

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΙΟΗΣΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: ΜΙΑ ΔΙΑΠΛΕΚΟΜΕΝΗ ΣΧΕΣΗ

Σάββας Ρομπόλης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ανθρωπολογίας
Μιχάλης Χλέτσος, Επιστημονικός Ερευνητής Κ.Ε.Π.Ε.

I. Εισαγωγή

Η διαδικασία της οικονομικής και νομισματικής ενοποίησης χαρακτηρίζει την τελευταία δεκαετία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι επιπτώσεις που επιφέρει συγκλονίζουν όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε), όχι μόνο επειδή τους δημιουργεί σοβαρά οικονομικά εμπόδια, τα οποία δεν τους επιτρέπουν να επιτύχουν μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη, αλλά και επειδή επιτείνει τη δημιουργία οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων.

Είναι αποδεκτό από όλους ότι η προσπάθεια των ευρωπαϊκών οικονομιών να επιτύχουν τους τιθέμενους από τη συμφωνία του Μάαστριχτ στόχους, αλλά και η ίδια η διαδικασία της οικονομικής και νομισματικής ενοποίησης, τους στερεί σημαντικούς πόρους για την εδραίωση και προώθηση της κοινωνικής πολιτικής.

Πέρα, όμως, από τις συνέπειες της οικονομικής ενοποίησης στην κοινωνική πολιτική, τίθεται ένα άλλο σημαντικότερο ζήτημα. Η σχέση κράτους και αγοράς. Η σχέση του δημοσίου - κοινωνικού με το ιδιωτικό. Η οικονομική και νομισματική ενοποίηση τείνει να ολοκληρωθεί στη βάση της αγοράς, στη βάση του ιδιωτικού, ενώ η κοινωνική πολιτική εκφράζει την παρέμβαση του κράτους στη διευρυμένη αναπαραγωγική διαδικασία, τόσο του κεφαλαίου όσο και της εργασίας. Για το λόγο αυτό, αρκετοί οικονομολόγοι θεωρούν ότι η κοινωνική πολιτική θα λειτουργήσει ως αντίβαρο στην άκρατη επικράτηση του ιδιωτικού, είτε ότι θα αποτελέσει την προϋπόθεση για τη γρήγορη και επιτυχή οικονομική ενοποίηση. Το κύριο ερώτημα που, βέβαια, τίθεται σήμερα αφορά το ρόλο και τη φύση της κοινωνικής πολιτικής λαμβάνοντας υπόψη: α) ότι η κοινωνική πολιτική, όπως αυτή έγινε γνωστή την περίοδο ανάπτυξης του κράτους-πρόνοιας, δεν υπάρχει σήμερα γιατί συστάθηκε στη βάση θεμελιακών δεδομένων, π.χ. τύπος μισθωτής εργασίας, πλήρης απασχόληση οκτώ ωρών εργασίας, ομοιογενής κοινωνία κ.ά, τα οποία έχουν σήμερα διαφοροποιηθεί, β) η κοινωνική πολιτική εκφράζει το διευρυμένο ρόλο του κράτους στον αναπαραγωγικό τομέα, ενώ η ίδια η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, με τον τρόπο που σήμερα πραγματοποιείται, θέτει από μόνη της ενστάσεις ως προς το ρόλο του κράτους, αμφισβητώντας τον παραδοσιακό ρόλο του κράτους-πρόνοιας, και γ) ποια είναι η σχέση ανάμεσα στην εθνική και την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική.

Σκοπός μας στα πλαίσια αυτής της εισήγησης είναι να δείξουμε ότι: α) δεν υπάρχει ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική, β) η ασκούμενη σήμερα κοινωνική

πολιτική καταλήγει σε αδιέξοδο λόγω της αντιφατικής σχέσης της με τη διαδικασία σύγκλισης, γ) η διαδικασία μιας πραγματικής σύγκλισης μπορεί να επιτευχθεί μόνο όταν υπάρχει ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική.

Από μεθοδολογικής πλευράς η εισήγηση διακρίνεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος εξετάζονται: α) πώς η διαδικασία της οικονομικής και νομισματικής σύγκλισης επηρεάζει την κοινωνική πολιτική με ιδιαίτερες αναφορές στον τομέα της απασχόλησης και της κοινωνικής ασφάλισης και β) ποια είναι σήμερα η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική στα προαναφερόμενα πεδία. Στο δεύτερο μέρος της εισήγησης διερευνώνται: α) ποια είναι η σχέση ανάμεσα στην εθνική και την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική και β) ποια πρέπει να είναι η σχέση ανάμεσα σε μια διαδικασία πραγματικής σύγκλισης των ευρωπαϊκών οικονομιών και της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής.

II. Επιπτώσεις της οικονομικής και νομισματικής σύγκλισης στην κοινωνική πολιτική

II.1. Επιπτώσεις της ONE στην αγορά εργασίας

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα σήμερα στη διεθνή κοινότητα είναι το πρόβλημα της ανεργίας. Οι προοπτικές για το μέλλον δεν είναι ιδιαίτερα αισιόδοξες. Τα ποσοστά ανεργίας αυξάνουν, έστω και σε μικρότερο ρυθμό, ακόμη και σε χώρες οι οποίες βρίσκονται σε περίοδο οικονομικής ανάκαμψης και οι επιχειρήσεις τους έχουν εκσυγχρονιστεί τεχνολογικά. Η πλήρης απασχόληση, όπως αυτή συντελέστηκε μετά το Β' Παγκόσμιο πόλεμο, αποτελεί επίτευγμα μόνο αυτής της περιόδου. Οι καπιταλιστικά και τεχνολογικά ανεπτυγμένες χώρες βρίσκονται στην περίοδο, όπου η παραγωγή του προϊόντος με τη νέα τεχνολογία δεν απαιτεί όλη την προσφερόμενη εργασία. Αυτό σημαίνει ότι η ανεργία μετεξελίσσεται σε μόνιμο φαινόμενο. Η ζωντανή εργασία αντικαθίσταται ραγδαία από τη νεκρή εργασία και έτσι η ανεργία εκτός από μόνιμο φαινόμενο αποκτά και διαρθρωτικό χαρακτήρα. Πρόκειται για μια ενδιαφέρουσα πλευρά της οικονομικής και κοινωνικής οργάνωσης της διεθνούς οικονομίας, η οποία δεν εμπίπτει στο πλαίσιο ανάλυσης αυτής της εισήγησης. Αυτό όμως που απαιτείται να επισημανθεί και το οποίο σχετίζεται άμεσα με το πρόβλημα της ανεργίας, είναι οι εξελίξεις στους ρυθμούς ανάπτυξης. Πράγματι, στη δεκαετία του '50 και '60 επιτυγχάνονται ρυθμοί ανάπτυξης της τάξης του 15%, ενώ σήμερα οι χώρες οι οποίες βρίσκονται στη φάση της ανάπτυξης πραγματοποιούν ρυθμούς ανάκαμψης της τάξης του 2-3%.

Κατά συνέπεια, το πλαίσιο μέσα στο οποίο επιχειρείται η πραγματοποίηση της ONE είναι οι χαμηλοί ρυθμοί ανάπτυξης, η μείωση της συμμετοχής του βιομηχανικού τομέα στο ΑΕΠ προς όφελος των υπηρεσιών, η χρήση προηγμένων τεχνολογιών στην παραγωγική διαδικασία, η ένταση της ανταγωνιστικότητας, η υποβάθμιση του ρόλου του κράτους και η αναβάθμιση των επιχειρήσεων στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης και των διεθνών οικονομικών και εμπορικών σχέσεων, τα μεγάλα δημοσιονομικά

ελλείμματα, οι διαφορετικοί ρυθμοί πληθωρισμού ανάμεσα στο Βορρά και το Νότο της Ε.Ε., και το αυξανόμενο πρόβλημα της ανεργίας σε όλα τα κράτη-μέλη.

Οι επιπτώσεις της ΟΝΕ στην αγορά εργασίας αναφέρονται σε δύο επίπεδα (Ρομπόλης και Χλέτσος 1995). Το πρώτο επίπεδο αφορά τις προϋποθέσεις για τη δημιουργία της ΟΝΕ και το δεύτερο επίπεδο αφορά τις επιπτώσεις από την εφαρμογή των προϋποθέσεων. Συγκεκριμένα, η έννοια της ελεύθερης διακίνησης των εμπορευμάτων και των παραγωγικών συντελεστών καθώς και η απαγόρευση οποιασδήποτε διορθωτικής μακροοικονομικής πολιτικής, έχει ως αποτέλεσμα να πλήττεται ο θεσμός της πλήρους απασχόλησης, προς όφελος της ωριαίας, της μερικής ή και της εποχιακής απασχόλησης. Μετασχηματίζεται ο τρόπος διαμόρφωσης του μισθού και μειώνεται το μη μισθολογικό μέρος του. Η επίτευξη των κριτηρίων για την ΟΝΕ μονοπωλεί το αντικείμενο της μακροοικονομικής και οικονομικής πολιτικής, με αποτέλεσμα να μειώνονται οι πόροι για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, αλλά και οι δυνατότητές της για τη βελτίωση της πρακτικής της αποτελεσματικότητας.

Ειδικότερα, τα κριτήρια που θεσπίστηκαν με τη συνθήκη του Μάαστριχτ περιορίζουν τη ροή πόρων προς την αγορά εργασίας. Η πολιτική απασχόλησης στρέφεται ολοένα και περισσότερο προς ενεργητικά μέτρα, εγκαταλείποντας τα παραδοσιακά παθητικά μέτρα απασχόλησης¹.

Μια δεύτερη συνέπεια της οικονομικής σύγκλισης των χωρών της Ε.Ε. στην αγορά εργασίας είναι ότι πρωταρχική προτεραιότητα της ευρωπαϊκής πολιτικής είναι ο έλεγχος και ο περιορισμός του πληθωρισμού και όχι η οικονομική ανάπτυξη. Έτσι, σε όλες σχεδόν τις χώρες η εφαρμοζόμενη πολιτική είναι περιοριστική, στοχεύοντας στη συγκράτηση της ζήτησης σε χαμηλά επίπεδα για την αποφυγή πληθωριστικών πιέσεων. Το αποτέλεσμα αυτής της πολιτικής είναι η αύξηση της ανεργίας². Η δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης θα πρέπει να στηριχτεί σε μεγάλο βαθμό στην ενίσχυση της συνολικής ζήτησης, το οποίο μπορεί να επιτευχθεί μόνο με τη συνεργασία όλων των κρατών-μελών της Ε.Ε. (Symes 1995).

Μια άλλη επίπτωση της ευρωπαϊκής ενοποίησης στην αγορά εργασίας είναι το ότι η ενοποίηση αυτή πραγματοποιείται στη βάση της αγοράς, περιορίζοντας δραστικά την κρατική παρέμβαση ακόμη και στην αγορά εργασίας (Chletsos 1996b). Με αυτό τον τρόπο περιορίζεται (ή τείνει να περιοριστεί) ο ρόλος θεσμών, π.χ. συνδικάτα, οι οποίοι θεωρούνται ότι εμποδίζουν την επίτευξη μεγαλύτερης ευελιξίας στην αγορά εργασίας.

Η έννοια της ευελιξίας στην αγορά εργασίας αποτελεί σήμερα το κλειδί στις πολιτικές απασχόλησης που εφαρμόζονται. Η ζήτηση για μεγαλύτερη ευελιξία στην αγορά εργασίας έχει αντικαταστήσει την κρατική παρέμβαση και περιθωριοποιεί το

1. Ο όρος παθητικά και ενεργητικά μέτρα απασχόλησης έχει κατά κόρον χρησιμοποιηθεί από τη νεοκλασική θεωρία η οποία δε δέχεται ότι η υποστήριξη του εισοδήματος των ανέργων (παθητικά μέτρα απασχόλησης) μπορεί να οδηγήσει στη μείωση της ανεργίας. Την υποστήριξη του εισοδήματος των ανέργων υποστηρίζει η κείμενη θεωρία βασισμένη στο ρόλο της ενεργούς ζήτησης. Σχετικά με μια κριτική ανάλυση των μέτρων απασχόλησης δες Δεδουσόπουλος 1995 και Σακέλλης και Χλέτσος 1996.

2. Η περιοριστική οικονομική πολιτική δεν είναι η κύρια αιτία της αύξησης της ανεργίας, αλλά δε συμβάλλει στην καταπολέμηση της ανεργίας.

ρόλο των θεσμών της αγοράς εργασίας (Boyer 1989, Glyn et al. 1990). Η ευελιξία στην αγορά εργασίας δεν αφορά μόνο το μισθό αλλά και την ίδια την ποσότητα της απασχολούμενης εργασίας³, καθώς και τον περιορισμό της έκτασης του κράτους πρόνοιας και μείωσης των επιδομάτων που καταβάλλονταν. Επί πλέον, η έννοια της ευελιξίας δεν είναι μόνο ποσοτική αλλά και ποιοτική με αποτέλεσμα να αλλάζει ο τρόπος οργάνωσης της εργασίας και η ίδια η μισθωτή σχέση⁴ (Brunhes 1989). Η εφαρμοζόμενη πολιτική της απασχόλησης έχει προσαρμοστεί στους κανόνες της νομισματικής και δημοσιονομικής πειθαρχίας (Glyn et al. 1990).

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης προωθώντας την ελεύθερη μετακίνηση των εργαζομένων πιέζει τις επιχειρήσεις για μειώσεις του εργατικού κόστους⁵, με αποτέλεσμα να οξύνεται το πρόβλημα της ανεργίας (Lenoir 1994). Όμως, παρόλο το άνοιγμα των αγορών, οι θετικές επιπτώσεις στην απασχόληση είναι σχεδόν ανύπαρκτες (Heritier et al. 1991). Η άποψη η οποία υιοθετείται και προβάλλεται στη βιβλιογραφία, ότι οι βόρειες χώρες της Ε.Ε. θα επενδύσουν στις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου εξαιτίας του χαμηλότερου εργασιακού κόστους, δεν ευσταθεί. Στη σημερινή φάση του καθεστώτος συσσώρευσης, η χρήση των νέων τεχνολογιών είναι ο σημαντικότερος παράγοντας αύξησης της παραγωγικότητας και όχι το φτηνό εργατικό κόστος. Οι επιχειρήσεις των ανεπτυγμένων χωρών ενδιαφέρονται να αυξήσουν την παραγωγικότητά τους και να βελτιώσουν την ανταγωνιστικότητά τους χρησιμοποιώντας νέες τεχνολογίες και όχι φτηνό εργατικό δυναμικό. Υπάρχουν πολλά παραδείγματα επιχειρήσεων που χρησιμοποιούν νέα τεχνολογικά μέσα παραγωγής και υπολογιστοποιημένες μηχανές, προσφέροντας υψηλούς μισθούς στους υπαλλήλους τους (Λυμπεράκη 1991 και 1992). Αυτό που ίσως αναπτυχθεί στις μεσογειακές χώρες της Ε.Ε. θα είναι οι υπεργολαβικές τους σχέσεις με αντίστοιχες επιχειρήσεις του ευρωπαϊκού Βορρά. Στην περίπτωση αυτή μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι το επίπεδο μισθού ίσως είναι ένας, αλλά όχι και ο μόνος, προσδιοριστικός παράγοντας της ανάθεσης της υπεργολαβίας σε μια επιχείρηση του ευρωπαϊκού Νότου.

Οποσδήποτε, οι συντελούμενες αλλαγές στην αγορά εργασίας δεν οφείλονται αποκλειστικά στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αλλά στην αλλαγή του μοντέλου ανάπτυξης και του καθεστώτος συσσώρευσης. Βέβαια, η ευρωπαϊκή ενοποίηση στηρίζεται στο νέο καθεστώς συσσώρευσης και επιτείνει τις αλλαγές στην αγορά εργασίας.

Μια άλλη επίπτωση της ευρωπαϊκής ενοποίησης είναι ο συντονισμός των εθνικών πολιτικών απασχόλησης στα κράτη-μέλη. Οι παραδοσιακές πολιτικές απασχόλησης

3. Οι επιχειρήσεις ζητούν την κατάργηση του κατώτατου μισθού που καθορίζεται από την Εθνική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας ή τη δυνατότητα να απασχολούν άτομα ειδικών κατηγοριών, π.χ. νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας ή μετανάστες ή μακροχρόνιους άνεργους, με χαμηλότερο μισθό και τη δυνατότητα να απολύουν χωρίς συγκεκριμένους περιορισμούς και δεσμεύσεις. Σε χώρες της Ε.Ε. έχουν προχωρήσει και στη μείωση των καταβαλλόμενων χρηματικών αποζημιώσεων σε περίπτωση απόλυσης.

4. Η ενιαία μισθωτή σχέση διασπάται σε μισθωτή σχέση πολλαπλών ταχυτήτων, όπως μισθωτή σχέση μερικής απασχόλησης, ωριακής απασχόλησης, εποχιακής απασχόλησης, σύμβασης έργου, σύμβασης ορισμένου χρόνου κ.ά.

5. Μόνο το εργατικό κόστος είναι ελαστικό και μπορεί να μειωθεί, ενώ το κεφαλαιουχικό κόστος παραμένει αυστηρά ανελαστικό.

(ή παθητικές πολιτικές απασχόλησης, όπως συνήθως τις ονομάζουν) που εφαρμόστηκαν τη μεταπολεμική περίοδο μέχρι τα μέσα ή το τέλος της δεκαετίας του '70, στόχευαν κυρίως στην οικονομική υποστήριξη των ανέργων. Σήμερα, προωθούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση οι χαρακτηριζόμενες ως ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, οι οποίες στοχεύουν στην επίτευξη μεγαλύτερης ευελιξίας στην αγορά εργασίας, στην αύξηση της κινητικότητας των εργαζομένων και στη μείωση της αναντιστοιχίας ανάμεσα στην προσφορά και τη ζήτηση, εξαιτίας των ανεπαρκών προσόντων των ατόμων που προσφέρουν εργασία.

Παρόλο που οι λεγόμενες πολιτικές απασχόλησης απορροφούν μεγαλύτερο ποσό των δημοσίων δαπανών σε σχέση με τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης⁶, εντούτοις αμφισβητείται έντονα η αποτελεσματικότητα των παθητικών πολιτικών απασχόλησης⁷. Η αμφισβήτηση της αποτελεσματικότητας των παθητικών πολιτικών απασχόλησης προέρχεται κυρίως από τη νεοκλασική θεωρία, η οποία θεωρεί ότι τα αίτια της ανεργίας θα πρέπει να αναζητηθούν στην πλευρά της προσφοράς. Αντίθετα, οι παθητικές πολιτικές θεωρούν ότι το πρόβλημα της ανεργίας μπορεί να αντιμετωπισθεί με την ενίσχυση της ζήτησης.

Η κύρια διαφοροποίηση μεταξύ των παθητικών και των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης είναι ότι οι παθητικές πολιτικές απασχόλησης εκφράζουν την άμεση παρέμβαση του κράτους στην αναπαραγωγική διαδικασία του ατόμου και της εργατικής του δύναμης και συνδυάζουν την παραγωγική με την αναπαραγωγική διαδικασία, ενώ οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης θεωρούν ότι η αναπαραγωγική διαδικασία πρέπει να αποτελεί καθαρά ιδιωτική υπόθεση (Chletsos 1996a, Χλέτσος 1996).

11.2. Επιπτώσεις της ΟΝΕ στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης - κοινωνικής προστασίας

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης πραγματοποιείται σε μια περίοδο όπου τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης - κοινωνικής προστασίας αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα. Τα προβλήματα αυτά είναι: α) το πρόβλημα της ανεργίας, β) η οικονομική κρίση, γ) η γήρανση του πληθυσμού στην Ε.Ε., δ) οι απορρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις και στο θεσμό της απασχόλησης και ε) η μετανάστευση. Άρα από τη μια πλευρά τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης βρίσκονται αντιμέτωπα με σοβαρά προβλήματα και από την άλλη η ίδια η ευρωπαϊκή ενοποίηση τα επηρεάζει σε σημαντικό βαθμό.

6. Σύμφωνα με στοιχεία της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1990), την περίοδο 1988-1989, η δαπάνη για δυναμικές πολιτικές που αφορούν την κατάρτιση, τις επιχορηγήσεις για απασχόληση και τα ειδικά προγράμματα για νέους και άτομα με ειδικές ανάγκες αντλούν συνολικά το 1/3 των δαπανών.

7. Σχετικά με τις πολιτικές απασχόλησης βλ. Δεδουσόπουλος 1995, Σακέλλης και Χλέτσος 1996 και Χλέτσος 1996.

Είναι εύλογο ότι η δομή των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης - προστασίας στις χώρες της Ε.Ε. είναι διαφορετική (Ρομπόλης και Χλέτσος 1995, Petmesidou 1996). Αυτή η έντονη διαφοροποίησή τους καθιστά δυσκολότερη τη σύγκρισή τους.

Ένα από τα πρώτα προβλήματα της ομοιογενοποίησης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας είναι το αποκαλούμενο "κοινωνικό dumping". Ο όρος αυτός αναφέρεται στα προβλήματα που θα δημιουργηθούν από τη μετακίνηση των εργαζομένων λόγω του διαφορετικού ύψους των ασφαλιστικών εισφορών⁸. Όμως, το ζήτημα του "κοινωνικού dumping" δεν πρέπει να αποτελέσει εμπόδιο στην ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής, καθότι έχει αποδειχθεί ότι η διαφορά στις ασφαλιστικές εισφορές δεν έχει προκαλέσει από μόνη της τη μετακίνηση των επιχειρήσεων από το Βορρά στο Νότο της Ε.Ε. (Erickson and Kuruvilla 1994, Pieters 1991).

Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση συντελείται σε μια περίοδο αλλαγών στη δομή και την οργάνωση του καθεστώτος συσσώρευσης, οι οποίες αλλαγές επιτείνονται και λόγω της οικονομικής και νομισματικής σύγκλισης και της προσπάθειας των επιχειρήσεων αλλά και των χωρών να γίνουν περισσότερο ανταγωνιστικές. Το νέο καθεστώς συσσώρευσης που τείνει να διαμορφωθεί, είτε ονομάζεται ευέλικτη εξειδίκευση (Sabel και Zeitlin 1985, Sabel 1986), είτε ευέλικτα συστήματα παραγωγής (Scott 1988) είτε μεταφορντισμός (Jessop 1988), επηρεάζει θετικά και αρνητικά τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και προστασίας. Η θετική επίπτωση αφορά την ικανότητα του κεφαλαίου να παράγει, λόγω των νέων τεχνολογιών, με την ίδια ποσότητα εργασίας πολύ μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία. Η αύξηση αυτή της παραγωγικότητας μπορεί να οδηγήσει: α) στη μείωση του κατά μονάδα εργατικού κόστους και στην αύξηση των επενδύσεων και β) στη χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής. Η αρνητική επίπτωση αφορά: α) τη διόγκωση της τεχνολογικής ανεργίας, β) την κατάτμηση της αγοράς εργασίας και γ) την εμφάνιση νέου τύπου εργασιακών σχέσεων.

Η οικονομική και νομισματική ενοποίηση κυριαρχείται από ένα νεοφιλελεύθερο οικονομικό ορθολογισμό, ο οποίος επηρεάζει κατ' επέκτασιν και τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας, προωθώντας έντονα το ιδιωτικό κερδοσκοπικό, είτε σε καθαρά ανταγωνιστική βάση, είτε στη βάση της συμπληρωματικότητας.

Η κοινωνική ασφάλιση και η κοινωνική προστασία αποτελούσε ένα από τα κυριότερα στοιχεία συγκρότησης του κράτους πρόνοιας (Χλέτσος 1991, Ρομπόλης και Χλέτσος 1995). Η κρίση του κράτους πρόνοιας ως κρίση του τρόπου οργάνωσης του κοινωνικού (Ρομπόλης και Χλέτσος 1995, Χλέτσος 1992) συμπαρασύρει και τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας. Η ευρωπαϊκή ενοποίηση στηρίζεται σε ένα νέο τρόπο οργάνωσης της κοινωνίας, που στηρίζεται κατά κύριο λόγο στην εμπορευματοποίηση του ατόμου και στην προώθηση του ιδιωτικού. Κατά συνέπεια, η προσπάθεια για οικονομική και νομισματική ενοποίηση

8. Οι υποστηρικτές του "κοινωνικού dumping" θεωρούν ότι οι επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στις βόρειες χώρες της Ε.Ε. θα μετακινηθούν προς τις νότιες χώρες της Ε.Ε. λόγω του χαμηλότερου εργατικού κόστους που συνεπάγονται οι χαμηλότερες ασφαλιστικές εισφορές.

έρχεται σε ρήξη με την κοινωνική ασφάλιση ως τρόπο οργάνωσης του κοινωνικού, καθιστώντας απαραίτητο το μετασχηματισμό της σε νέου τύπου συστήματα κοινωνικής ασφάλισης.

Σήμερα τα σενάρια για το μέλλον της κοινωνικής ασφάλισης στην Ευρωπαϊκή Ένωση αφορούν την ομογενοποίηση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Υπάρχουν τρία εναλλακτικά σενάρια τα οποία μελετώνται: α) η ανάπτυξη της ιδιωτικής κερδοσκοπικής ασφάλισης προς νέα πεδία (π.χ. νέου τύπου εργασιακές σχέσεις) εφόσον δεν καλύπτονται από την κοινωνική ασφάλιση, β) η εμφάνιση ενός νέου κράτους, ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους, το οποίο θα απορροφήσει σταδιακά τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης (Pieters 1991, Pieters and Palm-Vansteenkiste 1990) και γ) το κοινωνικό φίδι (Pieters 1991, Dispersyn-Van der Vorst et al. 1990).

Βέβαια, θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο ρόλος της κοινωνικής πολιτικής, όπως αυτός προδιαγράφεται στα πλαίσια της ευρωπαϊκής ενοποίησης, στοχεύει στη διευκόλυνση της οικονομικής και νομισματικής σύγκλισης. Κατά συνέπεια, η έννοια της κοινωνικής πολιτικής σήμερα έχει ιδιαίτερα επηρεαστεί από το νέο τρόπο οργάνωσης του κοινωνικού και δεν έχει σχέση με την κοινωνική πολιτική την περίοδο ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας.

III. Ο ρόλος της κοινωνικής πολιτικής την περίοδο της ευρωπαϊκής ενοποίησης

III.1. Από το εθνικό στο ευρωπαϊκό;

Το κυριότερο πρόβλημα των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, όπως έχει ήδη προαναφερθεί, αφορά την ανομοιογένειά τους η οποία αποτελεί εμπόδιο στη διαδικασία της ενοποίησής τους. Όμως η διαδικασία της οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης των χωρών της Ε.Ε. θέτει ένα βασικό ερώτημα: μπορεί να υπάρξει εθνική κοινωνική πολιτική ή θα πρέπει η νέα κοινωνική πολιτική να είναι ευρωπαϊκή.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι μέχρι σήμερα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν υπάρχει συγκροτημένη ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική. Η άποψη η οποία επικρατεί για την κοινωνική πολιτική είναι ότι αυτή δεν είναι τίποτε άλλο παρά η αυξανόμενη ποσοτικά παρέμβαση του κράτους στον κοινωνικό τομέα και ότι η κοινωνική πολιτική δεν είναι παρά το συμπλήρωμα ή η αναγκαία παρέμβαση του κράτους σε ζητήματα που η αγορά δεν μπορεί να επιλύσει. Πρόκειται είτε για "παραδοσιακές" είτε για νεοκλεινσιανές απόψεις για το κράτος και την παρέμβασή του στην οικονομία και την κοινωνία.

Είναι σαφές γιατί αυτήν τη στιγμή σε ευρωπαϊκό επίπεδο διαμορφώνεται ένας ιδιότυπος κεινσιανισμός. Καταβάλλεται προσπάθεια συγκρότησης ενός ενιαίου χώρου (ενιαία αγορά, ενιαία Ευρώπη) μέσα από την εμπορευματική κοινωνικοποίηση του ατόμου. Όμως, τα θεμελιώδη οικονομικά αλλά και κοινωνικά προβλήματα (π.χ. ανεργία, φτώχεια κ.ά) θέτουν το πρόβλημα της ενεργούς παρέμβασης του κράτους όχι μόνο

για να διαμορφώσει τους κανόνες και να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για τη λειτουργία των δυνάμεων της αγοράς, αλλά και για να παρέχει υπηρεσίες που η αγορά από μόνη της δεν μπορεί να προσφέρει. Κατά συνέπεια, η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική (συμπεριλαμβανόμενης και της πολιτικής που καταγράφεται στην Λευκή Βίβλο για την κοινωνική πολιτική) είναι πολιτική υποβοήθησης της πολιτικής της αγοράς και της νομισματικής ενοποίησης.

Σε ό,τι αφορά τη σχέση εθνικής και ευρωπαϊκής πολιτικής, άποψή μας είναι ότι η εθνική κοινωνική πολιτική δε βρίσκεται σε αντίθεση με την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική για δύο λόγους. Πρώτον, η κοινωνική πολιτική εκφράζει ένα συγκεκριμένο τρόπο οργάνωσης του κοινωνικού, προϋποθέτοντας ότι το οικονομικό ήδη υπάρχει. Στην περίπτωση της εθνικής κοινωνικής πολιτικής, το οικονομικό δεν έχει συγκροτηθεί. Δεύτερον, η ύπαρξη κοινωνικής πολιτικής προϋποθέτει την ύπαρξη κράτους. Στην περίπτωση της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής το ενιαίο ισχυρό κράτος δεν υπάρχει. Για να υπάρξει ένα ισχυρό κοινωνικό κράτος, θα πρέπει η διαμόρφωσή του να στηρίζεται στην ύπαρξη ενιαίας κεντρικής εξουσίας, κεντρικού δημοσιονομικού μηχανισμού συγκέντρωσης και ανακατανομής των πόρων και ενιαία αγορά εργασίας (Σακελλαρόπουλος 1994). Αυτές οι προϋποθέσεις δεν υπάρχουν στην ενιαία Ευρώπη και γι' αυτό προς το παρόν δεν μπορεί να υπάρξει υπερεθνικό ευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος. Κατά συνέπεια, χωρίς το κράτος δεν αναπτύσσεται ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική. Τα μέτρα τα οποία είτε εξαγγέλλονται είτε υιοθετούνται δε στοχεύουν στη δόμηση μιας ενιαίας ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, αλλά κυρίως στη δόμηση και τη συγκρότηση της αγοράς. Ας μην ξεχνάμε ότι το κράτος δημιούργησε τις αγορές και τους κανόνες που διέπουν τη λειτουργία τους, ήδη από τις πρώτες καπιταλιστικές κοινωνίες. Σήμερα στην υπό διαμόρφωση ενιαία νομισματική Ευρώπη, δεν υπάρχει ενιαίο ισχυρό κράτος και γι' αυτόν το λόγο απομακρυνόμαστε από την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική.

III.2. Κοινωνική Ευρώπη ή Ευρώπη της Αγοράς;

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης πραγματοποιείται στη βάση ενός οικονομικού ορθολογισμού, στα πλαίσια του οποίου ο ρόλος της αγοράς είναι ιδιαίτερα σημαντικός. Η ανάγκη για την επίτευξη της οικονομικής και νομισματικής ολοκλήρωσης δημιουργεί έντονες κοινωνικές πιέσεις όχι μόνο επειδή οι δαπάνες του κράτους στον κοινωνικό τομέα περιορίζονται, αλλά επειδή προωθείται η πλήρης απορύθμιση των εργασιακών και κοινωνικών σχέσεων στα πλαίσια ενός διαφορετικού μοντέλου οργάνωσης του κοινωνικού. Η αύξηση του ποσοστού των ατόμων που ζουν σ' επίπεδο φτώχειας, η διόγκωση του αριθμού των ανέργων και των κοινωνικά αποκλεισμένων δημιουργεί τεράστια κοινωνικά προβλήματα. Ως εκ τούτου το κύριο ερώτημα που τίθεται είναι εάν η ενιαία Ευρώπη θα είναι Ευρώπη της ενιαίας αγοράς και των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων ή θα είναι η ενιαία κοινωνική Ευρώπη. Ζητήματα τύπου ότι η ενιαία Ευρώπη θα καταλήξει να είναι και κοινωνική Ευρώπη με το σκεπτικό ότι η οικονομική ανάπτυξη θα μειώσει τις οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες είναι

μάλλον άστοχα. Η οικονομική ανάπτυξη από μόνη της δεν εξασφαλίζει μια δικαιότερη κοινωνία, αλλά το μοντέλο της ανάπτυξης είναι εκείνο που μπορεί να μειώσει τις κοινωνικές ανισότητες. Είναι σαφές ότι η οικονομική και νομισματική ενοποίηση προωθείται στη βάση ενός μοντέλου ανάπτυξης από το οποίο η κοινωνική διάσταση είναι παραμελημένη. Ως εκ τούτου το ζήτημα της ενιαίας Ευρώπης θα πρέπει να επανατοποθετηθεί στη βάση όχι εάν θέλουμε ενιαία ή όχι Ευρώπη, αλλά εάν θέλουμε ή όχι κοινωνική Ευρώπη. Η ενοποίηση της Ευρώπης δεν πρέπει να καταλήξει να γίνει μια υπόθεση της αγοράς και των συναλλαγών, αλλά θα πρέπει να αποτελέσει τον πόλο ενός φιλόδοξου σχεδίου που θα ενσαρκώνει το Βορρά και το Νότο, τη Δύση και την Ανατολή και θα είναι η Ευρώπη της ανάπτυξης και της κοινωνικής προόδου (Heritier 1991).

Η οικοδόμηση της κοινωνικής Ευρώπης είναι ιδιαίτερα δύσκολη. Θα πρέπει ή να συγκροτηθεί ένα ενιαίο πολιτικά ευρωπαϊκό κράτος, το οποίο θα οδηγήσει τις χώρες προς αυτό το φιλόδοξο σχέδιο, που μάλλον θα είναι δύσκολο, ή θα πρέπει να τεθούν παράλληλα με τους οικονομικούς και κοινωνικοί στόχοι, με συγκεκριμένες δεσμεύσεις για την επίτευξή τους. Στη δεύτερη περίπτωση, βασική προϋπόθεση είναι ο επαναπροσδιορισμός του μοντέλου οικονομικής ανάπτυξης και του μοντέλου οργάνωσης της κοινωνίας, πάνω στο οποίο θα οικοδομηθεί η ενιαία Ευρώπη. Θα πρέπει να επαναπροσδιοριστεί ο ρόλος του κράτους ο οποίος θα πρέπει να λάβει υπόψη του τις νέες οικονομικές, κοινωνικές και τεχνολογικές εξελίξεις.

Είναι σαφές ότι δεν μπορούμε να επιστρέψουμε στο παρελθόν προσπαθώντας να αναβιώσουμε το κράτος πρόνοιας για τον απλούστερο λόγο ότι αυτό συγκροτήθηκε και αναπτύχθηκε στη βάση κάποιων χαρακτηριστικών τα οποία σήμερα δεν υπάρχουν. Στη βάση όμως των νέων χαρακτηριστικών και των νέων οικονομικών, τεχνολογικών και κοινωνικών περιορισμών μπορούμε να συγκροτήσουμε ένα "σύγχρονο" κράτος πρόνοιας τουλάχιστον στην πρώτη φάση της μετάβασης των ευρωπαϊκών κοινωνιών προς μια κοινωνική Ευρώπη.

Τα νέα δεδομένα τα οποία θα πρέπει να ληφθούν υπόψη είναι : α) οι δημογραφικοί περιορισμοί, β) η χρήση των νέων τεχνολογιών και γ) ο νέος ρόλος της εργασίας όχι μόνο στην αγορά εργασίας αλλά και στην κοινωνία. Στη βάση αυτών των χαρακτηριστικών θα πρέπει να συγκροτηθεί το νέο, "σύγχρονο" κράτος πρόνοιας δείχνοντας ανά πάσα στιγμή την κοινωνική αλληλεγγύη και τη συλλογική κοινωνική ευθύνη απέναντι στην ιδιωτική αδυναμία να προσφέρει ένα δικαιότερο μοντέλο οργάνωσης της κοινωνίας.

IV. Αντί επιλόγου

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση επιδρά επί της κοινωνικής πολιτικής όχι μόνο θέτοντάς την σε δευτερεύουσα θέση αλλά κυρίως αμφισβητώντας το μοντέλο οργάνωσης της κοινωνίας που αυτή πρόσθεσε. Σήμερα, στα πλαίσια της Ε.Ε., όλες οι προσπάθειες και όλα τα μέτρα τα οποία λαμβάνονται στο όνομα της κοινωνικής πολιτικής στοχεύουν στη διευκόλυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης μέσα από την ελεύθερη διακίνηση των

εμπορευμάτων και των παραγωγικών συντελεστών. Ως εκ τούτου, δεν αποτελούν ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική καθ' ότι δεν εκφράζουν μια ολοκληρωμένη αντίληψη για τη νέα οργάνωση του κοινωνικού. Ή καλύτερα, η αντίληψη η οποία εκφράζεται για την οργάνωση του κοινωνικού, είναι η ενίσχυση του ιδιωτικού κερδοσκοπικού.

Εκτός από το γεγονός ότι σήμερα στα πλαίσια της Ε.Ε. δεν υπάρχει συγκροτημένη, ολοκληρωμένη κοινωνική πολιτική, τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας παρουσιάζουν σημαντικές ανομοιογένειες, οι οποίες ενισχύονται στα πλαίσια της εμπορευματικής ενοποίησης των χωρών της Ε.Ε. Πράγματι, η ασκούμενη κοινωνική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία κατά κύριο λόγο εξαντλείται στην κοινωνικο-ασφαλιστική προστασία των μετακινούμενων εργαζομένων στα κράτη μέλη της Ε.Ε., δεν είναι τίποτε άλλο από αποσπασματικά μέτρα στον κοινωνικό τομέα τα οποία αποσκοπούν στην υποβοήθηση της διαδικασίας της οικονομικής και νομισματικής ολοκλήρωσης.

Αυτό που τίθεται σήμερα είναι να παρθούν τέτοια μέτρα ώστε να οδηγηθούμε προς σύγκλιση και όχι απόκλιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, σύγκλιση προς τα πάνω σε ό,τι αφορά την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και επανακαθορισμό του ρόλου της κοινωνικής πολιτικής μέσα στα νέα δεδομένα.

Οι σύγχρονες οικονομικές και τεχνολογικές ανακατατάξεις, η αλλαγή του τρόπου οργάνωσης της παραγωγής και της εργασίας, τα σύγχρονα κοινωνικά προβλήματα της ανεργίας, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, αποτελούν την πρόκληση στο τέλος του αιώνα μας, για τη συγκρότηση μιας νέας κοινωνικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η οποία θα λαμβάνει υπόψη τις νέες οικονομικές, τεχνολογικές, εργασιακές και κοινωνικές συνθήκες και δε θα αποτελεί "θεραπευτικό συμπλήρωμα" των μεγαλεπήβολων αλλά και αμφιλεγόμενων στόχων της οικονομικής και νομισματικής ολοκλήρωσης.

Πρός την κατεύθυνση αυτή είναι αναγκαία η υπογραφή από τα κράτη-μέλη μιας συνθήκης της Ε.Ε. για την κοινωνική πολιτική και την απασχόληση, με προϋποθέσεις, κριτήρια, πόρους, δεσμεύσεις και χρονοδιάγραμμα εφαρμογής της.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

α) Ελληνική

- Δεδουσόπουλος, Α. (1995), "Πολιτικές για την αγορά εργασίας στο τέλος του εικοστού αιώνα", *Τετράδια του ΙΝΕ*, No 4, σσ. 27-33.
- Λυμπεράκη, Α. (1991), *Ευέλικτη εξειδίκευση: κρίση και αναδιάρθρωση στη μικρή βιομηχανία*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα.
- Λυμπεράκη, Α. (1992), *Η πρόκληση της ανάπτυξης σε μικρή κλίμακα: οικονομική ευελιξία και κοινωνικές δυσκαμψίες*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα.
- Ρομπόλης, Σ. και Χλέτσος, Μ. (1995), *Η κοινωνική πολιτική μετά το κράτος-πρόνοιας*, εκδ. Παρατηρητής, Θεσ/κη.
- Σακέλλης, Γ. και Χλέτσος, Μ. (1996), "Πολιτικές απασχόλησης: Κριτική ανάλυση", *Τετράδια του ΙΝΕ* (υπό έκδοσιν).

- Χλέτσος, Μ. (1991), "Σκέψεις γύρω από το κράτος-πρόνοιας", *Λεβιάθαν*, No 10.
- Χλέτσος, Μ. (1992), "Η κρίση του κράτους-πρόνοιας ως κρίση του τρόπου οργάνωσης του κοινωνικού", εισήγηση η οποία παρουσιάστηκε στο 3ο Συνέδριο "Διαστάσεις της Κοινωνικής Πολιτικής" του Ιδρύματος Σάκη Καράγιωργα.
- Χλέτσος, Μ. (1996), "Η πολιτική απασχόλησης ως συνδυαστικός κρίκος της αναπαραγωγής με την αναπαραγωγική διαδικασία", *Τετράδια του ΙΝΕ* (υπό έκδοσιν).

β) Ξενόγλωσση

- Boyer, R. (1989), "The eighties : the search for alternatives to fordism", *Cepremap*, No 8909, Paris.
- Brunhes, B. (1989), "La flexibilité du travail. Reflexions sur les modeles Europeens", *Droit Social*, mars 1989.
- Chletsos, M. (1996a), "Employment Policy: from reproduction to production process", εισήγηση που παρουσιάστηκε στο CSE '96 "Restructuring the Left", University of Northumbria at Newcastle, 12-14 Ιουλίου 1996.
- Chletsos, M. (1996b), "Changes in Social Policy - Social Insurance, restructuring the labour market and the role of the state in Greece in the period of European integration", εισήγηση που παρουσιάστηκε στο συνέδριο για *Poverty and Social Exclusion in the Mediterranean Area* που οργανώθηκε από το Πανεπιστήμιο Κρήτης και το CROP, Ρέθυμνο Κρήτης, 11-12 Οκτ. 1996.
- Dispersyn-Van der Vorst (1990), "La construction d'un serpent social Europeen", *Revue de la securite Sociale*, No 12.
- Erickson, C. and Kuruvilla, S. (1994), "Labor cost and the social dumping debate in the European Union", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 48, No 1, pp. 28-47.
- Glyn, A., Huges, A., Lipietz, A. and A. Singh (1990), "The rise and fall of the golden age" in Marglin and Schor, *The golden age of capitalism*, Clarendon press, Oxford.
- Heritier, P., Taddei, D., Ion, J., Bertrand, H. et Grozelier, A.-M., *Les enjeux de l' Europe Sociale*, La Decouverte, "Cahiers/libres/Essais", Paris, 1991.
- Jessop, B. (1988), "Regulation Theories in retrospect and prospect", *Economy and Society*, November.
- Heritier, P. (1991), "Quelle ambition pour l' Europe", στο *Les enjeux de l' Europe Sociale*, La Decouverte/essais.
- Lenoir, D. (1994), *L' Europe sociale*, La Decouverte, Paris.
- Petmesidou, M. (1996), "Social protection in Southern Europe: trends and prospects", *Journal of Area Studies*.
- Pieters, D. (1991), "Will 1992 lead to the coordination and harmonization of social security?" in D. Pieters, *Social Security in Europe*, Bruylant (Brussel) and Maklu Utigevers E (Antwerpen - Apeldoorn), pp. 177-190
- Pieters, D. and Palm, W. and Vansteenkiste, S. (1990), "Le troisieme Etat", *Revue de la Securite Sociale*, No 12.
- Sabel, C. and Zeitlin, J. (1985), "Historical alternatives to mass production: politics markets and technology in 19th century industrialization", in *Past and Present*, No 108.
- Sabel, C. (1986), "Flexible specialization and the re-emergence of regional economies", in P. Hirst and J. Zeitlin (eds), *Reversing Industrial Decline*, Berg.
- Scott, C. (1988), "Flexible production systems and regional development", *International Journal of Urban and Regional research*, vol. 12, No 2.
- Symes, V. (1995), *Unemployment in Europe*.