

Social Cohesion and Development

Vol 1, No 1 (2006)



National Priorities and European Challenges in the reform process of the Social Protection and Employment policies in Greece, 1980-2004

Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος,, Χαράλαμπος Οικονόμου,

doi: [10.12681/scad.9001](https://doi.org/10.12681/scad.9001)

Copyright © 2016, Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος,, Χαράλαμπος Οικονόμου,



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

To cite this article:

Σακελλαρόπουλος, Θ., & Οικονόμου, Χ. (2016). National Priorities and European Challenges in the reform process of the Social Protection and Employment policies in Greece, 1980-2004. *Social Cohesion and Development*, 1(1), 5–36. <https://doi.org/10.12681/scad.9001>

Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004

Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα
Χαράλαμπος Οικονόμου, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα

National Priorities and European Challenges in the reform process of the Social Protection and Employment policies in Greece, 1980-2004

Theodoros Sakellaropoulos, Panteion University, Athens, Greece
Charalambos Economou, Panteion University, Athens, Greece

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι μεταρρυθμίσεις των πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας που έλαβαν χώρα στην Ελλάδα τις τρεις τελευταίες δεκαετίες υπαγορεύτηκαν κυρίως από εσωτερικές εθνικές προτεραιότητες και ανάγκες. Σε αντίθεση με τις διεθνείς τάσεις, οι μεταρρυθμίσεις ήταν επεκτατικού χαρακτήρα και εντάσσονταν ως επί το πλείστον στην ανάγκη διεύρυνσης του κοινωνικού κράτους σε νέα πεδία για την κάλυψη των διαρθρωτικών και ιστορικών κοινωνικών ελλειμμάτων. Ευρωπαϊκές έμπνευσης και προέλευσης πολιτικές και πρωτοβουλίες επέτυχαν μόνο στο μέτρο που ισχυροποιούσαν περαιτέρω το κράτος πρόνοιας.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Κράτος πρόνοιας, Ελλάδα, μεταρρύθμιση, απασχόληση, συντάξεις, εξευρωπαϊσμός, ιστορική-θεσμική μέθοδος

ABSTRACT

The reforms of social protection and employment policies that took place in Greece over the past three decades were dictated mainly by domestic priorities and needs. Contrary to international tendencies, social protection reforms in Greece obeyed mainly to the need for expansion of the welfare state in new areas, in order to fill the structural and historical social deficits. Policies and initiatives of European inspiration were successful only in so far as they pointed towards a direction of further strengthening of the welfare state.

KEYWORDS: Welfare state, Greece, reform, employment, pensions, Europeanization, historical-institutionalism

1. Εισαγωγή

Αντικείμενο του παρόντος άρθρου μας είναι τα συστήματα απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα, όπως αναπτύχθηκαν την τελευταία εικοσιπενταετία. Σκοπός του είναι να εξετάσει τη δυναμική της μεταρρυθμιστικής κατεύθυνσης αυτού του συστήματος μέσα από την ιστορική του εξέλιξη, καθώς και το ειδικό βάρος των θεσμών που εμπλέκονται και επηρεάζουν την έκβαση των μεταρρυθμίσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, εξαιρετική σημασία έχει να διαπιστώσει κανείς τις αιτίες, εσωτερικές και εξωτερικές, που επηρέασαν αυτή την πορεία. Είναι προφανές ότι η αναφορά σε εξω-

τερικές αιτίες παραπέμπει στις ευρωπαϊκές πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, όπως εκδηλώθηκαν μετά την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε. το 1981.

Στη βιβλιογραφία, οι μεταρρυθμίσεις των κοινωνικών συστημάτων στις ευρωπαϊκές χώρες προσεγγίζονται μεθοδολογικά όλο και πιο πολύ μέσα από την οπτική του εξευρωπαϊσμού. Το ερμηνευτικό πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού αποτελεί σήμερα το κυρίαρχο θεωρητικό και μεθοδολογικό πλαίσιο μιας δυναμικής ανάλυσης τόσο της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής όσο και των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών (Olsen, 2002). Στην κοινωνική πολιτική, η έννοια του εξευρωπαϊσμού αναφέρεται στις επιδράσεις που οι θεσμοί και οι ρυθμίσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ασκούν στο εθνικό επίπεδο διαμόρφωσης των κοινωνικών πολιτικών. Αυτή η προσέγγιση βρίσκεται κοντά στον ορισμό του Radaelli, ο οποίος κάνει λόγο για την κατασκευή, διάχυση και θεσμοθέτηση κανόνων, διαδικασιών, πολιτικών, καθώς και κοινών πεποιθήσεων και νορμών, που σε ένα πρώτο στάδιο διαμορφώνονται και εφαρμόζονται στη λήψη αποφάσεων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και στη συνέχεια ενσωματώνονται στη λογική των εθνικών δομών διακυβέρνησης (Radaelli, 2000, Borzel, Risse, 2000). Ωστόσο, ο παραπάνω ορισμός δεν στερείται αδυναμιών. Εκλαμβάνει *a priori* τον εξευρωπαϊσμό ως μια θετική, μονοδιάστατη, από πάνω προς τα κάτω, διαδικασία, η οποία εκπορεύεται από το κεντρικό επίπεδο της Κοινότητας και μεταβιβάζει επιταγές προς τα κράτη μέλη, υποτιμώντας τη δυναμική της αλληλεπίδρασης ανάμεσα στο εθνικό και το υπερεθνικό, τις εθνικές παραδόσεις και θεσμούς κ.ά. (Howell, 2004).

Την ίδια μεθοδολογική προσέγγιση χρησιμοποίησε και η πρόσφατη βιβλιογραφία, που ασχολήθηκε με την ελληνική περίπτωση και προσέγγισε τις μεταρρυθμίσεις των κοινωνικών θεσμών μέσα από την οπτική της θεωρίας του εξευρωπαϊσμού (Sotiropoulos, 2004, Featherstone, 2005, Tinios, 2005). Οι συμβολές αυτές συνεισέφεραν σημαντικά στην έρευνα της δυναμικής των μετασχηματισμών που συντελέστηκαν στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας, κυρίως όσον αφορά τις ευρωπαϊκές έμπνευσης και προέλευσης δυνάμεις αλλαγής του. Ακόμη, επεσήμαναν εύστοχα την πτυχή της οικονομικής βιωσιμότητας αυτών των πολιτικών, στο πλαίσιο των μεγάλων και κοινών προκλήσεων που αντιμετωπίζουν αυτά τα συστήματα και κυρίως όσον αφορά την προσαρμογή τους στις ανάγκες της ΟΝΕ και της νεοφιλελεύθερης παγκοσμιοποίησης. Ωστόσο, δεν ανέδειξαν επαρκώς ή υποτίμησαν την εσωτερική δυναμική των μεταρρυθμίσεων που προκύπτει από την ιστορική-θεσμική ανάλυση παραγόντων και δυνάμεων με διαχρονική δράση και ισχύ, που αντιτίθενται και εμποδίζουν ριζικές μεταρρυθμίσεις. Τελικά το ζήτημα των μεταρρυθμίσεων παρουσιάζεται εξαιρετικά απλοποιημένα ως αντιπαράθεση μεταξύ εξευρωπαϊσμού και αντιευρωπαϊσμού.

Η υπόθεση εργασίας που διατυπώνουμε εδώ είναι ότι οι πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, όπως διαμορφώθηκαν στην Ελλάδα τις τρεις τελευταίες δεκαετίες, σχεδιάστηκαν, επηρεάστηκαν, εφαρμόστηκαν και χρηματοδοτήθηκαν σε πολύ μεγάλο βαθμό στη βάση εθνικών αποφάσεων και προτεραιοτήτων. Η ουσιαστικότερη αιτία γι' αυτή την εξέλιξη ήταν το σημαντικό έλλειμμα κοινωνικής προστασίας που παρουσίαζε η χώρα και που επέβαλλε τη γοργή επέκταση τέτοιων κοινωνικών θεσμών, σε αντίθεση με τις διεθνείς τάσεις, που κάτω από την επιρροή του νεοφιλελευθερισμού ωθούσαν σε περικοπές των κοινωνικών παροχών και συρρίκνωση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Παράλληλα, η ευρωπαϊκή επιρροή ήταν περιορισμένη, επειδή έως και τα τέλη της δεκαετίας του 1990 δεν υπήρξε κάποιο ουσιαστικό ευρωπαϊκό κοινωνικό κεκτημένο. Έτσι, το κύριο επιχείρημα που αναπτύσσουμε είναι ότι σε συνθήκες απουσίας δεσμευτικών κανόνων για εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, όπως συνέβη π.χ. με την ΟΝΕ, ο επιτυχής εξευρωπαϊσμός της κοινωνικής πολιτικής συστημάτων με μεγάλα κοινωνικοπολιτικά ελλείμματα και καθυστερήσεις, όπως στην Ελλάδα, δεν είναι δυνατός παρά με όρους επέκτασης των κοινωνικών θεσμών και εξασφάλισης επαρκών κοινωνικών παροχών. Μονομερείς ερμηνείες του εξευρωπαϊ-

σμού, οι οποίες μετατοπίζουν το βάρος των μεταρρυθμίσεων στη μείωση του επιπέδου κοινωνικής προστασίας και στη συρρίκνωση των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως συνέβη το διάστημα 2000-1, προσκρούουν σε ενεργούς και δρώντες, ιστορικά διαμορφωμένους κοινωνικούς θεσμούς και ιδέες που έχουν ως αποτέλεσμα κοινωνικές αντιδράσεις, έλλειψη νομιμοποίησης των εγχειρημάτων και τελική αποτυχία.

Η ιστορική εξέλιξη του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα και η έκβαση των διαφόρων μεταρρυθμίσεων παραπέμπουν στην ιστορική-θεσμική προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία οι υφιστάμενοι θεσμοί και οι προηγούμενες επιλογές προσδιορίζουν σε σημαντικό βαθμό τα πρότυπα πολιτικής συμπεριφοράς και την κατεύθυνση των μεταγενέστερων εξελίξεων, ως προς τη διαμόρφωση στρατηγικών και πολιτικών και τη λήψη αποφάσεων. Η επιρροή εξωγενών παραγόντων όπως, παγκοσμιοποίηση και ο εξευρωπαϊσμός, είναι έμμεση. Με αυτή την έννοια, η μεταρρύθμιση του κράτους πρόνοιας γίνεται αντιληπτή ως το πεδίο όπου οι θεσμικές διευθετήσεις διαμεσολαβούν και προσδιορίζουν την έκβαση των συγκρούσεων μεταξύ των οργανωμένων ομάδων εκπροσώπησης συμφερόντων, των κομμάτων και της κυβέρνησης, στο πλαίσιο της δημοκρατικής διακυβέρνησης, καθώς και την αποτελεσματικότητα των οικονομικών, διοικητικών και διαχειριστικών δομών. Επομένως, η μεταρρύθμιση μετατρέπεται σε ζήτημα θεσμικών δυνατοτήτων και προσδιοριστικών παραγόντων παρέμβασης σε συγκεκριμένους τομείς και μέσα σε συγκεκριμένες πολιτικές καταστάσεις και περιστάσεις, όπως αυτές διαμορφώνονται με βάση τις ιδέες, το κομματικό σύστημα, τους κοινοβουλευτικούς κανόνες, τις κρατικές δομές, τους καταστατικούς κανόνες, τους ίδιους τους κοινωνικούς θεσμούς (Pierson, 1994 και 2001, Ashford, 1986, Skocpol, 1995, Huber, Stephens, 2001, Immergut, 1992).

2. Η δεκαετία του '80: Επέκταση, ελλείμματα και προσδοκίες

Αποτελεί γενικότερη διαπίστωση της βιβλιογραφίας ότι το εθνικό σύστημα διασφάλισης της κοινωνικής συνοχής και προστασίας στην Ελλάδα μέχρι τη δεκαετία του '80 παρουσίαζε όλα εκείνα τα χαρακτηριστικά που διαπιστώνονται σε χώρες οικονομικά και κοινωνικά καθυστερημένες, με ισχυρές αγροτικές δομές και έντονη κρατική παρουσία στην οικονομία και κοινωνία, υπανάπτυξη του εργατικού-συνδικαλιστικού κινήματος και της κοινωνίας πολιτών, ύπαρξη και δράση πελατειακών δικτύων πολιτικής πατρωνίας και δυσλειτουργία των θεσμών του κράτους δικαίου (Πετμεζίδου-Τσουλουβή, 1992, Σωτηρόπουλος, 2003). Μέσα σε αυτό το κοινωνικό και πολιτισμικό περιβάλλον αναπτύχθηκαν ορισμένοι κοινωνικοί θεσμοί και πολιτικές καθυστερημένα, επιλεκτικά και απρογραμματίστα, στη βάση της ειδικής πολιτικής δύναμης των οργανωμένων συμφερόντων. Οι κοινωνικές δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ δεν ξεπερνούσαν το 15%. Το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος από αυτές αντιπροσώπευαν οι συντάξεις. Σημαντικά πεδία άσκησης κοινωνικής πολιτικής, όπως η ασφάλιση κατά της ανεργίας, η οικογένεια, η στέγαση και οι κοινωνικές υπηρεσίες, βρισκόνταν στο περιθώριο του ενδιαφέροντος του κράτους. Οι αντίστοιχες ανάγκες καλύπτονταν με άτυπο τρόπο από την οικογένεια, τη φιλανθρωπία ή την Εκκλησία.

Συγκροτημένες κοινωνικές πολιτικές, όπως τις βλέπουμε να υλοποιούνται το ίδιο διάστημα στα αναπτυγμένα κράτη πρόνοιας της Δ. Ευρώπης, ήταν ανύπαρκτες. Οι πολιτικές απασχόλησης δεν αποτελούσαν πεδίο ιδιαίτερου ενδιαφέροντος και το μεσοπολεμικής προέλευσης και φασιστικής-κορπορατιστικής έμπνευσης υπουργείο Εργασίας χρησιμοποιούνταν στην πράξη για τον έλεγχο του συνδικαλιστικού κινήματος (Ιωάννου, 1989, Πετρινιώτη, 1993). Στον τομέα της υγείας, επικρατούσε ένα πολύπλοκο, πολυδαίδαλο σύστημα κρατικών, δημοτικών και ιδιωτικών φορέων, που συντη-

ρούσε την ανισότητα στην πρόσβαση, παρείχε ακριβές υπηρεσίες, ενώ ταυτόχρονα δεν εγγυώνταν και την ποιότητά τους (ΚΕΠΕ, 1976). Η πολυδιάσπαση του ασφαλιστικού συστήματος αντανάκλασε την ειδική πολιτική δύναμη και συντεχνιακή οργάνωση τμημάτων των εργαζομένων, που στη βάση των δικτύων πολιτικής πατρωνίας εξασφάλιζαν ειδικές ρυθμίσεις στο πεδίο των παροχών και πρόσθετους κοινωνικούς πόρους για τη χρηματοδότηση των δικών τους, ξεχωριστών συνταξιοδοτικών ιδιαιτεροτήτων (Πετμεζίδου-Τσουλουβή, 1992). Τέλος, απουσίαζε, και απουσιάζει, οποιοδήποτε δί-κτυ ελάχιστης κοινωνικής ασφάλειας.

Τα δεδομένα αυτά μεταβάλλονται ουσιαστικά με την άνοδο των σοσιαλιστών στην εξουσία το 1981. Με μεγάλη καθυστέρηση σε σύγκριση με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη, εισάγονται και στην Ελλάδα σύγχρονοι κοινωνικοί θεσμοί. Ο κυριότερος από αυτούς ήταν το Εθνικό Σύστημα Υγείας. Ο Ν. 1397/1983 επιχείρησε να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που προέκυπταν από το γεγονός ότι το χαμηλό ποσοστό στο ΑΕΠ των δαπανών που διατίθονταν για την Υγεία και η κατάτμηση της ασφάλισης σε μεγάλο αριθμό φορέων συμβάδιζαν με την ύπαρξη ανισοτήτων στην έκταση και την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών μεταξύ των κοινωνικοοικονομικών ομάδων του πληθυσμού και των γεωγραφικών περιοχών, τη διαφοροποίηση της χρηματοδότησης μεταξύ των ασφαλιστικών ταμείων και την αυξανόμενη επιβάρυνση του ασθενούς με την καταβολή ιδιωτικών πληρωμών (ΚΕΠΕ, 1976). Από την άποψη αυτή, η θεσμοθέτηση του ΕΣΥ αποτέλεσε ίσως τη σημαντικότερη μεταρρύθμιση της δεκαετίας του '80, γιατί, πρώτον, σηματοδότησε την πρώτη ολοκληρωμένη παρέμβαση για την κατοχύρωση της καθολικής κοινωνικής προστασίας της υγείας ως κοινωνικού δικαιώματος, με βάση τη θέση του κάθε ατόμου ως πολίτη μιας ευνομούμενης δημοκρατικής κοινωνίας, και, δεύτερον, επιχείρησε την εφαρμογή ενός πλαισίου αρχών και ενιαίων κανόνων λειτουργίας σε ένα κατακερματισμένο σύνολο υπηρεσιών υγείας (Οικονόμου, 2005). Επίσης, συνέβαλε στην επέκταση της προστασίας του πληθυσμού, ιδιαίτερα των αγροτικών περιοχών, βελτιώνοντας την πρόσβαση στις υπηρεσίες με την ίδρυση αγροτικών κέντρων υγείας και δημόσιων νοσοκομείων. Επιπρόσθετα, σημειώθηκε αύξηση των διατιθέμενων για την Υγεία ανθρώπινων πόρων και θεσμοθετήθηκε ο νοσοκομειακός γιατρός πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης, ενώ, τέλος, αυξήθηκαν και οι δημόσιες δαπάνες από 3,8% το 1980 σε 5,0% το 1992 (Tragakes, Polyzos, 1998, Niakas, 1995, Sissouras, Karokis, Mossialos, 1994).

Παράλληλα, έλαβε χώρα μια σειρά άλλων σημαντικών μεταρρυθμίσεων: Επεκτάθηκε το σύστημα συνταξιοδοτικής κάλυψης των εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα σε όλη τη χώρα (ΚΕΠΕ, 1988 και 1990), αναθεωρήθηκε και εκσυγχρονίστηκε το οικογενειακό Δίκαιο και προωθήθηκε ουσιαστικά η ισότητα των φύλων (Μουσουρού, 2005), επεκτάθηκε η τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση (Δημουλάς, 2005) και παράλληλα αυξήθηκαν σημαντικά οι συντάξεις και οι μισθοί. Με τις νέες πολιτικές των σοσιαλιστών, μειώθηκαν οι κοινωνικές ανισότητες και επήλθε βελτίωση στην αναδιανομή του εισοδήματος υπέρ των μεσαίων και κατωτέρων κοινωνικών στρωμάτων (Μητράκος, Τσακλόγλου, 2003, Πετμεζίδου, Παπαθεοδώρου, 2004). Ως αποτέλεσμα αυτών των παρεμβάσεων, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας, ως ποσοστό του ΑΕΠ, σύμφωνα με τα –ελλιπή ωστόσο– στοιχεία των τότε Κοινωνικών Προϋπολογισμών, αυξήθηκαν δραστικά και έφθασαν το 1985 στο 22,60% του ΑΕΠ, από 15,69% που ήταν το 1980 (Κοινωνικός Προϋπολογισμός 1990). Ωστόσο, συνέχισαν να μένουν πολύ πίσω από τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, ενώ μειώθηκαν μετά το 1987 λόγω της πολιτικής λιτότητας που ακολούθησε η νέα κυβέρνηση. Συνολικά, στη συντριπτική τους πλειοψηφία, οι νέοι θεσμοί κοινωνικής προστασίας που διαμορφώθηκαν αυτή την περίοδο υπακούουν σε εσωτερικές προτεραιότητες. Συνδέονται κυρίως με την πολιτική κινητοποίηση της Αριστεράς και την εκπεφρασμένη πολιτική βούληση να ενισχυθεί ο περιφερειακά αποκεντρωμένος κοινωνικός προγραμματισμός της οικονομίας και να μειωθούν οι περιφερειακές και κοινωνικές ανισότητες της χώρας (Τράντας, 2004).

Μια κριτική αξιολόγηση της περιόδου αυτής εκφεύγει του σκοπού του παρόντος άρθρου. Ωστόσο, θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι η γενικά θετική αποτίμηση από τη βιβλιογραφία συνοδεύεται από κριτικές παρατηρήσεις σχετικά με το βάθος, τα μέσα και τον βαθμό επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων. Η κριτική που ασκήθηκε σε αυτό το σύστημα κοινωνικής προστασίας είναι πολύπλευρη και σημαντική, αλλά δεν θα μας απασχολήσει εδώ (Katrougalos, Lazaridis, 2003, Μασσαγγάνης, 1999, Βενιέρης, Παπαθεοδώρου, 2003). Από τα σημαντικότερα επιχειρήματα που προβάλλονται είναι η έλλειψη συνολικού μεταρρυθμιστικού σχεδίου (Μασσαγγάνης, 2003), η εύκολη υποχώρηση σε κοινωνικά στρώματα με ισχυρή συνδικαλιστική ή πολιτική δύναμη (τραπεζοϋπάλληλοι για εξαίρεση από το ΕΣΥ, μη υποχρεωτικότητα του πολιτικού γάμου λόγω Εκκλησίας κ.λπ.) (Σωτηρόπουλος, 1999), η παραμέληση δημιουργίας κοινωνικών θεσμών και υπηρεσιών και ο προσανατολισμός στις χρηματικές παροχές (Στασινοπούλου, 1993), κυρίως μέσω αυξήσεων, που αργότερα τροφοδότησαν τον πληθωρισμό και οι οποίες, σε συνδυασμό με την ελλιπή χρηματοδότηση και τη σύναψη δανείων, είχαν ως συνέπεια την επιβάρυνση της οικονομίας και την εμφάνιση δημοσιονομικών ελλειμμάτων (Παυλόπουλος, Κουζέλης, 1990, Προβόπουλος, 1985) κ.λπ. Ειδικά το τελευταίο σημείο, που προβλήθηκε μονοδιάστατα από οικονομολόγους, αποτέλεσε τη βάση για τη θεωρία της «χαμένης» δεκαετίας του '80 (Καζάκος, 2001). Κοινωνικοί επιστήμονες επεσήμαναν την απροθυμία δημιουργίας σύγχρονων κοινωνικών θεσμών και υπηρεσιών όπως στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, κάνοντας λόγο για την οικοδόμηση ενός κοινωνικού κράτους με παλιά υλικά (Γράβαρης, 1998).

Στις αρχές της νέας δεκαετίας του '90, η Ελλάδα διέθετε πλέον ένα σχετικά σύγχρονο σύστημα κοινωνικής προστασίας, ωστόσο, με αρκετά ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και ιδιομορφίες. Στο πλαίσιο των τριών ή τεσσάρων γνωστών μοντέλων κοινωνικού κράτους (Esping-Andersen, 1990), αρκετοί συγγραφείς υποστηρίζουν ότι ο τύπος του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα προσεγγίζει αυτόν των άλλων νοτιοευρωπαϊκών κρατών, εντάσσοντάς το στο νοτιοευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο (Ferrera, 1996). Άλλοι υποστηρίζουν ότι γενικά οι χώρες της Νότιας Ευρώπης, δηλαδή και η Ελλάδα, δεν αποτελούν παρά μια κορπορατιστική κρατικιστική εκδοχή του ηπειρωτικού μοντέλου Μπίσμαρκ (Katrougalos, Lazaridis, 2003). Όχι πειστικά, υποστηρίζεται και η άποψη του ειδικού μετασθωμανικού, ανατολικού μοντέλου στο οποίο εντάσσονται η Ελλάδα, η Τουρκία και ίσως οι άλλες βαλκανικές χώρες (Ρουμανία, Βουλγαρία) (Taylor-Gooby, 2006). Τέλος, άλλοι υποστηρίζουν τον υπολειμματικό χαρακτήρα του ελληνικού κοινωνικού κράτους (Στασινοπούλου, 1996). Ωστόσο, όλοι συμφωνούν στις ιδιομορφίες του κοινωνικού προτύπου που επικρατεί στην Ελλάδα σήμερα. Βάση του συστήματος αποτελούν η εργασία και οι εισφορές που πληρώνουν οι εργαζόμενοι. Η οικογένεια λειτουργεί δίπλα στο κράτος και στην αγορά ως βασικός μηχανισμός προστασίας, φροντίδας και αναδιανομής εισοδήματος. Οι συντάξεις αποτελούν το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος στο σύστημα μεταβιβάσεων, ενώ τα επιδόματα ανεργίας και τα οικογενειακά επιδόματα δεν παίζουν σημαντικό ρόλο. Απουσιάζουν μηχανισμοί ελάχιστων εγγυημένων πόρων, καταπολέμησης της φτώχειας και του μακροχρόνιου κοινωνικού αποκλεισμού. Η παροχή ιατρικής και νοσηλευτικής φροντίδας είναι καθολική και χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Τέλος, παρά την ύπαρξη ενός ενιαίου και συγκεντρωτικού συνδικαλιστικού κινήματος, δεν έχουν συγκροτηθεί ακόμη ικανοποιητικοί θεσμοί κοινωνικού διαλόγου και συνεννόησης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων.

Οι καθυστερήσεις και τα ελλείμματα που παρατηρούνται στο κοινωνικό πεδίο αυτή την περίοδο κατέστησαν το σύνολο σχεδόν των πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων υπέρμαχους της ανάπτυξης μιας κοινής ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Στόχος αυτής της στρατηγικής ήταν η άμυνα απέναντι στις αποδιαθρωπτικές δυνάμεις της οικονομικής ενοποίησης, που προδιέγραφαν η ενιαία εσωτερική αγορά, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η ΟΝΕ. Η αμυντική αυτή στρατηγική έλαβε τη μορφή της επιδίωξης του ενιαίου κοινωνικού χώρου (Σακελλαρόπουλος, 1993 και

2001). Το μεγαλύτερο μέρος της κοινής γνώμης και η κυβέρνηση συντάσσονταν με τον στόχο της εναρμόνισης των κοινωνικών συστημάτων των χωρών μελών, που προωθούσαν τα ευρωπαϊκά συνδικάτα και οι κυβερνήσεις των βιομηχανικών χωρών από τον φόβο του κοινωνικού ντάμπινγκ (Σακελλαρόπουλος, 1993). Αποκορύφωση αυτής της επιλογής ήταν το μνημόνιο το οποίο υπέβαλε το 1988 η ελληνική κυβέρνηση προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού κοινωνικού χώρου (Ιωακείμης, 1990). Η κοινωνική σύγκλιση σήμαινε για τους Έλληνες περισσότερο κοινωνικό κράτος, μεταφύτευση θεσμών και εισροή νέων πόρων που θα χρηματοδοτούσαν τις νέες, «εισαγόμενες» κοινωνικές πολιτικές. Μόνο ο επιχειρηματικός κόσμος ήταν αντίθετος και επισήμαινε τις αντιαναπτυξιακές επιπτώσεις του εγχειρήματος (Κουτσαράς, 1992, Σακελλαρόπουλος, 1993). Ωστόσο, η επιδίωξη του ενιαίου κοινωνικού χώρου προσέκρουε αφ' ενός στην ανυπαρξία κάποιου ευρωπαϊκού κεκτημένου, αφ' ετέρου στην απροθυμία των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων και των οικονομικών κύκλων να δημιουργηθεί κάτι τέτοιο.

Η ευρωπαϊκή επιρροή στις πολιτικές κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης γίνεται εμφανής, αλλά χωρίς να ασκήσει κάποια ουσιαστική επίδραση, κυρίως σε τρία πεδία: α) Στο επίπεδο των διακηρύξεων μέσα από τις Συνθήκες και τον Κοινοτικό Χάρτη των Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων, β) Σε ορισμένες νομοθετικές ρυθμίσεις, που μεταφέρονται και στην Ελλάδα υπό τη μορφή Οδηγιών ή Κανονισμών και γ) Μέσω των πόρων του κοινωνικού και άλλων Ταμείων που εισρέουν στη χώρα για να υποστηρίξουν κοινωνικές δράσεις. Θυμίζουμε ότι πρόκειται για την περίοδο διαμόρφωσης και υλοποίησης του σχεδίου για την εσωτερική αγορά και υπογράφεται η Συνθήκη του Μάαστριχτ με το κοινωνικό πρωτόκολλο.

Το θεσμικό πλαίσιο των Συνθηκών που καθόριζε τον ευρωπαϊκό κοινωνικό χώρο ήταν εξαιρετικά αδύναμο και παρέμεινε ως επί το πλείστον σε επίπεδο διακηρύξεων. Στις ευρωπαϊκές Συνθήκες που διαγράφουν τα όρια, το περιεχόμενο και τις λειτουργίες των κοινοτικών οργάνων, τα κοινωνικά θέματα αντιμετωπίστηκαν οριακά και στα πλαίσια της αρχής της επικουρικότητας. Συνδέονταν κυρίως με τις ανάγκες της οικονομικής ενοποίησης και της εσωτερικής αγοράς, όπως είναι το δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης και εγκατάστασης, οι συνθήκες εργασίας και η υγιεινή και ασφάλεια των εργαζομένων (Κουτσαράς, 1992, Σακελλαρόπουλος, 1993). Οι περισσότερες αρχές κοινωνικής πολιτικής που εμπεριέχονται σε αυτά τα κείμενα έχουν διακηρυκτικό και όχι δεσμευτικό χαρακτήρα, όπως ο Κοινωνικός Χάρτης του 1989. Εκφράζουν περισσότερο μια φιλοσοφία παρά μια συγκεκριμένη πολιτική (Σακελλαρόπουλος, 1993 και 2001). Η επίδρασή τους στον εσωτερικό κοινωνικό χώρο μπορεί να ανιχνευθεί στο πεδίο των δικαστικών αποφάσεων, που σχετίζονται με κοινωνικά ζητήματα (Κοντιάδης, 2001). Οι ελάχιστες προβλέψεις και ρυθμίσεις που εισήχθησαν και στην Ελλάδα ως ευρωπαϊκό κοινωνικό κεκτημένο και δίκαιο (*acquis communautaire*) αυτή την περίοδο, αφορούσαν την ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων και τα κοινωνικά δικαιώματα που τη συνοδεύουν, όπως τη μεταφορά των ασφαλιστικών δικαιωμάτων, την προστασία της εργασίας καθώς και την αποφυγή του αθέμιτου ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων. Η σημασία τους ήταν συμπληρωματική των βασικών οικονομικών στόχων και η πρακτική τους σκοπιμότητα εξαντλήθηκε σε διορθωτικές παρεμβάσεις στον ανταγωνισμό και στην αγορά εργασίας από τυχόν κλονισμούς που θα μπορούσαν να επέλθουν με το σχέδιο της ενιαίας αγοράς.¹ Στο θέμα της κοινωνικής ενσωμάτωσης, ωστόσο, Κοινοτικές κοινωνικές πρωτοβουλίες, όπως οι δύο Συστάσεις του Συμβουλίου για τους ελάχιστους πόρους, δεν υιοθετήθηκαν από την Ελλάδα.² Η μεταρρύθμιση των ευρωπαϊκών Συνθηκών, που επιχειρήθηκε με τη Συμφωνία για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο Μάαστριχτ, συνέχισε την προηγούμενη παράδοση.³ Η προτεραιότητα που δόθηκε στα οικονομικά ζητήματα και στον στόχο της οικονομικής και νομισματικής ενοποίησης καθώς και ο νεοφιλελεύθερος προσανατολισμός της δεν άφησαν

περιθώρια για σημαντικές κοινωνικο-πολιτικές παρεμβάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που θα επιδρούσαν στις εσωτερικές πολιτικές των κρατών μελών.

Στον κοινωνικό τομέα, η επίδραση της Ευρώπης αυτή την περίοδο γίνεται αισθητή κυρίως μέσα από τις χρηματοδοτήσεις του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης και του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού, που στόχευαν στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, τη στήριξη των αγροτικών εισοδημάτων και την αναδιάρθρωση των καλλιεργειών (Δεμαθάς, 2004), αλλά και μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ). Από το τελευταίο εισρέουν πόροι με σκοπό την ενίσχυση της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης στον αστικό τομέα της οικονομίας. Την πραγματική επίδραση αυτών των πόρων δεν τη γνωρίζουμε. Αξιόπιστες πληροφορίες για την πορεία και τον τρόπο αξιοποίησης αυτών των πόρων βρίσκουμε μόνο στις εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η πρώτη περίοδος του ΕΚΤ καλύπτει τυπικά τα χρόνια 1984-88, ουσιαστικά όμως παρατάθηκε μέχρι το 1991. Κατά το διάστημα αυτό, χρηματοδοτήθηκαν η δημιουργία και ο εξοπλισμός κέντρων επαγγελματικής κατάρτισης και επαγγελματικής αποκατάστασης. Το σύνολο του προϋπολογισμού ανερχόταν σε 120 εκατ. Ecu. Ωστόσο, μέχρι το 1988 είχε δεσμευτεί μόνο το 70% των πόρων και είχε πληρωθεί μόνο το 23%, γεγονός το οποίο υποδηλώνει την ύπαρξη αδυναμιών στην απορρόφηση και διαχείριση των πόρων, καθώς και στην υλοποίηση και αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων. Κατά τη δεύτερη περίοδο (1989-93), η οποία συμπίπτει με το Α' ΚΠΣ, το ΕΚΤ έδωσε στην Ελλάδα 339.152,6 εκατ. δρχ. (1,714 εκατ. ευρώ). Το ποσό αυτό συνέβαλε στην επαγγελματική κατάρτιση 460.000 ατόμων και τη στήριξη 130.000 θέσεων εργασίας, εκ των οποίων οι 50.000 ήταν νέες. Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, οι πραγματικές επιπτώσεις όλων αυτών των πόρων στην κοινωνική πολιτική και απασχόληση είναι δύσκολο να αποτιμηθούν (Σκιαδάς, 2004). Επιπροσθέτως, φαίνεται ότι και η βοήθεια των Διαρθρωτικών Ταμείων και οι επιπτώσεις της στην ελληνική οικονομία ήταν περιορισμένες σε σχέση με το ύψος των διατιθέμενων προς τη χώρα Κοινοτικών πόρων, δεδομένου ότι αν και κατά το διάστημα 1989-1993 συνέβαλαν στην αύξηση του ΑΕΠ κατά 2,5%, οι ρυθμοί ανάπτυξης της οικονομικής δραστηριότητας παρέμειναν χαμηλοί και η αύξηση της απασχόλησης υπήρξε σχεδόν μηδενική (Βαβούρας, Παπαϊωάννου, 2004).

Συμπερασματικά, κρίνοντας συνολικά τις διαδικασίες ευρωπαϊκής ενοποίησης στο ευρύτερο σύστημα κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα από το 1981 έως και το 1992, διαπιστώνουμε ότι η επίδρασή της ήταν περιορισμένη. Οι κοινωνικοί θεσμοί που εισήχθησαν και οι κοινωνικές πολιτικές που εφαρμόστηκαν αυτήν την περίοδο υπαγορεύτηκαν αποκλειστικά σχεδόν από εσωτερικές ανάγκες και επιλογές. Σε αυτό συνέβαλε και το γεγονός ότι δεν είχαν διατυπωθεί και αντίστοιχες ευρωπαϊκές πολιτικές, που να διεκδικούσαν την εφαρμογή τους και στην Ελλάδα.

3. Η δεκαετία του '90: Εσωτερικές μεταρρυθμίσεις και νέες κοινωνικές υποδομές

Η δεκαετία του '90 έως και τη Σύνοδο της Λισσαβώνας το 2000 πρέπει να θεωρηθεί ως μια φάση περαιτέρω επέκτασης του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα. Εσωτερικές πολιτικές επιλογές που είχαν να κάνουν με την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των συστημάτων, αλλά και σκέψεις προστασίας έναντι του νέου εξωτερικού περιβάλλοντος που δημιουργούσε η ΟΝΕ και η παγκοσμιοποίηση επέβαλλαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Νέοι κοινωνικοί θεσμοί προστίθενται στους υπάρχοντες. Η ευρωπαϊκή διάσταση γίνεται αισθητή κυρίως ως περίοδος προετοιμασίας της πορείας εξευρωπαϊσμού των πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας

(που θα εκδηλωθούν ουσιαστικά μετά το 2000), μέσα από τη δημιουργία νέων εργαλείων άσκησης και παρακολούθησης πολιτικών, καλύτερης αξιοποίησης των Κοινοτικών πόρων και νέων θεσμών υλοποίησης αυτών των πολιτικών. Συγκροτημένες ευρωπαϊκές πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας δεν διατυπώνονται ούτε αυτή την περίοδο, παρά μόνο με το Άμστερνταμ, το 1997, όσον αφορά την απασχόληση. Το Λευκό Βιβλίο του Ντελόρ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1994) παραμένει στα χαρτιά και δεν πυροδοτεί εξελίξεις σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτή η «διπλή πορεία προετοιμασίας» ενισχύθηκε σημαντικά από την ανάληψη της πρωθυπουργίας από τον Κ. Σημίτη, έναν ακραιφνή φιλοευρωπαϊστή, ο οποίος, ενόψει του σχεδίου της ΟΝΕ και του ευρώ, προώθησε τα κοινωνικά ζητήματα και αξιοποίησε ευρωπαϊκούς πόρους και προγράμματα.

Η συνέχεια των εσωτερικών μεταρρυθμίσεων

Οι σημαντικότερες αλλαγές επιβλήθηκαν από εσωτερικές αιτίες και προετοίμασαν το έδαφος για τις ευρωπαϊκές πολιτικές της επομένης περιόδου. Τρεις ήταν οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις: Η μεταρρύθμιση του συστήματος των εργασιακών σχέσεων, η μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης και οι μεταρρυθμίσεις στην Υγεία. Η μεταρρύθμιση του συστήματος των εργασιακών σχέσεων με τον Νόμο 1876/1990 σηματοδότησε το τέλος του ιδιότυπου κρατικού κορπορατισμού στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης, τόσο λόγω του νέου θεσμικού πλαισίου για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, όσο και λόγω της ανάπτυξης διαφόρων πρακτικών και θεσμών τριμερούς διαλόγου και συμμετοχής που εισήγαγε. Οι βασικές αλλαγές συνίστανται στη διεύρυνση του περιεχομένου των συλλογικών διαπραγματεύσεων και συμβάσεων προς πιο ποιοτικά θέματα, στην εγκαθίδρυση των κλαδικών και επιχειρησιακών συλλογικών διαπραγματεύσεων και συμβάσεων, στην κατάργηση της υποχρεωτικής κρατικής διαιτησίας και στη σύσταση αυτόνομου φορέα μεσολάβησης και διαιτησίας, στη θέσπιση δικαιώματος και υποχρέωσης προς διαπραγμάτευση και στην κατοχύρωση του διαλόγου προκειμένου να ενθαρρύνονται οι συμφωνίες και η επικουρική προσφυγή στη διαιτησία. Παράλληλα, ιδρύθηκε μια σειρά θεσμών υποστηρικτικών του νέου πλαισίου, όπως: α) Ο Οργανισμός Μεσολάβησης και Διαιτησίας (ΟΜΕΔ), ένα ανεξάρτητο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, τριμερούς συμμετοχής, του οποίου η καθιέρωση προβλεπόταν από τον Νόμο 1876/1990 περί ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων και β) Το Ελληνικό Ινστιτούτο Υγιεινής και Ασφάλειας στην Εργασία (ΕΛΙΝΥΑΕ), του οποίου η ίδρυση προβλέπεται από την Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας των ετών 1991-1992. Ωστόσο, το νέο θεσμικό πλαίσιο του 1990 δεν οδήγησε, έως πρόσφατα, σε ουσιαστική αποκέντρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων και συμβάσεων, τουλάχιστον στον βαθμό που αυτή εκφράστηκε σε άλλες δυτικοευρωπαϊκές χώρες (Καρακιουλάφη, Μοσχονάς, 2005). Οι αιτίες μπορούν να αναζητηθούν στην καθυστερημένη νομιμοποίηση αυτού του επιπέδου διαπραγμάτευσης και στη σχεδόν ολοκληρωτική απουσία από τις ελληνικές επιχειρήσεις θεσμών εκπροσώπησης των εργαζομένων. Οι εργαζόμενοι και οι εργοδότες, για τους δικούς τους λόγους, θεώρησαν ως πιο αποτελεσματικό τον παραδοσιακό τρόπο συγκεντρωτικής εκπροσώπησης και διαπραγμάτευσης. Τα συνδικάτα, λόγω της πιθανής αποδυνάμωσής τους και της αδυναμίας παρέμβασής τους σε μια οικονομία όπου οι μικρές επιχειρήσεις και η μαύρη εργασία κατέχουν σημαντική θέση, αλλά και γνωρίζοντας ότι η σύνδεσή τους με το κομματικό σύστημα τους παρέχει εξουσία, δεν επεδίωξαν τη μείωση της κρατικής παρέμβασης και την αποκέντρωση του συστήματος. Οι εργοδότες, από την πλευρά τους, επίσης δεν επεδίωξαν κάτι τέτοιο, επειδή ο συγκεντρωτικός τρόπος διαπραγμάτευσης τους εξασφάλιζε μια συμμετοχή στην οικονομική διαχείριση και διασφάλιζε έναν ορισμένο βαθμό κοινωνικής ειρήνευσης στο εργασιακό τοπίο (Καρακιουλάφη, Μοσχονάς, 2005).

Πίνακας 1
Κοινωνικοί δείκτες 1992-2002

	% αύξηση πραγματικού ΑΕΠ ¹		Ποσοστό απασχόλησης ²		Ποσοστό ανεργίας ³		Δαπάνες κοινωνικής προστασίας ⁴		Ανισότητα στην κατανομή εισοδήματος ⁵		Κίνδυνος φτώχειας ⁶		Διά βίου μάθηση ⁷		Επίπεδο εκπαίδευσης ⁸	
	ΕΕ- 15	Ελλάδα 15	ΕΕ-15 15	Ελλάδα 15	ΕΕ-15 15	Ελλάδα 15	ΕΕ-15 15	Ελλάδα 15	ΕΕ- 15	Ελλάδα 15	ΕΕ- 15	Ελλάδα 15	ΕΕ- 15	Ελλάδα 15	ΕΕ- 15	Ελλάδα 15
1992	-	-	-	-	-	-	27,7 (-)	21,2 (52,5)	-	-	-	-	-	-	-	-
1993	-	-	60,1 (35,8)	53,7 (39,5)	- (4,4)	- (4,2)	28,7 (43,9)	22,0 (52,5)	-	-	-	-	1,1	-	-	70,9
1994	-	-	59,8 (35,7)	54,2 (40,1)	10,5 (5,0)	8,9 (4,4)	28,5 (-)	22,1 (-)	-	-	-	-	1,0	-	-	71,4
1995	2,4	2,1	60,1 (36,0)	54,7 (41,0)	10,1 (4,9)	9,2 (4,7)	28,2 (44,9)	22,3 (52,0)	5,1	6,5	17 (26)	22 (23)	0,9	-	69,2	73,8
1996	1,6	2,4	60,3 (36,3)	55,0 (41,2)	10,2 (4,9)	9,6 (5,2)	28,4 (-)	22,9 (-)	4,8	6,3	16 (25)	21 (22)	0,9	5,7	68,1	75,3
1997	2,5	3,6	60,7 (36,4)	55,1 (41,0)	10,0 (4,9)	9,8 (5,3)	28,0 (-)	23,3 (-)	4,7	6,6	16 (25)	21 (23)	0,9	5,8	69,5	76,8
1998	2,9	3,4	61,4 (36,6)	55,5 (39,0)	9,4 (4,4)	10,9 (5,8)	27,5 (45,9)	24,2 (53,9)	4,6	6,5	15 (24)	21 (22)	1,0	-	-	77,4
1999	2,9	3,4	62,5 (37,1)	55,3 (39,1)	8,7 (4,0)	11,8 (6,4)	27,4 (-)	25,5 (-)	4,6	6,2	15 (24)	21 (22)	1,2	8,2	72,4	79,5
2000	3,6	4,5	63,4 (37,8)	55,7 (38,6)	7,8 (3,5)	11,0 (6,0)	27,3 (-)	26,3 (-)	4,4	5,8	15 (23)	20 (22)	1,1	8,5	73,6	80,5
2001	1,7	4,0	64,1 (38,8)	55,4 (38,0)	7,4 (3,1)	10,4 (5,4)	27,5 (-)	27,2 (-)	4,4	5,7	15 (24)	20 (23)	1,4	8,4	73,4	80,9
2002	1,0	3,8	64,3 (40,1)	56,7 (39,7)	7,7 (3,0)	10,0 (5,1)	-	-	-	-	-	-	1,2	8,5	73,8	81,3

Πηγή: The social situation in the European Union, 2004.

Σημειώσεις:

¹ % αύξησης πραγματικού ΑΕΠ. Ποσοστό αύξησης ΑΕΠ σε σταθερές τιμές (έτος βάσης 1995)

² Ποσοστό απασχόλησης: Απασχολούμενοι ηλικίας 15-64 ετών ως ποσοστό του συνόλου του πληθυσμού της ίδιας ηλικιακής ομάδας (σε παρένθεση αναφέρεται το ποσοστό απασχόλησης των ατόμων ηλικίας 55-64 ετών στο σύνολο της ίδιας ηλικιακής ομάδας)

³ Ποσοστό ανεργίας: Άνεργοι ως ποσοστό του ενεργού πληθυσμού (σε παρένθεση αναφέρεται το ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας στο σύνολο του ενεργού πληθυσμού)

⁴ Δαπάνες κοινωνικής προστασίας: Ως ποσοστό του ΑΕΠ (σε παρένθεση αναφέρονται οι συντάξεις γήρατος και επιζώντων ως ποσοστό του συνόλου των δαπανών κοινωνικής προστασίας)

⁵ Ανισότητα στην κατανομή του εισοδήματος: Λόγος του συνολικού ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος του 20% του πληθυσμού με το ανώτατο εισόδημα προς το αντίστοιχο του 20% του πληθυσμού με το κατώτατο εισόδημα

⁶ Κίνδυνος φτώχειας μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις: Ποσοστό των ατόμων με ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα, μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, κάτω από το 60% του εθνικού διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος (σε παρένθεση παρουσιάζεται ο κίνδυνος φτώχειας πριν από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις)

⁷ Διά βίου μάθηση: Ποσοστό του πληθυσμού ηλικίας 25-64 ετών που συμμετείχε σε προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης κατά τον τελευταίο μήνα πριν από την έρευνα

⁸ Επίπεδο εκπαίδευσης: Ποσοστό του πληθυσμού ηλικίας 20-24 ετών που έχει τελειώσει το λύκειο.

Η μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε από τη νέα κεντροδεξιά κυβέρνηση της Ν.Δ. (1990-3), η οποία διέθετε φιλελεύθερο οικονομικό πρόγραμμα. Στροφή προς την ατομική πρωτοβουλία, ιδιωτικοποιήσεις, δημοσιονομικοί περιορισμοί μαζί με το ασφυκτικό πλαίσιο που έθετε το Μάαστριχτ για μείωση των ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους προσδιόριζαν το είδος των επιλογών της νέας κυβέρνησης. Σαφής σκοπός των ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων των ετών 1990-2 ήταν η δημοσιονομική εξυγίανση και η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Τελικά, μέσα από μια αντιφατική πολιτική στρατηγική, επικράτησε το σενάριο διατήρησης και μάλιστα ενίσχυσης του ισχύοντος συστήματος Μπίσμαρκ για αποφυγή του πολιτικού κόστους. Η αλλαγή του διανεμητικού συστήματος καθορισμένης παροχής και η δημιουργία συστήματος τριών πυλώνων, όπως ήταν οι αρχικές σκέψεις, εγκαταλείφθηκε (OECD, 1997, Τήνιος, 2001). Το νέο σύστημα προέβλεπε ειδικότερα ως κοινή ηλικία συνταξιοδότησης για τα δύο φύλα το 65ο έτος, εισφορές αντίστοιχες προς αυτές του ΙΚΑ, τριμερή χρηματοδότηση για την κύρια σύνταξη και την ασφάλιση υγείας και ποσοστό αναπλήρωσης 60% για την κύρια και 20% για την επικουρική σύνταξη, μετακυλίνοντας το βάρος στις επόμενες γενιές. Με αυτές τις ρυθμίσεις η κεντροδεξιά κυβέρνηση επεδίωξε να ενισχύσει τα έσοδα της κοινωνικής ασφάλισης με τη βαθμιαία αύξηση των ορίων ηλικίας, να μειώσει τις δαπάνες με τη διαίρεση των ασφαλισμένων σε δύο κατηγορίες και να περιορίσει τις παροχές. Τέλος, θεσμοθέτησε την κρατική συμμετοχή στις εισφορές των νέων ασφαλισμένων. Η συμφωνία που πέτυχε η κυβέρνηση με τη ΓΣΕΕ νομιμοποίησε τη διαδικασία και αποτέλεσε βασική προϋπόθεση επιτυχίας της μεταρρύθμισης, παρά τις αντιδράσεις των σοσιαλιστών. Ο Νόμος 2084/1992 μαζί με τους Νόμους 1902/1990 και 1976/1991 «έδωσαν ανάσα» στη βιωσιμότητα του συστήματος, όπως σημείωσαν ακαδημαϊκοί και ερευνητές (OECD, 1997, Λέανδρος 1996, Τήνιος, 2001). Ωστόσο, τα αποτελέσματα της μεταρρύθμισης ήταν μικτά: Η δημοσιονομική κατάσταση βελτιώθηκε μεν, η δομή όμως του συνταξιοδοτικού συστήματος παρέμεινε αναλλοίωτη. Δεν αντιμετωπίστηκαν οι κύριες διαρθρωτικές αδυναμίες του, δηλαδή ο οργανωτικός κατακερματισμός και οι ανισότητες των παροχών (Ρομπόλης, Ρωμανιάς, 2004). Γενικότερα, η δεκαετία του '90 αποτέλεσε μια δύσκολη περίοδο για τους συνταξιούχους λόγω μείωσης των συντάξεων (αποτέλεσμα του πληθωρισμού), καθώς και των κατωτάτων ορίων του ΙΚΑ. Ο ΟΟΣΑ σημειώνει ότι η μέση κύρια σύνταξη μειώθηκε πάνω από 20% σε πραγματικούς όρους την περίοδο 1990-5 (OECD, 1997: 85).

Πρώτιστα εσωτερικές αιτίες υπαγόρευαν και τη θέσπιση του Επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης των Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ) (1996) και του Ταμείου Κύριας Ασφάλισης Αγροτών (1997). Σκοπός τους ήταν η προστασία δύο από τις πλέον ευπαθείς ομάδες της ελληνικής κοι-

ωνίας, των αγροτών και των μικροσυνταξιούχων. Οι κινητοποιήσεις και η διαμαρτυρία αυτών των κοινωνικών ομάδων ήταν και είναι συνεχείς, πολύ καλά οργανωμένες και δυναμικές. Η οργάνωση και η χρηματοδότηση των δύο αυτών νέων θεσμών βασίστηκαν σε εσωτερικές πρωτοβουλίες και πηγές. Στην περίπτωση του ΕΚΑΣ, η εισαγωγή του σχετίζεται με την ανάδειξη στο πολιτικό λεξιλόγιο και την πρακτική των ευρωπαϊκών σοσιαλιστικών κομμάτων της ιδεολογίας του τρίτου δρόμου και της έννοιας της επικέντρωσης των παροχών, όσο και με την προσπάθεια αποφυγής, από την πλευρά της κυβέρνησης, της υπόσχεσης για σύνδεση της ελάχιστης σύνταξης με τον κατώτατο μισθό. Το ΕΚΑΣ χορηγείται στους χαμηλοσυνταξιούχους όλων των Ταμείων βάσει κριτηρίων που αφορούν το συνολικό συντάξιμο εισόδημα (αποκλείοντας με αυτό τον τρόπο τους δικαιούχους επικουρικών συντάξεων), το συνολικό ατομικό φορολογητέο εισόδημα και το συνολικό ετήσιο οικογενειακό εισόδημα, κριτήρια τα οποία θεωρήθηκαν ως σημαντικές καινοτομίες. Αναφορικά με τον ΟΓΑ, το σύστημα χρηματοδοτείται πλέον από τις εισφορές των ασφαλισμένων (14%) και του κράτους (7%), ενώ η ηλικία συνταξιοδότησης καθορίζεται στο 65ο έτος, με παράλληλη θέσπιση ελάχιστης 5ετούς κάλυψης, η οποία προβλεπόταν να ανέλθει στα 15 έτη έως το 2004. Σε περίπτωση αλλαγής επαγγέλματος και κατ' επέκταση ασφαλιστικού φορέα, προβλέπεται η προσμέτρηση των συνταξιοδοτικών ετών στον νέο φορέα.

Η δεκαετία του 1990 χαρακτηρίστηκε και από την εκδήλωση τριών μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων στον τομέα της υγείας. Η ενδυνάμωση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας έναντι της κρατικής δραστηριότητας στην παροχή υπηρεσιών, η ατομική ευθύνη καθενός για την υγεία του αντί της συλλογικής υποχρέωσης, το δικαίωμα επιλογής του χρήστη αντί της δημόσιας κατοχύρωσης του δικαιώματος πρόσβασης, η κατάργηση του θεσμού του νοσοκομειακού γιατρού πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης και ο περιορισμός του ρόλου του κράτους στη χρηματοδότηση, με παράλληλη αύξηση της συμβολής της κοινωνικής ασφάλισης και των ιδιωτικών δαπανών, οριοθέτησαν το πλαίσιο απορρύθμισης του κοινωνικού χαρακτήρα του ΕΣΥ, που επεδίωξε ο Νόμος 2071/1992 της κυβέρνησης Μητσοτάκη. Στη συνέχεια, ο Νόμος 2194/94 αποσκοπούσε στην αποκατάσταση της αρχικής φιλοσοφίας του ΕΣΥ, που απέρριψε από τον Νόμο 1397/1983 και οδήγησε σε διορθωτικού τύπου παρεμβάσεις, καταργώντας αρκετές από τις διατάξεις του νόμου του 1992. Όμως, τα δύο αυτά νομοθετήματα δεν έδωσαν απαντήσεις στα επιτακτικά ερωτήματα που έθεταν τα προβλήματα του συστήματος υγείας και αφορούσαν τη χρηματοδότηση, τον διοικητικό συγκεντρωτισμό, την απουσία κατάλληλων διαχειριστικών μηχανισμών, την έλλειψη μέτρων ελέγχου του κόστους, την ανεπάρκεια της εξωνοσοκομειακής φροντίδας, την εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού, τους μηχανισμούς κατανομής των υγειονομικών πόρων και την απουσία μέτρων ποιοτικού ελέγχου των υπηρεσιών. Τα ζητήματα αυτά προσπάθησε να αντιμετωπίσει ο Νόμος 2519/1997, ο οποίος έδωσε έμφαση στην οργάνωση και διαχείριση του συστήματος υγείας, στην αλλαγή στη διοίκηση και χρηματοδότηση των νοσοκομείων και στην αναδιοργάνωση της πρωτοβάθμιας φροντίδας. Ωστόσο, όπως και με προηγούμενες μεταρρυθμίσεις, οι καινοτόμες διατάξεις του νέου νόμου δεν εφαρμόστηκαν. Έτσι, οι δομικές και λειτουργικές αδυναμίες του ΕΣΥ συνέχισαν να αναπαράγονται και στις αρχές της νέας χιλιετίας τέθηκε εκ νέου το ζήτημα της μεταρρύθμισής του. Η κατάσταση αυτή ουσιαστικά υποδήλωνε την απουσία ξεκάθαρης άποψης της Πολιτείας ως προς τις κατευθύνσεις της πολιτικής υγείας και τη θέση του ΕΣΥ στο ευρύτερο πλαίσιο ανάπτυξης ενός κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα (Οικονόμου, 2004). Συνδεόταν επίσης με ελλείμματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως η χαμηλή ικανότητα σχεδιασμού και διαχείρισης μεγάλης έκτασης αλλαγών, αλλά κυρίως με την αντίδραση οργανωμένων ομάδων των οποίων τα συμφέροντα απειλούνταν, όπως το ιατρικό σώμα, οι ασφαλισμένοι στα "ευγενή" Ταμεία, τα αυτοδιαχειριζόμενα ταμεία υγείας και το σώμα της γραφειοκρατίας (Davaki, Mossialos, 2005).

Η προετοιμασία των ευρωπαϊκών πολιτικών: Νέοι θεσμοί, δομές και πόροι

Τις ευρωπαϊκές πολιτικές που αναπτύχθηκαν κυρίως στη διάρκεια της επόμενης περιόδου προετοίμασε και ενίσχυσε μια σειρά μεταρρυθμίσεων, οι οποίες έλαβαν χώρα στο εσωτερικό κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '90 και βασίστηκαν είτε στην ευρωπαϊκή παρακίνηση είτε σε πόρους από την Ευρώπη. Μεταρρυθμιστικές τάσεις στην κατεύθυνση του εξευρωπαϊσμού της εργασιακής διαβούλευσης, της έναρξης διαδικασιών μη θεσπισμένου κοινωνικού διαλόγου και της υπογραφής κοινωνικών συμφωνιών δρομολογούνται λίγο πριν από το Συμβούλιο του Άμστερνταμ, με την ανάληψη της κυβέρνησης από τον Κ. Σημίτη. «Με σημαντική καθυστέρηση και διστακτικότητα και με την καθοριστική προτροπή της Ε.Ε., επιχειρήθηκε και στη χώρα μας η θεσμοθετημένη εμπλοκή των οργανώσεων των κοινωνικών εταίρων στη διαμόρφωση της πολιτικής απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής» (Μουρίκη, 2002: 148). Βέβαια, εργασιακή διαβούλευση και υποχρέωση προς διάλογο των κοινωνικών εταίρων περιέχουν και βασικές Οδηγίες της Ε.Ε. για τις συνθήκες εργασίας, τις εργασιακές σχέσεις και την απασχόληση (91/533/ΕΟΚ, 94/33/ΕΚ, 75/129/ΕΟΚ, 98/59/ΕΚ, 91/833/ΕΟΚ, 97/81/ΕΚ, 99/70/ΕΚ, 96/71/ΕΚ κ.ά.), που αποτελούν νομικό κεκτημένο και για την Ελλάδα και συχνά παραβλέπονται στη βιβλιογραφία (Κουτσιαράς, 2004). Η διαδικασία κοινωνικού διαλόγου ξεκίνησε το 1997 με ένα Σύμφωνο Εμπιστοσύνης και επικεντρώθηκε, κατά μίμηση άλλων ευρωπαϊκών χωρών, στο τρίπτυχο «ανάπτυξη - ανταγωνιστικότητα - απασχόληση» (Hemerijck, 2006).⁴ Τα αποτελέσματα δεν ήταν τα αναμενόμενα. Περιορίστηκαν σε αναγνωριστικές αψιμαχίες μεταξύ κυβέρνησης και συνδικάτων, ωστόσο δρομολόγησαν μια κουλτούρα διαλόγου καθώς ήταν η πρώτη εμπειρία στη χώρα. Αυτή η «κατ' αρχήν» κουλτούρα διαλόγου και συμμετοχής ενισχύθηκε αργότερα με τις πιο θεσμοθετημένες και επαναλαμβανόμενες διαβουλευσεις που προήλθαν τώρα από την Κοινότητα, στα πλαίσια των Εθνικών Σχεδίων Δράσης για την Απασχόληση (ΕΣΔΑ), την Ενσωμάτωση (ΕΣΔΕν), τις Συντάξεις κ.ά. Παράλληλα, στα πλαίσια μιας προσπάθειας περιορισμού του κρατικού παρεμβατισμού και ενθάρρυνσης του θεσμοποιημένου κοινωνικού διαλόγου δημιουργήθηκε και μια σειρά φορέων (διμερούς ή τριμερούς συμμετοχής), όπως η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), που ιδρύθηκε το 1994 κατά το πρότυπο λειτουργίας της αντίστοιχης επιτροπής στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και οι Νομαρχιακές Οικονομικές και Κοινωνικές Επιτροπές (ΝΟΚΕ), με γνωμοδοτικό ρόλο και τριμερή εκπροσώπηση.

Τα αποτελέσματα του διαλόγου και των θεσμών διαβούλευσης από τις αρχές της δεκαετίας του '90 ήταν εξαιρετικά φτωχά και χαρακτηρίζονται από τη συνύπαρξη δύο συχνά αλληλοσυμπληρούμενων τάσεων (Καρακιουλάφη, Μοσχονάς, 2005, Γιαννακούρου, 2003, Zambarloukou, 2004, Μουρίκη, 2002, ΟΚΕ, 2002): Αφ' ενός, μιας προσπάθειας απαλλαγής από την κρατική κηδεμονία και, αφ' ετέρου, μιας μεταρρύθμισης στα πλαίσια των κατευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή σε εναρμόνιση με τις πρακτικές άλλων χωρών μελών της Κοινότητας. Αυτές οι προσπάθειες προσκρούουν στις δυνάμεις διατήρησης του υφιστάμενου συστήματος (Καρακιουλάφη, Μοσχονάς, 2005). Έτσι, στην Ελλάδα η κρατική νομοθεσία παραμένει ακόμη η βασική πηγή ρύθμισης. Ως βασικές αιτίες για αυτή την κατάσταση του κοινωνικού διαλόγου αναφέρονται ο κεντρικός ρόλος του κράτους, που παραμένει βασικός ρυθμιστής και υποκινητής των εξελίξεων, οι πελατειακές σχέσεις που κυριαρχούν στο πολιτικό πεδίο, η απουσία αυτόνομων και καλά διαρθρωμένων οργανώσεων (Lyberaki, Tsakalotos, 2002) και, τέλος, η έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ των κοινωνικών συνομιλητών και η απουσία κουλτούρας διαλόγου (Καρακιουλάφη, Μοσχονάς, 2005).

Την ίδια περίοδο, σημαντικοί πόροι εισέρρευσαν στη χώρα, που επηρέασαν άμεσα και έμμεσα τις πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας. Το Β' ΚΠΣ (1994-99) αποτέλεσε ιστο-

ρικής σημασίας ευκαιρία για τη σύγκλιση της ελληνικής οικονομίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση και, συγχρόνως, τη μεγαλύτερη επένδυση των τελευταίων τριών δεκαετιών προς την κατεύθυνση επίτευξης οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Από το σύνολο των δαπανών, όμως, το ανθρώπινο δυναμικό απορρόφησε μόνο το 23,5%, με τις δαπάνες των δράσεων εκπαίδευσης να ανέρχονται σε 13,5% επί του συνόλου. Συγκριτικά με τις άλλες χώρες, η Ελλάδα εμφανίζεται να επενδύει περισσότερο σε υποδομές, λιγότερο στους ανθρώπινους πόρους και αρκετά λιγότερο στους παραγωγικούς τομείς. Στο πλαίσιο αυτό, παρ'όλο που το Β' ΚΠΣ συνέβαλε αποφασιστικά στην οικονομική συνοχή, δεν παρουσίασε αξιόλογα επιτεύγματα σχετικά με την προώθηση της κοινωνικής συνοχής (European Enterprise Organisation, 2003). Η αύξηση της απασχόλησης εμφάνισε αργούς ρυθμούς, τα ποσοστά δραστηριοποίησης παρέμειναν χαμηλά και τα ποσοστά ανεργίας διατηρήθηκαν υψηλά ή και αυξήθηκαν σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1994-1999 (βλ. Πίνακα 1). Σε γενικές γραμμές, οι πολιτικές απέτυχαν να μετατρέψουν την αύξηση του προϊόντος σε αύξηση της απασχόλησης (European Enterprise Organisation, 2003). Το Β' ΚΠΣ άσκησε, συνολικά, αξιόλογη επιρροή όσον αφορά την προώθηση σημαντικών αλλαγών σε επίπεδο πολιτικών και πρακτικών, υπό την έννοια της εισαγωγής νέων διαδικασιών και της υλοποίησης εκτεταμένων δράσεων για τον εκσυγχρονισμό των οργανωτικών δομών. Ωστόσο, σύμφωνα με την ΟΚΕ, η λογική στη βάση της οποίας προωθήθηκαν όλες οι δράσεις, συμπεριλαμβανομένου του ΕΚΤ, υπάκουε κυρίως στην αρχή της απορρόφησης πόρων και λιγότερο της επικέντρωσης στο αποτέλεσμα (ΟΚΕ, 2001). Παρ' όλα αυτά, εκτιμώντας τις επιπτώσεις από την εφαρμογή του Β' ΚΠΣ, θεωρείται από πολλούς ότι οι στρατηγικοί στόχοι της προγραμματικής περιόδου 1994-1999 (συμπεριλαμβανομένου του κύριου στόχου, περί επίτευξης ουσιαστικής προόδου στη διαδικασία κοινωνικής και οικονομικής σύγκλισης της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Ένωση), παρά τις όποιες αδυναμίες, σε μεγάλο βαθμό υλοποιήθηκαν (European Enterprise Organisation, 2003).

Με ευρωπαϊκούς πόρους δημιουργείται ή μεταρρυθμίζεται μια σειρά δομών για την παρακολούθηση των πολιτικών και τη διαχείριση των πόρων που κατευθύνονταν και σε κοινωνικούς στόχους. Συστάθηκαν διαχειριστικές Αρχές και επιτροπές παρακολούθησης των τομεακών και περιφερειακών προγραμμάτων, καθώς και των Κοινοτικών πρωτοβουλιών, Μονάδα Οργάνωσης Διοίκησης σε κεντρικό επίπεδο ως μηχανισμός εποπτείας όλου του ΚΠΣ, ενώ θεσμοθετήθηκαν ειδικοί φορείς, αρμόδιοι για θέματα πιστοποίησης και διασφάλισης ποιότητας, όπως το ΕΚΕΠΙΣ. Σκοπός όλων των παραπάνω ήταν η διασφάλιση και η αξιολόγηση της υλοποίησης των προγραμματισμένων παρεμβάσεων, βάσει των όρων που είχαν συμφωνηθεί μεταξύ της χώρας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και η εξασφάλιση της ορθολογικής διαχείρισης των διατιθέμενων πόρων, ώστε να επιτευχθεί η μεγιστοποίηση των αναπτυξιακών αποτελεσμάτων. Ωστόσο, σύμφωνα με την αξιολόγηση της περιόδου 1994-1999, διαπιστώθηκε η δυσκολία του ελληνικού διοικητικού συστήματος να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του κανονιστικού πλαισίου των Διαρθρωτικών Ταμείων. Η διοίκηση ήταν ανέτοιμη, ενώ σημαντικό πρόβλημα ήταν και τα εργαλεία συλλογής δεδομένων για την αξιολόγηση της προόδου των έργων (European Enterprise Organisation, 2003).

Σημαντικό ρόλο αυτή τη περίοδο έπαιξαν ο εκσυγχρονισμός παραδοσιακών φορέων άσκησης κοινωνικής πολιτικής και η ίδρυση ινστιτούτων και παρατηρητηρίων που είχαν σχέση με την απασχόληση. Παράδειγμα προς αυτή την κατεύθυνση αποτελεί η περίπτωση του ΟΑΕΔ. Σκοπός του είναι ο επαγγελματικός προσανατολισμός και η τεχνική επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση του εργατικού δυναμικού, καθώς και η διευκόλυνση της επαφής μεταξύ προσφορών και ζήτησης εργασίας. Για την επίτευξη των σκοπών αυτών, ο ΟΑΕΔ, εκτός των παραδοσιακών, παθητικών μέτρων παροχής επιδομάτων, προχώρησε στην υλοποίηση ενεργητικών μέτρων σύζευξης της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας, απασχόλησης, επιχορήγησης επιχειρήσεων, για

τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, και νέων ελευθέρων επαγγελματιών, απασχόλησης ειδικών κοινωνικών ομάδων, εκπαίδευσης προσωπικού ιδιωτικών επιχειρήσεων και επαγγελματικού προσανατολισμού. Επιπροσθέτως, ο ΟΑΕΔ επικεντρώθηκε στη συγκέντρωση, στατιστική παρακολούθηση και επεξεργασία των στοιχείων της εγγεγραμμένης ανεργίας και στη μελέτη των συνθηκών και ευκαιριών απασχόλησης. Ωστόσο, η λειτουργία του οργανισμού αυτού κατά γενική ομολογία δεν ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες των κοινωνικών εταίρων, λόγω των σημαντικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει σε σχέση με την επάρκεια και την αποτελεσματική χρήση των οικονομικών του πόρων, τη στελέχωση με εξειδικευμένο προσωπικό, το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο και τον προγραμματισμό και συντονισμό των παρεμβάσεων που επιδιώκει (ΟΚΕ, 2001). Στο πλαίσιο αυτό, θεωρήθηκε αναγκαία η αναδιοργάνωση του ΟΑΕΔ, προκειμένου να διαμορφωθούν οι προϋποθέσεις μιας πιο ευέλικτης πολιτικής απασχόλησης και η δημιουργία νέων δομών, όπως οι εταιρείες «Επαγγελματική Κατάρτιση Α.Ε.» και «Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική - Πληροφορική Α.Ε.», η οποία προήλθε από τη συγχώνευση του Εθνικού Παρατηρητηρίου Απασχόλησης και του Εθνικού Ινστιτούτου Εργασίας. Σκοπός της πρώτης εταιρείας είναι η εφαρμογή της επαγγελματικής κατάρτισης, της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης και της διά βίου μάθησης, ενώ της δεύτερης η ανάπτυξη ερευνητικού και μελετητικού έργου, καθώς και η παροχή υπηρεσιών πληροφορικής και τεχνικής υποστήριξης.

Η δεκαετία του '90 υπήρξε σημαντική για το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα για τρεις λόγους: Πρώτον, συνέχισε να επεκτείνεται σε νέα πεδία. Δεύτερον, εμφανίστηκαν τα πρώτα προβλήματα βιωσιμότητας και η ανάγκη μεταρρυθμίσεων, στην κατεύθυνση περιορισμού των κοινωνικών παροχών. Τρίτον, με τους πόρους και τις νέες δομές που εισήχθησαν με την προτροπή και υπόδειξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή τη μίμηση άλλων ευρωπαϊκών χωρών εγκαινιάζεται μια νέα διαδικασία ενεργού εξευρωπαϊσμού, που μορφοποιείται σε πολιτικές συντονισμού την επόμενη δεκαετία.

4. Μετά τη Λισσαβώνα: Η αποτυχία των μονοδιάστατων μεταρρυθμίσεων και η χαμένη τιμή του εξευρωπαϊσμού

Η ανάπτυξη των πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας την επόμενη δεκαετία χαρακτηρίζεται από το πλαίσιο που έθεσε το Συμβούλιο της Λισσαβώνας και τις αποφάσεις για ριζικές μεταρρυθμίσεις που έλαβε η επανεκλεγείσα κυβέρνηση του Κ. Σημίτη (2000). Για πρώτη φορά σε ευρωπαϊκό επίπεδο διατυπώνονται «κοινές» πολιτικές, όχι όμως δεσμευτικές, και τα κράτη μέλη κινούνται πλέον προς κοινούς στόχους. Πρόκειται για έντονο και ενεργό εξευρωπαϊσμό ως προς τις διαδικασίες και τα εργαλεία διαμόρφωσης των πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών. Τίθενται κοινόι ευρωπαϊκοί στόχοι, που αντανakλούν τις κοινές ευρωπαϊκές αξίες του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου και την ανάγκη προσαρμογής του στις νέες προκλήσεις, ενώ η υλοποίησή τους ανατίθεται στις εθνικές κυβερνήσεις. Η νέα αντίληψη του εθελοντικού και ήπιου συντονισμού με την υιοθέτηση της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού εκφράζει την πολιτική θέληση των Ευρωπαίων να ξεπεράσουν τη στασιμότητα και να προχωρήσουν σε κοινές πολιτικές, στα πλαίσια της επικουρικότητας, διατηρώντας την εθνική, κοινωνική και πολιτιστική ιδιομορφία τους (Sakellaropoulos, 2004, Hemerijck, Berghman, 2004). Οι πολιτικές συντονισμού εφαρμόστηκαν σταδιακά στα πεδία της απασχόλησης, της κοινωνικής ενσωμάτωσης, των συντάξεων και της υγείας. Στη βάση του Ανοικτού Συντονισμού βρίσκονται η κατάρτιση κοινών στόχων και κατευθυντήριων γραμμών, η εκπόνηση Εθνικών Σχεδίων Δράσης (ΕΣΔΑ, ΕΣΔΕν κ.λπ.), η συζήτησή τους, η έκδοση συνθε-

τικών εκθέσεων και, σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως στην απασχόληση, η έκδοση Συστάσεων. Σε αντίθεση με τις άλλες μορφές συντονισμού κυρίως στην οικονομία (ΟΝΕ, Σύμφωνο Σταθερότητας), δεν προβλέπονται ποινές, γεγονός που δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη σε δεσμεύσεις.

Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ) αναπτύσσεται σε τέσσερα πεδία: Την απασχολησιμότητα, την επιχειρηματικότητα, την προσαρμοστικότητα και την ισότητα ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών, στα οποία βασίζονται οι ετήσιες κατευθυντήριες γραμμές. Η εφαρμογή της ΑΜΣ στην κοινωνική ενσωμάτωση έθεσε τέσσερις στόχους: α) Προώθηση της συμμετοχής στην απασχόληση και της πρόσβασης όλων στους πόρους, τα δικαιώματα, τα αγαθά και τις υπηρεσίες, β) Πρόληψη του κινδύνου του αποκλεισμού, γ) Δράση για τους πλέον ευάλωτους και δ) Κινητοποίηση του συνόλου των φορέων. Στον τομέα των συντάξεων, ως βασικές αρχές των συνταξιοδοτικών συστημάτων τέθηκαν η διαφύλαξη της ικανότητάς τους να εκπληρώνουν τους κοινωνικούς τους σκοπούς, η διατήρηση της οικονομικής τους βιωσιμότητας και η ενίσχυση της δυνατότητάς τους να ανταποκρίνονται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της κοινωνίας και των ατόμων. Αυτή η στρατηγική εξειδικεύθηκε σε 11 στόχους. Τέλος, στον τομέα της υγείας υιοθετήθηκαν τρεις γενικότεροι στόχοι: α) Η εγγύηση της δυνατότητας πρόσβασης στις υγειονομικές υπηρεσίες, β) Η παροχή ποιοτικών υγειονομικών υπηρεσιών και γ) Η οικονομική βιωσιμότητα των συστημάτων υγείας.

Πίνακας 2
Κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε τρέχουσες τιμές, 1991-2005
(ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης), (μέσος όρος ΕΕ-15=100)

Χώρα	1991	1995	2000	2005
Βέλγιο	110,0	109,9	106,5	109,0
Γερμανία	110,2	109,0	102,2	99,0
Ελλάδα	67,8	64,2	65,1	77,1
Ισπανία	80,1	79,5	84,3	91,3
Γαλλία	104,9	103,6	103,8	102,2
Ιρλανδία	77,7	89,2	115,1	126,1
Ιταλία	103,6	103,4	101,3	93,8
Λουξεμβούργο	158,2	159,0	196,2	202,5
Ολλανδία	111,0	111,6	113,8	113,3
Αυστρία	115,1	114,9	114,8	110,6
Πορτογαλία	69,5	68,6	73,4	69,2
Φινλανδία	99,5	95,0	103,2	105,4
Δανία	107,9	112,2	115,2	113,0
Σουηδία	107,8	105,2	107,5	106,7
Ην. Βασίλειο	94,4	98,1	102,3	109,1

Μετά τις εκλογές του 2000 και την επανεκλογή των σοσιαλιστών, ο στόχος αναμόρφωσης του κοινωνικού κράτους αποτέλεσε μια από τις τρεις προτεραιότητες της κυβέρνησης Σημίτη, όπως ανακοίνωσε στις προγραμματικές του δηλώσεις στη Βουλή (Σημίτης, 2000). Το προφίλ του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα εμφάνιζε εν τω μεταξύ διαφορετική μορφή από ό,τι 20 χρόνια πριν. Οι κοινωνικές δαπάνες ως ποσοστό στο ΑΕΠ είχαν προσεγγίσει το μέσο όρο της ΕΕ-15 και το μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα είχε επίσης πλησιάσει το 70% του μέσου ευρωπαϊκού (Πίνακες 1 και 3). Νέοι θεσμοί κοινωνικής προστασίας είχαν δημιουργηθεί. Ωστόσο, η ανεργία, ιδίως των νέων και των γυναικών, είχε ανέλθει σε εξαιρετικά υψηλά επίπεδα και ήταν από τα υψηλότερα ποσοστά στην Ευρώπη, οι μισθοί ήταν συγκριτικά από τους χαμηλότερους στην Ευρώπη (Πίνακας 3), ενώ τα επίπεδα των συντάξεων ήταν και αυτά ιδιαίτερα χαμηλά. Τα ποσοστά φτώχειας επίσης εμφανίζονταν υψηλά (Πίνακας 1). Τα αναλογιστικά και δημοσιονομικά ελλείμματα στην κοινωνική ασφάλιση διογκώνονταν. Σε αυτό το κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο, οι ευρωπαϊκές εισηγήσεις, υποδείξεις ή συστάσεις ως αποτέλεσμα ή στο παρασκήνιο των ευρωπαϊκών πολιτικών ήλθαν να προετοιμάσουν ή να επιβεβαιώσουν εθνικές μεταρρυθμιστικές αποφάσεις. Στον ίδιο σκοπό απέβλεπαν και οι δι-αρκεείς προτροπές των διεθνών οικονομικών οργανισμών, όπως του ΟΟΣΑ, του ΔΝΤ κ.λπ. (OECD, 1997). Κάτω από αυτό το πρίσμα, αιχμές του μεταρρυθμιστικού προγράμματος στην Ελλάδα μετά το 2000 αποτέλεσαν η αγορά εργασίας και οι συντάξεις.

Πίνακας 3
Κατά κεφαλήν κοινωνικές δαπάνες, 1991-2003 (ευρώ)

Χώρα	1991	1995	2000	2003*
Βέλγιο	4.417	5.867	6.492	7.719
Δανία	6.252	8.479	9.384	10.782
Γερμανία	4.681	6.645	7.344	7.911
Ελλάδα	1.537	1.917	2.966	3.671
Ισπανία	2.392	2.516	3.066	3.656
Γαλλία	4.803	6.131	6.969	7.932
Ιρλανδία	2.139	2.669	3.874	5.744
Ιταλία	4.166	3.631	5.168	5.956
Λουξεμβούργο	5.516	7.998	9.876	12.653
Ολλανδία	5.068	6.340	6.923	8.239
Αυστρία	4.767	6.657	7.429	8.233
Πορτογαλία	1.134	1.824	2.599	3.192
Φινλανδία	5.938	6.159	6.403	7.427
Σουηδία	7.702	7.439	9.079	9.933
Ην. Βασίλειο	3.725	4.175	7.083	7.532
ΕΕ-15	4.142	4.985	6.192	6.925

* εκτιμήσεις

Πηγή: Eurostat (2004), *European social statistics: Social protection expenditure and receipts, 1992-2001*.
Eurostat (2006), *European social statistics: Social protection expenditure and receipts, 1995-2003*.

Αγορά εργασίας και πολιτικές απασχόλησης: Σύγκριση στόχων;

Στην Ελλάδα, ουσιαστικές και συνεκτικές πολιτικές στην αγορά εργασίας και στην απασχόληση δύσκολα εντοπίζονται πριν από τη δεκαετία του '90. Τα μέτρα που λήφθηκαν τη δεκαετία του '80 περιορίζονταν στην αύξηση των προσλήψεων στον δημόσιο τομέα (Γιαννίτσος, 2005, Γράβαρης, 2003). Συγκροτημένες πολιτικές, τουλάχιστον σε επίπεδο μακροπρόθεσμου σχεδιασμού και παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας, αρχίζουν να διαμορφώνονται μόλις μετά το 1997, όταν εκπονούνται τα πρώτα ΕΣΔΑ, με αφορμή και ως αποτέλεσμα της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση. Οι μεταρρυθμίσεις εντάσσονται στους στόχους της Στρατηγικής της Λισσαβώνας και αντανακλούν τις ελληνικές ιδιαιτερότητες. Οι στόχοι της Ελλάδας είναι το 2010 η συμμετοχή της απασχόλησης στο εργατικό δυναμικό να φτάσει στο 65,8% και της γυναικείας απασχόλησης, στο 57%. Η επίτευξη αυτών των στόχων επιδιώκεται σε μια αγορά εργασίας που διακρίνεται από χαμηλό ποσοστό συμμετοχής, ιδίως των γυναικών, υψηλή ανεργία (περίπου 11%), υψηλό ποσοστό αυτοαπασχολούμενων και αδήλωτης εργασίας, κυρίως μερικώς απασχόλησης (4,5% έναντι 18,1% του μέσου όρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2003) και υψηλό ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας (2002: Ελλάδα 5,1%, ΕΕ-15: 3%) (βλ. και Πίνακα 1).

Σε αυτό το περιβάλλον, οι συστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των άλλων διεθνών οργανισμών υπογράμμιζαν την ανάγκη μεταρρυθμίσεων, με τελικό στόχο τη μεγαλύτερη ευελιξία της αγοράς εργασίας. Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέτρεπε την Ελλάδα: α) Να βελτιώσει το πλαίσιο στρατηγικής, εκπονώντας μια δέσμη καλά συντονισμένων και ισόρροπων πολιτικών με στόχο την αύξηση του ποσοστού απασχόλησης, ιδίως για τις γυναίκες και τους νέους, και την αποφυγή μετατροπής της ανεργίας σε μακροχρόνια, β) Να επιταχύνει την αναδιάρθρωση των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης, γ) Να αναβαθμίσει το στατιστικό σύστημα, ώστε οι δείκτες να είναι διαθέσιμοι εγκαίρως και η πρόοδος να παρακολουθείται αποτελεσματικά, δ) Να καταργήσει τις στρεβλώσεις που οφείλονται στη φορολόγηση της εργασίας και στα συνταξιοδοτικά δικαιώματα, προκειμένου να βελτιώσει τα κίνητρα για εργασία, ε) Να αναπτύξει μια σφαιρική στρατηγική για τη διά βίου μάθηση και να αυξήσει τις επενδύσεις στα συστήματα εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης, στ) Να εφαρμόσει συνεκτικές στρατηγικές, οι οποίες να περιλαμβάνουν ρυθμιστικά, φορολογικά και άλλα μέτρα, με στόχο τον περιορισμό των διοικητικών επιβαρύνσεων όσον αφορά τη σύσταση νέων επιχειρήσεων, ζ) Να προωθήσει συγκεκριμένες δεσμεύσεις εκ μέρους των κοινωνικών εταίρων για τον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης της εργασίας, με σκοπό τη βελτίωση της πρόσβασης στη μερική απασχόληση, την υποστήριξη της προσαρμοστικότητας εργαζομένων και επιχειρήσεων και την διασφάλιση της ισορροπίας μεταξύ ευελιξίας και ασφάλειας στην αγορά εργασίας, η) Να λάβει αποτελεσματικά μέτρα για τη μείωση των υψηλών διαφορών μεταξύ των δύο φύλων όσον αφορά τα ποσοστά απασχόλησης και ανεργίας και να συνεχίσει τις προσπάθειες για αύξηση των δομών φροντίδας για παιδιά και άλλα εξαρτώμενα άτομα (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2000, 2001, 2002, 2003α, 2004). Αυτούς τους στόχους επιχείρησε να υλοποιήσει σε έναν βαθμό το 2000 η κυβέρνηση Σημίτη με τον Ν. 2874/ 2000 για την προώθηση της απασχόλησης. Η αντίδραση των συνδικάτων και της κοινωνίας ήταν καθολική. Συγκρούστηκαν με την κυβέρνηση και το όλο εγχείρημα παρέμεινε στα χαρτιά (Papadimitriou, 2005).

Οι αιτίες της αποτυχίας μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας που σημειώθηκε το 2000 πρέπει να αναζητηθούν στις ιδιομορφίες της εν λόγω αγοράς στην Ελλάδα. Η σύγχρονη έρευνα έχει δείξει ότι οι αδυναμίες του ελληνικού συστήματος εντοπίζονται στο επίπεδο της αποτελεσματικότητας (αδυναμία δημιουργίας θέσεων εργασίας, παρά τον υψηλό ρυθμό ανάπτυξης) (European Enterprise Organisation, 2003), της χαμηλής προστασίας για τους απασχολούμενους σε θέσεις μερικής ή εποχικής απασχόλησης και στην ύπαρξη ευρύτατης ζώνης άτυπης και απροστάτευτης απασχόλησης, στα πλαίσια της παραιο-

κονομίας. Διαπιστώνεται ότι η ανεργία στην Ελλάδα είναι κυρίως πρόβλημα αποτυχίας εισόδου στην αγορά εργασίας λόγω απουσίας προηγούμενης εργασιακής εμπειρίας, κυρίως των νέων και των γυναικών, λόγω αναντιστοιχίας προσφερόμενων και ζητούμενων δεξιοτήτων και εκπαίδευσης, έλλειψης απόκτησης γνώσεων μετά από ορισμένη ηλικία και ίσως της ζήτησης θέσεων εργασίας χαμηλών δεξιοτήτων (Λυμπεράκη, 2005). Αυτά τα χαρακτηριστικά της ανεργίας απαιτούν στοχευμένες παρεμβάσεις, που πράγματι επιδιώχθηκαν από την κυβέρνηση.

Έτσι, για τη διευκόλυνση εισόδου των νέων και των γυναικών χωρίς εργασιακή εμπειρία στην αγορά εργασίας, καθιερώθηκαν κίνητρα για την επέκταση της μερικής απασχόλησης και στον δημόσιο τομέα, μειώθηκαν οι ασφαλιστικές εισφορές για πρόσληψη ανειδίκευτων, ενώ επιδοτήθηκαν οι εργοδότες για πρόσληψη νέων κ.ά. Στον τομέα των υποδομών, μεταρρυθμίστηκε ο ΟΑΕΔ, επετράπη η λειτουργία ιδιωτικών γραφείων εύρεσης εργασίας, εισήχθη ο θεσμός των Εταιρειών Προσωρινής Απασχόλησης και επεκτάθηκε η ατομική συμβουλευτική μέσω 81 Κέντρων Προώθησης της Απασχόλησης. Παρεμβάσεις στον χρόνο εργασίας, όπως η παροχή αντικινήτρων στους εργοδότες για μείωση των υπερωριών μέσω αύξησης της υπερωριακής αμοιβής, καθώς και η διευθέτηση του χρόνου εργασίας σε ετήσια βάση στόχευαν στην αύξηση της απασχόλησης και στην πρόσληψη ανέργων (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ΕΣΔΑ, 1998-2004). Ωστόσο, πολλά από αυτά τα μέτρα απέτυχαν να φέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Για παράδειγμα, η συμβολή των Εταιρειών Προσωρινής Απασχόλησης, αν και αυξανόμενη κάθε χρόνο, παραμένει ακόμη χαμηλή και δεν συνεισφέρει ουσιαστικά στην επέκταση της απασχόλησης (2003: 7.891 προσωρινά εργαζόμενοι, 2004: 13.282 προσωρινά εργαζόμενοι) (Αγραπιδάς, 2006). Επιπροσθέτως, παράγοντες όπως η ανεπάρκεια κατάλληλων κτιριακών υποδομών, η περιορισμένη διαθεσιμότητα εξειδικευμένων εργασιακών συμβούλων, ο εγκλωβισμός σε τυπικές γραφειοκρατικές διαδικασίες καταγραφής ενεργειών και όχι η επικέντρωση στο ουσιαστικό περιεχόμενο της συμβουλευτικής και η αβεβαιότητα ως προς την οικονομική βιωσιμότητα των δομών επιδρούν ανασχετικά στην αποτελεσματική λειτουργία των φορέων συμβουλευτικής για ένταξη στην αγορά εργασίας (Τσιώλης, 2005).

Το πεδίο της επαγγελματικής κατάρτισης αποτέλεσε μια από τις πιο σημαντικές μορφές ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης στην Ελλάδα. Ο τομέας αυτός άνησε με τους πόρους, τα προγράμματα και τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήδη από τη δεκαετία του '80. Στα τέλη της δεκαετίας του '90, πάνω από το 1/3 των ανέργων που δεν έλαβαν επίδομα ανεργίας εντάχθηκαν σε προγράμματα ενεργητικών μορφών απασχόλησης. Από αυτούς, περίπου ένα ποσοστό 53-8% σε ετήσια βάση εντάσσονται σε προγράμματα κατάρτισης (Δημουλάς, 2005). Όμως, τα εν λόγω προγράμματα δεν φαίνεται να πέτυχαν τη διεύρυνση των ευκαιριών πρόσβασης στην αγορά εργασίας, καθώς εγκλωβίστηκαν στη λογική της κάλυψης αναγκών κοινωνικής προστασίας όσων δεν κατοχυρώνουν δικαίωμα σε επίδομα ανεργίας. Δεν αναπτύχθηκαν συνοδευτικές υπηρεσίες προς τους καταρτιζόμενους και μόνο το 1/4 αυτών βρίσκει εργασία μετά το τέλος της κατάρτισης (Δημουλάς και συν., 2003). Επιπροσθέτως, οι ίδιοι οι καταρτιζόμενοι εκφράζουν αμφιβολίες για τον στόχο των ενεργειών αυτών, εάν δηλαδή αποβλέπουν πραγματικά στη καταπολέμηση της ανεργίας, και δηλώνουν τη χαμηλή ικανοποίηση των προσδοκιών τους (Ρομπόλης, Δημουλάς, Γαλατά, 1999). Παράλληλα, η διά βίου εκπαίδευση έχει να παρουσιάσει εξαιρετικά φτωχά αποτελέσματα (Πίνακας 1). Το γεγονός ότι η κατάρτιση, καθώς επίσης και άλλες ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δεν έχουν αναπτυχθεί σε σημαντικό βαθμό στην Ελλάδα οφείλεται στο ότι τα μέτρα αυτά είναι σχετικά καινούργια, καθώς επίσης και στο ότι έχουν αναπτυχθεί λόγω της διαθεσιμότητας των πόρων της Ε.Ε. μάλλον, παρά λόγω της εσωτερικής ζήτησης (European Enterprise Organisation, 2003). Τέλος, με πόρους και παρακίνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ιδρύονται οργανισμοί και θεσμοί παρακολούθησης των πολιτικών και εξελίξεων στην αγορά εργασίας, ενώ τίθενται τα πλαίσια για επικεντρωμένες παρεμβάσεις σε τοπικό επίπεδο με σκοπό την προώθηση της απασχόλησης.

Διαπιστώνουμε έτσι ότι από τα μέσα της δεκαετίας του '90 οι πολιτικές απασχόλησης στην Ελλάδα δέχονται σε αυξανόμενο βαθμό τις επιδράσεις της Κοινότητας. Ειδικά η διάσταση του φύλου στις πολιτικές απασχόλησης συνδέεται άμεσα με τις ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες και τα προγράμματα (Karamesini, 2006). Τόσο τα μέτρα ευελιξίας όσο και οι ενεργητικές μορφές απασχόλησης υλοποιούνται και εφαρμόζονται μέσω της ΕΣΔΑ ως τμήμα της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση. Η προώθηση των πρώτων (ευελιξία στον χρόνο εργασίας, αμοιβές, συμβάσεις εργασίας και όρια απολύσεων) προσκρούει σε ένα πλέγμα αντιστάσεων, που προέρχονται από συνδικάτα, εργοδότες, ακόμη και από την ίδια την κυβέρνηση (Λυμπεράκη, 2005), αντανακλώντας την ελλιπή συναίνεση των θεσμών διαβούλευσης στην ελληνική κοινωνία (Sakellaropoulos, Agelaki, 2006). Η έρευνα υπογραμμίζει με έμφαση την αδυναμία επιτυχίας τέτοιων μονοδιάστατων πολιτικών απασχόλησης. Ως σημαντικότερα επιχειρήματα αναφέρονται: α) Η εκ των πραγμάτων απορρυθμισμένη αγορά εργασίας στον χώρο της παραοικονομίας (Σεφεριάδης, 2006, Γιαννίτης, 2005), β) Το υψηλό ποσοστό των άνεργων μορφωμένων που δεν είναι πρόθυμοι να αναλάβουν χαμηλόμισθες θέσεις εργασίας, γ) Το υψηλό ποσοστό των μικρών επιχειρήσεων στη δημιουργία απασχόλησης (πάνω από 80%), όπου οι απολύσεις είναι ελεύθερες, δ) Η επενδυτική στρατηγική των ελληνικών επιχειρήσεων, ε) Η αποτυχία μέτρων ευελιξίας. Αυτές οι δομές υποδεικνύουν ότι οι συγκεκριμένες απόπειρες μεταρρυθμίσεων είχαν περισσότερο ιδεολογικά κίνητρα και μικρή μόνο επίπτωση στην απασχόληση. Βέβαια, από το 1997, όταν παρουσιάστηκε για πρώτη φορά η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση, μέχρι σήμερα, είναι εμφανής μια σχετική πρόοδος στον σχεδιασμό και ειδικά στην εφαρμογή των ενεργών μέτρων πολιτικής. Η πλειοψηφία των βελτιώσεων στον τομέα της χάραξης πολιτικής συνδέεται άμεσα με την καθιέρωση διάφορων υποστηρικτικών δομών και μηχανισμών, που ελέγχουν την ποιότητα των παρεμβάσεων. Στην εξέλιξη αυτή συνέβαλε το γεγονός ότι η χάραξη πολιτικής σχετικά με την απασχόληση έχει εκσυγχρονισθεί ουσιαστικά και έχει μεταρρυθμιστεί κατά ένα μεγάλο μέρος. Τα ερωτηματικά προκύπτουν όσον αφορά τη στόχευση και την αποτελεσματικότητα αυτών των πολιτικών. Και εδώ η πορεία των μεταρρυθμίσεων δείχνει ότι αυτές οι πολιτικές ήταν μονοδιάστατα προσανατολισμένες στην προώθηση μιας αμφιλεγόμενης ευελικτοποίησης της εργασίας.

Πίνακας 4
Ελάχιστοι θεσμικά κατοχυρωμένοι μισθοί

Χώρα	2003		2006	
	ευρώ	ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης	ευρώ	ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης
Βέλγιο	1.163	1.164	1.234	1.184
Ελλάδα	605	774	668	785
Ισπανία	526	612	631	722
Γαλλία	1.154	1.151	1.218	1.128
Ιρλανδία	1.073	929	1.293	1.050
Λουξεμβούργο	1.369	1.207	1.503	1.417
Ολλανδία	1.249	1.187	1.273	1.210
Πορτογαλία	416	554	437	510
Ην. Βασίλειο	1.106	1.012	1.269	1.202

Πηγή: Eurostat, *Statistics in Focus, Population and social conditions*, 9/2006, "Minimum wages 2006 - Variations from 82 to 1.503" (Euro gross per month).

Μια συνολική κριτική των μεταρρυθμίσεων στο πεδίο της απασχόλησης θα υπογράμμιζε ότι η αγορά εργασίας και η απασχόληση αποτέλεσαν, και σωστά, τον πρώτο στόχο του μεταρρυθμιστικού κύματος μετά το 2000, καθώς η απασχόληση επηρεάζει καθοριστικά και τις κοινωνικές πολιτικές. Η αποτυχία του εγχειρήματος οφείλεται στη γενικότερη κυβερνητική προσέγγιση, που υιοθέτησε άκριτα τη διεθνή εμπειρία και τη διεθνή ορθόδοξη οικονομική σκέψη επί του θέματος, υποτιμώντας την ελληνική οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα. Διότι η μεταρρύθμιση επιχειρήθηκε σε ένα πλαίσιο εντός του οποίου α) Απουσίαζαν ή δεν ήταν επαρκώς προετοιμασμένες οι κατάλληλες θεσμικές και ανθρώπινες υποδομές, β) Οι επιλεχθείσες στοχεύσεις μικρή μόνο σχέση είχαν με τις πραγματικές δυνατότητες αύξησης της απασχόλησης και γ) Οι σχέσεις κυβέρνησης και συνδικάτων χαρακτηρίζονταν από αμοιβαία δυσπιστία και όχι εμπιστοσύνη όπως στις αναπτυγμένες χώρες της Ευρώπης, όπου επιχειρήθηκαν ανάλογες μεταρρυθμίσεις.

Κοινωνική ασφάλιση: Κράτος εναντίον κοινωνίας

Η μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης επιχειρήθηκε το 2001 και μετά από μια μακρά περίοδο επικοινωνιακής προετοιμασίας της κοινής γνώμης μέσα από τον Τύπο (από το 1995), κοινωνικού διαλόγου διαφόρων μορφών, εκπόνησης εκθέσεων (Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, 1997) και έκδοσης συστάσεων από διεθνείς οργανισμούς (ΔΝΤ, ΟΟΣΑ, Ε.Ε.). Επίσης, συμπίπτει με την αναθέρμανση του ενδιαφέροντος στο ευρωπαϊκό επίπεδο για τη μεταρρύθμιση των ασφαλιστικών συστημάτων, στοιχείο που εκφράζεται στις σχετικές ανακοινώσεις κατά τα τέλη της δεκαετίας του '90. Το πλαίσιο της ΟΝΕ και του Συμφώνου Σταθερότητας, καθώς και τα μεγάλα δημοσιονομικά ελλείμματα της χώρας φαίνεται ότι έπαιξαν τον σημαντικότερο ρόλο. Ο ΟΟΣΑ σημείωνε το 1997 στην ετήσια έκθεσή του το παράδοξο ότι, ενώ οι δαπάνες για την κοινωνική ασφάλιση ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα βρίσκονταν ανάμεσα στις χαμηλότερες των χωρών του ΟΟΣΑ, απορροφούσαν ωστόσο το 60% των πρωτογενών δημοσίων δαπανών της χώρας συνολικά (OECD, 1997: 64).

Στη δημόσια συζήτηση για τον χαρακτήρα της μεταρρύθμισης εκφράστηκαν δύο διαφορετικές απόψεις. Η πρώτη πρόβαλλε την ανάγκη δημοσιονομικής σταθερότητας και βιωσιμότητας του συστήματος. Η δεύτερη επικέντρωνε τις προτάσεις της στην ανεπάρκεια και το επίπεδο των συντάξεων. Η δημοσίευση της έκθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βιωσιμότητα και επάρκεια των συντάξεων έπαιξε καθοριστικό ρόλο στη διατύπωση του προβλήματος και τον προσανατολισμό στην αναζήτηση λύσεων από την κυβέρνηση και τους επιχειρηματικούς κύκλους (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001). Η αναλογιστική προβολή του συστήματος μέχρι το 2050 δείχνει ότι στην Ελλάδα το ποσοστό του ΑΕΠ για συντάξεις θα ανέλθει στο 13,8% το 2020, στο 19,2% το 2035 και στο 22,6% το 2050 (Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών και Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2002). Αν και τέτοιες προβολές (στην Ισπανία χαρακτηρίστηκαν ως εσχατολογικού χαρακτήρα προβλέψεις) εγείρουν ισχυρές αμφισβητήσεις για την ορθότητα των συμπερασμάτων τους, πράγμα που δέχονται και οι συντάκτες τους, καθώς είναι στατικού χαρακτήρα και δεν υπολογίζουν τις δυναμικές της οικονομίας ή των πολιτικών που μεσολαβούν, ωστόσο προσδιόρισαν και προσδιορίζουν ακόμη τη βασική κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων από πλευράς κυβερνητικών σχεδιασμών. Η δεύτερη αντίληψη, που εκπροσωπούσαν κυρίως τα συνδικάτα, ξεκινούσε από τη διαπίστωση ότι οι συντάξεις στην Ελλάδα είναι εξαιρετικά χαμηλές. Διαπίστωση που συμμερίζονται και διεθνείς οργανισμοί, όπως ο ΟΟΣΑ (OECD, 1997). Η συντριπτική πλειοψηφία των συνταξιούχων είναι χαμηλοσυνταξιούχοι, ενώ η φτώχεια είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη

μεταξύ των ηλικιωμένων. Οι χαμηλοσυνταξιούχοι αποτελούν το 73% των συνταξιούχων του ιδιωτικού τομέα (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) και λαμβάνουν την κατώτατη σύνταξη, που δεν ξεπερνά τα 500 ευρώ τον μήνα (Ρομπόλης και συν., 2005). Αυτή η πραγματικότητα πυροδότησε συνεχείς κοινωνικές αντιδράσεις στη μεταρρύθμιση και ερμηνεύει τις προσαρμογές πολιτικών που επιχειρήθηκαν τελικά.

Το 2000, με τη μελέτη του British Government Actuaries Department για τις προοπτικές του ασφαλιστικού συστήματος της χώρας, η μεταρρύθμιση εισέρχεται στο στάδιο της υλοποίησής της (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, GAD, 2001). Παράλληλα, το Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ και της ΑΔΕΔΥ (ΙΝΕ, ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ) δημοσιεύει τη δική του πρόταση για τη μεταρρύθμιση (Ρομπόλης, Ρωμανιάς, Μάργος, 2001). Η διαφορά προσέγγισης των δύο εκθέσεων ήταν εμφανής, καθώς η πρώτη ξεκινούσε από τη βιωσιμότητα του συστήματος, ενώ η δεύτερη από την επάρκεια των συντάξεων. Η πρόταση της κυβέρνησης (γνωστή και ως σχέδιο Γιαννίτση) όπως κατατέθηκε τον Απρίλιο του 2001, διατήρησε τον διανεμητικό χαρακτήρα του συστήματος, ενισχύοντας ωστόσο τη βιωσιμότητά του και μειώνοντας τις ανισότητες μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών συνταξιούχων, αλλά προς τα κάτω. Προέβλεπε αύξηση των ορίων ηλικίας, μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης στο 60%, αύξηση της κατώτατης σύνταξης, η οποία θα δινόταν εφ' εξής βάσει εισοδηματικών κριτηρίων, και αντικατάσταση της πρόωρης συνταξιοδότησης των γυναικών με ανήλικα τέκνα. Η υποδοχή της ήταν ιδιαίτερα αρνητική από τα συνδικάτα και τα πολιτικά κόμματα. Η απόπειρα ξεσήκωσε πρωτοφανείς απεργίες και κινητοποιήσεις και απέτυχε κυρίως επειδή μείωνε το ποσοστό αναπλήρωσης και για τους χαμηλοσυνταξιούχους, αλλά και για τους υψηλόμισθους των δημοσίων επιχειρήσεων. Οι καταστροφικές για το κυβερνών κόμμα συνέπειες παρουσιάστηκαν έντονα στις δημοσκοπήσεις και οδήγησαν στην εσπευσμένη μεταρρύθμιση του 2002, όπου προτεραιότητα τώρα δόθηκε στην επάρκεια των παροχών, στην οικονομική βιωσιμότητα του συστήματος και στη διοικητική αναδιοργάνωση. Η δεύτερη απόπειρα, που φαίνεται μάλλον να σχεδιάστηκε από κοινού με τη ΓΣΕΕ και κατέληξε στον νόμο «Ρέππα» (Ν. 3029/2002), αποδείχτηκε πετυχημένη επειδή επικεντρώθηκε στις συντάξεις του ιδιωτικού τομέα, ρύθμιζε την ενοποίηση των κυρίων και επικουρικών Ταμείων και εισήγαγε τον θεσμό των επαγγελματικών Ταμείων, καθώς και παραμετρικές αλλαγές, όπως η θέσπιση από το 2007 ενιαίου ποσοστού αναπλήρωσης (70%) για όσους εισήλθαν στην αγορά εργασίας μετά το 1993. Η κυβέρνηση ανέλαβε να καλύψει τα ελλείμματα του ΙΚΑ με την παροχή πόρων ύψους 1% του ΑΕΠ ετησίως. Η μεταρρύθμιση δεν ανέτρεψε τις βάσεις του συστήματος. Η προσθήκη όμως του κεφαλαιοποιητικής αρχής πυλώνα αποτέλεσε ένα βήμα προς ένα πολυεπίπεδο σύστημα, όπως και στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Sotiropoulos, 2004). Η μεταρρύθμιση βασίστηκε στον στόχο αποφυγής του πολιτικού κόστους, καθώς παρέτεινε την υλοποίηση πολλών από τις προβλέψεις σε περίοδο δέκα περίπου ετών. Στην ουσία επρόκειτο για έναν νόμο-πλαίσιο, που απαιτούσε συνέχεια πρωτοβουλιών πολιτικής και νόμων εφαρμογής. Η καθυστέρηση στην υλοποίησή του έως σήμερα δείχνει την απροθυμία ή αδυναμία εφαρμογής του, παρ' όλο που υποστηρίζεται θερμά από τα συνδικάτα (ΓΣΕΕ, 2004). Η νέα κεντροδεξιά κυβέρνηση, που προέκυψε από τις εκλογές του 2004, έχει ήδη εκδηλώσει τη θέλησή της για νέα μεταρρύθμιση. Έτσι, το δίλημμα "βιωσιμότητα ή επάρκεια" θα τεθεί εκ νέου.

Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση των ετών 2001-2 είναι αναμφισβήτητο ότι υπάκουε τόσο σε εθνικές όσο και σε ευρωπαϊκές επιλογές. Ο στόχος εξευρωπαϊσμού του ασφαλιστικού συστήματος ήταν σαφής, καθώς εντασσόταν τόσο στη λογική της ΟΝΕ για μειούμενο έλλειμμα και δημόσιο χρέος, όσο και στην άμεση λογική μεταρρύθμισης του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου. Ωστόσο, προτροπές από το εξωτερικό έπαιξαν επίσης σημαντικό ρόλο (Featherstone, 2003). Πάντως, η μεταρρύθμιση αποδείχτηκε μονομερής, καθώς το πρώτο σχέδιο του 2001 υποβάθμιζε δραστικά τον στόχο της επάρκειας των συντάξεων υπέρ της βιωσιμότητας του συστήματος. Οι εσωτερικές και πολιτικές αντιδράσεις, απόρροια του εκτεταμένου στρώματος χαμηλοσυνταξιού-

χων, επανέφεραν την ισορροπία στην επίτευξη των στόχων και οδήγησαν στην πιο «ήπια» μεταρρύθμιση του 2002. Αυτή η ρεαλιστικότερη αναλογία στο μείγμα των δύο στόχων αναγνωρίστηκε εκ των υστέρων και στις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2003B) και άλλων διεθνών οργανισμών, όπως του ΔΝΤ (International Monetary Fund, 2003).

Κοινωνική πρόνοια και ενσωμάτωση: Η απροθυμία υιοθέτησης του ευρωπαϊκού προτύπου

Ο τομέας όπου καταφαίνεται πληρέστερα ο μονοδιάστατος χαρακτήρας του εξευρωπαϊσμού των κοινωνικών πολιτικών είναι η κοινωνική ένταξη. Το πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας και ενσωμάτωσης παρουσιάζει πολλές ιδιομορφίες στην Ελλάδα. Αντιπροσωπεύει μικρό ποσοστό στο σύνολο των κοινωνικών δαπανών και του ΑΕΠ (2,3% και 0,6% αντίστοιχα για το 2001) (Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2004). Επιπρόσθετα, η απουσία επίσημης γραμμής φτώχειας και ενός δικτύου κοινωνικής ασφάλειας, όπως αυτό του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, οδηγεί στην ύπαρξη πληθώρας κριτηρίων για την παροχή των διαφόρων επιδομάτων, τα οποία συχνά θεσπίζονται κατά περίπτωση. Το σύστημα βασίζεται σε ένα πολύπλοκο μίγμα χρηματικών παροχών, που αποτελείται από κατώτατες συντάξεις, διάφορα συνταξιοδοτικού τύπου επιδόματα (ηλικιωμένοι) και άλλες κατηγοριακές παροχές για ειδικές ομάδες του πληθυσμού που ζουν στην ένδεια (ΑΜΕΑ, παιδιά, μπότερες κ.ά.). Οι κοινωνικές υπηρεσίες και οι παροχές σε είδος είναι λιγότερο αναπτυγμένες.

Καθ' όλη την περίοδο που εξετάζουμε, στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας και φροντίδας επικράτησε μεταρρυθμιστική στασιμότητα. Όποιες πρόοδοι συντελέστηκαν έγιναν ιδίως κάτω από την επίδραση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την κοινωνική ενσωμάτωση και των ευρωπαϊκών πόρων. Νέα εργαλεία, νέοι θεσμοί και προσεγγίσεις αναπτύχθηκαν παράλληλα με επικεντρωμένες παρεμβάσεις σε ορισμένα πεδία (ψυχιατρική μεταρρύθμιση). Άλλες μεταρρυθμίσεις, όπως η δημιουργία ενός εθνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας (1998), δεν υλοποιήθηκαν ποτέ. Η εκπόνηση των ΕΣΔΕν 2001-3, 2003-5 συνέβαλε στην ολοκληρωμένη προσέγγιση του προβλήματος, στην κινητοποίηση των ενδιαφερομένων, χωρίς όμως να οδηγήσει στην υπέρβαση βασικών καθυστερήσεων (ΕΑΡΝ, 2001, Ευρωπαϊκό Δίκτυο για την Καταπολέμηση της Φτώχειας, 2003). Σύμφωνα με ανεξάρτητους αξιολογητές, το σύστημα κοινωνικής φροντίδας συνεχίζει καταφανώς να υστερεί των αναγκών (Ziomas, Bouzas, Spiropoulou, 2003 και 2004). Η ανεργία εξακολουθεί να είναι από τις μεγαλύτερες στην Ε.Ε. και, το ποσοστό των ανθρώπων που χαρακτηρίζονται ως φτωχοί έφθανε το 2001 το 20% (15% ο μέσος όρος της Ε.Ε.). Σε αυτό το περιβάλλον διαπιστώνονται απουσία κάποιας συνεκτικής δημόσιας πολιτικής, ασάφεια στόχων, αποσπασματικότητα παρεμβάσεων και απουσία μηχανισμών σχεδιασμού και υλοποίησης (European Commission, 2004a και 2005). Οι πόροι και οι πολιτικές για την καταπολέμηση της φτώχειας κρίνονται ανεπαρκείς, καθώς οι μεταβιβάσεις πόρων το 2001 συνέβαλαν στη μείωσή της μόνο κατά 3% έναντι 9% του μέσου ευρωπαϊκού όρου (ΕΕ-15). Ο κίνδυνος φτώχειας, αν και εμφανίζει φθίνουσα τάση, έχει διατηρηθεί σταθερά πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ-15, κοντά στο 20% (Πίνακας 1).

Στην ελληνική περίπτωση, η κοινωνική πρόνοια και φροντίδα αποτελούν ίσως το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα ενός πεδίου κοινωνικής προστασίας όπου η αντίθεση μεταξύ εξευρωπαϊσμού και εσωτερικών αντιστάσεων είναι η πιο έντονη. Οι τελευταίες εκφράζονται όχι πλέον από την κοινωνία, τα συντεχνιακά συμφέροντα και τους «υπερπροστατευμένους» εργαζόμενους, όπως σε άλλες μεταρρυθμίσεις, αλλά από τις ίδιες τις κυβερνήσεις. Παρά την ύπαρξη των δύο κοινο-

τικών Συστάσεων για τους ελάχιστους πόρους, οι οποίες μάλιστα εκδόθηκαν από την ελληνική προεδρία του Συμβουλίου, το 1992, επανειλημμένες ελληνικές κυβερνήσεις με ακραιφνή φιλοευρωπαϊκό και μεταρρυθμιστικό προσανατολισμό και λόγο φάνηκαν απρόθυμες να τις υιοθετήσουν, επικαλούμενες δημοσιονομικά προβλήματα, αδυναμία ελέγχου των παροχών κ.λπ. (ΕΣΔΕν, 2003-2005). Η Ελλάδα παραμένει από τις λίγες χώρες στην Ευρώπη που δεν έχουν θεσπίσει ένα τυπικό όριο φτώχειας και δεν έχουν υιοθετήσει ακόμη τον πυρήνα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου, δηλαδή ένα συνεκτικό και γενικευμένο σύστημα εγγύησης ελάχιστου εισοδήματος, που θα προστατεύει τους πολίτες της από τον κίνδυνο της φτώχειας, με όρους ισότητας στην πρόσβαση και εξασφάλισης σε κάθε έναν χωριστά επαρκών πόρων.

Υγεία: Η ατέλειωτη μεταρρύθμιση

Στον τομέα της υγείας, οι εγχώριες ομάδες συμφερόντων φαίνεται για άλλη μία φορά να ασκούν σημαντική πίεση προς τη μη εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Η επανεκλογή Σημίτη το 2000 συνοδεύτηκε από νέα μεταρρυθμιστική πρόταση. Τα κύρια σημεία της αφορούσαν την ενίσχυση της αποκέντρωσης μέσω της θέσπισης Περιφερειακών Συστημάτων Υγείας (ΠΕΣΥ), τη συγχώνευση των ταμείων ασφάλισης υγείας σε έναν φορέα, την ανάπτυξη της πρωτοβάθμιας υγειονομικής περίθαλψης, τη θεσμοθέτηση του οικογενειακού γιατρού και τη βελτίωση της ποιότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών υγείας με τη θεσμοθέτηση νέων μηχανισμών χρηματοδότησης, διαχείρισης και διοίκησης. Η υλοποίηση της μεταρρύθμισης επιδιώχθηκε μέσω σειράς πολιτικών, με σημαντικότερη τον Νόμο 2889/2001 για τη βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό του Εθνικού Συστήματος Υγείας, τα κύρια σημεία του οποίου αναφέρονταν στην αποκέντρωση του συστήματος μέσω της δημιουργίας 17 ΠΕΣΥ, στον διορισμό διοικητών στα νοσοκομεία, στον επαναπροσδιορισμό του ρόλου των πανεπιστημιακών γιατρών στα δημόσια νοσοκομεία. Παράλληλα, το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Υγεία-Πρόνοια» του Γ' ΚΠΣ 2000-2006 περιλαμβάνει, πέρα από την ενίσχυση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών, δράσεις για την προστασία ευπαθών ομάδων του πληθυσμού. Τα τέλη της δεκαετίας χαρακτηρίστηκαν επίσης από τη δημιουργία νέων νοσοκομειακών μονάδων στην περιφέρεια.

Το μεταρρυθμιστικό πλαίσιο του 2000 θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως προσπάθεια σύγκλισης προς ανάλογες τάσεις που επικρατούν στις λοιπές ευρωπαϊκές χώρες τις τελευταίες δεκαετίες. Η εφαρμογή ωστόσο της πολιτικής δεν γίνεται χωρίς δυσκολίες. Πέρα από τη μη ορθή διαχείριση των πόρων, παρατηρούνται επίσης ανεπάρκειες σε επίπεδο σχεδιασμού, προγραμματισμού, υλοποίησης και αξιολόγησης της πολιτικής, καθώς και διασφάλισης συνθηκών συναίνεσης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Έτσι, η αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας δεν εμφάνισε σημάδια προόδου, ενώ εντονότατη υπήρξε και η αντίδραση του ιατρικού κόσμου: Οι πανεπιστημιακοί γιατροί επιμένουν στη διατήρηση των ιατρείων τους, ενώ οι γιατροί του ΙΚΑ διαμαρτύρονται για τις συνθήκες εργασίας. Ο φόβος της απώλειας κεκτημένων προνομίων οδήγησε σε εκδηλώσεις αντίθεσης, που προήλθαν όχι μόνο από τις διάφορες κατηγορίες γιατρών (πανεπιστημιακοί, νοσοκομειακοί, ιδιώτες, γιατροί ΙΚΑ), αλλά και από άλλες κατευθύνσεις, όπως τους δημόσιους υπαλλήλους (εργαζόμενοι στο υπουργείο Υγείας και στα νοσοκομεία) και τα ασφαλιστικά ταμεία ("ευγενή" Ταμεία, ΙΚΑ) (Mossialos, Allin, 2005). Τέλος, ασημάνητη υπήρξε η επίδραση των «ήπιων» ευρωπαϊκών πολιτικών στον τομέα της υγείας, αφού η αντίστοιχη ΑΜΣ βρίσκεται ακόμα σε εμβρυϊκό στάδιο (Οικονόμου, 2004).

5. Συμπεράσματα

Παρά τη σημαντική πρόοδο που επιτεύχθηκε από τη δεκαετία του '80, στα μέσα της δεκαετίας του 2000, η Ελλάδα εμφανίζεται να έχει ακόμη σημαντικές κοινωνικοπολιτικές καθυστερήσεις. Υπολείπεται σημαντικά του Κοινοτικού μέσου όρου ως προς τις επιδόσεις που εμφανίζει σε σχέση με βασικούς κοινωνικούς δείκτες (Πίνακες 1, 2, 3, 4). Μολονότι κατά τη δεκαετία του 1990 υπήρξε αδιαμφισβήτητη αύξηση του ΑΕΠ, αυτή δεν μεταφράστηκε σε ανάλογη μεγέθυνση της απασχόλησης, όπως ανέμεναν και ορισμένα οικονομικά υποδείγματα (Βαβούρας, Παπαϊωάννου, 2004). Για την περίοδο 1992-2002, το ποσοστό απασχόλησης του πληθυσμού που βρίσκεται σε οικονομικά ενεργή ηλικία στην Ελλάδα ήταν πολύ χαμηλότερο του μέσου όρου των κρατών μελών, υποδηλώνοντας τη μεγάλη απόσταση που πρέπει να διανύσει η χώρα, εάν θέλει να ικανοποιήσει τους στόχους που έχουν τεθεί από την Ένωση. Επιπροσθέτως, η ανεργία εμφάνισε σοβαρά σημεία επιδείνωσης και απόκλισης από τον μέσο όρο της Κοινότητας. Στην αγορά εργασίας, ένα επιπλέον έλλειμμα της χώρας φαίνεται να είναι η πολύ χαμηλή συμμετοχή σε προγράμματα διά βίου μάθησης. Παρά την πρόοδο που έχει συντελεστεί όσον αφορά την πραγματική σύγκλιση, το κατά κεφαλήν εισόδημα που παρουσιάζει η Ελλάδα συνεχίζει να είναι χαμηλότερο από τα τρία τέταρτα του μέσου όρου της ΕΕ-15. Ανησυχητική διαγράφεται η κατάσταση και στο πεδίο της φτώχειας και των εισοδηματικών ανισοτήτων, παρά την αύξηση των κοινωνικών δαπανών που σημειώθηκε ως ποσοστό στο ΑΕΠ. Η πορεία εξευρωπαϊσμού της κοινωνικής πολιτικής χωρίς την «καρδιά» του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου, που είναι το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, θέτει τα όρια του εξευρωπαϊσμού και αποκαλύπτει την ασθενή δυναμική της μεταρρύθμισης στην Ελλάδα.

Η ανάλυση που προηγήθηκε υπογραμμίζει με σαφήνεια ότι οι μεταρρυθμίσεις των πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας που έλαβαν χώρα τις τρεις τελευταίες δεκαετίες, πρώτον, συνέβαλαν στην επέκταση του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα και, δεύτερον, υπαγορεύτηκαν κυρίως από εσωτερικές εθνικές προτεραιότητες και ανάγκες. Σε αντίθεση με τις διεθνείς τάσεις, που άρχισαν να διαγράφονται από τις αρχές της δεκαετίας του '80 και συνηγορούσαν υπέρ των περικοπών και της συρρίκνωσης του κράτους πρόνοιας στην αναπτυγμένη Ευρώπη, στην Ελλάδα οι μεταρρυθμίσεις της κοινωνικής προστασίας υπάκουαν ως επί το πλείστον στην ανάγκη επέκτασης των κοινωνικών θεσμών σε νέα πεδία, για την κάλυψη των διαρθρωτικών και ιστορικών κοινωνικών ελλειμμάτων.

Οι ευρωπαϊκές πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, με εξαίρεση ορισμένα πεδία, δεν επηρέασαν σημαντικά αυτή τη πορεία. Αφ' ενός διότι αποτελούν σχετικά πρόσφατο φαινόμενο, αφ' ετέρου διότι έχουν χαρακτήρα «ήπιων» παρεμβάσεων πολιτικής, που στηρίζεται στην εθελοντική και μη δεσμευτική εφαρμογή. Ωστόσο, άσκησαν και θα ασκούν όλο και μεγαλύτερη θεωρητική και ιδεολογική επιρροή, καθώς επηρεάζουν καθοριστικά, άμεσα ή έμμεσα, τις κατευθύνσεις και το πλαίσιο αναζήτησης και υλοποίησης κοινωνικοπολιτικών παρεμβάσεων.

Οι κοινωνικές και πολιτικές κινητοποιήσεις και αντιδράσεις, καθώς και η απόρριψη των μεταρρυθμιστικών προτάσεων μεταξύ 2000 και 2004 υποδηλώνουν όχι μια γενικότερη άρνηση υιοθέτησης και εφαρμογής ευρωπαϊκής προέλευσης και έμπνευσης κοινωνικών πολιτικών, όπως υπογραμμίζει η κριτική από τη σκοπιά του εξευρωπαϊσμού, αλλά την απόρριψη της νεοφιλελεύθερης ερμηνείας τους. Διότι η τελευταία οδηγούσε σε συρρίκνωση και περικοπές κοινωνικών δικαιωμάτων στο εσωτερικό ενός ατελούς κοινωνικού κράτους, που απαιτεί ακόμη και σήμερα περισσότερη ασφάλεια και ευκαιρίες απασχόλησης για τους πολίτες του. Το αίτημα της ισχυρής κοινωνικής προστασίας, που απηχεί την ιστορική και πολιτισμική παράδοση των αναπτυγμένων κοινωνικών κρατών, ήταν και εξακολουθεί να είναι παρόν στις ευρωπαϊκές κοινωνικές πολιτικές. Ωστόσο στην Ελλάδα αγνοήθηκε και αγνοείται, χάριν δημοσιο-οικονομικών και άλλων πολιτικο-ιδεολογικών σκοπιμοτήτων.

Η σωστή και ισόρροπη ανάγνωση των ευρωπαϊκών κοινωνικών πολιτικών επιβάλλεται. Διότι αποκαλύπτει, μεταξύ άλλων, την ιστορική και θεσμική κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα, η οποία προσδιορίζει καθοριστικά το μεταρρυθμιστικό δυναμικό και της Ευρώπης και των επιμέρους χωρών. Πρόκειται κυρίως για τα οργανωμένα κοινωνικά συμφέροντα και τους άλλους ιστορικά διαμορφωμένους θεσμούς που πλαισιώνουν, στηρίζουν και δικτυώνουν το μοντέρνο κράτος πρόνοιας. Η κριτική για τη μεταρρυθμιστική αδράνεια της ελληνικής κοινωνίας στην πρόκληση του μονομερούς εξευρωπαϊσμού υποτιμά ακριβώς αυτή την πραγματικότητα και αδυνατεί να ανιχνεύσει τις πραγματικές και βαθύτερες αιτίες που ανέστειλαν τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις. Επομένως, γίνεται προφανές ότι θεωρητικά-μεθοδολογικά η ιστορική-θεσμική προσέγγιση προσφέρει το πλέον γόνιμο πεδίο επιστημονικού προβληματισμού για κατανόηση του κοινωνικού κράτους και της εξέλιξής του στη χώρα μας. Αλλά και με όρους πρακτικής πολιτικής, αυτή η ιστορική-θεσμική κατανόηση μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στη δημιουργία ευνοϊκότερων συνθηκών για τη μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους.

Σημειώσεις:

- 1) Οι σημαντικότερες οδηγίες που προτάθηκαν ή υιοθετήθηκαν αυτή την περίοδο αφορούσαν την υποχρέωση του εργοδότη να ενημερώνει τους εργαζόμενους για τους όρους που διέπουν τη σύμβαση εργασίας, την τροποποίηση της οδηγίας για τις ομαδικές απολύσεις, τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας, τη σύσταση επιτροπής ευρωπαϊκής επιχείρησης ή ομίλων επιχειρήσεων, τη ρύθμιση ορισμένων εργασιακών σχέσεων και συνθηκών εργασίας (έκτακτη, μερική απασχόληση) και την προαγωγή και βελτίωση μέτρων για την υγιεινή και ασφάλεια των εργαζομένων (Σακελλαρόπουλος, 1993 και 2001).
- 2) Σύσταση του Συμβουλίου 92/441/ΕΟΚ σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας και Σύσταση του Συμβουλίου 92/442/ΕΟΚ για τη σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών της κοινωνικής προστασίας.
- 3) Οι τελευταίες διατυπώθηκαν σε ένα κείμενο, το Κοινωνικό Πρωτόκολλο. Δύο ήταν οι σημαντικότερες καινοτομίες αυτής της συνθήκης: Πρώτον, η διεύρυνση του κύκλου των περιπτώσεων που ρυθμίζονται από την αρχή της ειδικής πλειοψηφίας και, δεύτερον, η ενίσχυση του ρόλου των κοινωνικών εταίρων στα θέματα κοινωνικής πολιτικής και η θέσπιση του κοινωνικού διαλόγου.
- 4) Σύμφωνα με τον Rhodes (2003), τα κοινωνικά σύμφωνα αποτελούν νέες θεσμικές απαντήσεις στην προσπάθεια συνδυασμού μιας μορφής διαπραγμάτευσης, στο επίπεδο της κοινωνίας, με την ευελιξία στο επίπεδο της οικονομίας και σηματοδοτούν τη μετάβαση σε αυτό που αποκαλεί «ανταγωνιστικό κορπορατισμό».

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Αγραπιδάς Κ., (2006), *Εταιρείες προσωρινής απασχόλησης. Η επίδραση στην αγορά εργασίας, διεθνής τάση - Ελληνική εμπειρία*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ashford D., (1986), *The emergence of the welfare states*, Oxford: Blackwell.
- Βαβούρας Ι., Παπαϊωάννου Γ., (2004), «Η σημασία των Κοινοτικών πόρων για την ελληνική οικονομία», στο: Σακελλαρόπουλος Θ., (επιμ.), *Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα*, τόμ. Β', σ.σ. 69-97, Αθήνα: Διόνικος.
- Βενιέρης Δ., Παπαθεοδώρου Χ., (επιμ.) (2003), *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και προοπτικές*, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Borzel T., Risse T., (2000), 'When Europe hits home: Europeanization and domestic change', *European Integration online Papers*, vol. 4, No 15 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>).
- Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας, (2004), *Πρόγραμμα Δράσης 32ου Συνεδρίου ΓΣΕΕ*, Ενημέρωση ΙΝΕ ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ, τεύχ. 105.
- Γιαννακούρου Μ., (2003), «Ο κοινωνικός διάλογος στην Ελλάδα: Αποτίμηση, τάσεις, προοπτικές», *EIRO News*, 3 Φεβρουαρίου 2003.
- Γιαννίτσος Τ., (2005), *Η Ελλάδα και το μέλλον. Πραγματισμός και ψευδαισθήσεις*, Αθήνα: Πόλις.
- Γράβαρης Δ., (1998), «Το "χτίσιμο" του κοινωνικού κράτους: Από τον κομματικό λόγο στις κρατικές πολιτικές», στο: Σπουρδαλάκης Μ., (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ: Κόμμα - κράτος - κοινωνία*, σ.σ. 91-120, Αθήνα: Πατάκης.
- Γράβαρης Δ., (2003), «Η σχέση παθητικών και ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στο εσωτερικό της συνολικής κρατικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας. Θεωρητικό πλαίσιο και εμπειρικά παραδείγματα», στο: Βενιέρης Δ., Παπαθεοδώρου Χ., (επιμ.), *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και προοπτικές*, σ.σ. 335-368, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Davaki K., Mossialos E., (2005), 'Plus ca change: Health sector reforms in Greece', *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 30(1-2): 143-167.
- Δεμαθός Ζ., (2004), «Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα Διαρθρωτικά Ταμεία και η Ελλάδα, 1981-2004», στο: Σακελλαρόπουλος Θ., (επιμ.), *Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα*, τόμ. Β', σ.σ. 99-130, Αθήνα: Διόνικος.
- Δημουλάς Κ., (2005), «Η επαγγελματική κατάρτιση ως κρατική πολιτική. Η περίπτωση της Ελλάδας (1980-2000)», στο: Καραμεσίνη Μ., Κουζής Γ., (επιμ.), *Πολιτική απασχόλησης. Πεδίο σύζευξης της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής*, σ.σ. 207-239, Αθήνα: Gutenberg.
- Δημουλάς Κ., Κοντονή Α., Κρητικίδης Γ., Μπελεγρή-Ρομπόλη Α., Παπαδόγαμβρος Β., Παπαδοπούλου Δ., Παλνός Ζ., Τραγάκη Α., (2003), *Κατάρτιση και απασχόληση*, Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ.
- Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, (1997), *Οικονομία και συντάξεις: Συνεισφορά στον κοινωνικό διάλογο*, Αθήνα: Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2001), *Υποστήριξη εθνικών στρατηγικών για ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης*, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Βρυξέλλες, 3 Ιουλίου 2001, COM (2001), 362 τελικό.

- Esping-Andersen G., (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, New York: Polity Press.
- Ευρωπαϊκό Δίκτυο για την Καταπολέμηση της Φτώχειας, (2003), *Θέσεις για το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση*, Αθήνα.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (1994), *Λευκό Βιβλίο για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση. Οι προκλήσεις και η αντιμετώπισή τους για τη μετάβαση στον 21ο αιώνα*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- European Anti-Poverty Network, (2001), *EAPN national reports on the 2001-2003 National Action Plans on Social Inclusion*, Bruxelles.
- European Commission, (2004a), *Joint report on social inclusion*, 2004, Luxembourg.
- European Commission, (2004b), *The social situation in the European Union*, 2004, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission, (2005), *Joint report on social protection and social inclusion 2005*, Luxembourg.
- European Enterprise Organisation, (2003), *Ex post evaluation of CSF in objective 1 regions, 1994-1999*, Athens.
- Zambarloukou S., (2004), 'Collective bargaining and social pacts in Greece: Social actors' responses to change', *Εισήγηση στο συνέδριο με θέμα Economic Sociology: Problems and prospects*, Ρέθυμνο, Σεπτέμβριος 2004.
- Ziomas D., Bouzas N., Spiropoulou N., (2003), *Assessment of implementation of the Greek NAPincl, 2001-2003, First Report*, Group of non-governmental experts in the fight against poverty and social exclusion, Institute of Social Policy, Athens: National Centre for Social Research.
- Ziomas D., Bouzas N., Spiropoulou N., (2004), *Assessment of implementation of the Greek NAPincl, 2003-2005, First Report*, Group of non-governmental experts in the fight against poverty and social exclusion, Institute of Social Policy, Athens: National Centre for Social Research.
- Hemerijck A., (2006), «Ο αυτο-μετασχηματισμός του/ων ευρωπαϊκού/ών κοινωνικού/ών μοντέλου/ων», στο: Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J., *Γιατί χρειαζόμαστε ένα νέο κοινωνικό κράτος*, σ.σ. 255-306, Αθήνα: Διόνικος.
- Hemerijck A., Berghman J., (2004), 'The European social patrimony - Deepening social Europe through legitimate diversity', in: Sakellaropoulos Th., Berghman J., (eds), *Connecting welfare diversity within the European Social Model*, p.p. 9-54, Antwerpen: Intersentia.
- Howell K., (2004), 'Developing conceptualisations of Europeanization: Synthesising methodological approaches', *Queen's Papers on Europeanization*, No 3/2004.
- Huber E., Stephens J.D., (2001), *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Politics in global markets*. Chicago, IL and London: University of Chicago Press.
- Immergut E.M., (1992), *Health politics. Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- International Monetary Fund, (2003), *Greece-2003 Article IV Consultation. Conclusions of the Mission*, Athens, (<http://www.imf.org/external/np/ms/2003/021003.htm>).
- Ιωακείμίδης Π., (1990), *Η Ευρώπη σε μεταλλαγή*, Αθήνα: Θεμέλιο.

- Ιωάννου Χ., (1989), *Μισθωτή απασχόληση και συνδικαλισμός στην Ελλάδα*, Αθήνα: Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών.
- Καζάκος Π., (2001), *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Καρακιουλάφη Χ., Μοσχονάς Α., (2005), «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα: Συλλογική διαπραγμάτευση, διαβούλευση, συμμετοχή και κοινωνικός διάλογος», *Αδημοσίευτο κείμενο*.
- Karamesini M., (2006), 'Gender equality and employment policy', in: Petmesidou M., Mossialos E., (eds), *Social policy developments in Greece*, p.p. 239-262, Aldershot: Ashgate.
- Katrougalos G., Lazaridis G., (2003), *Southern European welfare states. Problems, challenges and prospects*, London: Palgrave MacMillan.
- ΚΕΠΕ, (1976), *Πρόγραμμα αναπτύξεως, 1976-80: Υγεία*, Αθήνα.
- ΚΕΠΕ, (1988), *Εκθεση για το Πρόγραμμα, 1983-1987: Κοινωνική ασφάλιση*, Αθήνα.
- ΚΕΠΕ, (1990), *Εκθεση για το Πρόγραμμα, 1988-1992: Κοινωνική ασφάλιση*, Αθήνα.
- Κοντιάδης Ξ., (2001), *Μεταμορφώσεις του κοινωνικού κράτους στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κουτσιαράς Ν., (1992), «Η κοινωνική πολιτική της Κοινότητας: Μια οικονομική ερμηνεία», *Κείμενο εργασίας*, Αθήνα: ΕΚΕΜ.
- Κουτσιαράς Ν., (2004), *Ποιος ελπίζει ή φοβάται τις Βρυξέλλες; Η ρυθμιστική παρέμβαση της Ε.Ε. στις αγορές εργασίας*, Αθήνα.
- Λεάνδρος Ν., (1996), *Η κρίση της κοινωνικής ασφάλισης. Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του συστήματος*, Αθήνα: ΙΟΒΕ.
- Λυμπεράκη Α., (2005), «Η ελληνική ψηφίδα (ΕΣΔΑ) στο ευρωπαϊκό μωσαϊκό: Εργαλείο παρέμβασης ή αυτόματος πιλότος;», στο: Καραμεσίνη Μ., Κουζής Γ., (επιμ.), *Πολιτική απασχόλησης. Πεδίο σύζευξης της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής*, σ.σ. 121-172, Αθήνα: Gutenberg.
- Lyberaki A., Tsakalotos E., (2002), 'Reforming the economy without society: Social and institutional constraints to economic reform in post-1974 Greece', *New Political Economy*, 7(1): 93-114.
- Ματσαγγάνης Μ., (επιμ.), (1999), *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Ματσαγγάνης Μ., (2003), «Η μετέωρη μεταρρύθμιση: Το κοινωνικό κράτος και ο εκσυγχρονισμός της κοινωνίας», στο: Βενιέρης Δ., Παπαθεοδώρου Χ., (επιμ.), *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και προοπτικές*, σ.σ. 133-165, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Μητράκος Θ., Τσακλόγλου Π., (2003), «Οικονομική ανισότητα και φτώχεια στην Ελλάδα: Δομή και διαχρονικές μεταβολές», στο: Βενιέρης Δ., Παπαθεοδώρου Χ., (επιμ.), *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και προοπτικές*, σ.σ. 411-444, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Mossialos E., Allin S., (2005), 'Interest groups and health system reform in Greece', *West European Politics*, 28(2): 420-444.
- Μουρίκη Α., (2002), «Εργασιακές σχέσεις και κοινωνικός διάλογος στην Ελλάδα: Η δύσκολη πορεία από την κρατική κηδεμονία προς την αυτονόμηση», στο: Μουρίκη Α., Ναούμη Μ., Παπαπέτρου Γ., (επιμ.), *Το κοινωνικό πορτραίτο της Ελλάδας, 2001*, σ.σ. 145-152, Αθήνα: ΕΚΚΕ.

- Μουσούρου Λ., (2005), *Οικογένεια και οικογενειακή πολιτική*, Αθήνα: Gutenberg.
- Niakas D., (1995), 'Problems and perspectives in health care policy in Greece', *Public Budgeting and Financial Management*, 7(2): 251-278.
- OECD, (1997), *OECD economic surveys, Greece 1997*, Paris.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, (2001), *Αναδιάρθρωση ΟΑΕΔ και άλλες διατάξεις*. Γνώμη της ΟΚΕ, Νο 55, Αθήνα.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, (2002), *Κοινωνικός διάλογος στην Ελλάδα. Αποτίμηση - τάσεις - προοπτικές*, Γνώμη Πρωτοβουλίας, Νο 86, Αθήνα.
- Οικονόμου Χ., (2004), *Πολιτικές υγείας στην Ελλάδα και τις ευρωπαϊκές κοινωνίες*, Αθήνα: Διόνικος.
- Οικονόμου Χ., (2005), «Υγεία και πολιτική στην Ελλάδα κατά τη μεταπολεμική περίοδο (1950-1983)», στο: Σακελλαρόπουλος Θ., (επιμ.), *Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα*, τόμ. Α', σ.σ. 302-323, Αθήνα: Διόνικος.
- Olsen J., (2002), 'The many faces of Europeanization', *Journal of Common Market Studies*, 40 (5): 921-952.
- Papadimitriou D., (2005), 'The limits of engineering collective escape: The 2000 reform of the Greek labour market', *West European Politics*, 28(2): 381-401.
- Παπαθεοδώρου Χ., Πετμεζίδου Μ., (2004), «Ανισότητα, φτώχεια και αναδιανομή μέσω των κοινωνικών μεταβιβάσεων: Η Ελλάδα σε συγκριτική προοπτική», στο: Πετμεζίδου Μ., Παπαθεοδώρου Χ., (επιμ.), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, σ.σ. 307-366, Αθήνα: Εξάντας.
- Παυλόπουλος Π., Κουζέλης Α., (1990), *Το δημοσιονομικό πρόβλημα: Προτάσεις πολιτικής*, Αθήνα: IOBE.
- Pierson P., (1994), *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson P., (2001), 'Introduction. Investigating the welfare state at century's end', in: Pierson P., (ed.), *The new politics of the welfare state*, p.p. 1-14, Oxford: Oxford University Press.
- Πετμεζίδου-Τσουλουβή Μ., (1992), *Κοινωνικές ανισότητες και κοινωνική πολιτική*, Αθήνα: Εξάντας.
- Πετρινιώτη Ξ., (1993), «Κράτος, εργασιακές σχέσεις και κοινωνική πολιτική: Σε αναζήτηση μιας νέας ισορροπίας», στο: Γετίμης Π., Γράβαρης Δ., (επιμ.), *Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική. Η σύγχρονη προβληματική*, σ.σ. 147-170, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Προβόπουλος Γ., (1985), *Ο δημόσιος τομέας στην ελληνική οικονομία. Πρόσφατες τάσεις και οικονομικές επιπτώσεις*, Αθήνα: IOBE.
- Radaelli C., (2000), 'Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change', *European Integration online Papers*, vol. 4, No 8, (<http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>).
- Rhodes M., (2003), «Παγκοσμιοποίηση, αγορές εργασίας και κράτη πρόνοιας: Ένα μέλλον "ανταγωνιστικού καπιταλισμού";», στο: Κατσούλης Η., Ανανάδη Μ., Ιωαννίδης Σ., (επιμ.), *Παγκοσμιοποίηση: Οικονομικές, πολιτικές, πολιτισμικές όψεις*, σ.σ. 281-317, Αθήνα: Σιδέρης.
- Ρομπόλης Σ., Δημούλας Κ., Γαλατά Β., (1999), *Η διά βίου επαγγελματική κατάρτιση στην Ελλάδα*, Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ.

- Ρομπόλης Σ., Ρωμανιάς Γ., (2004), «Κρατικές πολιτικές στην κοινωνική ασφάλιση», στο: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, *Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001)*, Αθήνα.
- Ρομπόλης Σ., Ρωμανιάς Γ., Μαργιός Β., (2001), *Αναλογιστική μελέτη του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα*, δέσμη προτάσεων, Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ.
- Ρομπόλης Σ., Ρωμανιάς Γ., Μαργιός Β., Χατζηβασιλόγλου Ι., (2005), *Αναλογιστική μελέτη για το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ*, Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ.
- Σακελλαρόπουλος Θ., (1993), *Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική*, Αθήνα: Κριτική.
- Σακελλαρόπουλος Θ., (2001), *Υπερεθνικές κοινωνικές πολιτικές την εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Αθήνα: Κριτική.
- Sakellaropoulos Th., (2004), 'The open method of coordination: A sound instrument for the modernization of the European Social Model', in: Sakellaropoulos Th., Berghman J., (eds), *Connecting welfare diversity within the European Social Model*, p.p. 55-92, Antwerpen: Intersentia.
- Sakellaropoulos Th., Angelaki M., (2006), 'The politics of pension reform in South European welfare states', *Paper presented at the International Conference for the right to social security*, 17 - 18 February 2006, Brussels.
- Σεφεριάδης Σ., (2006), «Πολιτική και διεκδικητικές συλλογικότητες: Η ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση και η ελληνική περίπτωση», στο: Μοσχονάς Α., Κονιόρδος Σ., (επιμ.), *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και εργασιακές σχέσεις. Προβληματισμοί και αναζητήσεις σε εθνικό και διευρωπαϊκό πεδίο*, σ.σ. 323-358, Αθήνα: Gutenberg.
- Σημίτης Κ., (2000), «Τι θα κάνω τη νέα τετραετία», συνέντευξη στην εφημερίδα *Το Βήμα*, 12-3-2000.
- Sissouras A., Karokis A., Mossialos E., (1994), 'Greece', στο: OECD, *The reform of health care systems. A review of seventeen OECD countries*, Health Policy Studies, chapter 11, No 5, Paris.
- Σκιαδάς Δ., (2004), «Χρηματοδότηση πολιτικών απασχόλησης στην Ελλάδα από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο», *Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων*, 33: 32-51.
- Skocpol T., (1995), *Social policy in the United States. Future possibilities in historical perspective*, Princeton: Princeton University Press.
- Στασινοπούλου Ο., (1993), «Αναδιάρθρωση των προσωπικών κοινωνικών υπηρεσιών. Η επικαιρότητα της ανειδίκευτης φροντίδας και οι σύγχρονες διαπλοκές», στο: Γετίμης Π., Γράβαρης Δ., (επιμ.), *Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική. Η σύγχρονη προβληματική*, σ.σ. 271-311, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Στασινοπούλου Ο., (1996), *Ζητήματα κοινωνικής πολιτικής*, Αθήνα: Gutenberg.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (1992α), «Σύσταση 92/441/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1992 σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας», *ΕΕ αριθ. L 245 της 26/8/1992*, σ.σ. 46-48.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1992β), «Σύσταση 92/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιουλίου 1992 για τη σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας», *ΕΕ αριθ. L 245 της 26/8/1992*, σ.σ. 49-52.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2000), «Σύσταση του Συμβουλίου της 14ης Φεβρουαρίου 2000 σχετικά με την εφαρμογή των πολιτικών των κρατών μελών για την απασχόληση», *ΕΕ, L 52, της 25/2/2000*, σ.σ. 32-40.

- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2001), «Σύσταση του Συμβουλίου της 19ης Ιανουαρίου 2001 περί εφαρμογής των πολιτικών των κρατών μελών για την απασχόληση», ΕΕ, L 22, της 24/1/2001, σ.σ. 27-37.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2002), «Σύσταση του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2002 σχετικά με την εφαρμογή των πολιτικών των κρατών μελών για την απασχόληση», ΕΕ, L 60, της 1/3/2002, σ.σ. 70-80.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2003α), «Σύσταση του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2003 σχετικά με την εφαρμογή των πολιτικών των κρατών μελών για την απασχόληση», ΕΕ, L 197, της 5/8/2003, σ.σ. 22-30.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2003β), «Κοινή έκθεση της Επιτροπής και του Συμβουλίου σχετικά με επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις», ECOFIN 76, SOC 115, 7165/03.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2004), «Σύσταση του Συμβουλίου της 14ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με την υλοποίηση των πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών», ΕΕ, L 326, της 29/10/2004, σ.σ. 47-63.
- Σωτηρόπουλος Δ., (1999), «Το καλειδοσκόπιο του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα της δεκαετίας του '90», στο: Ματσαγγάνης Μ., (επιμ.), *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, σ.σ. 139-152, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Σωτηρόπουλος Δ., (2003), «Όψις Βαλκανίας: Ερμηνείες της μεταπολεμικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα», στο: Βενιέρης Δ., Παπαθεοδώρου Χ., (επιμ.), *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και προοπτικές*, σ.σ. 89-131, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Sotiropoulos D., (2004), 'The EU's impact on the Greek welfare state: Europeanization on paper?', *Journal of European Social Policy*, 14(3): 267-284.
- Taylor-Gooby P., (2006), 'Greek welfare reform in a European context', in: Petmesidou M., Mossialos E., (eds), *Social policy developments in Greece*, p.p. 405-412, Aldershot: Ashgate.
- Τήνιος Π., (2001), *Κοινωνία, οικονομία, συντάξεις: Κρυμμένος θησαυρός*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Tinios P., (2005), 'Pension reform in Greece: "Reform by instalments" - A blocked process?', *West European Politics*, 28 (2): 402-419.
- Tragakes E., Polyzos N., (1998), 'The evolution of health care reforms in Greece: Charting a course of change', *International Journal of Health Planning and Management*, 13: 107-130.
- Τράντας Ν., (2004), *Η τοπική διάσταση της κοινωνικής πολιτικής: Ευρωπαϊκή Ένωση-Ελλάδα*, Αθήνα: ΙΣΤΑΜΕ-Α. Παπανδρέου.
- Τσιώλης Γ., (2005), *Προς μια νέα ηθική της εργασίας; Μια ποιοτική διερεύνηση φορέων συμβουλευτικής για την ένταξη στην απασχόληση*, Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση, έτος 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004*, Αθήνα.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, GAD, (2001), *Αναλογιστική ανασκόπηση του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος. Έκθεση του Τμήματος του Κυβερνητικού Αναλογιστή του Ηνωμένου Βασιλείου (GAD), Μέρος Α' και Β', Αθήνα.*
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, (2001), *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση, 2001-2003*, Αθήνα.

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, (2003), *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση, 2003-2005*, Αθήνα.

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, (2004), *Δελτίο κοινωνικών δεικτών*, τεύχ. 1.

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, (2002), *Η Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για τις Συντάξεις*, Αθήνα.

Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, (1990), *Κοινωνικός Προϋπολογισμός 1990*, Αθήνα.

Featherstone K., (2003), «The politics of pension reform in Greece: Modernization defeated by gridlock», *Paper for the Conference of the Modern Greek Studies Association*, 16-18 October 2003, Toronto.

Featherstone K., (2005), 'Introduction: Modernisation and the structural constraints of Greek politics', *West European Politics*, 28 (2): 223-241.

Ferrera M., (1996), 'The "southern model" of welfare in social Europe', *Journal of European Social Policy*, 25(1): 17-37.