

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

1^η ΔΙΑΛΕΞΗ

Κοινωνικό Κράτος

Ως «κοινωνικό κράτος» νοείται το κράτος, το οποίο δε μεριμνά μόνο για την οικονομία, αλλά και για την εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης όλων των ανθρώπων σε μια κοινωνία. Δυστυχώς, αυτό δεν είναι αυτονόητο παντού.

Κοινωνική Πολιτική

Υπάρχει μία πλειάδα ορισμών του όρου «κοινωνική πολιτική». Ως κοινωνική πολιτική μπορούμε να ονομάσουμε μία οποιαδήποτε συλλογικά οργανωμένη παρέμβαση, είτε του κράτους (ως νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου) είτε οποιουδήποτε φορέα (ο οποίος εξουσιοδοτείται να ασκεί συλλογική διαχείριση), με στόχο την εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης όλων των ανθρώπων σε μια κοινωνία.

Οι φορείς που μπορούν να ασκήσουν συλλογική διαχείριση είναι κυρίως τριμερείς φορείς συλλογικής διαχείρισης, δηλαδή φορείς που δεν είναι κρατικοί αλλά τους διαχειρίζονται οι κοινωνικοί εταίροι, ήτοι οι εκπρόσωποι των εργοδοτών και των εργαζομένων με την εποπτεία του κράτους, το οποίο μπορεί να ελέγχει μόνο τη νομιμότητα και όχι τη σκοπιμότητα των πράξεών τους.

Έχουμε διάφορες πτυχές Κοινωνικής Πολιτικής. Μία από αυτές έχει να κάνει με τις πολιτικές εκείνες, με τις οποίες το κράτος εξασφαλίζει κατ' αρχήν την κοινωνική προστασία των πολιτών και τη διασφάλιση ενός αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου. Εδώ μιλάμε για κοινωνικές υπηρεσίες. Ένα παράδειγμα κοινωνικής υπηρεσίας είναι το πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι», το οποίο συγχρηματοδοτείται σε μεγάλο βαθμό από την Ε.Ε. και δίνει τη δυνατότητα κάλυψης και παροχής των βασικών αναγκών (τροφή και φάρμακα) στις πιο ευάλωτες και απομονωμένες κοινωνικές ομάδες.

Κοινωνικές πολιτικές μπορεί να περιέχει και πράγματα ευρύτερα από τα παραπάνω, όπως τις Πολιτικές Νεολαίας και τις Πολιτικές Εκπαίδευσης. Με την ευρύτερη, λοιπόν, έννοια του όρου, «κοινωνικές πολιτικές» είναι όλες εκείνες οι πολιτικές που εξασφαλίζουν τις κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες για την ευημερία του κοινωνικού συνόλου.

Στην Κοινωνική Πολιτική έχουμε πολλούς και διάφορους διακυβευματούχους (stakeholders): όλα τα νομικά πρόσωπα ασκούντα δημόσια εξουσία, από τοπικό μέχρι διακρατικό επίπεδο, τα Μ.Μ.Ε., τα Πανεπιστήμια, τις Μ.Κ.Ο. Εδώ συγκεκριμένα, έχουμε ομάδες οργανωμένες που εκφράζουν τις πιο ευάλωτες κοινωνικές κατηγορίες, άρα χρήζουν προστασίας, έχουμε ομάδες που εκφράζουν τα ΑΜΕΑ, έχουμε πολλές

και διάφορες γνωμοδοτικές-συμβουλευτικές ομάδες σε εθνικό, κυρίως, επίπεδο και έχουμε ευρωπαϊκά δίκτυα όλων αυτών, δηλαδή δίκτυα Μ.Κ.Ο, δίκτυα ΑΜΕΑ και δίκτυα γνωμοδοτικών ομάδων.

Η βάση της κοινωνικής πολιτικής είναι η έννοια της ανάγκης. Από αρχαιότατων χρόνων, υπάρχει το δίπολο ανάγκη-ελευθερία. Η ανάγκη είναι κάτι το οποίο, σε αντίθεση με την ελευθερία, πρέπει να ικανοποιηθεί. Στην ανάγκη δεν έχουμε ελευθερία. Οι ανάγκες δεν παραμένουν στατικές· εξελίσσονται, διαφοροποιούνται στο χρόνο, δεν παραμένουν ίδιες. Οι ανάγκες πολλαπλασιάζονται. Επίσης, κάποια στιγμή συναντάται ένα σημείο κορεσμού, π.χ. αν μπουν σε ένα δίκτυο πολλά άτομα ταυτόχρονα, το δίκτυο θα δυσλειτουργήσει. Αυτό σημαίνει ότι οι ανάγκες, αν και είναι δυνητικά απεριόριστες, δε μπορούν να εξυπηρετηθούν όλες ταυτόχρονα και με τον ίδιο τρόπο.

Οι ανάγκες είναι ιεραρχικά δομημένες. Στη βάση είναι η επιβίωση. Αμέσως μετά στην πυραμίδα των αναγκών βρίσκεται η κοινωνική ασφάλεια και μετά η αγάπη. Στη συνέχεια, βρίσκουμε την εκτίμηση. Σκοπός του ατόμου είναι να κερδίσει την εκτίμηση και το σεβασμό των άλλων, αφού προηγουμένως καταφέρει να σέβεται και να εκτιμά τον εαυτό του. Στο τέλος της πυραμίδας βρίσκεται η αυτοπραγμάτωση, που σημαίνει ότι ο άνθρωπος μπορεί να ανθίσει ως προσωπικότητα και να προσφέρει ό,τι είναι να προσφέρει στους άλλους ανθρώπους με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

Ανάλογα με την ιεράρχηση των αναγκών, ιεραρχούνται και οι πολιτικές μας. Από αυτήν την ιεράρχηση προκύπτουν και τα πεδία της κοινωνικής δράσης, δηλαδή τα πεδία στα οποία ασκείται κοινωνική πολιτική. Στη βάση είναι η επιβίωση και η ασφάλεια. Όταν λέμε «ασφάλεια» εννοούμε μία ευρεία γκάμα πραγμάτων, δηλαδή την άρση του κοινωνικού αποκλεισμού, την άρση της φτώχειας, την εξασφάλιση υγείας. Επίσης, την καταπολέμηση της ανεργίας ή την ασφάλιση από την ανεργία, τις συνθήκες απασχόλησης, τις συνθήκες παιδικής μέριμνας, την εξασφάλιση ψυχικής υγείας και την εξασφάλιση μάθησης.

Εκτός από την ανάγκη υπάρχει και το συμφέρον. Η έννοια του συμφέροντος είναι λιγότερο ακατέργαστη από την έννοια της ανάγκης και πιο πλούσια, πιο βαθιά, πιο πυκνή και πιο πολύπλοκη από αυτήν. Το συμφέρον είναι μία ανάγκη, η οποία είναι καλό να εξυπηρετηθεί προς όφελος των ανθρώπων. Με γνώμονα αυτήν την έννοια, και κυρίως του συμφέροντος των ανθρώπων μέσα σε ομάδες, παρεμβαίνει η οργανωμένη κοινωνία, γιατί δεν μπορεί ένα άτομο να κρίνει στο 100% το δικό του συμφέρον.

Όταν περνάμε από το επίπεδο της ανάγκης στο επίπεδο του συμφέροντος, πρέπει να μεσολαβήσει η έννοια του καταναγκασμού, άρα πρέπει να μεσολαβήσει κάποιου είδους δράση, ή κρατική ή συλλογική, από εξουσιοδοτημένο φορέα, όχι αναγκαστικά από το ίδιο το κράτος. Εδώ, λοιπόν, ερχόμαστε στη βάση της κοινωνικής συνοχής. Στη βάση είναι η έννοια της **κοινωνικής αλληλεγγύης**. Η αλληλεγγύη είναι μία έννοια που διαισθητικά την καταλαβαίνουμε όλοι. Κατά βάση σημαίνει «αμοιβαία ανταποδοτικότητα των ανθρώπων». Τα άτομα ανταποδίδουν είτε για κάτι συγκεκριμένο που έχουν λάβει είτε για κάτι που αναμένεται να λάβουν στο μέλλον.

Από τη βάση της κοινωνικής συνοχής γεννώνται δικαιώματα και υποχρεώσεις. Κοινωνικά δικαιώματα είναι τα μέσα, με τα οποία η οργανωμένη κοινωνία προστατεύει τη διασφάλιση των βασικών αναγκών των ανθρώπων και γεννώνται πάντα μέσα στα πλαίσια της κοινωνικής συνοχής. Ένα κοινωνικό δικαίωμα με τη μορφή οργανωμένης νομικής κατοχύρωσης ελευθερίας από ανάγκη δε μπορεί να ασκηθεί πάντα με τον ίδιο τρόπο, γιατί σε ορισμένες περιπτώσεις αυτό το δικαίωμα θα παραβιάσει τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης, άρα θα ασκηθεί καταχρηστικά.

Κοινωνική Διαστρωμάτωση

Υπάρχουν διάφοροι τρόποι να κατατάσσει κάποιος άτομα σε ομάδες. Κατ' αρχήν, υπάρχει μία βασική κοινωνική δομή. Αυτή είναι προφανώς η οικογένεια, κατόπιν η εργασία, και κατόπιν έρχεται μία ανώτερη κοινωνική δομή, το έθνος. Οι διαφορετικοί τρόποι να κατατάσσουμε άτομα σε κοινωνικές οργανώσεις έχουν να κάνουν με το πώς οργανώνεται η κάθε κοινωνική ομάδα. **Στην οικογένεια**, τα άτομα κατατάσσονται με φυσικό τρόπο αλλά όχι μόνο. Εκτός από τη φυσική οικογένεια, υπάρχει και ο τύπος της μονογονεϊκής οικογένειας και άλλες μορφές οικογένειας που παρεκκλίνουν από το νεωτερικό μοντέλο της πυρηνικής οικογένειας. **Στην εργασία**, έχουμε την εξασφάλιση της δυνατότητας σε όλα τα άτομα να συμμετέχουν στην οργανωμένη οικονομική ζωή. Και με αυτό, έρχεται ένα πακέτο κοινωνικών πολιτικών που συνδέονται με την εργασία (απασχόληση). **Το έθνος** είναι κάτι άυλο. Εδώ έχουμε να κάνουμε με ένα σύνολο ανθρώπων που συνδέονται μέσω κοινής ιστορίας και κοινού πολιτισμού. Κι εδώ έχουμε ένα πακέτο κοινωνικών πολιτικών που συνδέονται με το έθνος.

Αυτή, λοιπόν, η διαστρωμάτωση αντανακλάται και στον τρόπο των κρατικών δράσεων, στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Δηλαδή το κράτος, καθώς και οι συλλογικές οντότητες που έχουν εξουσιοδοτηθεί από αυτό, ασκεί πολιτικές στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, ήτοι για την εξυπηρέτηση των αναγκών και των συμφερόντων, και ασκεί αυτές τις πολιτικές ανάλογα με την κοινωνική διαστρωμάτωση. Εδώ, λοιπόν, υπάρχουν μοντέλα άσκησης κοινωνικών πολιτικών. Είναι μοντέλα που αντανακλούν την κατανόηση της κοινωνικής διαστρωμάτωσης και διαφέρουν μεταξύ τους, δηλαδή μπορεί σε κάποια περίοδο να ισχύει ένα μοντέλο και σε κάποια άλλη περίοδο να ισχύει κάποιο άλλο.

Χονδρικά, υπάρχουν τρία μοντέλα: Το **πλουραλιστικό μοντέλο** είναι το πιο φιλελεύθερο, σύμφωνα με το οποίο δεν πρέπει να υπάρχει καμία κοινωνική ομάδα που να μπορεί από μόνη της αποκλειστικά να λαμβάνει αποφάσεις για τις υπόλοιπες διότι η εξουσία άσκησης κοινωνικής πολιτικής είναι κατανεμημένη σε όλα τα μέλη της κοινωνίας. Αυτό το μοντέλο αναδύεται τη σήμερον ημέρα σε χώρες όπως η Αγγλία και η Ολλανδία, λόγω της υφιστάμενης υγειονομικής κρίσης. Αυτό συμβαίνει διότι οι πολιτικές εξουσίες των χωρών αυτών διστάζουν να προχωρήσουν σε λήψη περιοριστικών μέτρων, καθώς υπάρχει η αντίληψη ότι δε μπορείς να περιορίσεις τον άλλον. Ο κάθε άνθρωπος έχει τη δική του ελευθερία.

Το δεύτερο **μοντέλο** είναι αυτό **των ελίτ**. Κυριάρχησε μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο στις περισσότερες δυτικές χώρες. Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, υπάρχει μία ομάδα ανθρώπων που πρέπει να έχει τη νομιμοποίηση να αναλαμβάνει όλες τις απαραίτητες αποφάσεις για όλους. Υπάρχει, π.χ., οικονομική ελίτ, πολιτική ελίτ, στρατιωτική ελίτ, καθώς και υγειονομική ελίτ.

Το τρίτο **μοντέλο** είναι πιο παραδοσιακό και λέγεται «**κορπορατιστικό**». Ήταν αυτό, το οποίο προκρίθηκε στη Δύση κατά το Μεσοπόλεμο, κυρίως από τα φασιστικά και τα εθνικοσοσιαλιστικά καθεστώτα, και σήμερα είναι κυρίαρχο στην Κίνα. Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, η άσκηση εξουσίας στις κοινωνικές ομάδες γίνεται από κάποιες καθιερωμένες μορφές εταιρικής, δηλαδή από κάποια ομάδα, η οποία θεσμίζεται ως αντιπροσωπευτική των άλλων.

Μοντέλα κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής πρόνοιας

Τα μοντέλα κοινωνικής ασφάλισης στην βιβλιογραφία είναι κατά βάση τρία: το λεγόμενο υπολειμματικό μοντέλο, το βιομηχανικό μοντέλο και το θεσμικό και αναδιανεμητικό μοντέλο.

Το υπολειμματικό μοντέλο είναι το μοντέλο των πιο φιλελεύθερων κοινωνιών, το πιο πλουραλιστικό. Εντοπίζεται στις χώρες όπου επικρατεί το στοιχείο του οικονομικού φιλελευθερισμού, όπως η Αγγλία και η Ολλανδία. Σύμφωνα με αυτό, η οικονομική ανάπτυξη μέσω της ελεύθερης δραστηριοποίησης των παραγωγικών δυνάμεων είναι το παν. Η ίδια η αγορά πρέπει να καλύπτει τις ανάγκες μας, καθώς και η οικογένεια. Όποιες κοινωνικές ανάγκες δεν καλύπτονται επαρκώς είτε από τους μηχανισμούς της αγοράς είτε από την οικογένεια, αυτές και μόνο αυτές οι ανάγκες καλύπτονται από το κράτος. Η κοινωνική πολιτική που ασκείται σύμφωνα με το υπολειμματικό μοντέλο από το κράτος ή από ευρύτερες μορφές συλλογικής διαχείρισης είναι τα υπολείμματα από τις κοινωνικές ανάγκες που εξυπηρετούνται από την αγορά και την οικογένεια. Άρα το τεκμήριο άσκησης κοινωνικής πολιτικής το έχουν η αγορά και η οικογένεια. Το άτομο δεν πρέπει να προσφεύγει αμέσως στο κράτος ή σε μορφές συλλογικής διαχείρισης διότι θα στιγματιστεί ως ανεπαρκές. Αν, όμως, εξαναγκαστεί να το κάνει, τότε το κράτος δεν έχει απλώς τη δυνατότητα να παρέχει κοινωνικές υπηρεσίες, αλλά ταυτόχρονα έχει την ευθύνη να αποτρέπει τη σπατάλη οικονομικών πόρων, δηλαδή επιβάλλει στους δικαιούχους πολύ αυστηρούς όρους προκειμένου να τους παράσχει κοινωνικές υπηρεσίες.

Το δεύτερο μοντέλο είναι **το βιομηχανικό μοντέλο**. Αναπτύχθηκε στα τέλη του 19^{ου} αιώνα, αμέσως μετά τη δεύτερη Βιομηχανική Επανάσταση. Στη βάση του βιομηχανικού μοντέλου έχουμε την κοινωνική ασφάλιση ως μέσο υποβοήθησης του εργατικού δυναμικού για να είναι αυτό παραγωγικό. Άρα εδώ μιλάμε για ένα μοντέλο που παρέχει διασφάλιση όρων εργασίας και κίνητρα για εργασία και παραγωγικότητα. Σε μεγάλο βαθμό, είναι το μοντέλο που κυριαρχεί στη Δύση.

Το τρίτο μοντέλο είναι **το αναδιανεμητικό (θεσμικό) μοντέλο**. Αυτό είναι το πιο προοδευτικό ή σοσιαλδημοκρατικό μοντέλο. Σύμφωνα με αυτό, η αγορά είναι εξ αρχής, εξ ορισμού ανεπαρκής για την αντιμετώπιση των κοινωνικών αναγκών. Άρα

εξαρχής παίρνουμε την απόφαση να καλύψουμε αλλιώς τις ανάγκες μας με καθολικό τρόπο. Αυτό είναι το μοντέλο που επιδιώκει τον ισχυρότερο βαθμό κοινωνικής συνοχής και είναι ένα μοντέλο, σύμφωνα με το οποίο η αναγκαιότητα της κοινωνικής πολιτικής είναι πάρα πολύ υψηλή. Υπάρχει, δηλαδή, εξ αρχής εξουσιοδότηση στην οργανωμένη κοινωνία να αντιμετωπίσει την αναγκαιότητα της κοινωνικής συνοχής. Για να γίνει αυτό, η βασική πολιτική επιλογή είναι η αναδιανομή. Το κοινωνικά παραγόμενο προϊόν δεν ανήκει αποκλειστικά στα άτομα που το παράγουν, είναι κατά βάση κοινωνικό προϊόν. Αν κάποια μέλη της κοινωνίας δεν απολαμβάνουν σε ικανοποιητικό βαθμό αυτό το προϊόν, αυτό θα πρέπει να αναδιανεμηθεί, ούτως ώστε τα άτομα που δεν έχουν επαρκή πρόσβαση σε αυτό να την αποκτήσουν. Αναδιανομή σημαίνει άμεση μεταφορά πόρων, άμεση κοινωνική μεταβίβαση. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι η παροχή του επιδόματος ανεργίας. Στόχος, λοιπόν, του μοντέλου είναι η εξασφάλιση της ισότητας των ευκαιριών.

Δύο ιστορικά μοντέλα κοινωνικής ασφάλισης

Το πρώτο είναι το **γερμανικό μοντέλο του Μπίσμαρκ**, του πρώτου καγκελάριου της ενωμένης Γερμανίας, που γεννάται στο τέλος του 19^{ου} αιώνα. Ο Μπίσμαρκ ήταν αυταρχικός και καθόλου φιλελεύθερος και οργάνωσε την κοινωνία πολύ κορπορατιστικά. Είχε τη λαμπρή ιδέα να οργανώσει για πρώτη φορά ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Βασικό μέλημά του ήταν να αποκτήσει η Γερμανία κοινωνική συνοχή. Επίσης, ήθελε να αυξήσει την παραγωγικότητα της εργασίας.

Το **σύστημα κοινωνικής ασφάλισης** του Μπίσμαρκ ήταν κατά βάση **κεφαλαιοποιητικό**. Στόχος ενός κεφαλαιοποιητικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης είναι να ισχυροποιήσει το δεσμό των εργαζομένων με την κρατική εξουσία. Οι κοινωνικές παροχές αντανakλούν τις εισφορές (δηλαδή το κεφάλαιο) και όχι τις ανάγκες. Οι εισφορές των εργοδοτών και των εργαζομένων κεφαλαιοποιούνται και αυτό το (αυξανόμενο) κεφάλαιο είναι στη βάση των παροχών. Η βάση των παροχών είναι οι εισφορές. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχει μία άμεση σύνδεση μεταξύ των εισφορών και των παροχών. Το κάθε άτομο-μέλος μίας επαγγελματικής ομάδας εισφέρει στο κεφάλαιο, καθώς και ο εργοδότης. Όλα τα άτομα σε μία επαγγελματική ομάδα εισφέρουν σε ένα ασφαλιστικό κεφάλαιο, που σημαίνει ότι δημιουργούν έναν ατομικό λογαριασμό ασφαλιστικού κεφαλαίου.

Το **δεύτερο μοντέλο** γεννήθηκε στην Αγγλία το 1942 και ήταν **αναδιανεμητικό**. Η κυβέρνηση της Αγγλίας αποφάσισε να προχωρήσει σε ένα νέο κοινωνικό συμβόλαιο, παρέχοντας κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική πρόνοια σε όλους τους Άγγλους, εργαζομένους και μη. Εξουσιοδότησαν ένα μεγάλο ειδικό, τον sir William Beveridge, μέσα στον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο να παρουσιάσει μια έκθεση με τις προτάσεις του για τη δημιουργία ενός νέου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Γιατί έγινε αυτή η εξουσιοδότηση το 1942; Ένας απλός λόγος ήταν ο εξής: οι Άγγλοι, προκειμένου να ξεπεράσουν την εξαθλίωση και τις μεταπολεμικές συνέπειες, έπρεπε να εγκαταστήσουν ένα πολύ ισχυρό σύστημα κοινωνικής αλληλεγγύης, το οποίο να δίνει στους εργαζομένους και μη την ψυχολογική ασφάλεια ότι δε θα αφεθούν στη μοίρα τους.

Η έκθεση του Beveridge, που λέγεται «Κοινωνική Ασφάλιση και Υποστηρικτικές Υπηρεσίες», βασίζεται σε τρεις πυλώνες, που υπάρχουν μέχρι σήμερα: ο πρώτος πυλώνας είναι η πλήρης απασχόληση, ο δεύτερος είναι το εθνικό σύστημα υγείας και ο τρίτος είναι τα οικογενειακά επιδόματα.

Η έκθεση αυτή λέει ότι όλα τα άτομα σε εργάσιμη ηλικία πρέπει να καταβάλουν μία εθνική ασφαλιστική εισφορά. Σε ανταπόδοση αυτής, κάποιοι θα λαμβάνουν παροχές. Επίσης, με την έκθεση αυτή, που εφαρμόστηκε μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, έχουμε καθολικό επίδομα σε όλες τις οικογένειες για τα παιδιά.

Το βασικό χαρακτηριστικό στο αναδιανεμητικό σύστημα είναι ότι οι εισφορές κάποιων αναδιανέμονται προς όφελος κάποιων άλλων. Ένα βασικό χαρακτηριστικό του συστήματος αυτού είναι η καθολικότητα των παροχών. Δηλαδή, δεν απολαμβάνουν κοινωνικές παροχές μόνο όσοι έχουν εισφέρει σε ένα ασφαλιστικό κεφάλαιο αλλά όλοι. Αυτή είναι η περίφημη ιδέα της εξασφάλισης ενός ελάχιστου εγγυημένου επιπέδου διαβίωσης.

2^η ΔΙΑΛΕΞΗ

Στην πορεία των παραπάνω συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης αναφάνηκαν κάποια προβλήματα, που σε μεγάλο βαθμό έγιναν μη βιώσιμα. Όταν άρχισε η βιομηχανοποίηση στη δυτική Ευρώπη, μετακινήθηκαν μεγάλες μάζες πληθυσμού από την επαρχία στις πόλεις, οι οποίες έγιναν μεγαλουπόλεις, για να γίνουν εργατικό δυναμικό. Το αποτέλεσμα ήταν το εργατικό δυναμικό – που ήταν κατά βάση αμόρφωτο – να ζει κάτω από ανθυγιεινές συνθήκες και είχαμε μία δημογραφική έκρηξη. Όλα αυτά τα προβλήματα έπρεπε να λυθούν πάρα πολύ γρήγορα και έπρεπε να λυθούν από κάποια μορφή πρώιμης κοινωνικής ασφάλισης. Από την ανάγκη, λοιπόν, που γέννησε η βιομηχανοποίηση, γεννήθηκε η ανάγκη για κοινωνική ασφάλιση.

Η αρχική φιλοσοφία της κοινωνικής ασφάλισης προϋπέθετε μαζική συνεισφορά του ανθρωπίνου δυναμικού στην αγορά εργασίας. Με αυτήν τη βάση, ξεκίνησε η κοινωνική ασφάλιση στα τέλη του 19^{ου} αιώνα και μετά από το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Αυτή η βάση ίσχυε μέχρι και τη δεκαετία του 1970. Μετά, όμως, άρχισαν τα προβλήματα, τα οποία μετατράπηκαν σε εστίες επιβάρυνσης και τελικά, μη βιωσιμότητας των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης.

Η πρώτη και βασική αλλοίωση της πιο θεμελιώδους παραμέτρου των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης είναι η μεγάλη αύξηση του μέσου προσδόκιμου ζωής. Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, η αλλαγή του τρόπου ζωής και η ανάπτυξη της ιατρικής έφεραν πολύ μεγάλη αύξηση του βιοτικού επιπέδου και του προσδόκιμου ζωής, με αποτέλεσμα αυτό το σύστημα να πιέζεται πάρα πολύ διότι αυξάνονται διαρκώς οι συνταξιούχοι σε σχέση με τον εργασιακά ενεργό πληθυσμό. Το δεύτερο μεγάλο πρόβλημα είναι η δημογραφική κάμψη. Στη Δύση, σταδιακά μετά το 1970, άρχισε να φθίνει η καμπύλη της ανανέωσης του πληθυσμού, δηλαδή έχουν μειωθεί οι γεννήσεις. Το τρίτο πρόβλημα είναι η έκρηξη των αναγκών για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Αυτό είναι αποτέλεσμα των δύο προηγούμενων προβλημάτων.

Μαζί με αυτά τα προβλήματα, έχουμε μία ακόμη δομική αλλαγή, η οποία είναι πιο αργή αλλά έχει κάνει την εμφάνισή της και έχει φέρει πολύ μεγάλη αναστάτωση στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Ποια είναι αυτή; Ένας πληθυσμός, ο οποίος γερνάει και δεν ανανεώνεται επαρκώς, αλλάζει σταδιακά και τον τρόπο ζωής συνολικά στην κοινωνία. Αυτό συμβαίνει διότι, όταν έχεις ένα πληθυσμό που έχει γεράσει, αυτός έχει διαφορετικές ανάγκες σε σύγκριση με το νέο πληθυσμό, π.χ. αυξημένα προβλήματα κινητικότητας. Αυτές οι ανάγκες των ηλικιωμένων πρέπει να προβλεφθούν στο συνολικό σχεδιασμό του συστήματος μεταφορών. Αυτή η πίεση, η οποία προέρχεται από τις ανάγκες ενός πληθυσμού που γερνάει, επιφέρει αύξηση των δαπανών για να μπορούν να προσαρμοστούν τα επί μέρους υποσυστήματα της κοινωνίας. Όμως αυτές οι δαπάνες θα καλυφθούν είτε με φόρους είτε με αύξηση των ελλειμμάτων. Ουσιαστικά, υπάρχει μία οικονομική πίεση σε όλο το εύρος της οικονομίας. Αυτό, με τη σειρά του, φέρνει μία πολύ μεγάλη οικονομική αδυναμία στους βασικούς πυλώνες του κοινωνικού κράτους.

Η τέταρτη εξέλιξη, η οποία επίσης είναι χτύπημα στους πυλώνες των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, είναι η υψηλή ανεργία που εγκαθιδρύθηκε στη Δύση από την Β' Πετρελαϊκή Κρίση του 1973 και έχει έκτοτε αυξομειώσεις. Η ανεργία δημιουργεί πρόσθετες κοινωνικές δαπάνες γιατί πρέπει να πληρωθούν τα επιδόματα ανεργίας, καθώς και τα διάφορα επιδοτούμενα προγράμματα εργασίας. Επίσης, η ανεργία μειώνει το διαθέσιμο ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο εισφέρει στο σύστημα, είτε κεφαλαιοποιητικά είτε αναδιανεμητικά.

Τέλος, η πέμπτη μεγάλη δομική αλλαγή που είναι αιτία επιβάρυνσης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης είναι η σταδιακή αλλαγή της αγοράς εργασίας με την ανάπτυξη νέων μορφών απασχόλησης. Ένα παράδειγμα είναι η Uber, η υπηρεσία που παρέχει τη δυνατότητα μεταφοράς των πολιτών χωρίς να χρησιμοποιεί μισθωτούς εργαζομένους. Αυτές οι νέες μορφές απασχόλησης είναι πρόβλημα για τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης διότι όλοι αυτοί οι άνθρωποι δεν έχουν, προφανώς, το status του εργαζομένου, με αποτέλεσμα να μην απολαμβάνουν τις ίδιες καλύψεις που διαθέτουν όλοι οι εργαζόμενοι που διαθέτουν μία νόμιμη σύμβαση εργασίας. Επίσης, γι' αυτούς τους ανθρώπους, ακριβώς επειδή δε θεωρούνται εργαζόμενοι αλλά αυτοαπασχολούμενοι, οι εργοδότες δεν πληρώνουν ασφαλιστικές εισφορές. Το πρόβλημα είναι ότι αυτές οι νέες μορφές απασχόλησης βγάζουν μεγάλο μέρος της εργασίας, δηλαδή του πραγματικού εργατικού δυναμικού, εκτός

συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Κατ' αυτόν τον τρόπο σχηματίζεται ένα μεγάλο μέρος της εργασίας, το οποίο είναι παράλληλο και δεν καλύπτεται ασφαλιστικά ούτε υπάρχει για την κοινωνική ασφάλιση.

Αυτό συμβαίνει και με τις μαζικές υπεργολαβίες στην εφοδιαστική αλυσίδα. Πολύ μεγάλα μέρη της παραγωγής σήμερα εξασφαλίζονται όχι από τις ίδιες τις εταιρείες που αναλαμβάνουν την τροφοδοσία των αλυσίδων προσφοράς, αλλά από μικρομεσαίες ή και ατομικές επιχειρήσεις, οι οποίες εισφέρουν με τη μορφή υπεργολαβίας σε ένα μέρος αυτής της αλυσίδας γιατί έτσι μειώνεται το κόστος.

Οι πέντε παραπάνω αλλαγές δημιούργησαν μεγάλα προβλήματα στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, τα οποία είχαν σχεδιαστεί με πολύ διαφορετικούς όρους. Έτσι, δεν μπορούν πια να ανταπεξέλθουν και κάποια στιγμή θα καταρρεύσουν γιατί θα αυξηθούν τα ελλείμματα, με αποτέλεσμα ή να πρέπει να φορολογηθεί επιπλέον ο γενικός πληθυσμός ή να υπάρξουν μαζικές περικοπές κοινωνικών μεταβιβάσεων, το οποίο αντιπροσωπεύει μια αυτοκατάργηση του ίδιου του κοινωνικού κράτους.

Στο μέτρο που ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είναι καθαρά κεφαλαιοποιητικό, μπορεί κανείς να πει ότι είναι μικρό το κακό, διότι κεφαλαιοποιητικό σύστημα σημαίνει ότι θα πάρεις τις κοινωνικές παροχές που έχεις εισφέρει. Άρα πολλοί θα μείνουν απ' έξω, διότι δεν μπορούν να εισφέρουν (φτωχοί). Αλλά και αυτοί που εισφέρουν, αν μειωθούν τα έσοδα του συστήματος, θα πάρουν λιγότερα. Στο δε αναδιανεμητικό σύστημα, που έχουν π.χ. η Ελλάδα, η Γαλλία και η Γερμανία, εκεί το πρόβλημα είναι επίσης μεγάλο, γιατί όλες οι κοινωνικές ανάγκες πρέπει να καλυφθούν με ένα συρρικνούμενο εργατικό δυναμικό, με μεγαλύτερη ανεργία, με δημογραφική πίεση από τις δύο άκρες και με δομικές αλλαγές στην αγορά εργασίας.

Εκεί που η κοινωνική ασφάλιση είχε κατά βάση μια σταθερή και βιώσιμη πηγή εσόδων και έναν πάροχο κοινωνικών υπηρεσιών που ήταν οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης, με όλα αυτά τα πλήγματα, γεννάται η ανάγκη για διαφοροποίηση και των μορφών εσόδων και για διεύρυνση των παρόχων κοινωνικών υπηρεσιών, π.χ. των υπηρεσιών υγείας.

Πώς μπορούν να διευρυνθούν οι πηγές εσόδων των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης για να μπορέσουν αυτά να καταστούν βιώσιμα; Η μεγάλη διαφορά σε σχέση με την παραδοσιακή σκέψη όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση είναι η εξής: Μπορούμε να διαφοροποιήσουμε τις πηγές εσόδων των ασφαλιστικών συστημάτων χωρίς, όμως, να τιμωρούμε οικονομικά την εργασία. Αυτό μπορεί να γίνει κατά βάση με τρεις τρόπους:

α) Φορολόγηση του άνθρακα. Ο φόρος αυτός είναι ένας έμμεσος φόρος, ο οποίος αυξάνει την τιμή της παραγωγής προϊόντων, στο μέτρο που αυτά τα προϊόντα χρησιμοποιούν διοξείδιο του άνθρακα για την παραγωγή τους. Αυτό ωθεί τις βιομηχανίες να κάνουν τις απαραίτητες επενδύσεις για να μειώσουν το αποτύπωμα άνθρακα.

β) **Φορολόγηση του χρηματοπιστωτικού συστήματος.** Καθημερινά, έχουμε κινήσεις δισεκατομμυρίων και που αφορούν δύο κυρίως σκέλη: τα παράγωγα και τις κλασικές τοποθετήσεις σε μετοχές και αμοιβαία κεφάλαια. Η πρόταση της Ε.Ε. ήταν η επιβολή φόρου 0,01% στα παράγωγα χρηματοοικονομικά προϊόντα και 0,001% στις μετοχές. Αυτά τα ποσοστά είναι ικανά να συγκεντρώσουν μεγάλο όγκο χρημάτων.

γ) **Φορολόγηση των αεροπορικών μετακινήσεων (Aviation Tax).** Σε κάθε αεροπορικό εισιτήριο, ένα μέρος του κόστους αντιστοιχεί σε φόρο για την κηροζίνη που καίει το αεροπλάνο κατά τη διάρκεια της πτήσης.

Αυτές οι διαφοροποιημένες πηγές εσόδων είναι ικανές να δώσουν μία πολύ μεγάλη ανάσα στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης ούτως ώστε να μπορέσουν να παραμείνουν βιώσιμα.

ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΥΓΕΙΑΣ

Το σύστημα υγείας είναι προφανές ότι είναι ένα από τα πολύ βασικά στοιχεία του κοινωνικού κράτους πρόνοιας σε οποιαδήποτε εκδοχή του (είτε κεφαλαιοποιητική είτε αναδιανεμητική). Η υγεία για το βιομηχανικό μοντέλο είναι ένας βασικός παράγοντας παραγωγικότητας. Στο αναδιανεμητικό μοντέλο, μιλάμε επίσης και για όλες εκείνες τις κοινωνικές κατηγορίες, οι οποίες είτε δεν ανήκουν είτε ανήκαν στο εργατικό δυναμικό αλλά τώρα έχουν εξέλθει απ' την αγορά εργασίας, και οι οποίες πρέπει να είναι υγιείς.

Η υγεία επιμερίζεται σε φυσική και ψυχική υγεία.

Το πρώτο βασικό ζήτημα που γεννάται είναι τα μοντέλα χρηματοδότησης των συστημάτων υγείας. Ο στόχος όλων των συστημάτων υγείας είναι η εξασφάλιση μιας επαρκούς πρόσβασης των ασφαλισμένων σε υπηρεσίες υγείας. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει οι ασφαλισμένοι να μπορούν, όταν το χρειάζονται, να έχουν βασική ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Δεύτερος στόχος είναι η εξασφάλιση ισότητας στην πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας. Αυτός ο στόχος της ισότητας στις υπηρεσίες υγείας αφορά τα αναδιανεμητικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, κατά κύριο λόγο, γιατί στα υπόλοιπα συστήματα (κεφαλαιοποιητικά) μιλάμε μόνο για επαρκή πρόσβαση των ασφαλισμένων σε υπηρεσίες υγείας. Ακόμη και αυτά, όμως, περιέχουν ένα μέρος αναδιανομής και, επομένως, μιλάμε για ισότητα στην παροχή υπηρεσιών υγείας.

Υπάρχουν και δύο δευτερεύοντες στόχοι: η προστασία/στήριξη του εισοδήματος και η μικροοικονομική και μακροοικονομική αποδοτικότητα. Η προστασία του εισοδήματος είναι ένας έμμεσος στόχος των συστημάτων υγείας γιατί, αν δεν καλύπτονται επαρκώς οι υπηρεσίες υγείας, τότε θα αφαιρεθεί εισόδημα από τους ασφαλισμένους, καθώς οι άνθρωποι θα αναγκαστούν να πληρώσουν ιδιωτικές παροχές υγείας. Ο δεύτερος στόχος έχει να κάνει με τους όρους βιωσιμότητας όλων των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και των συστημάτων υγείας.

Εδώ πρέπει να επισημανθεί ότι η δημογραφική πίεση φέρει πολύ μεγάλη έκρηξη δαπανών λόγω της υπερβολικής αύξησης του κόστους της ιατροκοποίησης της ζωής, όπως π.χ. συμβαίνει στις ΜΕΘ λόγω κορωνοϊού. Αυτό σημαίνει ότι όλη η

κοινότητα θα πρέπει να μπει σε πολύ μεγαλύτερα έξοδα για τη διαχείριση μιας τέτοιας νόσου λόγω γήρανσης του πληθυσμού.

ΤΡΟΠΟΙ ΜΕ ΤΟΥΣ ΟΠΟΙΟΥΣ ΜΠΟΡΟΥΝ ΝΑ ΑΝΤΑΠΕΞΕΛΘΟΥΝ ΤΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΥΓΕΙΑΣ ΣΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΓΕΝΝΩΝΤΑΙ

Οι τρόποι επίλυσης των προβλημάτων δεν είναι ενιαίοι, γιατί διαφέρουν πάρα πολύ μεταξύ των διαφορετικών μοντέλων κοινωνικής ασφάλισης. Μία πολύ βασική διαφορά είναι η εξής: η διαφοροποίηση μεταξύ των συστημάτων υγείας που βασίζονται σε **μια κοινωνική φιλοσοφία** και των συστημάτων υγείας που βασίζονται σε **μία πιο φιλελεύθερη φιλοσοφία**.

Στα συστήματα, τα οποία έχουν δομηθεί, ιδίως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, με πιο κοινωνική φιλοσοφία, έχουμε το εξής χαρακτηριστικό: υπάρχει μία καθολική – σε πρώτη φάση – και αυξημένη διάθεση για διαχείριση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης από τους ίδιους τους κοινωνικούς εταίρους. «Κοινωνική φιλοσοφία» σημαίνει, κατ' αρχήν, διαχείριση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης από τους κοινωνικούς εταίρους, δηλαδή συλλογική διαχείριση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, που δίνει παροχές υγείας, ανεργίας, σύνταξης κλπ. Οι εταίροι είναι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι από την εργοδοσία και τα αντιπροσωπευτικά συνδικάτα. Αυτό το σύστημα κατά κύριο λόγο θέλει να διατηρεί την αυτονομία του και δεν είναι κρατικά χρηματοδοτούμενο. Είναι μία μορφή κοινωνικής δημοκρατίας. Την αυτονομία αυτή θα την εξασφαλίσουν από την πηγή χρηματοδότησης και τους παρόχους υγείας που χρησιμοποιούν. Πρωταρχική πηγή εσόδων είναι οι ασφαλιστικές εισφορές: άρα όχι οι φόροι. Όσον αφορά την επιλογή των παρόχων, αυτή είναι ελεύθερη και εγκρίνεται από τον κλάδο υγείας της κοινωνικής ασφάλισης.

Το πιο φιλελεύθερο μοντέλο βασίζεται στη χρηματοδότηση από τη γενική φορολογία (φόροι εισοδήματος). Αυτό σημαίνει ότι το κράτος ελέγχει πλήρως τη διαχείριση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και τους παρόχους υπηρεσιών υγείας. Αυτό το σύστημα να μην παρέχει καθολική κάλυψη, όμως επειδή βασίζεται στους φόρους, θα καλύψει δαπάνες που παρέχονται μόνο από το εθνικό σύστημα υγείας και θα δίνει λιγότερες παροχές από αυτές που δίνει ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, στο οποίο συνεισφέρει και το Δημόσιο. Αυτό, φυσικά, δημιουργεί πρόβλημα διότι το Δημόσιο θα πρέπει να καλύψει π.χ. με τον περιορισμένο αριθμό κλινών που διαθέτει μία συνθήκη γενικευμένης επιδημίας, η οποία μπορεί να επιβαρύνει σε βαθμό κατάρρευσης το δημόσιο σύστημα υγείας.

Στις Η.Π.Α. έχουμε ένα παράδοξο σύστημα, όπου λόγω του οικονομικού μοντέλου τους, δεν αναπτύχθηκε ποτέ πραγματική κοινωνική ασφάλιση, πράγμα που σημαίνει ότι οι υπηρεσίες υγείας είναι κυρίως ιδιωτικές. Χρηματοδοτούνται ως προγράμματα συλλογικής ασφαλιστικής κάλυψης εργαζομένων ανά επιχείρηση. Το αποτέλεσμα είναι πολύ μεγάλο μέρος του εργατικού δυναμικού να μένει εκτός κάλυψης. Από τη δεκαετία του 1930 και έπειτα, δημιουργήθηκε παράλληλα με το

σύστημα αυτό ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, το οποίο, όμως, δίνει χαμηλές παροχές: ένα πρόγραμμα που ασφαλίζει τους ανασφάλιστους ηλικιωμένους και ένα δεύτερο πρόγραμμα που δίνει ιατροφαρμακευτική περίθαλψη στους ανασφάλιστους.

Ο υποχρεωτικός ή μη χαρακτήρας των χρηματοδοτήσεων εξαρτάται από το μοντέλο που θα επιλέξουμε. Το ένα μοντέλο που βασίζεται σε ένα βαθμό στη συλλογική αυτοδιαχείριση είναι εθελοντικό σε κάποιο βαθμό, δηλαδή έχει εισφορές που αυξομειώνονται. Επίσης, ο εθελοντικός χαρακτήρας της χρηματοδότησης πηγαιίνει στο δεύτερο κοινωνικό πυλώνα (επαγγελματικά ταμεία ασφάλισης), καθώς και στον τρίτο (ιδιωτική ασφάλιση).

ΤΡΟΠΟΙ ΠΛΗΡΩΜΩΝ

«Σύστημα τρίτου πληρωτή»: Σύμφωνα με αυτό το σύστημα, δεν πληρώνει τις παροχές ο «πελάτης» (ασφαλισμένος) αλλά ο οργανισμός ασφάλισης. Είναι ένα σχετικά καινούργιο σύστημα πληρωμής και εκφράζει μια προσπάθεια εξορθολογισμού των δαπανών. Ο τρίτος πληρωτής θα πληρώσει τόσο όσο θεωρεί ότι μπορεί να πληρώσει παραμένοντας οικονομικά βιώσιμος. Ένας τρόπος εξασφάλισης της βιωσιμότητας είναι ένα σύστημα τρίτου πληρωτή μέσω κλειστών προϋπολογισμών. Αυτό σημαίνει ότι κάνεις μία πρόβλεψη για τις δαπάνες ανά κατηγορία ιατρικών πράξεων. Αυτός ο τρόπος εφαρμόζεται στα υπό οικονομική πίεση συστήματα.

Άρα, ο «τρίτος πληρωτής» είναι σύστημα που έχει εγκατασταθεί σε συστήματα υγείας με προβλήματα οικονομικής βιωσιμότητας για να δαμάσει τους επαγγελματίες υγείας, προκειμένου να περιορίσουν τα κόστη τους, πράγμα αρκετά δύσκολο. Πρέπει, δηλαδή, να πειστούν κάπως οι πάροχοι υπηρεσιών υγείας να περιορίσουν τα κόστη περίθαλψης.

3^η ΔΙΑΛΕΞΗ

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Ως «Πολιτικές Απασχόλησης» μπορούμε να ορίσουμε γενικά τις δημόσιες πολιτικές οργάνωσης και λειτουργίας της αγοράς εργασίας. Αυτή είναι η βασικότερη κοινωνική πολιτική, καθώς βρίσκεται στο επίκεντρο όλων των κοινωνικών πολιτικών όλων των ανεπτυγμένων κρατών.

Χονδρικά, υπάρχουν δύο αντιλήψεις για την απασχόληση ως τέτοια. Η πρώτη αντίληψη, η οποία είναι πια ξεπερασμένη, είναι ότι δεν απαιτούνται καθόλου δημόσιες πολιτικές απασχόλησης, δηλαδή τα κράτη και οι δημόσιοι οργανισμοί δεν έχουν δουλειά να ρυθμίζουν την αγορά εργασίας. Αυτή η αντίληψη επικρατούσε από τον 15^ο αιώνα μέχρι και τη δεκαετία του 1930, όταν λόγω του «κραχ» του 1929, τα πράγματα άλλαξαν ριζικά.

Σύμφωνα με τη δεύτερη αντίληψη, απαιτούνται δημόσιες πολιτικές απασχόλησης.

ΤΙ ΣΗΜΑΙΝΕΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Υπάρχουν δύο αλληλοδιαπλεκόμενες μορφές παρέμβασης του Δημοσίου, οι οποίες είναι η οικονομική πολιτική και η κοινωνική πολιτική. Και οι δύο ρυθμίζουν την αγορά εργασίας.

Όταν μιλάμε για αγορά εργασίας, ξεκινάμε από το βασικό νόμο της προσφοράς και της ζήτησης. Και εδώ υπάρχει μία κατηγορία ανθρώπων που προσφέρει εργασία και βέβαια υπάρχει η ζήτηση εργασίας από τους εργοδότες. Το μεγάλο θέμα είναι η αγορά να ρυθμίζεται σωστά ούτως ώστε η προσφορά να ανταποκρίνεται στη ζήτηση (matching). Το γεγονός ότι η αγορά δε ρυθμίζεται σωστά ονομάζεται “market failure” (αποτυχία της αγοράς). Συνεπώς, απαιτείται ελάχιστη δημόσια παρέμβαση για να αρθούν τα market failures.

Η πολιτική απασχόλησης συνδυάζει διάφορα εργαλεία από διαφορετικούς τομείς πολιτικής· γι’ αυτό και χαρακτηρίζεται ως «οριζόντια πολιτική». Στο κέντρο των παρεμβάσεων βρίσκονται οι ίδιες οι πολιτικές της αγοράς εργασίας, δηλαδή η ίδρυση ενός ή περισσότερων οργανισμών διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και η θέσπιση και εφαρμογή κανόνων για το πώς αυτοί θα διαχειρίζονται τις ροές ανθρώπινου δυναμικού (**εκροές από την αγορά εργασίας**, ήτοι ανεργία, και **εισροές στην αγορά εργασίας**, ήτοι συμπερίληψη στην αγορά εργασίας κατηγοριών που μένουν εκτός αγοράς εργασίας).

Υπάρχουν και άλλοι μοχλοί πολιτικής, οι οποίοι χρησιμοποιούνται συνδυαστικά. Ο πρώτος είναι οι **πολιτικές κατάρτισης**, με τις οποίες καταρτίζεται διαρκώς το ανθρώπινο δυναμικό για να μπορεί να συμμετέχει στην αγορά εργασίας με αξιώσεις. Επίσης, υπάρχει η **φορολογική και συνταξιοδοτική πολιτική**. Το πρώτο σκέλος αφορά φορολογικά κίνητρα προς τόνωση της απασχόλησης και το δεύτερο σκέλος είναι το αμέσως επόμενο στάδιο από την εργασία. Η φορολογική πολιτική είναι καθαρά οικονομική πολιτική, ενώ η συνταξιοδοτική πολιτική θεωρείται κοινωνική πολιτική, αν και εμπεριέχει εμφανώς και μακροοικονομική και δημοσιονομική διάσταση.

Επιπλέον, υπάρχει η **πολιτική επιχειρηματικότητας και μικρομεσαίων επιχειρήσεων**. Αυτή εστιάζει στην παραγωγή και τις παραγωγικές σχέσεις μέσα στις επιχειρήσεις, εστιάζει δηλαδή στο μέγεθος της οικονομίας που αφορά την ίδια την παραγωγή. Στο πρώτο σκέλος έχουμε ένα πλέγμα πολιτικών, ιδίως μικρομεσαίων επιχειρήσεων, μακροοικονομικού περιεχομένου. Αυτή η πολιτική προσπαθεί να δώσει κίνητρα στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις είτε για να δημιουργήσουν είτε για να συντηρήσουν θέσεις εργασίας είτε για να ανοιχτούν και να γίνουν μεγαλύτερες επιχειρήσεις. Σε κάθε περίπτωση, όλες οι πολιτικές μικρομεσαίων επιχειρήσεων έχουν ένα σημαντικό σκέλος που αφορά την απασχόληση ανθρώπινου δυναμικού.

Έπειτα, περνάμε στα εργαλεία κοινωνικής πολιτικής, που είναι η πολιτική **πρόνοιας**, όπου έχουμε την παροχή επιδομάτων στις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, και η **πολιτική ισότητας**, η οποία θεωρείται ως δικαιωματική πολιτική. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό να υπάρχει στην πολιτική απασχόλησης πραγματική ισότητα

ευκαιριών (κυρίως στην ένταξη των γυναικών και κατά δεύτερο λόγο για τους νέους και τους ηλικιωμένους).

ΑΝΕΡΓΙΑ

Ένας από τους κοινωνικούς δείκτες ή δείκτες κοινωνικής συνοχής είναι αυτός της ανεργίας. Ως «ανεργία» μιας χώρας ορίζεται η ενεργός αλλά ανεπιτυχής αναζήτηση πλήρους απασχόλησης ή έστω ενός ελάχιστου αριθμού ωρών απασχόλησης εβδομαδιαίως που ορίζει η εκάστοτε εθνική νομοθεσία από κάποιον που ανήκει στο εργατικό δυναμικό.

Σε αυτόν τον ορισμό, το πρώτο βασικό στοιχείο είναι η πρωτοβουλία του ανθρώπινου δυναμικού να αναζητήσει απασχόληση. Δεν καταμετρώνται ως άνεργοι όσοι δεν επιδιώκουν ενεργά κάποια από τις παραπάνω μορφές απασχόλησης. Αυτοί οι μη απασχολούμενοι/μη άνεργοι θα φανούν στο δείκτη απασχόλησης. Δηλαδή, υπάρχει ένα σημαντικό ποσοστό του ανθρώπινου δυναμικού, το οποίο δεν απασχολείται, άρα δεν εμπεριέχεται στη στατιστική του ποσοστού επί τοις εκατό επί του συνόλου του ανθρώπινου δυναμικού που απασχολείται ταυτόχρονα, όμως, δεν εμπεριέχεται ούτε στο αντίστοιχο ποσοστό της ανεργίας. Έτσι, όμως, δημιουργείται πρόβλημα, διότι όταν αναπτύσσουμε δημόσιες πολιτικές, το πρώτο βασικό πράγμα που πρέπει να κάνουμε είναι να μετράμε και να γνωρίζουμε καλά τα μεγέθη μας. Άρα, όταν έχουμε μία απροσδιόριστη ζώνη ανθρώπινου δυναμικού, δεν ξέρουμε πώς να τη διαχειριστούμε. Έτσι, όσο μπαίνουν σ' αυτήν την γκρίζα ζώνη δε θα είναι δικαιούχοι αρκετών δικαιωμάτων, π.χ. του επιδόματος ανεργίας.

Υπάρχουν κοινωνικές κατηγορίες, οι οποίες δεν κάνουν ενεργά αναζήτηση απασχόλησης, όχι γιατί δεν το θέλουν, αλλά επειδή ανήκουν σε πολύ ευάλωτες κοινωνικές κατηγορίες, οι οποίες έχουν μεγάλο πρόβλημα ένταξης στην αγορά εργασίας. Επίσης, υπάρχουν κάποιες κατηγορίες, οι οποίες είναι αδύνατον να ενταχθούν στην αγορά εργασίας (π.χ. άτομα με ποσοστό αναπηρίας άνω του 67%). Όσον αφορά τους συνταξιούχους, υπάρχει μία ιδιαιτερότητα, διότι δεν υπάρχει οριζόντια νομοθεσία στην Ευρώπη που να απαγορεύει την απασχόληση ολικά για όλες τις κατηγορίες των συνταξιούχων. Στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης, η δυνατότητα απασχόλησης των συνταξιούχων παρέχεται από τη νομοθεσία, με λίγες εξαιρέσεις, και στις περισσότερες των περιπτώσεων έχουμε απλώς διαφοροποιημένη εισοδηματική και ασφαλιστική πολιτική, δηλαδή οι συνταξιούχοι δε θα πληρώνουν τις ίδιες ασφαλιστικές εισφορές με τους εργαζομένους, όπως και οι εργοδότες τους. Αξίζει να αναφερθεί η προσπάθεια των κρατών της Δύσης να μη βγουν εκτός εργασίας συλλήβδην όλοι οι συνταξιούχοι.

Σ' αυτόν τον ορισμό, το εργατικό δυναμικό μίας χώρας ισούται με το σύνολο των ανθρώπων που είναι ικανοί για προσφορά εργασίας και που μπορούν να προσφέρουν νόμιμα την εργασία τους. Έτσι, για παράδειγμα, στην Ελλάδα οι φυλακισμένοι και οι μοναχοί δε συμπεριλαμβάνονται στους εργαζόμενους.

Ένα άτομο που επιλέγει μία εργασία μερικής απασχόλησης δε θεωρείται άνεργο. Δεν υπάρχει μερική ανεργία, ενώ υπάρχει μερική απασχόληση.

ΕΙΔΗ ΑΝΕΡΓΙΑΣ

Δύο βασικές κατηγορίες ανεργίας είναι η **διαρθρωτική** και η **κυκλική ανεργία**. Διαρθρωτική ανεργία είναι η ανεργία, η οποία δεν οφείλεται σε συγκυριακούς λόγους, δηλαδή δεν οφείλεται στην πορεία του κύκλου της οικονομίας. Η ανεργία αυτή παρατηρείται, δηλαδή, ακόμα και σε περίοδο ανάπτυξης. Η ανεργία αυτή καταγράφεται από ειδικό δείκτη, την μακρόχρονη ανεργία. Σε μεγάλο βαθμό, αυτές οι δύο ανεργίες εφάπτονται.

Κυκλική ανεργία έχουμε σε περιόδους οικονομικής ύφεσης. Μία από τις πρώτες μεταβλητές προσαρμογής στην ύφεση είναι η ανεργία. Όταν οι επιχειρήσεις δεν έχουν επαρκή ζήτηση για τα προϊόντα τους, οι επιχειρήσεις δεν έχουν ζήτηση, οπότε το πρώτο που κάνουν είναι να βάζουν τους υπαλλήλους τους σε καθεστώς τεχνικής ανεργίας.

Από πλευράς δημόσιας πολιτικής, η διαρθρωτική ανεργία κανονικά θα έπρεπε να είναι αντικείμενο διαφορετικής παρέμβασης δημόσιας πολιτικής απ' ό,τι η κυκλική ανεργία.

Το πρόβλημά μας είναι: πώς θα εξειδικεύσουμε κατάλληλα τα εργαλεία μας για να τα διαφοροποιήσουμε ανάλογα με τον τύπο της ανεργίας και πώς θα επικεντρώσουμε τις προσπάθειές μας στη διαρθρωτική ανεργία, καθώς αυτό σε μεγάλο βαθμό δε γίνεται: στους στατιστικούς δείκτες που έχουμε, δεν καταγράφονται ξεχωριστά πουθενά η διαρθρωτική ανεργία και αντίστοιχα η κυκλική ανεργία. Εντούτοις, οι στατιστικοί μας δείκτες διακρίνουν επαρκώς τους μακροχρόνια ανέργους από τους υπολοίπους ανέργους.

Ως **ανεργία τριβής** νοούμε τη μεταβατική περίοδο από μία απασχόληση σε μια άλλη.

ΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΛΟΓΩ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ (HYSTERESIS)

Αυτό είναι το βασικό πρόβλημα της ανεργίας από τη μακροοικονομική σκοπιά. Το γεγονός ότι το εργατικό δυναμικό μένει εκτός αγοράς εργασίας για μεγάλο χρονικό διάστημα δεν έχει δυσμενή επίπτωση μόνο στον άνεργο, αλλά και στην ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων της χώρας, καθώς όσο ένα άτομο μένει εκτός αγοράς εργασίας, τόσο χάνει τις ικανότητές του (hysteresis), διότι τα δεδομένα εξελίσσονται στην αγορά εργασίας, όπως και οι δεξιότητες που αυτή απαιτεί. Το αποτέλεσμα είναι η μείωση της παραγωγικής ικανότητας του ατόμου. Αυτό σημαίνει ότι όποτε και αν επανέλθει στην αγορά εργασίας, ο άνεργος θα έχει αρχικά μειωμένες δεξιότητες. Αυτό το πρόβλημα θα έπρεπε να αποτελεί προτεραιότητα στη διαχείριση εκκρών ανθρωπίνου δυναμικού από την αγορά εργασίας.

Προκειμένου να γίνει αυτό, πρέπει να εντοπιστούν οι πιο αδύναμες κατηγορίες του πληθυσμού, οι οποίες υφίστανται μείωση της παραγωγικότητάς τους

λόγω (μακροχρόνιας) ανεργίας. Αν καταφέρουμε να εντοπίσουμε αυτό το μέρος του ανθρωπίνου δυναμικού, του οποίου η παραγωγικότητα μειώνεται, τότε μπορούμε να εφαρμόσουμε πάνω σε αυτό εργαλεία πολιτικής που είναι εξειδικευμένα γι' αυτό· πράγμα δύσκολο και δαπανηρό. Όμως είναι μία επένδυση που αποδίδει, διότι αποτρέπει τη μείωση της παραγωγικότητας στην οικονομία συνολικά.

Όσο πιο περιορισμένος είναι ο χρόνος καταβολής επιδομάτων ανεργίας και αντίστοιχης ασφαλιστικής κάλυψης, τόσο αυξάνεται ο κίνδυνος παραμονής των μακροχρόνια ανέργων εκτός του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Δεν είναι μόνο ο χρόνος της καταβολής των επιδομάτων ανεργίας και της κάλυψης με όλα τα υπόλοιπα κοινωνικά δικαιώματα που συνδέονται με την ανεργία. Είναι και η **σωστή ρύθμιση των παραμέτρων**, κυρίως δύο: το χρόνος και το ύψος των επιδομάτων και η σύνδεση των επιδομάτων με προγράμματα κατάρτισης.

Το ύψος των επιδομάτων είναι ένα βασικό μακροοικονομικό μέγεθος. Δεν έχει να κάνει μόνο με τα δημοσιονομικά μεγέθη της χώρας. Αν τα επιδόματα είναι υπερβολικά υψηλά για μεγάλο χρονικό διάστημα, αποτελούν αντικίνητρο για εργασία. Επομένως, τα επιδόματα πρέπει να είναι λιγότερο ελκυστικά από την εργασία. Αν, για παράδειγμα, η εκ περιτροπής ή η μερική απασχόληση αποδίδουν εισοδηματικά σε κάποιον λιγότερο από την ανεργία, τότε δεν υπάρχει κανένα κίνητρο για εργασία. Εδώ έχουμε δύο καμπύλες, οι οποίες δεν πρέπει να αποσυνδεθούν: η καμπύλη των εισοδημάτων της εργασίας και η καμπύλη των εισοδημάτων της ανεργίας. Το οριακό κόστος της εργασίας σε σχέση με την ανεργία δεν πρέπει να είναι απαγορευτικό, δεν πρέπει δηλαδή να δίνουμε μεγαλύτερο κίνητρο στην παραμονή στην ανεργία από την είσοδο στην εργασία.

Η σύνδεση των επιδομάτων με τα προγράμματα κατάρτισης είναι μία από τις πολύ βασικές μεταρρυθμίσεις που έγιναν σε όλα τα προηγμένα ασφαλιστικά συστήματα, ξεκινώντας από τη Γερμανία στις αρχές του 21^{ου} αιώνα. Σύμφωνα με αυτήν τη μεταρρύθμιση, οι άνεργοι θα λαμβάνουν ένα επίδομα μεγαλύτερης διάρκειας από τους υπολοίπους, οι οποίοι απλώς πλήττονται από κυκλική ανεργία, μόνο υπό την προϋπόθεση ότι καταρτίζονται και ταυτοχρόνως διασφαλίζεται ότι δεν μειώνεται η παραγωγικότητά τους μέχρι την επανένταξή τους στην αγορά εργασίας. Συνεπώς, αν κάποιος απορρίψει δύο προτάσεις για κατάρτιση, χάνει υποχρεωτικά το επίδομα ανεργίας. Πρέπει, λοιπόν, η περίοδος της ανεργίας να θεωρηθεί μία ευκαιρία για μελλοντική επανένταξη στην αγορά εργασίας και αυτό γίνεται με τη σύνδεση των κλασικών επιδομάτων ανεργίας με προγράμματα κατάρτισης.

Συμπερασματικά, οι δημόσιες πολιτικές οφείλουν να διαχειρίζονται την ανεργία με ενεργή πολιτική απασχόλησης, δηλαδή με κατάρτιση, η οποία θα φροντίσει να μη μειωθεί η παραγωγική ικανότητα των εργαζομένων. Το άθροισμα αυτό (επίδομα ανεργίας + κόστος κατάρτισης) πρέπει να ισούται με, ή να είναι λίγο χαμηλότερο από, την απόδοση της εργασίας. Διότι αυτό αποτελεί κίνητρο για εργασία. Ως «**κίνητρο για εργασία**» καταλαβαίνουμε ένα πρόγραμμα ενεργούς πολιτικής απασχόλησης που θα ανακατευθύνει τον άνεργο στην αγορά εργασίας.

ΕΥΕΛΙΞΙΑ ΜΕ ΑΣΦΑΛΕΙΑ (FLEXICURITY)

Η «ευελιξία» αφορά τις **παραμέτρους της αγοράς εργασίας**, ήτοι το μισθό, το χρόνο εργασίας, την ένταση εργασίας και τα ασφαλιστικά δικαιώματα (οικουμενική κάλυψη), καθώς και κάποια δικαιώματα που αυξομειώνονται ανάλογα με τη συμπεριφορά του ανθρωπίνου δυναμικού, που δείχνει έμπρακτα ότι θέλει να επανενταχθεί στην αγορά εργασίας (προγράμματα κατάρτισης).

Η ευελιξία είναι ένα βασικό χαρακτηριστικό που πρέπει να υπάρχει σε όλες τις ελεύθερες αγορές εργασίας. Επίσης, στην «ευελιξία» εντάσσεται και η ευέλικτη διαμόρφωση των όρων εργασίας, η οποία είναι απαραίτητη στο βαθμό που δε μπορεί να λειτουργήσει σωστά ο νόμος της προσφοράς και της ζήτησης για δύο λόγους: α) διαρθρωτικούς και β) συγκυριακούς. Όταν έχεις μείωση της ζήτησης λόγω υφεσιακής συγκυρίας, ο συγκυριακός λόγος για ευελιξία είναι να υπάρξει ευέλικτη διαμόρφωση των όρων της αγοράς εργασίας.

Το σημαντικότερο στην πολιτική της ευελιξίας με ασφάλεια είναι η ευελιξία της αγοράς εργασίας, η οποία γίνεται όχι για συγκυριακούς λόγους αλλά για να μπορεί η αγορά εργασίας να λειτουργήσει σε κάθε περίπτωση καλύτερα από ό,τι λειτουργούσε μέχρι τώρα. Είναι, δηλαδή, μία ευελιξία, η οποία απαιτείται σε κάθε περίπτωση, διαρθρωτικά. Άρα, έχουμε **είτε συγκυριακή είτε διαρθρωτική ευελιξία**. Μέσα στην τελευταία, έχουμε ενεργές πολιτικές απασχόλησης (επίδομα ανεργίας + κοινωνικός μισθός κατάρτισης) που εκφράζει μία ευελιξία σε σχέση με την οριζόντια κάλυψη που είχαμε νωρίτερα και η οποία παρείχε σε όλους αδιακρίτως ίδια δικαιώματα και ίδιες παροχές.

Αν η ευελιξία των παραμέτρων της αγοράς εργασίας δε συνοδεύεται ταυτόχρονα με επαρκή δικαιώματα για όλους, τότε έχουμε μία διαφορετική κατάσταση από την πολιτική απασχόλησης. Αυτό σημαίνει ότι σε κάθε περίπτωση και όσο διαρκεί μία μετατροπή της αγοράς εργασίας, πρέπει να υπάρχει δίκτυ ασφαλείας· το ίδιο ισχύει και για τη διαρθρωτική ευελιξία. **Ειδικά η διαρθρωτική ευελιξία πρέπει να συνοδεύεται οπωσδήποτε από δίκτυ ασφαλείας, γιατί μόνο έτσι το εργατικό δυναμικό θα λάβει κίνητρο για εργασία** (διαρθρωτική πολιτική ευελιξίας: διαρθρωτική πολιτική ασφαλείας του ανθρωπίνου δυναμικού, που σημαίνει ότι για να νιώσει ασφαλές το ανθρώπινο δυναμικό, ιδίως το ανθρώπινο δυναμικό που συνεργάζεται έμπρακτα, πρέπει να έχει ένα ελάχιστο εγγυημένο βιοτικό επίπεδο).

4^η ΔΙΑΛΕΞΗ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Από την αρχή της, η οποία έγινε τη δεκαετία του 1950, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είχε καθαρά οικονομικό χαρακτήρα, δηλαδή ήταν κυρίως στοχευμένη στη δημιουργία κοινής αγοράς μεταξύ των αρχικών κρατών μελών. Από τη δεκαετία του 1950, η κοινωνική πολιτική ήταν «παρακολουθηματική». Δηλαδή, ήταν ένα παράρτημα της πορείας της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης με τη μορφή της κοινής αγοράς. Για να γίνει μία κοινή αγορά μεταξύ κρατών μελών έπρεπε να ληφθούν κάποια μέτρα κοινωνικού χαρακτήρα. Σε κάθε κοινή αγορά υπάρχει κοινωνική πολιτική και αυτή ήταν το αντικείμενο των ρυθμίσεων στην αρχική ΕΟΚ, ενώ σιγά-σιγά εξελίχθηκε. Ήταν η κοινωνική πολιτική αναγκαία συνθήκη για την ενοποιητική διαδικασία της Ευρώπης; Ναι, αλλά στο μέτρο που ήταν και είναι αναγκαίο παρακολούθημα της οικονομικής ενοποιητικής διαδικασίας, επειδή υπάρχει πάντα μία κοινωνική διάσταση σε κάθε οικονομική πολιτική (καλό παράδειγμα εδώ είναι οι πολιτικές απασχόλησης).

Εξ αρχής υπήρχε μία διεθνής τάση να εξασφαλιστούν οι συνθήκες για μία πιο φιλόδοξη κοινωνική ολοκλήρωση, όχι μόνο οικονομική. Αυτή η τάση προερχόταν κυρίως από τα ευρωπαϊκά συνδικάτα της εποχής, που ήθελαν να εξασφαλιστεί μία κάποιου είδους εναρμόνιση των κοινωνικών πολιτικών για όλο το ευρωπαϊκό εργατικό δυναμικό. Από την άλλη πλευρά, όμως, υπήρχε πάντα η αντίρροπη τάση από εθνικά πολιτικά συστήματα να μην προχωρήσει, ή τουλάχιστον να παραμείνει σε εμβρυακό στάδιο, αυτή η εναρμόνιση.

Γεννάται, λοιπόν, το ερώτημα: Γιατί εξαρχής κάποια πολιτικά συστήματα στα ιδρυτικά κράτη μέλη της ΕΟΚ δεν ήθελαν ολοκλήρωση στο κοινωνικό πεδίο παράλληλα με το οικονομικό πεδίο; Οι πολιτικές ελίτ σε αυτές τις πρώτες χώρες δέχονταν την πίεση των συνδικάτων για κάποια εναρμόνιση των κοινωνικών κεκτημένων, όμως ήθελαν να κρατήσουν το πάνω χέρι σε αυτό το πεδίο πολιτικής. Η αιτία, δηλαδή, έχει να κάνει καθαρά, από πλευράς πολιτικής επιστήμης, με το τι μπορούν να συνεχίσουν να κάνουν ελεύθερα τα επί μέρους κράτη, και πιο συγκεκριμένα οι πολιτικές ελίτ των κρατών αυτών. Αυτές οι ελίτ δεν ήθελαν, για καθαρά εσωτερικούς πολιτικούς λόγους (εκλογές, κοινωνικές συμμαχίες με τα συνδικάτα των εργαζομένων), να χάσουν το μοχλό άσκησης της κοινωνικής πολιτικής.

Όλα τα παραπάνω μπορούμε να πούμε ότι είναι μία πρώτη μεγάλη περίοδος της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής, όπου οι εθνικές πολιτικές ελίτ διατηρούσαν με ζήλο την αρμοδιότητα της κοινωνικής πολιτικής. Η τομή έγινε το 1972, όταν η ΕΟΚ διευρύνθηκε με δύο νέες χώρες, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία. Η κοινωνική πολιτική συνέχισε να παραμένει εθνική πολιτική, όχι μόνο γιατί οι εθνικές πολιτικές ελίτ ήθελαν να δείχνουν αυτές «κοινωνική ευαισθησία», αλλά γιατί το Ηνωμένο Βασίλειο μπήκε στην τότε ΕΟΚ με μία πολύ διαφορετική ατζέντα: να μην

προχωρήσει ποτέ η κοινωνική ολοκλήρωση προκειμένου να μην προχωρήσει ποτέ η ΕΟΚ σε μία μορφή ομοσπονδίας.

Κάθε χώρα έχει ήδη διαμορφωμένες ορισμένες κοινωνικές δομές και ανάγκες διότι η κοινωνική πολιτική ξεκινάει από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα (Μπίσμαρκ, Αγγλία κλπ.). Άρα, στην Ευρώπη με το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου είχαμε ήδη διαμορφωμένα διαφορετικά κοινωνικά τοπία, διαφορετικές δομές, διαφορετικούς θεσμούς και διαφορετικές νομοθεσίες αναφορικά με την κοινωνική πολιτική. Αυτή η έντονη ποικιλομορφία ήταν εξ αρχής πολύ δύσκολο να εναρμονιστεί. Για παράδειγμα, έχουμε μέχρι σήμερα διαφορετικά εθνικά μοντέλα κοινωνικών ασφαλίσεων. Αυτά είναι πολύ δύσκολο να ενοποιηθούν. Έχουν, επίσης, διαμορφωθεί διαφορές στον τύπο και στο ύψος των κοινωνικών δαπανών. Όλα αυτά έχουν διαμορφωθεί ιδίως στο τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, γύρω στο 1945-1946. Μία δεκαετία μετά, οπότε και ξεκίνησε το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ήταν πάρα πολύ δύσκολο αυτά να εναρμονιστούν. Το βασικό εμπόδιο ήταν και παραμένουν τα πολύ διαφορετικά δεδομένα που υπάρχουν σε εθνικό επίπεδο. Σε αυτό πρέπει να προστεθεί ακόμη ένα εμπόδιο, το οποίο είναι καθαρά πραγματολογικό και αφορά κυρίως την ασφαλιστική κάλυψη του ανθρώπινου δυναμικού. Όταν έχεις εθνικό ασφαλιστικό σύστημα, αυτό σημαίνει ότι πληρώνεις εισφορές. Επειδή τα ταμεία είναι εθνικά, είναι εξαιρετικά δύσκολο να προχωρήσουμε σε μία συγχώνευση αυτών σε διεθνές επίπεδο.

Η ΙΑΡΥΤΙΚΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΡΩΜΗΣ (25 ΜΑΡΤΙΟΥ 1957)

Όπως είδαμε, ο προσανατολισμός της ΕΟΚ ήταν αμιγώς οικονομικός, αλλά είχε και μία κοινωνική πτυχή στο μέτρο που και αυτή είναι παρακολούθημα της οικονομικής πολιτικής. Εσωτερικά θέματα στη Συνθήκη της ΕΟΚ (Συνθήκη της Ρώμης) ήταν η κοινωνική συνοχή και το βιοτικό επίπεδο των εργαζομένων. Τα εργαλεία και οι αναφορές που υπάρχουν στη Συνθήκη της Ρώμης αφορούν το εργατικό δυναμικό. Από τότε είναι φανερή η προσπάθεια που γίνεται στην ΕΟΚ να φανεί προς τους εργαζομένους ότι η ΕΟΚ μεριμνά και για το βιοτικό επίπεδο αυτών, ούτως ώστε να αισθάνονται κοινωνικά ενταγμένοι στο οικονομικό σύστημα της ελεύθερης οικονομίας. Άρα εξ αρχής γίνεται μνεία σε δύο πράγματα: **στο βιοτικό επίπεδο των εργαζομένων και στην κοινωνική συνοχή.**

Ως προς τη **βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων**, υπάρχει ένα πολύ σημαντικό θέμα: μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου ξεκίνησε σχεδόν αμέσως ο Ψυχρός Πόλεμος μεταξύ του στρατοπέδου της Δύσης (ελεύθερη οικονομία της αγοράς) και αυτού της Ανατολής (σοσιαλιστικό στρατόπεδο). Τα στρατόπεδα αυτά, αρχικά, ανταγωνίστηκαν μεταξύ τους πολύ έντονα σε κοινωνικό, πολιτικό, οικονομικό και στρατιωτικό επίπεδο. Οπότε, η Δύση όφειλε να δείξει όχι μόνο στις δικές της εργατικές μάζες ότι νοιάζεται για το βιοτικό τους επίπεδο, αλλά και στους απέναντι (Πολωνία, Σοβιετική Ένωση κ.ά.) ότι η ελεύθερη Ευρώπη εξασφαλίζει ένα πολύ καλό βιοτικό επίπεδο στους εργαζομένους της.

Η **κοινωνική συνοχή** έχει να κάνει με τη σταδιακή εξάλειψη των πολύ μεγάλων κοινωνικών ανισοτήτων μεταξύ τόσο των κρατών μελών της ΕΟΚ όσο και

των περιφερειών σε κάθε κράτος. Έχει ως στόχο τη σύγκλιση στο βιοτικό επίπεδο των εργαζομένων.

Με αυτά τα δύο (βιοτικό επίπεδο και κοινωνική συνοχή) ως πυξίδες, το ευρωπαϊκό δίκαιο άρχισε να ρυθμίζει πράγματα πολύ βασικά, όπως η απασχόληση, οι εργασιακές συνθήκες, οι συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας, τα εργασιακά δικαιώματα, οι συλλογικές διαπραγματεύσεις, η εκπαίδευση και η κατάρτιση και, από το 1971, η κοινωνική ασφάλιση.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ (ΕΚΤ)

Το ΕΚΤ είναι το βασικό εργαλείο πολιτικής στο πεδίο της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής και είναι το πιο παλιό ταμείο της Ε.Ε. Υπάρχει ήδη στη Συνθήκη της ΕΟΚ από το 1957 και σήμερα είναι ενταγμένο σε αυτό που ονομάζουμε «Πολιτική Συνοχής». Είναι εργαλείο άμεσων κοινωνικών μεταβιβάσεων. Το πρώτο και βασικό πράγμα που κάνει το ΕΚΤ είναι η χρηματοδότηση προγραμμάτων απασχόλησης, που βοηθούν το εργατικό δυναμικό που έχει βγει προσωρινά εκτός αγοράς εργασίας να ξαναμπεί σε αυτήν. Ως «προγράμματα απασχόλησης» εννοούνται και η επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση.

Για να καταλάβουμε τη σπουδαιότητα του εργαλείου αυτού, πρέπει να αναφερθούμε στο παράδειγμα του επαγγελματικού προσανατολισμού του εργατικού δυναμικού σε αντιστοίχιση με τις ανάγκες για εργατικό δυναμικό μεσοπρόθεσμα. Το Cedefop είναι ένα εργαλείο της Ε.Ε. που κάνει ακριβώς αυτή τη δουλειά, δηλαδή παράγει προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης, προσαρμοσμένα στις προβλέψεις που το ίδιο κάνει σχετικά με τη μελλοντική διαμόρφωση της αγοράς εργασίας. Όλα αυτά τα προγράμματα χρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ.

Ακόμη, το ΕΚΤ από το 1957 χρηματοδοτεί προγράμματα κατά του κοινωνικού αποκλεισμού (π.χ. για τους Ρομά). Τα προγράμματα αυτά δεν έχουν άμεση σχέση με την αγορά εργασίας, αλλά είναι προνοιακού τύπου. Επίσης, χρηματοδοτεί τις βιομηχανικές αναδιαρθρώσεις, δηλαδή τη μετάβαση του εργατικού δυναμικού από τομείς δραστηριότητας που εκλείπουν ή φθίνουν σε άλλους τομείς οικονομίας που δεν αντιμετωπίζουν προβλήματα (π.χ. την ομαλή μετάβαση από τον δευτερογενή στον τριτογενή τομέα της οικονομίας). Αυτό έγινε σε πολύ μεγάλο βαθμό κατά τις δεκαετίες του 1970, 1980 και 1990.

ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ (1986)

Ήταν η πρώτη μεταρρύθμιση του Ζακ Ντελόρ, μετά την ανάληψη των καθηκόντων του ως Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Επίσης, ήταν η πρώτη μεγάλη τροποποίηση της Συνθήκης της ΕΟΚ. Έγινε κυρίως για να προχωρήσουμε στην πλήρη ενιαία αγορά. Όμως με την ευκαιρία αυτή, δηλαδή με την ευκαιρία της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς, ελήφθησαν κάποια μέτρα στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, τα οποία ήταν εξαιρετικά σημαντικά. Αυτά είναι η συλλογική διαπραγμάτευση και ο κοινωνικός διάλογος σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Για πρώτη φορά δόθηκε ευρωπαϊκή διάσταση σε αυτό που γνωρίζουμε ως «συλλογική διαπραγμάτευση». Όσον αφορά τον κοινωνικό διάλογο, αυτός δεν αφορά μόνο το οικονομικό σκέλος της συλλογικής διαπραγμάτευσης, αλλά και όλα τα υπόλοιπα, όλο το ρυθμιστικό πλέγμα των σχέσεων μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων.

Ακόμη, μπήκαν κεφάλαια στη Συνθήκη που δεν υπήρχαν στην αρχική Συνθήκη της ΕΟΚ και τα οποία αφορούν τη δημόσια υγεία και ασφάλεια της εργασίας, την περιβαλλοντική πολιτική και την προστασία του καταναλωτή.

Το σημαντικότερο όλων, από πρακτικής πλευράς, που ξεκίνησε το 1989, είναι τα περίφημα «πακέτα Ντελόρ», δηλαδή τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ), η βάση όλης της Πολιτικής Συνοχής. Σήμερα αυτά τα προγράμματα εντάσσονται στο ΕΣΠΑ.

ΧΑΡΤΗΣ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ **ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ**

Μέχρι το 1989 δεν υπήρχε κανένα ευρωπαϊκό κείμενο που να εξασφαλίζει κοινωνικά δικαιώματα: αυτά ήταν καθαρά εθνικό θέμα και κατοχυρώνονταν κυρίως σε συντάγματα. Αυτό άλλαξε με τη διακήρυξη του Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων στις 9 Δεκεμβρίου 1989. Με τον Χάρτη αυτόν, εξασφαλίζεται η ελεύθερη μετακίνηση των εργαζομένων, δηλαδή η «φορητότητα» των κοινωνικών δικαιωμάτων όταν το εργατικό δυναμικό μετακινείται από τη μία χώρα της τότε ΕΟΚ στην άλλη. Επιπλέον, θεμελιώνεται η αρχή της ίσης αμοιβής για ίση εργασία. Μάλιστα, υπάρχει ειδικότερη διάταξη για την ίση αντιμετώπιση ανδρών και γυναικών ήδη από την αρχική Συνθήκη της ΕΟΚ. Έρχεται, λοιπόν, αυτή η διακήρυξη και λέει ότι η επιλογή θέσης εργασίας συνοδεύεται από δίκαιη αμοιβή. Άλλες αρχές του Χάρτη είναι η βελτίωση των εργασιακών συνθηκών και ο χρόνος ανάπαυσης. Επίσης, αναφέρεται ρητά η προστασία των παιδιών, των εφήβων, των ηλικιωμένων και των ατόμων με αναπηρία.

Η διακήρυξη αυτή όξυνε την αντιπαλότητα μεταξύ της βρετανικής πολιτικής τάξης και της ΕΟΚ και από τότε, οι Άγγλοι αποφάσισαν να κηρύξουν ανταρτοπόλεμο στη συνέχιση της κοινωνικής ολοκλήρωσης.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι ο Χάρτης για πολλά χρόνια δεν είχε νομική υποχρεωτική ισχύ, την οποία απέκτησε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997).

ΣΥΝΘΗΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ (ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ, 1992)

Υπεγράφη το Δεκέμβριο του 1991 και προετοιμάστηκε από την Επιτροπή Ντελόρ. Το σημαντικότερο πράγμα που προέβλεπε ήταν η προσάρτηση ενός Κοινωνικού Πρωτοκόλλου ως παράρτημα. Αυτό αποτέλεσε την αιτία της πλήρους ρήξης μεταξύ του Ηνωμένου Βασιλείου και της υπόλοιπης Ευρώπης. Επίσης, αποτέλεσε το αποκορύφωμα των προσπαθειών για την κοινωνική ολοκλήρωση,

δηλαδή για μία πρώτη εναρμονισμένη ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική. Εδώ παίρνουν ξεκάθαρη νομική μορφή η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η απασχόληση, οι συνθήκες εργασίας, η επαγγελματική κατάρτιση, οι συλλογικές διαπραγματεύσεις και η κοινωνική προστασία.

ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ (1997)

Σε σύγκριση με την ΕΕΠ, τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, αυτή η Συνθήκη δε φέρνει ριζικές τομές. Βασική πρόοδος αποτελεί το γεγονός ότι κατέστησε νομικά δεσμευτικό το κείμενο του 1989. Επιπλέον, ξεκαθάρισε το είδος της αρμοδιότητας που ασκεί η Ε.Ε. αναφορικά με την κοινωνική πολιτική.

Οι στόχοι της Συνθήκης ήταν οι ίδιοι με αυτούς του Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων: η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, η ίση μεταχείριση των δύο φύλων στην εργασία, η ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων και η διατήρηση υψηλού επιπέδου απασχόλησης.

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ καθιερώθηκε η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ). Αυτό έγινε για ένα βασικό λόγο: γιατί οι κοινωνικές πολιτικές, παρά την πρόοδο που έγινε με τις αλληπάλληλες συνθήκες, παραμένουν κυρίως εθνικές πολιτικές. Αυτό σημαίνει ότι οι εθνικές πολιτικές ελίτ δεν ήθελαν να προχωρήσει περαιτέρω η κοινωνική ολοκλήρωση. Βρέθηκε, λοιπόν, η ΑΜΣ, η οποία αποτελεί μία ιδιαίτερη προσαρμοσμένη λύση προκειμένου η κοινωνική ολοκλήρωση να προχωράει μεν, αλλά όχι σε πολύ μεγάλο βαθμό και γρήγορο ρυθμό.

ΧΑΡΤΗΣ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΣ Ε.Ε. (2000)

Το πρώτο κεφάλαιο του Χάρτη αφορά την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Μπορούμε να πούμε ότι είναι μία νομική βάση για όλα τα κοινωνικά δικαιώματα. Το τρίτο κεφάλαιο του Χάρτη αφορά την ισότητα, η οποία έχει πάρα πολλές εκφάνσεις. Ήδη από την πρώτη Συνθήκη της ΕΟΚ έχει κατοχυρωθεί η ισότητα αμοιβών για παροχή ίσης εργασίας και η ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών.

Το τέταρτο και κεντρικό κεφάλαιο του Χάρτη αφορά την αλληλεγγύη. Εκεί κατοχυρώνεται το δικαίωμα στην πληροφόρηση και στη διαβούλευση με τους εργαζομένους σε επιχειρησιακό επίπεδο, το δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας, η προστασία έναντι αδικαιολόγητης απόλυσης, οι δίκαιοι και ισότιμοι όροι εργασίας, η απαγόρευση της εργασίας των ανηλίκων και η προστασία των εργαζομένων νέων, η προστασία του περιβάλλοντος και η προστασία των καταναλωτών.

ΣΥΝΘΗΚΗ ΓΙΑ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ (ΣΛΕΕ)

Το άρθρο 4 μιλάει για τις αρμοδιότητες της Ε.Ε. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, η κοινωνική πολιτική είναι «συντρέχουσα αρμοδιότητα». Αυτό σημαίνει ότι μία αρμοδιότητα μπορεί να ασκηθεί νόμιμα από περισσότερα του ενός όργανα. Το βασικό ζήτημα που γεννάται λόγω της αρμοδιότητας αυτής είναι αυτό του συντονισμού. Αν μία αρμοδιότητα ανατεθεί σε τουλάχιστον δύο όργανα, ελλοχεύει ο κίνδυνος συγκρούσεων ή έλλειψης συντονισμού μεταξύ των οργάνων.

Από τη μία πλευρά, υπάρχει το ευρωπαϊκό επίπεδο άσκησης πολιτικής και από την άλλη, υπάρχουν τα 27 κράτη μέλη της Ε.Ε., το καθένα από τα οποία ασκεί δική του κοινωνική πολιτική με εθνική νομοθεσία και με τα δικά του συνταγματικά όργανα. Υπάρχουν, λοιπόν, τομείς πολιτικής, στους οποίους η αρχική εθνική πολιτική σταδιακά ολοκληρώθηκε και έγινε εν μέρει και ευρωπαϊκή αρμοδιότητα (π.χ. περιβάλλον). Αυτό, όμως, δε σημαίνει ότι είναι αποκλειστική αρμοδιότητα της Ε.Ε.

Σύμφωνα με το άρθρο 4, συντρέχουσα αρμοδιότητα είναι και η κοινωνική πολιτική. Συγκεκριμένα, αυτό το άρθρο αναφέρει την «Κοινωνική πολιτική για τις πτυχές που καθορίζονται στην παρούσα συνθήκη». Αυτή η διατύπωση δεν υπάρχει στις υπόλοιπες αναφερόμενες στη λίστα συντρέχουσες αρμοδιότητες. Αυτό γίνεται διότι η κοινωνική πολιτική δεν είναι μία κοινή «συντρέχουσα αρμοδιότητα»: είναι συντρέχουσα αρμοδιότητα μόνο στο μέρος που αναφέρεται ρητά στη Συνθήκη. Όλο το υπόλοιπο μέρος της κοινωνικής πολιτικής, για το οποίο υπάρχει μνεία στη Συνθήκη αλλά απαγορεύεται ρητά η ευρωπαϊκή εναρμόνιση, αποτελεί μόνο εθνική αρμοδιότητα.

Δεύτερη μνεία που γίνεται, πάντα στο ίδιο άρθρο, είναι για την κοινωνική συνοχή. Αυτή είναι η νομική βάση για τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΕΣΠΑ). Αυτή η οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, είναι συντρέχουσα αρμοδιότητα.

Το άρθρο 5 της Συνθήκης αναφέρει: «Η Ένωση μπορεί να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για να διασφαλίζει το συντονισμό των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών». Εδώ γίνεται ειδική μνεία στις κοινωνικές πολιτικές, γιατί στο αμέσως προηγούμενο άρθρο, η συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης, όσον αφορά την κοινωνική πολιτική, δεν είναι γενική και αόριστη αλλά αναφέρεται στην ίδια τη Συνθήκη. Άρα, εκεί όπου οι κοινωνικές πολιτικές παραμένουν εθνικές αρμοδιότητες, η Ε.Ε. μπορεί να προσπαθεί να τις συντονίζει.

Στις Γενικές Αρχές της Συνθήκης, συγκεκριμένα στο άρθρο 9, αναφέρεται ότι η Ε.Ε. έχει ως στόχους πολιτικής την επίτευξη υψηλού επιπέδου απασχόλησης, τη διασφάλιση κοινωνικής προστασίας, την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, το υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης και κατάρτισης και την προστασία της δημόσιας υγείας.

Τα άρθρα 151 και επόμενα της ΣΛΕΕ αφορούν ειδικότερα την κοινωνική πολιτική. Στο άρθρο 152 αναφέρεται ότι «η Ένωση αναγνωρίζει και προάγει το ρόλο των κοινωνικών εταίρων στο επίπεδό της, λαμβάνοντας υπόψη την ποικιλομορφία των εθνικών συστημάτων. Διευκολύνει το μεταξύ τους διάλογο, σεβόμενη την αυτονομία τους». Στο άρθρο 156 αναφέρεται: «προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι, η Επιτροπή προωθεί τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και διευκολύνει το συντονισμό της δράσης τους σε όλους τους τομείς της κοινωνικής

πολιτικής που υπάγονται στο παρόν κεφάλαιο, ιδίως στην απασχόληση, στο εργατικό δίκαιο, την κοινωνική ασφάλιση, την επαγγελματική εκπαίδευση και επιμόρφωση, την υγιεινή εργασίας» κλπ. Καταλαβαίνουμε, λοιπόν, ότι ακόμα και όσα από τα παραπάνω είναι εθνικές αρμοδιότητες, η Ε.Ε. μπορεί να συντονίσει τα κράτη μέλη ως προς την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών.

Στο άρθρο 153 αναφέρεται ότι «προκειμένου να υλοποιήσει τους στόχους πολιτικής του άρθρου 151, η Ε.Ε. υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών». Εδώ φαίνεται ότι έχουμε συντρέχουσα αρμοδιότητα, απλώς αυτή δίνει τα κλειδιά της άσκησης κοινωνικών πολιτικών στα κράτη μέλη. Τέλος, στο ίδιο άρθρο αναφέρεται με σαφήνεια ότι «δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του παρόντος άρθρου στις αμοιβές, στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, στο δικαίωμα για απεργία ή στο δικαίωμα για ανταπεργία».

5^η ΔΙΑΛΕΞΗ

Το 1993 αρχίζει πάλι στην Ευρώπη να αυξάνεται πολύ το πρόβλημα της δομικής ανεργίας, με αποτέλεσμα στα τέλη του ίδιου έτους να έχουμε μπει σε μία πτώση του επιπέδου απασχόλησης. Εκείνη την περίοδο είναι Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ο Jacques Delors, ο οποίος είχε μια ιδιαίτερα ανεπτυγμένη κοινωνική φιλοσοφία. Δηλαδή αυτός και η ομάδα του θεωρούσαν ότι δε μπορούμε να προχωρήσουμε στην οικονομική και νομισματική ενοποίηση χωρίς παράλληλη ανάπτυξη της αγοράς εργασίας.

Εκείνη, λοιπόν, την εποχή, μέσα σε αυτές τις συνθήκες υψηλής δομικής ανεργίας, εκδίδεται η **Λευκή Βίβλος για την αγορά εργασίας**. Παράλληλα, την ίδια χρονιά (το 1993), εκδίδεται και η Στρατηγική για την Απασχόληση.

Η Λευκή Βίβλος είναι ένα πολύ βασικό κείμενο γιατί αποτυπώνει τη φιλοσοφία της Ε.Ε. στον τομέα της απασχόλησης. Μέσα σε αυτό το κείμενο υπάρχουν δύο άξονες ευρύτερης πολιτικής αντίληψης. Οι άξονες αυτοί είναι:

α) Η ενδυνάμωση της οικονομικής ανάπτυξης με τη βελτίωση του συντονισμού των εθνικών οικονομικών πολιτικών. Αυτός ο άξονας έχει να κάνει καθαρά με οικονομικές πολιτικές.

β) Η επίτευξη ενός υποδείγματος αγοράς εργασίας, το οποίο να έχει περισσότερη ένταση εργασίας. Τι σημαίνει αυτό;

Υπάρχουν δύο τρόποι να επιτύχει κανείς οικονομική ανάπτυξη. Πρώτον, μπορεί να γίνει οικονομική ανάπτυξη που να μην είναι πλούσια σε θέσεις εργασίας. Δηλαδή, μπορεί η διόγκωση του ΑΕΠ να μη μεταφράζεται αυτομάτως και ισόποσα (με τον ίδιο τρόπο) στην άνοδο της καμπύλης της απασχόλησης, δηλαδή να μην συνοδεύεται από αντίστοιχη διόγκωση του απασχολούμενου ανθρωπίνου δυναμικού. Αυτή είναι μία οικονομία χαμηλής έντασης εργασίας γιατί δεν υπάρχουν πολλοί εργαζόμενοι. Ο δεύτερος τρόπος είναι η οικονομική ανάπτυξη με αύξηση των θέσεων εργασίας. Σε κάποιες αγορές εργασίας, όπως στη βρετανική, έχουμε διαρκή αύξηση των θέσεων εργασίας και υψηλή ένταση εργασίας. Οπότε, η ανάπτυξη συνοδεύεται από δυναμική αγορά εργασίας.

Εδώ πρέπει να σταθούμε σε δύο θέματα:

- 1) Οι περισσότεροι οικονομολόγοι, επηρεασμένοι από τις πολιτικές προσφορές, λένε ότι αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στην ελαστικότητα της αγοράς εργασίας. Δηλαδή, στο γεγονός ότι είναι πολύ ελαστικοί οι όροι πρόσληψης και απόλυσης. Υπάρχει έντονη κινητικότητα ανθρωπίνου δυναμικού χωρίς πολλά νομικά εμπόδια, που να αφορούν, για παράδειγμα, την καταχρηστικότητα της καταγγελίας της σύμβασης εργασίας.

Άρα, όταν έχεις μια αγορά εργασίας που δίνει μεγαλύτερη ελαστικότητα στις απολύσεις (κάτι που έκανε η βρετανική αγορά ήδη από τη δεκαετία του 1980), τότε, σύμφωνα με τους οικονομολόγους, θα έχεις υψηλότερη ένταση εργασίας γιατί σε κάθε περίπτωση δίνονται μεγαλύτερα κίνητρα στους εργοδότες για να προσλάβουν εργατικό δυναμικό.

Επομένως, υπάρχει μία εξίσωση: **Ένταση εργασίας = ευελιξία στην αγορά εργασίας**. Ναι μεν ισχύει αυτή η εξίσωση, όμως, δεν είναι μόνο αυτό. Υπάρχει και μία δεύτερη εξήγηση: Έχουμε στην αγορά εργασίας του Ηνωμένου Βασιλείου **χαμηλότερη παραγωγικότητα στην εργασία** από αυτήν της Γερμανίας και αρκετά χαμηλότερη από αυτήν της Γαλλίας. Με τον όρο «παραγωγικότητα» αναφερόμαστε στη σχέση μεταξύ της απόδοσης της παραγωγής (output) και του κόστους της παραγωγής (production cost), αν κρατήσει κανείς σταθερές τις παραμέτρους που επηρεάζουν το πόσο θα κοστίζει κάθε ώρα εργατικού δυναμικού στον εργοδότη. Αν κρατήσει σταθερές τις υπόλοιπες παραμέτρους, η παραγωγικότητα μεταφράζεται απλούστατα στο πόσες μονάδες προϊόντος είναι ικανό να παράγει το εργατικό δυναμικό σε μία ώρα. Κρατώντας σταθερό το κόστος εργασίας, βλέπεις πόσες μονάδες προϊόντος παράγονται σε μία ώρα. Όσο πιο ψηλό το νούμερο, τόσο μεγαλύτερη η παραγωγικότητα (μονάδες/ώρα).

Στη βρετανική αγορά εργασίας, βλέπουμε ότι η παραγωγή μονάδων προϊόντος ανά ώρα είναι πολύ χαμηλότερη απ' ό,τι στη Γερμανία και αρκετά χαμηλότερη από ό,τι στη Γαλλία. Αυτό εξηγεί, σύμφωνα με πολλούς οικονομολόγους, την υψηλότερη ένταση εργασίας. Δηλαδή, οι εργοδότες τείνουν να προσλάβουν περισσότερους εργάτες αλλά χαμηλότερης παραγωγικότητας. Πράγμα που σημαίνει ότι έχουμε μια πιο ζωντανή αγορά εργασίας, σε συνδυασμό πάντα με τον πρώτο παράγοντα, ο οποίος είναι η ευελιξία της αγοράς εργασίας.

Αυτοί οι δύο παράγοντες πρέπει να λαμβάνονται υπόψη συνδυαστικά γιατί η ελαστικότητα στην αγορά εργασίας δεν εξηγεί από μόνη της το φαινόμενο. Δυστυχώς, υπάρχει και το φαινόμενο της χαμηλότερης παραγωγικότητας και αυτό εξηγεί επίσης την υψηλότερη ένταση εργασίας, πράγμα που μας δημιουργεί ένα πρόβλημα.

Το επιδιωκόμενο κάθε σοβαρού οικονομολόγου και κάθε σοβαρού πολιτικού που σχεδιάζει πολιτικές με βάση τις εισηγήσεις των πρώτων δεν είναι άλλο από την αύξηση και τη βελτίωση της παραγωγικότητας. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με διάφορους τρόπους: με τη μείωση του έμμεσου κόστους παραγωγής, ήτοι με τη μείωση των ασφαλιστικών εισφορών, των έμμεσων φόρων, του κόστους ενέργειας κλπ., αλλά και με παρεμβάσεις στην ίδια την παραγωγή (ιδίως με την ενσωμάτωση ενδιάμεσων κεφαλαιουχικών αγαθών). Τα (ενδιάμεσα) κεφαλαιουχικά αγαθά είναι αγαθά, τα οποία δεν καταναλώνονται αλλά ενσωματώνονται στην παραγωγή και αυξάνουν την παραγωγικότητα. Είναι δηλαδή ένας συντελεστής πολλαπλασιασμού της παραγωγικότητας.

Εδώ γεννάται το εξής ζήτημα: Αν τονώνεις συνεχώς την αύξηση της παραγωγικότητας μέσω της βελτιστοποίησης της παραγωγικής διαδικασίας που θα έρθει από την αύξηση των κεφαλαιουχικών αγαθών, τότε μπορεί να παρατηρήσουμε το παράδοξο της μείωσης των θέσεων εργασίας. Επομένως, μιλάμε για ένα μείγμα πολιτικής που έχει να κάνει με την ένταση εργασίας και την ένταση κεφαλαίου, το οποίο είναι και το επιδιωκόμενο. Δηλαδή, θέλουμε να έχουμε μία οικονομία που να αυξάνει την παραγωγικότητά της αλλά όσο γίνεται να παράγει και πολλές θέσεις εργασίας. Αυτό δεν είναι εύκολο να επιτευχθεί, ιδίως αν κάνουμε συνεχώς κεφαλαιουχικές αναβαθμίσεις. Αν αυτό γίνει

συνειδητά, ενδεχομένως θα χάσουμε τη δυνατότητα αύξησης των θέσεων εργασίας, οι οποίες, όμως, θα ήταν χαμηλότερης παραγωγικότητας.

Το βρετανικό μοντέλο

Εδώ υπάρχει μία πολύ βασική διαφορά μεταξύ του βρετανικού και του γερμανικού μοντέλου: το βρετανικό μοντέλο βασίζεται πάρα πολύ στις υπηρεσίες, οι οποίες είναι το Α και το Ω. Αυτό σημαίνει ότι δεν βασίζεται στο ίδιο ποσοστό επί τοις εκατό του ΑΕΠ στη μεταποίηση, στο δευτερογενή τομέα. Η βιομηχανία σε αυτό το μοντέλο της πολύ υψηλής έντασης εργασίας θυσιάζεται συνειδητά για να αναπτυχθούν περισσότερες θέσεις εργασίας στις υπηρεσίες. Επομένως, η βιομηχανική βάση της χώρας συνειδητά συρρικνώνεται. Αυτό, λοιπόν, είναι ένα μοντέλο, στο οποίο βασίζεται η Αγγλία από τη δεκαετία του 1980, όταν και έλαβαν χώρα μεταρρυθμίσεις επί πρωθυπουργίας της Margaret Thatcher. Το μοντέλο αυτό πρέπει να ποντάρει στην πολύ υψηλή διεθνή εμπορευσιμότητα των υπηρεσιών του· δηλαδή να αγοράζονται (οι υπηρεσίες) από πολλές χώρες του κόσμου. Στην ουσία, η Βρετανία εγκατέστησε μία ολόκληρη διεθνή βιομηχανία υπηρεσιών, η οποία ήταν παγκόσμια ανταγωνιστική και περιλαμβάνει κυρίως τον τομέα των ασφαλίσεων, τις νομικές υπηρεσίες και τις χρηματιστηριακές συναλλαγές. Αυτό το μείγμα υπηρεσιών κατέστησε τη Μ. Βρετανία ισχυρή.

Αυτό το μοντέλο δεν ενδιαφέρεται τόσο για την παραγωγικότητα του εργατικού δυναμικού, γιατί ποντάρει στη διεθνή εμπορευσιμότητα των υπηρεσιών του λόγω παγκοσμιοποίησης. Αν για κάποιο λόγο, όμως, η παγκοσμιοποίηση σταματά ή αναστρέφεται, τότε αυτό το μοντέλο δε μπορεί να λειτουργήσει διότι έχει ισχύη παραγωγική βιομηχανική βάση. Δεν παράγει αρκετά προϊόντα, αλλά παράγει πάρα πολλές υπηρεσίες, άρα αυτό το μοντέλο δε μπορεί να λειτουργήσει μέσα σε μία εγχώρια εσωτερική αγορά. Αν, λοιπόν, η Βρετανία πόνταρε μόνο στη δική της εσωτερική ζήτηση, της ίδιας της βρετανικής αγοράς δηλαδή, το μοντέλο αυτό δε θα μπορούσε ποτέ να λειτουργήσει. Λειτουργεί με βάση την υψηλή διεθνή εμπορευσιμότητα των υπηρεσιών που παρέχει η Βρετανία· οι βρετανικές είναι πολύ ανταγωνιστικές σε σχέση με αντίστοιχες υπηρεσίες σε άλλες χώρες.

Το γερμανικό μοντέλο

Στη Γερμανία, από τη δεκαετία του 1990 και έπειτα, έγιναν μεταρρυθμίσεις με σκοπό να τονωθεί ξανά η βιομηχανική παραγωγή, να βασιστεί δηλαδή η Γερμανία σε πολύ μεγάλο μέρος του ΑΕΠ της στη μεταποίηση (στη βιομηχανία) και κυρίως, να τονωθεί η διαρκής ενσωμάτωση τεχνολογίας (ένταση κεφαλαίου) στη βιομηχανική παραγωγή, ούτως ώστε τα γερμανικά βιομηχανικά προϊόντα να είναι περιζήτητα διεθνώς. Άρα αυτό το μοντέλο έθεσε ένα άλλο στοίχημα: την υψηλή διεθνή εμπορευσιμότητα των βιομηχανικών προϊόντων. Δηλαδή, αυτό το μοντέλο βασίζεται σε πολύ μεγάλο βαθμό στις εξαγωγές βιομηχανικών προϊόντων.

Άρα εδώ μιλάμε για ένα μοντέλο, το οποίο συνειδητά θέλησε να έχει σε αυτό το μείγμα πολιτικής μεγαλύτερη ένταση κεφαλαίου, έστω και αν δεν έχει τόσο δυναμική αγορά εργασίας, αρκεί να τονώνεται η βιομηχανική παραγωγή. Αυτό θα γίνεται μέσω της διαρκούς βελτίωσης της παραγωγικότητας στη βιομηχανία. Το γερμανικό μοντέλο θα λειτουργεί καλά για όσο διάστημα μπορεί να εξάγει διεθνώς τα

βιομηχανικά προϊόντα του, τα οποία είναι πολύ ανταγωνιστικά, διότι έχουν ενσωματώσει πολύ υψηλή παραγωγικότητα. Όσο, λοιπόν, η παγκοσμιοποίηση λειτουργεί στο δευτερογενή τομέα, τόσο το μοντέλο αυτό θα λειτουργεί. Ούτε αυτό το μοντέλο, όμως, μπορεί να βασιστεί στην εγχώρια ζήτηση. Δεν υπάρχει αρκετή γερμανική ζήτηση για να απορροφήσει όλη τη βιομηχανική παραγωγή της Γερμανίας.

Βλέπουμε, λοιπόν, ότι και τα δύο μοντέλα βασίζονται στην διεθνή εμπορευσιμότητα των οικονομικών τους παραγόντων, που είτε είναι υπηρεσίες (Μ. Βρετανία) είτε είναι βιομηχανικά αγαθά (Γερμανία).

Καταπολέμηση της τεχνολογικής υστέρησης σημαίνει προσπάθεια διόρθωσης χαμηλής έντασης κεφαλαίου (γερμανικό μοντέλο).

Καταπολέμηση των στρεβλώσεων στην αγορά εργασίας σημαίνει προσπάθεια διόρθωσης της έλλειψης ευελιξίας στην αγορά εργασίας (βρετανικό μοντέλο).

Για μένα, είναι προτιμότερο το γερμανικό μοντέλο, διότι είναι πάντα πιο ασφαλές, ακόμη και στις πιο δύσκολες συγκυρίες (π.χ. εν καιρώ πανδημίας) να έχεις ευρύτερη βιομηχανική βάση από το να έχεις ισχνότερη βιομηχανική βάση. Δηλαδή είναι άλλο να έχεις βιομηχανία μεταποίησης, η οποία να συνεισφέρει 20% στο ΑΕΠ, από το να έχεις βιομηχανία που να συνεισφέρει στο 5-6% του ΑΕΠ. Άρα, ένταση εργασίας και ένταση κεφαλαίου είναι το μεγάλο ζητούμενο. Ένταση εργασίας είναι η σχετική αποσύνδεση της οικονομικής ανάπτυξης από την παραγωγή θέσεων εργασίας.

Το 1993 ελήφθησαν οι βασικές πολιτικές επιλογές στην Ε.Ε. με αυτά τα δύο βασικά μοντέλα.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ (1993)

Εμφανίζεται και αυτή παράλληλα με πρώτη πράξη κιόλας, τη Λευκή Βίβλο για την αγορά εργασίας, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση (1993). Οι άξονες της απασχολησιμότητας και της ευελιξίας με ασφάλεια (flexicurity) είναι ουσιαστικά ένας. Είναι διαρθρωτικές πολιτικές προσφοράς για να υπάρχει μεγαλύτερη ελαστικότητα στην εργασία. Η ελαστικότητα στην αγορά εργασίας είναι, λοιπόν, ο κοινός παρονομαστής της απασχολησιμότητας και της ευελιξίας με ασφάλεια. Και οι δύο αφορούν την παραγωγή ανθρωπίνου δυναμικού που να είναι ευέλικτο και προσαρμοστικό στις συχνές αλλαγές που παρατηρούνται στην αγορά εργασίας.

Το ιστορικό διαμόρφωσης της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (ΕΣΑ) ανάγεται στην αρχή της δεκαετίας του 1990, με την απότομη αύξηση της δομικής ανεργίας και την οικονομική και νομισματική ένωση, που είχε ξεκινήσει από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992. Το ζήτημα, λοιπόν, ήταν κυρίως το διαρθρωτικό πρόβλημα στην αγορά λόγω μειωμένης ανταγωνιστικότητας.

Η ΕΣΑ στηρίζεται στους εξής πυλώνες:

- Διαρθρωτικά μέτρα και προσφορά εργασίας: Αυτό ήταν η κύρια πολιτική της Λευκής Βίβλου
- Αύξηση της ζήτησης: Χρηματοδότηση μεγάλων διευρωπαϊκών δικτύων για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας
- Μέτρα ευελιξίας στην αγορά εργασίας: Είναι το flexicurity με επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο και αύξηση της παραγωγικότητας
- Προβάλλονται οι ευεργετικές πολιτικές της εργασίας
- Δια βίου μάθηση.

Όσον αφορά την αύξηση της ζήτησης (πυλώνας Νο 2), ο Jacques Delors ανήκει σε μία γενιά, η οποία έζησε την κατασκευή νέων υποδομών στην Ευρώπη. Δηλαδή φτιάχτηκαν στη γενιά του όλα τα μεταπολεμικά μεγάλα έργα, π.χ. οδοποιίας, σιδηροδρομικών συνδέσεων, αεροπορικών υποδομών. Είχαμε μία αύξηση της ζήτησης λόγω δημοσίων επενδύσεων.

Το 1995 εκδόθηκε μία άλλη Λευκή Βίβλος για τη δημιουργία μεγάλων διευρωπαϊκών δικτύων μεταφοράς και ενέργειας, η οποία, όμως, δεν προχώρησε.

Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ (1997)

Το σημαντικό που έγινε ως μέρος της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση είναι ότι έπρεπε να ενσωματωθούν οι πολιτικές απασχόλησης στη Συνθήκη. Πριν από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ δεν υπήρχε τίτλος για την απασχόληση, πράγμα που σημαίνει ότι η Ε.Ε. δεν είχε νομική βάση για να αναπτύξει πολιτικές απασχόλησης. Μέχρι τότε αυτές οι πολιτικές ήταν 100% εθνικές.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, επισημοποιώντας τη νομική βάση, εισήγαγε τις πολιτικές απασχόλησης ως κοινές πολιτικές της ΕΕ, θέσπισε τη νομική υποχρέωση των κρατών μελών για συντονισμό των πολιτικών απασχόλησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτό επιτυγχάνεται με την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού (ΑΜΣ), που είναι η μέθοδος για το συντονισμό των πολιτικών απασχόλησης. **Βασικά χαρακτηριστικά της ΑΜΣ** ευθύς εξαρχής είναι τα εξής:

- Καθορισμός διαδικασίας πολυμερούς εποπτείας των εθνικών πολιτικών απασχόλησης: θέση κοινών πολιτικών στόχων (ποσοτικών ή ποιοτικών), υποβολή εκθέσεων του κάθε κράτους μέλους προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία τις αξιολογεί συγκριτικά και προβαίνει σε συστάσεις ανά κράτος μέλος, τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να υιοθετούν τις βέλτιστες πρακτικές άλλων κρατών μελών προκειμένου να προοδεύσουν πιο γρήγορα και αποτελεσματικά στην εκπλήρωση των κοινών στόχων)
- Η διαδικασία δε συνεπάγεται κανενός είδους κυρώσεις, καθώς δεν παράγει δεσμευτική νομοθεσία όπως η κοινοτική μέθοδος. Η ΑΜΣ είναι πιο χαλαρή κι έτσι ίσως πιο αποτελεσματική.

Η ΕΥΕΛΙΞΙΑ ΜΕ ΑΣΦΑΛΕΙΑ (FLEXICURITY)

Εκείνη την εποχή κάνει την εμφάνισή της και η έννοια του “Flexicurity” (ευελιξία με ασφάλεια). **Ένα βασικό κομμάτι του παζλ της ευελιξίας με ασφάλεια είναι αυτό των συλλογικών διαπραγματεύσεων:**

- Η ευελιξία πρέπει να προκύπτει μέσα από διαπραγμάτευση εργοδοτών-εργαζομένων και όχι μονομερώς από τους πρώτους, ώστε να εξασφαλίζονται ανταλλάγματα για τους εργαζομένους.
- Προώθηση θετικών μορφών ευελιξίας (αναδιοργάνωση εργασίας, μείωση χρόνου εργασίας, ανακατανομή καθηκόντων, επανακατάρτιση προσωπικού, άτυπες συμβάσεις εργασίας, ευέλικτες ρυθμίσεις χρόνου εργασίας).

Και τα δύο αυτά προωθούν την ευελιξία στην αγορά εργασίας, άρα δίνουν κίνητρο για περισσότερη προσφορά στην εργασία.

Υπάρχουν δύο τρόποι για να επιτύχει κανείς περισσότερη ευελιξία στην αγορά εργασίας. Ο ένας είναι να προχωράει η ευελιξία στην αγορά εργασίας με νομοθετικού τύπου μέτρα. Ο δεύτερος τρόπος είναι αυτός που προσιδιάζει στο μοντέλο της ευελιξίας με ασφάλεια, ήτοι να μην προχωράει η προσφορά εργασίας με νομοθετικού τύπου μέτρα, αλλά μέσω ελεύθερης συλλογικής διαπραγμάτευσης μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων. Η αυξημένη ευελιξία του εργατικού δυναμικού για να προσαρμοστεί σε αυτό το μοντέλο πρέπει να γίνεται μέσω της ελεύθερης διαπραγμάτευσης. Αυτό φέρει μακροοικονομικό όφελος γιατί οι εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων δεσμεύονται με ελεύθερη βούληση και έτσι οι συλλογικές συμφωνίες και συμβάσεις εφαρμόζονται καλύτερα. Οι παραγωγικές δυνάμεις δεσμεύονται στην εφαρμογή των συμφωνιών που θα έχουν βρεθεί σε επίπεδο ευελιξίας της αγοράς εργασίας. Αυτός είναι ο τρόπος που επέλεξε η Γερμανία για να προχωρήσει στην ευελιξία στην αγορά εργασίας, καθώς θεώρησε ότι είναι καλύτερο να επιτυγχάνεται μέσω συναινετικού τύπου συλλογικών διαπραγματεύσεων παρά με νομοθετικού τύπου μέτρα. Στην Ελλάδα, αντιθέτως, λόγω της οικονομικής κρίσης, είχαμε πληθώρα νομοθετικών μέτρων.

Προώθηση θετικών μορφών ευελιξίας. Αυτές οι θετικές μορφές ευελιξίας είναι ακριβώς το αντικείμενο είτε της νομοθεσίας είτε της ελεύθερης διαπραγμάτευσης μεταξύ των εργοδοτών και των εργαζομένων. Όλα έχουν να κάνουν με την αναδόμηση της εργασίας, δηλαδή τη μεταβολή των όρων αυτής (ωράριο εργασίας, καθήκοντα, επανακατάρτιση εργαζομένων). Όλες οι ρυθμίσεις που αφορούν τους όρους εργασίας είναι αντικείμενο ευελιξίας, άρα θα ήταν καλό να είναι αντικείμενο συλλογικής διαπραγμάτευσης.

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ (2000)

Μεταφερόμαστε στο 2000. Το 2000 η μακροοικονομική εικόνα είναι πολύ διαφορετική από την εικόνα του 1993. Το 1993 βρισκόμασταν σε μία οικονομική στασιμότητα, με ύφεση σε πολλές χώρες και με υψηλή διαρθρωτική ανεργία. Το 2000 έχει αλλάξει το τοπίο προς το καλύτερο και περνάμε σε μία περίοδο αισιοδοξίας, όπου έχει αναπτυχθεί πάρα πολύ η αγορά εργασίας διότι οι πολιτικές της δεκαετίας του 1990 έφεραν καρπούς.

Σε αυτό το σημείο εμφανίζεται η Στρατηγική της Λισαβόνας. Στις 24 και 25 Μαρτίου του 2000 γίνεται ένα Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Λισαβόνα, όπου αποφασίζεται για πρώτη φορά κάτι εξαιρετικά φιλόδοξο: μία μεσοπρόθεσμη στρατηγική οικονομικής ανάπτυξης, κοινωνικής συνοχής και περιβαλλοντικής αειφορίας. Μπήκε, λοιπόν, μία στρατηγική στις ράγες που είχε δεκαετή ορίζοντα, με την οποία συνδυάστηκαν και τέθηκαν ποσοτικοί στόχοι. Ένας από τους στόχους είναι αυτός της απασχόλησης, σύμφωνα με τον οποίο το 70% του ανθρωπίνου δυναμικού θα πρέπει να απασχολείται μέχρι το 2010. Δεν είχαν όλες οι χώρες τον ίδιο στόχο: ο ποσοτικός στόχος αναφέρεται στο μέσο όρο. Αυτός ο στόχος θα πρέπει να επιτευχθεί επισημοποιώντας την οικονομική στροφή προς την οικονομία της γνώσης. **«Οικονομία της γνώσης»** σημαίνει οικονομία υψηλής παραγωγικότητας, η οποία επιτυγχάνεται με διαρκή αύξηση των τεχνολογικών ικανοτήτων στην παραγωγή και διαρκή αύξηση της κατάρτισης του ανθρωπίνου δυναμικού. Γίνεται σαφές ποιο είναι το οικονομικό μοντέλο που επιθυμεί η Ευρώπη: ένα μοντέλο υψηλής παραγωγικότητας με υψηλές τεχνολογικές ικανότητες και με πολύ καλά καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό, όχι ένα μοντέλο χαμηλής παραγωγικότητας με ανειδίκευτο εργατικό δυναμικό (αν και με πολλά εργατικά χέρια).

Αυτός ο φιλόδοξος στόχος σε μεγάλο βαθμό δεν πραγματοποιήθηκε. Δεν ήταν μόνο θέμα πολιτικής βούλησης, ήταν κυρίως πρόβλημα της ανεπάρκειας των μέσων πολιτικής για την επίτευξη του στρατηγικού στόχου. Πρόκειται για κλασική περίπτωση **έλλειψης αντιστοίχισης μεταξύ μέσων και σκοπού**. Τα μέσα που χρησιμοποίησε η Ε.Ε. για την επίτευξη αυτού του θαυμάσιου στρατηγικού στόχου δεν αποδείχθηκαν επαρκή. Αυτό έγινε κυρίως γιατί θεωρήθηκε τότε ότι καλύτερο μέσο πολιτικής θα έπρεπε να είναι ένας συνδυασμός μέσων που να συμπεριλαμβάνουν τον ευρύτερο δυνατό αριθμό stakeholders στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση πολιτικών. Χρειαζόμαστε μία μέθοδο παραγωγής πολιτικών που να συμπεριλαμβάνει όσο το δυνατόν περισσότερους παίκτες, την πιο συναινετική και συμπεριληπτική δυνατή. Και ως τέτοια μέθοδος προκρίθηκε η ΑΜΣ.

Εδώ, όμως, μιλάμε για εθνικές κυβερνήσεις. Έπρεπε να βρεθεί μία μέθοδος παραγωγής πολιτικής που να κινητοποιήσει τις εθνικές κυβερνήσεις να παίξουν συλλογικά, δηλαδή να συντονιστούν μεταξύ τους. Αν είχε επιλεγεί η κλασική κοινοτική μέθοδος, θα είμασταν πολύ καλύτερα σε αποτελέσματα στον τομέα της πολιτικής απασχόλησης απ' ό,τι με την ΑΜΣ.

Η ΕΣΑ αναθεωρήθηκε για να ενσωματώσει τους στόχους της Λισαβόνας.

ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ (2005)

Η αρχική Στρατηγική της Λισαβόνας είχε υπερσυσσωρεύσει στόχους, οι οποίοι έπρεπε να μειωθούν, να συγκεντρωθούν και να ποσοτικοποιηθούν. Λιγότεροι και ποσοτικοί στόχοι → ευκολότερο να τους επιτύχει κανείς. Υπάρχουν και ποιοτικοί στόχοι.

Ποσοτικός στόχος είναι ο στόχος που έχει μία μετρήσιμη έκφραση. **Ποιοτικός στόχος** είναι η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών, π.χ. η βελτίωση

νομοθεσίας, αν αυτή δεν διαθέτει μετρήσιμους δείκτες. Όταν έχουμε ένα πολύπλοκο κατασκευάσμα, όπως είναι η Ε.Ε., ειδικά σε αυτήν την ΑΜΣ έχουμε ανάγκη συντονισμού των εθνικών πολιτικών, κάτι που καθίσταται σαφώς πιο δυσχερές αν έχεις ποιοτικούς μόνο στόχους, καθώς με ποιοτικούς στόχους, είναι που είναι το καθεστώς λιγότερο δεσμευτικό για τα κράτη μέλη από ό,τι η κοινοτική μέθοδος, δεν υπάρχει καμία πίεση για να δράσουν συλλογικά οι κυβερνήσεις.

Η ΕΣΑ ήταν ένα πολύ σημαντικό μέρος της προσπάθειας της Ε.Ε. για την αύξηση της απασχόλησης. Είναι μία πολύ σημαντική στρατηγική και μάλιστα συνδυάστηκε με τη Στρατηγική της Λισαβόνας, η οποία ανανεώθηκε μία φορά το 2010 και λέγεται «Στρατηγική Ευρώπη 2020». Το βασικό πράγμα που έγινε εδώ είναι ότι δόθηκε η δυνατότητα διαμόρφωσης μιας πιο ευρωπαϊκής πολιτικής με την τροποποίηση της Συνθήκης του Άμστερνταμ και την επισημοποίηση της πολιτικής της απασχόλησης. Σε κάποιο βαθμό αποεθνικοποιήθηκε η πολιτική απασχόλησης, δηλαδή έφυγε από την αποκλειστική σφαίρα των εθνικών πολιτικών. Αυτό είναι πολύ καλό όταν έχεις ενιαία αγορά.

Τα αποτελέσματα της εφαρμογής της ΑΜΣ ήταν ανάμεικτα και όχι ακριβώς αυτά που έπρεπε. Και μόνο όμως ότι τέθηκαν κοινοί στόχοι (ιδίως με τη συμπερίληψη και κάποιων ποσοτικών στόχων), ότι δόθηκε νομική βάση με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και μετά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και ότι συγκεντρώθηκαν οι στόχοι πολιτικής σε μία ενιαία στρατηγική, είναι καλό. Η ΑΜΣ προσφέρει στην Ε.Σ.Α. ένα νέο εργαλείο παρέμβασης της Ε.Ε., συμπληρωματικό προς τα ήδη υπάρχοντα (ΕΚΤ, ΕΣΠΑ). Η ΑΜΣ υποβοηθά την ανταλλαγή εμπειρίας και καλών πρακτικών και αυτό φέρνει αποτελεσματικότερες εθνικές πολιτικές και σύγκλιση. Αυτός είναι ο στόχος, η φιλοδοξία ότι η ΑΜΣ, μέσω της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών και τεχνογνωσίας, μπορεί να φέρει αποτελεσματικότερες εθνικές πολιτικές και μεγαλύτερη σύγκλιση μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις πολιτικές απασχόλησης.

Αν πρέπει να αποφεύγουν κάτι οι δημόσιες πολιτικές, αυτό είναι να μη θέτουμε υπερβολικά υψηλούς και φιλόδοξους στόχους με αναντίστοιχα μέσα, δηλαδή να μην προσπαθούμε να πετύχουμε με ανεπαρκή μέσα πολύ υψηλούς στόχους. Είναι καλύτερο να έχεις χαμηλότερους αλλά επιτεύξιμους στόχους με τα μέσα που έχεις επιλέξει παρά να έχεις υψηλότερους αλλά μη ρεαλιστικούς στόχους με τα μέσα που διαθέτεις.

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Για την εκπλήρωση των στόχων πολιτικής γενικά χρειάζονται χρήματα. Τα μέσα πολιτικής είναι σε μεγάλο βαθμό χρηματοδοτικά. Το πρόβλημα όμως είναι ότι το 2010, οπότε και εισήχθη η Στρατηγική Ευρώπη 2020, είχαμε ήδη μπει στην οικονομική κρίση, η οποία έφερε πρωτίστως πολιτικές λιτότητας, με περικοπές δαπανών των φορέων της γενικής κυβέρνησης (του Δημοσίου). Έχουμε μια συγκυριακή σύμπτωση: μια νέα αναπτυξιακή ώθηση για υψηλότερο ποσοστό απασχόλησης εμφανίζεται την ίδια ακριβώς εποχή που έχουμε την οικονομική κρίση, η οποία περιέκοψε και πολλές δημοσιονομικές δαπάνες που αφορούν αυτόν ακριβώς

το στόχο αύξησης της απασχόλησης. Εδώ λοιπόν υπάρχει πρόβλημα: από τη μία μεριά θέλαμε να αυξήσουμε τα μέτρα για να κάνουμε πιο ενεργές και φιλόδοξες πολιτικές εκπαίδευσης και κατάρτισης, ενώ από την άλλη μας επιβλήθηκαν περικοπές σε ό,τι θεωρείται ως ελαστικές δαπάνες (ήτοι δαπάνες χωρίς τις οποίες μπορείς να ζήσεις). Έχουμε επομένως μια σχιζοφρενική κατάσταση από το 2010 και μετά, όπου οι κυβερνήσεις υποτίθεται ότι πιέζονται και από τις δύο πλευρές. Από την μία να αυξήσουν τα μέτρα, με νέα μέσα για πολιτικές μάθησης, κατάρτισης και δεξιοτήτων, διεύρυνση αγοράς εργασίας και διευκόλυνση παραγωγικότητας, και από την άλλη περικοπές κόστους. Οπότε το ένα φέρνει τη χειροτέρευση του άλλου: όταν μειώνεις κόστη, αυτές οι μειώσεις θα επεκταθούν και σε άλλα πράγματα, όπως είναι η προσχολική αγωγή (η εκπαίδευση των βρεφών και νηπίων μέχρι τον χρόνο της υποχρεωτικής ένταξής τους στο σχολείο), ειδικά στην Ελλάδα. Αυτό το κρίσιμο μέγεθος είχε άμεσες επιπτώσεις και στην αγορά εργασίας, με αποτέλεσμα πολλές γυναίκες – ειδικά οι μητέρες – να χρειάζεται να φροντίζουν οι ίδιες τα παιδιά τους και να μην μπορούν να εργαστούν. Αυτές οι γυναίκες, οι οποίες πάντα ήταν σε δεινότερη θέση από τους άνδρες, δέχτηκαν ένα ακόμα μεγαλύτερο πλήγμα. Όταν συμβαίνει αυτό, είναι σίγουρο πως θα έχεις ως άμεσο αποτέλεσμα να απομακρυνθούν πολλές γυναίκες από την αγορά εργασίας ή να μουν με χειρότερους όρους από ό,τι πριν.

Ωστόσο, παρά την ανεπάρκεια μέσων και το πλήγμα που είχε δεχθεί, η Στρατηγική Ευρώπη 2020 και η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού ως η προκρινόμενη μέθοδος διακυβέρνησης είχαν πολύ μεγάλη σημασία. Ως εργαλείο ευρωπαϊκής πολιτικής, η ΕΣΑ, στη συνέχεια της οποίας εντάσσεται και το μέρος της Στρατηγικής Ευρώπη 2020 που αναφέρεται στην κοινωνική συνοχή, είχε ήδη καταφέρει σε μεγάλο βαθμό να μετατρέψει την πολιτική απασχόλησης και τους στόχους της σε ευρωπαϊκούς και να μην παραμένουν αυτοί μόνο στα χέρια των εθνικών πολιτικών, κάτι το οποίο θα ήταν πολύ χειρότερο γιατί δεν θα μπορούσαν να συντονιστούν και θα είχαμε πολύ χειρότερες αρμονίες στους πολιτικούς κύκλους από ό,τι έχουμε ήδη τώρα. Σε ένα μεγάλο ποσοστό, οι ευρωπαϊκοί στόχοι μας ήταν μη συμβιβάσιμοι με την οικονομική πραγματικότητα της κρίσης. Άρα το καλό είναι ότι η ΕΣΑ υπάρχει και είναι κάτι το ορθολογικό σε μια ενιαία αγορά, απλώς δεν είναι επαρκές.

Συνοπτικά, το **δομικό πρόβλημα που είχαμε με την στρατηγική απασχόλησης** ήδη από το 2000, με τη Στρατηγική της Λισαβόνας, είναι η **αναντιστοιχία μέσων προς σκοπούς**, και αυτό αφορά την ΑΜΣ. Η ΑΜΣ δεν είναι ένα επαρκές μέσον για να πετύχουμε τους στόχους μας στον τομέα της πολιτικής απασχόλησης.

6^η ΔΙΑΛΕΞΗ

ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ

Έχουμε δυο μοντέλα ανάπτυξης της αγοράς εργασίας. Το ένα βασίζεται στην πληθώρα εργατικού δυναμικού, που όμως συνδυάζεται με χαμηλότερο επίπεδο δεξιοτήτων και παραγωγικότητας του εργατικού δυναμικού (**αγγλικό μοντέλο**). Το άλλο παράγει λιγότερες θέσεις εργασίας, όμως είναι πολύ ανώτερο του πρώτου σε επίπεδο δεξιοτήτων και παραγωγικότητας (**γερμανικό μοντέλο**). Εδώ βλέπουμε πώς αντικατοπτρίζονται οι δύο αυτές φιλοσοφίες και μοντέλα για την ανάπτυξη της αγοράς εργασίας. Στο πρώτο μοντέλο έχουμε ένα εργατικό δυναμικό δύο ταχυτήτων όσον αφορά το επίπεδο εκπαίδευσης και κατάρτισης. Στο δεύτερο μοντέλο έχουμε μικρότερη απόκλιση μεταξύ των δύο άκρων, υψηλότερο επίπεδο εκπαίδευσης και κατάρτισης, όμως και χαμηλότερο ποσοστό απασχόλησης.

Όλες οι πολιτικές μάθησης, εκπαίδευσης και κατάρτισης της ΕΕ αναφέρονται πρωτίστως στο γερμανικό μοντέλο, το οποίο είναι το μοντέλο αναφοράς. Ο στρατηγικός προσανατολισμός των πολιτικών εκπαίδευσης και κατάρτισης της ΕΕ είναι κατά κύριο λόγο επηρεασμένος από το γερμανικό μοντέλο.

ΜΑΘΗΣΗ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ (DUAL LEARNING)

Η έννοια αυτή είναι απ' τα πιο βασικά στοιχεία του γερμανικού μοντέλου στην αγορά εργασίας. Είναι δηλαδή ο πυρήνας όλης της έννοιας αυτής. Το **δυϊκό σύστημα μάθησης (dual learning)** σημαίνει εναλλασσόμενη εκπαίδευση και εργασία. Ονομάζεται «δυϊκή», με την έννοια ότι περιέχει και εκπαίδευση και εργασία εναλλάξ, περνάμε στη μάθηση αυτή από εκπαίδευση-εργασία στην εργασία-εκπαίδευση. Αυτό σημαίνει ότι το δυνητικό εργατικό δυναμικό εισάγεται με ενεργές πολιτικές απασχόλησης σε δυϊκό σύστημα μάθησης ήδη πριν την πλήρη ένταξή του στην αγορά εργασίας. **Στόχος** είναι η ομαλή μετάβαση από την εκπαίδευση στην εργασία. Αυτό έκανε η Γερμανία στα μέσα της δεκαετίας του 1990, αν και το σύστημα υπήρχε πιο πριν, τότε όμως επισημοποιήθηκε ως δημόσια πολιτική. Η άρση των εμποδίων μεταξύ της εκπαίδευσης και της κατάρτισης εντός της εργασίας είναι το βασικό στοίχημα του συστήματος, πράγμα που σημαίνει ότι η όλη φιλοσοφία μάθησης είναι προσανατολισμένη προς την ομαλή ένταξη στην αγορά εργασίας. Δεν είναι αυτό που λέμε μάθηση για την μάθηση, δεν αυτονομείται η μάθηση σε ένα ξεχωριστό, στεγανό σύστημα. Εντάσσονται μέσα στην μάθηση τα εργαλεία που χρειάζονται για μια ομαλή μετάβαση στην αγορά εργασίας. Οπότε, οι ίδιες οι έννοιες της εκπαίδευσης (education), από τη μια μεριά, και της κατάρτισης (training), από την άλλη μεριά, δεν είναι ίδιες, γι' αυτό ενώνονται η μία με την άλλη σε ένα πλαίσιο δυϊκής μάθησης. Η εκπαίδευση νοείται κυρίως ως θεωρητική μάθηση και δίπλα της αναπτύσσεται η κατάρτιση, η οποία νοείται κυρίως ως πρακτική μάθηση. Αυτό φέρνει μια γενικότερη μαθησιακή επανάσταση, δηλαδή μια επανάσταση στη φιλοσοφία της μάθησης. Η μάθηση, ως σύνολο εκπαίδευσης και κατάρτισης, έχει ως στρατηγικό στόχο την **απασχολησιμότητα**, ήτοι την αύξηση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού για απασχόληση.

Το dual learning στον πυρήνα του είναι πολύ απλό στη σύλληψη, αλλά όχι στην εφαρμογή για όλους (βλ. Ελλάδα). Η σύλληψη είναι ότι η εκπαίδευση και κατάρτιση του εργατικού δυναμικού πρέπει να γίνεται σε **συνεργασία (partnership)**

με τους **κοινωνικούς εταίρους (social partners)**. Αυτό είναι ένα κομβικό σημείο: δεν μπορείς να έχεις δυϊκό σύστημα μάθησης αν δεν συνεργαστούν οι εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων (εργοδότες, εργαζόμενοι) διότι οι κοινωνικοί εταίροι συνδιαμορφώνουν μαζί με τον εκάστοτε δημόσιο οργανισμό εκπαίδευσης του εργατικού δυναμικού το περιεχόμενο του προγράμματος σπουδών. Έχουμε συνεργασία όλων των οργανισμών εκπαίδευσης και των κοινωνικών εταίρων, οι οποίοι σε ένα μεικτό όργανο θα διαμορφώνουν και θα κατευθύνουν τα προγράμματα σπουδών.

Η μάθηση εκτυλίσσεται στον χώρο εκπαίδευσης («θρανία») και σε επιχειρήσεις ή σε οργανισμούς εκπαίδευσης εργατικού δυναμικού. Έτσι αποστεγανοποιείται η εκπαίδευση και κατάρτιση, από τη μια μεριά, και η εργασία, από την άλλη, χτίζονται διαρκώς γέφυρες μεταξύ τους. Έχουμε δηλαδή δύο περιβάλλοντα (μάθηση και απασχόληση) που αλληλεπιδρούν, δεν είναι ξεχωριστά. Αυτό έχει επίπτωση και στη διαχείριση της καριέρας των διδασκόντων. Οι ίδιοι διδάσκοντες, σε όποια βαθμίδα υπηρετούν, ωθούνται προς την επαγγελματική εμπειρία. Τους δίνονται πόντοι σε μια πορεία που είναι λιγότερο γραμμική και στεγανή από ό,τι η κλασική πανεπιστημιακή καριέρα. Παράλληλα, αυτό σημαίνει ότι το πρόγραμμα σπουδών αφορά και επαγγελματίες διδάσκοντες.

Αυτό το σύστημα του dual learning προβλέπει μια **διττή αξιολόγηση**: και γνωσιακή και επαγγελματική. Δεν μπορεί να εννοηθεί ή να σχεδιαστεί πρόγραμμα σπουδών χωρίς ένα ανεπτυγμένο μέρος μαθητείας. Η **μαθητεία (apprenticeship)** γίνεται με μια κατ' αρχήν συλλογική σύμβαση που έχει γίνει αντικείμενο συλλογικής διαπραγμάτευσης, από τη μια μεριά από τους οργανισμούς εκπαίδευσης, και από την άλλη μεριά τους μαθητευόμενους συλλογικά και κατόπιν σε ατομικές συμβάσεις για κάθε μαθητευόμενο. Οφείλουν και οι δυο πλευρές να τηρήσουν κάποιες υποχρεώσεις. Από τη μεριά του εκπαιδευτικού οργανισμού, πρέπει να τηρηθεί ο όρος ότι στο τέλος της μαθητείας ο κάθε μαθητευόμενος θα έχει αποκτήσει ένα σύνολο από «πόντους»/«μόρια»/«μονάδες» που θα πιστοποιηθούν από αντίστοιχο μέντορα. Θα εξεταστούν και εδώ οι εκπαιδευόμενοι στο κατά πόσο έχουν αποκτήσει τις βασικές δεξιότητες, με κύρια στοιχεία της εκπαίδευσης την εικονική επιχείρηση, την πρακτική, ένα στέλεχος που παρακολουθεί (μέντορας), μια ομαδική επίσκεψη και προαιρετικά και τον εθελοντισμό.

Ο **εθελοντισμός** δεν εντάσσεται στο δυϊκό σύστημα μάθησης. Είναι κάτι καινούργιο στην ΕΕ. Η μη αμειβόμενη εργασία που είναι η μαθητεία δίνει μια αμοιβή, έστω χαμηλή. Ο εθελοντισμός είναι εκτός της σφαίρας της μάθησης, αλλά εντάσσεται στις πολιτικές νεολαίας διότι διευρύνει τις πιθανότητες των νέων να βρουν εργασία και να ενταχθούν στην κοινωνία γενικότερα. Εμπλουτίζει το βιογραφικό ενός νέου και το χρησιμοποιούν ολόένα και οι εργοδότες. Είναι μια **μορφή άτυπης μάθησης**.

Διοικητική ρύθμιση. Στη **μαθητεία** έχουμε **ισχυρή κανονιστική ρύθμιση**, ενώ στην τυχόν επιπλέον και συμπληρωματική πρακτική άσκηση έχουμε καθόλου ή μερική ρύθμιση. Η μαθητεία είναι ενταγμένη σε ένα πρόγραμμα σπουδών επαγγελματικής κατάρτισης. Ακριβώς επειδή είναι ενταγμένη στην **τυπική μάθηση (formal learning)**, αποτελεί μέρος ενός προγράμματος σπουδών και έχει νομική βάση, ενώ η πρακτική άσκηση λειτουργεί συμπληρωματικά. Επειδή η μαθητεία έχει ισχυρή κανονιστική ρύθμιση, δεν σημαίνει αναγκαστικά ότι ρυθμίζει τις λεπτομέρειες. Αντιθέτως, ρυθμίζεται η δυνατότητα ένταξης της μαθητείας στο

πρόγραμμα σπουδών είτε δευτεροβάθμιας είτε τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και η δυνατότητα παροχής συγκεκριμένου αριθμού πιστωτικών μονάδων (ECTS). Άρα έχουμε μια ισχυρή νομική ρύθμιση τόσο της δυνατότητας να ενταχθεί ένα πρόγραμμα μαθητείας μέσα σε ένα πρόγραμμα σπουδών όσο και της κεφαλαιοποίησης αυτού με συγκεκριμένο αριθμό πιστωτικών μονάδων. Η νομική ρύθμιση είναι ισχυρή γιατί η μαθητεία εντάσσεται σε πρόγραμμα σπουδών.

Όσον αφορά την **τριμερή βάση των προγραμμάτων σπουδών του dual learning**, αυτή σημαίνει ότι το περιεχόμενο του προγράμματος σπουδών, εντός του οποίου εντάσσεται και η μαθητεία, είναι αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και των οργανισμών εκπαίδευσης, η οποία διαπραγμάτευση θα καταλήξει σε μία **σύμβαση**. Θα είναι δηλαδή αντικείμενο σύμβασης το τι ακριβώς θα παρέχει η μαθητεία, το πώς θα αξιολογείται αυτή και πώς θα κεφαλαιοποιείται (πόσες μονάδες θα παίρνει η κάθε μαθητεία σε ένα σύστημα πιστωτικών μονάδων). Έχουμε έτσι ένα **μικτό μοντέλο νομοθεσίας και διαπραγμάτευσης**, νομοθεσίας και σύμβασης. Όπου πας να ρυθμίσεις αυτό το σύστημα μόνο νομοθετικά ή διοικητικά (με αποφάσεις υπουργείου π.χ.), αυτό αποτυγχάνει. Αυτό συμβαίνει γιατί ένα σημαντικό μέρος του δεν είναι θέμα νομοθεσίας (στο γερμανικό μοντέλο), αλλά είναι θέμα σύμβασης μεταξύ των μερών (εργοδοτών, μαθητευόμενων/εργαζομένων και οργανισμών εκπαίδευσης). Άρα πρέπει ο νομοθέτης να αφήσει χώρο, να αυτοσυγκρατηθεί, να ρυθμίσει μόνο το γενικό πλαίσιο και να αφήσει τη διαπραγμάτευση μεταξύ των μερών. Για παράδειγμα, ένα νομοθετικό πλαίσιο μπορεί να ορίσει ένα συγκεκριμένο αριθμό πιστωτικών μονάδων, ο οποίος θα πρέπει να συνοδεύει μια σύμβαση μαθητείας, ή μπορεί να ορίσει το ελάχιστο επίπεδο δεξιοτήτων που πρέπει να αποκομίσει ο μαθητευόμενος. **Εδώ μιλάμε για μια συνολικότερη επανάσταση στην μαθησιακή φιλοσοφία.**

Όσον αφορά την **εργασιακό καθεστώς της μαθητείας**. Η μαθητεία συνοδεύεται από μια τυπική κατάσταση υπαλλήλων, συχνά μαθητευόμενων με σύμβαση πρόσληψης με αναβλητική αίρεση. Ο μαθητευόμενος είναι ακόμα εκπαιδευόμενος, αυτή η μάθηση αξιολογείται ακόμα από διδάσκοντες και επικυρώνεται με εξετάσεις, μαζεύει ακόμα πιστωτικές μονάδες. Ταυτόχρονα όμως με την κατάσταση/ιδιότητά του ως σπουδαστή έχει και την κατάσταση του υπαλλήλου. Είναι δηλαδή μεικτό, διττό το καθεστώς του μαθητευόμενου. Αυτό σημαίνει πως ο χρόνος της μαθητείας προσμετράται ως εργασιακή προϋπηρεσία. Ο μαθητευόμενος «κολλάει ένσημα» και καλύπτεται σε όλα τα ασφαλιστικά του δικαιώματα. Ο μαθητευόμενος προστατεύεται από όλους τους όρους που αφορούν ασφαλιστική κάλυψη και καλύπτεται από τους όρους των συμβάσεων μαθητείας που αφορούν ειδικά τους μαθητευόμενους. Οι μαθητευόμενοι έχουν συλλογική υπόσταση και αναγνωρίζονται ως καθεστώς, ως μια ιδιότυπη κατηγορία εργαζομένων. Μπορεί, ανάλογα με την σύμβαση, ένας μαθητευόμενος μπορεί να φθάσει ακόμα και τον ελάχιστο μισθό. Οι μαθητευόμενοι εντάσσονται, έστω μελλοντικά, στην εργασία – δεν είναι ασκούμενοι. Μόλις βγουν καταρτισμένοι και με «δίπλωμα», προσλαμβάνονται συχνά κατευθείαν από την εταιρεία (με σύμβαση πρόσληψης υπό αναβλητική αίρεση). Οι μελλοντικοί εργαζόμενοι αυτοί δε θα πάρουν την θέση κάποιου άλλου εργαζομένου, αλλά θα ενταχθούν ομαλά στην αγορά εργασίας. Στον κόσμο των επιχειρήσεων η μαθητεία θεωρείται ως μια επένδυση.

Είπαμε ότι η μαθητεία δεν είναι πρακτική άσκηση. Στην **πρακτική άσκηση** έχουμε λιγότερο ισχυρή ρύθμιση και νομοθετική βάση, η οποία μάλιστα δεν είναι ανάγκη να υπάρχει. Η πρακτική άσκηση δεν είναι ενταγμένη, όπως η μαθητεία, σε

ένα πρόγραμμα σπουδών, αλλά έρχεται ως συμπληρωματική αυτού, και βεβαίως οι εργοδότες την αναζητούν στα βιογραφικά. Αντιθέτως, η μαθητεία, ως τυπική μάθηση, είναι ενταγμένη μέσα σε ένα δυϊκό σύστημα μάθησης. «Πρακτική άσκηση» σημαίνει ότι ο μαθητευόμενος έχει ολοκληρώσει την μάθησή του, έχει συγκεντρώσει τις πιστωτικές μονάδες που χρειάζεσαι για το δίπλωμά του, και κάνει επιπλέον και μια πρακτική άσκηση ουσιαστικά όλων όσων έχει μάθει, εφόσον αυτή προβλέπεται.

Αυτό το μοντέλο, έχει μεγαλύτερο ποσοστό ευελιξίας, με την έννοια ότι οι τάσεις στην αγορά εργασίας είναι ευμετάβλητες, ειδικά σε περιόδους κρίσεων, όπου γνωρίζουμε ότι οι αλλαγές θα είναι ενίοτε πολύ απότομες. Π.χ. οι επιχειρήσεις, ο τουρισμός κ.α. πρέπει να προσαρμοστούν βίαια μέχρις ότου γυρίσει ξανά ο οικονομικός κύκλος στην προηγούμενη κατάσταση. Άρα έχουμε και τάσεις εργασίας που αντανακλώνται και στην απασχόληση. Οι ίδιοι οι κοινωνικοί εταίροι παρατηρούν και αντιλαμβάνονται καλύτερα τις τάσεις εργασίας (τη μεταβλητότητα) από ό,τι μια κρατική γραφειοκρατία. Συνεπώς, αυτό το μοντέλο βασίζεται στην εκπαίδευση και κατάρτιση των ίδιων των μελλοντικών εργαζομένων με αυτές τις γέφυρες που είδαμε, με την αποστεγανοποίηση του εκπαιδευτικού συστήματος από την αγορά εργασίας. Αυτό, λοιπόν, το μοντέλο, επειδή λειτουργεί με συλλογικές διαπραγματεύσεις και συλλογικές συμβάσεις μεταξύ οργανισμών εκπαίδευσης και κοινωνικών εταίρων, λειτουργεί με πολύ μεγαλύτερη ευελιξία. Κατά συνέπεια, νέες δεξιότητες, π.χ. νέες δεξιότητες στον τουρισμό εν μέσω πανδημίας, μπαίνουν στη μαθητεία με πολύ μεγαλύτερη ευκολία από ό,τι συνήθως αλλάζουν τα προγράμματα σπουδών. Επειδή χρειάζονται συχνά νέα προγράμματα μάθησης, με αυτό το σύστημα εξασφαλίζεται η δυνατότητα γρήγορης αναδιαμόρφωσης των προγραμμάτων σπουδών, των προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης. Άρα δίνεις την δυνατότητα να διαμορφώνονται τα προγράμματα σπουδών και τα ασφαλιστικά και άλλα δικαιώματα που συνοδεύουν την κατάσταση υπαλληλίας. Η **ελαστικότητα της ζήτησης (elasticity of demand)** φέρνει και ελαστικότητα της προσφοράς στη μάθηση πολύ πιο εύκολα σε αυτό το σύστημα παρά σε ένα κρατικά ρυθμιζόμενο σύστημα.

Στην πρακτική άσκηση όσον αφορά την υπαλληλία, δεν έχεις υπάλληλο αλλά έναν **ασκούμενο (trainee)** και προφανώς τα ασφαλιστικά και μισθολογικά του δικαιώματα δεν είναι ίδια με αυτά ενός εργαζομένου. Συχνά ο ασκούμενος μένει ακάλυπτος, έρμαιο της δικής του ατομικής διαπραγματευτικής ισχύος, που είναι γενικά πάρα πολύ χαμηλή. Άρα θα έχει πολύ χαμηλότερη αμοιβή, θα κινείται σε μια γκρίζα ζώνη σε σχέση με τα δικαιώματά του. Αυτό είναι φωλιά εκμετάλλευσης. Συνεπώς, όσους περισσότερους εντάξεις στο δυϊκό σύστημα μάθησης τόσο το καλύτερο, όχι μόνο από πλευράς ευελιξίας (flexibility), αλλά και από πλευράς ασφάλειας (security) του εργατικού δυναμικού. Όσο μεγαλύτερο είναι το εύρος της δυϊκής μάθησης, όσο περισσότεροι εργαζόμενοι εντάσσονται σε αυτό, τόσο μεγαλύτερη ασφάλεια παρέχεται στα δικαιώματά τους. Γι' αυτό λέμε ότι είναι ένα οργανικό μέρος του **μοντέλου κοινωνικής συνοχής**. Στη Γερμανία αυτό αποκαλείται **κοινωνική οικονομία της αγοράς**.

ΤΟ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΒΑΣΙΖΕΤΑΙ ΣΤΗ ΔΙΑΡΚΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Συχνά παρατηρείται μια έλλειψη επαρκούς αντιστοίχισης στην αγορά εργασίας μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας. Με το μεικτό σύστημα που είναι το γερμανικό μοντέλο δυϊκής μάθησης, μένουν λιγότερες κενές θέσεις

εργασίας. Οι διδάσκοντες οι οποίοι γίνονται μέντορες και έρχονται να ενταχθούν στα προγράμματα μαθητείας ποιοι είναι; Υπάρχουν δύο λύσεις εδώ, που συνδυάζονται μεταξύ τους. Η μια είναι η εργοδοσία να προσλαμβάνει με συμβάσεις εργασίας διδάσκοντες που είχαν μεγάλη επαγγελματική εμπειρία και θέλουν να γίνουν μέντορες, κυρίως στελέχη. Η δεύτερη εκδοχή είναι οι υπάλληλοι της ίδιας την εταιρείας, που έχουν αποκτήσει εργασιακή εμπειρία μέσα από την εταιρεία αυτή, έχουν προχωρήσει στην καριέρα τους και έχουν ανέβει επίπεδο, που είναι δηλαδή είναι καθαρά «προϊόν» της ίδιας της εταιρείας, μπορούν συχνά να θέλουν να γίνουν μέντορες. Άρα στο μοντέλο αυτό δυϊκής μάθησης βλέπουμε ότι προκρίνεται η κατάρτιση των εργαζομένων ήδη στο στάδιο της μαθητείας, πριν την ένταξη των μαθητευομένων στην εργασία. Αυτό το σύστημα προκρίνει την κατάρτιση στο στάδιο της μαθητείας. Θεωρείται ότι δίνεται αυτή η δυνατότητα διότι είναι καλύτερο για τη μετάβαση στην αγορά εργασίας χωρίς κενά, χωρίς να χάσει ο διπλωματούχος πολλούς μήνες στην αναζήτηση θέσης εργασίας, α) να μην χαθεί αυτή η παραγωγικότητα μηνών και β) να έχει ήδη υψηλότερη παραγωγικότητα λόγω της προηγηθείσας μαθητείας.

ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ (2005)

Μέσα για την απλοποίηση της διακυβέρνησης:

1. Κατάργηση πολλών εθνικών σχεδίων δράσεως και συγχώνευσή τους σε ένα.
2. Διορισμός ενός «κυρίου ή κυρίας Λισσαβόνας», δηλαδή ενός προσώπου ανά κράτος μέλος επιφορτισμένου με το συντονισμό των επιμέρους στοιχείων που απαιτεί η Στρατηγική της Λισσαβόνας. Σκοπός είναι η συγκέντρωση όλων των στοιχείων σε ένα και μόνο πρόσωπο ούτως ώστε η Ευρωπαϊκή Ένωση να γνωρίζει ποιος είναι ο εθνικός υπεύθυνος.
3. Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ). Αυτή έφερνε γεννούσε εκθέσεις από κάθε κυβέρνηση. Η αξιολόγηση των πολλών εκθέσεων τώρα συγκεντρώνεται σε ένα, το εθνικό σχέδιο δράσης, στο κεφάλαιο για την απασχόληση.

Ένα ζήτημα που γεννήθηκε ήδη από το 2000, με την παρουσίαση της αρχικής Στρατηγικής της Λισσαβόνας, ήταν ότι αρκετά κράτη μέλη δεν προόδευαν επαρκώς σε σχέση με τους στόχους της Λισσαβόνας. Κατά συνέπεια, γεννήθηκε το ζήτημα της αντιμετώπισης των κρατών αυτών. Προκρίθηκε η συνέχιση της ΑΜΣ, όπου δεν υπάρχει νομοθεσία, άρα δεν παράγονται δεσμευτικά αποτελέσματα για τα κράτη μέλη. Το 2005 άνοιξε η συζήτηση για το αν έπρεπε να «ονομαστούν και να ντροπιαστούν» (naming and shaming) τα κράτη που δεν παρουσίαζαν πρόοδο. Τελικά, η απόφαση που ελήφθη ήταν πως δεν πρέπει να γίνει κάτι τέτοιο, καθώς προκρίθηκε από την Ε.Ε. μία πιο ήπια αντιμετώπιση των απείθαρχων κρατών μελών. Η Ε.Ε. υιοθέτησε μία μη τιμωρητική στάση, δηλαδή μία **εταιρική προσέγγιση (partnership approach)**, που επιμερίζεται στα παρακάτω:

- Benchmarking (Συγκριτική αξιολόγηση)

Στα αγγλικά το ορόσημο (benchmark) είναι το σημείο το οποίο πρέπει να επιτύχουμε και το οποίο τοποθετούμε ως κοινό ευρωπαϊκό στόχο προς επίτευξη, μαζί με τους καλύτερους τρόπους για να τον επιτύχουμε. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συγκεντρώνει και διαβάζει όλα τα εθνικά σχέδια δράσης, αξιολογεί το καθένα και θέτει ορόσημα, προχωρώντας έτσι σε κοινή αμοιβαία αξιολόγηση του καθενός κράτους μέλους. Έτσι το κάθε κράτος μέλος έχει συγκεκριμένα ορόσημα να επιτύχει.

- Best practices (Βέλτιστες πρακτικές)

Πρόκειται για συγκεκριμένα παραδείγματα που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα θεωρήσει ως επιτυχημένα και τα οποία θα διαχύσει στους υπόλοιπους εταίρους ούτως ώστε να μπορούν να τα ακολουθήσουν.

Το πακέτο αυτών των δύο στοιχείων είναι στον πυρήνα της διακυβέρνησης της Στρατηγικής της Λισσαβόνας. Δεν υπάρχει νομοθεσία ούτε τιμωρητική στάση (κυρώσεις).

Επιπλέον, το μοντέλο διακυβέρνησης περιέχει και τα παρακάτω στοιχεία:

- **Συστάσεις εξειδικευμένες ανά κράτος μέλος** από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία συνεννοείται με τους «κυρίους Λισσαβόνας» και καταλήγει σε συστάσεις προς συγκεκριμένα κράτη μέλη προκειμένου να δώσει μία ώθηση στις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις (ήπια σύσταση). Αυτό το εργαλείο θεωρήθηκε ότι μπορεί να δώσει ώθηση στα κράτη μέλη στην πρόοδο προς τους κοινούς στόχους. Δεν απευθύνεται σε όλα τα κράτη μέλη, μόνο σε όσα καθυστερούν στην πρόοδο.

Τι συμβαίνει όταν τα κράτη μέλη δεν εφαρμόσουν τις συστάσεις; Πάλι δεν υπάρχει τιμωρητική αντιμετώπιση γιατί έχουμε εταιρική σχέση και θέλουμε τα κράτη να υιοθετήσουν θετική στάση.

ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ **(LISBON INTEGRATED GUIDELINES)**

Είναι ένα κείμενο με τους βασικούς στόχους και με υποστόχους, το οποίο περιγράφει τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις. Είναι το κείμενο αναφοράς για να γνωρίζουν τα κράτη μέλη πού οδεύουν, ποιοί είναι οι στόχοι και ποιες είναι οι βέλτιστες πρακτικές. Πρόκειται για τριετές δυναμικό (κυλιόμενο) κείμενο, πράγμα που σημαίνει ότι αναθεωρείται τακτικά ώστε να υπάρχει χρονικό βάθος για μεταρρυθμίσεις. Περιέχει το μείγμα πολιτικής για ανάπτυξη και απασχόληση και καθορίζεται σε στενή συνεργασία μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών μελών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συγγράφει την πρόταση και στο Συμβούλιο της Ε.Ε. την εγκρίνει, ελέγχοντας αν χρειάζεται αλλαγή.

Κεντρικό συντονιστικό ρόλο κατέχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή γιατί:

- 1) Γράφει την πρόταση των ολοκληρωμένων κατευθυντήριων γραμμών, το οποίο εγκρίνεται από το Συμβούλιο.
- 2) Εκδίδει την ετήσια έκθεση προόδου.
- 3) Εκδίδει συστάσεις ανά κράτος μέλος, οι οποίες και πάλι εγκρίνονται από το Συμβούλιο.
- 4) Εργάζεται διαρκώς με τα κράτη μέλη και τα βοηθάει να μάθουν το ένα από το άλλο και να βελτιωθούν.
- 5) Επικαιροποιεί τακτικά τις κατευθυντήριες γραμμές.

Στην ΑΜΣ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι καταλύτης αμοιβαίας μάθησης για οικοδόμηση διακρατικής συναίνεσης και προόδου.

Οι κατευθυντήριες γραμμές διαιρούνται σε:

- 1) Ευρείες κατευθυντήριες γραμμές, που αφορούν την οικονομική πολιτική (broad economic policy guidelines), και τις
- 2) Κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση (employment guidelines), οι οποίες είναι το κεντρικό εργαλείο, το πλαίσιο αναφοράς για τις πολιτικές απασχόλησης. Τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν αυτό το πλαίσιο αναφοράς για να καταρτίσουν τα εθνικά σχέδια δράσης τους, τα οποία κατόπιν αποστέλλουν το φθινόπωρο κάθε χρονιάς στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ένα σκοτεινό σημείο αποτελεί η διάθεση για όσο γίνεται μεγαλύτερη εμπλοκή στην όλη διαδικασία των συναφών stakeholders σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Ο στόχος των κατευθυντήριων γραμμών και της συνολικής διαδικασίας που προβλέπει η ΑΜΣ είναι η λεγόμενη «ιδιοποίηση» της στρατηγικής (**ownership of the strategy**). Αυτή η ιδιοποίηση, δηλαδή η οικειοποίηση των κοινών στόχων και ως εθνικών στόχων, ως στόχων και εσωτερικής πολιτικής του κάθε κράτους μέλους, δεν επιτυγχάνεται μόνο με τη συνεργασία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κυβερνήσεων των κρατών μελών, αλλά και με την ενεργό συμμετοχή των stakeholders. Βασικό πρόβλημα είναι ότι η εμπλοκή αυτών επαφίεται πλήρως στην καλή θέληση των εθνικών πολιτικών συστημάτων, δηλαδή εξαρτάται από κάθε

κράτος μέλος πόση σημασία δίνει στους stakeholders κατά τη χάραξη των πολιτικών του. Αυτή η συμμετοχή δεν μπορεί να προωθηθεί απευθείας από την Ε.Ε.

Ο γενικός στόχος των κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση είναι η διευκόλυνση των κρατών μελών στην επίτευξη των κοινών ευρωπαϊκών στόχων στον τομέα της απασχόλησης.

Η γενική φιλοσοφία του κειμένου συμπυκνώνεται στην αρχή της δημιουργίας περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας καθώς και της διασφάλισης της παραμονής του ανθρώπινου δυναμικού είτε στην εργασία είτε στην εκπαίδευση σε όλη τη διάρκεια του εργασιακού βίου. Η αύξηση του επιπέδου απασχόλησης θεωρείται ως το καλύτερο μέσο για οικονομική ανάπτυξη με κοινωνική συνοχή.

Ιδέες που εμπεριέχονται στις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση:

- Ενεργές πολιτικές αγοράς εργασίας (active labor market policies) ως κινητροδότηση (incentivisation) για τη μεγέθυνση της αγοράς εργασίας.
- Εκσυγχρονισμένα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης ώστε να επιτευχθεί εκμετάλλευση του κρυμμένου δυναμικού των γυναικών στην αγορά εργασίας (women in labor market).
- Κάλυψη του μισθολογικού χάσματος ανδρών-γυναικών.
- Αύξηση της συμμετοχής των νέων στην αγορά εργασίας.
- Συνδυασμός εργασίας και οικογενειακής ζωής.
- Κάλυψη της αναντιστοιχίας μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης στην αγορά εργασίας (mismatching).
- Χρήση των φορολογικών και ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων για την άρση των παγίδων ανεργίας και μισθών.
- Η χρήση των εθνικών ασφαλιστικών συστημάτων ως αναπτυξιακού μοχλού για την αύξηση των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο.
- Η χρήση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης για την εναρμόνιση μισθών.
- Αύξηση της απασχόλησης και ποιότητας ζωής για τους ηλικιωμένους εργαζόμενους.
- Τόνωση εργασιακής κινητικότητας.
- Υψηλή προσαρμοστικότητα εργαζομένων και δια βίου μάθηση.

Τι αναμένεται αυτά από τα κράτη μέλη;

Σχετικά με την διακυβέρνηση: Η Ε.Ε. αναμένει από τα κράτη μέλη να θέσουν εθνικούς στόχους για το επίπεδο απασχόλησης στο πλαίσιο του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων της Λισσαβόνας καθώς και τα εργαλεία πολιτικής που τα κράτη μέλη θα ενεργοποιήσουν για να επιτύχουν τους στόχους. Η ενσωμάτωση των στόχων και εργαλείων στα ετήσια προγράμματα από το 2005 γίνεται με πλαίσιο αναφοράς τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση. Κατόπιν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναλύει τις επιδόσεις του κάθε κράτους μέλους στην ετήσια έκθεση προόδου και τα κράτη μέλη καλούνται να προσαρμοστούν (προσαρμοστικότητα - ευελιξία), δηλαδή να γίνουν πιο προσαρμοστικά ώστε να κάνουν την προσπάθεια για ενσωμάτωση αλλαγών. Προσαρμοστικότητα + ασφάλεια = Flexicurity. Χρειάζονται εργαλεία από τα κράτη μέλη για την τιθάσευση του άμεσου κόστους εργασίας και τη συσχέτισή του με την βελτίωση της παραγωγικότητας.

Οι κατευθυντήριες γραμμές δεν είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη.

8^η ΔΙΑΛΕΞΗ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Κατευθυντήρια γραμμή 17: Προσέγγιση της εργασίας σε κύκλο ζωής

Η κυκλική αντιμετώπιση της εργασίας με την έννοια «κύκλος ζωής της εργασίας» είναι το αντίθετο της γραμμικής αντιμετώπισης της εργασίας. Η Ε.Ε. έχει κατανοήσει πως με τις θεμελιώδεις αλλαγές που έχουν γίνει στην αγορά εργασίας (κυρίως δημογραφικές, τεχνολογικές κ.α.) θα είναι όλο και πιο δύσκολο οι εργαζόμενοι να απασχολούνται γραμμικά, δηλαδή να εξελίσσονται στην ίδια καριέρα και στην ίδια επιχείρηση ή φορέα για όλο τον εργασιακό τους βίο. Το νέο-κορπορατιστικό αυτό μοντέλο της γραμμικής εργασίας εξασφάλιζε κοινωνική σταθερότητα δια της εργασιακής ασφάλειας, καθώς υπήρχε προσκόλληση των εργαζομένων στην εργασία, αλλά και φροντίδα των εργαζομένων από την επιχείρηση ή τον φορέα. Έτσι, οι εργαζόμενοι έμεναν σε μια δουλειά καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου και αυτό έδινε μια ασφάλεια στους εργαζόμενους, αλλά και στις εταιρείες, αφού δεν υπήρχε φόβος τα καλά καταρτισμένα και ικανά στελέχη να φύγουν και να πάνε σε άλλη ανταγωνιστική εταιρεία. Αυτήν τη γραμμικότητα, δηλαδή την προσκόλληση του εργαζόμενου στην εργασία αλλά και την φροντίδα του εργαζόμενου από τον εργοδότη, τη συναντάμε ακόμα κυρίως στην Ιαπωνία.

Οι τεχνολογικές μεταβολές άλλαξαν την ίδια τη φύση της εργασίας. Υπάρχει πλέον κινητικότητα και μέσα στην ίδια την επιχείρηση, καθώς επίσης όλο και περισσότερα στελέχη κινούνται από μια επιχείρηση σε μιαν άλλη. Έτσι οι τομείς οικονομικής και επαγγελματικής δραστηριότητας έπαψαν να είναι στεγανοί. Από το 1940 ως το 1980 η αλλαγή καριέρας ήταν σπάνιο φαινόμενο. ΟΙ Η.Π.Α. έχουν το μεγαλύτερο βαθμό κινητικότητας εργαζομένων και αλλαγής καριέρας. Για παράδειγμα, ένας αγρότης από μια πολιτεία του Midwest αποφασίζει εύκολα να εκπαιδευτεί για να γίνει νοσηλεύτης άμα θεωρήσει ότι το προϊόν που παράγει δε θα είναι πια ανταγωνιστικό λόγω του ανοίγματος του παγκόσμιου εμπορίου.

Έτσι, από τη γραμμικότητα του νέο-κορπορατισμού οδεύουμε σε ένα κυκλικό μοντέλο εργασίας λόγω της παγκοσμιοποίησης, της δημογραφικής γήρανσης και των ραγδαίων αλλαγών στην τεχνολογία. Η Ε.Ε. αποφάσισε να προσαρμόσει στα νέα δεδομένα τις πολιτικές της για την απασχόληση. Έπαψε πλέον η απασχόληση να θεωρείται γραμμική και άρχισε να εκλαμβάνεται ως ένας κύκλος εργασιακής ζωής. Η κυκλικότητα στην αγορά εργασίας υπαγορεύει νέες πολιτικές.

Ως «κυκλικότητα» εννοούμε τις συνεχείς εισόδους και εξόδους στην και από την αγορά εργασίας (εισροές και εκροές). Για να χρησιμοποιήσουμε το παραπάνω παράδειγμα, κάποιοι αγρότες μονοκαλλιέργειών λόγω ανταγωνισμού από άλλες χώρες επανεκπαιδεύτηκαν και πέρασαν στον τομέα της υγείας που είχε ζήτηση. Πούλησαν τις πρώτες ύλες και τα μηχανήματά τους και με αυτό το κεφάλαιο επένδυσαν σε εκπαίδευση για μια νέα θέση εργασίας στον τομέα της υγείας.

Τι συμβαίνει όμως στο **ενδιάμεσο διάστημα** με αυτούς που βγαίνουν από μια θέση εργασίας μέχρι να ξαναμπούν σε μια νέα θέση; Δημιουργούνται γκρίζες ζώνες, που με τη γραμμικότητα δεν υπήρχαν. Τίθεται το μεγάλο ζήτημα για όσους

εξέρχονται από την εργασία και για το διάστημα που προσπαθούν να ξαναμπούν πώς καλύπτεται το κενό που υπάρχει στις παροχές τους (κοινωνική ασφάλεια κλπ.). Δεν υπάρχουν παροχές γι' αυτούς στην έξοδο για επανείσοδο στην αγορά εργασίας.

Η Ε.Ε έκανε την επιλογή όχι μόνο για **παθητική διαχείριση**, η πολιτική που απλώνει ένα δίχτυ ασφαλείας το οποίο να εγγυάται αξιοπρεπή διαβίωση, αλλά και για **ενεργητική διαχείριση**, που είναι η παθητική διαχείριση συν την κινητροδότηση της απασχόλησης. Ως «**κινητροδότηση**» εννοούμε την ανάπτυξη δημόσιων πολιτικών με κεντρική προσπάθεια την επανεισαγωγή των ατόμων στην αγορά εργασίας. Ενεργές πολιτικές, δηλαδή, που αναπτύσσονται για να καταστήσουν ελκυστικότερη και ευκολότερη την εκ νέου απασχόληση (lifecycle approach). Κατ' αυτήν τη θεώρηση, οι εργαζόμενοι πρέπει να θεωρούνται ως τέτοιοι ακόμη και στις μεταβατικές περιόδους μη απασχόλησης.

Κυκλική αντιμετώπιση: Ο εργαζόμενος είναι εργαζόμενος από την πρώτη μέρα μέχρι την τελευταία του εργασιακού του βίου, ασχέτως των περιόδων μεταβολής της επαγγελματικής του δραστηριότητας. Έτσι έχουμε: **παθητική διαχείριση = δίχτυ ασφαλείας και ενεργητική διαχείριση = δίχτυ ασφαλείας + κινητροδότηση της απασχόλησης.**

Εδώ τίθεται το ερώτημα: Να δεχτούμε την κυκλική αντιμετώπιση της εργασίας μόνο γι' αυτούς που είναι υποχρεωμένοι να εξέλθουν από την αγορά εργασίας, π.χ. για τους εργαζομένους στα κλωστοϋφαντουργεία που έκλεισαν; Τι γίνεται με αυτούς που επιλέγουν από μόνοι τους να κάνουν αλλαγή καριέρας; Πρέπει και γι' αυτούς να ενεργοποιηθεί ένα πακέτο δημοσιονομικής τόνωσης. Ωστόσο, είναι σαφές πως οι δημόσιες πολιτικές πρέπει να στοχεύουν κυρίως στις **κατηγορίες που πλήττονται περισσότερο από τη μη γραμμικότητα της αγοράς εργασίας**. Αυτές οι κατηγορίες είναι: 1) Νέοι (από 15 έως 25 ετών), 2) Γυναίκες, 3) Ηλικιωμένοι εργαζόμενοι άνω των 55 ετών (seniors). Αυτές είναι οι πιο δύσκολα επανεντασσόμενες κατηγορίες στην αγορά εργασίας. Μετά την αναθεώρηση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας το 2005, η Ε.Ε. διατύπωσε συστάσεις και άρχισε να προβλέπει χρηματοδοτήσεις για τη βοήθεια αυτών των ομάδων μέσω των κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση, οι οποίες υπενθυμίζουμε ότι δεν είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη λόγω της ΑΜΣ.

Κατευθυντήρια γραμμή 18

- Εργαζόμενες μητέρες (ιδιαίτερα ευάλωτη κοινωνική κατηγορία): Επιδότηση υπηρεσιών φύλαξης παιδιών, π.χ. παιδικοί σταθμοί.
- Ηλικιωμένοι εργαζόμενοι (άνω των 55): Υπάρχει η τάση να μένουν εκτός αγοράς εργασίας. Οφείλουμε να στοχεύσουμε στο κόστος της επανακατάρτισης των πιο ηλικιωμένων εργαζομένων, συγκρινόμενο με το οικονομικό κόστος της μείωσης της παραγωγικότητας του ανθρώπινου δυναμικού λόγω της απώλειας της εργασιακής εμπειρίας. Η Ε.Ε. βοηθά τα κράτη μέλη να επανακαταρτίσουν τους ηλικιωμένους αναλαμβάνοντας μερίδιο του κόστους. Πρόκειται για **πολιτική**

ενεργού γήρανσης (active ageing) με τη μορφή της επιδότησης της επανακατάρτισης των seniors.

Η Ελλάδα δε δείχνει, προς το παρόν, ιδιαίτερο ενδιαφέρον για επανένταξη των seniors γιατί θεωρεί ότι αυτοί παίρνουν θέσεις εργασίας από τους νέους. Για παράδειγμα, οι καθηγητές πανεπιστημίου συσσωρεύουν αργά το μορφωτικό τους κεφάλαιο. Στην περίοδο προ-συνταξιοδότησης, η παραγωγικότητά τους είναι μεγαλύτερη και δε φθίνει. Μια λύση είναι να προκριθεί νομοθετικά ένα συντάξιμο όριο των 67 ετών και να υπάρχει και η δυνατότητα όσοι το επιθυμούν να επαναπροσλαμβάνονται με μερική απασχόληση και με χαμηλότερες αποδοχές, έχοντας τη δυνατότητα να εισπράττουν τη σύνταξή τους αλλά και να έχουν το δικαίωμα να προσφέρουν με όρους παραγωγικότητας: Να έχουν την υποχρέωση mentoring, δηλαδή να βοηθούν τους νεότερους εργαζόμενους να επιτύχουν τη συσσώρευση του μορφωτικού του κεφαλαίου.

Κατευθυντήριες γραμμές 19-21: Flexicurity

Οι επιχειρήσεις έχουν ανάγκη να αναδιοργανώνουν την παραγωγή τους λόγω των ραγδαίων μεταβολών και οι εργαζόμενοι πρέπει να έχουν προσαρμοστικότητα στα νέα δεδομένα. Η ευελιξία των επιχειρήσεων, όχι μόνο στα νέα δεδομένα, αλλά και στις απότομες μεταβολές της ζήτησης, είναι απαραίτητη λόγω του γηράσκοντος πληθυσμού. Οι εργαζόμενοι πρέπει να ανταπεξέρχονται στη ζήτηση που μεταβάλλεται και να αναπροσαρμόζουν τις δεξιότητές τους.

Συστατικά στοιχεία flexicurity:

1. **Ευέλικτες σχέσεις και συμβάσεις εργασίας – Εκσυγχρονισμός εργατικού δικαίου**
 - Προσαρμοστικότητα στις απότομες μεταβολές στην απασχόληση, π.χ. δυνατότητα ελαστικής μείωσης ή αύξησης ωραρίου σε ένα έτος (διευθέτηση του χρόνου εργασίας).
 - Πρόβλεψη της δυνατότητας μερικής και εκ περιτροπής απασχόλησης.
 - Ρύθμιση της διακοπτόμενης/διαλειμματικής φύσης της εργασίας, π.χ. στον πολιτιστικό τομέα.
 - Μεγαλύτερη ευελιξία του καθεστώτος εργασιακών σχέσεων, με συμβάσεις ορισμένου και αορίστου χρόνου, αλλά και με συμβάσεις αορίστου χρόνου όσο διαρκεί ένα project (νέα μορφή σύμβασης έργου).

Γι' αυτό το πρώτο συστατικό στοιχείο του flexicurity, είναι προφανές ότι οφείλουν να καταβάλουν προσπάθεια οι εργαζόμενοι.

2. **Δια βίου μάθηση**

Γι' αυτό το δεύτερο συστατικό στοιχείο του flexicurity, απαιτείται προσπάθεια από τις επιχειρήσεις. Οι επιχειρήσεις οφείλουν να προσαρμόζουν τους

εργαζομένους τους στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες μέσω της διαρκούς κατάρτισης στη διάρκεια του εργασιακού τους βίου.

- Υπάρχει το πρόβλημα ότι πολλές επιχειρήσεις δεν επιθυμούν να επενδύσουν στη δια βίου μάθηση των εργαζομένων τους λόγω της έντονης κινητικότητας, καθώς φοβούνται ότι κάποιοι εργαζόμενοί τους θα πάνε σε ανταγωνιστικές εταιρείες.
- Το κόστος της δια βίου μάθησης είναι συχνά απαγορευτικά υψηλό για τις επιχειρήσεις, ιδίως τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), καθώς αυτές συχνά δε διαθέτουν αρκετό κεφάλαιο για να επενδύσουν στην κατάρτιση των εργαζομένων τους.
- Γι' αυτόν το λόγο, η Ε.Ε. παροτρύνει τα κράτη μέλη να δώσουν κίνητρα στις επιχειρήσεις για την δια βίου μάθηση, για παράδειγμα με μείωση του φόρου εταιρειών στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις που προχωρούν σε τέτοιες επενδύσεις ή και με μείωση των ασφαλιστικών εισφορών των εργαζομένων που δέχονται να επανακαταρτιστούν.

3. Ενεργές πολιτικές αγοράς εργασίας

Αυτό το τρίτο συστατικό στοιχείο του flexicurity αφορά προσπάθεια του Δημοσίου. Οι ενεργές πολιτικές αγοράς εργασίας από δημόσιο φορέα (π.χ. τον ΔΥΠΑ, πρώην ΟΑΕΔ) αφορά τη διαχείριση της ανεργίας πριν καν προκύψει ανεργία (προληπτική διαχείριση της ανεργίας). «Ενεργές πολιτικές» σημαίνει εν προκειμένω ανάγκη για πρόληψη και προγραμματισμό, με την εκπόνηση ή προμήθεια προγραμμάτων κατάρτισης, όχι μόνο για ανέργους, αλλά και για εργαζομένους που είναι σε κίνδυνο ανεργίας και ο προσανατολισμός τους προς τομείς της οικονομίας που θα έχουν μεγαλύτερη απορρόφηση στην αγορά εργασίας. Αυτό ακριβώς κάνει η υπηρεσία της Ε.Ε. που ονομάζεται CEDEFOP.

4. Εκσυγχρονισμός της κοινωνικής ασφάλισης

Αυτό το τέταρτο και τελευταίο συστατικό στοιχείο του flexicurity αφορά προσπάθεια όλων των κοινωνικών εταίρων (εργαζομένων, εργοδοτών και Δημοσίου). Απαιτείται οι κοινωνικοί εταίροι να διεξάγουν διαπραγματεύσεις μεταξύ τους και να παράσχουν εισοδηματική υποστήριξη στους εργαζομένους κατά τις περιόδους μετάβασης (ανεργία, μητρότητα, εργατικά ατυχήματα κλπ.). Αυτό το τέταρτο συστατικό στοιχείο εισάγει το συστατικό security στο flexicurity, καθώς πρόκειται για ένα εισοδηματικό δίκτυ ασφαλείας, το οποίο διευκολύνει την κινητικότητα στην αγορά εργασίας. Τα εισοδήματα αυτά δε θα πρέπει να λειτουργούν ως αντικίνητρο για εργασία (πράγμα που θα συμβεί αν είναι υπερβολικά γενναιόδωρα και αμείβουν περισσότερο από την εργασία, έχουν δηλαδή οριακό όφελος για τους εργαζομένους σε μεταβατική κατάσταση).

Συμπερασματικά, όλοι οι φορείς, ήτοι εργαζόμενοι – επιχειρήσεις – Δημόσιο – κοινωνικοί εταίροι, θα πρέπει να συνεργαστούν για να αποδώσει το μοντέλο flexicurity και να μην πέσει το βάρος σε ένα ή δύο φορείς, αλλά να επιμεριστεί σε όλους. Επίσης, και τα τέσσερα συστατικά στοιχεία του flexicurity θα πρέπει να τα

βλέπουμε συνδυαστικά και σωρευτικά, δηλαδή θα πρέπει να ισχύουν όλα μαζί, αλλιώς δε μπορούμε να μιλάμε για πολιτική flexicurity.

Κατευθυντήριες γραμμές 23-24 (2008-2010): Επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο

Αύξηση στην επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο μέσα από καλύτερη κατάρτιση για την παραγωγή δεξιοτήτων (skills). Οι δεξιότητες είναι οι πιστοποιημένες ικανότητες για εργασία. Είναι ο ενδιάμεσος κρίκος μεταξύ της αρχικής μόρφωσης και της παραγωγικότητας. Αυτή είναι το απαραίτητο κοινωνικό σκέλος της «οικονομίας της γνώσης». Και εδώ βεβαίως ισχύει, όπως σε όλες τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση, η ΑΜΣ ως μοντέλο διακυβέρνησης.

Επιμέρους ποσοτικοί στόχοι της Στρατηγικής Ευρώπη 2020:

- Μείωση των μαθητών που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο σε έως 10% του συνολικού μαθητικού πληθυσμού.
- Αύξηση του ποσοστού των νέων έως 22 ετών που να έχουν ολοκληρώσει την δευτεροβάθμια εκπαίδευση σε τουλάχιστον 85% του συνόλου των νέων (15-22 ετών).
- Αύξηση του εργατικού δυναμικού που συμμετέχει σε ένα τουλάχιστον πρόγραμμα δια βίου μάθησης σε τουλάχιστον 12,5% του συνολικού εργατικού δυναμικού.

Στο πλαίσιο αυτών των κατευθυντήριων γραμμών, έχουμε την ανάπτυξη ενός εργαλείου, του **Ευρωπαϊκού πλαισίου δεξιοτήτων (European Qualifications Framework - EQF)**. Πρόκειται για ένα πλαίσιο για τη συλλογή και επιμέτρηση μονάδων γνώσης που έχει αποκτηθεί από τη δια βίου μάθηση/κατάρτιση στη διάρκεια του εργασιακού βίου και που πιστοποιούνται σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, όπως τα ECTS.