

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ Δ. ΓΕΩΡΜΑΣ

Η ΦΤΩΧΕΙΑ ΚΑΙ Ο ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ: ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΩΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

Οι περιπτώσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας,
της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας
και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:
Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ Δ. ΓΕΩΡΜΑΣ

Η ΦΤΩΧΕΙΑ ΚΑΙ Ο ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ:
ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΩΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

Οι περιπτώσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας, της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της
Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ
ΑΘΗΝΑ, 2006

Όταν σε κάθε χώρα του κόσμου ειπωθεί ότι οι φτωχοί μου είναι ευτυχισμένοι. Ούτε η άγνοια ούτε η ένδεια ανευρίσκονται ανάμεσά τους. Οι φυλακές είναι άδειες από φυλακισμένους, οι δρόμοι μου από επαίτες. Οι ηλικιωμένοι δεν βρίσκονται σε ανάγκη, οι φόροι δεν είναι καταπιεστικοί... Όταν αυτά τα πράγματα μπορούν να ειπωθούν, τότε αυτή η χώρα μπορεί να καυχείται για το σύνταγμα και την κυβέρνησή της

Τόμας Πέην

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον καθηγητή μου Θεόδωρο Σακελλαρόπουλο, γιατί χωρίς την παρότρυνσή του και τη βοήθειά του η μελέτη αυτή δεν θα ολοκληρωνόταν. Η παρούσα εργασία του οφείλει πολλά, αφού το έργο του αποτέλεσε διαρκή πηγή έμπνευσης. Η παρούσα μελέτη συνιστά μια προσπάθεια διερεύνησης και, ως μου επιτραπεί, διεύρυνσης πτυχών της ερευνητικής του δράσης και ένα διάλογο με τα συμπεράσματα του έργου του. Επίσης να ευχαριστήσω τους φίλους Θεμιστοκλή Γιαλελή και Κάρλο Καβουλάκο για τις πολύτιμες κριτικές παρατηρήσεις τους επί του κειμένου. Τέλος, τη γυναίκα μου Σάλμα Σάουα που με την πολύτιμη ερευνητική της εμπειρία και με την υπομονή της, με καθοδήγησε σε όλη τη διάρκεια της ερευνητικής διαδρομής.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. Εισαγωγή	7
1.1. Η σημασία της μελέτης	7
1.2 Η διάρθρωση του επιχειρήματος	11
2. Η παγκόσμια διάσταση της κοινωνικής πολιτικής	20
3. Εννοιολογικά ζητήματα: από τη φτώχεια στον κοινωνικό αποκλεισμό	28
3.1 Ο λόγος περί φτώχειας	28
3.2 Ο λόγος περί κοινωνικού αποκλεισμού	31
4. Η Παγκόσμια Τράπεζα και οι προτάσεις της	38
4.1 Το ιστορικό υπόβαθρο για τη δημιουργία της Παγκόσμιας Τράπεζας	38
4.2 Ο ρόλος και η δομή της Παγκόσμιας Τράπεζας	40
4.3 Ο ορισμός της φτώχειας και η ανάλυση των αιτίων της	44
4.4 Οι προτάσεις και τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας	51
4.4.1 Η υγεία και η ασφάλιση υγείας	62
4.4.2 Η επαγγελματική εκπαίδευση και η κατάρτιση	64
4.4.3 Οι συντάξεις και η πρόνοια για τους ηλικιωμένους	65
4.4.4 Η ασφάλιση και η πρόνοια για τους ανέργους	66
4.4.5 Τα δίκτυα ασφαλείας	67
4.4.6 Τα δημόσια έργα	69
4.4.7 Τα κοινωνικά ταμεία	70
4.4.8 Τα μικρο-χρηματοοικονομικά προγράμματα	71
5. Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας και οι προτάσεις της	74
5.1 Το ιστορικό υπόβαθρο για τη δημιουργία της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας	74
5.2 Ο ρόλος και η οργανωτική δομή της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας	76
5.3 Ο ορισμός της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και η ανάλυση των αιτίων τους	83
5.4 Οι προτάσεις και τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας	90
5.4.1 Η υγεία και η ασφάλιση υγείας	95
5.4.2 Η απασχόληση και τα δημόσια έργα	97
5.4.3 Η επαγγελματική εκπαίδευση και η κατάρτιση	100
5.4.4 Η ασφάλιση κατά της ανεργίας	100
5.4.5 Τα δίκτυα ασφαλείας και τα κοινωνικά ταμεία	101
5.4.6 Τα μικρο-χρηματοοικονομικά προγράμματα	104
5.4.7 Οι συνεταιρισμοί	106
6. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι προτάσεις της	109
6.1. Το ιστορικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης	109
6.2 Ο ρόλος και η οργανωτική δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης	110
6.3 Η εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής	111

6.4	Ο ορισμός της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και η ανάλυση των αιτίων τους	128
6.5	Οι προτάσεις και τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού	144
6.5.1	Η απασχόληση	145
6.5.2	Η εκπαίδευση και η επαγγελματική κατάρτιση	147
6.5.3	Οι συστάσεις για τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα	149
6.5.4	Τα προγράμματα δράσης	152
6.5.5	Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο	155
6.5.6	Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού για την κοινωνική ένταξη, τις συντάξεις και την υγεία	157
6.5.7	Οι πρόσφατες κοινοτικές πρωτοβουλίες	164
6.5.8	Η πολιτική κατά των διακρίσεων	166
6.5.9	Η πολιτική για τα άτομα με αναπηρίες	167
7.	Συγκριτική παρουσίαση των θεωρήσεων και των μέτρων πολιτικής των τριών οργανισμών	169
7.1	Ο καθορισμός του πλαισίου για τη συγκριτική μελέτη των τριών οργανισμών	169
7.2	Η σύγκριση των αντιλήψεων για τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό	170
7.3	Η συγκριτική παρουσίαση των πολιτικών κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού	177
7.4	Η συγκριτική παρουσίαση της προσέγγισης των τριών οργανισμών για την κοινωνική πολιτική	189
7.5	Η συγκριτική παρουσίαση του πλαισίου των ιδεών που διέπουν τους τρεις οργανισμούς	207
7.5.1	Η εποχή ίδρυσης των τριών οργανισμών και οι επιπτώσεις στην προσέγγισή τους	208
7.5.2	Η νεοφιλελεύθερη προσέγγιση της Παγκόσμιας Τράπεζας	211
7.5.3	Η στρατηγική της κοινωνικής δικαιοσύνης της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας	217
7.5.4	Η στρατηγική της αλληλεγγύης και της ισοτιμίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης	225
7.5.5	Οι δυνατότητες παρέμβασης των τριών οργανισμών στη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών	230
7.5.6	Συμπερασματικές παρατηρήσεις με βάση τη σύγκριση του πλαισίου ιδεών	234
8.	Συμπέρασμα	237
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	255
	Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία	255
	Ξενόγλωσση βιβλιογραφία	260

ΠΙΝΑΚΕΣ

Πίνακας 1: Παγκόσμια ποσοστά φτώχειας

Πίνακας 2: Στρατηγικές και διευθετήσεις Διαχείρισης των Κοινωνικών Κινδύνων

Πίνακας 3: Επικαλύψεις και όρια μεταξύ Διαχείρισης Κοινωνικών Κινδύνων, κοινωνικής προστασίας και αναδιανομής

Πίνακας 4: Ανάπτυξη βιομηχανικής παραγωγής

Πίνακας 5: Παγκόσμιο εμπόριο 1851-1913

Πίνακας 6: Η Ευρωπαϊκή προσέγγιση της κοινωνικής πολιτικής

Πίνακας 7: Η φτώχεια στην ΕΕ το 1980 και το 1985

Πίνακας 8: Ποσοστό φτώχειας στην ΕΕ πριν και μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (2004)

Πίνακας 9: Οι εξορθολογισμένοι στόχοι της ΑΜΣ για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη

Πίνακας 10: Ασφάλεια και ανάληψη κοινωνικού κινδύνου

1. Εισαγωγή

1.1. Η σημασία της μελέτης

Στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα, ένα από τα κύρια ζητήματα που αναδεικνύονται σε παγκόσμιο επίπεδο, είναι το ζήτημα της ύπαρξης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Όπως αναγνωρίζεται από το σύνολο της διεθνούς κοινότητας, «η εμμονή της φτώχειας συνιστά την ηθική κατηγορία της εποχής μας» (ILO,2003:1). Επιπλέον, σε διεθνές επίπεδο κυριαρχεί η άποψη ότι «το φαινόμενο της εντεινόμενης, ή διατηρούμενης σε υψηλά επίπεδα, φτώχειας εν μέσω υψηλών ρυθμών αύξησης του παγκόσμιου πλούτου αποτελεί σήμερα κεντρικό πρόβλημα όσον αφορά την ανάπτυξη» (Midgley, 1995:3). Σε διεθνές επίπεδο τα τελευταία χρόνια έχει ενταθεί η συζήτηση για την αναζήτηση των ορθών προτάσεων πολιτικής για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Ουσιαστικές ενδείξεις του ενδιαφέροντος της διεθνούς κοινότητας γι' αυτά τα ζητήματα συνιστούν η πληθώρα πρωτοβουλιών που λαμβάνονται σε επίπεδο διεθνών οργανισμών ήδη από την δεκαετία του 1990. Η Παγκόσμια Τράπεζα καθιστά ως κεντρικό της στόχο «έναν κόσμο ελεύθερο από τη φτώχεια». Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας εγκαινιάζει την πρωτοβουλία «εργαζόμενοι να ξεφύγουμε από την φτώχεια». Η Ευρωπαϊκή Ένωση προχωρεί στις αρχές του αιώνα που διανύουμε στην Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού για την κοινωνική ένταξη και θέτει ως βασικό της στόχο για την πρώτη δεκαετία του εικοστού πρώτου αιώνα «την προώθηση δράσεων που θα επιδράσουν καθοριστικά στην εξάλειψη της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού». Τα Ηνωμένα Έθνη υιοθετούν τους Στόχους της Χιλιετίας σε μια παγκόσμια προσπάθεια για την καταπολέμηση της φτώχειας.

Παρόμοια σημαντικός είναι ο διάλογος που διεξάγεται στο επιστημονικό-ερευνητικό επίπεδο. Πληθώρα μελετών, άρθρων και συνεδρίων έχουν ως θέμα τους τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Η συζήτηση στην ακαδημαϊκή κοινότητα αναφορικά με τις εξελίξεις των μορφών της φτώχειας, την ανάλυση της έννοιας του κοινωνικού αποκλεισμού, τις κοινωνικές αλλαγές και διεργασίες που επιδρούν σε αυτά τα φαινόμενα, τις αναγκαίες παρεμβάσεις για την καταπολέμηση αυτών των φαινομένων και το ρόλο της κοινωνικής πολιτικής στην καταπολέμησή τους είναι ιδιαίτερα πλούσια κατά τα τελευταία έτη.

Συνεπώς τόσο οι διεργασίες σε διεθνές επίπεδο όσο και ο ακαδημαϊκός διάλογος καταδεικνύουν τη σημασία της ανάγκης ενδεδειγμένης ανάλυσης τόσο των προσεγγίσεων στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, τις προτάσεις πολιτικής που προωθούνται, αλλά και τις προτάσεις για τη μελλοντική διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής ώστε αυτή να καταστεί ικανή να απαντήσει στα νέα προβλήματα.

Η σημασία αυτής της μελέτης έγκειται στο γεγονός ότι για πρώτη φορά γίνεται προσπάθεια ανάλυσης και συγκριτικής παρουσίασης των προσεγγίσεων, αλλά και των προτάσεων πολιτικής τριών οργανισμών με ιδιαίτερη βαρύτητα στη διαμόρφωση των απόψεων στον τομέα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Επιπλέον είναι η πρώτη φορά που η ανάλυση αυτή γίνεται υπό το πρίσμα των προτάσεων αυτών των οργανισμών για το ρόλο της κοινωνικής πολιτικής. Μολονότι υπάρχουν επιμέρους μελέτες για τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι η πρώτη φορά που γίνεται συστηματική προσπάθεια για την ανάλυση και μελέτη των πολιτικών των παραπάνω οργανισμών στο σύνολό τους. Επίσης είναι η πρώτη φορά που καταγράφονται αναλυτικά οι προτάσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας και της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για τα θέματα του κοινωνικού αποκλεισμού. Παρομοίως απούσα από την επιστημονική βιβλιογραφία είναι μια συγκριτική παρουσίαση των προτάσεων των τριών οργανισμών, μια παρουσίαση που λαμβάνει χώρα στην παρούσα μελέτη.

Ο λόγος περί φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού συνδέεται άμεσα με δύο άλλες σημαντικότερες διεργασίες. Η πρώτη είναι ο διάλογος γύρω από την διαμόρφωση πολιτικών για την εξέλιξη της παγκοσμιοποίησης και της μελλοντικής μορφής της πορείας της. Το ερώτημα για την κοινωνική διάσταση της παγκοσμιοποίησης αποτελεί ήδη κεντρικό ζήτημα όχι μόνο στο επίπεδο των οργανισμών των Ηνωμένων Εθνών και σε επίπεδο περιφερειακών ενώσεων όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και στο επίπεδο της διεθνούς κοινωνίας των πολιτών. Συναφές με το προηγούμενο ζήτημα, είναι το θέμα της μελλοντικής μορφής της κοινωνικής πολιτικής, τόσο σε παγκόσμιο όσο και σε εθνικό επίπεδο. Το ζήτημα της μορφής της κοινωνικής πολιτικής του εικοστού πρώτου αιώνα θα καθορίσει σε μεγάλο βαθμό την αποτελεσματικότητα των πολιτικών για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Το πρώτο βασικό ερώτημα που διαπραγματεύεται η παρούσα μελέτη είναι έτσι το είδος του ορισμού της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού που αναδεικνύεται μέσα από την μελέτη των κειμένων των διεθνών οργανισμών. Σε ένα δεύτερο επίπεδο γίνεται

ανάλυση των προτάσεων πολιτικής αυτών των οργανισμών έτσι ώστε να απαντηθεί το ερώτημα των μοντέλων κοινωνικής πολιτικής που προτείνονται σε διεθνές επίπεδο, ως κατάλληλα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η συζήτηση για τις πολιτικές για τη φτώχεια και την κοινωνική πολιτική διεξάγεται σε πολλά επίπεδα. Παρομοίως εξέχουσας σημασίας είναι η συζήτηση που διεξάγεται σε επιστημονικό επίπεδο. Αυτό που προκύπτει από την ενδελεχή ανάλυση της επιστημονικής βιβλιογραφίας, αλλά και τη μελέτη του τρόπου διαμόρφωσης των προτάσεων πολιτικής των διεθνών οργανισμών είναι η αλληλεπίδραση μεταξύ του λόγου που αναπτύσσεται στους τελευταίους και του λόγου που αναπτύσσεται σε ακαδημαϊκό επίπεδο. Έτσι, ένα άλλο ερώτημα το οποίο επιχειρεί να απαντήσει η παρούσα μελέτη είναι η σχέση μεταξύ του λόγου που διαμορφώνεται εντός της επιστημονικής κοινότητας για τα ζητήματα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και της αλληλεπίδρασής του με το λόγο των διεθνών οργανισμών για αυτά τα ζητήματα.

Η μελέτη αυτή διεξάγεται έχοντας ως προϋπόθεση την άποψη ότι ακριβώς όπως στα τέλη του δεκάτου ενάτου αιώνα ο διάλογος γύρω από την αντιμετώπιση της φτώχειας καθόρισε σε μεγάλο βαθμό τις περαιτέρω εξελίξεις και συνέβαλλε αποφασιστικά στην ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής, έτσι και σήμερα η μελέτη των προτάσεων για την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού προσφέρει το έδαφος για την ανίχνευση των μελλοντικών εξελίξεων αναφορικά με την κοινωνική πολιτική στον εικοστό πρώτο αιώνα. Αυτό συμβαίνει γιατί η φτώχεια κατέχει μια ιδιαίτερη θέση μέσα στο κοινωνικό σώμα και την κοινωνική πολιτική: η καταπολέμησή της σχετίζεται άμεσα με το κατά πόσο εφαρμόζεται η υπέρτατη αρχή μέσα από την οποία διαμορφώνεται η κοινωνική πολιτική, η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, με όλα όσα αυτή η αρχή συνεπάγεται στη συνέχεια σε επίπεδο αναδιανομής ή κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη, αλλά και διαμόρφωσης της κοινωνίας ως μια συνεκτική ολότητα.

Συνεπώς, βασική θέση της παρούσας μελέτης είναι ότι η ανάλυση των προτάσεων πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού που προκρίνουν διάφοροι διεθνείς οργανισμοί αποτελεί πιθανότατα το καταλληλότερο πρίσμα για να προσεγγιστούν μια σειρά από σοβαρά ζητήματα και ερωτήματα που αναδεικνύονται από τον παγκόσμιο διάλογο γύρω από τα ζητήματα της φτώχειας και της κοινωνικής πολιτικής.

Το αρχικό ζήτημα που διερευνάται αναφέρεται στην αντίληψη για τα αίτια και τον ορισμό της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και τις προτάσεις πολιτικής που απορρέουν από αυτές. Μέσα από την ανίχνευση αυτού του ζητήματος γίνεται δυνατή η σκιαγράφηση του υποδείγματος πολιτικής που προτείνεται από τους τρεις οργανισμούς που μελετώνται στο παρόν πόνημα. Η σκιαγράφηση αυτού του υποδείγματος είναι κρίσιμης σημασίας, αφού οργανισμοί όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας και η Ευρωπαϊκή Ένωση διαμορφώνουν αποφασιστικά τον διάλογο γύρω από αυτά τα κρίσιμα ζητήματα τόσο σε παγκόσμιο επίπεδο, όσο και αναφορικά με τη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών.

Το δεύτερο ζήτημα, που αποτελεί φυσική συνέπεια του πρώτου, αναφέρεται στο ερώτημα για το πώς διαμορφώνονται οι απόψεις των τριών οργανισμών για την κοινωνική πολιτική. Οι απόψεις αυτές αναδεικνύονται από τις προτάσεις των τριών οργανισμών για την καταπολέμηση της φτώχειας. Η συγκριτική παρουσίαση των οπτικών των τριών οργανισμών συνεισφέρει σε ένα πλούτο συμπερασμάτων αναφορικά με το μέλλον της κοινωνικής πολιτικής, το εύρος της, καθώς και τη δυναμική των βασικών αρχών που τη διαμορφώνουν. Με άλλα λόγια, η μελέτη των πολιτικών των τριών οργανισμών βοηθά στην ανίχνευση της μελλοντικής πορείας που πιθανότατα θα λάβει η παγκόσμια κοινωνική πολιτική.

Αυτό με τη σειρά του προσφέρει τη δυνατότητα να απαντηθεί το ερώτημα που έχει τεθεί σε επιστημονικό επίπεδο αναφορικά με την κοινωνική διάσταση της παγκοσμιοποίησης. Διερευνάται τόσο η προέλευση αυτής της διάστασης κατά τις διαφορετικές φάσεις της παγκοσμιοποίησης στη διάρκεια του εικοστού και τις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα, όσο και κατά πόσο αυτή η διάσταση θα αποτελέσει έναν από τους παράγοντες που θα διαμορφώσουν την πορεία της παγκοσμιοποίησης στο άμεσο μέλλον. Διατυπώνεται η πρόταση ότι η κοινωνική διάσταση της παγκοσμιοποίησης αναδύθηκε μαζί με τη γέννηση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας κατά την πρώτη φάση της παγκοσμιοποίησης. Παρομοίως, όπως δείχνουν τα γεγονότα, η παρούσα φάση της παγκοσμιοποίησης διαπνέεται από απόψεις που τείνουν να τονίζουν όλο και πιο πολύ την κοινωνική διάσταση και αποφασιστικό ρόλο σε αυτό παίζουν τα προβλήματα που τίθενται από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Σημαίνοντα ρόλο στην ανάδειξη της κοινωνικής διάστασης της παγκοσμιοποίησης διαδραματίζουν οι προτάσεις

πολιτικής της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και οι παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ένα άλλο ερώτημα που αναδεικνύεται και αφορά τόσο τις προτάσεις πολιτικής όσο και την πορεία της παγκοσμιοποίησης είναι το ιδεολογικοπολιτικό στίγμα που διακρίνει τις προτάσεις των προαναφερθέντων οργανισμών. Η μελέτη των προτάσεων των τριών οργανισμών, κρίθηκε απαραίτητη για μια περαιτέρω εμβάθυνση στις διαφορετικές αρχές που διέπουν τις προτάσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας αφενός, και τις προτάσεις της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφετέρου. Οι θεωρητικές προσεγγίσεις των τριών οργανισμών διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες. Από τη μία πλευρά βρίσκεται η Παγκόσμια Τράπεζα, η οποία εκφράζει κατά κύριο λόγο νεοφιλελεύθερες απόψεις, πολλές φορές σε συνεργασία με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου. Από την άλλη πλευρά διαμορφώνεται μια κοινή προσέγγιση μεταξύ της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι δύο αυτοί οργανισμοί θα μπορούσαν να παρουσιαστούν ως η πλευρά της «κοινωνικής δικαιοσύνης και της κοινωνικής αλληλεγγύης», αφού και οι δύο αναφέρονται σε αυτές τις αρχές ως τις σταθερές που διέπουν τη διαμόρφωση των πολιτικών που προκρίνουν. Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας έχει εγγεγραμμένη την αρχή της κοινωνικής δικαιοσύνης στο καταστατικό της, ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση αναφέρεται στις έννοιες της «ισότητας» και της «αλληλεγγύης» ως συστατικά στοιχεία του ευρωπαϊκού πολιτισμού. Ωστόσο, από την μελέτη αναδεικνύεται επίσης ένα κοινό στοιχείο στις απόψεις των τριών οργανισμών. Αυτό είναι η κοινή αντίληψή τους για την κοινωνική πολιτική ως παραγωγικό συντελεστή. Συμπερασματικά ωστόσο, είναι δυνατόν να προβληθεί ο ισχυρισμός ότι η βαρύτητα του λόγου και των προτάσεων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παράλληλα με την αναποτελεσματικότητα των προτάσεων πολιτικής της Παγκόσμιας Τράπεζας, αποτελούν μια ουσιαστική ένδειξη ότι η κοινωνική διάσταση της παγκοσμιοποίησης θα εντείνεται με το πέρασμα του χρόνου.

1.2 Η διάρθρωση του επιχειρήματος

Η παρούσα μελέτη ξεκινά με μια συνοπτική παρουσίαση του προβληματισμού στο Κεφάλαιο 2, γύρω από την παγκόσμια διάσταση της κοινωνικής πολιτικής. Κατ' αρχάς παρουσιάζεται ο προβληματισμός για το ρόλο της παγκόσμιας κοινωνικής πολιτικής.

Έπειτα, γίνεται προσπάθεια να ανιχνευθούν τα αίτια που γεννούν την ανάγκη για την παγκόσμια κοινωνική πολιτική. Εκεί, καταδεικνύεται πώς το αίτημα για την ύπαρξη διεθνούς κοινωνικής πολιτικής υπάρχει ήδη από τις αρχές του δεκάτου ενάτου αιώνα και δεν αποτελεί φαινόμενο της σημερινής φάσης της παγκοσμιοποίησης, ισχυρισμός που προβάλλεται από πολλούς μελετητές. Απλώς σήμερα οι διεθνείς οργανισμοί –κυρίως οι οργανισμοί του Μπρέτον Γουντς, αλλά και η Ευρωπαϊκή Ένωση– διαθέτουν πολύ μεγαλύτερη ισχύ επιβολής των απόψεών τους. Η διεθνής κοινωνική πολιτική είναι αποτέλεσμα της προσπάθειας ρύθμισης του εργατικού κόστους. Αυτό όμως συνιστά μια πλευρά της εξήγησης για την ανάδυση αυτού του φαινομένου. Η έρευνα έδειξε ότι άλλοι παράγοντες όπως οι κοινωνικοί αγώνες, αλλά και γενικότερα οι δράσεις της κοινωνίας των πολιτών, παρεμβάσεις κυβερνήσεων που διέκειντο ευνοϊκά προς την υιοθέτηση ρυθμιστικών κανόνων σε διεθνές επίπεδο, η δράση μελών της επιστημονικής κοινότητας, διαδραματίζουν αποφασιστικό ρόλο στη δημιουργία παγκόσμιων κανόνων κοινωνικής προστασίας.

Σε μια εποχή παγκοσμιοποίησης, οι διεθνείς οργανισμοί παίζουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση των κοινωνικών πολιτικών κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η παρέμβασή τους γίνεται με πολλούς τρόπους. Είτε μέσω της παροχής δανείων για την υλοποίηση προγραμμάτων και έργων, είτε μέσω παροχής τεχνογνωσίας στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, είτε μέσω των ιδεών που παράγονται από αυτούς τους οργανισμούς, είτε, τέλος, μέσω πολυμερών συμβάσεων ή υιοθέτησης κοινά αποδεκτών δεσμευτικών ρυθμίσεων.

Η μελέτη επικεντρώνεται σε τρεις οργανισμούς, οι οποίοι, όπως καταδεικνύει η έρευνα, έχουν διαδραματίσει αποφασιστικό ρόλο στη διαμόρφωση των κοινωνικών πολιτικών, τόσο σε παγκόσμιο όσο και σε επίπεδο εθνικού κράτους. Οι απόψεις τους στον τομέα της διαμόρφωσης πολιτικών για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού είναι έτσι μείζονος σημασίας, αφού επιδρούν καθοριστικά τόσο στο πώς προσλαμβάνεται το πρόβλημα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, όσο και στις μελλοντικές κατευθύνσεις πολιτικής. Σημαντικό στοιχείο για τη σημασία που έχουν λάβει σε διεθνές επίπεδο η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι η χρονική σύμπτωση της ενασχόλησης με αυτές. Και οι τρεις οργανισμοί εντείνουν τον προβληματισμό τους γι' αυτά τα θέματα ιδιαίτερα κατά την δεκαετία του 1990 και τις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα.



Στη συνέχεια της έρευνας, στο Κεφάλαιο 3, επιχειρείται ο εννοιολογικός προσδιορισμός της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού σύμφωνα με τον διάλογο που λαμβάνει χώρα στην επιστημονική κοινότητα. Ο τρόπος χρήσης αυτών των δύο όρων, που παρουσιάζονται τόσο στην επιστημονική βιβλιογραφία όσο και στο λόγο των διεθνών οργανισμών, καθορίζει σε μεγάλο βαθμό και την ανάλυση που χρησιμοποιείται για τη διαλεύκανση των αιτιών της φτώχειας, αλλά και των πολιτικών που προτείνονται. Όπως σημειώνει ο Alcock «τι εννοούν οι σχολιαστές με την έννοια 'φτώχεια' εξαρτάται ως ένα βαθμό από το τι σκοπεύουν ή επιδιώκουν να πράξουν γι' αυτή. Συνεπώς ο ακαδημαϊκός και πολιτικός διάλογος περί φτώχειας δεν είναι απλώς περιγραφικός αλλά κανονιστικός» (Alcock,1997:4). Η μελέτη αυτή κρίθηκε αναγκαία έτσι ώστε να επιβοηθηθεί η συγκριτική παρουσίαση της προσέγγισης των τριών οργανισμών στα αντίστοιχα ζητήματα και να διερευνηθεί ο ρόλος του ακαδημαϊκού διαλόγου στη διαμόρφωση των απόψεων των τριών οργανισμών. Η έρευνα κατέδειξε ότι ο ρόλος αυτός είναι ιδιαίτερα σημαντικός.

Στο Κεφάλαιο 4, για να καταστεί δυνατή η σύγκριση των απόψεων των τριών οργανισμών, γίνεται αρχικά η παρουσίαση των απόψεων του καθενός οργανισμού. Όπως επισημάνθηκε ήδη, συστηματική ανάλυση των απόψεων των τριών οργανισμών γίνεται για πρώτη φορά και αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για τη συγκριτική παρουσίαση που λαμβάνει χώρα στο Κεφάλαιο 7. Επίσης, κρίθηκε απαραίτητη μια συνοπτική παρουσίαση του ιστορικού διαμόρφωσης του κάθε οργανισμού στο βαθμό που αυτό επηρεάζει τις απόψεις που αυτός εκφέρει. Έτσι λοιπόν στο Κεφάλαιο 4 παρουσιάζεται το ιστορικό της Παγκόσμιας Τράπεζας. Καταδεικνύεται ότι η Παγκόσμια Τράπεζα αποτελεί αμερικανόπνευστο οργανισμό τόσο στη δημιουργία της όσο και στα συμφέροντα που εξυπηρετεί. Ακολουθεί η περιγραφή της ανάλυσης της Παγκόσμιας Τράπεζας για τη φτώχεια, καθώς και των αιτιών που την προκαλούν. Στην συνέχεια μελετούνται οι πολιτικές που η Τράπεζα προκρίνει ως κατάλληλες για την καταπολέμηση της φτώχειας. Αναφορικά με το ζήτημα του ορισμού, η Παγκόσμια Τράπεζα υιοθετεί απόψεις που έχουν κυριαρχήσει στην επιστημονική βιβλιογραφία και τονίζουν την πολυδιάστατη υφή της. Όσον αφορά στις πολιτικές, κύριο χαρακτηριστικό τους είναι η έμφαση στην ατομική ευθύνη για την κάλυψη των κοινωνικών κινδύνων και ο περιορισμός του πεδίου δράσης της κοινωνικής πολιτικής. Οι απόψεις της Τράπεζας εντάσσονται στις νεοφιλελεύθερες αντιλήψεις περί κοινωνικής πολιτικής και η πλήρης υλοποίησή τους θα

είχε ως τελικό αποτέλεσμα την κατάλυση των αρχών της κοινωνικής προστασίας, το δραστικό περιορισμό του εύρους της κοινωνικής πολιτικής και την αποσιώπηση των αρχών της κοινωνικής αλληλεγγύης και της αναδιανομής. Οι αγορές θα πρέπει να διαμορφώνουν τα πάντα, αφήνοντας ένα μικρό μόνον προνοιακό τομέα παρέμβασης, υπό την επίβλεψη του κράτους, για τους ακραία φτωχούς και τα άτομα με αναπηρία.

Μια παρόμοια ερευνητική προσέγγιση ακολουθείται και για την περίπτωση των δύο άλλων οργανισμών που μελετούνται, έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η σύγκριση μεταξύ των απόψεων των τριών οργανισμών. Έτσι, στο Κεφάλαιο 5, γίνεται αναφορά στη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας και ιδιαίτερα στο χαρακτηριστικό γεγονός ότι η δημιουργία της υπήρξε το αποτέλεσμα τριών κοινωνικών δυναμικών: των εμπνευσμένων από τις ιδέες της κοινωνικής δικαιοσύνης μεσοαστικών στρωμάτων, των προοδευτικών κυβερνήσεων και μερίδων του εργατικού κινήματος. Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας προτείνει μια σειρά μέτρων παρόμοια ως ένα βαθμό με αυτά της Παγκόσμιας Τράπεζας. Παρ' όλο όμως που πολλά από τα μέτρα που προτείνει είναι κοινά, όπως η έμφαση στην κατάρτιση και την επαγγελματική εκπαίδευση, οι μικρο-χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί και τα κοινωνικά ταμεία, αυτά εντάσσονται σε μια πολύ διαφορετική προσέγγιση. Όλα αυτά τα μέτρα δεν θεωρείται ότι θα εξαλείψουν το πρόβλημα. Αποτελούν απλώς βήματα στην ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας, έτσι ώστε αυτή μέσα από δημόσιες παρεμβάσεις να έχει τη δυνατότητα να καλύπτει όλους τους πολίτες και να τους προσφέρει ένα αξιοπρεπές ελάχιστο κοινωνικο-οικονομικό επίπεδο διαβίωσης. Ο ρόλος του κράτους και συνακόλουθα η ενίσχυσή του, είναι καθοριστικός παράγοντας στον πόλεμο κατά της φτώχειας.

Στο Κεφάλαιο 6 αναλύεται η σκοπιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τόσο η ανάλυσή της για τον κοινωνικό αποκλεισμό και τα συγκεκριμένα μέτρα που προτείνει για την καταπολέμησή του, όσο και η συνολικότερη αντίληψή της για την κοινωνική πολιτική όπως αυτή διαμορφώνεται μέσα από τις συνθήκες, αλλά και τις προτάσεις πολιτικής της. Από τα στοιχεία της έρευνας προκύπτει ότι η ΕΕ πρέπει αναμφισβήτητα να ενταχθεί στους οργανισμούς που διακρίνονται για την προσπάθειά τους για τη διατήρηση των βασικών θεσμών του κοινωνικού κράτους και συνεπώς τη διατήρηση των θεσμών της κοινωνικής πολιτικής. Ακριβώς λόγω του γεγονότος της σημασίας που καταλαμβάνει η γενική αντίληψη περί κοινωνικής πολιτικής στη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον κοινωνικό αποκλεισμό, κρίθηκε αναγκαία μια παρουσίαση του ιστορικού της

διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ότι συνιστά το μοναδικό οργανισμό που προκρίνει με τόση σαφήνεια την πρόταση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ως σημαντικού μέτρου για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η Ευρωπαϊκή Ένωση θεωρεί μεν την απασχόληση ως το κυριότερο μέσο εξόδου από την φτώχεια, αλλά στο πλαίσιο της ισότητας των ευκαιριών, της ισοτιμίας και της αλληλεγγύης, προκρίνει ένα μοντέλο πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας που βασίζεται στα κοινωνικά δικαιώματα. Το εγγυημένο εισόδημα, η πρόσβαση σε βασικά αγαθά και υπηρεσίες, το δικαίωμα στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, η πλήρης συμμετοχή σε πολιτικό επίπεδο είναι τα μέσα για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Στο Κεφάλαιο 7 επιχειρείται η συγκριτική παρουσίαση των απόψεων των τριών οργανισμών. Τέσσερεις είναι οι παράμετροι σύγκρισης. Η πρώτη αφορά τον ορισμό της φτώχειας. Η δεύτερη τις προτάσεις πολιτικής, με αναφορά και στην αποτελεσματικότητά τους. Η τρίτη παράμετρος συγκρίνει τις απόψεις των οργανισμών αναφορικά με τον ρόλο και το πεδίο δράσης της κοινωνικής πολιτικής. Συζητείται η προσέγγιση στην κοινωνική πολιτική και γίνεται μια σκιαγράφηση του μελλοντικού ρόλου της κοινωνικής πολιτικής, από τη σκοπιά του κάθε οργανισμού. Η τέταρτη παράμετρος αναφέρεται στις ιδεολογικές προσεγγίσεις των τριών οργανισμών όπως αυτές αναδεικνύονται μέσα από τις αναλύσεις και τις προτάσεις τους.

Στην προσπάθεια προσδιορισμού των αποτελεσματικότερων μέτρων για την καταπολέμηση της φτώχειας, ένα συμπέρασμα που προκύπτει αβίαστα από την παρούσα μελέτη είναι ότι στο επίπεδο των παγκόσμιων πολιτικών κοινωνικής προστασίας για τα μέτρα καταπολέμησης της φτώχειας, οι νεοφιλελεύθερες στρατηγικές όχι μόνον αδυνατούν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα, αλλά τις περισσότερες φορές οδηγούν στην επιδείνωσή του. Αντιθέτως οι προτάσεις που εκκινούν από τη λογική της κοινωνικής δικαιοσύνης και της κοινωνικής αλληλεγγύης, αν και προς το παρόν δεν διαθέτουν τον ίδιο βαθμό αποδοχής σε διεθνές επίπεδο, έχουν ένα ιστορικό μεγαλύτερων επιτυχιών (Sapir, 2005). Γι' αυτό ίσως η αποδοχή τους στο διεθνές επίπεδο αυξάνεται σταδιακά και το πιθανότερο είναι ότι θα αποτελέσουν σημαντικότερο στοιχείο των πολιτικών για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού κατά τον εικοστό πρώτο αιώνα.

Ένα πρόβλημα, τόσο της νεοφιλελεύθερης στρατηγικής της Παγκόσμιας Τράπεζας όσο και της στρατηγικής της κοινωνικής δικαιοσύνης της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας είναι ότι αδυνατούν να ξεφύγουν από την αναπτυξιακή λογική με όλα τα προβλήματα που αυτή έχει δημιουργήσει. Η λογική παραμένει «αύξηση της πίτας-μεγάλο κομμάτι στους πλούσιους και κάποιο στους φτωχούς», όταν για την επίλυση των σημαντικών προβλημάτων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού υπάρχει η ανάγκη για μια πιο ριζική πολιτική στον τομέα της φορολογίας για την στήριξη ενός αξιοπρεπούς κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου για όλους. Η τελευταία πρόταση παρουσιάστηκε στην τελευταία έκθεση του Γενικού Διευθυντή της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ILO, 2004), οπότε η διατύπωση προτάσεων για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι κάτι που θα λάβει χώρα κατά τα επόμενα χρόνια.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση τονίζει και αυτή το ζήτημα της ανάπτυξης. Αναμφισβήτητα υιοθετεί και αυτή μια στρατηγική όπου οι ποιοτικές θέσεις εργασίας θα επιλύσουν το πρόβλημα της φτώχειας. Ωστόσο, το πλαίσιο των προτάσεων της καθιστά σαφές το σημαντικότερο ρόλο της κοινωνικής πολιτικής, συνεπώς και της αναδιανομής, στη διαμόρφωση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης. Στη στρατηγική της έχει εντάξει το ζήτημα της κοινωνικής συνοχής ως αναπόσπαστο και απαραίτητο στοιχείο της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Για να γίνει δυνατή η συγκριτική παρουσίαση των απόψεων των τριών οργανισμών, καθώς και για να ανιχνευθούν οι απαντήσεις στα ερωτήματα που τέθηκαν σε αυτή την μελέτη έγινε αναγκαία η επιλογή συγκεκριμένου υλικού. Κατ' αρχάς, για τη σκιαγράφηση των απόψεων των οργανισμών οι πηγές του υλικού ήταν οι ιστοσελίδες των τριών οργανισμών, οι επίσημες αποφάσεις τους, οι κύριες εκδόσεις τους, καθώς και οι διάφορες μελέτες που εκδίδονται από τις ερευνητικές ομάδες που δρουν στα πλαίσια τους. Επιπλέον, χρησιμοποιήθηκε μια σειρά επιστημονικών μελετών και άρθρων που αναφέρονται στις δράσεις και τη διαμόρφωση των απόψεων των τριών οργανισμών.

Εάν η σκιαγράφηση τόσο της προσέγγισης στα ζητήματα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού όσο και των προτάσεων κατέστη δυνατή μέσα από το προαναφερθέν υλικό, προβλήματα ανέκυψαν αναφορικά με τη διαλεύκανση της αποτελεσματικότητας αυτών. Το πρόβλημα είναι μικρότερο αναφορικά με την Παγκόσμια Τράπεζα, αφού τόσο οι μελετητές του οργανισμού, όσο και εξωτερικοί αναλυτές, παρέχουν μια σειρά από στοιχεία για την αποτελεσματικότητα των πολιτικών

της. Αντιθέτως στις περιπτώσεις της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η μελέτη της αποτελεσματικότητας των πολιτικών τους δεν είναι εφικτή. Όσον αφορά την ΕΕ, μια αποτίμηση της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) πρόκειται να λάβει χώρα μετά τη λήξη του νέου κύκλου της ΑΜΣ (2006-2008). Η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε σε πρόσφατη συνάντηση της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας ότι σχεδιάζει αυτή την περίοδο τη μέθοδο για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της ΑΜΣ. Αναφορικά με τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας λόγω του γεγονότος ότι οι προτάσεις της είναι πρόσφατες, πέρα από μέτρα τα οποία έχουν ήδη δοκιμαστεί στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, δεν υπάρχουν ακόμα αξιολογήσεις για την αποτελεσματικότητα των προτάσεων της. Για να ξεπεραστεί το συγκεκριμένο πρόβλημα υιοθετείται μια προσέγγιση η οποία ανατρέχει στην ήδη υπάρχουσα εμπειρία για να αναδείξει την αποτελεσματικότητα των μέτρων που προτείνονται.

Στο βαθμό που τα ερωτήματα που απασχολούν αυτήν την έρευνα αναφέρονται κυρίως στα μέτρα κοινωνικής πολιτικής που στοχεύουν στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, γενικότερες αναφορές παρουσιάζονται μόνο στο βαθμό που συνεισφέρουν στη διαλεύκανση των συγκεκριμένων ερωτημάτων. Οι παράμετροι της μελέτης καθορίστηκαν έτσι ώστε να διασαφηνίζουν τις απόψεις των οργανισμών αναφορικά με το πλαίσιο σύγκρισης που επιλέχθηκε. Η διαπραγμάτευση των απόψεων των οργανισμών αναφορικά με τη γενικότερη πορεία της παγκοσμιοποίησης και τις επιπτώσεις της αναπτυξιακής διαδικασίας στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό γίνεται μόνο στο βαθμό που αυτό έχει άμεση επίδραση στη διαμόρφωση της προσέγγισης ή στην περίπτωση που αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για την πλήρη περιγραφή των απόψεων που υιοθετεί ο κάθε οργανισμός.

Κρίσιμο σημείο στην κατάδειξη των κύριων τάσεων μέσα από τη συγκριτική μελέτη προτάσεων πολιτικής αποτέλεσε η επιλογή των οργανισμών. Η επιλογή λοιπόν για τη μελέτη των οργανισμών έγινε μέσα από παράγοντες που θεωρήθηκε ότι ως κύριο αποτέλεσμα θα έχουν, μέσα από τη συγκριτική παρουσίαση των απόψεων τους, να συνεισφέρουν στην ανάδειξη των σύγχρονων τάσεων σχετικά με τα ερωτήματα που απασχολούν αυτή την έρευνα. Οι οργανισμοί αυτοί επιλέχθηκαν λαμβάνοντας υπ' όψη τα ακόλουθα κριτήρια. Κατ' αρχάς σημασία είχε η βαρύτητα του οργανισμού στη διαμόρφωση των προτάσεων πολιτικής. Και οι τρεις οργανισμοί, έχουν διαδραματίσει ιδιαίτερο ρόλο στα τεκμαινόμενα στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Το δεύτερο

κριτήριο αναφέρεται στο γεγονός της παρουσίασης προτάσεων καταπολέμησης της φτώχειας, αλλά με ιδιαίτερα βαρύτητα στα μέτρα κοινωνικής πολιτικής. Η μελέτη δεν έχει ως στόχο μια αποτίμηση των συνολικών αναπτυξιακών πολιτικών για την καταπολέμηση της φτώχειας, αλλά κυρίως τις προτάσεις κοινωνικής πολιτικής που άπτονται του ζητήματος. Ένα κοινό χαρακτηριστικό των τριών οργανισμών είναι ότι διαδραματίζουν ιδιαίτερο ρόλο στη διαμόρφωση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας σε επίπεδο κρατών μελών. Το τρίτο κριτήριο αναφέρεται στην εμπειρία αυτών των οργανισμών στα προαναφερθέντα ζητήματα. Εδώ, το εύρος των μελετών αυτών των οργανισμών, οι εκθέσεις που παρουσιάζουν κατά καιρούς, καθώς και άλλες δράσεις (όπως π.χ. συνέδρια) είναι στοιχεία που καταδεικνύουν ότι η ενασχόληση αυτών των οργανισμών με τα ζητήματα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού συνιστά βασικό συστατικό του έργου τους.

Ένα ζήτημα που εγείρεται αφορά τη διαφορετική υφή αυτών των οργανισμών. Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας αποτελεί έναν κλασσικό διεθνή οργανισμό, ο οποίος μεταπολεμικά εντάχθηκε, όπως αναλύεται στο Κεφάλαιο 5 στο σύστημα των Ηνωμένων Εθνών. Η Παγκόσμια Τράπεζα αποτελεί ένα διεθνές χρηματοπιστωτικό ίδρυμα, το οποίο σχεδιάστηκε για να αποτελεί τμήμα του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών αλλά οι Αμερικάνοι έχουν επιβάλει ένα καθεστώς αυτονομίας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί με τη σειρά της μια περιφερειακή ένωση κρατών και ένα εξελισσόμενο πείραμα συνύπαρξης. Συνεπώς ο κάθε οργανισμός έχει διαφορετικό καθεστώς νομιμοποίησης, αλλά και διαφορετικές, πολλές φορές, μεθόδους παρέμβασης (ανάλυση αυτών των στοιχείων στο Κεφάλαιο 7). Ωστόσο, η επιλογή των τριών αυτών οργανισμών κρίθηκε απαραίτητη με βάση τα τρία κριτήρια που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη παράγραφο. Επιπλέον, η ένταξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη σύγκριση, μολονότι αποτελεί περιφερειακή ένωση, κρίθηκε απαραίτητη για τρεις λόγους. Πρώτον λόγω της βαρύτητας των κρατών που συναπαρτίζουν αυτή την ένωση στη διαμόρφωση των προσεγγίσεων στα φαινόμενα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Δεύτερον λόγω του πλούσιου προβληματισμού που έχει αναπτυχθεί στους κόλπους της αναφορικά με τα συγκεκριμένα θέματα και του πλούτου των προτάσεων της. Τρίτον, γιατί μολονότι περιφερειακή ένωση, επιδρά μέσα από πολλά κανάλια αποφασιστικά στο διεθνή διάλογο για αυτά τα ζητήματα, όπως άλλωστε φαίνεται και από το γεγονός ότι είναι αυτή που καθιέρωσε τον όρο του κοινωνικού αποκλεισμού. Τέταρτον, γιατί ένα μεγάλο μέρος του

επιστημονικού προβληματισμού γι' αυτά τα θέματα λαμβάνει χώρα εντός της επικράτειας της και συνεπώς ο διάλογος που αναπτύσσεται εκεί είναι αποφασιστικής σημασίας για τη διεθνή κοινωνική πολιτική. Τέλος, πέμπτον, γιατί η Ευρωπαϊκή Ένωση δρα όλο και περισσότερο με μια φωνή σε διεθνείς οργανισμούς και μάλιστα πρόσφατα με την πολιτική για τη βιώσιμη ανάπτυξη, έχει θέσει την προώθηση των αρχών κοινωνικής πολιτικής ως απαραίτητο στοιχείο στη διεθνή αναπτυξιακή της βοήθεια.

Σήμερα, οι διεθνείς οργανισμοί επηρεάζουν όλο και περισσότερο τα τεκταινόμενα στο εσωτερικό των χωρών αναφορικά με τα ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής. Έτσι, «η γνώση και η αφομοίωση των υπερεθνικών κοινωνικών πολιτικών αποτελεί απαραίτητο όρο σχεδιασμού και υλοποίησης της κοινωνικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο» (Σακελλαρόπουλος, 2001:15). Κι αυτό γιατί η επίδραση των διεθνών οργανισμών δεν σταματά στην επιβολή κανόνων. Επεκτείνεται και στη συγκέντρωση πολύτιμης γνώσης για την αντιμετώπιση του προβλήματος της φτώχειας, καθώς και στην επίδρασή τους πάνω στον τρόπο σκέψης και δράσης πολιτικών και τεχνοκρατών. Τέλος, οι διεθνείς οργανισμοί μέσω των πόρων που διαθέτουν και των όρων που θέτουν για την κατανομή τους εξαναγκάζουν ολόκληρα κράτη να ακολουθούν συγκεκριμένες πολιτικές. Έτσι, αν ο ρόλος της ΔΟΕ σε κανονιστικό κυρίως επίπεδο έχει υπάρξει καθοριστικός, η Παγκόσμια Τράπεζα έχει διαδραματίσει επίσης ουσιαστικό ρόλο μέσω της δυνατότητας δανεισμού που διαθέτει και των όρων που άμεσα ή έμμεσα επιβάλλει για να προχωρήσει σε αυτό τον δανεισμό. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και πάλι συνιστά μια ιδιαίτερη περίπτωση και η ισχύς της είναι πολύ πιο μεγάλη αφού καταστατικά διαθέτει ρυθμιστικές εξουσίες, αλλά οι δυνατότητές της επεκτείνονται και σε χρηματοδοτήσεις δράσεων, ενώ η ανάπτυξη της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού συνιστά ένα νέο εργαλείο προώθησης των πολιτικών της.

Τέλος, η αναζήτηση αποτελεσματικών πολιτικών για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού είναι απαραίτητο και αναγκαίο να επεξεργαστεί τις διεθνείς προτάσεις κοινωνικής πολιτικής διότι σήμερα, όπως τονίζει η Πετμεζίδου, «γίνεται φανερή η ανάγκη για έναν κριτικό διάλογο γύρω από το κυρίαρχο 'παράδειγμα' κοινωνικής πολιτικής. το οποίο τα τελευταία χρόνια ολοένα και περισσότερο παραγνωρίζει τον ουσιαστικά κοινωνικό χαρακτήρα των αναγκών και των προτιμήσεων των πολιτών» (Πετμεζίδου, 2004:34).

2. Η παγκόσμια διάσταση της κοινωνικής πολιτικής

Τα τελευταία χρόνια, και ιδιαίτερα κατά το δεύτερο ήμισυ του εικοστού αιώνα, οι διεθνείς οργανισμοί έχουν αποκτήσει αρμοδιότητες σε ένα ευρύ πεδίο πολιτικών. Ιδιαίτερα μετά το 1980, με την ανάδυση της έννοιας της παγκοσμιοποίησης και τον διάλογο που εγκαινιάστηκε γύρω από τις συνέπειές της, η ανάγκη για μια πιο ενδεδειγμένη μελέτη των προτάσεων σε διεθνές επίπεδο έχει καταστεί πολύ πιο πιεστική. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι ο συγκεκριμένος τομέας σε ακαδημαϊκό επίπεδο έχει αναπτυχθεί ιδιαίτερα.

Η μελέτη των παγκόσμιων οργανισμών συνδέεται αδήριτα με την έννοια της παγκοσμιοποίησης. Η παγκοσμιοποίηση αποτελεί μία διαδικασία η οποία αγγίζει όλες τις πτυχές της ζωής των ανθρώπων. Η οικονομική, κοινωνική αλλά και η προσωπική τους υπόσταση διαπερνάτε από διεργασίες που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο επηρεάζονται ή κινητοποιούνται από την παγκοσμιοποίηση (Μπεκ, 1999, Διεθνής Επιτροπή, 2004, ILO, 2004, Γκίντενς, 2002, Hirst, 2000, Bauman, 2004, Σάσσεν, 2003).

Η διακυβέρνηση της τύχης των ανθρώπων ξεφεύγει από τα όρια του εθνικού κράτους και γίνεται αντικείμενο παγκόσμιων μηχανισμών. Υπό την ευρεία έννοια, όταν γίνεται αναφορά στον όρο «παγκόσμια διακυβέρνηση», εννοούνται «όλες οι μη κρατικές πηγές εξουσίας που έχουν τη δύναμη να προσδιορίζουν τις αξίες και να επηρεάζουν την κατανομή των πόρων: επιχειρηματικές οργανώσεις και δίκτυα -νόμιμα (υπερεθνικές επιχειρήσεις) και παράνομα (υπερεθνικές εγκληματικές οργανώσεις)- επαγγελματικές ενώσεις, υπερεθνικές αρχές στον αθλητισμό, τις τέχνες την μουσική, τα παγκόσμια μέσα μαζικής ενημέρωσης, τα υπερεθνικά κοινωνικά, πολιτικά και θρησκευτικά κινήματα, οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί και τα άλλα κινήματα πολιτών» (Yeates, 2002). Σύμφωνα λοιπόν με τον παραπάνω ορισμό στις υπερεθνικές αρχές εντάσσονται και όλοι οι διεθνείς οργανισμοί.

Αρκετοί μελετητές επισημαίνουν το γεγονός ότι τα τελευταία 25 χρόνια παρατηρείται ενίσχυση του ρόλου των διεθνών οργανισμών στη διαμόρφωση των κοινωνικών πολιτικών (Σακελλαρόπουλος, 2001, Deacon, 1997). Για πολλούς μελετητές, αυτό είναι απόρροια του φαινομένου της παγκοσμιοποίησης. Επιβάλλεται λοιπόν μια συζήτηση αυτού του φαινομένου. Βεβαίως, καθώς το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης δεν είναι

κύριο αντικείμενο της παρούσας μελέτης, η αναφορά σε αυτό θα είναι συνοπτική και μόνο στον βαθμό που υπηρετεί τις ανάγκες της παρούσας έρευνας.

Με τον όρο «παγκοσμιοποίηση» εννοείται η «πολύπλοκη και πολυδιάστατη διαδικασία... μέσω της οποίας επέρχεται η ολοκλήρωση των εθνικών αγορών σε μια παγκόσμια αγορά» (Ghose, 2003:5). Τα κυριότερα χαρακτηριστικά της παγκοσμιοποίησης είναι 1) η απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου, 2) η επέκταση των ξένων άμεσων επενδύσεων, 3) η ανάδυση των μαζικών διασυνοριακών χρηματοοικονομικών ροών, 4) η αύξηση του ανταγωνισμού, και τέλος 5) σε αντίθεση με παλιότερα «κύματα» παγκοσμιοποίησης, η παρούσα φάση χαρακτηρίζεται από την απαγόρευση της ελεύθερης διακίνησης των ατόμων. Όλα τα παραπάνω έγιναν εφικτά μέσα από συγκεκριμένες πολιτικές αποφάσεις, που στόχο τους είχαν τον περιορισμό των εμποδίων στις διεθνείς οικονομικές συναλλαγές. Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ο καθοριστικός ρόλος που διαδραμάτισε η ανάπτυξη της τεχνολογίας, ιδιαίτερα στον τομέα των επικοινωνιών και της πληροφορίας (Διεθνής Επιτροπή για την Κοινωνική Διάσταση της Παγκοσμιοποίησης, 2004: 57-58).

Αντικείμενο της παγκόσμιας διάστασης της κοινωνικής πολιτικής είναι ουσιαστικά το ζήτημα του εργατικού κόστους. Αυτό όπως επισημαίνει ο Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος αποτελεί τον κοινό παρανομαστή των προβληματισμών για την διεθνοποίηση της κοινωνικής προστασίας (Σακελλαρόπουλος, 2001:14) Ωστόσο, όπως θα γίνει προσπάθεια να καταδειχθεί στη συνέχεια, στη διάρκεια της ιστορικής πορείας της ανάπτυξης των διεθνών οργανισμών που ασχολούνται με την κοινωνική πολιτική υπάρχουν και άλλοι παράγοντες, οι οποίοι πιέζουν προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης του ρόλου τους και της αύξησης της επίδρασης της «παγκόσμιας διακυβέρνησης» στην διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής.

Στη σχετική βιβλιογραφία ως σημαντικότεροι τέτοιοι παράγοντες αναφέρονται «πρώτα και κύρια, το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης...». Δεύτερον, «...η αποδυνάμωση των εθνικών κρατών προς όφελος της δημιουργίας ευρύτερων περιφερειακών ή διεθνών ενώσεων». Ένας τρίτος παράγοντας σχετίζεται με τον οικονομικό ανταγωνισμό μεταξύ των χωρών, που τις οδηγεί στην ελαχιστοποίηση του μη μισθολογικού εργατικού κόστους ώστε να καταστούν πιο ανταγωνιστικές (ο όρος είναι γνωστός ως κοινωνικό ντάμπινγκ) (Σακελλαρόπουλος, ό.π.). Ο τέταρτος παράγοντας σχετίζεται με τα μεταναστευτικά ρεύματα που δημιουργούν πιέσεις μεταφοράς των κοινωνικών

δικαιωμάτων των μεταναστών, αλλά και διεύρυνσης της έννοιας της ιδιότητας του πολίτη (οικονομική ιδιότητα του πολίτη) (Σάσσην, 2003:83-118). Ο πέμπτος παράγοντας έχει να κάνει με την κυριαρχία των νεοφιλελεύθερων απόψεων. Οι απόψεις αυτές καλλιεργήθηκαν από συγκεκριμένες διεθνείς οργανώσεις και κυριάρχησαν την δεκαετία του 1980. Οι απόψεις αυτές ενισχύθηκαν και από άλλες εξελίξεις. Σημαντικό ρόλο έπαιξε ο κατακερματισμός της «φορντικής» εργατικής τάξης λόγω της αλλαγής των παραγωγικών δομών και της μετανάστευσης (εργαζομένων και κεφαλαίου). Σε ιδεολογικό επίπεδο καθοριστική υπήρξε η υιοθέτηση εκ μέρους της ευρωπαϊκής σοσιαλδημοκρατίας των βασικών αρχών του νεοφιλελευθερισμού. Ο τελευταίος κατόρθωσε μέσα από μια μακρά διαδικασία να θέσει το πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνει χώρα η συζήτηση για την κοινωνική προστασία και, μάλιστα, με το ιδεολόγημα του τρίτου δρόμου, το πλαίσιο αυτό έγινε πλήρως αποδεκτό από τη νέα σοσιαλδημοκρατία (George, 1999). Το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, ενίσχυσε τις νεοφιλελεύθερες απόψεις, αφού, έστω και προσωρινά, παρουσιάστηκε ως θρίαμβος των φορέων της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας.

Ο τελευταίος παράγοντας για την ενίσχυση της τάσης προώθησης της παγκόσμιας κοινωνικής πολιτικής είναι οι προκλήσεις που τίθενται στον τομέα της κοινωνικής δικαιοσύνης και της κοινωνικής προστασίας από την ανεξέλεγκτη δράση του παγκόσμιου καπιταλισμού, και, ως απάντηση σε αυτό, η ανάδυση κινημάτων που προωθούν τον εκδημοκρατισμό στο εθνικό και το παγκόσμιο επίπεδο. Αυτός ο παράγοντας είναι ιδιαίτερης σημασίας. Όπως παρατηρεί ο Wallerstein, «οι κυβερνητικές δραστηριότητες κοινωνικής προστασίας είναι το απαραίτητο τίμημα για την εξημέρωση των 'επικίνδυνων τάξεων', δηλαδή, για τη διατήρηση της ταξικής πάλης μέσα σε συγκεκριμένα όρια» (Wallerstein, 1999). Επίσης, όπως έχει τονίσει και ο Μάρσαλ, το ζήτημα της κοινωνικής προστασίας είναι άμεσα συνυφασμένο με το ζήτημα του εκδημοκρατισμού της κοινωνίας, και της διεύρυνσης της ιδιότητας του πολίτη με την προσθήκη των κοινωνικών δικαιωμάτων (Marshall, 1997). Έτσι, κοινωνική προστασία και δημοκρατία είναι δύο αλληλοεξαρτώμενοι παράγοντες. Όσο διευρύνεται ο δεύτερος, μέσα από κοινωνικές διαδικασίες και κοινωνικούς αγώνες, τόσο εξαπλώνεται και ο πρώτος. Γι' αυτό, όπως θα παρουσιαστεί παρακάτω μέσα από τη μελέτη των πολιτικών της Παγκόσμιας Τράπεζας, της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το ζήτημα της φτώχειας αρχίζει να καταλαμβάνει το κέντρο της συζήτησης σε

παγκόσμιο επίπεδο μόνο έπειτα από την ανάπτυξη του κινήματος ενάντια στην παγκοσμιοποίηση, την ανάδυση του αιτήματος για τον εκδημοκρατισμό της λειτουργίας του διεθνούς συστήματος διακυβέρνησης αλλά και τις σοβαρότατες αποτυχίες των νεοφιλελεύθερης έμπνευσης πολιτικών «ανάπτυξης» προς τις χώρες του Τρίτου Κόσμου και της πρώην Σοβιετικής Ένωσης αλλά και του ανεπτυγμένου κόσμου.

Μεγάλη μερίδα μελετητών θεωρεί ότι η παγκοσμιοποίηση αποτελεί μία από τις κύριες αιτίες για την ανάπτυξη διεθνών θεσμών κοινωνικής πολιτικής. Ωστόσο, αυτό που απουσιάζει από τον σχετικό προβληματισμό είναι η ιστορική ανάλυση αυτής της σχέσης. Αν δεχθούμε ως ορθό το επιχείρημα ότι η παγκοσμιοποίηση επιδρά καταλυτικά στην ανάπτυξη θεσμών παγκόσμιας κοινωνικής πολιτικής τότε θα πρέπει να δεχθούμε ότι έχουν υπάρξει δύο, τουλάχιστον, κύματα παγκοσμιοποίησης: το ένα κατά την διάρκεια του τέλους του δεκάτου ενάτου αιώνα και των αρχών του εικοστού (1870-1913) και το δεύτερο στα τέλη του εικοστού αιώνα. Τα στοιχεία που προκύπτουν από την προκείμενη ανάλυση τείνουν στο συμπέρασμα, όπως αποδεικνύεται από τη μελέτη της ιστορικής πορείας των προσπαθειών για την εγκαθίδρυση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, ότι της ίδρυσής της προηγήθηκε ένα ισχυρό κύμα παγκοσμιοποίησης. Μάλιστα, τα κοινά στοιχεία μεταξύ εκείνου του «κύματος» παγκοσμιοποίησης και του σημερινού είναι αρκετά. Αναφέρεται χαρακτηριστικά η αύξηση των άμεσων εξωτερικών επενδύσεων, η αύξηση των μεταναστευτικών ροών, η άρση των εμποδίων στο ελεύθερο εμπόριο, οι τεχνολογικές καινοτομίες που διευκολύνουν το παγκόσμιο εμπόριο και τις μεταφορές κ. ά. Από τις αναλύσεις για την παγκοσμιοποίηση, κυρίως από τους μελετητές της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και τους μελετητές της Παγκόσμιας Τράπεζας, διακρίνονται τρία κύματα παγκοσμιοποίησης. Το πρώτο κύμα καλύπτει την περίοδο από το 1870 έως το 1913. Το δεύτερο κύμα της παγκοσμιοποίησης λαμβάνει χώρα μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο και διαρκεί έως το 1980. Και το τρίτο κύμα από το 1980 έως τις μέρες μας (Ghose, 2003:5-8, World Bank, 2002:3-7).

Από τη σκοπιά της κοινωνικής πολιτικής, τα τρία κύματα παγκοσμιοποίησης διακρίνονται για τη διαφορετική υφή προβληματισμού και προσέγγισης στα κοινωνικά ζητήματα. Εάν λοιπόν το πρώτο κύμα παγκοσμιοποίησης γέννησε τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας, δεν είναι ίσως τυχαίο ότι το τρίτο κύμα χαρακτηρίζεται από την εντονότατη συζήτηση γύρω από το μέλλον της κοινωνικής πολιτικής και την ανάγκη ρυθμιστικών παρεμβάσεων στην δράση των παγκόσμιων αγορών, ενώ εκκωφαντική είναι η σιωπή για

την ανάγκη διεθνών ρυθμίσεων κατά το δεύτερο κύμα, ένα κύμα στο οποίο η έννοια της ανάπτυξης έπαιξε πρωτεύοντα ρόλο, καθώς και οργανισμοί όπως η Παγκόσμια Τράπεζα. Για τους σκοπούς αυτής της μελέτης πρέπει να παρατεθούν κάποια άλλα χαρακτηριστικά αυτών των κυμάτων παγκοσμιοποίησης. Ασφαλώς κοινό τους χαρακτηριστικό ήταν η αύξηση των ροών σε αγαθά, κεφάλαιο και εργασία. Αξίζει όμως να σημειωθεί ότι η μετανάστευση ήταν πολύ μεγαλύτερη κατά το πρώτο κύμα παγκοσμιοποίησης οπότε και άγγιξε το 10% του παγκόσμιου πληθυσμού. Είναι αυτονόητο ότι οι δυτικές χώρες κυριαρχούσαν σε όλους τους τομείς στη διάρκεια αυτής της περιόδου. Όχι τυχαία ένα από τα γνωρίσματα της περιόδου ήταν η τάση εξίσωσης των ανεπτυγμένων χωρών αναφορικά με το κατά κεφαλήν εισόδημα. Το χάσμα όμως μεταξύ ανεπτυγμένων χωρών και των χωρών του Τρίτου Κόσμου διευρυνόταν. Άλλα χαρακτηριστικά αυτού του κύματος είναι ότι η απελευθέρωση του εμπορίου δεν έπαιξε σημαντικό ρόλο, και ενώ κάποιες ευρωπαϊκές χώρες μείωναν τους δασμούς τους οι Ηνωμένες Πολιτείες τους διατηρούσαν σε υψηλά επίπεδα. Αυτό πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα διότι, σε αντίθεση με ατεκμηρίωτες απόψεις που υποστηρίζουν το αντίθετο, το επιχείρημα του Κανιέτζε, ότι «Ποτέ καμιά χώρα δεν αναπτύχθηκε μόνο από τις ελεύθερες ανταλλαγές», αποδεικνύεται από τα στοιχεία (Ζιγκλέρ, 2004:148). Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από την αποβιομηχάνιση πολλών χωρών του Τρίτου Κόσμου. Το δεύτερο κύμα παγκοσμιοποίησης (1945-1980) χαρακτηρίζεται από την οικονομική ολοκλήρωση μεταξύ των πλούσιων χωρών. Οι φτωχοί παγκοσμίως συνεχίζουν να αυξάνονται. Το τρίτο κύμα παγκοσμιοποίησης, που ξεκινά από τη δεκαετία του 1980, χαρακτηρίζεται από την αύξηση της δυνατότητας συγκεκριμένων χωρών του Τρίτου Κόσμου να ανταγωνιστούν τη Δύση ως ίσοι προς ίσον αναφορικά με τις εξαγωγές μεταπρατικών προϊόντων και υπηρεσιών. Επίσης επισημαίνεται ότι σύμφωνα με τις μελέτες της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, η μετανάστευση, αντίθετα απ' ό,τι πιστεύεται, μάλλον διατηρείται σε χαμηλά επίπεδα. Όπως μάλιστα αναφέρει ο Ajit Ghose, «το σύνολο του μεταναστευτικού πληθυσμού στον κόσμο το έτος 2000 ήταν περίπου 150 εκατομμύρια. Αυτό συνιστούσε το 2,5 % του παγκόσμιου πληθυσμού» (Ghose, 2003:6). Τα στοιχεία καταδεικνύουν ότι τα μεταναστευτικά ρεύματα στο παρών κύμα παγκοσμιοποίησης είναι πολύ περιορισμένα σε σχέση με το πρώτο κύμα.

Αναφορικά με τη διεθνοποίηση της κοινωνικής πολιτικής, ζητήματα όπως το εργατικό κόστος, το κοινωνικό ντάμπινγκ, αλλά και η ανάδυση κινημάτων που επιζητούσαν τον

εκδημοκρατισμό και την επέκταση των δικαιωμάτων αποτελούν κοινά και κυρίαρχα φαινόμενα και των δύο περιόδων. Η σύλληψη της ιδέας της διεθνούς νομοθεσίας σε τέτοια ζητήματα καταδεικνύει ότι όσοι επιθυμούσαν την ύπαρξή της ήσαν αντίθετοι με την ελεύθερη και απεριόριστη δράση του διεθνούς οικονομικού ανταγωνισμού και των διεθνών αγορών. Όχι τυχαία, οι συζητήσεις που προηγήθηκαν της δημιουργίας της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, επικεντρώνονταν στον «αθέμιτο ανταγωνισμό» και το κόστος που οι διεθνείς εργασιακοί κανόνες θα συνεπάγονταν για τη βιομηχανία. Ωστόσο, από την άλλη, στη γέννηση των διεθνών κανόνων κοινωνικής πολιτικής μεγάλο ρόλο διαδραμάτισε και το τότε διευρυνόμενο αίσθημα κοινωνικής δικαιοσύνης που διαπερνούσε όλες σχεδόν τις κοινωνικές τάξεις –απόρροια βέβαια της ραγδαίας ανάπτυξης του εργατικού κινήματος αλλά και του αισθήματος ευθύνης μεταξύ των ανερχόμενων μεσαίων τάξεων (Scott, 1934). Ίσως οι δύο σημαντικότερες διαφορές του παρόντος με ότι συνέβη έναν αιώνα πριν είναι: πρώτον η κυριαρχία της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας και η υποχώρηση του αιτήματος της κοινωνικής δικαιοσύνης, ιδιαιτέρως στις ανώτερες μεσαίες τάξεις (Μπάουμαν, 2004:157-174, Ροζανβαλόν, 2003) και, δεύτερον, η ανάδυση της Παγκόσμιας Τράπεζας ως φορέα κοινωνικής πολιτικής σε ανταγωνισμό με την Διεθνή Οργάνωση Εργασίας που αποτελεί το μοναδικό εναπομείναντα οργανισμό των Ηνωμένων Εθνών με κανονιστική εξουσία (μέσω των διεθνών συμβάσεων εργασίας).

Έτσι, η γέννηση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας στις αρχές του εικοστού αιώνα, ως του πρώτου οργανισμού παγκόσμιας διακυβέρνησης σε ζητήματα κοινωνικής πολιτικής, είναι στοιχείο που θέτει σε αμφισβήτηση την άποψη του Deacon ότι είναι μόλις «σήμερα [τέλη του εικοστού αιώνα] που οι δράσεις στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής... αναλαμβάνουν έναν υπερεθνικό και διεθνή χαρακτήρα»(Deacon, 1997:1). Αυτό γιατί η θέση αυτή παραγνωρίζει τις ιστορικές διεργασίες ενάμιση σχεδόν αιώνα (από τα μέσα του δεκάτου ενάτου έως σήμερα). Έτσι, σωστότερη θα ήταν η διατύπωση της άποψης ότι δράσεις στον τομέα της διεθνούς κοινωνικής πολιτικής αναλαμβάνονται εδώ και έναν τουλάχιστον αιώνα, σήμερα ωστόσο, τέτοιους είδους συνεργασίες και παρεμβάσεις προσλαμβάνουν μεγαλύτερη βαρύτητα και επιδρούν πολύ πιο αποφασιστικά στην εσωτερική πραγματικότητα των χωρών.

Μια από τις ουσιαστικές διαφορές μεταξύ του πρώτου και του σημερινού κύματος παγκοσμιοποίησης είναι ο ρόλος της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας. Σήμερα, η Παγκόσμια

Τράπεζα προσπαθεί να επιβάλλει ένα νεοφιλελεύθερο πρότυπο αντίληψης για την κοινωνική πολιτική, αναδύομενη –και προωθούμενη από συγκεκριμένους κύκλους– ως ο κύριος οργανισμός προώθησης πολιτικών τόσο απέναντι στη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας όσο και σε άλλους οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών. Όπως θα καταδειχθεί στη συνέχεια, ενώ η έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης αποτελεί κεντρικό στοιχείο του ιδρυτικού καταστατικού της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, αποτυπώνοντας την επίδραση του τότε παγκόσμιου εργατικού κινήματος καθώς και του δημοκρατικού κινήματος της εποχής εκείνης, η Παγκόσμια Τράπεζα αποτελεί έναν οργανισμό που τέτοιες επιρροές δεν έχουν παρά ελάχιστες επιδράσεις τόσο σε ιδεολογικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο πολιτικών. Θα μπορούσε να προστεθεί ότι σε πολλά σημεία η πολιτική της στρέφεται ανοικτά εναντίον της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών –πόσο μάλλον δε του οργανωμένου εργατικού κινήματος– προσπαθώντας να δημιουργήσει δικές της «μη κυβερνητικές οργανώσεις». Όχι τυχαία, η ίδια η δομή της Παγκόσμιας Τράπεζας δεν διαθέτει ιδιαίτερα δημοκρατικά χαρακτηριστικά, σε πλήρη αντίθεση με τη δημοκρατικότερη δομή της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σήμερα, στο διεθνές επίπεδο, η συζήτηση για τη διαμόρφωση κοινωνικών πολιτικών προσδιορίζεται από δύο ακραίες στρατηγικές. Η πρώτη, η οποία μάλιστα παρουσιάζεται και ως ακραιφνή υποστηρίκτρια της παγκοσμιοποίησης επιμένει να παρουσιάζει τη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης ως κάτι το μοιραίο, ως μια φυσική δύναμη στην οποία οι κυβερνήσεις το μόνο που μπορούν να κάνουν είναι να υποκύψουν. Είναι μια ιδιαίτερα οικονομίστικη, νεοφιλελεύθερης έμπνευσης στρατηγική, η οποία σε τελική ανάλυση αυτό που προσπαθεί να επιτύχει είναι το τέλος της πολιτικής, και την εξάλειψη των πολιτικών συγκρούσεων (Yeates, 2002, Γκρέι, 2004). Η δεύτερη, βασιζόμενη στις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης, προσπαθεί με ρυθμιστικές παρεμβάσεις να συγκρατήσει τα επίπεδα της κοινωνικής προστασίας (Σακελλαρόπουλος, 2001:14-15) ή ακόμα και να τα αναβαθμίσει. Η Παγκόσμια Τράπεζα (ΠΤ) από τη μια και η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ) μαζί με την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) από την άλλη, αποτελούν αντιπροσωπευτικά παραδείγματα των δύο αυτών ακραίων στρατηγικών. Χαρακτηριστικές είναι άλλωστε και οι θέσεις τους για την κοινωνική προστασία. Η Παγκόσμια Τράπεζα μέσα από το κείμενό της *Στρατηγική του Τομέα Κοινωνικής Προστασίας: Από τα δίκτυα ασφάλειας στο εφελτήριο* (*Social Protection Sector Strategy:*

From Safety Net to Springboard) προτείνει βασικά την κατάργηση της κοινωνικής πολιτικής, σε αντίθεση με τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας που επιδιώκει την επέκταση των θεσμών κοινωνικής προστασίας έτσι ώστε να καλύπτονται από αυτούς όλοι οι άνθρωποι, ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει θέσει ως στόχο τη διατήρηση του Ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί μια ιδιαίτερη περίπτωση. Όντας μια ένωση κρατών με ιδιαίτερα ανεπτυγμένους θεσμούς κοινωνικής προστασίας, παρουσιάζει μια σειρά από ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Από τη μία εμμένει στη διατήρηση του Ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, βασικό στοιχείο του οποίου είναι η αλληλεγγύη (CEC,1992) από την άλλη ωστόσο φαίνεται να υιοθετεί στοιχεία τόσο από την προσέγγιση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας όσο και της Παγκόσμιας Τράπεζας. Ωστόσο, αναμφισβήτητα, παρουσιάζεται με ένα πολύ πιο κοινωνικό πρόσωπο από την τελευταία, ενώ οι προσεγγίσεις της στα ζητήματα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού εμπεριέχουν προτάσεις οι οποίες βρίσκονται εκτός του πλαισίου προσέγγισης της ΠΤ, όπως το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.

3. Εννοιολογικά ζητήματα: από την φτώχεια στον κοινωνικό αποκλεισμό

3.1 Ο λόγος περί φτώχειας

Η φτώχεια αποτελεί αναπόσπαστο συστατικό της πλειονότητας των κοινωνιών. Έχει συνοδεύσει τις ανθρώπινες κοινωνίες στην εξέλιξή τους από αρχαιοτάτων χρόνων και, ακόμα και σήμερα, συνοδεύει τόσο τις ανεπτυγμένες κοινωνίες της ευημερίας όσο και τις κοινωνίες των «αναπτυσσόμενων» χωρών.

Στο δυτικό κόσμο, θεωρήθηκε ότι η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας και η επίτευξη των ραγδαίων ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης θα εξάλειφαν τη φτώχεια. Οι Σκανδιναβικές χώρες προσέγγισαν ιδιαίτερα στην επίτευξη αυτού του στόχου, με την ευρεία ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους. Οι υπόλοιπες δυτικές κοινωνίες μολονότι πλησίασαν κοντά σε αυτό το στόχο, δεν κατάφεραν να υλοποιήσουν το όνειρο του κόσμου χωρίς φτώχεια αφού ακόμα και σε αυτές σύμφωνα με την τελευταία έκθεση EU-SILC το επίπεδο φτώχειας στην ΕΕ-25 το 2004 φθάνει το 16%. Η εικόνα της φτώχειας είναι πολύ πιο προβληματική σε παγκόσμιο επίπεδο.

Πίνακας 1: Παγκόσμια ποσοστά φτώχειας (και Κίνα-Ινδία)				
	Ποσοστό φτώχειας (ποσοστό όσων ζουν με λιγότερο από \$1 ημερησίως)			
Περιοχή-χώρα	1981	1990	1996	2001
Κόσμος	40	28	23	21
Ανατολική Ασία-Ειρηνικός	58	30	17	15
Ευρώπη και Κεντρική Ασία	1	1	4	4
Λατινική Αμερική και Καραϊβική	10	11	11	10
Μέση Ανατολή και Βόρειος Αφρική	5	2	2	2
Νότια Ασία	52	41	37	31
Υποσαχάρια Αφρική	42	45	46	47
Κίνα	64	33	17	17
Ινδία	54	42	42	35

Πηγή: United Nations. *The Inequality Predicament*, 2005, σελ. 52.

Η φτώχεια δημιουργεί ένα αίσθημα δυσφορίας αναφορικά με την εικόνα που τρέφουν οι δυτικές κοινωνίες για τον εαυτό τους και αυτό γιατί έρχεται σε αντίθεση με τις βαθύτερες ιδεολογικές συνιστώσες τους. Από τη μια ο αγγλικός φιλελευθερισμός, γνωστός και ως οικονομικός φιλελευθερισμός, διακήρυττε, όπως τονίζει ο Μπένθαμ, ότι ο «σκοπός της νομοθεσίας [μπορεί] να χωριστεί σε τέσσερις επιμέρους σκοπούς: ‘την εξασφάλιση της αυτοσυντήρησης’ τη δημιουργία αφθονίας’ την υποστήριξη της ισότητας’ τη διατήρηση της ασφάλειας’» (Μακφέρσον, 1994:46). Αυτή την άποψη ήρθε να συμπληρώσει ο Τ.Σ. Μιλ δηλώνοντας ότι η μέγιστη ευτυχία μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της *ενθάρρυνσης* της αυτοανάπτυξης των ατόμων, καθιστώντας έτσι το κράτος φορέα παροχής αυτών των μέσων – μια άποψη που είναι φυσικό επακόλουθο των απόψεων του Μπένθαμ (Μακφέρσον, 1994:82). Είναι σαφές λοιπόν, ότι σύμφωνα με αυτή τη φιλοσοφική αντίληψη, και με την παραδοχή ότι πηγή του πλούτου είναι η ανθρώπινη εργασία, υπάρχει μόνο μια «περιπτωσιακή» θέση για τη φτώχεια, η οποία είναι αποτέλεσμα οκνηρίας. Περιπτωσιακή, με την έννοια ότι δεν μπορεί να καθορίζει τη θέση ενός μεγάλου μέρους του πληθυσμού, αλλά μόνον μειοψηφικών και ατομικών περιπτώσεων. Όταν η φτώχεια ξεπερνά συγκεκριμένα επίπεδα, το φιλοσοφικό σύστημα, ένα από τα θεμέλια του οποίου είναι η ισότητα, αρχίζει να αντιμετωπίζει προβλήματα.

Η δεύτερη μεγάλη παράδοση του φιλελευθερισμού, η παράδοση της Γαλλικής Επανάστασης, με το σύνθημά της «Ελευθερία, Ισότητα, Αδελφότητα», έθετε ρητά το ζήτημα της κοινωνικής αλληλεγγύης, εφόσον όλοι οι πολίτες ήταν μέλη του ίδιου κοινωνικού συνόλου και όλοι τους είχαν δικαίωμα σε μια αξιοπρεπή ζωή. «Η πολιτική τάξη», δήλωνε ο Ταρζέ, «οφείλει σε κάθε άνθρωπο τα μέσα της επιβίωσής του, είτε μέσω της ιδιοκτησίας, είτε μέσω της εργασίας, είτε με τη βοήθεια από τους ομοίους του» (Ροζανβαλόν, 2003:174). Κατέστησε έτσι το φαινόμενο της φτώχειας *πρόβλημα του ίδιου του πολιτικού σώματος*, της ορθής ή προβληματικής λειτουργίας του. Το πολιτικό σώμα, δηλαδή η ίδια η πολιτεία, έχει καθήκον να εξαλείψει αυτό το φαινόμενο. Η εμφάνιση του φαινομένου σε μαζικό επίπεδο παρουσιάζεται ως βόμβα στα θεμέλια της πολιτείας και στις αρχές της. Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι ακριβώς λόγω του γεγονότος ότι η ευρύτητα του φαινομένου της φτώχειας καθιστά υπόλογο το ίδιο το πολιτικό σώμα, η γαλλική εκδοχή του φιλελευθερισμού καθίσταται πιο ριζοσπαστική, αφού υποχρεώνει το συγκεκριμένο πολιτικό σώμα να προχωρήσει άμεσα σε δράσεις καταπολέμησης της φτώχειας για να καταστήσει αρραγή την ενότητά του. Ίσως όχι τυχαία, όπως θα

καταδειχθεί στην ανάλυση του επιχειρήματος της μελέτης παρακάτω, η Γαλλία είναι η πρώτη χώρα στην οποία εμφανίζεται για πρώτη φορά η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού με έμφαση στην αδυναμία άσκησης των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Η πλήρης ανάπτυξη αυτών των ιδεών μέσα στο κοινωνικό γίγνεσθαι λαμβάνει χώρα μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Τότε φθάνει στην ολοκλήρωσή του το *εθνικό κεϋνσιανό κράτος πρόνοιας*. *Εθνικό*, γιατί κάθε μέλος της εθνικής κοινότητας απολάμβανε αντίστοιχα δικαιώματα αλλά και γιατί η οικονομική πολιτική διαδραματιζόταν στα όρια του έθνους (Σακελλαρόπουλος, 2001:18). *Κεϋνσιανό*, γιατί κεντρικά στοιχεία της οικονομικής πολιτικής αναδεικνύονται η διαχείριση της ζήτησης και η κρατική παρέμβαση. *Πρόνοιας* γιατί η επίτευξη μιας αξιοπρεπούς ζωής για όλους καθίσταται βασικός στόχος αυτού του κράτους (Jessop, 1999). *Κράτος*, γιατί όπως απέδειξε η ίδια η ιστορία μόνο αυτό αποτελεί τον ύστατο εγγυητή των αρχών που πρέσβευαν οι τρεις ιδεολογίες που γεννήθηκαν με την νεωτερικότητα –συντηρητισμός, φιλελευθερισμός, σοσιαλισμός (Wallerstein, 1995: 81-85).

Καθοριστικό εργαλείο για την επίτευξη των παραπάνω αρχών αποτελεί η δημιουργία και η επέκταση της κοινωνικής πολιτικής. Αυτή συνιστά αναπόσπαστο στοιχείο του κράτους πρόνοιας. Δύο είναι τα κρίσιμα στοιχεία που καθορίζουν την έννοια της κοινωνικής πολιτικής. Πρώτον, η αντιμετώπιση των κινδύνων που αναδύονται όταν η μισθωτή εργασία καθίσταται ο μοναδικός εισοδηματικός πόρος των ατόμων. Δεύτερον, η κοινωνική αλληλεγγύη, η οποία εκφράζεται μέσα από τις προνοιακές παροχές και γενικότερα την αναδιανομή του εισοδήματος μέσα από τις ασφαλιστικές αλλά και μέσα από τις μη ανταποδοτικές παροχές (Σακελλαρόπουλος, 1999: 26-31).

Η χρυσή εποχή του κράτους πρόνοιας ήταν μια εποχή η οποία θεωρούσε ότι θα εξαλείψει την φτώχεια. Το κύριο μέσο για την επίτευξη αυτού του στόχου ήταν η πλήρης απασχόληση και ένας μισθός που αντιστοιχούσε στη δυνατότητα του άνδρα-κουβαλητή της οικογένειας να συντηρήσει ολόκληρη την οικογένεια του. Τις ειδικές περιπτώσεις ένδειας λόγω φυσικών ή πνευματικών ανικανοτήτων ερχόταν να καλύψει – περιπτώσιολογικά– η πρόνοια. Εκείνη την εποχή ήταν γενικώς αποδεκτό ότι η συνεχής ανάπτυξη και η «στάρδην διαρροή» πόρων προς τις κατώτερες τάξεις θα εξάλειφε σταδιακά το πρόβλημα της φτώχειας. Θεωρείτο ότι με την επίτευξη της πλήρους απασχόλησης ο καθένας, μέσω της εργασίας του, θα είχε τη δυνατότητα να ξεφύγει από τη φτώχεια (Haveman, 2000).

Η φτώχεια οριζόταν ως ένα στατικό φαινόμενο που είχε περισσότερο να κάνει με την θέση που κατείχε κάποιος. Ήταν μια κατάσταση κατά την οποία κάποιος στερείται ένα σύννηθες ή κοινωνικά αποδεκτό εισόδημα ή αδυνατούσε να κατέχει ένα κοινωνικά αποδεκτό ελάχιστο επίπεδο υλικών αγαθών (Kanbur, 1999:3. Ravend, 2001:50). Αυτός ο ορισμός εμπεριέχει δύο σημαντικές ιδέες. Πρώτον, εμπεριέχει μια αντίληψη που προσδίδει στην έννοια της φτώχειας μια στατική διάσταση: την επικέντρωση σε ζητήματα εισοδήματος, που οδήγησε βέβαια στην ιδέα ότι η εξάλειψη της φτώχειας βρίσκεται στον πυρήνα των οικονομικών της ανάπτυξης όπως προαναφέρθηκε. Δεύτερον, τη σχετικότητα της κατάστασης της φτώχειας, αφού αυτή ορίζεται με βάση το κοινωνικά αποδεκτό επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης της αντίστοιχης κοινωνίας. Όπως και να έχει, ο ορισμός αυτός εμπνέεται υπέρμετρα από τις ιδέες του οικονομικού φιλελευθερισμού, αφού η φτώχεια είναι αποτέλεσμα της μη εργασίας κάποιου. Η άρνηση κάποιου προς εργασία σημαίνει ότι αυτός φέρει κάποιες «ιδιότητες» που πρέπει να μελετηθούν. Γι' αυτό άλλωστε και ο μεγάλος όγκος των ερευνών για να «διασαφηνιστούν» τα χαρακτηριστικά των φτωχών.

3.2 Ο λόγος περί κοινωνικού αποκλεισμού

Από τη δεκαετία του 1970 και έπειτα, στη Δύση, αλλάζει τόσο ο λόγος περί φτώχειας όσο και η δομή της ίδιας της φτώχειας. Από τη μεριά του νεοφιλελευθερισμού, αλλά και μερίδων της αριστεράς, έχουμε την επίθεση ενάντια στο κοινωνικό κράτος, με ιδιαίτερη επικέντρωση στο ζήτημα των «εξαρτήσεων» που θεωρείται ότι δημιουργεί, καθώς και της κατάλυσης της αυτονομίας του ατόμου και την είσοδό του στην προσωπική ζωή των πολιτών (Pierson, 1998:38-42,50-59,71-79, George, 1994:15-35,102-160, Στασινοπούλου, 1997: 82-84, 105-112). Την ίδια ώρα που οι υποστηρικτές της μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους επικεντρώνουν στο ζήτημα της «εξάρτησης» των φτωχών, παραμένουν στο περιθώριο των μελετών και των προτάσεων πολιτικής οι πιο δραματικές εξελίξεις των τελευταίων ετών, όπως η ραγδαία αύξηση των κοινωνικών ανισοτήτων, οι εργαζόμενοι που λαμβάνουν μισθούς φτώχειας και η στασιμότητα των εισοδημάτων μερίδων των μεσαίων τάξεων. Επίσης, ο νεοφιλελεύθερος λόγος αλλά και το γεγονός ότι η σοσιαλδημοκρατία υιοθετεί πλήρως το πλαίσιο της επιχειρηματολογίας των νεοφιλελευθέρων οδήγησαν στην παράβλεψη του γεγονότος ότι όλη η συζήτηση

περί «μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους» όχι μόνο δεν είχε καμιά σχέση με την καταπολέμηση της φτώχειας αλλά αντίθετα οδήγησε στην όξυνση του φαινομένου. Έτσι, η συζήτηση επικεντρωνόταν σε ζητήματα «συμπεριφοράς των φτωχών», «εξάρτησης», «παγίδες φτώχειας», καθώς και τη μελέτη της «κουλτούρας των φτωχών», της «συμπεριφοράς» τους και των «δημογραφικών χαρακτηριστικών» τους (O'Connor, 2000). Όχι τυχαία, και φυσικά κάτω από την επίδραση της ίδιας ιδεολογίας, παρόμοια είναι και η αντιμετώπιση των ανέργων. Η ευθύνη της ανεργίας φεύγει πλέον από την κοινωνία και μετατίθεται στο ίδιο το άτομο, με ό,τι αυτό συνεπάγεται στον τομέα της έρευνας και των προτεινόμενων πολιτικών (Χλέτσος, 1998).

Διακρίνονται δύο πηγές του όρου «κοινωνικός αποκλεισμός». Η μία ανάγεται στον Μαξ Βέμπερ, ο οποίος προσδιόρισε τον κοινωνικό αποκλεισμό ως εκείνη τη συμπεριφορά μιας ομάδας η οποία ως στόχο είχε τη διατήρηση των προνομίων της αλλά και τον αποκλεισμό άλλων από την απολαβή αυτών των προνομίων (Hills, 2002:1-2).

Η δεύτερη προέρχεται από τη Γαλλία. Κατ' αρχάς παρουσιάζεται σε ένα κείμενο που προερχόταν από ένα στέλεχος της δημόσιας διοίκησης, τον γενικό γραμματέα του υπουργείου Σχεδιασμού της Γαλλίας, Pierre Masse (Παπαδοπούλου, 2004:369). Διαμορφώθηκε ως έννοια από κοινωνιολόγους «που ανησυχούσαν για τους κοινωνικο-οικονομικούς μετασχηματισμούς κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980» (Bhalla, 2004:1). Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι από την σύλληψή του ο όρος αναφερόταν σε άτομα τα οποία αδυνατούσαν να αποκομίσουν τους καρπούς της οικονομικής ανάπτυξης και παρέμεναν στο περιθώριο της κοινωνίας (Παπαδοπούλου, όπ.παρ.).

Ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά του νέου ορισμού της φτώχειας είναι η διεύρυνσή του πέρα από ζητήματα εισοδήματος και κατοχής υλικών αγαθών. Την δεκαετία του 1980 εισάγονται πλέον ζητήματα όπως η μακροβιότητα, η υγεία, ο αλφαριθμητισμός, η πολιτική συμμετοχή, η άσκηση δικαιωμάτων (Abrahamson, 1997, Saraceno, 1997). Η διεύρυνση του περιεχομένου του όρου της φτώχειας, παράλληλα με μια σειρά από εξελίξεις που επιτείνουν το πρόβλημα της φτώχειας αλλά και αλλάζουν την υφή της, οδηγεί στη δεκαετία του 1990 στην επικράτηση του όρου κοινωνικός αποκλεισμός, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν είναι αρκετοί οι μελετητές που θεωρούν ότι φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός αποτελούν δύο διαφορετικά αν και αλληλοεπηρεαζόμενα φαινόμενα (Atkinson, 1998).

Η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού δεν αναφέρεται απλώς σε μια περιγραφή μιας κατάστασης όπου χαρακτηρίζεται από τη μειονεξία και τις αρνητικές επιπτώσεις διαφόρων καταστάσεων του βίου. Αναφέρεται επίσης σε μια διαδικασία μέσω της οποίας τα μέλη μιας κοινωνίας αποστασιοποιούνται από αυτήν, ή καλύτερα, αντιμετωπίζουν εμπόδια στην προσπάθειά τους να καρπωθούν τα οφέλη που απορρέουν από τη συμμετοχή σε μια σύγχρονη κοινωνία. Υπό αυτή την έννοια το πρόβλημα της φτώχειας αναδιατυπώνεται με νέους όρους. Ο Room διακρίνει πέντε μεταστροφές στην αναδιατύπωση του προβλήματος:

1. Από την οικονομική μειονεξία λαμβάνει χώρα η μεταστροφή σε αναφορές για πολυδιάστατη μειονεξία.
2. Από τη στατική ανάλυση της φτώχειας, υπάρχει πλέον η ενασχόληση με την δυναμική ανάλυση και του τρόπου με τον οποίο οι άνθρωποι περνούν στην κατάσταση του κοινωνικού αποκλεισμού.
3. Από την εστίαση στους πόρους του ατόμου/νοικοκυριού λαμβάνεται υπ' όψιν η συμπερίληψη των πόρων της κοινότητας.
4. Από τις διανεμητικές γίνεται αναφορά στις σχεσιακές διαστάσεις της διαστρωμάτωσης και της μειονεξίας.
5. Από ένα συνεχές της ανισότητας γίνεται λόγος πλέον για μια καταστροφική ρήξη (Room, 1999α).

Συνεπώς, στα συμβατικά ζητήματα όπως η οικονομική φτώχεια, η χαμηλής ποιότητας στέγαση, προστίθενται μια σειρά καινούργιων, όπως η έλλειψη δεξιοτήτων, η στερημένη εφηβεία, η κακή υγεία, η εκπαιδευτική αποτυχία, η αδυναμία άσκησης θεμελιωδών κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων (Τσιάκαλος,1999, Duffy,1999), η αδυναμία πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες όπως οι συγκοινωνίες και οι πιστωτικές υπηρεσίες (Barry,2002).

Οι πολλαπλοί παράγοντες που επιδρούν και ωθούν τα άτομα στον κοινωνικό αποκλεισμό επιτείνοντας τη μειονεκτική θέση στην οποία βρίσκονται κοινωνικά μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως ακολούθως. Κατ' αρχάς διακρίνονται σε φυσικούς παράγοντες, όπως για παράδειγμα η αναπηρία ή η αδυναμία που επέρχεται όταν κανείς φθάσει σε προχωρημένη ηλικία. Κάποιοι άλλοι παράγοντες αναφέρονται στην ιδιότητα του ανήκειν σε ιδιαίτερα ευπαθείς ομάδες, όπως οι νέοι και οι γυναίκες. Ενίοτε αυτοί οι παράγοντες

σχετίζονται με την εντοπιότητα, την ιδιότητα δηλαδή του ανήκειν σε μια περιοχή που χαρακτηρίζεται ως υποβαθμισμένη, πράγμα που συνεπάγεται την αδυναμία πρόσβασης σε διάφορες υπηρεσίες. Τέλος, σημαντικότετος παράγων, σε μια κοινωνία όπου η ανανέωση της γνώσης και των προϊόντων είναι καταγιγιστική, είναι η δυνατότητα των ανθρώπων να καλλιεργούν τις δεξιότητές τους έτσι ώστε να έχουν την δυνατότητα να ανταποκριθούν στις συνεχώς ανανεούμενες ανάγκες της παραγωγικής διαδικασίας αλλά και της κοινωνικής δράσης. Τέλος, έχουν να κάνουν με την δυνατότητα πρόσβασης στην αγορά εργασίας. Εν κατακλείδι, λοιπόν, ο κοινωνικός αποκλεισμός αναφέρεται στην αδυναμία να εξασκήσει κάποιος –ή μια συγκεκριμένη ομάδα ατόμων– τα πολιτικά, τα οικονομικά και τα κοινωνικά του δικαιώματα.

Αυτό ωστόσο που αναδεικνύει η σύγχρονη έρευνα περί κοινωνικού αποκλεισμού είναι κάτι ακόμα πιο συνταρακτικό: το γεγονός ότι οι ανώτερες μεσαίες τάξεις και οι ανώτερες τάξεις επιζητούν πλέον να διαχωρίσουν εαυτούς από το υπόλοιπο της κοινωνίας και να αποτρέψουν τους άλλους από το να συμμετέχουν στο νέο κοινωνικό πλούτο που δημιουργείται αλλά και στο πολιτικό γίνεσθαι. Ο κοινωνικός αποκλεισμός συνιστά λοιπόν αποτέλεσμα της πολιτικής βούλησης και της υιοθέτησης αντίστοιχων πολιτικών μέτρων συγκεκριμένων ισχυρών ομάδων (Barry, 2002, Μπάουμαν, 2004).

Υπάρχει επίσης ένα κύριο χαρακτηριστικό το οποίο επιτρέπει την αναφορά στον κοινωνικό αποκλεισμό ως νέο φαινόμενο. Αυτό είναι το γεγονός ότι μετά από την δεκαετία του 1970 αλλάζει η στάση των ελίτ και διαρρηγνύεται η μεταπολεμική συναίνεση, το μεταπολεμικό κοινωνικό συμβόλαιο. Αυτό συμβαδίζει με ριζικές αλλαγές τόσο στον τομέα της παραγωγής όσο και στον τομέα της κουλτούρας. Τέσσερις είναι οι κύριες κοινωνικές εξελίξεις που οδήγησαν στην αλλαγή των κοινωνικών στάσεων και των πολιτικών συμμαχιών:

- 1) Η προαναφερόμενη κυριαρχία της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας, που δεν σήμαινε τίποτε άλλο παρά την προσπάθεια απαξίωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων και την επαναφορά της «λογικής της οικονομίας» ως το κύριο μέτρο για τη λήψη αποφάσεων για την κοινωνία. Αυτό βέβαια είχε πολλαπλές συνέπειες σε όλα τα επίπεδα του κοινωνικού γίνεσθαι.
- 2) Η πρώτη και κύρια συνέπεια, και δεύτερη κατά σειρά κοινωνική εξέλιξη, είναι η διάρρηξη της σχέσης μεταξύ της οικονομικής μεγέθυνσης και της μείωσης της φτώχειας. Για πρώτη φορά μεταπολεμικά (και για τις ΗΠΑ για πρώτη φορά από

τις αρχές του εικοστού αιώνα) οι ελίτ όχι μόνο αρνούνται να μοιραστούν τα αγαθά της μεγέθυνσης με τις κατώτερες τάξεις αλλά προσπαθούν και να υπονομεύσουν τη θέση των τελευταίων (Μπάουμαν, 2004, Lasch, 1996:25-49, Gorz, 2004). Η νέα καταναλωτική κουλτούρα που δημιουργείται και ο θάνατος της ηθικής της εργασίας σημαίνει ότι κοινωνικά, αυτό που καθορίζει πλέον την ταυτότητα ενός προσώπου είναι η αγοραστική του δύναμη. Η ηθική της εργασίας, η οποία δρούσε ως ένας διαταξικός εξισωτικός παράγοντας, αντικαθίσταται από την αισθητική του καταναλωτή, τη νέα μορφή ταυτότητας και συμπεριφοράς που καθορίζει την κοινωνική θέση του ατόμου, που αφ' εαυτής δημιουργεί καινούργιες διακρίσεις και αποκλεισμούς.

- 3) Οι ελίτ αλλά και μια μερίδα των μεσαίων τάξεων αρνείται πλέον τις δημόσιες υπηρεσίες και προχωρεί, ταξικά, σε μια ατομική και μέσω της αγοράς ικανοποίηση των αναγκών τους. Οι συνέπειες είναι σαρωτικές. Υποβάθμιση των δημόσιων υπηρεσιών, διάλυση του δημόσιου εκπαιδευτικού συστήματος, κατακυριεύση από βίαιες συμπεριφορές των δημόσιων κοινών χώρων, αποδιάρθρωση των δημοσίων συστημάτων υγείας (Barry, 2002:13-29). Η αύξηση του κόστους του επιπέδου ζωής, και η υιοθέτηση όλο και πιο δαπανηρών τρόπων ζωής ως κυρίαρχο πρότυπο σήμερα, καθιστά φυσικά όλο και πιο δυσχερή τη θέση των κατώτερων τάξεων και των φτωχότερων μερίδων του πληθυσμού (Ερενράιχ, 2004).
- 4) Οι εξελίξεις στην παραγωγή είναι επίσης ένας σημαντικός παράγοντας επίταξης του κοινωνικού αποκλεισμού. Ο νέος μετα-φορντικός τρόπος παραγωγής και ο επανασχεδιασμός των επιχειρήσεων έχει ως αποτέλεσμα μια μορφή ανάπτυξης που μειώνει αντί να αυξάνει τις θέσεις εργασίας με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τις δυνατότητες των κατωτέρων τάξεων σε μια αξιοπρεπή εργασία και έναν μισθό που να τους διασφαλίζει μια αξιοπρεπή ζωή. Η επίμονη και μακροχρόνια ανεργία, η απαξίωση των δεξιοτήτων των εργαζομένων, δημιουργούν καινούργιες ανάγκες για επαγγελματική κατάρτιση και δια βίου μάθηση την ίδια στιγμή που οι εργοδότες αλλά και το κράτος περιορίζουν τις δαπάνες σε εκπαίδευση και κατάρτιση και προσπαθούν να επιρρίψουν το βάρος του κόστους στους ίδιους τους εργαζόμενους. Οι επισφαλείς νέοι τρόποι εργασίας (μερική ή προσωρινή απασχόληση, κατ' αποκοπή, εργασία στο σπίτι, κ.ά) είναι επίσης

κάποια από τα νέα φαινόμενα στο χώρο της παραγωγής που επιτείνουν τα φαινόμενα του κοινωνικού αποκλεισμού (Amin, 1994, Rifkin, 1996).

Όλες αυτές οι αλλαγές έχουν προκαλέσει μια ευρεία συζήτηση για την ανάγκη νέων μέτρων που επεκτείνουν την κοινωνική προστασία στις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Ιδιαίτερα η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει προτείνει μια σειρά από μέτρα με επικέντρωση στη διασφάλιση και πάλι της πλήρους απασχόλησης, μέτρα που κυμαίνονται από την κατάρτιση και την δια βίου μάθηση, την προώθηση των μικρών επιχειρήσεων και της αυτοαπασχόλησης έως την υιοθέτηση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ως ένα δίκτυ ασφαλείας (Κοντιάδης, 2001:89-108, Αμίτσης, 2001, Geyer, 2000).

Η αναφορά στον προβληματισμό που έχει αναπτυχθεί γύρω από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό ήταν εκτενής για τρεις λόγους. Πρώτον, η Παγκόσμια Τράπεζα, η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας και φυσικά η Ευρωπαϊκή Ένωση –για την οποία μπορεί να προβληθεί ο ισχυρισμός ότι αποτελεί το κέντρο του προβληματισμού– κυριαρχούνται σε μεγάλο βαθμό από τις ανεπτυγμένες χώρες και, συνεπώς, ο προβληματισμός, τόσο σε ακαδημαϊκό-μελετητικό επίπεδο όσο και σε πολιτικό, που αναπτύσσεται σε αυτές τις χώρες έχει τεράστια επίδραση στον τρόπο με τον οποίο αυτοί οι οργανισμοί θεωρούν τα διάφορα προβλήματα σε παγκόσμιο επίπεδο –και συνεπώς και στα μέτρα που προτείνουν για την αντιμετώπιση των προβλημάτων. Από τους τρεις οργανισμούς, ιδιαίτερα βαρύνοντα ρόλο σε αυτές τις συζητήσεις έχει η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία πολλές φορές καθορίζει αποφασιστικά τις κατευθύνσεις που αυτές παίρνουν. Δεύτερον, η διαφώτιση των αιτιών που οδηγούν στη φτώχεια στις ανεπτυγμένες χώρες, πιθανόν να δύναται να διασαφηνίσει τα αίτια για την ύπαρξη της φτώχειας στις αναπτυσσόμενες. Τρίτον, τα μέτρα που έχουν ληφθεί στις ανεπτυγμένες χώρες προσφέρουν ιδέες και πολιτικές και προσδιορίζουν τις κατευθύνσεις για την αντιμετώπιση παρομοίων φαινομένων στον υπόλοιπο κόσμο.

Συνεπώς, η μια παράμετρος σύγκρισης των πολιτικών που προτείνονται από τους τρεις οργανισμούς αναφέρεται στη διάκριση της προσέγγισής τους μεταξύ της έννοιας της φτώχειας με καθαρά εισοδηματικά κριτήρια και άρα και με μια πιο περιορισμένη αντίληψη της δράσης της κοινωνικής πολιτικής ή με την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού όπου το εύρος των δράσεων που απαιτείται για την καταπολέμησή του

απαιτεί δράσεις από δομές που είναι πολύ πιο ευρείες και περιλαμβάνουν τομείς πέραν της παραδοσιακής έννοιας της κοινωνικής προστασίας.

4. Η Παγκόσμια Τράπεζα και οι προτάσεις της

4.1 Το ιστορικό υπόβαθρο για τη δημιουργία της Παγκόσμιας Τράπεζας

Η Παγκόσμια Τράπεζα αποτελεί δημιούργημα της μεταπολεμικής τάξης πραγμάτων. Αποτελεί έναν θεσμό κατ' εξοχήν αγγλοσαξωνικής έμπνευσης και κυρίως αμερικανικής. Ο πρώτος που αναφέρθηκε στην ανάγκη ύπαρξης ενός «ταμείου σταθεροποίησης» και μιας τράπεζας «για την ανοικοδόμηση και την ανάπτυξη», ήδη από το 1941, ήταν ο Αμερικάνος οικονομολόγος Χάρντ Ντέξτερ Γουάιτ. Παρόμοιες ιδέες ανέπτυξε κατά τη διάρκεια του πολέμου και ο Τζον Μείναρτ Κέινς (Caulfield, 1996:40-41, Helleiner, 2001).

Αρχικά, ο ρόλος της Παγκόσμιας Τράπεζας δεν ήταν απόλυτα προσδιορισμένος (Gavin, 1995). Υποτίθεται ότι θα παρείχε «μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση για παραγωγικά έργα, αρχικά κυρίως για τους σκοπούς της [μεταπολεμικής] ανοικοδόμησης» (Kueger, 1998). Ωστόσο, πολύ γρήγορα η απροθυμία των δυτικών δυνάμεων να συνάψουν δάνεια και να χρεωθούν, καθώς και ο όγκος της οικονομικής βοήθειας που διοχετεύτηκε μέσω του Σχεδίου Μάρσαλ περιόρισε κατά πολύ αυτό τον ρόλο της Τράπεζας.

Η Παγκόσμια Τράπεζα προώθησε με ιδιαίτερο ζήλο τα συμφέροντα των Ηνωμένων Πολιτειών. Την δεκαετία του 1960, ένας από τους όρους που έθεσε η Τράπεζα ήταν ο δανεισμός σε συνάλλαγμα (δηλαδή σε δολάρια) και η αποπληρωμή των χρεών στο ίδιο νόμισμα. Στα τέλη της δεκαετίας του 1960 το οικονομικό πλεονέκτημα των ΗΠΑ είχε σε μεγάλο βαθμό χαθεί λόγω της ανάδυσης της Δυτικής Ευρώπης, της Ιαπωνίας αλλά και του ανατολικού μπλοκ. Ωστόσο η αύξηση των κυκλοφορούντων δολαρίων ευνόησε τις ΗΠΑ παρ' όλη την πετρελαϊκή κρίση. Αυτά τα δολάρια οδηγήθηκαν προς τις αναπτυσσόμενες χώρες ως δάνεια. Με το πέρασμα του χρόνου αυτά τα δάνεια κατέστησαν τα κράτη που τα έλαβαν πολύ πιο υποταγμένα στην ισχύ και την κυριαρχία των κυβερνήσεων που παρείχαν τα κεφάλαια, των τραπεζών καθώς και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Παγκόσμιας Τράπεζας (Hopkins, 1998:13).

Όχι τυχαία λοιπόν, ο Τζόσεφ Στίγκλιτς, επικεφαλής οικονομολόγος της Τράπεζας για την περίοδο 1997-1999, δηλώνει emphatically ότι «Οι αποφάσεις [στο ΔΝΤ και την ΠΤ] λαμβάνονταν με βάση ένα μάλλον περίεργο μείγμα ιδεολογίας και κακών οικονομικών... Δεν υπολογίζονταν οι συνέπειες που θα είχαν οι προτεινόμενες πολιτικές στους λαούς, πώς θα επηρέαζαν τη φτώχεια» (Stiglitz, 2003:26).

Ας σημειωθεί εδώ, ότι όπως διαφαίνεται και από τις πολιτικές άλλων διεθνών οργανισμών –φυσικά η αναφορά είναι για οργανισμούς που δημιουργήθηκαν έτσι ώστε να μην υπάγονται στην εποπτεία των Ηνωμένων Εθνών και άρα να μην ελέγχονται δημοκρατικά από όλες τις χώρες του πλανήτη– οι ελίτ, στο βαθμό που ξεφεύγουν από τον δημοκρατικό έλεγχο στον οποίο υπόκεινται εντός των εθνικών συνόρων, υιοθετούν μια άκρατη νεοφιλελεύθερη πολιτική. Η ίδια η διεύρυνση του ρόλου των οικονομικών διεθνών οργανισμών του Μπρέτον Γουντς, σε αντίθεση με τον ΟΗΕ, αποτέλεσε άλλωστε μια βάση για την προώθηση της κυριαρχίας της νεοφιλελεύθερης αντίληψης στην οικονομική και κοινωνική πολιτική σε παγκόσμιο και εθνικό επίπεδο.

Η Παγκόσμια Τράπεζα ξεκίνησε τη λειτουργία της με τη χρηματοδότηση προγραμμάτων και έργων υποδομής. Αποτελούσε πάντοτε μια απαράβατη ιδεολογική αρχή της Τράπεζας ότι οι «σύγχρονες υποδομές είναι η βάση από την οποία εξαρτάται όλη η οικονομική ανάπτυξη» (Caufiled, 1996:62). Την πρώτη περίοδο λειτουργίας της η επέμβασή της στον καθορισμό της εσωτερικής οικονομικής πολιτικής ήταν περιορισμένη. Ο Γιουτζίν Μπλάκ, του οποίου η θητεία έληξε το 1963, μετέτρεψε την Παγκόσμια Τράπεζα σε διπλωμάτη, ακαδημαϊκό και ανεπίσημο φορέα σχεδιασμού οικονομικής πολιτικής για τον Τρίτο Κόσμο. Εφεξής, η Τράπεζα παρεμβαίνει αποφασιστικά και ποικιλοτρόπως στην οικονομική πολιτική όσων δανείζει.

Όσον αφορά τις πολιτικές που προκρίνει κατά περιόδους η Τράπεζα, σε γενικές γραμμές έχουν ως εξής: Την δεκαετία του 1960 δίνεται έμφαση στην υποστήριξη του ιδιωτικού τομέα. Την δεκαετία του 1970 η έμφαση μετατοπίζεται στην υποστήριξη της υπαίθρου και στις πληθυσμιακές πολιτικές. Τη δεκαετία του 1980 –όταν πια ο νεοφιλελευθερισμός αρχίζει να κυριαρχεί– αλλάζει ο προσανατολισμός. Πλέον ζητείται από όσους δανείζονται να προχωρήσουν σε διαρθρωτικές αλλαγές της οικονομίας τους. Από την δεκαετία του 1990 και έπειτα το μεγαλύτερο μέρος των δράσεων –σε επίπεδο εξαγγελιών τουλάχιστον– στρέφεται σε πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας. Ωστόσο στην πράξη, σύμφωνα με την ανάλυση που επιχειρήθηκε στη διάρκεια της παρούσης έρευνας μέσα στην Ετήσια Έκθεση του 2003, παρατηρήθηκε ότι τα προγράμματα που απευθύνονται αποκλειστικά στους φτωχούς ήταν περίπου 55 από σύνολο 335, δηλαδή 17% (World Bank, 2003β:141-177).

Η Παγκόσμια Τράπεζα εξασκεί την επιρροή της στις χώρες τις οποίες παρεμβαίνει μέσα από πολλούς μηχανισμούς. Ο πρώτος φυσικά είναι μέσω του δανεισμού και των

συνεπειών και των σχέσεων που αυτός δημιουργεί. Όπως σημειώνει ο Chossudovsky στο βιβλίο του «*Η παγκοσμιοποίηση της φτώχειας*» (*The Globalization of Poverty*), η Τράπεζα εμπλέκεται πολύ περισσότερο από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο στην υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που επιβάλλει στις δανειζόμενες χώρες. Αυτό το κατορθώνει μέσω αντιπροσωπειών της σε επίπεδο χώρας, μέσω των πολυάριθμων τεχνικών αποστολών και μέσω της παρουσίας της σε πολλά υπουργεία (υγείας, παιδείας, βιομηχανίας, γεωργίας, μεταφορών). Οι συμβουλευτικές της υπηρεσίες άπτονται πολυάριθμων τομέων της δημόσιας πολιτικής όπως η ιδιωτικοποίηση των κρατικών επιχειρήσεων, η δομή των δημόσιων επενδύσεων, η κατανομή των δημόσιων δαπανών (Chossudovsky, 1998:54).

Ωστόσο η επιρροή της Τράπεζας εξασκείται και μέσω άλλων λιγότερο γνωστών μηχανισμών. Η πρόσληψη προσωπικού από τον Τρίτο Κόσμο –το οποίο εννοείται ότι έχει εκπαιδευθεί σε δυτικά πανεπιστήμια– και αργότερα η τοποθέτησή του στον κρατικό μηχανισμό των οικείων χωρών τους, σε ομάδες μελέτης ή στον κρατικό μηχανισμό, δημιουργεί μια ομάδα ατόμων η οποία όχι μόνο αντιμετωπίζει με καχυποψία την τοπική γνώση για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αλλά, όπως έλεγε και ένας πρόεδρος της Τράπεζας, ο Γιουτζίν Μπλακ, διαμορφώνουν και μια νοοτροπία «αποστόλων της νέας ζωής... μιας μειονότητας [που πρέπει να πείσει] τους περισσότερους ανθρώπους [στον Τρίτο Κόσμο] που δεν θέλουν να εγκαταλείψουν τις παλιές συνήθειες και στάσεις και να εργαστούν υπέρ των νέων...» (Caufield, 1996:60-61).

Άλλοι τρόποι επιρροής της Τράπεζας είναι μέσω προγραμμάτων κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων, της χρηματοδότησης σπουδαστών από τον Τρίτο Κόσμο, καθώς και της προσφοράς μαθημάτων σε μεσαία στελέχη. Τέλος, η ετήσια έκθεση για την παγκόσμια ανάπτυξη που δημοσιεύει η Τράπεζα αποτελεί μια σταθερή αναφορά των κυβερνήσεων των αναπτυσσομένων χωρών για την διαμόρφωση των πολιτικών τους (Krueger, 1998).

4.2 Ο ρόλος και η δομή της Παγκόσμιας Τράπεζας

Ας δούμε ωστόσο πώς περιγράφει η ίδια η Τράπεζα τη σημερινή της δράση καθώς και τη δομή της¹.

¹ Βλέπε World Bank, *About Us*, <http://www.worldbank.org/about>.

Η Παγκόσμια Τράπεζα αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες πηγές αναπτυξιακής βοήθειας. Ιδρύθηκε το 1944 και είναι ένας από τρεις οργανισμούς του Μπρέτον-Γουντς, μαζί με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και τη Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου. Συνεργάζεται με τις κυβερνήσεις, τον ιδιωτικό τομέα ή τις μη κυβερνητικές οργανώσεις για την αντιμετώπιση αναγκών που έχουν να κάνουν με:

- Τις επενδύσεις στον ανθρώπινο παράγοντα, κυρίως στη βασική εκπαίδευση και την υγεία.
- Την αντιμετώπιση των παραγόντων που προκαλούν τη φτώχεια, τη χρηματοδότηση υποδομών για τους φτωχούς.
- Την ενίσχυση της ικανότητας των κυβερνήσεων στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών, καθώς και στη διαφάνεια των λειτουργιών τους και την αποτελεσματικότητά τους και τον αγώνα εναντίον της διαφθοράς.
- Την προστασία του περιβάλλοντος.
- Την υποστήριξη και την ενθάρρυνση της ανάπτυξης μέσω του ιδιωτικού τομέα.
- Την προώθηση των μεταρρυθμίσεων για τη δημιουργία ενός σταθερού μακροοικονομικού περιβάλλοντος που θα συμβάλλει στις επενδύσεις και στο μακροπρόθεσμο οικονομικό σχεδιασμό (World Bank, 2004).

Η αποστολή της Τράπεζας είναι ο περιορισμός της φτώχειας και η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης μέσω της βιώσιμης ανάπτυξης και τις επενδύσεις στον ανθρώπινο παράγοντα. Σκοπός της είναι να εντάξει τις αναπτυσσόμενες χώρες σε μια πορεία σταθερής, βιώσιμης και ισότιμης ανάπτυξης. Η Τράπεζα εστιάζει τις προσπάθειές της στους φτωχότερους ανθρώπους των φτωχότερων χωρών. Για να το επιτύχει αυτό διαμορφώνει στρατηγικές εναντίον της φτώχειας και προχωρεί σε παροχή δανείων για την υλοποίηση αυτών των στρατηγικών. Τα προγράμματά της δίνουν τη μέγιστη προτεραιότητα στη βιώσιμη, κοινωνική και ανθρώπινη ανάπτυξη, στην ικανή και αποτελεσματική οικονομική διαχείριση, ενώ τελευταία όλο και μεγαλύτερη έμφαση δίνεται στο ζήτημα της κοινωνικής ενσωμάτωσης, την ορθή διακυβέρνηση και τη διαμόρφωση κατάλληλων θεσμών. Το «όνειρό» της είναι ένας κόσμος ελεύθερος από τη φτώχεια.

Το επίσημο καταστατικό της σύστασης της Τράπεζας ωστόσο χρησιμοποιεί μια πολύ διαφορετική γλώσσα. Έτσι, στα Άρθρα Συμφωνίας της Διεθνούς Τράπεζας

Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης, όπως αποκαλείται το επίσημο καταστατικό της, και ιδιαίτερα στο άρθρο Ι, αναφέρονται τα εξής:

«Οι σκοποί της Τράπεζας είναι

(α) Να επιβληθεί στην ανοικοδόμηση και ανάπτυξη των εδαφικών επικρατειών των μελών της διευκολύνοντας τις επενδύσεις κεφαλαίων για παραγωγικούς σκοπούς... και ενθαρρύνοντας την ανάπτυξη παραγωγικών εγκαταστάσεων στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες.

(β) Να προωθήσει ιδιωτικές εξωτερικές επενδύσεις μέσω εγγυήσεων ή συμμετοχών σε δάνεια και άλλες επενδύσεις που γίνονται από ιδιώτες επενδυτές...

(γ) Να προωθήσει τη μακροπρόθεσμη ισόρροπη ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου και την διατήρηση ισορροπιών στο ισοζύγιο πληρωμών μέσω της ενθάρρυνσης διεθνών επενδύσεων για την ανάπτυξη των παραγωγικών πόρων των μελών, βοηθώντας τοιούτοτρόπως στην αύξηση της παραγωγικότητας, του επιπέδου διαβίωσης και των συνθηκών εργασίας στις εδαφικές επικρατείες τους.

(δ) Να ρυθμίσει τα δάνεια... έτσι ώστε να αντιμετωπίζονται κατά πρώτον τα πιο χρήσιμα και πιο επείγοντα προγράμματα, είτε μικρά είτε μεγάλα...»².

Η Παγκόσμια Τράπεζα αποτελείται βασικά από μια ομάδα πέντε οργανισμών που συνιστούν την Ομάδα της Παγκόσμιας Τράπεζας (World Bank Group). Η Ομάδα αποτελείται από τη Διεθνή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (International Bank for Reconstruction and Development), την Ένωση για τη Διεθνή Ανάπτυξη (International Development Association) –οι δύο αυτοί οργανισμοί συνιστούν μαζί αυτό που είναι γνωστό ως Παγκόσμια Τράπεζα– τη Διεθνή Χρηματοοικονομική Εταιρεία (International Finance Corporation), την Πολυμερή Υπηρεσία Εγγυήσεως Επενδύσεων (Multilateral Investment Guarantee Agency) και, τέλος, το Διεθνές Κέντρο Διευθέτησης Επενδυτικών Διαφορών (International Centre for Settlement of Investment Disputes).

Όπως έχουμε ήδη σημειώσει, οι προτεραιότητες της Τράπεζας έχουν αλλάξει δραματικά από τότε που ιδρύθηκε. Κάποια από τα ιδιαίτερα σημερινά χαρακτηριστικά που προκύπτουν από τις δράσεις της Τράπεζας είναι:

- Η Τράπεζα αποτελεί τον μεγαλύτερο εξωτερικό χρηματοδότη εκπαιδευτικών προγραμμάτων στον κόσμο. Σήμερα χρηματοδοτεί σε αυτό τον τομέα 153 προγράμματα σε 79 κράτη.

² Όπ.παρ.

- Η Τράπεζα αποτελεί τον μεγαλύτερο παγκοσμίως εξωτερικό χρηματοδότη στον αγώνα κατά του AIDS.
- Στον τομέα της υγείας επίσης η Τράπεζα είναι ο μεγαλύτερος εξωτερικός χρηματοδότης με προγράμματα σε πάνω από 70 χώρες.
- Είναι ένας από τους μεγαλύτερους χρηματοδότες σε περιβαλλοντικά προγράμματα.
- Η Παγκόσμια Τράπεζα αφουγκράζεται τις φωνές των φτωχών. Διεκπεραίωσε ένα πρόγραμμα όπου 60.000 φτωχοί απ' όλο τον κόσμο εξέφρασαν την άποψή τους για την κατάστασή τους και σήμερα παρέχει πάνω από 1,3 δισεκατομμύρια δολάρια σε αναπτυξιακά προγράμματα που βασίζονται σε αιτήματα κοινοτήτων (World Bank, 2004).

Ολοκληρώνοντας την παρουσίαση της Τράπεζας είναι απαραίτητη για τη διαμόρφωση μιας πλήρους εικόνας, να γίνει μια σύντομη παρουσίαση της στρατηγικής της από την *Ετήσια Έκθεση* του 2003, την έκθεση που παρουσιάζεται στους «μετόχους» της Τράπεζας. Έτσι, οι παράγοντες που αποτελούν τη βάση της στρατηγικής της Τράπεζας είναι οι παρακάτω:

- Ένα δραστήριο κράτος με ορθή διακυβέρνηση, απαραίτητο για την ορθή λειτουργία των αγορών, την κατασκευή υποδομών και την παροχή επαρκών υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας.
- Ενδυνάμωση των ανθρώπων, συμμετοχή τους στις αποφάσεις, καταπολέμηση κοινωνικού αποκλεισμού
- Οικονομική μεγέθυνση
- Ενεργός ιδιωτικός τομέας με μεγάλο ρόλο των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων
- Ένας ορθολογικά δομημένος χρηματοοικονομικός τομέας
- Τέλος, κυριότητα της αναπτυξιακής πολιτικής από τη χώρα και την κοινωνία. καθ' ό,τι έτσι θα αντανακλώνται οι ιδιαίτερες περιστάσεις της κάθε χώρας

Επιπλέον οι δύο κρίσιμοι πυλώνες για τον περιορισμό της φτώχειας είναι:

- Η οικοδόμηση ενός θετικού κλίματος για επενδύσεις, θέσεις εργασίας και βιώσιμη οικονομική μεγέθυνση και
- Οι επενδύσεις στους φτωχούς και η ενδυνάμωσή τους για να συμμετέχουν στην ανάπτυξη. Εδώ μεγάλο ρόλο παίζουν «τα ανθρώπινα και νομικά δικαιώματα που προστατεύουν τη ζωή και τα περιουσιακά στοιχεία και καθιστούν ικανούς τους φτωχούς ανθρώπους να επενδύσουν στο μέλλον τους και να ενσωματωθούν στην κοινωνία όπου ζούν» (World Bank, 2003β: 12-13).

4.3 Ο ορισμός της φτώχειας και η ανάλυση των αιτίων της

Όπως emphaticά δηλώνει «Η εξάλειψη της φτώχειας είναι η κινητήρια δύναμη πίσω από τις περισσότερες προσπάθειες της Παγκόσμιας Τράπεζας» (World Bank, 1991:9). Αποφασιστικής σημασίας βήμα για την εξάλειψη ενός φαινομένου είναι βέβαια ο καθορισμός των αιτίων και των κοινωνικο-οικονομικών διεργασιών που το δημιουργούν. Ο προσδιορισμός των παραπάνω επιτρέπει την υιοθέτηση μέτρων πολιτικής που θα καταπολεμήσουν το πρόβλημα στη ρίζα του.

Ήδη από τις αρχές του 1990, η Παγκόσμια Τράπεζα υιοθετεί έναν πολυδιάστατο ορισμό της φτώχειας. Έτσι, μολονότι η διάσταση της υλικής στέρησης παραμένει σημαντική, ο ορισμός δεν περιορίζεται σε αυτήν. Στον ορισμό συμπεριλαμβάνεται η έλλειψη εκπαίδευσης και η αδυναμία διατήρησης ενός αξιοπρεπούς επιπέδου υγείας (World Bank, 2001:15). Θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο ορισμός της Παγκόσμιας Τράπεζας παραμένει επηρεασμένος από τη μια διάσταση του φιλελευθερισμού, την αγγλοσαξωνική. Και αυτό γιατί όλα σ' αυτόν τον ορισμό επικεντρώνονται γύρω από την εργασία. Έτσι, οι πολιτικές υγείας έχουν ως στόχο την καλύτερευση της υγείας των φτωχών ώστε «να αυξηθούν οι ικανότητες τους για την απόκτηση εισοδήματος». Παρόμοιο στόχο έχει και η αύξηση του εκπαιδευτικού τους επιπέδου.

Προς τα τέλη της δεκαετίας του 1990 και με την αυγή του νέου αιώνα, η Παγκόσμια Τράπεζα διευρύνει τον ορισμό της φτώχειας, έτσι ώστε αυτός να συμπεριλάβει «την ευπάθεια και την έκθεση στον κίνδυνο [καθώς και] την απουσία εκπροσώπησης και την αδυναμία» (World Bank, 2001:15). Με άλλα λόγια, αναφορικά με τον ορισμό της φτώχειας σήμερα, η Παγκόσμια Τράπεζα υιοθετεί τον ορισμό που περιγράφει, στο πλαίσιο του διαλόγου που προαναφέρθηκε στο Κεφάλαιο 3, την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού. Όσο και αν αυτό δεν καθίσταται σαφές, αφού η Τράπεζα προτιμά κάπως

αόριστες διατυπώσεις, η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού, που όπως αναφέρθηκε προηγουμένως έχει κεντρικό της στοιχείο την αδυναμία κάποιου να εξασκήσει τα πολιτικά και κοινωνικά του δικαιώματα, έχει επηρεάσει αποφασιστικά την προσέγγιση της Παγκόσμιας Τράπεζας. Φυσικά, σε κανένα από τα κείμενά της δεν γίνεται λόγος καθαρά για κοινωνικά δικαιώματα, φυσικό επακόλουθο για έναν οργανισμό που είναι φορέας ακραίων νεοφιλελεύθερων απόψεων.

Γενικότερα, είναι δυνατόν να ειπωθεί ότι για την Παγκόσμια Τράπεζα φτώχεια σημαίνει την σοβαρή αποστέρηση από το ευ ζειν. Φτωχός σημαίνει να πεινάς, να έχεις έλλειψη στέγης, να μην έχεις ρούχα, να είσαι άρρωστος και να μην βρίσκεις φροντίδα, να είσαι αναλφάβητος. Να είσαι ιδιαίτερα ευπαθής απέναντι σε αντίξοες συνθήκες που δεν υπόκεινται στον έλεγχο σου. Να σε μεταχειρίζονται άσχημα οι θεσμοί της κοινωνίας και του κράτους και η φωνή σου –με άλλα λόγια η δυνατότητα εκπροσώπησής σου– να είναι αποκλεισμένη από αυτούς τους θεσμούς. Η φτώχεια σημαίνει ότι είσαι ανίσχυρος, ότι δεν αντιπροσωπεύεται, ότι δεν είσαι ελεύθερος³. Η φτώχεια αποτελεί ένα δυναμικό φαινόμενο.

Είναι ουσιαστικό να επισημανθεί εδώ ότι μολονότι υπάρχει απόλυτη ταύτιση της έννοιας του κοινωνικού αποκλεισμού όπως αυτή περιγράφηκε παραπάνω με την έννοια της φτώχειας όπως αυτή καθορίζεται από την Παγκόσμια Τράπεζα, η τελευταία διστάζει να υιοθετήσει τον όρο του κοινωνικού αποκλεισμού, ο οποίος χρησιμοποιείται περιστασιακά και χωρίς να προσδιορίζεται η έννοια του. Πράγματι είναι λίγα τα σημεία στα οποία χρησιμοποιείται ο όρος του κοινωνικού αποκλεισμού. Αναφέρεται, παραδείγματος χάριν, σε μια ομιλία του πρώην προέδρου της Τράπεζας προς το διοικητικό συμβούλιο των κυβερνητών της Τράπεζας (Wolfenson, 1997:5). Χρησιμοποιείται επίσης στο World Bank, *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. Είναι μια αναφορά στη συζήτηση για «πέντε κύρια κανάλια μεταβιβάσεων», και κυρίως στο κανάλι που αναφέρεται στην «Πρόσβαση» –η συζήτηση είναι για την πρόσβαση των νοικοκυριών σε αγαθά και υπηρεσίες. Εδώ γίνεται απλά λόγος ότι «[Εδώ] έχουν θέση και πολιτικές που προσπαθούν να αντιμετωπίσουν ζητήματα κοινωνικού αποκλεισμού» (World Bank, 2002β:8-9). Δεν υπάρχει όμως καμία περαιτέρω ανάλυση. Επίσης υπάρχουν κάποιες μελέτες που φέρουν τον τίτλο ή αναφέρονται ρητά και

³ Βλέπε World Bank, *Understanding Poverty*, <http://www.worldbank.org/poverty>. Αξίζει εδώ να αναφερθεί ότι το περιεχόμενο της ιστοσελίδας ανανεώθηκε πρόσφατα χωρίς ωστόσο να αλλάξουν τα κεντρικά σημεία του ορισμού.

εκτενώς στην έννοια –όχι όμως και στα επίσημα κείμενα της Τράπεζας ή την ιστοσελίδα της (Badelt, 1999). Οι έννοιες που χρησιμοποιούνται από την Τράπεζα είναι αυτές της «ευπάθειας» (vulnerability) και της «ενσωμάτωσης» (inclusion) και των «φτωχών σε κρίσιμη κατάσταση» (critically poor). Αυτό βέβαια δημιουργεί προβλήματα αφού στις ελάχιστες περιπτώσεις που αναφέρεται ο όρος του κοινωνικού αποκλεισμού δεν είναι απολύτως σαφής ο τρόπος χρήσης του.

Η εκτεταμένη προσπάθεια για την ανάλυση του ορισμού γίνεται γιατί σε μεγάλο βαθμό ο τρόπος ορισμού του φαινομένου της φτώχειας καθορίζει τόσο το πεδίο στο οποίο προσανατολίζεται η έρευνα για την ανακάλυψη των αιτίων της φτώχειας όσο και το τι θα καθοριστεί ως αίτια της φτώχειας. Επιπλέον, σύμφωνα με τα παραπάνω καθορίζονται στη συνέχεια το ποιες θεωρούνται ως αποτελεσματικές πολιτικές για την αντιμετώπισή τους.

Στην προσπάθεια για την αναζήτηση των αιτίων φτώχειας σύμφωνα με την προσέγγιση της Παγκόσμιας Τράπεζας αποδεικνύεται ότι τα κείμενά της δεν διακρίνονται από την ευκρίνεια που διακρίνει τον ορισμό της φτώχειας. Είναι μάλιστα αξιοσημείωτο το γεγονός ότι σε μια σειρά από επίσημες και ανεπίσημες⁴ δημοσιεύσεις της Τράπεζας από τη δεκαετία του 1980 μέχρι και το 2005 γίνεται ελάχιστη αναφορά στην αναζήτηση των αιτίων της φτώχειας. Μάλιστα, οι όποιες υπάρχουσες αναφορές είναι τις περισσότερες φορές υπαινικτικές και όχι άμεσες. Είναι ίσως χαρακτηριστικό ότι ακόμα και στις «εργασίες συζήτησης» που δημοσιεύει η Τράπεζα και οι οποίες δεν αντανακλούν επίσημες απόψεις της, και έτσι έχουν περισσότερη ελευθερία στην διατύπωση των απόψεων τους, η ουσιαστική ανάλυση των αιτίων της φτώχειας απουσιάζει (Lipton, 1988, Salmen, 1992, World Bank, 1991α). Έτσι, το αντίστοιχο κεφάλαιο στην *Έκθεση για την Παγκόσμια Ανάπτυξη 2000/2001: Επίθεση στην Φτώχεια*, με τον τίτλο «Τα αίτια της φτώχειας και ένα πλαίσιο για δράση» ελάχιστα διαπραγματεύεται το ζήτημα.

Κατά τις δεκαετίες του 1950, 1960, 1970 ως κύριο αίτιο για την κατάσταση της φτώχειας θεωρείτο το χαμηλό επίπεδο οικονομικής μεγέθυνσης (World Bank, 2001:6,31. Stiglitz,

⁴ Να αναφερθεί ότι «επίσημες» θεωρούνται οι απόψεις που εκφράζονται από τις εκδόσεις που έχουν εγκριθεί ως τέτοιες από το Διοικητικό Συμβούλιο των Κυβερνητών της Τράπεζας και κατά κύριο λόγο περιλαμβάνουν τα policy papers, την επίσημη ιστοσελίδα της Τράπεζας αλλά και τους λόγους του Προέδρου της Τράπεζας ή των διευθυντών των τμημάτων και των τομέων της. Παρ' όλα αυτά σημαντικό ρόλο παίζουν και οι υπόλοιπες εργασίες συζήτησης που κυκλοφορούν στο χώρο της Παγκόσμιας

1999). Όχι τυχαία άλλωστε, το κύριο βάρος των παρεμβάσεων της Τράπεζας εκείνη την περίοδο ήταν η χρηματοδότηση μεγάλων έργων διότι αυτά θεωρούντο ως προαπαιτούμενα για την ανάπτυξη. Κάποια στροφή προς την κοινωνική πολιτική παρουσιάζεται στη δεκαετία του 1970, κυρίως με την έμφαση στην υγεία και την εκπαίδευση ως επιβοηθητικούς παράγοντες της οικονομικής δράσης των ατόμων.

Η κρίση λόγω της αδυναμίας αποπληρωμής των δανείων στην δεκαετία του 1980 ώθησε την Τράπεζα σε μια πολιτική με έμφαση στη «νοικοκυρεμένη» οικονομική διαχείριση και την προώθηση της ελεύθερης αγοράς. Αρχίζει να αναγνωρίζεται το γεγονός ότι η ανάπτυξη από μόνη της δεν επαρκεί, αλλά χρειάζεται μια «ανάπτυξη έντασης θέσεων εργασίας». Παράλληλα, δίνεται όλο και μεγαλύτερη έμφαση στην κοινωνική πολιτική. Κατά τη δεκαετία του 1990, ως στόχοι είχαν τεθεί και πάλι η «οικονομική μεγέθυνση εντάσεως θέσεων εργασίας» αλλά και η ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου των φτωχών. Ως συμπληρωματικό μέτρο θεωρήθηκε η ανάπτυξη δικτύων ασφαλείας.

Θεωρείτο ότι η οικονομική μεγέθυνση, και κάποιες παρεμβάσεις στο επίπεδο βελτίωσης του ανθρώπινου κεφαλαίου, με τη «στάρδην διαρροή» προς τα κάτω θα έλυνε το πρόβλημα. Κατά τη δεκαετία του 1990, με τις οικονομικές κρίσεις στο Τρίτο Κόσμο, την πεισματική επιμονή του φαινομένου της φτώχειας, αλλά και τη δραματική όξυνσή του στην Ευρώπη μετά την πτώση των σοσιαλιστικών καθεστώτων, αυτή η προσέγγιση άρχισε να τίθεται υπό αμφισβήτηση.

Σε αυτό συνέβαλλαν και μια σειρά από εξελίξεις στο ίδιο το επίπεδο της παραγωγής, που έχουν ήδη αναφερθεί και που παρουσιάζονται, με έναν κάπως αόριστο και περιφραστικό τρόπο, στην *Έκθεση για την Παγκόσμια Ανάπτυξη 2000/2001: Επίθεση στην Φτώχεια*.

- Η οικονομική μεγέθυνση δεν σημαίνει αυτόματα και το γεγονός ότι οι μερίδες του πληθυσμού θα ωφεληθούν ομοιόμορφα από αυτήν. Υπάρχει η πιθανότητα, για μερίδες του πληθυσμού, η μεγέθυνση να αποτελέσει «πηγή αποδιοργάνωσης»⁵. Επίσης οι μεταρρυθμίσεις της αγοράς, που προώθησε η Τράπεζα σε συνεργασία με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο –στο βαθμό που δεν υπήρχαν κατάλληλοι εγχώριοι θεσμοί, με άλλα λόγια ισχυρό κράτος– απέτυχαν να συνδυάσουν την οικονομική μεγέθυνση με τον περιορισμό της φτώχειας.

Τράπεζας, αφού πέραν της μεταφοράς εμπειριών και ιδεών, καθορίζουν και τις απόψεις που σε σημαντικό βαθμό θα υιοθετηθούν αργότερα από την ίδια την Τράπεζα.

⁵ Όλες οι αναφορές για τα αίτια είναι από το *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty* εκτός εάν αναφέρεται διαφορετικά.

Επιπροσθέτως, οι τεχνολογικές αλλαγές μεροληπτούν υπέρ της καταρτισμένης και εξειδικευμένης εργασίας, με ότι αυτό συνεπάγεται για τους φτωχούς. Η Τράπεζα μπορεί να μην προχωρά σε αυτό το συμπέρασμα ωστόσο εύλογα προκύπτει από την ανάλυσή της ότι το μοντέλο οικονομικής μεγέθυνσης και παραγωγής που ακολουθήθηκε τα τελευταία χρόνια –με άλλα λόγια η σημερινή μορφή της παγκοσμιοποίησης– είναι εχθρικό προς τους φτωχούς.

- Ένας άλλος παράγοντας όξυνσης του φαινομένου της φτώχειας έχει να κάνει με τη μείωση των κοινωνικών δαπανών. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να υπάρξουν προβλήματα στην παρεχόμενη εκπαίδευση, να ενταθούν οι δυσχέρειες στην παροχή ιατρικών υπηρεσιών προς τους φτωχούς και να μειωθούν οι παροχές κοινωνικής πρόνοιας. Θα ήταν ορθό εκ μέρους της Τράπεζας να επισημάνει ότι αυτή η μείωση των κοινωνικών δαπανών ήταν πολλές φορές αποτέλεσμα των δικών της οδηγιών προς τις ασθενέστερες κυβερνήσεις των χωρών του Τρίτου Κόσμου και της Ανατολικής Ευρώπης. Μάλιστα, η φορτική πολλές φορές «παραίνεση» για μείωση των κοινωνικών δαπανών ή για την ιδιωτικοποίησή τους οδήγησε φυσικά στη μείωση του κοινωνικού και παραγωγικού κεφαλαίου των φτωχών και στην περαιτέρω περιθωριοποίησή τους. Ένα εξόφθαλμο παράδειγμα είναι η εμμονή της Τράπεζας για την επιβολή διδάκτρων στην παιδεία που οδήγησε εκατομμύρια παιδιά εκτός σχολείων.
- «Οι παγκόσμιες δυνάμεις ενοποίησης, επικοινωνιών και τεχνολογικής προόδου [που] προχωρούν με ραγδαίους ρυθμούς, προσφέροντας σημαντικές προόδους σε κάποιους, προσπερνώντας ωστόσο κάποιους άλλους».
- Φυσικό επακόλουθο λοιπόν είναι ότι η «ανισότητα έχει έρθει και πάλι στο προσκήνιο». Ας δούμε εδώ προσεκτικά το σκεπτικό της Τράπεζας. Ως αίτια της φτώχειας αναγνωρίζονται οι «ανισότητες που βασίζονται στο φύλο, την εθνότητα και τη φυλή». Ενώ «οι κοινωνικές, οικονομικές και εθνοτικές διαιρέσεις» αναγνωρίζονται ως πηγές «αδύναμης ή αποτυχημένης ανάπτυξης». Ωστόσο λίγο παρακάτω, αναγνωρίζεται το γεγονός «ότι η αντιμετώπιση των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων [θα συνεισφέρει] τόσο στην παροχή μιας κοινωνικά βιώσιμης βάσης για οικονομική μεγέθυνση όσο και για να διασφαλίσει ότι οι φτωχοί θα επωφεληθούν ουσιαστικά από αυτή τη μεγέθυνση».

Αξιοσημείωτο είναι ένα γεγονός που καταδεικνύει ότι η όξυνση των ανισοτήτων έχει λάβει σοβαρές διαστάσεις και συνεπώς η καταπολέμησή τους αποτελεί έναν παράγοντα ανησυχίας και μάλιστα κάποια στιγμή έγιναν ένας από τους κεντρικούς στόχους της Τράπεζας, όσο ριζοσπαστικό κι αν ακούγεται αυτό δεδομένης της μέχρι σήμερα ρητορικής αλλά και των θέσεών της. Συγκεκριμένα στην ιστοσελίδα *Κατανοώντας την φτώχεια* στο κεφάλαιο *Οι στόχοι για τον 21^ο αιώνα*, αναφέρεται ότι «Η κατανομή του εισοδήματος είναι επίσης σημαντικό γεγονός. Η αύξηση της ανισότητας στην κατανομή του εισοδήματος θα περιορίσει τον αριθμό των ατόμων που θα ωφεληθεί από τον ίδιο μέσο ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης». Για να επισημάνει στο κεφάλαιο *Αντιδρώντας στη φτώχεια* ότι «η βελτίωση της κατανομής του εισοδήματος και του πλούτου [υπονοείται η πιο εξισωτική κατανομή]» θα πρέπει να αποτελεί ένα από τα κύρια τρία σημεία στα οποία οι πολιτικοί πρέπει να δώσουν ιδιαίτερη έμφαση⁶. (Τα άλλα δύο είναι η επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης και η επιτάχυνση της κοινωνικής ανάπτυξης). Χαρακτηριστικό όμως της προσέγγισης της Τράπεζας είναι ότι κατά τη διάρκεια της έρευνας οι ιστοσελίδες της άλλαξαν σε αυτό το σημείο και όλη η προαναφερθείσα ανάλυση έχει απαλειφθεί. Προφανώς, ο ερχομός του νέου προέδρου κατέστησε δύσκολη την παρουσία τέτοιων εκφράσεων στην επίσημη παρουσίαση των απόψεων της Τράπεζας. Αυτό που παραμένει στη νέα μορφή των ιστοσελίδων της Τράπεζας που αναφέρονται στο συγκεκριμένο ζήτημα είναι μια σειρά συμπερασμάτων μελετών για το ζήτημα της σύνδεσης της φτώχειας με τις ανισότητες χωρίς να γίνεται σαφές ποια από αυτά ενστερνίζεται η Τράπεζα και ποια απορρίπτει. Τα συμπεράσματα που παραμένουν αναφορικά με τη σχέση των ανισοτήτων και της φτώχειας είναι ότι α) η ανάπτυξη είναι απαραίτητη για τον περιορισμό της φτώχειας, β) η ανάπτυξη είναι καλύτερη όταν συνοδεύεται από «αναδιανεμητική αλλαγή», γ) υψηλά επίπεδα ανισότητας βάζουν «φρένο στην ανάπτυξη», δ) η ίδια η φτώχεια είναι εμπόδιο για τη μείωση της φτώχειας⁷. Μια προσεκτικότερη μελέτη του συνόλου της *Έκθεσης για την Παγκόσμια Ανάπτυξη 2000/2001: Επίθεση στην Φτώχεια* και κυρίως μέσω της έμμεσης συνεπαγωγής από τα προτεινόμενα μέτρα πολιτικής, καθώς και από τα εμπειρικά δεδομένα μελετών τόσο της Παγκόσμιας Τράπεζας όσο και άλλων μελετητών, προκύπτει μια εικόνα για τα αίτια της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού παρόμοια με αυτή που αναφέρθηκε στο

⁶ Βλέπε *Understanding Poverty*, <http://www.worldbank.org/poverty/mission/up1.htm>. Όπως αναφέρθηκε υπήρξε αλλαγή της ιστοσελίδας.

⁷ Βλέπε ιστοσελίδα World Bank, *Poverty, growth, and Inequality (new version)*.

τρίτο κεφάλαιο. Ως αίτια της φτώχειας καθορίζονται τα εξής. *Πρώτον*, η δομή και ο τρόπος με τον οποίο επιτυγχάνεται η οικονομική μεγέθυνση, σημείο στο οποίο έχουμε ήδη αναφερθεί. *Δεύτερον*, ο τρόπος που λειτουργούν οι κοινωνικοοικονομικοί θεσμοί. Δηλαδή, οι διακρίσεις αυτών των θεσμών απέναντι στους κοινωνικά πιο ευάλωτους. Σημαντικό ρόλο παίζει εδώ το εάν μια κοινωνία είναι εξισωτική ή όχι. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι η έκθεση θεωρεί ότι μια εξισωτική κοινωνία όχι μόνο προωθεί μια πιο υγιή και βιώσιμη ανάπτυξη, αλλά προωθεί επίσης μια πιο δίκαιη ανάπτυξη. Στον οικονομικό τομέα, οι φτωχοί βλέπουν τα περιουσιακά τους στοιχεία –με την ευρεία έννοια που περιλαμβάνει δεξιότητες, εκπαίδευση, κοινωνικές δεξιότητες, γη, δυνατότητα εργασίας, καταθέσεις, σπίτια, κ.ά.⁸– να απαξιούνται. Υπάρχει μια μεροληπτική αντιμετώπιση της γεωργίας, με αποτέλεσμα την υποβάθμιση των γεωργών. Οι χρηματοπιστωτικές αγορές αρνούνται να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στους φτωχούς καθ' ό,τι θεωρούνται επισφαλείς πελάτες ή η οικονομική τους σημασία είναι μηδαμινή. Παρόμοια μεροληπτική στάση απέναντί τους επιδεικνύουν και οι αγορές. Στον κοινωνικό τομέα έχουν να αντιμετωπίσουν μια σειρά διακρίσεων λόγω του φύλου, της φυλής, της εθνότητάς τους ή απλώς λόγω της κοινωνικής τους θέσης. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην *Έκθεση*: «Η κοινωνική εξουσία των πλουσιότερων εμποδίζει όχι μόνον την πρόσβαση των φτωχότερων στους πόρους αλλά και την έκφραση της συλλογικής τους δράσης» (World Bank, 2001:123). Να σημειώσουμε ότι δίνεται έμφαση και στο γεγονός της ανάγκης για πολιτικές συμμαχίες των φτωχών με μερίδες της μεσαίας και της ανώτερης τάξης. *Τρίτον*, ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί το κράτος. Η παροχή των απαραίτητων υποδομών, από δρόμους έως ύδρευση, και από εκπαιδευτικές υποδομές έως υπηρεσίες περίθαλψης, όπως έχουν καταδείξει οι έρευνες, τείνει να ωφελεί τα μεσαία και τα ανώτερα στρώματα και όχι αυτούς που τα έχουν μεγαλύτερη ανάγκη. Επίσης, το κράτος δεν φαίνεται να λαμβάνει υπ' όψη του τη φωνή των φτωχών (World Bank, 2001:7,54,99). *Τέταρτον*, τη φτώχεια επιτείνουν παράγοντες όπως η γεωγραφική απομόνωση, οι δημογραφικές αλλαγές, επιδημίες όπως το AIDS, οι εμφύλιοι πόλεμοι, οι διάφορες φυσικές καταστροφές (World Bank, 2001:14,54,124).

⁸ Με «περιουσιακά στοιχεία» μεταφράζεται η λέξη «assets», που χρησιμοποιείται ευρέως τόσο από την Παγκόσμια Τράπεζα όσο και από την Διεθνή Οργάνωση Εργασίας. Βασικά αυτή η έννοια προσδιορίζει τις δυνατότητες που έχει κάποιος, το «ενεργητικό» του κεφάλαιο. Αυτό, όπως αναφέρθηκε, περιλαμβάνει γνώσεις, δεξιότητες, καταθέσεις, σπίτια, κ.ά.

Όλα αυτά τα αίτια –καθώς και αίτια που προαναφέρθηκαν, όπως π.χ. η παγκοσμιοποίηση– δρουν σωρευτικά, αποδυναμώνουν τους φτωχούς και όχι μόνο δημιουργούν μια καταστροφική ψυχολογική προδιάθεση αλλά και γεννούν μέσα στους φτωχούς την ανασφάλεια που τους αποτρέπει από το να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες. Ο φαύλος κύκλος που δημιουργείται έτσι έχει ως κατάληξη τη δημιουργία αυτοαναπαραγόμενων θυλάκων κοινωνικού αποκλεισμού και φτώχειας.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι κάποια σημεία των όσων παρατέθηκαν διαφεύγουν του πλαισίου ορισμού των ζητημάτων περί φτώχειας που είναι δυνατόν να γίνουν αποδεκτά από την ίδια την Παγκόσμια Τράπεζα. Άλλωστε φαίνεται ότι όσα αναφέρονται έχουν να κάνουν περισσότερο με τη ρητορική της και όχι με τις πολιτικές της. Στην *Ετήσια Έκθεση του 2003*, η Τράπεζα επανέρχεται πάλι στις παλιές της απόψεις τονίζοντας ότι οι δύο πυλώνες για την μείωση της φτώχειας είναι «το καλό κλίμα για τις επενδύσεις που ενισχύει την επιχειρηματικότητα με το να ενθαρρύνει μικρές και μεγάλες επιχειρήσεις να επενδύουν, να δημιουργούν θέσεις εργασίας και να αυξάνει την παραγωγικότητα» και η «διεύρυνση των ευκαιριών για τους φτωχούς να συμμετέχουν στις αποφάσεις που επιδρούν στη ζωή τους». Και για να μην παρανοηθεί ο δεύτερος πυλώνας, που μοιάζει κάπως με προτροπή προς ανατρεπτικές δράσεις, διευκρινίζεται ότι η συμμετοχή αναφέρεται στην «πρόσβαση στην πληροφόρηση», την συμμετοχή τους στα δημόσια προγράμματα, τον έλεγχο προς τους δημόσιους λειτουργούς και την τοπική οργανωτική ικανότητα (World Bank, 2003:12-13).

4.4 Οι προτάσεις και τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας

Το όραμα της Παγκόσμιας Τράπεζας είναι ένας «κόσμος ελεύθερος από τη φτώχεια». Από αυτή την άποψη, το σύνολο των πολιτικών της Τράπεζας στοχεύουν σε αυτό. Ωστόσο, ακριβώς λόγω του γεγονότος ότι τα μέτρα κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού αναφέρονται στο σύνολο των μέτρων πολιτικής σε μια κοινωνία, διάφορες τεχνικές προστασίας των φτωχών όπως τα κοινωνικά ταμεία (social funds) ή οι μικροχρηματοοικονομικές τεχνικές (μικροασφάλιση και μικροπίστωση – microinsurance, microcredit), βρίσκονται οριακά εντός των ορίων της κοινωνικής προστασίας. Επίσης, σε πολλές περιπτώσεις, η Τράπεζα μοιάζει να θεωρεί την υγεία έξω από τον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Γι' αυτό το λόγο, στο σημείο αυτό θα

ακολουθηθεί ακριβώς η φιλοσοφία της Τράπεζας και θα αναφερθούν μόνον εκείνα τα μέτρα που σύμφωνα με την Τράπεζα εμπίπτουν στη δικαιοδοσία της κοινωνικής προστασίας.

Μολονότι η εμπλοκή της Παγκόσμιας Τράπεζας σε ζητήματα κοινωνικής πολιτικής έχει μια αρκετά μακρά ιστορία, ήδη από τη δεκαετία του 1970, η πρώτη στρατηγική μελέτη της για το ζήτημα παρουσιάζεται μόλις το 2000 από τον Τομέα της Κοινωνικής Προστασίας. Αξιοσημείωτο είναι επίσης ότι και ο ίδιος ο τομέας είναι νεότευκτος: δημιουργήθηκε μόλις το 1996 (World Bank, 2000:iii και 1).

Όπως αναγνωρίζουν βασικοί συντελεστές της διαμόρφωσης της πολιτικής της Τράπεζας, η πολιτική της, όπως αυτή είχε καθοριστεί από την *Έκθεση για την Παγκόσμια Ανάπτυξη του 1990*, θεωρούσε τα κοινωνικά δίκτυα ασφαλείας ως κάτι παρεπίπτων, ως ένα μέτρο εκ των υστέρων βοήθειας έπειτα από κρίσεις. Ο Holzmann, επικεφαλής της Διεύθυνσης Κοινωνικής Προστασίας του Δικτύου Ανθρώπινης Ανάπτυξης της Τράπεζας, ο οποίος διαδραμάτισε αποφασιστικό ρόλο στη συγγραφή της μελέτης που καθορίζει τη στρατηγική του Τομέα Κοινωνικής Προστασίας αναφέρει ότι: «Εκ των προτέρων μέτρα υποστήριξης του εισοδήματος, ο κίνδυνος, η ευπάθεια ακόμα και η απλή έννοια της κοινωνικής προστασίας είχαν αγνοηθεί πλήρως» μέχρι τότε από την πολιτική της Τράπεζας (Holzmann, 2001:2).

Επιπροσθέτως η Τράπεζα παρουσιάζει μια νέα αντίληψη αναφορικά με την καταπολέμηση της φτώχειας, που βασίζεται στην έννοια του κινδύνου. Η κοινωνική προστασία αποτελεί μέρος αυτής της αντίληψης. Γι' αυτό, πριν παρουσιαστούν τα μέτρα κοινωνικής προστασίας που προωθεί η Τράπεζα, θα εκτεθεί συνοπτικά η νέα αντίληψή της περί «της διαχείρισης των κοινωνικών κινδύνων».

Η ενδεδειγμένη μελέτη της εργασίας *Η Στρατηγική του Τομέα Κοινωνικής Προστασίας: Από τα δίκτυα ασφάλειας στο εφαλτήριο*, που αποτελεί το κείμενο όπου συνοψίζεται η στρατηγική της Τράπεζας στην κοινωνική προστασία, σε αρκετά σημεία παρουσιάζει έλλειμμα επιστημονικής προσέγγισης στα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής. Σε άλλα σημεία το κείμενο καθίσταται δυσνόητο στην προσπάθειά του να συμφιλιώσει δύο αταίριαστες ιδέες που το καθορίζουν: από την μια την σαφώς διατυπωμένη νεοφιλελεύθερη άποψη ότι το σύνολο της κοινωνικής προστασίας πρέπει να ιδιωτικοποιηθεί και το κράτος να διατηρήσει μόνον την προστασία των ακραίων φτωχών και από την άλλη το συμπέρασμα ότι οι νεοφιλελεύθερες λογικές όπου έχουν

εφαρμοστεί έχουν οδηγήσει σε κοινωνικές, οικονομικές αλλά και περιβαλλοντικές καταστροφές.

«Παραδοσιακά», επισημαίνει η μελέτη, «η κοινωνική προστασία απαρτίζεται από τις αγορές εργασίας, τις συντάξεις, τα κοινωνικά ταμεία και τα δίκτυα ασφαλείας».(World Bank, 2000α:vii). Ασφαλώς ούτε τα δίκτυα ασφαλείας αποτελούν «παραδοσιακή κοινωνική πολιτική», ούτε παραδοσιακά η κοινωνική προστασία εξαντλείται σε όσα αναφέρει η μελέτη. Αυτό που προφανώς υπονοείται στο κείμενο με την έννοια παραδοσιακά, είναι «παραδοσιακά στην αντίληψη της Τράπεζας». Σύμφωνα με την Τράπεζα λοιπόν, η δημιουργία μιας νέας αντίληψης για την κοινωνική προστασία παρουσιάστηκε ως ανάγκη, γιατί η παλαιότερη αντίληψη περί κοινωνικής προστασίας ως κύριο στοιχείο της είχε την εκ των υστέρων αντιμετώπιση των κινδύνων. Δηλαδή, τα όποια μέτρα, λαμβάνονταν αφότου είχε εκδηλωθεί ένας κίνδυνος. Έτσι, υπήρξε η ανάγκη για μια «εκ των προτέρων προσέγγιση [η οποία θα] εκτιμά τους ενδεχόμενους κινδύνους και θα προετοιμάζει μέτρα κοινωνικής προστασίας, ιδιαιτέρως κοινωνικά δίκτυα ασφαλείας, πριν εκδηλωθεί μια μεγάλη κρίση» (όπ.παρ.).

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι η ιδέα αυτή αποτελεί τη βάση των όποιων μέτρων κοινωνικής πολιτικής έχουν υιοθετηθεί ήδη από τον δέκατο ένατο αιώνα. Στην πραγματικότητα, η λογική της εκ των υστέρων αντιμετώπισης του κινδύνου, είναι παράγωγο της νεοφιλελεύθερης αντίληψης, η οποία εμμένοντας στο να επιρρίπτει στο άτομο την ευθύνη για την οποιαδήποτε αποτυχία αρνείται την αναγκαιότητα ύπαρξης συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

Στη συγκεκριμένη μελέτη γίνεται υπόρρητη αναφορά και σε μέτρα πολιτικής όπως το επίδομα ανεργίας, το οποίο η Τράπεζα επιθυμεί να καταργηθεί. Όπως ρητά αναφέρεται στην μελέτη, στους μόνους τομείς όπου «επιτρέπεται» η κρατική παρέμβαση είναι η κατάρτιση, η καταπολέμηση της παιδικής εργασίας και η εξασφάλιση όρων ισοτιμίας στην αγορά εργασίας. Ωστόσο, ακολουθώντας τη λογική της μελέτης, δεν γίνεται κατανοητό γιατί δεν θα έπρεπε να καταργηθεί η κρατική παρέμβαση και σε αυτούς τους τομείς. Προφανώς έμμεσα η Τράπεζα παραδέχεται ότι οι αγορές είναι ιδιαίτερα προβληματικές σε αυτούς τους τομείς και έτσι «επιβάλλεται» η παρέμβαση του κράτους.

Συνεχίζοντας, η Έκθεση αναφέρει ότι η νέα προσέγγιση περί κοινωνικής προστασίας ήταν αποτέλεσμα της αναγνώρισης του γεγονότος ότι μια πιο ολιστική προσέγγιση είναι

αναγκαία για να γίνουν τα απαραίτητα τεράστια άλματα που θα ανυψώσουν τους φτωχούς στον αναπτυσσόμενο κόσμο έξω από τη φτώχεια.

Γίνεται επίσης φανερό από τις επίσημες ανακοινώσεις της Τράπεζας ότι το ζήτημα της κοινωνικής προστασίας επανέρχεται στο προσκήνιο επειδή η προηγούμενη πολιτική της Τράπεζας απέτυχε. Με άλλα λόγια η προσπάθεια για κάλυψη των αναγκών των φτωχών μέσω της οικονομικής μεγέθυνσης αποδείχτηκε, για λόγους που ήδη αναφέρθηκαν, τουλάχιστον ανεπαρκής.

Συνέπεια τούτου είναι ότι στο προσκήνιο έρχονται τώρα τα ζητήματα της κοινωνικής προστασίας. «Τα γεγονότα της δεκαετίας του 1990 έφεραν τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας στο προσκήνιο της εργασίας της Παγκόσμιας Τράπεζας» (όπ.παρ.).

Το καινούργιο πλαίσιο αναφοράς για την κοινωνική προστασία ήταν επίσης απόρροια της διαπίστωσης ότι πολλά τέτοια προγράμματα αλληλοεπικαλύπτονται. Επιπροσθέτως, το παραδοσιακό πλαίσιο της κοινωνικής προστασίας αδυνατεί «να αντιμετωπίσει την κατανομή των κινδύνων και των πόρων μέσα στο νοικοκυριό καθώς και τις διαφορετικές εμπειρίες λόγω φύλου αναφορικά με τη φτώχεια και την ευπάθεια» (World Bank, 2000α:9).

Υπάρχουν ωστόσο και καθαρά ιδεολογικοί λόγοι για την υιοθέτηση της καινούργιας φιλοσοφίας. Σύμφωνα με τον καινούργιο ορισμό, η κοινωνική προστασία νοείται «ως οι δημόσιες παρεμβάσεις προς επίρρωση των ατόμων, των νοικοκυριών και των κοινοτήτων για την καλύτερη διαχείριση του κινδύνου και που προσφέρουν υποστηρίξη στους επισφαλείς φτωχούς» (όπ.παρ.).

Η μελέτη των κειμένων της Παγκόσμιας Τράπεζας δεν απέφερε κάποιον ορισμό της έννοιας των «επισφαλών φτωχών». Πιθανότατα ο όρος αναφέρεται στους κοινωνικά αποκλεισμένους. Αυτό συνάγεται από μια εργασία των Holzmann-Jorgensen για την Παγκόσμια Τράπεζα όπου οι «επισφαλείς φτωχοί» ορίζονται ως αυτοί που αδυνατούν να μεριμνήσουν από μόνοι τους για τον εαυτό τους ακόμα και όταν υπάρχουν δυνατότητες για απασχόλησή τους (Holzmann, 2000:10).

Μέσα στα πλαίσια της αντίληψης της «διαχείρισης του κοινωνικού κινδύνου», η κοινωνική προστασία θεωρείται τόσο ως δίκτυ ασφαλείας για τους φτωχούς ανθρώπους όσο και εφελτήριο, το οποίο τους παρέχει τη δυνατότητα να ξεφύγουν από τη φτώχεια ή τουλάχιστον να έχουν την δυνατότητα να εκτελέσουν κάποια εργασία που τους αποφέρει εισόδημα. Η κοινωνική προστασία θεωρείται ως επένδυση και όχι ως κόστος.

Η εστίαση είναι πλέον στα αίτια της φτώχειας και όχι στα συμπτώματα. Τέλος, το νέο πλαίσιο δεν εφαρμόζεται παντού πανομοιότυπα, αλλά λαμβάνει υπ' όψιν του την πραγματικότητα και ανάλογα διαμορφώνει τα μέτρα κοινωνικής προστασίας (World Bank, 2000α:10).

Η Τράπεζα θεωρεί ως πρωτίστης προτεραιότητας άτυπες και βασισμένες στην αγορά μορφές προστασίας. Το κράτος επιτρέπεται να παρεμβαίνει μόνον σε ακραίες καταστάσεις ανάγκης. Περιορίζεται σε αυστηρά προνοιακές δράσεις ή δράσεις στον τομέα των ατόμων με ειδικές ανάγκες. Ο Holzmann επισημαίνει μάλιστα ότι αυτή η νέα προσέγγιση διαμορφώθηκε για να βοηθήσει στην επανεξέταση του ρόλου του κράτους και να διευρύνει τις άτυπες και βασισμένες στην αγορά δράσεις (Holzmann, 2001:12).

Ας δούμε πώς παρουσιάζεται συνοπτικά αυτή η αντίληψη για την κοινωνική προστασία:

- Ο ρόλος της κοινωνικής προστασίας είναι διττός. Αφενός διαδραματίζει το ρόλο του δικτυού ασφαλείας το οποίο θα πρέπει να λειτουργεί για όλους. Αφετέρου πρέπει να λειτουργεί ως εφελθτήριο για την έξοδο από τη φτώχεια, δηλαδή τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας θα πρέπει να παρέχουν στους φτωχούς δυνατότητες έτσι ώστε να ξεφύγουν από την φτώχεια.
- Η κοινωνική προστασία δεν πρέπει να θεωρείται ως κόστος αλλά ως ένα είδος επένδυσης στη διαμόρφωση του ανθρώπινου κεφαλαίου. Γι' αυτό θα πρέπει να βοηθά τους φτωχούς ώστε να έχουν πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες, να αποφεύγουν τον κοινωνικό αποκλεισμό, και να αποφεύγουν στρατηγικές αντιμετώπισης των κρίσεων οι οποίες έχουν μόνιμες αρνητικές επιπτώσεις για το μέλλον τους (π.χ. παιδική εργασία).
- Θα πρέπει να εστιάζουμε στα αίτια της φτώχειας και όχι στα συμπτώματα. Στόχος είναι να προσφέρονται στους φτωχούς οι δυνατότητες να εμπλακούν σε δραστηριότητες υψηλού κινδύνου και άρα μεγαλύτερων εισοδηματικών αποδόσεων.
- Να λαμβάνεται υπ' όψη η πραγματικότητα (Holzmann, 2000:3). Με άλλα λόγια σε μια φτωχή χώρα δεν θεωρείται συνετό να οργανώνεται ένα πλήρες σύστημα κοινωνικής προστασίας αλλά να γίνονται σταδιακά βήματα.

Ο κύριος πυρήνας της αντίληψης περί διαχείρισης των κοινωνικών κινδύνων είναι ότι όλα τα άτομα, τα νοικοκυριά και οι κοινότητες εκτίθενται σε κινδύνους από πολλαπλές

πηγές, είτε αυτοί είναι φυσικοί είτε ανθρωπογενείς. Οι φτωχοί είναι πιο ευπαθείς από άλλες πληθυσμιακές μερίδες εφόσον εκτίθενται περισσότερο στους κινδύνους και δεν έχουν πρόσβαση στα κατάλληλα εργαλεία αντιμετώπισής τους. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι φτωχοί είτε να αποφεύγουν να εμπλακούν σε δραστηριότητες υψηλού κινδύνου-υψηλής απόδοσης είτε να χρησιμοποιούν σε περιόδους κρίσεων περιουσιακά στοιχεία τα οποία καταστρέφουν τη μελλοντική τους δυνατότητα να ξεφύγουν από την φτώχεια (πώληση περιουσιακών τους στοιχείων σε εξευτελιστικές τιμές, απόσυρση των παιδιών από το σχολείο και άρα καταστροφή της μελλοντικής τους δυνατότητας να αναπτύξουν το ανθρώπινο κεφάλαιό τους κ.ά).

Η έννοια της ευπάθειας αποτελεί μια από τις έννοιες-κλειδί της νέας αντίληψης. Η ευπάθεια (vulnerability) αναφέρεται στη σχέση μεταξύ φτώχειας, κινδύνου και των προσπαθειών διαχείρισης του κινδύνου. «Ένα νοικοκυριό θεωρείται ευπαθές σε μελλοντική απώλεια του βιοτικού του επιπέδου κάτω από κοινωνικά αποδεκτά επίπεδα λόγω της εμφάνισης του κινδύνου. Ο βαθμός της ευπάθειας εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά του κινδύνου και την ικανότητα του νοικοκυριού να τον αντιμετωπίσει. Η ικανότητα αντίδρασης στην εμφάνιση ενός κινδύνου εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά του νοικοκυριού –την βάση των περιουσιακών του στοιχείων» (Alwang, 2001:4). Τα μέτρα για την αντιμετώπιση της ευπάθειας πρέπει να στοχεύουν στο να βοηθούν τους φτωχούς να διαχειρίζονται καλύτερα τον κίνδυνο μέσω της ελάττωσης ή του μετριασμού του κινδύνου ή μέσω του μετριασμού των επιπτώσεων των κρίσεων. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να αντιμετωπίζονται τα άμεσα προβλήματα που προκύπτουν από τις κρίσεις και να καταπολεμείται η αδυναμία του ατόμου να τις αντιμετωπίσει αποφασιστικά και να ανταπεξέλθει στα προβλήματα που αυτές θέτουν (World Bank, 2001:135).

Πριν αναλυθεί η σχέση μεταξύ διαχείρισης κοινωνικών κινδύνων, κοινωνικής προστασίας και αναδιανομής, θα πρέπει να διευκρινιστεί λίγο περισσότερο η έννοια της διαχείρισης κοινωνικών κινδύνων (ΔΚΚ στο εξής). Η έννοια αυτή συνίσταται σε τρία στοιχεία:

1. Στρατηγικές για τη διαχείριση του κινδύνου (ελάττωση κινδύνου, μετριασμός κινδύνου, εκ των υστέρων αντιμετώπιση κινδύνου).
2. Διευθέτηση της διαχείρισης του κινδύνου ανάλογα με τον φορέα (άτυπη, βασισμένη στην αγορά, και δημόσια)

3. Τους φορείς δράσης (άτομα, νοικοκυριά, κοινότητες, αγορά, κράτος, διεθνείς φορείς).

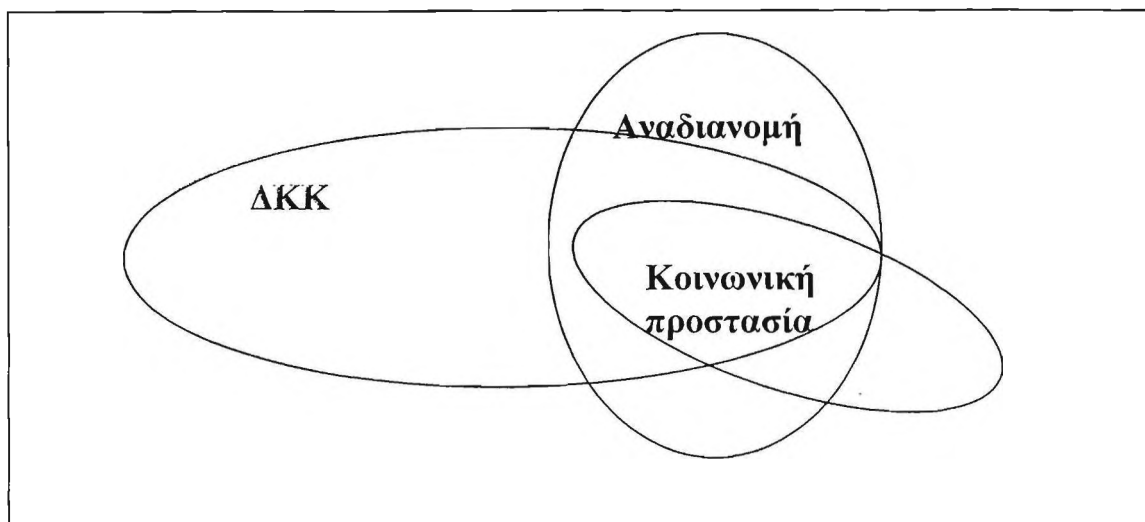
Στον Πίνακα 2, που παρατίθεται από την Έκθεση για την Στρατηγική του Τομέα Κοινωνικής Προστασίας της Παγκόσμιας Τράπεζας, παρουσιάζεται το εύρος που καλύπτει η νέα έννοια της ΔΚΚ (World Bank, 2000α:15).

Πίνακας 2: Στρατηγικές και διευθετήσεις της Διαχείρισης Κοινωνικών Κινδύνων

Διευθετήσεις Στρατηγικές	Άτυπες	Βασισμένες στην αγορά	Δημόσιες
Ελάττωση Κινδύνου			
	<ul style="list-style-type: none"> 1. Λιγότερο επικίνδυνη παραγωγή 2. Μετανάστευση 3. Κατάλληλη διατροφή/απογαλάκτιση 4. Υγιεινή, δράσεις αποτρεπτικές των ασθενειών 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Κατάρτιση στην εργασία 2. Γνώση της λειτουργίας των χρηματοοικονομικών αγορών 3. Εργασιακά δικαιώματα με βάση την εταιρεία και την αγορά 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Δημόσιοι κανόνες εργασίας 2. Ορθές μακροοικονομικές πολιτικές 2. Κατάρτιση πριν την εργασία 3. Πολιτικές αγοράς εργασίας 4. Νομοθεσία κατά των διακρίσεων φύλου, ανισοτήτων στα δικαιώματα ιδιοκτησίας, γάμου, πρόσβασης στην αγορά εργασίας 5. Περιορισμός παιδικής εργασίας 6. Πολιτικές ΑΜΕΑ 7. AIDS-πολιτικές αποτροπής ασθενειών
Μετριασμός κινδύνου			
Χαρτοφυλάκιο	<ul style="list-style-type: none"> 1. Πολλές εργασίες 2. Επένδυση σε ανθρώπινα, υλικά και πραγματικά περιουσιακά στοιχεία 3. Επένδυση σε κοινωνικό κεφάλαιο 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Επενδύσεις σε πολλά χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία 2. Μικροχρηματοοικονομικά 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Συνταξιοδοτικά συστήματα 2. Περιουσιακές μεταβιβάσεις 3. Προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων των φτωχών 4. Υποστήριξη για την κάλυψη των φτωχών από τις χρηματοοικονομικές αγορές
Ασφάλιση	<ul style="list-style-type: none"> 1. Γάμος/οικογένεια 2. Κοινοτικές διευθετήσεις Κοινές μισθώσεις 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Αποδόσεις καταθέσεων 2. Προσωπική ασφάλιση για ανικανότητα, ατύχημα κ.ά. 3. Ασφάλιση για καταστροφή σοδειάς, πυρκαγιά, και άλλες ζημιές 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Υποχρεωτική/παρεχόμενη ασφάλιση για την ανεργία, γήρας, ανικανότητα, χηρεία, ασθένεια, κ.ά.
Εκ των υστέρων αντιμετώπιση του κινδύνου			
	<ul style="list-style-type: none"> 1. Πώληση πραγματικών περιουσιακών στοιχείων 2. Δανεισμός από γείτονες 3. Ενδοκοινοτική φιλεσπλαχνία/μεταβιβάσεις 4. Αποστολή των παιδιών στην εργασία 5. Απο-επένδυση ανθρώπινου κεφαλαίου 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Πώληση χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων 2. Δανεισμός από τράπεζες 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Μεταβιβάσεις/κοινωνική πρόνοια 2. Επιδοτήσεις 3. Δημόσια έργα

Καθοριστικό ρόλο στην κατανόηση της αντίληψης της διαχείρισης των κοινωνικών κινδύνων διαδραματίζει η σχέση της με την κοινωνική προστασία και την αναδιανομή. Αυτή η σχέση παρουσιάζεται διαγραμματικά ως εξής:

Πίνακας 3: Επικαλύψεις και όρια μεταξύ Διαχείρισης Κοινωνικών Κινδύνων, κοινωνικής προστασίας και αναδιανομής



Η περιοχή της κοινωνικής προστασίας πέραν της ΔΚΚ και της αναδιανομής περιλαμβάνει τα ζητήματα του κοινωνικού αποκλεισμού. Η κοινή περιοχή μεταξύ κοινωνικής προστασίας και αναδιανομής πέραν της ΔΚΚ χαρακτηρίζει την εισοδηματική υποστήριξη στους επισφαλείς φτωχούς. Η κοινή περιοχή μεταξύ ΔΚΚ και αναδιανομής, πέραν όμως της κοινωνικής προστασίας αντιπροσωπεύει δράσεις όπως τα δημόσια έργα. Η περιοχή της αναδιανομής πέραν της ΔΚΚ αντιπροσωπεύει τα κυβερνητικά μέτρα για την επίτευξη μιας πιο ισότιμης κατανομής του εισοδήματος (προοδευτική φορολογία). Η περιοχή της ΔΚΚ πέραν της κοινωνικής προστασίας και της αναδιανομής αντιπροσωπεύει τους μηχανισμούς διαχείρισης κινδύνων πέρα από τα όρια της κοινωνικής προστασίας. Ο κύριος στόχος της κοινωνικής προστασίας είναι η υποστήριξη των επισφαλών φτωχών.

Εάν το σχήμα φαίνεται πολύπλοκο, η λογική του καθίσταται πολύ πιο εύκολα αντιληπτή εάν διευρύνουμε όσο το δυνατόν περισσότερο τον κύκλο της Διαχείρισης Κοινωνικών Κινδύνων. Τότε αυτός, και τα μέτρα που συνεπάγεται, «εξαφανίζεται» την κοινωνική προστασία και την αναδιανομή, αφήνοντας κάποιο ελάχιστο περιθώριο για δημόσιες

παρεμβάσεις. Όπως αναφέρει η μελέτη στρατηγικής: «Σε έναν ιδεατό κόσμο με πλήρως συμμετρική πληροφόρηση και τέλειες και ορθά λειτουργούσες αγορές όλες οι διευθετήσεις διαχείρισης κινδύνων μπορούν και πρέπει να βασίζονται στην αγορά (εκτός από τους ανάπηρους)» (World Bank, 2000α:16).

Μια προσεκτικότερη ανάγνωση της μελέτης, καταδεικνύει ότι σύμφωνα με τις απόψεις της Τράπεζας η αγορά και οι άτυπες μορφές αντιμετώπισης των κινδύνων είναι κατάλληλα μόνον για τους «ιδιοσυγκρασιακούς κινδύνους», δηλαδή κινδύνους σε ατομικό επίπεδο, όπως παραδείγματος χάριν η χηρεία. Ακόμα και τότε βέβαια δεν μπορούν να ανταποκριθούν πάντα. Ή, όπως επισημαίνεται σε άλλο σημείο, το γεγονός ότι οι κίνδυνοι παρουσιάζονται πολλοί μαζί, σημαίνει ότι τα άτυπα ή τα βασισμένα στην αγορά εργαλεία διαχείρισης κινδύνου είναι συχνά αναποτελεσματικά (World Bank, 2000α:23). Οπότε, εκεί πρέπει να παρεμβαίνει το κράτος.

Έτσι για τα δίκτυα ασφαλείας η μελέτη αναφέρει ότι: «Η παροχή των κοινωνικών δικτύων ασφαλείας γίνεται καλύτερα μέσω των τοπικών κοινοτήτων, οι οποίες έχουν τον έλεγχο και την ιδιοκτησία τους, έχουν ωστόσο ακόμα την ανάγκη κατευθυντήριων γραμμών, επίβλεψης και οικονομικής υποστήριξης από την κεντρική κυβέρνηση» (World Bank, 2000α:7). Με άλλα λόγια, για όλα η ευθύνη παραμένει στο κράτος –είναι άξιο προσοχής με τι εμμονή αποφεύγεται αυτή η λέξη– αλλά η ιδιοκτησία θα πρέπει να παραδίδεται σε άλλους.

Η άλλη μεγάλη αντίφαση που διατρέχει το συγκεκριμένο κείμενο αλλά και το σύνολο των προτάσεων της Τράπεζας είναι ότι ενώ όπως γίνεται σαφώς αποδεκτό, η αντιμετώπιση της φτώχειας χρειάζεται μια συνολική οπτική που άπτεται του συνόλου των θεσμών μιας κοινωνίας, ιδιαιτέρως των θεσμών που επιτείνουν τις κοινωνικές ανισότητες –γι' αυτό υποτίθεται ότι υιοθετείται και η προσέγγιση της Διαχείρισης των Κοινωνικών Κινδύνων– τα μέτρα που προτείνονται δεν θίγουν σε καμιά περίπτωση την φύση αυτών των θεσμών. Για παράδειγμα, στο θέμα της αναδιανομής του εισοδήματος, θεωρείται ότι αυτό θα επέλθει, σύμφωνα με την Τράπεζα, μόνον μέσω της ενίσχυσης της ικανότητας των φτωχών να αυξήσουν το εισόδημά τους. Και εδώ λοιπόν κυριαρχεί η υπόρρητη λογική ότι η αύξηση της πίτας του εθνικού εισοδήματος θα δώσει τη δυνατότητα σε όλους να αποσπάσουν όχι ένα μεγαλύτερο κομμάτι αλλά μάλλον ένα πιο ενισχυμένο κομμάτι.

Ας δούμε τώρα ποια είναι εκείνα τα μέτρα κοινωνικής προστασίας, θεωρούμενα μέσα από το πλαίσιο της ΔΚΚ, που στοχεύουν στη διασφάλιση των φτωχών και την ενδυνάμωσή τους έτσι ώστε να αποκτήσουν τη δυνατότητα να αντιμετωπίζουν από μόνοι τους κινδύνους (World Bank,2000α:29-34).

Μέτρα ελάττωσης του κινδύνου:

1. Ενίσχυση των πριν και κατά την εργασία δεξιοτήτων. Καλλιέργεια δεξιοτήτων, ιδιαίτερα των γυναικών. Κατάρτιση με βάση τις ανάγκες της αγοράς και στροφή από τις δεξιότητες στη γνώση. Νέες πιλοτικές προσεγγίσεις στην κατάρτιση.
2. Εξάλειψη της επισφαλούς παιδικής εργασίας.
3. Βοήθεια προς τις κυβερνήσεις έτσι ώστε να καταστούν οι αγορές εργασίας πιο ισότιμες και να αποτρέπουν τον αποκλεισμό από αυτές. Πρόσβαση για όλους σε ασφαλή και καλοπληρωμένη απασχόληση. Διαμόρφωση εργασιακών δικαιωμάτων.
4. Αντιμετώπιση της αναπηρίας.

Μέτρα μετριασμού του κινδύνου:

1. Βελτίωση της εισοδηματικής ασφάλειας των ηλικιωμένων. Επικέντρωση σε ένα συνταξιοδοτικό σύστημα πολλαπλών πυλώνων. Εξασφάλιση επαρκούς εισοδήματος για τους εργαζόμενους στην παραοικονομία που έχουν φτάσει σε συντάξιμη ηλικία καθώς και των χρόνια φτωχών. Επίσης, διασφάλιση του εισοδήματος ιδιαίτερα ευπαθών ομάδων όπως οι χήρες, μέσω της ενίσχυσης των εισοδημάτων τους, των καταθέσεών τους και άλλων περιουσιακών στοιχείων.
2. Παροχή των κατάλληλων παροχών για τους ανέργους.

Μέτρα εκ των υστέρων αντιμετώπισης του κινδύνου:

1. Χρηματικές μεταβιβάσεις με βάση συγκεκριμένες ανάγκες.
2. Παροχές σε είδος, επιδοτήσεις, απαλλαγή από τα τέλη.
3. Προγράμματα δημοσίων έργων.

Συνεπώς, στην πρόταση της Παγκόσμιας Τράπεζας αναφορικά με την καταπολέμηση της φτώχειας αναφέρονται τα εξής «εργαλεία» (World Bank,2001:135) κοινωνικής

πολιτικής: ασφάλιση υγείας, πρόνοια για τους ηλικιωμένους και συντάξεις, ασφάλιση καί πρόνοια για τους ανέργους, μικροχρηματοοικονομικά προγράμματα, χρηματικές μεταβιβάσεις, προνοιακά προγράμματα υποχρέωσης εργασίας (workfare), και κοινωνικά ταμεία. Σε αυτά τα εργαλεία προστίθεται η επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση ως εργαλείο περιορισμού του κινδύνου. Εδώ θα γίνει μια ανάλυση των καινούργιων προτάσεων της Τράπεζας αναφορικά με αυτά τα εργαλεία. Η ανάλυση γνωστών εργαλείων θα είναι συνοπτική ενώ η ανάλυση θα επικεντρωθεί περισσότερο στα «νέα» εργαλεία που παρουσιάζει η Τράπεζα.

4.4.1 Η υγεία και η ασφάλιση υγείας

Μια από τις κυριότερες αιτίες που καταδικάζουν τους ανθρώπους στη φτώχεια είναι και το ζήτημα της άνισης πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας. Είναι αποδεδειγμένο ότι οι φτωχοί όχι μόνο έχουν πολύ μεγαλύτερες πιθανότητες να ασθενήσουν, αλλά και η πρόσβασή τους σε υπηρεσίες υγείας είναι πολύ πιο δυσχερής (World Bank, 2001:27). Εύλογο λοιπόν το συμπέρασμα ότι «στην υγεία, μέτρα πρόληψης και άλλες βασικές υπηρεσίες (παραδείγματος χάριν, εμβολιασμοί) είναι γενικά πολύ σημαντικά εργαλεία ελάττωσης κινδύνων. Η ύπαρξη ενός αξιόπιστου συστήματος υγείας αυξάνει την ικανότητα των φτωχών να μετριάσουν την επίδραση μιας ενδεχόμενης κρίσης υγείας...» (World Bank, 2001:25). Ωστόσο, τα μέτρα που προτείνονται από την Τράπεζα, πολύ απέχουν από την δημιουργία ενός επαρκούς συστήματος πρωτοβάθμιας –τουλάχιστον– υγείας. Σύμφωνα με την άποψη της Τράπεζας, το δημόσιο θα πρέπει να κάνει καλύτερη χρήση του ιδιωτικού τομέα και των μη κυβερνητικών οργανώσεων. Και αυτό γιατί οι δημόσιες υπηρεσίες, όπως έχει δείξει η εμπειρία, μάλλον αποτυγχάνουν να φτάσουν στις απόμακρες και αποκεντρωμένες περιοχές. Η Τράπεζα θεωρεί ότι το κράτος θα ήταν καλύτερο να επικεντρωθεί στην παροχή νοσοκομειακών υπηρεσιών και βασικών υποδομών όπως παροχή καθαρού νερού και συστημάτων αποχέτευσης.

Αντιθέτως, η πρόταση της Τράπεζας αναφέρεται σε ασφάλιση υγείας που θα αντιμετωπίζει την «καταστροφική ασθένεια». Για την αντιμετώπιση της τελευταίας απαραίτητη είναι η υποχρεωτική ασφάλιση. Εντούτοις, οι φτωχοί, όπως αναγνωρίζει και η μελέτη *Στρατηγική του Τομέα Κοινωνικής Προστασίας*, δεν διαθέτουν τους πόρους για κάτι τέτοιο. Στο σημείο αυτό μια ορθολογική πρόταση θα ήταν να προσκληθεί το δημόσιο να αναλάβει αυτές τις δαπάνες. Περιέργως, η Τράπεζα είναι αντίθετη με μια

τέτοια προσέγγιση. Μάλιστα η πρότασή της αναφέρεται στην αυτασφάλιση, με έναν «κλειστό» λογαριασμό καταθέσεων όπου ο φτωχός ασθενής θα επιτρέπεται να αποσύρει χρήματα μόνον σε περιπτώσεις καταστροφικής ασθένειας. Μάλιστα οι μηχανισμοί που θα αναλάβουν αυτή την ασφάλιση θα πρέπει να είναι «άτυποι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί ή μη κυβερνητικές οργανώσεις» (World Bank,2000α:26). Αναφορικά με την ασφάλιση υγείας, για να αυξηθεί η βιωσιμότητά της θα ήταν καλύτερο να γίνεται με βάση το νοικοκυριό ή την κοινότητα διότι αυτό προσφέρει μια ευρύτερη βάση για τον διαμοιρασμό του κινδύνου (risk pooling). Ενώ, επικουρικά, θα πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος των παραδοσιακών χειροπρακτικών γιατρών. Να σημειωθεί εδώ ότι τέτοιου τύπου ασφάλιση δεν έχει αποδειχθεί ότι είναι βιώσιμη και λειτουργική αφού όπως παραδέχεται και η Έκθεση για την Παγκόσμια Ανάπτυξη 2000/2001, «τα δίκτυα αυτά [εννοείται τα άτυπα], είναι αποτελεσματικά μόνον σε περιπτώσεις κρίσεων κοινών για κάποια μέλη και όχι για όλα. Έτσι, όσο πιο ευρεία είναι η ομάδα, τόσο μικρότερη η πιθανότητα να επηρεάσει όλα τα μέλη, και τόσο πιο αποτελεσματικός ο διαμοιρασμός του κινδύνου» (World Bank,2001:144). Αυτή άλλωστε είναι και η βασική αρχή της ασφάλισης: στόχος είναι να αυξάνεις τον αριθμό των ασφαλιζομένων όσο το δυνατόν περισσότερο ώστε να διαμοιράζεται ο κίνδυνος και συνεπώς να μετριαάζεται σε βαθμό που να είναι δυνατό να αντιμετωπιστεί. Όπως αναφέρει ο Valdivia, αυτός άλλωστε είναι ένας λόγος για τον οποίο οι ασφαλιστικές εταιρείες τείνουν να παγκοσμιοποιούνται (Valdivia,1997). Ο Valdivia σημειώνει ως χαρακτηριστικό το παράδειγμα της ασφάλισης της κατοικίας. Αντικρούοντας την ατομική λύση στην ασφάλιση αναφέρει ότι όλοι οι άνθρωποι, σε άλλες [πλην της περίπτωσης της κοινωνικής ασφάλισης] περιπτώσεις ασφάλισης, αυτό που κάνουν είναι ότι μοιράζονται τον κίνδυνο με το σύνολο της κοινωνίας. Όταν, για παράδειγμα, θέλουν να προστατεύσουν τις κατοικίες τους, δεν συσσωρεύουν καταθέσεις τέτοιου ύψους ώστε να τις αντικαθιστούν σε περίπτωση καταστροφής, πράγμα μάλλον παράλογο. Αντίθετα, αγοράζουν μια ασφάλιση κατοικίας, μοιραζόμενοι με το σύνολο της κοινωνίας το ρίσκο. Συνεπώς, τα σχέδια για ιδιωτικοποίηση της κοινωνικής ασφάλισης προωθούν μια αναποτελεσματική και ανορθολογική αντίληψη.

Η Τράπεζα φαίνεται ωστόσο ότι παραβλέπει αυτή την αρχή στην περίπτωση των φτωχών, μολονότι στα συμπεράσματά της Έκθεσης για την Παγκόσμια Ανάπτυξη 2000/2001 τονίζεται ότι «η αυτασφάλιση έχει όρια... η άτυπη ασφάλιση, η οποία βασίζεται στο διαμοιρασμό του κινδύνου μεταξύ μιας κοινότητας ή ενός δικτύου, είναι

αναποτελεσματική σε πολλαπλούς κινδύνους... [Ενώ] Λόγω του γεγονότος ότι ο δημόσιος τομέας μπορεί να διαμοιράσει τον κίνδυνο σε μια ευρύτερη περιοχή, υπάρχει πιθανότητα παροχής σε χαμηλότερο κόστος από τους άτυπους φορείς» (World Bank,2001:148).

4.4.2 Η επαγγελματική εκπαίδευση και η κατάρτιση

Η αύξηση της παραγωγικότητας και η συνακόλουθη βελτίωση της θέσης μιας χώρας στον παγκόσμιο ανταγωνισμό αποτελούν απαραίτητα στοιχεία για την οικονομική της μεγέθυνση. Αυτό απαιτεί μια εργατική δύναμη που θα έχει τη δυνατότητα να αποκτά καινούργιες δεξιότητες ώστε να ανταποκρίνεται στις συνεχώς μεταβαλλόμενες ανάγκες της παραγωγής (World Bank, 1991β:7). Έτσι η συνεχής ενίσχυση των δεξιοτήτων τόσο πριν από την εργασία όσο και κατά τη διάρκειά της αποτελούν καίριο στοιχείο του αγώνα κατά της φτώχειας (World Bank, 2000α:30). Το ιδεώδες θα ήταν η παροχή της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης από ιδιώτες –από ιδιώτες εργοδότες και από ιδιωτικά ινστιτούτα κατάρτισης. Ωστόσο στην πράξη αυτό είναι ανέφικτο διότι οι εργοδότες είναι απρόθυμοι να επωμιστούν το κόστος. Η σύγχρονη παραγωγή έχει ανάγκη από ανθρώπους με βασικές δεξιότητες όπως ο αλφαριθμητισμός, οι δεξιότητες που αναφέρονται στη γραπτή μετάδοση απόψεων, και οι επικοινωνιακές δεξιότητες. Γι' αυτό το λόγο πρώτη ανάγκη στον τομέα της εκπαίδευσης-κατάρτισης είναι μια πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαιδευτική βαθμίδα που θα εφοδιάζει με αυτά τα προσόντα τους ανθρώπους. Άλλωστε η εκπαίδευση που λειτουργεί σωστά σε αυτές τις βαθμίδες αποτελεί μια πρώτη βάση για την αποτελεσματικότητα της επαγγελματικής εκπαίδευσης-κατάρτισης αργότερα.

Γενικά φαίνεται πάντως ότι υπάρχει απογοήτευση σχετικά με την αποτελεσματικότητα της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης. Όπως αναφέρεται «σιγά σιγά αναγνωρίζεται ότι οι προσδοκίες από την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, ακόμα και όταν στην παροχή της συμμετέχουν πλήρως ο ιδιωτικός τομέας και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί, ήταν μη λογικές και υψηλές» (Gill,2000:1).

Ο περιορισμός του ρόλου του κράτους αποτελεί ένα κεντρικό σημείο των προτάσεων της Τράπεζας, καθώς και το γεγονός ότι η επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση πρέπει να βασίζεται στη ζήτηση από τις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Επίσης, ουσιαστικό

στοιχείο είναι η μεταφορά του κόστους της κατάρτισης στους εργοδότες και τους εργαζόμενους.

4.4.3 Οι συντάξεις και η πρόνοια για τους ηλικιωμένους

Οι ηλικιωμένοι αποτελούν μια από τις πιο ευπαθείς ομάδες αναφορικά με το πρόβλημα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η Παγκόσμια Τράπεζα στις προτάσεις για τη διασφάλιση αυτής της πληθυσμιακής ομάδας δηλώνει ότι θα πρέπει να έχουν εύκολη πρόσβαση σε κοινοτικές ομάδες ή σωματεία τα οποία μεριμνούν για τους ηλικιωμένους. Επίσης, οι υγειονομικές υπηρεσίες θα πρέπει να βρίσκονται κοντά τους αφού οι ηλικιωμένοι αντιμετωπίζουν δυσκολίες μετακίνησης σε μακρινές αποστάσεις (World Bank,2001:152).

Η Παγκόσμια Τράπεζα δηλώνει υπερήφανη για την πρωτοποριακή της δουλειά στην πρόταση για την μεταρρύθμιση των συντάξεων, μια πρόταση που προωθεί δυναμικά σε τουλάχιστον 60 χώρες. Η πρόταση αυτή διατυπώθηκε ολοκληρωμένα το 1994 στο βιβλίο *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Η Τράπεζα προωθούσε, και προωθεί με ιδιαίτερο ενθουσιασμό την πρότασή της για ένα πλήρως κεφαλοποιητικό ασφαλιστικό σύστημα. Ωστόσο, όπως τονίζει η ίδια, οι περιορισμοί που θέτει η ίδια η πραγματικότητα την ωθούν στην υιοθέτηση των τριών πυλώνων (Holzmann,2000). Η Τράπεζα κατέληξε στο προτεινόμενο σύστημα λαμβάνοντας υπ' όψη της α) τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα αναδιανεμητικά συστήματα, όπως τα συνεχή ελλείμματα και η επιβάρυνση των συστημάτων από τις δημογραφικές εξελίξεις, β) τους πολιτικούς κινδύνους που αντιμετωπίζουν τα αναδιανεμητικά συστήματα, γ) την επίδραση στις καταθέσεις και την ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών, και τέλος δ) την αδυναμία τους να καλύψουν τους φτωχούς.

Ο πρώτος πυλώνας του συστήματος πρέπει να είναι κεφαλαιοποιητικός, διαχειριζόμενος από ιδιωτικούς φορείς, και με καθορισμένο το ύψος των εισφορών. Ωστόσο, το δημόσιο έχει και εδώ κάποιο ρόλο να διαδραματίσει αφού ο ρυθμιστικός του ρόλος θεωρείται καθοριστικός. Οι καθορισμένες εισφορές επενδύονται από κάποια αρχή που διαχειρίζεται το ταμείο, έτσι ώστε να αποφέρουν τις υψηλότερες αποδόσεις. Ο δεύτερος πυλώνας είναι διαχειριζόμενος από το δημόσιο, μη κεφαλαιοποιητικός, και με καθορισμένες τις παροχές. Ο πυλώνας αυτός χρηματοδοτείται είτε από εισφορές είτε από τον κρατικό προϋπολογισμό. Αποτελεί μέτρο πολιτικής για την αντιμετώπιση της

φτώχειας αλλά μεριμνά επίσης και για ζητήματα ισοτιμίας. Ο πρώτος και ο δεύτερος πυλώνας είναι υποχρεωτικοί. Ο τρίτος πυλώνας, που είναι εθελοντικός, περιλαμβάνει κάποια μορφής ασφάλισης με τη μορφή της αγοράς κατοικίας, ασφάλιση, ή την συγκέντρωση άλλων περιουσιακών στοιχείων. Ο πυλώνας αυτός συμπληρώνει τους άλλους δύο (World Bank,2000α:31-32 και 55-59).

Ωστόσο, όπως επισημαίνει και η *Έκθεση για την Παγκόσμια Ανάπτυξη του 2000/2001* ακόμα και ένα συνταξιοδοτικό σύστημα που λειτουργεί ομαλά δεν μπορεί να φτάσει στα αρχικά του στάδια τους φτωχούς. Η συμμετοχή των φτωχών στα επίσημα συνταξιοδοτικά συστήματα τείνει να είναι περιορισμένη. Σε αυτό συνεισφέρουν τόσο προβλήματα στη λειτουργία των αγορών όσο και θεσμικές δυσλειτουργίες. Επίσης, οι φτωχοί δύσκολα μπορούν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις ενός υποχρεωτικού συστήματος εισφορών. Γι' αυτό το λόγο, θα πρέπει να ληφθούν επιπρόσθετα μέτρα. Κάποια από αυτά είναι μέτρα αποτρεπτικά του κινδύνου και έχουν να κάνουν με διευκόλυνση της αποταμίευσης και τις επενδύσεις κατά διάρκεια του εργασιακού βίου των ανθρώπων καθώς και προγράμματα περιορισμού της φτώχειας (World Bank,2001:154). Εδώ βέβαια παρουσιάζεται μια αντίφαση στα λεγόμενα της Τράπεζας. Από τη μια οι φτωχοί δεν έχουν τους πόρους για να επενδύσουν στο κεφαλαιοποιητικό συνταξιοδοτικό σύστημα που τους προτείνει η Τράπεζα, από την άλλη καλούνται να προχωρήσουν σε αποταμιεύσεις.

Η *Έκθεση για την Παγκόσμια Ανάπτυξη 2000/2001* προτείνει και κάποια συμπληρωματικά μέτρα για τον περιορισμό της φτώχειας στους ηλικιωμένους. Σε αυτά συμπεριλαμβάνονται προγράμματα παροχής βοήθειας σε οικογένειες που αναλαμβάνουν να μεριμνούν για ηλικιωμένους που ζουν μαζί τους. Επανακατάρτιση των ηλικιωμένων εργατών και προγράμματα δημοσίων έργων, έτσι ώστε να τους δοθεί η δυνατότητα να συνεχίσουν να εργάζονται. Και παροχές κοινωνικής πρόνοιας ή κοινωνικές συντάξεις που θα καλύπτουν τους πολύ φτωχούς και τους πολύ ηλικιωμένους, καθώς και όσους δεν έχουν οικογενειακή υποστήριξη.

4.4.4 Η ασφάλιση και η πρόνοια για τους ανέργους

Η ύπαρξη κατάλληλων παροχών προς τους ανέργους αποτελεί μέρος της στρατηγικής για τον μετριασμό του κινδύνου. Διασφαλίζει τους ανέργους από την εμπειρία των απότομων και μεγάλων απωλειών εισοδήματος καθώς και από τον ενδεχόμενο κίνδυνο

της φτώχειας. Επίσης, λόγω της προσδοκίας της αναπλήρωσης του εισοδήματος, οι εργαζόμενοι αποδέχονται με μεγαλύτερη ευκολία την προσωρινή κατάσταση της ανεργίας λόγω των παραγωγικών αναδιαρθρώσεων. Η κύρια μέθοδος μετριασμού του κινδύνου της ανεργίας είναι η κοινωνική ασφάλιση. Άλλα εναλλακτικά εργαλεία κατά την Τράπεζα είναι οι προνοιακές παροχές ανεργίας μετά από έλεγχο του εισοδήματος, η κοινωνική πρόνοια, τα προγράμματα δημοσίων έργων (περιγράφονται παρακάτω), και η αποζημίωση από ατομικούς λογαριασμούς καταθέσεων (World Bank,2000:32-33). Το τελευταίο μέτρο αμφισβητείται έντονα ως προς την αποτελεσματικότητά του αναφορικά με την κατάσταση της ανεργίας (γιατί, μεταξύ άλλων, σε περίπτωση διακοπής της λειτουργίας της επιχείρησης, ο εργάτης χάνει τα χρήματά του) (Vroman,1999). Ένα άλλο μέτρο –που μολονότι αποτελεί εργαλείο των παρεμβάσεων της Τράπεζας δεν αναφέρεται στη μελέτη *Στρατηγική για τον Τομέα Κοινωνικής Προστασίας*– είναι τα κοινωνικά ταμεία (βλέπε περιγραφή παρακάτω).

4.4.5 Τα δίκτυα ασφαλείας

Τα δίκτυα ασφαλείας είναι προγράμματα που προστατεύουν κάποιο πρόσωπο ή κάποιο νοικοκυριό απέναντι σε αντίξοες καταστάσεις: τη χρόνια αδυναμία προς εργασία ή την αδυναμία εξάσκησης δραστηριοτήτων που αποφέρουν εισόδημα (χρόνια φτώχεια) ή τον περιορισμό της ικανότητας προς εργασία όταν ξαφνικά κάποιος βρεθεί σε μια οριακή κατάσταση που παρέχει ελάχιστα μέσα για επιβίωση. Η χρόνια ανικανότητα είναι συνήθως αποτέλεσμα φυσικής ή πνευματικής ανικανότητας, χρονίων παθήσεων ή γήρατος. Ο περιορισμός της ικανότητας προς εργασία προκύπτει από διάφορα γεγονότα του βίου όπως ένας ξαφνικός θάνατος, μια γέννηση, μια απότομη μείωση της συνολικής ζήτησης, οι φτωχίες εσοδείες κ.λπ. (Subbarao,1997:2-3). Ο όρος δίκτυα ασφαλείας συμπεριλαμβάνει διάφορα μεταβιβαστικά προγράμματα σχεδιασμένα έτσι ώστε να περιορίσουν την φτώχεια μέσα από τον αναδιανεμητικό τους ρόλο αλλά και το ρόλο που διαδραματίζουν στην ελάττωση του κινδύνου. Ο ρόλος τους στην ελάττωση του κινδύνου έχει ως στόχο την προστασία των ατόμων, των νοικοκυριών και των κοινοτήτων εναντίον ανασφάλιστου εισοδήματος και κινδύνων αναφορικά με τα επίπεδα κατανάλωσής τους. Ενώ ο αναδιανεμητικός ρόλος τους στοχεύει κατευθείαν στον

περιορισμό της φτώχειας⁹. Τα δίκτυα ασφαλείας προωθούν την οικονομική αποτελεσματικότητα διότι καθιστούν ικανούς τους φτωχούς να διαχειριστούν τους κινδύνους, αποτρέποντας την προσφυγή τους σε τακτικές αντιμετώπισης του κινδύνου που θα είχαν καταστροφικές επιπτώσεις στην καλλιέργεια των μελλοντικών τους ικανοτήτων και των περιουσιακών τους στοιχείων (π.χ., παιδική εργασία και όχι παρακολούθηση σχολείου). Επίσης διευκολύνουν την πολιτική αποδοχή των μεταρρυθμίσεων υπέρ της αγοράς. Αυτοί που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη για δίκτυα ασφαλείας είναι οι χρόνια φτωχοί, αυτοί των οποίων το εισόδημα είναι κάτω από ένα αποδεκτό ελάχιστο, οι προσωρινοί φτωχοί, των οποίων το εισόδημα κυμαίνεται πάνω ή κάτω του ελάχιστου αποδεκτού επιπέδου, όσοι υφίστανται τις ισχυρές αρνητικές επιδράσεις των διαρθρωτικών αλλαγών, όσοι έχουν ελάχιστες πιθανότητες να κατέχουν κάποια τυπική ή άτυπη ασφάλιση.

Ασφαλώς ένα σημαντικό ζήτημα που προκύπτει είναι το εύρος της επικέντρωσης των δικτύων ασφαλείας. Η Παγκόσμια Τράπεζα εμμένει στην επικέντρωση για δύο λόγους. Πρώτον, διότι έτσι επιβοηθούνται οι πιο φτωχές ή ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού. Δεύτερον, διότι έτσι, η όποια κυβέρνηση έχει περισσότερους πόρους στη διάθεσή της για άλλα προγράμματα αρωγής προς τους φτωχούς. Ωστόσο, η επικέντρωση και ο έλεγχος εισοδήματος που συνεπάγεται έχει ένα κόστος που πολλές φορές καθιστά τέτοιες μεθόδους απαγορευτικές. Το κόστος αυτό προκύπτει από την ανάγκη προσδιορισμού των ευπαθών ομάδων, τη δημιουργία του διοικητικού μηχανισμού για τη διανομή των παροχών και την παρακολούθηση των προγραμμάτων. Θα πρέπει επίσης να συνυπολογιστεί το «κόστος» που προκύπτει από το στιγματισμό όσων προσδιορίζονται ως δικαιούχοι αυτών των παροχών. Επιπλέον, υπάρχει το κόστος στα κίνητρα προς εργασία –εφ’ όσον αυτοί που λαμβάνουν τις παροχές μπορεί να αποφύγουν να εργαστούν– αλλά και το κόστος που προκύπτει από το κίνητρο για μετανάστευση σε περιοχές όπου υπάρχουν τέτοια προγράμματα –όταν η επικέντρωση βασίζεται στη γεωγραφική περιοχή. Τέλος, η επικέντρωση δημιουργεί πολύπλοκα πολιτικά προβλήματα, αφού από τη μία απευθύνεται σε ομάδες με μικρή πολιτική δύναμη και από την άλλη, όσοι είναι οικονομικά πιο εύρωστοι καλούνται μέσω του φορολογικού συστήματος να φέρουν το βάρος του κόστους των παροχών.

⁹ Βλέπε ιστοσελίδα *World Bank > Social Protection > Safety Nets*.

Υπάρχουν δύο τύποι προγραμμάτων δίχτων ασφαλείας. Τα τυπικά (δημόσια) δίχτυα ασφαλείας (χρηματικές μεταβιβάσεις, παροχές σε είδος, δημόσια έργα –workfare– προγράμματα αυταπασχόλησης βασισμένα σε πιστωτικούς μηχανισμούς, κοινωνικά ταμεία και συναφείς παρεμβάσεις). Και τα άτυπα δίχτυα ασφαλείας, δηλαδή οι ανεπίσημες μεταβιβάσεις που βασίζονται σε οικογενειακές, θρησκευτικές ή κοινωνικές συνήθειες.

Στις χρηματικές μεταβιβάσεις εντάσσονται συνήθη προγράμματα παροχών σε χρήμα κοινωνικής πρόνοιας αλλά και τα οικογενειακά επιδόματα. Στις μεταβιβάσεις σε είδος περιλαμβάνονται επιδοτούμενα προϊόντα όπως το ρύζι ή το πετρέλαιο, ή επιδοτήσεις υπηρεσιών (υγεία, εκπαίδευση). Ασφαλώς το εύρος της κάλυψης ποικίλει σύμφωνα με το μέγεθος της οικονομίας, την ευρωστία των δημόσιων οικονομικών, την ζήτηση για τέτοιες υπηρεσίες κ.ά.

Μεγαλύτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν ωστόσο δύο «νέα» εργαλεία που προωθεί η Τράπεζα και αυτά είναι τα δημόσια έργα και τα κοινωνικά ταμεία.

4.4.6 Τα δημόσια έργα

Τα δημόσια έργα (public works) είναι βέβαια λίγο περίεργο να αποκαλούνται «νέο εργαλείο» για την αντιμετώπιση της φτώχειας αφού υπάρχουν ήδη από την εποχή των φαραώ (Kemp,1989:109-136), για να ανακαλυφθούν και πάλι από το Νιού Ντίαλ και από τον Κέϋνς. Εδώ, παρουσιάζονται ως σημαντικές αντικυκλικές παρεμβάσεις που στόχο τους έχουν τη βοήθεια των φτωχών ανέργων εργατών. Το μοναδικό κριτήριο συμμετοχής ή όχι στο πρόγραμμα θα πρέπει να είναι αυτό του μισθού, ο οποίος πρέπει να ορίζεται σε επίπεδα χαμηλότερα από αυτά της τοπικής αγοράς έτσι ώστε το πρόγραμμα να επικεντρώνεται από μόνο του στους φτωχούς. Θετικό θεωρείται το γεγονός της τοποθέτησης των προγραμμάτων στις φτωχές περιοχές αφού εκτός από εισόδημα στους κατοίκους, με το τέλος του προγράμματος στην περιοχή παραμένουν κάποιες υποδομές που συμβάλουν στην αντιμετώπιση της φτώχειας. Τα έργα θα πρέπει να είναι εντάσεως εργασίας και να μην συμπίπτουν με τις εποχές κατά τις οποίες υπάρχει μεγάλη ζήτηση για αγροτικές καλλιέργειες. Έχει αποδειχθεί από την εμπειρία ότι η μετά την εκδήλωση της κρίσης χρήση τέτοιων εργαλείων είναι σχετικά δύσκολη. Πιο αποτελεσματική είναι η συνεχής παρουσία τέτοιων έργων και η κλιμάκωση των δραστηριοτήτων τους σε περιόδους κρίσης (Subbarao,1997:69-85, World

Bank,2001:155-156). Από αυτή την άποψη έχει αποδειχθεί ότι προγράμματα στα οποία την ευθύνη έχει το κράτος είναι πιο αποτελεσματικά. Τέλος να σημειωθεί, ότι τα προγράμματα δημοσίων έργων δεν «είναι αναγκαία μια μη δαπανηρή μέθοδος για την παροχή ωφελιμάτων προς τους φτωχούς» (World Bank,2001:155).

4.4.7 Τα κοινωνικά ταμεία

Τα κοινωνικά ταμεία (social funds) είναι μηχανισμοί οι οποίοι βασιζόμενοι σε μια συγκεκριμένη ζήτηση διοχετεύουν πόρους προς τους φτωχούς και υποστηρίζουν έργα που τους βοηθούν (Narayan,199:2). Βασικά διαμεσολαβούν μεταξύ της κυβέρνησης και των κοινοτήτων ή των ευπαθών ομάδων. Τα κοινωνικά ταμεία δημιουργήθηκαν αρχικά για να δημιουργούν θέσεις απασχόλησης κατά τη διάρκεια κρίσεων αλλά σήμερα στοχεύουν σε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων που ξεκινά από τη δημιουργία υποδομών μέχρι κέντρα υγείας και σχολεία. Οι κοινότητες που ωφελούνται από το κοινωνικό ταμείο προσφέρουν μέρος της χρηματοδότησης «για να διασφαλισθεί ότι το έργο δεν βασίζεται στην ανάγκη αλλά καθοδηγείται από τη ζήτηση» (Jorgensen,1999). Οι κύριοι στόχοι των κοινωνικών ταμείων είναι η δημιουργία κοινωνικού κεφαλαίου, η δημιουργία εισοδήματος, η παροχή υπηρεσιών και υποδομών, καθώς και η υποστήριξη της αποκέντρωσης (World Bank,2000α:36). Αυτό που τα διαχωρίζει από άλλους δανειστικούς μηχανισμούς είναι η διοικητική αυτονομία τους, αλλά και η αυτονομία τους στη λήψη αποφάσεων για την προώθηση άλλων έργων που αυτά θεωρούν εφικτά. Τα κοινωνικά ταμεία βασικά αξιολογούν, χρηματοδοτούν και επιβλέπουν τις όποιες παρεμβάσεις αλλά δεν ασχολούνται τα ίδια με την υλοποίησή τους. Τα πλεονεκτήματά τους είναι ότι είναι ταχείας ανταπόκρισης, αφού σε μεγάλο βαθμό υπερκεράζουν την κυβερνητική γραφειοκρατία, ανταποκρίνονται γρήγορα στις ανάγκες των κοινοτήτων, είναι ευέλικτα και μπορούν εύκολα να αλλάξουν τη φύση των έργων που χρηματοδοτούν, γενικά παρουσιάζουν σωστή επικέντρωση και έχουν σωστή και διάφανη διαχείριση των οικονομικών τους, ενώ με τη δράση τους κινητοποιούν την τοπική κοινωνία των πολιτών (World Bank,2001:155)¹⁰. Γι' αυτούς τους λόγους είναι άλλωστε πολύ αγαπητά από τους δωρητές.

Τα κοινωνικά ταμεία ενσωματώνουν με επιτυχία κανόνες αγοράς στους μηχανισμούς παροχής τους και παράλληλα προωθούν και την αποκέντρωση των υπηρεσιών.

¹⁰ Βλέπε επίσης ιστοσελίδα World Bank, Home>Topics>Social Protection>Social Funds>Overview.

Αναφορικά ωστόσο με την επίδοσή τους στην καταπολέμηση της φτώχειας, και ιδιαίτερα την αρωγή προς τους πιο επισφαλείς φτωχούς, δεν φαίνονται ιδιαίτερα επιτυχή. Ο λόγος είναι ότι για να ζητηθούν τέτοια προγράμματα και μάλιστα να συγχρηματοδοτηθούν σημαίνει ότι υπάρχει κάποια τοπικά οργανωμένη ομάδα πολιτών και όπως έχει δείξει η εμπειρία οι «χρόνια φτωχοί» δύσκολα οργανώνονται για να διεκδικήσουν κάτι.

Στο σημείο αυτό είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι ενώ στη *Στρατηγική του Τομέα Κοινωνικής Προστασίας* αναφέρεται ότι «αναφορικά με την επικέντρωση και τη διατήρηση της επίδρασης των δράσεών τους τα κοινωνικά ταμεία τα πάνε καλά» (σελ. 36), στην *Έκθεση για την Παγκόσμια Ανάπτυξη 2000/2001*, υπάρχει μια διαφορετική διαπίστωση: «Το ιστορικό των ταμείων έχει καταδείξει μικτά αποτελέσματα σήμερα αναφορικά με την ικανότητα διατήρησης και τον περιορισμό της φτώχειας» (σελ. 155). Στην ιστοσελίδα της Τράπεζας που αναφέραμε αναφέρεται ότι «η ικανότητα επηρεασμού των κοινωνικών ταμείων είναι πιθανόν να μην φθάνει μέχρι τους πολύ φτωχούς». Παρόμοια είναι και τα συμπεράσματα των Jorgensen/Domelen (Jorgensen,1999).

Άλλα προβλήματα των ταμείων είναι ότι έχουν περιορισμένους πόρους, ότι στην πραγματικότητα η αλληλεπίδραση με την κοινότητα και η συμμετοχή της τελευταίας είναι ιδιαίτερα περιορισμένη, ότι πολλές φορές τα ταμεία καταλήγουν να είναι παράλληλες κυβερνήσεις και ότι όσες φορές ανέλαβαν πιστωτικές υπηρεσίες απέτυχαν.

4.4.8 Τα μικρο-χρηματοοικονομικά προγράμματα

Ένα από τα σοβαρά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι φτωχοί σε όλο τον κόσμο είναι η αδυναμία πρόσβασής τους σε τραπεζικές και χρηματοοικονομικές υπηρεσίες. Τέτοιες υπηρεσίες είναι αναγκαίες και μπορούν να βοηθήσουν τους φτωχούς «να ομαλοποιήσουν την κατανάλωση τους σε περιόδους αντίξοων κρίσεων... να αποφύγουν τις καταστροφικές πωλήσεις περιουσιακών στοιχείων και να αντικαταστήσουν παραγωγικά περιουσιακά στοιχεία που απωλέσθησαν από φυσικές καταστροφές» (World Bank,2001:156). Επίσης μπορούν να τους παρέχουν το κεφάλαιο για την δημιουργία μικρών επιχειρήσεων ή να τους παρέχουν υπηρεσίες ασφάλισης. Με άλλα λόγια, τέτοια προγράμματα καλύπτουν υπηρεσίες πίστωσης, ασφάλισης και αποταμίευσης.

Στα μικρο-χρηματοοικονομικά προγράμματα (microfinance -credit, savings, insurance), ο όρος «μικρο-» αναφέρεται στον τύπο ή το μέγεθος της συναλλαγής καθότι οι συναλλαγές σε τέτοια προγράμματα αφορούν πολύ μικρά ποσά. Η ιδέα πίσω από τα χρηματοοικονομικά προγράμματα είναι ότι εάν πολλοί μικρο-πελάτες συνασπιστούν σε μία ομάδα ή σε μία ένωση, τότε μέσω της απλοποίησης του σχεδιασμού των μηχανισμών παροχής των προαναφερθέντων υπηρεσιών το κόστος των συναλλαγών θα ελαχιστοποιηθεί και τέτοιες υπηρεσίες θα καταστούν πιο προσβάσιμες στους φτωχούς (Siegel,2001:4). Οι τελευταίοι αποκλείονται από παρόμοιους οργανισμούς για τρεις λόγους:

1. Οι επίσημοι φορείς έχουν πράξει ελάχιστα έτσι ώστε τέτοιες υπηρεσίες να φθάσουν σε άτομα έξω από την επίσημη και κύρια οικονομία.
2. Οι αποκλεισμένοι, από την πλευρά τους, δεν διαθέτουν ούτε την ικανότητα ούτε την πολιτική οργανωτικότητα που θα τους προσέδιδε το πολιτικό βάρος για να απαιτήσουν πρόσβαση σε αυτές τις υπηρεσίες.
3. Υπάρχει έντονη η ανάγκη της επέκτασης του διαμοιρασμού του κινδύνου.

Σε πολλές περιπτώσεις, όπου έχουν εφαρμοστεί αυτά τα προγράμματα έχουν περιορίσει την ευπάθεια των νοικοκυριών μέσω της διαφοροποίησης των πηγών του εισοδήματος και της συσσώρευσης περιουσιακών στοιχείων. Ωστόσο, αυτό που αμφισβητείται πολύ έντονα σε αυτά τα προγράμματα είναι η δυνατότητά τους να φθάσουν σε αυτούς που τα έχουν πραγματικά ανάγκη, δηλαδή στους φτωχότερους των φτωχών και στους κοινωνικά αποκλεισμένους. Αυτές οι ομάδες έχουν δύο χαρακτηριστικά που τους αποκλείουν αυτόματα από τέτοιες υπηρεσίες: είναι οι ομάδες που είναι πιο επιρρεπείς στους κινδύνους και δεν έχουν εκείνα τα περιουσιακά στοιχεία που θα μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν ως εγγύηση για τη λήψη αυτών των υπηρεσιών. Συνεπώς, τα χρηματοοικονομικά προγράμματα έχουν αποδειχθεί πιο αποτελεσματικά στις ομάδες των «μέτριων φτωχών» και των ευπαθών που δεν είναι απαραίτητα φτωχοί.

Τέτοια προγράμματα έχουν παρουσιάσει και πολλά προβλήματα, πέραν του αποκλεισμού των ομάδων στόχων που αναφέρθηκαν. Ιδιαίτερος για την μικροασφάλιση, υπάρχει το πρόβλημα ότι οι φτωχοί δεν έχουν τους πόρους να πληρώσουν τα ασφαλιστρα. Επίσης δεν διαθέτουν τις δυνατότητες για την πρόβλεψη των κινδύνων. Το κόστος των συναλλαγών και της διεκπεραίωσης των υπηρεσιών είναι υψηλό. Τα μικροασφαλιστικά συστήματα μπορούν να αντιμετωπίζουν μόνον περιορισμένο αριθμό

κινδύνων και κινδύνους που δεν συνεπάγονται υψηλό κόστος λόγω απώλειας. Ακόμα, τα μικροχρηματοοικονομικά συστήματα μπορούν να διαχειριστούν τοπικές μόνον κρίσεις (World Bank, 2000β:45). Γι' αυτό, γενικά, η Τράπεζα υιοθετεί μια προσεκτική στάση απέναντι σ' αυτούς τους μηχανισμούς και έχει μειώσει την υποστήριξή της σε τέτοια προγράμματα χωρίς ωστόσο να τα εγκαταλείψει τελείως. Απλώς γίνεται προσπάθεια τέτοιοι μηχανισμοί να ενταχθούν μέσα σε προγράμματα κοινωνικών ταμείων ή να δημιουργούνται δεσμοί μεταξύ των δικτύων ασφαλείας και των μικροχρηματοοικονομικών μηχανισμών. Αυτό βέβαια δεν αναιρεί τα προβλήματα αυτών των μηχανισμών να φθάσουν στις ομάδες των κοινωνικά αποκλεισμένων. Για τους πλέον φτωχούς η Τράπεζα προτείνει ως πιο αποτελεσματικό μέτρο τις επικεντρωμένες χρηματικές μεταβιβάσεις.

5. Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας και οι προτάσεις της

5.1 Το ιστορικό υπόβαθρο για τη δημιουργία της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας

Εάν η Παγκόσμια Τράπεζα αποτελεί ένα παράδειγμα οργανισμού δημιουργημένου από τις ελίτ, μυστικοπαθή και με φόβο απέναντι σε κάθε δημοκρατική διαδικασία, η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας αποτελεί παράδειγμα οργανισμού που ξεκίνησε από πρωτοβουλίες τόσο των κυβερνήσεων όσο και της κοινωνίας των πολιτών.

Η πρώτη σύλληψη της ιδέας για τη δημιουργία ενός παρόμοιου οργανισμού έγινε στις αρχές του δεκάτου ενάτου αιώνα στον ευρωπαϊκό χώρο. Η γέννηση του βιομηχανικού συστήματος και το κοινωνικό και ανθρώπινο κόστος που αυτή συνεπαγόταν εγκαινιάζει και τις πρώτες συζητήσεις για τη δημιουργία διεθνών κανόνων εργασίας.

Τον Οκτώβριο του 1818, ο Ρόμπερτ Όουεν, ο γνωστός Άγγλος μεταρρυθμιστής βαμβακοβιομήχανος, πρόβαλλε προς τους αντιπροσώπους της Συνδιάσκεψη της Ειρήνης στο Παρίσι την άποψη ότι «οι μεταρρυθμίσεις στις συνθήκες εργασίας θα είναι προς το συμφέρον όλων των τάξεων της κοινωνίας» (Scott,1934:3). Παρ' όλο που αυτή η παρέμβαση του Όουεν αναφέρεται σαν μια πρώτη ενέργεια στην «κοινωνική ιστορία της ΔΟΕ» στο επίσημο φυλλάδιο της παρουσίασης της οργάνωσης *Η ΔΟΕ: Τι είναι. Τι κάνει* (ILO:18), η παρέμβασή του παραμένοντας σε ένα καθαρά φιλανθρωπικό επίπεδο δεν φαίνεται να είχε κάποια ιδιαίτερη επίδραση στην προετοιμασία για τη δημιουργία ενός διεθνούς οργανισμού αφοσιωμένου στην επιβολή κανόνων στην εργασία.(Mahaim, 1934).

Η πρώτη παρέμβαση προς αυτή την κατεύθυνση προήλθε από τον Γάλλο φιλελεύθερο οικονομολόγο Τζερόμ Μπλανκί ο οποίος έγραψε τα παρακάτω:

«Υπάρχει μόνον ένας τρόπος να επιτύχουμε [την επιβολή εργασιακών κανόνων] ενώ παράλληλα θα αποφεύγουμε τις καταστροφικές [τους] συνέπειες: αυτός είναι η ταυτόχρονη υιοθέτησή [τους] από όλα τα βιομηχανικά έθνη τα οποία ανταγωνίζονται στις ξένες αγορές».

Παρόμοιες απόψεις εκφράζονταν εκείνη την εποχή από πολλούς οικονομολόγους. Για πρώτη φορά εκφράζεται καθαρά η ιδέα ότι ο ανταγωνισμός μεταξύ των βιομηχάνων σε

διαφορετικές χώρες εμποδίζει την υιοθέτηση και την υλοποίηση εθνικής νομοθεσίας φιλικής προς τους εργαζόμενους.

Οι εξελίξεις ωστόσο είναι βραδείες. Την ιδέα του Μπλανκί προώθησε και ο Αλσατός βιομήχανος Ντανιέλ Λεγκράντ, ο οποίος για είκοσι σχεδόν χρόνια (1838-1859) «βομβάρδιζε» όχι μόνον την γαλλική αλλά και τη βρετανική και την πρωσική κυβέρνηση με εκθέσεις με την ελπίδα, όπως έλεγε και ο ίδιος, να θεσπίσουν:

«Έναν διεθνή νόμο για την προστασία των εργαζομένων τάξεων εναντίον της πτώμης και υπερβολικής εργασίας, η οποία είναι η πρώτιστη και κύρια αιτία της φυσικής τους επιδείνωσης, της ηθικής τους υποβάθμισης και της αποστέρησης τους από τις ευλογίες της οικογενειακής ζωής» (Mahaim, 1934).

Μετά τα μέσα του δεκάτου ενάτου αιώνα οι πρωτοβουλίες για την σύσταση διεθνών κανόνων εργασίας πολλαπλασιάζονται. Και αυτή τη φορά είναι το ίδιο το εργατικό κίνημα, όχι χωρίς δισταγμούς είναι αλήθεια, που προτείνει τη δημιουργία διεθνούς εργατικής νομοθεσίας. Η εργατική πίεση γίνεται όλο και πιο έντονη και αισθητή. Το 1866 στο Συνέδριο της Γενεύης η Εργατική Διεθνής δημοσιεύει απόφαση υπέρ της διεθνούς νομοθεσίας σε παρόμοια ζητήματα. Ωστόσο, η κυρίαρχη αλλαγή στη στάση της εργατικής τάξης υπέρ της διεθνούς εργατικής νομοθεσίας γίνεται στη Συνδιάσκεψη του Λήντς το 1916. Δύο χρόνια νωρίτερα, η Αμερικανική Ομοσπονδία της Εργασίας είχε και αυτή υιοθετήσει παρόμοιες απόψεις (Riegelman, 1934). Το αποκορύφωμα αυτών των κινητοποιήσεων ήταν η συμμετοχή εκπροσώπων της οργανωμένης εργασίας στο Συνέδριο της Ειρήνης το 1919.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η επίδραση της οργανωμένης εργασίας και του σοσιαλιστικού κινήματος της εποχής γινόταν αισθητή και μέσω της επίδρασής τους στις κυβερνήσεις. Όπως σημειώνει ο Μαχάιμ, όλοι οι νόμοι περί εργασίας υιοθετούνται γιατί εκφράζουν τη δημιουργία μιας ισχυρής άποψης μέσα στην κοινή γνώμη.

Η πρώτη προσπάθεια από κυβερνητικής πλευράς για την υιοθέτηση διεθνούς εργατικής νομοθεσίας γίνεται το 1876 με πρωτοβουλία της ελβετικής κυβέρνησης. Η προσπάθεια αυτή έμεινε χωρίς αποτέλεσμα. Είκοσι περίπου χρόνια αργότερα, το 1889, και πάλι η Ελβετία καλεί για μια Συνδιάσκεψη για τον Σεπτέμβριο του ίδιου χρόνου. Η ημερομηνία της σύγκλισης της Συνδιάσκεψης αναβάλλεται για τον Μάιο του 1890. Ωστόσο, την

ελβετική πρωτοβουλία προλαβαίνει ο Αυτοκράτωρ της Γερμανίας Γουλιέλμος II ο οποίος καλεί σε συνδιάσκεψη για τις 15-25 Μαρτίου του 1890. Μολονότι και η συνδιάσκεψη αυτή ήταν αποτυχημένη, εντούτοις προετοιμάζει το κλίμα για αυτό που επρόκειτο να επέλθει, αφού για πρώτη φορά εκπρόσωποι κυβερνήσεων συγκεντρώνονται για να συζητήσουν την υιοθέτηση εργασιακών κανόνων (Valticos,1994:17-19, Τσουκάτος,1984).

Μια τρίτη ομάδα που διαδραμάτισε αποφασιστικό ρόλο στην εγκαθίδρυση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας ήταν η Διεθνής Εταιρεία για τη Νομική Προστασία των Εργατών. Στην Εταιρεία δραστηριοποιούνται κατά κύριο λόγο μεσοαστοί, καθηγητές πανεπιστημίων, πρώην υψηλόβαθμοι κυβερνητικοί υπάλληλοι, με συμπάθεια προς τις εργατικές τάξεις. Η ίδρυση της Εταιρείας προέκυψε έπειτα από ένα διεθνές συνέδριο για την εργασιακή νομοθεσία που έλαβε χώρα το 1897 στις Βρυξέλλες. Οι σύνεδροι προέρχονταν από τη Γαλλία και τη Γερμανία. Τον κανονισμό της Εταιρείας συνέταξε αργότερα μια ομάδα τριών ατόμων επιφορτισμένη για αυτό το σκοπό από το συνέδριο. Η υιοθέτηση του κανονισμού έγινε επίσημα το 1900 στο συνέδριο που έλαβε χώρα στο Παρίσι. Τον επόμενο χρόνο, στη Βασιλεία της Ελβετίας, η Εταιρεία ιδρύει το Διεθνές Γραφείο Εργασίας. Η δράση της Εταιρείας οδήγησε την Ελβετική κυβέρνηση να συγκαλέσει δύο διεθνείς Συνδιασκέψεις στη Βέρνη το 1905 και το 1906, οι οποίες υιοθέτησαν τις δύο πρώτες διεθνείς συμβάσεις εργασίας (νυχτερινή εργασία γυναικών και χρήση λευκού φωσφόρου στην κατασκευή σπίρτων). Η εργατική συνδιάσκεψη του Ληντς το 1916 καλεί τις κυβερνήσεις να καταστήσουν το Διεθνές Γραφείο Εργασίας επίσημο.

5.2 Ο ρόλος και η οργανωτική δομή της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας

Η επίσημη ίδρυση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας έγινε κατά τη διάρκεια των εργασιών του Συνεδρίου της Ειρήνης το 1919. Το Συνέδριο ανέθεσε στην Επιτροπή για την Εργασιακή Νομοθεσία την εξέταση του ζητήματος. Για την ιστορία αναφέρεται ότι σε αυτή την επιτροπή συμμετείχαν εκπρόσωποι εννέα χωρών: Βέλγιο, Κούβα, Τσεχοσλοβακία, Γαλλία, Ιταλία, Ιαπωνία, Πολωνία, Ηνωμένο Βασίλειο και Ηνωμένες Πολιτείες. Να σημειώσουμε ότι η συζήτηση μέσα στην Επιτροπή έγινε επί τη βάση ενός βρετανικού προσχεδίου, του οποίου οι συντάκτες ήταν οι Χάρολντ Μπάτλερ και Έντουαρντ Φελάν (ILO,The ILO:4), αφού ένα γερμανικό προσχέδιο είχε κριθεί ως υπέρ

του δέοντος σοσιαλιστικό από τον αντιπρόσωπο της Αμερικανικής Ομοσπονδίας της Εργασίας. Θα πρέπει να σημειωθεί ωστόσο ότι και το βρετανικό προσχέδιο ήταν επηρεασμένο από τα βρετανικά συνδικάτα και το Εργατικό Κόμμα. Επιπλέον, καταλυτικά επέδρασε το γεγονός ότι η έντονη αντιπάθεια του εκπροσώπου της Αμερικανικής Ομοσπονδίας της Εργασίας Σάμουελ Γκόμπερς προς τον σοσιαλισμό, τον έκανε να προωθήσει με πάθος ιδιαίτερα ριζοσπαστικές διατυπώσεις στο Προοίμιο του Μέρους XIII της Συνθήκης Ειρήνης που αποτέλεσε το καταστατικό της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας.

Τρία είναι τα βασικά σημεία που υιοθετούνται με την ίδρυση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας:

1. Διατυπώνεται σαφώς ότι η «οικουμενική και διαρκής ειρήνη μπορεί να εγκαθιδρυθεί μόνον εάν βασίζεται στην κοινωνική δικαιοσύνη» (ILO,2001α:5).
2. Αναγνωρίζεται έμμεσα πλην σαφώς το γεγονός ότι η έλευση του βιομηχανικού πολιτισμού έχει ως αποτέλεσμα την «αδικία, τις κακουχίες και τη στέρηση σε μεγάλο αριθμό ανθρώπων [και έτσι] παράγει τόσο μεγάλη αναταραχή που η ειρήνη και η αρμονία του κόσμου τίθενται σε κίνδυνο». Εδώ αναγνωρίζεται η έντονη απήχηση των εργατικών αγώνων της περιόδου. Ως συνέπεια τούτων, απαριθμείται μια σειρά μέτρων προστασίας της εργασίας που, σε γενικές γραμμές, σκιαγραφούν τις βασικές λειτουργίες του σύγχρονου κοινωνικού κράτους. Ρύθμιση ωρών εργασίας, διασφάλιση αξιοπρεπούς εισοδήματος, προστασία από την ασθένεια, τα γηρατειά, ελευθερία του συνδικαλιζέσθαι, προστασία των παιδιών, των νέων και των γυναικών, τριμερής διάλογος μεταξύ κράτους-εργοδοτών-εργαζομένων, κ.ά.
3. Αναγνωρίζεται πάλι εμμέσως πλην σαφώς ότι ο αχαλίνωτος οικονομικός ανταγωνισμός μεταξύ των κρατών, και συνεπώς η υπερεκμετάλλευση της εργατικής δύναμης από ένα κράτος για να διασφαλίσει την ανταγωνιστικότητά του «αποτελεί εμπόδιο στον δρόμο των άλλων εθνών που επιθυμούν να βελτιώσουν τις συνθήκες των χωρών τους».

Από τη γέννηση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας μπορούν να εξαχθούν τα εξής συμπεράσματα:

A) Η ίδια η ιστορία της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας καταδεικνύει ότι η διεθνής κοινωνική πολιτική έχει ένα παρελθόν τουλάχιστον εκατό ετών. Η διεθνής κοινωνική

πολιτική αποτελεί ένα φαινόμενο που συνοδεύει τη βιομηχανική κοινωνία από τη στιγμή που οι χώρες αρχίζουν να έχουν εμπορικές σχέσεις μεταξύ τους.

Είναι σαφές ότι η ανάγκη για την εγκαθίδρυση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας συμπίπτει με την έκρηξη της καπιταλιστικής παραγωγής και την εκρηκτική ανάπτυξη των μεγάλων δυνάμεων της εποχής. Αυτή την οικονομική έκρηξη ακολουθεί η ραγδαία ανάπτυξη του παγκόσμιου εμπορίου. Χαρακτηριστικοί από αυτή την άποψη είναι οι δύο παρακάτω πίνακες, οι οποίοι προσφέρουν μια εικόνα αυτού που αποκαλείται «πρώτο κύμα παγκοσμιοποίησης».

Έτη	Γερμανία	Αγγλία	Γαλλία	Ρωσία	ΗΠΑ	Κόσμος
1860	14	34	26	8	8	14
1870	18	44	34	13	11	19
1880	25	53	43	17	17	26
1890	40	62	56	27	39	43
1900	65	79	66	61	54	60
1910	89	85	89	84	89	88
1913	100	100	100	100	100	100

Έτη	Εκατ. £ σε τιμές της εποχής	Εκατ. £ σε τιμές 1929
1851	641	997
1870	2.297	2.795
1900	4.025	6.610
1913	7.840	10.710

Πηγή: Και οι δύο πίνακες παρατίθενται στο Κώστας Παπαϊωάννου, *Ο Μαρξισμός σαν ιδεολογία*, Κομμούνα/Θεωρία, Αθήνα, 1988, σελ. 248 και 251.

Β) Ένα από τα βασικότερα στοιχεία της διεθνούς κοινωνικής πολιτικής είναι ο περιορισμός του ελεύθερου ανταγωνισμού, ο οποίος μόνον καταστροφικά αποτελέσματα μπορεί να επιφέρει. Όπως σημειώνει ο Mahaim «η υγεία, η ζωή και η ανθρώπινη αξιοπρέπεια θεωρούνται ως ωφελήματα υπέρτατης αξίας και τα ανθρώπινα ιδεώδη κυριαρχούν επί των υπολογισμών οικονομικού κέρδους» (Mahaim,1934:5). Με αυτό συνδέεται και η ιδέα ότι «η οικονομική πολιτική δεν μπορεί πλέον να είναι ένας στόχος καθαυτός. Είναι απλώς το μέσο για την επίτευξη της κοινωνικής δικαιοσύνης», άποψη που εξέφρασε ο Φράνκλιν Ρούσβελτ στην Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας του 1941 (Valticos,1994:26).

Γ) Σημαντικότατο ρόλο στη διαμόρφωση της παγκόσμιας κοινωνικής πολιτικής διαδραμάτισαν οι εργατικοί αγώνες. Μάλιστα, όσο αυξάνεται η ισχύς της εργατικής τάξης τόσο πιο έντονες γίνονται οι συζητήσεις για την ανάγκη εγκαθίδρυσης αξιοπρεπών κανόνων εργασίας καθώς και αύξησης του βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων.

Δ) Επίσης σημαντικότατο ρόλο παίζει η ανάπτυξη των μεσαίων τάξεων και η στάση τους απέναντι στο κοινωνικό ζήτημα του τέλους του δεκάτου ενάτου αιώνα και των αρχών του εικοστού. Όπως σημειώθηκε στην εισαγωγή, ο ρόλος των μεσαίων τάξεων είναι αποφασιστικός. Όχι τυχαία στην εξέταση του ιστορικού της γέννησης της ΔΟΕ, καταδείχτηκε ότι διαδραμάτισαν ουσιαστικό ρόλο. Αξίζει να σημειωθεί εδώ, ότι το ίδιο καθοριστική υπήρξε και η στάση τους στην εξέλιξη της συζήτησης για την «κρίση» του κοινωνικού κράτους. Όπως αναλύουν διεξοδικά τόσο ο Μπάουμαν όσο και ο Ροζανβαλόν, ήταν η αλλαγή της στάσης των μεσαίων τάξεων που επέτρεψε στους οπαδούς της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας να επιβάλουν τις απόψεις τους σε όλους του τομείς της κοινωνικής πολιτικής και μάλιστα σε βαθμό που σήμερα, τα όρια της συζήτησης που έθεσαν γίνονται παραδεκτά από όλα τα επίσημα πολιτικά ρεύματα (Ροζανβαλόν, 2003:27-60).

Εδώ είναι σημαντικό να αναλυθεί ένα κοινό χαρακτηριστικό της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας με την Παγκόσμια Τράπεζα. Η ΔΟΕ αποτελεί και αυτή ένα δημιούργημα της συνεργασίας μεταξύ των ανεπτυγμένων χωρών της Δύσης. Όπως επισημαίνει ο Karl Nardrup Dahl η ΔΟΕ είναι «ένα ‘κλαμπ’ από κράτη, η πλειοψηφία των οποίων ανήκει στην Ευρώπη, [και αυτά τα κράτη είχαν] μια αναδυόμενη βιομηχανική οικονομία, [και] ως τυπική μορφή κυβέρνησης τη δημοκρατία, ή εν μέρει, ολιγαρχία». Τα κράτη αυτά «διαμόρφωσαν το πρόγραμμα της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας το 1919» (Dahl, 1968:318). Τα ίδια κράτη είναι που διαμορφώνουν και σήμερα αποφασιστικά την πολιτική της ΔΟΕ.

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας αποτελεί μια εξειδικευμένη υπηρεσία των Ηνωμένων Εθνών που κύριος σκοπός της είναι η προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης και η διεθνής αναγνώριση των ανθρωπίνων και εργασιακών δικαιωμάτων. Είναι από τις πιο

παλιές διεθνείς οργανώσεις που επιβιώνουν ακόμα αφού ιδρύθηκε το 1919. Η λειτουργία της ως εξειδικευμένης υπηρεσίας των Ηνωμένων Εθνών ξεκίνησε το 1946¹¹.

Ο τρόπος παρέμβασης της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας συνίσταται στην υιοθέτηση διεθνών συμβάσεων και συστάσεων, οι οποίες θέτουν κανόνες ελαχίστων επιπέδων αναφορικά με βασικά εργασιακά δικαιώματα όπως το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, της συνδικαλιστικής ελευθερίας, το δικαίωμα στις συλλογικές διαπραγματεύσεις, την εξάλειψη της εξαναγκαστικής εργασίας, την ισότητα στις ευκαιρίες, την κατάργηση των διακρίσεων, την επιβολή κατωτάτων ορίων στην ηλικία εργασίας, για την προστασία από την ανεργία και την προώθηση της απασχόλησης, κ.λπ. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι δεν υπάρχει κάποιος μηχανισμός κυρώσεων για την μη υλοποίηση των συμβάσεων και οι πιέσεις για την εφαρμογή τους είναι κυρίως πολιτικές. Η μοναδική κύρωση που διαθέτει η ΔΟΕ είναι η αποπομπή ενός κράτους από την Οργάνωση αλλά αυτό δεν εφαρμόζεται λόγω του ότι αποπομπή σημαίνει αυτόματα ότι χάνεται κάθε δυνατότητα πιέσεων προς τη χώρα που επιμένει στο παράπτωμά της.

Η δράση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας δεν περιορίζεται στην επίβλεψη της εφαρμογής των συμβάσεων και των συστάσεων. Μία άλλη ουσιαστική λειτουργία της είναι η παροχή τεχνικής και συμβουλευτικής υποστήριξης σε θέματα επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, στην πολιτική απασχόλησης, το εργασιακό δίκαιο, τις συνθήκες εργασίας, την κοινωνική ασφάλιση, την ασφάλεια και την υγιεινή στο χώρο εργασίας, τη διαχείριση της ανάπτυξης κ.ά.

Επίσης προωθεί την ανάπτυξη ανεξάρτητων οργανώσεων των εργοδοτών και των εργαζομένων και παρέχει εκπαίδευση και συμβουλευτικές υπηρεσίες σε αυτές. Άλλωστε η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας διαθέτει μια τριμερή σύσταση στην οποία οι εργαζόμενοι και οι εργοδότες συμμετέχουν ως ίσοι εταίροι στα όργανα διακυβέρνησής της.

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας απαρτίζεται από τρία σώματα:

1. Τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας που λαμβάνει χώρα κάθε Ιούνιο στη Γενεύη. Στη Συνδιάσκεψη συμμετέχουν εκπρόσωποι από όλα τα κράτη μέλη της Οργάνωσης, καθώς και εκπρόσωποι εργοδοτών και εργαζομένων. Η Συνδιάσκεψη παρέχει ένα διεθνές φόρουμ για τις συζητήσεις περί εργασίας, κοινωνικών προβλημάτων και των διεθνών κανόνων εργασίας. Εκεί καθορίζονται και οι γενικές γραμμές πολιτικής της Οργάνωσης. Επίσης, κατά τη διάρκεια των

¹¹ Βλέπε ιστοσελίδα *ILO>About the ILO*.

εργασιών της γίνεται η επεξεργασία και η υιοθέτηση των διεθνών συμβάσεων και συστάσεων. Η Συνδιάσκεψη επιβλέπει την εφαρμογή των συμβάσεων και των συστάσεων σε εθνικό επίπεδο και εξετάζει τις εκθέσεις που υποβάλλουν τα κράτη μέλη. Συζητεί επίσης τη Γενική Έκθεση που προετοιμάζει το Διεθνές Γραφείο Εργασίας. Επίσης ανά δύο έτη συζητείται ο προϋπολογισμός της Οργάνωσης, ο οποίος χρηματοδοτείται από τα μέλη. Κατά τη διάρκεια των εργασιών της Συνδιάσκεψης εκλέγεται το τριετούς θητείας Διοικητικό Συμβούλιο.

2. Το Διοικητικό Συμβούλιο είναι το όργανο που κατευθύνει τις εργασίες της Οργάνωσης μεταξύ των Συνδιασκέψεων. Αποτελείται από 28 κυβερνητικά μέλη, 14 εκπροσώπους εργαζομένων και 14 μέλη εργοδοτών. Ως όργανο διαθέτει και αυτό αποφασιστικές αρμοδιότητες. Συνέρχεται τρεις φορές το χρόνο. Λαμβάνει αποφάσεις που υλοποιούν τις πολιτικές που έχουν υιοθετηθεί από τη Συνδιάσκεψη και προετοιμάζει το ημερήσιο πρόγραμμα και τη θεματολογία της Συνδιάσκεψης. Διαμορφώνει επίσης και τον προϋπολογισμό της Οργάνωσης και εκλέγει το Γενικό Γραμματέα.
3. Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας συνιστά τη μόνιμη γραμματεία της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και η βάση του είναι στη Γενεύη. Το Γραφείο απασχολεί γύρω στους 1.900 υπαλλήλους και γύρω στους 600 ειδικευμένους επιστήμονες. Ασχολείται με τη διεκπεραίωση της καθημερινότητας της Οργάνωσης, διοργανώνει έρευνες και είναι υπεύθυνο για τις διάφορες εκδοτικές δραστηριότητες της Οργάνωσης.

Οι κύριοι στόχοι και τα καθήκοντα της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας βασίζονται στην αρχή που διατυπώνεται στο προοίμιο του καταστατικού της: η διαρκής ειρήνη μπορεί να εγκαθιδρυθεί μόνον εάν είναι βασισμένη στην κοινωνική δικαιοσύνη¹². Στη Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας το 1944 καθορίζονται επίσης οι ακόλουθες αρχές:

1. Όλα τα ανθρώπινα όντα, ανεξάρτητα από φυλή, πίστη ή φύλο, έχουν το δικαίωμα να επιδιώκουν τόσο την υλική τους ευημερία όσο και την πνευματική τους καλλιέργεια σε συνθήκες ελευθερίας, αξιοπρέπειας, οικονομικής ασφάλειας και ίσων ευκαιριών.

¹² Βλέπε ιστοσελίδα *ILO>About Us>ILO Constitution*.

2. Η επίτευξη αυτών των συνθηκών εντός των οποίων αυτό θα καταστεί δυνατό θα πρέπει να συνιστά τον κεντρικό στόχο της εθνικής και της παγκόσμιας πολιτικής.
3. Όλες οι εθνικές και οι διεθνείς πολιτικές και μέτρα, ιδιαίτερες αυτές που έχουν έναν οικονομικό ή χρηματοοικονομικό χαρακτήρα, θα πρέπει να κρίνονται με βάση αυτές τις αρχές και να γίνονται αποδεκτές μόνο στο βαθμό που θεωρούνται ότι προωθούν και δεν παρεμποδίζουν την επίτευξη αυτών των θεμελιακών αντικειμενικών στόχων.
4. Αποτελεί ευθύνη της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας να εξετάσει και να μελετήσει όλες τις διεθνείς οικονομικές και χρηματοοικονομικές πολιτικές και μέτρα υπό το φως αυτού του θεμελιώδους αντικειμενικού στόχου...¹³

Τα παραπάνω θέτουν τις βάσεις για τις παρεμβάσεις της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για τη ρύθμιση των ωρών εργασίας, τη ρύθμιση της παροχής εργασίας, την αποτροπή της ανεργίας, την παροχή ενός επαρκούς εργαζομένου μισθού, την προστασία των εργαζομένων από την ασθένεια και τους τραυματισμούς, την προστασία των παιδιών, των νέων και των γυναικών, τη μέριμνα για τους ηλικιωμένους, την προστασία των συμφερόντων των εργατών, την αναγνώριση της αρχής της ίσης αμοιβής για ίση εργασία, την αναγνώριση της αρχής της ελευθερίας του συνέρχεσθαι, την οργάνωση της επαγγελματικής και της τεχνικής εκπαίδευσης κ.ά.

Αξίζει να σημειωθούν σε αυτό το σημείο δύο ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ΔΟΕ. Το πρώτο είναι το αίτημα της κοινωνικής δικαιοσύνης. Εγγεγραμμένο καθώς είναι στο καταστατικό της επηρεάζει ιδιαίτερα τις διακηρυγμένες πολιτικές της και θέτει όρια ως προς τις θέσεις που κατά καιρούς υιοθετηθεί. Το έτερο χαρακτηριστικό, δηλαδή η τριμερής αντιπροσώπηση στα όργανά της, δίνει στους εργαζόμενους όλου του κόσμου ένα βήμα απ' όπου μπορεί να καταγγεληθούν οι συνεχείς παραβιάσεις των δικαιωμάτων τους. Από την άλλη όμως θέτει όρια στο ζήτημα της κοινωνικής δικαιοσύνης αφού τα τελευταία χρόνια η συνεχής συμμαχία μεταξύ εργοδοτών και εκπροσώπων κυβερνήσεων θέτει εμπόδια στην υιοθέτηση πιο ουσιαστικών πολιτικών. Αυτή η συμμαχία προέκυψε βέβαια κατ' αρχάς στο εθνικό επίπεδο. Ουσιαστικό ρόλο έπαιξε η κυριαρχία της νεοφιλελεύθερης σκέψης. Μια συνέπεια αυτής της επικράτησης ήταν, ως ένα βαθμό, η υποβάθμιση του ρόλου των υπουργείων Εργασίας στον ανεπτυγμένο κόσμο. Αυτό με τη σειρά του είχε ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση της σημασίας που αποδίδονταν στις

¹³ Βλέπε ιστοσελίδα *ILO>About Us>Philadelphia Declaration*.

λειτουργίες και τον ρόλο της ΔΟΕ. Οι νεοφιλελεύθερες απόψεις των δυτικών ελίτ, ανεξαρτήτου πολιτικής ιδεολογίας, αισθάνονταν άβολα με δηλώσεις όπως: «Συνιστά βασικό επιχείρημα της προσέγγισης της ΔΟΕ ότι τα δικαιώματα και η οικονομική πρόοδος είναι απαραίτητο να συμβαδίζουν» (ILO,2001β:27).

5.3 Ο ορισμός της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και η ανάλυση των αιτίων τους

Η χρονική σύμπτωση των κύριων εκδόσεων περί φτώχειας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι υπάρχει μια παράλληλη εξέλιξη στον προβληματισμό της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας με αυτή της Παγκόσμιας Τράπεζας αναφορικά με την επικαιρότητα του προβλήματος της φτώχειας. Το αποκορύφωμα του προβληματισμού γύρω από αυτά τα ζητήματα ήταν η Έκθεση του Γενικού Διευθυντή που παρουσίασε κατά τη διάρκεια της 91^{ης} Συνόδου της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας που έλαβε χώρα στη Γενεύη τον Ιούνιο του 2003. Ο τίτλος της έκθεσης χαρακτηριστικός για την γενική αντίληψη της ΔΟΕ επί του θέματος: *Εργαζόμενοι να βγούμε έξω από τη φτώχεια* (ILO,2003α).

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας έχει θέσει την «επίθεση κατά της φτώχειας» ως στόχο της από παλιά. Ήδη στη Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας, που αποτελεί το δεύτερο καταστατικό κείμενο της ΔΟΕ, δηλώνεται ευθέως η πίστη που κυριαρχούσε εκείνη την εποχή ότι «η φτώχεια σε οποιοδήποτε μέρος [του κόσμου] συνιστά κίνδυνο για την ευημερία απανταχού» (ILO,2003α:3).

Μεταξύ των κειμένων και των προσεγγίσεων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της Παγκόσμιας Τράπεζας υπάρχει μια σοβαρότατη διαφορά, αναφορικά με την ανάλυση των εννοιών της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, των αιτίων τους καθώς και των δυνατοτήτων που αυτές οι έννοιες ενδεχομένως προσφέρουν σε όσους διαμορφώνουν πολιτικές και δράσεις γύρω από αυτά τα ζητήματα,. Αυτό οφείλεται πιθανόν στο γεγονός ότι η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας υιοθετεί μια προσέγγιση που είναι επικεντρωμένη σε αξίες και δικαιώματα (Figueiredo,1998:3). Οφείλεται επίσης στο γεγονός ότι η προσέγγισή της είναι κυρίως ανθρωποκεντρική και κοινωνιοκεντρική και δευτερευόντως επικεντρώνεται στην ανάπτυξη της αγοράς. Γι' αυτό και στο κείμενο *Η Αξιοπρεπής Εργασία και η Μείωση της Φτώχειας στην Παγκόσμια Οικονομία*, δηλώνεται με σαφήνεια ότι «οι προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπιστούν συμπεριλαμβάνουν: προώθηση της ταυτόχρονης και ισότιμης εξέτασης των οικονομικών και κοινωνικών

στόχων στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής... Η επίτευξη των κοινωνικών στόχων συνιστά, σε τελική ανάλυση, τη νομιμοποίηση των οικονομικών πολιτικών» (ILO,2000α:viii). Η διαφορά στην προσέγγιση προκύπτει επίσης από το γεγονός ότι καθ' όλη την ερευνητική προσπάθεια για τη διαμόρφωση μιας λειτουργικής, ικανής να εφαρμοστεί στην πράξη με συγκεκριμένες πολιτικές έννοιας του κοινωνικού αποκλεισμού, η βασική κατευθυντήρια αρχή ήταν η έννοια της «κοινωνικής δικαιοσύνης». Τέλος, το ίδιο το ερευνητικό προσωπικό διαφέρει αναφορικά με το υπόβαθρό του, αφού η ΔΟΕ τείνει να ελκύει άτομα τα οποία είναι φιλικά διακείμενα προς τις αξίες της κοινωνικής δικαιοσύνης και της ισότητας. Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι, όπως και στην περίπτωση της Παγκόσμιας Τράπεζας, οι απόψεις που αναφέρονται στις μελέτες των εμπειρογνώμων της Οργάνωσης δεν γίνονται άμεσα αποδεκτές ως μέτρα πολιτικής. Εντούτοις, όπως θα καταδειχθεί παρακάτω, επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τις εκθέσεις του Γενικού Διευθυντή.

Πολλά μέλη της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας είχαν εκφράσει επιφυλάξεις αναφορικά με την ενθουσιαστική υιοθέτηση του όρου «κοινωνικός αποκλεισμός». Μέσα στους κόλπους της Οργάνωσης υπήρξαν αρκετές συζητήσεις για το κατά πόσον είναι δυνατόν ένας όρος ο οποίος άρχισε να χρησιμοποιείται στα πλαίσια μιας οικονομικά ανεπτυγμένης χώρας –της Γαλλίας– είναι δυνατόν να περιγράφει και να βοηθά στην ανάλυση της πραγματικότητας των αναπτυσσομένων χωρών. Κάποιοι θεώρησαν ότι για μια ακόμα φορά η «Δύση» έρχεται να επιβάλει το δικό της τρόπο αντίληψης, παραβλέποντας τις μακροχρόνιες εμπειρίες του Τρίτου Κόσμου (Gore,1997:45, Rodgers,1995:3-5). Τέλος, επισημάνθηκε ότι ο όρος πιθανόν να χρησιμοποιηθεί ως ευφημισμός για να καλυφθεί η ωμή πραγματικότητα «της πραγματικής, δυσάρεστης, αυθεντικής φτώχειας» (Gore, 1997:44).

Παρ' όλα τα πλεονεκτήματα που προβάλλονται στις ερευνητικές εργασίες που δημοσιεύονται από τη ΔΟΕ αναφορικά με τη χρήση της έννοιας του κοινωνικού αποκλεισμού, ο Γενικός Διευθυντής φαίνεται να υιοθετεί στις τελευταίες εκθέσεις του – τόσο στην έκθεση του 2003 *Εργαζόμενοι να βγούμε έξω από τη φτώχεια* όσο και στην έκθεση του 2004 *Μια δίκαιη παγκοσμιοποίηση: ο ρόλος της ΔΟΕ*– ολοένα και περισσότερο την έννοια της φτώχειας, ενώ ο κοινωνικός αποκλεισμός αναφέρεται δευτερευόντως. Δεν αναφέρεται πουθενά κάποια εξήγηση για τη μη χρήση της έννοιας του κοινωνικού αποκλεισμού. Ίσως, μέσα στα πλαίσια της επιθυμίας της συνεργασίας με

άλλους πολυμερείς οργανισμούς και ιδιαίτερα τους θεσμούς του Μπρέτον Γουντς, να αποτελεί μια υποχώρηση προς τη γλώσσα που χρησιμοποιούν οι τελευταίοι.

Πολλοί έχουν επισημάνει το γεγονός ότι η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού είναι κάπως ασαφής. Αυτό ωστόσο μάλλον φαίνεται να λειτουργεί προς όφελός της αφού δίνει τη δυνατότητα να μην ανάγεται σε έναν και μοναδικό ορισμό, ούτε σε μία και μοναδική εκδήλωση [ως φαινόμενο].

Ο κοινωνικός αποκλεισμός καθορίζεται «από το κοινωνικό-οικονομικό περιβάλλον και το αξιακό σύστημα της κοινωνίας εντός της οποίας εμφανίζεται» (Figueiredo,1998:111). Ωστόσο, τα οφέλη που προκύπτουν από τη χρήση της έννοιας δεν σταματούν εδώ. Η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο για να συνδυαστούν έννοιες και καταστάσεις που αλλιώς είχαν πολύ χαλαρή συνάφεια. Δίνεται έτσι η δυνατότητα να διασυνδεθούν έννοιες όπως η φτώχεια, η αποστέρηση, η έλλειψη πρόσβασης σε αγαθά, υπηρεσίες και περιουσιακά στοιχεία, καθώς και τα επισφαλή κοινωνικά δικαιώματα. Συνεπώς η έννοια παρέχει ένα γενικό πλαίσιο που μπορεί να συμπεριλάβει όλα αυτά (Rodgers,1995:1). Επιτρέπει την αποφυγή της υπέρμετρης επικέντρωσης στις οικονομικές πτυχές της φτώχειας, μια προσέγγιση που συσκότιζε τις πολιτισμικές και τις πολιτικές διαστάσεις του φαινομένου. Έτσι η ανάλυση του φαινομένου επικεντρώνεται στο ρόλο των πολιτικών δικαιωμάτων και της ιδιότητας του πολίτη και στον τρόπο με τον οποίο αυτά διασυνδέονται με τη λειτουργία των αγορών. Έπειτα προχωρά στη διασαφήνιση της επίδρασης αυτής της διασύνδεσης στην κατανομή των πόρων μέσα στην κοινωνία. Έτσι, πέραν του πλαισίου που παρέχει για την αναφορά στην πρόσβαση στη γη, την απασχόληση, την οργάνωση των πολιτών και την αντιπροσώπευση, τις κοινωνικές υπηρεσίες, θέτει ευθέως ζητήματα κοινωνικής δικαιοσύνης. Η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού τέλος, επιτρέπει την εστίαση στον ρόλο των δρώντων υποκειμένων και των κοινωνικών θεσμών στη διαδικασία της δημιουργίας της κοινωνικής αποστέρησης.

Η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού μεταθέτει την έννοια της ευθύνης από τις προσωπικές αδυναμίες ενός ατόμου προς τις κοινωνικές δομές (Gore,1997:43). Έτσι επιτρέπει να τεθούν ερωτήματα όπως «ποιοι είναι υπεύθυνοι;» και «ποιοι μηχανισμοί ευθύνονται;» για τις διαδικασίες περιθωριοποίησης και εξαθλίωσης. Αναζητώντας τα αίτια που δημιουργούν τον κοινωνικό αποκλεισμό, θέτοντας τους θεσμούς και τα δρώντα υποκείμενα στο επίκεντρο της έρευνας επιτρέπει τη δημιουργία πολιτικών που έχουν

μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας (Figueiredo,1998:1). Η αντίληψη του κοινωνικού αποκλεισμού είναι μια πολιτική έννοια.

Οι εκθέσεις του Γενικού Διευθυντή δεν χρησιμοποιούν τον όρο «κοινωνικός αποκλεισμός». Όμως, η μελέτη των κειμένων δείχνει ότι μολονότι χρησιμοποιούν τον όρο «φτώχεια», τα περισσότερα στοιχεία της έννοιας του κοινωνικού αποκλεισμού είναι παρόντα στην προσέγγιση που υιοθετεί ο Γενικός Διευθυντής. Η αποφυγή του όρου πιθανόν να οφείλεται και στο γεγονός ότι τείνει να γίνει ιδιαίτερα πολιτικός, αφού επιρρίπτει την ευθύνη για την ύπαρξη του φαινομένου σε συγκεκριμένες μερίδες των ευπορότερων στρωμάτων του πληθυσμού. Είναι λοιπόν εύλογο γιατί ο Γενικός Διευθυντής δυσκολεύεται στην υιοθέτησή του. Στις εκθέσεις γίνεται λόγος για φτώχεια, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν γίνεται χρήση και της έννοιας του κοινωνικού αποκλεισμού, κυρίως στις αναφορές αποκλεισμού από την αγορά εργασίας.

Πολλά από τα σημεία της ανάλυσης που προαναφέρθηκαν συμπεριλαμβάνονται στις εκθέσεις του Γενικού Διευθυντή. Έτσι, αίφνης, στην έκθεση *Εργαζόμενοι να βγούμε έξω από τη φτώχεια* αναφέρεται ρητά ότι η φτώχεια είναι: «το αποτέλεσμα δομικών αποτυχιών και αναποτελεσματικών οικονομικών και κοινωνικών συστημάτων. Συνιστά προϊόν ανεπαρκών πολιτικών αποκρίσεων, χρεοκοπημένης πολιτικής φαντασίας και ανεπαρκούς διεθνής υποστήριξης» (ILO,2003α:1). Σε πολλά σημεία της παραπάνω έκθεσης αναφέρονται οι πολιτικές που προωθούνται από τις ισχυρότερες κοινωνικές ομάδες έτσι ώστε να αποκλειστούν οι φτωχοί από την πρόσβαση σε πόρους, ακόμα και εμπόδια για την οργάνωσή τους. Όπως αναγνωρίζεται σε ένα σημείο: «Στο βαθμό που πολλοί θεσμοί είναι βαθιά εμποδωμένοι στην κοινωνία, υπηρετούν τα συμφέροντα των ισχυρών ομάδων, και η αλλαγή τους χρειάζεται χρόνο ακόμα και εάν οι συνθήκες στις οποίες αρχικά είχαν διαμορφωθεί έχουν αλλάξει, η διαμόρφωση και η υλοποίηση νέων προσεγγίσεων είναι μάλλον απίθανο να προχωρήσει ομαλά»(ILO,2003α:58-59).

Αυτό το σημείο είναι εξαιρετικά ενδιαφέρον γιατί λογική συνεπαγωγή του είναι ότι οι πολιτικές κατά της φτώχειας για να είναι αποτελεσματικές απαιτούν ριζικές αλλαγές στην κοινωνικο-οικονομική δομή της υφιστάμενης κοινωνίας.

Η διαφορετικότητα στην προσέγγιση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας συγκριτικά με αυτή της Παγκόσμιας Τράπεζας φαίνεται και από τη μεθοδολογία που υιοθετείται στην ανάλυση του συγκεκριμένου φαινομένου. Στα πλαίσια των Ηνωμένων Εθνών και της ΔΟΕ ελήφθη το 1994 η πρωτοβουλία με την ονομασία «Δομές και αίτια του κοινωνικού

αποκλεισμού και ο σχεδιασμός πολιτικών για την προώθηση της ενσωμάτωσης». Για να διερευνηθεί το συγκεκριμένο φαινόμενο ανελήφθησαν μια σειρά από αναλυτικές μελέτες σε διάφορες χώρες –Ρωσία, Ταϊλάνδη, Υεμένη, Τυνησία, Περού, Μεξικό κ.λπ. Οι μελετητές δεν ακολούθησαν ένα αυστηρά προσδιορισμένο ορισμό του κοινωνικού αποκλεισμού. Ο ορισμός προέκυψε μέσα από τα αποτελέσματα των ερευνών αλλά και των συζητήσεων που διεξήχθησαν με βάση αυτές τις μελέτες. Παρακάτω παρατίθεται πιο αναλυτικά ο ορισμός στον οποίο καταλήγουν αυτές οι μελέτες.

Ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι η αδυναμία να συμμετέχεις σε πτυχές της κοινωνικής ζωής που θεωρούνται σημαντικές. Αυτές οι πτυχές είναι οικονομικές, πολιτιστικές και πολιτικές. Όταν υπάρχει αποκλεισμός και στα τρία επίπεδα τότε μιλάμε για ακραίο αποκλεισμό. Ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι μια κατάσταση στην οποία οι πολίτες αποστερούνται τα βασικά τους κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία τους προσφέρουν την δυνατότητα να εξασκήσουν θετικά την ελευθερία τους και να συμμετέχουν στην κοινωνική και οικονομική ζωή (Gore, 1997:17). Είναι μια διαδικασία μέσω της οποίας τα πολιτικά δικαιώματα κάποιων ατόμων ή ομάδων δεν αναγνωρίζονται, ούτε και γίνονται σεβαστά. Στην διαδικασία αυτή εμπλέκονται σχέσεις μεταξύ ανθρώπων, μέσω των οποίων τα δικαιώματα αμφισβητούνται ή προστατεύονται. Είναι μια αντικειμενική κατάσταση αφού χαρακτηρίζεται από υλική στέρηση, και παραβίαση κοινωνικών δικαιωμάτων. Είναι ένα υποκειμενικό αίσθημα που χαρακτηρίζεται από αισθήματα κατωτερότητας. Ως διαδικασία αναφέρεται σε κοινωνικά καθορισμένες δομές και διαδικασίες οι οποίες απαγορεύουν την πρόσβαση σε μερίδα των μελών μιας κοινωνίας σε οικονομικούς πόρους, σε κοινωνικά αγαθά και σε θεσμούς οι οποίοι καθορίζουν την πορεία της ζωής τους. Ο κοινωνικός αποκλεισμός καθιστά έκδηλη την παρουσία του σε καταστάσεις όπου άτομα ή ομάδες δεν μπορούν να συμμετέχουν, ή δεν αναγνωρίζονται ότι είναι, ισότιμα μέλη μιας κοινωνίας (Gore, 1997:17-18).

Συνεπώς, σύμφωνα με την συζήτηση που διεξάγεται στα πλαίσια της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, οι τρόποι με τους οποίους μπορούμε να θεωρήσουμε τον κοινωνικό αποκλεισμό είναι τρεις.

- 1) Σε ατομικό επίπεδο, μπορεί να θεωρηθεί ως μια χαρακτηριστική κατάσταση των ατόμων, μια κατάσταση που προσδιορίζεται από τις άσχημες συνθήκες διαβίωσης και τη δημιουργία μιας αίσθησης ανημπόριας στο άτομο. Ως μια περιγραφή κοινωνικής μειονεξίας σε ατομικό επίπεδο ο όρος εμπεριέχει τόσο

πτυχές του ευ ζειν του ατόμου και, συνεπώς, εκφράζεται μέσω των χαμηλών επιπέδων διαβίωσης, χρησιμότητας και ευτυχίας, όσο και πτυχές του προσώπου ως φορέα κοινωνικής δράσης και εδώ ο κοινωνικός αποκλεισμός εκφράζεται ως η ανημπόρια ανάληψης συγκεκριμένων δράσεων, η αδυναμία ανεύρεσης απασχόλησης, η εξασφάλιση βιοπορισμού, η διασφάλιση ελαχίστων επιπέδων ποιότητας και προστασίας στην εργασία, η δυνατότητα διεκδίκησης δικαιωμάτων και συμμετοχής στην πολιτική ζωή.

- 2) Σε κοινωνικό επίπεδο, συνιστά δομικό χαρακτηριστικό των κοινωνιών και εκφράζεται σε επαναλαμβανόμενες δομικά διαμορφωμένες κοινωνικές σχέσεις μέσω των οποίων αμφισβητείται η πρόσβαση ατόμων και ομάδων σε αγαθά, υπηρεσίες, δραστηριότητες και πόρους οι οποίοι σχετίζονται με την ιδιότητα του πολίτη. Η τελευταία θεωρείται ως η ιδιότητα του μέλους σε μια κοινωνία και ως συμμετοχή στην πολιτική, οικονομική και κοινωνική ζωή.
- 3) Τέλος, ο κοινωνικός αποκλεισμός μπορεί να αναλυθεί και ως κατάσταση αλλά και ως διαδικασία. Η ανάλυσή του ως κατάσταση μας βοηθά στην περιγραφή του κοινωνικού αποκλεισμού και συνεισφέρει στην οριοθέτηση της κατάστασης του μόνιμου κοινωνικού αποκλεισμού. Η ανάλυσή του ως διαδικασία, βοηθά στη διαλεύκανση των μηχανισμών που συνεισφέρουν στη δημιουργία αυτής της κατάστασης καθώς και στην αναπαραγωγή της. Επίσης φωτίζει τους μηχανισμούς μέσω των οποίων η φτώχεια και η αποστέρηση συσχετίζονται με την οικονομική και την κοινωνική αλλαγή (Gore,1997:18, Rodgers,1995:6-7, ILS,1996).

Αναφορικά με τα αίτια του κοινωνικού αποκλεισμού, προσδιορίζονται μια σειρά από διαδικασίες οι οποίες εμπεριέχουν στοιχεία κοινωνικού αποκλεισμού: η παγκοσμιοποίηση, η οποία θεωρείται ως μια πηγή έμμονης ανισότητας και κοινωνικού αποκλεισμού για συγκεκριμένες κατηγορίες ανθρώπων (ILO,2003α:6), η λανθασμένη πολιτική που προωθεί τη λογική «πρώτα η οικονομική μεγέθυνση - έπειτα η διανομή», που όπως έχει αποδειχθεί δεν είναι αποτελεσματική, η παραγωγική αναδιάρθρωση που είναι εντάσεως τεχνολογίας-κεφαλαίου μάλλον παρά εντάσεως εργασίας, η μετάβαση από τη σοσιαλιστική οικονομία στην οικονομία της αγοράς και η αστικοποίηση. Όλες αυτές οι διαδικασίες επιδρούν στους θεσμούς μιας κοινωνίας και επενεργούν ως δυνάμεις που δημιουργούν ή καταπολεμούν κοινωνικούς αποκλεισμούς. Βασική αρχή

είναι ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν μπορεί να αναχθεί στην ατομική βούληση. Αντιθέτως είναι αποτέλεσμα πολιτικών και θεσμών. Οι θεσμοί αυτοί μπορεί να είναι επίσημοι αλλά και άτυποι. Μπορούμε να διακρίνουμε τρεις βασικούς τύπους θεσμών σε επίπεδο κοινωνίας οι οποίοι επενεργούν άμεσα στον κοινωνικό αποκλεισμό. Πρώτον, τις αγορές. Δεύτερον, το εύρος και τη διαμόρφωση των δικαιωμάτων του πολίτη. Και τρίτον, τον τρόπο διαμόρφωσης και λειτουργίας των ενώσεων και των συλλόγων της κοινωνίας των πολιτών. Όλοι αυτοί οι θεσμοί διαμορφώνουν τις σχέσεις μεταξύ των μορφών της οικονομικής ανάπτυξης και των ευκαιριών που παρουσιάζονται στα άτομα, τα νοικοκυριά και τις ομάδες για να διαμορφώσουν τη ζωή τους.

Ο αποκλεισμός από τις αγορές προκύπτει όταν οι βασικές αγορές –αγορά εργασίας, οι πιστωτικές αγορές, οι αγορές ασφάλισης– οι οποίες διαμορφώνουν την παραγωγή εισοδήματος και τον περιορισμό των κινδύνων δρουν μεροληπτικά εναντίον κάποιων συγκεκριμένων ατόμων, νοικοκυριών ή ομάδων του πληθυσμού. Έτσι, μέσω των διεργασιών αυτών των θεσμών, κάποια άτομα τα οποία έχουν τη θέληση να συμμετέχουν σε αυτές αποκλείονται είτε γιατί θεωρούνται οικονομικά ασύμφορα είτε γιατί θεωρείτε ότι εμπεριέχουν υψηλό ποσοστό κινδύνων.

Ο αποκλεισμός από τα δικαιώματα του πολίτη και τις πολιτικές διεργασίες προκύπτει από την ανάγκη συγκεκριμένων ελίτ να περιχαρακώσουν την εξουσία τους. Επίσης προκύπτει από την μη σωστή λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών, εφόσον τα δημοκρατικά δικαιώματα συνεπάγονται την καλλιέργεια δύο βασικών αρχών όπως η «αυτονομία και η ελευθερία από τη μια μεριά και η ισότητα και η κοινωνική δικαιοσύνη από την άλλη» (Gore,1997:2-26). Επιπλέον, υπάρχει μια διάσταση μεταξύ των τυπικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων και της εξάσκησής τους στην πράξη. Αυτή η διάσταση μπορεί να είναι αποτέλεσμα διακρίσεων, αδυναμίας των πολιτικών θεσμών, αδυναμίας ή αβουλίας του δικαστικού συστήματος, ή ακόμα και της οικονομικής αδυναμίας του κράτους στην εφαρμογή αυτών των αρχών. Ως παράδειγμα παραβίασης ενός δικαιώματος που προέκυπτε από την ιδιότητα του πολίτη είναι η μετατροπή των κοινωνικών δικαιωμάτων από καθολικά σε επικεντρωμένα έπειτα από έλεγχο του εισοδήματος. Έτσι, τέτοιου τύπου παροχές παύουν να έχουν τον χαρακτήρα δικαιώματος –με άλλα λόγια η ιδιότητα κάποιου ως μέλους της αντίστοιχης κοινότητας δεν συνεπάγεται αυτόματα την παροχή του δικαιώματος– και μετατρέπονται σε δώρα, ενισχύοντας έτσι δύο διαδικασίες: πρώτον την αίσθηση του στίγματος από αυτόν που

δέχεται την παροχή αφού πρέπει να «αποδείξει» τη φτώχεια του για να τη δικαιούται και δεύτερον, την ενδυνάμωση της θέσης του δωρητή, εφόσον μπορεί να αποσύρει το δώρο όποτε το επιθυμεί, σε αντίθεση με τα δικαιώματα τα οποία ενδυναμώνουν τον αποδέκτη μεταφέροντας την υποχρέωση στο δωρητή (Gore,1997:51).

Έτσι, ο αποκλεισμός εμφανίζεται σε πολλαπλά επίπεδα. Υπάρχει ο αποκλεισμός από την πολιτική δραστηριότητα στο επίπεδο της κοινωνίας των πολιτών, ο αποκλεισμός από οργανωτικές και πολιτικές διεργασίες καθώς και διεργασίες αντιπροσώπευσης. Τέλος, υπάρχει ο αποκλεισμός από συγκεκριμένα πολιτιστικά αγαθά, δίκτυα και κοινωνικό κεφάλαιο.

Ένα σημαντικότατο σημείο, που δεν τονίζεται ιδιαίτερα στη γενικότερη βιβλιογραφία περί κοινωνικού αποκλεισμού είναι η παρατήρηση των μελετητών της ΔΟΕ ότι το ζήτημα του κοινωνικού αποκλεισμού αναφέρεται στο ρόλο της ενσωμάτωσης. Ωστόσο, όπως τονίζεται σε πολλές μελέτες, σημασία δεν έχει τόσο η ενσωμάτωση από μόνη της, διότι πολλές φορές έχει οδηγήσει στη διαίωνιση του αποκλεισμού, αλλά οι όροι με τους οποίους αυτή πραγματοποιείται. Και, αποφασιστικό ρόλο στην διαμόρφωση των όρων διαδραματίζει το γεγονός της συμμετοχής και της άμεσης αντιπροσώπευσης των άμεσα ενδιαφερομένων κατά τη διαδικασία ενσωμάτωσής τους. Όπως θα δειχθεί στη συνέχεια, το συμπέρασμα έχει υιοθετήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση στην πολιτική της κατά του κοινωνικού αποκλεισμού και γι' αυτό επιμένει στην συμμετοχή των αποκλεισμένων στις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης των αντίστοιχων πολιτικών.

5.4 Οι προτάσεις και τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας

Η διαφορετική φύση της παρέμβασης της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας προσδιορίζει σε μεγάλο βαθμό τη φύση και τα χαρακτηριστικά των προτάσεών της. Αξίζει να επισημανθεί ότι το σύνολο των μέτρων που λαμβάνονται από την οργάνωση παρουσιάζονται στην ιστοσελίδα υπό τον κεντρικό τίτλο «Εξάλειψη της φτώχειας»¹⁴, καθώς και στην Έκθεση του Γενικού Διευθυντή για την 91η Σύνοδο της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας το 2003 *Εργαζόμενοι να βγούμε έξω από τη φτώχεια*. Πριν ωστόσο παρατεθούν οι άμεσες δράσεις της οργάνωσης θα γίνει αναφορά στις συνέπειες

¹⁴ Βλέπε ιστοσελίδα <http://www.ilo.org/public/english/comp/poverty/index.htm>.

που έχει η προαναφερθείσα προσέγγιση της ΔΟΕ στη διαμόρφωση ενός πλαισίου πολιτικών για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Αναφορικά με την παγκοσμιοποίηση, ενώ η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας αποδέχεται ότι εμπεριέχει θετικές πτυχές, τονίζει όμως ότι «έχει συνοδευτεί από μια σωρεία κοινωνικών προβλημάτων... η αναδυόμενη παγκόσμια οικονομία έχει επιφέρει επίσης αύξηση στην αβεβαιότητα και την ανασφάλεια, [φαινόμενα] που δεν περιορίζονται πλέον μόνον στους κοινωνικά αποκλεισμένους». Έτσι καθίσταται κύριος στόχος «η προσαρμογή των εθνικών οικονομιών και των εθνικών θεσμών στην αναδυόμενη παγκόσμια οικονομία, και η διαχείριση της διαδικασίας της παγκόσμιας αλλαγής έτσι ώστε να ανταποκρίνεται στις ανθρώπινες ανάγκες των ατόμων, των οικογενειών τους και των κοινοτήτων στις οποίες ζουν» (ILO,2001β:7-9). Επίσης η παγκοσμιοποίηση επιδρά αρνητικά στις ρυθμιστικές δυνατότητες του κράτους, ιδιαιτέρως των κρατών των αναπτυσσομένων χωρών, τόσο στο πεδίο των ανθρώπινων δικαιωμάτων όσο και στο πεδίο των εργασιακών προτύπων (Figueiredo,1998:4). Άρα λοιπόν ένα επίπεδο παρέμβασης έχει να κάνει με την επίδραση των διεθνών διεργασιών στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό και την καλλιέργεια της κοινωνικής συνοχής στο επίπεδο της χώρας.

Σε γενικές γραμμές πρέπει να επισημανθεί ότι:

- Οι πολιτικές κατά του κοινωνικού αποκλεισμού δεν θα πρέπει απλώς να ανακουφίζουν τη θέση των κοινωνικά αποκλεισμένων αλλά και να αλλάζουν την κοινωνία. Εδώ γίνονται εμφανείς οι πολιτικές συνηγήσεις του όρου.
- Οι πολιτικές κατά του κοινωνικού αποκλεισμού θα πρέπει να διευκολύνουν τις αλλαγές στους θεσμούς. Θα πρέπει να δημιουργούν εκείνους τους μηχανισμούς – συμμετοχικούς, επικοινωνιακούς, ενημερωτικούς, εκπαιδευτικούς– μέσω των οποίων θα καλλιεργείται και θα ενισχύεται η ιδέα του κοινού καλού.
- Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να αποδοθεί στη βελτίωση των περιουσιακών στοιχείων των φτωχών αλλά και των δυνατοτήτων τους για οργάνωση και πολιτική παρέμβαση.
- Καλλιέργεια συνεργιών μεταξύ ενός συνόλου δικαιωμάτων που ενισχύουν την αντιπροσωπευτική και συμμετοχική θέση των φτωχών και των δημοκρατικών θεσμών καθώς και του συστήματος δικαιοσύνης (Gore,1997:48).

Στο βαθμό που το παραπάνω θεωρητικό πλαίσιο εστιάζεται στη λειτουργία των θεσμών. επίκεντρο της πολιτικής παρέμβασης γίνεται η λειτουργία τους και η προσπάθεια

αλλαγής τους. Συνεπώς, κρίσιμες περιοχές στρατηγικής παρέμβασης είναι οι αγορές, τα δικαιώματα και η κοινωνία των πολιτών. Τα πεδία δράσης περιλαμβάνουν την απασχόληση, την φτώχεια, την καλλιέργεια των δεξιοτήτων, τις συνθήκες εργασίας, την κοινωνική προστασία και τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Αναφορικά με τις αγορές κεντρικό στοιχείο των παρεμβάσεων είναι η αγορά εργασίας. Η τελευταία συνιστά ένα κρίσιμο μηχανισμό στη διαδικασία ενσωμάτωσης και αποκλεισμού. Η πλήρης απασχόληση και η αξιοπρεπής εργασία συνιστούν κεντρικές πολιτικές παρέμβασης αφού μέσω της εργασίας οι άνθρωποι δεν αναμένουν απλώς κάποιο εισόδημα αλλά είναι αυτή που διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην αυτοανάπτυξη, στις εμπειρίες σεβασμού ή απαξίωσης, στην αντίληψη περί δικαίου/αδίκου, στην καλλιέργεια της αίσθησης ότι κάποιος αξίζει ή ότι είναι περιττός (ILO,2001γ:2). Επίσης, αναφορικά πάντα με την αγορά εργασίας, οι πολιτικές πρέπει να στοχεύουν στην εξάλειψη οποιασδήποτε μορφής διάκρισης και να αυξάνουν τα περιουσιακά στοιχεία των φτωχών –περιουσιακά με την ευρεία έννοια που περιλαμβάνει υλικά στοιχεία, καθώς και στοιχεία ανθρώπινων και κοινωνικών δεξιοτήτων (γενική εκπαίδευση, επαγγελματική κατάρτιση, αλφαριθμητισμός, βασικές γνώσεις αριθμητικής). Με άλλα λόγια να παρέχεται η δυνατότητα στους ανθρώπους να αλλάζουν και να ελέγχουν την αγορά. Οι παρεμβάσεις δεν σταματούν φυσικά στην αγορά εργασίας. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται και στις χρηματοπιστωτικές αγορές, στην αγορά ασφάλειας και στην πληροφόρηση.

Όπως ήδη αναφέρθηκε υπεύθυνες για τον κοινωνικό αποκλεισμό είναι και οι τρεις ευρείες διεργασίες, της παγκοσμιοποίησης, των τεχνολογικών αλλαγών και οι μεγάλες μεταναστευτικές κινήσεις. Μια από τις σημαντικότερες επιπτώσεις αυτών των διεργασιών είναι ότι οδηγούν σε αυξανόμενους αριθμούς αποδυναμωμένων και εξατομικευμένων ανθρώπων. Έτσι, η καλλιέργεια των δικαιωμάτων τους αποτελεί μια πολιτική η οποία μπορεί να αντιπαλέψει τις αρνητικές συνέπειες των δυνάμεων που προαναφέρθηκαν. Η μεταρρύθμιση του συστήματος δικαιοσύνης και η εξυγίανση του αποτελεί έναν σημαντικό άξονα πολιτικής κατά τη φτώχεια. Η εγκαθίδρυση του νόμου είναι απαραίτητη για την καθιέρωση δικαιωμάτων των φτωχών πάνω στους πόρους. Επίσης το δικαίωμα στην πολιτιστική αυτονομία και την ταυτότητα. Γι' αυτούς τους λόγους είναι απαραίτητη η ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών καθώς και η ενίσχυση των αντιπροσωπευτικών και συμμετοχικών θεσμών, στους οποίους θα συμμετέχουν

δραστήρια και οι φτωχοί. Από αυτή την άποψη, η καλλιέργεια της κοινωνικής συμμετοχής στο τοπικό επίπεδο αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την κινητοποίηση των κοινωνικά αποκλεισμένων και καταλυτικό ρόλο σ' αυτό θα διαδραματίσει η αποκέντρωση των κρατικών υπηρεσιών.

Ασφαλώς στο επίπεδο της κοινωνίας των πολιτών υπάρχει ευρύ πεδίο δράσης. Πρώτος στόχος είναι η ενδυνάμωση των κοινοτήτων για τη διοργάνωση πολιτικών κινήσεων. Από αυτή την άποψη συμμαχίες μεταξύ παγκοσμίων μη κυβερνητικών οργανισμών και αντίστοιχων τοπικών είναι πολύ σημαντικές. Ωστόσο, σημαντικός παράγοντας στον αγώνα κατά του κοινωνικού αποκλεισμού είναι και η δημιουργία συμμαχιών μεταξύ διαφορετικών μερίδων της κοινωνίας των πολιτών. Μόνον έτσι θα μπορέσουν να οικοδομηθούν εκείνες οι συμμαχίες που θα επιτρέψουν στους κοινωνικά αποκλεισμένους να ταυτίσουν τα συμφέροντά τους με άλλες μερίδες του πληθυσμού.

Λόγω της φύσης της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας υπάρχει μια πολύ διαφορετική προσέγγιση αναφορικά με την εφαρμογή των πολιτικών που θεωρούνται απαραίτητες για την εξάλειψη της φτώχειας και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Όπως αναφέρθηκε, ο ρόλος της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας είναι να θέτει πρότυπα, αρχές και κανόνες μέσω των διεθνών διακηρύξεων, συμβάσεων και συστάσεων –τα οποία στο βαθμό που ψηφιστούν καθίστανται υποχρεωτικά για τα κράτη μέλη. Επίσης οι παρεμβάσεις της έχουν να κάνουν περισσότερο με συμβουλευτικές μεθόδους παρά με άμεση παρέμβαση στην υλοποίηση συγκεκριμένων προγραμμάτων. Γι' αυτό άλλωστε και στις επίσημες παρουσιάσεις των απόψεων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας πολλά από τα μέτρα που αναφέρονται έχουν να κάνουν με τη «βελτίωση των στατιστικών δεδομένων», τον τρόπο με τον οποίο οι μελέτες της «θα καταστούν πιο προσιτές», την ενίσχυση της έρευνας και της οικονομικής ανάλυσης, τη διαμόρφωση στρατηγικών για τις κυβερνήσεις, τις εργοδοτικές οργανώσεις και τις οργανώσεις των εργαζομένων (ILO,1999).

Ο Γενικός Διευθυντής, στην έκθεσή του 2003, *Εργαζόμενοι να ξεφύγουμε από την φτώχεια*, αναγνωρίζει το γεγονός ότι η φτώχεια αποτελεί μια δυναμική διαδικασία και όχι μια στατική κατάσταση και επισημαίνει ότι στόχος των πολιτικών κατά της φτώχειας πρέπει να είναι ο καθορισμός εκείνων των σταδίων της ζωής κατά τα οποία οι άνθρωποι είναι ευάλωτοι να περιπέσουν στην φτώχεια. Το σπάσιμο του κύκλου της φτώχειας και η αντικατάστασή του με έναν «κύκλο ευκαιριών και παραγωγής πλούτου σε τοπικό

επίπεδο» είναι οι αντικειμενικοί στόχοι αυτών των πολιτικών. Επίσης, αφού αναγνωρίσει το γεγονός ότι η λογική «πρώτα οικονομική μεγέθυνση, έπειτα αναδιανομή» δεν έχει λειτουργήσει, επισημαίνει τα εξής αναφορικά με τον ρόλο του κάθε κοινωνικού εταίρου και του κράτους (ILO,2003α:7-8):

A) Το κράτος διαφυλάσσει τις κοινές αξίες, την οικονομική μεγέθυνση, την αναδιανομή και παίζει το ρόλο του παροχέα των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Παρέχει επίσης ένα περιβάλλον που συνεισφέρει στην ανάπτυξη των δράσεων των κοινωνικών εταίρων.

B) Ο ιδιωτικός τομέας είναι η μηχανή που δημιουργεί θέσεις εργασίας, επενδύσεις και επιχειρηματικότητα, και ανακαλύπτει νέες αγορές.

Γ) Οι εργαζόμενοι ως παραγωγοί και υποστηρικτές δικαιωμάτων, επεκτείνουν τις οργανώσεις τους, ενισχύουν τον κοινωνικό διάλογο και τις συλλογικές διαπραγματεύσεις.

Για την ΔΟΕ τίθενται τέσσερις αντικειμενικοί στόχοι στην καταπολέμηση της φτώχειας:

1) *Η απασχόληση.* Επίτευξη της πλήρους απασχόλησης μέσα σε μια οικονομία που δημιουργεί ευκαιρίες για επενδύσεις, επιχειρηματικότητα, θέσεις εργασίας και τη δυνατότητα μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης. Η εργασία είναι ο κύριος δρόμος που οδηγεί έξω από την φτώχεια

2) *Τα δικαιώματα.* Αναγνώριση της φωνής των φτωχών και των δικαιωμάτων τους. Κράτος δικαίου, που εφαρμόζει τους νόμους, με εκπροσώπηση τους και συμμετοχή τους στις πολιτικές αποφάσεις.

3) *Η Κοινωνική Προστασία.* «Οι φτωχοί είναι απροστάτευτοι άνθρωποι». Σε αυτό τον τομέα, «η ΔΟΕ επιζητά την αποκατάσταση του ρόλου του κράτους».

4) *Ο κοινωνικός διάλογος* ως το καλύτερο μέσον για την ειρηνική επίλυση των προβλημάτων.

Τέλος, όλα αυτά συνοψίζονται στους εξής άξονες στρατηγικής για την καταπολέμηση της φτώχειας:

1) Ανάπτυξη των δεξιοτήτων για την επίτευξη ενός βιώσιμου επίπεδου ζωής. Συνεπώς έμφαση στην κατάρτιση των φτωχών.

2) Επενδύσεις για θέσεις απασχόλησης και επενδύσεις στο επίπεδο της κοινότητας. Η έμφαση εδώ είναι στις επενδύσεις εντάσεως εργασίας.

3) Η προώθηση της επιχειρηματικότητας. Προώθηση των μικρο-μεσαίων επιχειρήσεων.

- 4) Μικρο-οικονομικές δράσεις για να προμηθευτούν οι φτωχοί τα απαραίτητα κεφάλαια για τη δημιουργία επιχειρηματικών δράσεων.
- 5) Οικοδόμηση της τοπικής ανάπτυξης. Μία δράση σε αυτό το επίπεδο είναι η προώθηση των συνεταιρισμών.
- 6) Η καταπολέμηση των διακρίσεων. Η προώθηση της ισότητας των φύλων και η κατάργηση κάθε μορφής διακρίσεων στην εργασία είναι απαραίτητα στοιχεία στον αγώνα εναντίον της φτώχειας.
- 7) Η κατάργηση της παιδικής εργασίας. Έτσι ώστε να μην καταδικάζονται οι νέες γενιές να παραμένουν με περιορισμένες δεξιότητες.
- 8) Η διασφάλιση ενός ελάχιστου βασικού εισοδήματος και βασικής κοινωνικής προστασίας. Επίσης διασφάλιση ενός βασικού επιπέδου υγειονομικής περίθαλψης και πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.
- 9) Διασφάλιση της ασφάλειας και της υγιεινής των εργαζομένων στους χώρους εργασίας τους
- 10) Η αύξηση των εισοδημάτων των φτωχών που εργάζονται στον αγροτικό τομέα (ILO,2003α:8-11 και 22).

Για την παρουσίαση των πρωτοβουλιών της Οργάνωσης θα ακολουθηθεί η δομή της παρουσίασης στην περίπτωση της Παγκόσμιας Τράπεζας για να υπάρξει δυνατότητα άμεσης σύγκρισης με τις πρωτοβουλίες της τελευταίας. Εννοείται ότι ιδιαίτερες πρωτοβουλίες της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας θα παρουσιαστούν έξω από αυτό το πλαίσιο παρουσίασης. Επίσης και στη συγκεκριμένη περίπτωση της Οργάνωσης ιδιαίτερο βάρος θα δοθεί στην παρουσίαση των καινούργιων εργαλείων πολιτικών κοινωνικής προστασίας.

5.4.1 Η υγεία και η ασφάλιση υγείας

Μολονότι η πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας θεωρείται ως σημαντικό μέτρο κατά του κοινωνικού αποκλεισμού, μικρή αναφορά γίνεται από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας σε νέους τρόπους αντιμετώπισης της ανυπαρξίας υγειονομικής κάλυψης για μεγάλο μέρος του πληθυσμού του πλανήτη. Αυτό ωστόσο μπορεί να οφείλεται στο απλό γεγονός ότι τον κεντρικό ρόλο στα πλαίσια των Ηνωμένων Εθνών για ζητήματα υγείας διαδραματίζει η Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας. Ένα μέτρο που προτείνεται είναι η επέκταση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης υγείας. Όμως, μολονότι η κάλυψη του

συνόλου του πληθυσμού σε ζητήματα υγείας και ειδικά των φτωχών παραμένει μάκροπρόθεσμα ένας από τους στόχους της Οργάνωσης, τίθεται εν αμφιβόλω η δυνατότητα των κυβερνήσεων του αναπτυσσόμενου κόσμου να ανταποκριθούν σε αυτό το αίτημα. Στην οικονομική αδυναμία αυτών των κυβερνήσεων να ανταποκριθούν στο κόστος λόγω του χρέους αλλά και των στρατιωτικών δαπανών (ILO,2001δ) έρχεται να προστεθεί το γεγονός ότι η παροχή των υπηρεσιών υγείας είναι πολύ πιο πολύπλοκη απ' ό,τι η παροχή χρηματικών μεταβιβάσεων (ILO,2000β:78).

Από τη μια, η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας αναγνωρίζει το γεγονός ότι η εγγύηση της πρόσβασης σε όλους και η προστασία των ατόμων από καταστροφικές επιδράσεις στην εισοδηματική τους ασφάλεια που προκύπτει από το κόστος της κάλυψης προβλημάτων υγείας «αναπόφευκτα θα παραμείνει στην ευθύνη των εθνικών κυβερνήσεων». Από την άλλη, εξετάζει δύο καινούργια εργαλεία –τα οποία είδαμε και στην περίπτωση της Παγκόσμιας Τράπεζας– που έρχονται να καλύψουν το κενό στην παροχή υπηρεσιών υγείας. Τέτοια μέτρα είναι οι ατομικοί λογαριασμοί υγείας και η μικρο-ασφάλιση.

Οι ατομικοί λογαριασμοί υγείας είναι απλοί λογαριασμοί καταθέσεων, οι οποίοι μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνον για δαπάνες υγείας. Στόχο τους έχουν να ενθαρρύνουν (ή να υποχρεώσουν) τα άτομα να θέσουν κατά μέρος κάποια χρήματα από το εισόδημά τους για να το χρησιμοποιήσουν στο μέλλον. Ωστόσο, το ποσό που κατατίθεται στο λογαριασμό είναι πιθανόν να μην ανταποκρίνεται στο ύψος των απαιτούμενων δαπανών. «Από την οπτική γωνία της κοινωνίας, είναι ένα ανεπαρκές χρηματοοικονομικό εργαλείο για την φροντίδα υγείας» (ILO,2000β:90).

Πιο ένθερμη είναι η θέση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για την μικρο-ασφάλιση. «Η μικρο-ασφάλιση παρέχει μια συμπληρωματική στρατηγική για να βελτιώσει την ισοτιμία στην πρόσβαση στην φροντίδα υγείας για τους αποκλεισμένους». Η μικρο-ασφάλιση έρχεται να καλύψει τις ανάγκες που παρουσιάζονται λόγω α) της απροθυμίας των ασφαλιστών να προχωρήσουν στην κάλυψη συγκεκριμένων ομάδων και β) στην αδυναμία των ομάδων των αποκλεισμένων να διεκδικήσουν την κάλυψή τους (Dror,1999).

Ωστόσο, πρωτεύων στόχος παραμένει η κάλυψη του πληθυσμού από την επίσημη ασφάλιση. Τέτοια σχήματα μικρο-ασφάλισης θα πρέπει να νοούνται ως συμπληρωματικά γιατί παρουσιάζουν πολλά προβλήματα. Πολλές φορές είναι επισφαλής, η κάλυψη που παρέχουν περιορίζεται σε συμβάντα που αφορούν μικρό αριθμό

περιπτώσεων, τείνουν να μην προσφέρουν υπηρεσίες στους ηλικιωμένους και τα παιδιά λόγω του ότι αυτές οι πληθυσμιακές μερίδες παρουσιάζουν υψηλό κόστος υγειονομικής κάλυψης, πολλές φορές τα ασφάλιστρα αφήνονται απλήρωτα, ενώ και η οικονομική βιωσιμότητά τους θα ήταν αμφίβολη χωρίς την παρέμβαση είτε της κυβέρνησης είτε των διεθνών δωρητών. Επιπλέον, η αυτοδιαχείρισή τους είναι μάλλον κάτι σπάνιο (ILO,2000γ). Γι' αυτό άλλωστε η ΔΟΕ αναφέρει ότι για να «έχουν τη δυνατότητα να αυξήσουν την κάλυψη στον τομέα της κοινωνικής προστασίας ουσιαστικά [πρέπει] να συνεργαστούν μεταξύ τους και να δουλέψουν μαζί με τα υποχρεωτικά σχήματα κοινωνικής ασφάλισης, τις τοπικές κυβερνήσεις, την εθνική κυβέρνηση και άλλους μεγάλους οργανισμούς... Το κράτος μπορεί να προωθήσει αυτά τα σχήματα [μέσω] της οικονομικής στήριξης... [και] της δημιουργίας ενός νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου με το οποίο να λειτουργούν, εξασφαλίζοντας για παράδειγμα δημοκρατική και οικονομικά διάφανη διαχείριση» (ILO,2001δ). Με άλλα λόγια, η μακροπρόθεσμη προοπτική για τέτοια σχήματα σύμφωνα με την Διεθνή Οργάνωση Εργασίας είναι η ένταξή τους στο τυπικό σύστημα δημόσιας υγείας.

Η στάση της ΔΟΕ απέναντι σε αυτά τα σχήματα χαρακτηρίζεται μάλλον από επιφυλακτικότητα. Μάλιστα αναφέρεται ότι θα πρέπει να αφήσουμε το χρόνο να καταδείξει στην πράξη τις δυνατότητες των σχημάτων μικρο-ασφάλισης. Ωστόσο η συνολική πολιτική της Οργάνωσης είναι: 1) Η ενδυνάμωση και η βελτίωση των υποχρεωτικών σχημάτων κοινωνικής ασφάλισης 2) Η προώθηση και η υποστήριξη για την ανάπτυξη νέων σχημάτων που βασίζονται σε τοπικές πρωτοβουλίες... Και τέλος, 3) η εγκαθίδρυση διασυνδέσεων μεταξύ των τοπικών σχημάτων και άλλων μορφών κοινωνικής προστασίας και των δημόσιων πολιτικών». Όπως και να είναι όμως πρωτεύων στόχος παραμένει η «προώθηση της επέκτασης της κάλυψης από την κοινωνική ασφάλιση» (ILO, 2002α:46).

5.4.2 Η απασχόληση και τα δημόσια έργα

Οι άμεσες παρεμβάσεις για τον περιορισμό της φτώχειας, σύμφωνα με την Διεθνή Οργάνωση Εργασίας, είναι δύο μορφών. Πρώτον, προγράμματα για την ενίσχυση της απασχόλησης και τη δημιουργία εισοδήματος. Δεύτερον, προγράμματα για την υποστήριξη του καταναλωτικού επιπέδου των φτωχών καθώς και άλλες υπηρεσίες. Τα προγράμματα απασχόλησης μπορεί να περιέχουν μισθωτή απασχόληση αλλά και

αυτοαπασχόληση. Τα προγράμματα μισθωτής απασχόλησης δημιουργούν θέσεις απασχόλησης χρησιμοποιώντας έργα για τη δημιουργία υποδομών. Τα έργα αυτά θα πρέπει να είναι εντάσεως εργασίας. Με άλλα λόγια δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται τεχνολογία σε μεγάλο βαθμό, αφού έτσι αφαιρούνται θέσεις εργασίας και προωθούνται επιχειρήσεις με μεγάλα κεφάλαια και τεχνολογική υποδομή. Τα προγράμματα αυτοαπασχόλησης βοηθούν τους φτωχούς να αναλάβουν οικονομικές δραστηριότητες παρέχοντάς τους μικρο-πιστώσεις, και ενίοτε δράσεις καλλιέργειας δεξιοτήτων, καθώς και βοήθεια στην επιμόρφωσή τους αναφορικά με τις μεθόδους προώθησης των προϊόντων τους (ILO,2002α). Ασφαλώς, κύριο χαρακτηριστικό τέτοιων πολιτικών είναι η δημιουργία θέσεων εργασίας, οι οποίες θα παρέχουν αξιοπρεπή απασχόληση.

Απαραίτητα στοιχεία για την επιτυχή υλοποίηση των παραπάνω προγραμμάτων θεωρούνται οι κατάλληλες μακροοικονομικές πολιτικές αλλά και η λειτουργία αγορών εργασίας οι οποίες δεν δημιουργούν διακρίσεις.

Μία από τις δράσεις στον τομέα της απασχόλησης είναι οι εκθέσεις για τις πολιτικές απασχόλησης σε συγκεκριμένες χώρες. Μέσω αυτών των εκθέσεων δίδεται βοήθεια στις κυβερνήσεις για να διαμορφώσουν προγράμματα που οδηγούν στην πλήρη απασχόληση και σε ένα ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης με πλήρη σεβασμό στα εργατικά δικαιώματα¹⁵.

Βέβαια το μεγαλύτερο μέρος των παρεμβάσεων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας αφορά στις συμβουλευτικές υπηρεσίες για τη δημιουργία δημοσίων υποδομών με έργα εντάσεως εργασίας. Τα έργα αυτά βασίζονται σε κατασκευαστικές μεθόδους οι οποίες είναι εντάσεως εργασίας και εμπλέκουν στην κατασκευή τους μικρούς και τοπικούς εργολάβους. Η προσέγγιση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας προς αυτά τα έργα δίνει έμφαση σε πέντε στοιχεία: 1) Την προώθηση της χρήσης τοπικών πόρων. 2) Την συμμετοχή εργοδοτών, εργαζομένων, και κοινοτικών οργανώσεων, καθώς και τη βελτίωση της οργανωτικής τους ικανότητας, της επίβλεψης και της συμμετοχής σε τέτοιου τύπου επενδύσεις. 3) Την ενδυνάμωση των επιχειρήσεων για την εκτέλεση των δημοσίων έργων. 4) Την καλλιέργεια των δεξιοτήτων των κρατικών υπαλλήλων για την

¹⁵ Βλέπε ιστοσελίδα ILO, *Country Employment Policy Reviews (CEPR)*, <http://www.ilo.org/public/english/comp/poverty/employ/cepr.htm>

προετοιμασία των συμβολαίων και τη διαχείριση των έργων. 5) Την εισαγωγή των κατάλληλων εργασιακών προτύπων για την προστασία των εργατών¹⁶.

Η ζήτηση για τέτοιου τύπου έργα ενισχύεται από τους εξής παράγοντες. Πρώτον, τις περιοριστικές πιέσεις που δέχεται μια οικονομία ως αποτέλεσμα των δομικών αναδιαρθρώσεων. Δεύτερον, την ανάγκη για δημιουργία ή συντήρηση των καταρρεουσών υποδομών μιας χώρας. Τρίτον, την αποτροπή της συνεχούς υποβάθμισης του περιβάλλοντος και των περιβαλλοντικών πόρων. Τέταρτον, τη ραγδαία πληθυσμιακή αύξηση. Πέμπτον, τη χαμηλή παραγωγικότητα στον αγροτικό τομέα. Τέλος, έκτον, τη χαμηλή δυνατότητα του «σύγχρονου τομέα» μιας οικονομίας να δημιουργήσει θέσεις εργασίας (Dejardin,1996:3).

Παρ' όλα αυτά και με δεδομένη την ένθερμη υποστήριξη για την υλοποίηση τέτοιων προγραμμάτων για την καταπολέμηση της φτώχειας και της δημιουργίας θέσεων εργασίας, τα αποτελέσματα από την εφαρμογή τους είναι μάλλον διαφορετικά. Κατ' αρχάς, τέτοια προγράμματα έχουν άμεσα αποτελέσματα σε περιπτώσεις επειγόντων καταστάσεων: κρίσεων, λιμών, φυσικών καταστροφών. Στην περίπτωση της δημιουργίας εισοδήματος και θέσεων εργασίας βραχυπρόθεσμα έχουν αποδειχθεί επιτυχημένα (Keddeman,1998). Ωστόσο, αναφορικά με τη μακροπρόθεσμη ανακούφιση της φτώχειας ή τη γενικότερη ανάπτυξη, η επιτυχία τους είναι αμφισβητούμενη. Αμφισβητείται επίσης το κατά πόσον τα οφέλη από τη δημιουργία της συγκεκριμένης υποδομής βοηθούν τους φτωχούς.

Μια πιο πρόσφατη μελέτη της ΔΟΕ για τα δημόσια έργα, τα διαχωρίζει σε δύο κατηγορίες. Αυτά που εκτελούν λειτουργίες «βασισμένων στην απασχόληση δικτύων ασφαλείας», και όσα είναι «βασισμένα στη εργασία προγράμματα υποδομών».(Devereux,2002). Τα πρώτα παρουσιάζουν πολλά προβλήματα, αφού πληρώνουν χαμηλούς μισθούς, και εμπεριέχουν βαριές εργασίες. Θεωρούνται ως υποτιμητικά και εκμεταλλευτικά για τους φτωχούς. Είναι ωστόσο αποτελεσματικά ως μηχανισμοί μεταβίβασης εισοδήματος σε κρίσιμες καταστάσεις. Τα «βασισμένα στην εργασία προγράμματα υποδομών» είναι κατάλληλα για πιο μακροπρόθεσμες παρεμβάσεις αλλά επιβηθούν μικρότερους αριθμούς ανθρώπων.

¹⁶ Βλέπε ιστοσελίδα ILO, *Employment Intensive Programme*, <http://www.ilo.org/public/english/comp/poverty/projects/1998/emp-int.htm>.

5.4.3 Η επαγγελματική εκπαίδευση και η κατάρτιση

Ο ρόλος της εκπαίδευσης και της κατάρτισης τόσο για την επίτευξη οικονομικών όσο και κοινωνικών στόχων είναι θεμελιώδης. Καμία κοινωνία δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις προκλήσεις ενός παγκοσμιοποιούμενου οικονομικού περιβάλλοντος εάν ο πληθυσμός της δεν διαθέτει τις απαιτούμενες γνώσεις και δεξιότητες (ILO,2001β). Οι προτεραιότητες για τους πολιτικούς πρέπει να είναι η απόκτηση των κατάλληλων δεξιοτήτων από την εργατική δύναμη που θα της δίνουν τη δυνατότητα σε παραγωγική απασχόληση και στην προσαρμογή της στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της αγοράς εργασίας. Επίσης η ενίσχυση των ευκαιριών για απασχόληση για τις γυναίκες και άλλες ευάλωτες ομάδες έτσι ώστε να καλλιεργήσουν και να αυξήσουν τις δεξιότητές τους (ILO,1998).

Υπάρχει βέβαια μια μεγάλη απογοήτευση από τις επιδράσεις που τα προγράμματα κατάρτισης είχαν τόσο στην αύξηση της απασχόλησης όσο και στην επικέντρωσή τους στους φτωχούς και τους κοινωνικά αποκλεισμένους. Για την επιτυχή έκβαση τέτοιων προγραμμάτων χρειάζεται επιπροσθέτως η δημιουργία ευκαιριών για την εξάσκηση των καλλιεργούμενων δεξιοτήτων (Bennell,1999:43).

Ποιοι είναι ωστόσο οι λόγοι για την αποτυχία πολλών από τα προγράμματα κατάρτισης; Αναφέρονται δύο παράγοντες. Πρώτον, παρ' όλο τον ανεπτυγμένο διάλογο και την τεράστια βιβλιογραφία για την ανάγκη κατάρτισης των φτωχών πολύ λίγες είναι στην πραγματικότητα οι χώρες οι οποίες αναπτύσσουν προγράμματα κατάρτισης επικεντρωμένα στους κοινωνικά αποκλεισμένους. Δεύτερος παράγων, και ακόμα πιο σημαντικός, είναι ότι αυτές οι παρεμβάσεις είναι αναγκαίο να είναι επικεντρωμένες σε κοινότητες αλλά και να λαμβάνονται παράλληλα με μια σειρά άλλα αναπτυξιακά μέτρα που σαν στόχο τους θα έχουν την ενδυνάμωση της τοπικής κοινωνίας των πολιτών αλλά και την αποκέντρωση της πολιτικής και οικονομικής ισχύος, με άλλα λόγια την προώθηση ενός οικονομικού μοντέλου τοπικής ανάπτυξης και μάλιστα ενός μοντέλου οικονομικής μεγέθυνσης εντάσεως θέσεων εργασίας (Bennell,1999:1-2).

5.4.4 Η ασφάλιση κατά της ανεργίας

Ένας από τους τομείς που βρίσκεται κάτω από μεγάλη πίεση λόγω των εξελίξεων στην οικονομία είναι ο τομέας των παροχών στους ανέργους. Για τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας ακόμα και το σύστημα παροχών των ανεπτυγμένων χωρών φαίνεται να είναι

ανεπαρκές στην αντιμετώπιση του προβλήματος, τόσο λόγω των οικονομικών πιέσεων που επιβάλλουν στο σύστημα οι πολλοί μακροχρόνια άνεργοι όσο και ο αυξανόμενος αριθμός των ανθρώπων που δεν καλύπτονται από το σύστημα. Γι' αυτό ακριβώς το λόγο, ο στόχος της επίτευξης της πλήρους απασχόλησης κρίνεται ακόμα πιο επείγων. Άλλες πολιτικές για την ανακούφιση από την ανεργία είναι φυσικά η καλύτερη λειτουργία των υπηρεσιών απασχόλησης, των συστημάτων συμβουλευτικών υπηρεσιών προς τους ανέργους και της πληροφόρησής τους για τις διαθέσιμες θέσεις εργασίας. Ασφαλώς, τα προγράμματα κατάρτισης και επανακατάρτισης είναι κεντρικής σημασίας για την πολιτική της ΔΟΕ κατά της ανεργίας (ILO,2000α:16).

Το πρόβλημα της έλλειψης κοινωνικής ασφάλισης απέναντι στον κίνδυνο της ανεργίας είναι πολύ πιο έντονο στις αναπτυσσόμενες χώρες αφού ένας μικρός μόνον αριθμός από αυτές έχει συστήματα ασφάλισης κατά της ανεργίας. Η επέκταση αυτών των συστημάτων παραμένει σίγουρα ένα κύριο μέλημα της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, αφού έχει αποδειχθεί ότι με μέτριο κόστος αυτά τα προγράμματα μπορούν να προσφέρουν ευρεία κάλυψη και να είναι αυτοχρηματοδοτούμενα μέσω των εισφορών.

Άλλα εργαλεία που προτείνονται από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας είναι τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας, τα οποία μπορούν να καλύψουν ένα μέρος του προβλήματος παρέχοντας αγαθά όπως τροφή, καύσιμα, στέγαση κ.ά (ILO,2000α:19-20).

Ωστόσο, με δεδομένη την αδυναμία των χωρών να ανταποκριθούν στο αίτημα της πλήρους κάλυψης των ανέργων, προγράμματα όπως τα δημόσια έργα, είναι μια εναλλακτική πρόταση που πρέπει να εξεταστεί σοβαρά. Μάλιστα, θα μπορούσε η ασφάλιση κατά της ανεργίας να έχει τη μορφή των «εγγυημένων ημερών εργασίας» σε τέτοια σχήματα για τους ανέργους. Ωστόσο, σε πολλά κείμενα της ΔΟΕ τίθεται το ερώτημα των επιπτώσεων που έχουν τέτοιες εναλλακτικές μορφές στήριξης των ανέργων αναφορικά με το ζήτημα της ισότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Συνεπώς, η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας δεν φαίνεται να έχει ακόμα σαφή άποψη για την αποτελεσματικότητα και την καταλληλότητα τέτοιων δράσεων (ILO,2000β:167).

5.4.5 Τα δίχτυα ασφαλείας και τα κοινωνικά ταμεία

Το ζήτημα της προστασίας των πιο ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων έρχεται να καλύψει σε πολλές χώρες η κοινωνική πρόνοια. Όλες οι βιομηχανικά ανεπτυγμένες χώρες διαθέτουν τέτοια συστήματα, στόχος των οποίων είναι να καλύψουν τα κενά

προστασίας που παρουσιάζουν τα υπόλοιπα συστήματα κοινωνικής ασφάλειας και έτσι να περιορίσουν τη φτώχεια. Η κοινωνική πρόνοια είναι επικεντρωμένη και παρέχεται μετά από έλεγχο εισοδήματος. Ωστόσο, πολλές φορές αυτό δεν γίνεται εφικτό ακόμα και στα πιο ανεπτυγμένα συστήματα. Είτε γιατί τα άτομα δεν θέλουν να ζητήσουν τις παροχές λόγω του φόβου του κοινωνικού στιγματισμού τους, είτε επειδή δεν γνωρίζουν τα δικαιώματά τους, είτε επειδή βρίσκουν τις διαδικασίες πολύπλοκες, είτε, τέλος, επειδή οι προνοιακές παροχές βρίσκονται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης και έτσι ανοίγει ο δρόμος προς την ευνοιοκρατία, τις πελατειακές σχέσεις και τις διακρίσεις (ILO,2001δ).

Η ανακούφιση της φτώχειας είναι ένας από τους κύριους στόχους της κοινωνικής πρόνοιας. Ωστόσο, «συστήματα κοινωνικής πρόνοιας που είναι υπέρμετρα επικεντρωμένα προς τους φτωχούς κινδυνεύουν να χάσουν την υποστήριξη των μεσαίων τάξεων.... Γι' αυτό είναι σημαντικός ο τελικός στόχος για ευρείας βάσης συστήματα κοινωνικής ασφάλειας που έχουν την υποστήριξη της πλειοψηφίας του πληθυσμού» (ILO,2000β:189). Ωστόσο, ακριβώς λόγω του εύρους αυτών των συστημάτων, «οι αναπτυσσόμενες χώρες αντιμετωπίζουν προβλήματα τόσο στη χρηματοδότηση όσο και στο σχεδιασμό και την οργάνωση [τους] έτσι ώστε να επικεντρώνουν επιτυχώς σε αυτούς που τα έχουν περισσότερο ανάγκη» (ILO,2000α:20).

Γι' αυτό το λόγο, τα τελευταία χρόνια αναπτύσσεται το μέτρο των «κοινωνικών δίχτυων ασφαλείας» για την κάλυψη των πληθυσμιακών ομάδων που είναι πιο ευαίσθητες στις αρνητικές επιπτώσεις των οικονομικών κρίσεων. Τέτοια κοινωνικά δίχτυα είναι προγράμματα που αποκαλούνται «κοινωνικά ταμεία» ή «προγράμματα κοινωνικής ανάπτυξης» και έρχονται να ανακουφίσουν τις πιο άσχημες μορφές της φτώχειας¹⁷. Ενίοτε, τα κοινωνικά ταμεία ονομάζονται από την Διεθνή Οργάνωση Εργασίας «βασισμένα στην κοινότητα και έπειτα από ζήτηση επενδυτικά προγράμματα» (Committee on Employment and Social Policy,1998). Η διαφορά τους με τα δημόσια έργα είναι ότι αυτά είναι άμεσου ενδιαφέροντος για τον τοπικό πληθυσμό και το κύριο κίνητρο είναι τα οφέλη που προκύπτουν από την υποδομή που δημιουργείται μέσα από αυτά τα προγράμματα.

¹⁷ Βλέπε, ILO, *Social Safety Nets: Poverty Alleviation, Employment Promotion and Gender Perspective*, <http://www.ilo.org/public/english/comp/poverty/projects/1998/ss-nets.htm>

Σε μακροπρόθεσμη βάση το πιο σημαντικό χαρακτηριστικό αυτών των «βασισμένων στην κοινότητα και έπειτα από ζήτηση επενδυτικών προγραμμάτων» είναι η δημιουργία οργανώσεων που αντιπροσωπεύουν τον τομέα της παραοικονομίας ή τον αγροτικό τομέα. Τα έργα υλοποιούνται έπειτα από την υπογραφή συμβολαίου μεταξύ της κυβέρνησης και της τοπικής κοινότητας, η οποία παρέχει την εργασία. Η διαχείριση, τα κεφάλαια και ο εξοπλισμός παρέχονται είτε από κάποιο τοπικό εργολάβο είτε από την κυβέρνηση. Πολλές φορές ωστόσο είναι η ίδια η κοινότητα που αναλαμβάνει αυτές τις λειτουργίες –πλην εννοείται της χρηματοδότησης.

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας αναφέρει τις παρακάτω θετικές ιδιότητες τέτοιων προγραμμάτων. Πρώτον είναι ισχυρότατοι μηχανισμοί για την προώθηση της αποκέντρωσης, τη δραστηριοποίηση των τοπικών θεσμών και την τόνωση της προόδου σε αγροτικές περιοχές. Δεύτερον, παρέχουν στους τοπικούς πληθυσμούς την ευκαιρία να συμμετέχουν σε διαπραγματεύσεις αναφορικά με τα οικονομικά και κοινωνικά τους συμφέροντα σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο (Garnier.2003:21-22). Τρίτον, προσφέρουν βοήθεια στις αναπτυσσόμενες χώρες για να διαμορφώσουν απαντήσεις στα μεγάλα προβλήματα που τίθενται από την παραοικονομία. Τέταρτον, οι νέες μορφές οργάνωσης και διαπραγματεύσεων πιθανόν να αποδειχθούν τα καλύτερα εργαλεία για τον περιορισμό της φτώχειας και την επέκταση της κοινωνικής προστασίας στους στερημένους πληθυσμούς. Πέμπτον, ενισχύουν τα τοπικά αναπτυξιακά ταμεία και τους μικρο-χρηματοοικονομικούς μηχανισμούς. Τέλος, αποδεικνύονται πιο αποτελεσματικά από τα παραδοσιακά συστήματα παροχής μισθών ή τα σχήματα που βασίζονται στην αυτοβοήθεια, που συχνά καταλήγουν σε καταχρήσεις κατά των εργαζομένων¹⁸.

Τα κοινωνικά ταμεία, όπως ήδη αναφέρθηκε στην περίπτωση της Παγκόσμιας Τράπεζας, είναι οργανώσεις που διοχετεύουν πόρους προς τους φτωχούς ή άλλες ευπαθείς πληθυσμιακές ομάδες. Το πρώτο κοινωνικό ταμείο εγκαθιδρύθηκε το 1987 στη Βολιβία. Όπως έχει ήδη τονιστεί ένα από τα πιο πολύτιμα χαρακτηριστικά των κοινωνικών ταμείων είναι ότι βρίσκονται έξω από την κρατική γραφειοκρατία και απολαμβάνουν ένα μεγάλο βαθμό αυτονομίας. Αυτό σημαίνει βέβαια ότι μερικές φορές το κράτος πληρώνει υψηλούς μισθούς για να προσελκύσει ταλαντούχους διευθυντές από τον ιδιωτικό τομέα (Buvinić,1996:11).

¹⁸ Βλέπε ιστοσελίδα ILO, *Community-based, demand-driven investment programmes*. <http://www.ilo.org/public/english/comp/poverty/projects/1998/emp-comm.htm>.

Η κριτική που απευθύνεται προς τα κοινωνικά ταμεία ή άλλους συναφείς μηχανισμούς είναι ότι πολλές φορές αδυνατούν να φτάσουν στους φτωχούς. Επίσης, καθίστανται εύκολα έρμια λαϊκιστικών πολιτικών εξυπηρετώντας πολιτικά συμφέροντα. Τέλος, οι ικανότητές τους αναφορικά με τον στόχο του περιορισμού της φτώχειας φαίνεται να είναι περιορισμένες (Graham, 1996:16-18).

Κάποια συμπεράσματα και προτάσεις αναφορικά με τη λειτουργία τους είναι ότι: 1) Για να είναι αποτελεσματικά πρέπει να υπάρχει σαφής προσδιορισμός του αντικειμενικού στόχου και της αποστολής του προγράμματος. 2) Θα πρέπει να δίνεται περισσότερο βάρος στη βιωσιμότητα του προγράμματος. 3) Θα πρέπει να δίνεται μεγαλύτερη σημασία στην ενσωμάτωση γυναικών σε τέτοια προγράμματα αφού οι γυναίκες αντιπροσωπεύουν την πλειοψηφία των κοινωνικά αποκλεισμένων. 4) Ο κοινωνικός διάλογος μεταξύ όλων των κοινωνικών εταίρων για το σχεδιασμό, το περιεχόμενο και την υλοποίηση τέτοιων προγραμμάτων πρέπει να είναι ιδιαίτερα ευρύς¹⁹. 5) Ο ρόλος του κράτους πρέπει να είναι πιο αποφασιστικός για να εξασφαλίσει τη συμμετοχή των φτωχότερων στρωμάτων στα προγράμματα και να συνεισφέρει στην υπερκέραση των κοινωνικών εμποδίων για την συμμετοχή των γυναικών σε αυτά (Graham, 1996:17).

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι όλα τα προαναφερθέντα μέτρα αποτελούν βήματα για τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος κοινωνικής προστασίας το οποίο μάλιστα θα προβλέπει και τη διασφάλιση ενός ελάχιστου κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου διαβίωσης.

5.4.6 Τα μικρο-χρηματοοικονομικά προγράμματα

Τον Φεβρουάριο του 1997 ο Χουάν Σομάβια, ο γενικός διευθυντής της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, δήλωσε για τα χρηματοοικονομικά προγράμματα: «Ένα νέο και ήδη ελεγμένο εργαλείο για την ανακάλυψη καινούργιων λύσεων σε ένα παλιό και δύσκολο πρόβλημα [τη φτώχεια]». Χωρίς να θεωρεί τα χρηματοοικονομικά προγράμματα ως πανάκεια είναι εμφανές ότι η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας στηρίζει σε αυτά μεγάλες ελπίδες για τον περιορισμό του προβλήματος της φτώχειας. Χωρίς να συνιστά ένα καθαρό εργαλείο κοινωνικής πολιτικής, μπορεί να καταστεί τέτοιο αφού σε πολλές περιπτώσεις –όπως αυτής της μικρο-ασφάλισης– τέτοια προγράμματα έρχονται

¹⁹ Βλέπε, ILO, *Social Safety Nets*, όπ.παρ.

να καλύψουν και ανάγκες κοινωνικής προστασίας²⁰. Τα μικρο-χρηματοοικονομικά προγράμματα καθίστανται εργαλεία πολιτικής, αφού οι δυνάμεις της αγοράς, όπως έχει δείξει η εμπειρία, παραβλέπουν τις χρηματοπιστωτικές ανάγκες των φτωχότερων στρωμάτων διότι θεωρούν τις συναλλαγές μαζί τους πολύ δαπανηρές και ως εμπειρέχουσες μεγάλο ρίσκο (Tilakarnita,1996:9).

Σύμφωνα με τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας τα χρηματοοικονομικά προγράμματα (δηλαδή οι μικρής κλίμακας χρηματοοικονομικές υπηρεσίες σε πελάτες που είναι οικονομικά δραστήριοι σε αστικές και αγροτικές περιοχές) έχουν αποδειχτεί αρκετά αποτελεσματικά στην καταπολέμηση της φτώχειας διότι παρέχουν στους επιχειρηματίες απαραίτητο κεφάλαιο για να ξεκινήσουν ή να επιτείνουν τις δραστηριότητές τους. Επίσης τέτοια προγράμματα έχουν θετική επίδραση στην κοινωνική και ανθρώπινη ανάπτυξη. Τέτοια πρόγραμμα, παρέχοντας υπηρεσίες στους φτωχούς, αποδεικνύουν ότι οι φτωχοί είναι αξιόπιστοι πελάτες²¹.

Ωστόσο, όπως έχει δείξει και η εμπειρία, από μόνη της η παροχή πιστώσεων προς τους φτωχούς, ιδιαίτερα για τους πλέον φτωχούς, δεν επαρκεί για να αυξήσει την παραγωγικότητα και τα εισοδήματά τους. Αυτή πρέπει να συνοδεύεται από πρόσβαση σε βελτιωμένη τεχνολογία, παροχή προμηθειών, υποδομές, και αγορές (Tilakarnita,1996:5). Επίσης είναι αναγκαία μια προπαρασκευαστική φάση για να επιτευχθεί η συμμετοχή των φτωχών. Αυτή η φάση περιλαμβάνει: 1) Την πληροφόρηση των φτωχών για τα προβλήματα περί της διαβίωσής τους και τις διαθέσιμες ευκαιρίες για την καλύτερευση της κατάστασής τους. 2) Τη βελτίωση του επιπέδου διαβίωσής τους. 3) Την καλλιέργεια ομάδων αλληλεγγύης για τη διευκόλυνση των απαραίτητων αλλαγών. 4) Την κινητοποίηση των ίδιων πόρων των φτωχών. 5) Την καλλιέργεια βασικών τεχνικών και διαχειριστικών ικανοτήτων.

Όπως καταδείχθηκε και στην περίπτωση της Παγκόσμιας Τράπεζας, τέτοιοι μηχανισμοί παρουσιάζουν πολλά προβλήματα, όπως ότι δύσκολα αγγίζουν τους πλέον φτωχούς, είναι πολύ ευάλωτοι σε εξωγενείς κρίσεις, ότι πρέπει να συνδυάζουν πιστωτικές υπηρεσίες με υπηρεσίες καταθέσεων, κ.ά.

²⁰ Βλέπε ILO, *Poverty Alleviation and Microfinance*, <http://www.ilo.org/public/english/comp/poverty/business/micr-fin.htm>.

²¹ Βλέπε ILO, *Poverty Alleviation and Microfinance*, όπ.παρ.

5.4.7 Οι συνεταιρισμοί

Ένα ακόμα μέσο που προκρίνει η ΔΟΕ για την καταπολέμηση της φτώχειας είναι η δημιουργία συνεταιρισμών. Αυτή η μορφή καταπολέμησης της φτώχειας δεν έχει απασχολήσει καθόλου την Παγκόσμια Τράπεζα. Η προώθηση των συνεταιρισμών εντάσσεται στη λογική ότι εφόσον η αυτοοργάνωση των φτωχών θεωρείται πλέον ως ένα από τα βασικά στοιχεία στις προσπάθειες διεξόδου τους από την παγίδα της φτώχειας, τότε η δημιουργία συνεταιρισμών, που είναι και ένα δοκιμασμένο από παλιά μέσο, συνιστά μια πολύ αποτελεσματική δράση προς αυτή την κατεύθυνση (ILO,2003α:50).

Ποια είναι τα στοιχεία εκείνα που καθιστούν τους συνεταιρισμούς κατάλληλο όπλο στην καταπολέμηση της φτώχειας; Πρώτον, οι συνεταιρισμοί διαθέτουν τη δυνατότητα να αυξήσουν τα εισοδήματα των μελών τους. Δεύτερον μειώνουν τους κινδύνους που διατρέχουν τα μέλη τους, αφού αυτοί διαχέονται στο σύνολο των μελών. Τρίτον, προσφέρουν τη δυνατότητα στα άτομα να συμμετέχουν ισότιμα στην κοινωνία των πολιτών (Birchall,2003:ix). Τέταρτον δημιουργούν ευκαιρίες απασχόλησης σε αυτούς που διαθέτουν δεξιότητες αλλά όχι ιδιαίτερα κεφάλαια. Τέλος, πέμπτον, στο βαθμό που δραστηριοποιούνται σε τοπικό επίπεδο διαθέτουν τη δυνατότητα κινητοποίησης των τοπικών φορέων (ILO,2003α:51).

Οι συνεταιρισμοί διακρίνονται για την ευαισθησία τους για το δημοκρατικό έλεγχο της λειτουργίας τους, για την ισότιμη συμμετοχή όλων των μελών στην οικονομική τους λειτουργία, και για την επιθυμία όλων όσων συμμετέχουν να μοιράζονται τις ευθύνες αλλά και τα οφέλη με τα υπόλοιπα μέλη.

Ιστορικά, το πρώτο συνεταιριστικό κίνημα δεν ξεκίνησε από φτωχούς, αλλά από εξειδικευμένους εργάτες, οι οποίοι είχαν εξαθλιωθεί. Αυτοί δημιούργησαν το 1826 το πρώτο μοντέλο συνεταιρισμού στο Μπράιτον. Είναι ενδιαφέρουσα όμως η επισήμανση ότι, όπως δείχνει και το παράδειγμα, αυτοί οι εργάτες είχαν κάποιο ανθρώπινο κεφάλαιο, το οποίο «συνεταίρισαν» με τους υπόλοιπους.

Οι συνεταιρισμοί αποτελούν επιχειρήσεις όπου η ηθική διαδραματίζει σημαντικό ρόλο και γι' αυτό, για την ορθή ανάπτυξή τους, έχουν μεγάλη σημασία τόσο οι σχέσεις μεταξύ των μελών όσο και η σχέση του συνεταιρισμού με το ευρύτερο κοινωνικό και πολιτικό περιβάλλον (κράτος).

Για να αποδώσουν το μέγιστο που μπορούν να προσφέρουν, οι συνεταιρισμοί θα πρέπει να δημιουργούνται γύρω από μια σημαντική οικονομική δραστηριότητα. να

κινητοποιούν πόρους των μελών τους ή της τοπικής κοινότητας παρά να βασίζονται σε δάνεια, να αποδίδουν μεγάλη σημασία στη συνεχή κατάρτιση των μελών τους τόσο αναφορικά με τη δραστηριότητα επί της οποίας δραστηριοποιούνται όσο και αναφορικά με ζητήματα επιχειρηματικότητας εν γένει, και φυσικά το κράτος θα πρέπει να δημιουργεί ένα ενθαρρυντικό περιβάλλον (Birchall,2003:63-64).

Ωστόσο, από εδώ ξεκινούν και πολλά προβλήματα που παρουσιάζουν οι συνεταιρισμοί αναφορικά με το στόχο της καταπολέμησης της φτώχειας. Κατ' αρχάς, το ίδιο το κράτος μπορεί να τους χρησιμοποιήσει ως εργαλεία της πολιτικής του, υπονομεύοντας έτσι την αυτονομία τους. Η ανάπτυξη τους οδηγεί πολλές φορές στην ανάληψη των διαχειριστικών και των άλλων ουσιαστικών λειτουργιών από άτομα που δεν είναι μέλη τους, με ό,τι αυτό συνεπάγεται μακροπρόθεσμα. (Είναι ίσως ενδιαφέρον ότι και τα δύο αυτά στοιχεία αποτελούν μια διάσταση της παθογένειας των συνεταιρισμών και στη χώρα μας). Τα παραπάνω, μαζί με την πιθανή απάθεια των μελών τους για τα ωφελήματα που η ενδεχόμενη διεύρυνσή τους με άλλα μέλη μπορεί να συνεπάγεται, έχουν ως αποτέλεσμα την υπονόμηση της δημοκρατικής δομής τους και συνεπώς την απομάκρυνση από τους σκοπούς τους.

Το γεγονός ότι οι συνεταιρισμοί σχεδιάστηκαν αρχικά ως ένα μέσο «δια του οποίου ομάδες ανθρώπων μπορούσαν να κερδίσουν οικονομικά πλεονεκτήματα που δεν θα μπορούσαν να επιτύχουν εάν δρούσαν ατομικά», καταδεικνύει και τους περιορισμούς που τίθενται στη χρήση τους ως μέσων καταπολέμησης της φτώχειας. Οι συνεταιρισμοί λειτουργούν καλύτερα όταν οι άνθρωποι διαθέτουν ήδη κάποιο «ανθρώπινο κεφάλαιο», κάποιους πόρους τους οποίους μπορούν να μοιραστούν με άλλους. Ωστόσο οι φτωχοί χαρακτηρίζονται από την έλλειψη τέτοιων πόρων. Η ΔΟΕ επισημαίνει ότι οι συνεταιρισμοί αποτελούν ένα από τα πιο αποτελεσματικά μέτρα οργάνωσης των φτωχών για την προώθηση των συμφερόντων τους, της αλληλεγγύης και της αμοιβαίας βοήθειας. Ωστόσο, στις μελέτες που παραθέτει, δεν γίνεται σαφές πώς είναι δυνατόν άτομα χωρίς κάποιου είδους ανθρώπινο κεφάλαιο να συνασπιστούν για να κάνουν κάτι. Τα παραδείγματα συνεταιρισμών που σχετίζονται με την καταπολέμηση της φτώχειας στον ανεπτυγμένο κόσμο, έχουν να κάνουν με συνεταιρισμούς ενοικιαστών, συνεταιρισμούς τροφίμων, πιστωτικούς συνεταιρισμούς, κέντρα υγείας. Πρόκειται, με άλλα λόγια, κυρίως για καταναλωτικούς συνεταιρισμούς. Στα παραδείγματα που παρατίθενται από τον αναπτυσσόμενο κόσμο υπάρχει πάντα κάποιο ελάχιστο κεφάλαιο –χρηματικό ή

άλλο- το οποίο μετά από κατάλληλες οργανωτικές προσπάθειες, αποδίδει. Για μια ακόμα φορά ωστόσο, οι «ακραίοι φτωχοί» είναι δύσκολο να συμμετέχουν σε τέτοια προγράμματα (Birchall,2003:7-9 και 31-62).

6. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι προτάσεις της

6.1. Το ιστορικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ευρωπαϊκή οικονομική και κοινωνική ενοποίηση ήταν μια ιδέα που καλλιεργήθηκε από πολλές πλευρές. Αν ο Δεύτερος Παγκόσμιος Πόλεμος κατέστρεψε τα ευρωπαϊκά κράτη ως παγκόσμιες δυνάμεις (Κέιγκαν,2003:37), διακαής πόθος των ΗΠΑ ήταν μια ανασυγκροτημένη Ευρώπη –οικονομικά και στρατιωτικά, φυσικά υπό την ηγεμονία τους, έτσι ώστε να αντιπαρατεθούν στην Σοβιετική Ένωση. Γι' αυτούς τους λόγους η ιδέα της ενωμένης Ευρώπης υποστηρίχθηκε από τις Ηνωμένες Πολιτείες. Η ιδέα υποστηρίχθηκε από τους ίδιους τους Ευρωπαίους ηγέτες που είδαν σε αυτή μια έκφραση της υπέρβασης των προπολεμικών ανταγωνισμών και της εγκαθίδρυσης μιας σταθερής ειρήνης. Όχι τυχαία, ο Γάλλος υπουργός εξωτερικός Σουμάν στη διακήρυξη για μια ολοκληρωμένη στρατηγική για την Ευρώπη τόνισε τρεις διαστάσεις: τη διασφάλιση της ειρήνης, τη σταδιακή ενοποίηση και την οικονομική συνεργασία, με πρώτες δράσεις στον τομέα του άνθρακα και του χάλυβα (Στεφάνου,1999:7). Επιπλέον, μέρος της προσπάθειας συνίστατο στην αναζήτηση ενός πιο ανοικτού διεθνούς οικονομικού συστήματος που στόχευε στην αντικατάσταση της προπολεμικής κατάστασης, η οποία «χαρακτηριζόταν από τον προστατευτισμό, την ανταγωνιστική υποτίμηση των νομισμάτων και άλλων πολιτικών από τις μεγάλες δυνάμεις στην προσπάθειά τους να κερδίσουν οικονομικά και πολιτικά πλεονεκτήματα εις βάρος των αντιπάλων τους». (Oudemaren, 2005:1)

Υπήρξαν μια σειρά από πρωτοβουλίες, οι οποίες με τον έναν ή τον άλλο τρόπο στόχευαν στην ενοποίηση των ευρωπαϊκών κρατών. Το 1947, το Βέλγιο, η Ολλανδία και το Λουξεμβούργο δημιούργησαν μια κοινή τελωνιακή ένωση. Τον Μάρτιο του 1948 η Γαλλία και η Βρετανία και οι χώρες της Μπενελούξ υπέγραψαν τη Συνθήκη των Βρυξελλών. Το ίδιο έτος σε ένα συνέδριο στην Χάγη γύρω στους χίλιους εκπροσώπους από είκοσι έξι ευρωπαϊκές χώρες συζήτησαν το πρόγραμμα για την ομοσπονδιακή Ευρώπη. Μια υπουργική συνάντηση της Συνθήκης των Βρυξελλών ίδρυσε έναν οργανισμό που συνίστατο σε μια υπουργική επιτροπή και μια Συμβουλευτική Συνέλευση από κοινοβουλευτικούς. (Στεφάνου, όπ.παρ.)

Στις αρχές της δεκαετίας του 1950 έξι χώρες πήραν την πρωτοβουλία για μια πιο ουσιαστική ενοποίηση. Έτσι προχώρησαν στην ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα το 1952. Το 1957 ιδρύεται η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής

Ενέργειας και παράλληλα υπογράφεται η συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας στις 25 Μαρτίου 1957. Η ισχύς και των δύο συνθηκών εγκαινιάστηκε το 1958. Αξίζει να σημειώσουμε ότι η ΕΟΚ προέβλεπε «σταδιακή εγκαθίδρυση κοινής αγοράς εντός δωδεκαετούς μεταβατικής περιόδου» (Στεφάνου, 1999:13-14, Oudermaren, 2005:22)

Στη συνέχεια η Συνθήκη του Μάαστριχτ μετονόμασε την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Επίσης ίδρυσε την Ευρωπαϊκή Ένωση, της οποίας η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποτελούσε τον πρώτο πυλώνα.

6.2 Ο ρόλος και η οργανωτική δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά ένα υποκείμενο με παγκόσμια εμβέλεια. Ήδη από την ίδρυσή της διέθετε μια σειρά χαρακτηριστικών που τη διαφοροποιούν από τους άλλους διεθνείς θεσμούς. Η οργάνωσή της προσομοιάζει σε μεγάλο βαθμό ή φέρει αναλογίες με αυτή ενός ομοσπονδιακού κράτους. Τα θεσμικά της όργανα μπορούν να διακριθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Τα όργανα που συγκροτούνται από εκπροσώπους των κρατών και τα όργανα τα οποία δεν συγκροτούνται από τέτοιους εκπροσώπους. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσεται το Συμβούλιο και η Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων. Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο. (Στεφάνου, 1999:125-126) Ωστόσο, η ικανότητα δράσης εναπόκειται σε έναν κοινοτικό θεσμό, την Επιτροπή και σε έναν διακυβερνητικό θεσμό το Συμβούλιο (Sidjanski, 1999:81).

Αναφορικά με το ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο διάλογος είναι μεγάλος και η ανάλυση αυτού του ζητήματος ξεφεύγει από τα πλαίσια αυτής της μελέτης. Ακριβώς λόγω του ιδιάζοντος χαρακτήρα της, γίνεται ακόμα πιο δύσκολη η ανάλυση της βαρύτητας της κοινωνικής πολιτικής που διαμορφώνεται και υλοποιείται από τα όργανα της. Ωστόσο, ουδείς αμφισβητεί την βαρύτητα των αποφάσεων που λαμβάνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών. Όπως τονίζει ο Σακελλαρόπουλος, όταν αναφερόμαστε στην κοινωνική πολιτική οργανισμών όπως η ΕΕ, η οποία πρόκειται για «μια περιφερειακή υπερεθνική ολοκλήρωση που λαμβάνει κοινωνικοπολιτικά μέτρα δεσμευτικά και με νομικές επιπτώσεις για τα κράτη-μέλη της», απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή αφού στην περίπτωση αυτή «ο ευρωπαϊκός κοινωνικός

χώρος εμφανίζεται ως ένα πρακτικό πεδίο διαμόρφωσης μιας κεντρικής ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής» (Σακελλαρόπουλος, 2001:114)

Η αναφορά λοιπόν στη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής είναι αναγκαία τόσο γιατί τα κράτη-μέλη σταδιακά μεταφέρουν σειρά αρμοδιοτήτων στο κοινοτικό επίπεδο, όσο και γιατί η Ελλάδα, συμμετέχοντας σε αυτό το γίγνεσθαι, αποτελεί τόσο διαμορφωτή όσο και δέκτη των συγκεκριμένων πολιτικών που αναπτύσσονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο (Σακελλαρόπουλος, 2001:32, Φερόνας, 2004:89-90). Επιπλέον, οι πολιτικές που προτείνει η Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν άμεση επίδραση στη διαμόρφωση των πολιτικών των κρατών μελών τόσο λόγω των πολιτικών πέσεων που υφίστανται τα κράτη μέσω της ανοικτής μεθόδου συντονισμού, όσο και από την κατανομή των πόρων που αφιερώνει σε τομείς κοινωνικής πολιτικής η Ευρωπαϊκή Ένωση. Τέλος, η σημασία της ευρωπαϊκής αντίληψης για την κοινωνική πολιτική είναι αναγκαία για τη συγκριτική παρουσίαση του πλαισίου των αντιλήψεων των τριών οργανισμών που εξετάζονται εδώ, καθώς και της παρουσίασης του τρόπου με τον οποίο αυτές οι αντιλήψεις επηρεάζουν τις προτεινόμενες πολιτικές για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Στη συνέχεια θα παρουσιαστεί συνοπτικά η διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Έπειτα θα αναλυθεί το πλαίσιο μέσα από το οποίο αντιλαμβάνεται την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό η Ευρωπαϊκή Ένωση και τέλος θα εξεταστούν τα μέτρα και οι μέθοδοι που προτείνει για την καταπολέμηση αυτού του φαινομένου.

6.3 Η εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής

Όπως τονίζει ο Σακελλαρόπουλος «η Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική ως κλάδος της κοινωνικής πολιτικής συνδέθηκε με τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και την εμφάνιση του ευρωπαϊκού οικονομικού χώρου. Τα κοινωνικά προβλήματα που παρουσιάστηκαν σε αυτή την πορεία γέννησαν την ανάγκη κοινωνικοπολιτικών παρεμβάσεων από μέρους των κοινοτικών οργάνων με σκοπό την προστασία της εργασίας σε Ευρωπαϊκό επίπεδο» (Σακελλαρόπουλος, 1993:15).

Το παραπάνω συμπέρασμα θα πρέπει να τοποθετηθεί στο ιστορικό πλαίσιο μιας εποχής που χαρακτηρίστηκε από το σημαντικότερο γεγονός ότι παράλληλα με την έναρξη της διαδικασίας της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, σε εθνικό επίπεδο, σε όλα τα κράτη της Δυτικής Ευρώπης, έλαβε χώρα η ραγδαία επέκταση των θεσμών του κοινωνικού

κράτους (Τσούκαλης, 1998:182). Μάλιστα, ακόμα πιο σημαντικό είναι το γεγονός ότι αυτή η επέκταση έλαβε χώρα ανεξαρτήτως των ιδεολογικών προσανατολισμών των κυβερνήσεων των χωρών αυτών. Έτσι, η εγκαινίαση της διαδικασίας ενοποίησης της Ευρώπης συνέβη σε μια εποχή που από πολλούς χαρακτηρίζεται ως ο «Χρυσός Αιών» του κοινωνικού κράτους. Στην περίοδο μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο το κοινωνικό κράτος έφθασε στην πλήρη ακμή του, ενώ οι θεσμοί του εξαπλώθηκαν και αγκάλιασαν το σύνολο της κοινωνίας.

Οι αρχικές συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντανακλούσαν την καθιερωμένη τότε πίστη της χρυσής εποχής της ανάπτυξης ότι η οικονομική μεγέθυνση αφ' εαυτής θα βελτιώσει τις ευκαιρίες και το επίπεδο διαβίωσης όλων των πολιτών. Μια πίστη που άρχισε να κλονίζεται μόνον κατά την δεκαετία του 1980 (Ferrera, 2002). Ενδεικτικό του γεγονότος ότι η κοινωνική πολιτική δεν βρισκόταν στην πρώτη θέση των οργανωτών της ΕΟΚ είναι το γεγονός ότι με τη Συνθήκη της Ρώμης δεν τέθηκαν οι βάσεις για μια συνολική αντιμετώπιση αυτών των θεμάτων. Είναι μάλιστα αξιοσημείωτο ότι λίγα χρόνια αργότερα, οι ίδιες, λίγο-πολύ χώρες προχωρούσαν στην υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη στο Συμβούλιο της Ευρώπης, ενός Χάρτη που έθετε ένα πολύ πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο κοινωνικής πολιτικής και μάλιστα σε μια ημερομηνία πολύ κοντινή με την υπογραφή της συνθήκης για την ίδρυση της ΕΟΚ, δηλαδή το 1961.

Κάποια από τα βασικά χαρακτηριστικά που θα λάμβανε αργότερα η κοινωνική πολιτική σε κοινοτικό επίπεδο άρχισαν να διαφαίνονται ήδη από την υπογραφή της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα, η οποία, όπως σημειώνουν μελετητές της Ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής είχε ένα πιο «κοινωνικό πρόσωπο» απ' ό,τι η μετέπειτα συνθήκη της Ρώμης (Hantrais, 2000:2). Αυτό γιατί είχε να κάνει με σοβαρές αναδιαρθρώσεις σε κρίσιμους οικονομικά τομείς και έπρεπε να λάβει πρόνοιες για τις κοινωνικές συνέπειες αυτών των αναδιαρθρώσεων. Σημαντικότατο γεγονός αφού η σημασία των επιπτώσεων των αναδιαρθρώσεων θα διαδραματίσει κάποιο ρόλο στην δεκαετία του 1990, όταν διαμορφώνεται ουσιαστικά η Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική.

Ένα άλλο σημαντικό γεγονός που και αυτό διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην διαμόρφωση της αντίληψης της ΕΕ τα μετέπειτα χρόνια αποτελεί αυτό το μίγμα πολιτικών που συνδυάζει τη νεοφιλελεύθερη προσέγγιση με στοιχεία κεϋνσιανισμού. Έτσι από τη μία η βασική στρατηγική της Συνθήκης των Παρισίων βασιζόταν στη νεοκλασική θεωρία, με την υπόρρητη λογική ότι η επέκταση των αγορών πέρα από το

εθνικό κράτος θα οδηγήσει στην οικονομική ανάπτυξη, από την άλλη λαμβάνονται αρκετά μέτρα ρύθμισης της κοινής αγοράς. Συνεπώς ο στόχος ήταν η δημιουργία μιας κοινής αγοράς, στην οποία όμως θα υπήρχαν και ρυθμίσεις και συνεπώς θα ήταν μια ρυθμισμένη αγορά. Γι' αυτό και ιδρύθηκε ένα κεντρικό όργανο κοινού σχεδιασμού που θα παρέμβαινε για να ενισχύει τις επενδύσεις, να προλαμβάνει αποτυχίες τις αγορές και να προωθεί την έρευνα και την ανάπτυξη. Παράλληλα, ωστόσο, διακρίνουμε και τη βούληση των εμπνευστών της Συνθήκης των Παρισίων να προχωρήσουν σε μέτρα ρύθμισης της ελεύθερης λειτουργίας της αγοράς. Έτσι δηλώνεται ρητά η επιδίωξη καλύτερευσης των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας των εργαζομένων και δημιουργίας θέσεων εργασίας (άρθρα 2 και 46). Προχωρώντας ένα βήμα παραπέρα το άρθρο 68 προέβλεπε ότι εάν ο ανταγωνισμός οδηγούσε σε χαμηλότερους μισθούς μεταξύ των εργατών τότε η ΕΚΑΧ είχε την υποχρέωση να παρέμβει για να τους ανυψώσει (Geyer, 2000:21-22).

Συνεπώς τρεις είναι οι βασικοί πολιτικοί στόχοι που διακρίνονται πίσω από την υπογραφή της προαναφερθείσας συνθήκης, στόχοι οι οποίοι διαπνέουν, όπως θα καταδειχθεί παρακάτω, και τη Συνθήκη της Ρώμης, με την οποία ιδρύεται η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα: Ανάπτυξη, ανταγωνιστικότητα, απασχόληση, αλλά και δράσεις για ένα επίπεδο κοινωνικής συνοχής.

Η υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης ακολούθησε σε μεγάλο βαθμό την ίδια λογική. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Τσούκαλης:

«Κεντρικός άξονας του νέου οικοδομήματος ήταν η δημιουργία κοινής αγοράς, με την έννοια ενός οικονομικού χώρου στον οποίο θα μπορούσαν να κυκλοφορούν ελεύθερα αγαθά, υπηρεσίες, πρόσωπα και κεφάλαια... Η επιμονή στην κατάργηση των εμπορικών φραγμών, οι διατάξεις για τη διαμόρφωση πολιτικής ανταγωνισμού της ΕΟΚ... και η αρνητική στάση απέναντι στις κρατικές ενισχύσεις... δείχνουν πιο φιλελεύθερη προσέγγιση της οικονομίας σε σύγκριση με εκείνη της Συνθήκης των Παρισίων» (Τσούκαλης, 1998:40).

Άλλωστε στην ίδια τη Συνθήκη ως αποστολή της Κοινότητας προσδιορίζονταν τα εξής στο Άρθρο 2:

«Η Κοινότης έχει ως αποστολή, με την δημιουργία μιας κοινής αγοράς και την προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής πολιτικής των Κρατών μελών, να προάγει την αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας, την συνεχή και ισόρροπη επέκταση της οικονομίας, ηυξημένη σταθερότητα, επιταχυνόμενη ανύψωση του βιοτικού επιπέδου και σχέσεις περισσότερο στενές μεταξύ των κρατών που συνενώνει» (ΕΟΚ, 1957).

Η πρώτη αναφορά σε ζητήματα κοινωνικής πολιτικής γίνεται στο Άρθρο 3 στα πλαίσια του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, όπου ως σκοπός αναφέρεται η «βελτίωση των δυνατοτήτων της απασχολήσεως των εργαζομένων και [η] συμβολή στην ανύψωση του βιοτικού τους επιπέδου» (ΕΟΚ, όπ.παρ).

Κατόπιν άλλες αναφορές υπάρχουν για τη «θέσπιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων (άρθρα 39-42)...και της ελεύθερης εγκατάστασης προσώπων (άρθρα 43-48)» (Σακελλαρόπουλος, 2001:127). Γίνεται αναφορά στην ισότητα αμοιβών μεταξύ ανδρών-γυναικών (Άρθρο 141). Μεγαλύτερης έκτασης αναφορά γίνεται στον Τίτλο III. Κοινωνική πολιτική, όπου αναφέρεται ότι:

« Άρθρο 111

Τα κράτη μέλη συμφωνούν περί της ανάγκης να προάγουν την βελτίωση των όρων διαβιώσεως και εργασίας του εργατικού δυναμικού κατά τρόπο που να επιτρέπει την εναρμόνισή τους με στόχο την πρόοδο.

Θεωρούν ότι η εξέλιξη αυτή θα προκύψει τόσο από την λειτουργία της κοινής αγοράς, η οποία θα ευνοήσει την εναρμόνιση των κοινωνικών συστημάτων, όσο και από τις διαδικασίες που προβλέπονται από την παρούσα συνθήκη και από την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων.

Άρθρο 118

...Η Επιτροπή έχει ως αποστολή να προωθήσει την στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον κοινωνικό τομέα και ιδίως σε θέματα που αφορούν:

- την απασχόληση
- το εργατικό δίκαιο και τους όρους εργασίας
- την επαγγελματική εκπαίδευση και επιμόρφωση

- την κοινωνική ασφάλιση,
- την προστασία κατά των επαγγελματικών ατυχημάτων και ασθενειών,
- την υγιεινή της εργασίας,
- το συνδικαλιστικό δικαίωμα και τις συλλογικές διαπραγματεύσεις μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων».

Εύλογο λοιπόν το συμπέρασμα ότι η Συνθήκη επικέντρωνε βασικά στη δημιουργία μιας κοινής αγοράς, η οποία από μόνη της θα επέφερε μεγαλύτερα οικονομικά και κοινωνικά οφέλη. Η οικονομική στόχευση είχε τον πρωτεύοντα ρόλο με την κοινωνική πολιτική να επικουρεί τους οικονομικούς στόχους (Υφαντόπουλος, 1995:648-649 και Geyer,2000:25).

Θα πρέπει να τονιστούν ωστόσο κάποια σημεία ακόμη. Πρώτον, η αναφορά που γίνεται στην εναρμόνιση των κοινωνικών συστημάτων. Στόχος που αργότερα, καθώς η Ευρωπαϊκή Ένωση θα διευρύνεται θα εγκαταλειφθεί υπέρ της επικουρικότητας. Ένα δεύτερο σημαντικό χαρακτηριστικό της Ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής σε αυτή την αρχική φάση είναι η επικέντρωσή της στους εργαζόμενους και όχι στα κοινωνικά δικαιώματα του Ευρωπαίου πολίτη. Γι' αυτό, «Η έμφαση, στις συνθήκες και την Χάρτα της Κοινότητας στα δικαιώματα που σχετίζονται με την ελευθερία της κίνησης [που] προερχόταν είτε από την ανάγκη να προστατευτούν οι εργάτες απέναντι στις μεγάλες πηγές δοκιμασιών λόγω της ανικανότητας για εργασία, ανικανότητα, ανεργία, μεγάλη ηλικία και άλλα αντίξοα συμβάντα, ή από τις προσπάθειες που απαιτούνταν για να διασφαλιστεί η πρόσβαση στην κοινωνική ασφάλιση με ίσους όρους για τους μετακινούμενους εργαζόμενους» (Hantrais,2000:165).

Γίνεται έτσι σαφές ότι η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ξεκινά πρωτίστως από την προσπάθεια δημιουργίας ενός πλαισίου ελεύθερης αγοράς σε ολόκληρη την επικράτεια της Κοινότητας. Όπως ορθά επισημαίνουν οι Larsen και Taylor-Goody η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική είναι κατά κύριο λόγο περιορισμένη σε περιοχές που σχετίζονται άμεσα με την οικοδόμηση της ανοιχτής αγοράς στην εργασία και τα αγαθά (Larsen και Taylor-Goody, 2004:184). Εδώ ωστόσο, για να είναι ορθή η παρατήρηση πρέπει να επισημανθεί ότι αυτό ισχύει μόνο για την περίοδο έως τα μέσα της δεκαετίας του 1990.

Εν κατακλείδι μπορεί να διατυπωθεί το συμπέρασμα ότι οι πρακτικές φιλοδοξίες της ΕΟΚ παρέμειναν μάλλον οικονομικές παρά κοινωνικές, και πολιτικές όπως η ισότητα των ευκαιριών περιορίζονταν από την ανάγκη να τεθούν οι βάσεις της ενιαίας ανταγωνιστικής αγοράς. Ωστόσο με την πάροδο των χρόνων, όπως θα δειχθεί στη συνέχεια, η ΕΕ έχει διαμορφώσει σταδιακά πολλές ικανές δράσεις στον κοινωνικό τομέα (Carmichael, 2001:233).

Αδιαμφισβήτητα, το εύρος των πρωτοβουλιών που ελήφθησαν αναφορικά με την κοινωνική πολιτική σε Ευρωπαϊκό επίπεδο στην περίοδο μέχρι την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ήταν πολύ στενό. Πέραν των ρυθμίσεων για την ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων και τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, η σημαντικότερη πρωτοβουλία ήταν το Πρόγραμμα Κοινωνικής Δράσης το οποίο η Επιτροπή «χαιρέτισε ως μια πρώτη προσπάθεια για να σχεδιαστεί μια συνεκτική πολιτική ...προς τον τελικό στόχο της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Ένωσης» (Geyer, 2000:36). Εδώ πρέπει να τονιστεί ότι οι τρεις ευρείς τομείς πολιτικής που έθετε το πρόγραμμα προοιωνίζαν σε μεγάλο βαθμό τις πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις επόμενες δεκαετίες. Οι τρεις αυτοί τομείς ήταν πρώτον, η πλήρης και η καλύτερη απασχόληση, δεύτερον η βελτίωση των συνθηκών εργασίας και διαβίωσης και τρίτον, η εμπλοκή των εργοδοτών και των εργαζομένων στις οικονομικές και τις κοινωνικές αποφάσεις σε επίπεδο ΕΕ.

Το επόμενο βήμα στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής έγινε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986). Μολονότι υπάρχουν διαφορετικές εκτιμήσεις αναφορικά με την σημαντικότητα των διατάξεων που υιοθετήθηκαν από την παραπάνω συνθήκη όσον αφορά την επίδρασή της στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, δεν μπορεί με κανένα τρόπο να παραγνωριστεί ότι η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) αποτέλεσε ένα ακόμα βήμα προς την κατεύθυνση της κοινωνικής Ευρώπης. Όπως τονίζει ο Σακελλαρόπουλος με την ΕΕΠ τέθηκε για πρώτη φορά το πλαίσιο για τη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής (Σακελλαρόπουλος, 2001:127). Συγκεκριμένα με το Άρθρο 118Α, η ασφάλεια και η υγεία των εργαζομένων, η βελτίωση των συνθηκών στους χώρους εργασίας τίθενται ως στόχοι της ΕΕ Επιπλέον, με το Άρθρο 118Β, ο κοινωνικός διάλογος μεταξύ των κοινωνικών εταίρων καθίσταται στόχος της Ευρωπαϊκής πολιτικής. Υιοθετείται επίσης ο στόχος της «οικονομικής και κοινωνικής

συνοχής» με παράλληλη αναφορά στην ενίσχυση των πλέον μειονεκτικών περιοχών (Άρθρο 130Α).

Βέβαια δεν πρέπει να παραγνωρίζονται οι αναφορές στο προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη και κατά δεύτερο λόγο, οι αναφορές στις αρχές της ελευθερίας, της ισότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Όπως και στην ΕΕΠ, έτσι και στον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη) είναι σαφής η σύνδεση των δικαιωμάτων για κοινωνικές παροχές με την εργασία. Ένα γεγονός ιδιαίτερα χαρακτηριστικό για τα όρια της κοινωνικής πολιτικής σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ότι ενώ προσχέδια του Κοινοτικού Χάρτη αναφέρονταν στα δικαιώματα του Ευρωπαίου πολίτη, τελικά υιοθετήθηκε ο πιο περιοριστικός ορισμός με σαφή αναφορά στα δικαιώματα των εργαζομένων (Hantrais, 2000:8).

Ακόμα και έτσι ωστόσο, ο Κοινοτικός Χάρτης περιείχε μια σειρά από αξιοσημείωτες διατάξεις όπως η δίκαιη αμοιβή, η διασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης, το δικαίωμα στην κοινωνική προστασία, την επαγγελματική κατάρτιση, την ίση μεταχείριση ανδρών-γυναικών, την πληροφόρηση, διαβούλευση και συμμετοχή των εργαζομένων, την καταπολέμηση του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας, τους επαρκείς πόρους για τους ηλικιωμένους, την κοινωνική ένταξη των ατόμων με αναπηρία, την ασφάλεια και την υγιεινή των εργαζομένων, την βελτίωση των συνθηκών στο χώρο εργασίας κ.λπ.

Έτσι, ο Κοινοτικός Χάρτης κατέδειξε ότι σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης υπήρχε μια αρκετή έντονη κινητικότητα αναφορικά με τα ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής, ενώ το γεγονός ότι παράλληλα υπήρχε και η διαδικασία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης φαινόταν μάλλον να δικαιώνει αυτούς που θεωρούσαν ότι η όλο και πιο ολοκληρωμένη οικονομική ενοποίηση της Ευρώπης θα οδηγήσει και στην ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της ΕΕ. Είναι χαρακτηριστικό ότι αυτή ήταν άλλωστε και η τακτική του τότε επικεφαλής της Επιτροπής Ντελόρ, ο οποίος διαδραμάτισε κομβικό ρόλο για την προώθηση και των δύο αυτών διαδικασιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Χαρακτηριστικό είναι άλλωστε ότι εκείνη την περίοδο (1988) παρουσιάστηκε και το κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τον χαρακτηριστικό τίτλο *Η Κοινωνική Διάσταση της Εσωτερικής Αγοράς*. Εκεί αναφερόταν σαφώς ότι η «κοινωνική διάσταση της εσωτερικής αγοράς είναι θεμελιώδες συστατικό [του προτάγματος της εσωτερικής

αγοράς] διότι δεν αποτελεί απλώς ένα ζήτημα ενίσχυσης της οικονομικής ανάπτυξης... αλλά επίσης ένα ζήτημα χρήσης όλων των διαθέσιμων πόρων και μιας δίκαιης μοιρασιάς των πλεονεκτημάτων που προκύπτουν από την ενιαία αγορά» (COC, 1988).

Είναι γνωστές οι δυσκολίες που συνάντησε ακόμα και αυτή η εκδοχή του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων. Το Ηνωμένο Βασίλειο πρόβαλλε σθεναρή αντίσταση στην υιοθέτησή του. Όταν αργότερα υπογράφηκε η Συνθήκη του Μάαστριχτ και πάλι η αντίθεση του Ηνωμένου Βασιλείου οδήγησε τις υπόλοιπες χώρες στην υιοθέτηση του Κοινοτικού Χάρτη ως επισυναπτόμενο στην συνθήκη με την ονομασία Συμφωνία για την Κοινωνική Πολιτική.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ χαιρετίστηκε από τα Ευρωπαϊκά συνδικάτα ως μια επιτυχία και ένα ακόμα βήμα για την ανάπτυξη της κοινωνικής διάστασης της Ευρώπης. Οι προσεγγίσεις στην επιστημονική κοινότητα είναι διχασμένες. Ωστόσο πρέπει να γίνει αποδεκτό ότι μολονότι και πάλι το μεγαλύτερο μέρος της Συνθήκης αφιερωνόταν σε οικονομικά ζητήματα (Κοντιάδης, 1997:59, Rhodes, 1995:78), η Συνθήκη του Μάαστριχτ «διευρύνει αναμφισβήτητα τις αρμοδιότητες της Κοινότητας στο επίπεδο της κοινωνικής προστασίας, υιοθετώντας μια περισσότερο ενεργητική παρέμβαση σε σχέση με τις προηγούμενες ρυθμίσεις» (Αμίτσης, 2001:359). Γιατί δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι η υιοθέτηση του Πρωτοκόλλου αν και ήταν προβληματική αφού δημιούργησε σωρεία διαδικαστικών προβλημάτων τα επόμενα χρόνια, σήμανε την επίσημη πλέον αναγνώριση μιας σειράς στόχων όπως η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, η παροχή κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, ο κοινωνικός διάλογος, η ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων, η επίτευξη υψηλών επιπέδων απασχόλησης και η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Βέβαια παραμένει και πάλι η αναφορά στα δικαιώματα των εργαζομένων, ενώ εγκαταλείπεται η προσπάθεια για εναρμόνιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και διακηρύσσεται επίσημα η αρχή της επικουρικότητας (Σακελλαρόπουλος, 1993:29), η οποία θα ανοίξει αργότερα το δρόμο για την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού.

«Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, το ενδιαφέρον για την απασχόληση και την κοινωνική πολιτική άρχισε να προχωρεί προοδευτικά προς την κορυφή της ευρωπαϊκής ατζέντας. Η ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς και η δημιουργία της νομισματικής ένωσης σε μια περίοδο με υψηλή ανεργία παρείχαν ισχυρά κίνητρα για πρωτοβουλίες ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής» (Sakellariopoulos, 2004, 9). Όπως σημειώθηκε

παραπάνω τα νέα κοινωνικά προβλήματα που παρουσιάστηκαν σε όλη την διάρκεια της δεκαετίας του 1980 και συνεχίστηκαν τη δεκαετία του 1990 οδήγησαν και πάλι, σε συνάρτηση με τους φόβους για τις αρνητικές κοινωνικές συνέπειες της οικονομικής ένωσης στην αναζωπύρωση του ενδιαφέροντος σε Ευρωπαϊκό επίπεδο για δράσεις κοινωνικής πολιτικής.

Όπως αναγνωρίζεται από πληθώρα μελετητών, η Συνθήκη του Άμστερνταμ αποτέλεσε το αποφασιστικό βήμα για τη δημιουργία ενός πιο συνεκτικού πλαισίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την υλοποίηση μιας κοινής στάσης στα ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής. (Atkinson, 2004)

Η αλλαγή της κυβέρνησης στο Ηνωμένο Βασίλειο οδήγησε στην αποδοχή του Κοινωνικού Πρωτοκόλλου, το οποίο ενσωματώθηκε ως άρθρο XI στην Συνθήκη. Η στοχοθέτηση της Συνθήκης ήταν ιδιαίτερα σημαντική αναφορικά με τα ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αναφέρει στο Άρθρο 2

«Η Κοινότητα έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία κοινής αγοράς, οικονομικής και νομισματικής ένωσης και με την εφαρμογή των κοινών πολιτικών ή δράσεων που αναφέρονται στα άρθρα 3 και 4, να προάγει στο σύνολο της κοινότητας την αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, αειφόρο, μη πληθωριστική ανάπτυξη, υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας και σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων, υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και την ποιότητα ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών.»

Μολονότι τέτοιοι στόχοι τίθενται για πρώτη φορά σε τόσο επίσημο κείμενο δεν μπορούμε να παραβλέψουμε ότι ο τόνος αλλάζει λίγο όταν γίνεται αναφορά στην κοινωνική πολιτική στον Τίτλο XI της Συνθήκης, ο οποίος χαρακτηριστικά αναφέρεται στην «Κοινωνική πολιτική, Εκπαίδευση, Επαγγελματική Κατάρτιση και Νεολαία». Μια πιο προσεκτική μελέτη του τίτλου αναδεικνύει τα εξής χαρακτηριστικά. Ως στόχοι της Κοινότητας τίθενται με τον παραπάνω τίτλο τα εξής:

- Η προώθηση της απασχόλησης

- Η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και των συνθηκών εργασίας
- Ο διάλογος μεταξύ εργαζομένων και διοίκησης
- Η ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων

Ως απώτερος σκοπός καθορίζεται από την Συνθήκη η διαρκής και υψηλής ποιότητας απασχόληση και η καταπολέμηση του αποκλεισμού.

Χαρακτηριστικό ωστόσο της διάθεσης των συντακτών της συνθήκης είναι το γεγονός ότι ενώ γίνεται αναφορά στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, γενικότερα ο Τίτλος αναφέρεται σε ζητήματα που σχετίζονται με την απασχόληση. Μάλιστα, ο όλος τίτλος αποτελεί βασικά συνέχεια του Τίτλου VIII για την απασχόληση, αφού βασικά εξειδικεύει άξονες παρέμβασης της ΕΕ στο συγκεκριμένο τομέα. Για τους μη έχοντες εργασία, ανεξαρτήτως του λόγου, ουδεμία αναφορά γίνεται. Και για τον κοινωνικό αποκλεισμό, στη συνέχεια, η μόνη συγκεκριμένη αναφορά είναι αυτή του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας. Μάλιστα είναι χαρακτηριστική η αναφορά της Συνθήκης στη λήψη μέτρων στο βαθμό που αυτά δεν εμποδίζουν την ανταγωνιστικότητα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων αλλά και την ανταγωνιστικότητα της Κοινότητας εν γένει.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, όπως επιβεβαίωσε και η Συνθήκη του Άμστερνταμ η προσοχή στράφηκε αποφασιστικά από τις παθητικές πολιτικές προς τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, σχεδιασμένες να προωθήσουν την κοινωνική ένταξη μέσω της απασχόλησης και των κινήτρων για εργασία και υποστηριζόμενες από φιλικά-προς-την-απασχόληση συστήματα κοινωνικής προστασίας. Αυτό άλλωστε καταδεικνύει και μια σειρά από ανακοινώσεις με πρωτοβουλία της Επιτροπής αλλά και η Πράσινη και η Λευκή Βίβλος για την Κοινωνική Πολιτική. Αξίζει ωστόσο να επισημανθεί ότι μια τέτοια προσέγγιση ενέχει τον κίνδυνο της ενίσχυσης των διαχωρισμών μεταξύ εργασιακά-πλουσίων και εργασιακά-φτωχών νοικοκυριών. Η συνέπεια αυτού είναι να παραβλέπονται οι ανάγκες αυτών που για διάφορους λόγους (αναπηρία, γήρας, ανεργία) αποκλείονται από την αγορά εργασίας. (Hantrais,2000:188) Από αυτή την άποψη η Συνθήκη του Άμστερνταμ φαινόταν ότι θα παγίωνε μια κατάσταση, όπου το κύριο στοιχείο της ΕΕ γίνεται η απασχόληση και η επίλυση όλων των κοινωνικών προβλημάτων περνά πλέον μέσω της εισδοχής των ατόμων στην αγορά εργασίας.

Οι πολιτικές σε πεδία που σχετίζονται άμεσα με την αγορά (η ελεύθερη μετακίνηση των εργαζομένων, η υγιεινή και η ασφάλεια, τα δικαιώματα στην απασχόληση, οι εργασιακές

συνθήκες, ο κοινωνικός διάλογος και η συμμετοχή των εργαζομένων) εξακολουθούν συνενπώς να αφορούν τον πυρήνα της πολιτικής της ΕΕ. Όλα αυτά τα πεδία είναι θεμελιώδη για τη λειτουργία μιας ανοικτής αγοράς εργασίας κάτι που είχε ήδη επιδιωχθεί από τις αρχικές συνθήκες. (Taylor-Gooby, 2004:14).

Έπειτα από την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1997) ακολούθησαν μια σειρά από εξελίξεις στον τομέα της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής που σε σχέση με τις μέχρι τότε δράσεις φαντάζουν ως τεράστια βήματα για την οικοδόμηση της «κοινωνικής Ευρώπης».

Κατ' αρχάς στο Συμβούλιο Κορυφής του Λουξεμβούργου (1997) που ακολούθησε εξειδικεύεται η πολιτική για την απασχόληση. Εκεί υιοθετούνται για πρώτη φορά οι τέσσερις βασικοί άξονες της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση. Ο πρώτος άξονας αναφερόταν την βελτίωση της απασχολησιμότητας. Ο δεύτερος άξονας αφορούσε πολιτικές για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας. Ο τρίτος άξονας σχετιζόταν με «την ενθάρρυνση της προσαρμοστικότητας των επιχειρήσεων και των εργαζόμενων έτσι ώστε να καταστήσει ικανή την αγορά εργασίας να αντιδρά στις οικονομικές αλλαγές». Τέλος, ο τέταρτος άξονας αφορούσε την ενίσχυση των πολιτικών των ίσων ευκαιριών. Υπήρχαν ειδικές αναφορές για την καταπολέμηση της ανεργίας των νέων και της μακροχρόνιας ανεργίας ενώ γινόταν αναφορά στην εξατομικευμένη προσέγγιση των αναγκών των ανέργων αλλά και στην στροφή προς τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. (European Council, 1997)

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, οι σημαντικότερες πρωτοβουλίες που αφορούν την Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική δεν περνούν πλέον από το επίπεδο των Συνθηκών αλλά αποτελούν αντικείμενο αποφάσεων των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων. Είναι ίσως χαρακτηριστικό ότι η Συνθήκη της Νίκαιας (2000) ελάχιστα ασχολήθηκε με ζητήματα κοινωνικής πολιτικής, σε αντίθεση με το Συμβούλιο που έλαβε χώρα την ίδια χρονιά στη Λισσαβόνα, το οποίο μάλιστα έθεσε τις βάσεις για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της Ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής.

Αναφορικά με τις κοινωνικές διατάξεις της Συνθήκης της Νίκαιας υπήρξε η αλλαγή του άρθρου 137 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, με τη διεύρυνση των πεδίων όπου «Η Κοινότητα θα υποστηρίξει και θα συμπληρώσει τις δράσεις των Κρατών Μελών». Στα προηγούμενα πεδία προσετέθησαν:

- α) η κοινωνική ασφάλιση και η κοινωνική προστασία των εργαζομένων
- β) η προστασία των εργαζομένων όταν τερματίζεται η εργασιακή του σύμβαση.
- γ) η πληροφόρηση και η διαβούλευση με τους εργαζόμενους
- δ) η εκπροσώπηση και η συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων των εργοδοτών και των εργαζομένων συμπεριλαμβανομένης της συναπόφασης
- ε) οι συνθήκες απασχόλησης των μεταναστών
- στ) η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού
- ζ) ο εκσυγχρονισμός των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. (EU, 2001)

Ωστόσο ένα πολύ πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο αναφορικά με τις αντιλήψεις της ΕΕ στα ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής αναπτύχθηκε από τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Λισσαβώνας το οποίο έλαβε χώρα στις 23 και 24 Μαρτίου 2000.

Το Συμβούλιο της Λισσαβώνας έδωσε σαφώς στις πολιτικές για την απασχόληση και την κοινωνική πολιτική μία σημαντική ώθηση. Παράλληλα, περιορίστηκε ως ένα βαθμό η αποκλειστική αρμοδιότητα του Εκοφίν και έγινε προσπάθεια τα κοινωνικά ζητήματα και τα ζητήματα της απασχόλησης να λαμβάνονται υπ' όψιν στις διαδικασίες του Εκοφίν. Αυτό ίσως όμως να είχε και αρνητικό αποτέλεσμα αφού η εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στις συντάξεις, όπως δείχνει η μέχρι τώρα πορεία μάλλον έχει ως κύριο στόχο τον περιορισμό του κόστους τους, ένα ζήτημα στο οποίο επιμένει ιδιαίτερα το Εκοφίν.

Με το Συμβούλιο της Λισσαβώνας για πρώτη φορά παρουσιάζεται ένας φιλόδοξος στρατηγικός στόχος για την πρώτη δεκαετία του εικοστού πρώτου αιώνα. Ο στόχος αυτός έχει τρεις πλευρές: Η Ευρώπη να «καταστεί η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία της γνώσης στην υφήλιο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη». Δεύτερον να προωθηθούν δράσεις για «καλύτερες και περισσότερες θέσεις εργασίας». Τέλος, να επιτευχθεί «μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2000). Η επίτευξη του τρίτου άξονα έδωσε το έναυσμα για μια πολύπλευρη δραστηριότητα στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής.

Για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος απαιτείται πρώτον, η προετοιμασία για τη μετάβαση στην οικονομία και την κοινωνία της γνώσης, με ενίσχυση της έρευνας και της ανάπτυξης, των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, της ανταγωνιστικότητας, της καινοτομίας και της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς. Δεύτερον ο εκσυγχρονισμός του Ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, η επένδυση στον άνθρωπο και η καταπολέμηση

του κοινωνικού αποκλεισμού. Τρίτον, η εφαρμογή κατάλληλων μακροοικονομικών πολιτικών.

Στο Συμβούλιο της Λισσαβώνας αποφασίστηκε επίσης να τεθεί ως στόχος η πλήρης απασχόληση και να εφαρμοστεί η νέα ανοιχτή μέθοδος συντονισμού στις πολιτικές για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Για την πολιτική της απασχόλησης προβλεπόταν η βελτίωση της απασχολησιμότητας, η προτεραιότητα στη δια βίου μάθηση, η ενίσχυση της απασχόλησης στον τομέα των υπηρεσιών, η προώθηση των ίσων ευκαιριών με ιδιαίτερη έμφαση στην εναρμόνιση επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, ενώ τέθηκαν και ποσοτικοί στόχοι.

Στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας το Συμβούλιο ήταν απολύτως σαφές ως προς τις προθέσεις του. Από την μια παραδέχεται ότι τα ανεπτυγμένα συστήματα κοινωνικής προστασίας αποτελούν συστατικό στοιχείο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου. Από την άλλη διατυπώνεται η ανάγκη «προσαρμογής» τους ως μέρη «ενός ενεργητικού κράτους πρόνοιας», με διασφάλιση της οικονομικής αποδοτικότητας της εργασίας, έμφαση στην οικονομική βιωσιμότητα των συστημάτων και συνεπώς περιστολή των δαπανών. με παράλληλη προαγωγή της κοινωνικής ένταξης, της ισότητας των δύο φύλων και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών υγείας.

Για την κοινωνική ένταξη γινόταν αναφορά στους κινδύνους της νέας οικονομίας της γνώσης. Η απασχόληση καθοριζόταν ως η κεντρική οδός για τη διαφυγή από τον αποκλεισμό, ενώ έμφαση δινόταν σε δράσεις για την καλύτερη κατανόηση του φαινομένου, την ενσωμάτωση της διάστασης του κοινωνικού αποκλεισμού στις «πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση, την εκπαίδευση, την κατάρτιση, την υγεία και την κατοικία, τα διαρθρωτικά ταμεία...», και την ανάπτυξη δράσεων για ιδιαίτερα ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2000).

Την απόφαση του Συμβουλίου της Λισσαβώνας ακολούθησε μια δραστήρια πενταετία δράσεων και σημαντικών εξελίξεων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Πλέον, η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική αποκτά ένα συνεκτικό πλαίσιο και οι δράσεις της διευρύνονται σε τέτοιο βαθμό ώστε μπορεί να προβληθεί ο ισχυρισμός ότι ξεφεύγουμε πλέον από την απλή αναφορά σε δικαιώματα των εργαζομένων και γίνεται αναφορά στα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη.

Πέραν από την εφαρμογή της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) στον τομέα της απασχόλησης στο Συμβούλιο της Νίκαιας που έλαβε χώρα την ίδια χρονιά (2000) αποφασίστηκε να ακολουθηθεί η μέθοδος της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού και στον τομέα της κοινωνικής ενσωμάτωσης. Την επόμενη χρονιά τα Συμβούλια της Στοκχόλμης και του Γκέτεμποργκ συμφώνησαν την εφαρμογή της ΑΜΣ και στον τομέα των συντάξεων. Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι στον τομέα των συντάξεων καλούνται να καταθέτουν απόψεις τόσο η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας όσο και η Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής. Τέλος, ξεκινώντας από αναφορές στο Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου του 2003 εγκαινίασε την ΑΜΣ και στον τομέα της υγείας και της μακροχρόνιας φροντίδας. Παρόμοιες δράσεις έγινε προσπάθεια να εγκαινιαστούν στον τομέα της εκπαίδευσης και της δια βίου μάθησης χωρίς όμως προς το παρόν η διαδικασία να είναι τόσο δομημένη, όσο στις παραπάνω περιπτώσεις.

Ωστόσο, παρ' όλα τα πράγματι σημαντικότερα βήματα που έγιναν στον τομέα της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής, πέντε χρόνια μετά από την διακήρυξη της Στρατηγικής της Λισσαβώνας, ο τομέας της κοινωνικής προστασίας φαίνεται να υποβιβάζεται και πάλι σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Στρατηγικής.

Η Στρατηγική της Λισσαβώνας έθεσε μια σειρά από στόχους, κυρίως στον τομέα της απασχόλησης, οι οποίοι μεσούσης της περιόδου αναφοράς (χρόνος αναφοράς των στόχων ήταν το 2010), δηλαδή το 2005, κατέστη σαφές ότι ήταν αδύνατον να υλοποιηθούν με βάση τη μέχρι τότε πορεία των δράσεων. Για τον λόγο αυτό, ζητήθηκε από τον Βιμ Κοκ, πρώην πρωθυπουργό της Ολλανδίας, να παρουσιάσει μια έκθεση για τις αιτίες της αποτυχίας της στρατηγικής. Η έκθεση αυτή με τον τίτλο «Η αντιμετώπιση της πρόκλησης: Η στρατηγική της Λισσαβώνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση» περιόριζε σε δύο στόχους την συνολική στρατηγική της ΕΕ: την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση. Στα σημεία που αναφερόταν στα αίτια για την αποτυχία της στρατηγικής η έκθεση Κοκ ανέφερε ως λόγους 1) την υπερφορτωμένη ατζέντα, 2) τον κακό συντονισμό, 3) τις συγκρουόμενες προτεραιότητες, 4) την έλλειψη αποφασιστικής δράσης, 4) τις συνεχιζόμενες διαρθρωτικές αδυναμίες και τέλος 5) τους χαμηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης της δημόσιας και της ιδιωτικής ζήτησης. Η έκθεση κατέληγε σε προτάσεις για επείγουσα δράση στους εξής πέντε τομείς: α) την κοινωνία της γνώσης, β) την εσωτερική αγορά, γ) την διαμόρφωση του κατάλληλου επιχειρηματικού

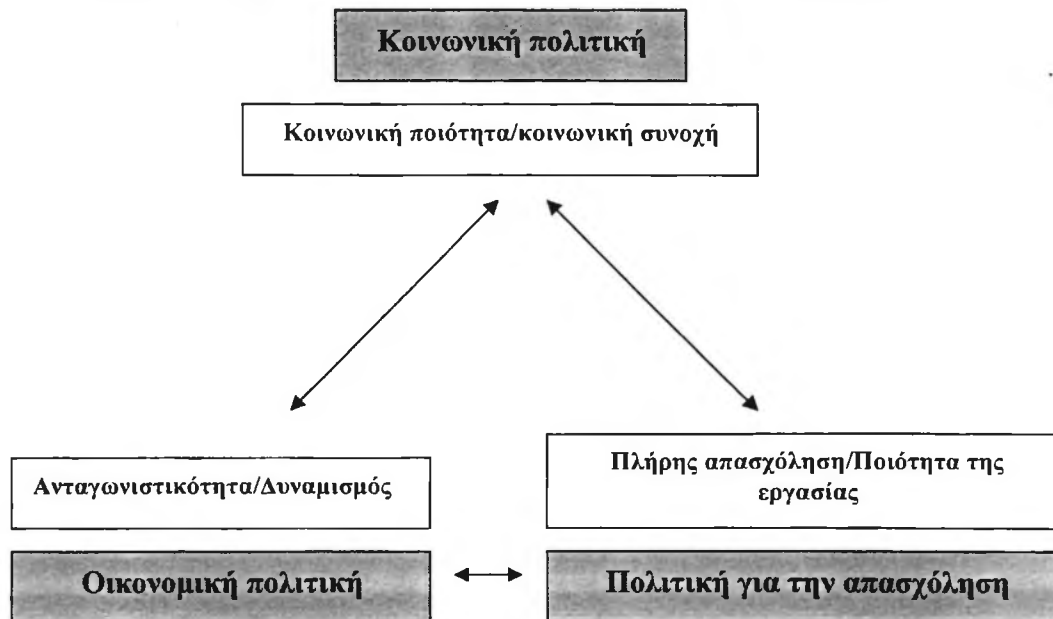
περιβάλλοντος, δ) την αγορά εργασίας και τέλος ε) την περιβαλλοντική βιωσιμότητα (Ευρωπαϊκές Κοινότητες, 2004).

Όπως είναι σαφές από τα παραπάνω, μολονότι η έκθεση ανέφερε ζητήματα περί του Ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, η αναφορά ήταν μάλλον αρνητική, με έμφαση στο γεγονός ότι για να μπορέσει να διατηρηθεί το ευρωπαϊκό κοινωνικό συμβόλαιο με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του θα πρέπει να επικεντρωθούν οι δράσεις της ΕΕ στην ανάπτυξη και την απασχόληση.

Πράγματι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου του 2005 αναθεώρησε την Στρατηγική της Λισσαβώνας διακηρύσσοντας ότι τα «θα πρέπει να τεθεί προτεραιότητα στα πιο σημαντικά ζητήματα πολιτικής που θα αποδώσουν υψηλότερη ανάπτυξη και απασχόληση» (Council of European Union, 2005). Κατά περίεργο τρόπο η κοινωνική συνοχή αποτελεί υποκεφάλαιο του κεφαλαίου της Βιώσιμης Ανάπτυξης, παράλληλα με άλλα ζητήματα όπως ο ανταγωνισμός και η καινοτομία και η περιβαλλοντικά βιώσιμη ανάπτυξη. Εκεί αναφέρεται ότι οι πολιτικές κατά του κοινωνικού αποκλεισμού πρέπει να εντατικοποιηθούν και ότι αυτές οι πολιτικές αποτελούν μια «ουσιαστική πτυχή της ευρύτερης προσέγγισης». Για μια ακόμα φορά η έμφαση στην κοινωνική προστασία περιορίζεται και ο μόνος κλάδος της κοινωνικής πολιτικής που ενισχύεται είναι η προώθηση της απασχόλησης. Έτσι, ο δεύτερος κύριος στόχος της στρατηγικής που καλύπτει την περίοδο από το 2005-2010 είναι η επίτευξη «περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας». Στις δράσεις τους για την επίτευξη αυτού του στόχου, τα κράτη μέλη καλούνται να αντιμετωπίσουν τέσσερις διαρθρωτικές προκλήσεις: την προσαρμοστικότητα, την προσέλκυση περισσότερων ατόμων στην αγορά εργασίας, την βελτίωση της ποιότητας της απασχόλησης και τις επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο.

Ένα γενικό συμπέρασμα για την κοινωνική πολιτική της ΕΕ μπορεί να αποδοθεί από τον κάτωθι πίνακα: (CEC,2000:6)

Πίνακας 6: Η Ευρωπαϊκή προσέγγιση της κοινωνικής πολιτικής



Στην αντίληψη τόσο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που έχει καλλιεργηθεί με σωρεία προσεκτικά διατυπωμένων κειμένων, όσο και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτή διαφαίνεται στα κατά καιρούς συμπεράσματα της Προεδρίας, ένας βασικός ρόλος της κοινωνικής πολιτικής είναι αυτός του παραγωγικού συντελεστή. Γι' αυτό άλλωστε και οι δαπάνες οι οποίες αφορούν την υγεία –και συνεπώς την υγιεινή και την ασφάλεια του εργατικού δυναμικού– αλλά και οι δαπάνες για εκπαίδευση και κατάρτιση θεωρούνται ως «επενδύσεις στους ανθρώπινους πόρους» και γίνονται αντιληπτές με ευνοϊκή διάθεση ως έχουσες θετικές οικονομικές επιδράσεις. Γίνεται αποδεκτός ο ρόλος των κοινωνικών μεταβιβάσεων που καλύπτουν τις συντάξεις και την κοινωνική ασφάλιση, καθ' όσον από τη μια «συνεισφέρουν στην εξισορρόπηση και την αναδιανομή των εισοδημάτων στη διάρκεια του βίου και σε όλες τις κοινωνικές ομάδες», από την άλλη «υποστηρίζουν επίσης καλύτερη ποιότητα στην απασχόληση», με ότι θετικό αυτό συνεπάγεται για την οικονομική μεγέθυνση. Τα ποιοτικά και αποτελεσματικά συστήματα κοινωνικής προστασίας βοηθούν με έναν ακόμα τρόπο την οικονομική μεγέθυνση. Σε μια εποχή ραγδαίων τεχνολογικών εξελίξεων και συνεπώς διαρθρωτικών αλλαγών στην οικονομία, τα συστήματα αυτά βοηθούν στην ομαλή διαχείριση των διαρθρωτικών αλλαγών, καθ' όσον περιορίζουν στο ελάχιστο τις κοινωνικές συνέπειες

και διαμορφώνουν μια θετική στάση των εργαζομένων απέναντι σε αυτές τις αλλαγές, στο βαθμό που απολαμβάνουν την ασφάλεια του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Δεν πρέπει ωστόσο να δημιουργηθεί η αντίληψη ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση προσεγγίζει την κοινωνική πολιτική μόνο μέσα από την «παραγωγική» της διάσταση. Κατά καιρούς, επισημαίνεται η δέσμευση στις «ευρωπαϊκές αξίες» της αλληλεγγύης και της δικαιοσύνης, μια δέσμευση που εκφράζεται με σημαντικό τρόπο στις αναφορές για την διασφάλιση ενός ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος και της δημόσιας παροχής βασικών υπηρεσιών και αγαθών στους κοινωνικά αποκλεισμένους, είτε αυτοί εργάζονται είτε όχι. Επίσης, η εμμονή στην αύξηση των ποσοστών απασχόλησης έχει μια καθαρά οικονομική στόχευση, αφού έτσι επιτυγχάνονται πολλαπλοί στόχοι: μειώνεται το κόστος της κοινωνικής προστασίας στο βαθμό που όλο και λιγότερα άτομα εξαρτώνται από αυτήν και ενισχύεται η χρηματοδότηση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας εφόσον όλο και περισσότερα άτομα συνεισφέρουν σε αυτήν. Τέλος, η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού γίνονται αντιληπτές ως δράσεις που «αποτρέπουν και ελαχιστοποιούν την υπο-χρησιμοποίηση των ανθρώπινων πόρων». Την εποχή της παγκοσμιοποίησης, της οικονομίας της γνώσης και της καινοτομίας, η παραμονή μιας σημαντικής μερίδας του πληθυσμού στο περιθώριο μόνο αρνητικές συνέπειες μπορεί να έχει.

Οι απόψεις της ΕΕ για το τι εννοεί με την «ποιότητα της κοινωνικής πολιτικής» είναι σαφείς: «ένα υψηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας, καλές κοινωνικές υπηρεσίες διαθέσιμες σε όλους τους ανθρώπους στην Ευρώπη, πραγματικές ευκαιρίες για όλους, και η διασφάλιση των θεμελιωδών και κοινωνικών δικαιωμάτων». Για να μην υπάρξει η οποιαδήποτε παρανόηση σημειώνεται αμέσως μετά ότι οι «καλές κοινωνικές πολιτικές και οι σωστές πολιτικές απασχόλησης είναι αναγκαίες για την υποστήριξη της παραγωγικότητας και τη διευκόλυνση της προσαρμογής στην αλλαγή. Διαδραματίζουν επίσης ουσιαστικό ρόλο προς την πλήρη μετάβαση σε μια οικονομία που βασίζεται στη γνώση» (CEC, 2000).

Όπως ήδη έχει φανεί στα πρώτα βήματα της ίδρυσης της ΕΕ, η κοινωνική πολιτική χαρακτηρίζεται από το περίγραμμα των τριών βασικών της στόχων: Ανάπτυξη, ανταγωνιστικότητα, απασχόληση και κατά δεύτερο λόγο, κοινωνική συνοχή. Ωστόσο, σταδιακά η εικόνα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής αλλάζει και πλέον είναι σαφές

ότι στην πρώτη δεκαετία του εικοστού πρώτου αιώνα η κοινωνική συνοχή αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα σε επίπεδο στόχων Ευρωπαϊκής Ένωσης.

6.4 Ο ορισμός της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και η ανάλυση των αιτίων τους

Ίσως το πιο εντυπωσιακό γεγονός σε σχέση με τους άλλους δύο οργανισμούς που έχουν εξεταστεί είναι ότι αναφορικά με το πλαίσιο, μέσα από το οποίο αντιμετωπίζεται η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός αλλά και αναφορικά με το πώς αυτά τα φαινόμενα ορίζονται σε θεσμικό επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει να παρουσιάσει ένα πλούσιο και πολύπλευρο λόγο. Το φαινόμενο ίσως να οφείλεται ακριβώς στο γεγονός ότι ο προβληματισμός γύρω από αυτά τα ζητήματα είναι κυρίως ευρωπαϊκής προέλευσης, και φυσικό συνεπακόλουθο αυτού είναι ότι ο διάλογος που λαμβάνει χώρα σε επίπεδο ακαδημαϊκό, σε επίπεδο διοικητικών μηχανισμών του κοινωνικού κράτους, αντανακλάται άμεσα σε επίπεδο οργάνων Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ενδιαφέρον επίσης θα ήταν να διαλευκανθεί ποιος είχε την μεγαλύτερη επίδραση στον εγκαινιασμό και την εξέλιξη του διαλόγου. Επέδρασε ο προβληματισμός σε επίπεδο συγκεκριμένων κρατών μελών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο ή ήταν οι πρωτοβουλίες και ο λόγος της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που επέδρασε στον διάλογο εντός των κρατών μελών, πλην ίσως της Γαλλίας όπου ο λόγος περί κοινωνικού αποκλεισμού αποτέλεσε ένα αυτόχθονο φαινόμενο. Αυτός ωστόσο ο προβληματισμός διαφεύγει από τα όρια αυτής της μελέτης. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης υπάρχει ένας πλούτος πηγών, από τον οποίο μπορεί να αντληθούν στοιχεία για τη σκιαγράφηση της Ευρωπαϊκής αντίληψης περί της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Αποφάσεις, ψηφίσματα και συμπεράσματα του Συμβουλίου αποτελούν τις πιο επίσημες πηγές. Βέβαια δεν θα περίμενε κανείς να υπάρχουν εκτενείς αναλύσεις για τον κοινωνικό αποκλεισμό σε αποφάσεις του Συμβουλίου, κείμενα που εκ φύσεως είναι συνοπτικά και πολλές φορές για πολιτικούς λόγους χρησιμοποιούν μια αρκετά ελλειπτική γλώσσα. Μια πολύ πιο εμπειριστατωμένη ανάλυση μπορεί να βρεθεί στα κείμενα της Επιτροπής. Σταδιακά, και καθώς η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική διευρύνεται για να αγκαλιάσει όλο και περισσότερα αντικείμενα και εγκαινιάζεται η ανοικτή μέθοδος συντονισμού για τον κοινωνικό αποκλεισμό, διευρύνεται ακόμα περισσότερο ο πλούτος των κειμένων, με αποκορύφωμα

τις δύο Κοινές Εκθέσεις για την Κοινωνική Ένταξη όπου περιλαμβάνεται όλος ο πλούτος των δράσεων σε επίπεδο κρατών μελών και συνάγονται κάποια συμπεράσματα σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Παρακάτω, η μελέτη στην προσπάθεια για μια σαφή εικόνα της αντίληψης της ΕΕ σε αυτά τα ζητήματα θα χρησιμοποιήσει όλες αυτές τις πηγές. Ωστόσο, λόγω ακριβώς του γεγονότος της σημασίας των Κοινών Εκθέσεων, οι απόψεις που εκτίθενται σε αυτές θα τύχουν ιδιαίτερης ανάλυσης αφού πρώτα αναφερθούν οι απόψεις που διαφαίνονται από τα υπόλοιπα κείμενα.

Στην λεπτή γλώσσα που χρησιμοποιεί η ΕΕ, θα πρέπει να επιστημόνουμε μια λέξη με ιδιαίτερη βαρύτητα αφού αυτή καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τον τρόπο αντιμετώπισης των ζητημάτων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτή η διατύπωση είναι η «κοινωνική συνοχή», η οποία στα κείμενα της ΕΕ συνοδεύεται συνήθως από την «οικονομική συνοχή». Μάλιστα, ένα επιπλέον χαρακτηριστικό αυτής της έννοιας είναι ότι παρ' όλη τη «λεπτότητά» της, αναφέρεται σε ζητήματα βαρύνουσας σημασίας αφού αυτό που βασικά υπονοεί είναι η αντίθεση με τις κυρίαρχες αντιλήψεις περί της λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς και ιδιαίτερα με την άποψη ότι αυτή διαθέτει τη δυνατότητα ορθής κατανομής πόρων και ωφελημάτων. Αυτό γιατί η παραπάνω έννοια μας παραπέμπει σε δράσεις οι οποίες πρέπει να αναληφθούν έτσι ώστε να «διορθωθούν» οι περιφερειακές και κοινωνικές επιπτώσεις του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η έννοια της κοινωνικής συνοχής καλλιεργήθηκε ως αντίβαρο στον υπόρρητο φόβο ότι η οικονομική και νομισματική ένωση θα έχει δυσμενείς επιπτώσεις σε διάφορες περιοχές της Κοινοτικής επικράτειας αφού τα οφέλη της δεν θα είναι ομοιόμορφα κατανομημένα.

Είναι σαφές ότι η πολιτική της ΕΕ κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού όπως θα δειχθεί στη συνέχεια αποτελεί ένα πλαίσιο πολιτικής που ούτε είναι σαφώς καθορισμένο μέσα στις συνθήκες, ούτε χαίρει σοβαρών νομοθετικών παρεμβάσεων (κανονισμοί, οδηγίες). Επιπρόσθετα, οι δράσεις που αναφέρονται σε αυτό τον τομέα είναι μάλλον φτωχά χρηματοδοτημένες σε σχέση με άλλες πλευρές των ευρωπαϊκών πολιτικών. Θα έλεγε κανείς ότι μάλλον αποτελούν ένα υποπαράγωγο των υπολοίπων κοινωνικών πολιτικών της ΕΕ (απασχόληση, ελεύθερη μετακίνηση των εργαζομένων) παρά έναν καθορισμένο και πλήρως ανεπτυγμένο τομέα από μόνες τους. Αυτό είναι μάλλον αναμενόμενο, καθώς σε μεγάλο βαθμό οι κύριες πολιτικές της ΕΕ καθορίζονται πρωτίστως από ζητήματα που έχουν να κάνουν με την ενιαία αγορά και την οικονομική και νομισματική ένωση και την ανάπτυξη της απασχόλησης.

Οι δράσεις σε επίπεδο ΕΕ αναφορικά με τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό αποτελούν σε μεγάλο βαθμό καθρέπτη και ευθεία αντανάκλαση των ορίων της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Όχι τυχαία, οι προσπάθειες για την ανάληψη δράσεων σε αυτό τον τομέα, που επισημαίνεται και πάλι ότι είναι ένας τομέας που ξεφεύγει από το στόχο «της ελεύθερης μετακίνησης των εργαζομένων», αφού θέτει ευθέως ζητήματα αναδιανομής καθώς και κοινωνικών δομών που επηρεάζουν τον τρόπο της διανομής του κοινωνικού πλεονάσματος, ακολουθούν τις προσπάθειες εμβάθυνσης του ευρωπαϊκού προτάγματος. Επίσης, όποτε αναζωπυρώνεται η συζήτηση για την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική και λαμβάνονται πρωτοβουλίες για την επέκτασή της, τότε έχουμε και μια αναβίωση της συζήτησης και των πρωτοβουλιών για δράσεις καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού. Το γεγονός ότι οι πολιτικές για τον κοινωνικό αποκλεισμό καταδεικνύουν την πορεία που ακολουθεί η ΕΕ φαίνεται και από το ότι άλλοτε πάει ένα βήμα εμπρός (Συνθήκη του Άμστερνταμ, Στρατηγική της Λισσαβώνας) και άλλοτε υπαναχωρεί (Αναθεωρημένη στρατηγική της Λισσαβώνας). Επίσης, όχι τυχαία, όποτε η ΕΕ διστάζει επί του συγκεκριμένου θέματος η πολιτική για την απασχόληση παίρνει το πάνω χέρι εις βάρος των δράσεων για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Ωστόσο στη διαμόρφωση του ορισμού και της προσέγγισης της ΕΕ στο ζήτημα του κοινωνικού αποκλεισμού είναι απαραίτητο να αναφερθούν οι παράγοντες που επέδρασαν όπως τους περιγράφει ο Room (Room, 1999β:256). Έτσι, ιδιαίτερη επίδραση είχε η δυναμική παρουσία του Ντελόρ στην Επιτροπή ο οποίος παράλληλα ήταν και αποδέκτης των γαλλικών προβληματισμών για τον κοινωνικό αποκλεισμό. Σημαντικό πολιτικό ρόλο έπαιξε επίσης η απροθυμία πολλών κυβερνήσεων να παραδεχτούν ότι η φτώχεια ενυπήρχε στην επικράτεια της χώρας τους και το γεγονός ότι η αοριστία του όρου κοινωνικός αποκλεισμός δεν παρέπεμπε σαφώς σε μια συγκεκριμένη κατάσταση. Παράλληλα όμως είχε υπάρξει και μια αλλαγή αντίληψης. Από την στατική αντίληψη περί φτώχειας, μια αντίληψη που επικεντρώνει σε διανεμητικά ζητήματα περνάμε στην έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού που επικεντρώνει σε σχέσεις. Αναδεικνύονται έτσι μια σειρά άλλων ζητημάτων όπως η ανεπαρκής και προβληματική κοινωνική συμμετοχή, η έλλειψη ενσωμάτωσης στην κοινωνία, και η έλλειψη πολιτικής ισχύος των ατόμων ή ομάδων που αποκλείονται. Η Saraceno διατυπώνει μια ακόμα εκδοχή για την μεταστροφή των όρων και την χρήση του όρου «κοινωνικός αποκλεισμός» αντί της

«φτώχειας. Έτσι, δεν θα πρέπει να υποτιμηθεί η πιθανότητα η υιοθέτηση του όρου «κοινωνικός αποκλεισμός» να αποτελεί σημάδι των έντονων ανησυχιών εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την όξυνση των κοινωνικών ανισοτήτων, σε επίπεδα τα οποία δεν είναι κοινωνικά και πολιτικά επιτρεπτά. Πόσο μάλλον που τέτοια επίπεδα συνεπάγονται κοινωνικο-οικονομικές αναστατώσεις και διχαστικές κοινωνικές συγκρούσεις, καθώς διασπούν τις κοινωνίες σε τέτοιο βαθμό που η αίσθηση του μη ανήκειν οδηγεί σε διαλυτικές κοινωνικές καταστάσεις (Saraceno,1999:160). Τέλος θα πρέπει να σημειωθεί ότι στη διαμόρφωση της παραπάνω έννοιας διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο οι μελετητικές εργασίες που έλαβαν χώρα κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του Παρατηρητηρίου για τις Εθνικές Πολιτικές για την Καταπολέμηση του Κοινωνικού Αποκλεισμού (1990-1994) και υπό το τρίτο Πρόγραμμα για την φτώχεια (1989-1994) (Ferrera, 2002).

Όπως έχει ήδη αναφερθεί στο υποκεφάλαιο για την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική (6.3), οι αρχικές συνθήκες της ΕΕ δεν είχαν κάποια συγκεκριμένη αναφορά στα ζητήματα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Είναι σαφές ότι εκείνη την περίοδο, περίοδο ραγδαίας οικονομικής ανάπτυξης και επέκτασης του κοινωνικού κράτους, θεωρούνταν ότι αυτά τα προβλήματα θα επιλύονταν από μόνα τους. Ωστόσο, όπως παρατηρεί ο Φερώνας, την δεκαετία του 1970, «η διατήρηση του φαινομένου, κατά το οποίο ένα τμήμα του πληθυσμού έχει δυσκολίες πρόσβασης στην άνεση και την μαζική κατανάλωση της ‘κοινωνίας της αφθονίας’, καθυστερεί να ενσωματωθεί στο νέο βιοτικό επίπεδο και τελικά περιθωριοποιείται, αρχίζει να ανησυχεί πολιτικούς και επιστήμονες. Το σενάριο σύμφωνα με το οποίο αυτοί οι «θύλακες φτώχειας» θα εξέλειπαν με την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική πρόοδο, άρχισε να μην φαίνεται πια τόσο καθησυχαστικό» (Φερώνας, 2004:71). Επιπλέον τα φαινόμενα της φτώχειας έκαναν πιο έντονη την παρουσία τους στα ίδια τα κράτη μέλη, τα οποία είχαν ήδη αρχίσει να εφαρμόζουν σχετικά προγράμματα αρωγής. Όχι τυχαία εκείνη την εποχή παρατηρείται τόσο αύξηση των φτωχών στην ΕΕ όσο και αύξηση των δαπανών για την κοινωνική πρόνοια. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι κατά τη διάρκεια του Δεύτερου Προγράμματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την Καταπολέμηση της Φτώχειας, μελετητές που συμμετείχαν στο πρόγραμμα υπολόγιζαν την αύξηση της φτώχειας από

38,6 εκατομμύρια το 1975 σε 39,5 εκατομμύρια το 1980 και 43,9 εκατομμύρια το 1985 (Room, 1993:10).

Πίνακας 7: Η φτώχεια στην ΕΕ το 1980 και το 1985 (50% του μέσου εθνικού ισοδυνάμου δαπάνης-% του πληθυσμού)				
ΧΩΡΑ	ΝΟΙΚΟΚΥΡΙΑ		ΠΡΟΣΩΠΑ	
	1980	1985	1980	1985
Βέλγιο	5,2	6,3	5,9	7,1
Δανία	8,0	8,0	8,0	7,9
Ο.Δ.Γερμανίας	9,2	10,3	9,9	10,5
Ελλάς	17,4	20,5	18,4	21,5
Ισπανία	17,8	20,3	18,9	20,9
Γαλλία	14,8	18,0	15,7	19,1
Ιρλανδία	17,4	18,5	19,5	18,4
Ιταλία	14,7	12,0	15,5	14,1
Ολλανδία	7,9	6,9	11,4	9,6
Πορτογαλία	31,7	31,4	32,7	32,4
ΗΒ	18,9	14,1	18,2	14,6
ΕΕ12	14,4	14,1	15,4	15,5

Πηγή: COM (92) 542 final, σελ.41

Αναφορικά με τους ορισμούς που χρησιμοποιεί η ΕΕ, θα πρέπει να επισημάνουμε την απόφαση του Συμβουλίου που επικύρωσε το πρώτο πρόγραμμα κατά της φτώχειας το 1975 στην οποία οι φτωχοί οριζόταν ως εξής:

«Άπορα πρόσωπα, άτομα ή οικογένειες των οποίων οι πόροι είναι περιορισμένοι ώστε να τους αποκλείουν από τον ελάχιστο παραδεκτό τρόπο ζωής στις χώρες μέλη όπου ζουν. Ως πόροι εννοούνται τα αγαθά, τα εισοδήματα σε μετρητά, επιπρόσθετα με τις παροχές από δημόσιες ή ιδιωτικές πηγές» (Φερόνας, 2004:92)

Είναι σαφές ότι ο συγκεκριμένος ορισμός αναφέρεται σχεδόν αποκλειστικά στην οικονομική διάσταση της φτώχειας και είναι επηρεασμένος από τη «στατική» προσέγγιση του φαινομένου.

Τα πράγματα αναφορικά με την προσέγγιση των φαινομένων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού για την ΕΕ φαίνεται ότι αλλάζουν με τον ερχομό της δεκαετίας του 1980. Έτσι στην απόφαση που άνοιγε τον δρόμο για την εφαρμογή του Δεύτερου Προγράμματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για Καταπολέμηση της Φτώχειας (1985-1988) αναφέρονται τα εξής:

«Για τους σκοπούς αυτής της απόφασης «οι φτωχοί» θα θεωρείται ότι [είναι] πρόσωπα, οικογένειες και ομάδες προσώπων, των οποίων οι πόροι (υλικοί, πολιτιστικοί, κοινωνικοί) είναι τόσο περιορισμένοι ώστε να τους αποκλείουν από τον ελάχιστο αποδεκτό τρόπο ζωής στα Κράτη Μέλη όπου διαβιώνουν» (Room, 1993:10).

Όπως βλέπουμε, ήδη διαφαίνεται μια αλλαγή στην εννοιολογική σύλληψη των φαινομένων της φτώχειας. Είναι η δεκαετία όπου είναι έντονη η συζήτηση για τη «νέα φτώχεια» και το Συμβούλιο φαίνεται να είναι επηρεασμένο από αυτή. Για πρώτη φορά μάλιστα γίνεται λόγος για το φαινόμενο του αποκλεισμού. Σημαντικότατο επίσης είναι το γεγονός ότι αυτή τη φορά ο ορισμός δεν επικεντρώνει στην υλική διάσταση της φτώχειας αλλά υιοθετεί μια πιο πολυδιάστατη προσέγγιση. Πλέον δεν ομιλούμε για την έλλειψη εισοδήματος και αγοραστικής δύναμης, αλλά για την αδυναμία συμμετοχής στις πολιτιστικές, κοινωνικές αλλά και οικονομικές δραστηριότητες της κοινωνίας όπου ανήκει.

Όπως καταδείχθηκε στο προηγούμενο υποκεφάλαιο (6.3) τόσο η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη όσο και ο Κοινοτικός Χάρτης των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων ανέφεραν συγκεκριμένες πολιτικές δράσεις για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Ωστόσο, όπως σημειώθηκε στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη γίνεται ένα σημαντικό βήμα αφού υιοθετείται ο στόχος της «οικονομικής και κοινωνικής συνοχής» και παράλληλα γίνεται αναφορά στην ανάγκη δράσεων για την ενίσχυση των πλέον μειονεκτικών περιοχών της Κοινότητας. Στον Κοινοτικό Χάρτη γινόταν απλώς μια αναφορά στην κοινωνική και επαγγελματική ένταξη των ατόμων με αναπηρία και για τους ηλικιωμένους προβλέπονταν πόροι που να εξασφαλίζουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο ζωής.

Η Επιτροπή ωστόσο έθεσε με ιδιαίτερη ένταση το ζήτημα του κοινωνικού αποκλεισμού σε ένα κείμενό της που κυκλοφόρησε το 1988 με τίτλο *Η Κοινωνική Διάσταση της Εσωτερικής Αγοράς*. Εκεί, αναφέρεται στην «ενεργητική κοινωνική πολιτική» με στόχο την επίτευξη οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Αυτή η κοινωνική πολιτική θα συνεισφέρει πρωτίστως στον στόχο της δημιουργίας ενιαίας αγοράς εργασίας, δεύτερον θα προστατεύει από τον αντίκτυπο της ενιαίας αγοράς και θα αποτελέσει βασικό

στοιχείο ώστε να μην επηρεαστούν τα επίπεδα κοινωνικής προστασίας. Χαρακτηριστικό είναι ότι στην ανακοίνωση αναφέρεται σαφώς ότι η πλήρης απασχόληση από μόνη της δεν επαρκεί για να λυθούν «τα εναπομείναντα προβλήματα του αποκλεισμού και της φτώχειας». Στο κείμενο γίνεται επίσης αναφορά σε όρους όπως η «νέα φτώχεια», η «ακραία φτώχεια» και η «κοινωνική περιθωριοποίηση». (CEC, 1988)

Σε επίσημο κείμενο του Συμβουλίου ο όρος «κοινωνικός αποκλεισμός» εμφανίζεται το επόμενο έτος. Το κείμενο αυτό είναι μία απόφαση του Συμβουλίου του 1989 στο οποίο για πρώτη φορά αναφέρεται ρητά σε πολιτικό επίπεδο, δηλαδή σε επίπεδο Συμβουλίου, η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού. Η απόφαση του Συμβουλίου μιλά για τα «δομικά αίτια του οικονομικού και του κοινωνικού αποκλεισμού... και την ενίσχυση της οικονομικής και της κοινωνικής ενσωμάτωσης των ομάδων της κοινωνίας που βρίσκονται σε κίνδυνο να καταστούν οικονομικά και κοινωνικά λιγότερο προνομιούχοι» (Council, 1989).

Η απόφαση δείχνει ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών έχουν αποδεχτεί την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς και τα χαρακτηριστικά που τον συνοδεύουν. Η μελέτη της απόφασης καταδεικνύει μια σειρά από σημαντικά στοιχεία για την αντίληψη σε επίπεδο ΕΕ αυτών των ζητημάτων.

Επισημαίνονται τρεις διαστάσεις στη φύση του κοινωνικού αποκλεισμού και συνεπώς και των δράσεων που αναλαμβάνονται για την καταπολέμησή του. Κατ' αρχάς το γεγονός ότι είναι πολυδιάστατος. Συνεπώς οι καινοτόμες δράσεις που πρέπει να αναλαμβάνονται για την καταπολέμησή του θα πρέπει να αντιμετωπίζουν ποικίλες διαστάσεις της κατάστασης των λιγότερο ευνοημένων ατόμων, όπως π.χ. το εισόδημα, την κατοικία, την υγεία, την εκπαίδευση και τη σχολική φοίτηση, την κοινωνική προστασία, την απασχόληση, την εκπαίδευση και τις πολιτιστικές δραστηριότητες. Μια δεύτερη διάσταση των δράσεων είναι το γεγονός ότι θα πρέπει να είναι επικεντρωμένες. Η επικέντρωση των πολιτικών είναι αναγκαία αφού η αρωγή «πρέπει να κατευθύνει τη βοήθεια στα άτομα που ευρίσκονται στη πλέον μειονεκτική θέση». Τέλος, τρίτη διάσταση αυτών των καινοτόμων δράσεων είναι το γεγονός ότι πρέπει να ανταποκρίνονται στις συγκεκριμένες ανάγκες των οικονομικά και κοινωνικά λιγότερο ευνοημένων ατόμων και να δίνουν στα άτομα αυτά τη δυνατότητα να συμμετέχουν ενεργά, για να επιτύχουν την πραγματική τους ενσωμάτωση στην κοινωνία.

Τα αίτια του κοινωνικού αποκλεισμού δεν αναφέρονται σαφώς. Αφήνετε ωστόσο να εννοηθεί ότι οφείλεται σε τυχόν αρνητικές και βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις από την υλοποίηση των πολιτικών για την εσωτερική αγορά, καθώς και από την ανασφάλεια στον εργασιακό τομέα.

Η απόφαση αναγνωρίζει το γεγονός ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν είναι απλώς ζήτημα ανεπαρκών πόρων και ότι η καταπολέμησή του προϋποθέτει δράσεις που διασφαλίζουν στα άτομα και τις οικογένειες πρόσβαση σε συνθήκες αξιοπρεπούς διαβίωσης μέσω μέτρων κοινωνικής ενσωμάτωσης και ενσωμάτωσης στην αγορά εργασίας. Συνεπακόλουθα ζητείται από τα κράτη μέλη να υλοποιήσουν ή να προωθήσουν μέτρα που θα δίνουν τη δυνατότητα σε όλους να έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση, με ιδιαίτερη έμφαση στην απόκτηση επάρκειας σε βασικές δεξιότητες, κατάρτιση, απασχόληση, στέγαση, κοινοτικές υπηρεσίες και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.

Οι πολυδιάστατες οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές σε εθνικό επίπεδο καθώς και η κοινοτική δράση στον τομέα της απασχόλησης μπορούν, καταπολεμώντας τις διαρθρωτικές αιτίες αυτού του οικονομικού και κοινωνικού αποκλεισμού, να συμβάλουν αποτελεσματικά στην καταπολέμησή του. Επιπλέον επισημαίνεται ότι η αμοιβαία πληροφόρηση, η ανταλλαγή εμπειριών και οι συζητήσεις μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής στο θέμα της καταπολέμησης του αποκλεισμού των λιγότερο ευνοημένων ατόμων αποτελούν βασικό στοιχείο της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή της Κοινότητας.

Η απόφαση του Συμβουλίου επιδεικνύει μια αντίφαση. Από την μια γίνεται σαφές ότι σε επίπεδο αντίληψης, η Ευρωπαϊκή Ένωση υιοθετεί έναν ολοκληρωμένο ορισμό και προσδιορισμό με ιδιαίτερη σαφήνεια τα ζητήματα που θέτει ο κοινωνικός αποκλεισμός. Από την άλλη ωστόσο δεν προτείνονται δράσεις οι οποίες να ανταποκρίνονται στην σημαντικότητα του προβλήματος.

Δύο μήνες μετά την παραπάνω απόφαση εκδόθηκε ένα ψήφισμα του Συμβουλίου στο οποίο καταγράφονται σε αδρές γραμμές η άποψη της ΕΕ για τον κοινωνικό αποκλεισμό: Το ψήφισμα μιλά και πάλι για «κοινωνικό αποκλεισμό». Επίσης υπογραμμίζει ότι «η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού μπορεί να αποτελέσει βασικό στοιχείο της κοινωνικής διάστασης της εσωτερικής αγοράς». Διαπιστώνεται η πολυδιάστατη φύση του κοινωνικού αποκλεισμού που οφείλεται σε διαρθρωτικές αλλαγές στις κοινωνίες και

κυρίως στην αδυναμία πρόσβασης στην αγορά εργασίας. Διαπιστώνεται η ανάγκη για εγγύηση επαρκών παροχών και πόρων στους έχοντες ανάγκη. Αναγνωρίζεται ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν έχει να κάνει μόνον με απουσία πόρων αλλά με αναξιοπρεπείς συνθήκες. Καθορίζονται έξι τομείς δράσεις-παροχών: εκπαίδευση, επαγγελματική κατάρτιση, απασχόληση, στέγαση, συλλογικές υπηρεσίες, περίθαλψη. (Συμβούλιο, 1989)

Η προηγούμενη απόφαση και το συνακόλουθο ψήφισμα του Συμβουλίου έδωσαν το έναυσμα στην Επιτροπή, σε συνάφεια με την εμπειρία που αυτή είχε αποκτήσει από τα δύο προγράμματα κατά της φτώχειας αλλά και από την τρέχουσα υλοποίηση του τρίτου, να προχωρήσει στην έκδοση μιας σημαντικής ανακοίνωσης με τον τίτλο *Προς μια Ευρώπη της Αλληλεγγύης. Εντατικοποίηση της μάχης κατά του κοινωνικού αποκλεισμού, ενισχύοντας την ένταξη*. (Commission, 1992). Αυτή η ανακοίνωση είναι ιδιαίτερα εντυπωσιακή, αφού φαίνεται να αποτελεί το καταστάλαγμα του επιστημονικού διαλόγου πάνω στα ζητήματα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, και μάλιστα με αρκετά προχωρημένες απόψεις για το ζήτημα. Λόγω της σημασίας του κειμένου, αφού αυτό καθορίζει εν πολλοίς πολλές από τις ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για τα επόμενα χρόνια, αλλά και λόγω του ότι σκιαγραφεί με ιδιαίτερη ευκρίνεια το εννοιολογικό πλαίσιο μέσω του οποίου η Κοινότητα αντιμετωπίζει τα ζητήματα του κοινωνικού αποκλεισμού, θα γίνει μια πιο εκτενής παρουσίασή του.

Η Επιτροπή τονίζει, και μάλιστα πλειστάκις εντός του κειμένου, τη «δομική φύση του φαινομένου». Αυτή η δομική διάρθρωση έχει την τάση να «εγκαθιδρύει εντός της κοινωνίας ένα μηχανισμό ο οποίος αποκλείει μερίδα του πληθυσμού από την οικονομική και την κοινωνική ζωή και από το μερίδιο της στην γενική ευημερία».

Η Επιτροπή προχωρά μάλιστα σε μια χρονική αποτύπωση του φαινομένου, αφού αναφέρει ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός συνιστά μια διαδικασία που επηρεάζει τις ανεπτυγμένες κοινωνίες τα τελευταία 15 χρόνια, εντοπίζοντας την έναρξη των κοινωνικών αλλαγών που διαμορφώνουν το φαινόμενο στην κρίση της δεκαετίας του 1970. Τότε έλαβε χώρα η εμφάνιση νέων μορφών φτώχειας και περιθωριοποίησης. Αυτά τα φαινόμενα είχαν να κάνουν με την εμφάνιση της ανεργίας, της ανασφάλειας αναφορικά με τις εργασιακές συνθήκες, και τις τεράστιες αλλαγές σε κοινωνικό, τεχνολογικό και οικονομικό επίπεδο. Ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι ένα φαινόμενο που προκύπτει από τις εξελίξεις στη βιομηχανική κοινωνία. Οι κοινωνικές αλλαγές

αναφέρονται στην εξασθένηση των οικογενειακών δεσμών και την αύξηση των μονογονεϊκών οικογενειών.

Συνεπώς, σύμφωνα με την Επιτροπή, η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού είναι δυναμική, αφού «αναφέρεται τόσο σε διαδικασίες» όσο και σε καταστάσεις που προκύπτουν από αυτές. Ο κοινωνικός αποκλεισμός διαθέτει μια πολυδιάστατη φύση και συνεπάγεται τον «αποκλεισμό ατόμων και ομάδων από τη συμμετοχή τους σε κοινωνικές ανταλλαγές, από δράσεις ουσιαστικές για την κοινωνία, και τα δικαιώματα της κοινωνικής ενσωμάτωσης και της ταυτότητας». Αξίζει εδώ να κρατήσουμε το ζήτημα του «αποκλεισμού από την ταυτότητα» ένα ζήτημα που δεν έχει αναλυθεί εξαντλητικά από τη βιβλιογραφία περί κοινωνικού αποκλεισμού.

Για την Επιτροπή είναι σαφές ότι κοινωνικός αποκλεισμός δεν σημαίνει απλώς «ανεπαρκή εισοδήματα». Είναι ένα φαινόμενο που επηρεάζει τόσο τα άτομα όσο και τις ομάδες. Επηρεάζει επίσης περιοχές τόσο αστικές όσο και αγροτικές, σχετίζεται με τις διακρίσεις και λειτουργεί μέσω «σωρευτικών και αλληλοεξαρτώμενων διαδικασιών», και αναφέρεται στις ανεπάρκειες στην παροχή στέγασης, εκπαίδευσης, υγείας, αλλά και πρόσβαση σε υπηρεσίες.

Τον κοινωνικό αποκλεισμό επιτείνουν μια σειρά από φαινόμενα όπως:

- 1) η εμμονή της ανεργίας και συνεπώς η μακροχρόνια ανεργία.
- 2) Οι βιομηχανικές αλλαγές, με ιδιαίτερες επιπτώσεις στους ανειδίκευτους εργαζόμενους.
- 3) Η κατάρρευση των οικογενειακών δομών και οι αλλαγές στις κοινωνικές δομές.
- 4) Οι αλλαγές στα αξιακά συστήματα, η εξασθένηση των αξιών της συνοχής και των παραδοσιακών μορφών αλληλεγγύης (μία αποστροφή που θυμίζει έντονα τον προβληματισμό του Ροζανβάλόν).
- 5) Την αύξηση του κοινωνικού κατακερματισμού και ότι αυτό συνεπάγεται από άποψη συμμετοχής στα κοινά, ή τις επιπτώσεις που έχει στους παραδοσιακούς αντιπροσωπευτικούς θεσμούς.
- 6) Τις αλλαγές των μεταναστευτικών φαινομένων

Τέλος, πρέπει να γίνει αναφορά στην εμμονή της παραδοσιακής φτώχειας, που συχνά συγκεντρώνεται σε παρακμασμένες αστικές περιοχές ή σε αγροτικές περιοχές που παραμένουν υπανάπτυκτες.

Η πολυδιάστατη φύση του φαινομένου σήμαινε ότι η αντιμετώπισή του χρειαζόταν ένα συνδυασμό οικονομικών μέτρων και μέτρων κοινωνικής πολιτικής, παρά η επιμονή σε ενός τύπου δράσεις. Η προηγούμενη διατύπωση αποτελεί μια σαφή αναφορά στην αναποτελεσματικότητα της λογικής, που είχε καλλιεργηθεί σε μεγάλο βαθμό από την νεοφιλελεύθερη θεωρία, ότι η ανάπτυξη από μόνη της, μέσω της «στάρδην διαρροής προς τα κάτω» θα περιόριζε τα φαινόμενα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Από αυτή την άποψη, για να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο χρειαζόταν η κινητοποίηση όλων των εμπλεκόμενων φορέων, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων, οι οποίες μέσω της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης έπρεπε να προχωρήσουν σε δράσεις αντιμετώπισης του προβλήματος.

Παρόμοιες απόψεις εκφράζονται στην Πράσινη Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική. Εκεί αναφέρεται ότι «ο κοινωνικός αποκλεισμός δε σημαίνει μόνον ανεπαρκές εισόδημα. Προχωράει πέρα ακόμα και από τη συμμετοχή στην εργασιακή ζωή, εκδηλώνεται σε πεδία όπως η στέγαση, η εκπαίδευση, η υγεία και η πρόσβαση σε υπηρεσίες. Επηρεάζει όχι μόνον τα άτομα αλλά και τις κοινωνικές ομάδες... που γίνονται αντικείμενα ρατσισμού, απομόνωσης ή εξασθένησης των παραδοσιακών μορφών κοινωνικών σχέσεων...» (Φερώνας, 2004:119-120). Συνεπώς εδώ η Επιτροπή προσθέτει ένα ακόμα στοιχείο που προκαλεί φαινόμενα αποκλεισμού, αυτό των διακρίσεων.

Επίσης άλλες διαστάσεις του φαινομένου που αναφέρονται είναι η οικονομική, η κοινωνική, η πολιτισμική, η γεωγραφική και η πολιτική. Παράγοντες που το διαμορφώνουν είναι η ανεργία, η υποαπασχόληση, η έλλειψη στέγης, η φτώχεια, τα συστήματα αξιών, η υπηκοότητα, το φύλο, ο κύκλος ζωής, οι δομές των νοικοκυριών, η εθνότητα, ο τρόπος ζωής, η εκπαίδευση και η κατάρτιση, η θρησκεία, η μετανάστευση, η διαμονή σε αγροτική ή αστική περιοχή.

Κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1990 και στις αρχές της πρώτης δεκαετίας του νέου αιώνα, η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού έχει αποκτήσει μια σημαντική θέση στο λόγο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με τα ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής (Atkinson and Davoudi, 2000). Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η καταπολέμηση του

κοινωνικού αποκλεισμού γίνεται ένας από τους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αργότερα, το 2000, στο Συμβούλιο της Λισσαβώνας η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής γίνεται ένας από τους στόχους της ΕΕ για την επόμενη δεκαετία και λίγους μήνες αργότερα υιοθετείται η ΑΜΣ για τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Όλη αυτή την περίοδο, υπάρχει μια πληθώρα αναφορών στον κοινωνικό αποκλεισμό τόσο στα κείμενα της Επιτροπής όσο και σε αποφάσεις του Συμβουλίου. Χαρακτηριστικό όλων αυτών των κειμένων είναι η όλο και πιο επεξεργασμένη προσέγγιση και ανάλυση της έννοιας του κοινωνικού αποκλεισμού και των αιτιών που τον παράγουν, με πολύ πιο πλούσια βέβαια παρουσίαση αυτών των ζητημάτων στα κείμενα της Επιτροπής και ιδιαιτέρως στις Κοινές Εκθέσεις για την Κοινωνική Ένταξη. Αξίζει να σημειωθεί ότι σε όλα αυτά τα κείμενα οι έννοιες που χρησιμοποιούνται είναι αυτές της κοινωνικής συνοχής, του κοινωνικού αποκλεισμού, του αποκλεισμού ή της «φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού» που συχνά αναφέρονται μαζί και χωρίς να υπάρχει κάποια εννοιακή διάκριση μεταξύ τους και τέλος η έννοια της κοινωνικής ένταξης.

Το γεγονός ότι οι έννοιες αυτές χρησιμοποιούνται με παρεμφερή τρόπο φαίνεται από το πώς π.χ. ορίζεται η έννοια της κοινωνικής συνοχής. Σε σχετική ιστοσελίδα της ΕΕ με τον τίτλο «Τι είναι η κοινωνική συνοχή;» αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «η κοινωνική συνοχή ορίζεται ως αντικειμενικός στόχος: 'να αποτραπεί και να εξαλειφθεί η φτώχεια και ο αποκλεισμός και να προωθηθεί η ένταξη και η συμμετοχή όλων στην οικονομική και κοινωνική ζωή'»²².

Σε επίπεδο Συμβουλίου, η πιο ολοκληρωμένη αναφορά στα αίτια του κοινωνικού αποκλεισμού μπορεί να εξαχθεί από τους στόχους που τέθηκαν για την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού στον τομέα της Κοινωνικής Ένταξης (Συμβούλιο, 2001).

Ο πρώτος στόχος ορίζεται ως η «προώθηση της συμμετοχής στην απασχόληση και της πρόσβασης όλων στους πόρους, τα δικαιώματα, τα αγαθά και τις υπηρεσίες». Σαφέστατα προκύπτει από αυτόν το στόχο καθώς και από την ανάλυση ότι αίτια του κοινωνικού αποκλεισμού μπορεί να είναι η ανεργία ή η αεργία, η αδυναμία συμμετοχής στην αγορά εργασίας λόγω των υποχρεώσεων από την οικογενειακή ζωή, η ανεπαρκής κατάρτιση. η

²² Βλέπε http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/sc/sc_en/01_what_en.htm.

αδυναμία πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες ή στην κοινωνική, πολιτιστική και αθλητική ζωή.

Ο δεύτερος στόχος αναφέρεται στην πρόληψη του κινδύνου του κοινωνικού αποκλεισμού. Τα κράτη μέλη καλούνται σε δράσεις για την πρόληψη του ψηφιακού χάσματος, για συγκεκριμένα μέτρα που αφορούν σχολικό αποκλεισμό, απώλεια στέγης ή υπερχρέωση.

Στον τρίτο στόχο που αναφέρεται σε «δράση για τους πλέον ευάλωτους» ως αίτια διαφαίνονται η αναπηρία, το ανήκειν σε κοινωνική ομάδα με ιδιαίτερα προβλήματα, οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν τα παιδιά, ή τέλος το να κατοικείς σε προβληματικές περιοχές.

Τέλος στο στόχο «κινητοποίηση του συνόλου των παραγόντων», προκύπτει ότι η Ένωση θεωρεί ως ένα βασικό αίτιο κοινωνικού αποκλεισμού τον αποκλεισμό των ενδιαφερομένων από τους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων.

Έτσι λοιπόν διατυπώνονται ο ορισμός και τα αίτια του κοινωνικού αποκλεισμού από τα επίσημα κείμενα. Πιο αναλυτικές παρουσιάσεις υπάρχουν στις Κοινές Εκθέσεις για την Κοινωνική Ένταξη, οι οποίες αποτυπώνουν την πληθώρα των δράσεων που λαμβάνουν χώρα σε όλα τα κράτη μέλη και προχωρούν σε γενικεύσεις για την κοινωνική κατάσταση σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Έτσι, σαφείς ορισμοί και για τους τρεις όρους που χρησιμοποιούνται κατά κόρον στα κείμενα της ΕΕ παρέχονται στην έκθεση του 2004 (European Commission, 2004:10).

Έτσι, ως φτώχεια ορίζεται:

«Οι άνθρωποι θεωρείται ότι διαβιούν στη φτώχεια όταν το εισόδημα και οι πόροι τους είναι τόσο ανεπαρκείς ώστε να τους αποκλείουν από το να έχουν ένα επίπεδο διαβίωσης που θεωρείται αποδεκτό στην κοινωνία όπου ανήκουν. Λόγω της φτώχειας τους μπορεί να αντιμετωπίσουν πολλαπλές μειονεξίες μέσω της ανεργίας, του χαμηλού εισοδήματος, της κακής ποιότητας της στέγασης, της ανεπαρκούς υγειονομικής φροντίδας και εμπόδια στη δια βίου μάθηση, τον πολιτισμό, τον αθλητισμό και τη διασκέδαση. Συχνά αποκλείονται και περιθωριοποιούνται από τη συμμετοχή σε δραστηριότητες (οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές) που αποτελούν τον κανόνα για άλλους ανθρώπους και η πρόσβασή τους σε θεμελιώδη δικαιώματα περιορίζεται».

Ως κοινωνικός αποκλεισμός προσδιορίζεται:

«η διαδικασία μέσω της οποίας συγκεκριμένα άτομα ωθούνται πέρα από τα όρια της κοινωνίας και αποτρέπονται από την πλήρη συμμετοχή σε αυτήν επί τη βάση της φτώχειας, ή της έλλειψης βασικών δεξιοτήτων και ευκαιριών δια βίου μάθησης, ή συνέπεια διακρίσεων. Αυτές οι καταστάσεις απομακρύνουν τα άτομα από την εργασία, το εισόδημα και τις εκπαιδευτικές ευκαιρίες, καθώς και τα κοινωνικά και τοπικά δίκτυα και δραστηριότητες. Τα άτομα έχουν μικρή πρόσβαση στην εξουσία και σε σώματα λήψης αποφάσεων και έτσι συχνά αισθάνονται ανίσχυρα και ανήμπορα, χωρίς έλεγχο πάνω στις καθημερινές αποφάσεις που επηρεάζουν την ζωή τους.

Τέλος, υπάρχει και ο ορισμός της κοινωνικής ένταξης, η οποία προσδιορίζεται ως:

«Η διαδικασία η οποία διασφαλίζει ότι αυτοί που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού αποκτούν τις απαραίτητες ευκαιρίες και πόρους για να συμμετέχουν πλήρως στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή και να απολαμβάνουν ένα επίπεδο διαβίωσης και ευ ζειν που θεωρείται κανονικό στην κοινωνία όπου ανήκουν. [Η κοινωνική ένταξη] διασφαλίζει ότι έχουν μεγαλύτερη συμμετοχή στην λήψη αποφάσεων που επηρεάζει τη ζωή τους και πρόσβαση στα θεμελιώδη δικαιώματά τους [όπως αυτά ορίζονται από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης]».

Στις Εκθέσεις γίνεται λόγος για τις διαρθρωτικές αλλαγές που επηρεάζουν το φαινόμενο καθώς και για παράγοντες κινδύνου.

Οι διαρθρωτικές αλλαγές προσδιορίζονται ως εξής: (European Commission, 2002:21-26)

- Οι αλλαγές που επισυμβαίνουν στην αγορά εργασίας. Κυριότερες από αυτές είναι η αύξηση της ζήτησης για νέες δεξιότητες και το παράλληλο φαινόμενο της αύξησης της ζήτησης για εργασίες χαμηλής ειδίκευσης και χαμηλών εισοδηματικών απολαβών στον τομέα των υπηρεσιών. Η επέκταση νέων εργασιακών μορφών όπως η μερική απασχόληση, οι οποίες δεν παρέχουν τα κατάλληλα εισοδήματα για μια αξιοπρεπή διαβίωση. Η παρακμή συγκεκριμένων βιομηχανικών τομέων ή παραδοσιακών οικονομικών τομέων με ό,τι αυτό συνεπάγεται σε τοπικό επίπεδο.

- Οι αλλαγές που έχουν σχέση με την κοινωνία και την οικονομία της γνώσης. Όπως επισημαίνεται η ανάπτυξη των Τεχνολογιών της Πληροφορίας και της Επικοινωνίας οδηγούν σε σειρά διαρθρωτικών αλλαγών σε όλους τους τομείς της κοινωνικής και της οικονομικής ζωής. Πέραν των θετικών στοιχείων που φέρνουν μαζί τους αυτές οι τεχνολογίες, υπάρχει η πιθανότητα να «δημιουργήσουν ένα ακόμα στρώμα αποκλεισμού και να διευρύνουν το χάσμα μεταξύ των πλουσίων και των φτωχών».
- Οι δημογραφικές αλλαγές με την επιβάρυνση που επιφέρουν στα ασφαλιστικά συστήματα και η μετανάστευση.
- Οι αλλαγές στην οικογένεια, με τις αλλαγές στη δομή των νοικοκυριών, την αύξηση των μονογονεϊκών οικογενειών, την αλλαγή στους ρόλους των δύο φύλων.

Οι παράγοντες κινδύνου που αναπτύσσονται στις Εκθέσεις αναφέρονται σε καταστάσεις οι οποίες αυξάνουν τους κινδύνους κάποιος να βιώσει τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Συνεπώς, μαζί με την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών αλλαγών που αναφέρθηκαν προηγουμένως απαιτείται σειρά δράσεων για την αποτροπή αλλά και την αντιμετώπιση των φαινομένων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού που προκαλούνται από τους παραπάνω παράγοντες.

Υπάρχουν μια σειρά παράγοντες που απαιτούν άμεσες παρεμβάσεις. Οι κυριότεροι είναι οι εξής: Κατ' αρχάς η μακροχρόνια εξάρτηση από χαμηλά εισοδήματα. Σε συνάφεια με το προηγούμενο, η μακροχρόνια ανεργία, η οποία επιδρά στο εισόδημα, στην αυτοεκτίμηση του ατόμου όσο και στο γεγονός ότι καθίστανται άχρηστες οι δεξιότητές του. Η εργασία σε θέσεις που δεν προσφέρουν επαρκές εισόδημα. Το χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο και ο αναλφαβητισμός. Το να μεγαλώνει κάποιος σε δύσκολες οικογενειακές συνθήκες. Η αναπηρία και η κακή υγεία. Η διαβίωση σε υποβαθμισμένες γειτονιές με ό,τι αυτό συνεπάγεται στις ευκαιρίες που έχει κάποιος στην διάθεσή του. Το να είναι κανείς άστεγος, μετανάστης ή θύμα διακρίσεων.

Όπως επισημαίνει η ίδια έκθεση σκοπός των δημόσιων πολιτικών είναι να διασφαλίσουν ότι «οι κύριοι μηχανισμοί που διανέμουν ευκαιρίες και πόρους –η αγορά εργασίας, το φορολογικό σύστημα, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας, η εκπαίδευση, η στέγαση, η υγεία και άλλες υπηρεσίες– [θα] καταστούν επαρκώς καθολικοί για να αντιμετωπίσουν

τις ανάγκες αυτών των ατόμων... και να τους καταστήσουν ικανούς ώστε να έχουν πρόσβαση στα θεμελιώδη δικαιώματά τους» (European Commission, 2002:11).

Συνεπώς οι δράσεις θα πρέπει να αρθρώνονται πάνω στους εξής άξονες παρεμβάσεων:

1. Διαμόρφωση της αγοράς εργασίας που θα προωθεί την ένταξη ως δικαίωμα και ευκαιρία για όλους.
2. Διασφάλιση επαρκούς εισοδήματος και πόρων για μια ζωή με αξιοπρέπεια.
3. Προώθηση δράσεων που αυξάνουν το εκπαιδευτικό επίπεδο των ατόμων.
4. Προώθηση δράσεων για την διατήρηση της οικογενειακής αλληλεγγύης και της προστασίας των παιδιών.
5. Ενίσχυση της καλής ενδιαίτησης για όλους.
6. Διασφάλιση της πρόσβασης σε ποιοτικές υπηρεσίες (υγεία, μεταφορές, κοινωνικές, φροντίδας, πολιτιστικές, αναψυχής, νομικές).
7. Βελτίωση της παροχής των υπηρεσιών με παράλληλη αποκέντρωση των φορέων παροχής.
8. Πρόβλεψη δράσεων για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική αναζωογόνηση των υποβαθμισμένων περιοχών.

Ασφαλώς είναι εντυπωσιακή τόσο η ολοκληρωμένη ανάλυση του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού όσο και το εύρος των προτάσεων για την αντιμετώπισή του. Η συζήτηση για τις δράσεις κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού «έπαψε να αποτελεί μια αποκλειστικά εθνική μέριμνα το 2001 όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας υιοθέτησε την πρόταση για την ενίσχυση της διαδικασίας συντονισμού που θα βασίζεται σε κοινούς στόχους, Εθνικά Σχέδια Δράσης και κοινά αποδεκτούς δείκτες» (European Commission, 2002:3). Μολονότι πολλοί συγγραφείς αντιμετωπίζουν με δυσπιστία τις δυνατότητες αυτής της πολιτικής, προβάλλοντας την άποψη ότι η νομιμοποίηση αυτών των πολιτικών δεν έγκειτο τόσο στην ανάδυση των νέων κοινωνικών κινδύνων όσο στην επιθυμία να περιοριστεί το «κοινωνικό ντάμπινγκ» και στην προάσπιση των εθνικών συστημάτων από τις πιέσεις προσαρμογής και της προστασίας των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων (Taylor-Goody, 2004: 184), η πραγματικότητα έχει δείξει ότι οι πολιτικές που αναπτύσσονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο ξεφεύγουν κατά πολύ από αυτή τη στενή οπτική. Άλλωστε οι θεωρίες του κοινωνικού ντάμπινγκ δεν έχουν αποδειχθεί ορθές, αφού ακόμα και σήμερα το μεγαλύτερο ποσοστό

των άμεσων ξένων επενδύσεων κατευθύνεται σε χώρες με υψηλά επίπεδα κοινωνικής προστασίας (UNCTAD, 2005:XIX-XXIII)

6.5 Οι προτάσεις και τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού

Όπως αναφέρθηκε διεξοδικά στο κεφάλαιο για την Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική, αυτή, ιδιαίτερα μετά την υιοθέτηση της αρχής της επικουρικότητας, η οποία επισημοποιήθηκε από την Συνθήκη του Μάαστριχτ, παραμένει σε μεγάλο μέρος ζήτημα εθνικού σχεδιασμού και υλοποίησης εθνικών πολιτικών. Σε μεγάλο βαθμό λοιπόν, η αποτελεσματικότητα των δράσεων της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού εξαρτάται από τον τύπο του κοινωνικού κράτους που έχει υιοθετηθεί ιστορικά από το κάθε κράτος μέλος. Μάλιστα ενδεικτικός είναι ο πίνακας που παρουσιάζει την αποτελεσματικότητα των κοινωνικών μεταβιβάσεων στην καταπολέμηση της φτώχειας σε επιλεγμένες ευρωπαϊκές χώρες

Πίνακας 8: Ποσοστό φτώχειας στην ΕΕ πριν και μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (2004)

	ΠΡΙΝ	ΜΕΤΑ
ΕΕ 25	26	16
ΕΕ 15	26	17
Γερμανία	24	16
Ελλάδα	23	20
Γαλλία	26	14
Ηνωμένο Βασίλειο	29 (2003)	18 (2003)
Δανία	31	11
Σουηδία	30	11
Φιλανδία	29	11
Ισπανία	25	20

Πηγή: Eurostat, (οι συντάξεις δεν υπολογίζονται ως κοινωνικές μεταβιβάσεις)

Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά έναν ιδιαίτερο διεθνή οργανισμό και από αυτή την άποψη η παρουσίαση των πολιτικών της διαφέρει ως έναν βαθμό από την παρουσίαση των πολιτικών των άλλων δύο οργανισμών που εξετάζονται στη συγκεκριμένη μελέτη. Αυτό, διότι η ΕΕ διαθέτει πολλαπλότητα δράσεων αναφορικά με το εξεταζόμενο ζήτημα. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι η ΕΕ διαθέτει τόσο μέσα χρηματοδότησης (π.χ. τα κοινοτικά ταμεία), κανονιστικά μέτρα (όπως οι οδηγίες και οι συστάσεις), αλλά και άλλα μέσα πολιτικής, όπως η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού που σε τέτοια έκταση

εφαρμόζεται μόνο σε κοινοτικό επίπεδο. Για να καταστούν ωστόσο πιο εύκολες οι συγκρίσεις με τους υπολοίπους οργανισμούς θα γίνει προσπάθεια να καταγραφούν οι πολιτικές της ΕΕ σε παρόμοιες κατηγορίες ανάλυσης όπως των προηγηθέντων οργανισμών και παράλληλα θα εκτεθούν οι ιδιαίτερες ευρωπαϊκές προσεγγίσεις.

Ένα σημαντικό ωστόσο στοιχείο που πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψη σε όλες τις παρακάτω αναλύσεις είναι η ιδιαίτερη φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως οργανισμού. Αυτό από την άποψη ότι ο συνδυασμός εθνικού και πανευρωπαϊκού επιπέδου πολλές φορές συσκοτίζει το ποια πλευρά διαθέτει τη μεγαλύτερη εξουσία στη διαμόρφωση συγκεκριμένων ζητημάτων και πώς αυτό διαμορφώνει σε τελική ανάλυση την αποτελεσματικότητα των προτεινόμενων πολιτικών. Γιατί ενώ υπάρχουν οι γενικοί στόχοι σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η επιμέρους υλοποίηση αυτών των στόχων, καθώς και οι προτεραιότητες που τίθενται σε εθνικό επίπεδο αποτελούν αποκλειστικό πεδίο ευθύνης των κρατών μελών.

Επιπλέον, όπως διαφαίνεται άλλωστε και από τα κοινοτικά κείμενα, ως μέτρα, πολλές φορές, θεωρούνται δράσεις όπως η υλοποίηση των εθνικών σχεδίων δράσης ή οι συμφωνίες σε κοινούς στόχους. Αυτό δείχνει βέβαια το πώς λειτουργεί η ΕΕ αναφορικά με τα ζητήματα που χρήζουν επίλυσης. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο τίθενται οι στόχοι. Με τη σειρά τους αυτοί εξειδικεύονται στο εθνικό επίπεδο, στο οποίο έρχονται επικουρικά σε ορισμένες περιπτώσεις να προστεθούν οι χρηματοδοτήσεις δράσεων από τα διαρθρωτικά ταμεία. Από τη μεριά της η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συνοψίζει τους άξονες δράσεις της ΕΕ σε τρεις: στην ανοικτή μέθοδο συντονισμού, σε βασισμένες σε προγράμματα δράσεις και σε νομοθεσία. (CEC,2003:9).

6.5.1 Η απασχόληση

Όπως αναφέρθηκε στην ανάλυση της αντίληψης της ΕΕ για τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, η απασχόληση, δηλαδή η ένταξη του αποκλεισμένου ατόμου στην αγορά εργασίας θεωρείται ως η καλύτερη πολιτική κατά του κοινωνικού αποκλεισμού. «Η δημιουργία θέσεων εργασίας έχει ζωτική σημασία για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού». (ΕΕΚ, 2000:11). Ωστόσο δεν είναι απλώς οι γενικές πολιτικές για την απασχόληση που άπτονται της κοινωνικής ένταξης. Είναι οι ιδιαίτερες κατευθυντήριες γραμμές για την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας, της ανεργίας των νέων. Άλλοι τομείς που σχετίζονται με την αγορά εργασίας και

συνεισφέρουν στην όξυνση του φαινομένου της φτώχειας είναι η ανεργία των νέων, η «έλλειψη ίσων ευκαιριών για τις γυναίκες και τα άτομα με αναπηρία στην αγορά εργασίας» (όπ.παρ).

Ένα στοιχείο που τονίζεται σε πληθώρα κειμένων και προτάσεων της ΕΕ είναι μια έννοια που ομοιάζει με την έννοια της αξιοπρεπούς εργασίας, την οποία προωθεί η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας. Στην ευρωπαϊκή ορολογία αυτή έχει μεταφερθεί ως «ποιότητα στην εργασία». Η ποιότητα στην εργασία περιλαμβάνει καλύτερες θέσεις εργασίας και πιο ισορροπημένους συνδυασμούς της εργασίας με την προσωπική ζωή. Έχει να κάνει με μια σειρά γενικότερων ζητημάτων όπως οι καλύτερες πολιτικές απασχόλησης, η καλύτερη οργάνωση της εργασίας έτσι ώστε να προσαρμόζεται στις ανάγκες τόσο των ατόμων όσο και των επιχειρήσεων (CEC,2000:13). Αναφέρεται επίσης στη δυνατότητα της πρόσβασης όλων ή στη βελτίωση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας. Ένα άλλο χαρακτηριστικό της ποιότητας στην εργασία είναι ότι αυτή θα πρέπει να διασφαλίζει μια «δίκαιη αμοιβή», έτσι ώστε να εξασφαλίζει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης για τον εργαζόμενο. Επιπλέον, η στρατηγική της ποιότητας της εργασίας συνεπάγεται μια ανοδική εξέλιξη στη σταδιοδρομία των ατόμων, δηλαδή το γεγονός ότι από τη μία είναι αποδεκτό κάποιος να καταλαμβάνει μια μη ειδικευμένη και χαμηλής παραγωγικότητας θέση εργασίας, αλλά αυτή θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως το βήμα εκείνο που μέσα από την κατάρτιση και τις επενδύσεις σε ανθρώπινους πόρους θα τον οδηγήσουν σε πιο παραγωγικές θέσεις εργασίας. (ΕΕΚ,2003:2-6)

Πιο συγκεκριμένα, μέσω της ενίσχυση των κατευθυντηρίων γραμμών για την απασχόληση, προτείνεται η προώθηση περισσότερων και καλύτερων ευκαιριών απασχόλησης για τις ευπαθείς ομάδες, συμπεριλαμβανομένων των ατόμων με αναπηρίες, των εθνοτικών ομάδων και των νέων μεταναστών.

Ιδιαίτερη επίσης έμφαση δίδεται στην προώθηση των τοπικών σχεδίων απασχόλησης με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση. (Επιτροπή, 2001β:8). Αυτά τα σχέδια προωθούνται σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο. Σκοπός τους είναι να ενσωματωθεί η διάσταση της απασχόλησης σε όλες τις τοπικές δράσεις και να γίνει εκμετάλλευση όλων των δυνατοτήτων για την ανάπτυξη της απασχόλησης. Μεγάλης σημασίας είναι η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων σε αυτά τα σχέδια, καθώς και ο κοινωνικός διάλογος τόσο ως προς το σχεδιασμό τους όσο και ως προς την υλοποίησή τους. Μέσα από τα τοπικά σύμφωνα απασχόλησης προωθείται η ανάπτυξη νέων μορφών

επιχειρηματικής δραστηριότητας, αλλά και δραστηριότητες που σχετίζονται με τον τομέα της κοινωνικής οικονομίας.

Η Στρατηγική της ΕΕ για την απασχόληση βασίζεται σύμφωνα με τις τελευταίες κατευθυντήριες γραμμές της αναθεωρημένης Στρατηγικής της Λισσαβώνας για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση στην εξής αντίληψη (European Commission, 2005):

α) Προώθηση μέτρων ενίσχυσης της απασχόλησης με τελικό στόχο την πλήρη απασχόληση και, παράλληλα, την αύξηση του ποσοστού συμμετοχής.

β) Βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας της εργασίας. Αυτό περιλαμβάνει αρκετές πτυχές όπως η βελτίωση της ελκυστικότητας της εργασίας, η ποιότητα στην εργασία και η βελτίωση της παραγωγικότητας. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η μέριμνα για τον περιορισμό του αριθμού των εργαζόμενων φτωχών. Εδώ είναι σαφές ότι η Κοινότητα έχει επίγνωση του γεγονότος ότι πολλές από τις νέες θέσεις εργασίας που δημιουργούνται δεν εξασφαλίζουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Συνεπώς, η προσπάθεια για δημιουργία θέσεων εργασίας με υψηλή παραγωγικότητα και συνεπώς και υψηλές αμοιβές είναι εκ των ουκ άνευ για τη στρατηγική της ΕΕ.

γ) Η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού συμπεριλαμβάνεται στην ενότητα της ενίσχυσης της κοινωνικής και της περιφερειακής συνοχής. Εδώ γίνεται λόγος για δράσεις ενίσχυσης της κοινωνικής ένταξης, για αποτροπή του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας, για προώθηση στην αγορά εργασίας των ατόμων που μειονεκτούν αναφορικά με τις δεξιότητες που διαθέτουν.

Παράλληλα γίνεται αναφορά στην καταπολέμηση των διακρίσεων στην αγορά εργασίας, στην πρόσβαση στη δια βίου μάθηση για τις ευπαθείς ομάδες, στην ενσωμάτωση των ατόμων με αναπηρίες, των μεταναστών και των μειονοτήτων. Αναφορές γίνονται επίσης στην προώθηση της ισότητας των δύο φύλων, καθώς και στην καταπολέμηση της ανεργίας των νέων.

6.5.2 Η εκπαίδευση και η επαγγελματική κατάρτιση

Η εκπαίδευση και η κατάρτιση παίζουν κεντρικό ρόλο στην πολιτική της ΕΕ τόσο στον τομέα της απασχόλησης όσο και ως μέσο για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης. Εδώ η έμφαση δίδεται στην απόκτηση βασικών δεξιοτήτων. Όπως δηλώνεται

κατηγορηματικά η εκπαίδευση και η συνεχής κατάρτιση καθορίζουν τις ευκαιρίες που έχουν τα άτομα στην αγορά εργασίας και την κοινωνική τους ένταξη. Αποτελεί μια προτεραιότητα τόσο για τους ανενεργούς πολίτες όσο και για τους ενεργούς. Η πρόκληση είναι διπλή. Από τη μια να βελτιωθεί το εκπαιδευτικό σύστημα έτσι ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και από την άλλη να βοηθούνται τα άτομα να βελτιώνουν τις δεξιότητες τους σε όλη τη διάρκεια του βίου τους. Οι συνεχείς επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο αυξάνουν την παραγωγικότητα, αυξάνουν το ποσοστό συμμετοχής και είναι άμεση πηγή καινοτομίας και μακροπρόθεσμης ανταγωνιστικότητας.

Όπως τονίζει το Συμβούλιο: «η καλύτερη ποιότητα στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, καθώς και η καλύτερη πρόσβαση και η υψηλότερη συμμετοχή όχι απλώς καθιστούν ικανό έναν αυξανόμενο αριθμό ατόμων να επιτύχουν την προσωπική τους ανάπτυξη αλλά επίσης συνεισφέρουν στη βιώσιμη οικονομική μεγέθυνση, την κοινωνική συνοχή και τις καλύτερες θέσεις απασχόλησης» (Council, 2005). Ακόμα η εκπαίδευση και η κατάρτιση συνεισφέρουν στην κατανόηση και την ανοχή, ενώ αποτελούν προϋπόθεση για ένα ισότιμο ξεκίνημα στη ζωή.

Όπως αναφέρει μία μελέτη του CEDEFOP, ένας κεντρικός στόχος συνίσταται στον περιορισμό του αριθμού των ατόμων με λίγες δεξιότητες. Η καταπολέμηση της σχολικής διαρροής επίσης θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο και στην καταπολέμηση της φτώχειας (CEDEFOP, 2004:6-7), καθ' όσον όπως έχει αποδειχθεί από μελέτες σε ευρωπαϊκό επίπεδο η εκπαίδευση αποτελεί αποφασιστική δράση για το σπάσιμο του κύκλου της διαγενεακής φτώχειας, δηλαδή την αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου ότι παιδιά που ζουν σε φτωχές οικογένειες τείνουν και αυτά στον ενήλικο τους βίο να είναι φτωχά.

Στην Έκθεση του Συμβουλίου Παιδείας προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (Συμβούλιο, 2001α) γίνεται άμεση σύνδεση της εκπαίδευσης και της κατάρτισης με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Επιπλέον επισημαίνεται ότι η εκπαίδευση και η κατάρτιση αποτελούν μέσα για τη δίκαιη πρόσβαση των πολιτών στην ευημερία, τη δημοκρατική λήψη αποφάσεων, την ατομική, καθώς και την κοινωνική και την πολιτιστική ανάπτυξη. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση προσδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα στο ρόλο της εκπαίδευσης και της κατάρτισης όχι μόνον για την

κοινωνική ένταξη των ατόμων στην αγορά εργασίας, αλλά και για την αρμονική τους συμμετοχή στην κοινωνία της γνώσης.

Η βελτίωση των δεξιοτήτων σε όλη τη διάρκεια του βίου –μέσω της δια βίου μάθησης– καθίσταται βασικότατο στοιχείο των δράσεων για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και την προώθηση των ίσων ευκαιριών. Τα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης θα πρέπει να σκοπεύουν στη συμβολή στη δημιουργία μιας κοινωνίας χωρίς αποκλεισμούς, εξασφαλίζοντας ότι υπάρχουν και λειτουργούν δομές και μηχανισμοί που αίρουν τις διακρίσεις σε όλα τα επίπεδα. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στις ευάλωτες ομάδες, όπως τα άτομα με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες.

Η έλλειψη βασικών δεξιοτήτων και ικανοτήτων είναι ένα μεγάλο εμπόδιο στην ενσωμάτωση στην κοινωνία και αυτό ισχύει ακόμα περισσότερο σε μια κοινωνία και οικονομία που βασίζεται όλο και περισσότερο στη γνώση. Υπάρχει έτσι ο κίνδυνος διαχωρισμών στην κοινωνία ανάμεσα σε αυτούς που έχουν πρόσβαση στη δια βίου μάθηση, εξασφαλίζοντας έτσι μεγαλύτερα ποσοστά πιθανοτήτων για ισότιμη συμμετοχή στην απασχόληση και μεγαλύτερα επίπεδα ευελιξίας και προσαρμοστικότητας, καθώς και προσωπικής ανάπτυξης. Έτσι βρίσκονται σε πλεονεκτική θέση για να εξασκήσουν την ενεργό ιδιότητα του πολίτη και, διασφαλίζουν πολύ περισσότερες ευκαιρίες σε σχέση με αυτούς που παραμένουν αποκλεισμένοι (European Commission,2004:30).

Αξίζει να σημειωθεί ότι η κατάρτιση (αλλά και ο ρόλος της εκπαίδευσης) δεν συσχετίζεται μόνο με τη βελτίωση των δεξιοτήτων έτσι ώστε να βελτιώνονται οι ευκαιρίες του ατόμου στην αγορά εργασίας. Σε μια ένδειξη της πιο κοινωνικής στάσης της ΕΕ και της υπόρρητης υιοθέτησης της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη, ο ρόλος της κατάρτισης αναφέρεται ότι συνεισφέρει σε μια «ζωή με νόημα και αξιοπρέπεια έξω από την αγορά εργασίας» (όπ.παρ.,36). Οι δράσεις κατάρτισης προσανατολίζονται στη βελτίωση της θέσης αυτών που υποφέρουν από λειτουργικό αναλφαβητισμό, ενώ η δια βίου μάθηση αποτελεί σοβαρό εργαλείο για όλες τις περιθωριοποιημένες ομάδες, καθώς και για τους εργαζόμενους μεγάλης ηλικίας.

6.5.3 Οι συστάσεις για τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα

Μια από τις μεθόδους καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού αναφέρεται στην ποιότητα της κοινωνικής πολιτικής και στο ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Σε ευρωπαϊκό

επίπεδο, στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και ως αποτέλεσμα της έντονης συζήτησης και των έντονων προβλημάτων κοινωνικού αποκλεισμού, υιοθετούνται δύο συστάσεις από το Συμβούλιο. Η πρώτη αναφέρεται στον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, μια συζήτηση που ξεκινά ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 με ανακοινώσεις της Επιτροπής. Η δεύτερη, που αποτελεί κατά κάποιο τρόπο μια πιο ειδική περίπτωση της πρώτης αναφέρεται στο ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι και οι δύο συστάσεις αρχικά είχαν σχεδιαστεί να κατατεθούν ως οδηγίες. Το γεγονός ότι στην πορεία μετατράπηκαν σε συστάσεις καταδεικνύει εύγλωττα τον δισταγμό των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων στο να υιοθετήσουν μια δυναμική κοινωνική πολιτική σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Όπως αναφέρθηκε και οι δύο συστάσεις πηγάζουν από την απόφαση του Συμβουλίου του 1989. Η πρώτη *Σύσταση 92/441/EEC για τα «κοινά κριτήρια αναφορικά με τους επαρκείς πόρους και την επαρκή κοινωνική πρόνοια στα συστήματα κοινωνικής προστασίας»* ήταν ιδιαίτερα σημαντική και αυτό για τους εξής λόγους:

Πρώτον αναγνώριζε ότι οι διαδικασίες κοινωνικού αποκλεισμού και οι κίνδυνοι φτώχειας ήταν πιο διαδεδομένοι και πιο ποικίλοι τα τελευταία δέκα χρόνια. Στο κείμενο τονιζόταν η πολυδιάστατη φύση του κοινωνικού αποκλεισμού ενώ γινόταν σαφής αναφορά στο γεγονός ότι τα άτομα που δεν είχαν επάρκεια πόρων ήταν επίσης ανίκανα να συμμετέχουν ισότιμα στην οικονομική και κοινωνική ζωή της κοινωνίας τους. Επιπλέον, και αυτό είναι σημαντικό, η Επιτροπή αναγνώριζε το γεγονός ότι η οικονομική ανάπτυξη από μόνη της δεν ήταν επαρκής για να επιτευχθεί ο στόχος της κοινωνικής ενσωμάτωσης και ότι υπήρχε η ανάγκη εξειδικευμένων πολιτικών γι' αυτό. Έκανε σαφή αναφορά στην ανάγκη τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν μέσα στα πλαίσια των συστημάτων κοινωνικής προστασίας το βασικό δικαίωμα σε επαρκείς πόρους οι οποίοι να του επιτρέπουν να ζει με έναν τρόπο «συμβατό με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια». Με άλλα λόγια η Σύσταση 92/441/EEC εισήγαγε για πρώτη φορά το ζήτημα του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος ή κάποιων άλλων ισοδύναμων παροχών. Η πολιτική σημασία της σύστασης είναι επίσης αξιοσημείωτη. Όπως τονίζει ο Αμίτσης «η σύσταση εντάσσεται σε μια ευρύτερη στρατηγική διεύρυνσης της κοινωνικής διάστασης της εσωτερικής αγοράς που δεν αφορά μόνον τους εργαζόμενους αλλά κυρίως τα άτομα εκείνα που αποκλείονται από την αγορά εργασίας ή αποχωρούν από τη παραγωγική διαδικασία» (Αμίτσης, 2001:414).

Στην Σύσταση 92/441/EEC γινόταν επίσης λόγος για ανάλογη προσαρμογή των συστημάτων κοινωνικής προστασίας έτσι ώστε να ανταποκριθούν στο στόχο της εξασφάλισης του θεμελιώδους δικαιώματος σε επαρκείς και ποιοτικούς πόρους.

Η σύσταση προχωρούσε μάλιστα στη σκιαγράφηση του τρόπου με τον οποίο έπρεπε να υιοθετηθεί ο στόχος των «ελάχιστων επαρκών πόρων». Κατ' αρχάς το ποσό αυτό έπρεπε να καλύπτει τις βασικές ανάγκες ανάλογα με το επίπεδο διαβίωσης της κάθε χώρας κι έπρεπε επίσης να αναθεωρείται ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Επισημαίνεται ωστόσο ότι δεν θα πρέπει να λειτουργεί ως αντικίνητρο προς την ανεύρεση εργασίας. Το μέτρο θα πρέπει να συμπληρώνεται με παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών. Επηρεασμένη προφανώς από την γαλλική εμπειρία η σύσταση δήλωνε ότι η αρωγή θα πρέπει να συνδέεται με δράσεις κατάρτισης (Council, 1992, Σακελλαρόπουλος, 2001:213-220).

Η δεύτερη σύσταση αναφέρεται στη «σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας» (Συμβούλιο, 1992α, Σακελλαρόπουλος, 2001:185-189). Η σύσταση υπερβαίνει κατά πολύ τη συζήτηση αλλά και τις αποφάσεις που ελήφθησαν σε επίπεδο συνθηκών την αντίστοιχη περίοδο σε επίπεδο ΕΕ, αφού, ουσιαστικά, σκιαγραφεί δράσεις που αναφέρονται σε πλήρη κοινωνικά δικαιώματα. Μάλιστα, η σύσταση προχωρά πέρα από το δικαίωμα των εργαζομένων «σε κατάλληλα επίπεδα κοινωνικής προστασίας» και προχωρά όχι μόνο στην παροχή δικαιωμάτων σε άτομα που δεν συμμετέχουν στην αγορά εργασίας αλλά και σε υπηκόους τρίτων χωρών.

Η σημασία της λοιπόν είναι πολλαπλών επιπέδων αφού σκιαγραφεί σε μεγάλο βαθμό ένα πλήρες εύρος δράσεων για όλες τις ομάδες που πλήττονται από τον κοινωνικό αποκλεισμό. Προς επίρρωση μάλιστα της θέσης των ομάδων αυτών συστήνεται η κινητοποίηση του συνόλου των δράσεων που καλύπτει η κοινωνική προστασία. Δεν είναι μάλιστα τυχαίο ότι στην ανάλυση των κοινωνικών κατηγοριών που θα πρέπει να τυγχάνουν προστασίας από το σύστημα κοινωνικής προστασίας, η σύσταση λίγο πολύ εντάσσει όλες τις πληθυσμιακές κατηγορίες που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Έτσι έχουμε αναφορές στους νέους, τους άνεργους, τους ηλικιωμένους, τις οικογένειες, τα άτομα με αναπηρίες, τους απολυμένους και τις μητέρες.

Ακόμα και σε γενικό επίπεδο η σύσταση είναι ιδιαίτερα προσανατολισμένη σε ένα Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο αφού διακηρύσσει ότι η κοινωνική προστασία αποτελεί «όργανο αλληλεγγύης».

Όπως αναφέρθηκε η σύσταση αναφέρεται τόσο σε δικαιώματα κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου (κάθε εργαζόμενος έχει δικαίωμα επαρκούς κοινωνικής προστασίας) όσο και σε δικαιώματα ατόμων που έχουν συνταξιοδοτηθεί ή που δεν μπορούν να εργασθούν. Για όλους αυτούς προβλέπεται ότι τα συστήματα κοινωνικής προστασίας θα πρέπει να διασφαλίζουν:

- α) αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης,
- β) πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες υγείας,
- γ) την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η σύσταση αναφέρεται σε όλες τις διαστάσεις των δράσεων κοινωνικής προστασίας. Έτσι αναφορικά με την ασθένεια ζητείται όχι μόνον η παροχή κατάλληλων υπηρεσιών για όλους, αλλά γίνεται λόγος για παροχή ποιοτικών υπηρεσιών καθώς και για καταβολή επιδομάτων σε εργαζόμενους σε περίπτωση που διακόπτουν λόγω ασθένειας την εργασία τους.

Επίσης γίνεται αναφορά σε επιδόματα μητρότητας αλλά και σε μέτρα για τους άνεργους. Για τους τελευταίους συστήνεται τόσο η παροχή επιδομάτων όσο και η παροχή υπηρεσιών όπως η κατάρτιση και, γενικότερα, δράσεις που διευκολύνουν την επιστροφή τους στην αγορά εργασίας.

Για τα άτομα με αναπηρία ή για τους εργαζόμενους που κατέστησαν ανάπηροι προβλέπονται δράσεις διατήρησης του βιοτικού τους επιπέδου. Το ίδιο προτείνεται και για τους ηλικιωμένους, με ιδιαίτερη έμφαση και στις δύο ομάδες, σε δράσεις που καταπολεμούν τον κοινωνικό αποκλεισμό, αφού και οι δύο αυτές ομάδες είναι ιδιαίτερα ευάλωτες.

Τέλος προβλέπονται ιδιαίτερες δράσεις για την οικογένεια και παροχές τόσο για την ανατροφή των τέκνων όσο και για την αρωγή προς τις φτωχότερες οικογένειες. Σημαντικό στοιχείο στην υποστήριξη προς την οικογένεια αποτελούν οι δράσεις που στοχεύουν στην εναρμόνιση του εργασιακού με τον οικογενειακό βίο.

6.5.4 Τα προγράμματα δράσης

Ασφαλώς δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι οι πρώτες πρωτοβουλίες για τη φτώχεια σε ευρωπαϊκό επίπεδο παρατηρούνται στη δεκαετία του 1970, δεκαετία της πρώτης οικονομικής κρίσης. Επίσης δεν προέρχονται από το Συμβούλιο, αλλά από την

Επιτροπή, η οποία για μια ακόμα φορά, ως η έκφραση της συνείδησης της ΕΕ φαίνεται να διαθέτει μια πιο κοινωνική αντίληψη.

Το Πρώτο Πρόγραμμα κατά της Φτώχειας υπήρξε τμήμα του Προγράμματος Κοινωνικής Δράσης. Το τελευταίο περιελάμβανε μια σειρά από συνήθη μέτρα –για την τότε κοινωνική αντίληψη της ΕΕ– όπως κατάρτιση και κινητικότητα των εργαζομένων. Ωστόσο, μέσα από το συγκεκριμένο πρόγραμμα προκρίθηκε μια σειρά από μέτρα που στόχο είχαν να ανιχνεύσουν την κατάσταση της φτώχειας στην Κοινότητα. Όπως σημειώνει η ίδια η Επιτροπή «Προφανώς [αυτά τα μέτρα] δεν μπορούν να θεωρηθούν από μόνα τους ως πολιτική, αλλά μάλλον ως μια περιορισμένη συνεισφορά με συμβολική αξία» (Commission, 1992:17).

Το Πρώτο Πρόγραμμα κατά της Φτώχειας υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο της 17ης Ιουλίου 1975 και είχε διετή διάρκεια. Μελλοντικές αποφάσεις ωστόσο παρέτειναν το Πρώτο Πρόγραμμα κατά της Φτώχειας έως και το 1980. Βασικά αποτελούσε ένα πιλοτικό πρόγραμμα που στόχευε αφενός στη μελέτη της φύσης και τις εκφάνσεις των φαινομένων της φτώχειας και αφετέρου σε μια σειρά από έρευνες για την αποτελεσματικότητα των μέτρων που λαμβάνονταν σε εθνικό επίπεδο κατά της φτώχειας.

Αξίζει να σημειωθεί το γεγονός ότι για να εκδοθεί η απόφαση για την υλοποίηση του προγράμματος από το Συμβούλιο έπρεπε να συμφωνήσουν όλα τα τότε εννιά κράτη μέλη, αφού πολιτικές κατά της φτώχειας δεν προβλέπονταν από τις συνθήκες.

Το Δεύτερο Πρόγραμμα κατά της Φτώχειας προωθήθηκε το 1984 υπό την Γαλλική προεδρία. Η απόφαση του Συμβουλίου των Υπουργών που εγκαινίασε το πρόγραμμα τόνισε τον κεντρικό ρόλο των εθνικών οικονομικών και των κοινωνικών πολιτικών στην καταπολέμηση αυτών των φαινομένων. Το Πρόγραμμα κάλυπτε την περίοδο 1985-1988. Συμπεριελάμβανε μια σειρά από δράσεις που ως στόχο τους είχαν να «καλύψουν ζητήματα όπως οι μονογονεϊκές οικογένειες, οι άστεγοι, οι μετανάστες, οι ηλικιωμένοι, οι νέοι, η αστική φτώχεια» (Geyer,2000:159). Η έμφαση δόθηκε και πάλι σε μικρής κλίμακας δράσεις. Το πρόγραμμα συνέχισε την ίδια τακτική με το προηγούμενο με κύριο στόχο τη μεταφορά τεχνογνωσίας και πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών.

Παρόμοιας υφής υπήρξε και το Τρίτο Πρόγραμμα για την Φτώχεια. Αυτό κάλυψε την περίοδο 1989-1994. Ο αντικειμενικός στόχος του προγράμματος ήταν «να καταπολεμήσει αποτελεσματικά τη φτώχεια και να φέρει εις πέρας θετικά μέτρα για να

βοηθήσει τους μη προνομιούχους και να προσδιορίσει τα καλύτερα μέσα για την καταπολέμηση των αιτιών της φτώχειας και να [τους] ανακουφίσει από τις επιδράσεις της» (Συμβούλιο, 1989β). Μολονότι το Τρίτο Πρόγραμμα είχε έναν ιδιαίτερα αυξημένο προϋπολογισμό σε σχέση με το προηγούμενο, οι βασικοί του στόχοι παρέμεναν, η ανάπτυξη καινοτόμων προγραμμάτων για την καταπολέμηση των φαινομένων της φτώχειας, η ενίσχυση της συμμετοχής των εμπλεκομένων στα ζητήματα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, η συνέχιση της μελέτης των χαρακτηριστικών των κοινωνικά αποκλεισμένων και η προώθηση της ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ των κρατών μελών (Φερόνας, 2004:137). Σημαντική πτυχή του Τρίτου Προγράμματος ήταν ότι κατά τη διάρκεια του εγκαταλείφθηκε η έννοια της φτώχειας από την Κοινότητα και υιοθετήθηκε η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού. Επίσης μεσούντος του προγράμματος δημιουργήθηκε το Παρατηρητήριο για τις Πολιτικές Καταπολέμησης του Κοινωνικού Αποκλεισμού.

Είναι γνωστό ότι το Τέταρτο Πρόγραμμα για την φτώχεια δεν έλαβε ποτέ χώρα λόγω της αντίθεσης συγκεκριμένων κρατών μελών. Στο δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1990 η έμφαση δόθηκε στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση. Όπως καταδείχτηκε, με την έναρξη της Στρατηγικής της Λισσαβώνας κατά το 2000, δόθηκε μια νέα ώθηση στις Ευρωπαϊκές πολιτικές για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Στα πλαίσια αυτής της πολιτικής υιοθετήθηκε με απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ένα κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, 2001).

Το πρόγραμμα κάλυπτε την περίοδο από 1 Ιανουαρίου του 2002 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2006. Έχει προϋπολογισμό 75 εκατομμύρια ευρώ. Στόχοι αυτού του προγράμματος ήταν η βελτίωση της κατανόησης του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας και ιδιαίτερα η ανάπτυξη δεικτών, η ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ των κρατών μελών και η ενίσχυση της ικανότητας των φορέων αντιμετωπίζουν αυτά τα φαινόμενα μέσα από τις καινοτόμες δράσεις και τον κοινωνικό διάλογο (Amitsis, 2004).

Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι επιλέξιμες δράσεις ήταν όσες είχαν να κάνουν, μεταξύ άλλων, με την ανάλυση των χαρακτηριστικών, των διαδικασιών, των αιτιών και των τάσεων του κοινωνικού αποκλεισμού, η πολιτική συνεργασία και η ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών και η προώθηση της συμμετοχής των διαφόρων

φορέων με παράλληλη στήριξη των δικτύων κατά της φτώχειας σε πανευρωπαϊκό επίπεδο.

Όπως γίνεται φανερό από τα παραπάνω, η ΕΕ φαίνεται ότι αναφορικά με τα ζητήματα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού προωθεί κυρίως σε πανευρωπαϊκό επίπεδο την ανταλλαγή εμπειριών, τη μελέτη και την προώθηση κάποιων καινοτόμων δράσεων και δεν προχωρά σε πιο ριζικές δράσεις.

6.5.5 Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

Οι κανονισμοί των διαρθρωτικών ταμείων καθώς και οι τρόποι διάθεσης των κονδυλίων τους αντανακλούν πιστά την φιλοσοφία που επικρατεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο στους διάφορους τομείς πολιτικής (Σακελλαρόπουλος, 2001:144). Ιδιαίτερος το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο έχει υπάρξει ο ανεμοδείκτης που καταδεικνύει από τη μία τις αλλαγές αντίληψης που κυριαρχούν στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και από την άλλη τη σοβαρότητα με την οποία η τελευταία αντιμετωπίζεται (εδώ υπάρχει αναφορά στα κονδύλια που διατίθενται για την υλοποίηση των ευρωπαϊκών κοινωνικών πολιτικών). Ασφαλώς οι διαφορές είναι μεγάλες. Αρχικά 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 (Σακελλαρόπουλος, ό.π.παρ.). Σήμερα, ή ορθότερα για την περίοδο 2000-2006 οι κατευθύνσεις των δαπανών που υποστηρίζει το ΕΚΤ αναφέρονται σε δράσεις για την πρόληψη και την καταπολέμηση της ανεργίας, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης στην αγορά εργασίας με στόχο την αύξηση του επιπέδου απασχόλησης. Άλλες δράσεις που στηρίζει το ΕΚΤ σχετίζονται με την ισότητα των δύο φύλων και την κοινωνική συνοχή²³.

Αξίζει να αναφερθεί επίσης η αλλαγή που θα λάβει χώρα με την καινούργια προγραμματική περίοδο. Το ΕΚΤ χρηματοδοτούσε παρεμβάσεις και ενέργειες που «αναλαμβάνονται με βάση την ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση και τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση»²⁴. Στο μέλλον το ΕΚΤ θα χρηματοδοτεί δράσεις που εντάσσονται στους στόχους της Στρατηγικής της Λισσαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Συγκεκριμένα θα υποστηρίζονται μέτρα για την πλήρη

²³ Βλέπε Ευropa, SCADPlus: ESF, <http://europa.eu.int/scadplus/printversion/el/1vb/160016.htm>

²⁴ Ό.π.παρ.

απασχόληση, την ποιότητα και την παραγωγικότητα της εργασίας, την κοινωνική συνοχή και την κοινωνική ένταξη²⁵. Η αλλαγή του προσανατολισμού από την αρχική κατεύθυνση των κονδυλίων είναι χαρακτηριστική της σημασίας της κοινωνικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Τα διαρθρωτικά ταμεία αποτελούν τον κυριότερο φορέα χρηματοδότησης των πολιτικών της ΕΕ. Ο συνολικός τους προϋπολογισμός αποτελεί μικρό μόνον τμήμα του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ (Geyer,2000:129). Έτσι, η επίδραση που έχουν στα κράτη μέλη εξαρτάται κατά πολύ από την οικονομική ευρωστία του κράτους μέλους. Σε άλλες χώρες όμως όπως παραδείγματος χάριν η Ελλάδα και η Πορτογαλία, τα ποσά από τις κοινοτικές εισροές έχουν διαδραματίσει σημαντικότατο ρόλο στη διαμόρφωση κοινωνικών πολιτικών. Το ΕΚΤ αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για τη μεγαλύτερη σύγκλιση των εθνικών και περιφερειακών πολιτικών με τις πολιτικές της ΕΕ (Επιτροπή,2001α:5). Άλλωστε μολονότι σε όλα τα κοινοτικά κείμενα εκθειάζεται ο ρόλος των διαρθρωτικών ταμείων, ιδιαίτερα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, αναφορικά με την υλοποίηση της κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ, όπως αναφέρεται σε μια πολύ πρόσφατη ανακοίνωση της Επιτροπής, ο ρόλος του ΕΚΤ θα είναι αυτός του «καταλύτη» και θα υποστηρίξει «την ανταλλαγή εμπειριών» (CEC, 2005:4).

Ειδικά το ΕΚΤ, το οποίο χρηματοδοτεί κατά κύριο λόγο τις δράσεις κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας, προσφέρει βοήθεια στις εξής κατευθύνσεις, που άπτονται απόλυτα με τις δράσεις κατά του κοινωνικού αποκλεισμού²⁶:

- 1) Ανάπτυξη ενεργητικών πολιτικών για την καταπολέμηση της ανεργίας, την αποτροπή της μακροχρόνιας ανεργίας και παροχή βοήθειας σε όσους εισέρχονται ή επανεισάγονται στην αγορά εργασίας.
- 2) Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και των ίσων ευκαιριών για όλους.
- 3) Ενίσχυση της εκπαίδευσης και της κατάρτισης ως στοιχείων μιας πολιτικής διά βίου μάθησης.
- 4) Προώθηση ενός υψηλών δεξιοτήτων και προσαρμοστικού εργατικού δυναμικού, ενίσχυση της εργασιακής οργάνωσης, υποστήριξη της επιχειρηματικότητας και της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης,

²⁵ Βλέπε europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/index_en.html

²⁶ Βλέπε http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/faqs_en.html

ενίσχυση του ανθρώπινου παράγοντα στην έρευνα, τις επιστήμες και την τεχνολογία.

5) Βελτίωση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας.

Είναι φανερό ότι όπως υποστηρίχτηκε και παραπάνω, στις δράσεις που χρηματοδοτεί το ΕΚΤ μπορεί να διαφανεί το σύνολο της κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ.

6.5.6 Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού για την κοινωνική ένταξη, τις συντάξεις και την υγεία

Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού υιοθετήθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση ως η μέθοδος εκείνη που θα συνεισφέρει στον συντονισμό των κρατών στα ζητήματα της κοινωνικής ένταξης κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου στην Λισσαβόνα το 2000. Αποτέλεσε ένα μέσο που έπρεπε να συνδυάσει πολλούς παράγοντες. Από τη μία την ανάγκη για μια παρέμβαση σε πανευρωπαϊκό επίπεδο στα ζητήματα του κοινωνικού αποκλεισμού, αφού αυτά μέχρι εκείνη τη στιγμή αντιμετωπιζόνταν έμμεσα μέσω της πολιτικής για την απασχόληση. Από την άλλη προσπαθεί να συνδυάσει την αρχή της επικουρικότητας και τους περιορισμούς που αυτή θέτει σε πολιτικές σε πανευρωπαϊκό επίπεδο και την ανάγκη του συντονισμού των πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ. Η μέθοδος αυτή έρχεται να προσφέρει την απάντηση στην αντίφαση μεταξύ ολοκληρωμένης προσέγγισης και της ποικιλομορφίας των προνοιακών καθεστώτων που ενυπάρχουν στα κράτη μέλη (Σακελλαρόπουλος, 2004:14).

Ένας από τους κύριους στόχους της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) είναι να παράσχει στους εμπλεκόμενους μια σαφή ατζέντα αναφορικά με τον προσανατολισμό των δράσεων για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Όπως τονίζει ο Βαντερμπρούκ (πρωθυπουργός του Βελγίου) η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού αποτελεί μια αμοιβαία «διαδικασία σχεδιασμού, εξέτασης, σύγκρισης, και προσαρμογής των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών, και όλα αυτά στη βάση κοινών στόχων» (Vandembroucke, 2002: viii). Τα κύρια θεσμικά στοιχεία που απαρτίζουν την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού είναι οι κοινές κατευθυντήριες γραμμές, τα εθνικά σχέδια δράσης, η εξέταση ομοτίμων, οι κοινές εκθέσεις αξιολόγησης, η αμοιβαία εκμάθηση, συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα για την επίτευξη των στόχων, οι κατάλληλοι δείκτες και οι συστάσεις (Ferrera, 2002). Ένας από τους στόχους της Ανοικτής Μεθόδου

Συντονισμού είναι να διαδώσει τις καλύτερες πρακτικές και να επιτύχει μεγαλύτερη σύγκλιση προς τους κύριους στόχους της ΕΕ και είναι σχεδιασμένη έτσι ώστε να βοηθήσει τα κράτη μέλη να αναπτύξουν σταδιακά τις δικές τους πολιτικές.

Για αρκετούς η ανοικτή μέθοδος συντονισμού αποτελεί συνέπεια της νέας αντίληψης που η ΕΕ έχει για την κοινωνική πολιτική, αυτό που αποκαλείται μια παραγωγική αντίληψη της κοινωνικής προστασίας. Αυτή η καινούργια οπτική έρχεται να αντιμετωπίσει τα σοβαρά προβλήματα διακυβέρνησης, αφού όπως είναι γνωστό όσο αυξανόταν ο αριθμός των κρατών μελών τόσο πιο πολύπλοκο γινόταν το αίτημα για «εναρμόνιση» των κοινωνικών τους συστημάτων (Trubek,2005).

Όπως και να έχει η ΕΕ υιοθέτησε τη μέθοδο αυτή σε τέσσερις τομείς κοινωνικής πολιτικής: τον τομέα της απασχόλησης, τον τομέα της κοινωνικής ένταξης, τον τομέα των συντάξεων και τον τομέα της υγείας. Εδώ θα γίνει αναφορά στους τρεις τελευταίους αφού η απασχόληση έχει αναφερθεί παραπάνω.

Στον τομέα της κοινωνικής ένταξης η ΑΜΣ υιοθετήθηκε από τα Συμβούλια της Νίκαιας και της Φειρά το 2000. Εκεί αποφασίστηκε να ληφθεί πρωτοβουλία για να καταστεί ο στόχος της εξάλειψης της φτώχειας ένα από τα κεντρικά στοιχεία του εκσυγχρονισμού του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Επιπλέον, τέθηκε ως στόχος η υιοθέτηση μέτρων για την αποφασιστική μείωση της φτώχειας μέχρι το 2010.

Κατ' αρχάς, είναι σημαντικό ότι αναγνωρίζεται το γεγονός ότι η κοινωνική συνοχή και η οικονομική μεγέθυνση είναι δύο διαδικασίες που θα πρέπει να ενισχύονται αμοιβαία. Η απασχόληση θεωρείται ως το κύριο μέσο για την έξοδο από τον κοινωνικό αποκλεισμό. Άλλα βασικά μέσα για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού είναι η δια βίου μάθηση και γενικότερα η καλλιέργεια των δεξιοτήτων των ατόμων. Παράλληλα, στον αγώνα κατά του κοινωνικού αποκλεισμού σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας και ιδιαίτερα τα συστήματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Οι συντάξεις και η πρόσβαση στην υγεία παίζουν επίσης σημαντικό ρόλο στον αγώνα κατά του κοινωνικού αποκλεισμού. Οι τέσσερις βασικοί στόχοι που υιοθετήθηκαν ήταν:

1. διευκόλυνση της συμμετοχής στην απασχόληση και πρόσβασης όλων στους πόρους, τα δικαιώματα, τα αγαθά και τις υπηρεσίες
2. αποτροπή του κινδύνου του κοινωνικού αποκλεισμού
3. αρωγή προς τους πιο ευάλωτους

4. κινητοποίηση όλων των σχετικών φορέων.

Παράλληλα σημειωνόταν η σημασία των οριζόντιων δράσεων για την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών σε όλα τα μέτρα για την επίτευξη των παραπάνω στόχων (European Commission, 2002:16).

Η παρουσίαση της πολιτικής της Ένωσης για την κοινωνική ένταξη έχει ήδη πραγματοποιηθεί στο υποκεφάλαιο 6.4. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι οι επτά προτεραιότητες πολιτικής παραμένουν και στην Κοινή Έκθεση που εστάλη για υιοθέτηση στο Εαρινό Συμβούλιο του 2006. Οι προτεραιότητες αυτές είναι α) η αύξηση του ποσοστού συμμετοχής στην αγορά εργασίας, β) ο εκσυγχρονισμός των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, γ) η αντιμετώπιση των μειονεξιών στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, δ) η εξάλειψη της παιδικής φτώχειας και η ενίσχυση της αρωγής προς τις οικογένειες, ε) η διασφάλιση αξιοπρεπούς στέγασης, στ) η βελτίωση της πρόσβασης σε ποιοτικές υπηρεσίες, ζ) η ένταξη των ατόμων με αναπηρία, των εθνοτικών μειονοτήτων και των μεταναστών. Επίσης στην πρόσφατη Κοινή Έκθεση τονίζονται ιδιαίτερα οι προκλήσεις που προκύπτουν από τη μετανάστευση, η αύξηση του κόστους στην ασφάλιση και την υγεία και η ανάγκη για προσιτές παροχές φροντίδας για τα παιδιά, τους ανάπηρους, τους ηλικιωμένους.

Στον τομέα των συντάξεων η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού εγκαινιάστηκε στο Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ το 2001. Η σημασία που αποδίδεται στην συγκεκριμένη διαδικασία φαίνεται και από το γεγονός ότι παρακολουθείται από κοινού από την Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας και την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής, γεγονός που σημαίνει ότι λόγο σε αυτήν έχουν τόσο το Συμβούλιο Υπουργών Απασχόλησης όσο και το Εκοφίν. Η σημασία που αποδίδεται στον εκσυγχρονισμό των ασφαλιστικών συστημάτων φαίνεται από μια Ανακοίνωση της Επιτροπής όπου επισημαίνεται ότι «η δομή [των συνταξιοδοτικών συστημάτων] βασίζεται... στα βασικά δημόσια συστήματα, τα συστήματα επαγγελματικής σύνταξης και τα ατομικά συνταξιοδοτικά προγράμματα... Ο συνδυασμός των τριών αξόνων... παρέχει πρωτοφανή ευημερία και οικονομική ανεξαρτησία στα άτομα μεγαλύτερης ηλικίας στην Ευρώπη... Η γήρανση του πληθυσμού θα συντελεστεί σε τέτοια κλίμακα που εάν δεν υπάρξουν οι κατάλληλες μεταρρυθμίσεις, υπάρχει ο κίνδυνος της υπονόμησης του ευρωπαϊκού κοινωνικού

μοντέλου, καθώς και της οικονομικής μεγέθυνσης και σταθερότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση» (EEK,2000β:2)

Οι κοινοί στόχοι της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού στο ζήτημα των συντάξεων είναι οι εξής (EEK,2001γ:5-9):

α) Η επάρκεια των συντάξεων, όπου κύριος στόχος εδώ είναι τα εισοδήματα των ηλικιωμένων από τις συντάξεις να αποτρέπουν τον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού και να παρέχουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης στους συνταξιούχους. Μάλιστα αυτό θεωρείται ως δικαίωμα, αφού η παροχή αυτού του αξιοπρεπούς επιπέδου πρέπει να γίνεται ανεξάρτητα από το εάν το ίδιο το άτομο έχει κατοχυρώσει συνταξιοδοτικά δικαιώματα.

β) Η ενίσχυση της οικονομικής βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων, με δράσεις που στοχεύουν στην αύξηση της απασχόλησης, μείωση των αναπηρικών συντάξεων, επιμήκυνση του εργασιακού βίου, κατάργηση των πρόωρων συντάξεων, δίκαιη εξισορρόπηση του επιπέδου εισφορών και φόρων· και κατάλληλες δημοσιονομικές πολιτικές. Τέλος, καλούνται τα κράτη μέλη να θεσπίσουν κατάλληλα ρυθμιστικά πλαίσια για την ορθή διαχείριση των ιδιωτικών συστημάτων ασφάλισης.

γ) Ο εκσυγχρονισμός των ασφαλιστικών συστημάτων έτσι ώστε αυτά να ανταποκρίνονται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των ατόμων και της κοινωνίας. Ο στόχος αυτός αναφέρεται στα μέτρα που πρέπει να ληφθούν ώστε να υπάρχει ασφαλιστική κάλυψη σε άτομα που διακόπτουν την καριέρα τους και την ξαναρχίζουν (εγκυμονούσες γυναίκες), σε άτομα που απασχολούνται σε νέες μορφές απασχόλησης (όπως η μερική απασχόληση), σε άτομα που απασχολούνται για αρκετό χρόνο στη μερική απασχόληση και διατρέχουν τον κίνδυνο να αδυνατούν να διασφαλίσουν ασφαλιστικά δικαιώματα, και σε άτομα που απασχολούνται με νέες μορφές εργασιακών συμβάσεων.

Είναι γεγονός ότι από την πλευρά της Επιτροπής και ορισμένων ευρωπαϊκών χωρών δίδεται ιδιαίτερο βάρος στην προώθηση των ιδιωτικών ασφαλιστικών συστημάτων. Ωστόσο, η σθεναρή αντίθεση άλλων χωρών σε αυτό, διατηρεί τους τόνους περί της ιδιωτικής ασφάλισης σε πολύ χαμηλό επίπεδο. Η τελευταία προτείνεται απλώς ως ένα συμπληρωματικό μέσο και μάλιστα το κράτος καλείται όχι μόνο να την εποπτεύει αυστηρά, αλλά λόγω του κινδύνου που υπάρχει από αυτά τα συστήματα να μην επαρκούν για να καλύψουν τις ανάγκες των συνταξιούχων κατά τη διάρκεια της

σύνταξης, να θεσπίσουν μηχανισμούς τέτοιους που να διασφαλίζουν ένα αξιοπρεπές εισόδημα (SPC, 2005α)

Ο τομέας της υγείας και της μακροχρόνιας φροντίδας αποτελεί το νεώτερο τομέα στον οποίο εφαρμόζεται η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού, αφού μόλις τον Οκτώβριο του 2004 το Συμβούλιο υιοθέτησε την εφαρμογή της ΑΜΣ σε αυτό τον τομέα και κάλεσε τα κράτη μέλη να παρουσιάσουν προκαταρκτικές εκθέσεις επί του θέματος. Βέβαια η υιοθέτηση στόχων στον τομέα της υγείας είχε προηγηθεί. Οι κύριοι στόχοι στον τομέα της υγείας και της μακροχρόνιας φροντίδας υιοθετήθηκαν στο Συμβούλιο της Βαρκελώνης τον Μάρτιο του 2002 και είναι οι εξής:

- Η δυνατότητα πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη για όλους βάσει των αρχών της ισότητας και της αλληλεγγύης, με ιδιαίτερη έμφαση στις ανάγκες των αποκλεισμένων ομάδων, καθώς και εκείνων που χρειάζονται μακροχρόνια φροντίδα
- Η παροχή υψηλής ποιότητας υγειονομικής φροντίδας σε όλους, η οποία θα λαμβάνει υπ' όψιν της τις εξελίξεις στον τομέα της γήρανσης του πληθυσμού και θα προσαρμόζεται στις σύγχρονες ανάγκες.
- Η διατήρηση της οικονομικής βιωσιμότητας του συστήματος υγείας και αύξησης της αποτελεσματικότητάς του.

Ο τομέας της υγείας αποτελεί πολύ σημαντικό τμήμα της Στρατηγικής της Λισσαβώνας για την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Όπως τονίζει η Επιτροπή:

«Στόχος των συστημάτων κοινωνικής προστασίας είναι η εξασφάλιση της πρόσβασης όλων σε υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης. Η ανάπτυξή τους επέτρεψε να μειωθεί σημαντικά ο κίνδυνος της φτώχειας που συνδεόταν στο παρελθόν συχνά με την κακή υγεία, την μεγάλη ηλικία ή τα ατυχήματα και συνέβαλε σε μεγάλο βαθμό στη σημαντική βελτίωση της κατάστασης της υγείας του ευρωπαϊκού πληθυσμού κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών» (ΕΕΚ,2004:2).

Η ανάγκη για παρέμβαση στον τομέα της υγείας και της μακροχρόνιας φροντίδας προέκυψε για την αντιμετώπιση των εξής προκλήσεων όπως αυτές σκιαγραφούνται από

την Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας: α) τη γήρανση του πληθυσμού και την αύξηση των πιέσεων στα συστήματα υγείας, β) τη διασφάλιση της χρηματοδότησης των συστημάτων υγείας, γ) την ανάδυση ελλείψεων σε προσωπικό που παρέχει ανάλογες υπηρεσίες, δ) την ανάγκη για βελτίωση της υγείας των εργαζομένων με ό,τι θετικό αυτό συνεπάγεται για την παραγωγικότητα, τη βελτίωση της πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας ως στοιχείο ισότητας και αλληλεγγύης και αντιμετώπισης των ανισοτήτων, στ) την ανάγκη δημιουργίας πιο υγιών τρόπων ζωής και αποτροπής των βλαβερών για την υγεία συνηθειών, ζ) την ανάγκη βελτίωσης των επιλογών των ασθενών με παράλληλη όμως ορθολογική χρήση των πόρων, η) την αύξηση του κόστους λόγω των νέων τεχνολογιών και του κόστους των νέων φαρμάκων (SPC,2005β:3-6).

Από τον Μάρτιο του 2006 η ανοικτή μέθοδος συντονισμού αλλάζει. Εφεξής η όλη διαδικασία εξορθολογίζεται και πλέον και οι τρεις εκθέσεις, διατηρώντας ως ένα βαθμό την αυτονομία τους, θα συνδιαμορφώνουν την Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη (EEK,2005α). Η νέα έκθεση θα περιλαμβάνει ένα κοινό κεφάλαιο όπου θα εξετάζεται η συνολική στρατηγική των κρατών μελών για τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και έπειτα, σε διακριτά μέρη θα παρουσιάζονται τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη, οι Εκθέσεις Στρατηγικής για τις Συντάξεις και τα Εθνικά Σχέδια για την Υγεία και την Μακροχρόνια Φροντίδα. Παράλληλα έχουν επαναδιατυπωθεί οι στόχοι αναφορικά με την Κοινωνική Πολιτική και την Κοινωνική Ένταξη.

Πίνακας 10: Οι εξορθολογισμένοι στόχοι της ΑΜΣ για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη

Οι γενικοί στόχοι της ΑΜΣ για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη πρέπει να προωθούν:

(α) την κοινωνική συνοχή, την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών και τις ίσες ευκαιρίες για όλους μέσω επαρκών, προσβάσιμων, οικονομικά βιώσιμων, προσαρμόσιμων και αποδοτικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας και πολιτικών κοινωνικής ένταξης.

(β) την αποτελεσματική και αμοιβαία αλληλεπίδραση μεταξύ των στόχων της Λισσαβώνας για μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή, μεγαλύτερη οικονομική μεγέθυνση, περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με την Στρατηγική για την Βιώσιμη Ανάπτυξη της ΕΕ.

(γ) την καλή διακυβέρνηση, την διαφάνεια και την εμπλοκή όλων των ενδιαφερομένων στον σχεδιασμό, την υλοποίηση και την παρακολούθηση των πολιτικών.

Οι τομεακοί στόχοι:

➤ *Δράσεις που θα επιδράσουν καθοριστικά στην εξάλειψη της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού μέσω της διασφάλισης:*

(δ) της πρόσβασης για όλους στους πόρους, τα δικαιώματα και τις υπηρεσίες που έχουν ανάγκη για την συμμετοχή τους στην κοινωνία, πρόληψη και αντιμετώπιση του αποκλεισμού, και καταπολέμηση όλων των μορφών διακρίσεων που οδηγούν στον αποκλεισμό.

(ε) της ενεργητικής κοινωνικής ενσωμάτωσης όλων, τόσο με την προώθηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας όσο και με την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

(στ) ότι οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης είναι καλά συντονισμένες και συμπεριλαμβάνουν όλα τα κυβερνητικά επίπεδα και όλους τους σχετικούς φορείς, συμπεριλαμβανομένων των ατόμων που βιώνουν την φτώχεια. Επίσης ότι αυτές οι πολιτικές είναι αποδοτικές και αποτελεσματικές και εντάσσονται οριζόντια σε όλες τις σχετικές δημόσιες πολιτικές, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών, δημοσιοοικονομικών, εκπαιδευτικών πολιτικών και πολιτικών κατάρτισης και των προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων (ιδιαίτερω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου).

➤ *Επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις μέσω της διασφάλισης:*

(ζ) επαρκών εισοδημάτων συνταξιοδότησης για όλους και πρόσβαση σε συντάξεις που επιτρέπουν στους ανθρώπους να διατηρούν, σε λογικά επίπεδα, το επίπεδο ζωής τους μετά την συνταξιοδότηση, υπό το πνεύμα της ενδογενεακής και διαγενεακής αλληλεγγύης.

(η) της οικονομικής βιωσιμότητας των δημόσιων και ιδιωτικών συστημάτων ασφάλισης, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις πιέσεις στα δημόσια οικονομικά και την γήρανση του πληθυσμού, και στο πλαίσιο της στρατηγικής των τριών στόχων για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών επιπτώσεων της γήρανσης κυρίως μέσω της υποστήριξης της επιμήκυνσης του εργασιακού βίου και της ενεργού γήρανσης. Μέσω της εξισορρόπησης εισφορών και παροχών με κατάλληλο και κοινωνικά δίκαιο τρόπο. Μέσω της προώθησης της προσιτότητας και της ασφάλειας των κεφαλαιοποιητικών και ιδιωτικών συστημάτων.

(θ) ότι τα ασφαλιστικά συστήματα είναι διαφανή, προσαρμόσιμα στις ανάγκες και φιλοδοξίες των γυναικών και των ανδρών και των απαιτήσεων των σύγχρονων κοινωνιών, της δημογραφικής γήρανσης και των διαρθρωτικών αλλαγών. Ότι τα άτομα λαμβάνουν την πληροφόρηση που χρειάζονται για να σχεδιάσουν την συνταξιοδότησή τους και ότι οι μεταρρυθμίσεις διεξάγονται επί τη βάση της ευρύτερης δυνατής ομοφωνίας.

➤ *Προσβάσιμα, υψηλής ποιότητας και βιώσιμα συστήματα υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας μέσω της διασφάλισης:*

(ι) της πρόσβασης όλων σε επαρκείς παροχές υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας και διασφάλισης ότι η ανάγκη για φροντίδα δεν οδηγεί στην φτώχεια και την οικονομική εξάρτηση. Αντιμετώπιση των ανισοτήτων στην πρόσβαση στην φροντίδα και στην υγεία.

(κ) της ποιότητας στην υγεία και την μακροχρόνια φροντίδα και με την προσαρμογή της φροντίδας, συμπεριλαμβανομένης της προληπτικής φροντίδας, στις εναλλασσόμενες ανάγκες και προτιμήσεις της κοινωνίας και των ατόμων, κυρίως μέσω της ανάπτυξης των ποιοτικών κανόνων που αντανακλούν την διεθνή πρακτική και με την ενίσχυση της υπευθυνότητας των επαγγελματιών της υγείας και των ωφελουμένων από τις παροχές υγείας και φροντίδας.

(λ) ότι η επαρκής και υψηλής ποιότητας υγεία και μακροχρόνια φροντίδα παραμένει προσιτή και οικονομικά βιώσιμη με την προώθηση της ορθολογικής χρήσης των πόρων, κυρίως μέσω κατάλληλων κινήτρων για τους χρήστες και τους παροχείς, την καλή διακυβέρνηση και τον συντονισμό μεταξύ των συστημάτων φροντίδας και των δημόσιων και των ιδιωτικών θεσμών. Η μακροχρόνια βιωσιμότητα και ποιότητα απαιτούν την προώθηση ενός υγιεινού και ενεργητικού τρόπου ζωής και αναβαθμισμένου ανθρώπινου δυναμικού για τον τομέα της φροντίδας.

6.5.7 Οι πρόσφατες κοινοτικές πρωτοβουλίες

1) URBAN II, LEADER+

Η πρωτοβουλία Urban εγκαινιάστηκε το 1994. η πρωτοβουλία αυτή κάλυψε την περίοδο 1994-1999, και χρηματοδότησε 118 αστικές περιοχές με τους ωφελουμένους να φτάνουν τα 3,2 εκατομμύρια κατοίκους. Μετά από την επιτυχία αυτού του προγράμματος έπειτα από πρωτοβουλία της Επιτροπής ακολούθησε το πρόγραμμα URBAN II. Το URBAN II είχε τους ακόλουθους στόχους²⁷:

α) να προωθήσει το σχεδιασμό και την υλοποίηση ιδιαίτερα καινοτόμων στρατηγικών για την οικονομική και την κοινωνική αναβίωση μικρών και μεσαίων πόλεων και υποβαθμισμένων περιοχών σε πόλεις

β) να προωθήσει τη γνώση και να βοηθήσει στην ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών στην αναβίωση και τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη στην ΕΕ.

Οι αρχές που ακολουθούσε το πρόγραμμα αναφέρονταν κατ' αρχάς στην καινοτόμα προσέγγιση για τον σχεδιασμό δράσεων αναζωογόνησης υποβαθμισμένων περιοχών. Όπως συμβαίνει σε όλες τις πρωτοβουλίες της ΕΕ υπήρχε έντονη η διάσταση της συμμετοχής των τοπικών φορέων στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων. Επίσης από τις δράσεις ζητείτο να συνδυάζουν οικονομικές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές πτυχές, καθώς και ζητήματα μεταφορών και ασφάλειας, μια προσέγγιση που υπενθυμίζει την πολλαπλή διάσταση των φαινομένων του κοινωνικού αποκλεισμού και συνεπώς και την αντίστοιχη προσέγγιση για την καταπολέμησή τους. Μια τελευταία αρχή αναφέρεται στην ισότητα ανδρών-γυναικών.

Οι δράσεις είχαν πολλές μορφές. Υπήρχαν δράσεις ανακαίνισης περιοχών, καλλιέργεια της επιχειρηματικότητας, ενίσχυση της τοπικής απασχόλησης, προώθηση τοπικών συνεταιρισμών, εμπορικών δραστηριοτήτων, μικρομεσαίων επιχειρήσεων, προγράμματα για την ανάπτυξη πολιτιστικών και αθλητικών δράσεων, καταπολέμησης των διακρίσεων, βελτίωση των υπηρεσιών υγείας, δράσεις κατάρτισης, ανάπτυξη δημόσιων μεταφορών κ.λπ.(Επιτροπή, 2002).

Παρόμοιας λογικής ήταν και η πρωτοβουλία LEADER+. με τη διαφορά ότι αυτή απευθυνόταν σε αγροτικές περιοχές. Και αυτή η πρωτοβουλία κάλυπτε την προγραμματική περίοδο 2000-2006 και η χρηματοδότηση των δράσεων γινόταν από το

Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων. Βασικοί στόχοι του προγράμματος ήταν η διαμόρφωση βιώσιμων αναπτυξιακών στρατηγικών για τις αγροτικές περιοχές, η ενίσχυση της απασχόλησης για τους νέους και τις γυναίκες.

2) Στα πλαίσια των δράσεων της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, στον τομέα της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού σημαντικό ρόλο διαδραματίζει επίσης η κοινοτική πρωτοβουλία Equal που αφορά στη διακρατική συνεργασία στη μάχη κατά των διακρίσεων και των ανισοτήτων στην αγορά εργασίας. Η πρωτοβουλία αυτή χρηματοδοτείται από το ΕΚΤ και, όπως δηλώνει είναι μέρος της πολιτικής της ΕΕ κατά των διακρίσεων και των ανισοτήτων στην αγορά εργασίας, ενός παράγοντα που δημιουργεί στρεβλώσεις στην αγορά εργασίας με ότι αυτό συνεπάγεται για την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Βασικά η πρωτοβουλία Equal στοχεύει στην προσφορά κινήτρων για τη δημιουργία καινοτόμων μεθόδων για τη βελτίωση των δράσεων στους παρακάτω άξονες²⁸: 1) Ικανότητα επαγγελματικής ένταξης, με παράλληλες δράσεις για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στην αγορά εργασίας, 2) καλλιέργεια του επιχειρηματικού πνεύματος έτσι ώστε να επιβοηθηθούν τα άτομα να αναλάβουν επιχειρηματικές πρωτοβουλίες και να ενισχυθεί ο κοινωνικός τομέας ιδιαιτέρως στον τομέα των υπηρεσιών, 3) βελτίωση της ικανότητας προσαρμογής μέσω της δια βίου μάθησης και της εξοικείωσης με τις νέες τεχνολογίες, 4) την ισότητα των ευκαιριών μεταξύ ανδρών-γυναικών, και τέλος την επιβόηθηση των αιτούντων άσυλο.

Σαφέστατα, το εύρος των παρεμβάσεων που έχει υποστηριχθεί από αυτή την πρωτοβουλία είναι ιδιαίτερα ευρύ και προσανατολισμένο κυρίως σε συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες, οι οποίες αποτελούν τις πιο ευπαθείς ομάδες αναφορικά με τον κίνδυνο φτώχειας. Να σημειώσουμε ωστόσο και εδώ ότι το κύριο βάρος από πλευράς ΕΕ δίνεται στην επεξεργασία και τη διάδοση καινούργιων μέτρων και δράσεων. Η αρχή της προσθετικότητας είναι και εδώ ιδιαίτερα έντονη, μολονότι οι χρηματοδοτούμενες από την Equal δράσεις έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο σε συγκεκριμένες χώρες, όπως π.χ. στην χώρα μας.

²⁷ Βλέπε http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/intro_en.htm

²⁸ Βλέπε <http://europa.eu.int/scadplus/printversion/el/cha/c10237.htm>

6.5.8 Η πολιτική κατά των διακρίσεων

Όπως αναφέρθηκε στο υποκεφαλαίο για την ανάλυση της ΕΕ για τη φύση του κοινωνικού αποκλεισμού (6.4), ένας παράγοντας που συνεισφέρει ιδιαίτερα σε αυτόν είναι οι διακρίσεις που υφίστανται τα άτομα. Οι διακρίσεις αποτελούν από μόνες τους ένα μέσο αποκλεισμού. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, λόγω κάποιου ιδιαίτερου χαρακτηριστικού ενός ατόμου ή μιας ομάδας, η συνέπεια είναι ότι αυτοί υφίστανται διαφορετική μεταχείριση. Συνεπώς, αυτά τα άτομα δεν διαθέτουν τις ίδιες ευκαιρίες με αυτές των υπολοίπων μελών της κοινωνίας. Υπάρχουν μια σειρά από διακρίσεις, όπως οι διακρίσεις λόγω φυλετικής καταγωγής, θρησκείας, πεποιθήσεων, αναπηρίας, φύλου, ηλικίας κ.λπ.

Μετά την υιοθέτηση της Συνθήκης του Άμστερνταμ έχει δημιουργηθεί η νομική βάση (Άρθρο 13 της Συνθήκης), έτσι ώστε η Ευρωπαϊκή Ένωση να έχει τη δυνατότητα να λαμβάνει πρωτοβουλίες σε πανευρωπαϊκό επίπεδο για την αντιμετώπιση των διακρίσεων με βάση το φύλο, την φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, τις θρησκευτικές πεποιθήσεις ή τις πεποιθήσεις, την αναπηρία, την ηλικία ή τις σεξουαλικές προτιμήσεις.

Η αντίληψη της ΕΕ είναι ότι η καταπολέμηση των διακρίσεων για την επίτευξη μιας πιο περιεκτικής κοινωνίας και μιας περιεκτικής αγοράς εργασίας είναι ζωτικής σημασίας για μεγαλύτερη ανάπτυξη, υψηλότερα επίπεδα απασχόλησης και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή εντός της ΕΕ. Μάλιστα τονίζεται ότι η «η αναγκαιότητα καταπολέμησης των διακρίσεων και ενσωμάτωσης των ομάδων μειονεκτούντων ατόμων στην αγορά εργασία ενισχύεται από τις δημογραφικές προκλήσεις» (ΕΕΚ,2005β:2).

Με βάση αυτή την αντίληψη η ΕΕ έχει εκδώσει δύο οδηγίες το 2000. Την οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 2000, περί της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής και την οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία.

Σύμφωνα με την προσέγγιση της ΕΕ ένα άτομο ή ομάδα υφίσταται διακρίσεις εάν το μεταχειρίζονται λιγότερο ευνοϊκά με βάση κάποια χαρακτηριστικά που ήδη αναφέρθηκαν ή εάν κάποιοι κανόνες που παρουσιάζονται ως ουδέτεροι επιδρούν αρνητικά στο συγκεκριμένο άτομο ή ομάδα.

Αναφορικά με την απασχόληση οι διακρίσεις αναφέρονται στους όρους πρόσβασης, στις ευκαιρίες για επαγγελματική κατάρτιση, στις εργασιακές συνθήκες και την δυνατότητα

να είσαι μέλος σε κάποια οργάνωση ή σωματείο είτε των εργαζομένων είτε των εργοδοτών.

6.5.9 Η πολιτική για τα άτομα με αναπηρίες

«Η ισότητα των ευκαιριών είναι ο στόχος της μακροπρόθεσμης στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα άτομα με αναπηρία... με σκοπό να δοθεί η δυνατότητα... να απολαμβάνουν το δικαίωμά τους στην αξιοπρέπεια, την ίση μεταχείριση, την ανεξάρτητη διαβίωση και τη συμμετοχή στην κοινωνία» (ΕΕΚ,2005γ:3).

Τα άτομα με κοινωνικές αναπηρίες αντιμετωπίζουν πολλά προβλήματα που εμποδίζουν την πλήρη συμμετοχή τους στις διάφορες εκφάνσεις της κοινωνικής και της οικονομικής ζωής. Γενικά, έως και την δεκαετία του 1980, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ελάχιστα ήταν τα μέτρα πολιτικής που αναφέρονταν στη συγκεκριμένη πληθυσμιακή κατηγορία. Η πολιτική για τα άτομα με αναπηρίες άρχισε να αναπτύσσεται στις δεκαετίες του 1980 και 1990. Σήμερα «υπάρχει ένας αριθμός διακριτών προγραμμάτων για να βοηθήσουν τους αναπήρους και για να προωθηθούν τα συμφέροντά τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο... κάποια πρόοδος έχει υπάρξει προς το να ενταχθεί οριζόντια μια πολιτική η οποία θα βασίζεται στα δικαιώματα» (Geyer,2000:194).

Η ευρωπαϊκή στρατηγική έχει τρεις άξονες:

1. την υιοθέτηση νομοθεσίας με μέτρα για την εξάλειψη των διακρίσεων
2. την εξάλειψη των εμποδίων στο περιβάλλον, για την ευκολότερη άσκηση των ικανοτήτων των ατόμων με αναπηρία
3. την οριζόντια ενσωμάτωση όλων των θεμάτων που αφορούν τα άτομα με αναπηρία σε όλες τις κοινοτικές πολιτικές, όπως για παράδειγμα στην πολιτική για την απασχόληση και την πολιτική για την κοινωνική ένταξη ή στην ηλεκτρονική προσβασιμότητα.

Παράλληλα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει προχωρήσει σε μια σειρά από δράσεις που έχουν ως στόχο την ενίσχυση της συνεργασίας των κρατών μελών στον συγκεκριμένο τομέα, την προώθηση μελετών, τη συλλογή στοιχείων, την ανταλλαγή καλών πρακτικών, την ενίσχυση της συνειδητοποίησης των προβλημάτων, καθώς και την προσπάθεια να λαμβάνονται υπ' όψιν τα θέματα των ατόμων με αναπηρία σε όλες τις νομοθετικές πρωτοβουλίες αλλά και άλλες δράσεις. Στα πλαίσια αυτά το έτος 2003 είχε κηρυχτεί Ευρωπαϊκό Έτος των Ατόμων με Αναπηρίες.

Το Σχέδιο Δράσης της ΕΕ για την Αναπηρία που καλύπτει την περίοδο 2004-2010 έχει τρεις επιχειρησιακούς στόχους: 1) την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας για την απασχόληση, 2) την οριζόντια ενσωμάτωση θεμάτων αναπηρίας στις κοινοτικές πολιτικές και 3) τη βελτίωση της προσβασιμότητας (ΕΕΚ,2005γ:9).

Μέχρι σήμερα οι κυριότερες επιτυχίες αποτελούν την ενσωμάτωση θεμάτων αναπηρίας στην απασχόληση, την εκπαίδευση και τις Τεχνολογίες της Πληροφορίας και της Επικοινωνίας. Για τη δεύτερη φάση οι ενέργειες της ΕΕ προβλέπεται να επικεντρωθούν α) στην ενθάρρυνση της ενεργοποίησης των ατόμων με αναπηρία, με έμφαση στις δράσεις για την ένταξή τους στην αγορά εργασίας και στην κοινωνία, β) την προώθηση της πρόσβασης σε ποιοτικές υπηρεσίες στήριξης και φροντίδας και γ) στο να καταστούν οι υπηρεσίες και τα αγαθά προσβάσιμα σε τέτοια άτομα.

7. Συγκριτική παρουσίαση των θεωρήσεων και των μέτρων πολιτικής των τριών οργανισμών

7.1 Ο καθορισμός του πλαισίου για τη συγκριτική μελέτη των τριών οργανισμών

Στο σημείο αυτό θα επιχειρηθεί μια συγκριτική παρουσίαση των τριών οργανισμών ακολουθώντας την λογική της διάρθρωσης του επιχειρήματος όπως αυτό αναπτύχθηκε στην παρούσα μελέτη. Ωστόσο, σε μια προσπάθεια μιας πιο συστηματικής παρουσίασης, θα εξεταστεί το υπόβαθρο στο οποίο θα βασιστούν τα κριτήρια και η αναζήτηση των παραγόντων που θα χρησιμοποιηθούν για τη συγκριτική παρουσίαση.

Τέσσερα είναι τα πλαίσια για την συγκριτική παρουσίαση των προτάσεων των τριών οργανισμών. Το πρώτο πλαίσιο αφορά στην αντίληψη περί φτώχειας που διέπει τον κάθε οργανισμό και την σχέση αυτής της αντίληψης με την ευρύτερη ακαδημαϊκή-ερευνητική συζήτηση των τελευταίων δεκαετιών. Το πλαίσιο αυτό είναι ουσιαστικό για την διαμόρφωση των πολιτικών που προτείνονται από τους τρεις οργανισμούς. Όπως σημειώθηκε στο Κεφάλαιο 1, ο τρόπος ορισμού της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού καθορίζει σε μεγάλο βαθμό το τι αυτοί που προκρίνουν τον συγκεκριμένο ορισμό προτίθενται να κάνουν για την καταπολέμησή τους. Ακόμα περισσότερο, όπως καταδείχθηκε και στις αναλύσεις τόσο της επιστημονικής κοινότητας όσο και των τριών οργανισμών η ανάδειξη των αιτίων και των διαδικασιών που δημιουργούν φαινόμενα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού καθορίζουν αποφασιστικά τη διαμόρφωση των προτάσεων.

Από τα παραπάνω προκύπτει συνεπαγωγικά το δεύτερο πλαίσιο σύγκρισης που θα αναφερθεί στις πολιτικές για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Κατ' αρχάς θα διερευνηθεί κατά πόσο αυτές οι πολιτικές αντιστοιχούν στην αντιμετώπιση των αιτίων που αυτοί οι οργανισμοί, αλλά παράλληλα και η ακαδημαϊκή-ερευνητική συζήτηση, θεωρούν ως υπεύθυνα για την εκδήλωση των φαινομένων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, θα γίνει προσπάθεια ανάλυσης της αποτελεσματικότητας αυτών των προτάσεων, αφού ένας σκοπός αυτής της μελέτης είναι η ανάδειξη των κατάλληλων εργαλείων για την αντιμετώπιση αυτών των φαινομένων.

Σε ένα τρίτο επίπεδο θα γίνει μια συγκριτική μελέτη των θεωρητικών-ιδεολογικών προσεγγίσεων που διακρίνονται από τις προτάσεις των τριών οργανισμών. Ο ιδεολογικό-

πολιτικός διάλογος που λαμβάνει χώρα τις τελευταίες δεκαετίες δεν είναι άμοιρος των πολιτικών που προκρίνονται για το μέλλον του κοινωνικού κράτους αλλά και συγκεκριμένα των προτάσεων για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Σημαντικό σε αυτό το σημείο της μελέτης είναι να αναδειχθούν οι υπόρρητες ατζέντες των οργανισμών που εξετάζονται, αφού αυτοί οι οργανισμοί διαμορφώνουν αποφασιστικά τον παγκόσμιο διάλογο για την κοινωνική πολιτική. Θα γίνει προσπάθεια να καταδειχθεί σε ποια σχολή σκέψης ανήκουν οι πολιτικές που προτείνουν, με βάση τις τρεις ιδεολογικές κατευθύνσεις που σε μεγάλο βαθμό διαμορφώνουν τα μοντέλα της κοινωνικής πολιτικής. Δηλαδή θα γίνει μια προσπάθεια να αναλυθεί εάν αυτά που προτείνουν εμπίπτουν στα τρία ρεύματα του νεοφιλελευθερισμού, της σοσιαλδημοκρατίας ή του συντηρητισμού.

Τέλος, στο τέταρτο πλαίσιο σύγκρισης και ως συνέπεια όλων των παραπάνω, θα μελετηθεί η μορφή κοινωνικής πολιτικής που προκρίνουν οι τρεις οργανισμοί. Θα συζητηθεί συνοπτικά το ζήτημα του ορισμού της κοινωνικής πολιτικής και των αρχών που την διέπουν γενικά. Σε ένα δεύτερο επίπεδο θα γίνει σύγκριση των απόψεων των τριών οργανισμών τόσο για την μορφή της κοινωνικής πολιτικής που προκρίνουν έτσι ώστε να καταδειχθούν τυχόν κοινότητες και αποκλίσεις στις προσεγγίσεις τους. Επίσης, μέσα από την σύγκριση των απόψεών τους, θα γίνει προσπάθεια να αναδειχθεί η μορφή της κοινωνικής πολιτικής για το μέλλον, καθώς και το ποια στοιχεία της είναι αυτά που πρέπει να ενισχύουν για να επιτελέσει τις βασικές καταστατικές αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης, της κοινωνικής δικαιοσύνης και της αναδιανομής. Μέσα από αυτή την σύγκριση, με την υπόθεση ότι ο διάλογος που λαμβάνει χώρα στους τρεις οργανισμούς είναι αποφασιστικής σημασίας, θα γίνει προσπάθεια σκιαγράφησης των μελλοντικών τάσεων που πιθανότατα θα κυριαρχήσουν στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής.

7.2 Η σύγκριση των αντιλήψεων για τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό

Όπως τονίζει ο Deacon, οι διεθνείς οργανισμοί διαμορφώνουν τις απόψεις τους, μεταξύ άλλων, επηρεασμένοι από τις θέσεις που διαμορφώνει ο διάλογος μεταξύ των μελετητών, καθώς και από τα αποτελέσματα των εμπειρικών ερευνών που εμπνέονται από αυτές. Οι απόψεις που διαμορφώνονται σε αυτό τον παγκόσμιο διάλογο δεν είναι χωρίς συνέπειες για τις θέσεις των οργανισμών. Ακόμα και οργανισμοί όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, η οποία έχει γνωστή ιδεολογική τοποθέτηση και γενικότερα

διαμορφώνει ένα δικό της κλειστό κύκλο ερευνητών, δεν μένει ανεπηρέαστη από αυτά. (Deacon,2005).

Πράγματι, όπως καταδείχθηκε στο Κεφάλαιο 4 εδώ και δύο περίπου δεκαετίες, η Παγκόσμια Τράπεζα έχει υιοθετήσει έναν ορισμό της φτώχειας ο οποίος ενέχει όλα τα χαρακτηριστικά του ορισμού του κοινωνικού αποκλεισμού. Αρχικά, ο ορισμός της Τράπεζας περιλάμβανε την υλική αποστέρηση, την έλλειψη εκπαίδευσης και την απουσία ενός αξιοπρεπούς επιπέδου υγείας.

Ωστόσο, όσο εντείνεται η συζήτηση για το ζήτημα του κοινωνικού αποκλεισμού, της πολυδιάστατης φύσης του, της δυναμικής υφής του, καθώς και του γεγονότος ότι έχει να κάνει με πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές δομές και διεργασίες, σταδιακά και η ίδια η Τράπεζα φαίνεται να αποδέχεται σε επίπεδο ορισμού αυτές τις διαστάσεις.

Διακρίνονται δύο είδη ορισμού στα κείμενα της Παγκόσμιας Τράπεζας. Ένας «στενότερος» και ένας «ευρύτερος» ορισμός. Ο στενός ορισμός αναφέρεται στην πολυδιάστατη φύση της φτώχειας, αποφεύγει να αναφερθεί στα αίτια της και παραμένει κυρίως σε αναφορές στη διάσταση της υλικής στέρησης, της έλλειψης εκπαίδευσης και τις ανεπαρκείς παροχές υγείας. Τα στοιχεία αυτά τονίζονται περισσότερο γιατί προφανώς συνάδουν με μια πιο νεοφιλελεύθερη προσέγγιση, η οποία εμμένει στην άποψη ότι ο κύριος στόχος της κοινωνικής πολιτικής είναι να ενδυναμώνει τα άτομα ώστε να ξεφεύγουν από τις καταστάσεις ένδειας στην οποία έχουν περιπέσει λόγω της αδράνειας που επιδεικνύουν και όχι να τους παρέχονται χρηματικές παροχές. Συνεπώς στόχος είναι οι δράσεις που επιτρέπουν στα άτομα να αξιοποιήσουν τις ικανότητές τους για την απόκτηση εισοδήματος (Παγουλάτος,1993:165-166. George.1994:38).

Στην πορεία της δεκαετίας του 1990, στα κείμενα της Τράπεζας παρουσιάζεται ένας ευρύτερος ορισμός. Ιδιαίτερα στις εκθέσεις αλλά και στις ιστοσελίδες που έχει αφιερώσει στη φτώχεια, παρουσιάζεται ένας ορισμός που προσομοιάζει με τους αντίστοιχους της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δίδεται σημασία στην αδυναμία να διασφαλίσει κάποιος τη διατροφή του, τη στέγαση, την υγεία, τον αλφαριθμητισμό. Επιπλέον όμως εισάγονται στοιχεία που αναφέρονται σε πιο πολιτικά ζητήματα, όπως η δυνατότητα εκπροσώπησης, η στάση των κοινωνικο-οικονομικών θεσμών και οι διακρίσεις τους απέναντι στους φτωχούς. Αξίζει μάλιστα να σημειωθεί ότι στην πρόσφατη αναθεώρηση των ιστοσελίδων της Τράπεζας, προφανώς

μετά την τοποθέτηση ως επικεφαλής οικονομολόγου του Bourguignon –ο οποίος έχει ασχοληθεί ιδιαίτερα με τις εισοδηματικές κατανομές, την ανισότητα και την ανάπτυξη– ελάχιστες είναι οι αλλαγές στον ορισμό της φτώχειας.

Το παραπάνω όμως δεν ισχύει και για την παρουσίαση των αιτίων της φτώχειας. Αναφορικά με τα αίτια για την δημιουργία της φτώχειας, όπως επισημάνθηκε ήδη, νύξεις ανιχνεύονται μόνον στην *Έκθεση για την Παγκόσμια Ανάπτυξη 2000/2001: Επίθεση στην Φτώχεια*. Θα πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι στην *Έκθεση για την Παγκόσμια Ανάπτυξη 2000/2001: Επίθεση στην Φτώχεια* και ιδιαίτερα στο κεφάλαιο όπου πρέπει να γίνει ο ορισμός των αιτίων της φτώχειας, η Έκθεση χρησιμοποιεί την επίφαση της «δημοκρατικότητας» και αντί να αναφερθεί η θέση της Παγκόσμιας Τράπεζας για τα αίτια, γίνεται αναφορά σε αυτό που οι ίδιοι οι φτωχοί θεωρούν ως αιτίες, με συνέπεια η ανάλυση να εξαντλείται στην έλλειψη εισοδήματος, στέγασης και γενικότερα παραγόντων άμεσα συνδεδεμένων με την επιβίωση. Με άλλα λόγια στο τι συνιστά την κατάσταση της φτώχειας σε ατομικό επίπεδο και όχι στις γενικότερες κοινωνικές διεργασίες που οδηγούν σε αυτή. Παρ' όλα αυτά διατρέχοντας την Έκθεση ανευρίσκονται έμμεσες αναφορές σε αίτια όπως η δομή και ο τρόπος που επιτυγχάνεται η οικονομική ανάπτυξη, το γεγονός δηλαδή ότι δεν είναι εντάσεως θέσεων εργασίας αλλά προωθεί την τεχνολογία, η υποτίμηση της γεωργίας, το γεγονός της μείωσης των κοινωνικών δαπανών, οι ανισότητες, ο τρόπος λειτουργίας του κράτους, καθώς και μια σειρά παραγόντων όπως το δημογραφικό και η γεωγραφική απομόνωση. Θα πρέπει εδώ να επισημανθεί ότι στις ιστοσελίδες της Τράπεζας που αφιερώνονται στη φτώχεια, κατά τη χρονική περίοδο 2003-2005, έχουν απαλειφθεί μια σειρά αναφορών, με ιδιαίτερη πολιτική βαρύτητα, όπως η διατύπωση ότι η βελτίωση της διανομής του εισοδήματος και του πλούτου αποτελεί μια από τις κεντρικές μελλοντικές προτεραιότητες στην πολιτική καταπολέμησης της φτώχειας. Στην παρακολούθηση κατά την διάρκεια της μελέτης των ιστοσελίδων της Τράπεζας κατέστη σαφές ότι στην τελευταία αναθεώρησή τους παρουσιάζεται μια λιγότερο ριζική προσέγγιση των αιτίων της φτώχειας.

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας παρουσιάζει πολύ πιο εκτεταμένες αναλύσεις των αιτίων που επιτείνουν το φαινόμενο της φτώχειας. Ακόμα και στα επίσημα κείμενα, καθ' ό.τι τα κείμενα εργασίας είναι ιδιαίτερα ριζοσπαστικά στην ανάλυσή τους, επισημαίνονται μια σειρά από παράγοντες που συνεισφέρουν στη διατήρηση του φαινομένου. Η παγκοσμιοποίηση και μάλιστα η δομή της, που πολύ απέχει απ' το να είναι δίκαιη. Οι

τεχνολογικές αλλαγές με τη μεροληψία υπέρ των υψηλά ειδικευμένων εργαζομένων. Οι μεγάλες μεταναστευτικές κινήσεις. Η διάρθρωση των οικονομικών και κοινωνικών θεσμών και ιδιαίτερα το γεγονός ότι αυτοί είναι δομημένοι κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξυπηρετούν τα συμφέροντα των ισχυρών ομάδων. Οι λανθασμένες λογικές για την ανάπτυξη και κυρίως το δόγμα «πρώτα ανάπτυξη-μετά διανομή». Η παρουσία των διακρίσεων και η επίδρασή τους στη ζωή του ατόμου. Η απουσία κοινωνικής προστασίας και η απουσία εκπροσώπησης και πολιτικής βαρύτητας των φτωχών.

Σε επίπεδο ορισμού η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας έχει και αυτή υιοθετήσει την πολυδιάστατη φύση της φτώχειας. Συμφωνεί με την επιστημονική βιβλιογραφία ότι η φύση της φτώχειας είναι μια δυναμική διαδικασία και όχι μια στατική κατάσταση. Κοινωνικός αποκλεισμός σημαίνει αδυναμία πρόσβασης σε αγαθά και υπηρεσίες. Επιπλέον συνεπάγεται την αδυναμία συμμετοχής σε πολιτιστικές, κοινωνικές και πολιτικές διεργασίες. Συμπεριλαμβάνει και την υλική στέρηση, αλλά και την παραβίαση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Φτώχεια σημαίνει τον αποκλεισμό από βασικές αγορές όπως η αγορά εργασίας, οι πιστωτικές αγορές, οι αγορές ασφάλισης. Τέλος, φτώχεια σημαίνει απουσία βασικής κοινωνικής κάλυψης και έλλειψης δημοσίων υπηρεσιών υγείας.

Εδώ θα πρέπει να επισημανθεί ότι ενώ στο ερευνητικό επίπεδο (κείμενα εργασίας, Ινστιτούτα της ΔΟΕ) γίνεται λόγος για «κοινωνικό αποκλεισμό», ο γενικός διευθυντής στις εκθέσεις προτιμά να χρησιμοποιεί τον όρο «φτώχεια».

Όπως προκύπτει από την μελέτη η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αναπτύξει τον πιο πλήρη και ολοκληρωμένο ορισμό του κοινωνικού αποκλεισμού σε επίσημο επίπεδο. Άλλωστε είναι αυτή που επέβαλλε και παγίωσε τον όρο στη διεθνή βιβλιογραφία, ένα επίτευγμα διόλου ευκαταφρόνητο. Η παρακολούθηση της πορείας της μεταστροφής από τη χρήση της έννοιας της φτώχειας στην έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού δείχνει αυτό ακριβώς το γεγονός. Είναι στα τέλη της δεκαετίας του 1980, όταν η συζήτηση σε επίπεδο επιστημονικό έχει ήδη αρχίσει να χρησιμοποιεί τον όρο του κοινωνικού αποκλεισμού που υιοθετείται η έννοια. Έτσι από τα τέλη της δεκαετίας του 1980-αρχές δεκαετίας του 1990 υιοθετείται σταδιακά η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού/κοινωνικής ένταξης. Στην πορεία, ο τελευταίος όρος αντικατέστησε πλήρως στο επίσημο λεξιλόγιο της ΕΕ τον όρο φτώχεια. Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης που προέκυψαν μέσα από την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού είναι εθνικά σχέδια για την «κοινωνική ένταξη». Θα πρέπει

ωστόσο να προστεθεί ότι η ΕΕ μιλά επίσης και για κοινωνική συνοχή για να σηματοδοτήσει λίγο πολύ τις ίδιες κοινωνικές καταστάσεις. Επιπλέον, στα κείμενά χρησιμοποιεί ενίοτε τον όρο «φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός».

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ήδη από τις πρώτες αναφορές στην φτώχεια αναφέρεται στην πολυδιάστατη φύση του φαινομένου, πόσο μάλλον όταν αλλάζει την ορολογία της και υιοθετεί την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού. Για την ΕΕ η πολυδιάστατη φύση του φαινομένου αναφέρεται στο γεγονός ότι οι κοινωνικά αποκλεισμένοι στερούνται επαρκούς εισοδήματος, αξιοπρεπών συνθηκών στέγασης, δεν έχουν πρόσβαση σε κατάλληλες υπηρεσίες υγείας, στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, τον πολιτισμό, τον αθλητισμό και τη διασκέδαση. Ο κοινωνικός αποκλεισμός συνιστά διαδικασίες που αποτρέπουν τα άτομα από την ισότιμη συμμετοχή τους στην κοινωνία, τους αποστερούν από τις ευκαιρίες που αυτή προσφέρει. Σημαντικότερη είναι η διάσταση της αποστέρησής τους από την πρόσβαση στην εξουσία και την λήψη αποφάσεων. Στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό οδηγούν μια σειρά καταστάσεις όπως το χαμηλό εισόδημα, η μακροχρόνια ανεργία, η απουσία δεξιοτήτων, η έλλειψη ευκαιριών κατάρτισης, οι συνθήκες διαβίωσης στην οικογένεια, η διαβίωση σε υποβαθμισμένες περιοχές, η αναπηρία, η μετανάστευση.

Τα αίτια που επιτείνουν τα παραπάνω φαινόμενα αναφέρονται στις αλλαγές στην αγορά εργασίας, στην παρακμή παραδοσιακών οικονομικών τομέων, τον ερχομό της κοινωνίας και της οικονομίας της γνώσης, τις νέες τεχνολογίες, την παγκοσμιοποίηση, στις δημογραφικές αλλαγές, στη μετανάστευση και τις αλλαγές στην οικογενειακή δομή.

Από τα παραπάνω μπορούν να εξαχθούν τα εξής συγκριτικά συμπεράσματα:

Κατ' αρχάς είναι σαφές ότι και οι τρεις οργανισμοί παρουσιάζουν, σε γενικές γραμμές, έναν κοινό ορισμό της φτώχειας. Είτε χρησιμοποιούν την έννοια της φτώχειας είτε αυτή του κοινωνικού αποκλεισμού όλοι αποδέχονται τη δυναμική και πολυδιάστατη φύση του φαινομένου, καθώς και το γεγονός ότι αυτό είναι πολύ πιο ευρύ από ζητήματα υλικής στέρησης. Πιστεύουμε ότι σημαντικό ρόλο σε αυτό έχει διαδραματίσει η παρατήρηση του Deacon που αναφέρθηκε στην αρχή αυτού του κεφαλαίου, δηλαδή η επίδραση που έχει ο διάλογος που αναπτύσσεται σε επίπεδο εμπειρογνομόνων και ακαδημαϊκών στη διαμόρφωση του λόγου των διεθνών οργανισμών (Deacon.2005). Όπου είναι πιο έντονος αυτός ο διάλογος, όπως συμβαίνει στην ΕΕ, τόσο πιο εύκολα γίνεται αποδεκτή η έννοια

του κοινωνικού αποκλεισμού. Στη συνέχεια, από τη στιγμή που ένας όρος υιοθετηθεί από ένα διεθνή οργανισμό με ιδιαίτερη βαρύτητα στο παγκόσμιο γίνεσθαι είναι πολύ πιο εύκολη η διάχυση του όρου και στο υπόλοιπο σύστημα των διεθνών οργανισμών.

Δεύτερο συμπέρασμα από τη συγκριτική παρουσίαση του ορισμού της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού είναι το γεγονός ότι ο ορισμός της Παγκόσμιας Τράπεζας είναι σαφώς πιο περιορισμένος από αυτούς των δύο άλλων οργανισμών, και ιδιαίτερα στο σημείο που αφορά την εκπροσώπηση των φτωχών και την πολιτική διάσταση του κοινωνικού αποκλεισμού. Η Τράπεζα δεν μπορεί να συμφωνήσει με την έμφαση που δίνουν στην πολιτική εκπροσώπηση των κοινωνικά αποκλεισμένων τόσο η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας όσο και η Ευρωπαϊκή Ένωση. Πιστή στην νεοφιλελεύθερη προσέγγισή της περιορίζει το ζήτημα της συμμετοχής των φτωχών σε ζητήματα «ίσης πληροφόρησης».

Ένα τρίτο συμπέρασμα έχει να κάνει με την ορολογία που χρησιμοποιείται από κάθε οργανισμό. Εδώ πρέπει να διευκρινιστεί ότι ο όρος κοινωνικός αποκλεισμός, απουσιάζει από το λεξιλόγιο της Τράπεζας. Μια ολοκληρωμένη εξήγηση γι' αυτό το γεγονός δεν μπορεί να δοθεί. Πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι παρόμοια επιμονή στη χρήση του όρου «φτώχεια» υπάρχει και σε πολλούς οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών και φυσικά και στην ορολογία της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας. Από εδώ μπορούν να εξαχθούν μια σειρά από συμπεράσματα. Το πρώτο έχει να κάνει με την άποψη πολλών συγγραφέων που αναφέρθηκαν παραπάνω, ότι ο όρος κοινωνικός αποκλεισμός υιοθετήθηκε σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης για να «ξεπεραστούν» οι άσχημες συνηχήσεις του όρου. Το γεγονός δηλαδή ότι οι ηγέτες των κρατών μελών δεν ήθελαν να μιλούν για φτώχεια στη χώρα τους. Είναι σαφές ότι αυτό δεν ισχύει, αφού σε διεθνές επίπεδο είναι οι ίδιοι αυτοί ηγέτες που υπογράφουν διακηρύξεις όπως οι Αναπτυξιακοί Στόχοι της Χιλιετίας, όπου γίνεται λόγος για «Ανάπτυξη και εξάλειψη της φτώχειας». Επιπλέον, οι ίδιες χώρες, οι οποίες όπως καταδείχθηκε σε αυτή την μελέτη πρωτοστατούν στις εργασίες της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, δεν φαίνεται να επηρεάζουν την ορολογία της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας η οποία όπως αναφέρθηκε παραπάνω συνεχίζει να χρησιμοποιεί τον όρο «φτώχεια» και ενίοτε αναφέρεται στον όρο «κοινωνικός αποκλεισμός». Το γεγονός αυτό είναι αξιοσημείωτο, αφού σε όλη τη δεκαετία του 1990, η ΔΟΕ προχώρησε σε μια σειρά αναλυτικών μελετών όπου χρησιμοποιείτο ο όρος του «κοινωνικού αποκλεισμού». παράλληλα βέβαια με τον όρο

της φτώχειας, και συνεπώς ο όρος ήταν οικείος σε επίπεδο οργανισμού. Τα στοιχεία που παρατέθηκαν οδηγούν σε ένα διαφορετικό συμπέρασμα. Είναι ακριβώς το γεγονός ότι στην ΕΕ είναι ανεπτυγμένη η αντίληψη περί κοινωνικών δικαιωμάτων, μια αντίληψη που προσιδιάζει στην κοινωνική ιδιότητα του πολίτη όπως την έχει ορίσει ο Marshall που οδήγησε στην υιοθέτηση του όρου του κοινωνικού αποκλεισμού. Διότι όπως έχει τονιστεί και στην εννοιολογική ανάλυση του Κεφαλαίου 3, ο όρος φτώχεια δεν καταφέρνει να αποτυπώσει ζητήματα όπως ο αποκλεισμός από την πολιτική εκπροσώπηση ή την κοινωνική εκπροσώπηση, γεγονός που δεν προσιδιάζει στο Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο.

Ένα τέταρτο συμπέρασμα έχει να κάνει με τη σημασία των κοινωνικών ανισοτήτων στη διατήρηση και ενίσχυση του κοινωνικού αποκλεισμού. Είναι πραγματικά αξιοσημείωτο ότι και από τους τρεις οργανισμούς απουσιάζει σε μεγάλο βαθμό η ανάλυση της σχέσης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού με την ένταση των ανισοτήτων κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Μάλιστα το γεγονός γίνεται ακόμα πιο ενδιαφέρον εάν συνυπολογίσουμε ότι ανεξάρτητα από το τι αποδέχονται οι οργανισμοί ότι λαμβάνει χώρα αναφορικά με τον περιορισμό ή την επέκταση της φτώχειας, όλοι συμφωνούν ότι οι κοινωνικές ανισότητες τις τελευταίες δεκαετίες εντείνονται. Βέβαια στην Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού για την κοινωνική ένταξη η ΕΕ έχει εντάξει έναν δείκτη ο οποίος καταμετρά τις κοινωνικές ανισότητες γεγονός που αποδεικνύει ότι τις θεωρεί ένδειξη του κατά πόσο οι πολιτικές εναντίον του κοινωνικού αποκλεισμού είναι αποτελεσματικές (Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας,2001). Αλλά όπως καταδείχτηκε στις προτάσεις πολιτικών της ΕΕ πουθενά δεν γίνεται αναφορά για δράσεις καταπολέμησης των κοινωνικών ανισοτήτων. Ωστόσο, για να είναι ολοκληρωμένο το συμπέρασμα θα πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι η έννοια της κοινωνικής συνοχής που χρησιμοποιεί η ΕΕ παραπέμπει σε δράσεις που αναφέρονται σε ένα πιο ισότιμο επίπεδο διαβίωσης μεταξύ των πολιτών. Αυτό ωστόσο πουθενά δεν προέρχεται από αναδιανομή του εισοδήματος αλλά έχει να κάνει με «ίσες ευκαιρίες για όλους», όπως προβλέπει για την κοινωνική συνοχή η Ατζέντα Κοινωνικής Πολιτικής 2005-2010 (CEC,2005:9).

7.3 Η συγκριτική παρουσίαση των πολιτικών κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού

Εάν στο ζήτημα του ορισμού της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού παρουσιάζεται μια σύγκλιση, δεν φαίνεται να ισχύει το ίδιο και για τις πολιτικές που προτείνονται για την καταπολέμηση των φαινομένων αυτών. Γιατί ακόμα και όταν υπάρχει ταυτότητα προτάσεων πολιτικής τα πλαίσια μέσα στα οποία αυτές αναπτύσσονται ή ο τελικός τους στόχος είναι πολύ διαφορετικός. Βέβαια σημαντικό στοιχείο εδώ είναι η διαφορετική πορεία στη διαμόρφωση των τριών οργανισμών καθώς και οι διαφορετικές ισορροπίες δυνάμεων που καθορίζουν τη διαμόρφωση των πολιτικών που προτείνουν.

Στα προηγούμενα κεφάλαια (Κεφάλαια 4, 5, 6) παρουσιάστηκαν τα μέτρα που προκρίνουν οι τρεις οργανισμοί για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Εδώ θα εξεταστεί το κατά πόσο οι πολιτικές που προτείνονται ανταποκρίνονται στο πλαίσιο του ορισμού που έχουν διαμορφώσει για τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό και τι λένε οι, όποιες, μελέτες για την αποτελεσματικότητά τους. Βέβαια, θα πρέπει σε αυτό το σημείο να σημειώσουμε μία ουσιώδη διαφορά μεταξύ αυτών των οργανισμών. Η μεν Παγκόσμια Τράπεζα εφαρμόζει τις προαναφερθείσες πολιτικές εδώ και δεκαετίες. Από τη μεριά της, η ΔΟΕ δεν έχει ακόμα ένα συγκεκριμένο πλαίσιο στρατηγικής για την καταπολέμηση της φτώχειας. Τα όποια μέτρα προκρίνει αποτελούν προέκταση των προγραμμάτων που ήδη προωθεί στις χώρες μέλη ή αποτέλεσμα των μελετών της από τις εμπειρίες τόσο σύγχρονων όσο και παλιότερων υποδειγμάτων κοινωνικής πολιτικής. Με τη σειρά της, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει διαμορφώσει και υλοποιεί μια σειρά πολιτικών σε αυτό τον τομέα μόλις την τελευταία πενταετία, με την εξαίρεση βεβαίως της πολιτικής για την απασχόληση η οποία ασκείται για οκτώ έτη. Μάλιστα, η ενασχόληση με τα ζητήματα της κοινωνικής ασφάλισης και της υγείας είναι ακόμα πιο σύγχρονη. Επιπλέον, η ευρωπαϊκή στρατηγική βασίζεται όπως είδαμε σε μεγάλο βαθμό στην επικουρικότητα, δηλαδή στις πρωτοβουλίες που λαμβάνουν τα ίδια τα κράτη μέλη. Συνεπώς, εδώ, οι δράσεις των κρατών μελών είναι αποφασιστικής σημασίας για την αποτελεσματικότητα των πολιτικών. Γι' αυτό, για την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας θα χρησιμοποιηθούν πηγές όπως οι μελέτες των ίδιων των οργανισμών, καθώς και συμπεράσματα από την

διεθνή βιβλιογραφία για το ποια μοντέλα πολιτικής είναι πιο αποτελεσματικά αναφορικά με τα ζητήματα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Σύμφωνα με όλες τις μελέτες, τόσο της Τράπεζας όσο και της ΔΟΕ, οι συγκεκριμένες προτάσεις πολιτικής που περιγράφηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια αδυνατούν να επιλύσουν το πρόβλημα της φτώχειας. Αναφορικά μάλιστα με τους «ακραίους φτωχούς», δηλαδή του κοινωνικά αποκλεισμένου, ελάχιστη είναι η επίδρασή τους. Το γεγονός αυτό δεν αποτελεί έκπληξη. *Τα μέτρα αυτά δεν είναι αποτελεσματικά γιατί δεν αντιμετωπίζουν τα αίτια της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.* Αναφορικά τώρα με την ευρωπαϊκή στρατηγική, εδώ, το σύνολο των προτεινόμενων μέτρων φαίνεται να έχουν μεγαλύτερη επίδραση, αλλά υπάρχει αδυναμία ενός ολοκληρωμένου συμπεράσματος αφού η αποτελεσματικότητα των δράσεων διαφέρει από χώρα σε χώρα. Όπως έχει καταδειχθεί στην επιστημονική βιβλιογραφία, αλλά και στις προσεγγίσεις των δύο από τους τρεις οργανισμούς (ΔΟΕ και ΕΕ), η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν απορρέουν από τα χαρακτηριστικά των ατόμων. Συνιστούν αποτελέσματα κοινωνικών διεργασιών. Όπως αναφέρει ο Κοντιάδης ως ένα βαθμό είναι το αποτέλεσμα της κυριαρχίας της νεοφιλελεύθερης πολιτικής των προηγούμενων δεκαετιών. Επιπλέον έχει αποδειχθεί ότι μέρος της ευθύνης αναλογεί στις κοινωνικές συμμαχίες ισχυρών πολιτικά και οικονομικά κοινωνικών μερίδων, οι οποίες αρνούνται πλέον να μοιραστούν τον πλούτο, τις δεξιότητες αλλά και το κοινωνικό τους κεφάλαιο με τους φτωχότερους συμπολίτες τους (Μπάουμαν. 2004, World Bank. 2001). Ιδιαίτερα για τις χώρες του λεγόμενου Τρίτου Κόσμου είναι αποτέλεσμα της σταθεροποίησης της πολιτικής ισχύος των ΗΠΑ και των δυτικών χωρών που οδήγησαν σε υπερχρέωση τον Τρίτο Κόσμο (Wallerstein, 1995). Σημαντικό μερίδιο στην επίταση αυτών των φαινομένων, όπως και πάλι παραδέχονται οι αναλύσεις και των τριών οργανισμών, έχουν οι βαθύτατοι παραγωγικοί μετασχηματισμοί των τελευταίων δεκαετιών, με την έμφαση στην τεχνολογία, το γιγαντισμό των επιχειρήσεων και της οικονομίας της γνώσης. Επιπλέον, τα φαινόμενα αυτά είναι αποτέλεσμα της ακραίας ατομικοποίησης, της ηθικής του καταναλωτισμού και του τέλους της ηθικής της εργασίας. Μερίδιο ευθύνης έχει η μορφή που έχει λάβει σήμερα η παγκοσμιοποίηση, μια μορφή η οποία ενισχύει τις ελίτ και εξωθεί στο περιθώριο μεγάλες πληθυσμιακές μερίδες (Διεθνής Επιτροπή, 2004). Τέλος, είναι αποτέλεσμα μεγάλων δημογραφικών αλλαγών, της μετανάστευσης αλλά και αλλαγών στη δομή της οικογένειας.

Μια επιστημονική προσέγγιση στο ζήτημα της ανεύρεσης του καλύτερου πλαισίου πολιτικών καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, θα ήταν η αναζήτηση εκείνου του συστήματος που έχει αποφέρει τα καλύτερα αποτελέσματα απέναντι σε αυτές τις αλλαγές. Μια πρόσφατη μελέτη του Sapir, η οποία παρουσιάστηκε στο άτυπο Συμβούλιο των υπουργών Οικονομίας της ΕΕ τον Σεπτέμβριο του 2005 κατέληγε στα εξής συμπεράσματα αναφορικά με το πιο είναι το πιο ανταγωνιστικό μοντέλο σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης. Επισήμαινε ότι «το σκανδιναβικό μοντέλο κατέχει μια αξιοζήλευτη θέση, με ένα κοινωνικό μοντέλο που παρέχει τόσο αποτελεσματικότητα όσο και ισοτιμία» (Sapir,2005:9). Σε παρόμοια συμπεράσματα καταλήγει και ο Esping-Andersen, ο οποίος τονίζει ότι «το σκανδιναβικό μοντέλο είναι συγκριτικά καλά τοποθετημένο για να αντιμετωπίσει τις επιτακτικές ανάγκες των μεταβιομηχανικών αλλαγών» (Esping-Andersen, 2002:14). Αυτό δεν είναι άλλο από το κράτος πρόνοιας στο οποίο η κοινωνική δικαιοσύνη, η κοινωνική αλληλεγγύη και η αναδιανομή του εισοδήματος αποτελούν προσδιοριστικές αρχές. Το σκανδιναβικό μοντέλο ήταν αυτό που πλησίασε κατά πολύ αυτό το μοντέλο, γι' αυτό και οι επιδόσεις του κατά της φτώχειας ήταν κατά το παρελθόν και είναι ακόμα και σήμερα ιδιαίτερα αποτελεσματικές. Άλλωστε αυτό το κράτος πρόνοιας φαίνεται να ανταποκρίνεται επιτυχώς στην μενθαμική φιλελεύθερη αρχή «της μεγαλύτερης ευτυχίας για το μεγαλύτερο δυνατό αριθμό ατόμων» (Ψαλιδόπουλος, 2002:73).

Η συγκεκριμένη μορφή κοινωνικού κράτους βρέθηκε στο στόχαστρο της νεοφιλελεύθερης κριτικής αλλά και της αριστεράς (Pierson,1998, Στασινοπούλου,1997). Ωστόσο, η πρόσφατη βιβλιογραφία επισημαίνει το γεγονός ότι τα επιχειρήματα που είχαν παρουσιαστεί για τη μη βιωσιμότητα αυτού του κράτους «στην εποχή της παγκοσμιοποίησης» αποδεικνύονται έωλα (Σακελλαρόπουλος,1999, Esping-Andersen,1996). Και όχι μόνον αυτό. Όπως επίμονα διακηρύσσει η ΔΟΕ αλλά και η Ευρωπαϊκή Ένωση –και πρόσφατα και η Παγκόσμια Τράπεζα στην ιστοσελίδα της με τίτλο «Ανάπτυξη και ανισότητα»– ο δυναμισμός στην παραγωγή προχωρά παράλληλα με την οικοδόμηση συστημάτων κοινωνικής προστασίας, ενώ οι κοινωνικές ανισότητες φαίνεται να περιορίζουν τους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης. Υπάρχει άλλωστε το παράδειγμα των ασιατικών τίγρεων οι οποίες αποτελούν ζωντανή απόδειξη αυτού του ισχυρισμού. Όχι τυχαία, η Κορέα διαμόρφωσε ένα σύστημα δημόσιας υγείας καθολικής κάλυψης μέσα σε δώδεκα χρόνια (1977-1989).

Η Παγκόσμια Τράπεζα έχει ως κεντρικό στόχο την ελαχιστοποίηση του ρόλου του κράτους. Γι' αυτό και στις περισσότερες προτάσεις της ο ρόλος του κράτους είναι τις περισσότερες φορές ρυθμιστικός ή παρεμβαίνει εκεί όπου οι άλλοι μηχανισμοί –η αγορά, η κοινωνία των πολιτών– δεν μπορούν να ανταποκριθούν. Παρ' όλη τη σημαντική αναθεώρηση των θέσεων της και τη διατύπωση της σαφούς άποψης ότι οι μηχανισμοί προστασίας θα πρέπει να έχουν μια μόνιμη παρουσία και όχι να δημιουργούνται μόνο σε περιπτώσεις αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών, όταν γίνεται ανάλυση των μέτρων που προτείνει αναδύεται μια διαφορετική εικόνα. Στον τομέα της υγείας, παραδείγματος χάριν, η αναφορά στην πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας απουσιάζει, ενώ τονίζεται η δημιουργία λογαριασμών καταθέσεων για την αντιμετώπιση των σοβαρών περιστατικών. Το μέτρο αυτό, όπως έχουν δείξει και μελετητές της Τράπεζας πάσχει από υψηλό επίπεδο ανασφάλειας, ισχύει για περιορισμένο αριθμό κινδύνων υγείας και γενικά κρίνεται ως αναποτελεσματικό. Επίσης, αντί της επέκτασης της κοινωνικής ασφάλισης αναζητείται η επέκταση σχημάτων μικρο-ασφάλισης και όταν αυτά καταρρέουν τότε ζητείται από το κράτος να παρέμβει. Στην κατάρτιση, ζητείται ο περιορισμός του ρόλου του κράτους. Στις συντάξεις, επιδιώκεται η πλήρης ατομικοποίηση της ευθύνης. Γενικά, η μελέτη του συνόλου των μέτρων που προτείνει η Τράπεζα διαμορφώνουν ένα πλαίσιο που επικεντρώνει κυρίως στη δημιουργία «ατομικών λογαριασμών καταθέσεων» ή ατομικών περιουσιακών στοιχείων, τα οποία χρησιμοποιούνται σε περίπτωση κινδύνου από τα άτομα για τον περιορισμό, την αποτροπή ή την αντιμετώπιση του κινδύνου. Εύλογα λοιπόν προκύπτει το συμπέρασμα ότι αυτό που επιδιώκεται είναι η ελαχιστοποίηση του εύρους δράσης της κοινωνικής προστασίας, καθώς και της παρέμβασης του κράτους. Και αυτά εις βάρος της αποτελεσματικότητας των πολιτικών που προτείνονται. Φαίνεται να υπερισχύει ο ιδεολογικός στόχος της Τράπεζας, ο οποίος είναι η πλήρης ατομικοποίηση της ευθύνης του κινδύνου και η κατάλυση της κοινωνικής αλληλεγγύης. Γι' αυτό και η εμμονή σε ατομικούς λογαριασμούς: λογαριασμούς ασθένειας, σύνταξης, ανεργίας. Ουσιαστικά οι πολιτικές της Τράπεζας στοχεύουν στη δημιουργία από τον κάθε πολίτη μιας σειράς κλειστών τραπεζικών λογαριασμών, οι οποίοι θα χρησιμοποιούνται όταν θα αντιμετωπίζει κινδύνους κατά τη διάρκεια του βίου του. Σε αυτές τις δράσεις βασικό ρόλο καλούνται να διαδραματίσουν τα μικρο-χρηματοοικονομικά προγράμματα. Μολονότι η Τράπεζα δεν φαίνεται πολύ ένθερμη για αυτή την πολιτική πρόταση.

Ποια είναι όμως η επίπτωση αυτών των μέτρων στη διακηρυγμένη πολιτική της Τράπεζας για την μείωση της φτώχειας; Όλες οι μέχρι τώρα αναλύσεις ακόμα και από μελετητές της ίδιας της Τράπεζας δηλώνουν ότι τα μέτρα στην καλύτερη των περιπτώσεων έχουν μια ελαφρά επίδραση στους φτωχούς και σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να «φθάσουν» όσους είναι «ακραία φτωχοί», δηλαδή τους κοινωνικά αποκλεισμένους. Και αυτό το συμπέρασμα ήταν αναμενόμενο. Όταν κατ' εξοχήν κοινωνικά προβλήματα αντιμετωπίζονται ως ατομικά, δεν μπορεί παρά οι πολιτικές που προκύπτουν από μια τέτοια προσέγγιση να έχουν περιορισμένου εύρους επιδράσεις. Στην καλύτερη των περιπτώσεων οι δράσεις αυτές δεν αντιμετωπίζουν τα αίτια, όπως ισχυρίζεται η ίδια η Παγκόσμια Τράπεζα ότι πρέπει να κάνουν, αλλά περιορίζουν ή ανακουφίζουν τις συνέπειες.

Αντιθέτως, η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, έχει μια διαφορετική προσέγγιση, η οποία άλλωστε είναι συμβατή και με την εντολή που έχει ως τοποτηρητής της ορθής εφαρμογής των συμβάσεων που έχουν ψηφισθεί. Η προσέγγισή της δεν είναι άλλη από τη διεύρυνση των ήδη υπάρχοντων μηχανισμών προστασίας έτσι ώστε να συμπεριλάβουν όλους όσους το σύστημα αδυνατούσε ή δεν επιθυμούσε μέχρι σήμερα να συμπεριλάβει. Αυτός είναι ο πρωταρχικός και ο κύριος στόχος. Μόνον σε δεύτερο επίπεδο, επικουρικά και συμπληρωματικά, έρχονται σχήματα όπως τα κοινωνικά ταμεία, τα μικρο-χρηματοοικονομικά προγράμματα, τα δημόσια έργα να μετριάσουν κάπως τα προβλήματα του κοινωνικού αποκλεισμού. Μάλιστα, η προοπτική αυτών των σχημάτων, σύμφωνα με τις απόψεις της Οργάνωσης, είναι μακροπρόθεσμα να συνδυαστούν με τους μηχανισμούς της δημόσιας κοινωνικής προστασίας και να ενσωματωθούν σε αυτή έτσι ώστε να καταστούν πιο αποτελεσματικά.

Μία από τις πιο αξιοσημείωτες απουσίες στις προτάσεις της Τράπεζας είναι η αναφορά σε στρατηγικές για την αύξηση της απασχόλησης, στρατηγικές που όπως καταδείχθηκε προκρίνουν, και μάλιστα με ιδιαίτερη έμφαση, τόσο η ΔΟΕ όσο και η ΕΕ. Οι δύο τελευταίες θεωρούν την επίτευξη της πλήρους και αξιοπρεπούς απασχόλησης ως το κυριότερο μέσο για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Ιδιαίτερης επισήμανσης χρήζει το σκεπτικό που αναπτύσσουν και οι δύο οργανισμοί αναφορικά με την εργασία. Η έννοια της αξιοπρεπούς εργασίας που πρώτη παρουσίασε η Διεθνής

Οργάνωσης Εργασίας και κατά την πρώτη δεκαετία του νέου αιώνα υιοθετεί σταδιακά και η Ευρωπαϊκή Ένωση (CEC,2005:5), έχει πολλές διαστάσεις. Πρώτα, απ' όλα συνεπάγεται μια θέση απασχόλησης. Μια θέση απασχόλησης που ωστόσο θα αποφέρει τα εισοδηματικά εκείνα επίπεδα που θα επιτρέπουν στον εργαζόμενο να διάγει μια αξιοπρεπή ζωή. Επίσης, η θέση αυτή συνεπάγεται μια σειρά δικαιωμάτων που απορρέουν από τη θέση του εργαζόμενου όπως αξιοπρεπείς συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία, δικαίωμα σε μια καριέρα και συνεπώς δικαίωμα στην κατάρτιση, δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή και μια εργασία που δεν θα έρχεται σε αντίθεση με αυτή.

Καθίσταται λοιπόν σαφές γιατί η Παγκόσμια Τράπεζα αποφεύγει την αναφορά στο ζήτημα της απασχόλησης ως μέσο πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η απασχόληση συνεπάγεται μια σειρά από δικαιώματα, γεγονός που φέρνει την Τράπεζα στη δύσκολη θέση να μιλήσει περί κοινωνικών δικαιωμάτων, ένας λόγος που έρχεται σε ευθεία σύγκρουση με τη νεοφιλελεύθερη αντίληψή της. Τέλος, η μη αναφορά της Τράπεζας στην απασχόληση, μολονότι το μέτρο αυτό όντως έχει αποδειχθεί ως το πιο αποτελεσματικό κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, γίνεται λόγω του οικονομισμού που κυριαρχεί στις αντιλήψεις της. Επειδή επιμένει σε μια καθαρά νεοφιλελεύθερη προσέγγιση της καταπολέμησης της φτώχειας αρνείται να δεχθεί ότι από μόνη της η οικονομική μεγέθυνση δεν μπορεί να επιλύσει το πρόβλημα. Οποιαδήποτε προτροπή, όπως συστήνουν η ΔΟΕ και η ΕΕ. προς τους διαμορφωτές των οικονομικών πολιτικών και των αναπτυξιακών πολιτικών για να λαμβάνουν υπ' όψη τους κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού τις επιπτώσεις που έχουν στη δημιουργία ή την απώλεια θέσεων εργασίας και την επανεξέτασή τους υπό αυτό το πρίσμα βρίσκει βέβαια την Τράπεζα κάθετα αντίθετη αφού έτσι καταστρατηγείται ο ελεύθερος ανταγωνισμός των δυνάμεων της αγοράς.

Και οι τρεις οργανισμοί προσδίδουν ιδιαίτερη βαρύτητα στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, η οποία μάλιστα ενίοτε παρουσιάζεται ως το κύριο μέσο πολιτικής σε μια εποχή όπου οι τεχνολογίες της επικοινωνίας και της πληροφορικής και των ραγδαίων τεχνολογικών αλλαγών φαίνεται να δημιουργούν νέες μορφές κοινωνικών διακρίσεων. Το βασικό ζητούμενο αναφορικά με την οργάνωση της εκπαίδευσης και της κατάρτισης είναι αυτή να «διαμορφώνεται με βάση τις ανάγκες της αγοράς». Με αυτή τη φράση, που

μάλιστα γίνεται αποδεκτή και από τις τρεις οργανώσεις, θεωρείται ότι θα επιτευχθεί η αποτελεσματικότητα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης.

Ωστόσο, η σύνδεση της εκπαίδευσης και της κατάρτισης με τις ανάγκες της αγοράς αποτελεί μια πλευρά της αποτελεσματικότητάς τους. Μια άλλη και μάλιστα πολύ ουσιαστική πλευρά τους αφορά με τον μακροπρόθεσμο οικονομικό σχεδιασμό, δηλαδή με την οικονομία του μέλλοντος. Αυτή η διάσταση της κατάρτισης παρουσιάζεται απύσα στις πολιτικές της Παγκόσμιας Τράπεζας και της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, σε αντίθεση με την Ευρωπαϊκή Ένωση που, μετά την υιοθέτηση της Στρατηγικής της Λισσαβώνας, θεωρεί την εκπαίδευση και την κατάρτιση ως αποφασιστικά μέσα για τη δημιουργία της οικονομίας της γνώσης του μέλλοντος. Το παράδειγμα των ασιατικών τίγρεων είναι χαρακτηριστικό. Ένας από τους παράγοντες που συνέβαλαν στη δημιουργία των ασιατικών τίγρεων, είναι ο εκ των προτέρων σχεδιασμός της εκπαιδευτικής τους πολιτικής για την επίτευξη των οικονομικών στόχων που είχαν θέσει για το μέλλον. Ο σχεδιασμός αυτός δεν παρέμενε βέβαια «καθοδηγούμενος από την ζήτηση της αγοράς». Αντιθέτως δημιουργούσε ο ίδιος μια προσφορά στην αγορά με δεξιότητες που η παραγωγή δεν ήταν ακόμα έτοιμη να τις καλύψει. Με την κατάλληλη ωστόσο κρατική πολιτική, αυτή η προσφορά πολύ γρήγορα βρήκε την ζήτησή της.

Έτσι, ενώ πράγματι η κατάρτιση συγκεκριμένων ομάδων παίζει ουσιαστικό ρόλο για την ένταξή τους στην αγορά εργασίας, τέτοια προγράμματα θα πρέπει να συνοδεύονται από μια συνολική εκπαιδευτική πολιτική που στόχο θα έχει τη μελλοντική ανάπτυξη της χώρας και όχι βέβαια απλά την, παθητική σε τελική ανάλυση, διερεύνηση «των αναγκών της αγοράς». Γιατί, από μόνη της η κατάρτιση, χωρίς ένα μακροπρόθεσμο σχεδιασμό αδυνατεί να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που προκύπτουν από τις διαρθρωτικές αλλαγές στην οικονομία. Διότι βέβαια είναι ιδιαίτερος δύσκολο η κατάρτιση εργαζομένων που μέχρι σήμερα δούλευαν στη χαλυβουργία π.χ. για να αναλάβουν κάποια άλλη εργασία. Ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός της κατάρτισης συνεπάγεται βέβαια ένα ισχυρό και λειτουργικό κράτος, αφού η αγορά έχει αποδείξει ότι από μόνη της δεν μπορεί να ανταποκριθεί σε μακροπρόθεσμους σχεδιασμούς. Επιπλέον, έχει αποδειχθεί ότι η αποτελεσματικότητα της κατάρτισης στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού αυξάνει όταν με το τέλος της προσφέρονται στους καταρτιζόμενους συναφείς θέσεις απασχόλησης.

Η αδυναμία μακροπρόθεσμου σχεδιασμού από την αγορά στον τομέα της κατάρτισης αποτελεί πιθανότατα το λόγο για τον οποίο υπάρχει διαφορετική προσέγγιση στη σημασία της από τους τρεις οργανισμούς. Η Παγκόσμια Τράπεζα υιοθετεί την κατάρτιση ανεπιφυλάκτως ως ένα από τα αποφασιστικότερα μέσα καταπολέμησης της φτώχειας. Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, πιο διστακτική για την αποτελεσματικότητα της κατάρτισης, αναφέρει ότι αυτό ισχύει μόνον με τη συμπλήρωση ότι στους καταρτιζόμενους θα πρέπει να παρέχονται και οι αντίστοιχες ευκαιρίες απασχόλησης (Bennell,1999:2). Η εξύψωση της κατάρτισης στο «μαγικό κλειδί» που θα επιλύσει όλα τα προβλήματα –από την ανεργία μέχρι την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού– δεν φαίνεται να αποδεικνύεται και από τις εμπειρικές μελέτες που σημειωτέον έχουν διεξάγει σε συνεργασία οι δύο οργανισμοί (Gill,2000:1).

Από την πλευρά της, η Ευρωπαϊκή Ένωση προσδίδει τεράστια σημασία στην κατάρτιση και την εκπαίδευση. Είναι σαφές ότι σε Ευρωπαϊκό επίπεδο το «μάθημα» των ασιατικών τίγρεων είναι από καιρό εμπεδωμένο, για να μην πούμε ότι ήταν η ίδια η Ευρώπη που αποτέλεσε τον πρώτο διδάξασα. Σε μια πρόταση «για τις βασικές δεξιότητες και την διαβίου μάθηση» που έχει συντάξει η Επιτροπή, καθίσταται σαφές ότι η ανάπτυξη της κοινωνίας της γνώσης, η διεθνοποίηση των οικονομικών, η ανάγκη για κοινωνική συνοχή, η ανάπτυξη της δημοκρατικής ιδιότητας του πολίτη και η ανάγκη για καινοτομία, παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα φέρνουν στο προσκήνιο ως αποφασιστικό μέτρο την εκπαίδευση και την κατάρτιση (CEC,2005β).

Εκεί όπου η διαφορά προσέγγισης των τριών οργανισμών είναι σημαντικότερη είναι το ζήτημα των συντάξεων. Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας δεν συμπεριλαμβάνει το ζήτημα στα εργαλεία καταπολέμησης της φτώχειας και αυτό γιατί θεωρεί ως δεδομένο ότι το κράτος έχει την υποχρέωση να προσφέρει ένα αξιοπρεπές εισόδημα στους ηλικιωμένους. Από την πλευρά της η Παγκόσμια Τράπεζα εμμένει στο σύστημα των τριών πυλώνων, μια ακόμα ένδειξη του νεοφιλελεύθερου προσανατολισμού των απόψεων της, αλλά και της ιδεολογικής και όχι πραγματιστικής υφής των προτάσεων της. Σημαντικές μελέτες στον τομέα συγκλίνουν πλέον στην άποψη ότι τα κεφαλαιοποιητικά συστήματα δεν υπερτερούν έναντι των διανεμητικών και μάλιστα μερικές φορές παρουσιάζουν περισσότερα προβλήματα. Τα αναδιανεμητικά συστήματα παρέχουν περισσότερα προνοιακά οφέλη λόγω της ασφάλειας που παρέχουν (Valdivia, 1997:28-29), ενώ τα

κεφαλαιοποιητικά παρουσιάζουν δύο επιπλέον κινδύνους. Ο πρώτος αναφέρεται στο γεγονός ότι ο συνταξιούχος πιθανόν να ανακαλύψει τη στιγμή της συνταξιοδότησής του ότι οι συσσωρευμένες εισφορές του είναι σημαντικά χαμηλότερες απ' ό,τι είχε προβλέψει (που μπορεί να οφείλεται σε πληθώρα λόγων όπως: απάτη, κατάχρηση, ανίκανους διαχειριστές των ταμείων, ακατάλληλες επιλογές χαρτοφυλακίων, κυβερνητικές παρεμβάσεις). Ο δεύτερος κίνδυνος αναφέρεται στο ότι το αποθεματικό που έχει συγκεντρώσει δεν επαρκεί για να καλύψει μια ετήσια πρόσοδο για το υπόλοιπο της ζωής του (Heller,1998:8). Επίσης, η αντίληψη ότι το κεφαλαιοποιητικό αποτελεί διέξοδο στα προβλήματα που δημιουργούνται από τη γήρανση του πληθυσμού θεωρείται μύθος εφόσον ο κρίσιμος παράγοντας δεν είναι η μορφή που έχει η κοινωνική ασφάλιση αλλά τα επίπεδα της παραγωγής (Barr,2000:11). Τα διανεμητικά συστήματα δεν φαίνεται να επηρεάζουν τα κίνητρα προς εργασία ενώ δεν υστερούν σε ζητήματα δικαιοσύνης (Hemming, 1998:12). Επίσης οι επιπτώσεις στην παραγωγή είναι αμελητέες (επενδύσεις, καταθέσεις). Συνεπώς, και στο ζήτημα αυτό ο προσανατολισμός της Παγκόσμιας Τράπεζας είναι θέμα ιδεολογικής αντίληψης και όχι πρακτικού αποτελέσματος. Η υπόρρητη γνώση της αναποτελεσματικότητας του συστήματος των τριών πυλώνων στις συντάξεις, αναγκάζει την Τράπεζα να προτείνει την παρέμβαση του κράτους με προνοιακά μέτρα για τη συμπλήρωση του εισοδήματος των ηλικιωμένων, όπως αναφέρεται στη *Έκθεση για την Παγκόσμια Ανάπτυξη του 2000/2001: Επίθεση στην Φτώχεια*. Ασφαλώς τέτοια ζητήματα δεν τίθενται για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η κρατική εγγύηση για την διασφάλιση της πρόσβασης όλων σε ένα αξιοπρεπές εισόδημα μετά τη σύνταξη αποτελεί έναν από τους βασικούς στόχους της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού στον τομέα των συντάξεων. Η επάρκεια των συντάξεων αποτελεί έναν από τους τρεις πυλώνες της ευρωπαϊκής πολιτικής στο συγκεκριμένο τομέα. Η πολιτική πρόταση της ΕΕ ξεπερνά το δίλημμα αναδιανεμητικά ή κεφαλαιοποιητικά συστήματα και καλεί τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν την ικανότητα των ασφαλιστικών συστημάτων να ανταποκριθούν στους κοινωνικούς τους στόχους ανεξάρτητα από τη μορφή που αυτά έχουν. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, για την ΕΕ είναι σαφές ότι το δημόσιο είναι αυτό που πρέπει να διασφαλίζει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης για τους συνταξιούχους ανεξάρτητα από τη δομή του ασφαλιστικού συστήματος.

Τα δημόσια έργα, τα κοινωνικά ταμεία και τα μικρο-χρηματοοικονομικά προγράμματα είναι τα μέτρα τα οποία προωθούν τόσο η Παγκόσμια Τράπεζα όσο και η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας για την καταπολέμηση της φτώχειας. Μάλιστα, ενίοτε τα υλοποιούν από κοινού. Η αποτελεσματικότητα αυτών των εργαλείων είναι αποδεδειγμένη στην αντιμετώπιση της αιφνίδιας παρουσίας κινδύνων. Είναι ευέλικτα και προωθούν γρήγορα τους εισοδηματικούς ή άλλους πόρους στους έχοντες ανάγκη. Από την άλλη όμως, το εύρος της αποτελεσματικότητάς τους περιορίζεται σε μικρές ομάδες του πληθυσμού και σε βραχυπρόθεσμη βάση. Μάλιστα, παρουσιάζουν δυσκολίες να φτάσουν τους πλέον φτωχούς και συνήθως επωφελούνται από αυτά όσοι είναι λίγο πάνω από το όριο της φτώχειας. Συνεπώς, όπως αναφέρθηκε και στα Κεφάλαια 4 και 5, σε μακροπρόθεσμη βάση, η εικόνα της αποτελεσματικότητάς τους θολώνει. Επίσης, μόνον η κρατική παρέμβαση είναι αυτή που μπορεί να τα καταστήσει βιώσιμα σε μακροπρόθεσμη βάση. Τέτοια μέτρα βέβαια αφορούν κυρίως χώρες του αναπτυσσόμενου κόσμου και δεν θα μπορούσαν να αποτελέσουν στοιχεία της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφού αυτή αναφέρεται σε χώρες με άλλο επίπεδο ανάπτυξης.

Μεγάλες είναι οι διαφορές που παρουσιάζονται στις προτάσεις για τη διασφάλιση ενός αξιοπρεπούς κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου διαβίωσης. Τις προτάσεις αυτές προωθούν η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας και η Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ η Παγκόσμια Τράπεζα αγνοεί το θέμα. Όπως αναφέρθηκε στο συγκεκριμένο ζήτημα η Ευρωπαϊκή Ένωση παρουσιάζει την πιο ολοκληρωμένη πρόταση, η οποία μάλιστα έχει λάβει τη μορφή της σύστασης. Από την πλευρά της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας το ζήτημα τέθηκε μετά την παρουσίαση της έκθεσης για την Δίκαιη Παγκοσμιοποίηση. Ο Γενικός Διευθυντής της Οργάνωσης κατά τη διάρκεια της συζήτησης της έκθεσής του προς τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας *Μια Δίκαιη Παγκοσμιοποίηση: ο ρόλος της ΔΟΕ* (ILO,2004) και απαντώντας στα συμπεράσματα της έκθεσης *Δίκαιη Παγκοσμιοποίηση*, έθεσε εμμέσως πλην σαφώς το ζήτημα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ως παγκόσμιο δικαίωμα. Η έκθεση *Δίκαιη Παγκοσμιοποίηση* έθετε το ζήτημα της διασφάλισης της κοινωνικής προστασίας και της βασικής ασφάλειας. Για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι απαραίτητη η υιοθέτηση ενός συγκεκριμένου επιπέδου κοινωνικής προστασίας σε παγκόσμιο επίπεδο. Ο Γενικός Διευθυντής στην έκθεσή του προτείνει τέσσερεις περιοχές παρεμβάσεων που θα συνεισφέρουν στον παραπάνω στόχο:

α) ασφάλεια υγείας με βάση την κοινότητα, β) ασφαλιστικά συστήματα που παρέχουν ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα για τους συνταξιούχους, γ) επιδόματα για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, δ) επαναπροσανατολισμός των δημόσιων δαπανών για την επέκταση της βασικής προστασίας. Ωστόσο είναι ιδιαίτερα περίεργο ότι στο σημείο αυτό ο Γενικός Διευθυντής αναφέρεται στην κοινωνική ασφάλιση (ILO,2004:36-37). Επιπλέον το γεγονός ότι ο Διευθυντής αναφέρεται σε ένα «κοινωνικο-οικονομικό επίπεδο για κάθε χώρα» και όχι για κάθε άτομο συγχέει ακόμα περισσότερο την εικόνα. Τα δύο βήματα που προτείνει παρακάτω δείχνουν ότι ενώ από την μία η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας είναι έτοιμη να υιοθετήσει την έννοια του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος από την άλλη διστάζει να προχωρήσει προς αυτό.

Έτσι, τα βήματα για την υλοποίηση αυτού του κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου είναι πρώτον «η πλήρης ανάπτυξη της έννοιας... με απαντήσεις σε βασικά ερωτήματα όπως από τι συνίσταται, τι στόχοι πρέπει να τεθούν στο χρονικό ορίζοντα...». Το δεύτερο βήμα είναι «ένα λειτουργικό σχέδιο δράσης για την υποστήριξη μιας δίκαιης και ισόρροπης συμμετοχής των ανθρώπων και των κοινοτήτων στην παγκόσμια οικονομία» (ILO,2004:37-38). Είναι σαφές εδώ ότι η κουλτούρα του οργανισμού δεν του επιτρέπει προς το παρόν να προχωρήσει σε απαντήσεις στο ζήτημα του εγγυημένου εισοδήματος και έτσι ο Γενικός Διευθυντής απλώς θέτει το θέμα προς περαιτέρω επεξεργασία. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι για το ζήτημα του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος υπάρχει ήδη από το 1944 μια Σύσταση της ΔΟΕ (Διεθνής Σύσταση Εργασίας Νο. 67), η οποία αφού επισημάνει ότι τα συστήματα κοινωνικής προστασίας πρέπει να ανακουφίζουν από την ανάγκη και να αποτρέπουν την ένδεια, ως μέσα προσδιορίζει την αποκατάσταση των εισοδημάτων, «σε λογικό επίπεδο» (Garcia, 2003:15-16).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση παρουσιάζεται πολύ πιο αποφασιστική σε τέτοιου είδους προτάσεις. Μπορεί οι συστάσεις για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας και της διασφάλισης ενός ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος να μην έγιναν οδηγίες, πράγμα που κάλλιστα θα μπορούσε να είχε γίνει εάν παρουσιάζονταν στις αρχές της τρέχουσας δεκαετίας και όχι στις αρχές της δεκαετίας του 1990, αλλά η κατεύθυνση είναι σαφής. Στόχος των συστημάτων κοινωνικής προστασίας είναι η παροχή ενός ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, που θα διασφαλίζει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Μπορεί αυτό να συνοδεύεται από υποχρεώσεις από αυτόν που το λαμβάνει όπως, για παράδειγμα, την υποχρέωση της κατάρτισης, αλλά πάντως υπάρχει ως

κοινωνικό δικαίωμα. Χώρες που δεν το έχουν υιοθετήσει, όπως η Ελλάδα, λαμβάνουν κάθε φορά που υποβάλουν εκθέσεις στο συνοπτικό δελτίο της χώρας (country fiche) την παρατήρηση ότι δεν έχουν ακόμα θεσπίσει ένα τέτοιο σύστημα.

Παράλληλα η συζήτηση σε πανευρωπαϊκό επίπεδο δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί και βρίσκεται εν εξελίξει. Η Επιτροπή με μια πρόσφατη ανακοίνωσή της θέτει και πάλι το θέμα υπό συζήτηση και καλεί τα κράτη μέλη και τους κοινωνικούς εταίρους να καταθέσουν τις απόψεις τους:

«Πώς θα μπορούσε η Ένωση να οικοδομήσει πάνω στο κοινό έδαφος που συμφωνήθηκε με τη σύσταση του 1992 να προωθήσει τα δικαιώματα και τις υπηρεσίες που είναι για την ένταξη των αποκλεισμένων ανθρώπων, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις σχετικές καινοτόμες πολιτικές;» (CEC,2006:9).

Παράλληλα σε επίπεδο Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας έχει ξεκινήσει η συζήτηση για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα για τους ηλικιωμένους.

Με βάση την παράθεση των παραπάνω στοιχείων είναι φανερό ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχει σήμερα το πιο πλούσιο πλαίσιο παρεμβάσεων. Θα μπορούσε μάλιστα να προβληθεί ο ισχυρισμός ότι παρουσιάζει το πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο για δράσεις καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού. Μάλιστα η σαφής διατύπωση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ως αναπόσπαστου και απαραίτητου στοιχείου για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, τη θέτει σε επίπεδο παγκόσμιων οργανισμών, στην εμπροσθοφυλακή. Όχι τυχαία, όπως άλλωστε δείχνουν και τα στατιστικά στοιχεία για την φτώχεια οι ευρωπαϊκές χώρες κατέχουν την καλύτερη θέση αναφορικά με την αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος παγκοσμίως.

Οι προτάσεις της ΔΟΕ παρουσιάζονται ως η δεύτερη πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση. Υπάρχει βέβαια το γεγονός ότι αυτές οι προτάσεις δεν έχουν ακόμα λάβει την μορφή δεσμευτικών συμβάσεων για τα κράτη μέλη. Όμως η ΔΟΕ βρίσκεται πολύ εγγύτερα από την Παγκόσμια Τράπεζα στον προσδιορισμό των αιτίων της φτώχειας και το πλαίσιο ιδεών της αποτελεί πράγματι μια ελπιδοφόρα παρακαταθήκη για την διαμόρφωση αποτελεσματικών πολιτικών για το μέλλον. Αλλά σε γενικό επίπεδο βρισκόμαστε πολύ μακριά από μια ολοκληρωμένη πρόταση. Ακόμα περισσότερο, η ΔΟΕ αδυνατεί να παρουσιάσει μια στρατηγική για το πώς θα μεταρρυθμιστούν αυτές οι δομικές

κοινωνικο-οικονομικές ανισότητες που ευθύνονται για την παρουσία των φαινομένων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Τα όρια της ως θεσμού είναι εμφανή.

Τέλος, οι προτάσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας χαρακτηρίζονται από αποσπασματικότητα και διαθέτουν ένα ιστορικό αποτυχίας. Η Τράπεζα, αποφεύγοντας να μελετήσει την πλούσια εμπειρία που υπάρχει γύρω από τα ζητήματα της φτώχειας, καταφεύγει σε μάλλον πρωτόλειες αναλύσεις περί κοινωνικής πολιτικής και καταλήγει έτσι σε αδέξιες προτάσεις. Επιπλέον, η αντίφαση την οποία βιώνει μεταξύ των νεοφιλελεύθερων απόψεών της και των αποτυχιών στην υλοποίηση αυτών των ιδεών, δεν συνεισφέρει ιδιαίτερα σε μια εποικοδομητική αφομοίωση ακόμα και των συμπερασμάτων των δικών της μελετών στις προτάσεις πολιτικής της.

7.4 Η συγκριτική παρουσίαση της προσέγγισης των τριών οργανισμών για την κοινωνική πολιτική

Η διαφορά στις προτάσεις των μέτρων και των πολιτικών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού των τριών οργανισμών δεν μπορεί παρά να αντανακλάται στο πλαίσιο αντιλήψεων που έχουν για την οργάνωση, το ρόλο, την έκταση και τις αρχές που διέπουν την κοινωνική πολιτική και υπόρρητα βέβαια το ρόλο του κοινωνικού κράτους. Εδώ υπάρχει η ανάγκη σκιαγράφησης της έννοιας της κοινωνικής πολιτικής έτσι ώστε να είναι σαφέστερο το πλαίσιο σύγκρισης των τριών οργανισμών, αλλά και πιο εφικτή η έκδοση συμπερασμάτων. Γιατί μέσα από τις προτάσεις πολιτικής του κάθε οργανισμού για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού προκύπτει το κυρίαρχο παράδειγμα κοινωνικής πολιτικής που αυτός ο οργανισμός προτείνει.

Όπως τονίζει ο Titmuss η έννοια της κοινωνικής πολιτικής, και κατ' επέκταση και της κοινωνικής προστασίας, όπως άλλωστε όλες οι πολιτικές, υπόρρητα αναφέρεται σε αλλαγές: αλλαγές σε συμπεριφορές, καταστάσεις, συστήματα πρακτικές. Όπως όλοι οι ορισμοί έτσι και ο ορισμός της κοινωνικής πολιτικής αναφέρεται τόσο στο υφιστάμενο όσο και στο δέον (Titmuss, 1974:23-24). Η κοινωνική πολιτική λοιπόν έχει μια δυναμική διάσταση που δεν πρέπει με κανένα τρόπο να παραβλέπεται.

Η κοινωνική προστασία συναπαρτίζεται από μια σειρά δημόσια μέτρα που στόχο έχουν τη διασφάλιση των πολιτών από διάφορους κινδύνους. Τα μέτρα αυτά διακρίνονται:

- Στην κοινωνική ασφάλιση που επιδιώκει την κάλυψη τυποποιημένων κινδύνων.

- Την κοινωνική πρόνοια που προσανατολίζεται στην προστασία ατόμων χωρίς επαρκείς πόρους βιοπορισμού, αποβλέποντας τόσο στην κάλυψη βασικών αναγκών διαβίωσής τους όσο και στην ευρύτερη κοινωνική τους συμμετοχή.
- Στην παροχή υπηρεσιών υγείας (Αμίτσης, 2001β:37, ILO, 2000β:29).

Όπως αναφέρει ο Αμίτσης αναφορικά με την έννοια της κοινωνικής προστασίας, «Η κοινωνική ασφάλεια αντιστοιχεί σε ένα καθολικό σύστημα κοινωνικής προστασίας που προωθείται μέσω των τεχνικών της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής πρόνοιας». Η κοινωνική ασφάλιση «επιδιώκει την κάλυψη τυποποιημένων κινδύνων», ενώ η κοινωνική πρόνοια «προσανατολίζεται στην προστασία των ατόμων χωρίς επαρκείς πόρους βιοπορισμού» (Αμίτσης, 2001β:35-38). Εάν αυτός ο ορισμός περιγράφει την κοινωνική προστασία, δεν αναφέρεται ωστόσο στην ουσία αλλά και τα αίτια δημιουργίας των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Και είναι αυτά που συνεισφέρουν στη συγκριτική παρουσίαση των τριών οργανισμών.

Σύμφωνα με τον Γράβαρη λοιπόν, ως κοινωνική πολιτική ορίζεται «η συλλογική κοινωνική πράξη, η οποία είναι προσανατολισμένη στην από κοινού εξασφάλιση των συνθηκών διευρυμένης αναπαραγωγής της συνολικής κοινωνίας». (Γράβαρης, 1993:33). Ο αξιακός προσδιορισμός της κοινωνικής πολιτικής σε αυτή την περίπτωση συνίσταται στην ιδέα της κοινωνικής αλληλεγγύης. Βέβαια, πάντα στη βιβλιογραφία αλλά και στην πρακτική υπάρχει και μια δεύτερη διάσταση πιο μορφολογική, όπου κοινωνική πολιτική προσδιορίζεται ως αυτή που έχει προσλάβει α) τη μορφή της κρατικής πράξης, β) αποσκοπεί στην εξασφάλιση των συνθηκών της διευρυμένης αναπαραγωγής της ατομικής ιδιοκτησίας και γ) έχει ως βασικό μέσο για την επίτευξη των σκοπών της τη φορολογία. Με άλλα λόγια μπορούμε να αποδεχθούμε ως βασικές διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής τον ορισμό της ως «οι δράσεις των κυβερνήσεων και άλλων φορέων οι οποίες τροποποιούν το ελεύθερο παιχνίδι των δυνάμεων της αγοράς για να διαμορφώσουν την κοινωνική αναδιανομή, την κοινωνική ρύθμιση και τα κοινωνικά δικαιώματα» (O'Brien, 2002).

Για μια πιο πλήρη ανάλυση της ουσίας της κοινωνικής πολιτικής θα πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν τα τέσσερα στοιχεία που την χαρακτηρίζουν, όπως αυτά αναλύονται από τον Σακελλαρόπουλο σε συμφωνία με τις προσεγγίσεις που αναφέρθηκαν προηγουμένως (Σακελλαρόπουλος, 1999:26-31). Τα τέσσερα αυτά στοιχεία είναι α) οι κοινωνικοί

κίνδυνοι, β) η οικονομία της αγοράς, γ) η συλλογική αλληλεγγύη και δ) η αναδιανομή του εισοδήματος.

Η κοινωνική πολιτική διαμορφώνεται μέσω της ανάγκης για την προστασία και την ασφάλεια των εργαζομένων απέναντι στους κινδύνους που προκύπτουν από την οικονομία της αγοράς. Η ανάπτυξη της αγοράς και οι καταστροφικές επιπτώσεις της στην τοπική κοινότητα, τη συντεχνία, και την εκκλησία, που προσέφεραν ένα δίκτυο ασφάλειας στο κάθε μέλος της κοινότητας, επιβάλλει «την παρέμβαση ενός εξωοικονομικού παράγοντα όπως το κράτος» για να εκφραστεί η κοινωνική αλληλεγγύη και η νέα συλλογικότητα.

Αναφορικά με την οικονομία της αγοράς, είναι γεγονός ότι από τη στιγμή που αυτή καθίσταται το κεντρικό στοιχείο οργάνωσης του οικονομικού βίου, παρουσιάζεται μια σημαντική παράμετρος, που συνιστά ένα από τα θεμελιώδη στοιχεία της κοινωνικής πολιτικής και αυτό είναι το δικαίωμα των ανθρώπων να επιβιώνουν έξω και πέρα από την αγορά. Όπως επισημαίνει ο Esping-Andersen από τη στιγμή που η εργατική δύναμη γίνεται εμπόρευμα, τίθενται υπό αμφισβήτηση το δικαίωμα των ανθρώπων να επιβιώνουν έξω από την αγορά. Η επέκταση των κοινωνικών δικαιωμάτων έχει υπάρξει ανέκαθεν η ουσία της κοινωνικής πολιτικής. Το τελικό κριτήριο των κοινωνικών δικαιωμάτων θα πρέπει να είναι ο βαθμός στον οποίον επιτρέπουν στους ανθρώπους να διαμορφώσουν τα επίπεδα διαβίωσή τους ανεξάρτητα από τις «αγνές» δυνάμεις της αγοράς (Esping-Andersen, 1990:3). Η εισαγωγή των σύγχρονων κοινωνικών δικαιωμάτων συνεπάγεται ένα βαθμό από-εμπορευματοποίησης. Η τελευταία επισυμβαίνει όταν μια υπηρεσία παρέχεται ως απόρροια δικαιώματος και όταν ένα πρόσωπο μπορεί να επιβιώνει χωρίς να βασίζεται στην αγορά (Esping-Andersen, 1990:22). Το ζήτημα του «χώρου» -της έκτασης που καταλαμβάνει ένα τέτοιο δικαίωμα- που διατίθεται σε αυτό το δικαίωμα καθίσταται έτσι ένα από τα πιο συγκρουσιακά ζητήματα στην κοινωνική πολιτική (Esping-Andersen, 1990:35). Επιπλέον καθίσταται και μέτρο της επιτρεπόμενης έκτασης των παρεμβάσεων της κοινωνικής πολιτικής. Είναι συνεπώς ιδιαίτερα σημαντική παράμετρος που αξίζει να εισαχθεί στη συγκριτική μελέτη των απόψεων των τριών οργανισμών για την ουσία και το εύρος της κοινωνικής πολιτικής.

Ασφαλώς μία από τις σημαντικότερες διαστάσεις της κοινωνικής προστασίας είναι η κοινωνική αλληλεγγύη. Αυτή όχι μόνον έχει αυτή την ιδιότητα αλλά προσδίδει και μια

σειρά χαρακτηριστικών στην κοινωνική προστασία όπως το γεγονός ότι, όπως τονίζει ο Spicker, η κοινωνική προστασία είναι απαραίτητη για την ευημερία λόγω του γεγονότος ότι βοηθά στην αντιμετώπιση των κινδύνων που παρουσιάζονται και αυξάνει έτσι τα επίπεδα της κοινωνικής ασφάλειας (Spicker,2004:179-200).

Το τέταρτο θεμελιώδες συστατικό στοιχείο της κοινωνικής προστασίας είναι η αναδιανομή του εισοδήματος. Μάλιστα, η σημασία του είναι τέτοια που όπως επισημαίνεται «η ουσία του κοινωνικού κράτους εστιάζεται στην αναδιανομή του εισοδήματος» (Σακελλαρόπουλος, 1999:24). Η αναδιανομή προκύπτει ως στοιχείο από την ίδια την αρχή της αλληλεγγύης (Spicker, 2004:219). Επιπλέον «η κοινωνική προστασία είναι αναδιανεμητική, υπό την έννοια ότι οι υπηρεσίες που απολαμβάνουν οι άνθρωποι πληρώνονται από ένα κοινό ταμείο και όχι από ατομικά κεφάλαια» (Spicker,2004:217). Η λειτουργία της αναδιανομής συνιστά το μέτρο της κοινωνικής δικαιοσύνης που επικρατεί σε μία χώρα.

Συνεπώς ένα από τα βασικά ερωτήματα αναφορικά με την σύγκριση των πολιτικών των τριών οργανισμών για την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό είναι σε ποιο βαθμό συγκλίνουν και που αποκλίνουν αναφορικά με τις αντιλήψεις τους για την κοινωνική προστασία.

Ένα από τα θεμελιώδη στοιχεία της κοινωνικής ασφάλειας είναι επιπλέον ο εκ των προτέρων σχεδιασμός και η διαμόρφωση θεσμών για την αντιμετώπιση του κινδύνου. Η ίδια η Παγκόσμια Τράπεζα, όπως αναφέρθηκε, θεωρεί αυτό ως ένα εκ των ουκ άνευ στοιχείο για τη σωστή λειτουργία των δικτύων ασφαλείας και γι' αυτό καλεί τις κυβερνήσεις να τα έχουν εγκατεστημένα πριν ξεσπάσει η κρίση. Οι λόγοι για τους οποίους είναι αναγκαίο κάτι τέτοιο γίνονται εύκολα αντιληπτοί. Θα ήταν, για παράδειγμα, παράλογο εάν κάθε φορά που παρουσιαζόταν κάποια ασθένεια, έσπευδαν άτομα και κράτη να οργανώσουν συστήματα υγείας. Θα απουσίαζε ένα βασικό χαρακτηριστικό: δεν θα ήταν συστήματα. Ωστόσο, όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Παγκόσμια Τράπεζα προωθεί μια σειρά δράσεων που κύριος στόχος τους είναι η ατομική αντιμετώπιση των κινδύνων που παρουσιάζονται στη διάρκεια του βίου των ατόμων. Συνεπώς, μια τέτοια προσέγγιση, δύσκολα προωθεί μια ορθολογική «συστηματοποίηση» των παροχών και υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας. Και αυτό γιατί όπως καταδείχτηκε, η ορθολογικότερη διαχείριση τέτοιων κινδύνων γίνεται σε ευρύτερα επίπεδα, και μάλιστα σε εθνικό επίπεδο.

Πολλά από τα μέτρα που προωθεί η Παγκόσμια Τράπεζα είναι προφανές ότι ξεφεύγουν από την κλασική οριοθέτηση της κοινωνικής προστασίας. Πέραν τούτου, ακόμα και μηχανισμοί όπως τα κοινωνικά ταμεία, τα δημόσια έργα, τα μικρο-χρηματοοικονομικά προγράμματα, που προτείνονται ως «νέα εργαλεία» για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, με δυσκολία θα μπορούσαν να ενταχθούν στην έννοια της κοινωνικής προστασίας. Κι' αυτό, γιατί κατά πρώτον, απουσιάζει ο δημόσιος χαρακτήρας τους. Επιπλέον, οι έννοιες της κοινωνικής αλληλεγγύης και της εισοδηματικής αναδιανομής, ακόμα και τις φορές που υπεισέρχονται στη λειτουργία αυτών των μέτρων, παρουσιάζονται με τη μορφή της φιλευσπλαχνίας και όχι ως κοινωνικά δικαιώματα και συνεπώς δεν λαμβάνουν θεσμική μορφή. Επίσης η εισαγωγή της αρχής της εργασίας για να δίδεται η δυνατότητα στον ωφελούμενο της απολαβής παροχών τείνει και αυτή στη λογική της καταστρατήγησης δικαιωμάτων και τη μεταφορά σε πρακτικές παρελθόντων εποχών. Τέλος, τα μέτρα αυτά προτείνονται ως εργαλεία της αγοράς –ή τουλάχιστον αυτοί που τα προτείνουν θέλουν σε τελική ανάλυση να καταλήξουν να είναι εργαλεία της αγοράς– και όχι ως μέτρα κοινωνικής ασφάλειας. Απουσιάζει από αυτά η κρίσιμη έννοια του «κοινωνικού».

Αναφορά έχει επίσης υπάρξει για τη δυναμική διάσταση της κοινωνικής πολιτικής. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως η συνεχής ανάγκη για αλλαγή είναι εμπεδωμένη στην έννοια της κοινωνικής προστασίας ως στοιχείο που καθιστά δυνατή την επίτευξη των στόχων της κοινωνικής προστασίας. Η κοινωνική αλληλεγγύη συνεπάγεται αλλαγές στις συμπεριφορές, την πολιτική έκφραση των συμφερόντων, καθώς και στις δομές. Αυτή η διάσταση της κοινωνικής πολιτικής γίνεται βέβαια ευμενώς αποδεκτή κυρίως από τη ΔΟΕ αλλά και από την ΕΕ αλλά όχι και από την Παγκόσμια Τράπεζα. Γιατί βέβαια το να τίθενται ερωτήματα για αλλαγές συμπεριφορών αλλά και για το δέον γενέσθαι είναι μάλλον έξω από πλαίσιο ιδεών που τη διέπουν.

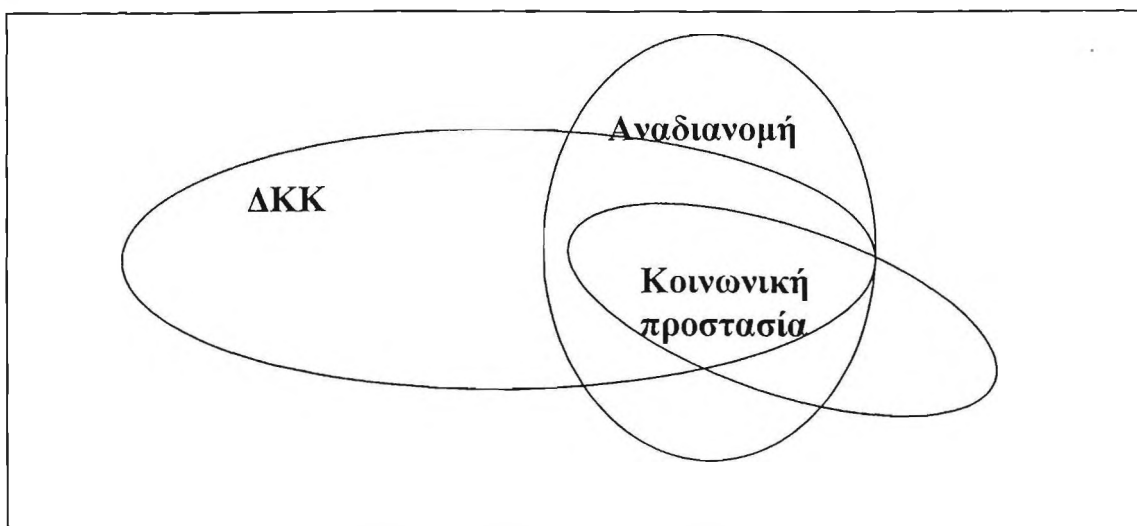
Φυσικά, με κανένα τρόπο δεν πρέπει να παραγνωρισθεί το γεγονός ότι μπροστά στην αποτυχία των μέτρων και έπειτα από τις κριτικές που δέχθηκε σε παγκόσμιο επίπεδο για τη στάση της, η Τράπεζα αρχίζει να υιοθετεί ένα μοντέλο όπου η κοινωνική προστασία διαδραματίζει ένα πολύ μεγαλύτερο ρόλο (Σακελλαρόπουλος, 2001: 41-51). Ωστόσο, και εδώ είναι εμφανείς οι αντιφάσεις της. Η εισαγωγή του μοντέλου διαχείρισης κινδύνων φαίνεται να είναι μια ύστατη προσπάθεια υπεράσπισης της νεοφιλελεύθερης προσέγγισης στα ζητήματα της κοινωνικής προστασίας, επειδή σύμφωνα με την άποψη

αυτή, επιδιώκεται η εισαγωγή ενός είδους πλουραλισμού στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, με παράλληλη ελαχιστοποίηση του ρόλου του κράτους. Όπως αναφέρει η ίδια η Τράπεζα, «το πλαίσιο της διαχείρισης κινδύνων θέτει προκλήσεις αναφορικά με την επανεξέταση των υφιστάμενων δημοσίων προγραμμάτων και επέκτασης των παρεμβάσεων... για ανεπίσημες και βασισμένες στην αγορά δράσεις» (World Bank,2000α:ix). Βασικά, όπως αναφέρθηκε, στόχος του μοντέλου της διαχείρισης των κοινωνικών κινδύνων είναι να αναιρεθεί η βαθύτερη ουσία της κοινωνικής πολιτικής και κυρίως να υπονομευτεί η κοινωνική αλληλεγγύη και η αναδιανομή, δηλαδή η βαθύτερη ουσία της κοινωνικής προστασίας. Είναι σαφές ότι ο τελικός στόχος είναι η κατάλυση της κοινωνικής δικαιοσύνης και της κοινωνικής αλληλεγγύης. Τέτοιες έννοιες δε συνάδουν με έναν οργανισμό που κυριαρχείται από τα ιδεώδη του νεοφιλελευθερισμού. Γι' αυτό η Τράπεζα ενώ από τη μια δέχεται την ύπαρξη των κοινωνικών κινδύνων, από την άλλη δεν τους ορίζει ως κοινωνικούς αλλά ως ατομικούς, όπως φαίνεται από τα μέτρα πολιτικής που προτείνει για την αντιμετώπισή τους.

Το μοντέλο της Τράπεζας για την αντιμετώπιση της φτώχειας πάσχει από δύο βασικά προβλήματα: πρώτον, άρνηση αντιμετώπισης της πραγματικότητας τόσο του παρόντος όσο, πολύ περισσότερο, της ιστορικής εμπειρίας και δεύτερον, την αντίφαση με την πολιτική της ίδιας της Τράπεζας περί «ευκαιρίας, ενδυνάμωσης, ασφάλειας». Και τα δύο άπτονται του ζητήματος της έκτασης του ρόλου του κράτους στην παροχή υπηρεσιών, καθώς και στην οργάνωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Όσον αφορά το πρώτο, η βασική πρόταση του μοντέλου, όπως αναφέρθηκε, είναι ότι η διαχείριση των κινδύνων πρέπει να καταλάβει το μεγαλύτερο μέρος της κοινωνικής προστασίας και το μόνο μέρος του κύκλου της κοινωνικής προστασίας που απομένει εκτός θα είναι ο κοινωνικός αποκλεισμός. Χωρίς να ορίζεται επακριβώς η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού στη συγκεκριμένη περίπτωση, φαίνεται από τα συμφραζόμενα ότι γίνεται αναφορά σε πολύ οριακές περιπτώσεις (π.χ. ανικανότητα, «ακραία φτωχοί»), οι οποίες θα αντιμετωπίζονται με προνοιακά μέτρα. Με άλλα λόγια έχουμε ένα καθαρά νεοφιλελεύθερο μοντέλο που στόχος του είναι από τη μια η παύση της ύπαρξης της κοινωνικής πολιτικής ως στοιχείου κοινωνικής αλληλεγγύης και αναδιανομής του εισοδήματος και από την άλλη η ανάδειξη εξατομικευμένων μέτρων προστασίας για την αντιμετώπιση όλων των κινδύνων (ιδιωτική ασφάλιση υγείας-ανεργίας-συντάξεων).

Επικαλύψεις και όρια μεταξύ ΔΚΚ, κοινωνικής προστασίας και αναδιανομής



Η επανεξέταση του πίνακα που συζητήθηκε στο Κεφάλαιο 4.4, καθιστά φανερή τη νεοφιλελεύθερη οπτική της Τράπεζας. Η διεύρυνση του κύκλου της ΔΚΚ, που όπως αναφέρθηκε αποτελεί το ιδεώδες για την Τράπεζα, οδηγεί μαθηματικά στην απορρόφηση, σε μεγάλο βαθμό, τόσο του πεδίου δράσης της αναδιανομής όσο και του πεδίου της κοινωνικής προστασίας. Ό,τι μένει εκτός, με πολύ μικρό εύρος φυσικά, αφορά μια «ελαφρά» αναδιανομή εισοδήματος αναγκαία για τις προνοιακές δράσεις που απευθύνονται όμως μόνον στους ανάπηρους και τους ακραίους φτωχούς.

Ιστορικές μελέτες δείχνουν ότι το μοντέλο αυτό δεν έχει εφαρμοστεί ποτέ. Όπως πληθώρα μελετητών έχουν καταδείξει, ο καπιταλισμός για να αναπτυχθεί είχε πάντοτε ανάγκη από ασφάλεια. Όσο πιο μεγάλοι οι κίνδυνοι που αναλαμβάνονταν, τόσο πιο μεγάλη η βάση ασφάλειας/σταθερότητας που αναζητιόταν. Ο Γκίντενς για παράδειγμα επισημαίνει ότι η ναυτιλία και συνεπώς η έκρηξη των εμπορικών σχέσεων, θα ήταν αδύνατη χωρίς την ύπαρξη των ασφαλιστικών εταιρειών των Λόιντς του Λονδίνου, οι οποίοι ασφάλιζαν τα καράβια (Γκίντενς, 2002). Ο ίδιος ο καπιταλισμός δεν θα μπορούσε ποτέ να αναπτυχθεί χωρίς την «ασφάλεια» που του παρείχε το απολυταρχικό κράτος (Poggi, 1998). Τέλος, τα πρώτα ανεπτυγμένα συστήματα κοινωνικής προστασίας παρουσιάστηκαν σε μεγάλες επιχειρήσεις, για λόγους βέβαια ευνόητους: εξασφάλιζαν την αναγκαία ταύτιση των εργαζομένων με τις επιχειρήσεις, αύξαναν την παραγωγικότητα, μείωναν τις απώλειες από ελαττωματικά προϊόντα (Κοριά, 1985).

Έτσι άλλωστε μπορεί να ερμηνευτεί η φράση ότι «η κοινωνική ασφάλεια [είναι ένας] θεσμός που εμπνέεται από το ιδανικό της ενεργητικής συμμετοχής του κάθε ατόμου στον οικονομικό και κοινωνικό βίο» (Αμίτσης, 2001β:35).

Χωρίς μια ευρεία βάση ασφάλειας δεν υπάρχει ενεργητική συμμετοχή. Άλλωστε, όπως έχει καταδειχθεί, οι εργαζόμενοι αναλαμβάνουν μεγαλύτερους κινδύνους όπου έχει αναπτυχθεί ένα ευρύ δίκτυο κοινωνικής προστασίας, όπου δηλαδή το μοντέλο του κοινωνικού κράτους προσομοιάζει με το σκανδιναβικό μοντέλο. Άλλωστε, όχι τυχαία, το μοντέλο αυτό εφαρμόζει η Τράπεζα για το προσωπικό της. Οι υπάλληλοι της απολαμβάνουν ένα πλήρες φάσμα κοινωνικής προστασίας, με υψηλότερες συντάξεις, οικογενειακές παροχές, αλλά και υγειονομική περίθαλψη που συμπεριλαμβάνει και οδοντιατρική περίθαλψη, πράγμα ανήκουστο για τη χώρα στην οποία εδρεύει.

Αναφορικά τώρα με το ρόλο του κράτους. Αναφέρθηκε ήδη ότι το ιδεώδες της Τράπεζας παραπέμπει σε έναν κόσμο όπου το κράτος διαδραματίζει ελάχιστο ρόλο. Γι' αυτό ακριβώς το λόγο σε όλα τα έντυπά της προκρίνεται ο ρόλος της «κοινωνίας των πολιτών». Μεγάλοι φιλόσοφοι, όπως ο Χόμπς και ο Χέγκελ, αναφέρουν ότι χωρίς ισχυρό κράτος δεν υπάρχει ισχυρή κοινωνία των πολιτών (Μακφέσον, 1986, Hegel, 1991). Ο καθοριστικός ρόλος του κράτους αναδεικνύεται και από τις ίδιες τις μελέτες της Παγκόσμιας Τράπεζας. Όπως παρουσιάστηκε στο κεφάλαιο 4.4, σύμφωνα με τις ίδιες τις μελέτες της Τράπεζας, η παρουσία ενός αξιόπιστου κράτους είναι απαραίτητη για την αποτελεσματικότητα, αλλά και τη βιωσιμότητα των μέτρων πολιτικής που προτείνει. Ήδη από την δημοσίευση του *The State in a Changing World*, η Τράπεζα αναγκαζόταν να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι μόνο χώρες που είχαν ισχυρή κρατική παράδοση κατάφεραν ικανοποιητικούς ρυθμούς μεγέθυνσης στη σημερινή εποχή της παγκοσμιοποίησης. Αυτή άλλωστε είναι η ειδοποιός διαφορά μεταξύ της κατάστασης στην Αφρική και την ανατολική Ασία. Η πρώτη «γνώρισε» τη Δύση χωρίς να έχει κρατική εμπειρία. Από εκεί απορρέει και η αδυναμία να ανταποκριθεί αυτή η ήπειρος στα βασανιστικά προβλήματα που αντιμετωπίζει.

Η παγκοσμιοποίηση όπως αναγνωρίζουν οι νεοφιλελεύθεροι μελετητές, αυξάνει αντί να περιορίζει τον ρόλο του κράτους. «Σε μια εποχή που οξύνονται τα προβλήματα και οι κυβερνήσεις έχουν μεγαλύτερη ανάγκη αύξησης των κοινωνικών δαπανών, η παγκοσμιοποίηση φαίνεται να περιορίζει ασφυκτικά τα περιθώρια των κινήσεών τους αφού τους αφαιρεί ή τους μειώνει τα μέσα που είχαν στη διάθεσή τους όπως οι δημόσιες

δαπάνες, η φορολογία και το ρυθμιστικό πλαίσιο» (Tanzi,2000:20). Η δήλωση αυτή που προέρχεται από τον τότε διευθυντή του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, παρουσιάζει με τον πιο απτό τρόπο τις αντιφάσεις των πολιτικών που προτείνονται για την καταπολέμηση της φτώχειας. Από τη μία, υπάρχει η ανάγκη ενός ισχυρού κράτους, με υψηλή φορολογία των πολιτών έτσι ώστε να γίνει δυνατή η κάλυψη όλων των πολιτών από τα μέτρα κοινωνικής προστασίας και η προώθηση της δίκαιης αναδιανομής του εισοδήματος. Από την άλλη, οι δυνάμεις που προωθούν την παγκοσμιοποίηση θέλουν τον περιορισμό του κράτους, για να μπορούν ανεξέλεγκτα να δρέπουν τα οφέλη της. Έτσι εύλογα καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι η εναντίωση της Τράπεζας στο δημόσιο χαρακτήρα της κοινωνικής πολιτικής και του ρόλου του κράτους στη διαμόρφωση και την υλοποίησή της είναι καθαρά ιδεολογικού χαρακτήρα και δεν έχει τίποτε να κάνει τόσο με τα πραγματικά στοιχεία όπως αυτά παρουσιάζονται από τις μελέτες της Τράπεζας όσο και από τις πραγματικές ανάγκες των πολιτικών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού όπου επανειλημμένα τονίζεται από την ίδια η ανάγκη της κρατικής εγγύησης για την εύρυθμη λειτουργία αυτών των πολιτικών.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο το πλαίσιο ιδεών που διαμορφώνει τις πολιτικές της Παγκόσμιας Τράπεζας έρχεται σε σύγκρουση με το τρίπτυχο «ενδυνάμωση, ευκαιρία, ασφάλεια» που προτείνει αλλού η ίδια. Σχηματικά, η ορθή έκφραση αυτού του τρίπτυχου, έχει ως εξής:

Πίνακας 10 : Ασφάλεια και ανάληψη κινδύνου



Αυτή είναι η δομή της κοινωνικής ασφάλειας που έχει καταδείξει η εμπειρία ότι ισχύει στις περιπτώσεις ανάληψης κινδύνου. Η βάση όλων είναι η ασφάλεια και πάνω σε αυτή οικοδομούνται όλες οι υπόλοιπες δράσεις. Η ενδυνάμωση έρχεται να ενισχύσει τις δυνατότητες και τις ικανότητες του πολίτη και η ευκαιρία του παρέχει τις δυνατότητες για να χρησιμοποιήσει τις ικανότητες που έχει αποκτήσει. Μόνο τότε είναι δυνατή η ανάληψη κινδύνου. Σε διαφορετική περίπτωση, πραγματικά, ο όρος ανάληψη κινδύνου δεν έχει νόημα. Είναι σαφές ότι στο βαθμό που το άτομο στερείται όλα τα αναγκαία προς δράση μέσα καθώς και την ασφάλεια είναι αδύνατον να αναλάβει κινδύνους. Σε αυτό το γεγονός βασίζεται άλλωστε και η λειτουργία της κοινωνικής πολιτικής ως παραγωγικού συντελεστή, μια διάσταση που τονίζεται ιδιαίτερα και από τους τρεις οργανισμούς. Είναι η εξασφάλιση ενός ασφαλούς περιβάλλοντος που επιτρέπει στα άτομα να αναλαμβάνουν ρίσκα και συνεπώς δράσεις με υψηλότερου βαθμού παραγωγικά αποτελέσματα. Αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι η αντίληψη για την «ευελιξία με ασφάλεια» που προωθεί η ΕΕ στον εργασιακό τομέα βασίζεται ακριβώς σε αυτή τη λογική.

Συμπερασματικά λοιπόν και όσον αφορά την Παγκόσμια Τράπεζα, μπορεί να προταθεί ο ισχυρισμός ότι αυτή εξακολουθεί να διατηρεί την ακραία νεοφιλελεύθερη προσέγγισή της στην αντιμετώπιση των ζητημάτων της κοινωνικής προστασίας, ακόμα και εάν αυτό την φέρνει σε αντιφάσεις τόσο με τις αναλύσεις για τα αίτια της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού όσο και –ενίοτε– με τα μέτρα πολιτικής που προτείνει. Για την Τράπεζα, στην ουσία, η φτώχεια οφείλεται στο γεγονός ότι οι φτωχοί δεν αναλαμβάνουν δράσεις που να τους αποφέρουν εισόδημα. Το πρόβλημα των φτωχών είναι ατομικό και άρα επιτρέπονται μόνον παρεμβάσεις που ενισχύουν τις ατομικές προσπάθειες. Είναι σαφές ότι το ιδεώδες μοντέλο που προκρίνει είναι το ελάχιστο κράτος, η εξάλειψη της κοινωνικής αλληλεγγύης και της αναδιανομής εισοδήματος. Μόνο μέσω της αγοράς επιτρέπεται η καταπολέμηση της φτώχειας. Ωστόσο, κάτω από τα πιεστικά προβλήματα που θέτει ο κοινωνικός αποκλεισμός παρατηρούνται κάποια δειλά βήματα προς την προώθηση της κοινωνικής προστασίας. Παρ' όλα αυτά, η εισαγωγή της άποψης περί διαχείρισης κοινωνικών κινδύνων φαίνεται να επαναφέρει την Τράπεζα, με άλλη γλώσσα και ορολογία, στις πιο ακραίες νεοφιλελεύθερες απόψεις, ενώ ο τελικός στόχος δεν είναι άλλος από την εξάλειψη της κοινωνικής προστασίας και τη μετατροπή της σε φιλανθρωπία, τόσο αναφορικά με την μορφή όσο και αναφορικά με το εύρος των δράσεων. Εύλογο είναι λοιπόν το συμπέρασμα ότι η αντίληψη της Τράπεζας εμπίπτει σε

αυτό που ορίζεται ως «κοινωνική πολιτική που δεν ξεπερνά τα όρια της πρόνοιας» (Σακελλαρόπουλος, 2001:248). Η αντίληψη της Τράπεζας φαίνεται να εμπνέεται από τη νεοφιλελεύθερη λογική η οποία στρέφεται ενάντια στο κράτος πρόνοιας γιατί αυτό είναι φορέας της ιδέα του κοινού καλού, που καλλιεργείται μέσα από τις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης και της αλληλεγγύης. Όλες αυτές οι αρχές αντιτίθενται, σύμφωνα με τους νεοφιλελεύθερους στην ατομικιστική φύση των ανθρώπων (Αραμπατζής, 1992:13).

Στον αντίποδα της Παγκόσμιας Τράπεζας βρίσκεται η θέση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας αναφορικά με το ρόλο της κοινωνικής πολιτικής. Η κοινωνική προστασία, η διεύρυνσή της και η ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς της καθίστανται ο ένας από τους τέσσερεις αντικειμενικούς στόχους στον αγώνα ενάντια στην φτώχεια. (ILO, 2003:7). Ο ρόλος της κοινωνικής προστασίας είναι η αποφασιστική επίδραση στην ενίσχυση της εισοδηματικής ικανότητας των φτωχών. Η αδυναμία της τελευταίας προέρχεται από την περιθωριοποίηση και την έλλειψη «υποστηρικτικών συστημάτων». Όσον αφορά στο ρόλο του κράτους, εδώ η διατύπωση της ΔΟΕ είναι κάτι παραπάνω από σαφής: «το κράτος πρέπει να διεκδικήσει και πάλι τον ρόλο του σε αυτή την σφαίρα» (ILO, όπ.παρ). Η σαφήνεια της κριτικής απέναντι σε θεωρήσεις που επιζητούν τον περιορισμό του κράτους είναι κάτι παραπάνω από εύγλωττη. Επιπλέον αξίζει να σημειωθεί ότι περισσότερες από τις μισές διεθνείς συμβάσεις της ΔΟΕ αναφέρονται σε ζητήματα ανάπτυξης της κοινωνικής προστασίας (Garcia, 2003:13).

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας ορίζει την κοινωνική προστασία ως:

«το σύνολο των δημόσιων μέτρων που μια κοινωνία προσφέρει στα μέλη της για να τα προστατεύσει απέναντι στα οικονομικά και κοινωνικά δεινά που μπορούν να προκληθούν από την απουσία εισοδήματος ή τη σημαντική μείωση του εισοδήματος από εργασία ως αποτέλεσμα διαφόρων απροόπτων (αρρώστια, μητρότητα, εργασιακά ατυχήματα, ανεργία, αναπηρία, γήρας, θάνατος του αρχηγού της οικογένειας), την απουσία παροχών φροντίδας, την απουσία επιδομάτων για τις οικογένειες με παιδιά» (Garcia, 2003:13-14).

Στα υποστηρικτικά κείμενα που παρήγαγε η ερευνητική ομάδα της ΔΟΕ επισημαίνεται η σημασία που αποδίδεται στο δυναμικό ρόλο της κοινωνικής προστασίας, αφού τονίζεται ότι οι πολιτικές κατά του κοινωνικού αποκλεισμού πρέπει από τη μια να ανακουφίζουν

τους κοινωνικά αποκλεισμένους και από την άλλη να αλλάζουν τις κοινωνικές δομές διευκολύνοντας τις αλλαγές στους θεσμούς (Gore,1997:48).

Όπως έχει ήδη επισημανθεί κατά τη διάρκεια της συγκριτικής παρουσίασης των πολιτικών των τριών οργανισμών, μια ουσιαστική διαφορά της ΔΟΕ από την Τράπεζα, όσον αφορά τη λειτουργία μέσω πολιτικής όπως τα μικρο-χρηματοοικονομικά προγράμματα ή η ασφάλιση υγείας, είναι ότι η πρώτη τα θεωρεί ως βήματα για τη διαμόρφωση ενός συστήματος κοινωνικής προστασίας που θα προσιδιάζει στο ευρωπαϊκό πρότυπο. Με άλλα λόγια αυτό που οραματίζεται η ΔΟΕ είναι η σταδιακή επέκταση αυτών των συστημάτων από το ατομικό, στο τοπικό και αργότερα η διασύνδεση αυτών των τοπικών συστημάτων σε ένα ευρύτερο εθνικό σύστημα υπό την εποπτεία και τη διαχείριση του κράτους. Αυτό συνάδει άλλωστε και με τις θεωρητικές προσεγγίσεις που αναφέρθηκαν αναφορικά με τη διαχείριση του κινδύνου, οι οποίες επισημαίνουν ότι όσο πιο ευρύς είναι ο διαμοιρασμός του κινδύνου τόσο πιο ορθά μπορεί να αντιμετωπίσει το σύστημα τις κρίσεις. Από την πλευρά της η Παγκόσμια Τράπεζα θα ήθελε την ανάπτυξη αυτών των συστημάτων στο τοπικό επίπεδο, αλλά παράλληλα εμμένει στον περιορισμό τους σε αυτό.

Το σύνολο των πολιτικών που προτείνει η ΔΟΕ συνάδουν με την αντίληψη που παρουσιάστηκε και αναφέρεται στο ρόλο του τρίπτυχου ασφάλεια-ενδυνάμωση-ανάληψη κινδύνου. Γι' αυτό άλλωστε και στην έκθεσή του για το ρόλο της ΔΟΕ στην προσπάθεια για την επίτευξη μιας δίκαιης παγκοσμιοποίησης ο Γενικός Διευθυντής αφιερώνει ένα ολόκληρο κεφάλαιο για την ανάγκη πολιτικών που ως τελικό στόχο θα έχουν τη διαμόρφωση ενός κατώτατου κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου ασφαλείας (ILO.2004). Η πρόταση αυτή αναφέρεται στο γεγονός ότι η παγκόσμια οικονομία θα πρέπει να διασφαλίζει ένα ελάχιστο επίπεδο κοινωνικής προστασίας. Ο ρόλος της κοινωνικής πολιτικής στην επίτευξη αυτού του στόχου είναι καθοριστικός, αφού αποτελεί τον έναν από τρεις άξονες πολιτικών οι οποίοι θα συνεισφέρουν στην επίτευξη αυτού του στόχου. (Οι άλλοι δύο άξονες είναι τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι πολιτικές απασχόλησης). Έτσι, οι πολιτικές κοινωνικής προστασίας καλούνται να διασφαλίσουν ότι όλα τα μέλη μιας κοινωνίας απολαμβάνουν «ένα βασικό επίπεδο ασφαλείας αναφορικά με το εισόδημα, την υγεία και άλλες πλευρές του ευ ζειν» (ILO.2004:33).

Χαρακτηριστικό της αντίληψης της ΔΟΕ για την κοινωνική προστασία είναι οι προβλέψεις για το ρόλο της που αναφέρονται στην *World Labour Report* του 2000

(ILO,2000β). Εκεί γίνεται λόγος για την ανάγκη επέκτασης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, με τη δημιουργία υποχρεωτικών –δηλαδή δημόσιων συστημάτων. Επίσης καλείται η κοινωνική πρόνοια να αυξήσει την κάλυψη προς τις αποκλεισμένες ομάδες και άτομα. Τέλος, επισημαίνεται ο κίνδυνος της νέας τάσης που έχει ανακύψει για την ιδιωτική παροχή υπηρεσιών, κίνδυνος που ενισχύει τις διαιρέσεις στην κοινωνία, πράγμα που είχαν αποτρέψει «δεκαετίες αλληλέγγυας κοινωνικής ασφάλισης» (ILO, 2000β:15).

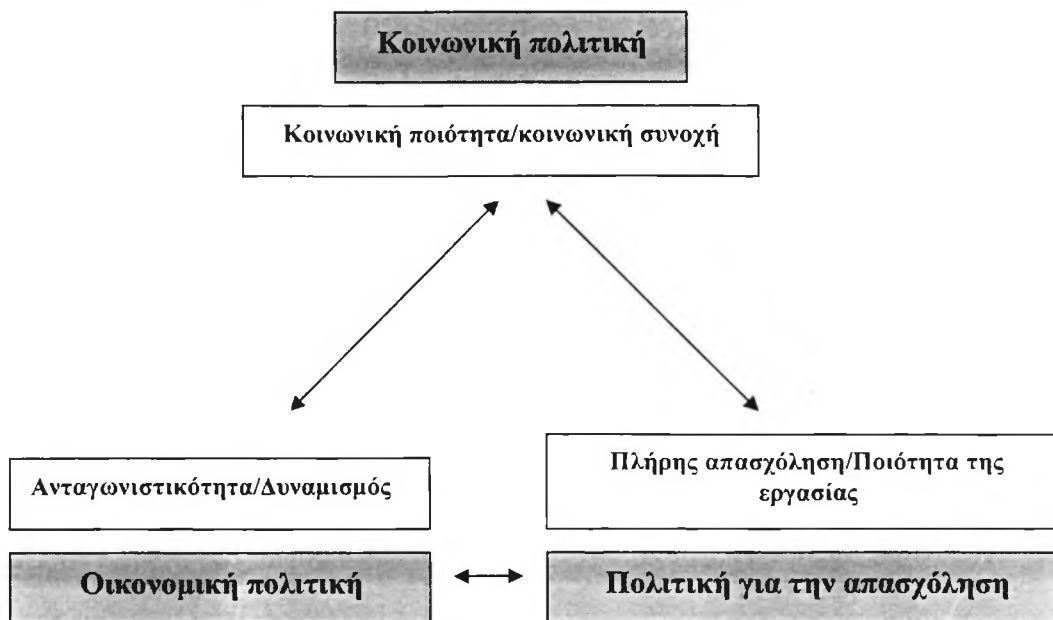
Η Ευρωπαϊκή Ένωση, από την πλευρά της, έχει ως σαφή στόχο τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Γι' αυτήν είναι αποφασιστικής σημασίας η επιδίωξη του «ενεργητικού κοινωνικού κράτους». Το τελευταίο προκρίνει μέτρα ενίσχυσης των ατόμων, έτσι ώστε αυτά να μπορούν να αυτενεργήσουν για να αντιμετωπίσουν τους κοινωνικούς κινδύνους μόνα τους. Από την άλλη ωστόσο τονίζεται ότι οι επιδοματικές πολιτικές με κανέναν τρόπο δεν μπορούν να σταματήσουν να υφίστανται, διότι παίζουν σημαντικότερο ρόλο στη διατήρηση ενός αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου για τους πολίτες σε κίνδυνο φτώχειας. Και βέβαια σε καμία περίπτωση δεν αμφισβητείται ο δημόσιος χαρακτήρας της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, των συστημάτων υγείας και των συνταξιοδοτικών συστημάτων, αφού, όπως αναφέρεται για παράδειγμα για τα τελευταία, ακόμα και όταν είναι κεφαλαιοποιητικά, ακόμα και στον πυλώνα της ιδιωτικής ασφάλισης, το κράτος είναι αυτό που καλείται να διασφαλίσει ότι όλοι οι πολίτες θα έχουν πρόσβαση σε κατάλληλες ασφαλιστικές διευθετήσεις (SPC, 2005:5).

Το γεγονός ότι η Ένωση αντιλαμβάνεται θετικά το ρόλο του κράτους προκύπτει εύκολα και από τη μελέτη των κειμένων της ΕΕ. Στο κείμενο για την εφαρμογή της Σύστασης 92/441/ΕΟΚ δηλώνεται ρητά ότι όπου τα συστήματα κοινωνικής προστασίας είναι θεμελιωμένα στις ανάγκες των πολιτών, με άλλα λόγια στην κοινωνική ιδιότητα του πολίτη, τα συστήματα του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος είναι καλύτερα οργανωμένα και αυτό γιατί η παρέμβαση του κράτους είναι σημαντικότερη (ΕΕΚ,1999:3).

Επιπλέον για την ΕΕ αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι τα συστήματα κοινωνικής προστασίας αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου. Η κοινωνική προστασία δεν υπάρχει μόνον για να αποτελεί δίχτυα ασφάλειας –σαφής κριτική αναφορά στο υπολειμματικό μοντέλο κοινωνικής πολιτικής– αλλά συνεισφέρει

στην κοινωνική συνοχή μέσω της προστασίας απέναντι στους κοινωνικούς κινδύνους (CEC, 1999:6).

Επιπλέον είναι πράγματι αξιοσημείωτη η ομοιότητα της προσέγγισης στα ζητήματα αυτά μεταξύ της ΔΟΕ και της ΕΕ. Όπως αναφέρθηκε η ΕΕ βλέπει την κοινωνική πολιτική σύμφωνα με το παρακάτω σχήμα: (CEC,2000:6)



Τα τρία συστήματα είναι αμοιβαία ενισχυόμενα. Από την μία η οικονομική μεγέθυνση είναι απαραίτητη για την επίτευξη των στόχων της κοινωνικής συνοχής και της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Αποφασιστικό ρόλο σε αυτό διαδραματίζουν οι πολιτικές για την απασχόληση και ο στόχος της πλήρους απασχόλησης. Ωστόσο αυτά από μόνα τους δεν αρκούν. Για να υπάρξει εύρυθμη λειτουργία των δύο αυτών πολιτικών είναι απαραίτητη η ύπαρξη της κοινωνικής πολιτικής. Αυτή, με το επίπεδο ασφάλειας που παρέχει, επιτρέπει την επίτευξη των στόχων των δύο άλλων τομέων.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση θεωρεί την κοινωνική προστασία ως θεμελιακό συστατικό του Ευρωπαϊκού μοντέλου κοινωνίας. Ορίζει την κοινωνική προστασία ως ένα «σύνολο συστημάτων συλλογικών μεταβιβάσεων τα οποία είναι σχεδιασμένα για να προστατεύουν τους ανθρώπους από τους κοινωνικούς κινδύνους» (CEC, 2003β:3). Η κοινωνική προστασία διασφαλίζει την αποτροπή της φτώχειας και την πρόσβαση όλων

σε υπηρεσίες που είναι απαραίτητες για μια αξιοπρεπή ζωή. Επιπλέον, στο κείμενο τονίζεται ότι η κοινωνική προστασία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο ως παραγωγικός συντελεστής, «διασφαλίζοντας ότι οι δυναμικές, σύγχρονες οικονομίες είναι οικοδομημένες σε ισχυρά θεμέλια και στην κοινωνική δικαιοσύνη» (όπ.παρ.).

Για την Ευρωπαϊκή Ένωση η κοινωνική προστασία είναι βασισμένη στις αρχές της αλληλεγγύης και της ισότητας, ενώ ο βασικός της ρόλος είναι ο διαμοιρασμός του κινδύνου σε επίπεδο πολιτικής κοινότητας. Να πως διατυπώνονται οι παραπάνω σκέψεις σε μια παράθεση από μια Ανακοίνωση για την υγεία:

«η κοινωνική πολιτική επιτρέπει την κατανομή, στο επίπεδο όλης της κοινωνίας, των δαπανών που υπερβαίνουν πολύ συχνά τους πόρους που διαθέτει ένα άτομο ή η οικογένειά του, εξασφαλίζοντας έτσι ότι η χρήση των υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης δεν οδηγεί σε ένδεια και ότι ακόμα και ένα χαμηλό εισόδημα δεν περιορίζει σημαντικά την πρόσβαση στο σύστημα υγειονομικής περίθαλψης» (ΕΕΚ,2004:2).

Όπως αναφέρθηκε και στο αντίστοιχο κεφάλαιο για τη διαμόρφωση της αντίληψης της ΕΕ για την κοινωνική πολιτική (Κεφάλαιο 6.3), στόχος της ΕΕ είναι η επίτευξη υψηλής ποιότητας κοινωνικής πολιτικής. Αυτό σημαίνει υψηλά επίπεδα κοινωνικής προστασίας για όλους, παροχή βασικών υπηρεσιών προς όλους με παράλληλη διασφάλιση των θεμελιωδών και κοινωνικών τους δικαιωμάτων. Έτσι, είναι σαφές, ότι η αντίληψη της κοινωνικής προστασίας από την ΕΕ περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία που αναφέρθηκαν παραπάνω, με την αλληλεγγύη να τονίζεται ιδιαίτερα ως αξία του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, και την αναδιανομή να θεωρείται ως απαραίτητο μέσο για την αρωγή προς τους πιο μειονεκτούντες πολίτες.

Σε μια προσπάθεια για ιδεολογική κατηγοριοποίηση των προσεγγίσεων της ΕΕ σε σχέση με τα τρέχοντα ρεύματα πολιτικής σκέψης, γίνεται σαφές ότι αυτές δανείζονται στοιχεία από πολλές προσεγγίσεις, αλλά κυρίως είναι επηρεασμένες από τις απόψεις του Τρίτου Δρόμου. Ωστόσο, θα μπορούσε να προβληθεί ο αντίστροφος ισχυρισμός ότι δηλαδή είναι ο Τρίτος Δρόμος που έχει υιοθετήσει αρκετές από τις αντιλήψεις της ΕΕ. Τα στοιχεία που επιτρέπουν την εξαγωγή αυτού του συμπεράσματος είναι η αποδοχή των νεοφιλελεύθερων κριτικών του κράτους πρόνοιας, κάτι που έχει αποδεχθεί και ο Τρίτος Δρόμος (MacGregor,1999) αλλά και η παράλληλη επιμονή στη διατήρηση του

κοινωνικού κράτους, καθώς και στο συνδυασμό οικονομικής αποτελεσματικότητας και κοινωνικής δικαιοσύνης (Γκίντενς,2001). Επιπλέον η έμφαση στην κατάρτιση και τις επενδύσεις στο ανθρώπινο δυναμικό, η αποφυγή επιβολής επιπρόσθετων βαρών στα ανώτερα εισοδηματικά στρώματα, αλλά και ο ορισμός της ισότητας ως συμμετοχή και ένταξη και όχι ως αναδιανομή του εισοδήματος (Γκίντενς, 1998), είναι στοιχεία που μοιράζονται η ΕΕ με την αντίληψη του Τρίτου Δρόμου. Από αυτή την άποψη, απαντώντας στο ερώτημα που θέτει ο Ρομπόλης εάν «οι ευρωπαϊκές πολιτικές θα συνεχίσουν τον προσανατολισμό τους στη νεοφιλελεύθερη κατεύθυνση ή θα αναζητήσουν μια νέα ισορροπία ανάμεσα στις οικονομικές και τις κοινωνικές συνιστώσες της ευρωπαϊκής οικονομίας» (Ρομπόλης, 2005:5), η απάντηση βρίσκεται εγγύτερα στην δεύτερη εκδοχή.

Η μέχρι τώρα συγκριτική μελέτη της αντίληψης των τριών οργανισμών για την κοινωνική πολιτική έχει καταδείξει ότι από τη μία βρίσκεται η Παγκόσμια Τράπεζα και από την άλλη υπάρχει μια συναντίληψη της ΕΕ με τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας. Ωστόσο, παρ' όλες τις βασικές διαφορές που διατρέχουν τις αντιλήψεις της Παγκόσμιας Τράπεζας με αυτές της ΔΟΕ και της ΕΕ, υπάρχει ένα στοιχείο κοινότητας. Αυτό έχει να κάνει με ό,τι ο Σακελλαρόπουλος ονομάζει ως παραγωγικίστικο χαρακτήρα της κοινωνικής πολιτικής, το γεγονός δηλαδή ότι αυτή γίνεται αντιληπτή ως «στοιχείο ανταγωνιστικότητας και παραγωγικός συντελεστής» (Σακελλαρόπουλος,2001:247).

Η πιο σαφής διατύπωση αυτής της διάστασης γίνεται από την ΕΕ, η οποία σημειώνει αναφερόμενη στην κοινωνική πολιτική ότι οι «καλές κοινωνικές πολιτικές και οι σωστές πολιτικές απασχόλησης είναι αναγκαίες για να υποστηρίξουν την παραγωγικότητα και να διευκολύνουν την προσαρμογή στην αλλαγή. Διαδραματίζουν επίσης ουσιαστικό ρόλο προς την πλήρη μετάβαση σε μια οικονομία που βασίζεται στη γνώση» (CEC, 2000). Επιπλέον η κοινωνική πολιτική συνεισφέρει στην προσαρμοστικότητα της αγοράς εργασίας (CEC,1999:6).

Γι' αυτό άλλωστε και οι δαπάνες οι οποίες έχουν να κάνουν με την υγεία –και συνεπώς την υγιεινή και την ασφάλεια του εργατικού δυναμικού- αλλά και οι δαπάνες για εκπαίδευση και κατάρτιση θεωρούνται ως «επενδύσεις στους ανθρώπινους πόρους» και γίνονται αντιληπτές με ευνοϊκή διάθεση ως έχουσες θετικές οικονομικές επιδράσεις. Γίνεται αποδεκτός ο ρόλος των κοινωνικών μεταβιβάσεων που καλύπτουν τις συντάξεις

και την κοινωνική ασφάλιση, καθ' όσον από τη μια «συνεισφέρουν στην εξισορρόπηση και την αναδιανομή των εισοδημάτων στη διάρκεια του βίου και σε όλες τις κοινωνικές ομάδες», από την άλλη «υποστηρίζουν επίσης καλύτερη ποιότητα στην απασχόληση», με ότι θετικό αυτό συνεπάγεται για την οικονομική μεγέθυνση. Τα ποιοτικά και αποτελεσματικά συστήματα κοινωνικής προστασίας βοηθούν με έναν ακόμα τρόπο την οικονομική μεγέθυνση. Σε μια εποχή ραγδαίων τεχνολογικών εξελίξεων και συνεπώς διαρθρωτικών αλλαγών στην οικονομία, τα συστήματα αυτά βοηθούν τη διαχείριση των διαρθρωτικών αλλαγών, καθ' όσον περιορίζουν στο ελάχιστο τις κοινωνικές συνέπειες αλλά και διαμορφώνουν μια θετική στάση των εργαζομένων απέναντι σε αυτές τις αλλαγές στο βαθμό που απολαμβάνουν την ασφάλεια του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Επισημαίνεται κατά καιρούς η δέσμευση στις «ευρωπαϊκές αξίες» της αλληλεγγύης και της δικαιοσύνης. Επιπλέον η εμμονή στην αύξηση των ποσοστών απασχόλησης έχει μια καθαρά οικονομική στόχευση, αφού έτσι επιτυγχάνονται πολλαπλοί στόχοι: μειώνεται το κόστος της κοινωνικής προστασίας αφού όλο και λιγότερα άτομα εξαρτώνται από αυτήν, και ενισχύεται η χρηματοδότηση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας αφού όλο και περισσότερα άτομα συνεισφέρουν σε αυτήν. Τέλος η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού γίνονται αντιληπτές ως δράσεις που «αποτρέπουν και ελαχιστοποιούν την υπο-χρησιμοποίηση των ανθρώπινων πόρων». Την εποχή της παγκοσμιοποίησης, της οικονομίας της γνώσης και της καινοτομίας, το να διαθέτει μια χώρα μια σημαντική μερίδα του πληθυσμού που παραμένει στο περιθώριο μόνο αρνητικές συνέπειες μπορεί να έχει.

Σε ένα παρόμοιο πλαίσιο εντάσσεται και η αντίληψη της ΔΟΕ. Ένα καλά ανεπτυγμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας είναι «απαραίτητο συμπλήρωμα μιας καλά οργανωμένης οικονομίας της αγοράς», διότι έχει έναν ιδιαίτερα θετικό ρόλο να παίζει ως «διεκολυντής» των διαρθρωτικών αλλαγών (ILO.2000β:9). Φυσικά, παρόμοιες αντιλήψεις διατρέχουν και την Παγκόσμια Τράπεζα, η οποία δηλώνει ότι «η κοινωνική προστασία είναι ένα εφαλτήριο... [αντιμετωπίζεται] ως επένδυση παρά ως κόστος» (World Bank.2000β:9) διότι μέσω αυτής οι φτωχοί διατηρούν την παραγωγική τους ικανότητα για το μέλλον. Αξίζει ωστόσο να επισημανθεί ότι τόσο η ΕΕ όσο και η ΔΟΕ έχουν τονίσει όπως αναφέρθηκε ότι «ενεργητική κοινωνική πολιτική» δεν συνεπάγεται

εξάλειψη των επιδοματικών πολιτικών, οι οποίες εξακολουθούν να αποτελούν ένα αναπόσπαστο κομμάτι της.

Εάν αυτά είναι κάποια κοινά σημεία των τριών οργανισμών στον τρόπο που αντιμετωπίζουν το ρόλο της κοινωνικής προστασίας, μια σημαντική διάσταση στις απόψεις τους πέρα από το ζήτημα της κοινωνικής αλληλεγγύης αφορά το ζήτημα της αναδιανομής για να επιτευχθούν οι στόχοι της κοινωνικής πολιτικής.

Σε αυτό το ζήτημα η στάση της Τράπεζας είναι σθεναρά αντίθετη. Όχι τυχαία, η Τράπεζα δηλώνει καθαρά ότι η όποια αναδιανομή εισοδήματος λαμβάνει χώρα θα είναι ένα τυχαίο αποτέλεσμα των μέτρων που έχουν ληφθεί, καθώς και της δράσης των ατόμων και όχι αποτέλεσμα πολιτικών που έχουν ως αρχή τους το ζήτημα της αναδιανομής. Αυτό που βασικά δηλώνει η Τράπεζα είναι ότι οποιαδήποτε βελτίωση του επιπέδου των φτωχών προκύψει από τις προτάσεις της αυτό θα οφείλεται στη βελτίωση της παραγωγικής ικανότητας των φτωχών, με παράλληλη αύξηση της συνολικής «οικονομικής πίτας». Είναι σαφές το σχήμα που προτείνει η Τράπεζα έτσι ώστε να μην χρειαστεί να επιβληθούν φόροι στις εύπορες τάξεις: αύξηση του συνολικού πλούτου με απλή άνοδο του βιοτικού επιπέδου των φτωχών. Όχι αναδιανομή, και φυσικά καμιά αναφορά στο ζήτημα της μείωσης των κοινωνικών ανισοτήτων. Συνεπώς, μελετώντας τα κείμενα της Τράπεζας είναι σχεδόν αδύνατο να παρουσιαστούν προτάσεις όπως «επιβολή φόρων για χρηματοδότηση κοινωνικών παροχών».

Σαφώς αντίθετη είναι η στάση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως δηλώνεται στα κείμενα της Επιτροπής «τα κράτη μέλη έχουν αναπτύξει ολοκληρωμένους μηχανισμούς που διασφαλίζουν ως έναν βαθμό την αναδιανομή του πλούτου που προκύπτει από μια ανταγωνιστική οικονομία» (EEK.2000:5). Αυτό, όπως αναφέρεται είναι δουλειά των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

Είναι πράγματι αξιοσημείωτο ότι η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας δεν αναφέρεται καθόλου στο ζήτημα της αναδιανομής. Μολονότι υπάρχει μια σχετική ταύτιση με την Ευρωπαϊκή Ένωση αναφορικά με τον ρόλο της κοινωνικής πολιτικής και, παρ' όλο που η ΔΟΕ αποδέχεται τον σημαντικό ρόλο του κράτους στην παροχή της κοινωνικής προστασίας πουθενά δεν υπάρχει αναφορά στο ζήτημα της χρηματοδότησης και της εξεύρεσης των αναγκαίων πόρων.

7.5 Η συγκριτική παρουσίαση του πλαισίου των ιδεών που διέπουν τους τρεις οργανισμούς

Ένα κεντρικό ζήτημα στη μελέτη των διεθνών οργανισμών είναι το πλαίσιο των ιδεών μέσω του οποίου καθορίζονται οι προτάσεις πολιτικής τους. Με άλλα λόγια αναζητείται η δύναμη των ιδεών στη διαμόρφωση της πολιτικής αυτών των οργανισμών, καθώς και εκείνοι οι παράγοντες που διαμορφώνουν τις κυρίαρχες ιδέες σε αυτούς τους οργανισμούς και αποκλείουν την υιοθέτηση άλλων ιδεών. Το συγκεκριμένο πλαίσιο ιδεών ενός θεσμού παίζει σπουδαίο ρόλο, διότι, πρώτον επικεντρώνει την προσοχή σε συγκεκριμένα θέματα, δεύτερον, καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο θα γίνει αντιληπτό ένα καινούργιο ζήτημα, και τρίτον δίνει έκφραση στα συγκεκριμένα συμφέροντα που κυριαρχούν στον θεσμό.

Ένα αναλυτικό πλαίσιο μας παρέχεται από την μελέτη των Boas και McNeill, στο *Global Institutions and Development. Framing the world?* (Boas,2004:206-224). Σύμφωνα με τους συγγραφείς, κάθε πολυμελής οργανισμός έχει τη δική του κουλτούρα, η οποία διαμορφώνεται από τις δυνάμεις οι οποίες συνέβαλλαν στην ίδρυσή του, από την χρονική στιγμή της δημιουργίας του, από τις ιδέες που τον διέπουν, καθώς και από την ισορροπία δυνάμεων μεταξύ των κρατών που τον απαρτίζουν. Οι διεθνείς θεσμοί, όπως και κάθε θεσμός, διακατέχονται από μια αντίληψη για το τι συνιστά το κοινό καλό, την επίτευξη του οποίου υποτίθεται ότι επιδιώκουν. Οι πολιτικές των θεσμών προκύπτουν από την αλληλεπίδραση μεταξύ θεσμών και ιδεών. Τόσο οι θεσμοί όσο και οι ιδέες διαμορφώνονται από τα συμφέροντα και τους κανόνες. Οι κανόνες –η έννοια του κοινού καλού, η συναίνεση, η γραφειοκρατική ορθολογικότητα, η αντικειμενικότητα, η ουδετερότητα επηρεάζουν αποφασιστικά τον τρόπο λειτουργίας ενός θεσμού καθώς και το βαθμό που οι ιδέες τον επηρεάζουν. Οι ιδέες για να χρησιμοποιηθούν από αυτούς τους οργανισμούς οι οποίοι θέλουν να παρουσιάζονται ως τεχνοκρατικοί, πρέπει να περάσουν από μια διαδικασία αποπολιτικοποίησης. Αυτό οδηγεί στην κυριαρχία των οικονομικών, που τείνουν να θεωρούνται «ουδέτερη» επιστήμη, και μάλιστα μιας συγκεκριμένης εκδοχής τους, της νεοφιλελεύθερης.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση αυτό που αφορά την παρούσα μελέτη είναι ο τρόπος με τον οποίο αυτές οι ιδέες διαμορφώνουν τις απόψεις των τριών αυτών οργανισμών, καθώς και η ένταξη αυτών των ιδεών στις ιδεολογικο-πολιτικές τάσεις που έχουν αναπτυχθεί τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, οι οποίες βέβαια επηρεάζουν αποφασιστικά τις

διαμορφώσεις πολιτικών και προτάσεων. Η αναζήτηση των ιδεολογικών τάσεων που προσδιορίζουν αυτούς τους οργανισμούς άπτεται σειρά διαστάσεων της φύσεως των προτάσεων τους τόσο για τις πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, όσο και το εύρος των δράσεων που αφορούν τη φύση και την έκταση της κοινωνικής προστασίας. Γιατί βέβαια είναι σαφές ότι:

«Οι ιδεολογικές συζητήσεις έχουν παίξει το ρόλο τους στη διαμόρφωση τόσο της ανάπτυξης όσο και της φύσης του κοινωνικού κράτους. Το εύρος, η δομή, η γενναιοδωρία, και οι διανεμητικές επιπτώσεις των κοινωνικών υπηρεσιών είναι το αποτέλεσμα διαφόρων παραγόντων εκ των οποίων η ιδεολογία είναι ένας» (George, 1994:14).

Όπως αναφέρουν οι Τζωρτζ και Γουίλντινιγ, οι ιδεολογίες περί κοινωνικής πολιτικής παρέχουν τις απαντήσεις σε μια σειρά από ερωτήματα όπως:

- Πόσο μεγάλη πρέπει να είναι η παρέμβαση του κράτους στα οικονομικά και τα κοινωνικά ζητήματα;
- Ποιες είναι οι θετικές και οι αρνητικές λειτουργίες της παροχής από το κράτος των κοινωνικών παροχών για τον πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό βίο της χώρας;
- Ποιες οργανωτικές μορφές θα πρέπει να πάρει η παρέμβαση αυτή;
- Ποια είναι η ιδεατή μορφή κοινωνίας του μέλλοντος;
- Με ποιες μεθόδους θα φτάσουμε εκεί; (George.1994:6)

Η προσέγγιση των απόψεων των τριών οργανισμών με βάση αυτό το πλαίσιο προσφέρει έναν πλούτο συμπερασμάτων.

7.5.1 Η εποχή ίδρυσης των τριών οργανισμών και οι επιπτώσεις στην προσέγγισή τους

Ασφαλώς, η εποχή της ίδρυσης των τριών οργανισμών που εξετάζονται στην παρούσα μελέτη αλλά και η ιστορική τους εξέλιξη επηρεάζουν αποφασιστικά το ιδεολογικό πλαίσιο μέσα από το οποίο διαμορφώνουν προτάσεις πολιτικής. Η Παγκόσμια Τράπεζα είναι ένας θεσμός που αναδύθηκε πέρα και έξω από κάθε συλλογική διακρατική διαδικασία αμέσως μετά τον πόλεμο. Ήταν καθαρά ένας οργανισμός που διαμορφώθηκε μέσα από τις αμερικάνικες προσεγγίσεις για την παγκόσμια διάρθρωση της οικονομίας. Ο βαρυσήμαντος ρόλος της Τράπεζας ως φορέα των νεοφιλελεύθερων ιδεών φθάνει στο απόγειό του τη δεκαετία του 1980. Τότε η Παγκόσμια Τράπεζα μαζί με το Διεθνές

Νομισματικό Ταμείο εξαπολύουν μια σταυροφορία για την αναδιοργάνωση του κόσμου με βάση την ιδεολογία της ελεύθερης αγοράς. Είναι η εποχή της κυριαρχίας της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας, και οι θεσμοί του Μπρέτον Γουντς αναδεικνύονται στους πιο αποφασιστικούς υποστηρικτές της. Η παραχώρηση των δανείων συνοδεύεται από το αυστηρό πακέτο των «προγραμμάτων δομικής αναπροσαρμογής», ενώ παράλληλα διακηρύσσεται ως κύριος σκοπός της Τράπεζας ο αγώνας κατά της φτώχειας. Να σημειωθεί ωστόσο, ότι αυτό παραμένει σε επίπεδο ρητορικής και δεν εγγράφεται ρητά στο καταστατικό της.

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας ιδρύθηκε το 1919 και αποτελούσε μέρος της νέας παγκόσμιας τάξης που εγκαινιάστηκε με τη Συνθήκη των Βερσαλλιών. Η προώθηση της κοινωνικής προστασίας σε όλες της τις μορφές αποτέλεσε τον κεντρικό στόχο της. Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας δημιουργήθηκε σε μια εποχή όπου μαζί με τους γοργούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης συνυπήρχαν τόσο μια δυναμικά αναπτυσσόμενη μεσαία τάξη όσο και σε μια παρόμοια σε ένταση ανάπτυξη εργατικών κινημάτων σε όλο τον κόσμο. Το γεγονός αυτό προσδιόρισε το πλαίσιο των ιδεών που κυριαρχούν σε αυτή. Αυτές οι κινήσεις της κοινωνίας των πολιτών είχαν αποφασιστική επίδραση στο λόγο των κυβερνήσεων των χωρών τους, αλλά και στη διαμόρφωση της ιδεολογίας όλης της κοινωνίας. Σε συμμαχία με τα «φωτισμένα μυαλά» των μεσαιών τάξεων, καθώς και με μια ομάδα κυβερνήσεων προχώρησαν στη δημιουργία της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι καθοριστικό ρόλο στην υιοθέτηση του αιτήματος της εφαρμογής της κοινωνικής δικαιοσύνης έπαιξε το γεγονός ότι η ΔΟΕ υπήρξε αποτέλεσμα κινήσεων από την κοινωνία των πολιτών, των κοινωνικών κινημάτων και δη του εργατικού κινήματος, της κινητοποίησης των μεσαιών στρωμάτων και των διανοομένων της εποχής και τέλος, αλλά ιδιαίτερα αποφασιστικό, συγκεκριμένων κρατών που την εποχή που ανέλαβαν την πρωτοβουλία για την ίδρυσή της προχωρούσαν και αυτά στην οικοδόμηση του κοινωνικού κράτους τους.

Αναμφισβήτητα, τα ζητήματα του εργατικού κόστους και του «αθέμιτου» ανταγωνισμού έπαιξαν σημαντικότατο ρόλο στη δημιουργία αυτού του οργανισμού. Όμως, την ίδια πιθανόν βαρύτητα είχαν στη δημιουργία του και οι αντιλήψεις περί κοινωνικής δικαιοσύνης που απέρρεαν από όλες τις ευρωπαϊκές ιδεολογικές προτάσεις εκείνης της εποχής: τους συντηρητικούς, τους φιλελεύθερους και τους σοσιαλιστές. «Η

ομογενοποίηση των εργασιακών πρακτικών σε όλες τις ανταγωνιστικές οικονομίες, η προστασία των εργαζομένων στην εργασία, η αποτροπή των κοινωνικών εξεγέρσεων, η προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης» (Strang,1993) υπήρξαν τα βασικά προβλήματα στα οποία η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας ήταν ο θεσμός που θεωρείτο ότι θα προσφέρει απαντήσεις. Ήταν κοινή η πεποίθηση ότι τα κοινωνικά δικαιώματα, η συνεργασία της οργανωμένης εργασίας με τους επιχειρηματίες και το κράτος, ήταν επωφελή για όλους και προσέφεραν στο δυναμισμό της οικονομίας. Είναι σαφές ότι η τριμερής σύσταση της ΔΟΕ, το γεγονός δηλαδή ότι εργοδότες, κράτη και εργαζόμενοι κάθονται γύρω από το ίδιο τραπέζι, έχει διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο στην κοινωνική ευαισθησία του συγκεκριμένου οργανισμού (Dahl,1968:344).

Η προσήλωση της ΔΟΕ στην ιδέα της κοινωνικής δικαιοσύνης αλλά και η τριμερής δομή της έχουν ως συνέπεια αυτή να έχει έναν πιο δημοκρατικό τρόπο λήψης αποφάσεων. Η ΔΟΕ, πολύ πριν ξεκινήσει η συζήτηση για το ρόλο της κοινωνίας των πολιτών και των μη κυβερνητικών οργανώσεων, είχε εντάξει τους εκπροσώπους τους λειτουργικά μέσα στη δομή της. Επιπλέον, όταν η Παγκόσμια Τράπεζα μιλά για «κοινωνία των πολιτών», τις περισσότερες φορές αναφέρεται σε οργανώσεις που η ίδια έχει έμμεσα συστήσει και οι οποίες μάλιστα όταν διαχειρίζονται προγράμματά της «λόγω της αφερεγγυότητας του κράτους» λαμβάνουν ως προμήθεια το 5% του κόστους του προγράμματος (Ζιγκλέρ,2004:159). Καθώς η Παγκόσμια Τράπεζα ανακαλύπτει ότι πέρα από τις αγορές υπάρχουν και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, η ΔΟΕ για πάνω από ογδόντα χρόνια τώρα τις έχει ως συστατικό στοιχείο στη λήψη των αποφάσεων.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί από τη γέννησή της έναν πολύ διαφορετικό οργανισμό. Λόγω του κοινού κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου των χωρών που συμμετέχουν σε αυτήν, της κοινής κουλτούρας που τις χαρακτηρίζει, αλλά και της ευρύτητας των οικονομικών σχέσεων που είχαν αναπτύξει μεταξύ τους οι χώρες που την απαρτίζουν έχει διαμορφώσει ένα διαφορετικό αξιακό πλαίσιο μέσα από οποίο καθορίζονται οι πολιτικές της. Δεν θα πρέπει να διαφεύγει της ανάλυσης ότι οι χώρες που την απαρτίζουν είναι αυτές στις οποίες το κοινωνικό κράτος γνώρισε την πλήρη ανάπτυξή του. Επιπλέον, η κουλτούρα του κοινωνικού διαλόγου και του κορπορατισμού είναι βαθιά εμπεδωμένη στον πολιτικό βίο αυτών των χωρών. Η ιστορικότητα των δομών του κοινωνικού κράτους δεν επιτρέπει την εύκολη εφαρμογή κοινωνικών πειραματισμών

εμπνεόμενων από τις νεοφιλελεύθερες ιδέες, οι οποίες άλλωστε ήδη έχουν αποδείξει την αδυναμία τους να ανταποκριθούν στις ανάγκες που θέτει η παγκοσμιοποίηση. Όχι τυχαία, ακόμα και σε χώρες που προώθησαν με αποφασιστικότητα αυτές τις απόψεις, οι κοινωνικές δαπάνες αυξήθηκαν αντί να μειωθούν, αναδεικνύοντας έτσι την τεράστια σημασία που έχει για την παραγωγική δομή η κοινωνική συνοχή. Και αυτό το στοιχείο δεν διαφεύγει της προσοχής καμίας ευρωπαϊκής κυβέρνησης. Γιατί εάν ένα πρόγραμμα της Τράπεζας οδηγήσει σε καταστροφή μιας χώρας, ουδείς πρόκειται να την εγκαλέσει. Το ίδιο βέβαια δεν ισχύει για μια δημοκρατικά εκλεγμένη κυβέρνηση και δη Ευρωπαϊκής χώρας. Αυτό για μια ακόμα φορά αποδεικνύει ότι η δημοκρατική λογοδοσία αποτελεί ένα από τα βασικά συστατικά του κοινωνικού κράτους και το τελευταίο συνάδει με τα δικαιώματα του πολίτη, έννοιες και αξίες που είναι τελείως έξω από την κουλτούρα της Παγκόσμιας Τράπεζας. Για την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι δυνατό να προβληθεί ο ισχυρισμός ότι την περίοδο της κυριαρχίας των νεοφιλελεύθερων ιδεών έδειχνε να προσεγγίζει με κάποιο δισταγμό ζητήματα κοινωνικής πολιτικής σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Η περίοδος της ύφεσης των συγκεκριμένων ιδεών συμπίπτει χρονικά με τα πιο αποφασιστικά βήματα σε πανευρωπαϊκό επίπεδο για τη δημιουργία μιας πιο ολοκληρωμένης προσέγγισης της κοινωνικής διάστασης της Ευρώπης. Ωστόσο, για την πρώτη περίοδο, κατά την οποία η κοινωνική διάσταση βρισκόταν σε χαμηλά επίπεδα ανάπτυξης, πρέπει πιθανότατα να ληφθούν υπ' όψη παράγοντες όπως η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους σε εθνικό επίπεδο που καθιστούσε την πανευρωπαϊκή διάσταση μη λειτουργική, καθώς και το γεγονός της διαφορετικής δομής των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και της δυσκολίας σύγκλισης τους καθώς αυξανόταν ο αριθμός των κρατών μελών.

7.5.2 Η νεοφιλελεύθερη προσέγγιση της Παγκόσμιας Τράπεζας

Η Παγκόσμια Τράπεζα φαίνεται να διατρέχεται από δύο τάσεις αναφορικά με την αντίληψή της περί φτώχειας, καθώς και το γενικότερο πλαίσιο μέσω του οποίου αυτή μπορεί να καταπολεμηθεί.

Από τη μία, σε γενικότερο ιδεολογικό επίπεδο, η Παγκόσμια Τράπεζα αποτελεί τον κατ' εξοχήν οργανισμό καλλιέργειας και προπαγάνδισης των νεοφιλελεύθερων απόψεων – μαζί με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου. Είναι ένας οργανισμός που δημιουργήθηκε πέρα και έξω από το δημοκρατικό έλεγχο και τη

δημοκρατική βούληση των πολιτών, αλλά και των κοινοβουλευτικών θεσμών. «Η υπερεθνική της ισχύς... καθιερώθηκε, χωρίς την ελάχιστη νομική βάση, στη δεκαετία του 1980», επισημαίνει ο Rivero (Rivero,2001:55). Όχι τυχαία η δεκαετία αυτή συνιστά την εποχή οπότε αρχίζει η ιδεολογική κυριαρχία του νεοφιλελευθερισμού αλλά και του τελευταίου κύματος της παγκοσμιοποίησης.

Οι οικονομικές αντιλήψεις της Τράπεζας παραμένουν προσκολλημένες σε αυτό που ονομάστηκε «Συναίνεση της Ουάσιγκτον» και τα νεοφιλελεύθερα δόγματα της ελεύθερης αγοράς. Η βασική της λογική είναι ότι η πλήρης απελευθέρωση των αγορών θα φέρει την ανάπτυξη και αυτή, με τη σειρά της, τη μείωση της φτώχειας. Η αρχή που προώθησε και προωθεί ακόμα και σήμερα η Τράπεζα είναι ότι η αγορά και όχι το κράτος θα πρέπει να είναι το κύριο όχημα για την ανάπτυξη.

Η ανάλυση των βασικών αρχών της «Συναίνεσης της Ουάσιγκτον» παρέχει μια σαφή εικόνα για τις προτάσεις που προκρίνει η Παγκόσμια Τράπεζα. Το κύριο μήνυμα είναι ότι μόνον η ανάπτυξη μέσω της «στάρδην διαρροής προς τα κάτω» μπορεί να ανακουφίσει τη φτώχεια. Έτσι, τα προτεινόμενα μέτρα είχαν την παρακάτω φιλοσοφία: «Η ελεύθερη αγορά πρέπει να ρυθμίζει το σύνολο της οικονομικής δραστηριότητας. Τα κράτη θα πρέπει να παρεμβαίνουν για να διατηρούν τη δημοσιονομική πειθαρχία, να πετυχαίνουν σταθερές τιμές συναλλαγματικών ισοτιμιών, να απελευθερώνουν, να απορυθμίζουν και να ιδιωτικοποιούν την οικονομία. Επίσης να καθιστούν ευέλικτη την αγορά εργασίας ως το μοναδικό τρόπο να αποκτήσουν πρόσβαση σε πιστώσεις και να προσελκύουν ξένες επενδύσεις» (Rivero, 2001: 56-57). Η θεώρηση αυτή παραγνωρίζει την πραγματικότητα, η οποία δείχνει ότι, δεκαετίες συνεχούς ανάπτυξης δεν κατόρθωσαν να εξαλείψουν το φαινόμενο της φτώχειας. Επίσης, όπως αναγνωρίζει η ίδια η Τράπεζα, η επίδραση της ανάπτυξης στη φτώχεια επηρεάζεται ιδιαίτερα από το ύψος των ανισοτήτων και τις «συγκεκριμένες συνθήκες που υπάρχουν σε κάθε χώρα»²⁹. Μεγάλο μέρος της αντίληψης της Παγκόσμιας Τράπεζας για τη φτώχεια βασίζεται σαφώς σε μια νεοφιλελεύθερη αντίληψη της οικονομίας. Η μεγάλη έμφαση στην οικονομική ανάπτυξη, καθώς και το ρόλο των αγορών σε αυτή, ως τον παράγοντα που θα επιφέρει τη μείωση της φτώχειας, οδήγησε σε ένα πακτωλό χρηματοδοτήσεων και δανεισμών σε μεγάλα έργα υποδομών. Τα πιο γνωστά από αυτά, λόγω της τεράστιας

²⁹ Βλέπε την ιστοσελίδα της Παγκόσμιας Τράπεζας World Bank>Pro-Poor Growth and Inequality>Growth and Poverty.

περιβαλλοντικής και κοινωνικής καταστροφής που επέφεραν. ήταν τα μεγάλα φράγματα (Goldman, 2005:162-164, Caufield,1997:24-25). Επιπλέον, η εμμονή σε αυτές τις αντιλήψεις είχε ως αποτέλεσμα την επιβολή των «προγραμμάτων δομικής αναπροσαρμογής» στις υπερχρεωμένες χώρες του Τρίτου Κόσμου κατά τις δεκαετίες του 1980 και του 1990. Μολονότι στόχος των προγραμμάτων υποτίθεται ότι ήταν η επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας και ανάπτυξης, και αυτά τα προγράμματα απέτυχαν οικτρά, ενώ οι επιπτώσεις τους πάνω στους φτωχούς ήταν καταστροφικές.

Εδώ θα παρουσιαστούν κάποια συμπεράσματα αναφορικά με τις πολιτικές αυτών των προγραμμάτων, καθώς και τις συνέπειες τους στον «περιορισμό» της φτώχειας. Τα περισσότερα στοιχεία αντλούνται από μια έκθεση που συνέταξαν μη κυβερνητικές οργανώσεις έπειτα από συμφωνία με την ΠΤ και με επιλογή των χωρών σε συμφωνία με αυτήν. Μάλιστα η Ευρωπαϊκή Ένωση χρηματοδότησε μέρος του κόστους της έρευνας (SARPIN, 2002).

- Δημοσιονομική λιτότητα-περιορισμός του κράτους. Συνέπεια τους ήταν η χειροτέρευση του επιπέδου των υπηρεσιών υγείας και εκπαίδευσης και ο περιορισμός της πρόσβασης των φτωχών σε δημόσια αγαθά.
- Απελευθέρωση του εμπορίου. Είχε ως συνέπεια το κλείσιμο πολλών τοπικών επιχειρήσεων. Μάλιστα η έρευνα έδειξε ότι πλήχθηκαν ιδιαίτερα οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις και οι πιο καινοτόμες.
- Απελευθέρωση του χρηματοοικονομικού τομέα. Αυτό οδήγησε στην συγκέντρωση των κεφαλαίων σε λίγα χέρια. Είχε ως συνέπεια τη μεταφορά πόρων προς τις μεγάλες επιχειρήσεις και οδήγησε τους μικρομεσαίους σε απόγνωση αφού δεν μπορούσαν να προμηθευτούν πιστώσεις για τη λειτουργία των επιχειρήσεών τους. Ο εύκολος δανεισμός οδήγησε στην αύξηση της κατανάλωσης εισαγόμενων αγαθών.
- Απελευθέρωση της αγοράς εργασίας. Αυτό οδήγησε στην επιδείνωση των επιπέδων απασχόλησης, τη μείωση των πραγματικών μισθών και την αύξηση των εισοδηματικών ανισοτήτων. Επίσης είχε ως συνέπειες τη διεύρυνση της επισφαλούς απασχόλησης και την ενδυνάμωση της θέσης των εργοδοτών. Από αυτές τις εξελίξεις πλήττονταν ιδιαίτερα οι γυναίκες και έλαβε χώρα η αύξηση της παιδικής εργασίας. Στο σύνολο της οικονομίας δεν επετεύχθη η θρυλούμενη αύξηση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας.

- Ιδιωτικοποιήσεις. Ήταν σημαντική η αρνητική επίδρασή τους στους ακραία φτωχούς. Επίσης οδήγησαν στο ξένο έλεγχο των στρατηγικών υπηρεσιών. Τα στοιχεία έδειξαν ότι η μορφή της ιδιοκτησίας δεν καθορίζει το βαθμό απόδοσης, ενώ δεν υπήρξε εμφανής επίδραση στην αύξηση του ΑΕΠ. Αντιθέτως αυξήθηκαν οι ανισότητες.

- Αγροτικός τομέας. Οι περικοπές επιδοτήσεων, η απελευθέρωση των τιμών και οι μεταρρυθμίσεις δεν οδήγησαν στην αύξηση του εισοδήματος των αγροτών. Παράλληλα, αυξήθηκε η διατροφική επισφάλεια των πολιτών και σημειώθηκε αύξηση των ανισοτήτων.

Τα προγράμματα αυτά εφαρμόστηκαν για δύο δεκαετίες. Όταν και αυτά απέτυχαν, η Τράπεζα αντί να αλλάξει αντιλήψεις παρουσίασε την ιδέα των Στρατηγικών Εργασιών για τη Μείωση της Φτώχειας. Θεωρητικά, αυτές οι Εργασίες πρέπει να είναι μελέτες που τις συντάσσουν οι κυβερνήσεις των χωρών και να προσδιορίζουν τα χαρακτηριστικά και τα αίτια της φτώχειας, καθώς και τις πολιτικές για τον περιορισμό της.

Για μια ακόμα φορά η εμπειρία έδειξε ότι οι χώρες έχουν ελάχιστο έλεγχο σε αυτές. Αντιθέτως ο ρόλος της Τράπεζας ισχυροποιείται, εφόσον χωρίς την υποβολή τέτοιων εργασιών οι χώρες δεν λαμβάνουν δάνεια. Γι' αυτό επιζητούν απελπισμένα τη «βοήθεια» των ειδικών της Τράπεζας στη συγγραφή τους (Focus on the Global South,2003), αυξάνοντας έτσι την επιρροή της. Επίσης, η ουσία των Εργασιών δεν είναι παρά μια πιο συγκαλυμμένη εκδοχή των προγραμμάτων διαρθρωτικής προσαρμογής. Όπως αναφέρει ο Ντάμπα Μούσα, μέλος του Φόρουμ των Εναλλακτικών Αφρικανών, αυτό που η Τράπεζα προσπαθεί να επιτύχει με την καινούργια πρακτική της είναι:

- Να δημιουργήσει τη ψευδαίσθηση της μείωσης της φτώχειας ενώ συνεχίζει τις ίδιες αποτυχημένες πολιτικές
- Να προωθήσει μια επιφανειακή εθνική ομοφωνία για προγράμματα βραχυπρόθεσμης μείωσης της φτώχειας εις βάρος ενός σοβαρού στοχασμού για μακροπρόθεσμες πολιτικές ανάπτυξης
- Να προσπαθήσει να διαχωρίσει τις υποτιθέμενες «λογικές» από τις «ριζοσπαστικές» οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών
- Να μεταθέσει την ευθύνη στους πολίτες και τις κυβερνήσεις των βαριά υπερχρεωμένων φτωχών χωρών για την αναπόφευκτη αποτυχία της νέας πολιτικής της (Moussa.2003).

Από την άλλη όμως θα ήταν παράλειψη να μην επισημανθεί ότι η Παγκόσμια Τράπεζα έχει προσπαθήσει να προσαρμόσει στην πραγματικότητα τις παλιές νεοφιλελεύθερες αντιλήψεις της για την καταπολέμηση της φτώχειας, αντιλήψεις που θεωρούσαν το ζήτημα της κοινωνικής προστασίας ως πάρεργο. Άλλωστε, η σαφής πλέον αναφορά σε ζητήματα «ασφαλούς και καλοπληρωμένης εργασίας», ορολογία που συναντάται για πρώτη φορά στο κείμενο *Στρατηγική του Τομέα Κοινωνικής Προστασίας*, είναι ενδεικτική των προβλημάτων και των αδιεξόδων που είχε η προηγούμενη προσέγγισή της, όπου όλα αυτά καθορίζονταν από το ελεύθερο παιχνίδι της αγοράς.

Ένα άλλο εντυπωσιακό στοιχείο είναι η παραδοχή του γεγονότος ότι σε μεγάλο βαθμό η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι αποτέλεσμα και της στάσης των πλουσιότερων στρωμάτων απέναντι στους φτωχούς (World Bank,2001:123). Αποδεικνύεται έτσι η άποψη που είχε διατυπωθεί από πολλούς μελετητές ότι είναι «το νεοφιλελεύθερο πείραμα του ελάχιστου κράτους κατά τη δεκαετία του '80 που οδήγησε στην έξαρση της ανεργίας και των φαινομένων του κοινωνικού αποκλεισμού» (Κοντιάδης,2001:33). Ωστόσο, όπως επισημάνθηκε στο Κεφάλαιο 4, τόσο το μοντέλο της Διαχείρισης Κοινωνικών Κινδύνων, όσο και μετέπειτα εκθέσεις της Τράπεζας δείχνουν ότι η θεσμική της κουλτούρα δύσκολα θα της επιτρέψει να ενσωματώσει αυτές τις νέες απόψεις στις πολιτικές της.

Ο λόγος της αποτυχίας των προγραμμάτων της Τράπεζα είναι απλός: η εμμονή στο νεοφιλελεύθερης έμπνευσης οικονομικό μοντέλο. Γιατί παρ' όλη την αλλαγή στην ονοματολογία, αποτέλεσμα των κολοσσιαίων αποτυχιών των προγραμμάτων της και της πίεσης από τα κινήματα των πολιτών, η Τράπεζα ουσιαστικά εμμένει στην εφαρμογή των ίδιων ακριβώς οικονομικών μέτρων. Να πώς παρουσιάζεται συνοπτικά η κατάσταση από τον Easterly, έναν από τους οικονομολόγους της Τράπεζας σε μια συνέντευξή του στον Ken Ringle στην εφημερίδα Ουάσιγκτον Ποστ:

«Η Τράπεζα, με τους 10.000 εργαζόμενους σε περισσότερες από 100 χώρες, δεν έχει μόνον σπαταλήσει αμέτρητα δισεκατομμύρια [δολάρια] αλλά και οι οικονομολόγοι [της] δεν έχουν πλησιάσει περισσότερο, απ' ότι πενήντα χρόνια πριν, στο να [διατυπώνουν μια σαφή άποψη] για το πώς να εκπληρώσουν τη βασική αποστολή της Τράπεζας: να κάνουν μια φτωχή οικονομία να μεγεθυνθεί... 'Εχουμε μάθει, μια για πάντα,' λέει ο Easterly, 'ότι δεν υπάρχει

μαγικό ελιξίριο.. και πρέπει να αφήσουμε κατά μέρος κάποια από την αλαζονεία του παρελθόντος...

Αυτό που σε εντυπωσιάζει καθώς κοιτάς πίσω στις περασμένες δεκαετίες είναι ο επαναλαμβανόμενος κύκλος, όπου όλοι μας νομίζαμε ότι υπάρχει ένας κεντρικός παράγοντας που θα μετατρέψει τις φτωχές χώρες σε οικονομίες που μεγαθύνονται. Κάποτε ήταν ο οικογενειακός προγραμματισμός. Κάποτε άλλοτε η εκπαίδευση. Μια άλλη στιγμή οι φροντίδες υγείας ή κεφαλαιακές επενδύσεις ή τα δάνεια προσαρμογής. Κανένα από αυτά δεν είχε κάποια σταθερή επίδραση στην οικονομική μεγέθυνση...» (Ringle,2002).

Θα μπορούσε φυσικά η Τράπεζα να προσφύγει σε άλλους μελετητές, στη διεθνή βιβλιογραφία, αλλά φυσικά τα συμπεράσματα που κυριαρχούν εκεί είναι αντίθετα με τις νεοφιλελεύθερες αντιλήψεις της: «Στην πράξη», λέει αίφνης ο Rivero, «οι μοναδικές χώρες που έχουν κατορθώσει να ξεφύγουν από την υπανάπτυξη είναι χώρες στις οποίες το κράτος, με το να καταστεί επιχειρηματίας, έχει προσφέρει την υποστήριξη του στους ικανούς καπιταλιστές με δυνητικά ανταγωνιστικά προτερήματα στις εξαγωγές» (Rivero,2001:61). Επιπλέον η Παγκόσμια Τράπεζα θα μπορούσε να προσφύγει σε μελέτες για την ιστορική εξέλιξη των δυτικών οικονομιών, όπου και εκεί το κράτος υπήρξε ο αποφασιστικός παράγοντας για την οικονομική μεγέθυνση.

Η βασική λογική του μοντέλου της Διαχείρισης των Κοινωνικών Κινδύνων που παρουσιάζει η Τράπεζα είναι αυτή που έχει επισημάνει ο Σακελλαρόπουλος γενικότερα για τη νεοφιλελεύθερη ιδεολογία: «Η κοινωνική πολιτική θεωρείται ατύχημα, που δεν συμφωνεί με τις αρχές και τη θεωρία της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς... η κοινωνική πολιτική δεν ξεπερνά τα όρια της πρόνοιας» (Σακελλαρόπουλος,2001:248).

Οι μελέτες της ίδιας της Τράπεζας ωστόσο καταδεικνύουν τις σοβαρές ατέλειες του μοντέλου που προκρίνει. Πέρα από το γεγονός ότι δεν έχει να παρουσιάσει μια επιτυχημένη περίπτωση, σε πρακτικό επίπεδο, όλα τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής που προτείνει η Τράπεζα αδυνατούν να επιλύσουν το πρόβλημα της φτώχειας. Είναι μέτρα βραχυπρόθεσμα, περιορισμένου εύρους αποτελεσματικότητας, και αδυνατούν να φτάσουν τους «ακραία φτωχούς». Όλα αυτά είναι βέβαια αποτέλεσμα της εμμονής της Τράπεζας στη νεοφιλελεύθερη λογική του περιορισμού του κράτους και της μείωσης της φορολογίας.

Η μεγάλη επίθεση της Τράπεζας ενάντια στο κράτος, δεν συνιστά παρά επίθεση ενάντια στο δημόσιο συμφέρον και το κοινό καλό. Γι' αυτό και η Τράπεζα, όντας ένας θεσμός διαποτισμένος από τη νεοφιλελεύθερη ιδεολογία, δεν διαπραγματεύεται ποτέ τέτοιου είδους θέματα. Απόρροια της αποδοχής του δημόσιου συμφέροντος και του κοινού καλού είναι οι κοινωνικές πολιτικές που βασίζονται στην κοινωνική δικαιοσύνη. Τέτοιες πολιτικές, όπως επισημαίνεται, «αποσκοπ[ούν] στην επέμβαση στην ελεύθερη αγορά και στην οικονομία με στόχο την αναδιανομή του εισοδήματος, την προστασία των ασθενεστερών, την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων και την αύξηση της συνολικής ευημερίας της κοινωνίας» (Σακελλαρόπουλος,2001:17). Φυσικά αυτά είναι ζητήματα που η Τράπεζα αδυνατεί να εντάξει στο σκεπτικό της.

7.5.3 Η στρατηγική της κοινωνικής δικαιοσύνης της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας αποτελεί ένα ιδιαίτερο οργανισμό. Από τη μία είναι δημιουργημένο και από την άλλη ενεργός συντελεστής στη διαμόρφωση των θεσμών κοινωνικής πολιτικής. Υπήρξε καρπός της προσπάθειας εμπνευσμένων μεταρρυθμιστών, κρατικών λειτουργών, κυβερνήσεων, κινήσεων της κοινωνίας των πολιτών και τέλος του εργατικού συνδικαλιστικού κινήματος. Έκφραση του κορπορατιστικού μοντέλου, όπου εργασία, κεφάλαιο και κράτος, έπειτα από κοινωνικό διάλογο συναποφασίζουν για τους κανόνες κοινωνικής πολιτικής, παρουσιάζεται ως παραφωνία σε μια εποχή νεοφιλελεύθερης κυριαρχίας.

Η ΔΟΕ είναι ένας θεσμός όπου η ιδέα της κοινωνικής δικαιοσύνης συνιστά την καταστατική του αρχή και το λόγο ύπαρξής του. Την εποχή της κυριαρχίας του νεοφιλελευθερισμού, οι δυτικές κυβερνήσεις υποβάθμισαν κατά πολύ το εύρος των δράσεων της. Έτσι, σιωπηρά, προχώρησαν στον περιορισμό του ρόλου της. Σήμερα ακόμα, οι Ηνωμένες Πολιτείες, προσπαθούν να περιορίσουν τις δράσεις του οργανισμού με το πρόσχημα της μείωσης του προϋπολογισμού του.

Όμως είναι σαφές ότι οι Ηνωμένες Πολιτείες, και γενικότερα οι αγγλοσάξωνες, μολονότι διαθέτουν αρκετή ισχύ μέσα σε αυτόν τον οργανισμό, δεν διαθέτουν την απόλυτη κυριαρχία, όπως συμβαίνει με την Παγκόσμια Τράπεζα. Σε αυτό σημαντικό ρόλο παίζει η «θεσμική μνήμη» αυτού του οργανισμού που αντανακλάται στην τριμερή δομή του: εργαζόμενοι, εργοδότες, κράτη. Επιπλέον, ο πολύ πιο δραστήριος ρόλος των χωρών της Ευρώπης και του Τρίτου Κόσμου στις εργασίες του, τού παρέχει τη δυνατότητα να

αντιστέκεται σε παρεμβάσεις που τείνουν να αλλάξουν θεμελιακά τις βασικές ιδρυτικές του αρχές. Γι' αυτό και, ακόμα και σήμερα, εξακολουθεί να προωθεί τις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης σε εθνικό και σε παγκόσμιο επίπεδο.

Συνεπώς, παρ' όλα αυτά τα προβλήματα, η ΔΟΕ παραμένει ένας θεσμός που διαφυλάσσει τις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης. Μάλιστα, έπειτα από την παταγώδη αποτυχία σε παγκόσμιο επίπεδο των νεοφιλελεύθερων πολιτικών, προσπαθεί μέσω του ζητήματος της παγκοσμιοποίησης και των πολιτικών για την καταπολέμηση της φτώχειας να διευρύνει την εντολή του. Η ενασχόλησή της με αυτά τα ζητήματα είναι πολύ πρόσφατη και ακόμα δεν έχει αποκρυσταλλωθεί σε σαφή μέτρα πολιτικής. Ενώ το πλαίσιο ιδεών για την παρέμβαση σε αυτά τα ζητήματα είναι ιδιαίτερα επεξεργασμένο, η επιφυλακτικότητα των κρατών μελών της Δύσης, αλλά και των εργοδοτών, δυσχεραίνουν κατά πολύ τη διαμόρφωση μιας δυναμικής πολιτικής παρέμβασης.

Η ΔΟΕ έχει δηλώσει κατηγορηματικά ότι θεωρεί ότι η παρούσα μορφή της παγκοσμιοποίησης, οι ανισότητες στην αναδιανομή του εισοδήματος σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, τα προβλήματα που θέτει η διάρθρωση του πολιτικού συστήματος και τα συμφέροντα που αυτό προωθεί είναι στοιχεία που επιτείνουν τα φαινόμενα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Σε διεθνές επίπεδο, η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας προκρίνει κατ' αρχάς ένα άλλο μοντέλο παγκοσμιοποίησης. Στο σχολιασμό της έκθεσης *Για μια δίκαιη παγκοσμιοποίηση*, ο Γενικός Διευθυντής της ΔΟΕ δεν διστάζει να δηλώσει ότι «Δεν μπορεί να υπάρξει μια επιτυχημένη παγκοσμιοποίηση χωρίς μια επιτυχημένη 'εντοπιότητα'», και αυτό γιατί «τα κράτη και οι κοινωνίες είναι κεντρικοί παράγοντες στο να καταστεί η παγκοσμιοποίηση δίκαιη» (ILO.2004:5). Ένα ισχυρό εθνικό κράτος και μια δημοκρατική κοινωνία αποτελούν καθοριστικούς παράγοντες για την προώθηση της δικαιοσύνης και, συνεπώς, για πολιτικές που λαμβάνουν υπ' όψιν τους τις ανάγκες των φτωχών. Σύμφωνα με τα παραπάνω, η παγκοσμιοποίηση, για να είναι επιτυχημένη, πρέπει να προωθεί τη δημιουργία του πλούτου σε τοπικό και εθνικό επίπεδο. Ειδικά, η παγκοσμιοποίηση δεν είναι δυνατόν να συνεισφέρει στη βελτίωση της ζωής των φτωχών. «Πολλά από τα αίτια της αστάθειας έχουν τις ρίζες τους στη διεθνή οικονομία», επισημαίνει ο Γενικός Διευθυντής. «Οι εθνικές πολιτικές είναι απίθανο να είναι επιτυχείς εκτός εάν μεταρρυθμιστεί η αρχιτεκτονική των παγκόσμιων αγορών στο εμπόριο και τις χρηματοοικονομικές ροές» (ILO.2003:34-35). Με άλλα λόγια, θα πρέπει κατ' αρχάς να

μετασχηματιστεί η χρηματοοικονομική φύση της παρούσας φάσης της παγκοσμιοποίησης και να τεθούν όροι για δίκαιο εμπόριο, άνοιγμα των αγορών στις φτωχότερες χώρες και δικαιότερες τιμές για τις πρώτες ύλες και τα βασικά αγαθά που αποτελούν τον κύριο όγκο εξαγωγών αυτών των χωρών. Ωστόσο, ο αγώνας για δίκαιη παγκοσμιοποίηση και ένα καλύτερο μέλλον για τους φτωχούς σχετίζεται και με τις χώρες του Πρώτου Κόσμου. Έτσι υπάρχουν πλαίσια αρχών τα οποία ισχύουν για όλους. «Η ενσωμάτωση είναι ουσιαστική για την αντιπροσώπευση της φωνής όλων. Ορθές τοπικές και εθνικές πολιτικές σε ένα δημοκρατικό πλαίσιο είναι κρίσιμες για την ενίσχυση των ωφελημάτων για το λαό μιας χώρας που ενσωματώνεται στην παγκόσμια οικονομία... [Επίσης υπάρχει ανάγκη για] βασική κοινωνική προστασία, σεβασμό στους βασικούς εργασιακούς κανόνες, επαρκής αρωγή για [την αναγκαία] προσαρμογή των εργαζομένων σε όλες τις χώρες, για την παροχή μεγαλύτερης ασφάλειας στα άτομα, στις οικογένειες, στις κοινότητες και μια πραγματικά παγκόσμια δέσμευση στη δημιουργία θέσεων εργασίας ως τον καλύτερο τρόπο για την εξάλειψη της φτώχειας» (ILO.2004:5). Το κράτος αποτελεί κεντρικό παράγοντα για την επιτυχία αυτού του εγχειρήματος, τόσο για την ενίσχυση της φωνής των εργαζομένων, των εργοδοτών και των οργανώσεων των πολιτών όσο και για τις διαδικασίες ενσωμάτωσης, τη διαμόρφωση έγκυρων πολιτικών σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, τη διατήρηση ενός δημοκρατικού πλαισίου. Η προσέγγιση αυτή βρίσκεται μάλλον στον αντίποδα της ανάλυσης της Παγκόσμιας Τράπεζας για το ρόλο του κράτους, εγγύτερα ωστόσο στο τι έχει καταδείξει η εμπειρία ως επιτυχημένο μοντέλο ανάπτυξης. Για τη ΔΟΕ το κράτος είναι υπεύθυνο για την υπεράσπιση των κοινών αξιών, τη διατήρηση της οικονομικής μεγέθυνσης και της αναδιανομής, της καλλιέργειας εκείνου του πλαισίου που θα επιτρέψει στον ιδιωτικό τομέα και τους εργάτες να εκμεταλλευτούν τις ευκαιρίες που τους παρουσιάζονται. Επιπλέον, το κράτος είναι απαραίτητο να διατηρήσει και να εντείνει το ρόλο του ως παροχέα δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών.

Η ΔΟΕ αναφέρεται επίσης στο ρόλο του ιδιωτικού τομέα και των εργαζομένων. Ο ιδιωτικός τομέας προσφέρει μέσα από τη δημιουργία θέσεων εργασίας, τις επενδύσεις και την επιχειρηματικότητα ενώ οι εργαζόμενοι ως παραγωγοί και υπερασπιστές των δικαιωμάτων, συνεισφέρουν επίσης με την προώθηση του διαλόγου και των συλλογικών διαπραγματεύσεων.

Αναφορικά με το ζήτημα της ανάπτυξης, σε αντίθεση με την Παγκόσμια Τράπεζα η ΔΟΕ δηλώνει ότι «το να θέτουμε σε προτεραιότητα το στόχο του περιορισμού της φτώχειας απαιτεί μια συνεκτική προσέγγιση στην ανάπτυξη που θα καθιστά ικανές τις κυβερνήσεις και την κοινωνία ως σύνολο, να εξισορροπήσουν ανταγωνιστικά αιτήματα επί των εθνικών πόρων για να διασφαλιστεί ότι η οικονομική μεγέθυνση είναι βιώσιμη και ωφελεί την πλειοψηφία αυτών που ζουν στη φτώχεια... σε αυτή τη διαδικασία, το θεσμικό πλαίσιο για τη ρύθμιση των αγορών είναι κεντρικής σημασίας» (ILO,2004:85). Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί, ότι όπως φαίνεται από τις προτάσεις της ΔΟΕ, το μοντέλο που προτείνει δεν αναφέρεται μόνο στις χώρες του Τρίτου Κόσμου. Είναι ένα μοντέλο που από τη μια έχει φιλοδοξίες οικουμενικής εφαρμογής και άρα συμπεριλαμβάνει και τους φτωχούς του πρώτου κόσμου. Από την άλλη, αξίζει να σημειωθεί ότι η ΔΟΕ τονίζει πάντοτε την εφαρμογή του μοντέλου λαμβάνοντας υπ' όψη τις ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας.

Για τη ΔΟΕ είναι σαφές ότι όσα μέτρα και πρωτοβουλίες και εάν ληφθούν κατά της φτώχειας, δεν είναι δυνατόν να αποδώσουν εάν δεν υπάρχει εντατικοποίηση των προσπαθειών, εμπάθυνση των μέτρων πολιτικής που προτείνει και προσπάθειες ενοποίησης των εθνικών με τις διεθνείς πολιτικές. Στο εθνικό επίπεδο, οι πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας θα πρέπει να ενταχθούν μέσα σε όλα τα μέτρα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Για την οικονομική πολιτική επισημαίνει ότι θα πρέπει να μελετώνται οι επιπτώσεις των διαφόρων οικονομικών μέτρων στη φτώχεια. Αυτό που διαφαίνεται μέσα από τις προτάσεις της ΔΟΕ είναι μια αντιγραφή του μοντέλου της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου μέσα από την ανταλλαγή εμπειριών τα κράτη μέλη θα διαμορφώνουν τις πολιτικές τους.

Η κύρια στρατηγική της ΔΟΕ για την καταπολέμηση της φτώχειας τονίζει την διεύρυνση των κοινωνικών δικαιωμάτων μέσω του κοινωνικού διαλόγου. Μέσα από τον εκδημοκρατισμό των θεσμών θα επέλθει η μεγαλύτερη ενίσχυση της πολιτικής ισχύος των ασθενεστερών τάξεων. Αυτό, μαζί με μια οικονομική πολιτική που στόχο έχει την επίτευξη της πλήρους απασχόλησης και της αξιοπρεπούς εργασίας, που συνεπάγεται μια εργασία που παρέχει τα μέσα για μια αξιοπρεπή ζωή, θα οδηγήσει σταδιακά στην εξάλειψη της φτώχειας. Με άλλα λόγια, η διεύρυνση του ατομικού, του πολιτικού και του κοινωνικού στοιχείου της ιδιότητας του πολίτη, για να χρησιμοποιήσουμε τον

Μάρσαλ (Marshall,1997:43), αποτελεί τον απαραίτητο όρο για την εξάλειψη της φτώχειας.

Η ΔΟΕ πιστεύει ότι ο ρόλος της κοινωνικής προστασίας, που αποτελεί μια βασική έκφραση του κοινωνικού στοιχείου της ιδιότητας του πολίτη, είναι καθοριστικός στον αγώνα για την εξάλειψη της φτώχειας. Μάλιστα, στα τελευταία κείμενά της προτείνεται, χωρίς να αποκρυσταλλώνεται σε συγκεκριμένες πολιτικές, η υιοθέτηση σε παγκόσμιο επίπεδο ενός βασικού κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου προστασίας των πολιτών, προσαρμοσμένου βέβαια στις ιδιαίτερες συνθήκες των χωρών.

Όπως ήδη αναφέρθηκε στο αντίστοιχο κεφάλαιο για την ανάλυση της άποψης της ΔΟΕ για τη φτώχεια, είναι σαφές ότι το πρόβλημα της φτώχειας είναι δομικό, πηγάζει από την ίδια την δομή της οικονομικής μεγέθυνσης, την κοινωνική δομή, τη θέση των ισχυρών ομάδων, το επίπεδο της δημοκρατίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Μάλιστα, όπως τονίζει ο Γενικός Διευθυντής:

«Αφού τόσοι θεσμοί που είναι βαθειά εμπεδωμένοι μέσα στην κοινωνία, υπηρετούν τα συμφέροντα των ισχυρών ομάδων και χρειάζονται χρόνο για να αλλάξουν ακόμα και όταν οι περιστάσεις μέσα στις οποίες αρχικά δημιουργήθηκαν έχουν αλλάξει, η διαμόρφωση και η εφαρμογή νέων προσεγγίσεων είναι απίθανο να προχωρήσουν ομαλά» (ILO,2003α:68-69).

Είναι σαφές ότι η ΔΟΕ έχει αντίληψη τόσο των αιτιών από τα οποία απορρέει η φτώχεια όσο και των σοβαρότατων προβλημάτων που υπάρχουν στην προσπάθεια για την εξάλειψή τους. Η εφαρμογή του αιτήματος της κοινωνικής δικαιοσύνης είναι σίγουρο ότι θα συναντήσει σημαντικές αντιδράσεις από τα κατεστημένα συμφέροντα. Η ΔΟΕ πιστεύει ότι μια τακτική που θα προωθεί την κοινωνική ισοτιμία, που θα διαμορφώνει θεσμούς που θα ανταποκρίνονται στα δύο επιτακτικά αιτήματα της δικαιοσύνης και της αποτελεσματικότητας, με πλήρη απασχόληση και αξιοπρεπή εργασία και με ένα ευρέως ανεπτυγμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας είναι ο μόνος δρόμος για την καταπολέμηση της φτώχειας και για ένα βιώσιμο μέλλον.

Για τη ΔΟΕ η καταπολέμηση των αιτιών της φτώχειας ξεκινά από την αλλαγή της παρούσης πορείας και μορφής της παγκοσμιοποίησης και την υλοποίηση αυτού που αποκαλεί «δίκαιη παγκοσμιοποίηση». Ας δούμε τι αναφέρει χαρακτηριστικά ο Γενικός Διευθυντής της ΔΟΕ στην έκθεσή του *Μια δίκαιη παγκοσμιοποίηση*. Αφού επισημαίνει

ότι η εντολή της ΔΟΕ, από το καταστατικό της, είναι η προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης, συνεχίζει επισημαίνοντας ότι στόχος της ΔΟΕ είναι:

«Μια δίκαιη παγκοσμιοποίηση [που] θα χρειαστεί μηχανισμούς για τη διάχυση των ωφελημάτων της οικονομικής μεγέθυνσης σε όσους βρίσκονται σε μειονεκτική θέση και [θα] διασφαλίζει ότι το κόστος των αλλαγών δεν πέφτει δυσανάλογα σε μια ομάδα, ιδιαίτερα σε αυτούς που είναι λιγότερο ικανοί να προσαρμοστούν. Ένα κοινωνικο-οικονομικό επίπεδο για κάθε χώρα που θα συνδέεται με ένα πλαίσιο διεθνούς υποστήριξης είναι πιθανόν ότι θα είναι κεντρικό στοιχείο της κοινωνικής διάστασης της παγκοσμιοποίησης» (ILO, 2004: 37-38).

Συνεπώς είναι εμφανές ότι η ΔΟΕ, έχει γνώση των δομικών χαρακτηριστικών που παράγουν φτώχεια, γι' αυτό και υπάρχει η ανάγκη «μηχανισμών για τη διάχυση των ωφελημάτων». Παράλληλα, το κεντρικό σημείο για μια δίκαιη παγκοσμιοποίηση γίνεται η οικοδόμηση ενός ελαχίστου πλαισίου οικονομικών, κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων. Είναι σαφές ότι η ανάλυση της ΔΟΕ βρίσκεται στον αντίποδα της λογικής της Παγκόσμιας Τράπεζας. Από την προσεκτική μελέτη των προτάσεων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας προκύπτει αβίαστα το μοντέλο που παρουσιάστηκε στον Πίνακα 11, Κεφάλαιο 7.4. Δηλαδή, πρώτα απ' όλα η διαμόρφωση μιας βάσης ασφάλειας, έπειτα η δημιουργία ευκαιριών και η ενδυνάμωση των ατόμων για να μπορούν να εκμεταλλευτούν αυτές τις ευκαιρίες. Με απλά λόγια πρώτα η ασφάλεια και έπειτα όλα τα άλλα.

Στην έκθεση *Εργαζόμενοι να ξεφύγουμε από την φτώχεια* αναφέρεται ότι «Η φτώχεια είναι αποτέλεσμα δομικών ατελειών και αναποτελεσματικών οικονομικών και κοινωνικών συστημάτων» (ILO, 2003:1,3,86). Συνεπώς εδώ υπάρχει άμεση αναφορά στο γεγονός ότι η φτώχεια είναι συστημικό πρόβλημα και όχι αποτέλεσμα κάποιας ατομικής ανεπάρκειας. Βέβαια, τα επίσημα κείμενα της ΔΟΕ δεν προχωρούν την ανάλυση πιο πέρα. Είναι σαφές ότι και τα συστατικά μέλη της, οι κυβερνήσεις, οι εργοδότες και οι εργαζόμενοι, αναγνωρίζουν από τη μία το πρόβλημα, αλλά από την άλλη αδυνατούν να εμβαθύνουν στην ανάλυση τους. Οι ταξικές ισορροπίες μέσα στις χώρες, η άμετρη υιοθέτηση από τις κυβερνήσεις κάθε απόχρωσης των ιδεολογικών περιορισμών του νεοφιλελευθερισμού, θέτουν όρια στο πόσο ενδελεχείς μπορεί να γίνουν οι αναλύσεις

και οι προτάσεις της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και πόσο δυναμικά μπορεί να προχωρήσει στην υλοποίηση των πολιτικών που προκρίνει.

Το πρώτο βήμα στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού αποτελούν δύο μέτρα. Το πρώτο είναι η επίτευξη της πλήρους και αξιοπρεπούς απασχόλησης. Το δεύτερο αναφέρεται στην επέκταση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας έτσι ώστε αυτά να καλύψουν το μεγαλύτερο δυνατό αριθμόν ατόμων. Άλλωστε όπως προκύπτει και από τις κατά καιρούς εκθέσεις της ΔΟΕ, αυτό που θεωρεί ως κύριο πρόβλημα των συστημάτων προστασίας δεν είναι το χρηματοδοτικό αλλά η μη επέκτασή τους έτσι ώστε να συνεισφέρουν στην κάλυψη της πλειοψηφείας των ανθρώπων αυτού του πλανήτη.

Ως δεύτερο βήμα ακολουθεί η ενδυνάμωση, τα προγράμματα κατάρτισης, διεύρυνσης των δεξιοτήτων, η εκπαίδευση, η συμμετοχή και ο κοινωνικός διάλογος. Όλα αυτά διασφαλίζουν ένα πλαίσιο όπου γίνεται δυνατό η εργασία να αποδεχθεί πιο εύκολα και πιο αποδοτικά τόσο τις νέες μορφές εργασίας (ευελιξία) όσο και τις ανάγκες που πηγάζουν για γνώση λόγω των ραγδαίων τεχνολογικών αλλαγών.

Ένα τρίτο βήμα αναφέρεται σε όλες τις μικρο-παρεμβάσεις. Οι μικρο-χρηματοοικονομικοί οργανισμοί, τα κοινωνικά ταμεία, και άλλες τέτοιες εστιασμένες παρεμβάσεις δεν θεωρούνται κεντρικά στοιχεία των πολιτικών για τον περιορισμό της φτώχειας. Αποτελούν βραχυπρόθεσμα ανακουφιστικά μέτρα εκτάκτου ανάγκης, τα οποία για να καταστούν βιώσιμα θα πρέπει να συσχετιστούν με τοπικά και εθνικά προγράμματα κοινωνικής προστασίας. Σταδιακά μάλιστα την ευθύνη τους πρέπει να αναλάβει το κράτος εντάσσοντάς τα στα τυπικά συστήματα κοινωνικής προστασίας. Απώτερος στόχος είναι η δημιουργία ενός ελάχιστου κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου, το οποίο προσαρμοσμένο στις συνθήκες της κάθε χώρας, θα συνδυάζει μια σειρά από μέτρα όπως κοινωνικά, πολιτικά, εργασιακά και οικονομικά δικαιώματα.

Έτσι, η παρέμβαση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας θα μπορούσε να συνοψιστεί στο δίπτυχο κοινωνική δικαιοσύνη - προστασία της εργασίας (Σακελλαρόπουλος, 2001:86). Στόχος είναι η οικοδόμηση κοινωνιών κοινωνικής αλληλεγγύης και ισότητας. Η οικονομία αποτελεί σημαντικό στοιχείο για το ευ ζειν των μελών αυτών των κοινωνιών, ωστόσο, όπως δηλώνεται σε πολλά κείμενα της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, είναι η οικονομία που πρέπει να υπηρετεί τις ανάγκες της κοινωνίας και όχι το αντίστροφο.

Το γεγονός ότι το πλαίσιο των ιδεών που συνιστούν τη βάση για τις προτάσεις της ΔΟΕ είναι πιο συμβατό με την πραγματικότητα γίνεται αποδεκτό και από μια πρόσφατη έκθεση της ίδιας της Παγκόσμιας Τράπεζας, όπου θριαμβικά, μετά από εξήντα χρόνια εφαρμογής αντίθετων πολιτικών, διακηρύσσεται ότι «Όταν τα αναπτυξιακά προγράμματα προωθούν την κοινωνική αλλαγή παράλληλα με την αντιμετώπιση των οικονομικών ζητημάτων, περισσότεροι άνθρωποι ανυψώνονται έξω από την φτώχεια και τα αποτελέσματα των ίδιων των προγραμμάτων είναι καλύτερα». Η έκθεση δηλώνει ότι «η κοινωνική ανάπτυξη αποτελεί προαπαιτούμενο για την συνεχή βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη. Η στάρδην διαρροή προς τα κάτω δεν παράγει πάντοτε θετικές κοινωνικές επιπτώσεις. Αντιθέτως σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες, το αποτέλεσμα είναι ότι οι διαφορές έχουν διευρυνθεί». Γι' αυτό απαιτείται:

- Κοινωνίες ενσωμάτωσης, που προσφέρουν σε όλους τους πολίτες ευκαιρίες και ενθαρρύνουν όλα τα άτομα να συμμετέχουν στις αναπτυξιακές δράσεις.
- Συνεκτικές κοινωνίες, που εργάζονται μαζί για να αντιμετωπίσουν τις κοινές ανάγκες, ξεπερνούν τους περιορισμούς και λαμβάνουν υπ' όψη τους μια πληθώρα συμφερόντων.
- Θεσμούς οι οποίοι είναι υπόλογοι, διαφανείς, έχουν την ευθύνη των πράξεών τους και ανταποκρίνονται στις ανάγκες των ανθρώπων με αποτελεσματικό, αποδοτικό και δίκαιο τρόπο³⁰.

Η έκθεση δεν κάνει τίποτε άλλο παρά να επιβεβαιώνει παραφρασμένες κάπως, τις τρεις αρχές της Γαλλικής Επανάστασης. Δηλαδή, οι υπόλογοι θεσμοί (ελευθερία-δημοκρατία), οι συνεκτικές κοινωνίες (η αλληλεγγύη) και οι κοινωνίες όπου όλοι οι πολίτες συμμετέχουν ισότιμα (η ισότητα).

Αυτό που περιορίζει τη δράση της ΔΟΕ, κατά την άποψή μας, είναι τέσσερα στοιχεία. Πρώτον, η συμμαχία κρατών μελών και εργοδοτών μέσα στην ίδια την οργάνωση. Η συμμαχία αυτή, που τις τελευταίες δεκαετίες έχει διαμορφωθεί γύρω από τις νεοφιλελεύθερες ιδέες, έχει οδηγήσει στον προσανατολισμό της δράσης της οργάνωσης σε ανώδυνα για τις δυτικές χώρες θέματα, όπως παραδείγματος χάριν το ζήτημα της παιδικής εργασίας. Όχι τυχαία ένας από τους χρηματοδότες του συγκεκριμένου προγράμματος είναι η κυβέρνηση των ΗΠΑ. Δεύτερον, το εργατικό κίνημα, μάλλον

³⁰ Βλέπε, The World Bank, *Social Development Leads to Better Results*. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0..contentMDK:20167602~menuPK:34458~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607.00.html>, 23 Φεβρουαρίου 2004.

αδυνατισμένο από τις αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις, τις αναδιαρθρώσεις στην παραγωγική δομή αλλά και την προσχώρηση των σοσιαλδημοκρατικών κομμάτων στα νεοφιλελεύθερα δόγματα, φαίνεται αδύναμο να διαμορφώσει ένα συνολικό πλαίσιο πολιτικής που να περιλαμβάνει τους φτωχούς και τους άνεργους. Το τρίτο στοιχείο έχει να κάνει με την απουσία, έως πριν από λίγο καιρό, οργανωμένων κινημάτων και κινήσεων της κοινωνίας των πολιτών που να θέτουν πιεστικά τα συγκεκριμένα ζητήματα τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Επίσης, η κυριαρχία των νεοκλασικών οικονομικών και προσεγγίσεων σε επιστημονικό επίπεδο δημιουργούσε ένα προβληματικό κλίμα αποδοχής των προτάσεων της ΔΟΕ. Τέλος, η απουσία μιας οργανωμένης φωνής από χώρες του Τρίτου Κόσμου, δεν συνεισέφερε στη δημιουργία συμμαχιών εντός της Οργάνωσης για την προώθηση προτάσεων για τη φτώχεια.

7.5.4 Η στρατηγική της αλληλεγγύης και της ισοτιμίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ξεκινά βέβαια από εντελώς διαφορετική βάση. Η μελέτη των κειμένων και των αποφάσεων της ΕΕ καταδεικνύουν ότι αυτή ταυτίζεται περισσότερο με τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας τόσο σε ζητήματα αντιμετώπισης της παγκοσμιοποίησης όσο και σε ζητήματα κοινωνικής πολιτικής και τις πολιτικές για την καταπολέμηση της φτώχειας. Θα μπορούσε μάλιστα να προβληθεί ο ισχυρισμός ότι οι απόψεις της βρίσκονται στον αντίποδα των προτάσεων της Παγκόσμιας Τράπεζας. Ακόμα και ιδεολογικά, από την έρευνα προκύπτει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση επιμένει στη διατήρηση των αρχών της αλληλεγγύης και της ισοτιμίας –όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται αντί της παλιότερης έννοιας της κοινωνικής δικαιοσύνης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση φαίνεται να παραμένει σταθερά προσηλωμένη σε ένα πλαίσιο κλασσικού φιλελευθερισμού όπως αυτός αναπτύχθηκε τόσο από την Γαλλική Επανάσταση όσο και από φιλελεύθερους όπως ο Bentham και ο J.S. Mill. Στα πλαίσια αυτής της ιδεολογικής προσέγγισης τονίζεται ότι ακόμα και όταν ήταν υπό συζήτηση η *Διακήρυξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη* έπειτα από τη Γαλλική Επανάσταση, όλες οι πλευρές αναγνώριζαν ότι η δημόσια αρωγή αποτελεί ιερό χρέος. Όμως, παράλληλα προέκριναν ένα ακόμα δικαίωμα: το να ζει κανείς από την εργασία του. (Ροζανβαλόν, 2003:174).

Εάν η Γαλλική Επανάσταση δήλωνε ότι «η φροντίδα παροχής μέσων επιβίωσης στον άπορο είναι εθνικό χρέος» (Ροζανβαλόν, 2003:1754), θέτοντας έτσι τη βάση για τη δημόσια υποστήριξη των φτωχών, ένα άλλο ρεύμα φιλελεύθερης σκέψης έθετε και αυτό

τις βάσεις για την επέκταση του κράτους στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Ο Μπένθαμ δήλωνε ότι σκοπός της νομοθεσίας είναι «η εξασφάλιση της αυτοσυντήρησης, της δημιουργίας αφθονίας, της υποστήριξης της ισότητας και της διατήρησης της ασφάλειας» (Μακφέρσον, 1994:46). Επιπλέον, με τη λογική ότι θα πρέπει να υπάρχει ένα «νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας της κοινωνίας έτσι ώστε τα άτομα να αναγκάζονται να ενεργούν κατά τρόπο που να προάγουν την ευτυχία του συνόλου», ο Μπένθαμ υποστήριζε το ρόλο του κράτους (Ψαλιδόπουλος, 2002:70). Το πρώτο αυτό βήμα για την κρατική παρέμβαση ήρθαν να ενισχύσουν οι απόψεις του Μιλ, ο οποίος ως γνωστόν θεωρούσε την τότε κατανομή του πλούτου ως κατάφορα άδικη, γιατί καθιστούσε αδύνατη για τα περισσότερα μέλη της εργατικής τάξης την ανάπτυξη του εαυτού τους. Η λογική του Μιλ ότι το κράτος πρέπει να παρέχει τα εφόδια για την ανάπτυξη των ατόμων έδωσε ώθηση στην επέκταση της κρατικής παρέμβασης (Μακφέρσον, 1986:90-91). Από την ανάλυση της προσέγγισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκύπτει ότι όλα αυτά τα στοιχεία ενυπάρχουν πίσω από όλες τις πολιτικές που προτείνει, αφού από τη μια προκρίνει την απασχόληση ως μέσο για τη διέξοδο από την φτώχεια και από την άλλη δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην ανάπτυξη του ατόμου αλλά και στην κοινωνική αλληλεγγύη.

Όπως αναφέρεται στα κείμενα της ΕΕ ο στόχος για αυτή είναι «να γίνει το πρότυπο οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής προόδου για τον υπόλοιπο κόσμο» (ΕΕΚ, 2005:5). Για την Ευρωπαϊκή Ένωση οι προκλήσεις που τίθενται έχουν να κάνουν με τον παγκόσμιο ανταγωνισμό και τη γήρανση του πληθυσμού, διαδικασίες που και οι δύο επιδρούν αποφασιστικά στο Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο. Η πρόκληση που τίθεται για την Ευρώπη δεν έχει να κάνει με τις προσεγγίσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας περί περιορισμού των δαπανών της κοινωνικής πολιτικής ή περιορισμού του ρόλου του κράτους. Η πρόκληση έχει να κάνει με τα αναγκαία εκείνα μέτρα που πρέπει να ληφθούν έτσι ώστε να διατηρηθεί το υψηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας και επιπέδου ζωής που απολαμβάνουν οι Ευρωπαίοι. Με άλλα λόγια «η Ευρώπη πρέπει να μεταρρυθμίσει και να εκσυγχρονίσει τις πολιτικές της, έτσι ώστε να διατηρήσει τις αξίες της» (CEC, 2005:3). Επιπλέον προκλήσεις που έχει να αντιμετωπίσει η Ευρώπη είναι η επιβράδυνση των αναπτυξιακών ρυθμών, η υψηλή ανεργία, η αύξηση των ανισοτήτων, η επίδραση των νέων τεχνολογιών.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετωπίζει την παγκοσμιοποίηση ως πρόκληση. Όντας ένας χώρος κρατών που διαδραματίζει σημαίνοντα ρόλο στην εξέλιξη της παγκοσμιοποίησης κατανοεί τόσο την εξέλιξή της όσο και τις επιπτώσεις της. Έτσι και αυτή, συμφωνώντας με τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας, δηλώνει ότι «η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης έχει επιφέρει σημαντικά οφέλη σε πολλούς ανθρώπους... αλλά τα οφέλη [της] δεν μοιράζονται ισότιμα μεταξύ όλων των χωρών και όλων των ομάδων» (CEC,2004:2). Η στρατηγική της Ένωσης απέναντι σε αυτή την πρόκληση είναι η αμοιβαία ενίσχυση πολιτικών για την ανταγωνιστικότητα, την απασχόληση, την κοινωνική πρόοδο και την περιβαλλοντική βιωσιμότητα.

Είναι σαφές ότι η ΕΕ έχει πλήρη επίγνωση αυτών που έχει επισημάνει ο Rodrik αναφορικά με τις επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης. Ο τελευταίος έχει διακρίνει τρεις πηγές έντασης που προκύπτουν από τις διεργασίες της παγκοσμιοποίησης. Τις ασυμμετρίες μεταξύ ομάδων που δύνανται να κινούνται ελεύθερα μεταξύ των συνόρων και άλλων που δεν μπορούν, με την πρώτη κατηγορία να απαρτίζεται από τους κατόχους κεφαλαίων και τους υψηλά ειδικευμένους. Δεύτερον, η τυποποίηση της τεχνολογίας σημαίνει ότι ο ανταγωνισμός σε αγορές με παρόμοια αγαθά εντείνεται και καλούνται οι εγχώριοι θεσμοί και κανόνες να φέρουν το βάρος αυτού του ανταγωνισμού. Τέλος, τρίτον, η χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλειας δυσχεραίνεται την ίδια στιγμή που, όπως έχει δείξει το παράδειγμα της Σουηδίας, της Δανίας και της Ολλανδίας που διατηρούν μια ιδιαίτερα αξιολημειώτη θέση στον παγκόσμιο ανταγωνισμό, η ανάγκη για μεταβιβαστικές πληρωμές έχει ενταθεί. Το κυριότερο συμπέρασμα από αυτές τις διεργασίες είναι κάτι που συναντάται σε πολλά κοινοτικά κείμενα και, πράγματι, δεν διακρίνεται ποιος έχει υιοθετήσει αυτές τις διατυπώσεις από ποιόν:

«όλα αυτά μαζί κατατείνουν σε ό,τι είναι ο μεγαλύτερος κίνδυνος απ' όλους, δηλαδή ότι η σωρευτική συνέπεια όλων των εντάσεων που αναφέρθηκαν θα σταθεροποιηθούν σε ένα νέο σύνολο ταξικών διαιρέσεων –μεταξύ αυτών που ευημερούν από την παγκοσμιοποιημένη οικονομία και αυτούς που όχι, μεταξύ αυτών που υιοθετούν τις αξίες της και όσους θα προτιμούσαν να μην το κάνουν και μεταξύ αυτών που διευρύνουν τις δραστηριότητές τους μέσα από τους κινδύνους που συνεπάγεται και αυτούς που αδυνατούν να ανταποκριθούν σε αυτούς [τους κινδύνους]» (Rodrik,1997:4-7).

Η συνειδητοποίηση αλλά και η ανάγκη για αντιμετώπιση αυτού του κινδύνου είναι ακριβώς αυτό που αποτελεί το κυριότερο μέλημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ευρώπη για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων έχει έναν και μόνο δρόμο, που περιλαμβάνει δράσεις σε τομείς όπως η μετάβαση σε μια οικονομία και κοινωνία που θα βασίζονται στη γνώση, η εστίαση σε πολιτικές που θα ενισχύουν την κοινωνία της πληροφορίας, την έρευνα και την ανάπτυξη, η επιμονή στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις έτσι ώστε να προωθηθεί η ανταγωνιστικότητα και η καινοτομία, ο εκσυγχρονισμός του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου με επένδυση στον άνθρωπο και παράλληλη καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και η εφαρμογή των κατάλληλων μακρο-οικονομικών πολιτικών.

Ήδη από παλιά, από την εποχή της Πράσινης Βίβλου για την Κοινωνική Πολιτική (1994) είχε διαμορφωθεί η αντίληψη ότι η «επιτυχία θα είναι απόκτημα οικονομιών που θα είναι ανταγωνιστικές και ενιαίες, οι οποίες θα εκμεταλλεύονται πλήρως τις νέες τεχνολογίες και τις σύγχρονες μεθόδους παραγωγής και οργάνωσης της εργασίας. Υπάρχει η ανάγκη για υψηλά επίπεδα επενδύσεων σε υποδομές, σε έρευνα και ανάπτυξη και, πάνω απ' όλα, στους ανθρώπους» (CEC, 1994:7).

Για την Ευρώπη η αύξηση των ποσοστών απασχόλησης, η παράταση του επαγγελματικού βίου και η μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας συνεισφέρουν στη βιώσιμη χρηματοδότηση του κοινωνικού της προτύπου. Όπως τονίζεται από το Εαρινό Συμβούλιο του 2005:

«Οι στόχοι της πλήρους απασχόλησης, της ποιότητας και της παραγωγικότητας της εργασίας, καθώς και της κοινωνικής συνοχής πρέπει να μετουσιωθούν σε σαφείς και μετρήσιμες προτεραιότητες. Η εργασία πρέπει να γίνει πραγματική επιλογή για όλους, να προσελκυθούν περισσότεροι άνθρωποι στην αγορά εργασίας, να βελτιωθούν οι δυνατότητες προσαρμογής, να γίνουν επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο, να εκσυγχρονιστεί η κοινωνική προστασία, να καλλιεργηθεί η ισότητα των ευκαιριών, συγκεκριμένα μεταξύ ανδρών και γυναικών και να προαχθεί η κοινωνική ενσωμάτωση» (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2005:10).

Για την Ευρώπη είναι σαφές ότι υπάρχει ένα κοινό σύνολο αξιών όπως η αλληλεγγύη, η συνοχή, η ισότητα των ευκαιριών, η καταπολέμηση των διακρίσεων, τα υψηλά επίπεδα υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία, η βιώσιμη ανάπτυξη, η ενεργητική συμμετοχή της

κοινωνίας των πολιτών στη διαμόρφωση των πολιτικών για όλα αυτά. Το οικονομικό όραμα της Ευρώπης είναι η κοινωνική οικονομία της αγοράς, με μεγάλη έμφαση σε όλα αυτά στο ρόλο του κράτους (CEC,2005γ:4).

Η κοινωνική πολιτική δεν αποτελεί παρά ένα ακόμα εργαλείο που συνεισφέρει στην σταθερή ανάπτυξη και την αύξηση της απασχόλησης, καθώς και στην κοινωνική και πολιτική σταθερότητα. Η κοινωνική πολιτική όχι μόνο βασίζεται στις αξίες που διέπουν την Ευρώπη, αλλά και είναι απαραίτητη λόγω του «αχαλίνωτου ανταγωνισμού στην αγορά», ο οποίος δεν μπορεί να προστατεύσει τα άτομα από διάφορους κινδύνους. Ακόμα ίσως πιο σημαντικό για το αντικείμενο της υφιστάμενης μελέτης, ο ελεύθερος ανταγωνισμός δεν είναι ικανός να προχωρήσει σε μια τέτοια αναδιανομή των πόρων, ώστε να αντιμετωπιστεί το ζήτημα της φτώχειας ή ακόμα να επιτύχει τις αναγκαίες εκείνες επενδύσεις στους ανθρώπινους πόρους (CEC, 1994:8).

Φυσικά, από τη στρατηγική της Ευρώπης δεν λείπει ο προσανατολισμός της κοινωνικής πολιτικής προς μια κατεύθυνση περιορισμού, ή σωστότερα, εξορθολογισμού των δαπανών. Θεωρείται ότι έτσι η κοινωνική προστασία θα γίνει ένας θεσμός που θα συνεισφέρει όσο το δυνατόν περισσότερο στην επίτευξη των στόχων της ανταγωνιστικότητας και της οικονομικής μεγέθυνσης. Από την άλλη ωστόσο γίνεται σαφές ότι η οικονομική μεγέθυνση πρέπει να «σέβεται την αποτελεσματικότητα [των κοινωνικών προγραμμάτων] και τους κοινωνικούς στόχους, συμπεριλαμβανομένων της ισοτιμίας και της αλληλεγγύης» (όπ.παρ.).

Αναφορικά με τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό τα βήματα για την αντιμετώπισή της είναι σαφή και ευδιάκριτα. Κατ' αρχάς η πολυδιάστατη αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού συνεπάγεται την κινητοποίηση όχι μόνο των μηχανισμών της κοινωνικής προστασίας αλλά και της οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής συμμετοχής. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι άλλωστε από του θεσμούς που έχουν προωθήσει αποφασιστικά τη δημιουργία Μη Κυβερνητικών Οργανισμών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, οι οποίοι εκπροσωπούν τα συμφέροντα των φτωχών.

Πέρα από την πολυδιάστατη προσέγγιση είναι σαφές ότι πρώτος στόχος είναι η υποστήριξη των κοινωνικά αποκλεισμένων μέσα από μια σειρά δράσεων που ξεκινούν από την καθαρή εισοδηματική στήριξη και την εξασφάλιση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος –και όχι απλώς ελάχιστου κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου που επιδιώκει η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας– και προχωρούν στη διασφάλιση της πρόσβασης σε μια

σειρά δημόσιων υπηρεσιών. Μάλιστα η ΕΕ αναγνωρίζει ότι η εισοδηματική στήριξη πρέπει να αυξάνεται για να μπορεί ο κοινωνικά αποκλεισμένος να παρακολουθεί την άνοδο του βιοτικού επιπέδου της υπόλοιπης κοινωνίας. Παράλληλα με το επίπεδο της ενδυνάμωσης των κοινωνικά αποκλεισμένων υπάρχει μια σειρά δράσεων, τελικός στόχος των οποίων είναι η δημιουργία ενός πλαισίου ασφάλειας για αυτούς, ένα πολυδύναμο δίκτυο ασφάλειας. Όλες αυτές οι δράσεις απορρέουν από την αρχή της αλληλεγγύης και της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Ασφαλώς, η προώθηση στην απασχόληση αποτελεί για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως και για τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας, το κύριο μέτρο αποτροπής και καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού. Αναγνωρίζεται η ανάγκη για μια πιο ατομική προσέγγιση στις ανάγκες των κοινωνικά αποκλεισμένων, αφού αυτοί διαφέρουν τόσο στους λόγους που τους ώθησαν στον κοινωνικό αποκλεισμό όσο και στις προσωπικές τους διαδρομές. Αυτό όμως δεν εμποδίζει την ΕΕ να στοχεύει επίσης σε πολιτικές που στηρίζουν την οικογένεια, αντιμετωπίζουν μια σειρά από προβλήματα όπως η στέγαση, η υγεία και η επάρκεια των ασφαλιστικών συστημάτων.

Στον τομέα της ενδυνάμωσης η εκπαίδευση, η κατάρτιση και η δια βίου μάθηση θεωρούνται καθοριστικά εργαλεία για το σπάσιμο του διαγενεακού κύκλου της φτώχειας. Ήδη από την ίδρυση της ΕΚΑΧ, η κατάρτιση και η επανακατάρτιση κατέχουν τη θέση ενός σημαντικότερου εργαλείου πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων των διαρθρωτικών αλλαγών και την παροχή στα άτομα εκείνων των αναγκαίων εφοδίων που θα τους παρέχουν τις δυνατότητες να ενταχθούν στην αγορά εργασίας και μέσα από εκεί να ξεφύγουν από τη φτώχεια.

7.5.5 Οι δυνατότητες παρέμβασης των τριών οργανισμών στη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών

Ασφαλώς σημαντικό ρόλο παίζουν και οι τρόποι που κάθε οργανισμός διαθέτει για την επιβολή των απόψεων του. Οι μορφές παρέμβασης των τριών οργανισμών είναι πολύ διαφορετικές. Η Παγκόσμια Τράπεζα είναι ουσιαστικά αυτό που δηλώνει το όνομά της: ένας χρηματοπιστωτικός οργανισμός. Αυτό σημαίνει ότι την ισχύ για την επιβολή των απόψεών της την αντλεί από τις δυνατότητες που έχει να παρέχει χρηματοδότηση σε πολλές χώρες του κόσμου, και ως τράπεζα βέβαια, να θέτει τους όρους με τους οποίους αυτή πιστεύει ότι θα επανακτήσει τα χρήματά της. Σε περίπτωση που η δανειζόμενη

χώρα αρνηθεί να αποπληρώσει το δάνειο αρχίζουν οι πιέσεις από τις κυρίαρχες χώρες και κυρίως από τις ΗΠΑ.

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας εξασκεί την επίδρασή της μέσω των διεθνών συμβάσεων. Αυτές συνεισφέρουν στη διαμόρφωση των πολιτικών των κρατών μέσω α) της προσφοράς ενός προτύπου μίμησης για το σχεδιασμό νομοθεσίας και πολιτικών και β) υποβοηθώντας συγκεκριμένες ιδέες που διακηρύσσονται από τις συμβάσεις να ξεφύγουν από το πεδίο της πολιτικής διαμάχης και να περάσουν στο πεδίο των θεμελιωδών και καθολικά αναγνωρισμένων δικαιωμάτων (Strang,1993:243). Επίσης, σύμφωνα με τον Weisband, ο κύριος τρόπος με τον οποίο η ΔΟΕ πείθει τα άλλα μέλη να συμμορφωθούν με τις συμβάσεις που τα ίδια έχουν κυρώσει είναι μέσω της «ντροπής» και του γεγονότος ότι μια χώρα βρίσκεται εκτεθειμένη μπροστά τα μάτια των άλλων (Weisband,2000:648-649). Όπως αναφέρει ο Freeman, που όταν διατυπώθηκε η παρακάτω άποψή του ήταν Διευθυντής του γραφείου της ΔΟΕ στην Ουάσιγκτον:

«Κανένα μέλος της ΔΟΕ δεν είναι υποχρεωμένο να κυρώσει τις συμβάσεις της και έτσι να υποβάλει τον εαυτό του σε τακτική εξέταση από τον εποπτικό της μηχανισμό. Εντούτοις από τη στιγμή που θα κυρώσει μια σύμβαση ...τότε η απόδοση του κράτους μέλους υπόκειται σε τακτική επιθεώρηση από την ΔΟΕ. Όμως δεν υπάρχουν δυνάμεις επιβολής, ούτε ποινές, ούτε πρόστιμα, ούτε εμπορικές κυρώσεις –απλώς πλήρης διαφάνεια και έκθεση στην πίεση άλλων ισότιμων κρατών και της κοινής γνώμης» (Weisband,2000:649).

Γι' αυτό και ο ρόλος της ΔΟΕ είναι κατά κύριο λόγο συμβουλευτικός. Η επίδραση της ΔΟΕ λαμβάνει χώρα μέσω των «τεχνικών συνεργασιών» μεταξύ της οργάνωσης και μιας συγκεκριμένης χώρας. Αυτές οι τεχνικές συνεργασίες έχουν να κάνουν με ολοκληρωμένα προγράμματα παρέμβασης όπως η εφαρμογή της ιδέας της αξιοπρεπούς εργασίας σε μία χώρα, μέθοδοι για την εξάλειψη της παιδικής εργασίας, συμβουλές για προγράμματα εντάσεως εργασίας και αναμόρφωσης των συστημάτων κατάρτισης, βοήθεια στην χρηματοοικονομική διαχείριση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, συμβουλευτικές υπηρεσίες για την οργάνωση συνεταιρισμών κ.λπ.

Τα μέσα πίεσης που διαθέτει η ΔΟΕ είναι λοιπόν περιορισμένα και κατά κύριο λόγο πολιτικά. Η επίβλεψη της εφαρμογής των συμβάσεων στηρίζεται σε τακτικές εκθέσεις που η οργάνωση ζητά από τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για την Εφαρμογή των Συμβάσεων και των Συστάσεων εξετάζει τις εκθέσεις και δημοσιεύει τις

παρατηρήσεις της. Υπάρχουν επίσης και οι διαδικασίες κατάθεσης καταγγελιών παραβίασης των συμβάσεων από κράτη προς κράτη, ή από εκπροσώπους των εργαζομένων και των εργοδοτών. Το μόνο διαθέσιμο μέσο στην υπηρεσία της ΔΟΕ πέρα από τις έμμεσες πολιτικές πιέσεις είναι η σύσταση μιας «Αποστολής Άμεσης Επαφής», η οποία διερευνά το πρόβλημα με τη χώρα ή, σε περιπτώσεις σοβαροτάτων παραβιάσεων, μια «Διερευνητική Επιτροπή». Το έσχατο μέτρο είναι η αποπομπή της χώρας από την οργάνωση. Χαρακτηριστικό της διαλογικής προσέγγισης της ΔΟΕ είναι ότι το τελευταίο μέτρο δεν έχει εφαρμοστεί ποτέ ενώ διερευνητικές επιτροπές έχουν μέχρι σήμερα συσταθεί πολύ λίγες φορές (Elliott,2000).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση χαρακτηρίζεται από την πληθώρα των μέσων και των μορφών που έχει στη διάθεσή της για να παρεμβαίνει και να υλοποιεί τις προτάσεις πολιτικής της, γεγονός που συνάδει με την ιδιαίτερη υφή της ως διεθνούς οργανισμού. Σε ένα γενικό επίπεδο υπάρχουν οι νομοθετικές παρεμβάσεις. Ακολουθούν ο συντονισμός των πολιτικών των κρατών μελών σε συγκεκριμένα θέματα, όπως η πολιτική για την απασχόληση. Τελευταία, η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού έχει αναπτυχθεί ιδιαίτερα στους τομείς της κοινωνικής προστασίας και της κοινωνικής ένταξης παρέχοντας μια συστηματοποίηση στις παρεμβάσεις της ΕΕ στους τομείς της κοινωνικής ένταξης, των συντάξεων και της υγείας (Σακελλαρόπουλος, 2004). Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει και χρηματοδοτικά μέσα για την προώθηση των πολιτικών της, πράγμα που δρα πολλαπλασιαστικά αναφορικά με τον βαθμό αποτελεσματικότητας από το επίπεδο της εξαγγελίας στο επίπεδο της υλοποίησης.

Ασφαλώς μεγάλο ρόλο στη διάδοση των πολιτικών της ΕΕ διαδραματίζει ένα ολόκληρο δίκτυο που έχει να κάνει με ακαδημαϊκούς-μελετητές, διοργάνωση συνεδρίων και σεμιναρίων, ερευνητικές πρωτοβουλίες, έκδοση μελετών. Φυσικά παρόμοιες δράσεις έχουν και οι άλλοι δύο οργανισμοί, ωστόσο στο ευρωπαϊκό επίπεδο η ένταση αυτών των δράσεων είναι πολύ πιο μεγάλη και πιο πυκνή. Η στενή σχέση πολλών πανεπιστημιακών φορέων με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η συχνή αλλαγή ρόλων των ευρωπαϊκών ακαδημαϊκών, που πολλές φορές έχουν συμβουλευτικό ρόλο σε ευρωπαϊκό επίπεδο και έπειτα αναλαμβάνουν παρόμοιους ρόλους σε εθνικό επίπεδο, διασφαλίζει τη μετάδοση γνώσεων και ιδεών μεταξύ αυτών των φορέων με ό,τι θετικό αυτό συνεπάγεται για τη διαμόρφωση του πλαισίου των ιδεών μέσα από το οποίο προκύπτουν οι ευρωπαϊκές

πολιτικές. Επιπλέον, η συχνή επαφή μεταξύ των κρατικών στελεχών των κρατών μελών της ΕΕ, καθώς και η συνεχής επιμόρφωσή τους από τον πλούτο των κειμένων, πρακτικών και ιδεών που διαχέονται μέσα από τη λειτουργία των διαφόρων συνεδρίων και επιτροπών δρα και αυτή ενθαρρυντικά για την πιο εύκολη διάχυση των ευρωπαϊκών πολιτικών. Αναφορικά με το τελευταίο σημείο καθοριστικός είναι ο ρόλος της Επιτροπής Απασχόλησης και της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας.

Συνεπώς οι τρεις οργανισμοί έχουν μια τελείως διαφορετική νομιμοποιητική βάση. Η Παγκόσμια Τράπεζα είναι ένας οργανισμός που σε τελική ανάλυση δρα ως ένα χρηματοπιστωτικό ίδρυμα, με ευρείες ωστόσο πολιτικές αρμοδιότητες. Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας είναι ένας οργανισμός που η δράση του στηρίζεται στις συμβάσεις, τις διακηρύξεις και τις συστάσεις που κατά καιρούς ψηφίζονται και, κυρίως οι πρώτες, από τη στιγμή που θα κυρωθούν, είναι νομικά κείμενα που δεσμεύουν τις χώρες-μέλη για την εφαρμογή τους. Η ισχύς του χρήματος από την μία πλευρά, η ισχύς του διαλόγου και της συναίνεσης από την άλλη. Με τη σειρά της η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένας θεσμός που από τη μία εκφράζει τα συμφέροντα των κρατών μελών, από την άλλη διαθέτει ως κινητήριο δύναμη την πολιτική απόφαση των κρατών μελών για κοινή δράση στα διεθνή δρώμενα, αλλά και στο εσωτερικό της. Επίσης, την καθοδηγεί η απόφαση των κρατών μελών να διασφαλίσουν κοινά επίπεδα διαβίωσης και, συνεπώς, η βούλησή τους να προχωρήσουν σε συντονισμένες πολιτικές για την επίτευξη αυτού του στόχου.

Ποιος από τους τρόπους παρέμβασης είναι πιο αποτελεσματικός; Η απάντηση φαντάζει απλή, αλλά δεν είναι. Η Παγκόσμια Τράπεζα παρουσιάζεται ως ιδιαίτερος ισχυρή στην επιβολή των απόψεων της λόγω της οικονομικής ισχύος που διαθέτει. Η πραγματικότητα ωστόσο δείχνει ότι η δύναμη της Τράπεζας είναι αντιστρόφως ανάλογη με τη δύναμη του κράτους που συνδιαλέγεται. Καθώς η σχέση της με τα κράτη, τα οποία σε τελική ανάλυση είναι αυτά που εγγυούνται τα δάνεια, είναι σχέση ισχύος, τα μικρότερα είναι αυτά που υποκύπτουν πιο εύκολα στις πιέσεις, ενώ τα ισχυρότερα κράτη, είτε δεν δανείζονται απ' αυτήν, είτε κατορθώνουν μέχρι και να παίζουν σκληρά πολιτικά παιχνίδια μαζί της, όπως π.χ. η Ινδία.

Η ΔΟΕ χαρακτηρίζεται από το διαλογικό και δημοκρατικό τρόπο προσέγγισης στην διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών της. Όπως έχουν δείξει διάφορες μελέτες, η

παρέμβαση της ΔΟΕ, χωρίς να έχει εντυπωσιακά αποτελέσματα, είναι ωστόσο αισθητή. Εκδηλώνεται με την αύξηση των κοινωνικών δαπανών, την αύξηση του εργατικού κόστους λόγω αύξησης της ποιότητας της εργασίας, μια γενικότερη ενδυνάμωση των αρχών του κοινωνικού κράτους και τέλος την ευθυγράμμιση, έστω και τυπικά, του εγχώριου δικαίου με τις διατάξεις των συμβάσεων (Boosmann,2001).

Ασφαλώς ο πιο αποφασιστικός τρόπος παρέμβασης είναι αυτός της ΕΕ. Αυτό, γιατί τα μέσα που διαθέτει είναι πολύπλευρα, αλλά και γιατί η πολιτική δέσμευση των κρατών μελών που την απαρτίζουν είναι πολύ ισχυρή, απ' ό,τι για παράδειγμα η δέσμευση των μελών της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας. Το πλέγμα δράσεων της ΕΕ είναι πολύ πλούσιο και πολύ πιο άμεσο, και συνεπώς η επίδραση του στις εθνικές πολιτικές πολύ πιο έντονη.

7.5.6 Συμπερασματικές παρατηρήσεις με βάση τη σύγκριση του πλαισίου ιδεών

Το πλαίσιο ιδεών με βάση το οποίο διαμορφώνονται οι πολιτικές της Παγκόσμιας Τράπεζας για την καταπολέμηση της φτώχειας είναι νεοφιλελεύθερης έμπνευσης. Η Τράπεζα διακατέχεται από μια φονταμενταλιστική αντίληψη κατά της κρατικής παρέμβασης όταν όλη η ιστορική ανάλυση για την ανάπτυξη της οικονομίας, οι ίδιες οι μελέτες της Τράπεζας για την οικονομική ανάπτυξη των τίγρων της Ασίας, αλλά και τα προτεινόμενα μέτρα πολιτικής που προκρίνει παρουσιάζουν το κράτος ως τον κατ' εξοχήν φορέα για την προώθηση και τη διατήρηση τόσο μιας δυναμικής οικονομίας όσο και του πλαισίου κοινωνικής προστασίας που είναι απαραίτητο για την καταπολέμηση της φτώχειας. Οι ιδεολογικοί περιορισμοί της Τράπεζας, λόγω της εμμονής της στην προώθηση της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας, την καθιστούν ανίκανη να ενσωματώσει στις πολιτικές της τα συμπεράσματα ακόμα και των δικών της μελετών για το ρόλο της κοινωνικής αλληλεγγύης στη δημιουργία δυναμικών οικονομιών. Είναι πλέον σαφές ότι στην πράξη, οι νεοφιλελεύθερες απόψεις της Τράπεζας όχι μόνον αδυνατούν να αντιμετωπίσουν τα αίτια της φτώχειας, αλλά οδηγούν μάλλον στην επίταση των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού.

Αντιθέτως, το πλαίσιο ιδεών που προκρίνει η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας λαμβάνει υπ' όψιν της την ιστορική εμπειρία, ίσως και λόγω του γεγονότος ότι ο θεσμός αυτός έχει διατρέξει ογδόντα πέντε χρόνια ύπαρξης. Έχοντας ως οδηγό της τις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης προκρίνει ένα μοντέλο που λίγο πολύ αναλογεί με αυτό των

χρυσών χρόνων του κοινωνικού κράτους, ή παραπέμπει στα χαρακτηριστικά του σκανδιναβικού μοντέλου κοινωνικού κράτους, που ιστορικά αποδείχτηκε και το πιο επιτυχημένο στην καταπολέμηση της φτώχειας. Για τη ΔΟΕ, η καταπολέμηση των αιτίων της φτώχειας είναι ένα θέμα που αναφέρεται πρωτίστως σε μια πολιτική που θα αγκαλιάζει το σύνολο της κοινωνίας και θα εμπλέκει όλους τους φορείς της, με προεξάρχοντα το ρόλο του κράτους. Η αλλαγή της πορείας της παγκοσμιοποίησης, προς αυτό που ονομάζει «δίκαιη παγκοσμιοποίηση» αποτελεί ένα εκ των ουκ άνευ προαπαιτούμενο για αποτελεσματικές πολιτικές. Η διεύρυνση της κοινωνικής προστασίας, με τη δημιουργία ενός κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου ασφαλείας, όπου θα συμπεριλαμβάνονται όλα τα βασικά πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα των πολιτών είναι η ασφαλέστερη οδός για την απαλλαγή από την φτώχεια. Μόνο κοινωνίες όπου η κοινωνική δικαιοσύνη αποτελεί μια απαράβατη αρχή για τη διαμόρφωση των θεσμών τους, μπορούν να είναι αποτελεσματικές στον αγώνα κατά της φτώχειας.

Με τη σειρά της η Ευρωπαϊκή Ένωση, διατηρεί μια διακριτή θέση, μια θέση που ενώ φαίνεται να ξεκινά από μια νεοφιλελεύθερη προσέγγιση, με έμφαση στην κατάρτιση και γενικότερα στην ανάπτυξη ως παράγοντα για την αύξηση της απασχόλησης και της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, στην πορεία φαίνεται να εμπνέεται από ένα μοντέλο παρεμβάσεων κοινωνικού κράτους σκανδιναβικού τύπου. Επιπλέον, η εμμονή στη διατήρηση των κοινωνικών δικαιωμάτων έρχεται σε ευθεία σύγκρουση με ό,τι πρεσβεύουν οι νεοφιλελεύθερες αντιλήψεις. Θα μπορούσε να προβληθεί το επιχείρημα ότι το πλαίσιο ιδεών που διέπει τις παρεμβάσεις της ΕΕ, με την έμφαση που προσδίδει στην «παραγωγική» συνιστώσα της κοινωνικής πολιτικής, καθώς και στην κατάρτιση, ανήκει στην κατηγορία των ιδεών που έχουν αποκαλεστεί νεοφιλελεύθερες. Ωστόσο άλλα στοιχεία της προσέγγισής της φαίνεται να εμπνέονται από πιο κεϋνσιανές και κοινωνικο-κρατικές προσεγγίσεις. Για παράδειγμα, ήδη από την Λευκή Βίβλο για την ανάπτυξη και την απασχόληση (1992) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέμενε στην ανάγκη για επενδύσεις σε υποδομές, μια προτροπή που παραπέμπει στον κλασσικό κεϋνσιανισμό. Σε παρόμοιες απόψεις για το ρόλο της κοινωνικής πολιτικής καταδεικνύουν οι προτάσεις μέτρων που έχουν να κάνουν με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, την επάρκεια των συντάξεων, το δημόσιο χαρακτήρα της παροχής των βασικών υπηρεσιών και την ελεύθερη πρόσβαση όλων σε αυτές. Εδώ γίνεται σαφές ότι η

Ευρώπη έχει αποδεχθεί πλήρως την κοινωνική ιδιότητα του πολίτη όπως αυτή αναλύθηκε από τον Μάρσαλ και συνακόλουθα όλα τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτήν. Έτσι, παρ' όλο που ακόμα και στις συντάξεις ενυπάρχει μια σαφής τάση για ενίσχυση της «ατομικής ευθύνης», μέσα από την προτροπή για την προώθηση της ιδιωτικής ασφάλισης, σε καμιά περίπτωση η συνολική πολιτική δεν έχει αυτό ως στόχο. Άλλωστε, το κράτος καλείται, ακόμα και στην ιδιωτική ασφάλιση, να προβεί σε εκείνες τις ενέργειες οι οποίες θα διασφαλίσουν την πρόσβαση όλων σε τέτοιες δομές αλλά και την επάρκεια αυτών των δομών στις συντάξεις που παρέχονται.

8. Συμπέρασμα

Η μελέτη αυτή συνιστά μια προσπάθεια ανάλυσης του παγκόσμιου διαλόγου αναφορικά με τις κοινωνικές πολιτικές που στόχο τους έχουν την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η μελέτη έδειξε ότι στη διεθνή κοινωνική πολιτική σήμερα αντιπαρατίθενται δύο απόψεις. Αφενός η προσέγγιση του νεοφιλελευθερισμού, που στόχο έχει την κατάργηση της κοινωνικής πολιτικής και τον περιορισμό της στη σφαίρα της πρόνοιας. Αφετέρου η θεώρηση της κοινωνικής δικαιοσύνης, που επιζητεί την ενίσχυση της διεθνούς κοινωνικής αλληλεγγύης και της αναδιανομής. Οι τρεις οργανισμοί που επιλέχθηκαν, με καθοριστικό ρόλο στην διαμόρφωση αυτών των απόψεων, αποτελούν σε διεθνές επίπεδο τους κατ' εξοχήν φορείς αυτών των ιδεών. Αφενός η Παγκόσμια Τράπεζα, που είναι ένα από τα προπύργια του νεοφιλελευθερισμού. Αφετέρου, η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, η οποία έχει εγγεγραμμένη ως κατ'επίσημο αρχή την έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης, καθώς και η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία αποτελεί τον φορέα των ιδεών του κλασσικού κοινωνικού κράτους, των αρχών της αλληλεγγύης και της ισοτιμίας.

Στην προσπάθεια διερεύνησης και διαλεύκανσης των προσεγγίσεων και των πολιτικών αυτών των οργανισμών για την καταπολέμηση της φτώχειας, η μελέτη διαπραγματεύθηκε τόσο την έννοια της διεθνούς κοινωνικής πολιτικής όσο και το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης. Η αναφορά στον επιστημονικό διάλογο για τη μεταστροφή από τη χρήση της έννοιας της φτώχειας στη χρήση της έννοιας του κοινωνικού αποκλεισμού κρίθηκε απαραίτητη για να παρουσιαστεί στη συνέχεια η αλληλεπίδραση μεταξύ αυτού του διαλόγου και των προσεγγίσεων των οργανισμών που εξετάζονται στο παρόν πόνημα. Στη συνέχεια εξετάστηκαν οι ορισμοί της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και τα μέτρα πολιτικής που προκρίνουν οι οργανισμοί. Τέλος έγινε συγκριτική παρουσίαση των αντιλήψεών τους και των προτάσεων πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Στο παρόν κεφάλαιο θα επιχειρηθεί μια προσπάθεια γενίκευσης των όσων έχουν εκτεθεί έως τώρα με στόχο την εξαγωγή κάποιων γενικότερων συμπερασμάτων, λαμβάνοντας υπ' όψιν τα βασικά ερωτήματα που διαπραγματεύεται η μελέτη. Θα γίνει επίσης αναφορά, σε ένα υψηλότερο επίπεδο αφαίρεσης, σε κάποιες γενικότερες σκέψεις για τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό στις σύγχρονες κοινωνίες, το νεοφιλελευθερισμό

και την κοινωνική δικαιοσύνη, τις δυνατότητες της κοινωνικής πολιτικής και τους αναγκαίους εκείνους προσανατολισμούς στις πολιτικές για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού που θα βοηθήσουν στην υλοποίηση του οράματος για έναν κόσμο χωρίς φτώχεια. Επίσης θα παρουσιαστεί, σε ένα πιο γενικό επίπεδο, η συμβολή της παρούσας ανάλυσης στη συζήτηση που διεξάγεται στα πλαίσια της διεθνούς επιστημονικής βιβλιογραφίας.

Ένα από τα βασικά συμπεράσματα αυτής της μελέτης, που συνάδει με τις παρατηρήσεις εμπριθών μελετητών της κοινωνικής πολιτικής σε διεθνές επίπεδο, είναι ότι σήμερα, τόσο στο διεθνές όσο και στο εθνικό επίπεδο, δεν είναι δυνατόν να παραβλεφθεί ο σημαντικότερος ρόλος που διαδραματίζουν οι συζητήσεις που διεξάγονται στα πλαίσια των υπερεθνικών οργανισμών για τη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής αλλά και των προτάσεων για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Και για τους τρεις οργανισμούς υπάρχουν στοιχεία που στηρίζουν αυτό το επιχείρημα. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ο ρόλος της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας στη διαμόρφωση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και εργατικού δικαίου σε αρκετές χώρες, μεταξύ αυτών και η Ελλάδα. Επίσης, σημαίνουσας βαρύτητας και με σοβαρές επιπτώσεις στην ίδια τη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής θα είναι η για δεκαπέντε χρόνια τώρα καλλιέργεια από την Παγκόσμια Τράπεζα των νεοφιλελεύθερων απόψεων στις χώρες του πρώην σοβιετικού μπλοκ, αλλά φυσικά και γενικότερα στις χώρες του Τρίτου Κόσμου. Ιδιαίτερης σημασίας στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής ήταν επίσης η επιβολή του όρου του κοινωνικού αποκλεισμού από την Ευρωπαϊκή Ένωση, με ό,τι συνέπειες είχε αυτό για την υιοθέτηση του όρου σε επίπεδο κρατών μελών. Κανένας μελετητής, καμία διοίκηση χώρας δεν είναι δυνατόν πλέον να αγνοήσει το διάλογο που διεξάγεται σε διεθνές επίπεδο και τις προσεγγίσεις που αναπτύσσουν στην κοινωνική πολιτική οι διεθνείς και περιφερειακοί οργανισμοί.

Ένα ιδιαίτερο συμπέρασμα στο οποίο καταλήγει αυτή η μελέτη αναφέρεται στο ερώτημα της ανάπτυξης της διεθνούς κοινωνικής πολιτικής. Μέσα από την ανάλυση που παρουσιάστηκε σε αυτή τη μελέτη προκύπτει το συμπέρασμα ότι η ανάπτυξή της δεν αποτελεί πρόσφατο φαινόμενο. Η ιστορική εξέλιξη της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας αποδεικνύει ότι η διεθνής κοινωνική πολιτική έχει παρελθόν ενός αιώνα και πλέον, αντίθετα απ' ό,τι ισχυρίζονται μελετητές όπως ο Deacon (Deacon, 1997:1-2). Ακόμα πιο

σημαντικό είναι το γεγονός ότι ο λόγος περί διεθνούς κοινωνικής πολιτικής και υιοθέτησης διεθνών ρυθμιστικών κανόνων φαίνεται να ακολουθεί τα κύματα της παγκοσμιοποίησης, ήδη από τα τέλη του δεκάτου ενάτου αιώνα. Συνεπώς, η ιστορική εμπειρία δείχνει ότι αυτή τη στιγμή βρισκόμαστε ενώπιον ενός κρίσιμου σημείου στη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής του εικοστού πρώτου αιώνα, γι' αυτό και ο αντίστοιχος διάλογος παρουσιάζει ιδιαίτερη ένταση.

Στη διεθνή επιστημονική βιβλιογραφία έχει προβληθεί το επιχείρημα ότι οι ρυθμιστικοί κανόνες σε διεθνές επίπεδο δημιουργούνται λόγω του εργατικού κόστους και της ανάγκης των χωρών να περιορίσουν τον ανταγωνισμό. Η ιστορική έρευνα που διενεργήθηκε στα πλαίσια του παρόντος πονήματος κατέληξε στο συμπέρασμα ότι αυτό δεν μπορεί να είναι ούτε μοναδική ούτε επαρκής εξήγηση. Ο παραπάνω ισχυρισμός που παρουσιάζεται με ιδιαίτερη ένταση από τον Σακελλαρόπουλο δεν λαμβάνει υπ' όψιν του μια σειρά ιστορικών και οικονομικών στοιχείων. Τα ιστορικά στοιχεία δείχνουν ότι χωρίς την παρέμβαση πεφωτισμένων ακαδημαϊκών και κρατικών λειτουργών, καθώς και την έντονη δράση της κοινωνίας των πολιτών και συγκεκριμένων κυβερνήσεων, θα ήταν αδύνατη η δημιουργία διεθνών θεσμών κοινωνικής πολιτικής. Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει θεσμική γνώση των παραγόντων που επιδρούν στη διαμόρφωση των πολιτικών σε διεθνικό επίπεδο γι' αυτό και ενθαρρύνει συνεχώς τη δημιουργία μη κυβερνητικών οργανισμών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο για την προώθηση ζητημάτων κοινωνικής πολιτικής, αλλά και επιμένει στη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη διαμόρφωση και την υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών. Υπάρχει ένα ακόμα σημαντικό στοιχείο που αναιρεί τον ισχυρισμό περί εργατικού κόστους, στοιχείο μάλιστα που αναφέρεται εμμέσως από τον Σακελλαρόπουλο. Είναι γνωστό ότι η συντριπτική πλειοψηφία των άμεσων ξένων επενδύσεων κατευθύνεται προς χώρες με ανεπτυγμένα συστήματα κοινωνικής προστασίας. Έτσι, το εργατικό κόστος είναι ένας μόνον παράγοντας της διατήρησης της ανταγωνιστικής θέσης μιας χώρας μέσα στο διεθνές γίγνεσθαι και πολλές φορές όχι ο καθοριστικός.

Συνεπώς, εγείρεται το ερώτημα των λόγων για τους οποίους εγκαθιδρύονται κανόνες κοινωνικής προστασίας στο διεθνές επίπεδο. Από τη σύγκριση της ιστορικής πορείας των τριών οργανισμών μπορούμε να προχωρήσουμε στα εξής συμπεράσματα: Σε διεθνές επίπεδο η προσπάθεια εγκαθίδρυσης κανόνων κοινωνικής προστασίας είναι ένας τρόπος περιορισμού των ανεξέλεγκτων και καταστροφικών, τόσο σε κοινωνικό όσο και σε

οικονομικό επίπεδο, δυνάμεων της αγοράς. Αυτό το απλό συμπέρασμα, που αποτελούσε κοινό τόπο σε όλες τις πολιτικές δυνάμεις των αρχών του εικοστού αιώνα – φιλελεύθερους, σοσιαλιστές, συντηρητικούς– ξαναγίνεται σήμερα κοινός τόπος μετά από την αποτυχία των νεοφιλελεύθερων πειραματισμών. Και οι τρεις οργανισμοί, τόσο σε επίπεδο μελετών όσο και σε επίπεδο πολιτικού λόγου αναγνωρίζουν ότι οι αγορές αδυνατούν να εξασφαλίσουν την ορθή και δίκαιη κατανομή του πλούτου και συνεπώς είναι αναγκαία η ρύθμισή τους. Βέβαια, διαφέρει ο βαθμός στον οποίο τονίζουν αυτό το ζήτημα, καθώς και ο βαθμός στον οποίο αυτή η παραδοχή επηρεάζει τις πολιτικές που προτείνουν. Η Παγκόσμια Τράπεζα δεν το λαμβάνει καθ' όλου υπ' όψιν της στις προτάσεις πολιτικής που καταθέτει, σε αντίθεση με τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας και ακόμα περισσότερο την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίες τονίζουν ιδιαίτερα το ζήτημα της επιβολής ρυθμίσεων.

Τόσο η ΔΟΕ όσο και η ΕΕ επιμένουν σε αποφασιστικές πολιτικές κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, γιατί έχουν αποδεχθεί την ιστορική εμπειρία που δείχνει ότι διχασμένες κοινωνίες δεν είναι δυνατόν να είναι παραγωγικά δυναμικές και ανταγωνιστικές. Παραδείγματος χάριν, τα στοιχεία δείχνουν ότι οι ανισότητες στις κοινωνίες των ασιατικών τίγρεων, ακόμα και στην Ιαπωνία, είναι πολύ μικρές, όπως ακριβώς και στις πιο επιτυχημένες απέναντι στην παγκοσμιοποίηση Ευρωπαϊκές χώρες (σκανδιναβικές χώρες).

Ένα από τα βασικά συμπεράσματα της μελέτης είναι ότι για την επίτευξη μιας ανταγωνιστικής οικονομίας είναι απαραίτητη η καλλιέργεια του τρίπτυχου ασφάλεια-ενδυνάμωση-ανάληψη κινδύνου. Η Παγκόσμια Τράπεζα αποδέχεται τη σημασία αυτού του τρίπτυχου για την επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης, αρνείται ωστόσο να προχωρήσει στα αναγκαία συμπεράσματα για τις πολιτικές που χρειάζονται για την υλοποίησή του. Αντιθέτως τόσο η ΕΕ όσο και η ΔΟΕ, στις πολιτικές τους κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού ακολουθούν απόλυτα τη δομή που προτείνεται από αυτό το τρίπτυχο. Ιδιαίτερα οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά του κοινωνικού αποκλεισμού επιζητούν επιμόνως την εισοδηματική διασφάλιση των κοινωνικά αποκλεισμένων και σε δεύτερο επίπεδο την ενδυνάμωσή τους μέσα από πολιτικές κατάρτισης και παροχής υπηρεσιών. Ακόμα και η απασχόληση που τίθεται ως πρωτεύουσα δράση κατά του κοινωνικού αποκλεισμού, θεωρείται επιτυχημένο μέτρο μόνο στο βαθμό που διασφαλίζει αξιοπρεπές εισόδημα για τα άτομα.

Η ανάλυση έδειξε ότι σημαντικό ρόλο για την επιβολή διεθνών κανόνων κοινωνικής πολιτικής διαδραματίζουν από τη μία μεριά συγκεκριμένα κράτη και από την άλλη κοινωνικά κινήματα, καθώς και οι κυρίαρχες ιδεολογίες της κάθε εποχής. Από αυτή την άποψη, είναι σημαντικό το γεγονός ότι ο λόγος περί φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού αρχίζει να αναπτύσσεται ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία του 1990 για να κυριεύσει την παγκόσμια σκηνή στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα. Επίσης σημαίνουσα σημασία είναι ότι αυτός ο λόγος αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα στο επίπεδο των τριών οργανισμών που εξετάστηκαν, με την ΕΕ και την Παγκόσμια Τράπεζα να θέτουν την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού ως έναν από τους κεντρικούς στόχους πολιτικής τους, ενώ και σε άλλους οργανισμούς αποκτά κυρίαρχη θέση. Επίσης, είναι κοινή η αποδοχή ότι η καλλιέργεια των αρχών της κοινωνικής δικαιοσύνης και της αλληλεγγύης αποτελούν απαραίτητα στοιχεία για επιτυχημένες πολιτικές κατά του κοινωνικού αποκλεισμού. Από την ανάλυση των παραπάνω δεδομένων προκύπτει το έγκυρο συμπέρασμα ότι μπορεί να μην η «παγκοσμιοποίηση να μην έχει βρει την κοινωνική της διάσταση» (Σακελλαρόπουλος, 2001:270), αλλά θα πρέπει σίγουρα να επισημανθεί ότι βαδίζει με σταθερά βήματα προς αυτή την κατεύθυνση.

Ο Deacon, σε ένα πρόσφατο άρθρο του, έθεσε το ερώτημα εάν υπάρχουν σημάδια στον παγκόσμιο διάλογο που οδηγούν στην επαναβεβαίωση της κοινωνικής αλληλεγγύης και των καθολικών κοινωνικών παροχών (Deacon,2005). Από τη μελέτη των αντιλήψεων περί κοινωνικής πολιτικής και των πολιτικών κατά του κοινωνικού αποκλεισμού που παρουσιάστηκαν στο παρόν πόνημα και προτείνονται ως δράσεις σε διεθνές επίπεδο, προκύπτει ένα συμπέρασμα που συνάδει με αυτά στα οποία κατέληξαν οι Deacon και Yeats (Yeats,2002). Συγκεκριμένα η έρευνα επιτρέπει τον ισχυρισμό ότι η θέση της «ισχυρής παγκοσμιοποίησης», μια θέση που προέβαλλε ως επιχείρημα τις αδήριτες δυνάμεις της παγκοσμιοποίησης για την επιβολή των νεοφιλελεύθερων συνταγών σε οικονομία και κοινωνία, βρίσκεται σε σαφή υποχώρηση, ενώ ενισχύονται συνεχώς οι προτάσεις που καλούν για ρυθμιστικές παρεμβάσεις τόσο στον τομέα της οικονομίας όσο και στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, μέσα από τις προτάσεις πολιτικής για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, έχουν ήδη διαμορφώσει, με το κύρος που διαθέτουν στο διεθνές περιβάλλον, ένα πλαίσιο πολιτικών όπου γίνεται σαφώς λόγος για

κοινωνική δικαιοσύνη και κοινωνική αλληλεγγύη, αρχών που θεωρείται ότι πρέπει να διαδραματίσουν αποφασιστικό ρόλο στο μελλοντικό σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής. Η Παγκόσμια Τράπεζα, κάτω από την πίεση των υπόλοιπων διεθνών οργανισμών, της κοινωνίας των πολιτών, αλλά και των αποτυχιών των πολιτικών της κατά την προηγούμενη περίοδο, προσπαθεί να εντάξει στοιχεία κοινωνικής αλληλεγγύης και κοινωνικής δικαιοσύνης στην αντίληψή της, αλλά τόσο η θεσμική κουλτούρα που τη διέπει όσο και η κυριαρχία των Ηνωμένων Πολιτειών στην ηγεσία της, την εμποδίζουν να ακολουθήσει τη σαφή αλλαγή του σκηνικού στην παγκόσμια σκηνή στον τομέα της διεθνούς κοινωνικής πολιτικής. Η αδυναμία της να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα έχουν ως συνέπεια να γίνεται δέκτης έντονης κριτικής ακόμα και από οργανισμούς όπως η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας. Πολλές δε μη κυβερνητικές οργανώσεις έχουν θέσει ως αίτημα την ολοσχερή παύση της λειτουργίας της.

Ένα εντυπωσιακό συμπέρασμα που προκύπτει από την έρευνα είναι ασφαλώς το γεγονός ότι διεθνείς οργανισμοί όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, με δεδομένο ιδεολογικό προσανατολισμό, αποδέχονται την κοινωνικοπολιτική φύση του προβλήματος της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Ακόμα περισσότερο, το γεγονός ότι έστω και ακροθιγώς στα κείμενα των διεθνών οργανισμών διατυπώνεται για πρώτη φορά η διαπίστωση ότι μεγάλη ευθύνη για την έκταση της φτώχειας φέρουν οι ευπορότερες μερίδες της κοινωνίας με τις διακρίσεις που επιβάλουν απέναντι στους ασθενέστερους συμπολίτες τους σε μια σειρά τομείς, από την αγορά εργασίας έως την έκφραση των δημοκρατικών δικαιωμάτων και της πολιτικής συμμετοχής. Η μελέτη των κειμένων τόσο της Τράπεζας όσο και της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, καταδεικνύει μια συχνή αναφορά σε δράσεις που στόχο έχουν «να αποκτήσουν οι φτωχοί πολιτική φωνή», «να οργανωθούν οι φτωχοί για να διεκδικήσουν καλύτερα τα δικαιώματά τους», «να συμπράξουν οι φτωχοί με άλλες κοινωνικές ομάδες για να αποκτήσουν μεγαλύτερο πολιτικό βάρος και σε συμμαχία με αυτές να προωθήσουν κοινά αιτήματα» και «να αυτοοργανωθούν οι φτωχοί» (World Bank, 2001:108, ILO,2003). Πίσω από όλα αυτά βρίσκεται βέβαια το θεμελιώδες ερώτημα που θέτει το ζήτημα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού: πώς, μια κοινωνική ομάδα που καταδικάζεται στον κοινωνικό αποκλεισμό επειδή κάποιες άλλες κοινωνικές ομάδες δεν επιθυμούν για ιδεολογικούς και άλλους λόγους να μοιραστούν με τους άλλους τους κοινωνικούς πόρους και τα

κοινωνικά αγαθά, μπορεί να ενδυναμωθεί έτσι ώστε να αποκτήσει κοινωνικό κεφάλαιο και να ξεπεράσει αυτή της τη θέση; Σε γενικές γραμμές η απάντηση που προτείνουν τόσο η Παγκόσμια Τράπεζα όσο και η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας είναι: αυτοοργάνωση, συμμαχία με άλλες ομάδες, βοήθεια από το κράτος και από διεθνείς οργανισμούς. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, και εδώ έγκειται μια άλλη ουσιαστική διαφορά με τις δύο προηγούμενες προσεγγίσεις προκρίνει κάπως διαφορετικές μεθόδους. Πρώτον, θεωρεί ως υποχρέωση την ενεργοποίηση του κοινωνικού κράτους και της κοινωνικής πολιτικής προς αυτή την κατεύθυνση. Δεύτερον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ιδιαίτερα, προσπαθεί να κινητοποιήσει την κοινωνία των πολιτών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, στηρίζοντας τη δημιουργία μη κυβερνητικών οργανώσεων.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης το φαινόμενο ότι η συζήτηση για την επιβολή διεθνών κανόνων κοινωνικής πολιτικής ακολουθούσε μια παράλληλη πορεία με τις φάσεις της παγκοσμιοποίησης, αλλά, πράγμα επίσης ουσιαστικό, και με τη μορφή που ελάμβανε η συγκεκριμένη φάση παγκοσμιοποίησης. Η πρώτη φάση της παγκοσμιοποίησης, η «παραγωγική παγκοσμιοποίηση», εφόσον η βιομηχανική παραγωγή είχε τεράστια βαρύτητα, είχε ως αποτέλεσμα τη γέννηση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας. Το αίτημα της κοινωνικής δικαιοσύνης καταγράφηκε στο καταστατικό της ΔΟΕ λόγω του ιδεολογικού πλαισίου της εποχής εκείνης. Φιλελεύθεροι, σοσιαλιστές, αλλά και συντηρητικοί προωθούσαν σε εθνικό επίπεδο κανόνες κοινωνικής πολιτικής και σε διεθνές επίπεδο αποδέχονταν ρυθμίσεις. Οι αγορές ήταν κοινά αποδεκτό, ότι ήταν πολύ ασταθείς για να αφεθούν ελεύθερες στη λειτουργία τους. Το εργατικό κίνημα είχε φυσικά αυτό το αίτημα ως σημαία του και παράλληλα προωθούσε δυναμικά την επέκταση των εργασιακών, των πολιτικών και των κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι επαναστατικές εξεγέρσεις της εποχής, έθεταν τις άρχουσες ελίτ μπροστά στην ανάγκη για «κοινωνικές μεταρρυθμίσεις». Επίσης, οι μεσαίες τάξεις που ξεπήδησαν από την παραγωγική έκρηξη εκείνης της εποχής, μοιράστηκαν εν μέρει τις αντιλήψεις των κινημάτων της εποχής. Οι διανοούμενοι, ταυτίζονταν με τις απόψεις της κοινωνικής δικαιοσύνης, αφού τέτοιες απόψεις τους έφερναν στο προσκήνιο της κοινωνίας και της πολιτικής. Οι ελίτ ένοιωθαν έντονα το δημοκρατικό έλεγχο από την κοινωνία.

Τα πράγματα είναι πολύ διαφορετικά στη δεύτερη –ή κατ' άλλους τρίτη– φάση της παγκοσμιοποίησης, όπου όχι τυχαία κυριαρχεί η χρηματοοικονομική πλευρά της

οικονομίας, η οποία ξεκινά την δεκαετία του 1980. Εδώ το ιδεολογικό πλαίσιο έχει αλλάξει άρδην. Κυριαρχεί η ιδεολογία του νεοφιλελευθερισμού, η οποία θέτει το πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνουν χώρα οι όποιες συζητήσεις για τη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής. Ακόμα και όσοι υιοθετούν τις απόψεις του Τρίτου Δρόμου δεν φαίνεται να αμφισβητούν τα κύρια σημεία της κριτικής των νεοφιλελευθέρων προς το κοινωνικό κράτος. Η Παγκόσμια Τράπεζα, ένα ίδρυμα που προέκυψε από την αμερικάνικη αντίληψη για τον κόσμο και είναι στενά συνυφασμένο με την εξυπηρέτηση των συμφερόντων των ΗΠΑ, αποτελεί ένα από τα προπύργια της προπαγάνδισης ιδεών που στρέφονται ενάντια στην ίδια την ιδέα της κοινωνικής πολιτικής. Οι θεσμοί όπως τα Ηνωμένα Έθνη και ιδιαίτερα η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας περνούν σε δεύτερη μοίρα στην παγκόσμια σκηνή, μολονότι διαθέτουν πλούσια εμπειρία και ένα αρκετά ανεπτυγμένο πλαίσιο για την κοινωνική πολιτική. Η κυριαρχία της Παγκόσμιας Τράπεζας παρουσιάζεται αδιαμφισβήτητη. Ακόμα και στην ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση, η κοινωνική πολιτική παραμένει σε χαμηλά επίπεδα ανάπτυξης, μολονότι σε εθνικό επίπεδο, τα κράτη μέλη ακολουθούν άλλες πολιτικές.

Το πολιτικό περιβάλλον είναι αρνητικό στην υιοθέτηση απόψεων για επέκταση του κοινωνικού κράτους, δράσεων κατά της φτώχειας και προσεγγίσεων περί του δημόσιου χαρακτήρα της κοινωνικής πολιτικής. Η πολιτική βαρύτητα των συνδικάτων έχει περιοριστεί, μετά από τις αναδιαρθρώσεις που έχουν λάβει χώρα στην παραγωγή και τις αλλαγές στο χώρο της εργασίας –όπως ο πολλαπλασιασμός των νέων μορφών απασχόλησης. Επιπλέον, σε κοινωνικό επίπεδο έχουν λάβει χώρα σημαντικές αλλαγές αφού οι ελίτ αποζητούν πλέον την πλήρη αποκοπή τους από την υπόλοιπη κοινωνία. «Φεύγουν» από τις πόλεις και κατοικούν σε οχυρωμένα φρούρια-προάστια. κυκλοφορούν με «πολεμικά» τζιπ. Οι ανώτερες μεσαίες τάξεις επηρεασμένες από την καταναλωτική ευωχία, δεν επιθυμούν πλέον να μοιραστούν οτιδήποτε με την υπόλοιπη κοινωνία. Η ιδιωτικοποίηση της παιδείας, του ελεύθερου χρόνου, των ασφαλίσεων, της υγείας, των μετακινήσεων, των ελεύθερων χώρων, οδηγεί σε σοβαρές κοινωνικές πτώσεις, οι οποίες προωθούν ακόμα περαιτέρω ατομικές λογικές επιβίωσης. Όσων βέβαια μπορούν να αντέξουν το κόστος όλων αυτών (Καβουλάκος,2005:172). Παράλληλα, υπάρχουν σημαντικότερες αλλαγές στην παγκόσμια σκηνή. Στην οικονομία, κυριαρχεί το χρηματοπιστωτικό κεφάλαιο. Ο Τρίτος Κόσμος παύει να αποτελεί ενιαίο χώρο. Υπάρχουν θύλακες που γνωρίζουν μια τρομακτική ανάπτυξη και

άλλες περιοχές που οπισθοδρομούν. Τέλος, η κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης, προσφέρει μια προσωρινή έστω ενίσχυση στις απόψεις του νεοφιλελευθερισμού, αφού αυτή η εξέλιξη ερμηνεύτηκε ως επαλήθευση των επιχειρημάτων του.

Από τη δεκαετία του 1990 και τις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα, φαίνεται να υπάρχει μια σαφής αλλαγή του πολιτικού σκηνικού. Σε διεθνές επίπεδο, η άνοδος συγκεκριμένων χωρών του παλαιού Τρίτου Κόσμου φαίνεται να εισάγει την παγκόσμια οικονομία σε μια καινούργια εποχή, αφού αυτές οι χώρες καταλαμβάνουν όλο και μεγαλύτερο μερίδιο του παγκόσμιου εμπορίου και ανταγωνίζονται επί ίσοις όροις τις ανεπτυγμένες οικονομίες της Δύσης. Στο εσωτερικό των ανεπτυγμένων οικονομιών, οι νεοφιλελεύθερες συνταγές αδυνατούν να προσφέρουν εκείνους τους ρυθμούς ανάπτυξης που είχαν επιτευχθεί κατά την περίοδο του χρυσού αιώνα του κοινωνικού κράτους. Η αύξηση των ανισοτήτων και η επέκταση της φτώχειας καταγράφονται με ανησυχία τόσο εντός των ανεπτυγμένων χωρών όσο και στον υπόλοιπο κόσμο. Ανησυχητική είναι επίσης η διεύρυνση του χάσματος μεταξύ των ανεπτυγμένων και των υπολοίπων χωρών. Για την πλειοψηφία των χωρών και των οργανισμών σε παγκόσμιο επίπεδο, με την εξέχουσα παραφωνία των ΗΠΑ, έχει γίνει πλέον κοινή συνείδηση ότι τα παρόντα επίπεδα φτώχειας καθιστούν μη βιώσιμη την οικονομική μεγέθυνση, με ό,τι αυτό συνεπάγεται σε επίπεδο όξυνσης των κοινωνικών αντιθέσεων. Συνέπεια όλων αυτών είναι η μεταστροφή του ενδιαφέροντος στις πολιτικές κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η παρούσα εργασία είχε ως επίκεντρό της την παρουσίαση εργαλείων κοινωνικής πολιτικής κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς και την ενδελεχή ανάλυση των θεωρήσεων τριών οργανισμών που, ο καθένας με το δικό του τρόπο, διαδραματίζουν αποφασιστικό ρόλο στη διαμόρφωση των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής και των πολιτικών κατά του κοινωνικού αποκλεισμού τόσο στο τοπικό όσο και στο παγκόσμιο επίπεδο. Η συγκριτική παράθεση των μέτρων πολιτικής που προτείνονται από τους τρεις οργανισμούς για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού οδήγησε στην ανάδειξη μιας σειράς από συγκλίσεις, αλλά ακόμα περισσότερο σε αρκετές αποκλίσεις μεταξύ των προσεγγίσεων των τριών οργανισμών.

Κατ' αρχάς, η Παγκόσμια Τράπεζα φαίνεται να παραμένει προσηλωμένη στις αντιλήψεις που προκρίνουν την ανάπτυξη ως το κύριο μέσο για την καταπολέμηση της φτώχειας. Ο Σακελλαρόπουλος στη μελέτη του για τις υπερεθνικές κοινωνικές πολιτικές αποκαλεί τη θέση της «κοινωνικό φιλελευθερισμό». Αυτό γιατί πέρα από την παρουσίαση των αγορών ως των μέσων για την επίλυση των προβλημάτων της φτώχειας, σταδιακά η Τράπεζα υιοθετεί ένα πιο κοινωνικό πρόσωπο και απόψεις. Η ενδελεχής ωστόσο παρουσίαση των πολιτικών που προτείνει η Τράπεζα –στην υγεία, τις συντάξεις, την ανεργία, τα δίχτυα ασφαλείας κ.λπ– δείχνουν ότι η καταπολέμηση της φτώχειας θα επέλθει σε έναν κόσμο με «πλήρη πληροφόρηση και καλά λειτουργούσες αγορές». Επιπλέον στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, το μοντέλο της διαχείρισης κοινωνικών κινδύνων αφήνει μόνον έναν προνοιακό τομέα για παρεμβάσεις σε ακραίες περιπτώσεις, ενώ οι αρχές της αλληλεγγύης, της ισοτιμίας, της κοινωνικής δικαιοσύνης είναι απύσες από το σχεδιασμό των μέτρων και τις αντιλήψεις που προωθεί. Επίσης, χαρακτηριστική είναι η άποψη της Τράπεζας για το ρόλο του κράτους, που σε αντίθεση ακόμα και με τα συμπεράσματα των ίδιων των μελετών της, το θέλει να απέχει, σε έναν ιδεατό κόσμο, από κάθε αναδιανεμητική και κοινωνική δράση. Συνεπώς, όπως κατέδειξε η παρουσίαση των απόψεων της αλλά και των πολιτικών που προτείνει, η θέση της θα μπορούσε μάλλον να οριστεί ως «ακραίος νεοφιλελευθερισμός». Επιπλέον, τα μέτρα που προτείνονται από την Τράπεζα χαρακτηρίζονται επίσης πολλές φορές από ανεδαφικότητα. Είναι δύσκολο να εξηγηθεί πώς, παραδείγματος χάριν, θα οργανωθούν ακόμα και αυτά τα ελάχιστα δίχτυα κοινωνικής προστασίας, οι εκπαιδευτικοί μηχανισμοί, οι μονάδες υγείας όταν τα κράτη εξαναγκάζονται να μειώνουν τη φορολογία τους και συνεπώς παύουν να διαθέτουν τους αναγκαίους πόρους για την οικοδόμηση τέτοιων συστημάτων. Παρομοίως, παρουσιάζεται δυσκολία στην επίτευξη του στόχου της εκπαίδευσης των νέων, όταν τα κράτη που δανείζονται από την Τράπεζα υποχρεώνονται από αυτήν να επιβάλλουν εισφορές για την εκπαίδευση των φτωχών παιδιών, με συνέπεια αυτά να εγκαταλείπουν το σχολείο.

Ένα επιπλέον στοιχείο που προκύπτει από τη μελέτη αναφορικά με την κλίση προς νεοφιλελεύθερες προσεγγίσεις των κοινωνικών ζητημάτων αναφέρεται στη δημοκρατικότητα της δομής του κάθε οργανισμού. Η συγκριτική «μέθοδος της διαφοράς», δηλαδή η προσπάθεια να εξεταστεί μια υπόθεση χρησιμοποιώντας δύο περιπτώσεις στη μία από τις οποίες ο εξεταζόμενος παράγων είναι απών (Skocpol,

1979:36) οδηγεί σε χρήσιμα συμπεράσματα. Η περίπτωση της Παγκόσμιας Τράπεζας στηρίζει το προαναφερθέν επιχείρημα, εκ του γεγονότος ότι όντας θεσμός όπου οι κοινωνικές μερίδες που επέδρασαν στη δημιουργία της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας δεν έχουν πρόσβαση, έχει καταλήξει, σε αντίθεση τόσο με τη ΔΟΕ όσο και την ΕΕ, σε ένα πλαίσιο νεοφιλελεύθερης πολιτικής που συντείνει στην πλήρη εξατομίκευση της διαχείρισης του κινδύνου, την υποβάθμιση του ρόλου του κράτους από την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και, σε τελική ανάλυση, την κατάργηση της κοινωνικής πολιτικής. Αντιθέτως, οι πιο δημοκρατικές δομές της ΔΟΕ και της ΕΕ φαίνεται από την παρουσίαση των πολιτικών τους προτάσεων να προκρίνουν πιο πολύ πολιτικές που στοχεύουν στη διασφάλιση των κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη.

Για μια ισόρροπη παρουσίαση ωστόσο των προτάσεων των τριών οργανισμών πρέπει να επισημανθεί ότι η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας έχει επίγνωση των κοινωνικών προβλημάτων που αποτελούν εμπόδιο στη διαμόρφωση αποτελεσματικών πολιτικών κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η Παγκόσμια Τράπεζα φαίνεται ότι αδυνατεί να τα λάβει υπ' όψιν, καθ' ότι δύσκολα εντάσσονται στο πλαίσιο ιδεών και συμφερόντων που υπηρετεί. Ωστόσο, αντιφάσεις χαρακτηρίζουν και τις θέσεις της ΔΟΕ. Πώς για παράδειγμα, είναι δυνατόν από τη μία να προτείνονται δημόσια έργα εντάσεως εργασίας και από την άλλη να υποστηρίζονται οι τεχνολογικές εξελίξεις και να θεωρείται απαραίτητος ο τεχνολογικός εκσυγχρονισμός μιας χώρας για να συμμετέχει μια χώρα ισότιμα στην παγκοσμιοποίηση, όταν οι αναλύσεις και των τριών οργανισμών καθιστούν τις τεχνολογικές εξελίξεις ως ένα βαθμό υπεύθυνες για τη φτώχεια και τις κοινωνικές ανισότητες; Πώς είναι δυνατό να προτείνονται πολιτικές για την ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων όταν η ίδια η παγκοσμιοποίηση προωθεί το γιγαντισμό και οι πολυεθνικές επιχειρήσεις προωθούν μια πολιτική εξαγορών, πολιτική που δεν αφήνει περιθώρια ανάπτυξης οποιασδήποτε μικρής επιχείρησης;

Η αντίφαση που διακρίνει αυτές τις προτάσεις είναι απόρροια ενός βαθύτερου προβλήματος που έχει να κάνει με την ιδεολογία της ανάπτυξης. Και η Παγκόσμια Τράπεζα και η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας βασίζονται στις πολιτικές τους στην ιδέα ότι η οικονομική μεγέθυνση είναι απαραίτητος παράγοντας για τον περιορισμό της φτώχειας. Τα τελευταία διακόσια χρόνια, η συνεχής οικονομική μεγέθυνση θεωρείται ότι σε κάποια στιγμή στο μέλλον θα εξαλείψει τη φτώχεια. Αν αυτό ωστόσο δεν κατορθώθηκε

στις ανεπτυγμένες χώρες και, μάλιστα σήμερα, η υποτίθεται πρωτοπόρος χώρα στην παραγωγή πλούτου, οι Ηνωμένες Πολιτείες, αυξάνουν τον αριθμό των φτωχών τους, τότε μάλλον υπάρχει ένα δομικό πρόβλημα με την ίδια την έννοια της οικονομικής μεγέθυνσης.

Σημεία ευρύτατης σύγκλισης υπάρχουν μεταξύ Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και οι δύο οργανισμοί θεωρούν την αξιοπρεπή απασχόληση ως το πιο αποφασιστικό μέτρο για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Η αξιοπρεπής απασχόληση –που στην ορολογία της ΕΕ αναφέρεται ως «ποιότητα στην εργασία»– αναφέρεται σε εργασία που όχι μόνον εξασφαλίζει έναν μισθό που επιτρέπει στα άτομα να ζουν αξιοπρεπώς, αλλά συνοδεύεται με μια σειρά από κοινωνικά δικαιώματα, με πρώτο το δικαίωμα στην κοινωνική προστασία. Η αναφορά των δύο οργανισμών στο ζήτημα της ποιότητας της εργασίας δείχνει ότι αυτοί διαθέτουν μια συνολικότερη άποψη για το κοινωνικό ζήτημα της εποχής και ότι η αντιμετώπιση των φαινομένων του κοινωνικού αποκλεισμού είναι πιο ολοκληρωμένη. Όπως τονίζει ο Ροζανβαλόν, η επικέντρωση του προβληματισμού γύρω από το κοινωνικό ζήτημα της εποχής μας μόνο στα ζητήματα του κοινωνικού αποκλεισμού τείνουν να συσκοτίσουν άλλες πλευρές του που όχι μόνον είναι ουσιαστικές αλλά και συνεισφέρουν άμεσα σε αυτόν. Σύμφωνα με τον Ροζανβαλόν, ένα ουσιαστικό πρόβλημα «αφορά τη γενική αποσταθεροποίηση του κόσμου της μισθωτής εργασίας. Η πολύμορφη απορρυθμίστη της μισθωτής εργασίας (προσωρινότητα, ευελιξία κ.λπ) τροποποιεί βαθύτατα την κοινωνία μας» (Ροζανβαλόν, 2003: 119). Αυτό έχει ως συνέπεια την επίταση των φαινομένων του κοινωνικού αποκλεισμού, διότι «δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι αποτέλεσμα μιας διαδικασίας». Τόσο η ΔΟΕ όσο και η ΕΕ φαίνεται ότι αποδέχονται την παραπάνω ανάλυση και γι' αυτό άλλωστε προκρίνουν ως κύριο μέτρο κατά του κοινωνικού αποκλεισμού την αξιοπρεπή/ποιοτική εργασία, ενώ παράλληλα προχωρούν σε μια σειρά από μέτρα για τη διασφάλιση της αξιοπρεπούς/ποιοτικής διάστασης της εργασίας. Η υιοθέτηση πολιτικών για την επίτευξη του προαναφερθέντος στόχου δείχνει και την ουσιαστική διαφορά που υπάρχει στις προσεγγίσεις μεταξύ αφενός της Παγκόσμιας Τράπεζας, η οποία προκρίνει μια απλή προνοιακή προσέγγιση του ζητήματος και της ΔΟΕ με την ΕΕ, οι οποίες προκρίνουν μια

συνολική προσέγγιση του ζητήματος που βασίζεται στις γενικότερες αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης και της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Βέβαια, μεταξύ των μέτρων που προτείνει η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας είναι και η επίτευξη ενός κατώτατου κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου για όλους. Εδώ βρίσκεται ένα δεύτερο σημαντικό σημείο σύγκλισης μεταξύ των δύο αυτών οργανισμών στις πολιτικές κατά του κοινωνικού αποκλεισμού. Πιο σαφής η Ευρωπαϊκή Ένωση, και με μια μεγάλη παράδοση των μελών της στην ύπαρξη κοινωνικών θεσμών και την ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής, προχωρά σε ακόμα πιο ουσιαστικές προτάσεις σε αυτή την κατεύθυνση, όπως η υιοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος για όλους. Από αυτή την άποψη η μελέτη εύλογα καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι πολιτικές που προτείνει η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι, σε αυτό το επίπεδο, συγκριτικά, οι πιο ολοκληρωμένες. Επίσης, ιστορικά είναι αυτές οι πολιτικές που έχουν δείξει ότι έχουν τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στην καταπολέμηση της φτώχειας. Η παράθεση των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο σύνολό τους οδηγεί εύκολα στη σκιαγράφηση ενός υποδείγματος κοινωνικής πολιτικής που προσομοιάζει ιδιαίτερα στο σκανδιναβικό μοντέλο κοινωνικού κράτους. Και αυτό δεν είναι τυχαίο. Το σκανδιναβικό μοντέλο συνδυάζει στοιχεία φιλελεύθερων προσεγγίσεων σε συνδυασμό με την έμφαση στην κοινωνική αλληλεγγύη και την κοινωνική δικαιοσύνη, στοιχεία δανεισμένα από την σοσιαλδημοκρατία (Esping-Andersen, 1990:28). Τα στοιχεία αυτά, όπως έδειξε η ενδελεχής ανάλυση των απόψεων της ΕΕ είναι καθοριστικά για το πλαίσιο πολιτικών που αυτή προτείνει. Βέβαια, η μόλις πενταετής εφαρμογή της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού στον τομέα της κοινωνικής προστασίας δεν παρέχει τα απαραίτητα στοιχεία για να αναλυθεί ο βαθμός στον οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση θα σταθεί στο ύψος της δέσμευσής της για «αποφασιστικές δράσεις για την εξάλειψη της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού». Αλλά η θετική πορεία της Ευρωπαϊκής κοινωνικής διάστασης φαίνεται να μην συνάδει με τις απόψεις που έχουν εκφραστεί στην επιστημονική βιβλιογραφία για την ανεπαρκή ανάπτυξη της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής και την υποβάθμιση της κοινωνικής διάστασης της Ευρώπης. Επίσης υπάρχει η ανάγκη για μια πιο ενδελεχή εξέταση στο μέλλον, για το ποια είναι τα εμπόδια για την πλήρη ανάπτυξη αυτής της διάστασης.

Βέβαια στις προτάσεις όλων των οργανισμών υπάρχουν μια σειρά από αντιφάσεις οι οποίες μάλλον καταδεικνύουν γιατί το πρόβλημα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού θα παραμείνει. Κατ' αρχάς δεν υπάρχει κάποια εξήγηση τόσο στον ορισμό της φτώχειας όσο και στην περιγραφή των αιτιών, γιατί αυτή εξακολουθεί να υπάρχει σε κοινωνίες που χαρακτηρίζονται από αφθονία αγαθών (και εδώ γίνεται λόγος για τις ανεπτυγμένες χώρες της Δύσης) και εντονότατους ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης. Γιατί έπειτα από διακόσια χρόνια οικονομικής μεγέθυνσης η φτώχεια εξακολουθεί να υφίσταται;

Ένα δεύτερο ζήτημα που αναδύεται είναι το ζήτημα της χρηματοδότησης των κοινωνικών πολιτικών. Ήδη επισημάνθηκε από την μελέτη ότι η Παγκόσμια Τράπεζα, ως φορέας νεοφιλελεύθερων απόψεων, δεν θεωρεί ορθή οποιαδήποτε μορφή αναδιανομής και, έτσι, εμμέσως την ίδια την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Και η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, μολοντί χρησιμοποιεί πλειστάκις τον όρο «κοινωνική δικαιοσύνη», όπως επισημάνθηκε αποφεύγει να θέσει ζητήματα αναδιανομής και προτείνει απλώς αναδιανομή των υφιστάμενων πόρων για την κοινωνική προστασία σε δράσεις διατήρησης ενός ελαχίστου κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου διαβίωσης. Εδώ παρουσιάζεται βέβαια σε αντίθεση με την ανάλυσή της για τα αίτια της φτώχειας, ιδιαίτερα στο σημείο όπου επισημαίνει ότι αυτή οφείλεται στην πολιτική βούληση συγκεκριμένων ισχυρών ομάδων, οι οποίες απαγορεύουν την πρόσβαση των φτωχών σε αγαθά και πόρους. Η Ευρωπαϊκή Ένωση με τη σειρά της, θέτει το ζήτημα της αναδιανομής, αλλά όχι στον βαθμό που επιβάλλεται από το μοντέλο κοινωνικής πολιτικής που προτείνει. Ιδιαίτερα εάν συνυπολογιστεί το κόστος του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, παρατηρείται μια αντίφαση μεταξύ της εμμονής για φορολογικές ελαφρύνσεις των επιχειρήσεων και της ανάγκης για χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής.

Ασφαλώς, για να γίνει κατανοητή αυτή η αντίφαση θα πρέπει να προσφύγουμε στην κοινωνιολογική ανάλυση. Η διαφορά των νεοφιλελεύθερων απόψεων με τον ευρωπαϊκό φιλελευθερισμό είναι πολύ μεγάλη. Όπως είναι γνωστό, οι μεγάλοι μεταρρυθμιστές οι οποίοι θεμελίωσαν το κοινωνικό κράτος ήταν φιλελεύθεροι και σοσιαλδημοκράτες. Όπως περιγράψαμε και παραπάνω, η Ευρώπη, έχοντας την πείρα του που μπορεί να οδηγήσει η λογική της αγοράς φρόντισε από νωρίς και ανεξάρτητα πολιτικής

τοποθέτησης, να θέσει ρυθμιστικούς κανόνες για τις αγορές ήδη από τα τέλη του δεκάτου ενάτου αιώνα.

Ο σύγχρονος νεοφιλελευθερισμός δεν αποτελεί παρά την ιδεολογία των ελίτ που προέκυψαν μέσα από την ασφάλεια που παρείχε το κοινωνικό κράτος των μεταπολεμικών χρόνων, ελίτ που πίστεψαν και πιστεύουν ότι μπορούν να δράσουν πλέον χωρίς να υπεισέρχονται σε σχέσεις με την υπόλοιπη κοινωνία. Οι νέες ελίτ δεν θέλουν ούτε ευθύνες ούτε υποχρεώσεις. Δεν έχουν πλέον σχέση με την ηθική της εργασίας. Είναι οι ελίτ της καταναλωτικής κοινωνίας. Η ταυτότητά τους διαμορφώνεται από το πώς και τι επιδεικνύουν ως καταναλωτές. Οι βασικές τους αρχές πηγάζουν από μια άλλη διάσταση του αμερικανικού πολιτισμού: την προώθηση της ευκολίας και της άνεσης. Η έννοια του νεοφιλελευθερισμού εγκολπώνει βασικά όλες αυτές τις προαναφερθείσες αξίες. Η χρήση του συνθετικού «φιλελευθερισμός» στον όρο «νεοφιλελευθερισμός» συσκοτίζει το γεγονός ότι ο φιλελευθερισμός είχε άλλες αντιλήψεις που πόρω απέχουν από αυτές που προπαγανδίζουν οι σύγχρονοι νεοφιλελεύθεροι.

Όπως επισημαίνουν τόσο ο Ροζανβαλόν (Ροζανβαλόν, 2003) όσο και ο Μπάουμαν (Μπάουμαν, 2004), οι σύγχρονες κοινωνίες είναι κοινωνίες όπου κυριαρχεί η ηθική της κατανάλωσης και όχι η ηθική της εργασίας. Ο καταναλωτής στρέφεται ενάντια στο κοινωνικό κράτος για πολλούς λόγους. Ο κύριος είναι ότι η αρχή που καθοδηγεί τη συμπεριφορά του καταναλωτή είναι η αρχή του επλέγειν. Το εισόδημα που διαθέτει ένας καταναλωτής είναι η οδός δια μέσου της οποίας εξασκεί το δικαίωμα του επιλέγειν. Η ελευθερία του επιλέγειν διακηρύσσεται από όλους τους πολιτικούς χώρους. Ωστόσο, για να διευρυνθεί αυτή η «ελευθερία» θα πρέπει να υπάρχουν μεγαλύτερα εισοδήματα στη διάθεση των καταναλωτών άρα και λιγότεροι φόροι. Πέραν τούτων, ο καταναλωτισμός είναι μια κατ' εξοχήν ατομική δράση. Δεν ενδιαφέρεται για το δημόσιο συμφέρον και το κοινό καλό. Ο καταναλωτισμός καλλιεργεί ναρκισσιστικά άτομα, χαμένα μέσα στην ευωχία των συνεχών διεγέρσεων που τους προσφέρει η καταναλωτική αγορά. Είναι σαφές ότι η ναρκισσιστική προσωπικότητα του καταναλωτή είναι δύσκολο να κατανοήσει το κοινωνικό στοιχείο της ιδιότητας του πολίτη, ή μάλλον, η ορθότερη διατύπωση θα ήταν ότι αδυνατεί να κατανοήσει όλες τις πλευρές της ιδιότητας του πολίτη. Τέτοια άτομα στρέφονται ενάντια στα κοινωνικά δικαιώματα και κυρίως στην ιδέα που διατύπωσε ο Marshall ότι «ο κύριος δεσμός που διατηρεί τη συνοχή των σύγχρονων κοινωνιών είναι η άμεση αίσθηση συμμετοχής στην κοινότητα. βυσισμένη

στην προσήλωση σε έναν κοινό πολιτισμό». Και σίγουρα είναι ενάντιοι στην κοινωνική προστασία, αφού θεωρούν ότι μέσω της οικονομικής τους ισχύος μπορούν να αγοράσουν όση ασφάλεια έχουν ανάγκη. Είναι σαφές ότι γι' αυτούς η κοινωνική πολιτική, οι έννοιες της κοινωνικής αλληλεγγύης και της αναδιανομής είναι έννοιες απεχθείς. Έννοιες που υποδηλώνουν δεσμεύσεις και περιορισμό του κόσμου των αέναων εμπειριών.

Εδώ λοιπόν βρίσκονται και τα όρια των παρεμβάσεων για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Η εξάλειψη της φτώχειας αποτελεί αίτημα κάθε δημοκρατικού πολίτη. Η κοινωνική δικαιοσύνη και τα κοινωνικά δικαιώματα συμβαδίζουν με τη διεύρυνση της δημοκρατίας. Όπως παράλληλη εξέλιξη υπάρχει μεταξύ της εξάλειψης της φτώχειας και της ορθής διακυβέρνησης μιας πολιτικής κοινωνίας. Ωστόσο, σήμερα οι κοινωνίες φαίνεται να βρίσκονται στο μεταίχμιο μεταξύ των δικαιωμάτων του καταναλωτή και των δικαιωμάτων του πολίτη με ότι αυτό συνεπάγεται σε επίπεδο κοινωνίας, οικονομίας και πολιτικών θεσμών. Συνεπώς, από τα παραπάνω προκύπτει ότι ένα σημαντικό στοιχείο για την επιτυχία των προτεινόμενων πολιτικών κατά του κοινωνικού αποκλεισμού είναι η δημιουργία των κατάλληλων πολιτικών προϋποθέσεων. Η διαμόρφωση δηλαδή ενός νέου κοινωνικού συμβολαίου. η αναδιατύπωση της κοινωνικής αλληλεγγύης με νέους πολιτικούς όρους. Απαραίτητο στοιχείο, όπως έχουν εμμέσως πλην σαφώς αποδεχθεί τόσο η ΔΟΕ όσο και η ΕΕ, είναι η δημιουργία νέων πολιτικών συμμαχιών, η ενεργοποίηση τόσο των ασθενέστερων κοινωνικών μερίδων όσο και μερίδων από την κοινωνία των πολιτών και την επιστημονική κοινότητα.

Στο σημείο αυτό θα γίνει μια απόπειρα να σκιαγραφηθούν οι μελλοντικές τάσεις της κοινωνικής πολιτικής στον τομέα της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού. Από την μελέτη προκύπτουν αβίαστα κάποια συμπεράσματα. Ο κοινωνικός αποκλεισμός αποτελεί ένα φαινόμενο που παρουσιάζει μια σειρά διαφορετικών χαρακτηριστικών από τη φτώχεια. Οι διαφορές δεν έγκειται μόνο στο γεγονός ότι αποτελεί ένα δυναμικό φαινόμενο, αφού σε τελική ανάλυση κάθε κοινωνικό φαινόμενο που έχει να κάνει με αναδιανομή του κοινωνικού εισοδήματος είναι δυναμικό, αλλά περισσότερο με το γεγονός ότι η κατάσταση του να είναι ένα άτομο φτωχός συνεπάγεται στην περίπτωση του κοινωνικού αποκλεισμού την απώλεια μιας σειράς δικαιωμάτων στον πολιτικό και τον κοινωνικό τομέα. Είναι, για να γίνει χρήση του αντεστραμμένου σχήματος του Marshall, ως εάν η απώλεια των κοινωνικών δικαιωμάτων να συνεπάγεται την απώλεια

και των ατομικών και των πολιτικών δικαιωμάτων. Γι' αυτό λοιπόν, οι πολιτικές κατά του κοινωνικού αποκλεισμού απαιτούν μια πολυδιάστατη και επίμονη προσέγγιση. Η πολυδιάστατη φύση του φαινομένου δεν πρέπει να αποσπά την προσοχή από την υλική του διάσταση, η οποία, στις σημερινές καταναλωτικές κοινωνίες είναι ιδιαίτερα σημαντική.

Οι σύγχρονες κοινωνίες χαρακτηρίζονται από την αύξηση στο ρυθμό της κοινωνικής αλλαγής. Τόσο οι ενδογενείς κοινωνικές τάσεις που σχετίζονται με το ρυθμό των τεχνολογικών αλλαγών, όσο και οι πιέσεις που δημιουργούνται από την παγκοσμιοποίηση αυξάνουν ιδιαίτερα τους παράγοντες κινδύνου. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, η μελέτη αυτή κατέλειξε στο συμπέρασμα ότι για να έχουμε αποτελεσματικές πολιτικές στον τομέα του κοινωνικού αποκλεισμού, το σχήμα «ασφάλεια-ενδυνάμωση-ευκαιρία» αποτελεί το καλύτερο πλαίσιο δράσης.

Η ασφάλεια για να κατακτηθεί απαιτεί υψηλά επίπεδα κοινωνικής προστασίας. Από αυτή την άποψη, η χρήση του ελάχιστου αξιοπρεπούς εγγυημένου εισοδήματος αποτελεί το πρώτο αποφασιστικό βήμα για μια επιτυχή στρατηγική κατά του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού. Σημασία δεν έχει εάν αυτό θα δίνεται με υποχρέωση του δικαιούχου να προχωρήσει σε κάποιες δράσεις είτε κατάρτισης είτε αναζήτησης εργασίας. Σημασία έχει να επαναδημιουργηθεί ο κοινωνικός δεσμός που έχει διαρραγεί. Και αυτό απαιτεί δράσεις και ενέργειες και από τα δύο μέρη. Το ελάχιστο αξιοπρεπές εγγυημένο εισόδημα από μόνο του δεν αρκεί. Μια σειρά άλλων αγαθών και υπηρεσιών είναι απαραίτητα για τη δημιουργία εκείνου του κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου που θα προσδώσει στα αποκλεισμένα άτομα τον απαιτούμενο βαθμό ενδυνάμωσης, έτσι ώστε να εμπλακούν σε δράσεις υψηλού ρίσκου και υψηλής εισοδηματικής απόδοσης.

Ωστόσο, οι ορθές πολιτικές για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού πρέπει να λαμβάνουν υπ' όψιν τους και να επιδρούν και σε άλλους παράγοντες. Όπως σαφέστατα τονίζουν η ΕΕ και η ΔΟΕ, ένα σημαντικό επίπεδο παρέμβασης είναι η ίδια η πορεία και η μορφή της παγκοσμιοποίησης. Είναι ένα επίπεδο που τείνει να μην λαμβάνει την πρέπουσα σημασία, αλλά είναι αποφασιστικό. Ένα δεύτερο επίπεδο παρέμβασης αναφέρεται στη μορφή της ανάπτυξης. Και οι δύο οργανισμοί τονίζουν ότι βασική κατευθυντήρια αρχή πρέπει να είναι ότι η οικονομία πρέπει να υπηρετεί τις ανάγκες της κοινωνίας και όχι το αντίστροφο. Η οικονομική μεγέθυνση πρέπει να σέβεται τους κοινωνικούς στόχους, συμπεριλαμβανομένων των αρχών της ισοτιμίας και

της αλληλεγγύης. Ακόμα περισσότερο, η ανάπτυξη θα πρέπει να προωθεί την κοινωνική αλλαγή έτσι ώστε να ωφελούνται και τα ασθενέστερα μέλη της κοινωνίας.

Επίσης, η μελέτη έδειξε ότι για να είναι επιτυχημένες οι πολιτικές κατά του κοινωνικού αποκλεισμού θα πρέπει να πηγάζουν από την ιδιότητα του πολίτη. Γι' αυτό και βασικό στοιχείο στην αποτελεσματικότητά τους είναι η διεύρυνση των κοινωνικών δικαιωμάτων, η ενίσχυση του κοινωνικού διαλόγου και ο εκδημοκρατισμός των κοινωνικών και των πολιτικών θεσμών.

Η μελέτη αυτή έθεσε στο επίκεντρό της την ενδελεχή ανάλυση των προσεγγίσεων των διεθνών οργανισμών για τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό σε μια προσπάθεια να παρουσιαστεί ένα έγκυρο συμπέρασμα για τις πιο αποτελεσματικές πολιτικές. Το βασικό συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι η πιο ολοκληρωμένη, συγκριτικά, στρατηγική για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού αρθρώνεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Μολονότι σε αρκετές περιπτώσεις οι προτάσεις της τονίζουν την παραγωγική διάσταση της κοινωνικής προστασίας ή δίνεται έμφαση στα δικαιώματα που απορρέουν από την εργασιακή σχέση, δεν μπορεί παρά να γίνει δεκτό ότι η ανάλυσή της για το φαινόμενο του κοινωνικού αποκλεισμού είναι ιδιαίτερα ενδελεχής και ολοκληρωμένη. Συνέπεια αυτού είναι ότι το πλαίσιο των αξόνων παρέμβασης που προτείνει είναι πολύπλευρο και προσπαθεί να διαμορφώσει πολυδιάστατες πολιτικές για την αντιμετώπιση των φαινομένων του κοινωνικού αποκλεισμού. Το κεντρικό ερώτημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι: πώς διατηρείται μια κοινωνία αλληλεγγύης ενώ παράλληλα ενισχύεται η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας; Από τους τρεις οργανισμούς που εξετάστηκαν μόνον αυτή θέτει με τέτοια σαφήνεια ένα τόσο θεμελιώδες ερώτημα. Η απάντησή της είναι σαφής: με παράλληλη αύξηση της κοινωνικής συνοχής και της παραγωγικότητας του εργατικού δυναμικού και καλλιέργεια της καινοτομίας. Το ιδιαίτερο συμπέρασμα αυτής της μελέτης είναι ότι η Ευρώπη έχει θέσει το σωστό ερώτημα και η απάντηση που προτείνει μάλλον βρίσκεται εγγύτερα στη λύση του προβλήματος, με δεδομένο το διεθνές πλαίσιο. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η πολιτική της μάλλον έχουν να κάνουν με τον βαθμό υλοποίησης των προτεινόμενων πολιτικών και σε μικρότερο βαθμό με την στρατηγική. Σε κάθε περίπτωση, στο βαθμό που γίνεται αποδεκτό το παρόν πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης αυτή η στρατηγική φαντάζει ως η πιο αποτελεσματική.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

Αμίτσης Γαβριήλ, (2001α), *Η θεσμική κατοχύρωση των ελαχίστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Κομοτηνή.

Αμίτσης Γαβριήλ, (2001β), *Αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας. Το ελληνικό μοντέλο των κοινωνικών υπηρεσιών και η Ευρωπαϊκή εμπειρία*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Αραμπατζής Ευάγγελος κ.ά, (1992), *Συντηρητισμός, φιλελευθερισμός, σοσιαλισμός. Τα βασικά πολιτικά ρεύματα και οι απαντήσεις τους στα φλέγοντα ζητήματα της εποχής μας*, Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», Αθήνα.

Γράβαρης Διονύσης, (1993), «Στοιχεία για μια θεωρία της κοινωνικής πολιτικής» στο Γετίμης Π και Δ. Γράβαρης (επιμέλεια). *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική. Η σύγχρονη προβληματική*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα.

Γκίντενς Άντονι, (2002), *Ο κόσμος των ραγδαίων αλλαγών: Πώς επιδρά η παγκοσμιοποίηση στη ζωή μας*, εκδόσεις Μεταίχμιο, Αθήνα.

Γκίντενς Άντονι, (2001), «Ο Τρίτος Δρόμος δικαιώνεται», *Εφημερίδα Καθημερινή*, 17 Ιουνίου 2001.

Γκίντενς Άντονι, (1998), *Ο Τρίτος Δρόμος. Η ανανέωση της σοσιαλδημοκρατίας*, Πόλις. Αθήνα.

Γκρέι Τζον, (2004), *Η Αλ. Κάιντα και η Νεωτερικότητα*, Εκδόσεις Μεταίχμιο, Αθήνα.

Διεθνής Επιτροπή για την Κοινωνική Διάσταση της Παγκοσμιοποίησης (2004), Διεθνής Επιτροπή για την Κοινωνική Διάσταση της Παγκοσμιοποίησης, *Δίκαιη Παγκοσμιοποίηση. Δημιουργώντας ευκαιρίες για όλους*, Εκδόσεις Διόνικος, Αθήνα.

ΕΟΚ, (1957), *Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας*.

Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας, (2001), *Έκθεση για τους δείκτες στον τομέα τη φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού*, Οκτώβριος 2001.

Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2005), ανακοίνωση προς το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, *Συνεργασία για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση. Νέο ξεκίνημα για την στρατηγική της Λισσαβώνας*, COM (2005)24, Βρυξέλλες.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2005α), *«Δουλεύοντας μαζί, δουλεύοντας καλύτερα: Ένα νέο πλαίσιο για τον ανοικτό συντονισμό της κοινωνικής προστασίας και των πολιτικών ενσωμάτωσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση»*, COM (2005) 706 final.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2005β), *Απαγόρευση των διακρίσεων και ίσες ευκαιρίες για όλους-Στρατηγική-πλαίσιο*, COM(2005) 224 τελικό, Βρυξέλλες, 1.6.2005.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2004), *Εκσυγχρονισμός της κοινωνικής προστασίας για την ανάπτυξη ποιοτικής, προσιτής και βιώσιμης υγειονομικής περίθαλψης και μακροχρόνιας περίθαλψης: στήριξη των εθνικών στρατηγικών μέσω της «ανοικτής μεθόδου συντονισμού»*, COM(2004)304 τελικό, Βρυξέλλες, 20.4.2004.

Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2003), *Βελτίωση της ποιότητας της εργασίας: επισκόπηση της πρόσφατης προόδου*, COM (2003) 728 τελικό, Βρυξέλλες.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2002), *Προγραμματισμός των διαρθρωτικών ταμείων για την περίοδο 2000-2006: αρχική αξιολόγηση της πρωτοβουλίας URBAN*, COM(2002) 308 τελικό, 14.06.2002, Βρυξέλλες.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2001α), *Πίνακας αποτελεσμάτων όσον αφορά την υλοποίηση της Ατζέντας Κοινωνικής Πολιτικής*, COM, (2001)104 τελικό, Βρυξέλλες.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2001β), *Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την υλοποίηση καινοτόμων μέτρων σύμφωνα με το άρθρο 6 του κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου για την προγραμματική περίοδο 2000-2006*, COM(2000)894 τελικό, Βρυξέλλες.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2001γ), *Υποστήριξη εθνικών στρατηγικών για ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις, μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης*, COM(2001)362τελικό, Βρυξέλλες, 3 Ιουλίου 2001.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2000α), *Ανακοίνωση της Επιτροπής. Να οικοδομήσουμε μια Ευρώπη χωρίς αποκλεισμούς*. COM (2000) 79 τελικό. Βρυξέλλες.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2000β), *Η μελλοντική εξέλιξη της κοινωνικής προστασίας από μακροπρόθεσμη σκοπιά: ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις*, COM(2000) 622 τελικό, Βρυξέλλες, 11.10.2000.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (1999), *Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της σύστασης 92/441/ΕΟΚ της 24^{ης} Ιουνίου 1992 σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια των πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας*, COM(98) 774 final, Βρυξέλλες.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (1989), *Ανακοίνωση της Επιτροπής για το Πρόγραμμα Δράσης της Σχετικά με την Εφαρμογή του Κοινοτικού Χάρτη των θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων*, COM (89) 568, Βρυξέλλες.

Ερενράιχ Μπάρμπαρα, (2004), *...για πενταροδεκάρες*, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, (2001), απόφαση αριθ. 50/2002/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7^{ης} Δεκεμβρίου 2001, *σχετικά με τη*

θέσπιση κοινοτικού προγράμματος δράσης για την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Ευρωπαϊκές Κοινότητες, (2004), Έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου προεδρευομένης από τον Wim Kok, *Η αντιμετώπιση της πρόκλησης. Η στρατηγική της Λισσαβώνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση*, Λουξεμβούργο.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, (2000), Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας, 23 και 24 Μαρτίου, Λισσαβώνα.

Ζιγκλέρ Ζαν, (2004), *Η ιδιωτικοποίηση του κόσμου και οι νέοι κοσμοκράτορες*, Σύγχρονοι Ορίζοντες, Αθήνα.

Καβουλάκος Κάρολος, (2005), *Αστική πολιτική και κοινωνικά κινήματα της πόλης. Συγκριτική μελέτη των περιπτώσεων της Γερμανίας και των ΗΠΑ από τη δεκαετία του '60 ως τα μέσα της δεκαετίας του '90*. Διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα.

Κέιγκαν Ρόμπερτ, (2003), *Παράδεισος και εξουσία. Η Αμερική και η Ευρώπη στη Νέα τάξη πραγμάτων*, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα.

Κοντιάδης Ξενοφών, (2001), *Μεταμορφώσεις του κοινωνικού κράτους στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Κοντιάδης Ξενοφών, (1997), *Η κοινωνική διοίκηση στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Κομοτηνή.

Κοριά Μπενζαμέν, (1985), *Ο εργάτης και το χρονόμετρο. Τειλορισμός-φορντισμός και μαζική παραγωγή*, Εκδόσεις Κομμούνα. Αθήνα.

Μακφέρσον Κ. Μπ., (1994), *Η ιστορική πορεία της φιλελεύθερης δημοκρατίας*, εκδόσεις «Γνώση», Αθήνα.

Μακφέρσον Κ. Μπ., (1986), *Ατομικισμός και ιδιοκτησία: Η πολιτική θεωρία του φιλελευθερισμού από τον Hobbes ως τον Locke*, εκδόσεις Γνώση, 1986.

Μπάουμαν Ζίγκμουντ, (2004), *Η εργασία ο καταναλωτισμός και οι νεόπτωχοι*, Εκδόσεις Μεταίχμιο, Αθήνα.

Μπέκ Ούρλιχ, (1999). *Τι είναι η παγκοσμιοποίηση: Λανθασμένες αντιλήψεις και απαντήσεις*, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα.

Παγουλάτος Τζωρτζής, (1993), «Νεοφιλελευθερισμός και φιλελεύθερη παράδοση στις ΗΠΑ απέναντι στο κοινωνικό ζήτημα», στο Μανώλης Αγγελίδης κ.ά., *Ο Φιλελευθερισμός και το κοινωνικό ζήτημα*, Βιβλιοπωλείον της Εστίας, Αθήνα.

Παπαδοπούλου Δέσποινα, (2004). «Η φύση του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα», στο Μαρία Πετμεζίδου και Χρίστος Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα.

- Παπαϊωάννου Κώστας, (1988), *Ο Μαρξισμός σαν ιδεολογία*, Κομμούνα/Θεωρία, Αθήνα.
- Πετμεζίδου Μαρία, (2004), «Ο διάλογος για την παγκόσμια φτώχεια» στο Μαρία Πετμεζίδου και Χρίστος Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα.
- Ροζανβαλόν Πιέρ, (2003), *Το νέο κοινωνικό ζήτημα*, Εκδόσεις Μεταίχμιο, Αθήνα.
- Ρομπόλης Σάββας Γ., (2005), *Η Κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση: Προβληματισμοί, τάσεις και Προτάσεις για τις προοπτικές της*, Θεσσαλονίκη, 22 Ιανουαρίου 2005.
- Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος, (2004), *Συμμετοχικές διαδικασίες και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο: Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού*, Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών μελετών Ανδρέας Παπανδρέου, Αθήνα.
- Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος, (2001), *Υπερεθνικές κοινωνικές πολιτικές την εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος, (1999), «Αναζητώντας το νέο κοινωνικό κράτος», στο Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους*, τόμος Α΄, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος, (1993), *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Σάσσην Σάσκια, (2003), *Χωρίς έλεγχο; Η εθνική κυριαρχία, η μετανάστευση και η ιδιότητα του πολίτη την εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Εκδόσεις Μεταίχμιο, Αθήνα.
- Στασινοπούλου Όλγα, (1997), *Κράτος Πρόνοιας: Ιστορική εξέλιξη-σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις*, Gutenberg, Αθήνα.
- Στεφάνου Κωνσταντίνος Α., (1999), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος Α΄: Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά το Άμστερνταμ*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2005), *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών 22 και 23 Μαρτίου 2005.
- Συμβούλιο, (2001α). Αποτελέσματα των εργασιών του Συμβουλίου, *Έκθεση του Συμβουλίου Παιδείας προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο «Οι συγκεκριμένοι μελλοντικοί στόχοι των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης»*, 5980/01 LIMITE EDUC 23, 14 Φεβρουαρίου 2001, Βρυξέλλες.
- Συμβούλιο, (2001β), Ανακοίνωση του Συμβουλίου, *Στόχοι της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού*, (2001/C 82/02).

Συμβούλιο, (1992α), 92/442/ΕΟΚ, Σύσταση του Συμβουλίου της 27^{ης} Ιουλίου 1992 για τη σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας.

Συμβούλιο, (1992β), 92/441/ΕΟΚ, Σύσταση του Συμβουλίου σχετικά με τα κοινά κριτήρια για τους επαρκείς πόρους και τις παροχές στα συστήματα της κοινωνικής προστασίας.

Συμβούλιο, (1989α), 89/457/ΕΟΚ: Απόφαση του Συμβουλίου της 18ης Ιουλίου 1989 για την καθιέρωση μεσοπρόθεσμου προγράμματος κοινοτικής δράσης για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των λιγότερο ευνοημένων κοινωνικών ομάδων. (Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 224 της 02/08/1989 σ. 0010 – 0014)

Συμβούλιο, (1989β), Ψήφισμα της 29^{ης} Σεπτεμβρίου 1989 σχετικά με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού (89/C277/01).

Τσιάκαλος Γιώργος, (1999), «Ανθρώπινη αξιοπρέπεια, κοινωνικός αποκλεισμός και εκπαίδευση στην Ευρώπη», στο Γιώργος Τσιάκαλος και Ελένη Σπανού (επιμέλεια), *Ανθρώπινη αξιοπρέπεια και κοινωνικός αποκλεισμός. Εκπαιδευτική πολιτική στην Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.

Τσουκάτος Π. (1994), *Διεθνής Οργάνωση Εργασίας: Προέλευση και ιστορικό*, Υπουργείο Εργασίας, Δ/ση Διεθνών Σχέσεων, Τμήμα Σχέσεων με ΔΟΕ. Αθήνα.

Υφαντόπουλος Γιάννης, (1995), «Η κοινωνική πολιτική», στο Ναπολέον Μαραβέγιας και Μιχάλης Τσινισιζέλης (επιμ.), *Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές, πολιτικές και οικονομικές πτυχές*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα.

Φερόνας Ανδρέας. (2004). *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός σε Ευρώπη και Ελλάδα: έννοιες, αντιλήψεις, πολιτικές*. Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα.

Χλέτσος Μ. κ.ά., (1998), *Ανεργία: Μύθοι και πραγματικότητα*, Εναλλακτικές Εκδόσεις, Αθήνα.

Ψαλιδόπουλος Μιχάλης, (2002), *Οικονομικές θεωρίες και κοινωνική πολιτική: η Βρετανική προσέγγιση*, Εκδόσεις Αίολος, Αθήνα.

Bauman Zygmunt, (2004), *Παγκοσμιοποίηση. Οι συνέπειες για τον άνθρωπο*, Εκδόσεις Πολύτροπον Αθήνα.

Duffy Katherine, (1999) «Ευκαιρία και κίνδυνος: οι δύο κεντρικές απόψεις που ανακύπτουν από τα αποτελέσματα της πρώτης φάσης (1996-1997) της πρωτοβουλίας «Ανθρώπινη Αξιοπρέπεια και Κοινωνικός Αποκλεισμός», στο Γιώργος Τσιάκαλος και Ελένη Σπανού (επιμέλεια), *Ανθρώπινη αξιοπρέπεια και κοινωνικός αποκλεισμός. Εκπαιδευτική πολιτική στην Ευρώπη*. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.

George Susan, (1999), «Μια σύντομη ιστορία του νεοφιλελευθερισμού», περιοδικό *Άρδην*, τεύχος 22, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 1999.

Gorz Andre, (1999), *Η αθλιότητα του σήμερα και η προοπτική του αύριο*, Εκδόσεις «Νέα Σύνορα»-Α.Α.Λιβάνη, Αθήνα.

Hirst Paul και Grahame Thomson, (2000), *Η παγκοσμιοποίηση σε αμφισβήτηση*, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα.

Marshall T.H. -T.Bottomore (1997), *Ιδιότητα του πολίτη και κοινωνική τάξη*, Gutenberg, Αθήνα.

Rifkin Jeremy, (1996), *Το τέλος της εργασίας και το μέλλον της: Η δύση του παγκόσμιου εργατικού δυναμικού και το χάραμα της μετά-την-αγορά εποχής*, Εκδόσεις «Νέα Σύνορα»-Α.Α. Λιβάνης, Αθήνα.

Sidjanski Dusan, (1999), *Η ομοσπονδίωση της Ευρώπης. Δυναμική και προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Spicker Paul, (2004), *Το κράτος πρόνοιας: μια γενική θεωρία*, Εκδόσεις Διόνικος, Αθήνα.

Stiglitz Joseph E., (2003), *Η μεγάλη αυταπάτη*, Εκδοτικός οίκος Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα.

Wallerstein Immanuel (1999), «Παγκοσμιοποίηση ή κρίση», περιοδικό *Άρδην*, τεύχος 22, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος, σελ. 53-60.

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Abrahamson Peter, (1999), «Combating Poverty and Social Exclusion in Europe», στο Wolfgang Beck και Laurent van der Maesen και Alan Wlaker (επιμ.). *The Social Quality of Europe*, KLuwer Law International, Χάγη.

Alcock Pete, (1997), *Understanding Poverty*, Palgrave, Χαρμσάιρ.

Alwang Jeffrey, Paul B. Siegel και Steen L. Jorgensen (2001), *Vulnerability: A View from Different Disciplines*, The World Bank.

Amitsis Gabriel, (2004), «Principles and Instruments of Social Inclusion Policies in Europe», στο Theodoros Sakellaropoulos and Jos Berghman (επιμ.), *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*, Intersentia.

Amin Ash (ed), (1994), *Post-Fordism, A Reader*. Blackwell Publishers. Λονδίνο.

Atkinson, Anthony, Eric Marlier, Brian Nolan, (2004), «Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, Volume 42, number 1, σελ. 47-75.

Atkinson A.B. και John Hills (eds), (1998). *Exclusion, Employment and Opportunity*, CASE Paper 4, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.

Badelt Christoph, (1999). *The Role of NPOs in Policies to Combat Social Exclusion*. Social Protection Discussion Paper NO. 9912, World Bank.

Barr Nicholas. (2000), *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, IMF Working Paper.

Barry Brian, (2002) “Social Exclusion, Social Isolation, and the Distribution of Income”, στο John Hills κ.ά. (επιμ.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press, Οξφόρδη.

Bennell Paul (1999), *Learning to change: Skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries*, Employment and Training Papers/43, Employment and Training Department, International Labour Office, Γενεύη.

Bhalla A.S και Frederic Lapeyre, (2004), *Poverty and Exclusion in a Global World*, Palgrave Macmillan.

Birchall Johnston (2003), *Rediscovering the cooperative advantage: Poverty reduction through self-help*, Cooperative Branch, ILO, Γενεύη.

Boas Morten και Desmond McNeill, (2004), «Ideas and institutions. Who is framing what?», στο Morten Boas και Desmond McNeill (επιμ.), *Global Institutions and Development. Framing the world?*, Routledge.

Boocmann Bernhard, «The ratification of ILO Conventions. A hazard rate analysis», *Economics and Politics*, No.3, Vol. 13, Νοέμβριος 2001.

Bretton Woods Project, (2004), *Infrastructure privatization: “Oversold, misunderstood” ... and heavily subsidized*, 26 Ιουλίου 2004.

Buvinic Mayra (1996), *Promoting Employment Among the Urban Poor in Latin America and the Caribbean: A Gender Analysis*, Issues in Development, Discussion Paper/12, International Labour Office, Γενεύη.

Caufield Catherine (1996), *Masters of Illusion: The World Bank and the Poverty of Nations*, Pan Books.

Chossudovsky Michel, (1998), *The Globalization of Poverty, Impacts of IMF and World Bank Reforms*, Zed Books.

Commission of European Communities, (2006), *Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market*, COM(2006)44 final, Βρυξέλλες, 8.2.2006.

Commission of the European Communities, (2005α), *Communication from the Commission on the Social Agenda*, COM (2005) 33 final, Βρυξέλλες.

Commission of the European Communities, (2005β), *Proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on key competences for lifelong learning*, COM (2005)XXX, Βρυξέλλες.

Commission of the European Communities, (2005γ), *European values in a globalized world*. Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government, COM (2005)525 final, Βρυξέλλες.

Commission of European Communities, (2004), *The Social Dimension of Globalization-The EU's policy contribution on extending the benefits to all*, COM (2004) 383 final, Βρυξέλλες.

Commission of the European Communities (2003), *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, COM(2003) 261 final, Βρυξέλλες.

Commission of the European Communities (2003β), *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, COM(2003) 261 final, Βρυξέλλες.

Commission of the European Communities (2000), *Social Policy Agenda*, COM (2000) 379 final, Βρυξέλλες.

Commission of the European Communities, (1999), *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*, COM (99) 347 final.

Commission of the European Communities, (1994), *Green Paper, European Social Policy. Options for the Union*, Directorate General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Λουξεμβούργο.

Commission of the European Communities (1992), *Towards a Europe of Solidarity. Intensifying the fight against social exclusion, fostering integration*. COM (92)542 final. Βρυξέλλες.

Commission of the European Communities, (1988), *Social Dimension of the Internal Market*, SEC(88)1148 final, Commission working Paper, Βρυξέλλες, 14 Σεπτεμβρίου 1988.

Committee on Employment and Social Policy, (1998), *Job creation programmes in the ILO. Employment generation for poverty reduction: The role of employment-intensive approaches in infrastructure investment programmes*. International Labour Organization. Γενεύη.

Council of European Union, (2005), *Council conclusions on Education and Training in the framework of the Mid-Term Review of the Lisbon Strategy*, 6604/05, EDU29 SOC76, 21 Φεβρουαρίου 2005.

Council of European Union, (2004), *Presidency Conclusions*, Βρυξέλλες.

Council of the European Union, (1997), *Presidency Conclusions, Extraordinary European Council Meeting on Employment*, Λουξεμβούργο. 20 και 21 Νοεμβρίου.

Council of the European Communities, (1984), *Council Decision on Specific Community Action to Combat Poverty*. (85/8/EEC).

Council, (1992), Council Recommendation 92/441/EEC της 4^{ης} Ιουνίου 1992, *on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in the social protection systems*.

Dahl Karl Nandrup, (1968), «The Role of I.L.O. Standards in the Global Integration Process», *Journal of Peace Research*, vol. 5, No. 4, σελ. 309-351.

Deacon Bob, (2005), «From 'safety nets' back to 'Universal Social Provision'. Is the Global Tide Turning?», *Global Social Policy*, vol. 5(1), σελ. 19-28.

Deacon Bob, Michelle Hulse και Paul Stubbs (1997), *Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare*, Sage, Λονδίνο.

Dejardin Amelita King (1996), *Public Works Programmes, a Strategy for Poverty Alleviation: The Gender Dimension*, Issues in Development, Discussion Paper/10, Development and Technical Cooperation Department, International Labour Office, Γενεύη.

Devereux Stephen, (2002), *From Workfare to Fair Work: The Contribution of Public works and other Labour-Based Infrastructure Programmes to Poverty Alleviation*, International Labour Office, Recovery and Reconstruction Department, Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper 5, Γενεύη.

Dror David D. και Christian Jacquier (1999), «Micro-insurance: Extending Health Insurance to the Excluded», *International Social Security Review*, vol. 52. 1/99.

Elliott Kimberly Ann. (2000), *The ILO and enforcement of Core Labor Standards*. International Economics Policy Briefs, No. 2000-6, Institute for International Economics, Ιούλιος 2000.

Esping-Andersen Gosta. (2002), «Towards the Good Society, Once Again?», στο Gosta Esping Andersen, Duncan Gallie, Anon Hemerijck και John Myles, *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, Οξφόρδη.

Esping-Andersen Gosta, (1996), «After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy», στο Gosta Esping-Andersen (επιμ.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*, Sage Publications, Λονδίνο.

Esping-Andersen Gosta, (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press. Καίημπριτζ.

European Commission, (2005), Communication to the Spring European Council. *Working together for growth and jobs. Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008)*. European Communities.

- European Commission, (2004), Joint Report on Social Inclusion 2004, Λουξεμβούργο.
- European Commission, (2002), Joint Report on Social Inclusion 2002, Λουξεμβούργο.
- European Union, (2001), Treaty of Nice. Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, (2001/C 80/01).
- Ferrera Maurizio, Manos Matsaganis και Stefano Sacchi, (2002) «Open coordination against poverty: the new EU 'social inclusion process'», *Journal of European Social Policy*, Vol 12 (3), σελ. 227-239.
- Figueiredo Jose B. και Arjan de Haan, (eds), (1998), *Social exclusion: An ILO Perspective*, International Institute for Labour Studies, Research Series 111, Geneva.
- Garcia A. Bonilla και J.V. Guat, (2003), *Social Protection: A life cycle continuum investment for social justice, poverty reduction and sustainable development*, Version 1.0, International Labour Office, Γενεύη.
- Garnier Philippe και Marc van Imschoot, (2003), *Social Funds: Lessons for a New Future*, International Labour Office, Γενεύη.
- Gavin Michael και Dani Rodrik, «The World Bank in Historical Perspective», *The American Economic Review*, vol. 85, No. 2, 1995, σελ. 329-334.
- Focus on the Global South, (2003), *Anti-Poverty or Anti-Poor? The Millennium Development Goals and the eradication of extreme poverty and hunger*, Μπαγκόκ.
- George Vic και Paul Wilding (1994), *Welfare and Ideology*, Prentice Hall.
- Geyer Robert R., (2000), *Exploring European Social Policy*, Polity Press, Καίμπριτζ.
- Ghose Ajit K., (2003), *Jobs and Incomes in a Globalizing World*, International Labour Office, Γενεύη.
- Gill Indermit S., Fred Fluitman και Amit Dar (επιμ), (2000), *Vocational Education and Training Reform: Matching Skills to Markets and Budgets*, Oxford University Press.
- Goldman Michael, (2005), *Imperial Nature. The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*, Yale University Press.
- Gore Charles και Jose B. Figueiredo, (1997), *Social exclusion and anti-poverty policy: A debate*, International Institute for Labour Studies-United Nations Development Programme, Research Series 110, Γενεύη.

Graham Carol, (1996), *Gender Issues in Poverty Alleviation: Recent Experiences with Demand-based Programs in Latin America, Africa and Eastern Europe*, Issues in Development, Discussion Paper/11 International Labour Office, Γενεύη.

Hantrais Linda, (2000), *Social Policy in the European Union*, MacMillan Press LTD.

Haveman Robert H. και Jonathan Schwabisch, (2000), «Has Macroeconomic Performance Regained Its Antipoverty Bite?», *Contemporary Economic Policy*, vol. 18, No. 4, σελ. 415-427, Οκτώβριος 2000.

Hegel G.W.F., (1991), *Elements of the Philosophy of Right*, Cambridge University Press, Καίημπριτζ.

Helleiner Eric, (2001), «Regulating Capital Flight», *Challenge*, vol. 44, no. 1, σελ. 19-34, Ιανουάριος/Φεβρουάριος 2001.

Heller Peter S., (1998), *Rethinking Public Pension Reform Initiatives*, IMF Working Paper.

Hemming Richard, (1998), *Should Public Pensions be Funded?*, IMF Working Paper.

Hills John, Julian Le Grand και David Piachaud (επιμ.), (2002). *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press, Οξφόρδη.

Holzmann Robert, (2001), *Risk and Vulnerability: The Forward Looking Role of Social Protection in a Globalizing World*, The World Bank, Social Protection Discussion Paper No. 0119.

Holzmann Robert και Steen Jorgensen, (2000), *Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection, and Beyond*, The World Bank, Social protection Discussion Paper, No. 0006.

Holzmann Robert (2000), «The World Bank approach to pension reform», *International Social Security Review*, Vol. 53, τεύχος 1, σελ. 11-34.

Hopkins Terence, Immanuel Wallerstein (επιμ.), (1998), *The Age of transition. Trajectory of the World-System 1945-2025*, Zed Books.

Kanbur Ravi και Lyn Squire (1999), *The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions*, Cornell University Program «Poverty and Inequality Development».

ILO (2004), *A fair globalization: The role of the ILO*, Report of the Director-General on the World Commission on the Social Dimension of Globalization. International Labour Office, Γενεύη.

ILO (2003). Report of the Director-General. *Working out of Poverty*. International Labour Conference, 91st Session 2003. International Labour Office. Γενεύη.

ILO (2002), *Global Employment Agenda*, Discussion paper, International Labour Organization, Γενεύη.

ILO (2001α), *Constitution of the International Labour Organization and Standing Orders of the International Labour Conference*, ILO, Γενεύη.

ILO (2001β), Report of the Director-General, *Reducing the Decent Work Deficit: A Global Challenge*, International Labour Conference, 89th Session 2001, International Labour Office, Geneva.

ILO (2001γ), *Global Employment Agenda*, International Labour Office, Governing Body, Γενεύη.

ILO (2001δ), *Report VI. Social security: Issues, Challenges and prospects*, Sixth item on the agenda, International Labour Office, Γενεύη.

ILO (2000α), *Decent Work and Poverty Reduction in the Global Economy*, International Labour Organization, Γενεύη.

ILO (2000β), *World Labour Report 2000: Income security and social protection in a changing world*, International Labour Organization, Γενεύη.

ILO (2000γ), *Health Micro-insurance: A Compendium*, Working Paper, International Labour Organization, Γενεύη.

ILO (1999), *Report of the Director-General: Decent Work*, International Labour Office. Γενεύη.

ILO (1998), *Report of the Director-General: Activities of the ILO, 1996-97*. International Labour Organization.

ILO, *Country Employment Policy Reviews (CEPR)*, <http://www.ilo.org/public/english/comp/poverty/employ/cepr.htm>

ILO, *Employment Intensive Programme*, <http://www.ilo.org/public/english/comp/poverty/projects/1998/emp-int.htm>.

ILO, *About the ILO*, <http://www.ilo.org/public/english/about>.

ILO, *Constitution*, <http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm>.

ILO, *Philadelphia Declaration*, <http://www.ilo.org/public/english/comp/poverty/mandate.htm>.

ILO, *Social Safety Nets: Poverty Alleviation, Employment Promotion and Gender Perspective*, <http://www.ilo.org/public/english/comp/poverty/projects/1998/ss-nets.htm>.

ILO, *Community-based, demand-driven investment programmes*, <http://www.ilo.org/public/english/comp/poverty/projects/1998/emp-comm.htm>.

ILO, *Social Funds: Sidestepping bureaucracy*, <http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/pacto/social.htm>.

ILO, *Poverty Alleviation and Microfinance*, <http://www.ilo.org/public/english/comp/poverty/business/micr-fin.htm>.

ILO, *The ILO: What it is. What it does*, ILO, Γενεύη, (χωρίς ημερομηνία).
International Institute for Labour Studies, *Social exclusion and anti-poverty strategy. Research project on the patterns and causes of social exclusion and the design of policies to promote integration: A synthesis of findings*, ILS, 1996.

Jessop Bob, (1999), «The Changing Governance of Welfare: Recent trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination», *Social Policy and Administration*, Vol. 33, No. 4, Δεκέμβριος 1999.

Jorgensen Steen Lau και Julie Van Domelen, (1999), *Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds*, εργασία που παρουσιάστηκε στο Συνέδριο για την Κοινωνική Προστασία και την Φτώχεια που διοργανώθηκε από την IADB, 4 και 5 Φεβρουαρίου 1999.

Keddeman Willem, (1998), *Of NETS and ASSETS. Effects and impacts of employment-intensive programmes – A review of ILO experience*, Development Policies Department, International Labour Office, Γενεύη.

Kemp Barry J. (1989), *Ancient Egypt: Anatomy of a Civilization*, Routledge.

Krueger Anne O., (1998), «Whither the World Bank and the IMF?», *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, No.4, σελ. 1983-2020, Δεκέμβριος 1998.

Larsen Trine και Peter Taylor-Goody, (2004), «New Risks at the EU Level; A Spillover from Open Market Policies?» στο Peter Taylor-Goody (επιμ.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Οξφόρδη.

Lasch Christopher, (1996), *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, W.W. Norton & Company, Νέα Υόρκη.

Lipton Michael, (1988), *The Poor and the Poorest. Some Interim Findings*, World Bank Discussion Papers 25.

MacGregor Susanne, (1999), «Welfare, Neo-Liberalism and New Paternalism: Three Ways for Social Policy in Late Capitalist Societies», *Capital and Class*, no.67, σελ. 91-118.

Manhaim Ernest, (1934), «The Historical and Social Importance of International Labor Legislation», στο Scott (επιμ.), *The Origins of the International Labour Organization*. 2

τόμοι, Vol.1, James T. Shotwell (επιμ.), *History*, The Carnegie Endowment for International Peace.

Midgley James, (1995), *Social Development: the development perspective in social welfare*, Sage Publications, Λονδίνο.

Moussa Demba, (2003), «The myths and dangers of PRSPs», *Bretton Woods Project*, 8 Σεπτεμβρίου 2003.

Narayan Deepa και Katrina Ebbe, (1997), *Design of Social Funds: Participation, Demand Orientation, and Local Organizational Capacity*, World Bank Discussion Paper No. 375, The World Bank.

O'Brien Robert, (2002), «Organizational Politics, Multilateral Economic Organizations and Social Policy», *Global Social Policy*, vol 2 (2), σελ. 141-161.

O'Connor Alice, (2000), *Poverty Knowledge: Social Science, Social Policy and the Poor in Twentieth Century U.S. History*, Princeton University Press, Princeton.

Oudenaren John Van, (2005), *Uniting Europe. An introduction to the European Union*, Rowman & Littlefield Publishers,.

Pierson Christopher, (1998), *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, Καίμπριτζ.

Poggi Gianfranko, (1978), *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*, Stanford University Press, Στάνφορντ.

Raveaud Gilles και Robert Salais. (2001), «Fighting against Social Exclusion in a European Knowledge-based Society: What Principles of Action?» στο David G. Mayes, Jos Berghman και Robert Salais *Social Exclusion and European Policy*, Edward Elgar Publishing Limited.

Rhodes Martin, (1995), «A regulatory conundrum: Industrial relations and the social dimension», στο Stephan Liebfried και Paul Piersons (επιμ.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Ουάσινγκτον.

Riegelman Carol, (1934), «War-time trade-union and socialist proposals», στο Scott (επιμ.), *The Origins of the International Labour Organization*, 2 τόμοι, Vol.1, James T. Shotwell (επιμ.), *History*, The Carnegie Endowment for International Peace.

Ringle Ken, (2002), «Bank Shot: Writing From the Inside, an Economist Says the World Bank Is Failing Its Mission», *The Washington Post*, 20 Μαρτίου 2002.

Rivero Oswaldo de, (2001), *The myth of development. The non-viable economies of the 21st century*, Zed Books, Λονδίνο.

- Rodgers Gerry, Charles Gore και Jose Figueiredo (1995), *Social exclusion: Rhetoric, reality, responses*, International Institute for Labour Studies-United Nations Development Programme, Γενεύη.
- Rodrik Dani, (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International Economics, Ουάσινγκτον.
- Room Graham, (1999α), «Social Exclusion, Solidarity and the Challenge of Globalization», *International Journal of Social Welfare*, 8, σελ. 166-174.
- Room Graham, (1999β), «Social Quality in Europe: Perspectives on Social Exclusion», στο Wolfgang Beck και Laurent van der Maesen και Alan Wlaker (επιμ.), *The Social Quality of Europe*, Kluwer Law International, Χάγη.
- Room Graham, (1993), *Anti-poverty action-research in Europe*, SAUS Publications, Μπρίστολ.
- Salmen Lawrence F., (1992), *Reducing Poverty: An Institutional Perspective*, Poverty and Social Policy Series, Paper No.1, Program Design and Implementation, The World Bank, Washington, D.C.
- Sapir Andre, (2005), *Globalization and the Reform of the European Social Models*, Background document for the presentation at ECOFIN Informal meeting in Manchester.
- SAPRIN, (2002), *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty. A Multi-Participatory Assessment of Structural Adjustment*, Structural Adjustment Participatory Review International Network, Απρίλιος 2002, ιστοσελίδα www.saprin.org.
- Saraceno Chiara, (1999), «The Importance of the Concept of Social Exclusion», στο Wolfgang Beck και Laurent van der Maesen και Alan Walker (επιμ.), *The Social Quality of Europe*, Kluwer Law International, Χάγη.
- Scott James Brown, (επιμ.), (1934), *The Origins of the International Labour Organization*, 2 τόμοι, Vol.1, James T. Shotwell (επιμ.), *History*, The Carnegie Endowment for International Peace.
- Siegel Paul B., Jeffrey Alwang, Sudharshan Canagarajah, (2001), *Viewing Microinsurance as a Social Risk Management Instrument*, The World Bank.
- Skocpol Theda, (1997), *States and Social Revolutions. A comparative analysis of France, Russia, and China*, Cambridge University Press, Καίμπριτζ.
- Social Protection Committee and Economic Policy Committee, (2005α), *Preparation of the 2005 National Strategy Reports on Adequate and Sustainable Pensions*. Guidance Note prepared by the Commission and Endorsed by the Social Protection and Economic Policy Committees.

Social Protection Committee, (2005β), Memorandum of the Social Protection Committee, *Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-term Care*.

Stiglitz Joseph E. (1999), «The World Bank at the Millennium», *The Economic Journal*, τεύχος 109, σελ. 577-579, Νοέμβριος 1999.

Strang David και Patricia Mei Yin Chang, (1993), «The International Labor Organization and the Welfare State: Institutional Effects on National Welfare Spending, 1960-1980», *International Organization*, Vol. 47, No. 2, Καλοκαίρι 1993, σελ. 235-262.

Subbarao K., Aniruddha Bonnerjee, Jeanine Braithwaite, Soniya Carvalho, Kene Ezemenari, Carol Graham, Alan Tompson (1997), *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*, The World Bank, Washington, D.C..

Tanzi Vito, (2000), *Globalization and the Future of Social Protection*, IMF Working Paper.

Taylor-Gooby Peter, (2004), «Introduction: Open Markets versus Welfare Citizenship: Conflicting Approaches to Policy Convergence in Europe», στο Peter Taylor-Gooby (επιμ.), *Making a European Welfare State? Convergences and Conflicts Over European Social Policy*, Blackwell Publishing.

Tilakartna S. (1996), *Credit schemes for the rural poor: Some conclusions and lessons from practice*, Issues in Development, Discussion Paper/9, International Labour Office, Γενεύη.

Titmuss Richard, (1974), *Social Policy. An Introduction*. Pantheon Books, Νέα Υόρκη.

Trubek David και Louise Trubek, (2005), «Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Co-ordination», *European Law Journal*, Vol. 11, No.3, Μάιος 2005, σελ. 343-364.

United Nations Conference on Trade and Development, (2005), *World Investment report 2005. Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, United Nations, Νέα Υόρκη.

United Nations, (2000), Resolution Adopted by the General Assembly, *United Nations Millennium Declaration (55/2)*, 8 Σεπτεμβρίου 2000.

Valdivia Victor H. (1997), *The Insurance Role of Social Security: Theory and Lessons for Policy Reform*, International Monetary Fund, Working Paper/97/113.

Valticos N. και G. Von Potobsky (1994), *International Labour Law*, Deveter-Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers.

Vandenbroucke Frank, (2002), «Sustainable Social Justice and ‘Open-Coordination’ in Europe», στο Gosta Esping Andersen, Duncan Gallie, Anon Hemerijck και John Myles, *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, Οξφόρδη.

Vroman Wayne (1999), *Unemployment and Unemployment Protection in 3 Group Countries*, Social Protection Discussion Paper, No. 9918, The World Bank.

Wallerstein Immanuel (1995), *After Liberalism*, The Free Press, New York.

Weisband Edward, (2000), «Discursive Multilateralism: Global Benchmarks, Shame, and Learning in the ILO Labor Standards Monitoring Regime», *International Studies Quarterly* (2000), 44, σελ. 643-666.

Wolfensohn James D., (1997), *The Challenge of Inclusion*, Address to the Board of Governors.

World Bank (2004), *10 Things You Never Knew About the World Bank*, The World Bank, Απρίλιος 2004.

World Bank, (2003α). *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*, The World Bank.

World Bank, (2003β), *Annual Report 2003*, Volume 1, Year in Review, The World Bank, 2003

World Bank, (2002α), *Globalization. Growth, and Poverty*, A World Bank Policy Research Report, World Bank/Oxford University Press, Ουάσιγκτον, 2002.

World Bank, (2002β), *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. The World Bank, Poverty Reduction Group and Social Development Department, Work in Progress, Draft Version for Comment, Version.

World Bank, (2001), *World Development Report 2000/2001*. World Bank/Oxford University Press.

World Bank, (2000α), *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*, The World Bank, Social Protection, Labor Markets, Pensions, Social Assistance.

World Bank, (2000β), *Dynamic Risk Management and the Poor: developing a social protection strategy for Africa*, Draft, Human Development Group, Africa Region, The World Bank.

World Bank, (1997), *World Development Report: 1997. The State in a Changing World*, World Bank, Washington, D.C., 1997.

World Bank, (1991α), *Assistance Strategies to Reduce Poverty*, A World Bank Policy Paper, Washington, D.C..

World Bank, (1991β), *Vocational and Technical Education and Training*, A World Bank Policy Paper, No.9679.

World Bank, *About Us*, <http://www.worldbank.org/about>.

World Bank, *Understanding Poverty*, <http://www.worldbank.org/poverty/mission/up1.htm>.

World Bank, *Social Safety Nets*, www.worldbank.org/html/extdr/pb/pbsafetvnets.htm.

World Bank, *The World Bank and Social Funds*, <http://wbIn0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/social+funds/37f283c2c782f76d8525688e00813c44?OpenDocument>

Yeates Nicola, (2002), «Globalization and Social Policy: From Neoliberal Hegemony to Global Political Pluralism», *Global Social Policy*, vol. 2 (1), σελ. 69-91.

