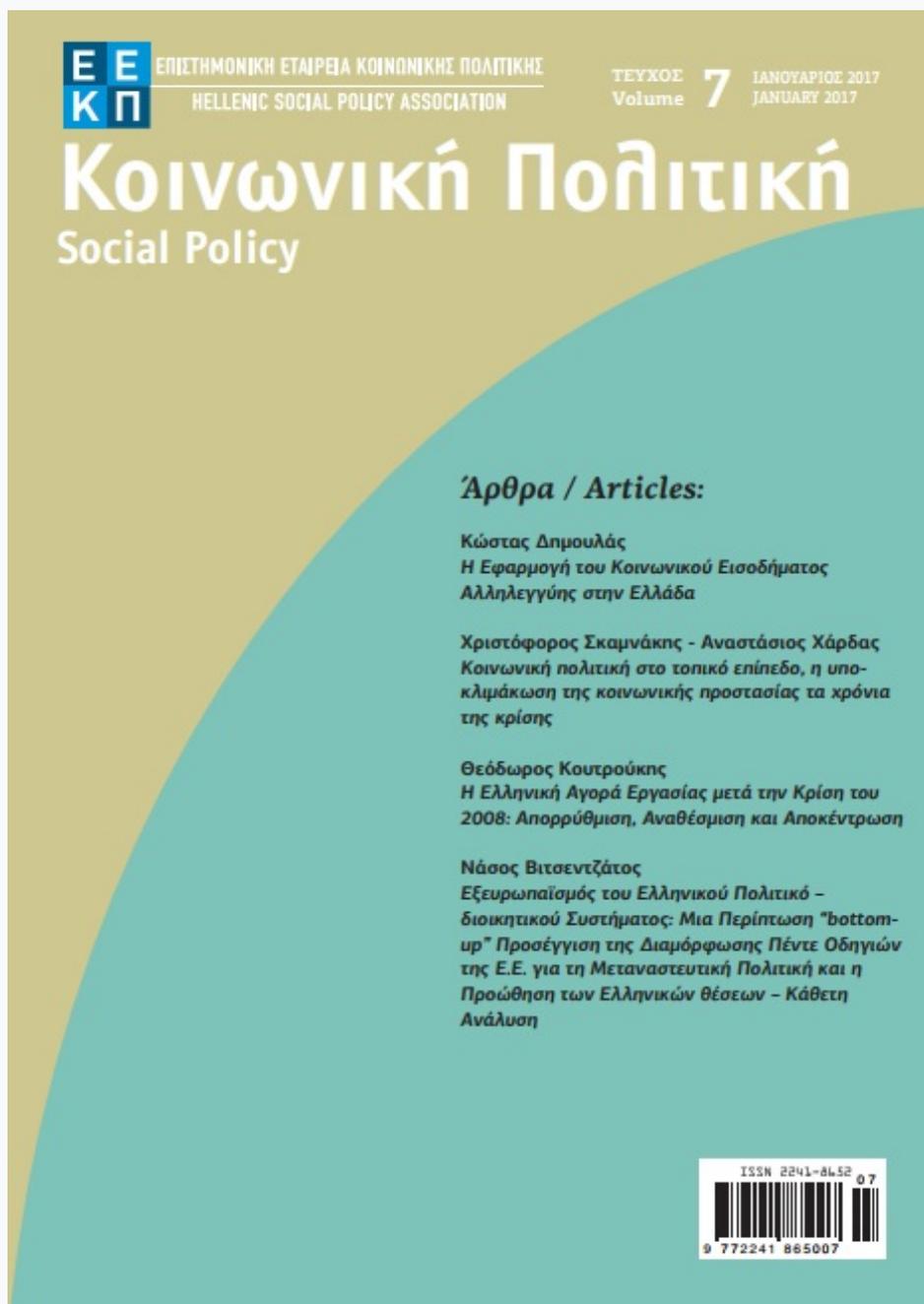


Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 7 (2017)

Κοινωνική Πολιτική Τεύχος 7



Κοινωνική Πολιτική

Social Policy

Άρθρα / Articles:

Κώστας Δημουλάς
Η Εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος
Αλληλεγγύης στην Ελλάδα

Χριστόφορος Σκαμνάκης - Αναστάσιος Χάρδας
Κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο, η υπο-
κλιμάκωση της κοινωνικής προστασίας τα χρόνια
της κρίσης

Θεόδωρος Κουτρούκης
Η Ελληνική Αγορά Εργασίας μετά την Κρίση του
2008: Απορρύθμιση, Αναθέσμιση και Αποκέντρωση

Νάσος Βιτσεντζάτος
Εξευρωπαϊσμός του Ελληνικού Πολιτικού –
διοικητικού Συστήματος: Μια Περίπτωση “bottom-
up” Προσέγγιση της Διαμόρφωσης Πέντε Οδηγιών
της Ε.Ε. για τη Μεταναστευτική Πολιτική και η
Πρώθηση των Ελληνικών θέσεων – Κάθετη
Ανάλυση

Κοινωνική Πολιτική
Επιστημονικό Ηλεκτρονικό Περιοδικό ΕΕΚΠ

Εκδότης
Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής

Υπεύθυνοι έκδοσης (editors)
Γιάννης Κουζής (Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Κώστας Δικαίος (Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)

Επιστημονική Επιτροπή
Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος (Αν. Καθηγητής, ΕΚΠΑ)
Χαράλαμπος Οικονόμου (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Κώστας Δημούλας (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Αντώνης Μωυσιδής (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Γιάννης Κουζής (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Χρήστος Μπάγκαβος (Αν. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Δέσποινα Παπαδοπούλου (Αν. Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Σάββας Ρομπόλης (Ομ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Ελένη Πρόκου (Επ. Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Ιορδάνης Ψημμένος (Αν. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Γιώργος Σταμέλος (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πατρών)
Δημήτρης Βενιέρης (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)
Ανδρέας Φερώνας (Επ. Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)
Χρίστος Παπαθεοδώρου (Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)
Χριστόφορος Σκαμνάκης (Επ. Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)
Βασίλης Αράπογλου (Επ. Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Κρήτης)
Θανάσης Αλεξίου (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Αιγαίου)
Μητροσύλη Μαρία (Επ. Καθηγήτρια, ΤΕΙ Αθήνας)

Γραμματεία Σύνταξης
Α. Καζάνη (Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Ν. Κουραχάνης (Πάντειο Πανεπιστήμιο)

ISSN: 2241-8652
ΤΕΥΧΟΣ 7, ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2017

Περιοχόμενα

Editorial

Γιάννης Κουζής	5
----------------------	---

Επιστημονικά Άρθρα

Κώστας Δημουλάς

Η Εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα	7
---	---

Χριστόφορος Σκαμνάκης - Αναστάσιος Χάρδας

Κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο, η υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής προστασίας τα χρόνια της κρίσης	25
--	----

Θεόδωρος Κουτρούκης

Η Ελληνική Αγορά Εργασίας μετά την Κρίση του 2008: Απορρύθμιση, Αναθέμιση και Αποκέντρωση	43
--	----

Νάσος Βιτσεντζάτος

Εξευρωπαϊσμός του Ελληνικού Πολιτικού – διοικητικού Συστήματος: Μια Περίπτωση “bottom-up” Προσέγγιση της Διαμόρφωσης Πέντε Οδηγιών της Ε.Ε. για τη Μεταναστευτική Πολιτική και η Προώθηση των Ελληνικών θέσεων – Κάθετη Ανάλυση	53
--	----

Βιβλιοπαρουσίαση

Ιάκωβος Πελεκάνος

Healy M. (2013), Philosophical Perspectives on Social Cohesion, Bloomsbury Academic	73
--	----

Τα Νέα της ΕΕΚΠ

Επιστημονική Διημερίδα ΕΕΚΠ: Κρίση και Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα 11-12 Μαΐου 2017, Πάντειο Πανεπιστήμιο	75
---	----

Κοινωνική Πολιτική Επιστημονικό Περιοδικό ΕΕΚΠ, 7ο τεύχος

Γιάννης Κουζής,
Πρόεδρος Δ.Σ. ΕΕΚΠ

Το έβδομο τεύχος του Επιστημονικού Περιοδικού *Κοινωνική Πολιτική* θίγει καίριους προβληματισμούς που απασχολούν την επικαιρότητα του επιστημονικού διαλόγου στη χώρα μας. Τα άρθρα που συνθέτουν την ύλη του τεύχους αυτού αναφέρονται στην πρόσφατη εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης, στις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στην υπο-εθνική διάσταση άσκησης της κοινωνικής πολιτικής, καθώς και σε διαστάσεις της αγοράς εργασίας την τελευταία εξαετία. Εξίσου, θίγονται θέματα που έχουν απασχολήσει ευρύτερα τον περί κοινωνικής πολιτικής διάλογο την προηγούμενη δεκαετία όπως ο επιχειρούμενος ‘εξευρωπαϊσμός’, με πεδίο εφαρμογής σε αυτό το τεύχος την μεταναστευτική πολιτική.

Το πρώτο άρθρο αναφέρεται στην εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης. Εκεί, ο Κώστας Δημουλάς αναφέρει ότι μετά από τρεις αποτυχημένες προσπάθειες, το μέτρο εφαρμόζεται στην Ελλάδα ως αναπόσπαστο μέρος των υποχρεώσεων της χώρας απέναντι στους Δανειστές της. Το άρθρο εξετάζει τα χαρακτηριστικά του, τόσο στο πλαίσιο των προηγούμενων πρωτοβουλιών όσο και κατά τις φάσεις της πιλοτικής και σταδιακής εφαρμογής του μετά το 2014. Στο δεύτερο άρθρο οι Χριστόφορος Σκαμνάκης και Αναστάσιος Χάρδας υποστηρίζουν ότι οι περιοριστικές πολιτικές λιτότητας και η ύφεση δοκιμάζουν τις αντοχές της κοινωνικής πολιτικής. Κατά την περίοδο που οι ανάγκες για κοινωνική προστασία αυξάνουν, οι πόροι βαίνουν μειούμενοι. Στο τοπικό επίπεδο υλοποιούνται μια σειρά από παρεμβάσεις που αποτυπώνουν τον προσανατολισμό και τον χαρακτήρα της κοινωνικής προστασίας.

Στο τρίτο άρθρο ο Θεόδωρος Κουτρούκης επιχειρεί να αποτιμήσει την επίδραση των προγραμμάτων των ΕΕ-ΕΚΤ-ΔΝΤ στο ελληνικό σύστημα εργασιακών σχέσεων, με τη χρήση της ανάλυσης των θεσμικών μεταβολών στην αγορά εργασίας και τις διαδικασίες κοινωνικού διαλόγου κατά την περίοδο 2010-2016. Τέλος, ο Αθανάσιος Βιτσεντζάτος στο τέταρτο άρθρο μελετά τον τρόπο επιρροής του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος στη διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση. Τα τέσσερα επιστημονικά κείμενα που δημοσιεύονται καταπιάνονται με σημαντικές όψεις της κοινωνικής πολιτικής στα χρόνια της κρίσης και ευελπιστούμε ότι θα συνεισφέρουν με γόνιμο τρόπο στην ανάπτυξη προβληματισμών.

Με την κυκλοφορία του έβδομου τεύχους θα θέλαμε να σας ανακοινώσουμε την απόφαση

του Δ.Σ. της ΕΕΚΠ για διεξαγωγή Επιστημονικής Διημερίδας στις 11 και 12 Μαΐου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο. Η διημερίδα έχει ως θέμα την Κρίση στην Κοινωνική Πολιτική. Στόχος της είναι να τεθούν επί τάπητος οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης σε κάθε πεδίο της Κοινωνικής Πολιτικής ξεχωριστά. Επίκεντρο της ανάλυσης θα αποτελέσουν οι κοινωνικές πολιτικές που αναπτύσσονται την περίοδο της οικονομικής κρίσης για την επίλυση των διαρκώς αυξανόμενων κοινωνικών προβλημάτων. Σε αυτό το σημαντικό για την ΕΕΚΠ γεγονός, έγκριτοι επιστήμονες από την ακαδημαϊκή κοινότητα της Ελλάδας θα μας τιμήσουν με την παρουσία τους. Με την ευκαιρία, τους ευχαριστούμε θερμά και από αυτό το βήμα.

Η Εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα

Κώστας Δημουλάς,

Επίκουρος Καθηγητής Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περίληψη

Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, μετά από τρεις αποτυχημένες προσπάθειες, εφαρμόζεται στην Ελλάδα ως αναπόσπαστο μέρος των υποχρεώσεων της χώρας απέναντι στους Δανειστές της. Το άρθρο εξετάζει τα χαρακτηριστικά του, τόσο στο πλαίσιο των προηγούμενων πρωτοβουλιών όσο και κατά τις φάσεις της πιλοτικής και σταδιακής εφαρμογής του μετά το 2014. Η ανάλυση περιστρέφεται γύρω από τον άξονα των προϋποθέσεων και κριτηρίων εφαρμογής του προγράμματος και την επίδρασή τους στα χαρακτηριστικά των δικαιούχων και την αναδιάρθρωση του προτύπου κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα προς ένα υπολειμματικό πρότυπο με την περαιτέρω υποβάθμιση των όρων αναπαραγωγής των κατώτερων κοινωνικών στρωμάτων.

Λέξεις κλειδιά: *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα υπό όρους, Βασικό Εισόδημα άνευ όρων, Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, Ακραία Φτώχεια, Ελλάδα.*

Summary

The Minimum Guaranteed Income implemented in Greece -after three unsuccessful efforts - as part and parcel of its commitments to the creditors. This article investigates the main preconditions and standards of the program not only in the context of the previous initiatives but as well during its pilot and step-by-step implementation, after 2014. The main pivot of the inquiry turns around the effects of GMI on the composition of the beneficiaries and to the restructuring of the existing social protection model in Greece towards deeper residualism by downgrading furthermore the lower social strata.

Key-words: *Minimum Guaranteed Income. Basic Guaranteed Income, Income for Social Solidarity, Extreme Poverty, Greece.*

1. Θεωρητικές αποσαφηνίσεις και προβληματισμοί

1.1. Οι δύο βασικές εκδοχές του εγγυημένου εισοδήματος

Το αίτημα για τη διασφάλιση όλων των μελών της κοινωνίας από τις αντιξοότητες της ζωής και τις αρνητικές επιδράσεις του τρόπου οργάνωσής της είναι διαχρονικό και χαρακτηρίζει όλους τους κοινωνικούς σχηματισμούς. Ιστορικά η έκφραση αυτής της ανάγκης πήρε διάφορες μορφές που κυμαίνονται, ανάλογα με την εποχή, από το μίσρασμα τροφίμων στους φτωχούς των μεγάλων αυτοκρατοριών (π.χ. Αιγυπτιακή αυτοκρατορία) και τις ελεήμονες φιλανθρωπικές δραστηριότητες των μοναστηριών στο μεσαίωνα έως το βασικό εγγυημένο εισόδημα για όλους που αποτελεί το πρόταγμα στον ύστερο καπιταλισμό και το ελάχιστο κατώφλι κοινωνικής προστασίας που προτάθηκε το 2011 από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας για την αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων της Παγκοσμιοποίησης (Bachelet, 2011).

Στο σύγχρονο βιομηχανικό και μεταβιομηχανικό καπιταλισμό αυτό το αίτημα αποτυπώνεται σε δύο διακριτές προτάσεις πολιτικής. Η πρώτη πρόταση επικεντρώνεται στο βασικό εγγυημένο εισόδημα *χωρίς όρους* προς όλα τα μέλη της κοινωνίας ανεξάρτητα από την οικονομική τους κατάσταση (Van Parijs, 1992) και η δεύτερη εστιάζει στο ελάχιστο εισόδημα *υπό όρους* και μόνο για όσους βρίσκονται σε δυσμενή εάν όχι στη δυσμενέστερη θέση αναφορικά με τα αποδεκτά επίπεδα διαβίωσης.

Η πρόταση για το *βασικό εισόδημα άνευ όρων και συνθηκών διαβίωσης* εστιάζει στην υποχρέωση της κοινωνίας να διασφαλίζει αξιοπρεπείς όρους διαβίωσης σε όλα τα άτομα παρέχοντας μια ισότιμη αφετηρία για την αξιοποίηση των ταλέντων τους, ανεξάρτητα από την κληρονομιά που αποκτούν από τους προγόνους τους. Διατυπώθηκε για πρώτη φορά με σαφήνεια από τον Μπέρτραντ Ράσελ το 1918, όταν στο έργο του *Roads to Freedom: Socialism, Anarchism and Syndicalism*, εξέφρασε την άποψη ότι «*ένα συγκεκριμένο εισόδημα επαρκές για τα απαραίτητα της ζωής θα πρέπει να διασφαλίζεται σε όλους, ανεξάρτητα εάν εργάζονται ή όχι*», θεωρώντας, ταυτόχρονα, ότι το εισόδημα αυτών που εργάζονται σε θέσεις που τους προσφέρει η κοινότητα θα πρέπει να είναι υψηλότερο (Russell 1918).

Αυτό το αίτημα απορρόφησε, μέχρι σήμερα, μεγάλο μέρος της ακαδημαϊκής και πολιτικής ενέργειας που τη συναντάμε στη χρυσή εποχή του κοινωνικού κράτους να εκφράζεται με τον κοινωνικό μισθό και τις φιλοδοξίες εξάλειψης της φτώχειας στο όραμα της «Μεγάλης Κοινωνίας» του Johnson, αλλά και τις προσπάθειες ερευνητικών ομάδων να προσδιορίζουν τα αγαθά που θα πρέπει να μπορεί να απολαμβάνει κάποιος για να ζει αξιοπρεπώς, όπως είναι αυτή του Τζόνθαν Μπράντσοου και των συνεργατών του (Brandsaw et al, 2008). Το συναντάμε επίσης στις δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Δικτύου για το Βασικό Εισόδημα (BIEN) που ιδρύθηκε το 1986 και μετεξελίχθηκε σε Παγκόσμιο Δίκτυο Βασικού Εισοδήματος (Basic Income Earth Network) το 2004 (Caputo, 2012). Ωστόσο, δεν βρίσκουμε κάπου την έμπρακτη εφαρμογή του βασικού εισοδήματος χωρίς όρους παρά μόνο για λίγα χρόνια στο πρόγραμμα του αποταμιευτικού λογαριασμού για κάθε παιδί που το 1995 νομοθέτησε ο Τόνυ Μπλερ στο Εν. Βασίλειο αλλά ακυρώθηκε το 2009 από τον συντηρητικό Κάμερον και στην Αλάσκα όπου από το 1980 και μέχρι σήμερα ένα ποσοστό των εσόδων από τα πετρέλαια (1.000-2.000 το έτος για κάθε άτομο) αποτελεί κοινωνικό

μέρισμα και επιμερίζεται εξίσου στους περίπου 700.000 κατοίκους της, αρκεί να διαμένουν εκεί για τουλάχιστον ένα έτος (Sheaen, 2012). Σήμερα, η πιο προωθημένη θεσμοθέτηση αυτής της μορφής εγγυημένου εισοδήματος είναι το πρόγραμμα Bolsa-Familia που νομοθετήθηκε από τον Lula da Silva το 2005 στη Βραζιλία, εφαρμόζεται αρχικά για τις φτωχότερες οικογένειες και προβλέπεται η σταδιακή επέκτασή του σε όλο τον πληθυσμό.

Η δεύτερη εκδοχή, δηλαδή, αυτή της διασφάλισης ελάχιστου εισοδήματος *υπό όρους*, είναι η προσφιλής πολιτική των περισσότερων κρατών ευημερίας στο σύγχρονο καπιταλισμό και εμφανίζεται σε διάφορες παραλλαγές και συνθέσεις. Οι ρίζες της μας παραπέμπουν στους νόμους για τους φτωχούς κατά τον πρώιμο καπιταλισμό οπότε και νομοθετήθηκε, ως βασική προϋπόθεση για την κοινωνική προστασία, η ανικανότητα εργασίας (βλπ. εργατοκάτεργα και φτωχοκομεία) ή η αδυναμία απόκτησης επαρκούς εισοδήματος για τη διασφάλιση της επιβίωσης μέσω της εργασίας (βλπ. σύστημα Speenhamland και τις διάφορες μορφές επιδομάτων για τους φτωχούς κατά το διάστημα 1750-1832 στην Αγγλία) (Boyer, 1990). Από τότε και μέχρι σήμερα, οι πολιτικές διασφάλισης ελάχιστου δικιού κοινωνικής προστασίας περιστρέφονται γύρω από τον ορισμό της ανικανότητας για επιβίωση μέσω της προσωπικής εργασίας και το αποδεκτό επίπεδο ένδειας και κοινωνικής στέρσης.

1.2. Βασικοί στόχοι και χαρακτηριστικά των προγραμμάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στον καπιταλισμό της παρατεταμένης λιτότητας.

Ανεξάρτητα από τις παραπάνω κύριες διαφορές τους και οι δύο πολιτικές εκδοχές της διασφάλισης ενός ελάχιστου επιπέδου κοινωνικής προστασίας συνδέονται με την αντίληψη που επικρατεί κάθε φορά για τις ιδιότητες και τα δικαιώματά του ανθρώπου και τη σχέση του με το κοινωνικό σύνολο και την κοινωνική συνοχή και ταυτόχρονα, με τους κοινωνικά αποδεκτούς μηχανισμούς ρύθμισης της προσφοράς και ζήτησης εργασίας¹.

Η πολιτική του βασικού εισοδήματος *χωρίς όρους* αποτυπώνεται κυρίως στο μεταπολεμικό κράτος ευημερίας με τη μορφή των κρατικών υπηρεσιών καθολικού χαρακτήρα (υγεία, εκπαίδευση, φροντίδα), την εθνική σύνταξη και τον θεσμοθετημένο κατώτατο μισθό (Moreira, 2008). Την ίδια περίοδο, η πολιτική του ελάχιστου εισοδήματος έχει *κατηγοριακό* χαρακτήρα και διαφοροποιείται μεταξύ αυτών που είναι ενήλικες και ανίκανοι προς εργασία (βασική σύνταξη ηλικιωμένων και αναπήρων) αυτών που έχουν χαμηλό μισθό (π.χ. αρνητικός φόρος εισοδήματος) ή είναι άνεργοι (επίδομα ανεργίας, κοινωνικό βοήθημα ανέργων) και τα παιδιά (οικογενειακά επιδόματα).

Η πολιτική του *ελάχιστου εισοδήματος υπό όρους* εμφανίστηκε, επίσης, σε διάφορες παραλλαγές και είναι πάντοτε επιλεκτική. Στο μεταπολεμικό καπιταλισμό το αίτημα για στοιχειώδη και όχι βασική κοινωνική προστασία σε όσους είναι ανίκανοι προς εργασία διατυπώθηκε το 1944 από τον Friedrich Hayek, ως ελάχιστη ασφάλεια αυτών που δεν συμμετέχουν στην αγορά και

1. Ο ρυθμιστικός ρόλος των επιδομάτων προς τους φτωχούς θεμελιώθηκε ήδη το 1944 από τον Καρλ Πολάνυι ο οποίος υποστήριξε ότι τα επιδόματα των νόμων για τους φτωχούς συγκρατούσαν τον αγροτικό πληθυσμό στην ύπαιθρο αποτρέποντας την ταχύτερη βιομηχανική επέκταση που θα στηριζόταν σε ακόμα μεγαλύτερη υποβάθμιση της ζωής των εργατών κάτι που έγινε μετά το 1832 με την κατάργησή τους (Πολάνυι, 2007).

συγκεκριμενοποιήθηκε στην πρόταση του αρνητικού φόρου εισοδήματος από τον Milton Friedman το 1962 (Hayek, 1944 Friedman, 1962).

Μεταξύ αυτών των δύο εκδοχών πολιτικής για την κοινωνική προστασία εκφράστηκε ως ενδιάμεση κατάσταση η πρόταση του Tony Atkinson για το *εισόδημα συμμετοχής* (*participation income*) όπου δεν περιλαμβάνονται εισοδηματικά κριτήρια για την απόδοσή του αλλά ο αποδέκτης του θα πρέπει να συμμετέχει στην εκπαίδευση ή σε προγράμματα προσφοράς εργασίας στην κοινότητα και αποτελεί μία πιο λάιτ εκδοχή του εξαναγκασμού για εργασία (*workfare*) (Atkinson, 1993, 1996, 2015).

Στους βασικούς στόχους της πολιτικής για το ελάχιστο ή βασικό εγγυημένο εισόδημα σήμερα, περιλαμβάνονται:

- Η αντιμετώπιση του *κοινωνικού αποκλεισμού* και η ενίσχυση των δυνατοτήτων κοινωνικής ένταξης ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού όπως είναι οι νέοι, οι άνεργοι και οι μετανάστες (π.χ. Γαλλία, Ισπανία).
- Η διασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης διαμέσου της ικανοποίησης των βασικών αναγκών όλων των πολιτών ή και των μόνιμων κατοίκων μίας κοινωνίας (π.χ. Δανία, Βρετανία, Γερμανία και άλλες Σκανδιναβικές χώρες) όπου το συγκεκριμένο μέτρο έχει το *χαρακτήρα επιδόματος διασφάλισης της ικανοποίησης βασικών αναγκών* (*κοινωνικό βοήθημα*) ώστε να διαβιούν αξιοπρεπώς και συνήθως δίνεται μετά την εξάντληση των άλλων επιδομάτων που στηρίζονται στις εισφορές.
- Η αντιμετώπιση των αρνητικών συνεπειών της *ακραίας φτώχειας* (Ελλάδα, Πορτογαλία) όπου το Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα είναι εκείνου το ύψους που δεν ξεπερνά το κατώφλι της ακραίας φτώχειας και ποτέ δεν φτάνει στα επίπεδα της σχετικής φτώχειας (Δημουλάς, 2015).

Στην εποχή μας, εποχή χρηματοποίησης των κοινωνιών και παρατεταμένης -αν όχι διαρκούς - λιτότητας, το ελάχιστο ή βασικό εγγυημένο εισόδημα είναι κυρίως χρηματικό και εγκαταλείπεται η προτεραιότητα προς τον έμμεσο κοινωνικό μισθό. Πιο συγκεκριμένα το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα:

1. Λειτουργεί στο πλαίσιο της αγοράς και της ατομικής επιλογής κι έχει, κυρίως, χρηματική μορφή ή μορφή κουπονιού όπως, για παράδειγμα, συμβαίνει με τα Κουπόνια Διατροφής, Διδάκτρων ή Υπηρεσιών Υγείας και τον Αρνητικό Φόρο Εισοδήματος στις ΗΠΑ.
2. Δεν προσδιορίζεται με αναφορά στις ανάγκες του ατόμου, όπως αυτές διαφοροποιούνται ανάλογα με την κατάστασή του, αλλά είναι ομοιόμορφο και καθορίζεται με βάση το στατιστικό προσδιορισμό της ανισότητας και της φτώχειας, κάτι που αποτελεί την επικρατούσα επιλογή στις χώρες της Ε.Ε. όπου ως ανώτερο όριο ακραίας φτώχειας ορίζεται το 50% του ορίου σχετικής φτώχειας (60% του διάμεσου εισοδήματος).
3. Συνδέεται με τις υποχρεώσεις και τα καθήκοντα του ατόμου προς την κοινωνία και κυρίως με αυτό της προσφοράς αμειβόμενης ή εθελοντικής εργασίας και δεν αποτελεί δικαίωμα όπως συμβαίνει με την αντίληψη του *βασικού εισοδήματος άνευ όρων*, πρακτική που μετά την κατάργηση των νόμων για τους φτωχούς, νομοθετήθηκε ξανά το 1996 με το πρόγραμμα Προσωρινής Ανακούφισης των Οικογενειών με Εξαρτημένα Παιδιά στην Αμερική και το New Deal στο Εν. Βασίλειο Το 1998 και έκτοτε επεκτάθηκε στις περισσό-

teres Ευρωπαϊκές χώρες εφαρμοζόμενο σε διάφορα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής (Peck, 2001 Bertram, 2015).

4. Ανεξαρτητοποιείται από το αίτημα για βασικό μισθό ή καθορίζεται σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα από αυτόν με το επιχείρημα της αποφυγής της «παγίδευσης» στην ανεργία και τη φτώχεια. Σε αρκετές κοινωνίες η εφαρμογή αυτής της πολιτικής οδήγησε στην αύξηση της ανισότητας και την υποβάθμιση των όρων διαβίωσης των ανειδίκευτων εργαζομένων με αποτέλεσμα πρόσφατα να επανατεθεί το αίτημα για θεσμοθετημένο κατώτατο μισθό τόσο στον Αγγλοσαξονικό κόσμο όσο και τη Γερμανία (Dimoulas, 2015).
5. Έχει συγκεκριμένη χρονική διάρκεια ή ανανεώνεται μετά από τη συμμόρφωση του αποδέκτη προς συγκεκριμένες εργασιακές πρακτικές (π.χ. κατάρτιση, εθελοντική εργασία στην κοινότητα, προσωρινή μισθωτή ή επιδοτούμενη εργασία στη Δανία ή στη Γερμανία μετά τις μεταρρυθμίσεις Hartz).
6. Απευθύνεται στους πιο αδύνατους και τους ενδεείς και τείνει να ενσωματώσει τα επιδόματα κατηγοριακού χαρακτήρα ενοποιώντας τις ειδικές ευάλωτες ομάδες σε αυτή του ακραία φτωχού και ανίκανου προς εργασία.
7. Κατά κανόνα, η καταβολή των επιδομάτων γίνεται στο περιφερειακό επίπεδο (π.χ. Ισπανία) ή το επίπεδο του δήμου(π.χ. Σκανδιναβικές χώρες) με διαφοροποιημένο βαθμό κάλυψης των αναγκών των ωφελούμενων. Εκεί όπου η αρμοδιότητα των περιφερειακών ή τοπικών αρχών επεκτείνεται και στα κριτήρια επιλεξιμότητας ή και το ύψος του επιδόματος) δημιουργούνται μεγάλες διαφορές και αποκλίσεις(π.χ. Ισπανία, ΗΠΑ). Μία διαδεδομένη πρακτική για να αντιμετωπιστεί αυτό το πρόβλημα είναι ο καθορισμός ανώτατων πλαφόν και αυστηρών ελάχιστων προδιαγραφών στη χρηματοδότηση από το κεντρικό κράτος (π.χ. στη μορφή του block-grant) και ως καλή πρακτική ορίζονται δείκτες επίδοσης που παρακολουθούνται, ελέγχονται και αξιολογούνται από την κεντρική κυβέρνηση. Παράλληλα, η διαχείριση της καθημερινότητας γίνεται στο επίπεδο του δήμου ώστε να υπάρχει δυνατότητα προσαρμογής των επιδομάτων στις τοπικές συνθήκες και τις ιδιαιτερότητες των ωφελούμενων(π.χ. Δανία, ΗΠΑ).

2. Η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα:

Από την επιθυμία στον εξαναγκασμό

2.1. Τρεις υπαλλακτικές προτάσεις πολιτικής και καμία εφαρμογή²

Η πρώτη απόπειρα εισαγωγής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα έγινε από 14 βουλευτές της Νέας Δημοκρατίας με πρωτοβουλία του βουλευτή Γ. Σούρλα το 1998 (Lalioiti, 2015). Η πρόταση νόμου που κατατέθηκε προς συζήτηση στην ελληνική βουλή με τον τίτλο «Περί κοινωνικής προστασίας των οικονομικά αδυνάτων» πρότεινε τη θεσμοθέτηση ενός «βοηθήματος

2. Η ανάλυση των όρων και προδιαγραφών των τριών προτάσεων για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα που παρουσιάζονται στο παρών κεφάλαιο, στηρίζεται κυρίως στο περιεχόμενο των εν λόγω νομοθετικών πρωτοβουλιών όπως κατατέθηκαν σε μορφή πρότασης νόμου και συζητήθηκαν στο ελληνικό κοινοβούλιο.

επιβίωσης» όσων στερούνται παντελώς οικονομικών πόρων ή οι πόροι τους είναι ανεπαρκείς για την κάλυψη των βασικών βιοτικών τους αναγκών. Επιπλέον, όριζε σαν προϋπόθεση για τη λήψη του βοηθήματος οι ωφελούμενοι να είναι αποκλειστικά Έλληνες πολίτες που κατοικούν μόνιμα στην Ελλάδα και δεν τους έχει αφαιρεθεί η ελληνική ιθαγένεια.

Ός βασικές βιοτικές ανάγκες που θα κάλυπτε το βοήθημα επιβίωσης ορίζονταν εφτά και πιο συγκεκριμένα η ανάγκη τροφής, ένδυσης, υπόδησης, φωτισμού, θέρμανσης, υγιεινής διαβίωσης και εξειδικευμένες ανάγκες που επιβάλλουν λόγοι υγείας. Πρόκειται ουσιαστικά για επιδίωξη κάλυψης των στοιχειωδών αναγκών επιβίωσης, χωρίς ρητή πρόθεση ανταπόκρισης σε κριτήρια σεβασμού και αξιοπρέπειας ούτε σε δικαιώματα των ωφελούμενων. Ο ρόλος των κοινωνικών λειτουργών για την επιλογή των δικαιούχων ήταν αποφασιστικός αφού είναι αυτοί που θα έπρεπε να διεξάγουν εμπεριστατωμένη έρευνα και να καταρτίσουν έκθεση για κάθε περίπτωση πριν από την έγκριση της καταβολής του επιδόματος στους αιτούντες.

Επιπλέον στην πρόταση των βουλευτών της Νέας Δημοκρατίας προβλέπονταν το επίδομα να καταβάλλεται μηνιαίως από τις νομαρχιακές υπηρεσίες του Υπ. Υγείας και Πρόνοιας χωρίς όμως να περιλαμβάνονται οι αναγκαίες δεσμεύσεις πόρων στον κρατικό προϋπολογισμό, ούτε να ορίζεται ο ύψος του επιδόματος. Αυτά τα θέματα παραπέμπονταν, αόριστα, σε μελλοντικές αποφάσεις για τη σταδιακή εφαρμογή του μέτρου.

Αυτή η πρόταση -αν και κατά τη διάρκεια της συζήτησής της στη Βουλή έγινε επίκληση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη για την αιτιολόγησή της- ήταν άκρως συντηρητική, υπολειμματικού προσανατολισμού και πατερναλιστική για τέσσερις, κυρίως, λόγους: α) το ύψος του επιδόματος προσδιορίζονταν αόριστα με αναφορά της στοιχειώδεις ανάγκες επιβίωσης β) η απόφαση για την καταβολή του ήταν στην ευχέρεια των αρμόδιων κοινωνικών λειτουργών γ) δεν ορίζονταν αντικειμενικά κριτήρια για τον προσδιορισμό της ανεπάρκειας των πόρων επιβίωσης των αιτούντων και δ) αφορούσε αποκλειστικά σε όσους ήταν μόνιμοι κάτοικοι της ελληνικής επικράτειας και ήταν Έλληνες πολίτες, αποκλείοντας της μετανάστες και της πολίτες των χωρών της Ε.Ε.

Η δεύτερη απόπειρα για την θεσμοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος έγινε δύο χρόνια αργότερα και πιο συγκεκριμένα το 2000 από 53 βουλευτές του ΠΑΣΟΚ με πρωτοβουλία του βουλευτή Θ. Τσουκάτου. Η πρόταση του ΠΑΣΟΚ ήταν καλύτερα επεξεργασμένη και πιο γενναιόδωρη από αυτή της Νέας Δημοκρατίας και προέβλεπε τη μηνιαία παροχή ελάχιστου εισοδήματος σε χρηματική μορφή και με διάρκεια έως και 2 έτη (αρχικά 12 μήνες με δυνατότητα ανανέωσης) σε όσους ήταν 22 ετών και πάνω ή μικρότερης ηλικίας, εφόσον, είχαν την ευθύνη εξαρτώμενων από αυτούς μελών της οικογενείας.

Στα κριτήρια επιλογής των δικαιούχων περιλαμβάνονταν η προϋπόθεση να είναι Έλληνες πολίτες ή πολίτες των χωρών της Ε.Ε. και η ανεπάρκεια των εισοδημάτων τους (συνυπολογίζοντας το εισόδημα όλων των μελών της οικογένειας) χωρίς αναφορά στην περιουσιακή τους κατάσταση (κατοχή κινητών και ακίνητων αξιών). Επίσης, περιλαμβάνονταν η δέσμευση των δικαιούχων για αποδοχή παρακολούθησης εκπαίδευσης ή προγράμματος κατάρτισης, για την «ενεργητική» διαθεσιμότητά τους για εργασία και αναζήτηση άλλων παροχών κοινωνικής ασφάλισης που τους οφείλονταν και την πραγματοποίηση ενεργειών ανάπτυξης της κοινωνικής αυτονομίας τους (βλέπε «ενεργοποίηση»).

Το ύψος του ελάχιστου εισοδήματος ορίζονταν με αναφορά την βασική προνοιακή σύνταξη του ΟΓΑ και πιο συγκεκριμένα στο 100% αυτής για τους δύο πρώτους ενήλικες της οικογένειας, το 70% για τους επιπλέον ενήλικες και το 50% για τα ανήλικα μέλη, κλιμάκωση που είναι σε συνέργεια με τον τρόπο εκτίμησης της ισοδύναμης αγοραστικής δύναμης των νοικοκυριών στην ΕΕ και τον ΟΟΣΑ.

Τέλος, η πρόταση του ΠΑΣΟΚ προέβλεπε την κατάρτιση Τοπικών Σχεδίων Ένταξης των δικαιούχων με την ευθύνη Τοπικών Δημοτικών Επιτροπών Παρακολούθησης και την Εποπτεία αντίστοιχων Περιφερειακών Επιτροπών καθώς και την πειραματική-πilotική εφαρμογή του μέτρου σε περιορισμένους δήμους, πριν τη γενίκευσή του.

Στην πρόταση του ΠΑΣΟΚ επικρατούσε η λογική της «νέας σοσιαλδημοκρατίας» και πιο συγκεκριμένα των μεταρρυθμίσεων που επέβαλαν στα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής ο Μπιλ Κλίντον ως πρόεδρος των ΗΠΑ και ο Τόνυ Μπλερ ως πρωθυπουργός του Εν. Βασιλείου. Σ' αυτές τις μεταρρυθμίσεις και σε αντίθεση με την προηγούμενη γενιά προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας, τα κοινωνικά επιδόματα έχουν συγκεκριμένη χρονική διάρκεια και ως απαραίτητη προϋπόθεση για την καταβολή τους την ενεργοποίηση του ωφελούμενου στην αγορά εργασίας. Βέβαια, στην ελληνική περίπτωση αυτή η ενεργοποίηση δεν είχε την αυστηρότητα που περιλάμβανε η θεσμοθέτησή της στο *workfare* των Αμερικάνων Δημοκρατικών (*make-work-pay*) και των Βρετανών Εργατικών, όπου ο δικαιούχος δεν έχει απλώς υποχρέωση, αλλά οφείλει να αποδεικνύει, έμπρακτα, με συγκεκριμένες ενέργειες από μέρους του, ότι αναζητά εργασία και προβαίνει στις αναγκαίες ενέργειες για τη βελτίωση της απασχολησιμότητάς του (Peck, 2001 Bertram, 2015), προϋποθέσεις που μετά το 2004 εφαρμόζονται με ανάλογη αυστηρότητα και στη Γερμανία ως απόρροια των μεταρρυθμίσεων Hartz (Jansen and Knuth, 2015).

Η τρίτη αποτυχημένη απόπειρα για τη θεσμοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος με όρους επιβίωσης και κανόνες *αιρεσιμότητας* έγινε από βουλευτές του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου το 2004.

Στόχος της πρότασης του Συνασπισμού για τη θεσμοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ήταν η αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας που ορίστηκε με σαφήνεια σε συνάρτηση με το στατιστικό κριτήριο του διάμεσου εισοδήματος και η δημιουργία μηχανισμού εύρεσης εργασίας για όσους είναι ικανοί προς εργασία. Παράλληλα, αν και δεν περιλαμβάνονταν στις διατάξεις του νομοσχεδίου, ο εισηγητής του Συνασπισμού Ι. Δραγασάκης κατά τη συζήτηση της πρότασης στη Βουλή, την 1η Δεκέμβρη του 2005 προσδιόρισε το ύψος του εισοδήματος στο 40-50% του βασικού μισθού, υιοθετώντας την προβληματική της «παγίδευσης στη φτώχεια» (Πρακτικά Συζήτησης της Βουλής 1.12.2005).

Σύμφωνα με την πρόταση του Συνασπισμού όλοι οι ικανοί προς εργασία υποχρεούνται να συμμετέχουν σε προγράμματα οικονομικής δραστηριότητας και κοινωνικής ένταξης, με τη βοήθεια εξειδικευμένων λειτουργιών, εξαιρουμένων αυτών που αντικειμενικά δεν μπορούν να εργαστούν, είτε λόγω κλονισμένης υγείας είτε εξαιτίας σοβαρής αναπηρίας.

Το πρόγραμμα ένταξης θα έπρεπε να συμφωνηθεί με τον δικαιούχο και περιλάμβανε, όπως και η πρόταση του ΠΑΣΟΚ τέσσερα χρόνια πριν, δράσεις κατάρτισης, εκπαίδευσης, απασχό-

λποψ στον ιδιωτικό ή τον εθελοντικό τομέα καθώς και δράσεις διευκόλυνσης της ένταξης (π.χ. προγράμματα αποτοξίνωσης για τους χρήστες ουσιών). Προς τούτο, οι φορείς υλοποίησης του προγράμματος είχαν την υποχρέωση να βρουν θέσεις εργασίας εξάμηνης τουλάχιστον διάρκειας για τους δικαιούχους. Αντίστοιχα, ο δικαιούχος του ελάχιστου εισοδήματος που κρίνονταν ως ικανός και του προσφέρονταν θέση εργασίας μπορούσε να την αρνηθεί μόνο μία φορά. Εφόσον, ο δικαιούχος αρνούνταν για δεύτερη φορά προσφερόμενη θέση εργασίας, το επίδομα θα περικόπωνταν κατά 30%.

Επιπλέον, οι δικαιούχοι του προγράμματος έπρεπε να είναι 18 ετών και άνω και το επίδομα ήταν χωρίς χρονικό περιορισμό και δεν οδηγούσε σε αποκλεισμό τους από άλλα κοινωνικά επίδομα όπως αυτά της στέγης, της υγείας και της εκπαίδευσης που αντιμετωπιζόνταν ως συμπληρωματικά. Το ύψος του ελάχιστου μηνιαίου εισοδήματος ορίζονταν ότι δεν έπρεπε να είναι *κατώτερο* του επιπέδου ακραίας φτώχειας. Στην πρόταση του Συνασπισμού το ύψος της επιδότησης για την ενίσχυσή του εισοδήματος των δικαιούχων ορίζονταν ως η διαφορά μεταξύ αυτού που είχε ο δικαιούχος και το ύψος της ακραίας φτώχειας (50% του ύψους της σχετικής φτώχειας) υιοθετώντας τη φιλελεύθερη λογική του αρνητικού φόρου εισοδήματος.

Στην πρόταση του Συνασπισμού για το ελάχιστο εισόδημα περιλαμβάνονταν και μία πρωτόλεια παραλλαγή (ελληνική εκδοχή) της λογικής του προγράμματος ενίσχυσης του εισοδήματος από εργασία μέσω πίστωσης φόρου στο μισθό (Earned Income Tax Credit) των Ηνωμένων Πολιτειών και αυτό των one-euro-jobs που θεσμοθετήθηκε το 2004 στη Γερμανία (Χλέτσος, 2008). Συγκεκριμένα, προβλέπονταν ότι ο δικαιούχος θα εξακολουθούσε να λαμβάνει το 50% του επιδόματος για τους τρεις πρώτους μήνες εφόσον εύρισκε εργασία.

Τέλος, στην πρόταση του Συνασπισμού προβλέπονταν η δημιουργία ανεξάρτητης διοικητικής αρχής για τη διαχείριση του προγράμματος χωρίς αναφορά στο ρόλο των τοπικών αρχών ή των κοινωνικών λειτουργών και η δέσμευση του 0,25% του ΑΕΠ για τη χρηματοδότηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, ποσοστό χρηματοδότησης πολύ κάτω από το μέσο ευρωπαϊκό όρο και τα αποδεκτά όρια μίας υπολειμματικής κοινωνικής πολιτικής.

3. Από τα Οράματα στην Αναγκαστική Εφαρμογή

3.1. Η δέσμευση για πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στο πλαίσιο των μνημονιακών προγραμμάτων

Η πολιτική διαβούλευση για τη νομοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα ξεπέρασε, χωρίς πρακτικό αντίκρισμα, τη δεκαετία, παρά την διατύπωση της Σύστασης 92/441 από το Ευρωκοινοβούλιο το 1992. Τελικά, αυτό επιβλήθηκε ως μέρος του δεύτερου μνημονίου μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας και πολιτείας που συνόδευε τη Δανειακή Σύμβαση μεταξύ της Ελλάδας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας το 2012, μόλις δύο έτη μετά τη νομοθέτηση της ενιαίας εθνικής σύνταξης των 360 ευρώ το μήνα (Άρθρο 2 του Ν. 3863/2010). Πιο συγκεκριμένα, προβλέφθηκε η πιλοτική εφαρμογή ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε δύο περιοχές με διαφορε-

τικά κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά³ και με το 3^ο μνημόνιο το Σεπτέμβριο του 2015 συμφωνήθηκε η επέκτασή του σε όλη την επικράτεια. Το πιλοτικό πρόγραμμα απευθύνθηκε σε άτομα και οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας παρέχοντας στους δικαιούχους εισοδηματική ενίσχυση, συνδυαζόμενη, με δράσεις κοινωνικής «επανάταξης», ως συμπλήρωμα προς τα άλλα μέτρα, για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η εφαρμογή της πιλοτικής εφαρμογής, μπροστά τις οικονομικές δυσχέρειες και τη διοικητική ανεπάρκεια της ελληνικής διοίκησης άρχισε, τελικά, δύο χρόνια μετά τη νομοθέτηση του μέτρου και πιο συγκεκριμένα με την έκδοση της σχετικής υπουργικής απόφασης (αριθμ. 39892 ΦΕΚ Β 3018) στις 7 Νοέμβριο του 2014. Η χρηματοδότηση του μέτρου με 20 εκ. ευρώ για τα οικονομικά έτη 2014-2015 διασφαλίστηκε από τον κρατικό προϋπολογισμό από τα οποία περίπου το 10% διατέθηκε στην Παγκόσμια Τράπεζα για την αξιολόγηση του. Επιπλέον, η εφαρμογή του μέτρου επεκτάθηκε σε 13 συνολικά δήμους, αντί των δύο που είχαν αποφασιστεί αρχικά, ένας σε κάθε διοικητική περιφέρεια της χώρας, οι οποίοι επιλέχθηκαν με κριτήρια ασαφή και εν πολλοίς αδιφανή και τελικά το μέτρο εφαρμόστηκε μόλις για διάστημα 6 μηνών κατά το 2015⁴.

Με την ίδια υπουργική απόφαση το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, μετονομάστηκε «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα» και ορίστηκαν τρεις πυλώνες δράσης: ο *πρώτος πυλώνας* αναφέρεται στην εισοδηματική ενίσχυση των δικαιούχων, ο *δεύτερος* στην πρόσβασή τους στις κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά όπως είναι το βιβλιόριον ανασφάλιστου, το κοινωνικό τιμολόγιο ηλεκτρικής ενέργειας, θέρμανσης και ύδρευσης και το κοινωνικό παντοπωλείο και ο *τρίτος* στην κοινωνική ένταξη και την εργασιακή τους επανένταξη, μέσω επαγγελματικής κατάρτισης ή και εύρεσης επιδοτούμενης ή μη επιδοτούμενης εργασίας, από τις υπηρεσίες απασχόλησης του ΟΑΕΔ.

Η βασική εισοδηματική ενίσχυση καθορίστηκε ως το ανώτατο ποσό των 100 ευρώ το μήνα για κάθε ενήλικο μέλος της δικαιούχου μονάδας (οικογένεια ή νοικοκυριό) και έως 50 ευρώ για κάθε ανήλικο μέλος, δηλαδή μία οικογένεια με δύο ενήλικα μέλη και δύο παιδιά θα μπορούσε να επιδοτηθεί μέχρι και του ποσού των 300 ευρώ το μήνα. Αυτό το ανώτατο ποσό ορίστηκε **ως το κατώφλι εισοδήματος** που δεν έπρεπε να ξεπερνά το συνολικό πραγματικό εισόδημα της δικαιούχου μονάδας συμπεριλαμβανομένης και της εισοδηματικής της ενίσχυσης, ενώ το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης καθορίστηκε στη διαφορά μεταξύ πραγματικού εισοδήματος και κατωφλιού, υιοθετώντας τη λογική του αρνητικού φόρου εισοδήματος, που όπως είδαμε παραπάνω είχε προτείνει το 2005 ο Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου.

Έτσι, το 2014 που νομοθετήθηκε η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος, ο κίνδυνος φτώχειας (60% του διάμεσου εισοδήματος) στην Ελλάδα, σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ, ήταν για το μεμονωμένο άτομο 4.608 ευρώ ενώ το κατώφλι εισοδήματος 1200 ευρώ δηλαδή 26% του επιπέδου σχετικής φτώχειας αντί του 50% που συνιστά το όριο της ακραίας φτώχειας. Αντίστοιχα για μία τετραμελή οικογένεια το επίπεδο φτώχειας ήταν 9.677 ευρώ ενώ το κατώφλι εισοδήματος ορίστηκε στις 4.200 ευρώ δηλαδή 43% του επιπέδου φτώχειας. Παρατηρούμε δηλαδή ότι η πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος: α) ενισχύει τις οικογένειες συγκριτικά με τα μεμονωμένα άτομα και β) τα επίπεδά του δεν ξεπερνούν αυτά της ακραίας φτώχειας (Δημουλάς, 2015).

3. Υποπαράγραφος ΙΑ3 της Παραγράφου ΙΑ του νόμου 4093 του 2012.

4. Πρόκειται για τους δήμους Δράμας, Έδεσσας, Γρεβενών, Ιωαννίνων, Καρδίτσας, Λευκάδας, Χαλκιδαίων, Μεσολογγίου, Καλλιθέας, Τρίπολης, Σάμου, Σύρου και Μαλεβιζίου.

Σε διάσταση με την παραπάνω επιλογή άλλες χώρες συνδέουν ο ύψος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος με το βασικό μισθό και την ενδεχόμενη επίδρασή του στην αναζήτηση ή και εύρεση απασχόλησης εκεί όπου δεν υπάρχουν επιδόματα που στηρίζονται στις εισφορές (π.χ. Ν. Ζηλανδία, Αυστραλία) ή με το τακτικό επίδομα ανεργίας και την ενδεχόμενη επίδρασή του στην αδήλωτη απασχόληση ή και αποχή από την εργασία εκεί όπου το επίδομα έχει τη μορφή «κοινωνικού βοηθήματος» και δίνεται μετά την εξάντληση του επιδόματος ανεργίας (π.χ. Γερμανία, Δανία).

Ως βασικές προϋποθέσεις για την επιλογή των δικαιούχων του προγράμματος καθορίστηκαν η νόμιμη και σταθερή διαμονή του τα όρια του δήμου εφαρμογής του προγράμματος το ύψος της κινητής και ακίνητης περιουσίας, το ετήσιο πραγματικό εισόδημα και η θετική συμπεριφορά του αιτούντος απέναντι στη δηλωμένη απασχόληση. Ειδικότερα, το ύψος του ετήσιου εισοδήματος δεν έπρεπε να ξεπερνά το διπλάσιο του «κατωφλίου εισοδήματος» που αντιστοιχεί στην κάθε μονάδα εξαιρουμένου το 20% αυτού που προέρχεται από μισθωτή εργασία ή «με μπλοκάκι», εργόσημο ή αποζημίωση αναδοχής αστέγους.

Η συνολική φορολογητέα αξία της ακίνητης περιουσίας δεν έπρεπε να ξεπερνά τις 90.000 ευρώ για κάθε άτομο και τις 200.000 ευρώ για κάθε μονάδα, τα τεκμήρια δαπανών διαβίωσης (αυτοκίνητα, δίκυκλα κλπ) τις 6.000 ευρώ και οι καταθέσεις το προηγούμενο δωδεκάμηνο το διπλάσιο του κατωφλίου εισοδήματος.

Με αυτά τα κριτήρια ενισχύθηκαν κυρίως όσοι εργάζονται σε αδήλωτες εργασίες, είναι αυτοαπασχολούμενοι ή αγρότες, η μέλη οικογενειών των παραπάνω επαγγελματικών δραστηριοτήτων σε βάρος των μισθωτών και των ανέργων. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία το οικογενειακό εισόδημα των αγροτών σε ποσοστό 85% ήταν κάτω των 4.000 ευρώ και συνεπώς είναι επιλέξιμη μονάδα. Αντίθετα, ένα ζευγάρι ανέργων που τον προηγούμενο χρόνο επιδοτήθηκε για 12 μήνες(ανώτατο όριο) με το βασικό επίδομα ανεργίας και για τα δύο άτομα έχει, στην καλύτερη περίπτωση, συνολικό εισόδημα πάνω του κατωφλίου φτώχειας⁵ και δεν λαμβάνει την εισοδηματική ενίσχυση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Επίσης, όσοι πριν την κρίση εργαζόταν συνεχώς για αρκετά χρόνια και έλαβαν αποζημίωση απόλυσης είναι ενδεχόμενο να εμφανίζουν επίπεδο καταθέσεων πάνω από το επιλέξιμο όριο (Δημουλάς, 2015). Το ίδιο συμβαίνει και με τους εποχιακά απασχολούμενους, τους περιστασιακά εργαζόμενους μισθωτούς και τους μερικά απασχολούμενους.

Για τον περιορισμό των φαινομένων μεγάλης διάστασης μεταξύ δηλουμένων και πραγματικών συνθηκών διαβίωσης, στην υπουργική απόφαση προβλέφθηκε η διενέργεια κοινωνικής έρευνας και η πραγματοποίηση επιτόπιων επισκέψεων από αρμόδιους κοινωνικούς λειτουργούς των κοινωνικών υπηρεσιών των δήμων και η κατάρτιση σχεδίων δράσης για την ένταξη των δικαιούχων κατά τη διακριτική τους ευχέρεια, δυνατότητα που είχε πολύ περιορισμένη πρακτική αξία εξαιτίας των μεγάλων ελλείψεων των δημοτικών υπηρεσιών σε στελέχη κοινωνικής πολιτικής και σε κοινωνικούς λειτουργούς.

Επιπλέον, οι αιτούντες και τα λοιπά μέλη της ωφελούμενης μονάδας θα πρέπει να είναι εγγεγραμμένοι άνεργοι ως αναζητούντες εργασία και δεσμεύονται στην αποδοχή θέσης εργασίας

5. Μηνιαίο επίδομα ανεργίας 360 ευρώ X 2 άνεργοι (σύζυγοι) X12μήνες(μέγιστο χρονικό διάστημα επιδόματος) =8.640 ευρώ ετήσιο εισόδημα ή 4.320 το εξάμηνο.

που αντιστοιχεί στις δεξιότητες και τις ικανότητες τους, την ένταξή τους σε προγράμματα κατάρτισης και δράσεις επιχειρηματικότητας που θα τους προταθούν από τους αρμόδιους φορείς. Παράλληλα, απεντάσσονται από το πρόγραμμα εφόσον επιλεγθούν για συμμετοχή σε επιδοτούμενες θέσεις εργασίας ή σε προγράμματα κοινωφελούς εργασίας στα όρια του δήμου τους. Εάν ο δικαιούχος είναι ικανός για εργασία και δεν έχει άλλα σοβαρά κωλύματα (π.χ. φροντίδα υπερήλικα ή ανήλικου παιδιού που δεν φοιτά σε βρεφικό ή παιδικό σταθμό) και δεν αποδεχτεί την προσφερόμενη θέση απασχόλησης διακόπεται η εισοδηματική του ενίσχυση.

Τέλος, για την επίβλεψη και παρακολούθηση της εφαρμογής του μέτρου συστάθηκε ειδική Διαρκής Επιτροπή Κοινωνικής Πολιτικής και Αλληλεγγύης και Ομάδα Διοίκησης Έργου που υπάχθηκαν απευθείας στον υφυπουργό εργασίας, ενώ η πληροφόρηση των ενδιαφερόμενων και η διαδικασία υποβολής αιτήσεων έγινε με τη συνδρομή των δημοτικών υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής⁶.

Κατά την πιλοτική εφαρμογή του Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος καταδείχθηκαν άλλη μία φορά οι ανεπάρκειες και οι διοικητική αδυναμία της κοινωνικής διοίκησης τόσο στο εθνικό όσο και το τοπικό επίπεδο. Οι περισσότερες από τις 32.048 αιτήσεις (εκ των οποίων το 37,7% έγιναν από γυναίκες και το 62,3% από άντρες) υποβλήθηκαν από τους ίδιους τους αιτούντες με τη συνδρομή φίλων ή λογιστών, με συνέπεια να παρουσιαστεί σωρεία λαθών ενώ το κεντρικά ελεγχόμενο ηλεκτρονικό σύστημα καταγραφής «έπεφτε, πολύ συχνά, εκτός λειτουργίας» με αποτέλεσμα να εντείνονται τα λάθη και να εμφανίζονται πολλά κενά ή λανθασμένα στοιχεία στα στοιχεία που δηλώνονταν στις αιτήσεις. Συνολικά από τα ΚΕΠ συμπληρώθηκε μόλις το 2% των αιτήσεων και από τους δήμους το 13,4% (Καμινιώτη, 2015) ενώ παρατηρήθηκαν πολύ μεγάλες αποκλίσεις στα χαρακτηριστικά των αιτούντων από δήμο σε δήμο, όπως είναι η διαφοροποίηση σε Έλληνες και υπηκόους τρίτων χωρών, το καθεστώς αστεγίας, η κατοχή ηλεκτρικών συσκευών ή οι συνθήκες διαμονής των αιτούντων κ.ά.

Τελικά, μετά τη διεξαγωγή των ηλεκτρονικών διασταυρώσεων και των επιτόπιων ερευνών εγκρίθηκαν οι αιτήσεις 19.574 (64%) δικαιούχων, από τις οποίες αυτές των μεταναστών (κυρίως από Αλβανία) κάλυψαν μόλις το 48,7% των αντίστοιχων αρχικών αιτήσεων εξαιτίας της αδυναμίας τους να προσκομίσουν τα αναγκαία τυπικά έγγραφα ενώ το αντίστοιχο ποσοστό στους Έλληνες ανήλθε το 86% (Γαβρόγλου, 2015 Χαρίσης, 2015). Πολύ περιορισμένη είναι, επίσης, η συμμετοχή αναπήρων και ατόμων που ανήκουν σε άλλες ευάλωτες ομάδες (π.χ. άστεγοι), όπως και η συμμετοχή τους στο δεύτερο πυλώνα του προγράμματος (ένταξη σε άλλα προγράμματα κοινωνικής στήριξης). Αξίζει να σημειωθεί ότι, στην απασχόληση μέσω προγραμμάτων κοινωφελούς εργασίας εντάχθηκαν συνολικά μόλις 30 άτομα, καταδεικνύοντας την πλήρη αδυναμία εφαρμογής των προβλεπόμενων δράσεων, πέρα από αυτή της εισοδηματικής ενίσχυσης (Χαρίσης, 2015). Επιπλέον, η καταβολή της εισοδηματικής ενίσχυσης δεν ήταν, ούτε τακτική ούτε περιοδική, όπως προέβλεπε η νομοθεσία με συνέπεια τη γενικευμένη δυσανασχέτηση των δικαιούχων αλλά και την απογοήτευση αρκετών στελεχών υποστήριξής τους.

Οι περισσότεροι δικαιούχοι του Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος ήταν μεσαίου ή χαμηλού μορφωτικού επιπέδου, άγαμοι και άνεργοι. Επίσης, όσοι εργάζονται, είτε περιστασιακά και

6. Στην πράξη, βέβαια, οι περισσότερες αιτήσεις έγιναν από τους λογιστές των αιτούντων ή με την υποστήριξη δημοτικών υπαλλήλων και αιρετών εκπροσώπων στην τοπική αυτοδιοίκηση και η ακρίβεια των στοιχείων, εκτός αυτών που είναι καταγεγραμμένα στις φορολογικές αρχές και την ΗΔΙΚΑ, είναι αμφιλεγόμενη.

εποχιακά είτε ως μισθωτοί αντιστοιχούν σε περιορισμένο ποσοστό των δικαιούχων. Με βάση τα στοιχεία του Πίνακα 1 μπορούμε βέβαια να υποθέσουμε ότι κατά την πιλοτική του εφαρμογή το Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα λειτούργησε ως μέσο αποτροπής του κοινωνικού αποκλεισμού των ανειδίκευτων νέων, κάτι που χρήζει περαιτέρω διερεύνησης. Αυτή η εκτίμηση ενισχύεται ακόμα περισσότερο από τα στοιχεία του Πίνακα 2 όπου είναι εμφανής η πλήρης απουσία ατομικών περιουσιακών στοιχείων, καταθέσεων και εισοδήματος. Επιπλέον, το κατώφλι εισοδήματος για τους περισσότερους (70,9%) δεν ξεπερνά τις 3600 ευρώ δηλαδή δεν αγγίζουν το κατώφλι της ακραίας φτώχειας (4.452 ευρώ το άτομο το 2015) ακόμα και μετά την εισοδηματική ενίσχυση τους από το πρόγραμμα.

Πίνακας 1: Βασικά χαρακτηριστικά των δικαιούχων ΚΕΑ στους 13 Δήμους της πιλοτικής εφαρμογής(2015)

Τίτλος Σπουδών		Οικογενειακή Κατάσταση		Κατάσταση Απασχόλησης		Υπηκοότητα	
Δεν πήγε σχολείο	13,9	Άγαμος	57,5	Άνεργος	58	Έλληνες	86
Δημοτικό	23,4	έγγαμος	27,6	Μισθωτός	4,4	Πολίτες ΕΕ	7,1
Γυμνάσιο	18,5	Χήρος	4	Εποχιακά εργαζόμενος	5,7	Τρίτες Χώρες	6,9
Λύκειο	35,3	Διαζευγμένος	10,8	Περιστασιακά Εργαζόμενος	4,3		100
Πανεπιστήμιο	8,2	Σε Διάσταση	0,1	Δεν δήλωσαν	27,6		
Μεταπτυχιακό	0,6		100		100		
Διδακτορικό	0,1						
	100						

Πηγή: Συλλογή και επεξεργασία στοιχείων από Γαβρόγλου Στ. 2015. «Αξιολόγηση Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος. Τέταρτο Παραδοτέο» Αθήνα: ΕΙΕΑΔ.

Πίνακας 2: Δηλωμένη Οικονομική Κατάσταση των Αιτούντων ΚΕΑ στους 13 Δήμους της πιλοτικής Εφαρμογής(2015)

Δηλωμένη Οικονομική Κατάσταση των Αιτούντων ΚΕΑ στους 13 Δήμους της πιλοτικής Εφαρμογής(2014)											
Αξία Ακίνητης Περιουσίας σε ευρώ		Αξία Κινητών Αξιών σε ευρώ		Αξία Καταθέσεων σε ευρώ		Δηλωμένο Πραγματικό Εισόδημα σε ευρώ		Δηλωμένο Εισόδημα Δικαιούχων σε ευρώ		Κατάφλι Εισοδήματος σε ευρώ	
μηδενική	74	μηδενική	83,6	μηδενική	96,3	μηδενικό	58	Έως 1 ευρώ	81	1.200	6,8
1-10.000	4,4	1-1.000	1,8	1-1.000	2,2	1-100	1,5	1-100	8,9	2.400	50,1
1.001-50.000	13,8	1.001-5.000	13,6	1.001-5.000	1,2	101-500	7,5	1.000-5.000	10	3.000	0,4
50.001-100.000	6,8	5.001- 10.000	1	5.001- 10.000	0,2	501-1.001	7,6	Πάνω από 5.000	0,1	3.600	13,6
Πάνω από 100.000	1	Πάνω από 10.000	0	Πάνω από 10.000	0,1	1.001-5.000	22,5		100	4.200	7,5
	100		100		100	5.001-10.000	2,6			4.800	9,6
						Πάνω απο10.000	0,3			5.400	3,9
							100			6.000	1,9
										6.600	0,6
										Δεν δηλώθηκε	5,6
											100

Πηγή: Επιλογή και επεξεργασία στοιχείων από Καμινιώτη Ο., 2015. «Αξιολόγηση Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος. Τρίτο Παραδοτέο». Αθήνα: ΕΙΕΑΔ

3.2. Από την πιλοτική εφαρμογή στη σταδιακή επέκταση

Τα προβλήματα που εντοπίστηκαν κατά την αξιολόγηση της πιλοτικής εφαρμογής του Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος από το ΕΙΕΑΔ ανέδειξαν την ανάγκη τροποποίησης των όρων του προγράμματος κατά τη γενίκευσή του σε όλη την επικράτεια. Επιπρόσθετα, η αξιολόγηση της Παγκόσμιας Τράπεζας επικεντρώθηκε στην αντιμετώπιση της απάτης από μέρους των δικαιούχων, το βαθμό κάλυψης των ευάλωτων ομάδων από το πρόγραμμα και την εύρεση των πόρων χρηματοδότησής του. Πιστή στην άποψη ότι το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα πρέπει να αντικαθιστά τα άλλα κατηγορικού χαρακτήρα επιδόματα και η κοινωνική πολιτική να περιορίζεται στους ακραία φτωχούς, η Παγκόσμια Τράπεζα πρότεινε τη μείωση του χρονικού διαστήματος που τα διαθέσιμα μέσα διαβίωσης συνυπολογίζονται για την απόδοσή του σε λιγότερο από ένα χρόνο και την κατάργηση μίας σειράς επιδομάτων προς τα μικρομεσαία κυρίως στρώματα (π.χ. πολυτέκνων, κοινωνικού τουρισμού, επιδόματα φοιτητών που σπουδάζουν σε άλλες πόλεις) προκειμένου να διασφαλιστούν οι αναγκαίοι πόροι για τη γενικευμένη εφαρμογή του (World Bank, 2016).

Η κυβέρνηση του ΣΥΡΙΖΑ, μη αποδεχόμενη την κατάργηση άλλων κοινωνικών επιδομάτων για τη χρηματοδότηση του προγράμματος, αναζήτησε εναλλακτικές πηγές χρηματοδότησης και τελικά συμφωνήθηκε με τους θεσμούς η σταδιακή επέκταση του κατά το 2016 και η πλήρης γενίκευση της εφαρμογής το 2017. Με την Υπουργική Απόφαση που εκδόθηκε στις 7 Ιουλίου 2016⁷ το Κοινωνικό Εγγυημένο Εισόδημα (ΚΕΕ) μετονομάστηκε σε Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (ΚΕΑ) και το κατώφλι εισοδήματος σε «εγγυημένο ποσό» και προβλέφθηκε η δέσμευση 57 εκ. ευρώ για τη σταδιακή εφαρμογή του σε 30 δήμους με την προσδοκία να ωφεληθούν 87.000 άτομα. Οι δήμοι που συμμετέχουν στο πρόγραμμα κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2016 επιλέχθηκαν -μεταξύ όσων δεν συμμετείχαν στην πιλοτική εφαρμογή- με βάση την εικόνα που εμφάνιζαν σε συγκεκριμένους κοινωνικούς δείκτες (ποσοστό εγγεγραμμένης ανεργίας, ποσοστό ένταξης στο πρόγραμμα καταπολέμησης της ανθρωπιστικής κρίσης και ποσοστά ένταξης στο πρόγραμμα ΤΕΒΑ).

Η νέα φάση εφαρμογής του ΚΕΑ επικεντρώθηκε στην ενεργοποίηση των δικαιούχων, την αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας των νοικοκυριών αντί των οικογενειών, την απλοποίηση των διαδικασιών υποβολής των αιτήσεων, την ενίσχυση του ελεγκτικού ρόλου της κοινωνικής έρευνας και ενδυνάμωση της επιτήρησης των δικαιούχων μέσω της ενίσχυσης της διοικητικής επάρκειας των δήμων με τη δημιουργία Κέντρων Κοινότητας που συμπληρώνουν τις υφιστάμενες δημοτικές κοινωνικές υπηρεσίες (Ν.4368/2016-ΦΕΚ Α'21 και Υπ. Απόφαση αριθμός Δ23/ΟΙ 14435/2016) και στελεχώνονται πρωτίστως από ψυχολόγους και κοινωνικούς λειτουργούς.

Πιο συγκεκριμένα, η σταδιακή εφαρμογή (όπως και η πιλοτική εφαρμογή), περιλαμβάνει τους πυλώνες της *εισοδηματικής ενίσχυσης*, τη συμπληρωματική *πρόσβαση σε κοινωνικά αγαθά* προνοιακού χαρακτήρα και την *ενεργοποίηση* των δικαιούχων με τη συμμετοχή τους σε δράσεις επαγγελματικής κατάρτισης, απασχόλησης, κοινωνικού εργασιολογίου απόκτησης εργασιακής εμπειρίας, ένταξης ή επιστροφής στο σχολικό σύστημα και στα σχολεία δεύτερης ευκαιρίας και εθελοντικής δραστηριότητας.

Το χρονικό διάστημα που λαμβάνεται υπόψη τα εισοδηματικά και περιουσιακά κριτήρια για

7. Υπ. Αριθμ. Δ23/οι.30299/2377(ΦΕΚ Β'2089) 7.7.2016

την εκτίμηση της ικανότητας των δικαιούχων να επιβιώνουν χωρίς την ενίσχυσή τους από το πρόγραμμα μειώθηκε από ένα έτος σε έξι μήνες και ταυτόχρονα μειώθηκαν τα ανώτατα πλαφόν της αξίας τους. Επίσης, τα κριτήρια για την εκτίμηση της ικανότητας εργασίας των δικαιούχων έγιναν αυστηρότερα, καθώς η φροντίδα ανήλικων παιδιών ή υπερήλικων δεν αντιμετωπίζεται, πλέον, ως εμπόδιο για την ενεργοποίησή τους. Παράλληλα, ενισχύθηκε το εγγυημένο εισόδημα των ατομικών νοικοκυριών από 100 σε 200 ευρώ το μήνα και προβλέφθηκε ότι το 50% της εισοδηματικής ενίσχυσης, εφόσον ξεπερνά τα 100 ευρώ μήνα, θα πρέπει να δαπανάται μέσω ηλεκτρονικών συναλλαγών, μέτρο που περιορίζει τη φοροδιαφυγή και ταυτόχρονα ενισχύει τον αυτοέλεγχο αναφορικά με τα αγαθά που καταναλώνονται από τους δικαιούχους.

Επιπλέον, οι δικαιούχοι πρέπει να επισκέπτονται τουλάχιστον μία φορά το μήνα τα Κέντρα Κοινότητας και τους εργασιακούς συμβούλους των ΚΠΑ «όποτε κληθούν». Ακόμα, είναι υποχρεωμένοι να αποδέχονται τη θέση εργασίας που τους προτείνεται, χωρίς να υπάρχει δέσμευση αντιστοίχισης της με τα προσόντα τους, ενώ όσοι δεν έχουν ολοκληρώσει την υποχρεωτική εκπαίδευση, υποχρεώνονται να εγγραφούν σε σχολείο δεύτερης ευκαιρίας του δήμου τους ή σε παραρτήματα αυτών.

Τέλος, η εισοδηματική ενίσχυση αναστέλλεται (αλλά δεν καταργείται) για τρεις λόγους: εφόσον τα ανήλικα μέλη του νοικοκυριού δεν φοιτούν στην υποχρεωτική εκπαίδευση ή τα ενήλικα σε σχολεία δεύτερης ευκαιρίας, όταν δεν επισκέπτονται κατά τα διαστήματα που προβλέπεται τα Κέντρα Κοινότητας ή τα ΚΠΑ του ΟΑΕΔ και στις περιπτώσεις που δεν αποδέχονται τη θέση εργασίας που τους προτείνει ο ΟΑΕΔ.

Οι παραπάνω προδιαγραφές όπως ήδη αναφέρθηκε εστιάζουν στην ενεργοποίηση των δικαιούχων (activation) και όχι προς την αναγκαστική εργασία(workfare). Με βάση αυτές τις προδιαγραφές και τα κριτήρια επιλογής των δικαιούχων, το ΚΕΑ προσομοιάζει περισσότερο με τα χαρακτηριστικά του προγράμματος Bolsa Familia της Βραζιλίας και το περιεχόμενο του «Ελάχιστου Κατωφλιού Κοινωνικής Προστασίας» που προτάθηκε από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας το 2011 και λιγότερο με το νεοφιλελεύθερο υπολειμματικό πρότυπο.

4. Αντί Συμπεράσματος

Μετά τους θεσμικούς και εν πολλοίς συμβολικούς ακτιβισμούς ομάδων βουλευτών από τις κοινωνοβουλευτικές ομάδες τριών κομμάτων με διαφορετικό ιδεολογικό και πολιτικό προσανατολισμό και κοινή αναφορά στην ανάγκη εκσυγχρονισμού ή και εξευρωπαϊσμού της ελληνικής κοινωνίας, η νομοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα, αν και επιβλήθηκε από τους Δανειστές, δεν περιλαμβάνει τα χαρακτηριστικά των προγραμμάτων εξαναγκασμού στην εργασία(workfare) που επικρατούν στις μεταρρυθμίσεις Hartz στη Γερμανία, το New Deal στη Βρετανία και το TANF στις Ενωμένες Πολιτείες, αφού, τουλάχιστον προς το παρόν, δεν περιλαμβάνει αυστηρούς χρονικούς περιορισμούς για τη διάρκεια της επιδότησης ανεξάρτητα εάν ενεργοποιείται ή όχι ο δικαιούχος. Ωστόσο, η γενικευμένη εφαρμογή του προγράμματος που το Δεκέμβριο του 2015 νομοθετήθηκε να αρχίσει στις 1 Γενάρη του 2017 (άρθρο 22 του Ν.4387/2015) στο πλαίσιο της χρηματοδοτικής ασφυξίας και των δεσμεύσεων της ελληνικής κυβέρνησης για

υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα στα δημόσια οικονομικά, οδηγούν αναμφίβολα προς την κατεύθυνση κρίσιμων επιλογών αναφορικά με τη μέγιστη διάρκεια εισοδηματικής ενίσχυσης και τα κριτήρια αιρεσιμότητας όσων διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας και στέρησης στοιχειωδών αγαθών.

Οι παραπάνω περιορισμοί ενδέχεται να γίνουν καλύτερα διαχειρίσιμοι με την στελέχωση και λειτουργία των Κέντρων Κοινότητας και την ανάπτυξη της διοικητικής ικανότητας των κοινωνικών υπηρεσιών με την υποστήριξη της συστηματικής παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος. Όμως, η καθοριστική παράμετρος της αποτελεσματικότητας του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης μορφοποιείται από τη συνολικότερη αναδιάρθρωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Εάν αυτή συντελεστεί με τη μεταφορά κοινωνικών πόρων από τους λιγότερο ευάλωτους προς τους ακραία φτωχούς, όπως επιχειρείται από τους Δανειστές με τη συνηγορία της Παγκόσμιας Τράπεζας και των υποστηρικτών της άποψης περί διττού (γενναιόδωρου για κάποιους και ανύπαρκτου για άλλους) συστήματος κοινωνικής προστασίας που πρέπει να μεταρρυθμιστεί η ελληνική αγορά εργασίας θα οδηγηθεί σε μεγαλύτερη πόλωση και κινητικότητα προς τα κάτω αφού θα παρέχεται στοιχειώδης υπολειμματική κοινωνική προστασία στους πλέον στερημένους και εξαθλιωμένους των οποίων το μέγεθος θα είναι αυξητικό. Εάν, αντίθετα γίνει με αναδιανομή πόρων από το κεφάλαιο προς την εργασία και με την ταυτόχρονη διασφάλιση αξιοπρεπούς κατώτατου μισθού και επιδόματος ανεργίας θα ενισχυθεί η κινητικότητα της εργασίας χωρίς την περαιτέρω υποβάθμιση της θέσης αυτών που εργάζονται και είναι ενταγμένοι στο σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης και την επίσημη αγορά εργασίας.

Στην πρώτη περίπτωση το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης θα παγιωθεί ως ένα πρόγραμμα υποστήριξης της περαιτέρω ευελικτοποίησης της αγοράς εργασίας και υποβάθμισης των συνθηκών διαβίωσης των εργαζομένων οδηγώντας την εξίσωση προς τα κάτω (race-to-the-bottom). Στη δεύτερη περίπτωση θα ενισχυθεί η ευελισφάλεια και η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα θα πλησιάσει περισσότερο προς αυτή της κεντρικής Ευρώπης. Το διακύβευμα, όπως και η ιστορική εμπειρία ανάλογων εγχειρημάτων είναι μεγάλη αλλά η πολιτική επικεντρώνεται, μυωπικά, μόνο στο πρώτο σκέλος. Ας μην επαναλάβουμε για άλλη μία φορά το διάσημο απόφθεγμα του Καρλ Μαρξ περί τραγωδίας και φάρσας.

Βιβλιογραφία

Atkinson, Ant. (1993). “Participation Income”. BIRG Bulletin 16.

Atkinson, Ant. (1996). “The Case for a Participation Income.” *Political Quarterly* 67 (1): 67–70.)

Atkinson, Ant. (2015). *Inequality. What can be done?* Harvard University Press,

Bachelet, M. (2011). *Social Protection Floor for a fair and inclusive globalization*. ILO

Bertram, Ev. (2015). *The workfare*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

Besharov, DJ. (2011). “Two Cheers for American Welfare Reform – Lessons Learned, Questions Raised, Next Steps”, www.policyexchange.org.u

Blank, Reb. (2002). “U.S. Welfare Reform: What’s Relevant for Europe?” Paper prepared for

- the CESifo Area Conference on Employment and Social Protection, 14-15 June 2002.
- Boyer, G. (1990). *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850*. Cambridge University Press.
- Brandsaw, J. (at al). (2008). “A minimum income standard for Britain: what people think”. Research Report. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Brunori, P., Chiuri, M.C., Peragine, V. (2009). “The economic Effects of local minimum income support”, University of Bari, Working paper no 0029.
- Caputo, K. R. (2012). *Basic income guarantee and politics: international experiences and perspectives on the viability of income guarantee*. Palgrave Macmillan
- Γαβρόγλου, Στ. (2015). «Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα Αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Τέταρτο Παραδοτέο». Αθήνα, ΕΙΕΑΔ.
- Dimoulas, C. (2015). “Synthetic report on the development, implementation and performance of innovations.” INSPIRES Working paper series 2016 no. 3 ISSN 2215-1605.
<http://www.inspiresresearch.eu/userfiles/Roy%20Upload/FINAL%20Synthetic%20Report%20WP4%20-%20D4.3.pdf> (accessed, 17 December 2016).
- Δημουλάς, Κ. (2015). «Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα Αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Πρώτο Παραδοτέο». Αθήνα, ΕΙΕΑΔ.
- Douglas, J. and Terracol, Ant. (2009). “Guaranteed minimum income and unemployment duration in France”, *Labour Economics* 16.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. The University of Chicago Press
- Gurgand, M., Margolis, D. (2008). “Does Work Pay in France? Monetary Incentives, Hours Constraints and the Guaranteed Minimum Income”. *Journal of Public Economics*, Elsevier, 92 (7), pp.1669-1697. <10.1016/j.jpubeco.2007.10.008>. <halshs-00202299
- Hayek, F. (1944). *The road to serfdom*. Routledge: 124-25, 215,235
- Immervoll, H. (2010). “Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 100, OECD Publishing.<http://dx.doi.org/10.1787/218402763872>
- Kazepov, Y., Sabatinelli, St. (2006). “Minimum income and social integration: Institutional arrangements in Europe”, ILO, Working Paper.
- Καμινιώτη, Ολ. (2015). «Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα Αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Τρίτο Παραδοτέο». Αθήνα, ΕΙΕΑΔ.
- Jansen, A., Knuth, M. (2015). “Labour market innovations and policy learning National report Germany”, http://www.inspires-research.eu/userfiles/National%20Report%20Germany_WP4_WP5_05012016.pdf
- Laparra, M. & Aguilar, M. (1996). “Social Exclusion and Minimum Income Programmes in Spain”, *South European Society and Politics*, 1:3, 87-114, DOI: 10.1080/13608749608539484
- Lalioti, V. (2015). “The curious case of the guaranteed minimum income (GMI): Highlighting Greek ‘exceptionalism’ in a Southern European context”, *Journal of European Social Policy* 2016, Vol. 26(1) 80–93.
- Lavinias, L. (at al). (2001). “Assessing Local Minimum Income Programmes in Brazil”. ILO-World Bank.

- Moffitt, R. (2015). "The U.S. safety net and work incentives: The Great recession and beyond", *Journal of Policy Analysis and Management* DOI: 10.1002/pam.
- Moreira, Am. (2008). *The activation dilemma. Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe*. Policy Press.
- Nelson, K. (2009). "Minimum Income Protection and Low-Income Standards: Is Social Assistance Enough for Poverty Alleviation?" Swedish Institute for Social Research Stockholm University
- Peck, J. (2001). *Workfare states*, Guilford Press, Guilford
- Πολάνυι, Κ. (2007). *Ο Μεγάλος Μετασχηματισμός*. Νησίδες
- Rodrigues, C.F. (2009). "The Redistributive Impact of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal"
- Russell, B. (1918). *Roads to Freedom: Socialism, Anarchism, and Syndicalism*. London: Unwin Books.
- Sheahen, Al. (2012). *Basic Income Guarantee. Your right to Economic Security*. Palgrave/Macmillan
- Shaver, Sh. and Saunders, P. (1995). "Two papers on citizenship and Basic income", *Social Policy Research Centre*, Discussion Paper no 55.
- Van Parijs, Ph. (eds). (1992). *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso.
- World Bank, (January 2016). "Greece Social Welfare Review. Rapid Benefits Inventory and Preliminary Policy Recommendations (First Report).
- Χαρίσις, Α. (2015). «Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα. Ομάδα Αξιολόγησης ΕΙΕΑΔ. Δεύτερο Παραδοτέο». Αθήνα, ΕΙΕΑΔ.
- Χλέτσος Μ. (2008). *Από την πρόνοια στην εργασία*. Αθήνα: Κριτική.

Κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο, η υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής προστασίας τα χρόνια της κρίσης

Χριστόφορος Σκαμνάκης,

Επίκουρος Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Αναστάσιος Χάρδας,

πανεπιστημιακός υπότροφος, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Περίληψη

Οι περιοριστικές πολιτικές λιτότητας και η ύφεση δοκιμάζουν τις αντοχές της κοινωνικής πολιτικής. Κατά την περίοδο που οι ανάγκες για κοινωνική προστασία αυξάνουν, οι πόροι βαίνουν μειούμενοι. Στο τοπικό επίπεδο υλοποιούνται μια σειρά από παρεμβάσεις που αποτυπώνουν τον προσανατολισμό και τον χαρακτήρα της κοινωνικής προστασίας.

Στην Ελλάδα οι δήμοι συμβάλουν στην ύφανση του πλέγματος κοινωνικής προστασίας. Η κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο στηρίζεται σε δύο βασικούς χρηματοδοτικούς πυλώνες που λειτουργούν συμπληρωματικά και συνθέτουν το φάσμα των παροχών και υπηρεσιών. Ο πρώτος πυλώνας αφορά δαπάνες που αναλαμβάνουν οι ίδιοι οι ΟΤΑ από τον προϋπολογισμό τους. Σε αυτόν εντοπίζεται σχετική αυτονομία ως προς τις επιλογές και τις κατευθύνσεις ενώ υποστηρίζεται κυρίως από κρατικές επιχορηγήσεις και συμπληρώνεται από τοπικούς πόρους. Ο δεύτερος πυλώνας αφορά χρηματικές εισροές που προέρχονται από πόρους των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Οι χρηματοδοτήσεις αυτές διέπονται εν γενεί από αυστηρό ρυθμιστικό πλαίσιο και κανόνες και κατευθύνονται σε συγκεκριμένες δράσεις που καθορίζονται από τα εκάστοτε Επιχειρησιακά Προγράμματα.

Παρακολουθώντας την εξέλιξη των δύο πυλώνων κοινωνικής πολιτικής καταλήγουμε σε συγκεκριμένα συμπεράσματα αναφορικά με το πρότυπο της κοινωνικής προστασίας που αναπτύσσεται στο τοπικό επίπεδο και συμπεραίνουμε προοπτικές και τυχόν αδυναμίες του. Συγκεκριμένα, από τη μία πλευρά οι παρεμβάσεις στο τοπικό επίπεδο διευρύνονται, ωστόσο από την άλλη πλευρά ανακύπτουν ερωτήματα, αναφορικά με τις στοχεύσεις και τις προοπτικές της κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Οι απαντήσεις που δίνονται στο παρών άρθρο αποσαφηνίζουν το παράδειγμα κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο στη σύγχρονη Ελλάδα της κρίσης.

Abstract

The restrictive policies of austerity and the ensuing recession put into severe stress the resilience of social policy in Greece. During a period in which the needs for social protection have been increasing, the available resources for this type of policy have been diminishing. At the local level, a series of interventions that reflect the reorientation and new philosophy of social protection are being implemented. The Municipalities in Greece contribute to the implementation of a social safety net. Social policy at the local level operates through two key financial pillars, which complement and make up the range of benefits and services offered. The first pillar concerns costs incurred by the local authorities themselves and are part of their own budget. We observe significant autonomy concerning the choices and directions of the policy actions supported by the first pillar, which are financially backed by central government grants, whilst some meagre local resources also complement this pillar. The second pillar concerns cash inflows from the Structural Funds of the European Union (EU). This type of funding is governed by strict regulatory frameworks and rules and is directed to specific policy actions in accordance to the relevant Operational Programmes. Observing the evolution of both social policy pillars we arrive at certain conclusions concerning the model of social protection developed at the local level and we make certain estimates about prospects and weaknesses. Thus, on the one hand social policy interventions are being expanded, on the other hand however many questions arise regarding the targets and prospects of social policy at the local level. The answers provided in the current article illustrate the paradigm of social protection at the local level in contemporary, crisis-ridden Greece.

Εισαγωγή

Οι άμεσες επιπτώσεις της κρίσης αποτυπώνονται στο σύνολο των δεικτών που αφορούν ανάγκες για κοινωνική προστασία. Η ανεργία βρίσκεται σε ιστορικά υψηλά για τη χώρα με σταθερά ποσοστά πάνω από 25% ενώ ειδικά η ανεργία των νέων βρίσκεται γύρω από την περιοχή του 60%. Ταυτόχρονα τα εισοδήματα μειώνονται δραστικά ενώ ο κίνδυνος φτώχειας αφορά ολοένα και μεγαλύτερα τμήματα του πληθυσμού. Συγκεκριμένα, μεταξύ 2009 και 2014 το μέσο εισόδημα στη χώρα μειώνεται κατά 37% γεγονός που οδηγεί στην αύξηση του ποσοστού φτώχειας από 18% το 2009 σε 49% το 2013 (με σταθερές τιμές 2007), (Παπαθεοδώρου 2016). Η αστεγία, η απώλεια ασφαλιστικών δικαιωμάτων και ευρύτερα η περαιτέρω απορρύθμιση της κοινωνικής προστασίας θεμελιώνει την υποβάθμιση της ήδη υπολειμματικής κοινωνικής πολιτικής (Κουζής, 2016 Kourachanis, 2015).

Ειδικότερα στο τοπικό επίπεδο πολλαπλά είναι τα προσκόμματα και οι περιορισμοί που τίθενται από το *διπλό έλλειμμα* κοινωνικής πολιτικής και αυτονομίας δράσης των τοπικών φορέων που είναι οι Δήμοι. Πρόκειται για την ταυτόχρονη αδυναμία, που εμποδίζει την οργάνωση ολοκληρωμένων δομών κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Από τη μια πλευρά, τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων στην αυτοδιοίκηση δεν έχουν ακόμη κατορθώσει να διαμορφώσουν

περιβάλλον ουσιαστικής απεξάρτησης των αυτοδιοικητικών θεσμών από το κεντρικό κράτος (Hlepas, 2009; Σκαρνάκης και Πανατζόπουλος, 2015, Psycharis, Zoi and Ilioroulou, 2016). Παράλληλα, από την άλλη πλευρά, η κοινωνική προστασία όπως αυτή οργανώνεται κεντρικά, αποδίδει ανεμικά αποτελέσματα αφήνοντας σημαντικά κενά (Petmesidou and Guillen, 2014). Οι μηχανισμοί της βρίσκονται σε αδυναμία να καλύψουν τις ανάγκες και ελάχιστα κατορθώνουν να ανταποκριθούν στο ρόλο τους (Δαφέρμος και Παπαθεοδώρου, 2011).

Με πλαίσιο το διπλό αυτό έλλειμμα οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί επιχειρούν να διευρύνουν την παρέμβασή τους στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας, συμμετέχοντας στην απάντηση αναφορικά με τις κοινωνικές επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών και της κρίσης που τις συνόδεψαν έως σήμερα. Οι σύγχρονες παρεμβάσεις τους προσανατολίζονται στην κάλυψη έκτακτων αναγκών. Παράλληλα υποστηρίζεται η λειτουργία των δομών φροντίδας που έχουν ήδη αναπτυχθεί. Το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι τα σύγχρονα δεδομένα οδηγούν σε αναδιάταξη και αναπροσανατολισμό της κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ όταν ταυτόχρονα διαπιστώνεται αβεβαιότητα ως προς τη διατήρησή τους για το εγγύς μέλλον.

Με το άρθρο αυτό φωτίζουμε τον τρόπο με τον οποίο εξελίσσεται η κοινωνική πολιτική των ΟΤΑ στη σύγχρονη Ελλάδα της κρίσης. Ταυτόχρονα αναδεικνύουμε την αλλαγή παραδείγματος κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο συμβάλλοντας στη συζήτηση για την κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, σήμερα και στο εγγύς μέλλον, στις στοχεύσεις και τις κατευθύνσεις της σε μια περίοδο που οι ανάγκες πολλαπλασιάζονται σε αντίθεση με τους πόρους οι οποίοι διαρκώς περιορίζονται.

Προκειμένου να αναλύσουμε το ρόλο της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής λάβαμε υπόψη μας τις δαπάνες που κατευθύνονται στην κοινωνική προστασία. Για τον λόγο αυτό κάναμε χρήση των δαπανών κατά έτος, όπως καταγράφονται ανά κωδικό και συγκεντρώνονται στη σχετική πληροφοριακή βάση δεδομένων του Υπουργείου των Εσωτερικών. Η συγκεκριμένη διαδικασία έχει διάρκεια ζωής μόλις τέσσερα χρόνια και για το λόγο αυτό τα διαθέσιμα δεδομένα είναι ακόμη περιορισμένα. Προκειμένου να δημιουργηθεί βάση σύγκρισης, καταφύγαμε στη χρήση δεδομένων από την ΕΛΣΤΑΤ η οποία είχε κατά το πρόσφατο παρελθόν την ευθύνη συγκέντρωσης των σχετικών στοιχείων για το σύνολο των δήμων και κοινοτήτων, πριν από τις συνενώσεις που επέφερε ο ν.3852/10. Οι δαπάνες αυτές αφορούν τους τακτικούς προϋπολογισμούς των ΟΤΑ σε επίπεδο συνόλου χώρας και για τους 325 δήμους. Πρόκειται για τον πρώτο και βασικό πυλώνα χρηματοδότησης των ΟΤΑ, όπου εντοπίζεται και η σχετική αυτονομία που διαθέτουν προκειμένου να ανταποκριθούν στις τοπικές κοινωνικές ανάγκες. Ο δεύτερος χρηματοδοτικός πυλώνας συγκροτείται από τους πόρους των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής και έχουν ως δικαιούχους τους ΟΤΑ. Η παράμετρος αυτή αναδεικνύεται εξαιρετικής χρησιμότητας αφού αναδεικνύει τη βαρύτητα και τον προσανατολισμό των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο, στο πεδίο αυτό οι στοχεύσεις σχεδιάζονται κεντρικά με τους ΟΤΑ να διαθέτουν σχετικά περιορισμένο ρόλο. Η προσοχή μας εστιάζει στην ποσοτική διάσταση και ειδικά στις δαπάνες και παρακάμπει την ανάλυση των επιμέρους πολιτικών και δράσεων. Πρόκειται για το πρώτο βήμα της ανάλυσης προκειμένου να φωτιστούν οι μεταβολές των βασικών μεγεθών. Όπως θα φανεί και παρακάτω, τα συμπεράσματα που προκύπτουν θεμελιώνουν την απάντηση στην αρχική μας υπόθεση.

Το άρθρο αποτελείται από δύο κύρια τμήματα, το πρώτο αφορά τη θεωρητική θεμελίωση της υπο-κλιμάκωσης (rescaling) της κοινωνικής πολιτικής. Στο τμήμα αυτό εξετάζεται ο πυρήνας του επιχειρήματος για τη μετακύλιση της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο καθώς και η αξιολόγηση της επίδρασης αυτής της διαδικασίας στις κοινωνικές πολιτικές. Ο τρόπος με τον οποίο η κρίση επιδρά στα βασικά μεγέθη της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο στη χώρα μας, παρουσιάζεται στο δεύτερο τμήμα. Βλέπουμε τα πεδία παρέμβασης και τις πολιτικές των ΟΤΑ στο σύνολό τους και ως ένα βαθμό, ο τρόπος που αντιλαμβάνονται και ανταποκρίνονται στις έκτακτες συνθήκες που διαμορφώνει η κρίση. Το άρθρο ολοκληρώνεται με σύντομες συμπερασματικές παρατηρήσεις οι οποίες απορρέουν από τη σύνθεση της θεωρητικής και εμπειρικής διερεύνησης. Στο τελευταίο αυτό τμήμα καταλήγουμε σε επισημάνσεις αναφορικά με τον χαρακτήρα του παραδείγματος κοινωνικής προστασίας που αναπτύσσεται στο τοπικό επίπεδο και οικοδομείται γύρω από την αυτοδιοίκηση.

“Υπο-κλιμάκωση” της κοινωνικής πολιτικής

Η υπο-κλιμάκωση των παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας δεν αφορά αποκλειστικά το πεδίο της κοινωνικής πολιτικής αλλά εντοπίζεται σε διάφορες εκφάνσεις των δημόσιων πολιτικών της σύγχρονης ευρωπαϊκής πραγματικότητας (Loughlin, et al. 2010). Η ανάπτυξη υπο-εθνικών θεσμών διακυβέρνησης γίνεται υπό την επίκλιση της ενδυνάμωσης της τοπικής δημοκρατίας, της υποστήριξης των τοπικών θεσμών αλλά και της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων ειδικά μέσω της εμπέδωσης ‘από τα κάτω’ (‘bottom-up’) διαδικασιών (Kazeron,2008). Ωστόσο δεν θα πρέπει να αγνοηθεί η βάσιμη κριτική η οποία αποδίδει την ενίσχυση της ίδιας διαδικασίας στην απόσυρση του κράτους από μια σειρά πεδίων και τη συρρίκνωση της παρέμβασής του υπό την ευρύτερη πίεση της νέο-φιλελεύθερης ορθοδοξίας (Geddes,2010). Ταυτόχρονη διαδικασία είναι η ανάπτυξη του ρόλου υπερ-εθνικών θεσμών οι οποίοι αναλαμβάνουν ολοένα και περισσότερο την οροθέτηση τμήματος των δημόσιων πολιτικών (Sassen,2006). Η εκατέρωθεν μετάθεση εξουσίας από την πλευρά του κράτους προς τα “πάνω” και τα “κάτω”, δεν είναι νέα παρατήρηση, αλλά ούτε και η ταυτόχρονη επισήμανση ότι το κράτος διατηρεί την ισχύ του, ειδικά στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Αυτό που κατ’ ουσία συμβαίνει είναι η διαφοροποίηση της λειτουργίας τους με κεντρικό χαρακτηριστικό την απώλεια της αποκλειστικότητας στο σχεδιασμό αλλά κυρίως στην άσκηση πολιτικής (Jessop,2004:25; Berger,2009).

Ειδικά στον ευρωπαϊκό χώρο, οι πολιτικές της Ε.Ε. τόσο σε θεσμικό όσο και σε χρηματοδοτικό επίπεδο πιέζουν τις εθνικές πολιτικές αλλά δεν τις υποκαθιστούν, κυρίως δε, δεν κατορθώνουν να υποκαταστήσουν τις εθνικές ανάγκες και προτεραιότητες (Ferrera,2005; Σακελλαρόπουλος και Οικονόμου,2010; Bertelsman.de 2015). Κεντρικό πλαίσιο αναφοράς παραμένει το κράτος μιας και μία από τις βασικές αρχές που διέπουν τη λειτουργία της Ε.Ε. από την ίδρυση της είναι η αρχή της επικουρικότητας. Η αρχή αυτή επιτάσσει ότι όποια πολιτική της ΕΕ μπορεί να υλοποιηθεί σε εθνικό επίπεδο θα πρέπει να υλοποιείται από εθνικούς ή κατά περίπτωση υπο-εθνικούς θεσμούς και όχι από θεσμούς της Ε.Ε.. Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί αποτελούν τμήμα

των επίσημων φορέων και αναλαμβάνουν μέρος των δημόσιων πολιτικών, η αυτονομία τους ρυθμίζεται κεντρικά από το κράτος, ειδικά στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Ο ρόλος και η σημασία της παρέμβασης της αυτοδιοίκησης δεν διαφεύγει του παραπάνω πλαισίου. Κατά συνέπεια, η ενίσχυση της συμβολής της αυτοδιοίκησης θα πρέπει να αναζητείται ως συνέπεια του σύγχρονου ρόλου του κράτους καθώς και του παραδείγματος της κοινωνικής πολιτικής του.

Οι πολιτικές κοινωνικής προστασίας διαφοροποιούνται στο χρόνο παράλληλα με δομικές αλλαγές που λαμβάνουν χώρα στο πεδίο των κοινωνικών αναγκών αλλά και της οικονομίας. Οι νέες κοινωνικές ανάγκες που αναφύονται υποτάσσονται στην τρέχουσα οικονομική ορθοδοξία και διαμορφώνουν τους όρους, τα μέσα και τους στόχους της κοινωνικής πολιτικής [Gough,2008]. Στο πλαίσιο αυτό η κοινωνική πολιτική βρίσκεται υπό διαρκή προσαρμογή, γύρω από ένα σχετικά σταθερό πυρήνα (Pierson, 1998, 2011). Σε κάθε περίπτωση, μεγάλες ή μικρές αλλαγές λαμβάνουν χώρα και διαφοροποιούν στοιχεία της κοινωνικής προστασίας με συνέπεια να αναδιατάσσουν το περιεχόμενο και τις στοχεύσεις των παρεμβάσεων (Hemerjick,2012). Υπό την πίεση της ύφεσης, μια σειρά αλλαγών επιβλήθηκαν σε ολόκληρο το φάσμα της κοινωνικής πολιτικής στον ευρωπαϊκό χώρο. Το πρόταγμα των “μεταρρυθμίσεων” και του “εκσυγχρονισμού” υπηρεσιών και παροχών οδηγεί σε διαφοροποίηση στοιχείων της κοινωνικής πολιτικής και μεταξύ άλλων υποδαυλίζει την υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής προστασίας (Alexanrdu and Johansson, 2016). Σε κάθε περίπτωση οι αλλαγές που εφαρμόζονται αξιολογούνται από τα αποτελέσματα που παράγουν και δεν κρίνονται εκ προοιμίου θετικά ή αρνητικά.

Η ανάδυση τοπικών σχημάτων κοινωνικής προστασίας συνεπώς, εντάσσεται στο πλαίσιο της αναδιάταξης των συστημάτων, χωρίς βεβαίως αυτό να σημαίνει ότι αυτή συμβαίνει με την ίδια μορφή και ένταση (Andreotti and Mingioni,2016). Η αυτοδιοίκηση διευρύνει το φάσμα της εμπλοκής της στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής χωρίς ωστόσο να επηρεάζει κρίσιμα και κεντρικά χαρακτηριστικά τους. Η αναφορά παραμένει στο εθνικό πλαίσιο και οι ρόλοι που ανατίθενται στους αυτοδιοικητικούς θεσμούς ποικίλουν. Αποσπασματικά, δεν λείπουν χωρικά εντοπισμένες παρεμβάσεις με χαρακτηριστικά εκτός του κεντρικού παραδείγματος κοινωνικής προστασίας χωρίς ωστόσο να το θέτουν σε αμφισβήτηση (Barnekov et al., 2013).

Στο παραπάνω πλαίσιο μπορούμε να δούμε τη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στην κοινωνική προστασία υποστηριζόμενη από δύο πυλώνες. Ο πρώτος αφορά πολιτικές που σχεδιάζονται κεντρικά και η αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει τη διανομή τους σε δικαιούχους με ενιαία κριτήρια στη βάση δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στο σύνολο της επικράτειας. Αναπτύσσονται τοπικοί μηχανισμοί απόδοσης υπηρεσιών και παροχών με την ευθύνη των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο η εμπλοκή τους περιορίζεται σε διαχειριστικά ζητήματα, στο πλαίσιο που τίθεται από το κράτος και χωρίς αξιολογικές τοπικές διαφοροποιήσεις. Στην περίπτωση αυτή οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί αποτελούν οργανικά τμήματα του συστήματος κοινωνικής προστασίας, κυρίως ως τοπικά παραρτήματα των κεντρικών μηχανισμών και του κράτους.

Ο δεύτερος πυλώνας αφορά παρεμβάσεις όπου οι αυτοδιοικητικοί φορείς εμπλέκονται ως μέρη ευρύτερων σχημάτων σχεδιασμού και υλοποίησης παρεμβάσεων στη βάση της διακυβέρνησης της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο (Berkel and Borghi, 2008). Στις περιπτώσεις αυτές παρατηρείται διαφοροποίηση και ποικιλομορφία σε χωρική διάσταση αλλά και στους τομείς παρέμβασης. Οι χωρικά εντοπισμένες παρεμβάσεις εκτείνονται σε ευρύ φάσμα υπηρεσιών το οποίο περιλαμβάνει φροντίδα, απασχόληση αλλά και -επιδοματική κυρίως-

κάλυψη υλικών αναγκών λόγω φτώχειας. Κεντρικό τους χαρακτηριστικό είναι η υπαγωγή τους στις ενεργητικές πολιτικές κοινωνικής προστασίας. Εξαρτούν δηλαδή την πρόσβαση σε παροχές και υπηρεσίες από την υιοθέτηση ενός ευρύτερου πρότυπου συμπεριφοράς και ενεργειών από την πλευρά του χρήστη. Ταυτόχρονα υλοποιούνται από συνεργατικά σχήματα, ποικίλων φορέων που αναλαμβάνουν τη διακυβέρνηση της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο (Brenner, 2004:114). Η συμμετοχή των αυτοδιοικητικών θεσμών στα σχήματα αυτά, χωρίς να είναι πάντοτε απαραίτητη, παρέχει την αιγίδα των επίσημων φορέων, την παροχή υφιστάμενων υποδομών και τη θεσμική έκφραση των τοπικών κοινοτήτων. Επιπλέον, δύναται να διασφαλίζει τον δημόσιο έλεγχο και τη λογοδοσία αναφορικά με τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων ενισχύοντας τη νομιμοποίηση των ευρύτερων σχημάτων διακυβέρνησης της κοινωνικής πολιτικής (Milio, 2014:391). Ο πυλώνας αυτός βρίσκεται εκτός της σφαίρας απόλυτου ελέγχου του κράτους ενώ και η συμμετοχή των αυτοδιοικητικών θεσμών διαφοροποιείται ανά περίπτωση.

Και οι δύο πυλώνες τροφοδοτούν την υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής πολιτικής και εντάσσονται στον προβληματισμό για τον τοπικό χαρακτήρα των παρεμβάσεων. Η κοινωνική πολιτική τοπικού χαρακτήρα παράγει μια σειρά από αμφιβολίες αναφορικά με το περιεχόμενο, τις στοχεύσεις αλλά και τη συνέχεια του ευρύτερου συστήματος στο χώρο και το χρόνο. Οι τοπικές διευθετήσεις απειλούν την ενότητά του και το εκθέτουν στον κίνδυνο της χωρικής διαφοροποίησης των χαρακτηριστικών και του χαρακτήρα του (Andreotti, et.al., 2012). Η ανάπτυξη τοπικών παρεμβάσεων χωρίς ευρύτερο συντονισμό και διατοπική συνεργασία παρέχει έδαφος ανάπτυξης “τοπικών δικαιωμάτων” και υποσκάπτει περαιτέρω τη συνέχεια του συστήματος κοινωνικής προστασίας (García, 2006). Επιπλέον, η τοπική διαφοροποίηση της κοινωνικής πολιτικής υπονομεύει τον καθολικό χαρακτήρα των ρυθμίσεων και ακυρώνει τα θεσμικά του στοιχεία (Trydegard, 2010). Τα διάφορα σχήματα διακυβέρνησης της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο απειλούν ακόμη και την ενότητα των ίδιων των τοπικών παρεμβάσεων αφού δεν κατορθώνουν να διασφαλίζουν την επικοινωνία και πολύ περισσότερο τη διασύνδεση των δομών και των υπηρεσιών που παρέχουν (Maggioni, 2016) ειδικά σε περιπτώσεις, όπως η ελληνική, όπου υπάρχουν δεδομένες οι σχετικές αδυναμίες (Κοντιάδης και Απίστουλας, 2008).

Η υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής πολιτικής δεν περιορίζεται απαραίτητα στο πεδίο της φροντίδας ή της κάλυψης των άμεσων βιοτικών αναγκών, ωστόσο παραμένει στο πλαίσιο των προνοιακού χαρακτήρα παρεμβάσεων. Σχήματα του θεσμού του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος εκφεύγουν από το πεδίο των πολιτικών αναδιανομής και περιορίζουν τη λειτουργία του στο πεδίο της πρόνοιας εφαρμοζόμενο στο τοπικό επίπεδο (Bahle, et al. 2011) με τρόπο μάλιστα που υποστηρίζει τον κατακερματισμό της κοινωνικής προστασίας (Moreira, 2008:52).

Ειδικότερα, στην ελληνική περίπτωση οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί συμμετέχουν στη διαδικασία υπο-κλιμάκωσης της κοινωνικής προστασίας με την τοπικοποίηση σειράς θεσμών και παρεμβάσεων. Ωστόσο το ευρύτερο περιβάλλον της μακράς ύφεσης και των περιοριστικών πολιτικών καθορίζουν το εύρος και τον χαρακτήρα της συμβολής τους στην κοινωνική πολιτική. Με άλλα λόγια, η μελέτη της κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ εντάσσεται στην αξιολόγηση των επιπτώσεων της κρίσης ευρύτερα και ειδικά στον τρόπο με τον οποίο οι περιοριστικές πολιτικές επιδρούν στα επίπεδα κοινωνικής προστασίας.

Δεδομένα κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο στη σύγχρονη Ελλάδα

Η μελέτη των βασικών ποσοτικών δεδομένων και της εξέλιξής τους στο δεδομένο χρονικό πλαίσιο, αναδεικνύει τη βάση ανάπτυξης της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Οι παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας υποστηρίζονται, όπως ήδη επισημάνθηκε, από δύο χρηματοδοτικούς πυλώνες. Ο πρώτος αφορά πόρους οι οποίοι προέρχονται από κυρίως εθνικούς, αλλά και κάποιους τοπικούς, πόρους. Οι παρεμβάσεις αυτές χαρακτηρίζονται από σχετική αυτονομία και μπορούν να ανταποκρίνονται σε τοπικές ιδιαιτερότητες και ανάγκες. Οι δαπάνες που καταγράφονται αποτελούν κωδικούς του δημοτικού προϋπολογισμού και συνεπώς μέρος της πολιτικής που ακολουθεί ο εκάστοτε Δήμος. Ο δεύτερος, αφορά την υλοποίηση παρεμβάσεων που υποστηρίζονται από πόρους που προέρχονται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε. και εντάσσονται σε ευρύτερες στοχεύσεις πολιτικής τόσο της χώρας όσο και της ΕΕ.

Εξετάζοντας το περιεχόμενο αλλά και την εξέλιξη των δύο χρηματοδοτικών πυλώνων, φωτίζουμε τη συμβολή της αυτοδιοίκησης στην κοινωνική προστασία και βεβαίως τη βαρύτητα καθενός στην τοπική κοινωνική προστασία. Ταυτόχρονα, αναδεικνύονται προτεραιότητες και στοχεύσεις της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο.

Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ σταδιακά διευρύνονται και αυτό επιβεβαιώνεται και από το νέο σχετικά κανονιστικό πλαίσιο το οποίο ρυθμίζει τη λειτουργία των μονάδων στην Ελλάδα σήμερα (μεταρρύθμιση *Καλλικράτης*, ν.3852/10). Η επίδραση της οικονομικής κρίσης έρχεται να υπογραμμίσει εμφαιτικά το “παράδοξο” της κοινωνικής πολιτικής, δηλαδή την περικοπή των δαπανών κατά τις περιόδους που τα κοινωνικά προβλήματα αυξάνουν και οι ανάγκες για παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας διευρύνονται. Οι κατευθύνσεις και προτεραιότητες των ΟΤΑ δεν μπορεί παρά να αναπροσαρμόζονται στο νέο περιβάλλον της υψηλής ανεργίας και της ανάδυσης νέων κοινωνικών προβλημάτων στο εσωτερικό των πόλεων.

Η κοινωνική πολιτική των ΟΤΑ στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας δεν διαφεύγει του κεντρικού παραδείγματος. Η αναπαραγωγή των κεντρικών του χαρακτηριστικών τοπικά είναι μάλλον αναμενόμενη και δεν αποτελεί έκπληξη. Οι αδυναμίες του καταγράφονται και στο τοπικό επίπεδο όπου επιβεβαιώνεται σε πληθώρα εκφάνσεών του ο υπολειμματικός του χαρακτήρας (Σκαμνάκης και Πανταζόπουλος, 2015, σ.π.). Οι αδυναμίες διατηρούνται, αν δεν επιδεινώνονται, κατά την τρέχουσα περίοδο. Η εφαρμογή πολιτικών αυστηρής λιτότητας συνεπάγεται περιορισμό δαπανών και για τις πολιτικές κοινωνικής προστασίας. Παρότι ως ποσοστό του ΑΕΠ οι δαπάνες για κοινωνική προστασία αυξάνουν και αγγίζουν τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ -κύρια εξαιτίας ανελαστικών δαπανών και της ποσόστωσης των δαπανών για συντάξεις- οι πιέσεις στις δαπάνες των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας είναι καθολικές (Petmesidou and Guillen, 2013).

Αντίστοιχα, όπως παρουσιάζεται ακολούθως, οι πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης υφίστανται τις συνέπειες των περιοριστικών πολιτικών και προσαρμόζουν ανάλογα τις δαπάνες τους. Ειδικά στην ελληνική περίπτωση όπου οι πόροι είναι απολύτως εξαρτώμενοι από το κράτος και τους κεντρικούς μηχανισμούς (Σκαμνάκης, 2017), ο ρόλος των κεντρικών πολιτικών είναι απολύτως καθοριστικός για τις τοπικές παρεμβάσεις και πρωτοβουλίες. Στο πλαίσιο αυτού του δεδομένου περιορισμού οι ΟΤΑ σχεδιάζουν την πολιτική τους και ιεραρχούν τις προτεραιότητες των παρεμβάσεών τους.

Αναφορικά με τον πρώτο πυλώνα όπου οι δήμοι απολαμβάνουν σχετική αυτονομία προκειμένου να υποστηρίξουν τοπικές παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας, διαπιστώνουμε εύκολα τη διπλή πίεση. Από τη μία πλευρά οι διαθέσιμοι πόροι περιορίζονται και κατά συνέπεια αντίστοιχα συρρικνώνεται το φάσμα των παρεμβάσεων. Από την άλλη οι ανάγκες πολλαπλασιάζονται και οι υφιστάμενες δομές και υπηρεσίες δεν επαρκούν για να καλύψουν τη ζήτηση. Ειδικότερα, οι συνολικές δαπάνες των ΟΤΑ βρίσκονται στα ίδια επίπεδα με αυτά που κατέγραφε το σύνολο των αυτοδιοικητικών θεσμών πριν από περίπου δέκα χρόνια. Ο παρακάτω πίνακας 1 καταγράφει τη σταδιακή περιστολή των δαπανών των ΟΤΑ σε επίπεδο χώρας και την επιστροφή στα μεγέθη του 2005.

Πίνακας 1: δαπάνες κοινωνικής προστασίας ως ποσοστό των συνολικών δαπανών των ΟΤΑ

	2005	2013	2014	2015
σύνολο δαπανών ΟΤΑ				
ποσοστό κοινωνικής προστασίας προς σύνολο δαπανών	7%	4,27%	4,45%	4,51%

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο των Εσωτερικών (ιδία επεξεργασία)

Ο διπλός χαρακτήρας της πίεσης έχει μια επιπλέον διάσταση, από τη μια πλευρά μειώνονται οι συνολικές δαπάνες, γεγονός που συνεπάγεται ευρείες περικοπές. Από την άλλη πλευρά ωστόσο διαπιστώνουμε επιπλέον τον περιορισμό της συμμετοχής των κοινωνικών δαπανών ως ποσοστού των συνολικών. Το δεύτερο μεταφράζεται ως μεγαλύτερη πίεση στις δομές κοινωνικής προστασίας η συμμετοχή των οποίων στο σύνολο των δαπανών υποβαθμίζεται σημαντικά. Το 4,51% των ετήσιων δαπανών του 2015, υπολείπεται κατά πολύ του 7% που βρισκόταν μια δεκαετία πίσω ενώ την ίδια περίοδο διευρύνονται οι αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Περισσότερο αναλυτικά, διευθετίσεις τοπικού χαρακτήρα και δομές που αντιμετωπίζουν κοινωνικά προβλήματα στο τοπικό επίπεδο στερούνται πόρων και συνεπώς δυνατοτήτων να αναπτυχθούν, πόσο δε περισσότερο εμφανίζεται απαγορευτική η δυνατότητα ανάπτυξης νέων θεσμών κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Οι πόροι που κατευθύνονται στο συγκεκριμένο πεδίο συγκεντρώνονται σταδιακά γύρω από ένα πυρήνα σχετικά ανελαστικών δαπανών και αφορούν κατά κύριο λόγο λειτουργικά έξοδα. Κατά συνέπεια, ο πυλώνας που εμφανίζει τη μεγαλύτερη ευελιξία προκειμένου να υποστηρίξει χρηματοδοτικά δράσεις και παρεμβάσεις προσαρμοσμένες στα τοπικά δεδομένα με πρωτοβουλία των επιμέρους ΟΤΑ, αδυνατίζει δραματικά.

Παρόλα αυτά, το ελάχιστο αυτό ποσοστό αναπροσανατολίζεται. Οι στοχεύσεις σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν διαφοροποιούνται κάτω από την πίεση των κοινωνικών συνθηκών. Στο δεδομένο περιβάλλον των περιοριστικών πολιτικών ορισμένοι από τους άξονες πολιτικής των ΟΤΑ ενισχύουν την παρουσία τους ενώ άλλοι υποχωρούν. Επιπλέον διαφοροποιείται η

βαρύτητα τους σε σχέση με το συνολικό ύψος των διαθέσιμων δαπανών. Τα μεγέθη σε σχέση με το προ δεκαετίας παρελθόν δεν είναι απολύτως συγκρίσιμα, ωστόσο δίνουν μια σαφή εικόνα για την κατανομή των δαπανών και τη σχετική ιεράρχηση των προτεραιοτήτων.

Η “μερίδα του λέοντος” αφορά τις επιχορηγήσεις οργανισμών που συνδέονται με τους ΟΤΑ και είναι επιφορτισμένοι κυρίως με την υποστήριξη υφιστάμενων δομών. Οι υπηρεσίες τους διαφέρουν ανά ΟΤΑ, ωστόσο αφορούν κατά κύριο λόγο δαπάνες διαχείρισης δομών παροχής φροντίδας που αξιοποιούν πόρους από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε.. Παρότι σε γενικές γραμμές οι συνολικές δαπάνες σε εκ. ευρώ δεν παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές, μονοπωλούν ως ποσοστό σχεδόν τις δαπάνες κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ. Διατηρούν ένα σκληρό πυρήνα δαπανών που αντιστέκεται. Η κατανομή επιβεβαιώνει ωστόσο τη γενική αδυναμία προώθησης νέων παρεμβάσεων, σχεδιασμού και ανάπτυξης νέων δομών και υπηρεσιών και τον περιορισμό στην προσπάθεια συντήρησης της δεδομένης αναιμικής παρουσίας τους.

Πίνακας 2: ποσοστά δαπανών ως προς το σύνολο των δαπανών κοινωνικής πολιτικής

Κατηγορία εξόδων / έτος	2005	2013	2104	2015	τάση
έξοδα οργάνωσης κοινωνικών και λοιπών δραστηριοτήτων	2.65%	0.08%	0.10%	0.14%	↘
απόδοση σε παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς	37.89%	8.58%	8.84%	8.93%	
απόδοση σε ΝΠΔΔ του 3106/03 (ΚΕΦΟ)	3.20%	0.42%	0.40%	0.25%	
επιχορήγηση δημοτικών/ κοινοτικών ΝΠΔΔ	54.59%	86.67%	86.05%	85.37%	↗
έξοδα λειτουργίας συσσιτίων	0.28%	1.55%	1.73%	2.24%	
κατασκηνώσεις	0.14%	0.64%	0.64%	0.84%	
σύνολο βοηθημάτων απορίας	1.25%	2.06%	2.23%	2.23%	

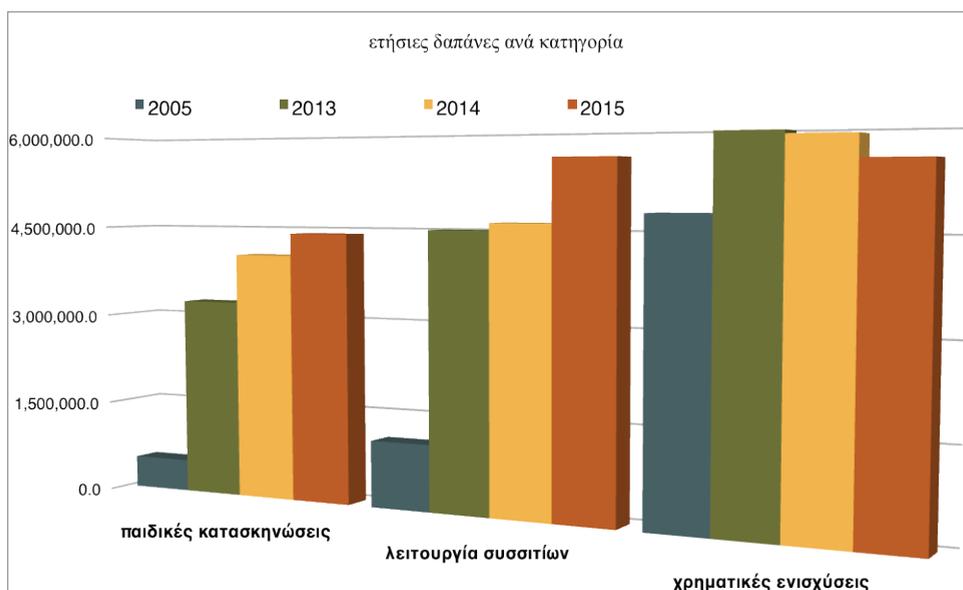
Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, ίδια επεξεργασία 2016

Στον πίνακα 2 εμφανίζονται οι τάσεις που παρουσιάζουν οι σχετικές δαπάνες των ΟΤΑ σε δύο ομάδες. Για την πρώτη ομάδα πολιτικών οι ΟΤΑ φαίνεται ότι σταδιακά αποσύρονται κάτω από το βάρος της πενίας πόρων. Ωστόσο η φαινομενική υποχώρηση “επικοινωνεί” με τον δεύτερο πυλώνα χρηματοδότησης των τοπικών παρεμβάσεων που θα εξετάσουμε στη συνέχεια. Ειδικά για τη λειτουργία των ΚΕΦΟ και των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών η υποστήριξη έχει μετατεθεί σε αντίστοιχα Επιχειρησιακά Προγράμματα που παρουσιάζονται στον πίνακα 3. Διαπιστώνουμε ακόμη την οριακή προσπάθεια “άμυνας” στους περιορισμούς των δαπανών και την επιχείρηση ανάπτυξης παλιότερων παρεμβάσεων ανταποκρινόμενοι σε συγκεκριμένες ανάγκες.

Ειδικότερα, στο διάγραμμα 1 έχουν επιλεγεί και παρουσιάζονται τα πεδία όπου οι δαπάνες

παρουσιάζουν ανοδική τάση και αφορούν παρεμβάσεις εντοπισμένες σε συγκεκριμένα κοινωνικά ζητήματα. Τόσο σε απόλυτα μεγέθη, και πολύ περισσότερο ως ποσοστά των συνολικών δαπανών, παρατηρούμε κατακόρυφη άνοδο κατά τα χρόνια της κρίσης σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών. Ειδικά οι παροχές που υποστηρίζουν τη λειτουργία του ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης για τα νοικοκυριά ακολουθούν αντίστροφη πορεία από τις περικοπές των δαπανών στις λοιπές δράσεις των ΟΤΑ.

Διάγραμμα 1



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, ιδία επεξεργασία 2016

Εντυπωσιακή είναι αρχικώς η αύξηση στο κόστος και το πλήθος των δομών επισιτιστικής βοήθειας, η οποία -θα πρέπει να επισημανθεί- παράλληλα υποστηρίζεται και από άλλους φορείς όπως ΜΚΟ και εκκλησία. Οι δήμοι συμμετέχουν στις περισσότερες δομές, χωρίς να είναι δυνατό με τα διαθέσιμα δεδομένα, να υπολογιστεί το σύνολο των δομών που λειτουργούν σε σταθερή βάση. Η εικόνα της ραγδαίας αύξησης ανταποκρίνεται στην αντίστοιχη ανάγκη που αναφύεται και ευδοκιμεί κυρίως στις μεγάλες πόλεις. Περίπου το 1/2 του συνολικού ποσού που διατίθεται πανελλαδικά αφορά τις δαπάνες των ΟΤΑ της Περιφέρειας Αττικής και μάλιστα εξαιρουμένου του μεγαλύτερου ΟΤΑ της Αθήνας, αφού η λειτουργία αυτή στηρίζεται από διακριτό προϋπολογισμό εξειδικευμένου ΝΠΔΔ. Η κοινωνική πολιτική των δήμων στρέφεται δυναμικά στην αντιμετώπιση μιας ανάγκης η οποία δέκα χρόνια πριν βρισκόταν στο περιθώριο των τοπικών πολιτικών. Σήμερα οι δαπάνες σε σχέση με το 2005 έχουν σχεδόν πενταπλασιαστεί υπογραμμίζοντας την έκταση του προβλήματος. Αξίζει να επισημανθεί ότι ειδικά για τους συγκεκριμένους πόρους και τις δομές τις οποίες υποστηρίζουν δεν προβλέπονται σημαντικές και αξιοσημείωτες συνοδευτικές δράσεις, ενώ στις περισσότερες των περιπτώσεων οι υπηρεσίες είναι ανοιχτές και παρέχονται χωρίς έλεγχο μέσω διαβίωσης. Η ενίσχυση των συσσιτίων σηματοδοτεί ταυτόχρονα το μέγεθος

των κοινωνικών επιπτώσεων της ύφεσης και των περιοριστικών πολιτικών και την αποτυχία των υφιστάμενων μηχανισμών κοινωνικής προστασίας να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά το σχετικό κοινωνικό κόστος.

Ενώ τα συσσίτια λειτουργούν ως δομές ανοιχτής πρόσβασης, οι άλλες δύο εξεταζόμενες υπηρεσίες βασίζονται στον έλεγχο των μέσων διαβίωσης των χρηστών. Αναφορικά με τις παιδικές κατασκηνώσεις τα κριτήρια διαφέρουν ανά δήμο και δεν υπάρχει ενιαία διαδικασία. Η αύξηση των πόρων που διατίθενται σηματοδοτούν και την ενεργότερη παρέμβαση των ΟΤΑ στη φροντίδα των παιδιών, ειδικά κατά τη διάρκεια όπου δεν λειτουργούν οι δομές υποχρεωτικής εκπαίδευσης.

Οι δε *χρηματικές ενισχύσεις* αφορούν εφάπαξ επιδόματα προς άπορους δημότες, ως ένα είδος έκτακτης υποστήριξης. Κατά το έτος 2005 το σύνολο των δαπανών αντιστοιχεί σε σχετικό επίδομα που παρείχαν οι δήμοι χωρίς την τήρηση αυστηρών τυπικών διαδικασιών. Οι δαπάνες αυτές είχαν στόχο να καλύψουν έκτακτες ανάγκες ή περιπτώσεις δημοτών που δεν καλύπτονταν από άλλες υπηρεσίες. Η συμμετοχή αυτών των μη-τυπικών δαπανών μειώνεται και ταυτόχρονα αντικαθίσταται από το “*επίδομα ένδειας*”, το οποίο δίνεται με ενιαία στο σύνολο της χώρας κριτήρια και εντάσσεται στην ίδια κατηγορία δαπανών. Οι ΟΤΑ χορηγούν εφάπαξ χρηματικά βοηθήματα που σε κάθε περίπτωση αποτελούν έκτακτη και εφάπαξ υποστήριξη και δεν συνδέονται με άλλες πολιτικές¹.

Οι δαπάνες που αφορούν στον πρώτο πυλώνα πιέζονται και αναπροσανατολίζονται στο βαθμό που αυτό είναι εφικτό από το πλαίσιο λειτουργίας τους. Συμβάλουν με τη σειρά τους στη διαμόρφωση του νέου προτύπου κοινωνικής προστασίας με αναφορά στους αυτοδιοικητικούς θεσμούς. Η κοινωνική πολιτική των ΟΤΑ συμπληρώνεται από τον δεύτερο πυλώνα τον οποίο μελετάμε ακολούθως.

Ο δεύτερος πυλώνας υποστήριξης της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο αφορά τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και άλλους πόρους προερχόμενους από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σημαντικό τμήμα της τοπικής κοινωνικής πολιτικής υποστηρίζεται από τους πόρους των Διαρθρωτικών Ταμείων όπως αυτοί εξειδικεύονται από τα διάφορα εθνικά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Οι πόροι αυτοί δεν κατευθύνονται στο σύνολό τους προς τους ΟΤΑ αλλά σε οργανισμούς που βρίσκονται σε οργανική σχέση με τους δήμους. Στην απορρόφησή τους συμβάλλουν και άλλοι οργανισμοί και οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας με έμφαση και πλαίσιο αναφοράς το τοπικό επίπεδο.

Οι περιορισμοί στις δαπάνες κοινωνικής προστασίας που παραπάνω εντοπίστηκαν, επιχειρείται να αντισταθμιστούν από πόρους που κατά κύριο λόγο βασίζονται στις χρηματοδοτήσεις αυτού του τύπου. Η σχετική υποχώρηση της κοινωνικής πολιτικής από ίδιους πόρους των ΟΤΑ υποκαθίσταται από χρηματοδοτήσεις συγκεκριμένων παρεμβάσεων οι οποίες υλοποιούνται στο τοπικό επίπεδο με τη συμμετοχή των φορέων της αυτοδιοίκησης. Ταυτόχρονα βεβαίως στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής εμπλέκονται περισσότερες οργανώσεις, διαμορφώνοντας ποικίλα πολυπαραγοντικά σχήματα όπου οι ΟΤΑ δεν έχουν πάντοτε τον κεντρικό ρόλο, συμβάλλοντας στη μετάβαση σε μορφές διακυβέρνησης της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο.

1. Σημειώνεται ότι η θεσμοθέτηση του Ελάχιστου Κοινωνικού Επιδόματος είναι ανεξάρτητη διαδικασία, παρότι εφαρμόστηκε τοπικά και έως σήμερα έχει χαρακτήρα πιλοτικής εφαρμογής.

Σε κάθε περίπτωση, οι πολιτικές που υποστηρίζονται στοχεύουν στη διασφάλιση λειτουργίας του δικτύου φροντίδας στο τοπικό επίπεδο, με έμφαση στη φροντίδα (παιδιών και ηλικιωμένων), αντικαθιστώντας πόρους που το υφιστάμενο σύστημα έχει χάσει λόγω των περιοριστικών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, αναπτύσσονται παρεμβάσεις με επίκεντρο την αντιμετώπιση των άμεσων βιοτικών αναγκών με παροχές σε είδη βασικής ανάγκης. Ακόμη, υπάρχουν προγράμματα που παρέχουν διαύλους προς τις αγορές εργασίας συνδυάζοντας ευρύτερες παρεμβάσεις με υπηρεσίες προς τους χρήστες αλλά και τις τοπικές οικονομίες.

Πίνακας 3: προϋπολογισμοί συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας

Πρόγραμμα	συνολικός προϋπολογισμός	περίοδος
Εναρμόνιση Επαγγελματικής και Οικογενειακής ζωής	657,426,871	2010-2015
Δομές Φτώχειας	48,950,000	2013-2015
ΤΕΒΑ	135,000,000	2015-2016*
Στέγαση και Επανάταξη	9,250,000	2014-2015
Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα	20,000,000	2013
ΤΟΠΣΑ/ΤΟΠΕΚΟ	140,000,000	2012-2015
Δομές καταπολέμησης της βίας κατά γυναικών	16,830,000	2014-2015
γενικό σύνολο	1,027,456,871	

Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης

* το πρόγραμμα έχει παραταθεί με νέο προϋπολογισμό έως 2020

Από τον παραπάνω πίνακα 3 ξεχωρίζει ως προς το ύψος του το πρόγραμμα “*Εναρμόνισης Επαγγελματικής και Οικογενειακής Ζωής*” για το οποίο σημειώνεται ότι ουσιαστικά συνεχίζει την υποστήριξη δομών που έχουν δημιουργηθεί στο πλαίσιο των προηγούμενων κύκλων κοινοτικής χρηματοδότησης. Πρόκειται για περισσότερο από το 60% της συνολικής χρηματοδότησης και κατά συνέπεια βρίσκεται στην κορυφή της ανάλυσης. Το πρόγραμμα αφορά το πεδίο της φροντίδας παιδιών και ηλικιωμένων το οποίο αποτέλεσε παραδοσιακά τον πυρήνα της κοινωνικής πολιτικής των δήμων ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του ’80, αλλά κυρίως μετά το 2000 [Σκαμνάκης, 2006]. Το πρόγραμμα αυτό αποτελεί τον κύριο χρηματοδότη των δομών των ΟΤΑ μέχρι την ολοκλήρωση του και υποστηρίζει περισσότερες από 2.500 δομές στο σύνολο της χώρας. Οι πόροι αυτοί λειτουργούν ως αντιστάθμισμα των περικοπών δαπανών προς τους παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς που είδαμε στον πίνακα 2, παραπάνω. Ταυτόχρονα όμως περιγράφουν και την απόλυτη αδυναμία των ΟΤΑ να υποστηρίξουν τη λειτουργία δομών που καλύπτουν πραγματικές ανάγκες των τοπικών κοινοτήτων, αναδεικνύοντας το βαθμό εξάρτησής τους από τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις.

Με σαφώς μικρότερους προϋπολογισμούς αλλά σημαντική βαρύτητα, δεδομένων των κοινωνικών συνθηκών στις οποίες λαμβάνουν χώρα, οι παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση της ένδειας και της έλλειψης των βασικών αγαθών αποτελούν νέους θεσμούς για τους φορείς της αυτοδιοίκησης. Παρεμβάσεις σχετιζόμενες με παροχές ειδών πρώτης ανάγκης δεν είναι νέες. Διατηρούσαν ωστόσο περιορισμένη εμβέλεια και βρίσκονταν στο περιθώριο της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο. Η λειτουργία των *Δομών κατά της Φτώχειας* εγκαينιάζει την ευρεία συμμετοχή πολυπαραγοντικών σχημάτων στην παροχή υπηρεσιών. Τα σχήματα αυτά εφαρμόζονται για πρώτη φορά την πρακτική ευρέων συμπράξεων φορέων οι οποίοι αναλαμβάνουν από κοινού την παροχή υπηρεσιών και τη διαχείριση παροχών. Στη διακυβέρνησή τους συμπράττουν οι φορείς της αυτοδιοίκησης και για το λόγο αυτό συμπεριλαμβάνονται στον παραπάνω κατάλογο. Η ίδρυση και λειτουργία των δομών αυτών σηματοδοτεί τη μαζική εφαρμογή τοπικής εμβέλειας παρεμβάσεων κατά της φτώχειας. Στο σύνολό τους οι παρεχόμενες υπηρεσίες δεν εντοπίζονται στην πρόληψη αλλά στην αντιμετώπιση της οικονομικής αδυναμίας των νοικοκυριών να αντιμετωπίσουν βασικές ανάγκες. Συχνά, δομές που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο αυτό μετά το πέρας της χρηματοδότησής τους κληροδοτούνται στους οικείους δήμους όπου ξεκίνησε η λειτουργία τους, ωστόσο η υποστήριξή τους παραμένει για την τρέχουσα περίοδο ακόμη ζητούμενο.

Διακριτή ενότητα αποτελεί το *Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας για τους Απόρους* (ΤΕΒΑ), το οποίο λειτουργεί ανεξάρτητα από τα προηγούμενα προγράμματα και παρέχει πρόσβαση σε μέσα πρώτης ανάγκης για νοικοκυριά, κατόπιν ελέγχου των μέσων διαβίωσης. Το πρόγραμμα υλοποιείται και πάλι από συμπράξεις φορέων, μεταξύ των οποίων και οι ΟΤΑ και παρέχει βασική υλική υποστήριξη σε συγκεκριμένους αριθμούς κατά τόπους δικαιούχων. Πρόκειται κατ' ουσία για παράλληλη δομή με αυτές κατά της φτώχειας που είδαμε παραπάνω, πυρήνας του είναι η παροχή επισιτιστικής βοήθειας σε άτομα και νοικοκυριά που στερούνται άλλων πόρων.

Στο ίδιο πλαίσιο υλοποιούνται από τους ΟΤΑ δύο διαφορετικά προγράμματα, το πρώτο επιχειρεί το συνδυασμό εξασφάλισης στέγης με το συνδυασμό *ενεργητικών* πολιτικών απασχόλησης. Οι παρεμβάσεις αυτές αφορούν κατά περισσότερο από το ήμισυ του συνολικού προϋπολογισμού την Αθήνα και κατά ένα τέταρτο την περιοχή της Θεσσαλονίκης, αναδεικνύοντας τον χωρικό εντοπισμό του προβλήματος της αστεγίας. Το δεύτερο πρόγραμμα αφορά την πιλοτική εφαρμογή μιας μορφής εγγυημένου εισοδήματος σε δεκατρείς δήμους ανά τη χώρα. Πρόκειται για την πρώτη εφαρμογή μορφής ελάχιστου εισοδήματος στη χώρα, η οποία κρίθηκε επιτυχής και επεκτείνεται σε περισσότερους δήμους (τριάντα) στο πλαίσιο μιας δεύτερης φάσης πιλοτικής εφαρμογής πριν την τελική υλοποίηση στο σύνολο της χώρας.

Αναφορικά με την απασχόληση και την αντιμετώπιση της ανεργίας υλοποιήθηκαν στο τοπικό επίπεδο δύο ευρείας έκτασης προγράμματα. Πρόκειται για τα *Τοπικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση* (ΤΟΠΣΑ) καθώς και τις *Τοπικές Δράσεις Κοινωνικής Ένταξης για Ενόχλους Ομάδες* (ΤΟΠ-ΕΚΟ). Πρόκειται για παρεμβάσεις που επιχειρήσαν την εμπλοκή φορέων και οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο με στόχο την τόνωση της απασχόλησης. Εντάσσονται και αυτές στο φάσμα των ενεργητικών πολιτικών για την απασχόληση και την καταπολέμηση της ανεργίας. Στις παρεμβάσεις αυτές οι ΟΤΑ συμμετείχαν χωρίς να αναλαμβάνουν κεντρικούς ρόλους και συνεπώς το τμήμα του συνολικού προϋπολογισμού που απορρόφησαν είναι κλάσμα αυτού που αναφέρεται στον πίνακα 3.

Μια ολοκληρωμένη υπηρεσία με τοπική αναφορά οργανώνεται με στόχο την προστασία των γυναικών από την ενδο-οικιακή βία. Πρόκειται για ένα δίκτυο δομών σε ολόκληρη την επικράτεια η οποία φιλοξενείται ουσιαστικά από τους ΟΤΑ και αφορά υπηρεσίες στέγης και φροντίδας καθώς και συμβουλευτικής για γυναίκες που υφίστανται βία ή βρίσκονται σε κίνδυνο. Η εμβέλειά της είναι υπερ-τοπική ωστόσο η παρουσία της εντοπίζεται σε μεγάλα αστικά κέντρα κατοπιν κεντρικού σχεδιασμού. Το δίκτυο αναπτύσσεται σε συνεργασία με υφιστάμενες δομές που οι δήμοι ήδη είχαν θέσει σε λειτουργία. Πρόκειται για παρέμβαση που εκπορεύεται κυρίως από τη Γενική Γραμματεία Ισότητας των Φύλων η οποία σε συνεργασία με τους κατά τόπους ΟΤΑ διαμορφώνουν ένα πλέγμα δομών και συμβάλλουν στο σύστημα κοινωνικής προστασίας.

Ο πυλώνας των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας είναι κρίσιμος για την κοινωνική πολιτική των ΟΤΑ. Χωρίς να τους αφορά αποκλειστικά, σημαντικό τμήμα του κατευθύνεται στους δήμους και ενισχύει την πολιτική τους. Η κατανομή αυτή δεν είναι ομοιόμορφη ούτε κατά δήμο, ούτε κατά πρόγραμμα. Συνεπώς δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί το ποσοστό που αφορά τους ΟΤΑ από το σύνολο που αναφέρεται στον πίνακα 3. Όπως και παρακάτω θα αναφερθεί, ευθεία σύγκριση με τον πρώτο πυλώνα που ήδη μελετήσαμε είναι τουλάχιστον επισφαλής, όσον αφορά στο σύνολο της χώρας. Αυτό που διαφαίνεται και προκύπτει από το είδος και τις προτεραιότητες των παρεμβάσεων του δεύτερου πυλώνα είναι αφενός η συνέχιση της στήριξης των υφιστάμενων δομών φροντίδας των παιδιών και των ηλικιωμένων, αφετέρου η αντιμετώπιση νέων αναγκών που έχουν προκύψει ως συνέπειες της μακροχρόνιας κρίσης. Επιπλέον από τον δεύτερο πυλώνα προκύπτει ακόμη μια διαπίστωση, η ανάπτυξη σύνθετων και πολυπαραγοντικών σχημάτων που μεταθέτουν την κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο στο φάσμα της διακυβέρνησης των τοπικών προβλημάτων, όπου η αυτοδιοίκηση διαδραματίζει κεντρικό αλλά όχι αποκλειστικό ρόλο (Chardas, 2014). Συνεπώς, μαζί με τις μεταβολές στη στόχευση της κοινωνικής παρέμβασης στο τοπικό επίπεδο, διαπιστώνουμε αντιστοίχως μεταβολές στη διαχείρισή τους καθώς και στην κατανομή των ρόλων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και οργανώσεων.

Συμπεράσματα

Η κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο ενισχύεται, τουλάχιστον ως αρμοδιότητα των αυτοδιοικητικών θεσμών. Η ενίσχυση αυτή υπαγορεύεται και συνοδεύεται από σημαντικές αλλαγές τόσο στο πεδίο των κοινωνικών αναγκών όσο και στο πρότυπο κοινωνικής πολιτικής από την αυτοδιοίκηση. Στο περιβάλλον αυτό οι ελληνικοί ΟΤΑ διαχειρίζονται τη νέα πραγματικότητα που διαμορφώνεται και σταδιακά αποκρυσταλλώνουν το ρόλο τους στο σύστημα κοινωνικής προστασίας.

Η υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής πολιτικής προκύπτει ως αποτέλεσμα χωρικά εντοπισμένων παρεμβάσεων, ωστόσο ενδέχεται να υποκρύπτει τον κίνδυνο διάσπασης των συστημάτων και την απειλή κατακερματισμού της προστασίας του. Ειδικά αναφορικά με την ελληνική περίπτωση το ούτως ή άλλως αδύναμο σύστημα κοινωνικής προστασίας, δεν απειλείται από τις τοπικού χαρακτήρα παρεμβάσεις. Άλλωστε αυτές παραμένουν σε μεγάλο βαθμό ελεγχόμενες από το κράτος

και τους κεντρικούς μηχανισμούς. Τόσο το κανονιστικό πλαίσιο, όσο και η χρηματοοικονομική υποστήριξη βρίσκονται υπό κεντρική καθοδήγηση, ενώ αντιστρόφως ελάχιστα είναι τα περιθώρια τοπικών πρωτοβουλιών με ευθύνη των αυτοδιοικητικών θεσμών.

Η κοινωνική πολιτική της αυτοδιοίκησης υποστηρίζεται από δύο πυλώνες οι οποίοι συντηρούν τις επιμέρους παρεμβάσεις της. Όπως φάνηκε από τα ποσοτικά δεδομένα, ο πρώτος πυλώνας βρίσκεται σε φάση αναπροσανατολισμού. Οι νέες στοχεύσεις αναδύονται υπό την πίεση νέων αναγκών εξαιτίας της αύξησης της φτώχειας και της αποστέρησης. Ο δεύτερος πυλώνας επίσης επιχειρεί τη θεραπεία του ίδιου φάσματος αναγκών. Επιπλέον εξακολουθεί να υποστηρίζει δομές που δημιουργήθηκαν κατά το πρόσφατο παρελθόν διότι ακόμη δεν έχει γίνει εφικτή η κάλυψη της λειτουργίας τους από τους δημοτικούς προϋπολογισμούς, τους πόρους δηλαδή του πρώτου πυλώνα. Είναι προφανές ότι οι πόροι του δεύτερου πυλώνα παραμένουν επισφαλείς ως προς τη διάρκεια ενώ προφανώς ακολουθούν εθνικές αλλά κυρίως υπερ-εθνικές προτεραιότητες. Καταληκτικά, και οι δυο πηγές χρηματοδότησης της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο ελάχιστα συνδέονται με τοπικές στρατηγικές και ανάγκες. Ο ρόλος της αυτοδιοίκησης παραμένει αυτός του τοπικού διανομέα ευρύτερων πολιτικών παρότι θεωρητικά οι αρμοδιότητες της διευρύνονται.

Επιπλέον, κατά κύριο λόγο οι νέες πολιτικές της αυτοδιοίκησης αφορούν ανάγκες που εμφατικά παρουσιάστηκαν ως επιπτώσεις της κρίσης. Το περιεχόμενό τους επικεντρώνεται στην κάλυψη των ελαχίστων βιοτικών αναγκών. Το άθροισμά τους ωστόσο οροθετεί το νέο περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο. Διαμορφώνεται σταδιακά το παράδειγμα της κοινωνικής πολιτικής της αυτοδιοίκησης ως το ελάχιστο δίκτυο ασφάλειας, ως μηχανισμός ελάχιστης κοινωνικής φροντίδας με περιεχόμενό του την προστασία από την αποστέρηση. Η σταδιακή θεσμοθέτηση και επέκταση αυτού του τύπου των μηχανισμών εκτός από την κάλυψη πραγματικών κοινωνικών αναγκών, αποκαλύπτει και τη σημαντική υποβίβαση του συστήματος κοινωνικής προστασίας το οποίο, σε συνθήκες κρίσης, δεν κατορθώνει να αποτελέσει μηχανισμό ανάσχεσης των επιπτώσεών της, παρά περιορίζεται στην εκ των υστέρων αντιμετώπιση των αποτελεσμάτων της. Οι δε πρακτικές που μετέρχεται εντείνουν τον διαχωρισμό και τον στιγματισμό των χρηστών συμβάλλοντας στη διαδικασία κοινωνικού αποκλεισμού τους.

Η δυναμική ανάπτυξη χωρικά εντοπισμένων παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας υπερβαίνει τα στενά όρια της αποτελεσματικότητας και της στόχευσης μέτρων και πολιτικών. Υπόρρητα αναφέρεται στη μετάθεση του επίκεντρου της κοινωνικής πολιτικής, είτε επί αφορμής έκτακτων κοινωνικών αναγκών όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Ελλάδας, είτε στο πλαίσιο ανακατατάξεων και εκσυγχρονισμού των συστημάτων. Η προοπτική αυτή δεν οδηγεί απαραίτητα στη συρρίκνωση της κοινωνικής προστασίας και τον κατακερματισμό. Η κατεύθυνση και ο χαρακτήρας της παραμένει ακόμη ζήτημα των πολιτικών που σχεδιάζονται και αναπτύσσονται στο πλαίσιο του κράτους, όπου επίσης ρυθμίζεται η συμβολή των εκάστοτε αυτοδιοικητικών θεσμών.

Βιβλιογραφία

- Alexandru, P. and H. Johansson, (2016). *Combating Poverty in Local Welfare Systems*, London Spinger.
- Andreotti, A. and Mingione, E. (2016) “Local Welfare Systems in Europe and the economic crisis”, *European Urban and Regional Studies*, 23(3), pp 252-226.
- Andreotti, A., Mingione, E. and Polizzi, E. (2012). “Local Welfare Systems: a challenge for social cohesion”, *Urban Studies*, 49(9), pp 1925-1940.
- Bahle, T., V. Hubl et al. (2011). *The Last Safety Net. A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*, Chicago, Policy Press.
- Barnekow, V., Jensen, B.B., Currie, C., Dyson, A., Eisenstadt, N. & Melhuish, E. (2013). *Improving the lives of children and young people: case studies from Europe*. Volume 1. Early childhood. Copenhagen, Denmark: World Health Organisation.
- Berger, S. (2009). “Troubleshooting Economic Narratives.”, pp.93-102, in Hemerijck, A. - Knapen B. and van Doorn E. (Eds), *Aftershocks Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Berkel, R. van, and Borghi, V. (2008). “Introduction: The Governance of Activation”, *Social Policy and Society*, 7, pp.331-340.
- Brener, N.(2004). *New State Spaces, Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Chardas, A. (2014). “The interplay between austerity, domestic territorial reform and the European Union Cohesion Policy: Multi-level governance and the application of the partnership principle in Greece”, *European Urban and Regional Studies*, 21 (4), pp 432-444.
- Dafermos, J. and Papatheodorou, Ch. (2011) ‘Το παράδοξο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα: γιατί η αύξηση των δαπανών για κοινωνική προστασία δεν μείωσε τη φτώχεια;’ ‘The paradox of social policy in Greece: why the increase of social expenditure has not reduced poverty’ Policy Paper, Observatory on Poverty, Incomes and Social Inequalities, INE-GSEE, available online at: <http://www.ineobservatory.gr/sitefiles/books/pdf/report2.pdf>
- Ferrera, M. (2005). *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford: Oxford University Press.
- Garcia, M. (2006), “Citizenship practices and urban governance in European cities”, *Urban Studies*, 43(4), pp.745–765.
- Geddes, M. (2010), “Building and contesting neoliberalism at the local level. International”, *Journal of Urban and Regional Research* 34(1), pp 163–173.
- Gough, I. (2008), *Η πολιτική οικονομία του κοινωνικού κράτους*, Βατικιώτης, Λ. (μεταφρ), Γράβαρης, Δ. Μ. Σπουρδαλάκης, (επιμ.), Αθήνα, Σάββαλας.
- Hemerijck, A. (2012), “When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet”, *Sociologica*, (1), pp.1-50
- Hlepas, N. (2010). “Incomplete Greek territorial consolidation: from the first (1988) to the second (2008-2009) wave”, *Local Government Studies*, 36(2), pp 223-249.

- Jessop, B. (2004). "Hollowing out the 'nation-state' and multilevel governance" in: *A Handbook Of Comparative Social Policy*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing p. 11-25
- Kazepov, Y. (2008). "The subsidiarisation of social policies: actors, processes and impacts", *European Societies*, 10(2), pp 247-273.
- Kourachanis, N. (2015), "Confronting homelessness in Greece during at time of crisis", *Social Cohesion and Development*, 10 (2), 113-129.
- Κοντιιάδης, Ξ. - Απίστουλας Δ. (2006), *Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική αυτοδιοίκηση. Συντονισμός και δικτύωση των δομών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κουζής, Ι. (2016), "Η Κρίση και τα Μνημόνια Ισοπεδώνουν την Εργασία", *Κοινωνική Πολιτική*, 5, σ. 7-20.
- Loughlin, J., Hendriks, F. and Lidström, A., (Eds.) (2010), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Maggioni, A. (2016), "Governing Deviance in Public Space through Mayoral Orders: Fields Mismatch and Metropolitan Turbulence", *Social Policy & Administration*, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spol.12231/abstract>
- Milio S (2014). "The conflicting effects of multi-level governance and the partnership principle: evidence from the Italian experience", *European Urban and Regional Studies*, 21(4), pp 384–397.
- Moreira, A. (2008), *The Activation Dilemma, reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe*, Bristol: The Policy Press
- Παπαθεοδώρου, Χ. (2016). "Η επίδραση των πολιτικών λιτότητας στην επιδείνωση των επιπτώσεων της κρίσης στη φτώχεια και την αποστέρηση" εισήγηση στο συνέδριο Κοινωνική και Πολιτική Εκπροσώπηση Προκλήσεις και Προοπτικές στη Δημοκρατία τον 21ο αιώνα», Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, Αθήνα.
- Petmesidou M. and Guillén A. M. (2014). "Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery", *South European Society and Politics*, 19(3), pp. 295-307
- Petmesidou M. and Guillén A. M. (2014). "Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery". *South European Society and Politics*, 19(3), pp. 295-307
- Pierson, P. (2011). "The Welfare State over the Very Long Run". ZeS-Working Paper 02/2011, διαθέσιμο στο: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/46215/1/65484416X.pdf>
- Pierson, P. (1998). "Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity.", *Journal of European Public Policy* (5), pp.539-560.
- Psycharis Y., Zoi M., Iliopoulou S. (2016). "Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities". *Environment and Planning C: Government and Policy*, (34), pp 262 – 280.
- Σακελλάρδου, Θ. και Χ. Οίκονομου, (2006), « Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004", *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 1(1), 5-36.

- Σκαρνάκης, Χ. (2017), *Θεσμοί αυτοδιοίκησης και θεσμοί κοινωνικής προστασίας: κρίση, σύγκριση, προοπτικές*, Αθήνα: Διόνικος (υπό έκδοση).
- Trydegard, G.B. and M. Thorslund, (2010). “One Uniform Welfare State or a Multitude of Welfare Municipalities? The Evolution of Local Variation in Swedish Elder Care”, *Social Policy & Administration*, 44(4), pp. 495–511

Η Ελληνική Αγορά Εργασίας μετά την Κρίση του 2008: Απορύθμιση, Αναθέμιση και Αποκέντρωση

Θεόδωρος Κουτρούκης,

Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών

Περίληψη

Εξαιτίας ενός πελώριου δημόσιου χρέους η Ελλάδα υποχρεώθηκε να ζητήσει εξωτερική χρηματοδότηση από την ΕΕ, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ και δεσμεύθηκε να εφαρμόσει μεταρρυθμιστικά μετρά (Μνημόνια). Το πραγματολογικό υλικό των ετών 2010-16 δείχνει τις ακόλουθες εξελίξεις: α) υψηλότερη ευελιξία στην αγορά εργασίας β) μείωση των κατώτερων μισθών στο εθνικό και το κλαδικό επίπεδο γ) αποκέντρωση των διαδικασιών και μια τάση της διαπραγματευτικής διεργασίας από το κλαδικό και επαγγελματικό επίπεδο προς το επιχειρησιακό δ) εγκατάλειψη ή δραστικό περιορισμός του ρόλου της διαιτησίας για αρκετά χρόνια ε) προώθηση των τοπικών συμφώνων απασχόλησης. Σκοπός της εργασίας είναι να αποτιμήσει την επίδραση των προγραμμάτων των ΕΕ-ΕΚΤ-ΔΝΤ στο ελληνικό σύστημα εργασιακών σχέσεων, με τη χρήση της ανάλυσης των θεσμικών μεταβολών στην αγορά εργασίας και τις διαδικασίες κοινωνικού διαλόγου. Συνοψίζοντας, η κρίση επιτάχυνε την οργανωμένη αποκέντρωση και ενίσχυσε την τάση προς την κυριαρχία των επιχειρησιακών συλλογικών συμβάσεων.

Abstract

Due to a huge public debt Greece has been obliged to ask for external financing by the EU, ECB and IMF and was committed to implement measures of reform (Memoranda). The evidence of the years 2010-2016 indicates the following developments: a) higher flexibility in the labour market b) reduction of minimum wages at the national and the sectoral level c) decentralization of the collective bargaining procedures and a shift of the bargaining process from the sectoral and/or professional level to the company level d) abandonment or extreme limitation of the arbitration procedure for several years e) promotion of the local employment pacts. Aim of this paper is to assess the impact of joint EC-ECB-IMF Programmes on the Greek industrial relation system, using an analysis of the institutional changes in the labour market and the social dialogue procedures. To sum up, the crisis has accelerated the organized decentralization and increased the shift to the domination of company level agreements.

1. Εισαγωγικά

Πριν από την κρίση του 2008 (Koutsoukis and Roukanas, 2011, Βενιέρης, 2011) οι εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα ήταν αρκετά συγκεντρωτικές (Ιωάννου, 2011), με υψηλό επίπεδο ρύθμισης τόσο στις ατομικές, όσο και τις συλλογικές σχέσεις απασχόλησης (Κουκιάδακι and Kretsos, 2012). Τον Μάιο του 2010 ανακοινώθηκε η συμφωνία της χώρας να ενταχθεί στον μηχανισμό χρηματοοικονομικής στήριξης και υπογράφηκε το πρώτο Μνημόνιο, που συνοδεύτηκε από ένα αυστηρό πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής καθώς και το εγχείρημα μείωσης του κόστους εργασίας (Κυριακούλιας, 2012). Η εφαρμογή των μέτρων των Μνημονίων 1, 2 και 3 είχε παράπλευρες συνέπειές και στο πεδίο του κοινωνικού διαλόγου.

2. Μνημόνια και Εργατική Πολιτική

Τα Μνημόνια περιείχαν μέτρα για την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, τη ρύθμιση και εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα, την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που θα βελτιώναν την ανταγωνιστικότητα. Επιπλέον, συμπεριλήφθηκαν μέτρα παρέμβασης στην αγορά εργασίας, το θεσμικό πλαίσιο των σχέσεων απασχόλησης και τους μηχανισμούς κοινωνικού διαλόγου σε ποικίλα επίπεδα (Κυριακούλιας, 2012). Ειδικά για τον κοινωνικό διάλογο η μετατόπιση του κέντρου βάρους των συλλογικών διαπραγματεύσεων από τον κλάδο/επάγγελμα στην επιχείρηση σηματοδότησε τον ριζικό αναπροσανατολισμό του συστήματος συλλογικών διαπραγματεύσεων στη χώρα μας, μετά από περίπου μια 20ετία (Κυριακούλιας, 2012). Οι κύριες παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας προώθησαν την ευελιξία της εργασίας διαμέσου της διευκόλυνσης των απολύσεων και προσλήψεων και της μείωσης του κόστους αυτών, της διάδοσης των ευέλικτων μορφών εργασίας (προσωρινή και μερική απασχόληση, δανεισμός εργαζομένων, απασχόληση με τη μορφή «παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών», τηλεργασία), της διευθέτησης του χρόνου εργασίας (υπολογισμός εργάσιμου χρόνου σε ετήσια βάση, περιορισμός υπερωριών) και της ευελιξίας αμοιβών (μείωση των κατώτατων μισθών, αποκέντρωση συλλογικών διαπραγματεύσεων).

Τα Μνημόνια δρομολόγησαν ριζικές ανατροπές στο πλαίσιο προσδιορισμού των όρων αμοιβής και εργασίας των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα (δυνατότητα απόκλισης των όρων μεταξύ των ΣΣΕ ως προς την αρχή της ευνοϊκότερης ρύθμισης, απαγόρευση χορήγησης αυξήσεων πέραν εκείνων της ΕΓΣΣΕ, αλλαγές στη διαδικασία και το περιεχόμενο των θεσμών Μεσολάβησης και Διαιτησίας, ενίσχυση του θεσμού της Συμφιλίωσης). Με αυτόν τον τρόπο προωθήθηκε η αποκέντρωσή της συλλογικής διαπραγμάτευσης από το επίπεδο του κλάδου/επαγγέλματος προς το επίπεδο της επιχείρησης (Ιωάννου, 2011), αλλά και περαιτέρω προς την ατομική διαπραγμάτευση εργοδότη-εργαζόμενου (Κυριακούλιας, 2012).

Τα ειδικότερα μέτρα της εργατικής πολιτικής των Μνημονίων για τις συλλογικές σχέσεις εργασίας αποτυπώνονται στον πίνακα 1.

Πίνακας 1: Μέτρα Μνημονίων για συλλογικές σχέσεις εργασίας

Απόκλιση όρων συλλογικών συμβάσεων (Ν. 3845/10)
α) Εκπροσώπηση εργοδοτών στον κλάδο των Τραπεζών, (β) Ηλεκτρονικό Μητρώο Συλλογικών Ρυθμίσεων (Ν. 3846/10)
Απαγόρευση μισθολογικών αυξήσεων (Ν. 3871/10)
(α) Μεσολάβηση και Διαιτησία, (β) Λειτουργία του Οργανισμού Μεσολάβησης και Διαιτησίας (ΟΜΕΔ)
Θεσμοθέτηση ειδικών επιχειρησιακών ΣΣΕ
(α) Κατάργηση ειδικών επιχειρησιακών ΣΣΕ, (β) ΣΣΕ με ενώσεις προσώπων, (γ) Υπερίσχυση επιχειρησιακών ΣΣΕ, (δ) Συρροή, επέκταση, κατάργηση και αναστολή διατάξεων Ν. 1876/90 (Ν. 4024/11)
Συμφιλίωση Ν. (3996/11)
Κατίσχυση νομοθετικών διατάξεων έναντι ΣΣΕ στον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα
(α) Μείωση κατώτατων μισθών ΕΓΣΣΕ, (β) Διάρκεια, παράταση, μετενέργεια ΣΣΕ, (γ) Πάγωμα αυξήσεων και ωριμάνσεων, (δ) Κατάργηση μονιμότητας σε ΔΕΚΟ, (ε) Κατάργηση μονομερούς προσφυγής στη Διαιτησία (Ν. 4046/12, ΠΥΣ Αριθ. 6/29-2-2012)
Μισθολογικές περικοπές (αναμένεται η ολοκλήρωση τους)
Νομοσχέδιο για τις Εργασιακές Σχέσεις (αναμένεται)
Νομοσχέδιο για τις Συλλογικές Διαπραγματεύσεις (αναμένεται)

Πηγή: Επεξεργασία από Κυριακουλίας, 2012, Κουζής, 2015 και ΟΜΕΔ, 2012α.

3. Η δυναμική του κοινωνικού διαλόγου πριν το Μνημόνιο

Με τον όρο *κοινωνικό διάλογο* (ΚΔ) εννοούμε την «προσπάθεια επικοινωνίας και συνεννόησης κοινωνικών ομάδων διαφορετικών συμφερόντων, για την επίλυση προβλημάτων που τους αφορούν ή για την αναζήτηση, ανάδειξη ή και κατάκτηση κοινών στόχων ή απλώς για ανταλλαγή απόψεων μεταξύ τους» (ΟΚΕ, 1999).

Η αναγκαιότητα εγκαθίδρυσης και ενεργοποίησης διαδικασιών κοινωνικής εταιρικότητας/κοινωνικού διαλόγου έχει διεθνώς αναγνωριστεί ως απαραίτητη προϋπόθεση για την πληρέστερη επιτυχία της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής (Koutroukis and Kretsos, 2004, 2008).

Μια διαδικασία κοινωνικού διαλόγου στην Ελλάδα ξεκίνησε τη δεκαετία του 1990 όταν η κυβέρνηση δεσμεύτηκε να συζητά με τους κοινωνικούς εταίρους πριν να αναλάβει νομοθετικές πρωτοβουλίες για την οικονομική και κοινωνική πολιτική (ΟΚΕ, 2002).

Μετά το 1990 ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων σταδιακά άλλαξε και το νέο πλαίσιο χαρακτηρίστηκε από το μειωμένο ρόλο του κράτους στις εργασιακές σχέσεις, την επικράτηση ενός συστήματος ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων και εθελοντική διευθέτηση των εργασιακών διαφορών. Η Ελλάδα στις αρχές του 21ου αιώνα ανήκε στις χώρες της Ε.Ε., στις οποίες που η διεθνής τάση για αποκέντρωση των μισθολογικών διαπραγματεύσεων είχε προσκρούσει στο πλαίσιο κεντρικής ρύθμισης των αμοιβών της εργασίας (Lavdas, 2007). Αυτή η συγκεντρωτική διαπραγμάτευση έπαιξε ένα κομβικό ρόλο στον καθορισμό των μισθών σε κλαδικό, επιχειρησιακό και τοπικό επίπεδο (Ιωάννου, 2011, Lavdas, 2007).

Ειδικά στη χώρα μας, παρά τη σχετικά επιτυχή λειτουργία της ΟΚΕ τα τελευταία χρόνια πριν τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, οι αντικειμενικές προϋποθέσεις για την αποτελεσματική λειτουργία του κοινωνικού διαλόγου εκπληρώθηκαν σε μικρό βαθμό (Vogiatzoglou, 2014, Κουζής, 2015, Ζαμπαρλούκου, 2014), με συνέπεια την μερική αποτελεσματικότητα των περισσότερων θεσμών κοινωνικού διαλόγου (Κουτρούκης, 2004).

4. Το θνησιγενές εγχείρημα του κοινωνικού διαλόγου μετά το Μνημόνιο

4.1. Ο διάλογος σε μακροοικονομικό επίπεδο

Μετά το Μνημόνιο I η κυβέρνηση επιχείρησε να δρομολογήσει έναν υποτυπώδη κοινωνικό διάλογο για θέματα οικονομικής, κοινωνικής κι εργατικής πολιτικής, αλλά η ΓΣΕΕ αρνήθηκε να συμμετάσχει (Patra, 2012). Μολονότι, η πρόβλεψη για διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους πριν την οριστικοποίηση των μέτρων εργατικής πολιτικής προβλέφθηκε στο Μνημόνιο, τα εργατικά συνδικάτα απέφυγαν να συμμετέχουν, πεπεισμένα ίσως ότι οι διαβουλεύσεις θα γινόταν επι ματαίω.

Ο πιο σημαντικός θεσμός κοινωνικού διαλόγου Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) ελάχιστα συμμετείχε σε διαδικασίες κοινωνικού διαλόγου καθώς οι περισσότερες νομοθετικές πρωτοβουλίες για την αγορά εργασίας θεοπίστηκαν με τη διαδικασία του κατεπείγοντος (Lanara-Tzotze, 2013). Ούτως ή άλλως, οι περισσότερες επίσημες ή άτυπες προτάσεις των κοινωνικών εταίρων απορρίφθηκαν από την των Πιστωτών (Patra, 2012). Στις ad hoc διμερείς διαπραγματεύσεις εργοδοτικών κι εργατικών οργανώσεων (ΓΣΕΕ, ΣΕΒ, ΓΣΕΒΕΕ, ΕΣΣΕ) δεν προέκυψαν πορίσματα, που ήταν πιθανό να αποδεχτεί το Υπουργείο Εργασίας (Patra, 2012). Ωστόσο, στις 15-7-2010 οι εργοδοτικές και εργατικές οργανώσεις υπέγραψαν την Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας (ΕΓΣΣΕ) 2010-2012

Στις 14-05-2013 συνομολογήθηκε η ΕΓΣΣΕ για το 2013 που στα κύρια σημεία της προβλέπει ότι δεν μεταβάλλονται οι μισθοί, διατηρείται το επίδομα γάμου, ενώ παράμειναν σε ισχύ οι θεσμικοί όροι προηγούμενων συμβάσεων. Ανάλογες ΕΓΣΣΕ υπογράφηκαν για το 2014 (Π.Κ. 3/26-03-2014), που στη συνέχεια παρατάθηκε και για το 2015.

Ακόμη και στο Τρίτο Μνημόνιο, οι συνθήκες συνομολόγησης του το καλοκαίρι του 2015 έγιναν με μια «διαδικασία του επείγοντος», επομένως, ο χρόνος και ο χώρος για να διεξαχθεί κάποιο είδος κοινωνικού διαλόγου ήταν εξαιρετικά περιορισμένος (Ζαμπαρλούκου, 2014).

4.2. Το νέο τοπίο των συλλογικών διαπραγματεύσεων: ορισμένα στοιχεία

Τα Μνημόνια επέφεραν σαρωτικές αλλαγές στο πεδίο των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Σε μια μελέτη των Ιωάννου και Παπαδημητρίου (2013) αποτυπώνεται μια σημαντική υποχώρηση των κλαδικών και ομοιοεπαγγελματικών ΣΣΕ προς όφελος των επιχειρησιακών (πίνακας 2)

Ιδιαίτερα αισθητή είναι και η τάση για αποκέντρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων, ενώ από το 2012 και μέχρι το 2014 δεν εκδόθηκαν διαιτητικές αποφάσεις.

Την περίοδο 2011-2014 διαπιστώνεται ο περιορισμός του αριθμού των κλαδικών και ομοιοεπαγγελματικών ΣΣΕ (κυρίως λόγω της προσωρινής άρσης του δικαιώματος μονομερούς προ-

σφυγής στη διαιτησία) και ο πολλαπλασιασμός των επιχειρησιακών ΣΣΕ. Την ίδια χρονική περίοδο είναι εξαιρετικά χαμηλός ο βαθμός κάλυψης της αγοράς εργασίας από ΣΣΕ. Ακόμη υφίσταται ραγδαία υποχώρηση ή/και κατάρρευση των διεπιχειρησιακών ΣΣΕ δηλ. των κατά μ.ο. 100 κλαδικών και 90 ομοιοεπαγγελματικών που ρύθμιζαν τους όρους αμοιβής κι εργασίας σε ευρύτετους παραγωγικούς τομείς (Ιωάννου, 2015).

Στο τέλος του 2015 ούτε το 10% των ρυθμίσεων μέσω ΣΣΕ δεν ίσχυε κι αυτές ελάχιστα επηρέαζαν (σταθεροί ή μειωμένοι μισθοί αλλά ισχύς θεσμικών όρων). Ακόμη διαπιστώθηκε πολλαπλασιασμός των επιχειρησιακών ΣΣΕ έναντι των παρελθόντων ετών (Ιωάννου, 2015), τάση που, ωστόσο, επιβραδύνθηκε -ως τάση αποκέντρωσης των ΣΣΕ- πέραν ορισμένου σημείου (την περίοδο 2012-2015 μειώθηκαν οι αποδοχές έως και 15% και σχεδόν ολοκληρώθηκε η αναπροσαρμογή τους στην ΕΓΣΣΕ)

Οι ενώσεις προσώπων ήταν το εργαλείο, το οποίο χρησιμοποιήθηκε για να επιτευχθεί η απόκλιση από τις κλαδικές ΣΣΕ. Το 2012 είχαν συνομολογηθεί 976 επιχειρησιακές ΣΣΕ (83,4% με Ενώσεις Προσώπων, 5,1% με επιχειρησιακά σωματεία και 11% με πρωτοβάθμια κλαδικά τοπικά σωματεία). Τέλος, με τις επιχειρησιακές ΣΣΕ αποκεντρώθηκαν οι ΣΣΕ σε όλη τη χώρα, ενώ η καταγγελία των ΣΣΕ γίνεται πλέον κυρίως από την εργοδοτική πλευρά (Ιωάννου και Παπαδημητρίου 2013). Μετά την επικαιροποίηση του θεσμικού πλαισίου για την διαιτησία στις συλλογικές εργασιακές διαφορές το φθινόπωρο του 2014, τα αρμόδια διαιτητικά όργανα του ΟΜΕΔ (Διαιτητές, Τριμελείς Επιτροπές Διαιτησίας, Πενταμελείς Επιτροπές Διαιτησίας) άρχισαν εκ νέου να εκδίδουν διαιτητικές αποφάσεις (Ιωάννου, 2015).

Η αδυναμία αναπαραγωγής κλαδικών/ομοιοεπαγγελματικών ΣΣΕ συνδέεται με (Ιωάννου, 2015) : α) διαπραγματευτικές ασυμφωνίες των μερών για τους μισθούς και παροχές β) θεσμικές αλλαγές της περιόδου 2012-14 (κατάργηση μονομερούς προσφυγής στην διαιτησία) γ) δομικά αίτια κατάρρευσης της οικονομίας (μεγάλη μείωση της απασχόλησης και του αριθμού επιχειρήσεων εξαιτίας της κρίσης).

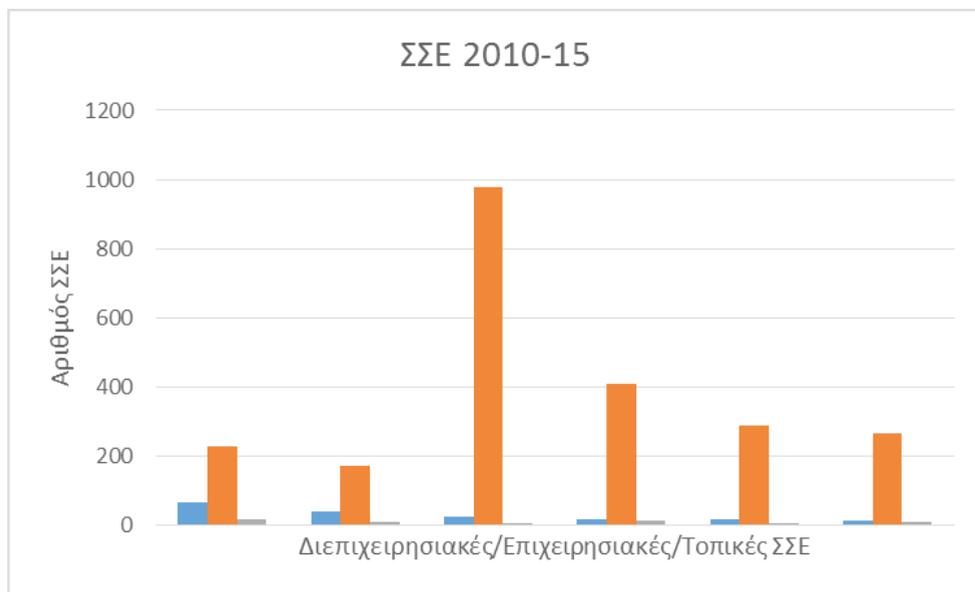
Πίνακας 2: Εξέλιξη μεριδίου των συλλογικών διαπραγματεύσεων κατά είδος και αποτέλεσμα 2008-2012

Έτος	Ομοιοεπαγγελματικές				Κλαδικές		Επιχειρησιακές		Σύνολο			Ποσοστό %	
	Εθνικές		Τοπικές										
	ΣΣΕ	ΔΑ	ΣΣΕ	ΔΑ	ΣΣΕ	ΔΑ	ΣΣΕ	ΔΑ	ΣΣΕ	ΔΑ	ΣΣΕ+ΔΑ	ΣΣΕ	ΔΑ
2008	43	17	27	2	117	25	215	15	403	59	462	87,2	12,8
2009	15	11	12	5	47	30	215	12	289	58	347	83,3	16,7
2010	33	8	14	6	31	21	227	11	306	46	352	86,9	13,1
2011	15	5	7	1	23	12	170	9	215	27	242	88,9	11,1
2012	4	1	6	4	19	7	975	-	1004	8	1012	99,2	0,8
2013	4	-	10	-	9	-	409	-	433	-	433	100	0,0
2014	3	-	5	-	10	2	286	-	305	2	307	99,3	0,7
2015	5	-	7	-	6	11	263	1	282	12	294	95,9	4,1

Πηγή: Επεξεργασία από ΟΜΕΔ 2012β, 2013, 2014, 2015, 2016

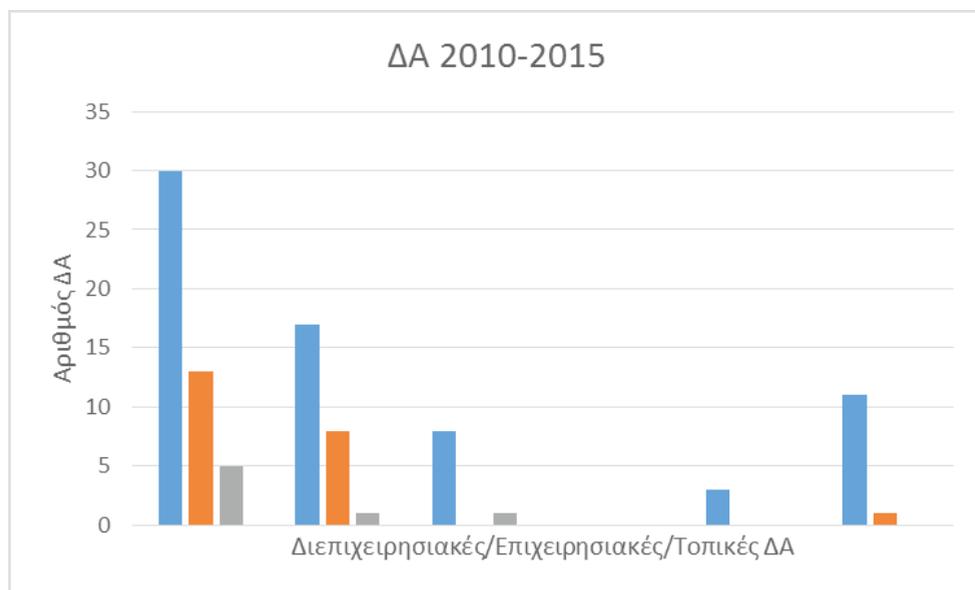
Στο γράφημά 1 απεικονίζεται η εξέλιξη του αριθμού των ΣΣΕ την περίοδο 2010-15, ενώ στο γράφημα 2 η εξέλιξη των διαιτητικών αποφάσεων την ίδια περίοδο.

Γράφημα 1: Οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας την περίοδο 2010-15



Πηγή: Επεξεργασία από ΟΜΕΔ 2012β,2013, 2014, 2015,2016

Γράφημα 2: Οι Διαιτητικές Αποφάσεις την περίοδο 2010-15



Πηγή: Επεξεργασία από ΟΜΕΔ 2012β,2013, 2014, 2015,2016

5. Συμπεράσματα

Την τελευταία εικοσαετία η χώρα μας βίωσε ένα ατελές πλην όμως αξιοσημείωτο εγχείρημα κοινωνικής εταιρικότητας (Vogiatzoglou, 2014). Κυρίως στα θέματα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, άρχισε να εμπεδώνεται μια κάποια κουλτούρα διαλόγου των κοινωνικών εταίρων, ενώ θεσμοί όπως η ΟΚΕ, ο ΟΜΕΔ, κ.λπ. ανέπτυξαν αξιόλογη δραστηριότητα. Η κατάσταση αυτή άλλαξε ριζικά τα τελευταία χρόνια υπό την επίδραση των Μνημονίων.

Το 2010 η ελληνική κυβέρνηση, αντιμετωπίζοντας ένα τεράστιο δημόσιο χρέος, ζήτησε οικονομική βοήθεια από την ΕΕ και το ΔΝΤ (Τsarouhas, 2012) και δεσμεύθηκε να υιοθετήσει μέτρα λιτότητας, μεταρρυθμίσεων στις αγορές και δημοσιονομικής πειθαρχίας, που ελέγχονται για πιθανολογούμενες παραβιάσεις του Συντάγματος και ορισμένων Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας (Βενιέρης, 2011, Κουζής 2015).

Επιχειρώντας να δικαιολογηθεί η κυβέρνηση ισχυρίστηκε -και αυτό ήταν εν μέρει ακριβές- ότι οι ασφυκτικές πιέσεις των αγορών δεν παρείχαν επαρκή χρόνο για να τεθούν οι συμφωνίες με τους πιστωτές μας σε διαδικασία κοινωνικής διαβούλευσης (Κυριακουλίας, 2012). Εθισμένο να λειτουργεί αποτελεσματικά σε έτη ευημερίας, το σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων του νόμου 1876/90 βρέθηκε απροετοίμαστο για να συζητήσει εμβριθώς τα θέματα ανταγωνιστικότητας και εσωτερικής υποτίμησης που ανέδειξαν η οικονομική κρίση και η συμφωνία της χώρας για την ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης (Ιωάννου, 2011, Ζαμπαρλούκου, 2014).

Στη νέα πραγματικότητα η τριμελής συνεργασία των κοινωνικών εταίρων παραμερίστηκε και η Τρόικα –αργότερα Κουαρτέτο- (συν)αποφάσισε με την κυβέρνηση μια σειρά από μέτρα αναφορικά με την προσαρμογή της αγοράς εργασίας.

Η εμφανής κυριαρχία της συνήθους προσέγγισης του ΔΝΤ στη χάραξη της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής παραμέρισε την κουλτούρα τριμερούς συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και συντέλεσε στην κατάρρευση των όποιων ρεισμάτων κοινωνικής εταιρικότητας (Koutroukis and Roukanas, 2016).

Οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας και το σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων προωθήθηκαν δίχως ουσιαστικό κοινωνικό διάλογο, επιβεβαιώνοντας τον Hyman, που ισχυρίστηκε ότι στις χώρες όπου οι σχετικοί θεσμοί κοινωνικής εταιρικότητας δεν ήταν επαρκώς εδραιωμένοι, το κατεπείγον της κατάστασης διαχείρισης της κρίσης ελαχιστοποίησε τους λόγους για τη λειτουργία τους (2010).

Η νεόδμητη νομοθεσία και τα μέτρα λιτότητας δημιούργησαν ένα νέο περιβάλλον που επέδρασε καταλυτικά στην ανακατανομή της ισχύος και το ρόλο των πρωταγωνιστών του ελληνικού συστήματος εργασιακών σχέσεων.

Ελέω των Μνημονίων, ο κοινωνικός διάλογος και οι συλλογικές διαπραγματεύσεις περιθωριοποιήθηκαν, προς όφελος του μονολόγου των εκπροσώπων των Πιστωτών (Lanara-Tzotze, 2013). Η στρατηγική και οι πολιτικές που προωθήθηκαν από την κυβέρνηση ανταποκρίνονταν κυρίως στις επιταγές των Δανειστών και πολύ λιγότερο στη βούληση των κοινωνικών εταίρων, καθώς οι εργοδοτικές και ιδίως οι εργατικές ενώσεις διέθεταν περιορισμένες δυνατότητες παρέμβασης και συρρικνωμένη διαπραγματευτική ισχύ.

Το -μάλλον ζοφερό- μέλλον του κοινωνικού διαλόγου θα επηρεαστεί δραστικά από την εξα-

σθένιση των συνδικαλιστικών οργανώσεων (λόγω της ραγδαίας μείωσης της συνδικαλιστικής πυκνότητας και της μισθωτής απασχόλησης στους προνομιακούς για τα εργατικά συνδικάτα τομείς, όπως οι τράπεζες) και την απώλεια της οικονομικής τους αυτονομίας (Koutroukis and Roukanas, 2016).

Επιπλέον, η υψηλή ανεργία και η διευρυνόμενη ευελιξία της εργασίας ούτως ή άλλως υποκάπτουν την όποια απόπειρά των εργατικών συνδικάτων να στρατολογήσουν νέα μέλη στον ιδιωτικό τομέα. Σε αυτές τις συνθήκες φαίνεται πως η προθυμία των συνδικάτων να προβούν σε υποχωρήσεις έναντι της εργοδοσίας ελπίζοντας να περισώσουν θέσεις απασχόλησης έχει κατά πολύ αυξηθεί (Glasner and Keume, 2010).

Σε κάθε περίπτωση, η παγκοσμιοποίηση έχει προ πολλού επιτείνει την ανισορροπία ισχύος μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας και σε συνδυασμό με την κρίση ελαχιστοποιεί την πιθανότητα για σύναψη συμφωνιών win-win (Hyman, 2010)

Στο νέο τοπίο της αγοράς εργασίας οι επιχειρήσεις δεν κινητροδοτούνται επαρκώς για να προσχωρήσουν στη φιλοσοφία της κοινωνικού διαλόγου, αντιθέτως μπορούν εύκολα να προσπεράσουν τις δι-επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις και να ρυθμίσουν de facto (μονομερώς) τις αμοιβές και τις συνθήκες εργασίας (Koukiadaki and Kretsos, 2012, Patra, 2012). Επομένως, κυρίαρχο ρόλο στον καθορισμό των όρων αμοιβής κι εργασίας θα διαδραματίζει πλέον η αγορά κι όχι η κυβέρνηση ή οι κοινωνικοί εταίροι σε συλλογικό επίπεδο (Ζαμπαρλούκου, 2014).

Καθώς η διαπραγμάτευση των όρων εργασίας οδηγείται πλέον δυσκολότερα σε κάποιου είδους διαιτησία, φαίνεται πως οι μελλοντικές συνθήκες παροχής της μισθωτής εργασίας θα προσδιορίζονται κυρίως με επιχειρησιακές και ατομικές συμβάσεις σε μια αγορά εργασίας με αυξημένο βαθμό ευελιξίας. Η εναλλακτική συναινετική προσέγγιση της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης θεωρήθηκε «πολυτέλεια» που θα καθυστερούσε την εφαρμογή των μέτρων κι εγκαταλείφθηκε ακριβώς τη στιγμή που θα μπορούσε να αποδώσει κάποια χειροπιαστά αποτελέσματα (Ζαμπαρλούκου, 2014, Lanara-Tzotze, 2013).

Συγκεκριλαιώνοντας, η διμερής ή τριμερής προσέγγιση στις μεταρρυθμίσεις έχει καταστεί εν πολλοίς κενό γράμμα. Αν οι προβλέψεις των Μνημονίων εκτελεστούν στο έπακρο, στο πεδίο της ελληνικής αγοράς εργασίας δε θα υπάρχει χώρος ούτε για κοινωνικό διάλογο, ούτε για υπερ-επιχειρησιακή συλλογική διαπραγμάτευση (Ιωάννου, 2015). Οι οργανισμοί που εκπροσωπούν τους πιστωτές και οι δυνάμεις της Αγοράς, με τις κυβερνήσεις να συμπαρατάσσονται ασμένως, φαίνεται πως θα παραμείνουν οι ισχυροί «εταίροι» στο ξεθωριασμένο ελληνικό «όνειρο» της κοινωνικής εταιρικότητας (Koutroukis and Roukanas, 2016).

Μεσομακροπρόθεσμα και δεδομένης της τρέχουσας ισορροπίας δυνάμεων κεφαλαίου-εργασίας, μια ρεαλιστική απάντηση στην κρίση θα μπορούσε να ήταν η υιοθέτηση μιας «*οργανωμένης αποκέντρωσης*» του κοινωνικού διαλόγου, δηλ. μιας διαδικασίας με την οποία οι υψηλότερου επιπέδου συμφωνίες θα θέτουν το πλαίσιο αρχών και κανόνων, εντός του οποίου θα διεξάγονται οι συλλογικές διαπραγματεύσεις στο αποκεντρωμένο επίπεδο (π.χ. τοπικά σύμφωνα απασχόλησης, επιχειρησιακές ΣΣΕ). Με αυτόν τον τρόπο θα γίνει εφικτός ο καθορισμός κάποιων ελάχιστων όρων αμοιβής κι εργασίας στο αποκεντρωμένο επίπεδο διαμέσου μιας διαδικασίας κοινωνικού διαλόγου (Glasner and Keume, 2010, Hyman, 2010) και θα αποφευχθεί η ανεξέλεγκτη ευελιξία και ο εξατομικευμένος καθορισμός των όρων της σύμβασης εργασίας, υπέρ των οποιωνδήποτε εθνικών και κλαδικών ρυθμίσεων, αν αυτό είναι το επιθυμητό.

Βιβλιογραφία

- Βενιέρης, Δ. (2011) «Κρίση Οικονομίας, Απορρύθμιση Κοινωνικής Πολιτικής: η νέα «μικροελληνική» καταστροφή 2010-11», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, σελ 134-135, Α'-Β', σελ. 101-131.
- Ζαμπαρλούκου, Σ. (2014), «Ο κοινωνικός διάλογος και οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας πριν και μετά την κρίση», στο Σ.Ζαμπαρλούκου και Μ.Κούση, *Κοινωνικές όψεις της κρίσης στην Ελλάδα*, Αθήνα: Πεδίο, σελ. 247-272.
- Glassner, V. Keune, M. (2010), "Negotiating the crisis? Collective Bargaining in Europe during the economic downturn", WP 10, Geneva, International Labour Office.
- Hyman, R. (2010), "Social dialogue and industrial relations during the economic crisis: Innovative practices or business as usual?", WP 10, Geneva, International Labour Office.
- Ιωάννου, Χ, και Παπαδημητρίου, Κ. (2013), «Οι συλλογικές διαπραγματεύσεις στην Ελλάδα τα έτη 2011 και 2012: Τάσεις και Προοπτικές», Αθήνα: ΟΜΕΔ (Μελέτες-Ερευνές Νο 2).
- Ιωάννου, Χ. (2011), «Τεκτονικές Αλλαγές στο σύστημα διαμόρφωσης μισθών, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*», 134-135, Α-Β, σελ. 133-164.
- Ιωάννου, Χ. (2015), «Συλλογικές διαπραγματεύσεις, ΣΣΕ και μισθοί στην ελληνική οικονομική κρίση», *Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου*, 74 (11), σελ. 1373-1401
- Κουζής, Γ. (2015), «Η εργασία στο απόσπασμα κατά την περίοδο της Κρίσης και των Μνημονίων», *Κοινωνική Πολιτική*, 3, σελ. 7-18.
- Koukiadaki, A. and Kretsos, L. (2012), "Opening Pandora's box: the sovereign debt crisis and labour market regulation in Greece", *Industrial Law Journal*, 41 (3), pp. 276-304.
- Κουτρούκης, Θ. (2004), «Ο κοινωνικός διάλογος σε τοπική κλίμακα: Το παράδειγμα της Ημαθίας», *Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών*, 40, σελ. 149-169.
- Koutroukis, T. and Kretsos, L. (2004), "Social Dialogue in Greece: the national and the local dimension, in *Labour*", Athens: Institute for Urban Environment and Human Resources.
- Koutroukis, T. and Kretsos, L. (2008), "Social Dialogue in areas and times of depression: Evidence from social Greece", *African Journal of Business Management*, 2 (3).
- Koutroukis, T. and Roukanas, S. (2016) "Social Dialogue in the Era of Memoranda: The consequences of Austerity and Deregulation measures on the Greek Social Partnership Process", in A. Karassavoglou, Z. Aranelović, S. Marinković and P. Polychronidou (Eds), *The first decade of living with the Global Crisis, Economic and Social Developments in the Balkans, and Eastern Europe*, Cham: Springer, pp. 73-82
- Koutsoukis, N-S. and Roukanas, S. (2011), "The [Greek] Crisis that should have been avoided", *Scientific Bulletin/Economic Sciences*, 10(1), pp. 20-27.
- Κυριακουλίας, Π. (2012), «Οι Εργασιακές Σχέσεις μετά το Μνημόνιο: Πανόραμα της μεταρρύθμισης της εργατικής νομοθεσίας: 2010-1012», ΕΙΕΑΔ, Άρθρα και Μελέτες, 2/2012.
- Lanara- Tzotze, Z. (2013) "The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece", European Economic and Social Committee.
- Lavdas, K. (2007), "Interest Groups in Disjointed Corporatism: Social Dialogue in Greece and European 'Competitive Corporatism' ", *West European Politics*, 28:2, pp. 297 – 316.

- ΟΚΕ (1999), «Κοινωνικός διάλογος στη Νοτιανατολική Ευρώπη», Γνώμη 29, Αθήνα.
- ΟΚΕ (2002), “*Social Dialogue in Greece: Assessment-Trends- Prospects*”, (opinion), Athens.
- ΟΜΕΔ (2012α), *Θεσμικό Πλαίσιο Συλλογικών Διαπραγματεύσεων Μεσολάβησης και Διαιτησίας* (επικαιροποιημένη νομοθεσία) Αθήνα, ΟΜΕΔ.
- ΟΜΕΔ (2012β), *Επίσια Εκθεση 2011*, Αθήνα: ΟΜΕΔ
- ΟΜΕΔ (2013), *Επίσια Εκθεση 2012*, Αθήνα: ΟΜΕΔ
- ΟΜΕΔ (2014), *Επίσια Εκθεση 2013*, Αθήνα: ΟΜΕΔ
- ΟΜΕΔ (2015), *Επίσια Εκθεση 2014*, Αθήνα: ΟΜΕΔ
- ΟΜΕΔ (2016), *Επίσια Εκθεση 2015*, Αθήνα: ΟΜΕΔ
- Patra, E. (2012), “*Social dialogue and Collective bargaining in the time of Crisis: The case of Greece*”, Working paper No 38, Geneva, ILO.
- Tsarouhas, D. (2012), “The political origins of the Greek Crisis Domestic Failures and the EU Factor”, *Insight Turkey*, 14, 2, pp. 83-98.
- Vogiatzoglou, M (2014), “Die griechische Gewerkschaftsbewegung: Protest und Sozialbewegungen im Kontext der austeritätspolitik”, *WSI Mitteilungen*, 5.

«Εξευρωπαϊσμός ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής: Κάθετη ανάλυση της διαμόρφωσης πέντε Οδηγιών της Ε.Ε. και η προώθηση των ελληνικών θέσεων»

Νάσος Βιτσεντζάτος,

Διδάκτωρ, Σχολή Νομικών Πολιτικών και Οικονομικών Επιστημών

Τμήμα Πολιτικών Επιστημών και Δημόσιας Διοίκησης

Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Βιτσεντζάτος Νάσος: vitsenatha@gmail.com

1. Περίληψη

Αντικείμενο μελέτης της παρούσας εισήγησης αποτελεί ο βαθμός και τρόπος επιρροής του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος στη διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση. Αποτελεί επομένως, μία περίπτωση “bottom up” προσέγγισης της διαμόρφωσης πολιτικής σ’ ένα πλαίσιο («κάθετου») εξευρωπαϊσμού της λειτουργίας του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος.

Ως βασικό μεθοδολογικό εργαλείο για την εμπειρική έρευνα, η έρευνα χρησιμοποίησε τη μελέτη περιπτώσεων πέντε Οδηγιών της Ε.Ε. για τη νόμιμη μετανάστευση, οι οποίες συζητήθηκαν κατά τη διαδικασία διαπραγμάτευσης, στην Ομάδα Εργασίας «Μετανάστευση – Εισδοχή» του Συμβουλίου της Ε.Ε..

Η βασική υπόθεση εργασίας, συνοψίζεται ως εξής: η Ελλάδα (την περίοδο 2001-2005) πέτυχε την προώθηση των θέσεων της, αξιοποιώντας τη φάση της διαμόρφωσης των πέντε υπό μελέτη Οδηγιών κατά τη διαπραγμάτευσή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η παρούσα εισήγηση εστιάζει στην “κάθετη” ανάλυση των υπό μελέτη 5 περιπτώσεων Οδηγιών.

Λέξεις κλειδιά: “bottom up” εξευρωπαϊσμός, διαμόρφωση ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, δημόσια πολιτική μετανάστευσης, δημόσια διοίκηση.

2. Εισαγωγή

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί η δημόσια πολιτική μετανάστευσης. Ειδικότερα επιχειρείται να διερευνηθεί η συμμετοχή της Ελλάδας στη διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Ενδιαφέρει ιδιαίτερα, να αναδειχθεί ο τρόπος συμμετοχής (Spanou

1998:467) και ο βαθμός επιρροής της ελληνικής διοίκησης, μέσω της επιτυχούς προώθησης των ελληνικών θέσεων, επί των περιπτώσεων 5 Οδηγιών της Ε.Ε. για τη νόμιμη μετανάστευση.

Βασική υπόθεση εργασίας αποτελεί ότι η Ελλάδα ως κράτος μέλος της Ε.Ε. κατά τη χρονική περίοδο που μελετάται (2001 – 2005) πέτυχε να προωθήσει θέματα που την ενδιέφεραν, αξιοποιώντας τη φάση διαμόρφωσης πολιτικής για την νόμιμη μετανάστευση, και ειδικότερα συγκεκριμένων Οδηγιών της Ε.Ε.

Αυτή η βασική υπόθεση εργασίας εξειδικεύεται, σε μία επιμέρους (δευτερεύουσα, πλην όμως εξίσου σημαντική) υπόθεση η οποία σχετίζεται με το διακύβευμα των ρυθμίσεων που ενείχαν τα αρχικά σχέδια των υπό μελέτη Οδηγιών της Ε.Ε. για την Ελλάδα. Ο όρος «διακύβευμα» συνδέεται με την αντίληψη μιας ρύθμισης του υπό διαπραγμάτευση κανόνα δικαίου, ως απειλή για τα ελληνικά συμφέροντα. Τέτοια παραδείγματα είναι το κατά πόσον η υιοθέτηση της συγκεκριμένης ρύθμισης επιφέρει αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις (δημοσιονομικό κόστος), κοινωνικές επιπτώσεις (στον πληθυσμό ή στην αγορά εργασίας) ή έχει πολιτικές προεκτάσεις σε σχέση με εγχώριες αντιπαραθέσεις.

Επιμέρους Υπόθεση Εργασίας: Διασύνδεση διακυβεύματος διατάξεων Οδηγιών και χρόνου υιοθέτησης. Χαμηλή ένταση διακυβεύματος για ένα κράτος μέλος της Ε.Ε. → ταχύτερη διαπραγμάτευση του κανόνα δικαίου και το αντίστροφο.

Εν προκειμένω, θα ελεγχθεί η υπόθεση ότι όταν στις αρχικές τους διατάξεις οι Οδηγίες χαρακτηρίζονταν από χαμηλό δείκτη διακυβεύματος ως προς τα συμφέροντα και τις επιδιώξεις ενός κράτους μέλους (επομένως και την Ελλάδα), τότε η πολυμερής διαπραγμάτευση για την υιοθέτησή τους σε επίπεδο Ε.Ε., ολοκληρώθηκε ταχύτερα. Η καθυστέρηση στην υιοθέτηση Οδηγιών για την νόμιμη μετανάστευση πολλές φορές δεν εξαρτάται αποκλειστικά από την αντίληψή, των ρυθμίσεων που εισάγουν, ως απειλής (διακύβευμα) για τα κράτη μέλη. Οφείλεται και σε άλλους παράγοντες (διεθνείς συγκυρίες, έλλειψη προηγούμενης εμπειρίας, επιφυλακτικότητα έναντι των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. κ.α.).

Η παρούσα εισήγηση στηρίζεται στα ευρήματα εκτενούς ανάλυσης, η οποία αποτέλεσε το κυρίως αντικείμενο πρόσφατης διδακτορικής διατριβής με τίτλο «Εξευρωπαϊσμός του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος: Η προώθηση των ελληνικών θέσεων κατά τη φάση διαμόρφωσης πέντε Οδηγιών της Ε.Ε. για τη μεταναστευτική πολιτική» (Βιτσεντζάτος 2015:73). Ειδικότερα, αφορά στο κεφάλαιο κατά το οποίο διερευνάται, σε “κάθετο” επίπεδο, η συμμετοχή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στη διαδικασία διαπραγμάτευσης 5 περιπτώσεων Οδηγιών της Ε.Ε. για τη μεταναστευτική πολιτική και της επιτυχούς προώθησης των ελληνικών θέσεων (“bottom up” προσέγγιση). Η οριζόντια συγκριτική ανάλυση της διαμόρφωσης των εν λόγω Οδηγιών της Ε.Ε., καθώς και η τυπολογία η οποία προέκυψε, μέσω 4 βασικών κριτηρίων επιρροής της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής από την ελληνική δημόσια διοίκηση, δεν αποτελούν αντικείμενο μελέτης της συγκεκριμένης εισήγησης.

3. Μεθοδολογία – Θεωρητικό πλαίσιο

Το θεωρητικό υπόβαθρο της εν λόγω έρευνας αποτελεί η “bottom-up” προσέγγιση της διαδικασίας «εξευρωπαϊσμού» (Buller and Gamble 2002:26) των πολιτικό-διοικητικών συστημάτων

και παραγωγής δημόσιας πολιτικής. Με διαφορετική διατύπωση, πρόκειται για «*κάθετου τύπου*» εξευρωπαϊσμό με φορά «*εκ των κάτω προς τα πάνω*» (Φερώνας 2007:111).

Ός προς το τι αφορά η έννοια του εξευρωπαϊσμού (“*europization*”) υπάρχουν διαφορετικές ερμηνείες, ανάλογα με το κριτήριο που χρησιμοποιείται (Olsen 2003:334). Ο Kassim (2000:38) αναφέρεται στο παράδοξο ότι ενώ υπάρχει πλήθος ορισμών του όρου εξευρωπαϊσμός, η έννοια του εξακολουθεί να παραμένει απροσδιόριστη, ενώ η Σπανού Κ. (2001:33) κάνει λόγο για ένα «πολυδιάστατο φαινόμενο». Η σχέση της έννοιας του εξευρωπαϊσμού με αυτές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αλλά και γενικότερων θεωριών διεθνών σχέσεων είναι στενή. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Φερώνας Α. (2013:27), «...σε γενικές γραμμές ο όρος χρησιμοποιείται για να υποδηλώσει την επιρροή των ευρωπαϊκών θεσμών και διαδικασιών σε κάποιους τομείς ή και στο σύνολο του εθνικού πολιτικού συστήματος...». Ο εξευρωπαϊσμός διαφοροποιείται, από τις αρχές του 1990 κ.ε., από τις κλασικές θεωρίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Ladrech 1994:69), υιοθετώντας αρχικώς μια περισσότερο μια «από πάνω προς τα κάτω» κάθετη προσέγγιση (“*top-down approach*”) της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού. Από τις αρχές του 2000 κ.ε., παρατηρείται σταδιακή μεταστροφής από το επίκεντρο της «εκ των άνω» προσέγγισης, σε αυτό της κάθετης «εκ των κάτω» διάστασης του εξευρωπαϊσμού, όπως διαφαίνεται στον ορισμό των Hix and Goetz (2000: 27) που ομιλούν για τις αλλαγές στους εθνικούς θεσμούς και στις πολιτικές πρακτικές εξαιτίας της ευρωπαϊκής ενσωμάτωσης.

Η μεθοδολογία στην παρούσα ανάλυση, ως μια μορφή “*bottom-up*” προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού, στηρίζεται τόσο σε πρωτογενείς πηγές, στη συλλογή στοιχείων από την ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία, σε άρθρα και επιστημονικές δημοσιεύσεις, όσο και σε ανάλυση περιεχομένου μέσω του Τύπου ή πηγών του διαδικτύου, ομιλιών και συνεδρίων. Παράλληλα, αξιοποιούνται πηγές και στοιχεία τα οποία προέρχονταν από την αρμόδια διοικητική υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης για τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης (*Γενική Δ/ση Ιθαγένειας και Μεταναστευτικής Πολιτικής*) και από την ΜΕΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ειδικότερα στον τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (“*JHA*”). Στοιχεία αντλήθηκαν επίσης από τις ημιδομημένες συνεντεύξεις (“*semi – structural interviews*”) με στελέχη της αρμόδιας Δ/σης του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α, αλλά και με “*policy experts*” για τα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής τόσο του Υπουργείου Εξωτερικών όσο και της ΜΕΑ Ε.Ε..

Το βασικό εμπειρικό μεθοδολογικό εργαλείο, αποτελεί η σε βάθος διερεύνηση πέντε περιπτώσεων μελέτης βασικών Οδηγιών της Ε.Ε. για τη νόμιμη μετανάστευση, οι οποίες συζητήθηκαν κατά τη διαδικασία διαπραγμάτευσης, στην Ομάδα Εργασίας «Μετανάστευση – Εισδοχή» του Συμβουλίου της Ε.Ε. μεταξύ 2001 -2005 και στις οποίες η ελληνική δημόσια διοίκηση φαίνεται να είχε ουσιαστική συμμετοχή:

(α) Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης,

(β) Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες,

(γ) Οδηγία 2004/38 σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στην ελληνική επικράτεια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους (όταν είναι πολίτες τρίτων χωρών),

(δ) Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική υπηρεσία,

(ε) Οδηγία 2005/71/ΕΚ, σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας

Η μελέτη εστιάζει κυρίως στα πρακτικά των συνεδριάσεων των Ομάδων Εργασίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. στις οποίες έλαβε χώρα η διαπραγμάτευση των υπό εκπόνηση κανόνων δικαίου της Ένωσης. Πραγματοποιήθηκε ανάλυση 120 περίπου κειμένων εργασίας, των πέντε υπό μελέτη περιπτώσεων Οδηγιών, σε διάφορα επίπεδα διαπραγμάτευσης (Ο.Ε., SCIFA, HLWG, COREPER). Η έρευνα επικεντρώθηκε στις σημαντικότερες εκ των επίσημων θέσεων της Ελλάδας, δρούσα ως κράτος μέλος της Ε.Ε. ή στις συμβιβαστικές προτάσεις, ως Προεδρία του Συμβουλίου της Ε.Ε..

Μέσα από την εμβάθυνση στις διαδικασίες διαπραγμάτευσης των πέντε αυτών Οδηγιών, γίνεται προσπάθεια να αναδειχτεί η επιτυχής προώθηση των ελληνικών θέσεων και η αξιοποίηση της ευκαιρίας που προσφέρει η συμμετοχή στην εν λόγω διαδικασία, ενώ προκύπτουν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά τα οποία σχετίζονται με τη διαμόρφωση της ελληνικής διαπραγματευτικής στρατηγικής η οποία ακολουθήθηκε όλο το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (2001 κ.ε.). Εν προκειμένω, διαφαίνεται η ύπαρξη ιεράρχησης στην υποβολή επιφυλάξεων από ελληνικής πλευράς η οποία καθορίζει τα διαπραγματευτικά όρια και τις εθνικές προτεραιότητες. Βασικό κριτήριο υποβολής των επιφυλάξεων αυτών, ήταν η διαφαινόμενη σύγκρουση της υπό διαμόρφωση διάταξης μιας Οδηγίας με το υφιστάμενο εθνικό δίκαιο και οι επιπτώσεις τις οποίες θα επέφερε η ενδεχόμενη υιοθέτηση της, άρα το διακύβευμα το οποίο θεωρούνταν ότι περιείχαν οι ρυθμίσεις των κανόνων δικαίου.

4. Η επιρροή κατά την φάση της διαμόρφωσης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής από την Ελλάδα – Μια “bottom up” προσέγγιση μέσω της μελέτης περιπτώσεων 5 Οδηγιών Ε.Ε. για τη νόμιμη μετανάστευση

Η μεταναστευτική πολιτική ως ξεχωριστό πεδίο πολιτικής αναφέρεται ρητά στη Συνθήκη Μάαστριχτ (Βαρβιτσιώτης 2006:18) αποκτώντας τη δική της θέση στις ευρωπαϊκές πολιτικές. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ όμως και την «κοινοτικοποίηση» της μέσω της μεταφοράς στον πρώτο πυλώνα, η Ε.Ε. ουσιαστικά δηλώνει τη βούλησή της για κανονιστική ρύθμιση και παραγωγή δευτερογενούς δικαίου. Η στροφή της Ε.Ε. προς την μετανάστευση υποδηλώνεται ρητά στα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε (1999) όπου και συνδέεται πλέον με τις άλλες πολιτικές της Ένωσης. Εκεί προβλέπεται και η υποχρέωση συμπερίληψης της μετανάστευσης σε όλες τις πτυχές πολιτικών της Ε.Ε. (Σαμπατάκου 2010:290).

Η πολιτική για την είσοδο και διαμονή (νόμιμη μετανάστευση / πολιτική εισδοχής) στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ξεκίνησε μετά την υπογραφή της συνθήκης του Άμστερνταμ όταν και επιχειρήθηκε να υιοθετηθεί η πρόταση «Πράξης κατάρτισης της Σύμβασης σχετικά με τους κανόνες αποδοχής των υπηκόων τρίτων χωρών» (1997). Το κείμενο περιείχε στις διατάξεις του σχεδόν όλες τις κατηγορίες εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών (εποχιακά εργαζόμενοι, ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, σπουδές, ελεύθερη κυκλοφορία, οικογενειακή επανένωση κ.α.). Αυτή η

φιλόδοξη Σύμβαση δεν υιοθετήθηκε ενώ επίσης απορρίφθηκε από τα κράτη μέλη η πανθομολογούμενη ως Οδηγία «θεμέλιο» για την προώθηση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, η πρόταση Οδηγίας (2001) για τους αμειβόμενους απασχολούμενους και αυτοαπασχολούμενους υπηκόους τρίτων χωρών (Paragianni 2006:170). Αποσύρθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή πριν την ολοκλήρωση της πρώτης ανάγνωσης στις ομάδες εργασίας μετά και τις αντιδράσεις των κρατών μελών (Arap and Carrera 2003:31).

Οι δύο αυτές αποτυχίες οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε αλλαγή τακτικής. Αποφασίστηκε η «τομεοποίηση» των κατηγοριών υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίες περιλαμβάνονταν στις δύο απορριφθείσες πρωτοβουλίες. Επίσης από το 2004 και μετά, με την έκδοση της Πράσινης Βίβλου για τη διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης, εγκαινιάζεται δημόσια διαβούλευση για τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης. Σε αυτή συμμετείχαν εκτός από τα κράτη μέλη και οι εμπλεκόμενοι “stakeholders” στα ζητήματα νόμιμης μετανάστευσης δηλαδή σωματεία εργοδοτών, εμπορικά συνδικάτα, μη κυβερνητικές οργανώσεις, πανεπιστήμια και η κοινωνία πολιτών (Bertozzi 2008:7). Η πρωτοβουλία αυτή, με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων στη διαμόρφωση πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση, επέδειξε τη στροφή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε μια προσέγγιση «από κάτω προς τα πάνω» (“bottom-up”). Επιλογή αναπόφευκτη μετά τις δύο αποτυχημένες προσπάθειες ρύθμισης που προηγήθηκαν αλλά και την επιφυλακτικότητα που επέδειξαν τα κράτη μέλη στις διαπραγματεύσεις της πρότασης Οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση υπηκόων τρίτων χωρών. Παρουσιάστηκε στα τέλη 1999 και ολοκληρώθηκε 3 χρόνια αργότερα, το 2003. Οι περιπτώσεις αυτές απέδειξαν τη δυσκολία του εγχειρήματος της υιοθέτησης κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και της έλλειψης βούλησης των κρατών μελών ως προς την εκχώρηση μέρους των εθνικών τους αρμοδιοτήτων.

Οι προτάσεις Οδηγιών που ακολούθησαν αυτή, ήταν πιο σύντομες. Οι διαφορές μεταξύ των προτάσεων Οδηγιών ως προς τις διατάξεις, τις κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών που αφορούσαν, και τη χρονική διάρκεια υιοθέτησή τους αναλύονται στη συνέχεια της παρούσας μελέτης. Επιχειρείται η διερεύνηση των λόγων που προκάλεσαν αυτή τη διαφοροποίηση. Η προσπάθεια ανάδειξης της δυνατότητας ενός κράτους μέλους της Ε.Ε. να επηρεάσει τη διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, χρησιμοποιεί ως μεθοδολογικό εργαλείο πέντε περιπτώσεις Οδηγιών: (α) Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, (β) Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, (γ) Οδηγία 2004/38 σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στην ελληνική επικράτεια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, (δ) Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική υπηρεσία και (ε) Οδηγία 2005/71/ΕΚ, σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας.

Η μελέτη εστιάζεται κυρίως στα πρακτικά των συνεδριάσεων των Ομάδων Εργασίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. στις οποίες έλαβε χώρα η διαπραγμάτευση των υπό εκπόνηση κανόνων δικαίου της Ένωσης. Πραγματοποιήθηκε ανάλυση 120 περίπου κειμένων εργασίας των πέντε υπό μελέτη περιπτώσεων Οδηγιών, σε διάφορα επίπεδα διαπραγμάτευσης (Ο.Ε., SCIFA, HLWG, COREPER). Η έρευνα εστιάστηκε στις σημαντικότερες εκ των επίσημων θέσεων της Ελλάδας, δρούσα ως κράτος μέλος της Ε.Ε. ή στις συμβιβαστικές προτάσεις, ως Προεδρία του Συμβουλίου της Ε.Ε. (α' εξάμνηνο 2003) και οι οποίες παρουσιάζονται παρακάτω επιγραμματικά.

4.1 Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.

Η αρχική πρόταση 1 Οδηγίας σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης παρουσιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Δεκέμβριο του 1999 και ακολούθησε διαπραγμάτευση, από τον Ιανουάριο του 2000, στην Ομάδα Εργασίας του Συμβουλίου (Ο.Ε. Μετανάστευση / Απομάκρυνση). Οι συζητήσεις για την υιοθέτηση της Οδηγίας υπήρξαν επίπονες, διήρκησαν τρία χρόνια. Διακόπηκαν μάλιστα περί το ένα έτος λόγω δυσχερειών αλλά και της επιφυλακτικότητας των κρατών μελών έναντι της Επιτροπής Ε.Ε.), ενώ στο διάστημα της διαπραγμάτευσης παρουσιάστηκαν δύο αναθεωρημένες προτάσεις της Οδηγίας (2000 και 2002).

Η διαδικασία διαπραγμάτευσης της Οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση, μπορεί να χωριστεί σε δύο περιόδους: (α) από τον Ιανουάριο 2000, όταν ξεκίνησε η διαδικασία διαβούλευσης της στην Ομάδα Εργασίας του Συμβουλίου, έως και την διακοπή των συνεδριάσεων ένα χρόνο αργότερα το 2001 και σε (β) από τον Ιανουάριο του 2002 (μετά και την εντολή για επίτευση των διαδικασιών από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης) έως και την οριστική επίτευξη πολιτικής συμφωνίας, επί της 4^{ης} Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου Ε.Ε., τον Φεβρουάριο του 2003.

Το σύνολο των ελληνικών επιφυλάξεων κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων της εν λόγω Οδηγίας αλλά και η κατάληξη τους, παρουσιάζονται στον Πίνακα 1, ενώ κατωτέρω αναφέρονται οι σημαντικότερες των παρεμβάσεων.

Στην παρούσα διαπραγμάτευση, οι δυσμενείς συγκυρίες για την Ελλάδα αφορούσαν σε δύο επίπεδα: (α) Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, δεδομένου ότι ήταν, το πρώτο ρυθμιστικό εργαλείο μετανάστευσης της Ε.Ε. στο οποίο καλούνται τα κράτη μέλη να συμφωνήσουν ομόφωνα. Στο τελικό κείμενο της Οδηγίας απλώς επιβεβαιώνεται η «έκπτωση» των φιλοδοξιών της Επιτροπής σε σχέση με το αρχικό σχέδιο προτάσεως της Οδηγίας. (β) Στο εθνικό επίπεδο, μια και στην Ελλάδα ταυτόχρονα με τις διαπραγματεύσεις της Οδηγίας πραγματοποιούνταν σημαντικές θεσμικές αλλαγές: μεταφορά αρμοδιότητας άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής από το Υπ. Δημόσιας Τάξης στο Υπ. Εσωτερικών, σύσταση αντίστοιχης υπηρεσιακής μονάδας, προσπάθεια στελέχωσης και ταχείας επιμόρφωσης στις διαδικασίες της Ένωσης, πρώτη απόσπαση υπαλλήλου του Υπ. Εσωτερικών στην ΜΕΑ Ε.Ε.. Αυτές προκαλούσαν δυσκολίες και προβλήματα στην απρόσκοπτη συμμετοχή κατά τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης.

Επομένως, συγκρίνοντας με αυτό το περιβάλλον διαπραγμάτευσης, η προώθηση των ελληνικών παρεμβάσεων έχει ειδική προσθετική αξία. Επιγραμματικά, οι επιτυχείς αυτές παρεμβάσεις της Ελλάδας αφορούν σε τρία σημεία: (α) μέσω των διατάξεων που αφορούσαν στην είσοδο, διαμονή και στην κινητικότητα των εκτός γάμου συντρόφων, οι οποίες αντιτίθονταν στο εθνικό οικογενειακό της δίκαιο όπως αυτό ίσχυε τότε, τέθηκαν τα πρώτα όρια από πλευράς της ελληνικής διαπραγματευτικής στρατηγικής, (β) σημαντική επιρροή θεωρείται επίσης και η διαγραφή από πλευράς Επιτροπής Ε.Ε. της ρήτρας διατήρησης ισχύουσας κατάστασης (“*standstill clause*”) από τις διατάξεις του τελικού κειμένου της Οδηγίας, κατά απαίτηση της Ελλάδας (και άλλων κρατών μελών: Γερμανίας, Ισπανίας, Ιταλίας), θεωρώντας ως βάσιμες τις ανησυχίες ότι θα προκληθεί πρόβλημα κατά την εναρμόνιση και την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης στο εθνικό δίκαιο, (γ)

1. COM(1999) 638 τελικό - 1999/0258 (CNS).

τέλος, ως επιτυχείς παρεμβάσεις της Ελλάδας μπορούν να θεωρηθούν περιπτώσεις όπως αυτές που αφορούν στις προϋποθέσεις του αιτούντα του δικαιώματος για οικογενειακή επανένωση και ειδικότερα των ετών αναμονής (νόμιμη διαμονή αιτούντα), πριν την άσκηση του δικαιώματος για επανένωση με την οικογένειά του.

Πίνακας 1: Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης					
ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ Κ/Μ.Ε.Ε.	ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ	
1	Άρθρο 3 § 6 αρχικής Πρότασης Οδηγίας COM (2002) 225, περί της ρήτρας ισχύουσας κατάστασης ("stand still clause")*	Πρόταση κατάργησης της ρήτρας. Συνέπειες από την εφαρμογή συγκεκριμένων διατάξεων οι οποίες εμπειρεύσαν την ρήτρα stand still (π.χ. εκτός γάμου συμβίωση). Δεν υπήρχε ενταία νομοθεσία στα κράτη μέλη (διαφορετικό οικογενειακό δίκαιο σε κάθε κ'μ).	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση
2	Άρθρο 4 § 3 αρχικής πρότασης Οδηγίας: Κινητικότητα και εισδοχή εκτός γάμου συντρόφων του αιτούντα οικογενειακής επανένωσης	Μη αναγνώριση συντροφικότητας από το εθνικό δίκαιο / Να εφαρμοστεί μόνον όπου αναγνωρίζεται <u>Εξαιρετικά σοβαρό εθνικό διακύβευμα</u>	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση (απαφορά στην εθνική νομοθεσία)
3	Άρθρο 7 § 2 αρχικής πρότασης Οδηγίας περί προϋποθέσεων αιτούντα για οικογενειακή επανένωση. Διαγραφή β' εδαφίου	Προβληματική η ανασφορά στο β' εδάφιο περί μη διακρίσεων ημεδαπών και αλλοδαπών. Προτάθηκε η διαγραφή του εδαφίου	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(-) Υιοθέτηση
4	Άρθρο 10 § 1 αρχικής πρότασης Οδηγίας: Χρόνος αναμονής (1 έτος) πριν την άσκηση δικαιώματος οικογενειακής συνένωσης από τον ΥΤΧ που διαμένει νόμιμα στο κ'μ	Μικρό διάστημα το 1 έτος αναμονής. Στο τότε υπό διαμόρφωση εθνικό δίκαιο (Ν.2910/2001) γινόταν ανασφορά σε 3 έτη	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) και (-) Συμβιβασμός στα 2 έτη αναμονής
5	Άρθρο 14 § 1 (γ): Δικαιώματα μελών οικογένειας. Πρόσβαση σε εθελοντική υπηρεσία και εκπαίδευση	Πρόσθετο βάρος στην ελληνική αγορά εργασίας. Για τα άλλα κ'μ μικρό βάρος.	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(-) Μη υιοθέτηση

* Η αποκαλούμενη ρήτρα "stand still" (ρήτρα διατήρησης της ισχύουσας κατάστασης), εξασφαλίζει πως τα κράτη μέλη δεν μπορούν, τροποποιώντας τις αντίστοιχες νομοθεσίες τους, να θέσουν υπό αμφισβήτηση το ελάχιστο κοινό υπόβαθρο το οποίο διασφαλίζεται από τις διατάξεις ενός νομικού καδάνη της Ε.Ε. (της Οδηγίας οικογενειακής επανένωσης στην περίπτωση μας). Εμφανίζεται στο άρθρο 3 παρ. 6 της αρχικής πρότασης Οδηγίας.

4.2 Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμενοντες

Η δεύτερη μελέτη περίπτωσης και το χρονολογικά επόμενο νομικό κείμενο της Ε.Ε. για τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης, είναι η Οδηγία για το καθεστώς των επί μακρόν διαμενοντων υπηκόων τρίτων χωρών. Αντλεί την νομική της βάση από το άρθρο (άρθρο 63) της Συνθήκης ίδρυσης της Ε.Ε. (πριν την Συνθήκη Λισαβόνας), ενώ η πολιτική της εντολή πηγάζει από τη Σύνοδο του Τάμπερε (Οκτώβριος 1999) όπου ανακοινώθηκε η πρόθεση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για μια σθεναρότερη πολιτική κοινωνικής ένταξης των ΥΤΧ που διαμένουν νόμιμα στα κ/μ της Ε.Ε. Με την υιοθέτηση του καθεστώτος μακράς διάρκειας, η Ευρωπαϊκή Ένωση στοχεύει σε ένα ομοιόμορφο σύστημα κοινωνικής ένταξης στα κ/μ της, το οποίο θα βασίζεται στην αρχή της ισότητας και στην απόδοση συγκεκριμένων δικαιωμάτων, όμοια με εκείνα των υπηκόων της Ένωσης.

Επιχειρώντας τώρα να εμβαθύνουμε στις ελληνικές παρεμβάσεις (Πίνακας 2) στη διαδικασία

διαπραγμάτευσης, από τις πρώτες κιόλας συνεδριάσεις της Ομάδας Εργασίας «Μετανάστευση – Εισδοχή» (“*Working Group Migration – Admission*”) δηλαδή από τον Ιούνιο 2001, η ελληνική πλευρά (όπως και η Αυστρία και η Ισπανία), είχε ταχθεί από νωρίς εναντίον της συμπερίληψης στις διατάξεις της Οδηγίας, της κατηγορίας των προσφύγων και των ατόμων που τυγχάνουν επικουρικής προστασίας. Θεωρούσε ότι η εν λόγω Οδηγία θα έπρεπε να αφορά αποκλειστικά μετανάστες μακράς, νόμιμης και αδιάλειπτης διαμονής (δηλαδή όχι παράνομους, ούτε προσωρινής διαμονής ΥΤΧ, όχι πρόσφυγες, όχι κατόχους καθεστώτος επικουρικής προστασίας) και πως για την επέκταση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντα στους πρόσφυγες θα έπρεπε να δημιουργηθεί άλλο ξεχωριστό νομικό κείμενο από πλευράς Επιτροπής Ε.Ε. Γι αυτό και τέθηκαν επιφυλάξεις σε όλα τα σχετικά άρθρα τα οποία περιελάμβαναν πρόσφυγες ή κατόχους επικουρικής προστασίας. Οι εν λόγω επιφυλάξεις (στα συγκεκριμένα σημεία) επαναλαμβάνονταν σε όλες τις συνεδριάσεις. Η Επιτροπή της Ε.Ε. αρχικά προσπάθησε να ομαδοποιήσει τις διατάξεις για τους πρόσφυγες σε ξεχωριστό κεφάλαιο, τελικώς αποφάσισε την απαλοιφή όλων των διατάξεων της Οδηγίας οι οποίες αφορούσαν στους πρόσφυγες και τους κατόχους επικουρικής προστασίας και εξεδήλωσε την πρόθεσή της να εκδώσει σύντομα διαφορετικό νομικό εργαλείο γι αυτούς.

Στην αρχική πρόταση της Οδηγίας, υπήρχε στο άρθρο 4 η λεγόμενη ρήτρα μη διακρίσεως (“*non discrimination clause*”), δηλαδή σαφής αναφορά ότι οι διατάξεις της παρούσας Οδηγίας θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να χρησιμοποιηθούν χωρίς διακρίσεις σε φύλο, φυλή, χρώμα, εθνοτική καταγωγή κ.α. Η Ελληνική πλευρά, αλλά και η Γαλλία, από τις πρώτες συνεδριάσεις έθεσε επιφύλαξη στο άρθρο 4, θεωρώντας ότι θα έπρεπε η ρήτρα αυτή να συμπεριληφθεί στο προοίμιο και όχι στο διατακτικό μέρος της Οδηγίας και πως τέτοιες ρήτρες βασίζονται στο άρθρο 13 της Συνθήκης της Ε.Ε. και όχι στο άρθρο 21 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων τον οποίο επικαλέστηκε η Επιτροπή. Στις επόμενες συνεδριάσεις, η εν λόγω διάταξη μεταφέρθηκε στο προοίμιο.

Επίσης περίπτωση καθαρής επιρροής επί των διατάξεων της Οδηγίας ήταν και αυτή που αφορούσε την διαδικασία έκδοσης του στελέχους της άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντα. Η Ελλάδα έθεσε εξ’ αρχής «επιφύλαξη ουσίας», όπως και η Ολλανδία και η Αυστρία, στην πρόβλεψη ότι αυτές οι άδειες διαμονής θα εκδίδονται δωρεάν (χωρίς έκδοση παραβόλου) ή με κόστος αντίστοιχο με αυτό της έκδοσης των εθνικών ταυτοτήτων. Ήταν ενάντια στις ελληνικές επιδιώξεις αφού έθετε μείζον δημοσιονομικό ζήτημα (απώλεια εσόδων κρατικού προϋπολογισμού από τη μη καταβολή παραβόλου). Στην πορεία των διαπραγματεύσεων και παρά τις τροποποιήσεις οι οποίες επήλθαν στις διατάξεις των συγκεκριμένων άρθρων (άρθρο 9 παρ. 3 αρχική πρόταση, άρθρα 8 παρ. 4 και 19 παρ. 4 τελικό κείμενο Οδηγίας) η Ελλάδα δεν απέσυρε τις επιφυλάξεις της (σε αντίθεση με Αυστρία και Ολλανδία). Για την Επιτροπή, η διατήρηση των διατάξεων περί χορήγησης της άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντα ατελώς, αποτελούσε ζήτημα ζωτικής σημασίας δεδομένου ότι με αυτόν τον τρόπο θα υπήρχε εναρμόνιση όλων των κρατών μελών της Ε.Ε. στις διατάξεις της Οδηγίας και επομένως όχι αυθαίρετος ορισμός του ύψους του παραβόλου. Η διελευκυσίνδα αυτή μεταξύ ελληνικής πλευράς και Επιτροπής διατηρήθηκε ακόμη και κατά τη διάρκεια της ελληνικής προεδρίας του Συμβουλίου. Τελικώς, λίγο πριν επιτευχθεί πολιτική συμφωνία (Μάιος 2003) οι διατάξεις αυτές διαγράφησαν από πλευράς της Επιτροπής, όπως διαφαίνεται και στο τελικό κείμενο της Οδηγίας. Είναι παράδειγμα επιτυχούς επιρροής της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, παρότι η Ελλάδα εμφανίζεται απομονωμένη ως προς τις αντιρρήσεις της στη συγκεκριμένη διάταξη.

**Πίνακας 2: Οδηγία 2003/109/ΕΚ
σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν
διαμένοντες**

ΕΠΦΥΛΛΑΞΕΙΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ Κ/Μ Ε.Ε.	ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ
1 - Άρθρο 2 (στ), άρθρο 3, άρθρο 5 § 2 (β) περισυμπλήρωσης προσφώνων ή κατοχών επικυρωτικής προστασίας στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας	Ελλάδα επέμενε ότι απαιτείται άλλο νομικό εργαλείο για τους πρόσφυγες.	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση
2 - Άρθρο 4 περιληφτός μη διακρίσεων ("non discrimination clause")*	Να μπει στο προσώμο και όχι στο διατακτικό λόγω νομικής βάσης: είναι το άρθρο 13 ΣΕΕ και όχι το άρθρο 21 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ισχυρισμός CION)	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση (μεταφορά της ρητραις στο προσώμο)
3 - Άρθρο 9§3 αρχικής προτάσης Οδηγίας και άρθρο 19§4 περι χορηγησης στελέχους αδειας διαμονής ατέλειωτη με κόστος όσο οι εθνικές ταυτότητες	Παγια ελληνική θέση για ζήμια επί κρατικού προϋπολογισμού οι διατάξεις περι μείωσης παραβόλου <u>Εξαιρετικά σοβαρό εθνικό διακύβευμα</u>	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση
4 - Άρθρο 8§2 αρχικής προτάσης Οδηγίας Έκδοση αδειας διαμονής εντός θμήνου από την αίτηση.	Διοικητικές δυσχερείες / καθυστερήσεις έκδοσης λόγω διοικητικών αδυναμιών. Πρωτόθυκη συμβιβαστική πρόβλεψη παραπομπής ανάλογα του τύπου αδειας διαμονής	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) και (-) Συμβιβασμός
5 - Άρθρο 5§1 αρχικής προτάσης περι διαμονής 5 ετών πριν κάνει αίτηση για άδεια επί μακρόν διαμένοντα	Δεν προβλεπόταν στο εθνικό δικαιο (Ν.2910/2001).	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(-) Μη υιοθέτηση
6 - Άρθρο 5§2(β) αρχικής προτάσης Υπολογισμός χρόνου σπουδών στο συνολικό διάστημα των 5 ετών πριν την ασκήση δικαιώματος	Η Ελλάδα υποστήριξε ότι θα πρέπει να υπολογίζεται το ημίμιο του χρόνου σπουδών στο συνολικό χρόνο αδιάλειπτης διαμονής (5 ετη).**	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(-) Μη υιοθέτηση
* δηλαδή σαφή αναφορά ότι οι διατάξεις της παρούσας Οδηγίας θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να χρησιμοποιηθούν χωρίς διακρίσεις σε φύλο, φυλή, χρώμα, εθνοτική καταγωγή κ.α.				
* Ομοίως και Ισπανία, Πολωνία, Αυστρία. Περὶ γενικότερων συμμαχιών βλ. επόμενο κεφάλαιο – Οριζόντια ανάλυση Οδηγιών				

4.3 Οδηγία 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών

Η συγκεκριμένη Οδηγία αναφέρεται σε όρους και προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας από μέρους τόσο των πολιτών της Ένωσης όσο και μελών της οικογένειας τους οι οποίοι είναι υπήκοοι τρίτης χώρας. Βασικός της στόχος ήταν να διευκολύνει στην άσκηση αυτού του δικαιώματος, περιορίζοντας στις απολύτως απαραίτητες τις διοικητικές διατυπώσεις. Επιχειρούσε επίσης να θεσπίσει ένα δικαίωμα «μόνιμης διαμονής» για τα μέλη οικογένειας πολίτη της Ένωσης μετά από συγκεκριμένα χρόνια νόμιμης και αδιάλειπτης διαμονής σε ένα κράτος μέλος της Ε.Ε..

Επιχειρώντας να συνοψίσουμε τις περιπτώσεις προώθησης των ελληνικών θέσεων (Πίνακας 3) όπως διαφαίνονται στις διατάξεις του τελικού κειμένου της Οδηγίας, αναφέρουμε τα εξής: Υπήρξαν περιπτώσεις όπως στο άρθρο 14 παράγραφο 1 (άρθρο 16 παρ. 1 τελικό κείμενο) όπου η Ελλάδα υποστήριζε τα 5 έτη αδιάλειπτης νόμιμης διαμονής των πολιτών της Ε.Ε. και των μελών της οικο-

γένειάς τους που είναι υπήκοοι τρίτης χώρας, πριν την άσκηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, άποψη που υιοθετήθηκε. Την ίδια άποψη είχε και η Γερμανία και ενδεχομένως έπαιξε ρόλο στη θετική έκβαση. Η ταύτιση των επιδιώξεων των κρατών μελών με διαφορετικό επίπεδο διεθνούς ισχύος σε μια διαδικασία πολυμερούς διαπραγματεύσεως (27 κράτη μέλη) όπως αυτή που περιγράφεται στην Ε.Ε., δεν θα πρέπει να θεωρηθεί και' ανάγκη αρνητικό. Η Ελλάδα ήταν σταθερή στις θέσεις της, ανεξαρτήτως εάν αυτές αντιτίθονταν σε «ισχυρά» διαπραγματευτικά λόμπι. Αυτό αποδεικνύεται και από περιπτώσεις επιτυχούς επιρροής που άσκησε στο τελικό κείμενο της Οδηγίας οι οποίες δεν περιείχαν στις συμμαχίες της κράτη που συνήθως θεωρούνται ισχυροί διαπραγματευτές, όπως η Γερμανία ή η Γαλλία. Όπως στη περίπτωση του άρθρου 11 παράγραφος 2 όπου υιοθετήθηκαν οι ελληνικές απόψεις, να μην θίγεται η ισχύς του δελτίου διαμονής από προσωρινές απουσίες 12 μηνών για περίπτωση εγκυμοσύνης ή μητρότητας. Οι επιδιώξεις της Ελλάδας στο συγκεκριμένο σημείο ταυτίστηκαν με αυτές της Δανίας, Αυστρίας και Ηνωμένου Βασιλείου. Το ίδιο ισχύει και στο άρθρο 30 παράγραφος 2 (άρθρο 32 παρ. 1 τελικό Οδηγίας) για το δικαίωμα κατάθεσης αίτησης ενάντια στην απόφαση απομάκρυνσης πολίτη της Ε.Ε. ή μέλους οικογένειας του για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Η αποδοχή των ελληνικών προτάσεων για τη δυνατότητα κατάθεσης αίτησης αναστολής μετά 3 έτη από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης απομάκρυνσης (ήταν 2 έτη στα αρχικά κείμενα της Οδηγίας) είχε συμμαχούς το Βέλγιο, τη Δανία, την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Πίνακας 3: Οδηγία 2004/38/ΕΚ					
σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών					
ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ Κ/Μ.Ε.	ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ	
1.	Άρθρο 252 σημεία (α) και (β) αρχικής πρότασης Οδηγίας περί ορισμού «συντρόφου» ως μέλους οικογένειας.	Όπως και στην Οδηγία οικογενειακής επανένταξης: οι σύντροφοι εκτός εθνικού οικογενειακού δικαίου. <i>Εξαιρετικά σοβαρό εθνικό διακύβευμα*</i>	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση
2.	Άρθρο 1451 αρχικής πρότασης Οδηγίας: 4 έτη αναμονή πριν την απόλυτη δεκαετία περί μόνιμης διαμονής πολίτη Ε.Ε. και μελών οικογένειάς του.	Η Ελλάδα ήθελε 5 έτη σε εναρμόνιση με το αντίστοιχο χρονικό διάστημα που προβλέπεται στην Οδηγία επί μακρόν διαμενόντων	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση
3.	Άρθρο 4 πρότασης οδηγίας περί ρήτρας μη διακρίσεων ("non discrimination clause")	Ομοίως με Οδηγία επί μακρόν διαμενόντων: Να μπει στο προότιο και όχι στο διατακτικό λόγω νομικής βάσης	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση
4.	Άρθρο 1152 αρχικής πρότασης Οδηγίας: Ισχύς άδειας διαμονής από απουσίες π.χ. λόγω μητρότητας κ.α.	Ελλάδα επιθυμούσε να μη θίγεται η άδεια διαμονής από απουσία ενός έτους για λόγους μητρότητας	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση
5.	Άρθρο 3052 αρχικής πρότασης Οδηγίας περί υποβολής αίτησης για άρση της απόφασης απαγόρευσης εισόδου: αναμονή 2 έτη πριν την υποβολή αίτησης	Η Ελλάδα πρότεινε 3 έτη πριν την άσκηση αίτησης. Ενδεχτικά αναφέρεται και η άποψη του Ευρ. Κοινοβουλίου περί 2 ετών.	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση
6.	Άρθρο 8 αρχικής πρότασης Οδηγίας περί άνοητων διατυπώσεων για πολίτες της Ε.Ε. (πιστοποιητικό εγγραφής)	Ελλάδα ήθελε να εφαρμοστεί προθεσμία για την εγγραφή των πολιτών Ε.Ε. στον τόπο διαμονής τους (μετά εξάμηνη διαμονή).	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) και (-) Συμβιβασμός (Τρίμηνη διαμονή χωρίς περιορισμό)
7.	Άρθρο 2653 προστασία έναντι της απέλασης	Εξέταση απέλασης πολιτών της Ε.Ε. εάν πριν διέμεναν για 10 έτη στην Ελλάδα ή ήταν ασυνόδευτα ανήλικα.	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) και (-) Συμβιβασμός (δεν εξαιρέθηκαν τα ασυνόδευτα ανήλικα)
8.	Άρθρο 1253 περί διατήρησης δικαιώματος διαμονής σε περίπτωση θανάτου ή αποχώρησης του συντηρούντα	Η Ελλάδα ήθελε την διαγραφή της φράσης περί διατήρησης δικαιώματος διαμονής μέχρι την ολοκλήρωση των σπουδών**	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(-) Μη Υιοθέτηση
9.	Άρθρο 2651 προστασία έναντι της απέλασης	Ελλάδα ήθελε να προστεθούν στη λήψη απόφασης απομάκρυνσης από την επεξεργασία και λόγοι δημόσιας υγείας εκτός από τους λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας (άποψη επιχειρηματιών λόγω τιθέναι πριν την εισδοχή)	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(-) Μη Υιοθέτηση
*	Ομοίως και Γερμανία, Ισπανία, Ιταλία, Ιρλανδία για το σημείο (α) καθώς και Βέλγιο, Γερμανία, Γαλλία, Ισπανία, Ιρλανδία, Ολλανδία, Πολωνία, Αυστρία για σημείο (β). Περί γενικότερων συμμαχιών βλ. επόμενο κεφάλαιο – Οριζόντια ανάληψη Οδηγίων.				
**	Ομοίως και Δανία, Ισπανία, Ιταλία, Ιρλανδία, Πολωνία, Αυστρία. Περί γενικότερων συμμαχιών βλ. επόμενο κεφάλαιο – Οριζόντια ανάληψη Οδηγίων.				

4.4 Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία

Η Οδηγία 2004/114 είχε ως γενικότερο στόχο την ανάδειξη της Ευρώπης ως κέντρου σπουδών. Η προσπάθεια έγκειται στην καθιέρωση ενός κοινού νομικού πλαισίου ανάμεσα στα κράτη μέλη της Ε.Ε. για την προσέλκυση υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρώπη με σκοπό τη διαμονή για λόγους σπουδών. Η Οδηγία καθορίζει επίσης τους όρους και τις προϋποθέσεις εισδοχής και για τους μαθητές σχολείων, τους άμισθους εκπαιδευόμενους αλλά και τους εθελοντές.

Οι διαπραγματεύσεις για την υιοθέτησή της ξεκίνησαν επί Ιταλικής Προεδρίας (Νοέμβριος του 2003), οπότε πραγματοποιήθηκαν δύο συνεδριάσεις, και συνεχίστηκαν επί Ιρλανδικής Προεδρίας. Πολιτική συμφωνία επετεύχθη στις 30 Μαρτίου 2004 στο Συμβούλιο ΔΕΥ (δημοσιεύθηκε Δεκέμβριο 2004). Επομένως, παρατηρούμε εκ πρώτης όψεως ότι η συγκεκριμένη Οδηγία υιοθετήθηκε σε εξαιρετικά σύντομο χρονικό διάστημα σε σχέση με τις προηγούμενες Οδηγίες. Τούτο ενδεχομένως να οφείλεται στην εμπειρία που έχουν πλέον αποκτήσει τα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων μετά και την υιοθέτηση των τριών προηγούμενων Οδηγιών. Μπορεί να οφείλεται και σε άλλους παράγοντες που άπτονται του περιεχομένου των διατάξεων της εκάστοτε Οδηγίας. Η σχέση διακυβεύματος διατάξεων και χρόνου υιοθέτησης δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας εισήγησης.

Αναλύοντας την ελληνική «απόδοση» στις διαπραγματεύσεις της εν λόγω Οδηγίας (Πίνακας 4), επισημαίνονται τρία σημαντικά σημεία. Το πρώτο αφορά στις ελληνικές επιφυλάξεις αναφορικά με τους ορισμούς και το πεδίο εφαρμογής της συγκεκριμένης πρότασης Οδηγίας. Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από τις σχετικές πηγές αναφοράς, η Ελλάδα καθώς και οι Ολλανδία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ιταλία και Γαλλία τάχθηκαν υπέρ της δυννητικής και όχι υποχρεωτικής εφαρμογής στην Οδηγία, των περιπτώσεων εισδοχής των μαθητών, των άμισθων εκπαιδευόμενων και των εθελοντών. Ειδικότερα ως προς τους μη αμειβόμενους ασκούμενους η Ελλάδα είχε εξ αρχής διατυπώσει την αντίθεσή της δεδομένου ότι αντιτίθεται στο εθνικό εργασιακό της δίκαιο. Δεν προβλέπεται η άμισθη εκπαίδευση εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών, παρά μόνον η έμμισθη. Οι απόψεις αυτές υιοθετήθηκαν, όπως φαίνεται στο τελικό κείμενο της Οδηγίας 2004/114/ΕΚ (άρθρο 3 πεδίο εφαρμογής). Εκεί υπάρχει σαφής διαχωρισμός του υποχρεωτικού χαρακτήρα των διατάξεων της Οδηγίας ως προς την κατηγορία ΥΤΧ για σπουδές, ενώ η ενσωμάτωση των υπόλοιπων κατηγοριών εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του κάθε κράτους μέλους της Ε.Ε. προς εναρμόνιση.

Η δεύτερη περίπτωση πρόωθησης των ελληνικών επιδιώξεων, αφορά σε δύο σημεία του άρθρου 7 (άρθρο 8 τελικού κειμένου) περί της κινητικότητας των σπουδαστών ανάμεσα στα κράτη μέλη. Η Ελλάδα και η Γαλλία επιφυλάχτηκαν, θεωρώντας ότι θα έπρεπε να υπάρχει διαχωρισμός ανάμεσα στις περιπτώσεις όπου ο εκπαιδευτικός οργανισμός επιτρέπει τέτοια δυνατότητα και σε αυτές όπου η κινητικότητα οφείλεται στη βούληση του εκπαιδευόμενου. Από τις πηγές αναφοράς προκύπτει ότι η συμβιβαστική πρόταση της Ιρλανδικής Προεδρίας ικανοποίησε πλήρως τις ελληνικές επιφυλάξεις ως προς την κινητικότητα σε άλλο κ-μ για την παρακολούθηση μέ-

ρους του προγράμματος σπουδών. Πέραν της περίπτωσης της κινητικότητας, στο ίδιο άρθρο και στο κείμενο της αρχικής πρότασης Οδηγίας, υπήρχε η διατύπωση περί έκδοσης σχετικής άδειας διαμονής για τους σπουδαστές υπηκόους τρίτων χωρών, εντός 30 ημερών, από την ημερομηνία αίτησής τους. Η Ελλάδα επιφυλάχθηκε γι' αυτή τη συμπερίληψη και η σχετική αναφορά τελικώς διαγράφηκε (άρθρο 8 τελικό κείμενο Οδηγίας).

Το τρίτο σημείο του τελικού κειμένου της Οδηγίας στο οποίο αποτυπώνονται οι ελληνικές θέσεις, αφορά στο άρθρο 18 (της πρότασης Οδηγίας) και στο δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας για τους σπουδαστές και τους μη αμειβόμενους ασκούμενους. Η Ελλάδα από την αρχή είχε εκφράσει τις επιφυλάξεις της για τη συμπερίληψη της δυνατότητας πρόσβασης στην αγορά εργασίας των μη αμειβόμενων ασκούμενων. Εκτιμήθηκε ότι με αυτόν τον τρόπο μεταπηδούν έμμεσα στην κατηγορία των εργαζομένων (οικονομικοί μετανάστες). Στο ίδιο άρθρο διατυπώθηκαν επίσης ενστάσεις ως προς τη συμπερίληψη υποχρεωτικών διατάξεων για την ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα των σπουδαστών (επιθυμητή η δυναμικότητα της διάταξης). Η Ελλάδα θεωρούσε προτιμότερο να μην ρυθμίζονται οι όροι αυτοί στην παρούσα Οδηγία και εάν τούτο δεν μπορούσε να καταστεί εφικτό, τουλάχιστον να απαιτείται «άδεια εργασίας» για την μερική απασχόληση τους και όχι απλή ανακοίνωση στην αρμόδια αρχή.

Οι ελληνικές θέσεις υιοθετήθηκαν όπως φαίνεται στο άρθρο 17 του κειμένου της Οδηγίας 2004/114/ΕΚ (δηλαδή το αντίστοιχο άρθρο που αφορά στην οικονομική δραστηριότητα των σπουδαστών). Η δυνατότητα άσκησης ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας από τους σπουδαστές έχει δυναμικό χαρακτήρα, ενώ ως προς τη μερική απασχόληση των σπουδαστών (αναφορές για δυνατότητα εργασίας 10 ωρών των μήνα όπως φαίνεται στο άρθρο 17 παρ. 2) υπάρχει ρητή διατύπωση στο σημείο 20 του προοιμίου της Οδηγίας που συμβαδίζει με τις ελληνικές επιδιώξεις. Ο βαθμός δυσκολίας αυτής της περίπτωσης επιρροής αυξάνει, αν συνυπολογιστεί το γεγονός ότι η Ελλάδα είχε απομονωθεί στις τελευταίες συνεδριάσεις, ειδικά για το ζήτημα της επίδρασης της μερικής απασχόλησης των σπουδαστών στην αγοράς εργασίας.

Πέραν των τριών αυτών σημαντικών παρεμβάσεων, υπήρξαν και περιπτώσεις επιρροής χαμηλότερου όμως ειδικού βάρους. Στο άρθρο 20 παράγραφος 3 (αρχικής πρότασης) που αφορούσε στις διαδικαστικές εγγυήσεις και στη διαφάνεια, ήτοι στην αιτιολόγηση απορριπτικής απόφασης χορήγησης άδειας διαμονής που υπόκειται στις διατάξεις της παρούσας Οδηγίας. Η Ελλάδα εξέφρασε εξ αρχής την άποψη ότι στο συγκεκριμένο σημείο η διατύπωση έπρεπε να ταυτίζεται με την αντίστοιχη (περί διαδικαστικών εγγυήσεων και διαφάνειας) του άρθρου 10 της Οδηγίας των επί μακρόν διαμενόντων. Όπως θα παρατηρήσουμε στο αντίστοιχο άρθρο 18 παράγραφος 3 του τελικού κειμένου της Οδηγίας 2004/114/ΕΚ αυτό ισχύει επακριβώς. Ως προς το άρθρο 9 (αρχικής πρότασης και άρθρο 10 τελικού κειμένου) αναφορικά με τους μη αμειβόμενους ασκούμενους. Οι ενστάσεις της Ελλάδας περί αναντιστοιχίας της διάταξης αυτής με την εθνική της νομοθεσία, αλλά και της Γαλλίας και της Ολλανδίας, οδήγησε στην ρητή αναφορά στο τελικό κείμενο της Οδηγίας περί πρόβλεψης των εθνικών νομοθεσιών των κ/μ αναφορικά με τους άμισθους εκπαιδευόμενους (άρθρο 10 σημείο –α- τελικού κειμένου Οδηγίας).

Αντίστοιχη περίπτωση αναγωγής στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών, επετεύχθη στο άρθρο 11 (2) (δ) του αρχικού κειμένου της προτάσεως Οδηγίας, που αφορούσε στους λόγους απόρριψης ανανέωσης της άδειας διαμονής του σπουδαστή. Η Ελλάδα εξέφρασε την

άποψη ότι θα πρέπει να προβλεφθεί συγκεκριμένο χρονικό διάστημα σπουδών (προτείνοντας μάλιστα ως τέτοιο, τη συνολική διάρκεια σπουδών προσαυξημένη κατά το ήμισυ) ώστε να αποφευχθεί η κατάχρηση του εκπαιδευτικού συστήματος των κ/μ από πλευράς σπουδαστών υπηκόων τρίτων χωρών. Όπως φαίνεται από το τελικό κείμενο της Οδηγίας, στο αντίστοιχο σημείο, (άρθρο 12 παρ. 2 σημείο –β- τελικού κειμένου) η άποψη αυτή της Ελλάδας υιοθετήθηκε μια και γίνεται σαφής αναφορά στην εθνική νομοθεσία και τη διοικητική πρακτική των κ/μ της Ε.Ε.

Πίνακας 4: Οδηγία 2004/114/ΕΚ					
σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελουτική υπηρεσία					
ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ Κ/Μ Ε.Ε.	ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ	
1 ·	Άρθρο 3 (πεδίο εφαρμογής) αρχικής πρότασης Οδηγίας και ορισμοί του πεδίου εφαρμογής Οδηγίας για κάθε κατηγορία άδειας διαμονής	Ελλάδα ήθελε εκτός από την κατηγορία των σπουδών, όλες τις άλλες κατηγορίες να είναι δυνατικές (μαθητές, εθελοντές, άμισθοι ασκούμενοι)	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(-) Υιοθέτηση
2 ·	Άρθρο 7 περί κινητικότητας σπουδαστών μεταξύ των κ/μ. Έκδοση άδειας διαμονής εντός 30 ημερών από την ημ/νια αίτησης	Κατά πάγια τακτική της η Ελλάδα επικαλείται διοικητικό κόστος έναντι υπογράφσης των 30 ημερών.	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση (διαγραφή 30 ημερών)
3 ·	Άρθρο 18 αρχικής πρότασης Οδηγίας περί δικαιώματος πρόσβασης στην αγορά εργασίας των άμισθων ασκούμενων	Σαφής επιχειρηματολογία περί μη πρόσβασης μια και μεταπηδούν έτσι στην κατηγορία των οικον. μεταναστών (εργαζόμενοι)	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(-) Υιοθέτηση (θνητική ή πρόσβαση)
4 ·	Άρθρο 20§3 περί αιτιολόγησης απόρρινης αίτησης χρήσης άδειας διαμονής	Ελλάδα επιθυμούσε ίδια διατύπωση όπως άρθρο 10 Οδηγίας επί μακρόν διαμενόντων	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(-) Υιοθέτηση
5 ·	Άρθρο 11§2 (δ) λόγοι απόρρινης ανανέωσης άδειας διαμονής σπουδαστών	Ελλάδα επιθυμούσε πρόβλεψη συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος οικον. δραστηριότητας σπουδαστών και λόγων απόρρινης ανανέωσης άδειας διαμονής (Προτάθηκε διάρκεια σπουδών προσαυξημένη κατά το ήμισυ)	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(-) Υιοθέτηση

Εκείνο το οποίο παρατηρείται μετά την ανάλυση και της τέταρτης περίπτωσης Οδηγίας είναι ότι παγιώνεται η διαπραγματευτική στρατηγική της Ελλάδας κυρίως μέσω της σταθερότητας των θέσεων, δίκως να διαφωνεί για τη διαφωνία ή για να αποτελεί απλώς έναν “policy taker” (Borzel 2002, Bursens 2001) χωρίς δυνατότητα παρέμβασης. Έχει επίσης να λειτουργεί και η διαδικασία «κοινωνικοποίησης» από την τριβή με τα ενωσιακά θεσμικά όργανα. Σε εθνικό επίπεδο, αναπτύσσονται μορφές κάθετου και οριζόντιου συντονισμού. Πραγματοποιούνται διϋπουργικές συσκέψεις (με την πρωτοβουλία του Υπ. Εσωτερικών) πριν από τη συμμετοχή των εθνικών εκπροσώπων στις συνεδριάσεις (“proactive” αντίδραση) για τη σύνταξη των επίσημων θέσεων του Υπουργείου. Η διαδικασία των εσωτερικών διαβουλεύσεων βελτιώνεται σημαντικά στην επόμενη και τελευταία υπό μελέτη περίπτωση Οδηγίας για τη νόμιμη μετανάστευση, αυτή για την εισδοχή ερευνητών.

4.5 Οδηγία 2005/71/ΕΚ σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας

Αφορμή για την έκδοση της προτάσεως Οδηγίας² για τους ερευνητές, αποτέλεσε η διαπίστωση, η οποία ουσιαστικά εξειδίκευε τον στρατηγικό στόχο που τέθηκε στο Συμβούλιο της Λισαβόνας, ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση θα χρειαστεί μέχρι το 2010 περίπου 700.000 επιπλέον ερευνητές για να ανταποκριθεί στο στόχο που ορίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης, να διατεθεί δηλαδή το 3% του ΑΕΠ των κρατών μελών σε δραστηριότητες έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης.

Αποτέλεσμα όλων των ανωτέρω ήταν η συγκεκριμένη πρόταση Οδηγίας, η οποία περιλαμβάνει τους όρους και τις προϋποθέσεις εισδοχής και κινητικότητας των ΥΤΧ που έρχονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση για διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, για να εκτελέσουν ερευνητικό σχέδιο, στο πλαίσιο μιας σύμβασης υποδοχής με έναν δημόσιο ή ιδιωτικό ερευνητικό οργανισμό. Η πρόταση Οδηγίας κατατέθηκε από την Επιτροπή της Ε.Ε. τον Μάρτιο του 2004 (μαζί με τις δύο Συστάσεις που την συνόδευαν), ενώ ένα μήνα αργότερα τον Απρίλιο του 2004, ξεκίνησε η κατ' άρθρο συζήτηση στην Ομάδα Εργασίας του Συμβουλίου Ε.Ε. «Μετανάστευση – Εισδοχή». Επετεύχθη πολιτική συμφωνία σχετικά σύντομα, στο Συμβούλιο Δ.Ε.Υ. του Νοεμβρίου του 2004 και δημοσιεύθηκε τον Οκτώβριο του 2005.

Από την αρχή των συνεδριάσεων (Απρίλιος 2004) η ελληνική πλευρά προσέδωσε ιδιαίτερη σημασία, ως προς την διαπραγματευτική της τακτική (Πίνακας 5), στα άρθρα τα οποία αφορούσαν στους ορισμούς του «ερευνητή» και του «ερευνητικού οργανισμού», στην έγκριση του ερευνητικού οργανισμού, καθώς και στη σύμβαση υποδοχής του ερευνητή. Ως εκ τούτου, τέθηκε εξ αρχής επιφύλαξη στο άρθρο 2 που αφορούσε στους ορισμούς. Ειδικότερα για τον ορισμό του ερευνητή, η ελληνική πλευρά εξέφρασε τη διαφωνία της, δεδομένου ότι με βάση την εθνική της νομοθεσία, για τον χαρακτηρισμό κάποιου ως ερευνητή τίθεται ως προϋπόθεση η κατοχή διδακτορικού διπλώματος, κάτι το οποίο δεν προέκυπε από τις διατάξεις της Οδηγίας. Η Ελλάδα θα μπορούσε να δεχτεί στο συγκεκριμένο σημείο, είτε έμμεση αναφορά – παραπομπή στις εθνικές νομοθεσίες των κ/μ της Ε.Ε., είτε άμεση αναφορά σε διδακτορικό τίτλο. Ως προς τον ορισμό του ερευνητικού οργανισμού, η ελληνική πλευρά διαφωνούσε με την συμπερίληψη και των ιδιωτικών οργανισμών στον ορισμό, αντιλαμβανόμενη προφανώς ότι θα υπάρξει πρόβλημα, κατά την εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, με την έγκριση από το κράτος των ιδιωτικών ερευνητικών οργανισμών (όχι των δημόσιων).

Από τη μορφή του τελικού κειμένου της Οδηγίας στο αντίστοιχο άρθρο, αντιλαμβανόμαστε ότι επήλθε κάποιος μορφής πολιτικός συμβιβασμός. Η Ελλάδα ως προς το σημείο (δ) του άρθρου 2 και τον ορισμό του ερευνητή, πέτυχε την σχετική αναφορά σε διδακτορικό τίτλο, όπως ορίζει η εθνική της νομοθεσία. Στο σημείο (γ) του ίδιου άρθρου αναφορικά με τον ορισμό του ερευνητικού οργανισμού δεν κατάφερε μεν να επιτύχει τη μη συμπερίληψη των ιδιωτικών οργανισμών, αλλά οι αντιρρήσεις της καλύπτονται τόσο από τη σχετική αναφορά στην εθνική νομοθεσία όσο και από τα σημεία που αναφέρονται στο σχετικό άρθρο περί προϋποθέσεων έγκρισης των οργανισμών αυτών.

2. COM(2004)178 τελικό

Η διάταξη περί έγκρισης των ερευνητικών οργανισμών (άρθρο 4 πρότασης Οδηγίας και άρθρο 5 τελικού κειμένου) αποτέλεσε ουσιαστικά το «διαπραγματευτικό όριο» των ελληνικών θέσεων στην συγκεκριμένη Οδηγία. Μάλιστα αποτέλεσε εκ των δύο περιπτώσεων, μαζί με την διάταξη για την σύμβαση υποδοχής του ερευνητή υπηκόου τρίτης χώρας, οι επιφυλάξεις των οποίων διατηρήθηκαν σχεδόν έως το τέλος της διαδικασίας υιοθέτησης της Οδηγίας.

Η αρχική πρόταση Οδηγίας στη συγκεκριμένη διάταξη (άρθρο 4) περί έγκρισης ενός ερευνητικού οργανισμού προϋπέθετε ουσιαστικά (άρθρο 4 παρ. 2) την δημιουργία μιας ειδικής αρχής (από το κράτος μέλος), η οποία θα επιφορτιζόταν με την έγκριση αυτών των οργανισμών (δημόσιων ή ιδιωτικών). Η ελληνική πλευρά διατύπωσε επιφύλαξη επ' αυτού διότι, γνωρίζοντας τις γραφειοκρατικές αγκυλώσεις του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος, αντιλαμβανόταν ότι η δημιουργία ενός νέου τέτοιου φορέα, κατά την διαδικασία εφαρμογής της Οδηγίας, θα περιέπλεκε παρά θα διευκόλυνε τον ήδη βεβαρημένο «χάρτη αρμοδιοτήτων» μεταξύ διοικητικών υπηρεσιών. Πόσο μάλλον, εντός των χρονικών ορίων που θέτει η διαδικασία εναρμόνισης ενός ενωσιακού κανόνα. Η διατύπωση στο συγκεκριμένο σημείο γρήγορα βελτιώθηκε, μετά από συμβιβαστική πρόταση της Προεδρίας όπου και διαγράφηκε η αναφορά στη δημιουργία αρμόδιας αρχής, επιφορτισμένης από το κ-μ, να εγκρίνει στους ενδιαφερόμενους ερευνητικούς οργανισμούς.

Η δεύτερη περίπτωση διάταξης (πέραν αυτής του άρθρου 2) στην οποία οι ελληνικές επιφυλάξεις διατηρήθηκαν έως το τέλος σχεδόν της διαδικασίας διαπραγμάτευσης, αφορούσαν στο άρθρο 5 (της αρχικής πρότασης, άρθρο 6 τελικού κειμένου) για τη σύμβαση που συνάπτει ο ερευνητής με τον ερευνητικό οργανισμό. Οι επιφυλάξεις σχετίζονταν με τη διασύνδεση του άρθρου αυτού με το προηγούμενο άρθρο περί έγκρισης του ερευνητικού οργανισμού. Επομένως, όποιες αντιρρήσεις ίσχυαν για τις διατάξεις του προηγούμενου άρθρου, ίσχυαν και για αυτό (π.χ. οικονομική ευθύνη του οργανισμού για τα έξοδα του ερευνητή). Τελικώς, η δικαίωση των κ/μ που αντιδρούσαν στο προηγούμενο άρθρο παρέσυρε και το συγκεκριμένο σημείο, με ρητή αναφορά (παρ. 3 άρθρου 6 τελικού κειμένου Οδηγίας) στη δυνατότητα από πλευράς κρατών μελών να ζητούν την ανάληψη οικονομικών εξόδων του ερευνητή από τον ερευνητικό οργανισμό «...κατά την έννοια του άρθρου 5 παρ. (3)...» όπως χαρακτηριστικά αναφέρει.

Εκτός αυτών των δύο σημαντικότερων περιπτώσεων στις οποίες οι επιφυλάξεις της Ελλάδας διατηρήθηκαν σχεδόν ως το τέλος της διαδικασίας και υιοθετήθηκαν είτε μέσω ενός «βελούδινου» συμβιβασμού (άρθρο 2 περί ορισμών) είτε με πιο δύσκολο αλλά τελικώς επιτυχή τρόπο (άρθρο περί έγκρισης ερευνητικών οργανισμών), υπήρξαν και περιπτώσεις πιο ξεκάθαρης προώθησης των ελληνικών επιδιώξεων στη διαπραγμάτευση (βλ. Πίνακα 5).

Πίνακας 5: Οδηγία 2005/71/ΕΚ σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας					
ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ Κ/Μ Ε.Ε.	ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ	
1. Άρθρο 2 (ορισμός αρευνήτη)	Βάση εθνικής νομοθεσίας για τον χαρακτηρισμό κάποιου ως αρευνήτη απαιτείται η κατοχή διδακτορικού διπλώματος	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση (σε αφορά σε διαδοχικές πίεσις)	
2. Άρθρο 4 § 2 (εγκριση των αρευνητικών οργανισμών)	Επαρμόλη στην πρόβλεψη περί σύστασης ειδικής αρχής έγκρισης αρευνητικών οργανισμών. <u>Σχόλιο εθνικό δικαίωμα</u>	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση (διαμόρφω)	
3. Άρθρο 4 § 3 (εγκριση των Ερευν. Οργ. για απεριόριστο διάστημα)	Έναντιον, για απεριόριστο διάστημα και των Ιδιωτικών Ερευν. Οργ.	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση (δουλειά διάταξη)	
4. Άρθρο 5 (σύμβαση που συνάπτεται ο αρευνήτης με τον Ερευν. Οργ.)	Επαρμόλη επί της οικονομικής ευθύνης του οργανισμού έναντι του αρευνήτη	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση	
5. Το άρθρο 3 § 2 (δυνατότητα επιλογής ενός ΥΤΧ ως αρευνήτη με σκοπό τη διδασκαλία)	Οι απαιτούμενοι υπάρχουν σε άλλες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας των κ.μ. Η σχέση διδασκαλίας και αρευνήτη ορίζεται ξεκάθαρα στο άρθρο 11 Οδηγίας	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση	
6. Άρθρο 12 (περί ίσης μεταχείρισης ενός αρευνήτη ΥΤΧ με αντίστοιχο ημεδαπό)	Στο σημείο (γ) γίνεται αναφορά στον όρο "social insurance" αντί για "social security"	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση	
7. Στο άρθρο 14 (περί των αιτήσεων αρευνήτη)	Να συμπεριληφθεί αναφορά στην εθνική νομοθεσία	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση (δουλειά διατύπωση)	
8. Άρθρο 15 (υποχρέωση να επίσει αένα δαμωής στον αρευνήτη ΥΤΧ εντός 30 ημερών από την ημερομηνία κατάθεσης της αιτήσης)	Κατά πάγια τακτική έθεσε επαρμόλη γνωρίζοντας το δικονομικό άθροστο οποίο θα προξενούσε η υιοθέτηση μιας τέτοιας διατάξης	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση	
9. Άρθρο 16 που αφορούσε στα τέλη (παράβολα) για την επίσει των εν λόγω αίτητων δαμωής	Κατά πάγια τακτική έθεσε επαρμόλη στις διατάξεις περί παράβολων <u>Σχόλιο εθνικό δικαίωμα</u>	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση	
10. Άρθρο 18 υποχρέωση υποβολής αιτήσεων για την πορεία εφαρμογής της Οδηγίας	Επαρμόλη ως προς την συμπεριλήψη και απαιτητικών στοιχείων στην αίτηση	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση	

5. Αποτίμηση και Συμπεράσματα της Κάθετης Ανάλυσης

Στην παρούσα εισήγηση επιχειρήθηκε η κάθετη ανάλυση πέντε περιπτώσεων Οδηγιών για την νόμιμη μετανάστευση, με σκοπό να ελεγχθούν τα ευρήματα τα οποία προέκυψαν από την κατ' ιδίαν μελέτη αυτών. Μελετώντας τον τρόπο με τον οποίο η Ελλάδα κατάφερε να ασκήσει επιρροή κατά τη φάση διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής εντοπίστηκαν οι "win-win" παρεμβάσεις της. Απαντάται επομένως το «πώς επηρέασε» τις τελικές ρυθμίσεις, ώστε να τροφοδοτηθεί ακολούθως το «γιατί κατάφερε να επηρεάσει».

Αναλύθηκε σε βάθος η συμμετοχή / συμβολή της Ελλάδας στις διαδικασίες διαπραγμάτευσης, οι οποίες έλαβαν χώρα στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των πέντε περιπτώσεων Οδηγιών για τη νόμιμη μετανάστευση. Οι Οδηγίες επιλέχθηκαν διότι αποτελούν τις πρώτες και τις σημαντικότερες πρωτοβουλίες του ενωσιακού κεκτημένου για την νόμιμη μετανάστευση. Επίσης, από πρακτικής άποψης και ως προς το εθνικό επίπεδο, αποτελούν πέντε περιπτώσεις που έχουν ενσωματωθεί ως κανόνες δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη.

Μέσα από την εμπάθυση στις διαδικασίες διαπραγμάτευσης των πέντε αυτών Οδηγιών, γίνεται προσπάθεια να αναδειχτεί η επιτυχής προώθηση των ελληνικών θέσεων και η αξιοποίηση της ευκαιρίας που προσφέρει η συμμετοχή στη διαδικασία αυτή, ενώ προκύπτουν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά τα οποία σχετίζονται με τη διαμόρφωση της ελληνικής διαπραγματευτικής στρατηγικής η οποία ακολουθήθηκε όλο το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (2001 κ.ε.). Διαφαίνεται η ύπαρξη ιεράρχησης στην υποβολή επιφυλάξεων από ελληνικής πλευράς η οποία καθορίζει τα διαπραγματευτικά όρια και τις εθνικές προτεραιότητες. Η ανάλυση του είδους της ιεράρχησης των επιφυλάξεων και του τρόπου με τον οποίο προήλθε αυτή η ιεράρχηση δεν αποτελεί αντικείμενο μελέτης της παρούσας διατριβής. Βασικό κριτήριο υποβολής των επιφυλάξεων αυτών, ήταν η διαφαινόμενη σύγκρουση της υπό διαμόρφωση διάταξης μιας Οδηγίας με το υφιστάμενο εθνικό δίκαιο και οι επιπτώσεις τις οποίες θα επέφερε η ενδεχόμενη υιοθέτηση της, άρα το διακύβευμα το οποίο θεωρούνταν ότι περιείχαν οι ρυθμίσεις των κανόνων δικαίου.

Ένα στοιχείο πρωτοτυπίας της έρευνας αφορά τον τρόπο με τον οποίο επιχειρείται να αποδειχτεί η βασική υπόθεση εργασίας, δηλαδή μέσα από τα κείμενα συνεδριάσεων στη διαδικασία διαπραγμάτευσης των Οδηγιών. Αλλά και το γεγονός ότι εκκινεί από το εθνικό επίπεδο, στηριζόμενη στην “bottom-up” προσέγγιση του εξευρωπαϊσμού. Οι περισσότερες σχετικές μελέτες στην διεθνή και εγχώρια βιβλιογραφία αφορούν σε διαδικασίες επιρροής με φορά «εκ των άνω προς τα κάτω» (“top-down”), ενώ ακόμη λιγότερες αφορούν στη “bottom-up” διαδικασία διαμόρφωσης ειδικά ζητημάτων για τη νόμιμη μετανάστευση.

Η «κάθετη» (κατ’ιδίαν) ανάλυση των πέντε περιπτώσεων Οδηγιών οι οποίες υιοθετήθηκαν το διάστημα 2001 – 2005, εστίαστηκε στη σε βάθος μελέτη των ελληνικών επιφυλάξεων και επιχειρήθηκε να αναδειχτεί η έκταση και ο βαθμός υιοθέτησης των ελληνικών θέσεων στα τελικά κείμενα των Οδηγιών. Μέσα από τις παρεμβάσεις αυτές προκύπτουν συμπεράσματα και για τα διαπραγματευτικά όρια του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος, την εν γένει διαπραγματευτική τακτική του σε πλαίσιο πολυμερών διαπραγματεύσεων καθώς και το επίπεδο ετοιμότητας και ανταπόκρισης των εγχώριων δομών και δρώντων στις απαιτήσεις της διαδικασίας κατά την περίοδο που εξετάζεται.

Από τη συνολική αυτή ανάλυση των περιπτώσεων Οδηγιών επιβεβαιώνεται σε σημαντικό βαθμό η αρχική υπόθεση εργασίας της διατριβής. Η Ελλάδα ως κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την περίοδο 2001-2005, κατάφερε να προωθήσει με επιτυχία τις θέσεις της, αξιοποιώντας τη συμμετοχή της κατά τη φάση της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση.

Οι παρεμβάσεις του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος σε κάθε περίπτωση Οδηγίας κατά το στάδιο της διαπραγμάτευσης ανταποκρίνονται σε μια αμυντική στάση, αποφυγής ρυθμίσεων που θεωρούνταν επίφοβες από την ελληνική πλευρά και οδήγησαν σε συγκεκριμένες αλλαγές στα τελικά κείμενα των Οδηγιών σε συμφωνία με τις εθνικές επιδιώξεις. Οι αλλαγές αυτές δεν αφορούν τη συνολική αντίληψη της μεταναστευτικής πολιτικής. Δεν άλλαξαν οι σκοποί και οι γενικότερες κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, αλλά τέθηκαν οι δικλίδες σε σχέση με τα μέσα της πολιτικής αυτής, ώστε να διασκεδαστούν οι ανησυχίες και οι φόβοι της ελληνικής πλευράς. Υπ’ αυτήν την έννοια, η Ελλάδα στην περίπτωση της μεταναστευτικής πολιτικής και για το υπό μελέτη χρονικό διάστημα διαφοροποιείται σε σχέση με άλλες αντίστοιχες περιπτώσεις δημόσιων πολιτικών στις οποίες λειτουργούσε ως “policy taker”, μη αξιοποιώντας

τη δυνατότητα που παρέχει η φάση της διαμόρφωσης και της διαπραγμάτευσης και αντιμετώπιζοντας παθητικά τις αποφάσεις που λαμβάνοντας εν πολλοίς χωρίς ουσιαστική της συμμετοχή.

Η αμυντική αυτή στάση οδήγησε σε αλλαγές των τελικών κειμένων των κανόνων δικαίου, αποτελώντας ενδείξεις επιρροής. Ουσιαστικά μιλάμε για χαμηλής έντασης επίδραση, απόρροια αμυντικής στάσης που όμως παρήγαγε αποτελέσματα. Ένας από τους τρόπους επιτυχίας ήταν και η σύναψη πολυμερών συμμαχιών με κράτη που είχαν τις ίδεις επιδιώξεις. Αποτελεί δηλαδή με όρους Borzel (2002) απλώς ένα παράδειγμα επιτυχούς «μεταφόρτωσης» (“uploading”) των ελληνικών επιδιώξεων στα κείμενα των ενωσιακών κανόνων. Αυτό βοηθά στην εξάλειψη της πίεσης που ασκείται κατά την διαδικασία εφαρμογής αυτού του κανόνα, δηλαδή στη «λήψη» (“downloading”) κατά την φάση της εναρμόνισης του κανόνα με το εθνικό δίκαιο.

-*-

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

- Amstrup N, (1976), “The perennial problem of small states: a survey of research efforts - Cooperation and Conflict”- Institute of Political Science, University of Aarhus, pp. 163-182
- Apap Joanna and Carrera Sergio (2003):“Towards a proactive immigration policy for the EU?” Center for European Policy Studies. Working Document no. 198, December 2003 pages 1-58
- Beichelt Timm, Dimensions of Europeanisation. Text for: François Bafoil / Timm Beichelt (ed.): Européanisation. D’Ouest en Est L’Harmattan. Coll. Logiques Politiques (dir. Yves Surel), 2008
- Börzel T. A. and Risse, T. 2003 ‘Conceptualizing the Domestic Impact of Europe’, in K. Featherstone and C. M. Radaelli (eds) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press
- Buller J. and Gamble, A. (2002) ‘Conceptualising Europeanization’, *Public Policy and Administration*, 17 (2): 4-24
- Bulmer S.J. (1983) “Domestic politics and European Community policy-making”. *Journal of Common Market Studies* 21: 349–63
- Caviedes Alexander, (2004), “The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?”, *Journal of European Public Policy* 11:2, pp.289–310.
- Chelloti Nicola: “Uploading and Downloading in the Europeanisation of National Foreign Policies: in search of a research framework”. 1st ECPR Graduate Conference on “Contentious Politics” Essex 2006, 7-9 September
- Couloumbis A. Theodore, Wolfe H. James (1990), Introduction to International Relations, 4th Edition 1990, Publisher: Pearson. Η β’ έκδοση στα ελληνικά, 1981: Εισαγωγή στις διεθνείς σχέσεις. Εξουσία και δικαιοσύνη, Αθήνα: Εκδ. Παπαζήση pp. 1-648.
- Dimitrova Antoaneta and Rhinard Mark “The power of norms in the transposition of EU direc-

- tives". European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9 (2005) N° 16. Date of publication in the EIoP: 24.11.2005 pages 1-22
- Dougherty E. James, Pfaltzgraff Jr (1992), *Ανταγωνιστικές Θεωρίες Διεθνών Σχέσεων. Μια συνολική Αποτίμηση*, Τόμοι Α & Β, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Faist Thomas and Ete Andreas "The Europeanization of National Immigration Policies. Between Autonomy and the European Union" Print Pub Date: February 2007. Online date: December 2008 DOI: 10.1057/9780230800717 e-book ISBN: 9780230800717 Print ISBNs: 9781403987136 HB 296 pp
- Geddes Andrew & Lazarou Elena: "Europeanization of Migration Policy and Narratives of Migration Management: The case of Greece". This paper is based on the ESRC project "Multi-Level Governance in South-East Europe (SEE) – Institutional Innovation and Adaptation in Croatia, Greece, FYROM and Slovenia. ESRC Seminar Series was held at the University of Sussex on 18-19 September 2008
- Hammar, T. (ed.) (1985), *European Immigration Policy*, Cambridge University Press, pp. 1-319.
- Handel I. Michael, (1990), *Weak States in the International System*, Psychology Press, pp. 1-318
- Hanf Kenneth & Soetendorp Ben, "Adapting to European Integration - Small States and the EU" Longman – London and N.Y. (1988)
- Hanf Kenneth, "The Implementation of Regulatory Policy: Enforcement as Bargaining." *European Journal of Political Research* 10 (June) (1982): 159–172
- Hassenteufel, P. and Y. Surel (2000) "Des politiques publiques comme les autres? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes", *Politique Européenne*, 1(1), April: 8-24
- Hix S. and K. Goetz (2000) 'Introduction: European Integration and National Political Systems.' *West European Politics*, Vol. 23, No. 4, pp. 1-27
- Kassim H. (2000) 'Conclusion'. In Kassim, H., Peters, B.G and Wright, V. (eds) *The National Co-operation of EU Policy: The Domestic Level* Oxford: Oxford University Press.
- Knill C, Lenschow A., (1998), "Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy", *Journal of European Public Policy*, London: Taylor & Francis
- Knill C., & Lehmkuhl D. (2002), "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms", *European Journal of Political Research*, 41: 255–280.
- Ladrech R. (1994), 'Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France', *Journal of Common Market Studies*, 32:1, 69-88
- Muller P., Surel Y., *Ανάλυση των Πολιτικών του Κράτους, Ανάλυση των Δημόσιων Πολιτικών*, εκδ. Δάρδανος-Τυπωθήτω 2002
- Olsen J. P. 2001 'The Many Faces of Europeanization', ARENA Working Papers WP 02/2: 24 and Olsen J.P. 2003 'Europeanization', in M. Cini (ed) *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Olsen J.P. 2003 'Europeanization', in M. Cini (ed) *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press

- Papagianni Georgia: “Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law”. Publication Year: 2006, *Immigration & Asylum Law & Policy in Europe*, Martinus Nijhoff Publishers
- Radaelli C., (2000), ‘Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change’, *European Integration online Papers*, vol. 4, No 8
- Raunio Tapio and Wiberg Matti “How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?”. *Journal compilation 2009. Nordic Political Science Association. Scandinavian Political Studies*, vol. 33 – No. 1, 2010 pages 74-92
- Spanou C. (1998), “European integration in administrative terms: a framework for analysis and the Greek case” *Journal of European Public Policy*, 5:3, σ. 467-484.
- Telo Mario, (2009), “The EU and Global Governance” - Routledge, pp. 1-384
- Tholen B. “The Europeanisation of migration policy – the normative issues”. ECPR Uppsala 2004 joint sessions workshop 16 pages 1-20
- Vink P. Maarten: “Negative and Positive Integration in European Immigration Policies” *European Integration online Papers (EIoP) Vol. 6 (2002) N° 13*.

Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

- Βιτσεντζάτος Φ. Α. (2015), «Εξευρωπαϊσμός του ελληνικού πολιτικό – διοικητικού συστήματος: Η προώθηση των ελληνικών θέσεων κατά τη φάση διαμόρφωσης πέντε Οδηγιών της Ε.Ε. για τη μεταναστευτική πολιτική». Διδακτορική Διατριβή, ΕΚΠΑ, Ιούνιος 2015. <http://hdl.handle.net/10442/hedi/35877>
- Ιωακειμίδης Π. Κ., (1998), *Ευρωπαϊκή Ένωση και ελληνικό κράτος. Επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, 1-254 σελ.
- Λαδής Σ., Παρουσίαση: Εξευρωπαϊσμός και Αλλαγές Δημοσίων Πολιτικών: Η Περίπτωση της Ελληνικής Μεταναστευτικής Πολιτικής. *Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής* 24.11.2006
- Μακρυδημήτρης Α., Πασσάς Α. (1994), *Η ελληνική διοίκηση και ο συντιονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλα.
- Πασσάς Α. – Τσέκος Θ. (2009), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η Ελληνική Εμπειρία*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Σπανού Κ. (2000), *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Σπανού Κ. (2001), *Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Φερώνας Α. (2007), «Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης στην ελληνική πολιτική απασχόλησης: Μια περίπτωση «γνωσιακού» Εξευρωπαϊσμού;», *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 2(2): 109-127.
- Φερώνας Α. (2013), «Ο Εξευρωπαϊσμός της Κοινωνικής Πολιτικής. Θεωρητικό πλαίσιο, μεθοδολογικά προβλήματα και η ελληνική εμπειρία», Αθήνα: Διόνικος.

ΒΙΒΛΙΟΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

Ιάκωβος Πελεκάνος,

Υποψήφιος Διδάκτωρ, Πάντειο Πανεπιστήμιο

**Healy M. (2013), *Philosophical Perspectives on Social Cohesion*,
Bloomsbury Academic¹.**

Η Mary Healy, είναι λέκτορας στο Πανεπιστήμιο του Roehampton της Βρετανίας και το αντικείμενό της είναι η εκπαιδευτική πολιτική. Η συγγραφή του παρόντος βιβλίου, έχει να κάνει με τις προοπτικές της κοινωνικής συνοχής που ανοίγονται στις δυτικές κοινωνίες, με φόντο τις αλλαγές που σημειώνονται τα τελευταία χρόνια σε πολλαπλά επίπεδα, καθώς και με τον σημαίνοντα ρόλο της εκπαίδευσης σε όλη αυτή τη διαδικασία.

Η πρόκληση της εθνικής και κοινωνικής πολυμορφίας, θεωρείται ότι είναι ένα από τα πιεστικότερα πολιτικά ζητήματα των δυτικών δημοκρατικών κοινωνιών. Η κοινωνική συνοχή, με πολλούς τρόπους, αποτελεί έναν καινούριο όρο που εφαρμόζεται σ' ένα παλιό πρόβλημα: την επιθυμία για μία σταθερή κοινωνία. Η πολιτική φιλοσοφία έχει εξετάσει τους παράγοντες που συγκροτούν τις κοινωνίες, τους παράγοντες που τις κρατούν ενωμένες, καθώς και τους τρόπους που ωθούν τους ανθρώπους να ζουν σε κοινότητες. Φιλόσοφοι από τον Πλάτωνα έως τον Hobbes, έχουν μελετήσει τον τρόπο που θα μπορούσε να επιτευχθεί η κοινωνική λειτουργία, καθώς επίσης και τη θεμελιακή συλλογιστική, η οποία στηρίζεται στην αποδοχή μας, για τις συνθήκες κάτω από τις οποίες θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί μια τέτοια λειτουργία.

Σε μια προσπάθεια να γεφυρωθεί η εκπαιδευτική θεωρία με την πράξη, το συγκεκριμένο βιβλίο εξετάζει το τι θα μπορούσε να σημαίνει εφ' όσον προωθηθούν οι “πολιτικές σχέσεις”, σε σχέση με την εκπαιδευτική πολιτική. Το βιβλίο αυτό επίσης, προσφέρει μια φιλοσοφική συμβολή ως προς τον τρόπο που χαρακτηρίζουμε τους πολιτικοκοινωνικούς δεσμούς, οδηγώντας μας σε μία εξέταση των εκπαιδευτικών επιπτώσεων, αλλά και κατά πόσο μπορούμε να ενθαρρύνουμε και να αναπτύξουμε καλύτερα τα ήδη υπάρχοντα μοντέλα, ώστε να διερευνηθούν αυτοί οι δεσμοί.

Κομβικό και καθοριστικό σημείο στο παρόν βιβλίο είναι και η διαδικασία της δημιουργίας των αυριανών πολιτών, μέσω του εκπαιδευτικού συστήματος. Ο ρόλος που αναλαμβάνει η εκπαίδευση προς την κατεύθυνση αυτή, είναι τεράστιος. Η συμβολή της εκπαιδευτικής πολιτικής και κατ' επέκταση του εκπαιδευτικού δεσμού, θεωρείται μείζονος σημασίας. Ελάχιστα έχουν γραφεί για την ιδιαίτερη σχέση που χρειάζεται μεταξύ πολιτών, για να υποστηριχθεί ένα δημοκρατικό πλαίσιο, όπως επίσης και για το πώς τα σχολικά συστήματα είναι σε θέση να το διατηρήσουν έτσι.

Έχοντας αυτά κατά νου, το συγκεκριμένο βιβλίο επιχειρεί να απαντήσει σε τρία θεμελιώδη ερωτήματα. Πρώτον, τι σημαίνει το να λαμβάνουμε στα σοβαρά την έννοια της κοινωνικής συνοχής;

Μπορούμε να εξακριβώσουμε πώς “μοιάζει” ο δεσμός ή οι πολιτικές σχέσεις μεταξύ πολιτών, σε μία κοινωνία που θεωρείται κοινωνικά συνεκτική; Δεύτερον, τι είδους σχολικές δομές θα μπορούσαν να καλύψουν αυτό το μοντέλο; Πώς μπορούμε να οργανώσουμε την εκπαίδευση όταν στοχεύουμε να ενθαρρύνουμε και να καλλιεργήσουμε αυτές τις σχέσεις; Υπάρχουν συγκεκριμένες δομές οι οποίες αυξάνουν την κοινωνική συνοχή, ή είναι περισσότερο “φιλικές” στους παράγοντες που τις τρέφουν; Απ’ την άλλη, υπάρχουν κανονισμοί ή δομές που ενδέχεται να παρακωλύσουν αυτό τον σκοπό; Τρίτον, με ποια παιδαγωγική μέθοδο μπορούμε να φτάσουμε τον στόχο της κοινωνικής συνοχής; Υπάρχουν επιπτώσεις από τον τρόπο που διδάσκουμε, αλλά και τι είναι αυτό που διδάσκουμε στα σχολεία; Πώς θα δημιουργηθεί η επόμενη γενιά των πολιτών και με τι είδους αξίες θα έχει γαλουχηθεί;

Στη συνέχεια, παρατίθενται συνοπτικά τα κεφάλαια που πλαισιώνουν το συγκεκριμένο βιβλίο, εξερευνώντας τις προοπτικές, τις αντιφάσεις αλλά και τις προκλήσεις που έχει ν’ αντιμετωπίσει το εκπαιδευτικό σύστημα στις μέρες μας.

Έτσι, το πρώτο κεφάλαιο προσφέρει ένα συνεκτικό περίγραμμα του προβλήματος το οποίο αναπτύσσεται στα επόμενα κεφάλαια, ως ένας σύγχρονος προβληματισμός για την κοινωνική συνοχή, εστιάζοντας στον ρόλο που παίζει η εκπαίδευση ως προς την εδραίωση ή ακόμα και καταστροφή της πιθανότητας για μια συνεκτική κοινωνία.

Το δεύτερο κεφάλαιο, μας εισάγει στην αρχή των μεταφορικών εννοιών για την κοινωνική συνεκτικότητα, μέσω προσωπικών σχέσεων, ενώ επιπρόσθετα περιγράφει ορισμένα απαραίτητα χαρακτηριστικά του ζητήματος αυτού. Συνάμα, παρουσιάζει ένα περίγραμμα και μία αιτιολόγηση της γενικής Αριστοτελικής προσέγγισης, η οποία αποτελεί τη βάση της βιβλιογραφίας που εξετάζει τέτοια ζητήματα, με ταυτόχρονη μελέτη των πιο πρόσφατων προκλήσεων σ’ αυτό το πεδίο.

Το τρίτο κεφάλαιο προεκτείνει τα χαρακτηριστικά της φιλίας σε μια ευρύτερη πολιτική σχέση. Ξεκινώντας από τη μακρά ιστορία σύνδεσης προσωπικής και πολιτικής φιλίας, το ζήτημα αυτό τοποθετείται στο αρχικό ιστορικό του πλαίσιο και ακολούθως διερευνάται η συνάφειά του με την σύγχρονη έννοια της δημοκρατίας.

Το τέταρτο κεφάλαιο ξεκινά από την μελέτη της αφοσίωσης, ως ένας κανονιστικός τύπος σχέσεων μεταξύ των πολιτών, ενώ το πέμπτο, μελετά την αλληγορία του οικογενειακού δεσμού, μέσω του όρου της αδελφοσύνης, καθιερώνοντας έτσι δύο διακριτές και φιλοσοφικές παραμέτρους και ενσαρκώνοντας μ’ έναν ευφάνταστο τρόπο μερικές από τις πολυτιμότερες αξίες μας.

Το έκτο κεφάλαιο, αναπτύσσει τα επιχειρήματα τα οποία περιγράφουν ότι οι πολιτικές σχέσεις είναι απολύτως αλληγορικές, ενώ στο έβδομο κεφάλαιο, εξετάζονται τ’ αποτελέσματα σε μια δημοκρατική κοινωνία, η οποία θέλει ένα κατάλληλο εκπαιδευτικό σύστημα με το οποίο θα γαλουχήσει τις επόμενες γενιές, με το ιδεώδες της κοινωνικής συνοχής, ενάντια στις τρέχουσες εκπαιδευτικές πολιτικές.

Τέλος, στο όγδοο κεφάλαιο συγκεντρώνονται τα διάφορα σκέλη των επιχειρημάτων και εξετάζονται οι επιπτώσεις όσων επιχειρημάτων προέβλεπε το συγκεκριμένο βιβλίο. Έχοντας αναγνωρίσει την προέλευση και την κυριαρχία των μεταφορικών εννοιών, υποστηρίζεται ότι τα διλήμματα αλλά και τα ζητήματα της εκπαιδευτικής πολιτικής μπορούν να “ φωτιστούν ” με νέα γνώση, επηρεάζοντας με αυτόν τον τρόπο τους φορείς χάραξης της εκπαιδευτικής αλλά και της κοινωνικής πολιτικής εν γένει.

1. Το βιβλίο αναμένεται να εκδοθεί στα ελληνικά, εντός του 2017, σε εισαγωγή της Αν. Καθηγήτριας Παπαδοπούλου Δ. και σε μετάφραση από τον Πελεκάνο Ι.

Τα Νέα της ΕΕΚΠ

Επιστημονική Διημερίδα ΕΕΚΠ

Κρίση και Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα

11-12 Μαΐου 2017, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Η διημερίδα που διοργανώνει η ΕΕΚΠ αποσκοπεί στην εις βάθος μελέτη των επιπτώσεων της κρίσης στα πεδία παρέμβασης της Κοινωνικής Πολιτικής και των τρόπων με τους οποίους οι κοινωνικές πολιτικές επιχειρούν να καλύψουν τις νέες, διευρυμένες, κοινωνικές ανάγκες. Η κρίση επηρεάζει πολύπλευρα το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας: υιοθέτηση πολιτικών λιτότητας, περικοπές κοινωνικών δαπανών, εκτεταμένες αποκρατικοποιήσεις κοινωνικών παροχών. Η Κοινωνική Πολιτική αναπλαισιώνεται και αποκτά νέες αξιακές κατευθύνσεις επηρεαζόμενη από το κυρίαρχο οικονομικό, πολιτικό, κοινωνικό και ιδεολογικό της περιβάλλον. Οι κοινωνικές πολιτικές μετασχηματίζονται και αναπροσδιορίζουν τους στόχους και τις προτεραιότητες τους. Η κρίση 'κανονικοποιείται' και αποτελεί τη νέα κοινωνική πραγματικότητα. Η μετάβαση προς ένα νέο μοντέλο κοινωνικής διαχείρισης γίνεται αντιληπτή ποικιλόμορφα στις επιμέρους όψεις των κοινωνικών πολιτικών. Η διημερίδα αποσκοπεί ακριβώς στην ανάδειξη αυτών των αλλαγών. Επιδιώκει να μελετήσει συστηματικά: α) τις επιπτώσεις της κρίσης σε κάθε τομέα Κοινωνικής Πολιτικής, β) τις νέες πολιτικές που αναπτύσσονται για την αντιμετώπιση αυτών των επιπτώσεων σε κάθε ξεχωριστή θεματική ανάλυσης. Το σύνολο των σημείων που θα αναπτυχθούν στην διημερίδα θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψιν τους τις επιπτώσεις του υπερεθνικού περιβάλλοντος στη χώρα και την άσκηση των κοινωνικών πολιτικών στην Ελλάδα, το εθνικό πλαίσιο σχεδιασμού και διαμόρφωσης τους, καθώς και το υπο-εθνικό / μη κυβερνητικό επίπεδο υλοποίησης τους.



ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC SOCIAL POLICY ASSOCIATION