ΝΙΚΟΣ ΚΟΥΤΣΙΑΡΑΣ*

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΕΔΡΙΑ, ΟΠΩΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΡΩΠΗ: Η ΓΟΗΤΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΣΤΑΚΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Σε αυτό το άρθρο συζητείται η συνεισφορά των θεωριών διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης και ορθολογικής θεσμικής επιλογής στη μελέτη του θεσμού της Προεδρίας του Συμβουλίου Ε.Ε. και προσφέρεται μια εξήγηση της (διαπιστωμένης) διαφοροποίησης της πραγματικής επιρροής της Προεδρίας μεταξύ των διαφορετικών δομών λήψης αποφάσεων. Η εμπειρική ανάλυση του έργου της τέταρτης ελληνικής Προεδρίας (πρώτο εξάμηνο του 2003) στους τομείς της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής παρέχει σαφή υποστήριξη στις θεωρητικές υποθέσεις. Υποδεικνύει, ειδικότερα, την εμμονή της ελληνικής Προεδρίας στην προώθηση των εθνικών προτιμήσεων για κοινωνική Ευρώπη και, κατά τούτο, την προσήλωσή της στο εγχώριο μοντέλο διστακτικής μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους και της αγοράς εργασίας. Μερικώς ως αποτέλεσμα αυτής της εμμονής, η ελληνική Προεδρία απέτυχε στον μεσολαβητικό ρόλο της και δεν ανέλαβε επιοικοδομητικές πρωτοβουλίες.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κατ' εφαρμογή του συστήματος εναλλαγής –που εκτενώς αναθεωρείται από την υπό επικύρωση συνταγματική συνθήκη– η Ελλάδα κλήθηκε, το πρώτο εξάμηνο του 2003, να ασκήσει, για τέταρτη φορά, τα καθήκοντα της Προεδρίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. Χωρίς αμφιβολία, η τέταρτη ελληνική Προεδρία βρήκε τη χώρα σε μια πολύ διαφορετική θέση σε σύγκριση με τις προηγούμενες τρεις Προεδρίες, θέση «κανονικού» και, μάλιστα, ένθερμου και αφοσιωμένου εταίρου που ελάχιστα, εάν όχι διόλου, θύμιζε το παρελθόν του

* Ο Νίκος Κουτσιαράς είναι ειδικός επιστήμων στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών.

σκεπτικισμού και, συχνά, της αμοιβαίας καχυποψίας.[1] Την ίδια στιγμή, όμως, η τέταρτη ελληνική Προεδρία κλήθηκε να ασκήσει τα καθήκοντά της εν μέσω δύο μειζόνων διαταράξεων του κοινοτικού συστήματος συνεργασίας, δηλαδή του πολέμου στο Ιράκ και της οικονομικής στασιμότητας και ύφεσης.

Είναι ευνόητο ότι το ζήτημα του Ιράκ, ιδίως η πολεμική κλιμάκωσή του, επηρέασε δραματικά τις εξελίξεις στην Ε.Ε. και επιφύλαξε στην ελληνική Προεδρία βαρύ πολιτικό και διαχειριστικό φορτίο. Κατά συνέπεια, είναι επίσης ευνόητο πως, εκ των πραγμάτων, μικρότερο πολιτικό κεφάλαιο απέμενε να επενδυθεί στην προώθηση της εφαρμογής της στρατηγικής της Λισαβόνας, που περιλαμβανόταν μεταξύ των κύριων θεμάτων της ημερήσιας διάταξης της ελληνικής Προεδρίας –μαζί με την ολοκλήρωση των εργασιών της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης και την προετοιμασία για την ομαλή ένταξη των δέκα νέων κρατών-μελών. Η ελληνική Προεδρία, άλλωστε, είχε την ευθύνη της προετοιμασίας και διεξαγωγής της ετήσιας εαρινής συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, έργο της οποίας ήταν η αποτίμηση της προόδου και η διαμόρφωση νέων κατευθύνσεων σχετικά με την υλοποίηση της στρατηγικής της Λισαβόνας και των συνιστωσών διαδικασιών συντονισμού της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Και είναι, μάλιστα, ειρωνικό πως η έναρξη των εχθροπραξιών στο Ιράκ συνέπεσε με την έναρξη του εαρινού Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (20/3/2003), στις Βρυξέλλες και, ασφαλώς, επηρέασε δραματικά το κλίμα διεξαγωγής του.

Την ίδια περίοδο, όμως, η Ευρώπη δοκιμαζόταν από οικονομική στασιμότητα, αδυναμία δημιουργίας θέσεων εργασίας, διατήρηση υψηλών ποσοστών ανεργίας και επιδείνωση της δημοσιονομικής κατάστασης σε αρκετά κράτη-μέλη, δηλαδή δοκιμαζόταν από περιστάσεις που, εκτός των άλλων, επηρέαζαν ανασταλτικά την εφαρμογή της στρατηγικής της Λισαβόνας και, ιδίως, δυσχέραιναν την προώθηση οικονομικών και κοινωνικών μεταρρυθμίσεων. Πράγματι, ο ρυθμός αύξησης του προϊόντος της Ε.Ε.-15 καθηλώθηκε, το

1. Βλ. G. Pagoulatos, «Greece, the European Union and the 2003 Presidency», Research Paper No 21, http://www.notre-europe.asso.fr, 2002 και Γ. Παγουλάτος - Σπ. Μπλαβούκος, *Η τελευταία ελληνική προεδρία. Η Ελλάδα στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και οι τέσσερις ελληνικές προεδρίες της Ε.Ε.*, Παπαζήσης, Αθήνα 2004. Για την τρίτη ελληνική Προεδρία, βλ. Ν. Φραγκάκης - Α.Δ. Παπαγιαννίδης - Ρ. Αποστολίδου (επιμ.), *Η τρίτη ελληνική προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εστία-ΕΚΕΜΕ-ΤΕΡΣΑ, Αθήνα 1994.

2002, στο 1%, έναντι 1,6% το 2001 και 3,5% το 2000. Το οικονομικό κλίμα στην Ευρώπη, ιδίως στην ευρωζώνη (Ε.Ε.-12), έγινε ακόμη δυσμενέστερο κατά τη διάρκεια των δύο πρώτων τρίμηνων του 2003, όταν η στασιμότητα του πρώτου τριμήνου (0% αύξηση του Ε.Ε.-12 ΑΕΠ σε σχέση με το τελευταίο τρίμηνο του 2002) μεταβλήθηκε, το δεύτερο τρίμηνο, σε ύφεση (-0,1% αύξηση του Ε.Ε.-12 ΑΕΠ σε σχέση με το πρώτο τρίμηνο του 2003).[2] Διόλου παράδοξα, κατά συνέπεια, ο ρυθμός αύξησης της απασχόλησης στην Ε.Ε.-15 σχεδόν μηδενίστηκε το τελευταίο τρίμηνο του 2002 και σε ετήσια βάση δεν υπερέβη το 0,5%, έναντι 1,2% το 2001 και 2% το 2000, ενώ ισχνή παρέμεινε η τάση ανάκαμψης της απασχόλησης κατά το 2003, με τον ρυθμό αύξησής της να φθάνει το 0,3%.[3] Από την άλλη πλευρά, η τάση μείωσης της ανεργίας στην Ε.Ε.-15, κατά τη διάρκεια της περιόδου 1997-2001, αναχαιτίσθηκε και αντιστράφηκε το 2002, όταν το ποσοστό ανεργίας ανήλθε σε 7,7%, έναντι 7,4% το 2001. Το 2003 το ποσοστό ανεργίας στην Ε.Ε.-15 έφθασε το 8,1% –αντανακλώντας σε μεγάλο βαθμό τα επιμόνως υψηλά ποσοστά ανεργίας στις μεγαλύτερες οικονομίες της ηπειρωτικής Ευρώπης.

Στο παρόν άρθρο διερευνώνται ο ρόλος και η δραστηριότητα της ελληνικής Προεδρίας στους τομείς της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής και επιχειρείται η κριτική αποτίμηση του σχετικού έργου της. Από θεωρητική άποψη, το άρθρο εδράζεται και, ταυτοχρόνως, φιλοδοξεί να συμβάλει στην πρόσφατη βιβλιογραφία σχετικά με τον θεσμό της Προεδρίας, που μεθοδολογικά εμπνέεται από και αναλυτικά συμπληρώνει τις θεωρίες διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης και ορθολογικής θεσμικής επιλογής. Ασφαλώς, η πρόκριση ενός σαφώς περιορισμένου πεδίου εμπειρικής έρευνας διαφέρει από τη συνήθη εμπειρική στρατηγική και, κυρίως, από την πρακτική συνολικής αποτίμησης της δράσης των Προεδριών,[4] ενδεχομένως δημιουργώντας επιφυλάξεις ως προς τη

2. Commission EC, «Quarterly Report on the Euro Area», τόμ. 3, τχ. 1, 2004.

3. Commission EC, *Employment in Europe 2003: Recent Trends and Prospects*, Office for the Official Publications of the European Communities, Λουξεμβούργο 2003 και Commission EC, *Employment in Europe 2004: Recent Trends and Prospects*, Office for the Official Publications of the European Communities, Λουξεμβούργο 2004.

4. Για παράδειγμα, βλ. D. Dimitrakopoulos - A. Passas, «The Greek Presidency: In the Shadow of War», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 42, Annual Review, 2004, σ. 43-46· βλ. επίσης O. Elgström (επιμ.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Routledge, Λονδίνο 2003 και Γ. Παγουλάτος - Σπ. Μπλαβούκος, *ό.π.*

γενίκευση των συμπερασμάτων της ανάλυσης. Δεν παύει, όμως, να διευκολύνει τον διεισδυτικότερο έλεγχο των θεωρητικών υποθέσεων. Πολύ περισσότερο, ίσως, η επιλογή των τομέων της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής, ως πεδίο εμπειρικής έρευνας, αποκτά αυξημένη συνάφεια, δεδομένου ότι αμφότεροι οι τομείς πολιτικής περιλαμβάνονται στη μεταρρυθμιστική στρατηγική της Λισαβόνας, η επιτάχυνση εφαρμογής της οποίας καταλάμβανε, όπως ειπώθηκε, κορυφαία θέση στην ημερήσια διάταξη της ελληνικής Προεδρίας.

2. ΤΟ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η εισαγωγή και σταδιακή ενδυνάμωση του θεσμού της Προεδρίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. συναρτώνται με την ενίσχυση του ρόλου των (δια)κυβερνητικών δρώντων, πρωτίστως του Συμβουλίου, και την επέκταση των διακυβερνητικών μορφών συνεργασίας και διακυβέρνησης της Ε.Ε.[5] Ο ρόλος της Προεδρίας περικλείει τις λειτουργίες οργάνωσης, διαχείρισης, διαμόρφωσης –για την ακρίβεια συμμετοχής στη διαμόρφωση– της ημερήσιας διάταξης, μεσολάβησης και αντιπροσώπευσης. Και αν, αρχικώς, η λειτουργία της αντιπροσώπευσης του Συμβουλίου, ιδίως στις σχέσεις του με τους λοιπούς κοινοτικούς θεσμούς, είχε τη μεγαλύτερη σχετική σημασία,[6] μοιραία ήταν η συνεχής αύξηση της σημασίας των λειτουργιών μεσολάβησης και καθορισμού της ημερήσιας διάταξης, που, από κοινού με εκείνη της εξωτερικής αντιπροσώπευσης της Ε.Ε., στοιχειοθετούν τον πολιτικό, ενδεχομένως ηγετικό, ρόλο της Προεδρίας και, ως εκ τούτου, επιφυλάσσουν στο κράτος-μέλος που την ασκεί κύρος και μεγαλύτερη της συνήθους παρουσία του στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή.[7]

Πάντως, η ακαδημαϊκή βιβλιογραφία σχετικά με τον ρόλο της Προεδρίας παρέμενε, τουλάχιστον μέχρι πρόσφατα, προσανατολι-

5. G. de Bassompierre, *Changing the Guard in Brussels: An Insider's View of the EC Presidency*, Praeger, Νέα Υόρκη 1988 και E. Kirchner, *Decision-Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*, Manchester University Press, Manchester 1992.

6. M. Westlake, *The Council of the European Union*, Cartermill, Λονδίνο 1995.

7. P. Sherrington, *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*, Pinter, Λονδίνο 2000.

σμένη σε περιγραφικές προσεγγίσεις και εμπειρικές μελέτες,[8] συνήθως αφορμώμενες από διαφορετικές εκδοχές της θεσμικής θεώρησης του κοινοτικού συστήματος συνεργασίας. Σε αυτό το πλαίσιο, η εισαγωγή και εξέλιξη του θεσμού της Προεδρίας συνδέονται με την εκπλήρωση λειτουργικών αναγκών, ενώ κοινή λίγο-πολύ είναι η διαπίστωση ότι, ως αποτέλεσμα των τυπικών και άτυπων κανόνων και περιορισμών, η άσκηση των καθηκόντων της μεσολάβησης και της (συν-) διαμόρφωσης της ημερήσιας διάταξης δεν συνεπάγεται αύξηση της αποτελεσματικής ισχύος του κράτους-μέλους που κατέχει την Προεδρία ούτε, επομένως, ευνοεί την ικανοποίηση των ίδιων συμφερόντων (του) και των εγχώριων προσδοκιών.[9] Υποστηρίζεται, ακόμη, ότι οι προθέσεις προώθησης ιδιοτελών επιδιώξεων από πλευράς του προεδρεύοντος κράτους-μέλους, συχνά αναχαιτίζονται εξαιτίας της εκδήλωσης εξωτερικών γεγονότων που επιτάσσουν άμεση αντίδραση και, επομένως, καλούν στην ανακατανομή των διαθέσιμων διαχειριστικών πόρων.[10] Η φράση "*responsibilité sans pouvoir*" (του Jean-Louis Dewost),[11] εύγλωττα συνοψίζει την κρατούσα, λίγο-πολύ, αντίληψη σχετικά με τον ρόλο και, ιδίως, την αποτελεσματική επιρροή της Προεδρίας.

Μολαταύτα, η εμπειρική ανάλυση, κυρίως η πρόσφατη συγκριτική εμπειρική έρευνα, θέτει υπό σοβαρή αμφισβήτηση την κρατούσα αντίληψη. Συγκεκριμένα, τα εμπειρικά ευρήματα υποδεικνύουν πως οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών εκμεταλλεύονται το αξίωμα της Προεδρίας προκειμένου να προωθήσουν τα εθνικά συμφέροντά τους και, επίσης, ότι αυτό το πρότυπο συμπεριφοράς ακολουθείται με συνέπεια, ενώ δεν διαφέρει μεταξύ μεγάλων και μικρών κρατών-μελών –επομένως, δεν εξαρτάται απλώς από τη σχετική ισχύ του προεδρεύοντος κράτους-μέλους– ούτε συναρτάται με τη διαθεσιμότητα διαχειριστικών πόρων.[12]

Από την άλλη πλευρά, παρά την απουσία ρητής ενσωμάτωσης

8. Για παράδειγμα, βλ. E. Kirchner, *ό.π.*

9. Για παράδειγμα, βλ. G. de Bassompierre, *ό.π.* και F. Hayes-Renshaw - H. Wallace, *The Council of Ministers*, Macmillan, Λονδίνο 1997.

10. F. Hayes-Renshaw - H. Wallace, *ό.π.* και Γ. Παγουλάτος - Σπ. Μπλαβούκος, *ό.π.*

11. Όπως αναφέρεται στο J. Tallberg, «The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency», *Journal of European Public Policy*, 10 (1), 2003, σ. 1-19 (σ. 3).

12. R. Bengtsson - O. Elgstrom - J. Tallberg, «Silencer or Amplifier? The EU Presidency and the Nordic countries», *Scandinavian Political Studies*, 3, Σεπτέμβριος 2004, σ. 311-339 και O. Elgtsröm, *ό.π.*

του θεσμού της Προεδρίας στα σύγχρονα διακυβερνητικά υποδείγματα,[13] η θεμελίωση των τελευταίων στις θεωρίες διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης και ορθολογικής θεσμικής επιλογής προσέφερε τη μεθοδολογική βάση για την ανάπτυξη θεωρητικώς συγκροτημένων προσεγγίσεων του θεσμού αυτού. Στο πλαίσιο των τελευταίων, ο θεσμός της Προεδρίας ανταποκρίνεται σε λειτουργικές ανάγκες της Ε.Ε., η πολιτική επιρροή του αντισταθμίζει τη μείωση της αξιοπιστίας και της ουδετερότητας –δηλαδή τη μεροληψία προς όφελος των υπερεθνικών δομών– της Επιτροπής, ενώ η εναλλαγή των κρατών-μελών στο αξίωμα εγγυάται τη μεταξύ τους διανομή των χρονικώς περιορισμένων, σε κάθε περίπτωση, οφελών.[14] Πράγματι, όπως υποστηρίζεται, τόσο η λειτουργία της διαμόρφωσης της ημερήσιας διάταξης, όσο και εκείνη της μεσολάβησης προσφέρουν στην κυβέρνηση του προεδρεύοντος κράτους-μέλους δυνατότητες ενίσχυσης της αποτελεσματικής επιρροής του, ως αποτέλεσμα της σχεδόν αποκλειστικής προικοδότησης της Προεδρίας με σπάνιους πόρους ή/και προνομιακά μέσα δράσης.

Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά τη διαμόρφωση της ημερήσιας διάταξης (agenda-shaping), είναι γεγονός ότι η στενά εννοούμενη λειτουργία καθορισμού της (agenda-setting) επιφυλάσσει ελάχιστους, ενδεχομένως, βαθμούς ελευθερίας στο προεδρεύον κράτος-μέλος. Τούτο είναι αποτέλεσμα, αφενός, της επιταγής στενής συνεργασίας της Προεδρίας με την Επιτροπή,[15] αφετέρου, της κληροδότησης θεμάτων από την προηγούμενη Προεδρία και, τέλος, κατόπιν των διευθετήσεων που συμφωνήθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης (Ιούνιος 2002), της υποχρέωσης κατάρτισης ετήσιων προγραμμάτων εργασίας, συνυφασμένων με πολυετή στρατηγικά προγράμματα – πράγμα που συνεπάγεται περαιτέρω αύξηση της επιρροής του Συμβουλίου.[16] Παρόλα αυτά, το προεδρεύον κράτος-μέλος δεν παύει να διατηρεί το προνόμιο –ή να αποφεύγει ενσυ-

13. Για παράδειγμα, A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca/UCL Press, Λονδίνο 1998.

14. P. Sherrington, *ό.π.* και J. Tallberg, «Delegation to supranational institutions: why, how, and with what consequences?», *West European Politics*, 25 (1), 2002, σ. 23-46.

15. Ιδίως στα θέματα του καλούμενου πρώτου πυλώνα.

16. P. Ludlow, «The Greek Presidency», Briefing Note No 9, Euro Comment, Βρυξέλλες 2002. Σημειώνεται ότι η τέταρτη ελληνική Προεδρία είναι η πρώτη που ασκείται στο πλαίσιο των νέων διευθετήσεων.

νείδητα τη χρήση αυτού του προνομίου– έγερσης θεμάτων και πρόκλησης συζητήσεων, ιδίως στο πλαίσιο των διαφορετικού επιπέδου άτυπων συναντήσεων. Πολύ περισσότερο, όμως, το προεδρεύον κράτος-μέλος διατηρεί ικανό έλεγχο στη διαμόρφωση της ημερήσιας διάταξης, μέσω των λειτουργιών διάρθρωσής της (agenda-structuring) και διαγραφής από αυτήν (agenda exclusion). Με άλλα λόγια, η Προεδρία διατηρεί τα προνόμια –ή αποφεύγει ενσυνείδητα τη χρήση τους– αναβάθμισης ή υποβάθμισης θεμάτων, καθώς και αναβολής της συζήτησης θεμάτων ή/ και της λήψης αποφάσεων, είτε αποφεύγοντας να ανοίξει φακέλους είτε προτείνοντας σαφώς μη αποδεκτούς συμβιβασμούς.[17]

Σε ό,τι αφορά τη λειτουργία της μεσολάβησης, ο ρόλος της Προεδρίας έγκειται, κατά μείζονα λόγο, στην άρση των αδιεξόδων που, πολύ συχνά, εμφανίζονται στην κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η θεσμική ισχύς της Προεδρίας και, επομένως, τόσο η αποτελεσματικότητα του ρόλου της ως μεσολαβητή, όσο και η δυνατότητα του προεδρεύοντος κράτους-μέλους να προωθήσει το ίδιο συμφέρον, ανάγονται στην κατοχή πόρων και μέσων, μεταξύ των οποίων ιδιαίτερη σημασία προσλαμβάνουν: πρώτον, η ασύμμετρη πληροφόρηση για τις ακριβείς εθνικές προτιμήσεις και, δεύτερον, ο έλεγχος της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Η ασύμμετρη πληροφόρηση (προς όφελος) της Προεδρίας είναι, με τη σειρά της, απόρροια της υποστήριξης που παρέχει η Γραμματεία του Συμβουλίου και ενισχύεται, επίσης, μέσω των διμερών συζητήσεων μεταξύ Προεδρίας και κάθε κράτους-μέλους. Ο έλεγχος της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ανάγεται τόσο στο δικαίωμα καθορισμού του ρυθμού και της μορφής των διαπραγματεύσεων, όσο και στο δικαίωμα διαμόρφωσης και εισαγωγής πρότασης συμβιβασμού (Presidency compromise). Ευνόητο είναι, ασφαλώς, ότι η Προεδρία ασκεί τον μεσολαβητικό ρόλο της εντός πλαισίου περιορισμών που συνίστανται, αφενός, στους γενικούς τυπικούς κανόνες, κατά κύριο λόγο τους κανόνες λήψης αποφάσεων και, αφετέρου, σε άτυπους κανόνες συμπεριφοράς, ιδίως την ουδετερότητα και αμεροληψία και την επιδίωξη αποτελεσματικής συμβολής/μεσολάβησης (effectiveness).[18]

17. J. Tallberg, «The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency», *ό.π.*

18. J. Tallberg, «The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency, and Distribution in EU Negotiations», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 42 (5), 2004, σ. 999-1022.

Μπορεί παρόμοιοι περιορισμοί της θεσμικής ισχύος της Προεδρίας να καθιστούν δυσχερέστερη την προσέγγιση συμφωνιών που περικλείουν μέγιστα διανεμητικά οφέλη για το κράτος-μέλος που ασκεί την Προεδρία ή, ιδωμένο από την άλλη όψη, να αντιμάχονται το ενδεχόμενο αναβολής συμφωνιών που του αποφέρουν μικρά διανεμητικά οφέλη. Άλλωστε, στο πλαίσιο της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης, διαμορφώνεται ένα φάσμα αποτελεσματικών (efficient) εκβάσεων, δηλαδή συμφωνιών που ικανοποιούν το κριτήριο Pareto, κάθε μία των οποίων, όμως, συνεπάγεται διαφορετική διανομή των οφελών της μεταξύ των κρατών-μελών.[19] Μολαταύτα, η Προεδρία, αξιοποιώντας τους σπάνιους πόρους και τα μέσα που έχει στη διάθεσή της, επιδιώκει την προσέγγιση εκείνης της συμφωνίας που αποφέρει σε αυτήν τα μέγιστα διανεμητικά οφέλη. Χωρίς αμφιβολία, το μέγεθος των διανεμητικών οφελών εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από την αποτελεσματική επιρροή των τυπικών και άτυπων περιορισμών, από τους οποίους, όμως, οι δεύτεροι είναι ρευστότεροι και, πιθανότατα, εκτεθειμένοι σε χειρισμούς της Προεδρίας. Αναμφίβολα, επίσης, η έκφραση και, ιδίως, η αποδοτικότητα της ιδιοτελούς συμπεριφοράς του προεδρεύοντος κράτους-μέλους συναρτώνται με τη διασπορά των εθνικών προτιμήσεων και, επομένως, με τις πιθανότητες σχηματισμού νικηφόρων συμμαχιών (winning coalitions) με τη συμμετοχή της Προεδρίας.

Όπως και να 'χει, πάντως, η πραγματική επιρροή της Προεδρίας δεν έχει αποδειχθεί ταυτόσημη μεταξύ των διαφορετικών πλαισίων/δομών λήψης αποφάσεων.[20] Ωστόσο η θεωρητική έρευνα δεν έχει, μέχρι σήμερα, προσφέρει συστηματική εξήγηση της διαφοροποίησής της. Στις επόμενες γραμμές διατυπώνονται ορισμένες σκέψεις που αφορούν στα θέματα του πρώτου πυλώνα και ενδεχομένως, συνιστούν ένα πρώτο βήμα προς αυτή την κατεύθυνση. Είναι, λοιπόν, κατανοητό ότι τόσο η πρωτοβουλιακή δράση, όσο και η λυσιτελής μεσολάβηση της Προεδρίας δοκιμάζονται διαφορετικά μεταξύ των επιμέρους θεματικών περιοχών της ευρωπαϊκής πολιτικής και, ιδίως, στο εσωτερικό των τελευταίων, μεταξύ άλλων ως αποτέλεσμα των διαφορών ως προς το επίπεδο εξουσίας των κοι-

19. Βλ. Moravcsik, *ό.π.*, σ. 50-54. Η έννοια της αποτελεσματικότητας δηλώνει μετατόπιση προς μια γραμμή/όριο Pareto και η έννοια της διανομής δηλώνει μετακίνηση επ' αυτής της γραμμής. Στην πράξη, βεβαίως, αποτελεσματικότητα και διανομή είναι, συνήθως, στενά συσχετισμένες.

20. J. Tallberg, «The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency», *ό.π.*

νοτικών θεσμών ή, αλλιώς, ως προς το ουσιώδες περιεχόμενο και τη θεσμική –με έμφαση στη νομική διάσταση– υφή του καθεστώτος συντονισμού της πολιτικής των κρατών-μελών. Άλλο τόσο, όμως, διαφορετικά σχηματίζονται τα κίνητρα ιδιοτελούς αξιοποίησης των πόρων και μέσων που έχει στη διάθεσή της.

Συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι η σημασία της πρωτοβουλιακής δράσης και η κρισιμότητα του μεσολαβητικού ρόλου της Προεδρίας, αλλά και τα κίνητρα –για την ακρίβεια, οι αποδόσεις– ιδιοτελούς αξιοποίησης των θεσμικών πόρων της, διογκώνονται όσο η διαπραγμάτευση μετατοπίζεται προς περιοχές και θέματα πολιτικής που διέπονται από νομικώς δεσμευτικές και ουσιωδώς βαθύτερες μορφές συντονισμού της πολιτικής των κρατών-μελών. Θέματα πολιτικής που συνήθως απαιτούν μεγαλύτερες προσαρμογές των εγχώριων θεσμών και πολιτικής και, κατά τούτο, προοιωνίζονται υψηλότερο κόστος συμμόρφωσης –οικονομικό, πολιτικό, θεσμικό. Τουναντίον, τόσο η κρισιμότητα των πρωτοβουλιών και, ιδίως, του μεσολαβητικού ρόλου της Προεδρίας, όσο και τα κίνητρα ιδιοτελούς αξιοποίησης των θεσμικών πόρων της, τείνουν να μειώνονται όταν η διαπραγμάτευση μετατοπίζεται σε περιοχές και θέματα πολιτικής όπου η δικαιοδοσία της Κοινότητας δεν αφορά παρά στην υποστήριξη της δράσης των κρατών-μελών, τα οποία κατά συνέπεια, διατηρούν τον έλεγχο της λήψης αποφάσεων. Δηλαδή, περιοχές και θέματα πολιτικής όπου ο συντονισμός στο επίπεδο της Ε.Ε. έχει ήπιο/χαλαρό (soft) μάλλον, παρά νομικώς δεσμευτικό χαρακτήρα. Είναι, επομένως, κατανοητό ότι η επίτευξη συμβιβασμών τείνει να είναι ευχερέστερη προκειμένου για τη διαπραγμάτευση θεμάτων που υπόκεινται σε ήπιο συντονισμό και δυσχερέστερη προκειμένου για θέματα που εμπίπτουν σε νομικώς δεσμευτικό συντονισμό. Και ακόμη, μπορεί να υποστηριχθεί ότι στην περίπτωση των πρώτων, η επιρροή της Προεδρίας *δεν αποκλείεται* να συνδέεται περισσότερο με την προσέγγιση αποτελεσματικών συμφωνιών και λιγότερο με τη διασφάλιση μέγιστου ίδιου οφέλους.

Η προηγηθείσα θεωρητική ανάλυση επιτρέπει τη διατύπωση ορισμένων προτάσεων σχετικά με τον προσδοκώμενο ρόλο και τη συμπεριφορά της Προεδρίας σε ό,τι αφορά τη διαχείριση της εφαρμογής των διαφορετικών διαδικασιών συντονισμού στους τομείς της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης. Έτσι λοιπόν, οι δυσκολίες αποτελεσματικής μεσολάβησης της Προε-

δρίας είναι μεγαλύτερες προκειμένου για τη διαπραγμάτευση ευρωπαϊκής νομοθεσίας που καθιερώνει ελάχιστες προδιαγραφές ρύθμισης των αγορών εργασίας και τείνουν να μεγεθύνονται στις περιπτώσεις που οι αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία. Ομοίως, όμως, ισχυρότερα είναι τα κίνητρα –για την ακρίβεια οι αποδόσεις– για χειρισμούς που, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, αμφισβητούν τους κανόνες (πρότυπα συμπεριφοράς) της αμεροληψίας και ουδετερότητας και, ενδεχομένως, δυσχεραίνουν την προσέγγιση συμφωνίας αποβλέποντας στην απόσπαση μεγαλύτερων διανεμητικών οφελών.

Από την άλλη πλευρά, ούτε οι δυσκολίες πρωτοβουλιακής δράσης και λυσιτελούς μεσολάβησης της Προεδρίας είναι το ίδιο μεγάλες, ούτε τα κίνητρα ιδιοτελούς αξιοποίησης των θεσμικών πόρων της είναι το ίδιο ισχυρά όταν πρόκειται για τη διαπραγμάτευση και διαχείριση της εφαρμογής της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης και, πολύ περισσότερο, προκειμένου για τη διαπραγμάτευση και διαχείριση της εφαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.[21] Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, πάντως, ο ρόλος της Προεδρίας δεν εξαντλείται, *κατ' ανάγκη*, με την επιτυχή διαπραγμάτευση συμφωνιών που επιτρέπουν την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των μηχανισμών ανταλλαγής εμπειριών και ανάδειξης των άριστων πρακτικών και οδηγούν σε βελτίωση της συνάφειας των κοινών στόχων και, στην περίπτωση της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης, των κατευθυντήριων γραμμών. Η Προεδρία μπορεί να ασκεί ηγετικό ρόλο, ασφαλώς δεδομένων των τυπικών και άτυπων περιορισμών, μεταξύ άλλων εκπονώντας σχέδια και αναλαμβάνοντας πρωτοβουλίες που ενσωματώνουν νέες γνώσεις και πληροφορίες, ανταποκρίνονται στις μακροπρόθεσμες και προσαρμόζονται στις συγκυριακές ανάγκες των ευρωπαϊκών κοινωνιών και αγορών εργασίας. Άλλωστε, η ακεραιότητα των εγχώριων θεσμών και πολιτικών ελάχιστα απειλείται, ως αποτέλεσμα της εφαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού και, μαζί με αυτό, ισχνές παραμένουν οι αποδόσεις

21. Αυτή η διαπίστωση, πάντως, δεν υπαινίσσεται ότι απουσιάζουν οι διαπραγματευτικές αντιθέσεις, είτε ότι το σύνολο των πιθανών αποτελεσματικών συμφωνιών –που εν προκειμένω κυρίως αφορούν στην υιοθέτηση κοινών στόχων και τον καθορισμό της διαδικασίας παρακολούθησης των εθνικών δράσεων για την εκπλήρωσή τους– συνεπάγονται την αυτή διανομή του οφέλους/κόστους μεταξύ των εταίρων.

της ενδεχόμενης, ωστόσο διόλου απροσδόκητης, εμμονής της Προεδρίας σε αμιγώς ιδιοτελείς επιδιώξεις.

3. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ: ΛΟΓΙΚΗ, ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ, ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ... ΚΑΙ ΕΝΔΕΧΟΜΕΝΕΣ ΘΕΤΙΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ

Από τα μέσα, περίπου, της δεκαετίας του 1990, εμφανής υπήρξε η τάση αναθεώρησης του ρόλου της Κοινότητας στον χώρο της κοινωνικής πολιτικής και, ειδικότερα, ισχυρή αναδείχθηκε η τάση μετατόπισης της έμφασης από τη ρυθμιστική δράση στην προώθηση μορφών στενότερης συνεργασίας (enhanced cooperation) των κρατών-μελών στους τομείς της κοινωνικής προστασίας και της πολιτικής αγοράς εργασίας και απασχόλησης. Δύο ήταν οι βασικοί λόγοι αναθεώρησης του κοινωνικού ρόλου της Κοινότητας. Πρώτον, τα πενιχρά αποτελέσματα της ευρωπαϊκής κοινωνικής νομοθεσίας, ιδίως σε σχέση με την καθιέρωση ελάχιστων εργασιακών προδιαγραφών, υποδείκνυαν τα στενά όρια της ρυθμιστικής δράσης της Κοινότητας, υπογράμμιζαν τους ασφυκτικούς πολιτικούς και θεσμικούς περιορισμούς της και, κατά συνέπεια, υπαγόρευαν τη στροφή προς λιγότερη και καλύτερη ευρωπαϊκή ρυθμιστική δράση.[22] Δεύτερον, μπορεί το εύρος των αποκλίσεων μεταξύ των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας και καθεστώτων ρύθμισης της αγοράς εργασίας να ήταν –και να παραμένει– μεγάλο, όμως το γεγονός ότι δοκιμάζονταν –και εξακολουθούν να δοκιμάζονται– από κοινά προβλήματα που, μάλιστα, επιβάλλουν ταχείες και, συχνά, αμοιβαίως επωφελείς μεταρρυθμίσεις, συνηγορούσε στην ενθάρρυνση και θεσμική ενίσχυση της συνεργασίας των κρατών-μελών, έτσι ώστε να ανταλλάσσονται εμπειρίες, να συγκρίνονται πρακτικές και, κυρίως, να καθορίζονται κοινοί στόχοι και να παρακολουθείται η εκπλήρωσή τους, βεβαίως χωρίς να αμφισβητούνται η εξουσία και οι αρμοδιότητες των εθνικών πολιτικών θεσμών.

Πράγματι, η επιδείνωση της κατάστασης των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας (μείωση της απασχόλησης και επιμόνως υψηλή ανεργία, άνισα κατανεμημένη μεταξύ κοινωνικών ομάδων και γεω-

22. N. Koutsiaras, «Social and Employment Policy», στο R. Hall - A. Smith - L. Tsoukalis (επιμ.), *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2001.

γραφικών περιοχών) υποδήλωνε, μεταξύ άλλων, την παρουσία στρεβλώσεων στη λειτουργία των αγορών εργασίας, έφερνε στο προσκήνιο τις δυσμενείς συνέπειες των εκτενών ρυθμιστικών παρεμβάσεων και των συστημάτων φορολογίας και μεταβιβάσεων και, επομένως, αναδείκνυε την ανάγκη επιτάχυνσης της μεταρρύθμισης των εγχώριων οικονομικών και κοινωνικών θεσμών.[23] Μολονότι η ανεργία συνιστά άμεση εκδήλωση αστοχίας του καλούμενου ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου και, ταυτοχρόνως, αποτελεί άμεση απειλή για τη βιωσιμότητα των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, η μεταρρύθμιση των τελευταίων καλείτο, επίσης, να αντιμετωπίσει προβλήματα και πιέσεις που γεννώνται ως αποτέλεσμα των δυσμενών δημογραφικών τάσεων, κατά πρώτο λόγο, αλλά και των μεταβολών στις κοινωνικές δομές και τις αγορές εργασίας, καθώς και της εμφάνισης νέων αιτίων και μορφών κοινωνικού αποκλεισμού.[24] Τέλος, η θεσμική μεταρρύθμιση καλείτο, ακόμη, να ανταποκριθεί στις (εγχώριες) ανάγκες προσαρμογής των αγορών εργασίας και τις διανεμητικές επιπτώσεις που συνοδεύουν τη διεθνή και περιφερειακή (ευρωπαϊκή) οικονομική ολοκλήρωση.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, λοιπόν, μέχρι το τέλος του 2002, όταν η Ελλάδα ανέλαβε τα καθήκοντα της Προεδρίας του Συμβουλίου της Ε.Ε., η τάση αναθεώρησης της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής εμπεδώθηκε, οι θεματικές συνιστώσες του νέου ρόλου της Κοινότητας αποσαφηνίσθηκαν και, κυρίως, τα μέσα και οι διαδικασίες εφαρμογής τους αναπτύχθηκαν και θεσμικώς εδραιώθηκαν. Ειδικότερα, ο ρυθμός παραγωγής νομοθετικού έργου και, ιδίως, ο ρυθμός εισαγωγής νομοθετικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής επιβραδύνθηκε, σε σύγκριση με την προηγούμενη δεκαετία (1985-1995), ενώ η παραγωγή νομοθεσίας επικεντρώθηκε, κυρίως, σε περιοχές και θέματα όπου η προστιθέμενη αξία της κοινοτικής ρυθμιστικής δράσης είχε, ιστορικώς, αποδειχθεί υψηλή (ισότιμη μεταχείριση/άρση των διακρίσεων στις αγορές εργασίας, υγιεινή και ασφάλεια στους χώρους εργασίας). Επίσης, οι νομοθετικές πρωτοβουλίες απέβλεπαν, συχνά, στον εκσυγχρονισμό παλαιότερης νομοθεσίας (π.χ. οδηγία για τις ομαδικές απολύσεις και οδη-

23. Επιτροπή ΕΚ, *Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα, Απασχόληση: οι προκλήσεις και η αντιμετώπισή τους για τη μετάβαση στον 21ο Αιώνα. Λευκό Βιβλίο*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων ΕΚ, Λουξεμβούργο 1993.

24. Επιτροπή ΕΚ, «Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική: η πορεία προς το μέλλον για την Ένωση/Λευκό Βιβλίο», ΚΟΜ(94) 333, 1994.

γία για την προστασία των εργαζομένων σε επιχειρήσεις που μεταβιβάζονται), ενίοτε, δε, συνιστούσαν λυσιτελείς συμβιβασμούς μακροχρόνιων νομοθετικών διαμαχών (π.χ. οδηγία για την πληροφόρηση και διαβούλευση των εργαζομένων), το περιεχόμενο του οποίων, όμως, δεν υπερέβαινε τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή των εθνικών ρυθμιστικών διατάξεων.

Τηρουμένων των θεσμικών αναλογιών, η ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης κατέλαβε την κορυφαία θέση στην ημερήσια διάταξη κοινωνικής δράσης της Ε.Ε. Η αρχική απόφαση εφαρμογής της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης ελήφθη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Έσσεν, τον Δεκέμβριο του 1994, όμως ο ακριβής χαρακτήρας και το περιεχόμενο της στρατηγικής, καθώς και ο μηχανισμός και η (πλήρης) διαδικασία εφαρμογής της καθορίστηκαν στο έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου, τον Νοέμβριο του 1997. Έκτοτε, η ετήσια εφαρμογή της αποκαλούμενης διαδικασίας του Λουξεμβούργου συνοδεύτηκε από την εισαγωγή τροποποιήσεων που, όπως λεγόταν, ευνοούσαν την ενδυνάμωση του συντονισμού των εθνικών πολιτικής απασχόλησης και συνέβαλαν στην ενθάρρυνση και επιτάχυνση της θεσμικής μεταρρύθμισης των εγχώριων αγορών εργασίας.

Η ενίσχυση της διαδικασίας του Λουξεμβούργου και ο εμπλουτισμός της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης υπαγορεύθηκαν, εν μέρει, από τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισαβόνας, τον Μάρτιο του 2000. Στο πλαίσιο των τελευταίων, ο συντονισμός της πολιτικής απασχόλησης (ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης) και ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών (γενικοί προσανατολισμοί οικονομικών πολιτικών) των κρατών-μελών εντάχθηκαν σε ένα ευρύτερο, ολοκληρωμένο πλαίσιο ευρωπαϊκού συντονισμού που περιλάμβανε, επίσης, τις κοινωνικές πολιτικές και, ιδίως, χρησιμοποιούσε την καλούμενη ανοικτή μέθοδο συντονισμού.[25] Κατ' αυτόν τον τρόπο επιδιωκόταν η ενθάρρυνση αμοιβαίως υποστηριζόμενων εγχώριων οικονομικών και κοινωνικών μεταρρυθμίσεων και εκτιμάτο ότι, μέχρι το 2010, η Ευρώπη θα έφθανε στην παγκόσμια οικονομική και τεχνολογική κορυφή, έχοντας περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και επιτυγχάνοντας μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή.

25. Commission EC, «European Governance: A White Paper», COM(2001) 428 final, 2001.

Η συνύφανση και από κοινού παρακολούθηση και εξέταση της προόδου, στο πλαίσιο των εαρινών συνόδων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, των διαδικασιών συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, της πολιτικής απασχόλησης και των κοινωνικών πολιτικών, δηλαδή η στρατηγική και διαδικασία της Λισαβόνας, έτεινε λίγο-πολύ να επικυρώνει –και εν μέρει να επισφραγίζει θεσμικώς– την πολιτική συνάφεια του καλούμενου ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Έτεινε, δηλαδή, να επικυρώνει την αντίληψη ότι, σε συνολικό επίπεδο, οι στόχοι αύξησης της παραγωγικότητας, αύξησης της απασχόλησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής αμοιβαίως υποστηρίζονται μάλλον, παρά συνδέονται με αντισταθμιστικές σχέσεις (trade-offs)[26] ή, κατά τη διατύπωση της ημερήσιας διάταξης για την κοινωνική πολιτική, που εγκρίθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, τον Δεκέμβριο του 2000, την αντίληψη ότι η κοινωνική πολιτική έχει χαρακτήρα παραγωγικού συντελεστή.[27] Την ίδια στιγμή, ωστόσο, η στρατηγική και διαδικασία της Λισαβόνας συμφιλίωνε αυτή την αντίληψη με την επιταγή επιτάχυνσης των εγχώριων οικονομικών και κοινωνικών μεταρρυθμίσεων, μην παραβλέποντας την ανάγκη προσαρμογής των οικονομικών και κοινωνικών θεσμών στις νέες περιστάσεις (δημογραφικές, οικονομικές, κοινωνικές).

Σε ό,τι αφορά την κοινωνική πολιτική, όμως, ο τρόπος εφαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού διαφοροποιείτο μεταξύ των επιμέρους θεματικών περιοχών. Έτσι, λοιπόν, οι απαιτήσεις συντονισμού ήταν μεγαλύτερες στην περίπτωση του ανοικτού συντονισμού των πολιτικών κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού (ή πολιτικών κοινωνικής ενσωμάτωσης) και μικρότερες στην περίπτωση συντονισμού των συνταξιοδοτικών πολιτικών[28] – και ακόμη μικρότερες στην περίπτωση της εφαρμογής της ανοικτής

26. Ωστόσο, η συνάφεια αυτής της αντίληψης δεν είναι θεωρητικώς αδιαμφισβήτητη και εμπειρικώς εδραιωμένη και, πολύ περισσότερο, δεν αφορά κατ' ανάγκη σε όλα τα ζεύγη επιδιώξεων (για παράδειγμα, βλ. S. Ederveen - R. de Mooij, «Social Europe», Occasional Paper No 5/Νοέμβριος, ENEPRI, 2003).

27. Commission EC, «Social Policy Agenda», COM(2000) 379 final, 2000.

28. Σημειώνεται ότι στην περίπτωση της πολιτικής συντάξεων, όπως και σε εκείνη της πολιτικής για την υγεία και τη μακροχρόνια φροντίδα, η ευθύνη διαχείρισης της εφαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού μοιράζεται, πέραν της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μεταξύ του *ECOFIN*, της Επιτροπής Οικονομικής Πολιτικής, του Συμβουλίου Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων, Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών και της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας.

μεθόδου συντονισμού στον τομέα της πολιτικής για την υγεία και τη μακροχρόνια φροντίδα. Επίσης, ο ανοικτός συντονισμός των πολιτικών κοινωνικής προστασίας περιέκλειε ισχνότερες πολιτικές –όχι νομικές– δεσμεύσεις των κρατών-μελών σε σύγκριση με την ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης και, πολύ περισσότερο, σε σύγκριση με τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών.[29] Σε κάθε περίπτωση, πάντως, οι διαδικασίες (ανοικτού) συντονισμού οικονομικών πολιτικών, πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικών πολιτικών ήταν θεσμικώς ισχνότερες του (νομικώς δεσμευτικού) Συμφώνου Σταθερότητας. Κατ' επέκταση, επομένως, οι ποσοτικοί δημοσιονομικοί κανόνες του τελευταίου (συν)διαμόρφωναν τους αποτελεσματικούς «εισοδηματικούς περιορισμούς» της μεταρρυθμιστικής δράσης των εθνικών κυβερνήσεων και, πιθανότατα, προσδιόριζαν τον βαθμό προσέγγισης των στόχων τόσο της οικονομικής πολιτικής, όσο και της πολιτικής απασχόλησης και, πολύ περισσότερο, των κοινωνικών πολιτικών.

Ποια ήταν, όμως, τα αποτελέσματα του συντονισμού των πολιτικών απασχόλησης και των κοινωνικών πολιτικών και, κυρίως, πώς αποτιμάται η εμπειρία της μεταρρυθμιστικής δράσης; Στον τομέα της απασχόλησης, παρά τη σχετικά αισιόδοξη εκτίμηση της Επιτροπής,[30] ούτε η εμπειρία της θεσμικής μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας φάνηκε να επαληθεύει τις προσδοκίες που συνόδευσαν την εφαρμογή της διαδικασίας του Λουξεμβούργου, ούτε οι σημειωθείσες επιδόσεις των αγορών εργασίας έφεραν εγγύτερα τους στόχους της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης.

Η μεταρρυθμιστική εμπειρία των κρατών-μελών ήταν, ασφαλώς, πολύ διαφορετική, ωστόσο εμφανής υπήρξε η διατήρηση ισχυρών μηχανισμών δυσκαμψίας στις αγορές εργασίας αρκετών ευρωπαϊκών οικονομιών, ιδίως των μεγάλων ηπειρωτικών οικονομιών, και αναπόφευκτα, επομένως, η βελτίωση των επιδόσεών τους ήταν οριακή και, ενίοτε, ανύπαρκτη.[31] Πράγματι, αρκετές κυβερνήσεις πειραματίσθηκαν με μικρές και πολιτικώς βολικές αλλαγές, συχνά ακολουθώντας αντιφατικές πολιτικές και εφαρμόζο-

29. Τα κριτήρια σύγκρισης των απαιτήσεων συντονισμού βασίζονται στον τρόπο –για την ακρίβεια, στους τρόπους– εφαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού.

30. Commission EC, «Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy», COM(2002) 416 final, 2002.

31. J. de Koning - R. Layard - S. Nickell - N. Westergaard-Nielsen, «Policies for Full Employment», Dept. of Work and Pensions, Λονδίνο 2004.

ντας ενίοτε «θετικές» και άλλοτε «αρνητικές» μεταρρυθμίσεις (π.χ. εμμονή στην πρόωρη συνταξιοδότηση, νομοθετική μείωση του χρόνου εργασίας).[32] Επίσης, έντονη προτίμηση εκφράσθηκε για οριακές μεταρρυθμίσεις που απέβλεπαν στην απελευθέρωση της χρήσης των καλούμενων ευέλικτων μορφών και συμβάσεων εργασίας (μερική απασχόληση, απασχόληση ορισμένου χρόνου, προσωρινή απασχόληση) και, όπως στατιστικώς καταγράφεται, αξιοποιήθηκαν πολύ από τις επιχειρήσεις και, επομένως, σε ικανό βαθμό συνέτειναν στην παρατηρηθείσα αύξηση της απασχόλησης,[33] περικλείοντας όμως κινδύνους διχοτόμησης της αγοράς εργασίας και εγκλωβισμού των ευέλικτα απασχολούμενων σε χαμηλές αποδοχές.[34] Γενικότερα, οι κυβερνήσεις συγκέντρωσαν το μεταρρυθμιστικό ενδιαφέρον τους σε ορισμένες πτυχές της πολιτικής αγοράς εργασίας (ενίσχυση ενεργητικών μέτρων, περιορισμός επιδομάτων ανεργίας, αναθεώρηση συστημάτων φορολογίας-μεταβιβάσεων, προώθηση ευελιξίας στις εσωτερικές αγορές εργασίας), συχνά παραβλέποντας άλλες, ενδεχομένως κρισιμότερες πτυχές (ιδίως, νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης) και, σε κάθε περίπτωση, ανταποκρινόμενες στη δεοντολογία της πολιτικής επιβίωσης (τους) μάλλον, παρά σε ακλόνητες εμπειρικές ενδείξεις σχετικά με τις συνέπειες των διαφόρων μέτρων, ρυθμίσεων και θεσμών οργάνωσης της αγοράς εργασίας.[35]

Στο πλαίσιο της διαδικασίας συντονισμού των πολιτικών κοινωνικής ενσωμάτωσης, τα κράτη-μέλη κλήθηκαν, τον Ιούλιο του 2003, να υποβάλουν για δεύτερη φορά διετή εθνικά σχέδια δράσης (2003-2005), ενώ στο πλαίσιο της διαδικασίας συντονισμού των πολιτικών συνταξιοδότησης, τα κράτη-μέλη υπέβαλαν τις πρώτες

32. Βλ. T. Boeri, «Social Europe: Dramatic Visions and Real Complexity», CEPR Discussion paper, No 2371, 2000· επίσης J. de Koning - R. Layard - S. Nickell - N. Wesrergaard-Nielsen, *ό.π.* και G. Saint-Paul, «Why Are European Countries Diverging in their Unemployment Experience?», CEPR Discussion paper, No 4328, 2004.

33. Και συνέτειναν, επίσης, στην εκδήλωση ήπιων συνεπειών της τρέχουσας οικονομικής επιβράδυνσης για την απασχόληση και την ανεργία, βλ. Commission EC, *Employment in Europe 2003: Recent Trends and Prospects*, ό.π.

34. Βλ. G. Saint-Paul, *The Political Economy of Labour Market Institutions*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2000 καθώς και S. Bentolila - J.J. Dolado «Labour flexibility and wages: Lessons from Spain», *Economic Policy*, 18, 1994, σ. 53-99.

35. Ν. Κουτσιαράς, *Κοινωνική πολιτική και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: οικονομική λογική και θεσμοί στην πολιτική*, Ε.Κ. Πανεπιστημίου Αθηνών, Αθήνα 2003, κεφ. 9.

εκθέσεις τους τον Σεπτέμβριο του 2002 και η κοινή έκθεση Συμβουλίου και Επιτροπής παρουσιάσθηκε την άνοιξη του 2003. Ασφαλώς, σε αμφότερα τα πεδία παρέμβασης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας (αντιμετώπιση της φτώχειας, προστασία του εισοδήματος των ηλικιωμένων), η μεταρρυθμιστική δράση είχε προ πολλού ξεκινήσει –σε αρκετά κράτη-μέλη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Η εμπειρία αυτή όμως, υπογράμμισε τη σημασία της διάκρισης μεταξύ διαφορετικών μοντέλων κοινωνικού κράτους και ανέδειξε ελάχιστες περιπτώσεις αποτελεσματικών μεταρρυθμίσεων (Σουηδία, Δανία). Επίσης, υπέδειξε την περιορισμένη πρόοδο ως προς τη μείωση του κινδύνου της φτώχειας, την κοινωνική ενσωμάτωση ευαίσθητων ομάδων του πληθυσμού και τη βελτίωση της οικονομικής βιωσιμότητας των δημόσιων συνταξιοδοτικών συστημάτων.[36]

Γενικώς, η εμπειρία της εγχώριας οικονομικής και θεσμικής μεταρρύθμισης, ιδίως της μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας, δημιούργησε αμφιβολίες ως προς την πραγματική μεταρρυθμιστική βούληση ή/και δυνατότητα –υπό την έννοια της επάρκειας πολιτικού κεφαλαίου– μεταρρυθμιστικής δράσης των εθνικών κυβερνήσεων και προκάλεσε αμφισβήτηση της αποτελεσματικότητας της στρατηγικής της Λισαβόνας και των συνιστωσών διαδικασιών συντονισμού. Και από αυτή την άποψη, το ερώτημα ήταν –και είναι– εάν η επίσημη επίκληση του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου και ο επακόλουθος προσδιορισμός στόχων, έστω εύλογα γενικός και λειτουργικά αόριστος στις περισσότερες περιπτώσεις, χρησίμευσαν, τελικώς, ως άλλοθι για την αναβολή πολιτικώς επώδυνων, ωστόσο κοινωνικώς επωφελών μεταρρυθμίσεων, ακυρώνοντας στην πράξη τη συμφιλιωτική προσέγγιση της στρατηγικής της Λισαβόνας και αναιρώντας τη μεταρρυθμιστική δυναμική της.

Παρόμοιες διαπιστώσεις, πάντως, υποδήλωναν τη σκοπιμότητα εισαγωγής διορθωτικών παρεμβάσεων με σκοπό την ενδυνάμωση της μεταρρυθμιστικής δυναμικής του ευρωπαϊκού συντονισμού της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Η έκφραση σχετικών πρωτοβουλιών από την Προεδρία του Συμβουλίου Ε.Ε. θα ανταποκρινόταν σε εύλογες προσδοκίες για τον ρόλο της τελευταίας και, ταυτοχρόνως, θα εμπεριείχε αυξημένο θεσμικό κύρος και δυνατό-

36. Commission EC, «Joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions», Μάρτιος 2003 και Commission EC, «Joint Report on Social Inclusion», COM(2003)773 final, 2003.

τητα επιρροής. Οι λίγες γραμμές που ακολουθούν αναφέρονται επιγραμματικώς στην έμφαση και το περιεχόμενο ενδεχόμενων σκόπιμων, βάσει των όσων διαπιστώθηκαν, πρωτοβουλιών/διορθωτικών παρεμβάσεων:

βελτίωση της διασύνδεσης των ξεχωριστών διαδικασιών συντονισμού της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, απλούστευση αυτών των διαδικασιών, αναγνώριση και ιεράρχηση προτεραιοτήτων μεταρρυθμιστικής δράσης·

ειδικότερα, σε σχέση με την απασχόληση, εμπεριστατωμένη καταγραφή και αποθάρρυνση των «αρνητικών» μεταρρυθμίσεων·

ενθάρρυνση της θεσμικής μεταρρύθμισης της ευρύτερης αγοράς εργασίας –σε διάκριση από τις εσωτερικές αγορές εργασίας– με έμφαση στο θεσμικό καθεστώς που διέπει τις κανονικές μορφές και σχέσεις απασχόλησης·

στο πλαίσιο των διαδικασιών συντονισμού των πολιτικών κοινωνικής ενσωμάτωσης και των πολιτικών συνταξιοδότησης, έμφαση στις αλληλεπιδράσεις –αρνητικές αλλά και θετικές– μεταξύ δημόσιων συνταξιοδοτικών συστημάτων, συστημάτων φορολογίας και μεταβιβάσεων και απασχόλησης και επικέντρωση στις ανάλογες μεταρρυθμίσεις·

τέλος, εισαγωγή κινήτρων υποκίνησης –και επιβράβευσης– της θετικής μεταρρυθμιστικής δράσης, πιθανότατα μέσω του κοινοτικού προϋπολογισμού,[37] έτσι ώστε, μεταξύ άλλων, να μετατοπίζονται οι «εισοδηματικοί περιορισμοί» των εθνικών κυβερνήσεων και, ταυτοχρόνως, να αμβλύνεται το πρόβλημα της ιδιοκτησίας (ownership) των διαδικασιών συντονισμού και να ενισχύεται η μεταρρυθμιστική δυναμική τους.

4. ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Το πρόβλημα της ελληνικής αγοράς εργασίας, ιδίως από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, συνίσταται στην αποτυχία συνδυασμού της ταχύρρυθμης οικονομικής μεγέθυνσης με ταχύρρυθμη δημιουργία

37. N. Koutsiaras (with contribution from G. Andreou), «Economic governance and the EU budget: A survey of the issues and a modest proposal for stimulating labour market reform», άρθρο που παρουσιάστηκε στο Διεθνές Σεμινάριο της Χάλκης με θέμα «Redifining the European Project», που οργανώθηκε από το ΕΛΙΑΜΕΠ, 23-27 Ιουνίου 2004.

θέσεων εργασίας (1995-1999, ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης 3% και ετήσιος ρυθμός αύξησης της απασχόλησης 0,6%, και 2000-2003, ετήσιος ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης 4% και ετήσιος ρυθμός αύξησης της απασχόλησης 0,1%). Διόλου παράδοξο, λοιπόν, ότι εν μέσω της ραγδαίας εξόδου από τη γεωργία, της εισροής μεταναστών και, σε μικρότερο βαθμό, της αύξησης της συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό, το ποσοστό ανεργίας, που το 1992 ανερχόταν σε 7,9%, εκτοξεύθηκε στο 11,8% το 1999, υποχωρώντας έκτοτε και φθάνοντας στο 10% το 2002 και στο 9,3% το 2003.[38] Ενδεικτικές παράμετροι της κατάστασης και, κυρίως, του τρόπου λειτουργίας της ελληνικής αγοράς εργασίας είναι η υψηλή μακροχρόνια ανεργία (6,4% το 1999 και 5,1% το 2003), η εκρηκτική ανεργία των νέων (31,9% το 1999 και 26,3% το 2003) και η ανεργία των γυναικών (17,8% το 1999 και 14,2% το 2003). Επίσης, το ποσοστό απασχόλησης, το 2003, ανερχόταν σε 57,9% (έναντι μέσου ποσοστού 64,3% για την Ε.Ε.-15), ωστόσο μεταξύ των γυναικών δεν ξεπερνούσε το 43,9% (έναντι μέσου ποσοστού 56% για την Ε.Ε.-15).

Από την άλλη πλευρά, το ποσοστό των αυτοαπασχολούμενων, το 2003, ανερχόταν σε 42,3%, έναντι μέσου ποσοστού 14,8% για την Ε.Ε.-15, ενώ το ποσοστό των μερικώς απασχολούμενων δεν ξεπερνούσε το 4,3% (7,6% μεταξύ των γυναικών), έναντι μέσου ποσοστού 18,6% για την Ε.Ε.-15 (34,1% μεταξύ των γυναικών).[39] Το υπερδιπλάσιο, σε σχέση με τον κοινοτικό μέσο όρο, τμήμα των ανοικειοθελώς απασχολούμενων τόσο με μερική απασχόληση, όσο και με συμβάσεις ορισμένου χρόνου,[40] σε ικανό βαθμό συσχετίζεται με την απόκλιση του μέσου ελληνικού μισθού από τον μέσο κοινοτικό μισθό που, με τη σειρά της, αντανακλά την απόκλιση των επιπέδων παραγωγικότητας της εργασίας (το 2000, το ΑΕΠ ανά απασχολούμενο στην Ελλάδα προσέγγιζε το 75% του κοινοτικού μέσου).[41]

Τα δυσμενή δομικά χαρακτηριστικά και οι κακές επιδόσεις της ελληνικής αγοράς εργασίας οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στη λειτουργία μηχανισμών παραμόρφωσης των οικονομικών κινήτρων

38. Commission EC, *Employment in Europe 2004: Recent Trends and Prospects*, ό.π.

39. Στο ίδιο.

40. Ι. Σαμπεθάι, «Η ελληνική αγορά εργασίας: χαρακτηριστικά, προβλήματα και πολιτικές», Τράπεζα της Ελλάδος, *Οικονομικό Δελτίο*, 16, Δεκέμβριος 2000.

41. Commission EC, *Employment in Europe 2003: Recent Trends and Prospects*, ό.π., κεφ. 3.

και, επομένως, αποδίδονται στο θεσμικό καθεστώς που διέπει τη λειτουργία της.[42] Φέροντας έντονη τη σφραγίδα της κρατικής παρέμβασης, το θεσμικό καθεστώς οργάνωσης της ελληνικής αγοράς εργασίας αποσκοπεί στην προστασία της απασχόλησης, ευθέως μέσω της αυστηρής νομοθεσίας για τις απολύσεις και εμμέσως μέσω της νομοθεσίας για τις συνθήκες εργασίας. Πάσχοντας, όμως, από τις γνώριμες διοικητικές ανεπάρκειες αποτυγχάνει να διασφαλίσει την προστασία των εργαζόμενων στις μικρές επιχειρήσεις και, ταυτοχρόνως, ευνοεί τη διάδοση της αδήλωτης εργασίας. Στην πράξη, δηλαδή, το καθεστώς οργάνωσης της ελληνικής αγοράς εργασίας προστατεύει τους καλώς τοποθετημένους, ιδίως τους εργαζόμενους στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και τις μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις. Επιχειρήσεις και καλώς τοποθετημένοι, τέλος, ικανοποιούνται αμοιβαίως από τις θεσπισμένες μορφές ευελιξίας, ιδίως τις ρυθμίσεις για την υπερεργασία και τις υπερωρίες.

Οι κυβερνητικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, στη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, ήσαν άτολμες και, κυρίως, απέβλεπαν στην ελεγχόμενη απελευθέρωση των καλούμενων ευέλικτων μορφών απασχόλησης (νόμοι 1892/2000, 2639/1998 και 2956/2001 –ο τελευταίος για την προσωρινή απασχόληση). Αξιοσημείωτη υπήρξε, όμως, η κατάργηση της υποχρεωτικής διαιτησίας και η αναγνώριση των επιχειρησιακών συλλογικών συμφωνιών διά του νόμου 1892/1990. Επίσης, ο νόμος 2874/2000 άγγιξε τα ευαίσθητα θέματα των ομαδικών απολύσεων και της οργάνωσης του χρόνου εργασίας, περιλαμβανομένων των υπερωριών, χωρίς ωστόσο να επιφέρει σοβαρές και, κυρίως, λυσιτελείς αλλαγές.[43] Από την άλλη πλευρά, εν μέρει ίσως, ως αποτέλεσμα της πίεσης της διαδικασίας του Λουξεμβούργου, επιχειρήθηκε η αναδιοργάνωση του ΟΑΕΔ και αποδόθηκε έμφαση στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, σημαντικό μέρος των οποίων (ιδίως η επαγγελματική κατάρτιση), χρηματοδοτήθηκε από το ευρωπαϊκό κοινωνικό ταμείο.

Από μια άποψη, η εμμονή στην αυστηρή νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, από κοινού με τη διατήρηση των παραδοσιακών

42. G. Burtless, «The Greek Labour Market», στο R. Bryant - N. Garganas - G. Tavlas (επιμ.), *Greece's Economic Performance and Prospects*, Bank of Greece and The Brookings Institution, Αθήνα 2001.

43. D. Papadimitriou, «The limits of engineering collective escape: the 2000 reform of the Greek labour market», άρθρο που παρουσιάστηκε στο Modern Greek Studies Association Symposium, Τορόντο, 17-19 Οκτωβρίου 2003.

μηχανισμών αλληλεγγύης (οικογένεια, κοινότητα), συμβάλλουν στον περιορισμό της ανεπάρκειας ενός διάτρητου, δηλαδή στερούμενου συνεκτικού ιστού ασφάλειας (safety net), συστήματος κοινωνικής προστασίας που, όμως, δεν παύει να παραμένει αναποτελεσματικό.[44] Πράγματι, παρά τη σοβαρή αύξηση των δαπανών κοινωνικής προστασίας, 20% του πληθυσμού δοκιμάζονταν, το 2001, από τον κίνδυνο της φτώχειας (έναντι μέσου ποσοστού 15% για την Ε.Ε.-15).[45] Η αύξηση των κοινωνικών δαπανών συνδέθηκε, εν μέρει, με την εισαγωγή διάφορων παροχών σε χρήμα και σε είδος, που αποσκοπούσαν στην ενίσχυση της προστασίας ευάλωτων κοινωνικών ομάδων,[46] είναι όμως αμφίβολο ότι οδήγησαν στην αποτελεσματική πύκνωση του ιστού ασφάλειας.

Η μεγάλη συμβολή των συντάξεων στη μείωση της συνολικής φτώχειας (προ των κοινωνικών μεταβιβάσεων, περιλαμβανομένων των συντάξεων, η φτώχεια εκτιμάτο, το 2001, σε ποσοστό 39% του πληθυσμού, έναντι 20% μετά τις μεταβιβάσεις), δεν είναι άμοιρη του γεγονότος ότι το ήμισυ σχεδόν των δαπανών κοινωνικής προστασίας αφορούν σε συντάξεις (το 2000, ποσοστό 49,7%, έναντι μέσου ποσοστού 46,6% για την Ε.Ε.-15). Μολαταύτα, ο κίνδυνος της φτώχειας μεταξύ των συνταξιούχων παραμένει υψηλός (το 2001, 32% των συνταξιούχων δοκιμάζονταν από τον κίνδυνο της φτώχειας, έναντι μέσου ποσοστού 17% για την Ε.Ε.-15).[47] Παράλληλα, οι δαπάνες για συντάξεις αντιστοιχούν σε υψηλό ποσοστό του ΑΕΠ (το 2000, ποσοστό 12,6% του ΑΕΠ, έναντι μέσου ποσοστού 10,4% για την Ε.Ε.-15), ενώ ως αποτέλεσμα της επιδείνωσης του λόγου δημογραφικής εξάρτησης,[48] προβλέπεται να φθάσουν,

44. G. Andreou - N. Koutsiaras, «The Greek Welfare System in the European Context», στο *Greece in the European Union: The New Role and the New Agenda*, Ministry of Press and Mass Media, Αθήνα 2002 και Μ. Ματσαγγάνης, «Η μετέωρη μεταρρύθμιση: το κοινωνικό κράτος και ο εκσυγχρονισμός της κοινωνίας», στο Δ. Βενιέρης - Χ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα: προκλήσεις και προοπτικές*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2003.

45. Ορίζοντας τη γραμμή της φτώχειας στο 60% του διάμεσου εισοδήματος, βλ. Commission EC, «Joint Report on Social Inclusion», COM(2003)773 final, 2003, Annex.

46. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, «Πολιτική για την Κοινωνική Αλληλεγγύη, 2001-2004», Αθήνα 2001.

47. Βλ. Commission EC, «Joint Report on Social Inclusion», ό.π.

48. Εννοείται ως αύξηση του λόγου του πληθυσμού > 65 ετών προς τον πληθυσμό 15-64 ετών.

το 2020, στο 15,4% του ΑΕΠ και το 2050 στο 24,8% του ΑΕΠ (έναντι αντίστοιχων μέσων ποσοστών 11,5% και 13,3% για την Ε.Ε.-15, μολονότι ο μέσος λόγος δημογραφικής εξάρτησης για την Ε.Ε.-15 ελάχιστα υπολείπεται του ελληνικού).[49]

Έναντι των προβλημάτων βιωσιμότητας, επάρκειας και δικαιοσύνης,[50] η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος έχει, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, εξελιχθεί σε μια διαδικασία αποσπασματικών παρεμβάσεων που είτε αναπαρήγαγαν την ανισότιμη μεταχείριση των ασφαλισμένων (π.χ. νόμος 1902/1990), είτε μετέθεταν το βάρος στις επόμενες γενεές εργαζομένων (π.χ. νόμος 2084/1992), είτε εξαντλούνταν σε επιλεκτικές –και πολιτικώς ανώδυνες– παραμετρικές αλλαγές που, όμως, δεν αντιμετώπιζαν τα θεμελιώδη προβλήματα, ούτε αποκαθιστούσαν τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συστήματος (νόμος 3029/2002).[51] Δίχως άλλο, η επιρροή των φτωχών, των ανέργων και των νέων είναι πολύ μικρότερη εκείνης των καλώς οργανωμένων και πιστά εκπροσωπούμενων, ιδίως των δημοσίων υπαλλήλων και των ασφαλισμένων στα καλούμενα ευγενή ταμεία, ενώ το ένστικτο επιβίωσης των πολιτικών είναι ισχυρότερο των προθέσεων εξορθολογισμού του συνταξιοδοτικού συστήματος και, γενικώς, της κοινωνικής πολιτικής.[52]

5. Ο ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ (ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ)

Υπό το γενικό σύνθημα «Η Ευρώπη μας: μοιραζόμαστε το μέλλον σε μια κοινότητα αξιών», το κείμενο των προτεραιοτήτων της ελληνικής Προεδρίας αναφερόταν σε πέντε μεγάλες προτεραιότητες,

49. Commission EC, «Joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions», Μάρτιος 2003, Annex-country summaries, Greece.

50. Για παράδειγμα, βλ. Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, *Οικονομία και συντάξεις: συνεισφορά στον κοινωνικό διάλογο*, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 1997.

51. M. Matsaganis, «Yet Another Piece of Pension Reform in Greece», *South European Society and Politics*, 7 (3), 2002, σ. 109-122.

52. Βλ. και Δ. Σωτηρόπουλος, «"Οψις Βαβυλωνίας": ερμηνείες της μεταπολεμικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα», στο Δ. Βενιέρης - Χ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *ό.π.*

η δεύτερη των οποίων αφορούσε –εκ των πραγμάτων– στην εφαρμογή της στρατηγικής της Λισαβόνας διαλαμβάνοντας έξι επιδιώξεις, μεταξύ των οποίων τη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας και την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής. Εξειδικεύοντας περαιτέρω, το κείμενο των προτεραιοτήτων έθετε ως άμεσους στόχους τον συγχρονισμό των διαδικασιών συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και των πολιτικών απασχόλησης και την αναθεώρηση της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης, εστιάζοντας στον καλύτερο προσδιορισμό των στόχων της τελευταίας. Σημειωνόταν, επίσης, ότι στο πλαίσιο απολογισμού της διαδικασίας ανοικτού συντονισμού των πολιτικών συνταξιοδότησης, η ελληνική Προεδρία θα αναζητούσε μεθόδους ενιαίας διαδικασίας (;), επισημαινόταν η πρόθεση προώθησης του ζητήματος της αναβάθμισης των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού, σε συνδυασμό με τη διευκόλυνση της κινητικότητας και τη βελτίωση του συντονισμού των κοινωνικο-ασφαλιστικών συστημάτων και τονιζόταν ότι, με την ευκαιρία του έτους για τα άτομα με αναπηρίες, θα αναλαμβάνονταν πρωτοβουλίες υποστήριξης της κοινωνικής ένταξης των τελευταίων. Ακόμη, υπογραμμιζόταν η πρόθεση επίτευξης πολιτικής συμφωνίας για την οδηγία σχετικά με τους όρους εργασίας των προσωρινά απασχολούμενων. Στον επίλογο του κειμένου των προτεραιοτήτων, τέλος, η ελληνική Προεδρία δεσμευόταν να φέρει στο προσκήνιο νέες ιδέες και προτάσεις δράσεων για μια διευρυμένη Ευρώπη περισσότερο ανταγωνιστική και κοινωνικά δικαιότερη.[53]

Λεπτομερέστερη περιγραφή των προτεραιοτήτων, των στόχων και, ιδίως, του νομοθετικών υποθέσεων της Προεδρίας στους τομείς της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής περιλαμβανόταν στο κείμενο προτεραιοτήτων του υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, όπου μεταξύ άλλων σημειωνόταν η πρόθεση ενοποίησης των επιμέρους διαδικασιών ανοικτού συντονισμού των κοινωνικών πολιτικών –και δεν παραλειπόταν η αναβάθμιση επί το κοινωνικότερον του γενικού συνθήματος της Προε-

53. Υπουργείο Εξωτερικών, «Προτεραιότητες Ελληνικής Προεδρίας 2003», http://www.eu2003.gr, 2002. Επίσης, σχετικά με το κοινό λειτουργικό πρόγραμμα της ελληνικής και της ιταλικής Προεδρίας για το 2003 –πρώτη φορά που παρόμοιο πρόγραμμα κατατέθηκε, κατ' εφαρμογή των νέων διαδικασιών– βλ. Council EU, «Operational Programme of the Council for 2003 Submitted by the Greek and Italian Presidencies», 20.12.2002.

δρίας: «Η Ευρώπη μας: μοιραζόμαστε το μέλλον σε μια κοινότητα αξιών με πλήρη απασχόληση και κοινωνική συνοχή».[54]

Ο απολογισμός του νομοθετικού έργου που ολοκληρώθηκε στη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου του 2003, όμως, δεν ήταν ανάλογος των φιλοδοξιών. Ειδικότερα, η μείζων νομοθετικού χαρακτήρα επιδίωξη της ελληνικής Προεδρίας, δηλαδή η επίτευξη πολιτικής συμφωνίας επί της τροποποιημένης πρότασης οδηγίας της Επιτροπής σχετικά με τους όρους εργασίας των προσωρινά απασχολούμενων μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης,[55] κατέληξε σε διαπραγματευτική αποτυχία –ας σημειωθεί, πάντως, ότι έχει προηγηθεί η αποτυχία διαπραγμάτευσης ευρωπαϊκής συλλογικής συμφωνίας. Ενδιαφέρον, εν προκειμένω, είναι ότι το κείμενο συμβιβασμού (compromise text) της Προεδρίας, που υποβλήθηκε στο Συμβούλιο της 2-3/6/03, απορρίφθηκε από το σύνολο των κρατών-μελών[56] –είχε προηγηθεί συζήτηση στο Συμβούλιο της 6/3/03.[57] Ίσως, γιατί αρκέσθηκε στην πρόταση καθιέρωσης μεταβατικής περιόδου αορίστου χρόνου για τη μεταφορά στην εθνική νομοθεσία της ρύθμισης που καθόριζε περίοδο επιλεξιμότητας (qualifying period) έξι εβδομάδων για την εφαρμογή της αρχής της ίσης αμοιβής των προσωρινά απασχολούμενων, παρακάμπτοντας το ενδεχόμενο συμβιβασμού σε σχέση με τη διάρκεια της περιόδου επιλεξιμότητας, τους περιορισμούς στη χρήση της προσωρινής απασχόλησης και τις περιπτώσεις εξαίρεσης από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.[58]

Η αποτυχία διαπραγμάτευσης της οδηγίας για την προσωρινή

54. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, «Προτεραιότητες ελληνικής Προεδρίας 2003», http://www.labor-ministry.gr, 2003.

55. Επιτροπή ΕΚ, «Πρόταση οδηγίας σχετικά με τους όρους εργασίας των προσωρινά απασχολούμενων μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης» COM(2002) 149 τελικό, 2002 και Επιτροπή ΕΚ, «Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας σχετικά με τους όρους εργασίας των προσωρινά απασχολούμενων μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης» COM(2002) 701 τελικό, 2002.

56. Council EU, «2512th Council meeting – Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs – Luxembourg 2 and 3 June 2003», 9688/1/03 REV 1 (Presse 152), 2003.

57. Council EU, «2492nd Council meeting – Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs – Brussels 6 March 2003», 6678/03 (Presse 55), 2003.

58. Η υποβολή ενός αναπόδεκτου κειμένου συμβιβασμού από πλευράς της Προεδρίας, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως επιλογή αξιοποίησης ενός από τα προνομιακά μέσα επιρροής της και, κατ' επέκταση, ως έκφραση της βούλησης να αποτραπεί μια συμφωνία που δεν διαφαινόταν ικανοποιητική για τις ελληνικές προτιμήσεις.

απασχόληση, όμως, φέρει στην επιφάνεια γενικότερα ερωτήματα σχετικά με τον ρόλο της ελληνικής Προεδρίας. Συγκεκριμένα, δεδομένης της νομικής βάσης της πρότασης οδηγίας (άρθρο 137 παρ. 2), η πολιτική συμφωνία του Συμβουλίου θα επιτυγχανόταν βάσει της ειδικής πλειοψηφίας και, εν προκειμένω, αποτράπηκε κατόπιν της απόφασης της γερμανικής κυβέρνησης να στηρίξει την κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου που, από κοινού με εκείνη της Ιρλανδίας, σφοδρά αντιτίθεντο στην πρόταση οδηγίας για την προσωρινή απασχόληση. Ωστόσο, ως αντάλλαγμα, η γερμανική κυβέρνηση απέσπασε τη στήριξη του Ηνωμένου Βασιλείου για να αποτραπεί η έγκριση της οδηγίας για τις εξαγορές επιχειρήσεων (take-over directive).[59] Ίσως, εάν η ελληνική Προεδρία επέλεγε να αφήσει κλειστό το φάκελο της πρότασης οδηγίας για την προσωρινή απασχόληση, η τύχη της πρότασης οδηγίας για τις εξαγορές να ήταν καλύτερη, ενώ η επιλογή διαπραγμάτευσης αμφότερων των προτάσεων κατέστησε τη δεύτερη όμηρο της πρώτης. Άλλωστε, η προστιθέμενη αξία της οδηγίας για τις εξαγορές δεν έπαυε να είναι πολύ μεγαλύτερη εκείνης για την προσωρινή απασχόληση, καθώς η πρώτη αφορούσε σε ρύθμιση –και επέτρεπε την οικονομικώς ευεργετική ενίσχυση– διασυνοριακής δραστηριότητας, πράγμα που δεν ίσχυε στην περίπτωση της οδηγίας για την προσωρινή απασχόληση – θέτοντας, επομένως, υπό σοβαρή αμφισβήτηση τη σκοπιμότητα παρέμβασης του κοινοτικού νομοθέτη.

Η επιμονή της ελληνικής Προεδρίας να θέσει σε διαπραγμάτευση την πρόταση οδηγίας για την προσωρινή απασχόληση δεν ήταν τυχαία. Ευθυγραμμιζόταν με την εγχώρια πολιτική αγοράς εργασίας, ειδικότερα κατόπιν της πρόσφατης εισαγωγής νομοθεσίας για την προσωρινή απασχόληση. Ευθυγραμμιζόταν, επίσης, με τις εγχώριες ρυθμιστικές επιλογές ορισμένων κρατών-μελών, κυρίως κεντροευρωπαϊκών, που, όπως η Ελλάδα, διατηρούν αυστηρό καθεστώς προστασίας της κανονικής απασχόλησης και επιχειρούν, ιδίως εν μέσω περιστάσεων οικονομικής ύφεσης και αύξησης της ανεργίας,[60] δηλαδή περιστάσεων ανάλογων με τις τρέχουσες, την

59. Η πρόταση οδηγίας για τις εξαγορές επιχειρήσεων προέβλεπε, κυρίως, την απαγόρευση λήψης «αμυντικών» μέτρων με σκοπό την εξουδετέρωση προσφορών εξαγοράς από μέρους της υπό εξαγορά επιχείρησης, χωρίς την έγκριση των μετόχων της. Προέβλεπε, επίσης, τη δυνατότητα πλήρους ελέγχου των εξαγοραζόμενων επιχειρήσεων από τους αγοραστές τους.

60. G. Saint-Paul, *The Political Economy of Labour Market Institutions*, ό.π.

ελεγχόμενη (πλαισιωμένη) απελευθέρωση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης, όμως συχνά αποτυγχάνουν να μειώσουν την ανεργία.

Από την άλλη πλευρά, πάντως, στη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου του 2003, επιτεύχθηκε πρόοδος σε σχέση με ορισμένα θέματα νομοθετικού ή οιονεί νομοθετικού χαρακτήρα,[61] θέματα που στο σύνολό τους ήσαν εκ προοιμίου αναμφίλεκτα και ήδη δρομολογημένα. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο κατέληξε σε πολιτική συμφωνία επί της πρότασης απόφασης (decision) για τη δημιουργία Συμβουλευτικής Επιτροπής για την ασφάλεια, την υγιεινή και την προστασία της υγείας στους χώρους εργασίας. Κατέληξε, επίσης, σε πολιτική συμφωνία επί της πρότασης κανονισμού για το καταστατικό της ευρωπαϊκής συνεταιριστικής εταιρείας, καθώς και επί της πρότασης οδηγίας σχετικά με τον ρόλο των εργαζομένων στις υποθέσεις της ευρωπαϊκής συνεταιριστικής εταιρείας –αμφότερες οι προτάσεις νομοθεσίας ακολουθούσαν το πρότυπο της αντίστοιχης νομοθεσίας για την ευρωπαϊκή εταιρεία.

Επίσης, το Συμβούλιο αποφάσισε την επίσημη θεσμοθέτηση της Τριμερούς Κοινωνικής Συνόδου για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση, υλοποιώντας την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάακεν, τον Δεκέμβριο του 2001. Ακόμη, αποσκοπώντας στη συστηματική παρακολούθηση της προόδου στο ζήτημα της ισότητας των φύλων και της ένταξης της διάστασης της ισότητας (gender mainstreaming) στις πολιτικές της Ε.Ε. και προκειμένου να αποδώσει μείζονα έμφαση σε αυτό το θέμα, το Συμβούλιο ζήτησε από τους αρχηγούς των κρατών-μελών να εκφράσουν την πολιτική υποστήριξή τους και, πράγματι, το (Εαρινό) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στις 20 και 21 Μαρτίου 2003, ενέκρινε τη σύνταξη και υποβολή στο Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ετήσιας έκθεσης προόδου για την ισότητα των φύλων.[62] Επίσης, το Συμβούλιο υιοθέτησε ψηφίσματα (resolutions) σχετικά με την απασχόληση και την κοινωνική ένταξη των ατόμων με αναπηρίες, καθώς και σε σχέση με την επένδυση σε ανθρώπινο και κοινωνικό κεφάλαιο στο πλαίσιο της κοινωνίας της γνώσης. Ίσως, όμως, η σημαντικότερη συμβολή της ελληνικής Προεδρίας αφορούσε στην επίτευξη συμφωνίας ως

61. Βλ. Council EU, «2512th Council meeting…», ό.π. και Council EU, «2492nd Council meeting…», ό.π.

62. Council EU, «Brussels European Council, 20 and 21 March 2003 – Presidency Conclusions», 2003, par. 47.

προς τις γενικές αρχές και τον τρόπο αναθεώρησης των προβλέψεων και κανόνων εφαρμογής του Κανονισμού 1408/71 που περιλαμβάνονται στον Τίτλο ΙΙΙ του τελευταίου και αναφέρονται στις παροχές αναπηρίας, τις συντάξεις και τις ειδικές μη ανταποδοτικές παροχές. Υπογραμμίζεται πως η διαδικασία εκσυγχρονισμού και απλοποίησης του Κανονισμού 1408/71 (για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στο πλαίσιο της ελεύθερης μετακίνησης των εργαζομένων) υπήρξε μακρά και, λόγω της τεχνικής φύσεως των θεμάτων, διαπραγματευτικώς δαιδαλώδης και επίπονη.[63]

Σε ό,τι αφορά την ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης, η ελληνική Προεδρία αρκέσθηκε, εν πολλοίς, σε διαχειριστικό ρόλο. Πρώτον, από κοινού με την Επιτροπή, διαχειρίστηκε την εφαρμογή του σχεδίου συγχρονισμού και εξορθολογισμού (streamlining) των διαδικασιών συντονισμού της πολιτικής απασχόλησης και των οικονομικών πολιτικών που, μεταξύ άλλων, περιλάμβανε τη διαμόρφωση τριετούς διάρκειας κατευθυντηρίων γραμμών και απέδιδε έμφαση στην εφαρμογή τους. Το σχέδιο, που είχε επεξεργασθεί η Επιτροπή και εγκρίνει το Συμβούλιο στο τέλος του 2002,[64] υλοποιούσε τις σχετικές κατευθύνσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης (Μάρτιος 2002). Δεύτερον, στο πλαίσιο της γενικότερης αναθεώρησης της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης, η ελληνική Προεδρία ανεπιφύλακτα και, κυρίως, σχεδόν απαρέγκλιτα προώθησε την υιοθέτηση και εφαρμογή της πρότασης της Επιτροπής,[65] που προέβλεπε την αντικατάσταση της υφιστάμενης δομής των έξι οριζόντιων στόχων και τεσσάρων πυλώνων με μια νέα, συνιστάμενη σε τρεις κύριους στόχους και δέκα προτεραιότητες δράσης –ωστόσο χωρίς διάθεση ιεράρχησης και επικέντρωσης–

63. Γι' αυτό ακριβώς, η συμβολή της ελληνικής Προεδρίας θα πρέπει, κατά πρώτο λόγο, να πιστωθεί στους εκπροσώπους της στη Διοικητική Επιτροπή του Κανονισμού –και τις επιτροπές της τελευταίας (Τεχνική Επιτροπή και Επιτροπή Λογαριασμών).

64. Commission EC, «Communication from the Commission on Streamlining the Annual Economic and Employment Policy Co-ordination Cycles», COM(2002) 487 final, 2002.

65. Βλ. το υποστηρικτικό κείμενο με τις θέσεις της ελληνικής Προεδρίας που κατατέθηκε στο άτυπο Συμβούλιο Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων, στο Ναύπλιο, τον Ιανουάριο του 2003 (Άτυπο Συμβούλιο Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων, Ναύπλιο 23-25.1.2003: Σημειώσεις Συμβουλίου, http://www.eu2003.gr).

και απέδιδε, επίσης, έμφαση στον τρόπο υλοποίησης, ιδίως στον ρόλο των κοινωνικών εταίρων.[66]

Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό, ότι το κείμενο των συμπερασμάτων του Εαρινού Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (20-21 Μαρτίου 2003), αναπαρήγαγε τα παραπάνω και λίγο-πολύ επανέλαβε τις κατευθύνσεις προηγούμενων Ευρωπαϊκών Συμβουλίων, ιδίως εκείνου της Βαρκελώνης. Ωστόσο, για πρώτη φορά υπογραμμίσθηκε η ανάγκη για μια νέα προσέγγιση σε σχέση με τη μετανάστευση και την ένταξη των (νόμιμων) μεταναστών στις αγορές εργασίας και τις κοινωνίες των κρατών-μελών[67] –και ο προσανατολισμός και οι κατευθύνσεις της νέας προσέγγισης υιοθετήθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης.[68] Οι νέες (τριετούς διάρκειας και βάσει της νέας δομής) κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση, καθώς και οι συστάσεις προς τα κράτη-μέλη υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο, τον Ιούνιο του 2003[69] –και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης (19-20 Ιουνίου 2003), επίσης, υιοθέτησε τις νέες κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση, για πρώτη φορά από κοινού με εκείνες για τις οικονομικές πολιτικές.[70]

Ίσως, η μόνη παρέκκλιση της ελληνικής Προεδρίας από τον αμιγώς διαχειριστικό ρόλο της συνίστατο στην υποστήριξη της ιδέας για σύσταση μιας ανεξάρτητης ομάδας εργασίας που θα εντόπιζε τα εμπόδια στην εφαρμογή της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης στο επίπεδο της Ε.Ε. και των κρατών-μελών και θα πρότεινε πρακτικές μεταρρυθμίσεις με άμεση και βραχυπρόθεσμη επίδραση στις δυνατότητες των τελευταίων να επιτύχουν τους στόχους της. Η ιδέα για τη σύσταση παρόμοιας ομάδας εργασίας, ιδέα που είχαν αρχικά διατυπώσει οι πρωθυπουργοί του Ηνωμένου Βασιλείου, της Γερμανίας, της Γαλλίας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, μέσω σειράς ξεχωριστών κοινών δηλώσεών τους, υιοθετήθηκε στο Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που όρισε, επίσης, τον

66. Commission EC, «The future of the European Employment Strategy (EES). 'A Strategy for full employment and better jobs for all'», COM(2003)6 final, 2003.

67. Council EU, «Brussels European Council, 20 and 21 March 2003 – Presidency Conclusions», 2003, par. 41-43 και par. 45.

68. Council EU, «Thessaloniki European Council, 19 and 20 June 2003 – Presidency Conclusions», 2003, par. 28-35.

69. Council EU, «2512th Council meeting…», ό.π.

70. Council EU, «Thessaloniki European Council, 19 and 20 June 2003 – Presidency Conclusions», 2003, par. 46.

πρώην πρωθυπουργό της Ολλανδίας Wim Kok ως επικεφαλής της ομάδας εργασίας.[71]

Ασφαλώς, η προώθηση αυτής της ιδέας δεν συνιστά, αφ' εαυτής, ικανό τεκμήριο αυξημένου πρωτοβουλιακού ρόλου της ελληνικής Προεδρίας. Ίσως, η άσκηση παρόμοιου ρόλου και, ιδίως, η εκδήλωση πρωτοβουλιών ενθάρρυνσης της ουσιώδους μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας, προσέκρουαν στις εγχώριες επιλογές πολιτικής αγοράς εργασίας και, κατ' επέκταση, στις ελληνικές προτιμήσεις αναφορικά με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση –δηλαδή τις προτιμήσεις για κοινωνική Ευρώπη. Ήταν, όμως, αμφίβολο ότι η διστακτική πολιτική μεταρρύθμισης θα συνέβαλε στην αύξηση της απασχόλησης και τη μείωση της ανεργίας στην Ελλάδα και σε άλλα κράτη-μέλη, ιδίως στα μεγαλύτερα της ηπείρου. Και ήταν εξίσου αμφίβολο ότι οι, καθόλα ευπρόσδεκτες, διαδικασιακές και οργανωτικές αλλαγές και η απλή αναδιατύπωση στόχων και προτεραιοτήτων της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης θα προοιωνίζονταν αφ' εαυτών την ενίσχυση της μεταρρυθμιστικής δυναμικής της.[72]

Διαχειριστικός και, ενίοτε, διεκπεραιωτικός ήταν, επίσης, ο ρόλος της ελληνικής Προεδρίας στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας και, επομένως, της εφαρμογής των επιμέρους διαδικασιών συντονισμού της πολιτικής των κρατών-μελών και, πιθανότατα, ο κύριος λόγος δεν ήταν άλλος από την εγχώρια μεταρρυθμιστική αδράνεια. Το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αρκέσθηκε στη γνωστοποίηση της κοινής έκθεσης Συμβουλίου και Επιτροπής για τις συντάξεις,[73] καλώντας απλώς στη διενέργεια ειδικών μελετών για τα προβλήματα των συνταξιοδοτικών συστημάτων,[74] καθώς και στη γνωστοποίηση της κοινής έκθεσης Συμβουλίου και Επιτροπής για την υγεία και τη μακροχρόνια φροντίδα των ηλικιωμένων.[75] Ω-

71. Council EU, «Brussels European Council, 20 and 21 March 2003 – Presidency Conclusions», 2003, par. 44.

72. Το Φεβρουάριο του 2003, η ελληνική Προεδρία οργάνωσε, στην Αθήνα, συνέδριο με θέμα «Το μέλλον της εργασίας: βασικές προκλήσεις της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης» και κεντρικό ομιλητή τον *Jeremy Rifkin*.

73. Commission EC, «Joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions», Μάρτιος 2003.

74. Το Συμβούλιο Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων στις 2-3 Ιουνίου 2003 ενέκρινε, πράγματι, το πρόγραμμα μελετών που υπέβαλε η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας, βλ. Council EU (β), *ό.π.*

75. Council EU, «Joint report by the Commission and the Council on supporting

στόσο, σε σχέση με τον συντονισμό της πολιτικής κοινωνικής ενσωμάτωσης, το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογράμμισε την ανάγκη άμεσης επικέντρωσης της κοινωνικής πρόνοιας στις υποεκπροσωπούμενες πληθυσμιακές ομάδες, περιλαμβανομένων των μεταναστών και κάλεσε, επίσης, τα κράτη-μέλη να θέσουν κατάλληλους στόχους για τη σημαντική μείωση της φτώχειας μέχρι το 2010.[76] Τέλος, το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή, αφενός, να παρουσιάσει, την άνοιξη του 2004, πρόταση βελτίωσης του γενικού πλαισίου κοινωνικής προστασίας, αποδίδοντας έμφαση στην αποτελεσματικότητα των εντεθειμένων κινήτρων –των πάσης φύσεως κινήτρων, όμως– και, αφετέρου, να μελετήσει τη σκοπιμότητα ενοποίησης των επιμέρους διαδικασιών συντονισμού των πολιτικών κοινωνικής προστασίας (συντάξεις, κοινωνική ενσωμάτωση κλπ.) σε μια ενιαία διαδικασία.[77]

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Παρά τις διαδεδομένες αντιλήψεις που θεωρούν ότι, ως αποτέλεσμα τυπικών και άτυπων περιορισμών, η άσκηση των καθηκόντων της Προεδρίας δεν διευρύνει τις δυνατότητες προώθησης του εθνικού συμφέροντος, η πρόσφατη ακαδημαϊκή βιβλιογραφία που εμπνέεται από τις θεωρίες της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης και της ορθολογικής θεσμικής επιλογής, υποδεικνύει πως ισχύει,

---

national strategies for the future of health care and care for the elderly», 7166/03, March 10, 2003 και Council EU, «Brussels European Council, 20 and 21 March 2003 – Presidency Conclusions», 2003, par. 49.

76. Council EU, «Brussels European Council, 20 and 21 March 2003 – Presidency Conclusions», 2003, par. 52.

77. Council EU, «Brussels European Council, 20 and 21 March 2003 – Presidency Conclusions», 2003, par. 50-51. Σημειώνεται ότι το ζήτημα της ενοποίησης των επιμέρους διαδικασιών συντονισμού στον τομέα της κοινωνικής προστασίας είχε για πρώτη φορά συζητηθεί και θετικώς αντιμετωπισθεί στο πλαίσιο του άτυπου Συμβουλίου Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων, στο Ναύπλιο, τον Ιανουάριο του 2003, βλ. «Informal Meeting of Employment and Social Policy Ministers: Summary of discussion on social protection», http://www.eu2003.gr. Επίσης, τον Μάιο του 2003, η ελληνική Προεδρία οργάνωσε, στα Ιωάννινα, συνέδριο με θέμα «Ο εκσυγχρονισμός του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου: πολιτικές και εργαλεία της Ε.Ε.», στο οποίο παρουσιάσθηκε η έκθεση ομάδας ειδικών, βλ. Th. Sakellaropoulos - J. Berghman (επιμ.), *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*, Intersentia, Antwerpen-Οξφόρδη-Νέα Υόρκη 2004.

μάλλον, το αντίθετο. Και ο βασικός λόγος δεν είναι άλλος από την προικοδότηση της Προεδρίας με σπάνιους πόρους και μέσα δράσης που τείνουν να αμβλύνουν και, συχνά, να εξουδετερώνουν τη σημασία των τυπικών και άτυπων περιορισμών. Μολαταύτα, όπως υποστηρίχθηκε στο παρόν άρθρο, η πραγματική επιρροή της Προεδρίας μπορεί να διαφέρει μεταξύ των διαφορετικών δομών λήψης αποφάσεων –και μεθόδων συντονισμού της πολιτικής– ως αποτέλεσμα, αφενός, των διαφορετικών απαιτήσεων διαπραγμάτευσης και μεσολάβησης και, αφετέρου, των διαφορετικών αποδόσεων της ιδιοτελούς χρήσης των θεσμικών προνομίων της Προεδρίας. Δεν αποκλείεται, μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις, η προώθηση μιας γενικώς επωφελούς πρωτοβουλίας να αποκτά, ακόμη και για το προεδρεύον κράτος-μέλος, σχετικώς μεγαλύτερη σημασία από τη διασφάλιση μέγιστων ιδίων οφελών.

Η ανάλυση του έργου της τέταρτης ελληνικής Προεδρίας στους τομείς της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής δεν διαψεύδει τις θεωρητικές υποθέσεις. Για την ακρίβεια, μάλιστα, αποκαλύπτει την εμμονή της ελληνικής Προεδρίας στην προώθηση των εθνικών προτιμήσεων ολοκλήρωσης –των προτιμήσεων για κοινωνική Ευρώπη– και, κατά τούτο, την προσήλωσή της στο μοντέλο της διστακτικής μεταρρύθμισης των θεσμών του κοινωνικού κράτους και της αγοράς εργασίας, μολονότι η εγχώρια –και όχι μόνον– εμπειρία εφαρμογής του υπήρξε ασφαλώς αρνητική. Και είναι, πιθανότατα, αξιοσημείωτο πως η ελληνική Προεδρία απέφυγε να αναλάβει πρωτοβουλίες ενθάρρυνσης της ουσιώδους μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας και των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, παρότι παρόμοιες πρωτοβουλίες θα απειλούσαν ελάχιστα –εάν όχι καθόλου– την ακεραιότητα των εγχώριων θεσμών και συστημάτων στην Ελλάδα και τα άλλα κράτη-μέλη, ενώ θα ανταποκρίνονταν στο διαπιστωμένο έλλειμμα μεταρρυθμιστικής δυναμικής της διαδικασίας της Λισαβόνας και, αν μη τι άλλο, θα επέτειναν την αμφισβήτηση των οριακών και επιζήμιων, όμως διαδεδομένων υπό συνθήκες ύφεσης, μεταρρυθμίσεων. Αντ' αυτού, η ελληνική Προεδρία αρκέσθηκε στην επικύρωση των, ευπρόσδεκτων αλλά μικρής σημασίας, προτάσεων της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης και του συντονισμού των πολιτικών κοινωνικής προστασίας.

Και είναι η ίδια, ακριβώς, προσήλωση στο εγχώριο μοντέλο της διστακτικής μεταρρύθμισης και η εμμονή στην προώθηση των ε-

θνικών προτιμήσεων περί κοινωνικής Ευρώπης που, αναπόφευκτα, δεσμεύει τη μεσολαβητική λειτουργία της ελληνικής Προεδρίας σε σχέση με τη διαπραγμάτευση ευρωπαϊκής νομοθεσίας, και, κατ' επέκταση, εξηγεί τόσο την αποτυχία διαπραγμάτευσης της πρότασης οδηγίας για τους προσωρινά απασχολούμενους, όσο και τη φαλκίδευση της πρότασης οδηγίας για τις εξαγορές επιχειρήσεων. Άλλωστε, η επιτυχής διαπραγμάτευση της δεύτερης προϋπέθετε, μεταξύ άλλων, τον παραμερισμό (του φακέλου) της πρώτης, όμως η ελληνική Προεδρία δεν ήταν, εν προκειμένω, πρόθυμη να χρησιμοποιήσει τα διαδικασιακά προνόμιά της.

Η θεωρητική και εμπειρική έρευνα σχετικά με τον ρόλο και την επιρροή της Προεδρίας έχει, ακόμη, πολύ δρόμο να διανύσει, ιδίως δεδομένης της σοβαρής αναθεώρησης του θεσμού που επιφέρει η, υπό επικύρωση, συνταγματική συνθήκη. Χωρίς αμφιβολία, η συστηματική θεωρητική εξήγηση της διαφοροποίησης της πραγματικής επιρροής της Προεδρίας μεταξύ των διαφορετικών δομών λήψης αποφάσεων συγκαταλέγεται ανάμεσα στις ερευνητικές προτεραιότητες, ενώ η επικέντρωση σε επιμέρους τομείς πολιτικής ή/και μορφές συντονισμού συνιστά χρήσιμη εμπειρική στρατηγική.