

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΑΝΕΡΓΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ
ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

Διδάσκουσα
ΜΑΡΙΑ ΚΑΡΑΜΕΣΙΝΗ
Αναπληρώτρια Καθηγήτρια

Αθήνα 2011

Οι σημειώσεις πανεπιστημιακών παραδόσεων του μαθήματος *Ανεργία και Πολιτικές Απασχόλησης* στηρίχθηκαν κυρίως στην παρακάτω βιβλιογραφία:

Artus P., P.-A. Muet (1995), *Théories du chômage*, Paris: Economica.

Ehrenberg R. and R. Smith (1997), *Modern Labor Economics*, (sixth edition), Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

Freyssinet J. (1994), *Le chômage*, Paris: La Découverte.

Gautié J.(1993), *Les politiques de l'emploi. Les marges étroites de la lutte contre le chômage*, Paris: Librairie Vuibert.

Gazier B. (1991), *Economie du travail et de l'emploi*, Paris: Dalloz, 1991.

Δεδουσόπουλος Α. (2000), *Η Κρίση στην Αγορά Εργασίας. Θεωρίες της Ανεργίας*, Τυπωθήτω – Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα.

Schmid G., O'Reilly J., Shömann K. eds. (1996), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, UK/ Brookfield, US: Edward Elgar.

Snower D., de la Dehesa G. eds. (1996), *Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. Εισαγωγή και σκοπός του μαθήματος
2. Ορισμός, μέτρηση και ετερογένεια του φαινομένου της ανεργίας
 - 2.1 Συμβατικοί ορισμοί και αδυναμία αντικειμενικής μέτρησης της ανεργίας
 - 2.2 Επικαλύψεις μεταξύ ανεργίας, απασχόλησης και μη ενεργού πληθυσμού
 - 2.3 Ανεργία και αναπαραστάσεις της αγοράς εργασίας
 - 2.4 Ανισότητα έναντι της ανεργίας: κίνδυνος ανεργίας και απασχολησιμότητα των ανέργων
 - 2.5 Τυπολογία της ανεργίας ανάλογα με αίτια της ανεργίας και τις ατομικές διαδρομές
3. Θεωρητικές ερμηνείες της ανεργίας
 - 3.1 Νεοκλασική και κεϋνσιανή θεωρία: εκούσια και ακούσια ανεργία
 - 3.2 Μονεταρισμός και φυσικό ποσοστό ανεργίας
 - 3.3 Νέες «κεϋνσιανές» θεωρίες και διαρθρωτική ανεργία
 - 3.4 Η μαρξιστική ερμηνεία του φαινομένου της ανεργίας
 - 3.5 Νεο-σουμπετεριανή προσέγγιση της απασχόλησης και της ανεργίας
4. Πολιτική απασχόλησης και πολιτικές αγοράς εργασίας
 - 4.1 Παθητικές πολιτικές αγοράς εργασίας
 - 4.2 Ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας
 - 4.3 Θεσμικές πολιτικές αγοράς εργασίας
 - 4.4 Πολιτικές μοιράσματος της εργασίας
5. Ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση

1. Εισαγωγή και σκοπός του μαθήματος

Τα υψηλά ποσοστά ανεργίας των τριών τελευταίων δεκαετιών στις περισσότερες χώρες του Πρώτου και του Τρίτου κόσμου αποτελούν κοινωνική μάστιγα. Συνδέονται με την οικονομική κρίση, που έπληξε τις οικονομικά αναπτυγμένες χώρες στις αρχές της δεκαετίας του 70 και το μεγαλύτερο μέρος των αναπτυσσόμενων στη συνέχεια. Από τις αρχές της δεκαετίας του 90, η ανεργία έκανε τη μεγαλοπρεπή της εμφάνιση και στις χώρες του πρώην υπαρκτού σοσιαλισμού, που μετά την κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων ακολούθησαν πορεία επιστροφής στον καπιταλισμό και την αγορά. Ακόμα και σε νυν σοσιαλιστικές χώρες έχει σημειωθεί αλματώδης αύξηση της ανεργίας. Το πιο εμφανές παράδειγμα είναι η Κίνα, που εδώ και είκοσι χρόνια εισάγει σε ολόένα και μεγαλύτερες δόσεις την ιδιωτική επιχειρηματικότητα και την αγορά στο οικονομικό της σύστημα, το οποίο αποκαλεί “σοσιαλισμό της αγοράς”.

Οι παραπάνω εξελίξεις φαίνεται να επιβεβαιώνουν τη μαρξιστική θέση, ότι η ανεργία είναι φαινόμενο *σύμφυτο* με το καπιταλιστικό σύστημα, το οποίο ουδέποτε βρίσκεται σε ισορροπία, αλλά παράγει *εγγενώς* αντιφάσεις και ανισορροπίες, οι οποίες επιλύονται μέσω περιοδικών κρίσεων. Οι ίδιες εξελίξεις φαίνεται από την άλλη να διαψεύδουν την ορθόδοξη οικονομική θεωρία (νεοκλασικοί και μονεταριστές), που υποστηρίζει ότι η μη ηθελημένη ανεργία είναι ένα φαινόμενο που μόνο προσωρινά μπορεί να εμφανιστεί σ’ένα σύστημα ανταγωνιστικών αγορών, το οποίο θεωρεί *εγγενώς* αποτελεσματικό, αυτορρυθμιζόμενο και ικανό να προσφέρει απασχόληση σε όσους το επιθυμούν.

Πάντως, πέρα από τις διαφορετικές θεωρητικές θέσεις και απόψεις για τη σχέση του καπιταλιστικού συστήματος και των οικονομιών της αγοράς με την ανεργία, είναι αναμφίβολο ότι η τελευταία αποτελεί ταυτόχρονα δείγμα οικονομικού ανορθολογισμού και πηγή κοινωνικών δεινών. Ο οικονομικός ανορθολογισμός απορρέει από το γεγονός, ότι η μη αξιοποίηση των εργασιακών δυνατοτήτων των ανέργων συνεπάγεται τεράστια απώλεια πλούτου για την κοινωνία, ενώ η έλλειψη μέσων επιβίωσης και αξιοπρεπούς διαβίωσης οδηγεί τους ανέργους και τις οικογένειές τους στη φτώχεια και το περιθώριο.

Οι κυβερνήσεις δεν μένουν με σταυρωμένα τα χέρια μπροστά στο κοινωνικά και πολιτικά εκρηκτικό φαινόμενο της ανεργίας. Παρεμβαίνουν χρησιμοποιώντας πολλαπλά μέσα (μακροοικονομική πολιτική, πολιτική αγοράς εργασίας, πολιτική ανταγωνισμού).

Σ' αυτό το μάθημα δεν θα ασχοληθούμε με το σύνολο των μέσων που χρησιμοποιούν οι κυβερνήσεις για την καταπολέμηση της ανεργίας, αλλά μόνο με τις *πολιτικές αγοράς εργασίας*, που βασικά διακρίνονται σε *θεσμικές, παθητικές, ενεργητικές* και *πολιτικές μοιράσματος της εργασίας*.

Ο σκοπός μας δεν είναι να μόνο να περιγράψουμε αυτές τις πολιτικές και να εμπεδώσουμε την τυπολογία τους, αλλά επίσης και κυρίως να καταλάβουμε τη **λογική** τους. Κι αυτό, διότι κάθε πολιτική παραπέμπει σε κάποιο είδος ανεργίας που προσπαθεί να καταπολεμήσει και σε μία *θεωρητική ανάλυση* που δικαιολογεί την κρατική παρέμβαση. Επίσης, το μίγμα μέτρων πολιτικής που εφαρμόζεται στην πράξη εξαρτάται από τη *συνολική προσέγγιση* και τις *γενικές κατευθύνσεις* της πολιτικής αγοράς εργασίας, που διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Αυτό μας αναγκάζει να διερευνούμε τη συνολική λογική της πολιτικής αγοράς εργασίας, πέρα από τη λογική κάθε μέτρου ξεχωριστά.

Προτού υπεισέλθουμε λοιπόν στο θέμα των πολιτικών, θα αναλύσουμε το φαινόμενο της ανεργίας, θα καταδείξουμε την ετερογένεια και την πολυμορφία του και θα παρουσιάσουμε την τυπολογία του. Στη συνέχεια θα παρουσιάσουμε τις θεωρητικές του ερμηνείες και θα εξετάσουμε τις διαφορετικές κατηγορίες πολιτικών και τα βασικά είδη μέτρων που υπάγονται σ' αυτές. Τέλος, θα αναφερθούμε στην ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση καθώς και στην εθνική πολιτική, όπως αυτή αποτυπώνεται στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση.

2. Ορισμός, μέτρηση και ετερογένεια του φαινομένου της ανεργίας

Ενώ σ' όλα τα κοινωνικά συστήματα που έχουν υπάρξει ιστορικά έχει παρατηρηθεί *υπό-αξιοποίηση* των εργασιακών δυνατοτήτων των μελών της κοινωνίας, το φαινόμενο της ανεργίας είναι ιστορικά πολύ πρόσφατο. Χρονολογείται από τα τέλη του 19ου αιώνα και σχετίζεται με την *επέκταση της μισθωτής εργασίας*, ως απόρροια της εκβιομηχάνισης, της καταστροφής προκαπιταλιστικών μορφών παραγωγής (οικογενειακή γεωργία, βιοτεχνία, μικρεμπόριο) και της αστικοποίησης. Η αναγνώριση της ανεργίας ως κοινωνικής «κατάστασης» που είναι στατιστικά μετρήσιμη είχε ως προϋποθέσεις:

- την εμφάνιση της σύμβασης εργασίας ως νομικής κατηγορίας στη θέση της σύμβασης εκμίσθωσης υπηρεσιών,
- την οριστική παύση της εργασίας και όχι την προσωρινή/εποχιακή διακοπή της,

- το διαχωρισμό της κατοικίας από το χώρο εργασίας,
- την αδυναμία επιστροφής του ανέργου σε προκαπιταλιστικές δραστηριότητες ή στην οικιακή εργασία,
- την εμφάνιση εξειδικευμένων θεσμών (γραφεία εύρεσης εργασίας, ασφάλιση κατά της ανεργίας), που δημιουργούν κίνητρο σε κάποιον που έχει μείνει χωρίς δουλειά να δηλωθεί ως άνεργος και συντελούν στο να διαχωριστούν οι άνεργοι από τους αλήτες.

Τον 19ο αιώνα αλλά και μέχρι τα μέσα του 20ου παρουσιάζονται δύο ακραίες μορφές εργασίας και ανεργίας στις βιομηχανικά αναπτυγμένες χώρες:

(α) οι γυναίκες κατ'οίκον εργαζόμενες στην κλωστοϋφαντουργία και την ένδυση,

(β) οι άνδρες εργαζόμενοι σε μεγάλες βιομηχανικές επιχειρήσεις.

Η διακοπή της δραστηριότητας βιώνεται ως ανεργία μόνο στη δεύτερη περίπτωση και αυτό παραμορφώνει τη στατιστική καταγραφή της ανεργίας.

2.1 Συμβατικοί ορισμοί και αδυναμία αντικειμενικής μέτρησης της ανεργίας

Ιστορικά έχουν υπάρξει πολλοί ορισμοί της ανεργίας με σκοπό τη στατιστική καταγραφή της. Όλοι στηρίζονται σε συμβάσεις που έχουν να κάνουν τόσο με πολιτικά συμφέροντα όσο και με την αντίληψη των στατιστικολόγων για το ποιοί είναι οι αληθινοί και ποιοί οι πλασματικοί άνεργοι. Ακόμα και σήμερα υπάρχουν πολλές διαφορές ορισμού μεταξύ κρατών. Η Στατιστική Υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Eurostat) υποχρέωσε τα κράτη-μέλη της ΕΟΚ των 10 να διεξάγουν από το 1983 ετήσιες Ερευνες Εργατικού Δυναμικού με εναρμονισμένη μέθοδο. Η ίδια υποχρέωση ίσχυσε και για τα κράτη που προσχώρησαν αργότερα στην ΕΟΚ και την Ευρωπαϊκή Ένωση που τη διαδέχθηκε. Αυτό επιτρέπει τη διεθνή σύγκριση των στοιχείων ανεργίας μεταξύ κρατών-μελών.

Στην ελληνική Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (ΕΕΔ), που διεξάγει μία φορά χρόνο στη χώρα μας η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (ΕΣΥΕ),¹ ως άνεργοι ορίζονται τα άτομα ηλικίας 14 ετών και άνω, που συγκεντρώνουν όλες τις πιο κάτω προϋποθέσεις:

1. δεν εργάζονται, δηλαδή δεν εργάστηκαν ούτε μία ώρα την τελευταία πριν από την ημέρα της έρευνας ημερολογιακή εβδομάδα ούτε είχαν μία εργασία από την οποία

¹ Από το 1998 η ΕΕΔ διεξάγεται τρεις φορές το χρόνο.

απουσίαζαν προσωρινά λόγω ασθένειας, άδειας, ταξιδιού αναψυχής, απεργίας, καιρικών συνθηκών, επισκευής μηχανημάτων ή καταστήματος κλπ.,²

2. ζητούν εργασία, είτε ως μισθωτοί, είτε για να αρχίσουν μία δική τους εργασία,
3. είναι διαθέσιμα και μπορούν να αναλάβουν αμέσως την εργασία που τυχόν θα έβρισκαν (μέσα σε δύο εβδομάδες),
4. είχαν κάνει (στη διάρκεια των τεσσάρων εβδομάδων πριν από την Έρευνα) κάποιες συγκεκριμένες ενέργειες για να βρουν εργασία (π.χ. γράφτηκαν σε Γραφεία Απασχόλησης του ΟΑΕΔ, απευθύνθηκαν σε εργοδότες ή σε γνωστούς τους, παρακολουθούσαν αγγελίες σε εφημερίδες κλπ.).³

Χρειάζεται να κάνουμε κάποιες διευκρινίσεις ως προς τα παραπάνω. Πρώτον, όταν λέμε ότι τα άτομα ζητούν εργασία, εννοούμε μόνο την αμειβόμενη εργασία. Ανεργία δε σημαίνει έλλειψη εργασίας εν γένει, αλλά έλλειψη αμειβόμενης εργασίας. Δεύτερον, το κριτήριο της άμεσης διαθεσιμότητας προς εργασία αποκλείει από τους ανέργους αυτούς που αναζητούν εργασία και παρακολουθούν προγράμματα κατάρτισης ή τις ανενεργές γυναίκες με μικρά παιδιά, που δεν μπορούν να αναλάβουν μέσα σε δύο εβδομάδες αμειβόμενη εργασία, διότι πρέπει να ρυθμίσουν το πού θα αφήνουν τα παιδιά κατά την απουσία τους. Τρίτον, ο ορισμός της απασχόλησης και της ανεργίας αποκλείουν από τους ανέργους πολλούς από αυτούς που αναγκάζονται να απασχολούνται ευκαιριακά ή πολύ λίγες ώρες την εβδομάδα. Τέταρτον, τι σημαίνει να έχει κάνει κάποιος «συγκεκριμένες ενέργειες για να βρει εργασία» ώστε να καταγραφεί ως άνεργος, σε μία περιοχή που μαστίζεται από την ανεργία και οι ευκαιρίες απασχόλησης είναι μηδαμινές;

Συνάγεται επομένως ότι είναι αδύνατον να μετρηθεί «αντικειμενικά» η ανεργία, δεδομένου ότι δεν υπάρχουν αυστηρά όρια μεταξύ απασχόλησης και ανεργίας, καθώς επίσης και μεταξύ ανεργίας και ανενεργού κατάστασης. Αντίθετα υπάρχουν επικαλύψεις μεταξύ των τριών αυτών καταστάσεων (απασχόληση, ανεργία, μη εργατικό δυναμικό). Αν η αντικειμενική μέτρηση του φαινομένου είναι αδύνατη, τότε η διαμάχη γύρω από τον ακριβή προσδιορισμό της «κρυμμένης ανεργίας» ή των «πλασματικών ανέργων»

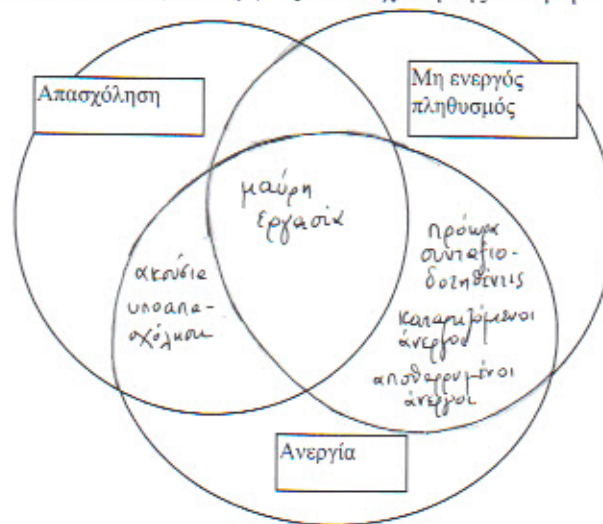
² Τα άτομα ηλικίας 14 ετών και άνω που εργάζονται κατατάσσονται στους «απασχολούμενους», ενώ οι «ανενεργοί» περιλαμβάνουν όσους δεν είναι ούτε απασχολούμενοι ούτε άνεργοι. Οι απασχολούμενοι και οι άνεργοι απαρτίζουν το εργατικό δυναμικό και οι ανενεργοί το μη εργατικό δυναμικό ή τον ανενεργό πληθυσμό.

λειτουργεί παραμορφωτικά ως προς την πραγματική φύση της ανεργίας. Η ουσία της τελευταίας βρίσκεται στην ετερογένειά του περιεχομένου της, την απροσδιοριστία των ορίων της, την ποικιλία των καταστάσεων των ανέργων και τις συνέπειες που έχει για την ατομική πορεία και εξέλιξη των ανθρώπων το πέρασμα από αυτήν.

2.2 Επικαλύψεις μεταξύ ανεργίας, απασχόλησης και μη ενεργού πληθυσμού

Όπως υπαινιχθήκαμε παραπάνω, η δυσκολία μέτρησης της ανεργίας δεν οφείλεται τόσο στα εργαλεία που χρησιμοποιούνται γι' αυτό το σκοπό³ όσο κυρίως στο ότι υπάρχουν σημαντικότερα τμήματα του πληθυσμού που βρίσκονται σε ενδιάμεση θέση μεταξύ απασχόλησης, ανεργίας και μη ενεργού πληθυσμού. Το να προσδιορίσει κανείς αυτά τα τμήματα με ενδιάμεση θέση και να κατανοήσει πώς λειτουργούν μέσα στην αγορά εργασίας είναι πιο χρήσιμο από το να αγνοεί κανείς την ύπαρξή τους, με το να καθορίζει αυστηρά όρια μεταξύ κατηγοριών. Τρία είδη ενδιάμεσων καταστάσεων αξίζει τον κόπο να εξετάσουμε σ' αυτήν την παράγραφο, λόγω της ποσοτικής τους σημασίας. Οι καταστάσεις αυτές απεικονίζονται στο ακόλουθο σχήμα.

Σχήμα 1. Επικαλύψεις μεταξύ ανεργίας, απασχόλησης και μη ενεργού πληθυσμού



³ Η ΕΣΥΕ διευκρινίζει, ότι τα άτομα που δεν εργάζονται, αλλά έχουν βρει μία εργασία που θα αρχίσουν αργότερα από την εβδομάδα αναφοράς, καθώς και τα άτομα που είναι σε διαθεσιμότητα, θεωρούνται ως άνεργοι.

⁴ Ωστόσο και εκεί μπορούμε να παρατηρήσουμε προβλήματα. Για παράδειγμα, μέχρι το 1998 δεν είχαμε καταγραφή της εποχιακής ανεργίας λόγω του ότι η ΕΕΔ γινόταν μία φορά το χρόνο. Τα μόνα στοιχεία από τα οποία λειτουργούσαν ως ενδείξεις του φαινομένου ήταν αυτά του ΟΑΕΔ, ο οποίος κατέγραφε και καταγράφει τις προσλήψεις και απολύσεις σε μηνιαία βάση.

Εργασία μειωμένου χρόνου

Η έννοια της απασχόλησης παραπέμπει συνήθως σε μία σταθερή θέση εργασίας με πλήρες ωράριο. Η διάρκεια της σύμβασης εργασίας και το πλήρες ωράριο έχουν να κάνουν με αυτό που θεωρείται σε κάποια χώρα κάποια δεδομένη περίοδο ως *κανονικό* ή ως *μέση κατάσταση*. Οι πραγματικές θέσεις εργασίας μπορεί να αποκλίνουν από το κανονικό ή τον μέσο όρο κατά δύο τρόπους:

- η απασχόληση γίνεται με πλήρες ωράριο αλλά με τρόπο ασυνεχή (εποχιακή, προσωρινή και ευκαιριακή απασχόληση, αναπληρωματική εργασία),
- η απασχόληση γίνεται με ωράριο σαφώς μικρότερο από το κανονικό ή το μέσο (μερική απασχόληση).

Από λογικής πλευράς έχει σημασία να αποσαφηνίσουμε αν ο απασχολούμενος με μειωμένο χρόνο εργασίας το κάνει εκούσια ή ακούσια. Στην πρώτη περίπτωση κατατάσσεται στο σημείο τομής μεταξύ απασχόλησης και μη ενεργού πληθυσμού, ενώ στη δεύτερη περίπτωση μεταξύ απασχόλησης και ανεργίας. Πρέπει βεβαίως να έχουμε υπόψη ότι δεν είναι εύκολο να γίνει η παραπάνω διάκριση, διότι σε πολλές περιπτώσεις ένας εργαζόμενος διαλέγει μία εργασία μειωμένου χρόνου επειδή δεν του παρουσιάζεται καλύτερη ευκαιρία απασχόλησης. Η “βούλησή” του είναι στην πραγματικότητα ένας τρόπος προσαρμογής στους περιορισμούς που επιβάλλει η αγορά εργασίας ή/και, στην περίπτωση των γυναικών, τα στερεότυπα των κοινωνικών ρόλων ως προς τον φυλετικό καταμερισμό εργασίας και οι σχέσεις εξουσίας μεταξύ των δύο φύλων.

Η συμμετοχή στον μη ενεργό πληθυσμό ως μορφή καλυμμένης ανεργίας

Είπαμε ότι ο στατιστικός ορισμός της ανεργίας απαιτεί αυτός που αναζητεί εργασία να είναι άμεσα διαθέσιμος να αναλάβει εργασία ώστε να καταγραφεί ως άνεργος. Αυτό το περιοριστικό κριτήριο οδηγεί στη στατιστική εξαφάνιση από την ανεργία και τη μεταφορά στο μη ενεργό πληθυσμό ορισμένων κατηγοριών που αποτελούν σημαντικά αποθέματα εργατικού δυναμικού.

Τρία είναι τα κύρια παραδείγματα οικονομικά ανενεργών κατηγοριών που αντιστοιχούν στο φαινόμενο της **καλυμμένης ανεργίας**: οι πρόωρα συνταξιοδοτηθέντες, οι άνεργοι που παρακολουθούν προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και οι αποθαρρυσμένοι άνεργοι.

Η θεσμική δυνατότητα που δίνεται σε ορισμένους εργαζόμενους που βρίσκονται κοντά στην ηλικία της σύνταξης να παίρνουν κάποια μορφή αποζημίωσης μετά από απόλυση ή παραίτηση υπό τον όρο ότι θα αποσυρθούν από τον ενεργό πληθυσμό οδηγεί στην στατιστική κατάταξη αυτών των ατόμων στο μη ενεργό πληθυσμό και όχι στους ανέργους. Ενώ αυτά τα άτομα θα παρέμεναν στον ενεργό πληθυσμό εάν δεν τους δίνονταν χρηματικά κίνητρα και δεν υφίσταντο κοινωνική πίεση για να αποχωρήσουν από το εργατικό δυναμικό.

Και ο πολλαπλασιασμός των προγραμμάτων κατάρτισης ανέργων έχει παρόμοιο αποτέλεσμα. Οδηγεί στην στατιστική κατάταξη στο μη ενεργό πληθυσμό και όχι στους ανέργους ατόμων που αναζητούν εργασία και συμμετέχουν σ' αυτά τα προγράμματα διότι ελπίζουν ότι οι ευκαιρίες απασχόλησής τους θα βελτιωθούν.

Το τελευταίο παράδειγμα είναι αυτό των αποθαρρυσμένων ανέργων. Πρόκειται για ανέργους μεγάλης ηλικίας και για γυναίκες που ασχολούνται με τα οικιακά ή/και την ανατροφή των παιδιών τους και θέλουν να (επαν)ενταχθούν στην αγορά εργασίας, αλλά η κατάσταση στην αγορά εργασίας δεν είναι ενθαρρυντική ως προς τις προοπτικές εύρεσης εργασίας. Γι' αυτό και οι κατηγορίες αυτές δεν προβαίνουν σε συστηματικές ενέργειες αναζήτησης απασχόλησης, με συνέπεια να μην κατατάσσονται στους ανέργους αλλά στο μη ενεργό πληθυσμό.

Η μαύρη εργασία

Σε κάθε κοινωνία υπάρχουν δραστηριότητες που ξεφεύγουν από τις ισχύουσες ρυθμίσεις και υποχρεώσεις και από τη στατιστική καταγραφή. Ομως η κρίση που ξέσπασε στις αναπτυγμένες καπιταλιστικές οικονομίες από τις αρχές της δεκαετίας του 70 και στις οικονομίες του πρώην “υπαρκτού σοσιαλισμού” μετά την κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων ευνόησε την ανάπτυξη της παραοικονομίας.

Ως μαύρη εργασία ορίζουμε μία κύρια ή δευτερεύουσα επαγγελματική δραστηριότητα που ασκείται μη ευκαιριακά και με σκοπό το κέρδος, χωρίς να τηρεί υποχρεώσεις νομικής, κανονιστικής ή συμβατικής φύσης. Η μαύρη εργασία μπορεί να είναι αδήλωτη αλλά νόμιμη, ή να είναι αδήλωτη και ταυτόχρονα παράνομη (χωρίς άδεια εργασίας, εργασία σε παράνομες δραστηριότητες).

Όλοι οι ασκούντες μαύρη εργασία λογικά κατατάσσονται στους απασχολούμενους. Όχι όμως και στατιστικά. Ο εργαζόμενος που κάνει μαύρη εργασία κατατάσσεται στατιστικά μεταξύ των απασχολούμενων μόνο όταν η μαύρη εργασία αφορά μία *δεύτερη δουλειά* που κάνει, ενώ η κύρια απασχόλησή του είναι δηλωμένη. Σε κάθε άλλη περίπτωση κατατάσσεται στους άνεργους ή στο μη ενεργό πληθυσμό, ανάλογα με τη στρατηγική που προσωπικά επιλέγει για να αποκρύψει την αδήλωτη/παράνομη επαγγελματική του δραστηριότητα.

Από την παραπάνω ανάλυση μπορούμε να συμπεράνουμε τα εξής:

- Η **στατιστική εκτίμηση** του συνολικού αριθμού των ανέργων μία δεδομένη χρονική στιγμή εξαρτάται από το *διασταλτικό* ή *συσταλτικό* ορισμό της ανεργίας και από το μέγεθος της *κρυμμένης απασχόλησης*. Όσο πιο διασταλτικός είναι ο ορισμός της ανεργίας και όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος της κρυμμένης απασχόλησης τόσο μεγαλύτερος είναι ο όγκος της στατιστικά καταγραφόμενης ανεργίας.
- Ο **διασταλτικός** ή **συσταλτικός ορισμός** της ανεργίας εξαρτάται από το αν θεωρούμε άνεργους ή όχι τους *ακουσίως υπο-απασχολούμενους* εργαζόμενους, τους *καταρτιζόμενους* άνεργους, τους *πρώωρα συνταξιοδοτηθέντες* εργαζόμενους, τους *αποθαρρυσμένους* άνεργους που δεν αναζητούν με ενεργητικό τρόπο εργασία και τους άνεργους που δεν είναι σε θέση να πιάσουν *αμέσως* δουλειά λόγω ασθένειας ή οικογενειακών υποχρεώσεων.
- Η **κρυμμένη απασχόληση** είναι μεν δομικό φαινόμενο αλλά οξύνεται σε περιόδους κρίσης, οπότε οι λιγότερο τεχνολογικά προηγμένες επιχειρήσεις προσπαθούν να επιβιώσουν στον ανταγωνισμό μέσω της μείωσης του κόστους εργασίας. Το φαινόμενο της κρυμμένης απασχόλησης οφείλεται στη μαύρη εργασία (αδήλωτη ή παράνομη), που αποτελεί έναν τρόπο μείωσης του εργατικού κόστους. Το φαινόμενο αυτό διογκώνει τόσο τις τάξεις των ανενεργών όσο και αυτές των ανέργων.
- Η στατιστική καταγραφή της ανεργίας μπορεί να δημιουργήσει την ψευδαίσθηση ότι η ανεργία είναι ένα **αντικειμενικά μετρήσιμο μέγεθος**, όσο δεν αποτελεί συνείδηση των πολιτών το γεγονός ότι ο ορισμός της ανεργίας από τις επίσημες αρχές δεν είναι αντικειμενικός αλλά συμβατικός και ότι υποκρύπτει πολιτικές σκοπιμότητες.

2.3 Ανεργία και αναπαραστάσεις της αγοράς εργασίας

Ο συνήθης ορισμός της ανεργίας – το σύνολο των ατόμων που αναζητούν εργασία και δε βρίσκουν – οδηγεί στη θεώρησή της ως ενός *υπολειμματικού* μεγέθους που προκύπτει από τη διαφορά ανάμεσα στα αποθέματα εργατικού δυναμικού (προσφορά εργασίας) και στις ευκαιρίες απασχόλησης (ζήτηση εργασίας).⁵

$$\text{Ανεργοί} = \text{Εργατικό δυναμικό} - \text{Απασχολούμενοι} \sim$$

$$\sim \text{Ανεργία} = \text{Προσφορά εργασίας} - \text{Ζήτηση εργασίας}$$

Η συγκεκριμένη θεώρηση της ανεργίας αντιστοιχεί σε μία αναπαράσταση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας, σύμφωνα με την οποία η προσφορά και η ζήτηση εργασίας αποτελούν **ανεξάρτητα** μεγέθη, που προσδιορίζονται **ξεχωριστά** το ένα από το άλλο. Από τη μία πλευρά, η προσφορά εργασίας προσδιορίζεται από τη συμμετοχή του πληθυσμού στο εργατικό δυναμικό, δηλαδή από την «επιλογή» των ατόμων μεταξύ αμειβόμενης εργασίας και άλλων μορφών δραστηριότητας (μη αμειβόμενη εργασία, εκπαίδευση, συμμετοχή στην κοινωνική ζωή, διασκέδαση κλπ.). Από την άλλη πλευρά, η ζήτηση εργασίας προσδιορίζεται από το ύψος και τις τεχνικές συνθήκες της παραγωγής, δηλαδή από το προϊόν της οικονομίας και την παραγωγικότητα της εργασίας. Η ανεργία αποτελεί το υπόλοιπο της διαφοράς των δύο αυτών ανεξάρτητων μεγεθών.

$$\text{Προσφορά εργασίας}^6 = \text{Πληθυσμός}^7 * \text{Βαθμός συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό}^8$$

$\text{Ζήτηση εργασίας} = \text{Προϊόν της οικονομίας} / \text{Παραγωγικότητα της εργασίας}$
--

Η παραπάνω θεώρηση της ανεργίας ως υπολειμματικού μεγέθους που προκύπτει από την αναντιστοιχία της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας είναι χρήσιμη προκειμένου για τη στατιστική της ερμηνεία. Όμως, η σύγχρονη ανάλυση του τρόπου λειτουργίας της αγοράς εργασίας θέτει σε αμφισβήτηση τον ανεξάρτητο προσδιορισμό της ζήτησης από την προσφορά εργασίας και τη θεώρηση της ανεργίας ως υπολειμματικό μέγεθος. Στη συνέχεια θα δώσουμε δύο παραδείγματα, προκειμένου να γίνει κατανοητό

⁵ Η ζήτηση εργασίας δεν ταυτίζεται με τις ευκαιρίες απασχόλησης. Θεωρείται απλώς ισοδύναμο μέγεθος. Κι αυτό διότι η ζήτηση εργασίας παραπέμπει στη ζήτηση των εργοδοτών για εργασιακή δύναμη, δηλαδή στη μισθωτή εργασία και μόνο. Όμως οι ευκαιρίες απασχόλησης περιλαμβάνουν εκτός από τις θέσεις εργασίας που προσφέρουν οι εργοδότες και τις ευκαιρίες αυτοαπασχόλησης, καθώς και την απλήρωτη εργασία στο πλαίσιο της οικογενειακής επιχείρησης.

⁶ Η εξίσωση αυτή αποτελεί ταυτότητα, είναι δηλαδή εξίσωση ορισμού.

⁷ Πληθυσμός εργάσιμης ηλικίας: 14 ετών και άνω για την Ελλάδα.

- ότι η ζήτηση (απασχόληση) επηρεάζει την προσφορά εργασίας (εργατικό δυναμικό),
- ότι η ανεργία επηρεάζει το ύψος και της απασχόλησης και του εργατικού δυναμικού.

Πρώτο παράδειγμα. Η αύξηση της απασχόλησης δεν οδηγεί σε αντίστοιχη μείωση της ανεργίας, διότι επηρεάζει θετικά το βαθμό συμμετοχής του πληθυσμού στο εργατικό δυναμικό και άρα τον όγκο του τελευταίου. Αυτό είναι πολύ καθαρό όταν εξετάζει κανείς τη διαφορετική επίπτωση στην ανεργία από τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης στη βιομηχανία και τις υπηρεσίες. Η δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης στη βιομηχανία, όπου απασχολούνται κυρίως άνδρες, προκαλεί αισθητή μείωση της ανεργίας των ανδρών, διότι ο βαθμός συμμετοχής τους στο εργατικό δυναμικό είναι ήδη υψηλός και άρα δεν υπάρχει δεξαμενή ανενεργών ανδρών από την οποία να γίνουν προσλήψεις. Αντίθετα, η δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης στις υπηρεσίες, που απευθύνονται κυρίως στις γυναίκες, μειώνει πολύ λίγο, καθόλου ή και αυξάνει την ανεργία των γυναικών, διότι προσελκύει στο εργατικό δυναμικό γυναίκες ανενεργές, δεδομένου ότι ο βαθμός συμμετοχής τους στο εργατικό δυναμικό είναι χαμηλότερος αυτού των ανδρών.

Από την άλλη πλευρά, η κατάργηση θέσεων απασχόλησης και η άνοδος της ανεργίας επιδρούν αρνητικά στο βαθμό συμμετοχής του πληθυσμού στο εργατικό δυναμικό. Διότι η απόφαση ενός νέου να εγκαταλείψει ή όχι την εκπαίδευση, μιας μητέρας να αναζητήσει ή όχι αμειβόμενη εργασία, ενός ηλικιωμένου μισθωτού να επιλέξει ή όχι την πρόωρη συνταξιοδότηση εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την κατάσταση της αγοράς εργασίας. Όταν οι ευκαιρίες απασχόλησης είναι περιορισμένες, αυτές οι κατηγορίες πληθυσμού οδηγούνται στην αδράνεια, δηλαδή στον οικονομικά ανενεργό πληθυσμό.

Το συμπέρασμα που προκύπτει από την περιγραφή των παραπάνω φαινομένων είναι ότι η αύξηση της απασχόλησης δεν μεταφράζεται αυτόματα σε ισομεγέθη μείωση της ανεργίας, διότι ενδέχεται να διογκώνει ταυτόχρονα το εργατικό δυναμικό. Αντίστροφα, η μείωση της απασχόλησης δεν επιφέρει αυτόματα ισόποση αύξηση της ανεργίας, διότι αποθαρρύνει ορισμένους άνεργους από την ενεργή αναζήτηση εργασίας, τους σπρώχνει στον ανενεργό πληθυσμό και άρα επιφέρει μείωση του εργατικού δυναμικού. Κατά συνέπεια το ύψος της προσφοράς εργασίας (εργατικό δυναμικό) επηρεάζεται άμεσα από την εξέλιξη της ζήτησης εργασίας (απασχόληση) και άρα τα δύο μεγέθη δεν είναι μεταξύ τους ανεξάρτητα. Από την άλλη πλευρά, το ποσοστό ανεργίας επηρεάζει και αυτό το

⁸ Αντιπροσωπεύει το κλάσμα (ποσοστό) του πληθυσμού που συμμετέχει στο εργατικό δυναμικό.

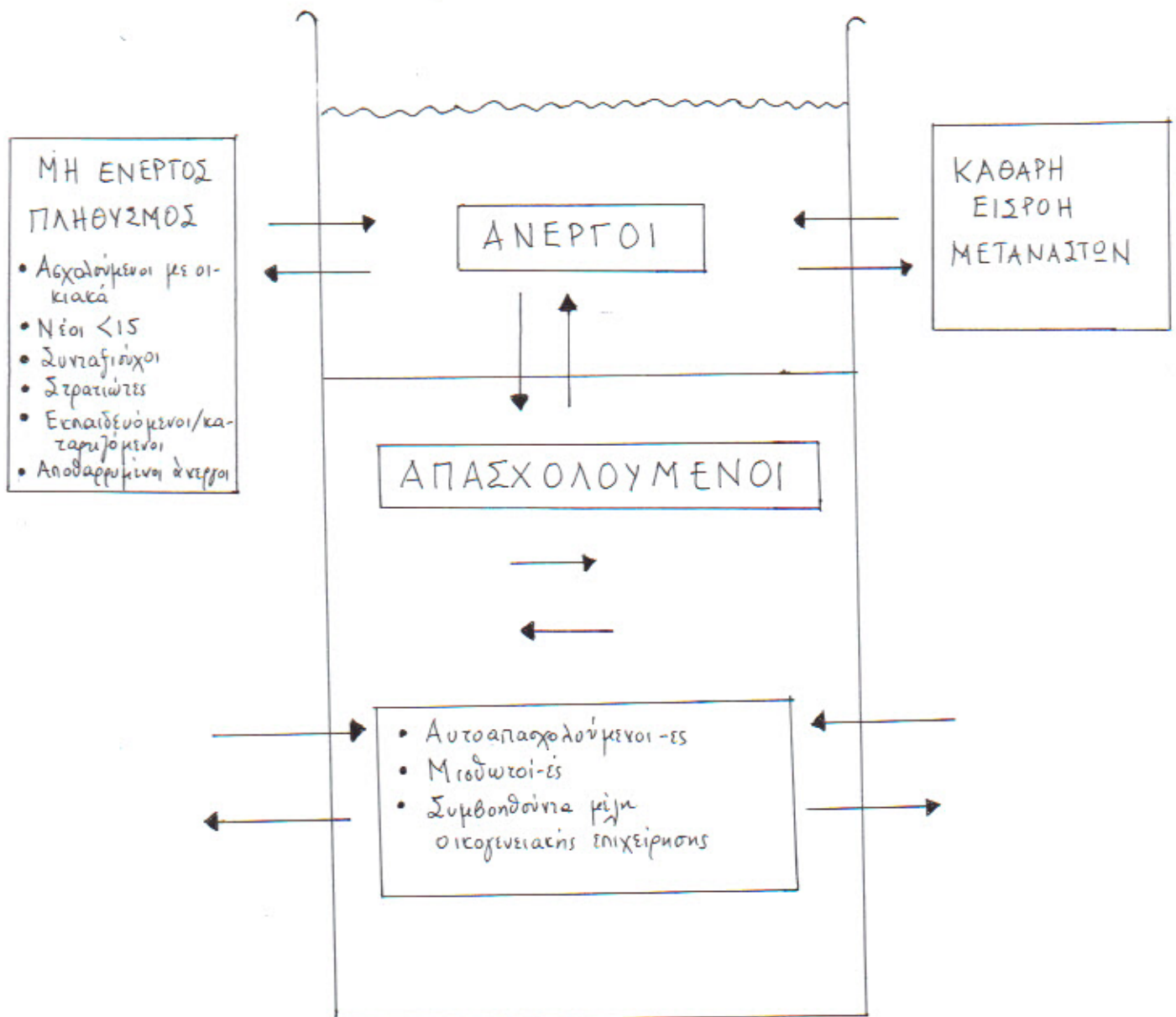
βαθμό συμμετοχής του πληθυσμού – ιδίως ορισμένων κατηγοριών του – στο εργατικό δυναμικό, διότι αποτελεί δείκτη τόσο του ελλείμματος των θέσεων απασχόλησης όσο και του ανταγωνισμού γύρω από τις υπάρχουσες ή δημιουργούμενες θέσεις.

Δεύτερο παράδειγμα. Η προσαρμογή της απασχόλησης στις μεταβολές της παραγωγής δεν είναι απόλυτη και στιγμιαία ακόμα και στο βραχυχρόνιο διάστημα, που οι τεχνικές συνθήκες της παραγωγής είναι θεωρητικά σταθερές. Κι αυτό διότι η ταχύτητα προσαρμογής της απασχόλησης στις μεταβολές της παραγωγής εξαρτάται από τις συνθήκες της αγοράς εργασίας. Σε περίοδο ύφεσης, οι εργαζόμενοι αγωνίζονται εναντίον των απολύσεων και αυτό επιβραδύνει τη μείωση του προσωπικού των επιχειρήσεων, ενώ σε περίοδο ανάκαμψης οι επιχειρήσεις δεν προχωρούν αμέσως σε προσλήψεις, διότι δεν ξέρουν πόσο αυτή θα διαρκέσει και επειδή εκμεταλλεύονται τη θετική συγκυρία για να εξαφανίσουν τα πλεονάσματα προσωπικού που δημιουργήθηκαν στη φάση ύφεσης. Το επίπεδο ανεργίας παίζει σημαντικό ρόλο στο συσχετισμό δύναμης μεταξύ επιχειρήσεων και εργαζομένων προκειμένου τόσο για τις απολύσεις όσο και για τις προσλήψεις. Όταν είναι υψηλό τότε οι αντιστάσεις των εργαζομένων κάμπτονται, ενώ όταν είναι χαμηλό οι επιχειρήσεις αναγκάζονται να κάνουν υποχωρήσεις. Κατά συνέπεια, η ανεργία επιδρά στο ύψος της απασχόλησης, τουλάχιστον στο βραχυχρόνιο διάστημα.

Μία **εναλλακτική θεώρηση της ανεργίας** πηγάζει από μία διαφορετική αναπαράσταση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας, ως μιας συνεχούς διαδικασίας κινητοποίησης, εκτόπισης και κατηγοριοποίησης του εργατικού δυναμικού. Η κατηγοριοποίηση έχει να κάνει με το πώς οι επιχειρήσεις εκμεταλλεύονται τα ειδικά χαρακτηριστικά των διαφορετικών κατηγοριών του εργατικού δυναμικού και υποκαθιστούν μία κατηγορία με μία άλλη, ώστε να επιτύχουν την επικερδέστερη αξιοποίηση του κεφαλαίου τους.

Η διαδικασία κινητοποίησης και εκτόπισης εργατικού δυναμικού απεικονίζεται με τις ροές κινητικότητας από και προς την απασχόληση που εμφανίζονται στο διάγραμμα της επόμενης σελίδας, που παρουσιάζει το εργατικό δυναμικό με τη μορφή δεξαμενής. Τι συνέπειες έχει η συγκεκριμένη αναπαράσταση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας για τη σχέση απασχόλησης και ανεργίας και για τον προσδιορισμό της τελευταίας;

Σχήμα 2. Δεξαμενή εργατικού δυναμικού



Ως προς τη σχέση της απασχόλησης με την ανεργία έχουμε να παρατηρήσουμε ότι, εφόσον οι προσλήψεις των επιχειρήσεων δεν γίνονται μόνο από τους ανέργους, αλλά και από το μη ενεργό πληθυσμό, τότε μία αύξηση της απασχόλησης ενδέχεται να μη μειώσει την ανεργία, ενώ μπορεί και να την αυξήσει, αν προκαλέσει μεγαλύτερη εισροή ατόμων στο εργατικό δυναμικό από αυτήν που μπορεί να απορροφήσει. Επίσης, δεδομένου ότι οι απολύσεις δεν οδηγούν μόνο στην ανεργία, αλλά και σε αποχωρήσεις από το εργατικό δυναμικό, τότε μία μείωση της απασχόλησης δεν αυξάνει ισόποσα την ανεργία.

Όσον αφορά τον **προσδιορισμό της ανεργίας**, το σημείο εκκίνησης είναι ότι η ανεργία δεν τροφοδοτείται μόνο από τις ροές που προέρχονται από την απασχόληση (απόλυση, λήξη σύμβασης προσωρινής απασχόλησης, παραιτήσεις), αλλά και από αυτές που προέρχονται από το μη ενεργό πληθυσμό (νεοεισερχόμενοι ή επανεντασσόμενοι στην αγορά εργασίας). Αυτές οι ροές καθορίζουν το **όγκο** της ανεργίας, δηλαδή τον αριθμό των ανέργων. Από την άλλη το **ποσοστό** ανεργίας εξαρτάται όχι μόνο από τον αριθμό των ανέργων αλλά και από το μέγεθος του εργατικού δυναμικού:

$$\text{Ποσοστό ανεργίας} = \text{Ανεργοί} * 100 / \text{Εργατικό Δυναμικό}$$

Ετσι το ποσοστό ανεργίας μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι συνάρτηση των εξής ροών:

$$U = F (EN, NE, UN, NU, EU, UE)$$

U = ποσοστό ανεργίας

F = συνάρτηση

EN = απασχολούμενοι που εξέρχονται από το εργατικό δυναμικό

NE = μη ενεργοί που εισέρχονται στο εργατικό δυναμικό και βρίσκουν απασχόληση

UN = άνεργοι που εξέρχονται από το εργατικό δυναμικό

NU = μη ενεργοί που εισέρχονται στο εργατικό δυναμικό ως άνεργοι

EU = απασχολούμενοι που περνούν στην ανεργία

UE = άνεργοι που βρίσκουν απασχόληση

Οι ροές που αυξάνουν τον όγκο της ανεργίας (NU, EU) και μειώνουν τον όγκο του εργατικού δυναμικού (EN) επιδρούν αυξητικά στο ποσοστό ανεργίας, ενώ οι ροές που μειώνουν τον όγκο της ανεργίας (UE, UN) και αυξάνουν τον όγκο του εργατικού δυναμικού επιδρούν μειωτικά (NE).

2.4 Ανισότητα έναντι της ανεργίας: κίνδυνος ανεργίας και απασχολησιμότητα των ανέργων

Ο κίνδυνος ανεργίας ορίζεται ως η πιθανότητα εισόδου στην ανεργία κατά τη διάρκεια μιας περιόδου και αναφέρεται σε κάποιο δεδομένο πληθυσμό που διακρίνεται με βάση το φύλο, την ηλικία, το εκπαιδευτικό επίπεδο, το επάγγελμα, την εθνική προέλευση κλπ. ή σε κάποιο άτομο που διαθέτει ένα συνδυασμό από τα παραπάνω χαρακτηριστικά.

Συνήθως τα ποσοστά ανεργίας των διαφορετικών πληθυσμών χρησιμοποιούνται ως δείκτες του κινδύνου ανεργίας που αυτοί αντιμετωπίζουν. Με βάση αυτά τα ποσοστά για τη σημερινή Ελλάδα,⁹ διαπιστώνουμε ότι μεγαλύτερο κίνδυνο ανεργίας αντιμετωπίζουν οι γυναίκες έναντι των ανδρών, οι νέοι 14-24 σε σύγκριση με τις μεγαλύτερες ηλικιακές ομάδες, οι κάτοχοι απολυτηρίου πολυκλαδικού και τεχνικού-επαγγελματικού λυκείου έναντι των κατόχων απολυτηρίου γενικού λυκείου ή εξαταξίου γυμνασίου, οι πτυχιούχοι ανώτερης τεχνικής-επαγγελματικής εκπαίδευσης σε σχέση με τους πτυχιούχους ΚΑΤΕΕ ή ΤΕΙ, οι τελευταίοι έναντι των πτυχιούχων ΑΕΙ κλπ..

Ωστόσο, τα ποσοστά ανεργίας είναι προσεγγιστικοί δείκτες κινδύνου ανεργίας. Οι ακριβείς δείκτες προσδιορίζονται με βάση τις ροές εισόδου στην ανεργία. Ο ακόλουθος πίνακας μας διευκολύνει να καταλάβουμε πώς υπολογίζονται οι πιθανότητες εισόδου στην ανεργία όταν έχουμε στοιχεία για τις μεταβολές στην εργασιακή κατάσταση μεταξύ δύο χρονικών στιγμών T_0 και T_1 .¹⁰ Η πιθανότητα εισόδου στην ανεργία από την απασχόληση είναι $p_{eu} = EU/E_0$ και από τον μη ενεργό πληθυσμό $p_{nu} = NU/[NE+NU]$.¹¹

Πίνακας 1. Καταστάσεις και μεταβολές στην εργασιακή κατάσταση

	Χρόνος T_1		
Χρόνος T_0	Μη ενεργ. πληθ. N_1	Απασχόληση E_1	Ανεργία U_1
Μη ενεργός πληθυσμός N_0	NN	NE	NU
Απασχόληση E_0	EN	EE	EU
Ανεργία U_0	UN	UE	UU

⁹ Στοιχεία Ερευνας Εργατικού Δυναμικού για το έτος 1997.

¹⁰ Στην πράξη τέτοια στοιχεία συγκεντρώνονται κάθε χρόνο - και από το 1998 κάθε τρίμηνο - από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος με την Ερευνα Εργατικού Δυναμικού.

¹¹ Η πιθανότητα αυτή είναι σύνθετη πιθανότητα. Δηλαδή, υπολογίζεται μόνο ως προς το τμήμα εκείνο του ανενεργού πληθυσμού που αποφάσισε στη διάρκεια της εξεταζόμενης χρονικής περιόδου να ενταχθεί στο εργατικό δυναμικό ($NE+NU$) και όχι στο σύνολο του ανενεργού πληθυσμού στο χρόνο μηδέν N_0 .

Τέτοιοι πίνακες μπορούν να κατασκευαστούν για ξεχωριστές κατηγορίες εργατικού δυναμικού και να συγκριθούν οι διαφορετικές πιθανότητες εισόδου τους στην ανεργία. Τα στοιχεία επιτρέπουν τόσο την εξέταση της διαχρονικής εξέλιξης της πιθανότητας εισόδου για κάθε συγκεκριμένη κατηγορία όσο και τη σύγκριση των πιθανοτήτων μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών μία δεδομένη χρονική στιγμή.

Η *απασχολησιμότητα των ανέργων* ορίζεται ως η πιθανότητα εξόδου τους από την ανεργία και προς την απασχόληση και αναφέρεται στις διαφορετικές κατηγορίες τους με βάση ορισμένα προσωπικά χαρακτηριστικά (φύλο, ηλικία, επάγγελμα, επίπεδο ειδίκευσης, εργασιακή εμπειρία, εκπαιδευτικό επίπεδο κλπ.). Με βάση τον παραπάνω πίνακα η πιθανότητα αυτή είναι $p_{ue} = UE/U_o$

Από τι εξαρτάται η απασχολησιμότητα των ανέργων; Πρώτον, από τη διάρκεια παραμονής στην ανεργία. Η μακροχρόνια παραμονή στην ανεργία συντελεί στην αποθάρρυνση των ανέργων ως προς την αναζήτηση εργασίας, στην απαξίωση των επαγγελματικών γνώσεων και δεξιοτήτων τους, στην αλλαγή στάσης τους απέναντι στην εργασία, στην αρνητική στάση των εργοδοτών όσον αφορά την πρόσληψη. Το ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας στο σύνολο των ανέργων ή των διαφορετικών κατηγοριών τους είναι ο καταλληλότερος προσεγγιστικός δείκτης απασχολησιμότητας, όταν δεν διαθέτουμε στοιχεία για να υπολογίσουμε την πιθανότητα $p_{ue} = UE/U_o$.

Δεύτερον, η απασχολησιμότητα εξαρτάται από την ηλικία. Συγκεκριμένα μειώνεται όσο αυξάνεται η ηλικία. Αυτό έχει να κάνει τόσο με την προσαρμοστικότητα των ανέργων όσο και με τα εργοδοτικά κριτήρια πρόσληψης. Οι εργοδότες θεωρούν ότι ένας άνεργος κάποιας ηλικίας δεν είναι σε θέση να προσαρμόσει τις γνώσεις και δεξιότητες του σ' ένα νέο αντικείμενο δουλειάς τόσο εύκολα όσο ένας άνεργος νεότερης ηλικίας. Η κινητικότητα αποτελεί εγγύηση απασχολησιμότητας για τους νέους, όμως αυτό οδηγεί συχνά σε φαινόμενα μόνιμης αστάθειας της απασχόλησης.

Όπως έγινε ήδη αντιληπτό, ο ρόλος των εργοδοτικών πολιτικών είναι κρίσιμος για τη διαφορετική απασχολησιμότητα των επί μέρους κατηγοριών ανέργων, όπως και αυτός της γενικής κατάστασης της απασχόλησης. Η αγορά εργασίας λειτουργεί ως αναρροφητική και αποθητική αντλία. Όταν η ανεργία είναι μαζική, η επιλεκτικότητα των προσλήψεων αυξάνει και τείνει να διαχωρίσει τους άνεργους σε υπό-ομάδες, των οποίων

η απασχολησιμότητα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την επαγγελματική τους διαδρομή και τους λόγους εισόδου στην ανεργία.

2.5 Τυπολογία της ανεργίας ανάλογα με τα αίτια και τις ατομικές διαδρομές

Η ανεργία είναι ένα πολύμορφο φαινόμενο που παρουσιάζει μεγάλη ετερογένεια. Οι τυπολογίες που έχουν κατασκευαστεί αποσκοπούν ακριβώς στο να προσεγγίσουν αυτήν την ετερογένεια μέσω της κατηγοριοποίησης. Μία βασική διάκριση είναι αυτή μεταξύ εκούσιας και ακούσιας ανεργίας, που υπαινίσσεται ότι υπάρχει ένας αριθμός ατόμων που καταγράφονται από τις στατιστικές ως άνεργοι, παρά το ότι δεν επιθυμούν να βρουν δουλειά. Άλλη διάκριση είναι μεταξύ βραχυχρόνιας και μακροχρόνιας ανεργίας.¹²

Στη συνέχεια θα ασχοληθούμε εκτενέστερα με δύο τυπολογίες της ανεργίας, που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Η πρώτη βασίζεται στα αίτια της ανεργίας, ενώ η δεύτερη στη θέση που η ανεργία καταλαμβάνει στην επαγγελματική ζωή των ατόμων.

Τέσσερα είναι τα είδη ανεργίας που διακρίνουμε με βάση τα **αίτια** που τη δημιουργούν: η ανεργία τριβής, η διαρθρωτική ανεργία, η ανεργία ελλειπούς ζήτησης και η τεχνολογική ανεργία.

Η ανεργία τριβής είναι αυτή που προκαλείται από το χρονικό διάστημα **αναζήτησης εργασίας**, που μεσολαβεί όταν οι εργαζόμενοι αλλάζουν δουλειά. Είναι βραχυχρόνια ανεργία, προϋποθέτει την ύπαρξη κενών θέσεων εργασίας και οφείλεται στην **ατελή πληροφόρηση**, που εμποδίζει την αυτόματη κινητικότητα της εργασίας. Αυτό σημαίνει, ότι υπάρχουν κενές θέσεις εργασίας και οι αναζητούντες εργασία δεν το γνωρίζουν, ενώ οι εργοδότες δεν γνωρίζουν ότι υπάρχουν άτομα διαθέσιμα και ικανά να τις πληρώσουν.

Το ύψος της ανεργίας τριβής εξαρτάται από τον αριθμό των ατόμων που αλλάζουν δουλειά και τη διάρκεια αναζήτησης δουλειάς. Ο οικονομικός κύκλος επηρεάζει και τις δύο αυτές συνιστώσες. Κατά την περίοδο οικονομικής άνθισης αυξάνεται ο αριθμός των ατόμων που αλλάζουν δουλειά και μειώνεται η διάρκεια αναζήτησης. Το αντίθετο συμβαίνει σε περίοδο ύφεσης. Από αυτό συνεπάγεται ότι το ποσοστό ανεργίας τριβής παραμένει περίπου σταθερό. Οι υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας, που βελτιώνουν την

¹² Είναι ενδεικτικό του πολιτικού χειρισμού του θέματος της ανεργίας, ότι η 13η Διεθνής Συνδιάσκεψη Στατιστικολόγων της Εργασίας, που έγινε το 1982, όρισε τους 12 μήνες ως κατώφλι για τη μακροχρόνια ανεργία. Μέχρι τότε θεωρείτο ότι μακροχρόνια άνεργος είναι αυτός είναι άνεργος πάνω από 6 μήνες, όπως είχε ορίσει η 8η Διεθνής Συνδιάσκεψη των Στατιστικολόγων της Εργασίας το 1954.

ποιότητα και μειώνουν το κόστος πληροφόρησης και υποβοηθούν τη σύζευξη των ανέργων με τις κενές θέσεις εργασίας, μειώνουν την ανεργία τριβής μειώνοντας τη διάρκεια αναζήτησης εργασίας. Στη μείωση της διάρκειας αναζήτησης εργασίας υποτίθεται ότι συμβάλλει και η μείωση των επιδομάτων ανεργίας, που προτείνεται επίσης ως μέτρο μείωσης της ανεργίας τριβής.

Η διαρθρωτική ανεργία είναι ένας όρος πολύσημος. Δύο είναι οι κύριες χρήσεις του. Σύμφωνα με την πρώτη, η διαρθρωτική ανεργία οφείλεται στην αναντιστοιχία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης εργασίας, που προκαλούν οι **διαρθρωτικές αλλαγές στο παραγωγικό σύστημα**. Μία τέτοια αλλαγή είναι η κλαδική αναδιάρθρωση του παραγωγικού συστήματος, λόγω αλλαγής του καταναλωτικού προτύπου, που δημιουργεί ανάγκες μετακίνησης εργαζομένων από τους κλάδους με συρρικνούμενη ζήτηση σε κλάδους με αυξανόμενη. Άλλη αλλαγή είναι η τεχνολογική και οργανωτική μεταβολή, που προκαλεί αναντιστοιχία μεταξύ των προσόντων του εργατικού δυναμικού και των απαιτήσεων της εργασιακής διαδικασίας. Τέλος, η γεωγραφική ανακατανομή των παραγωγικών δραστηριοτήτων δημιουργεί ανάγκες μετακίνησης εργατικού δυναμικού από τις περιοχές που βρίσκονται σε κρίση στις περιοχές με δυναμική ανάπτυξη. **Προϋπόθεση** και γι' αυτό το είδος ανεργίας είναι **η ύπαρξη κενών θέσεων εργασίας**, τις οποίες οι άνεργοι δεν μπορούν να καταλάβουν διότι δεν έχουν τα κατάλληλα προσόντα ή δεν έχουν τη διάθεση να μετακινηθούν γεωγραφικά. Απάντηση σε αυτό το είδος της ανεργίας είναι να προσαρμοστεί η προσφορά στη ζήτηση εργασίας, μέσω της κατάλληλης (μετ)εκπαίδευσης του εργατικού δυναμικού και κινήτρων μετεγκατάστασης.

Η δεύτερη χρήση του όρου διαρθρωτική ανεργία **δεν προϋποθέτει ύπαρξη κενών θέσεων εργασίας**, αλλά ανεπάρκεια της ζήτησης έναντι της προσφοράς εργασίας, που οφείλεται στις **ατέλειες της λειτουργίας της αγοράς εργασίας**. Οι ατέλειες είναι με τη σειρά τους αποτέλεσμα είτε της ύπαρξης και λειτουργίας θεσμών όπως τα συνδικάτα και εργατική και κοινωνική νομοθεσία, είτε της ελλιπούς πληροφόρησης, είτε του κόστους της ανακύκλησης του προσωπικού είτε όλων μαζί. Η καταπολέμηση της ανεργίας αυτού του είδους γίνεται με τη διόρθωση ή αντιστάθμιση των ατελειών της αγοράς εργασίας.

Η ανεργία ελλιπούς ζήτησης είναι αυτή που οφείλεται στην **ανεπάρκεια της ζήτησης στην αγορά προϊόντων**. Αυτού του είδους η ανεργία διακρίνεται στην κυκλική ανεργία και στην ανεργία λόγω μακροχρόνιας έλλειψης ζήτησης. Η κυκλική ανεργία εμφανίζεται

στις καθοδικές φάσεις του βραχυχρόνιου οικονομικού κύκλου, κατά τη διάρκεια των οποίων η ελλιπής ζήτηση στην αγορά προϊόντος προκαλεί μειωμένη ζήτηση εργασίας και άρα ακούσια ανεργία. Η ανεργία λόγω μακροχρόνιας έλλειψης ζήτησης σχετίζεται με το γεγονός ότι η οικονομία αναπτύσσεται για μεγάλες χρονικές περιόδους με ρυθμούς μεγέθυνσης που υπολείπονται των δυνητικών, δηλαδή των ρυθμών εκείνων που αντιστοιχούν στην πλήρη αξιοποίηση του παραγωγικού της δυναμικού. Η απάντηση σ' αυτό του είδους την ανεργία είναι η άσκηση επεκτατικής μακροοικονομικής πολιτικής κεϋνσιανής έμπνευσης.

Ως τεχνολογική ανεργία θεωρείται αυτή που προέρχεται από την **υποκατάσταση της ανθρώπινης εργασίας με μηχανές**. Όμως, η τεχνολογική αλλαγή σπανίως εκλαμβάνεται ως αυτόνομος παράγων δημιουργίας ανεργίας, γι' αυτό και η τεχνολογική ανεργία στην οικονομική θεωρία συνοδεύει σχεδόν πάντοτε ως ειδική περίπτωση άλλες μορφές ανεργίας: διαρθρωτική, κυκλική, ανεργία λόγω υστέρησης των ρυθμών μεγέθυνσης.

Όπως προαναφέραμε, οι **ατομικές επαγγελματικές διαδρομές** αποτελούν τη βάση κατασκευής μιας άλλης τυπολογίας της ανεργίας, που δείχνει ότι η ανεργία βιώνεται διαφορετικά από τις διαφορετικές κατηγορίες ανέργων ανάλογα με τη θέση και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που προσλαμβάνει στην επαγγελματική ζωή των ατόμων.

Διακρίνουμε λοιπόν τρεις τύπους ανεργίας ανάλογα με τις ατομικές επαγγελματικές διαδρομές. Ο πρώτος τύπος είναι η επαναλαμβανόμενη ανεργία, που απαντάται κυρίως μεταξύ των νέων που πρωτοεισέρχονται στην αγορά εργασίας, τις γυναίκες που επανεντάσσονται στην αγορά εργασίας μετά από προσωρινή αποχώρηση από την τελευταία για μικρό ή μεγάλο χρονικό διάστημα, τους ανειδίκεντους εργαζόμενους. Οι περίοδοι απασχόλησης και ανεργίας είναι σύντομες και εναλλάσσονται μεταξύ τους. Το μεγαλύτερο πρόβλημα που αντιμετωπίζει αυτή η κατηγορία ανέργων είναι η αστάθεια της απασχόλησης.

Ο δεύτερος τύπος ανεργίας είναι η ανεργία αναπροσαρμογής, που απαντάται κυρίως σε άνδρες μεσαίων ηλικιών και σε ειδικευμένους εργαζόμενους, που είχαν σταθερή απασχόληση μέχρι να απολυθούν λόγω οικονομικών δυσκολιών της επιχείρησης. Επειδή οι άνεργοι αυτής της κατηγορίας παίρνουν συνήθως ικανοποιητικά επιδόματα ανεργίας και για σχετικά μεγάλο διάστημα και επειδή το επίπεδο ειδίκευσής τους είναι υψηλό, προσπαθούν πρώτ' απ' όλα να βρουν μία θέση εργασίας που να αντιστοιχεί στα προσόντα

τους και να εξασφαλίζει σταθερή απασχόληση και αν αυτό δεν καρποφορήσει παρακολουθούν προγράμματα επαγγελματικής μεταπήδησης σε συναφείς ειδικότητες, που έχουν μεγαλύτερη ζήτηση στην αγορά εργασίας. Η διάρκεια ανεργίας αυτής της κατηγορίας ανέργων είναι μεγαλύτερη απ'ότι στην προηγούμενη περίπτωση.

Από τη σύγκριση των δύο παραπάνω τύπων ανεργίας γίνεται φανερό ότι η διάρκεια της ανεργίας δεν μπορεί να είναι ο μόνος δείκτης για το πόσο σοβαρή είναι η κατάσταση της ανεργίας για τα άτομα και την κοινωνία. Ένας καλύτερος δείκτης της σοβαρότητας του προβλήματος της ανεργίας για τις επί μέρους κατηγορίες θα ήταν ενδεχομένως αυτός που θα μετρούσε την ανισοκατανομή της συνολικής διάρκειας που περνούν τα άτομα στην ανεργία και όχι τη διάρκεια ενός μόνο περάσματος από την ανεργία. Επειδή κάθε πέρασμα από την ανεργία, ανεξαρτήτως εάν είναι σύντομο ή όχι, δημιουργεί κίνδυνο επαγγελματικής απαξίωσης και υποβάθμισης, γι'αυτό δεν είναι σωστή η θέση που συχνά υποστηρίζεται, ότι η ανεργία δεν συνεπάγεται κοινωνικό κόστος παρά μόνο όταν υπερβεί κάποια διάρκεια, ενώ η ανεργία μικρής διάρκειας αποτελεί δείκτη μιας δυναμικής αγοράς εργασίας, σε μία οικονομία που βρίσκεται σε διαρκή μεταλλαγή.

Ο τρίτος τύπος ανεργίας είναι αυτός της ανεργίας αποκλεισμού. Απαντάται κυρίως μεταξύ των ηλικιωμένων ανέργων και των νέων χωρίς προσόντα, που αντιμετωπίζουν αρνητικά την εργασία. Οι άνεργοι αυτοί παρουσιάζονται στην αγορά εργασίας με μειονεκτήματα τέτοια, που καθιστούν την πιθανότητα εύρεσης εργασίας πολύ δύσκολη υπόθεση, λόγω της επιλεκτικότητας των προσλήψεων σε περίοδο μαζικής ανεργίας. Σε περίπτωση που δεν υπάρχουν ειδικά μέτρα προώθησης της απασχόλησής τους, οι άνεργοι αυτοί είναι καταδικασμένοι σε ανεργία μακράς διάρκειας, περιθωριοποίηση και αποκλεισμό.

Η παραπάνω τυπολογία της ανεργίας δεν είναι ούτε εξαντλητική ούτε αυστηρή και είναι προφανές ότι υπάρχουν επικαλύψεις και περάσματα μεταξύ των τριών τύπων ανεργίας. Όμως η τυπολογία αυτή είναι χρήσιμη, διότι είναι ενδεικτική της ετερογένειας των μορφών εμφάνισης της ανεργίας, σε περιόδους που η τελευταία αποκτά μεγάλες διαστάσεις.

Πίνακας 2 ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΑΝΑΛΟΓΑ ΜΕ ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ

Είδος ανεργίας	Αίτιο	Προϋποθέσεις	Πολιτική αντιμετώπισης ανεργίας
Ανεργία τριβής	Αναζήτηση εργασίας Ατελής πληροφόρηση	Υπαρξη κενών θέσεων εργασίας	Υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας Μείωση επιδομάτων ανεργίας
Διαρθρωτική ανεργία (1)	Διαρθρωτικές αλλαγές στο παραγωγικό σύστημα	Υπαρξη κενών θέσεων εργασίας	(Μετ)εκπαίδευση εργατικού δυναμικού Κίνητρα μετακίνησης-μετεγκατάστασης
Διαρθρωτική ανεργία (2)	Ατέλειες λειτουργίας αγοράς εργασίας (θεσμοί, πληροφόρηση, κόστος ανακύκλωσης προσωπικού)	Ελλειψη θέσεων εργασίας	Διόρθωση ή αντιστάθμιση των ατε- λειών της αγοράς εργασίας
Κυκλική ανεργία	Ελλυπής ζήτηση κατά τις καθοδικές φάσεις του οικο- νομικού κύκλου	Ελλειψη θέσεων εργασίας	Ελεγκτατική μακρο-οικονομική πολιτική
Ανεργία μακροχρόνιας έλλειψης ζήτησης	Ρυθμοί οικονομικής μεγέθυν- σης υπολείπονται των δυναμικών	Ελλειψη θέσεων εργασίας	Ελεγκτατική μακρο-οικονομική πολιτική
Τεχνολογική ανεργία	Υποκατάσταση ανθρώπινης εργασίας με μηχανές	Ο ρυθμός μεγέθυνσης του προϊόντος της οικονομίας είναι χαμηλότερος του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας	Πολιτική προώθησης των επενδύσεων

3. Θεωρητικές ερμηνείες της ανεργίας

Η λογική των πολιτικών αγοράς εργασίας, που έχουν ως στόχο την προώθηση της απασχόλησης και την καταπολέμηση της ανεργίας, δεν μπορεί να γίνει κατανοητή και η αποτελεσματικότητά τους δεν μπορεί να αξιολογηθεί, χωρίς οι πολιτικές αυτές να αντιστοιχηθούν με τις θεωρητικές ερμηνείες της ανεργίας από τις οποίες απορρέουν. Στο κεφάλαιο αυτό θα παρουσιάσουμε τη νεοκλασική και την κεϋνσιανή θεωρία, καθώς και τα σύγχρονα θεωρητικά ρεύματα του μονεταρισμού και του νεο-κεϋνσιανισμού, που εξηγούν την ανεργία στο πλαίσιο μιας στατικής ανάλυσης της οικονομίας. Στη συνέχεια θα καταπιαστούμε με τη μαρξιστική και τη σουμπετεριανή θεωρία, που ερμηνεύουν την ανεργία στο πλαίσιο μιας δυναμικής ανάλυσης του καπιταλιστικού συστήματος.

3.1 Νεοκλασική και κεϋνσιανή θεωρία: εκούσια και ακούσια ανεργία

Η νεοκλασική θεωρία υπήρξε το κυρίαρχο ρεύμα της οικονομικής επιστήμης τις τέσσερις πρώτες δεκαετίες του 20ου αιώνα. Ο ισχυρισμός της περί γενικής ισορροπίας της οικονομίας και *εκούσιας ανεργίας* υπέστη για πρώτη φορά ισχυρό κλονισμό, όταν βρέθηκε κατάφωρα αντιμέτωπος με την παγκόσμια κρίση της δεκαετίας του 30, που έπληξε με ιδιαίτερη σφοδρότητα τις ΗΠΑ και τις αναπτυγμένες οικονομίες της εποχής εκείνης, και με την παρατεταμένη μαζική ανεργία που υπήρξε απόρροια της κρίσης. Το αντίπαλο δέος της νεοκλασικής θεωρίας υπήρξε η κεϋνσιανή θεωρία, που εμφανίστηκε στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 30 και αντικατέστησε τη νεοκλασική θεωρία ως κυρίαρχο ρεύμα της οικονομικής επιστήμης μέχρι το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 70. Η κεϋνσιανή θεωρία υποστήριζε ότι το καπιταλιστικό σύστημα εμφανίζει χρόνια υπο-απασχόληση του εργατικού δυναμικού, που ισοδυναμεί με μόνιμη *ακούσια ανεργία*. Αυτό ισχύει ακόμα και όταν οι αγορές προϊόντος και χρήματος βρίσκονται σε ισορροπία και αντιμετωπίζεται με την κρατική παρέμβαση για την ενίσχυση της ενεργού ζήτησης.

Ο λόγος που η κεϋνσιανή θεωρία εγκαταλείφθηκε στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 70 είναι η αδυναμία της να ερμηνεύσει το φαινόμενο του «στασιμοπληθωρισμού», δηλαδή την ταυτόχρονη άνοδο της ανεργίας και του πληθωρισμού, που εμφανίστηκε μαζί με τη διεθνή οικονομική κρίση στη δεκαετία του 70. Η νεοκλασική θεωρία, μέσω των νέων σχολών του *μονεταρισμού* και των *οικονομικών της προσφοράς*, επανήλθε στο πολιτικό προσκήνιο και απέκτησε ξανά τη θέση της κυρίαρχης οικονομικής θεωρίας.

Ετσι, η νεοκλασική προσέγγιση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας αποτελεί εκ νέου το σημείο αναφοράς για τις κυρίαρχες σήμερα ερμηνείες της ανεργίας. Παρακάτω θα παρουσιάσουμε το τυποποιημένο νεοκλασικό μοντέλο της αγοράς εργασίας και την κεϋνσιανή θεωρία της απασχόλησης, ενώ στις δύο επόμενες παραγράφους την ερμηνεία της ανεργίας από τα σύγχρονα θεωρητικά ρεύματα, που έχουν εμπλουτίσει κατά τις τρεις τελευταίες δεκαετίες τη νεοκλασική παράδοση (μονεταρισμός, νεο-κεϋνσιανισμός).

Νεοκλασική θεωρία – Μικροοικονομικό μοντέλο προσφοράς και ζήτησης εργασίας

Η μελέτη της λειτουργίας της αγοράς εργασίας¹³ ξεκινά και καταλήγει στην ανάλυση της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας. Για τους νεοκλασικούς, τόσο η προσφορά όσο και η ζήτηση εργασίας είναι το αποτέλεσμα της συμπεριφοράς ατόμων απόλυτα ορθολογικών, που έχουν απεριόριστες ικανότητες να συλλέγουν και να επεξεργάζονται πληροφορίες και να ιεραρχούν τις προτιμήσεις τους και που κάνουν επιλογές ή παίρνουν αποφάσεις με στόχο τη μεγιστοποίηση του ατομικού τους οφέλους (ευημερίας).

Η *προσφορά εργασίας* μία δεδομένη στιγμή εξαρτάται από την απόφαση των ατόμων για το αν θα εργασθούν ή όχι και πόσο, δηλαδή από το πώς τα άτομα δαπανούν το διαθέσιμο χρόνο τους. Ποιοί είναι η προσδιοριστικοί παράγοντες της προσφοράς εργασίας; Το ερώτημα αυτό απαντάται έμμεσα με την ανάλυση της ζήτησης για ελεύθερο χρόνο, που είναι η άλλη όψη του νομίσματος της προσφοράς εργασίας.

Η *ζήτηση για ελεύθερο χρόνο* αποτελεί συνάρτηση τριών παραγόντων: του κόστους ευκαιρίας του ελεύθερου χρόνου, του εισοδήματος και των προτιμήσεων των ατόμων.¹⁴ Το κόστος ευκαιρίας μιας ώρας ελεύθερου χρόνου για ένα άτομο είναι το ωρομίσθιο που θα εισέπραττε εάν εκείνη την ώρα δούλευε. Υποθέτοντας ότι το εισόδημα και οι προτιμήσεις του ατόμου παραμένουν σταθερές, όσο μεγαλύτερο είναι το ωρομίσθιο, τόσο μεγαλύτερο είναι το κόστος ευκαιρίας της επιπρόσθετης ώρας ελεύθερου χρόνου και άρα τόσο μεγαλύτερο κίνητρο έχει το άτομο να *υποκαθιστά* τον ελεύθερο χρόνο με ώρες εργασίας. Από την άλλη, όσο το εισόδημα του ατόμου αυξάνεται, τόσο θα

¹³ Η αγορά εργασίας είναι μία από τις τρεις αγορές στις οποίες οι επιχειρήσεις πρέπει να λειτουργούν επιτυχώς προκειμένου να επιβιώσουν. Οι άλλες δύο είναι η αγορά κεφαλαίου και η αγορά προϊόντος. Η αγοράς εργασίας και κεφαλαίου είναι αυτές, όπου η επιχείρηση αγοράζει τις εισροές της παραγωγής, ενώ οι αγορές προϊόντων είναι αυτές όπου οι επιχειρήσεις πωλούν την παραγωγή τους.

¹⁴ Των προτιμήσεών τους μεταξύ ελεύθερου χρόνου και εργασίας, ανεξαρτήτως ύψους εισοδήματος. Υπάρχουν δηλαδή άτομα τα οποία είναι «εκ φύσεως» εργασιομανή ή ελευθεριακά.

μειώνονται οι ώρες εργασίας που το άτομο θα είναι διατεθειμένο να δουλέψει με το ίδιο ωρομίσθιο και διατηρώντας τις ίδιες προτιμήσεις.

Η αύξηση του μισθού επηρεάζει την προσφορά εργασίας προς αντίθετες κατευθύνσεις: αφενός θετικά, επειδή αυξάνει το οριακό κόστος ευκαιρίας του ελεύθερου χρόνου (αποτέλεσμα υποκατάστασης), αφετέρου αρνητικά, επειδή αυξάνει το εισόδημα του ατόμου (αποτέλεσμα εισοδήματος). Είναι λοιπόν αδύνατον από θεωρητικής πλευράς να προσδιοριστεί το τελικό αποτέλεσμα μιας αύξησης του μισθού επί της προσφοράς εργασίας, διότι αυτό εξαρτάται από το σχετικό μέγεθος των αποτελεσμάτων υποκατάστασης και εισοδήματος. Οι εμπειρικές μελέτες από την πλευρά τους δείχνουν, ότι η προσφορά εργασίας των ανδρών επηρεάζεται ελάχιστα από τις μεταβολές του μισθού, ενώ η προσφορά εργασίας των παντρεμένων γυναικών επηρεάζεται σημαντικά και μάλιστα είναι θετική συνάρτηση του μισθού.¹⁵ Γι'αυτό και η *συνολική* προσφορά εργασίας εκλαμβάνεται συνήθως ως θετική συνάρτηση του μισθού (βλέπε σχήμα 2).

Είναι σημαντικό σ'αυτό το σημείο να τονιστεί, ότι ο μισθός που επηρεάζει τις αποφάσεις τόσο αυτών που προσφέρουν όσο και αυτών που ζητούν εργασία δεν είναι ο χρηματικός ή ονομαστικός μισθός (W), αλλά ο πραγματικός μισθός (W/P),¹⁶ που ισούται με την αγοραστική δύναμη του ονομαστικού μισθού, δηλαδή με το καλάθι αγαθών που ο τελευταίος μπορεί να αγοράσει, με δεδομένο το επίπεδο τιμών.

Όσον αφορά τη ζήτηση εργασίας, αυτή εξαρτάται από τρεις παράγοντες: τη ζήτηση για το προϊόν, τις τιμές της εργασίας και του κεφαλαίου και την τεχνολογία. Στο βραχυχρόνιο διάστημα η επιχείρηση δεν μπορεί να αυξήσει το απόθεμα κεφαλαίου της και να αλλάξει την τεχνολογία της. Αρα η επιλογή του ύψους παραγωγής και του ύψους απασχόλησης από την επιχείρηση αποτελούν δύο όψεις της ίδιας απόφασης και εξαρτώνται από το ύψος του πραγματικού μισθού. Η επιλογή του ύψους παραγωγής και απασχόλησης γίνεται με κριτήριο τη *μεγιστοποίηση του κέρδους*, στο σημείο όπου το οριακό έσοδο από την παραγωγή μιας επιπρόσθετης μονάδας προϊόντος ισούται με το οριακό κόστος της εργασίας. Αυτό εκφράζεται μαθηματικά ως εξής:

$$MRP_L = ME_L \Rightarrow MP_L \cdot P = W \Rightarrow \boxed{MP_L = W/P}$$

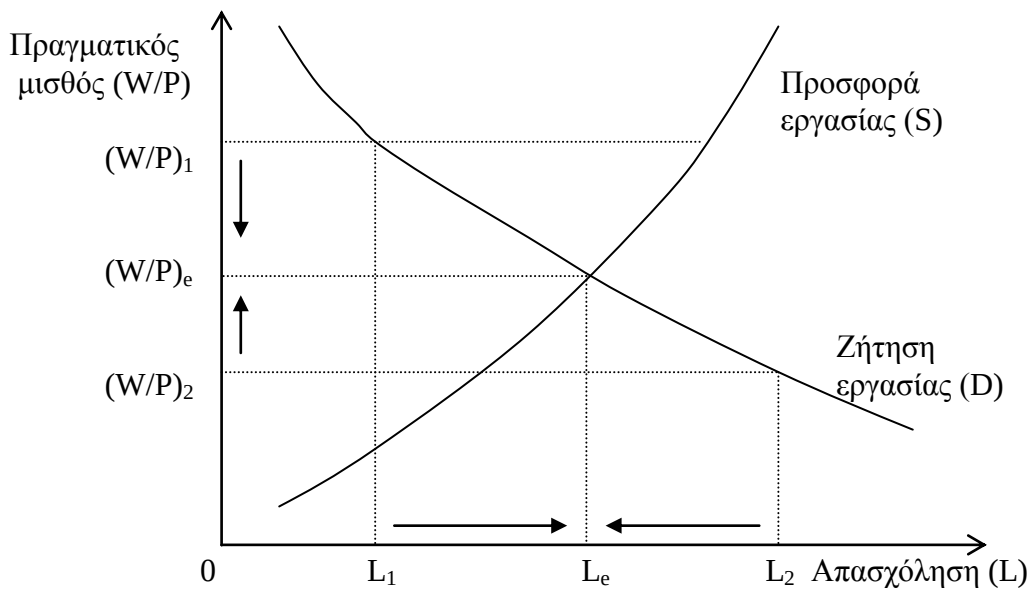
¹⁵ Δηλαδή, το αποτέλεσμα υποκατάστασης υπερτερεί του αποτελέσματος εισοδήματος.

¹⁶ $W = \text{wage}$ (ονομαστικός μισθός) και $P = \text{prices}$ (τιμές των προϊόντων).

όπου MRP_L = οριακό έσοδο της εργασίας (marginal revenue product of labour), ME_L = οριακό κόστος της εργασίας (marginal expense of labour) και MP_L = οριακό προϊόν της εργασίας (marginal product of labour).

Κατά συνέπεια η ζήτηση εργασίας εξαρτάται από το ύψος του πραγματικού μισθού και ταυτίζεται με την καμπύλη οριακού προϊόντος της εργασίας. Δεδομένου ότι το οριακό προϊόν της εργασίας θεωρείται φθίνουσα συνάρτηση του ύψους της απασχόλησης, τότε η καμπύλη ζήτησης εργασίας έχει αρνητική κλίση ως προς τον άξονα των X (βλέπε σχήμα 2). Η υπόθεση ότι το οριακό προϊόν της εργασίας φθίνει όσο αυξάνεται το ύψος της απασχόλησης, με δεδομένο το απόθεμα του κεφαλαίου που χρησιμοποιείται στην παραγωγή, είναι γνωστή ως νόμος των *φθινουσών οριακών αποδόσεων*. Στηρίζεται στο επιχείρημα και την εμπειρική διαπίστωση, ότι όσο αυξάνεται η απασχόληση, ο επιπρόσθετος εργαζόμενος έχει στη διάθεσή του ολοένα και μικρότερο μερίδιο του κεφαλαιακού αποθέματος της επιχείρησης και άρα παράγει μικρότερο προϊόν από τον αμέσως προηγούμενο εργαζόμενο.

Σχήμα 2. Το νεοκλαστικό μοντέλο προσφοράς και ζήτησης εργασίας



Στο σημείο όπου τέμνονται οι καμπύλες της προσφοράς και ζήτησης εργασίας στο σχήμα 2, η προσφορά εργασίας είναι ίση με τη ζήτηση εργασίας και άρα η αγορά εργασίας ισορροπεί. Το ύψος του πραγματικού μισθού και της απασχόλησης που αντιστοιχούν σ' αυτό το σημείο ονομάζονται μισθός και απασχόληση ισορροπίας. Όταν ο τρέχον μισθός στην αγορά εργασίας υπερβαίνει ή είναι κατώτερος του μισθού

ισορροπίας, τότε η ανισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης εργασίας ασκεί καθοδικές ή ανοδικές πιέσεις στο μισθό και τον επαναφέρει στο ύψος ισορροπίας.

Η κατάσταση ισορροπίας στην αγορά εργασίας εξασφαλίζει πλήρη απασχόληση του εργατικού δυναμικού. Σ' αυτήν την κατάσταση η όποια ανεργία είναι μόνον *εκούσια*. Κι αυτό διότι αυτοί που παραμένουν άνεργοι είναι αυτοί που με τη θέλησή τους δεν δουλεύουν, επειδή θεωρούν ότι με το να θυσιάσουν τον ελεύθερο χρόνο τους για να εργαστούν, η μείωση της ευημερίας τους από την απώλεια ελεύθερου χρόνου είναι μεγαλύτερη από την αύξηση ευημερίας που θα προκαλούσε το εισόδημα από εργασία, με το δεδομένο ύψος μισθού.

Ομως, ακόμα και στην κατάσταση πλήρους απασχόλησης θα υπάρχει κάποια *ανεργία τριβής*, επειδή πάντα κάποια άτομα θα βρίσκονται σε *αναζήτηση εργασίας* σε μία αγορά εργασίας δυναμική με ατελείς ροές πληροφόρησης.¹⁷ Σε μία τέτοια αγορά εργασίας, οι άνεργοι και οι επιχειρήσεις που διαθέτουν κενές θέσεις εργασίας χρειάζονται χρόνο για να βρουν οι μεν τους δε. Ειδικότερα, ανεργία τριβής εμφανίζεται όταν το άτομο δεν αποδέχεται απαραίτητα την πρώτη δουλειά που του προσφέρεται, μία στρατηγική που είναι απόλυτα ορθολογική σ' ένα κόσμο *ατελούς πληροφόρησης*. Όσο μικρότερη είναι η πιθανότητα να βρουν δουλειά οι άνεργοι κάποια δεδομένη περίοδο, τόσο μεγαλύτερη θα είναι η διάρκεια της ανεργίας και τόσο υψηλότερο είναι το ποσοστό ανεργίας. Πάντως, το γεγονός ότι η ανεργία τριβής οφείλεται σε ατέλεια της αγοράς την καθιστά ακούσια.

Για τους νεοκλασσικούς ακούσια ανεργία δημιουργείται επίσης από *ατέλειες* της αγοράς εργασίας που εμποδίζουν τον πραγματικό μισθό να κατέλθει στο επίπεδο ισορροπίας, ούτως ώστε να απορροφηθεί η πλεονάζουσα προσφορά εργασίας. Τέτοιες ατέλειες είναι το ιστορικό αποτέλεσμα της ανάπτυξης θεσμών στην αγορά εργασίας, όπως οι συλλογικές διαπραγματεύσεις, ο κατώτατος μισθός, τα επιδόματα ανεργίας.

Συνοψίζοντας, μπορούμε να πούμε, ότι η νεοκλασική θεωρία υποστηρίζει ότι το επίπεδο του μισθού και το ύψος της απασχόλησης καθορίζονται ταυτόχρονα στην αγορά εργασίας και ότι υπάρχει ευθεία σχέση μεταξύ τους. Το επίπεδο του μισθού καθορίζει το ύψος της απασχόλησης στο βραχυχρόνιο διάστημα, ενώ η όποια ακούσια ανεργία

¹⁷ Η θεωρία περί ανεργίας τριβής αναπτύχθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 60, για να ερμηνεύσει το φαινόμενο ενός ασυμπίεστου ποσοστού ανεργίας στις αναπτυγμένες καπιταλιστικές οικονομίες σε μία περίοδο ταχείας οικονομικής μεγέθυνσης.

δημιουργείται οφείλεται είτε στην ατελή πληροφόρηση είτε στους θεσμούς που προκαλούν ακαμψία στον πραγματικό μισθό, εμποδίζοντάς τον να κατέλθει στο επίπεδο ισορροπίας. Όταν αφεθούν να λειτουργήσουν απρόσκοπτα οι δυνάμεις της προσφοράς και της ζήτησης, τότε η αγορά εργασίας ισορροπεί στο σημείο πλήρους απασχόλησης και η υπάρχουσα ανεργία είναι εκούσια. Η τοποθέτηση της ανάλυσης στο *βραχυχρόνιο διάστημα* είναι συμβατή με την κύρια θέση της νεοκλασικής θεωρίας περί *σταθερής ισορροπίας*. Όταν η οικονομία συνολικά¹⁸ ή μία επί μέρους αγορά βρίσκονται σε κατάσταση ισορροπίας, τότε μόνο ένα εξωτερικό σοκ μπορεί να διαταράξει αυτήν την ισορροπία. Η ανισορροπία μπορεί να διατηρηθεί μόνον όσο διαρκεί το εξωτερικό σοκ, εφόσον οι δυνάμεις της αγοράς έχουν την ικανότητα να επαναφέρουν από μόνες τους την οικονομία ή τη μεμονωμένη αγορά στην ισορροπία.

Κεϋνσιανή θεωρία της απασχόλησης – Ο ρόλος της ενεργού ζήτησης

Για τον Κέυνς το ύψος της απασχόλησης δεν καθορίζεται στην αγορά εργασίας, στην οποία καθορίζεται μόνο ο ονομαστικός μισθός, ως αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης μεταξύ συνδικάτων και εργοδοσίας.

Η απασχόληση είναι ευθεία συνάρτηση της *ενεργού ζήτησης*,¹⁹ που προσδιορίζει άμεσα το προϊόν της οικονομίας. Το πέρασμα από τη ζήτηση και το προϊόν στην απασχόληση διαμεσολαβείται από την παραγωγικότητα της εργασίας,²⁰ που θεωρείται βραχυχρόνια σταθερό μέγεθος, δεδομένου ότι σ' αυτό το διάστημα η τεχνολογία παραμένει αμετάβλητη. Αρα και η κεϋνσιανή θεωρία, όπως η νεοκλασική, έχει ως χρονικό πλαίσιο ανάλυσης το βραχυχρόνιο διάστημα.

Από τι όμως προσδιορίζεται η ενεργός ζήτηση (D); Η τελευταία αποτελεί άθροισμα δύο μεγεθών: της κατανάλωσης (C) και της επένδυσης (I). Το ύψος της κατανάλωσης είναι συνάρτηση της ροπής προς κατανάλωση,²¹ που εξαρτάται από ψυχολογικούς παράγοντες, ενώ το ύψος της επένδυσης εξαρτάται από την οριακή απόδοση του

¹⁸ Δηλαδή και οι τρεις αγορές προϊόντος, εργασίας και κεφαλαίου ταυτόχρονα.

¹⁹ Ενεργός είναι η ζήτηση που εκφράζεται στην αγορά μέσω της αγοραστικής δύναμης του χρήματος. Υπάρχουν κοινωνικές ανάγκες που στοιχειοθετούν λανθάνουσα κοινωνική ζήτηση, αλλά δεν μεταφράζονται σε ενεργή κοινωνική ζήτηση, διότι οι φορείς τους δεν έχουν το απαιτούμενο ύψος εισοδήματος ώστε να τις απευθύνουν στην αγορά μέσω του χρήματος.

²⁰ Ζήτηση $\Rightarrow$ Προϊόν = Απασχόληση * Παραγωγικότητα της εργασίας.

²¹ Πρόκειται για το μέρος του εισοδήματος που καταναλώνεται και δεν αποταμιεύεται.

κεφαλαίου και το επιτόκιο. Για να είναι συμφέρουσα η πραγματοποίηση επενδύσεων, η οριακή απόδοση του κεφαλαίου πρέπει να είναι υψηλότερη του τρέχοντος επιτοκίου.

Οι μισθοί επηρεάζουν έμμεσα την απασχόληση μέσω της επίδρασής τους στην οριακή απόδοση του κεφαλαίου. Η τελευταία εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, που σχετίζονται τόσο με την παρούσα κατάσταση των επενδύσεων και της ζήτησης όσο και με μακροπρόθεσμες προβλέψεις ως προς την εξέλιξη του όγκου του παγίου κεφαλαίου, του ύψους και της σύνθεσης της ζήτησης και των ονομαστικών μισθών. Οι μισθοί από τη μία πλευρά τροφοδοτούν την ενεργό ζήτηση και άρα επηρεάζουν ευνοϊκά την οριακή απόδοση του κεφαλαίου, ενώ από την άλλη αποτελούν συνιστώσα του κόστους παραγωγής και άρα οι όποιες αρνητικές προσδοκίες για την εξέλιξή τους επηρεάζουν δυσμενώς την οριακή απόδοση του κεφαλαίου.

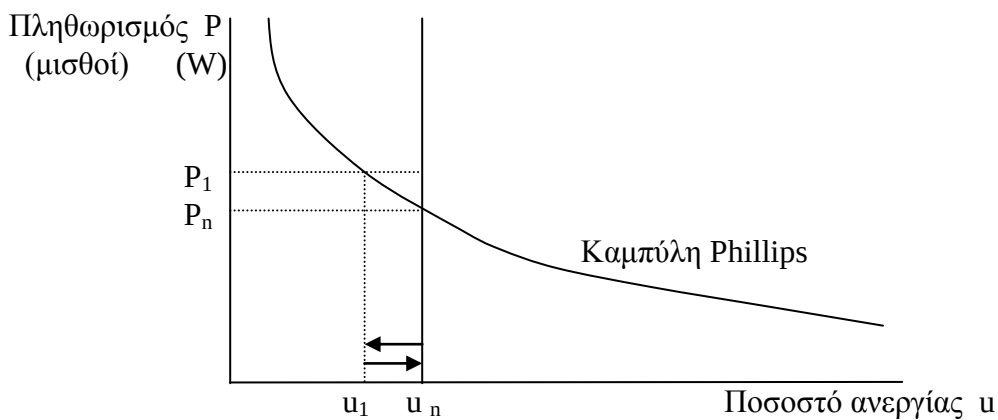
Επειδή όμως ο ρόλος των μισθών ως τροφοδότη της ενεργού ζήτησης είναι σημαντικότερος στην κεϋνσιανή θεωρία από το ρόλο τους ως συνιστώσα του κόστους παραγωγής, γι' αυτό και η αύξησή τους επιδρά κατά κανόνα ευνοϊκά στην απασχόληση. Ο φόβος του Κένυς για υπέρμετρες αυξήσεις των ονομαστικών μισθών, έχει να κάνει με τον κίνδυνο του πληθωρισμού και όχι με αυτόν της ανεργίας και εκδηλώνεται κυρίως σε περίπτωση που η οικονομία πλησιάζει την πλήρη απασχόληση.

Ποιός είναι ο μηχανισμός μετάδοσης πληθωριστικών πιέσεων στις τιμές από τις αυξήσεις στους ονομαστικούς μισθούς; Ο Κένυς δέχεται το θεώρημα των νεοκλαστικών, ότι προκειμένου οι επιχειρήσεις να μεγιστοποιήσουν το κέρδος τους, πρέπει να εξισώσουν το οριακό προϊόν της εργασίας με τον πραγματικό μισθό. Όπως προαναφέραμε όμως, σύμφωνα με την κεϋνσιανή θεωρία, η απασχόληση καθορίζεται από το ύψος της ζήτησης για το προϊόν και άρα το οριακό προϊόν της εργασίας είναι δεδομένο για την επιχείρηση, όπως και το ύψος του ονομαστικού μισθού. Συνεπώς, προκειμένου η τελευταία να μεγιστοποιήσει τα κέρδη της προσαρμόζει την τιμή του προϊόντος της κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτευχθεί η εξίσωση $MP_L = W/P$. Αμα οι ονομαστικοί μισθοί αυξάνονται, ενώ το οριακό προϊόν της εργασίας φθίνει, τότε η αύξηση των τιμών των προϊόντων πρέπει να είναι μεγαλύτερη από την αύξηση των μισθών, προκειμένου να ικανοποιείται η συνθήκη μεγιστοποίησης των κερδών.

Οι πληθωριστικές πιέσεις είναι εντονότερες όταν η οικονομία πλησιάζει την πλήρη απασχόληση, οπότε η μείωση της ανεργίας αυξάνει τη διαπραγματευτική δύναμη της

μισθωτής εργασίας, που επιτυγχάνει μεγάλες μισθολογικές αυξήσεις. Τη σχέση μεταξύ ποσοστού ανεργίας από τη μία πλευρά, μισθολογικών αυξήσεων και πληθωρισμού από την άλλη εκφράζει η καμπύλη Phillips, όπως αυτή αναμορφώθηκε από τον Lipsey, που αποτελούσε από το 1960 και μετά το κατεξοχήν εργαλείο των κεϋνσιανών, προκειμένου να δείξουν τις επιλογές που είχε να κάνει μία κυβέρνηση και μία κοινωνία μεταξύ διαφορετικών συνδυασμών ανεργίας και πληθωρισμού. Οι μακροοικονομικές πολιτικές τόνωσης της ενεργού ζήτησης (δημοσιονομική, νομισματική, πιστωτική) μπορούν να μειώσουν την ανεργία, αλλά με τίμημα τον πληθωρισμό.

Σχήμα 3. Καμπύλη Phillips



3.2 Μονεταρισμός και φυσικό ποσοστό ανεργίας

Οι μονεταριστές²² είναι ένα σύγχρονο ρεύμα των νεοκλασικών οικονομικών, που ήλθε στο προσκήνιο στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 70, αφού πλέον είχε γίνει φανερό ότι η κεϋνσιανή θεωρία αδυνατούσε να ερμηνεύσει το φαινόμενο του στασιμοπληθωρισμού, δηλαδή την ταυτόχρονη άνοδο της ανεργίας και του πληθωρισμού, σε αντίθεση με τις προβλέψεις της καμπύλης Phillips.

Ηδη από το 1968, ο Μίλτον Φρίντμαν προχωρούσε σε μία διαφορετική ανάγνωση της καμπύλης Phillips, προκειμένου να δείξει ότι οι μακροοικονομικές πολιτικές τόνωσης της ενεργού ζήτησης, κεϋνσιανής έμπνευσης, έχουν μόνο βραχυπρόθεσμο αποτέλεσμα στην ανεργία, ενώ μακροπρόθεσμα δεν μπορούν να τη μειώσουν πέρα από το φυσικό της ποσοστό, όπως αυτό προσδιορίζεται από την αγορά εργασίας.

²² Επιφανείς εκπρόσωποι είναι οι Friedman, Lucas και Barro.

Στην προσπάθειά του αυτή ο Φρίντμαν στηρίχθηκε σε δύο υποθέσεις. Η πρώτη αποτελεί το βασικό δόγμα των μονεταριστών και λέει ότι υπάρχει πλήρης διχοτομία μεταξύ της πραγματικής οικονομίας και του χρήματος. Τα πραγματικά μεγέθη της οικονομίας (προϊόν, απασχόληση, πραγματικός μισθός κ.α.) επηρεάζονται από θεμελιώδεις σχέσεις και όχι από το χρήμα, το οποίο επηρεάζει μόνο τις τιμές. Η δεύτερη υπόθεση είναι αυτή των προσαρμόσιμων προσδοκιών, υπόθεση που δεν δέχονται άλλοι μονεταριστές. Σύμφωνα μ'αυτήν, οι εργαζόμενοι πάσχουν προσωρινά από αυταπάτη σε σχέση με το χρήμα. Δηλαδή, δεν είναι ικανοί εξ αρχής να προβλέψουν με ακρίβεια την εξέλιξη των τιμών. Αντίθετα, οι εργοδότες έχουν τέλειες προσδοκίες, δηλαδή πέφτουν πάντα μέσα στις προβλέψεις τους για τις τιμές.

Ετσι, σύμφωνα με τον Φρίντμαν, υπάρχει ένα “φυσικό ποσοστό ανεργίας” ασυμπίεστο, σταθερό και μακροπρόθεσμα μοναδικό, το οποίο προσδιορίζεται από τα πραγματικά οικονομικά μεγέθη, μεταξύ των οποίων ο πραγματικός μισθός. Το φυσικό ποσοστό ανεργίας αντιστοιχεί στην κατάσταση ισορροπίας της οικονομίας.

Με το να αυξάνουν τη νομισματική κυκλοφορία, η επεκτατική νομισματική και δημοσιονομική πολιτική οδηγούν σε αύξηση των τιμών. Επειδή, για κάποιο διάστημα, οι εργαζόμενοι πάσχουν από την αυταπάτη του χρήματος, διαπραγματεύονται αυξήσεις ονομαστικών μισθών που υπολείπονται του πληθωρισμού. Κατ'αυτόν τον τρόπο, ο πραγματικός μισθός μειώνεται και γίνεται χαμηλότερος από το οριακό προϊόν της εργασίας. Αυτό δημιουργεί κίνητρα στους επιχειρηματίες να αυξήσουν την απασχόληση. Ετσι η ανεργία μειώνεται, μέχρις ότου οι εργαζόμενοι προσαρμόσουν τις προσδοκίες τους ως προς την εξέλιξη του πληθωρισμού και ο πραγματικός μισθός επιστρέψει στα προηγούμενά του επίπεδα συμπαράσύροντας την απασχόληση. Υστερα από μια προσωρινή αύξηση, η απασχόληση επιστρέφει τελικά στο αρχικό σημείο ισορροπίας και το ποσοστό ανεργίας στο “φυσικό ποσοστό”, ενώ ο πληθωρισμός θα έχει επιταχυνθεί. Αρα, οι κεϋνσιανές πολιτικές τόνωσης της ζήτησης είναι ταυτόχρονα αναποτελεσματικές ως προς τη μείωση της ανεργίας πέραν του φυσικού ποσοστού και υπεύθυνες για την επιτάχυνση του πληθωρισμού, λόγω της ανεξέλεγκτης αύξησης της ρευστότητας.

Το «φυσικό ποσοστό ανεργίας» συμβολίζεται με u_n στο σχήμα 2, ενώ το u_1 είναι το σημείο στο οποίο, σύμφωνα με τους μονεταριστές, μπορεί να κατέβει προσωρινά το ποσοστό ανεργίας, ως αποτέλεσμα της άσκησης κεϋνσιανών πολιτικών, με τίμημα

βέβαια την επιτάχυνση του πληθωρισμού από P_n σε P_1 . Η επαναφορά από το u_1 στο u_n δεν συνδυάζεται με επάνοδο στο προηγούμενο ύψος πληθωρισμού. Το τελευταίο παραμένει στο P_1 . Ο συνδυασμός P_1, u_n κείται πάνω στη *μακροχρόνια καμπύλη Phillips* των μονεταριστών, που είναι κάθετη στο «φυσικό ποσοστό ανεργίας».

3.3 Νέες «κεϋνσιανές» θεωρίες και διαρθρωτική ανεργία

Η αδυναμία της κεϋνσιανής θεωρίας να ερμηνεύσει το φαινόμενο του στασιμοπληθωρισμού και της ανεργίας μετά την εμφάνιση της κρίσης οδήγησε την πλειοψηφία των κεϋνσιανών σε διάλογο με τη νεοκλασική θεωρία και εν τέλει στο συμπέρασμα, ότι για την ανεργία φταίει πρωτίστως το ότι **οι μισθοί** είναι πολύ υψηλοί και παρουσιάζουν **ακαμψία προς τα κάτω**. Αυτό το συμπέρασμα βρίσκεται στον αντίποδα της κεϋνσιανής θεωρίας που, όπως είδαμε παραπάνω, θεωρεί ότι το επίπεδο απασχόλησης δεν καθορίζεται στην αγορά εργασίας και ότι η άνοδος των μισθών επιδρά ευνοϊκά σ' αυτό, όταν η οικονομία δεν βρίσκεται κοντά στην πλήρη απασχόληση.

Η διαφορά των «νέων κεϋνσιανών» με τους μονεταριστές είναι η εξής. Ενώ ο Φρίντμαν υποστήριζε ότι υπάρχει ένα και μοναδικό ποσοστό ανεργίας, που αντιστοιχεί στην κατάσταση ισορροπίας της οικονομίας και είναι σταθερό στο μακροχρόνιο διάστημα – το φυσικό ποσοστό ανεργίας –, οι «νέοι κεϋνσιανοί» διατηρούν τη θέση του Κέυνς περί ύπαρξης πολλαπλών σημείων ισορροπίας της οικονομίας, που συνδυάζονται με την υποαπασχόληση της εργασίας και άρα με διαφορετικά ποσοστά ανεργίας. Σε αντίθεση όμως με τον Κέυνς, που εξαρτά το ύψος της απασχόλησης από *μακρο-οικονομικούς* παράγοντες, η θεωρητική προσπάθεια των «νέων κεϋνσιανών» επικεντρώθηκε στην ερμηνεία της ανεργίας με βάση *μικρο-οικονομικά* επιχειρήματα.²³ Σε κάθε περίπτωση όμως, για τους νέους κεϋνσιανούς η ανεργία που αντιστοιχεί στην κατάσταση ισορροπίας της οικονομίας είναι *ακούσια* και *διαρθρωτική* και μπορεί να μειωθεί μέσω της κρατικής παρέμβασης.

Με τους νέους κεϋνσιανούς λοιπόν πραγματοποιείται το πέρασμα από το ένα και μακροχρόνια μοναδικό *φυσικό* ποσοστό ανεργίας των μονεταριστών, γύρω από το οποίο κυμαίνεται και στο οποίο επιστρέφει το πραγματικό ποσοστό ανεργίας, στα διαφορετικά ποσοστά *διαρθρωτικής ανεργίας*, που αποτελούν *ποσοστά ανεργίας ισορροπίας* υπό

²³ Τα μικροοικονομικά επιχειρήματα προκύπτουν από την ανάλυση της συμπεριφοράς των ατόμων στις επί μέρους αγορές (προϊόντος, κεφαλαίου/χρήματος, εργασίας).

διαφορετικές συνθήκες *ατελούς ανταγωνισμού* στις αγορές εργασίας και προϊόντος. Το ποσοστό ανεργίας ισορροπίας ονομάζεται και ποσοστό ανεργίας *που δεν επιταχύνει τον πληθωρισμό* (non-accelarating inflation rate of unemployment, NAIRU). Κι αυτό διότι, υπό δεδομένες συνθήκες ατελούς ανταγωνισμού στις αγορές, ως κατάσταση ισορροπίας της οικονομίας ορίζεται αυτή στην οποία η ετήσια αύξηση των τιμών είναι σταθερή.

Το **νέο μοντέλο ακαδημαϊκής σύνθεσης** αποτελεί σήμερα το *κυρίαρχο ερμηνευτικό σχήμα της ανεργίας*. Το πραγματικό ποσοστό ανεργίας διασπάται σε δύο τμήματα: το κυκλικό, που μπορεί να εξαλειφθεί με την άσκηση επεκτατικής μακρο-οικονομικής πολιτικής, και το διαρθρωτικό, που οφείλεται στις ατέλειες της αγοράς εργασίας και προϊόντων και τα φαινόμενα υστέρησης. Το κυκλικό ποσοστό υπολογίζεται ως η διαφορά του NAIRU (ποσοστό διαρθρωτικής ανεργίας) από το πραγματικό ποσοστό ανεργίας.

Οι ατέλειες των αγορών διακρίνονται ατέλειες *πληροφόρησης και ανταγωνισμού*. Οι ατέλειες του ανταγωνισμού δεν θεωρούνται από τους νέους κεϋνσιανούς μόνο ως αποτέλεσμα εξωγενών θεσμών αλλά και ως αποτέλεσμα της ορθολογικής συμπεριφοράς των ατόμων και ερμηνεύονται ενδογενώς.

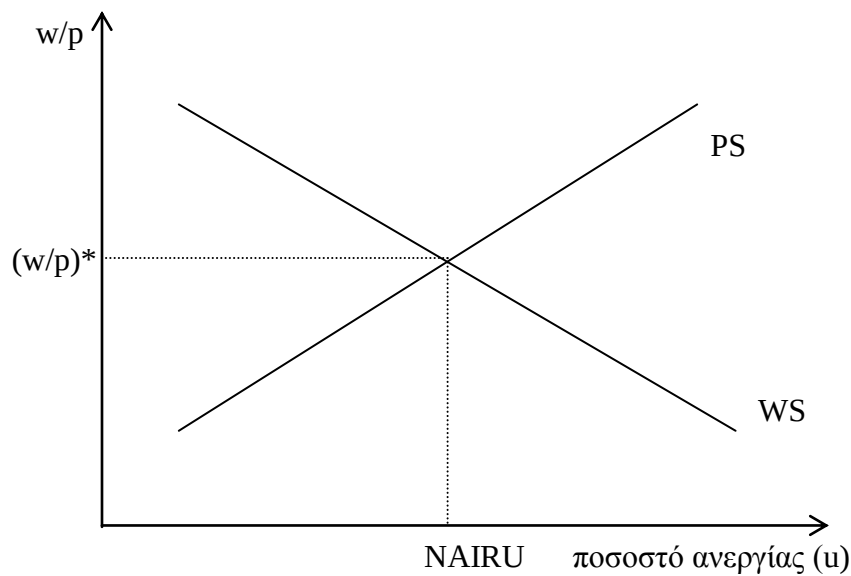
Η τυποποιημένη αναπαράσταση της ισορροπίας μιας οικονομίας υπό καθεστώς ατελούς ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων και εργασίας δίδεται από το μοντέλο καθορισμού των μισθών και των τιμών [wage setting (WS) – price setting (PS)] των Layard, Nickell και Jackman.²⁴ Αυτό το μοντέλο δεν περιλαμβάνει τίποτε άλλο παρά τη διασταύρωση μιας καμπύλης συνολικής προσφοράς με μία καμπύλη συνολικής ζήτησης²⁵ σ'ένα σύστημα δύο αξόνων, όπου ο οριζόντιος αναπαριστά το ποσοστό ανεργίας (u) και ο κάθετος τον πραγματικό μισθό (w/p). Το σημείο τομής των δύο καμπυλών, που έχουν εκ κατασκευής ενσωματώσει όλες τις ατέλειες των αγορών προϊόντων και εργασίας, αντιστοιχεί στην κατάσταση ισορροπίας της οικονομίας. Το ποσοστό ανεργίας στην κατάσταση ισορροπίας ή το “ποσοστό ανεργίας ισορροπίας” είναι το “ποσοστό ανεργίας που δεν επιταχύνει τον πληθωρισμό” (NAIRU). Δηλαδή η κατάσταση ισορροπίας ορίζεται ως αυτή όπου η συνολική προσφορά ισούται με τη συνολική ζήτηση και ο πληθωρισμός παραμένει σταθερός.

²⁴ Παρουσιάζεται αναλυτικά στο βιβλίο R. Layard, S. Nickell, R. Jackman (1991), *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.

²⁵ Η συνολική προσφορά και ζήτηση αναφέρονται στο συνολικό προϊόν της οικονομίας.

Η καμπύλη καθορισμού των τιμών (PS) είναι μία καμπύλη *οιονεί*²⁶ ζήτησης εργασίας υπό καθεστώς μονοπωλιακού ανταγωνισμού στην αγορά προϊόντων, που επιτρέπει στις επιχειρήσεις να επιβάλλουν ένα περιθώριο κέρδους πάνω στις τιμές των προϊόντων τους. Η καμπύλη καθορισμού των μισθών (WS) είναι μία καμπύλη *οιονεί* προσφοράς εργασίας υπό καθεστώς ατελειών στην αγορά εργασίας (συνδικάτα, κατώτατος μισθός, επιδόματα ανεργίας, μισθός απόδοσης), που έχουν ως συνέπεια ο πραγματικός μισθός ισορροπίας να είναι μεγαλύτερος από το μισθό ισορροπίας υπό καθεστώς τέλειου ανταγωνισμού.

Σχήμα 4. Γενική ισορροπία υπό καθεστώς ατελούς ανταγωνισμού



PS : καμπύλη καθορισμού των τιμών

WS : καμπύλη καθορισμού των μισθών

NAIRU : ποσοστό ανεργίας που δεν επιταχύνει τον πληθωρισμό

Οι εξισώσεις διαμόρφωσης των τιμών και των μισθών γράφονται ως εξής:

$$p - w^e = \beta_0 - \beta_1 u$$

$$w - p^e = \gamma_0 - \gamma_1 u,$$

όπου p αντιπροσωπεύει τη λογαριθμική μεταβολή των τιμών, w τη λογαριθμική μεταβολή των μισθών, p^e την λογαριθμική μεταβολή των αναμενόμενων τιμών, w^e τη λογαριθμική μεταβολή των αναμενόμενων μισθών και u το ποσοστό ανεργίας, $\beta_0, \beta_1, \gamma_0$ και γ_1 οι παράμετροι των εξισώσεων και $\beta_1, \gamma_1 > 0$.

²⁶ Οιονεί σημαίνει σαν.

Οι παραπάνω εξισώσεις λένε, ότι όταν οι επιχειρήσεις διαμορφώνουν τις τιμές τους, λαμβάνουν υπόψη την αναμενόμενη αύξηση των μισθών, ενώ όταν οι μισθωτοί διεκδικούν μισθολογικές αυξήσεις, λαμβάνουν υπόψη τους την αναμενόμενη αύξηση των τιμών. Ομως από το επίπεδο ανεργίας εξαρτάται κατά πόσο τα πραγματοποιούμενα μεγέθη μισθών και τιμών θα διαφέρουν από τα αναμενόμενα. Δηλαδή, «στο πληθωριστικό κύκλωμα μισθών-τιμών η ανεργία αποτελεί το μηχανισμό εξισορρόπησης των αντιτιθέμενων επιδιώξεων των επιχειρήσεων (που ορίζουν τις τιμές) και των μισθωτών (που ορίζουν τους μισθούς)».²⁷

Επιλύοντας το σύστημα των παραπάνω εξισώσεων ως προς την ανεργία έχουμε:

$$u = u^* - 1/(\beta_1 + \gamma_1)[(p - p^e) + (w - w^e)],$$

όπου u^* είναι το ποσοστό ανεργίας ισορροπίας, δηλαδή αυτό που δεν επιταχύνει τον πληθωρισμό (NAIRU). Το ποσοστό ανεργίας που δεν επιταχύνει τον πληθωρισμό διαφέρει από το φυσικό ποσοστό ανεργίας των μονεταριστών, διότι αποτελεί ποσοστό ισορροπίας υπό καθεστώς ατελούς ανταγωνισμού. Η μείωση του ποσοστού ανεργίας στην οικονομία κάτω από το επίπεδο του NAIRU προϋποθέτει την κρατική παρέμβαση για τη διόρθωση όλων των ατελειών που εμφανίζουν οι αγορές προϊόντος και εργασίας όταν αυτές είναι εξωγενείς ή την αντιστάθμισή τους όταν αυτές είναι ενδογενείς.

Ως συμπλήρωμα του παραπάνω υποδείγματος γενικής ισορροπίας της οικονομίας αναπτύχθηκαν λοιπόν πολυάριθμα μικροοικονομικά μοντέλα, με σκοπό να αναλύσουν θεωρητικά την μη ανταγωνιστική διαμόρφωση των μισθών και των τιμών. Τα μοντέλα συνδικαλιστικής διαπραγμάτευσης μπορούν να ερμηνεύσουν τις ατέλειες της αγοράς εργασίας, όμως παρουσιάζουν το συνδικαλιστικό φαινόμενο και τη συνδικαλιστική διαπραγμάτευση ως εξωγενείς προς την αγορά εργασίας παράγοντες. Αντίθετα μοντέλα όπως αυτά του «μισθού απόδοσης» ή των «εντός και εκτός των τειχών» στηρίζονται σε ενδογενείς μεταβλητές οικονομικής συμπεριφοράς. Τα τελευταία, που αποτελούν και το προνομιακό πεδίο ανάλυσης των νεο-κεϋνσιανών, θα παρουσιάσουμε στη συνέχεια.

Οι **θεωρίες του μισθού απόδοσης** (efficiency wage) προσπαθούν να εξηγήσουν γιατί οι εργοδότες δεν έχουν ενδιαφέρον να μειώσουν τους μισθούς ακόμα και σε περίοδο μαζικής ανεργίας, αλλά αντίθετα τους διατηρούν σε επίπεδο υψηλότερο από αυτό που θα ίσχυε στην ισορροπία, αν η αγορά ήταν τελείως ανταγωνιστική.

²⁷ Δες το Δεδουσόπουλος (2000), σελ. 541.

Υπάρχουν πολλοί λόγοι που μία επιχείρηση μπορεί να κερδίζει από την καταβολή μισθών υψηλότερων από το μισθό της ανταγωνιστικής ισορροπίας. Πρώτον, τις περισσότερες φορές η απόδοση των εργαζόμενων δεν μπορεί να ελεγχθεί πλήρως ούτε τα καθήκοντά τους να καθοριστούν επακριβώς και έτσι η διοίκηση καταφεύγει στους υψηλότερους μισθούς προκειμένου να δώσει κίνητρο στους εργαζόμενους να αυξήσουν την απόδοσή τους. Οι υψηλοί μισθοί αυξάνουν την προθυμία των εργαζόμενων να συνεργάζονται με τη διοίκηση και μαζί με αυτήν την παραγωγικότητα της εργασίας. Δεύτερον, οι υψηλότεροι μισθοί αυξάνουν την παραγωγικότητα της εργασίας εφόσον αποθαρρύνουν τους εργαζόμενους από το να παραμελούν τα καθήκοντά τους. Κι αυτό διότι έχουν περισσότερα να χάσουν αν τους εντοπίσουν και τους απολύσουν. Τρίτον, οι υψηλότεροι μισθοί αποθαρρύνουν τη συνδικαλιστική οργάνωση, τις τριβές και τις συλλογικές αντιπαραθέσεις των εργαζομένων με την εργοδοσία και εξασφαλίζουν εργασιακή ειρήνη.

Με το να διατηρούν οι εργοδότες τους μισθούς πάνω από το μισθό ισορροπίας της τέλεια ανταγωνιστικής αγοράς εμποδίζουν την απορρόφηση της ανεργίας.

Τέλος, τα **μοντέλα των εντός και εκτός των τειχών** (insiders-outsiders) θεμελίωσαν θεωρητικά την ικανότητα της προσφοράς εργασίας να ανυψώνει το επίπεδο του μισθού και άρα να εμποδίζει την αύξηση της απασχόλησης και την απορρόφηση της ανεργίας. Εκκινούν από την υπόθεση της ασύμμετρης πληροφόρησης, που έχει ως συνέπεια οι εργοδότες να αντιμετωπίζουν ένα σημαντικό κόστος από την ανακύκλωση του προσωπικού, σε περίπτωση που επιθυμούν να αντικαταστήσουν το υπάρχον προσωπικό με νέο προσωπικό που κοστίζει φθηνότερα. Το κόστος προέρχεται τόσο από την αποζημίωση των απολυόμενων όσο και από το χρόνο και τα έξοδα που χρειάζεται να καταβληθούν για να καταρτιστούν και να προσαρμοστούν οι νεοπροσληφθέντες, οι οποίοι για ένα διάστημα δεν θα αποδίδουν τη μέγιστη παραγωγικότητα.

Το κόστος αντικατάστασης δίδει στους εντός των τειχών εργαζόμενους διαπραγματευτική δύναμη για την διεκδίκηση μισθών υψηλότερων από αυτόν της ισορροπίας σε μία τέλεια ανταγωνιστική αγορά, η οποία δύναμη μπορεί να αυξηθεί μέσω της συνδικαλιστικής οργάνωσης.

Από τις θεωρίες του μισθού απόδοσεις και τα μοντέλα των εντός και εκτός των τειχών απορρέουν ορισμένα συμπεράσματα σχετικά με την κατάλληλη πολιτική για την

προώθηση της απασχόλησης. Η ατελής πληροφόρηση και το κόστος ανακύκλησης του προσωπικού δικαιολογούν θεωρητικά την καταβολή μισθών υψηλότερων από το μισθό ανταγωνιστικής ισορροπίας και καθιστούν ατελέσφορες τις πολιτικές απορρύθμισης της αγοράς εργασίας που αποσκοπούν στην μείωση των πραγματικών μισθών. Αντίθετα, μία πολιτική απασχόλησης που επιδοτεί το εργατικό κόστος και την ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση και απαλλάσσει τους εργοδότες από τμήμα των ασφαλιστικών εισφορών και μειώνει το κόστος απόλυσης, θα επέτρεπε την αντιστάθμιση του υπερβολικού κόστους εργασίας που απορρέει από την ύπαρξη κοστών πρόσληψης, κατάρτισης και απόλυσης.

3.4 Η μαρξιστική ερμηνεία του φαινομένου της ανεργίας

Για τη μαρξιστική θεωρία η ανεργία είναι συστημικό φαινόμενο και δεν προέρχεται από τις δυσλειτουργίες της αγοράς εργασίας, όπως ισχυρίζεται η νέο-κλασική θεωρία. Εμφανίζεται κάθε φορά που μπαίνει σε κρίση το καπιταλιστικό σύστημα και το τελευταίο μπαίνει σε κρίση κάθε φορά που δεν ικανοποιείται η απαίτησή του να εκμεταλλεύεται την εργασία στον βαθμό εκείνο που αυτό το ίδιο θεωρεί ως επαρκή.

Εισαγωγή

Με τον όρο "μαρξισμός" νοούνται αφενός μεν η θεωρία που βρίσκεται διατυπωμένη στο *Κεφάλαιο* του Karl Marx, δηλαδή μια θεωρία που έχει το καταστατικό (status) επιστήμης, αφετέρου δε η μαζική ιδεολογία που επικράτησε από τα τέλη της δεκαετίας του '20 χάρη στην ύπαρξη της Σοβιετικής Ένωσης. Η εν λόγω ιδεολογία (ο "Σοβιετικός Μαρξισμός") διαδόθηκε χάρη στα κομμουνιστικά κόμματα, και μέσω αυτών κατέστη ιδεολογία των εργαζόμενων τάξεων. Υπήρξαν ωστόσο και άλλες συνιστώσες της Αριστεράς, οι οποίες είναι υπεύθυνες για την παραγωγή ιδεολογημάτων στο όνομα του μαρξισμού. Παραδείγματα ιδεολογικής (επομένως στρεβλής) χρήσης του μαρξισμού είναι οι εξής ευρέως διαδεδομένες απόψεις των δεκαετιών του 60 και 70:

- μέσα από τους εσωτερικούς-αντικειμενικούς του νόμους το καπιταλιστικό σύστημα οδηγείται αναπόφευκτα στην κατάρρευσή του,
- το καπιταλιστικό σύστημα είναι παρασιτικό, διότι περικλείει με ασφυκτικό τρόπο τις παραγωγικές δυνάμεις της κοινωνίας εντός των παραγωγικών σχέσεων.

Οι παραπάνω απόψεις δεν απορρέουν κατά κανένα τρόπο από το έργο του Μαρξ.

Ως θεωρία ο μαρξισμός είναι ανατρεπτικός και διατηρεί την ικανότητά του να μας αιφνιδιάζει για την ικανότητά του να ερμηνεύει τα σύγχρονα φαινόμενα με διαφορετικό από τον συνήθη τρόπο. Παράδειγμα της ανατρεπτικής φύσης του μαρξισμού ως θεωρίας είναι η βασική του θέση, ότι "η κοινωνία δεν αποτελείται από άτομα", δηλαδή ότι η κοινωνία είναι ένα σύνολο κοινωνικών σχέσεων και τα άτομα είναι οι απλώς οι φορείς τους. "Ο άνθρωπος είναι το σύνολο των σχέσεών του με το περιβάλλον του". Η θέση αυτή έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την αντίληψη του Άνταμ Σμιθ, του ιδρυτή της οικονομικής θεωρίας, αλλά και της νεοκλασικής θεωρίας που αποτελεί σήμερα το κυρίαρχο θεωρητικό ρεύμα των οικονομικών. Σύμφωνα με αυτήν την αντίληψη, πρώτον, η κοινωνία απαρτίζεται από ελεύθερα άτομα τα οποία δρουν ορθολογικά (φέρουν τα χαρακτηριστικά του *homo economicus*), επιδιώκουν την μεγιστοποίηση του οφέλους τους, και δεύτερον, το αποτέλεσμα της επιδίωξης της μεγιστοποίησης του συμφέροντος των ατόμων οδηγεί στην μεγιστοποίηση του οφέλους της κοινωνίας συνολικά.

Βασικές έννοιες της μαρξικής θεωρίας

Ο Μαρξ διαφοροποιεί την έννοια του τρόπου παραγωγής από αυτήν του κοινωνικού σχηματισμού. Ο *τρόπος παραγωγής* είναι μία έννοια που τοποθετείται σε υψηλό επίπεδο θεωρητικής αφαίρεσης και περιγράφεται μέσα από τις κοινωνικές σχέσεις που του αντιστοιχούν.²⁸ Αντίθετα, η έννοια του *κοινωνικού σχηματισμού* βρίσκεται πλησιέστερα στο επίπεδο της συγκεκριμένης πραγματικότητας και παραπέμπει στη συνάρθρωση διαφορετικών τρόπων και μορφών παραγωγής, υπό την κυριαρχία ενός από αυτούς, σε μία χώρα μία δεδομένη ιστορική στιγμή.

Άλλη βασική διάκριση εννοιών είναι αυτή μεταξύ των οικονομικών νόμων και των εξωτερικών καθορισμών. *Οικονομικοί νόμοι* είναι οι εσωτερικές και αναγκαίες σχέσεις μεταξύ των πραγμάτων, που ισχύουν ανεξαρτήτως χώρου και χρόνου, ενώ οι *εξωτερικοί καθορισμοί* είναι εξωτερικές προς τους οικονομικούς νόμους σχέσεις μεταξύ των πραγμάτων, που αρθρώνονται πάνω στους οικονομικούς νόμους και η παρουσία τους εξαρτάται από το συγκεκριμένο χώρο και χρόνο.

²⁸ Παραδείγματα τρόπων παραγωγής είναι ο δουλοκτητικός, ο φεουδαλικός, ο ασιατικός και ο καπιταλιστικός.

Παράδειγμα εσωτερικής σχέσης-οικονομικού νόμου: Στον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής, η αξία της εργασιακής δύναμης²⁹ (της οποίας η χρηματική έκφραση είναι ο μισθός) καθορίζεται από τον κοινωνικά αναγκαίο χρόνο για να παραχθεί το καλάθι των εμπορευμάτων (υλικών αγαθών και υπηρεσιών) που είναι απαραίτητα για την αναπαραγωγή της εργασιακής δύναμης του εργαζόμενου.³⁰ Αυτή η σχέση είναι ανεξάρτητη από χώρα και εποχή, και γι' αυτόν τον λόγο αποτελεί έναν οικονομικό νόμο.

Παράδειγμα εξωτερικών καθορισμών: Οι εξωτερικοί παράγοντες που επιμηκύνουν ή βραχύνουν τον κοινωνικά αναγκαίο χρόνο παραγωγής του εμπορεύματος "εργασιακή δύναμη" π.χ. οι τιμές των αγροτικών προϊόντων ή οι καταναλωτικές συνήθειες που ισχύουν σε μία χώρα μία δεδομένη χρονική στιγμή, ο συσχετισμός των κοινωνικών δυνάμεων.

Ο νόμος της αξίας, η απόλυτη και η σχετική υπεραξία και το ποσοστό κέρδους

Κεντρική θέση στη μαρξιστική θεωρία κατέχει ο νόμος της αξίας, που θεμελιώνει την εκμεταλλευτική φύση του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής. Για τον Μαρξ, η αξία ενός εμπορεύματος ισούται με τον κοινωνικά αναγκαίο χρόνο παραγωγής του. Ο κοινωνικά αναγκαίος χρόνος είναι αυτός που απαιτείται για την παραγωγή ενός εμπορεύματος όταν ισχύουν οι μέσες τεχνικές συνθήκες παραγωγής και οι μέσες ικανότητες των εργαζομένων.³¹ Ας δούμε στη συνέχεια από πού πηγάζει η **εκμετάλλευση**, ξεκινώντας από τη βασική θέση του Μαρξ, ότι η ουσία **της αξίας** είναι η **εργασία** (και το μέτρο της αξίας είναι ο κοινωνικά αναγκαίος χρόνος εργασίας).

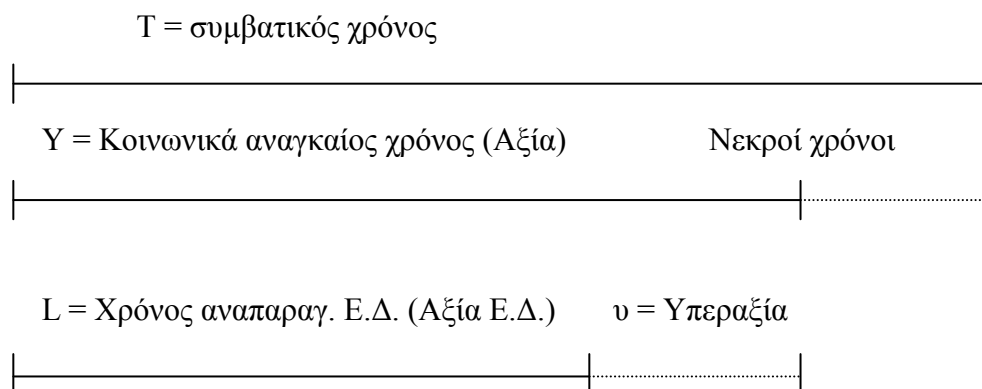
Στο σχήμα 3 υποθέτουμε ότι η παραγωγή διεξάγεται με τις μέσες τεχνικές συνθήκες. Με το σύμβολο T αναπαριστάται ο συμβατικός χρόνος εργασίας στη χρονική περίοδο αναφοράς (π.χ. 8 ώρες ημερησίως, 40 ώρες την εβδομάδα κ.ο.κ.), με Y ο κοινωνικά αναγκαίος χρόνος (ισούται με την αξία του παραγόμενου εμπορεύματος) και με L ο χρόνος που χρειάζεται για να αναπαραχθεί η εργασιακή δύναμη (ισούται με την αξία της εργασιακής δύναμης).

²⁹ Εργασιακή δύναμη είναι το σύνολο των γνώσεων και δεξιοτήτων (η ικανότητα προς εργασία) που κατέχουν οι μισθωτοί εργαζόμενοι και το πωλούν ως εμπόρευμα στην αγορά εργασίας έναντι μισθού.

³⁰ Το καλάθι των εμπορευμάτων που είναι απαραίτητα για την αναπαραγωγή της εργασιακής δύναμης αντιστοιχεί τόσο στο βιολογικό όσο και στο ιστορικό στοιχείο των αναγκών. Ενώ το βιολογικό στοιχείο των αναγκών είναι μία σταθερά, το ιστορικό στοιχείο μεταβάλλεται με την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και την ταξική πάλη.

³¹ Δηλαδή όταν η παραγωγικότητα της εργασίας ισούται με τη μέση παραγωγικότητα της οικονομίας.

Σχήμα 3



Η διαφορά μεταξύ του συμβατικού και του κοινωνικά αναγκαίου χρόνου ισούται με τους νεκρούς χρόνους της παραγωγής, ενώ η διαφορά μεταξύ του κοινωνικά αναγκαίου χρόνου και του χρόνου που χρειάζεται για να αναπαραχθεί η εργασιακή δύναμη (δηλαδή μεταξύ της αξίας του προϊόντος και της αξίας της εργασιακής δύναμης) ισούται με την υπεραξία.

Οι επιχειρήσεις προσπαθούν να μεγιστοποιήσουν την υπεραξία (της οποίας η χρηματική μορφή είναι το κέρδος) με τρεις τρόπους:

- επέκταση του συμβατικού χρόνου εργασίας (εργάσιμη μέρα ή εβδομάδα) διατηρώντας σταθερούς τους νεκρούς χρόνους,
- εντατικοποίηση της εργασίας, με αποτέλεσμα τη μείωση των νεκρών χρόνων,
- αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, με αποτέλεσμα τη μείωση της αξίας της εργασιακής δύναμης.

Οι δύο πρώτοι τρόποι αναφέρονται από τον Karl Marx ως τρόποι αύξησης της *απόλυτης υπεραξίας*, ενώ ο τρίτος ως αύξηση της *σχετικής υπεραξίας*.

Ο λόγος της υπεραξίας προς την αξία της εργασιακής δύναμης (v/L) ονομάζεται *ποσοστό υπεραξίας* ή *βαθμός εκμετάλλευσης*³² της εργασιακής δύναμης. Το κέρδος είναι η χρηματική έκφραση της υπεραξίας.

Το γενικό ποσοστό κέρδους είναι ο λόγος των κερδών προς το συνολικό κεφάλαιο που προκαταβάλλουν οι καπιταλιστές για να παραχθεί το προϊόν, δηλαδή $R = P/C$, όπου R το ποσοστό κέρδους, P τα κέρδη και C η αξία του προκαταβληθέντος κεφαλαίου. Ομως επειδή η αξία του προκαταβληθέντος κεφαλαίου ισούται με το άθροισμα της αξίας

του σταθερού κεφαλαίου (K) και της αξίας της εργασιακής δύναμης L, δηλαδή $C=K+L$, τότε η εξίσωση του γενικού ποσοστού κέρδους γράφεται ως εξής:

$$R = P/(K+L)$$

Αν διαιρέσουμε και τον αριθμητή και τον παρονομαστή του κλάσματος με την αξία της εργασιακής δύναμης L τότε έχουμε:

$$R = (P/L)/[(K/L)+1],$$

Οπου P/L ο βαθμός εκμετάλλευσης της εργασιακής δύναμης και K/L η ένταση κεφαλαίου.³³ Με λίγα λόγια, το ποσοστό κέρδους αυξάνεται (μειώνεται) όσο αυξάνεται (μειώνεται) ο βαθμός εκμετάλλευσης της εργασιακής δύναμης και μειώνεται (αυξάνεται) όσο αυξάνεται (μειώνεται) η ένταση κεφαλαίου.

Αν θεωρήσουμε τέλος, ότι ο βαθμός εκμετάλλευσης εξαρτάται από το μερίδιο των κερδών στο προϊόν, ενώ η ένταση κεφαλαίου εξαρτάται από την υποκατάσταση εργασίας με κεφάλαιο και άρα από το ρυθμό της τεχνολογικής αλλαγής, τότε μπορούμε να πούμε ότι το γενικό ποσοστό κέρδους είναι θετική συνάρτηση του **μεριδίου των κερδών στο προϊόν** και αρνητική συνάρτηση της **τεχνολογικής αλλαγής**.

Κρίσεις του καπιταλισμού, απασχόληση, εφεδρικός βιομηχανικός στρατός

Το ποσοστό κέρδους είναι κρίσιμο μέγεθος για τη συσσώρευση του κεφαλαίου, διότι με βάση αυτό αποφασίζουν οι επιχειρήσεις εάν θα επενδύουν πολύ, λίγο ή καθόλου. Οι μεγάλες διαρθρωτικές κρίσεις του καπιταλισμού, τις οποίες πρέπει να διακρίνουμε από τις κυκλικές υφέσεις, προέρχονται από την *πτώση του ποσοστού κέρδους*.³⁴ Η τελευταία οδηγεί στην επιβράδυνση της **συσσώρευσης** του κεφαλαίου και της μεγέθυνσης της **απασχόλησης** και άρα στην αύξηση της **ανεργίας**. Οι άνεργοι αποκαλούνται από τον Μαρξ “εφεδρικός βιομηχανικός στρατός”. Η ανεργία είναι λοιπόν προϊόν της κρίσης του καπιταλισμού. Αλλά τι προκαλεί τις κρίσεις;

Οι συνθήκες της κρίσης δημιουργούνται κατά τις περιόδους οικονομικής άνθησης, διότι τότε αυξάνεται η ζήτηση εργασίας. Η αύξηση της ζήτησης εργασίας, που σχετίζεται

³² Αξίζει να ειπωθεί ότι ο Μαρξ δεν προσδίδει στην εκμετάλλευση κάποια ηθική απαξία, με την έννοια της κλοπής ή της εξαπάτησης.

³³ Στη γλώσσα του Μαρξ ονομάζεται οργανική σύνθεση του κεφαλαίου.

³⁴ Οι διαρθρωτικές κρίσεις αποτελούν τμήμα των μεγάλων κύκλων που διαρκούν περίπου μισό αιώνα, ενώ οι κυκλικές υφέσεις αποτελούν τμήμα των μεσοπρόθεσμων κύκλων που διαρκούν οκτώ έως δέκα χρόνια. Οι περιοδικότητες και οι κύκλοι προσδιορίζονται με βάση την εξέλιξη του παραγόμενου προϊόντος της οικονομίας και τον ρυθμό συσσώρευσης κεφαλαίου.

με την επέκταση της παραγωγής, οδηγεί σε άνοδο τους τρέχοντες μισθούς, οι οποίοι πλησιάζουν και τελικά εξισώνονται με τον αναγκαίο μισθό.³⁵ Λόγω αυτής της σύγκλισης, μετριάζεται η προσφορά εργασίας. Αυξημένη ζήτηση και μειωμένη προσφορά εργασίας έχουν ως αποτέλεσμα τη συρρίκνωση της ανεργίας, γεγονός που προκαλεί την περαιτέρω άνοδο των μισθών, την πτώση του βαθμού εκμετάλλευσης της εργασιακής δύναμης και άρα την πτώση του ποσοστού κέρδους. Κατά συνέπεια, οι κρίσεις ξεσπούν κάθε φορά που δεν ικανοποιείται η απαίτηση του κεφαλαίου να εκμεταλλεύεται την εργασία στο βαθμό που αυτό κρίνει ως επαρκή. Αυτό το είδος κρίσης αναφέρεται από τον Karl Marx ως κρίση υπερσυσσώρευσης.

Ωστόσο, η *κρίση υπερσυσσώρευσης* αποτελεί μία από τις τρεις αναγνώσεις του μαρξικού έργου. Μία δεύτερη ανάγνωση αποδίδει την κρίση στη μόνιμη και διαρκή *πτώση του ποσοστού κέρδους* από την υποκατάσταση της εργασίας με κεφάλαιο λόγω τεχνολογικής αλλαγής. Η ορθή κατά τη γνώμη μας ανάγνωση της κρίσης οφείλει να συνεξετάζει την *επίπτωση* στο ποσοστό κέρδους της μεταβολής τόσο του βαθμού εκμετάλλευσης όσο και της τεχνολογικής αλλαγής.

Η τρίτη ανάγνωση αποδίδει την κρίση στο έλλειμμα ζήτησης που δημιουργείται από την πτώση των μισθών, την οποία επιδιώκουν οι καπιταλιστές προκειμένου να αυξήσουν το βαθμό εκμετάλλευσης. Το ποσοστό κέρδους μειώνεται λόγω της εξάντλησης των δυνατοτήτων επέκτασης του κεφαλαίου και αυτό προκαλεί τη λεγόμενη *κρίση υποκατανάλωσης*. Αυτή η τρίτη ανάγνωση της κρίσης του καπιταλισμού είναι εξαιρετικά μειοψηφική, διότι η θεωρία του John Maynard Keynes, όπως αυτή διατυπώθηκε στην Γενική Θεωρία, προσφέρει ένα μάλλον πιο ικανοποιητικό θεωρητικό πλαίσιο για τις κρίσεις υποκατανάλωσης.

Η ανεργία αποτελεί, όπως προαναφέραμε, προϊόν της κρίσης του καπιταλισμού. Όμως ποια είναι η σχέση της συσσώρευσης του κεφαλαίου με την εξέλιξη της απασχόλησης και ποια μορφή παίρνει στις διακριτές φάσεις των μεγάλων κύκλων;

³⁵ Τρέχων είναι ο μισθός που καθορίζεται στην αγορά εργασίας, ενώ αναγκαίος είναι ο μισθός που αντιστοιχεί στο καλάθι αγαθών που είναι απαραίτητο για την αναπαραγωγή της εργασιακής δύναμης και ισούται με την αξία της τελευταίας.

Κατά τις περιόδους που η συσσώρευση του κεφαλαίου πραγματοποιείται πάνω σε μια λίγο-πολύ σταθερή τεχνική βάση³⁶, η απασχόληση θα αυξάνεται, διότι η αύξηση του παγίου κεφαλαίου θα επιφέρει αναλογική αύξηση της απασχόλησης. Αυτό το είδος συσσώρευσης αποκαλείται *κατ' έκταση* συσσώρευση του κεφαλαίου. Κατά τις περιόδους που αλλάζει η τεχνική βάση – δηλαδή κατά τις περιόδους *εντατικής* συσσώρευσης του κεφαλαίου – υπάρχει απροσδιοριστία ως προς το αποτέλεσμα που θα έχει η συσσώρευση στην απασχόληση. Κι' αυτό διότι η μεν αύξηση του επενδεδυμένου κεφαλαίου οδηγεί σε αύξηση της απασχόλησης, η δε υποκατάσταση της εργασίας με κεφάλαιο, λόγω ριζικών τεχνολογικών και οργανωτικών αλλαγών, σε μείωση της απασχόλησης. Το τελικό αποτέλεσμα της συσσώρευσης στην απασχόληση εξαρτάται από το σχετικό μέγεθος των δύο επί μέρους αποτελεσμάτων που μόλις αναφέραμε.

Κατά τη φάση της άνθησης του καπιταλισμού (που διαρκεί 25-30 έτη), η τεχνική βάση της παραγωγής παραμένει σχετικά σταθερή - δηλαδή η συσσώρευση του κεφαλαίου πραγματοποιείται κυρίως κατ' έκταση - και άρα η απασχόληση αυξάνεται. Αντίθετα, κατά τη φάση της διαρθρωτικής κρίσης του καπιταλισμού, ο ρυθμός συσσώρευσης του κεφαλαίου επιβραδύνεται, ταυτόχρονα με την ταχεία υποκατάσταση της εργασίας με κεφάλαιο, που προκαλεί ο έντονος ανταγωνισμός. Τα δύο αυτά φαινόμενα έχουν ως αποτέλεσμα την επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης της απασχόλησης. Η τελευταία επιφέρει την πτώση του τρέχοντος μισθού στην αγορά εργασίας, η οποία με τη σειρά της προκαλεί την αύξηση της προσφοράς εργασίας. Η επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης της απασχόλησης και η αύξηση της προσφοράς εργασίας οδηγούν από κοινού στην αύξηση της ανεργίας.

3.5 Η σουμπετεριανή προσέγγιση της απασχόλησης και της ανεργίας

Το πλεονέκτημα της σουμπετεριανής θεωρίας όπως και της μαρξικής έναντι της νεοκλασικής και της κεϋνσιανής είναι ότι η ανάλυσή τους είναι δυναμική και όχι στατική. Αυτό τους επιτρέπει να ερμηνεύουν την ανεργία ως αποτέλεσμα των σταθερά επαναλαμβανόμενων κυκλικών διακυμάνσεων του καπιταλιστικού συστήματος και όχι ως προϊόν προσωρινών αποκλίσεων της οικονομίας από τη φυσική κατάσταση της

³⁶ Ο μαρξικός όρος *τεχνική βάση* παραπέμπει στην κατάσταση της τεχνολογίας και στην οργάνωση της εργασίας.

ισορροπίας, όπως συμβαίνει με το νεοκλασσικό υπόδειγμα ανταγωνιστικής ισορροπίας ή το νεοκεϋνσιανό υπόδειγμα ισορροπίας σε συνθήκες ατελούς ανταγωνισμού.

Το όνομα του Σουμπέτερ είναι συνδεδεμένο με τη θεωρία της *οικονομικής εξέλιξης* και των *οικονομικών κύκλων*. Υποστήριξε ότι η δυναμική του καπιταλισμού απορρέει από την τεχνική πρόοδο και συγκεκριμένα από την *καινοτομία*, για την οποία είναι υπεύθυνη η τάξη των *επιχειρηματιών*. Επιχειρηματικότητα και καινοτομία είναι λέξεις ταυτόσημες με την οικονομική πρόοδο.

Η οικονομική εξέλιξη του καπιταλιστικού συστήματος έχει χαρακτήρα κυκλικό και εξαρτάται από την υλοποίηση νέων *παραγωγικών συνδυασμών* που περιλαμβάνουν τα νέα προϊόντα, τις νέες μεθόδους παραγωγής, τις νέες αγορές, τις νέες πηγές πρώτων υλών ή ενδιάμεσων προϊόντων, τις νέες μεθόδους οργάνωσης. Η καινοτομία γι' αυτόν έχει κατά συνέπεια μία τεχνικο-εμπορική και μία οργανωτική διάσταση.

Οι επιχειρηματίες είναι οι ήρωες της οικονομικής εξέλιξης και παράγουν για το κέρδος, που απορρέει από μία καινοτομία που έχει πετύχει στην αγορά. Το μονοπώλιο οδηγεί στη γραφειοκρατία, η οποία καταστρέφει την καινοτομία. Οι φάσεις οικονομικής επέκτασης συνδέονται με τη μαζική εισαγωγή νέων παραγωγικών συνδυασμών, που με τη σειρά της οδηγεί σε αύξηση των επενδύσεων και της αγοραστικής δύναμης, σε άνοδο των μισθών και των επιτοκίων και σε μείωση της ανεργίας. Οι φάσεις ύφεσης προέρχονται από τις λανθασμένες προσδοκίες των λιγότερο ικανών επιχειρηματιών, που δραστηριοποιούνται μόνο κατά το δεύτερο κύμα της αμέσως προηγούμενης φάσης επέκτασης. Ο ρόλος του κράτους είναι να συνοδεύει προσωρινά την αναδιάρθρωση του παραγωγικού συστήματος. Κάθε απομάκρυνση μεγάλης διάρκειας από τον ανταγωνισμό μέσω της κρατικής παρέμβασης κινδυνεύει να παραλύσει την καινοτομία.

Σχετικά με την απασχόληση και την ανεργία ειδικότερα, η σουμπετεριανή θεωρία συνδέει την τεχνολογική πρόοδο με την οικονομική επέκταση και άρα με την αύξηση της απασχόλησης και τη μείωση της ανεργίας. Αντίθετα, συνδέει την επιβράδυνση της τεχνολογικής προόδου με τις φάσεις οικονομικής στασιμότητας ή ύφεσης και άρα με την υποχώρηση του ρυθμού αύξησης ή και τη μείωση της απασχόλησης και την άνοδο της ανεργίας.

Ο τεχνολογικός ντετερμινισμός της σουμπετεριανής θεωρίας τη διαφοροποιεί από τη μαρξική θεωρία των κύκλων. Ενώ για τη σουμπετεριανή θεωρία το κέρδος είναι παράγωγο της καινοτομίας, η μαρξική θεωρία θεωρεί το ποσοστό κέρδους ως την κεντρική μεταβλητή από την οποία εξαρτάται η δυναμική του καπιταλισμού, ενώ η τεχνολογική πρόοδος έχει μακροπρόθεσμα αρνητικές επιπτώσεις στο ποσοστό κέρδους.

4. Πολιτική απασχόλησης και πολιτικές αγοράς εργασίας

Το πεδίο της πολιτικής απασχόλησης είναι δύσκολο να οριοθετηθεί επακριβώς, δεδομένου ότι υπάρχουν ευρείς και στενοί ορισμοί της.³⁷ Οι στόχοι της είναι σαφέστεροι: η μείωση της ανεργίας και η ανακούφιση των ανέργων από τις συνέπειές της. Η πολιτική απασχόλησης υπό τη στενή έννοια περιλαμβάνει τις ενεργητικές και παθητικές πολιτικές αγοράς εργασίας, ενώ ο πιο ευρύς ορισμός της περιλαμβάνει εκτός από τις τελευταίες, τις πολιτικές ευελιξίας και τις επεκτατικές μακρο-οικονομικές πολιτικές.

Οι *πολιτικές αγοράς εργασίας* αναφέρονται στο σύνολο των δράσεων, προγραμμάτων και δαπανών που έχουν ως στόχο να επηρεάσουν τη *λειτουργία της αγοράς εργασίας* υπό την ευρεία έννοια. Μπορεί να επηρεάζουν το κόστος εργασίας, το επίπεδο και την ποιότητα της απασχόλησης, καθώς και την επαγγελματική και γεωγραφική κινητικότητα του εργατικού δυναμικού και μπορεί να έχουν πολλαπλούς στόχους: τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας (π.χ. επιδότηση της απασχόλησης), την τροφοδότηση του παραγωγικού συστήματος με επαρκές και κατάλληλο εργατικό δυναμικό (π.χ. εισαγωγή αλλοδαπών εργαζομένων, επαγγελματική εκπαίδευση, κίνητρα μετεγκατάστασης), τη βελτίωση της ποιότητας της απασχόλησης (π.χ. εργασιακά δικαιώματα), την ισότητα ευκαιριών (π.χ. ίση αμοιβή για ίσης αξίας εργασία), την κοινωνική δικαιοσύνη (π.χ. μείωση της ψαλίδας των μισθών) ή την οργάνωση της κοινωνικής αλληλεγγύης (π.χ. επιδόματα ανεργίας).

Η εμφάνιση της κρίσης στη δεκαετία του 70 καθυπέταξε τους υπόλοιπους στόχους των πολιτικών αγοράς εργασίας στην προτεραιότητα της καταπολέμησης της ανεργίας. Γι' αυτό και στη δημόσια συζήτηση, σήμερα, οι όροι πολιτικές αγοράς εργασίας και πολιτική(ες) απασχόλησης χρησιμοποιούνται εναλλακτικά.

³⁷ Βλέπε στο διανεμόμενο βιβλίο του μαθήματος: Καραμεσίνη Μ. (2005), «Η πολιτική απασχόλησης ως πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής», στο Μ. Καραμεσίνη και Γ. Κουζής (επιμ.), *Πολιτική απασχόλησης. Πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής*, Τυπωθήτω-Δαραδανός, Αθήνα.

Στη συνέχεια θα παρουσιάσουμε μία τυπολογία των πολιτικών αγοράς εργασίας και θα τη συνδέσουμε με τις θεωρητικές ερμηνείες της ανεργίας, που αναπτύξαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Οι πολιτικές αγοράς εργασίας διακρίνονται σε *παθητικές, ενεργητικές, θεσμικές* και *πολιτικές μοιράσματος της εργασίας*. Οι παθητικές πολιτικές αγοράς εργασίας δεν επιζητούν την μείωση της ανεργίας μέσω της καταπολέμησης των αιτίων της, αλλά μέσω της μείωσης της προσφοράς εργασίας. Επίσης αναλαμβάνουν την εισοδηματική στήριξη των ανέργων μέσω επιδομάτων ανεργίας και άλλων παροχών. Αντίθετα, οι ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας επιδιώκουν την μείωση της ανεργίας μέσω της αντιμετώπισης των αιτίων της και την αύξηση της απασχόλησης. Οι πολιτικές μοιράσματος της εργασίας δεν κατατάσσονται μεταξύ των ενεργητικών πολιτικών, αν και ο βασικός τους στόχος τους είναι η προώθηση της απασχόλησης. Κι αυτό διότι δεν αντιμετωπίζουν τα αίτια της ανεργίας, αλλά προσπαθούν να την καταπολεμήσουν μέσω του μοιράσματος του συνολικού όγκου εργασίας σε περισσότερες θέσεις απασχόλησης. Τέλος, οι θεσμικές πολιτικές επιφέρουν αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της αγοράς εργασίας και ονομάζονται συχνά πολιτικές ευελιξίας της αγοράς εργασίας.

Η παραπάνω τυπολογία θα πρέπει να θεωρείται συμβατική. Οι θεσμικές πολιτικές ευελιξίας μπορούν να συγκαταλεχθούν στις ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας, οι πολιτικές μοιράσματος της εργασίας στις παθητικές πολιτικές, ενώ ορισμένες παθητικές πολιτικές μπορεί έμμεσα να έχουν θετική επίδραση στην απασχόληση,³⁸ που αποτελεί ένα από τα χαρακτηριστικά των ενεργητικών πολιτικών.

4.1 Παθητικές πολιτικές αγοράς εργασίας

Αναφέραμε μόλις πιο πάνω, ότι οι παθητικές πολιτικές αγοράς εργασίας δεν επιζητούν την καταπολέμηση των αιτίων της ανεργίας, αλλά διαχειρίζονται τις συνέπειές της. Η διαχείριση αυτή έχει ως στόχο να κάνει την ανεργία *κοινωνικά ανεκτή* και το επιτυγχάνει είτε με τη διατήρηση του εισοδήματος των ανέργων μέσω επιδότησης της ανεργίας είτε με τον περιορισμό του όγκου της μέσω πολιτικών μείωσης του εργατικού δυναμικού.

³⁸ Για παράδειγμα, τα επιδόματα ανεργίας, με το να διατηρούν το εισόδημα των ανέργων σε ένα ορισμένο επίπεδο δεν επιτρέπουν την απότομη μείωση της καταναλωτικής ζήτησης και άρα λειτουργούν

Επιδότηση των ανέργων

Αν και τα συστήματα επιδότησης της ανεργίας διαφέρουν αισθητά μεταξύ διαφορετικών χωρών, όμως θεμελιώνονται σε κοινές αρχές που είναι αυτές της *κοινωνικής προστασίας*. Κάθε σύστημα κοινωνικής προστασίας έχει τρεις στόχους:

- την *ασφάλεια*: ο ρόλος του είναι να καλύπτει οικονομικά ορισμένους κινδύνους,
- την *αλληλεγγύη*: επιδιώκει να εξασφαλίζει μία δικαιότερη κατανομή εισοδημάτων,
- την *οικονομική αποτελεσματικότητα*: αναζητεί την προώθηση μιας καλύτερης λειτουργίας των αγορών, στην περίπτωση μας της αγοράς εργασίας.

Οι παραπάνω στόχοι δεν είναι ισότιμοι αλλά ιεραρχημένοι. Ο στόχος της ασφάλειας έχει κατά κανόνα προτεραιότητα, ενώ οι δύο άλλοι έπονται. Επίσης οι στόχοι δεν είναι πάντοτε συμβατοί μεταξύ τους π.χ. η αλληλεγγύη με την αποτελεσματικότητα.

Για κάθε σύστημα κοινωνικής προστασίας διακρίνουμε δύο λογικές, της ασφάλισης και της βοήθειας. Η έννοια της *ασφάλισης* κατά της ανεργίας συνδέεται με τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: (α) οι παροχές καταβάλλονται με βάση τα εδραιωμένα δικαιώματα (β) τα δικαιώματα αυτά εδραιώνονται με την απασχόληση και την καταβολή εισφορών επί των αποδοχών για μία ορισμένη χρονική περίοδο (γ) οι παροχές είναι ανάλογες προς τον μισθό αναφοράς και καταβάλλονται για ένα ορισμένο διάστημα. Η έννοια της *βοήθειας* είναι πιο συγκεχυμένη και ορίζεται σε σχέση με την ασφάλιση. Καταβάλλονται παροχές πρόνοιας στα άνεργα άτομα που δεν καλύπτονται από την ασφάλιση κατά της ανεργίας, υπό τον όρο ότι τα εισοδήματα των δικαιούχων δεν υπερβαίνουν ένα ορισμένο ύψος.

Η διάσταση της *οικονομικής αποτελεσματικότητας* υπεισέρχεται σε όλα τα συστήματα ασφάλισης κατά της ανεργίας, δεδομένου ότι ο τρόπος αποζημίωσης μπορεί να έχει συνέπειες στο ίδιο το ύψος της ανεργίας αλλά και στην ποιότητα της σύζευξης της προσφοράς με τη ζήτηση εργασίας.

Δύο επιχειρήματα έχουν αναπτυχθεί για τη σχέση του συστήματος ασφάλισης κατά της ανεργίας με την οικονομική αποτελεσματικότητα.³⁹ Το πρώτο υποστηρίζει ότι υπάρχει *θετική σχέση* μεταξύ της ασφάλισης κατά της ανεργίας και της οικονομικής αποτελεσματικότητας, διότι θεωρεί ότι μία λογική διάρκεια επιδότησης και ένα

σταθεροποιητικά για την οικονομία και συντηρητικά για την απασχόληση. Με λίγα-λόγια λειτουργούν αποτρεπτικά της ύφεσης και συμβάλλουν στη διατήρηση των θέσεων απασχόλησης.

³⁹ Και τα δύο επιχειρήματα εγγράφονται στο πλαίσιο της θεωρίας «αναζήτησης απασχόλησης» (job search).

ικανοποιητικό ύψος επιδόματος επιτρέπουν στον άνεργο να αναζητήσει μία νέα δουλειά που να είναι αντίστοιχη με τα προσόντα του και όχι να αποδεχθεί την πρώτη που θα του προσφερθεί. Αρα η ασφάλιση αποτρέπει τη σπατάλη των ειδικεύσεων του εργατικού δυναμικού και *βελτιώνει την ποιότητα της σύζευξης* προσφοράς και ζήτησης εργασίας. Το δεύτερο επιχείρημα υποστηρίζει ότι υπάρχει *αρνητική σχέση* μεταξύ της ασφάλισης κατά της ανεργίας και της οικονομικής αποτελεσματικότητας, διότι η γενναιοδωρία των παροχών αποτρέπει τους άνεργους από την ενεργή αναζήτηση απασχόλησης κατά τη διάρκεια της περιόδου επιδότησης και έτσι *αυξάνει το ύψος και τη διάρκεια της ανεργίας*. Από το επιχείρημα αυτό απορρέει η πρόταση για μεταρρύθμιση των συστημάτων επιδότησης ανεργίας επί το αυστηρότερο, που συγκαταλέγεται μεταξύ των θεσμικών πολιτικών αγοράς εργασίας με ενεργητικό χαρακτήρα (καταπολέμηση της ανεργίας).

Η εμπειρική επαλήθευση των παραπάνω επιχειρημάτων εξαρτάται από την πραγματικότητα κάθε χώρας, δεδομένου ότι το ύψος και η διάρκεια των παροχών διαφέρει από σύστημα σε σύστημα και άρα τα κίνητρα προς αναζήτηση εργασίας διαφέρουν επίσης. Όμως, ακόμα και σε χώρες με ελαστικές προϋποθέσεις επιδότησης και γενναιόδωρες παροχές, είναι λογικό να υποθέσουμε ότι η διάρκεια και το ύψος της ανεργίας επηρεάζονται περισσότερο από το ρυθμό δημιουργίας θέσεων απασχόλησης παρά από τη συμπεριφορά των ανέργων ως προς την αναζήτηση απασχόλησης.

Είναι πάντως γεγονός ότι, ανεξαρτήτως του αν τα συστήματα επιδότησης της ανεργίας επηρεάζουν ή όχι το ύψος της ανεργίας και πόσο, υπάρχει πίεση για τη μεταρρύθμισή τους επί το αυστηρότερο για λόγους καθαρά χρηματοδοτικούς, ιδίως στις χώρες όπου η μεγάλη διάρκεια των επιδομάτων και το υψηλό ποσοστό αναπλήρωσης⁴⁰ δημιουργεί ελλείμματα στα ταμεία και άρα πίεση για αύξηση των εισφορών.

Μείωση του εργατικού δυναμικού

Η διαχείριση του όγκου της ανεργίας μέσω της μείωσης του εργατικού δυναμικού μπορεί να συντελεστεί με δύο τρόπους: με πολιτικές που περιορίζουν την είσοδο στο εργατικό δυναμικό και με πολιτικές που επιταχύνουν τις αποχωρήσεις από αυτό. Οι πρώτες αφορούν κυρίως τους νέους και οι δεύτερες κυρίως τις γυναίκες, τους μετανάστες και τους ηλικιωμένους.

⁴⁰ Το ποσοστό αυτό αφορά την αναπλήρωση του απωλεσθέντος εισοδήματος λόγω ανεργίας και ισούται με το λόγο του μέσου επιδόματος προς το μέσο μισθό.

Όσον αφορά τους **νέους**, το μέτρο που τις τελευταίες δεκαετίες επηρέασε αρνητικά το βαθμό συμμετοχής τους στο εργατικό δυναμικό μέχρι τα 20 είναι η αύξηση των ετών υποχρεωτικής εκπαίδευσης και η άνοδος του ποσοστού των νέων που σπουδάζουν στην μετα-υποχρεωτική εκπαίδευση ή παρακολουθούν σεμινάρια επαγγελματικής κατάρτισης. Ο πρώτος στόχος αυτών των μέτρων ήταν και είναι βέβαια η άνοδος του επιπέδου γνώσεων και δεξιοτήτων του μελλοντικού εργατικού δυναμικού. Όμως δεν μπορεί να μη διακρίνει κανείς και τη διάσταση διαχείρισης της ανεργίας στις προθέσεις των σχεδιαστών των μέτρων. Όταν π.χ. ένας νέος άνεργος παρακολουθεί σεμινάρια κατάρτισης δεν καταγράφεται στατιστικά ως άνεργος αλλά ως μη ενεργός.

Οι **γυναίκες** δεν αποτέλεσαν κατά τη διάρκεια της πρόσφατης κρίσης ομάδα-στόχο της κρατικής πολιτικής με απώτερο σκοπό τη μείωση της συμμετοχής τους στο εργατικό δυναμικό. Αντίθετα, οι αγώνες του γυναικείου κινήματος της δεκαετίας του 70 για την ισότητα των φύλων και η στροφή των επιχειρήσεων κατά τη διάρκεια της κρίσης προς τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης για γυναίκες οδήγησαν τα κράτη στις αναπτυγμένες χώρες στην υιοθέτηση πολιτικών ίσων ευκαιριών στην απασχόληση. Οι παραπάνω εξελίξεις είχαν ως αποτέλεσμα τη μεγάλη άνοδο του βαθμού συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό και τη διόγκωση τόσο του γυναικείου ποσοστού απασχόλησης όσο και του γυναικείου ποσοστού ανεργίας.

Οι κύριες προσπάθειες του κράτους για μείωση του εργατικού δυναμικού κατά τη διάρκεια της κρίσης εστιάστηκαν στους μετανάστες και τους ηλικιωμένους. Όσον αφορά τους **μετανάστες**, οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν είναι ο περιορισμός της εισόδου μεταναστών και ο επαναπατρισμός των υπαρχόντων μεταναστών στις χώρες προέλευσής τους από τις χώρες που τους είχαν προσελκύσει και υποδεχθεί μαζικά μετά τον πόλεμο.⁴¹ Η αποτελεσματικότητα του επαναπατρισμού ως μέτρου καταπολέμησης της ανεργίας ήταν πολύ περιορισμένη, δεδομένου ότι στις περισσότερες θέσεων εργασίας που καταλάμβαναν οι μετανάστες το εγχώριο εργατικό δυναμικό δεν προσφερόταν να δουλέψει. Κυρίως όμως, αυτό που αποδείχθηκε στην πράξη είναι ότι οι αποχωρήσεις του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού συνέπεσαν με κατάργηση θέσεων απασχόλησης για λόγους περιορισμού της οικονομικής δραστηριότητας ή εισόδου νέων τεχνολογιών.

⁴¹ Οι πολιτικές επαναπατρισμού διέφεραν από χώρα σε χώρα. Στη Γερμανία, όπου πολλοί μετανάστες δούλευαν με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, απλώς δεν τους ανανέωσαν τις συμβάσεις. Στη Γαλλία, όπου οι μετανάστες είχαν αποκτήσει περισσότερα δικαιώματα, χρησιμοποιήθηκαν κίνητρα επαναπατρισμού.

Όσον αφορά τους **ηλικιωμένους**, η πολιτική που εφαρμόστηκε ήταν κυρίως αυτή της πρόωρης συνταξιοδότησης. Το κοινό των σχημάτων πρόωρης συνταξιοδότησης σ'όλες τις χώρες είναι ότι κατά την περίοδο που μεσολαβεί από την αποχώρηση μέχρι τη σύνταξη, οι αποχωρούντες παίρνουν μεν αποζημίωση που είναι χαμηλότερη του ύψους των τελευταίων αποδοχών τους, αλλά το ύψος της είναι υψηλότερο αυτού της σύνταξης.

Οι διαφορές μεταξύ χωρών κατά την εφαρμογή του μέτρου εντοπίζονται στο αν

- τα σχήματα αφορούν ολόκληρες ομάδες ηλικιών ή ειδικές περιπτώσεις
- η αποχώρηση ήταν προαιρετική ή υποχρεωτική για τους «δικαιούχους»
- οι επιχειρήσεις υποχρεώθηκαν να αντισταθμίσουν τις αποχωρήσεις με προσλήψεις.

Τα σχήματα πρόωρης συνταξιοδότησης πήραν μεγάλη έκταση σε ορισμένες χώρες διότι συγκέντρωσαν τη συναίνεση των επιχειρήσεων, των συνδικάτων και του κράτους. Οι επιχειρήσεις είχαν κάθε συμφέρον να επιδιώκουν τη μείωση του πλεονάζοντος προσωπικού και την μείωση της ηλικιακής σύνθεσης του εργατικού τους δυναμικού. Τα συνδικάτα είχαν πάντοτε ως στόχο τη μείωση της ηλικίας συνταξιοδότησης και επιπλέον ενδιαφέρονται για την πρόσληψη νέων, ενώ το κράτος ενδιαφερόταν για τη μείωση του ορατού τμήματος της ανεργίας.

Τα σχήματα αυτά είχαν από την άλλη πλευρά και αρνητικά επακόλουθα. Το οικονομικό και κοινωνικό τους κόστος αποδείχθηκε εν τέλει υψηλό. Τα έξοδα του κράτους για τη χρηματοδότηση της πρόωρης συνταξιοδότησης είναι μεγάλα, ενώ διαπιστώθηκε με τις αποχωρήσεις των μεγαλύτερων στην ηλικία εργαζόμενων μαζική σπατάλη αποκτημένων με την εμπειρία γνώσεων και προσόντων, που ήταν απαραίτητες στις επιχειρήσεις. Τα προβλήματα αυτά αντιμετωπίστηκαν αφενός με το δραστικό περιορισμό των μέτρων πρόωρης συνταξιοδότησης, αφετέρου με την αντικατάσταση των σχημάτων πλήρους από σχήματα μερικής πρόωρης συνταξιοδότησης.⁴² Τέλος, σε ατομικό επίπεδο, η πρόωρη συνταξιοδότηση βιώθηκε από πολλούς σαν ανέλπιστη ευκαιρία να απελευθερώσουν το χρόνο τους χωρίς μεγάλες εισοδηματικές απώλειες, ενώ από άλλους ως αμφισβήτηση των επαγγελματικών τους ικανοτήτων και της κοινωνικής τους συνεισφοράς. Αλλά αυτό που είναι βέβαιο είναι ότι στις χώρες όπου η πολιτική

⁴² Τα σχήματα αυτά προβλέπουν τη σταδιακή μείωση του ημερήσιου και εβδομαδιαίου χρόνου εργασίας του εργαζόμενου που εντάσσεται σ'αυτά και την υποχρέωσή του να εκπαιδεύει στη θέση εργασίας του νεοπροσληφθέντες ή άλλους συναδέλφους του.

αυτή εφαρμόστηκε εκτεταμένα, οδήγησε στην συνολική απαξίωση της εργασίας των εργαζομένων άνω των 50 ετών και σε φαινόμενα αποκλεισμού από την αγορά εργασίας.

4.2 Ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας

Όπως είπαμε και στην εισαγωγή αυτού του κεφαλαίου, οι ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας επιδιώκουν την αύξηση της απασχόλησης μέσω της αντιμετώπισης των αιτίων της ανεργίας. Υπενθυμίσουμε ότι οι ενεργητικές πολιτικές δεν είναι οι μόνες πολιτικές αγοράς εργασίας που χρησιμοποιούνται για την προώθηση της απασχόλησης. Συμπληρώνονται από θεσμικές πολιτικές και μέτρα, που θα περιγράψουμε αναλυτικά στην επόμενη παράγραφο. Δύο είναι οι τύποι μέτρων που υπάγονται στις ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας: η επιδότηση της απασχόλησης και η πολιτική κατάρτισης.

Επιδότηση της απασχόλησης

Η υπόθεση επί της οποίας στηρίζονται τα σχήματα επιδότησης της απασχόλησης είναι ότι για την ανεργία φταίει το υψηλό κόστος εργασίας είτε στο σύνολο της οικονομίας είτε ορισμένων κατηγοριών εργατικού δυναμικού με χαμηλή παραγωγικότητα. Οι επιδοτήσεις μειώνουν το κόστος εργασίας για τους επιχειρηματίες και αυτοί αποκτούν κίνητρο να αυξήσουν τις θέσεις απασχόλησης ή να διατηρήσουν τις υπάρχουσες, σε περίπτωση που είχαν σκοπό να τις μειώσουν. Κατ'αυτόν τον τρόπο αναμένεται ότι οι επιδοτήσεις επιδρούν θετικά στο ύψος της απασχόλησης και άρα μειώνουν την ανεργία.

Στο προηγούμενο κεφάλαιο είχαμε σημειώσει, ότι όταν οι εργοδότες καταβάλλουν μισθούς ανώτερους από τους μισθούς ισορροπίας είτε για να δημιουργήσουν κίνητρο στους εργαζόμενους να αυξήσουν την απόδοσή τους (θεωρίες μισθού απόδοσης) είτε για να αποφύγουν το κόστος ανακύκλησης του προσωπικού τους (θεωρίες των εντός και εκτός των τειχών), τότε ακόμα και σε περίοδο ανεργίας, οπότε οι μισθοί της αγοράς έχουν πέσει, δεν έχουν λόγο να επιδιώξουν μονομερώς τη μείωση των μισθών που αυτοί καταβάλλουν στους δικούς τους εργαζόμενους. Σ'αυτήν την περίπτωση επεμβαίνει το κράτος επιδοτώντας το κόστος εργασίας, με στόχο την προώθηση της απασχόλησης.

Ωστόσο, η εφαρμογή σχημάτων επιδότησης της απασχόλησης δεν υπακούει μόνο στην παραπάνω οικονομική λογική. Το *πολιτικό κόστος* από τη μείωση των μισθών είναι μεγάλο για οποιαδήποτε κυβέρνηση και η επιδότηση του κόστους εργασίας είναι ένα εργαλείο που μεταθέτει την οικονομική επιβάρυνση της μείωσης του κόστους εργασίας

από τους μισθωτούς στο σύνολο των φορολογούμενων, με ωφελημένες από τη συντελούμενη με αυτόν τον τρόπο μεταβίβαση εισοδήματος τις επιχειρήσεις.

Η επιδότηση του κόστους εργασίας μπορεί να πάρει τις εξής μορφές: *κατ'αποκοπήν επιδότηση, φορολογική απαλλαγή, μείωση των εργοδοτικών εισφορών* στην κοινωνική ασφάλιση. Τα σχήματα επιδότησης της απασχόλησης διακρίνονται σ'αυτά που επιδιώκουν τη *διατήρηση* και σ'αυτά που επιδιώκουν την *αύξηση* των θέσεων εργασίας. Στην πρώτη κατηγορία ανήκει για παράδειγμα η αποζημίωση που δίνει το κράτος στους εργαζόμενους που βρίσκονται σε διαθεσιμότητα,⁴³ ενώ στη δεύτερη κατηγορία όλες οι επιδοτήσεις και φορο- ή εισφορο-απαλλαγές που συνδέονται με τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης από τις επιχειρήσεις.⁴⁴ Το ύψος της επιδότησης των νέων θέσεων απασχόλησης μπορεί να διαφοροποιείται ανάλογα με τη κατηγορία εργατικού δυναμικού στην οποία ανήκουν οι νεοπροσλαμβανόμενοι⁴⁵ ή το είδος της επιχείρησης⁴⁶.

Η προσφυγή σε δράσεις υπέρ της απασχόλησης μέσω οικονομικών κινήτρων στις επιχειρήσεις εγείρει ερωτηματικά και αμφισβητήσεις στο πλαίσιο της δημόσιας συζήτησης για τους κατάλληλους τρόπους καταπολέμησης της ανεργίας.

Το πρώτο ερώτημα που τίθεται είναι αν η επιδότηση του κόστους εργασίας έχει ένα *καθαρό θετικό αποτέλεσμα* επί της απασχόλησης. Η ύπαρξη ενός καθαρά θετικού αποτελέσματος επί της απασχόλησης εξαρτάται καταρχήν από το αν οι νέες προσλήψεις που συνδέονται με τις επιδοτήσεις αντισταθμίζονται ή όχι από απολύσεις σε άλλες επιχειρήσεις, λόγω του ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος που δίδουν οι επιδοτήσεις στις επιχειρήσεις που κάνουν χρήση έναντι αυτών που δεν κάνουν. Πρόκειται για το λεγόμενο αποτέλεσμα *υποκατάστασης* και το αποτέλεσμα *εκτόπισης* των επιδοτήσεων, ανάλογα με το αν οι επιδοτούμενες επιχειρήσεις απλώς μειώνουν τον κύκλο εργασιών των ανταγωνιστριών τους ή αν τις εκτοπίζουν πλήρως από την αγορά. Και τα δύο φαινόμενα έχουν αρνητικές συνέπειες στην απασχόληση και εκμηδενίζονται μόνον όταν οι

⁴³ Η διαθεσιμότητα είναι ένας θεσμός που επιτρέπει στις επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν προσωρινή κάμψη της δραστηριότητάς τους να μην απασχολούν το προσωπικό τους για ένα διάστημα χωρίς να το απολύουν και χωρίς να του καταβάλλουν το σύνολο των οφειλόμενων μισθών. Το κράτος συμπληρώνει τη διαφορά μεταξύ της αποζημίωσης που δίνουν οι επιχειρήσεις και των μισθών που απολάμβαναν οι εργαζόμενοι πριν τεθούν σε διαθεσιμότητα.

⁴⁴ Ο έλεγχος της δημιουργίας πράγματι νέων θέσεων απασχόλησης γίνεται συνήθως με τον έλεγχο των απολύσεων για ένα ορισμένο διάστημα πριν από τις νέες προσλήψεις.

⁴⁵ Οι ομάδες-στόχοι κατατάσσονται ανάλογα με τη δυσκολία ένταξής τους στην απασχόληση.

⁴⁶ Το κριτήριο επιδότησης μπορεί να έχει σχέση με τον κλάδο ή το μέγεθος της επιχείρησης, το αν ανήκει στον ιδιωτικό ή το δημόσιο τομέα ή τον τομέα της «κοινωνικής οικονομίας» κλπ..

δραστηριότητες που επιδοτούνται αντιστοιχούν σε ανάγκες που δεν καλύπτονται ήδη από την αγορά ή δημόσιους φορείς (π.χ. περιβάλλον, οικιακές υπηρεσίες κλπ.). Ένα άλλο φαινόμενο που συνδέεται με τις επιδοτήσεις του κόστους εργασίας έχει να κάνει με το *νεκρό βάρος*: οι επιδοτήσεις απλώς μεταθέτουν προς τα εμπρός ή προς τα πίσω το χρόνο μιας πρόσληψης, που ήδη είχε αποφασιστεί πριν την εφαρμογή του μέτρου.

Εν κατακλείδι, οι επιδοτήσεις του κόστους εργασίας παράγουν αποτελέσματα υποκατάστασης και εκτόπισης της απασχόλησης και επίσης διαθέτουν ένα νεκρό βάρος. Αυτά τα φαινόμενα έχουν ως συνέπεια την απόκλιση των νέων θέσεων εργασίας που δημιουργούν *οι επιχειρήσεις που επιδοτούνται* (ακαθάριστο αποτέλεσμα της επιδότησης) από την καθαρή αύξηση των θέσεων απασχόλησης *στην οικονομία* (καθαρό αποτέλεσμα της επιδότησης). Και ενώ τις περισσότερες φορές το καθαρό αποτέλεσμά τους στην απασχόληση αποδεικνύεται *οριακό*, η αποτελεσματικότητα των σχημάτων επιδότησης του κόστους εργασίας στην ένταξη στην απασχόληση ορισμένων μειονεκτουσών κατηγοριών εργατικού δυναμικού (νέοι, γυναίκες, άτομα με ειδικές ανάγκες, άτομα που ανήκουν σε μειονότητες κλπ.) μπορεί να είναι *σημαντική*.

Ένα δεύτερο ερώτημα που προκύπτει είναι σε ποιο βαθμό αυτά τα μέτρα έχουν ως αποτέλεσμα να συντηρούν τεχνητά ξεπερασμένες τεχνολογικά δραστηριότητες ή αν προωθούν δυναμικές δραστηριότητες. Η μείωση του εργατικού κόστους για τις επιχειρήσεις, δηλαδή η κοινωνικοποίηση ενός μέρους αυτού του κόστους, κινδυνεύει να λειτουργήσει ως μέσο προσωρινής διατήρησης εν ζωή επιχειρήσεων χαμηλής παραγωγικότητας, που προσφέρουν υποβαθμισμένες θέσεις εργασίας. Αν δηλαδή το μέτρο δεν περιοριστεί στην επιδότηση επιχειρήσεων που παράγουν αποτελεσματικά κοινωνικά χρήσιμα προϊόντα, τότε συμβάλλει στη μείωση του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας στην οικονομία και στη διευρυμένη αναπαραγωγή ενός χαμηλά αμειβόμενου εργατικού δυναμικού σε θέσεις χαμηλής ειδίκευσης.

Πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης

Σε αντίθεση με την επιδότηση της απασχόλησης, που έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονης διαμάχης ως προς την αποτελεσματικότητά της στην καταπολέμηση της ανεργίας, η πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης φαίνεται να συγκεντρώνει μεγαλύτερη συναίνεση. Ωστόσο, και σ' αυτήν την περίπτωση, δεν λείπουν οι αμφισβητίες που υποστηρίζουν, ότι η πολιτική αυτή έχει λιγότερο να κάνει με την *αύξηση της*

απασχόλησης και περισσότερο με τις *ίσες ευκαιρίες στην απασχολησιμότητα* των διαφορετικών κατηγοριών του ενεργού πληθυσμού.

Οι λόγοι της συναίνεσης γύρω από την πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης είναι πολλοί. Καταρχήν, η θεωρητική της δικαιολόγηση ως εργαλείο προώθησης της απασχόλησης αντλεί από διαφορετικές θεωρίες. Αναφέρουμε τις επικρατέστερες στη βιβλιογραφία: τη θεωρία περί *διαρθρωτικής ανεργίας*, που θεωρεί ότι η ανεργία είναι αποτέλεσμα της αναντιστοιχίας μεταξύ των ικανοτήτων και δεξιοτήτων που ζητούνται στην αγορά εργασίας και αυτών που παρέχονται από το εκπαιδευτικό σύστημα, τη θεωρία του *ανθρώπινου κεφαλαίου*, που αντιλαμβάνεται την κατάρτιση ως παράγοντα αύξησης της ατομικής παραγωγικότητας, τη θεωρία της *ενδογενούς ανάπτυξης*, που αξιολογεί το ανθρώπινο κεφάλαιο ως κεντρική ερμηνευτική μεταβλητή της ανάπτυξης, τις απόψεις των *νεο-σουμπετεριανών*, που τονίζουν τη σημασία των θεσμικών προϋποθέσεων για τη διάδοση και αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών, τις θεωρίες για τη *νέα οργάνωση της εργασίας*, που υποστηρίζουν ότι η μετα-τεϊλορική οργάνωση της εργασίας δημιουργεί νέες απαιτήσεις επανειδίκευσης και πολυειδίκευσης της εργασίας⁴⁷ και γι' αυτό αυξάνει τη ζήτηση για κατάρτιση του εργατικού δυναμικού.

Ομως η θεωρητική συναίνεση δεν αρκεί για τη δημιουργία της ευρύτερης κοινωνικής συναίνεσης. Από πολιτική σκοπιά, η πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης φαίνεται να κείται στον αντίποδα της πολιτικής μείωσης του εργατικού κόστους. Επιζητεί μία λύση στο πρόβλημα της απασχόλησης μέσω της αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας και όχι μέσω της μείωσης των μισθών ή του μη μισθολογικού κόστους εργασίας. Γι' αυτό αντιπροσωπεύει μία κοινωνικά προοδευτική και όχι μία οπισθοδρομική πολιτική επιλογή. Δεν πρέπει επίσης να ξεχνάμε την ελκυστικότητα που διαθέτει το επιχείρημα 'περισσότερη εκπαίδευση' στις καπιταλιστικές κοινωνίες, όπου η εκπαίδευση θεωρείται ο βασικός μοχλός ανοδικής επαγγελματικής και κοινωνικής κινητικότητας.

Οι ενστάσεις που απευθύνονται στην πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης αναφέρονται στην ένταση της επίδρασής της στην απασχόληση. Οι ενστάσεις

⁴⁷ Ενώ ο τεϊλορισμός, ως μορφή οργάνωσης της εργασίας που επικράτησε στη μεγάλη βιομηχανία τον 20ο αιώνα, είχε ως χαρακτηριστικό την αποειδίκευση της εργασίας και την πόλωση μεταξύ των ανειδίκευτων ή μισο-ειδικευμένων εργατών, από τη μία, και των τεχνικών και διευθυντών, από την άλλη, η μετα-τεϊλορική οργάνωση της εργασίας, που έχει ως αφετηρία την πρόσφατη κρίση, οδηγεί στην επανειδίκευση της εργασίας, απαιτώντας από τους εργάτες μεγαλύτερη αυτονομία, πρωτοβουλία και *πολυδυναμία*, δηλαδή

συνοψίζονται στις ακόλουθες κριτικές. *Πρώτον*, η κατάρτιση είναι ένας και μόνον ένας από τους προσδιοριστικούς παράγοντες του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας και άρα του ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας και ασφαλώς όχι ο πιο σημαντικός.⁴⁸ Γι' αυτό και το αναμενόμενο αποτέλεσμα στην απασχόληση δεν μπορεί να είναι μεγάλο. *Δεύτερον*, το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα που προκύπτει για μία οικονομία από την κατάρτιση έναντι των ανταγωνιστριών της ακυρώνεται όταν και οι υπόλοιπες οικονομίες ασκούν παρόμοιες πολιτικές.⁴⁹ Γι' αυτό ούτε και από αυτήν την πηγή μπορούμε να αναμένουμε κάποιο αξιόλογο αποτέλεσμα στην απασχόληση.

Αυτό το οποίο κανείς δεν αμφισβητεί είναι, όπως και στην περίπτωση της επιδότησης της απασχόλησης, ο ρόλος που μπορεί να παίζει η πολιτική κατάρτιση στην απασχόληση των κατηγοριών του εργατικού δυναμικού με τις μεγαλύτερες δυσκολίες ένταξης, όταν βέβαια η κατάρτιση δεν αποτελεί συγκεκριμένη κοινωνική διαχείριση της ανεργίας, αλλά οδηγεί πράγματι στη βελτίωση των ικανοτήτων και δεξιοτήτων των ανέργων και την ενδυνάμωσή τους για την ενεργή αναζήτηση εργασίας. Στην περίπτωση αυτή όμως τα μέτρα δεν έχουν ως στόχο να επιδράσουν στο *επίπεδο* της ανεργίας, αλλά να αντιμετωπίσουν την *επιλεκτικότητά* της, βελτιώνοντας την *απασχολησιμότητα των πιο ευάλωτων* ομάδων και ατόμων.

Το συμπέρασμα που μπορεί να εξαχθεί από την επισκόπηση των δύο βασικών κατηγοριών ενεργητικής πολιτικής αγοράς εργασίας, είναι ότι τα επιχειρήματα που τις δικαιολογούν ως βασικά εργαλεία καταπολέμησης της ανεργίας είναι αμφίβολης αξίας, ενώ η πρακτική αποτελεσματικότητά τους αμφισβητείται έντονα. Αυτό που φαίνεται να έχει πραγματική ουσία στο πλαίσιο μιας πολιτικής αντιπαράθεσης είναι το κατά πόσον οι ενεργητικές πολιτικές συμβάλλουν στη *δημιουργία ίσων ευκαιριών* στην απασχόληση ή αν αποτελούν *προσωρινή διαχείριση* του προβλήματος των ανέργων.

4.3 Θεσμικές πολιτικές αγοράς εργασίας

Οι θεσμικές πολιτικές αγοράς εργασίας περιλαμβάνουν όλο το φάσμα των μέτρων που έχουν ως στόχο την αλλαγή του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της αγοράς εργασίας. Το τελευταίο περιλαμβάνει τόσο τις νομικές ρυθμίσεις της ατομικής σύμβασης εργασίας

ικανότητα να ανταποκρίνονται σε πολλά διαφορετικά καθήκοντα που συνδυάζουν τη διανοητική με τη χειρωνακτική εργασία.

⁴⁸ Όπως για παράδειγμα η τεχνική πρόοδος ή η εκπαίδευση.

⁴⁹ Δηλαδή αυτό που συμβαίνει σήμερα σε όλες τις οικονομίες-μέλη του ΟΟΣΑ.

(εργατικό δίκαιο) και τις συλλογικές ρυθμίσεις των όρων απασχόλησης και εργασίας (συλλογική διαπραγμάτευση) όσο και τους δημόσιους θεσμούς παρέμβασης στη λειτουργία της αγοράς εργασίας (κρατικός καθορισμός του κατώτατου μισθού, δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης, σύστημα επιδότησης της ανεργίας).

Η αλλαγή του θεσμικού πλαισίου μπορεί να υπηρετεί διάφορους στόχους πολιτικής σε διαφορετικές στιγμές και σε διαφορετικές χώρες. Αναμφίβολα όμως, το κοινό χαρακτηριστικό των θεσμικών πολιτικών κατά τη διάρκεια της πρόσφατης κρίσης σε όλες τις οικονομικά αναπτυγμένες χώρες, όπου είχαν προηγηθεί σημαντικές κοινωνικές κατακτήσεις της εργατικής τάξης, είναι ο προσανατολισμός των πολιτικών αυτών είτε στην απορρύθμιση της αγοράς εργασίας είτε στην ελαστικοποίηση των όρων της σύμβασης εργασίας είτε στην αυστηροποίηση του συστήματος επιδότησης της ανεργίας. Ο απώτερος στόχος αυτών των απο- ή μετα-ρρυθμίσεων ήταν η μείωση του κόστους εργασίας για τις επιχειρήσεις και η καταπολέμηση της ανεργίας.

Ποιό είναι όμως το θεωρητικό πλαίσιο αναφοράς αυτών των πολιτικών; Είπαμε στην προηγούμενη παράγραφο, ότι η επιδότηση της απασχόλησης είναι μία ενεργητική πολιτική που αντιστοιχεί αφενός σ'έναν κοινωνικό συσχετισμό δύναμης (πολιτικό κόστος της μείωσης των μισθών) αφετέρου σε μία νεο-κεϋνσιανή ερμηνεία της ανεργίας (οι εργοδότες δεν έχουν συμφέρον να μειώσουν τους μισθούς του προσωπικού τους). Η λογική που βρίσκεται πίσω από την υιοθέτηση σχημάτων επιδότησης της απασχόλησης είναι ότι για την ανεργία φταίει το υψηλό εργατικό κόστος, μία ερμηνεία της ανεργίας που βρίσκει σύμφωνους τόσο τους νεο-κλασσικούς όσο και νέους κεϋνσιανούς.

Από την επικέντρωση στο εργατικό κόστος ως αιτία της ανεργίας προκύπτει και η ανάγκη για μεγαλύτερη ευελιξία του τελευταίου,⁵⁰ πάγιο αίτημα των εργοδοτών κατά τη διάρκεια της κρίσης, στο οποίο οι νεο-κλασσικοί προσέφεραν θεωρητική νομιμοποίηση. Η ευελιξία του εργατικού κόστους μεταφράζεται στις εξής κατευθύνσεις πολιτικής.

- *Μείωση των πραγματικών μισθών*, ώστε να εξαφανιστεί η διαφορά μεταξύ του τρέχοντος μισθού με το μισθό ισορροπίας, που προκαλεί την ανεργία.
- *Αντιστοίχιση της μισθολογικής ιεραρχίας με τις διαφορές παραγωγικότητας μεταξύ εργαζομένων*, δηλαδή *άνοιγμα της ψαλίδας των μισθών προς τα κάτω*, προκειμένου να απορροφηθεί η ανεργία των ανειδίκευτων.

- *Ελαστικοποίηση των ρυθμίσεων που συνδέονται με τη σύμβαση εργασίας με στόχο την προσαρμογή του επιπέδου της απασχόλησης και των ωρών εργασίας στις διακυμάνσεις της ζήτησης, ώστε να μειωθεί το μοναδιαίο εργατικό κόστος.*

Οι παραπάνω κατευθύνσεις πολιτικής συνεπάγονται κρατικές παρεμβάσεις στο πλαίσιο της *εισοδηματικής πολιτικής*, όπως επίσης και *θεσμικές πολιτικές αγοράς εργασίας*. Σε χώρες με σύστημα ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων των μισθών, η εισοδηματική πολιτική συνίσταται στην άμεση κρατική παρέμβαση στους μισθούς του δημόσιου τομέα, όπου το κράτος είναι εργοδότης, και στον έμμεσο επηρεασμό των μισθολογικών αυξήσεων στον ιδιωτικό τομέα είτε μέσω πολιτικών πιέσεων προς τους κοινωνικούς εταίρους είτε μέσω των μισθολογικών αυξήσεων στο δημόσιο τομέα, που λειτουργούν ως σημείο αναφοράς για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις στον ιδιωτικό. Επίσης το κράτος επηρεάζει άμεσα τους μισθούς στις χώρες που αυτό καθορίζει τον κατώτατο μισθό της οικονομίας.

Οι θεσμικές πολιτικές αγοράς εργασίας που υπηρετούν το στόχο της ευελιξίας του κόστους εργασίας περιλαμβάνουν τις ακόλουθες δράσεις:

1. *Κατάργηση του κατώτατου μισθού.* Η λογική αυτού του μέτρου είναι ότι ο κατώτατος μισθός εμποδίζει την πρόσληψη των εργαζομένων με χαμηλή παραγωγικότητα και συντελεί στη διάχυση των μισθολογικών αυξήσεων στο σύνολο της μισθολογικής ιεραρχίας. Ο κατώτατος μισθός ευθύνεται για την ανεργία των ανειδίκευτων, από τη στιγμή που είναι υψηλότερος από το μισθό ισορροπίας μιας πλήρως ανταγωνιστικής αγοράς, και η απόδειξη ότι είναι όντως υψηλότερος είναι η ίδια η ύπαρξη ακούσιας ανεργίας μεταξύ των ανειδίκευτων.⁵¹ Επίσης, οι αυξήσεις του κατώτατου μισθού αποτελούν σημείο αναφοράς για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις των βασικών σε όλους τους κλάδους και τα επαγγέλματα και άρα αποτελούν ένα διαπραγματευτικό όπλο για τα συνδικάτα, στην προσπάθειά τους να επιτύχουν το δυνατόν μεγαλύτερες μισθολογικές αυξήσεις. Δηλαδή, ο κατώτατος μισθός υπονομεύει το στόχο της συγκράτησης των μισθολογικών αυξήσεων ώστε να μειωθεί το εργατικό κόστος και άρα η ανεργία στο σύνολο της οικονομίας και εμποδίζει το άνοιγμα της ψαλίδας των μισθών προς τα κάτω για την απορρόφηση της ανεργίας των ανειδίκευτων.

⁵⁰ Ευελιξία σημαίνει ευελιξία προς τα κάτω, δηλαδή ικανότητα του εργατικού κόστους να μειώνεται.

⁵¹ Σε μία πλήρως ανταγωνιστική αγορά, ο μισθός ισορροπίας αντιστοιχεί στην κατάσταση όπου η ζήτηση εξισώνεται με την προσφορά εργασίας και εξαφανίζεται η ακούσια ανεργία.

2. *Μεταρρύθμιση του συστήματος επιδότησης της ανεργίας.* Η μεταρρύθμιση αυτή έχει ως στόχο τη μείωση του ύψους και της διάρκειας καταβολής των επιδομάτων ανεργίας, καθώς και την αυστηροποίηση των προϋποθέσεων λήψης τους (ενεργή αναζήτηση εργασίας, υποχρέωση να αποδεχθεί κανείς οποιαδήποτε θέση εργασίας του προσφέρουν οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης ανεξαρτήτως αν αυτή αντιστοιχεί στα προσόντα του ή όχι). Η λογική πάνω στην οποία στηρίζονται αυτές οι μεταρρυθμίσεις είναι ότι τα επιδόματα ανεργίας συνιστούν έναν *μισθό επιφύλαξης* (reservation wage),⁵² που αφενός εμποδίζει τον κατώτατο μισθό να πέσει σε χαμηλότερα επίπεδα μέχρι το ύψος του μισθού ισορροπίας και άρα εμποδίζει την απορρόφηση της ανεργίας, αφετέρου επιμηκύνει το χρόνο αναζήτησης εργασίας και άρα τη διάρκεια και το ύψος της ανεργίας.⁵³ Η μείωσή τους δημιουργεί μεγαλύτερη πτωτική πίεση στον κατώτατο μισθό και, σε συνδυασμό με τη μείωση της διάρκειας και την αυστηροποίηση των όρων καταβολής τους, περιορίζει τη διάρκεια αναζήτησης εργασίας και άρα τη διάρκεια της ανεργίας.⁵⁴
3. *Μείωση της δύναμης των συνδικάτων.* Αυτό επιτυγχάνεται με περιορισμούς στο δικαίωμα της απεργίας, κατάργηση του θεσμού επέκτασης της ισχύος των συμβάσεων εργασίας σε μη συνδικαλισμένους μισθωτούς και άλλα μέτρα. Με τη μείωση της δύναμης των συνδικάτων επιδιώκεται η συγκράτηση των μισθολογικών αυξήσεων και ο περιορισμός του εργατικού κόστους.
4. *Αλλαγή της δομής των συλλογικών διαπραγματεύσεων.* Η επιθυμητή δομή είναι είτε η συγκεντρωτική (εθνικό επίπεδο) είτε η αποκεντρωμένη (επίπεδο επιχείρησης) και αυτό διότι έτσι επιτυγχάνεται η συγκράτηση των μισθολογικών αυξήσεων και η σύνδεσή τους με την παραγωγική αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων. Άρα ο στόχος της κρατικής παρέμβασης θα πρέπει να είναι η αποδυνάμωση του ενδιάμεσου επιπέδου συλλογικής διαπραγμάτευσης και συγκεκριμένα του κλαδικού επιπέδου.
5. *Μείωση της δύναμης των εντός των τειχών εργαζομένων.* Αυτό επιτυγχάνεται με μέτρα που διευκολύνουν τις απολύσεις και με επιδότηση της ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης, που μειώνει το κόστος αντικατάστασης του υπάρχοντος προσωπικού με

⁵² Ως *μισθός επιφύλαξης* ορίζεται ο κατώτατος μισθός για τον οποίον ένας άνεργος είναι διατεθειμένος να προσφέρει την εργασιακή του δύναμη σ'έναν εργοδότη.

⁵³ Αυτό αποτελεί ένα από τα πορίσματα της θεωρίας αναζήτησης εργασίας (job search).

⁵⁴ Όμως ούτε η μείωση της διάρκειας αναζήτησης εργασίας ούτε αυτή της διάρκειας της ανεργίας δεν μπορεί να θεωρείται δεδομένη, από τη στιγμή που οι θέσεις απασχόλησης δεν επαρκούν για την απορρόφηση του συνόλου των ανέργων.

την πρόσληψη χαμηλότερα αμειβόμενων εργαζόμενων. Ο στόχος αυτών των παρεμβάσεων είναι πάλι η συγκράτηση των μισθολογικών αυξήσεων και η μείωση του εργατικού κόστους.

6. *Προώθηση συστημάτων εξατομίκευσης του μισθού και διανομής των κερδών.* Τα συστήματα αυτά που αποσκοπούν στη σύνδεση του μισθού με την προσωπική απόδοση του εργαζόμενου ή τα κέρδη των επιχειρήσεων προωθούνται από την πλευρά του κράτους με κίνητρα (π.χ. φοροαπαλλαγές των διανεμόμενων κερδών), με στόχο την αντιστοίχιση των μισθολογικών ανισοτήτων με τις ανισότητες παραγωγικότητας των εργαζομένων. Η αντιστοίχιση αποτελεί εργαλείο μείωσης της ανεργίας διότι, σύμφωνα με τη νεοκλασική ερμηνεία της ανεργίας, για την ανεργία φταίει το γεγονός ότι οι εργαζόμενοι (συνολικά ή ορισμένοι από αυτούς, ή ορισμένες κατηγορίες τους) αμείβονται περισσότερο από την οριακή τους παραγωγικότητα και άρα οι επιχειρήσεις δεν έχουν κίνητρο να δημιουργούν νέες θέσεις απασχόλησης.
7. *Διευκόλυνση των απολύσεων.* Αυτό επιτυγχάνεται με τη μείωση του ύψους των αποζημιώσεων για απόλυση και με την κατάργηση του διοικητικού ελέγχου και των περιορισμών στις μαζικές απολύσεις. Τα μέτρα αυτά διευκολύνουν την προσαρμογή του αριθμού των απασχολούμενων στις διακυμάνσεις της ζήτησης για το προϊόν της επιχείρησης και μ'αυτόν τον τρόπο μειώνουν το μοναδιαίο εργατικό κόστος.⁵⁵ Επίσης επενεργούν μειωτικά στο εργατικό κόστος και με το να περιορίζουν τη διαπραγματευτική δύναμη των εντός των τειχών εργαζομένων για υψηλούς μισθούς.
8. *Ευέλικτες μορφές απασχόλησης και διευθέτησης του εργάσιμου χρόνου.* Οι θεσμικές αλλαγές διευκολύνουν την επέκταση αυτών των μορφών και έχουν ως στόχο την προσαρμογή του χρόνου και των ωραρίων εργασίας στις διακυμάνσεις της ζήτησης για το προϊόν της επιχείρησης. Με την προσαρμογή αυτή οι επιχειρήσεις αντιστοιχούν το *χρόνο εργασίας* των εργαζομένων με τον *παραγωγικό χρόνο* της επιχείρησης. Έτσι αποφεύγουν να καταβάλλουν μισθούς για το τμήμα του ωραρίου εργασίας που δεν μπορούν να απασχολήσουν παραγωγικά το προσωπικό τους και περιορίζουν το μοναδιαίο κόστος εργασίας.

⁵⁵ Το μοναδιαίο εργατικό κόστος (ΜΚΕ) ορίζεται ως το κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος. Κατά συνέπεια $MKE = \text{Εργατικό κόστος} / \text{Αξία Παραγωγής} = w \cdot L / Y = w / pr$, όπου w το ωρομίσθιο, L οι ώρες εργασίας, Y η αξία παραγωγής και pr η ωριαία παραγωγικότητα. Δηλαδή, το μοναδιαίο κόστος εργασίας ισούται με το πηλίκο του ωρομισθίου προς την ωριαία παραγωγικότητα της εργασίας.

9. Μέτρα βελτίωση της αποτελεσματικότητας των *δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης* ως προς την *τοποθέτηση των ανέργων* σε θέσεις απασχόλησης. Οι μεταρρυθμίσεις που έχουν αυτό το στόχο το πολύ-πολύ να μειώσουν την ανεργία τριβής, που όμως αποτελεί ένα πολύ μικρό τμήμα του συνολικού όγκου της ανεργίας σήμερα, τουλάχιστον στις χώρες που παρουσιάζουν υψηλά ποσοστά.

4.4 Πολιτικές μοιράσματος της εργασίας

Οι πολιτικές μοιράσματος της εργασίας δεν αποσκοπούν στην καταπολέμηση των αιτιών της ανεργίας, αλλά στην αύξηση της απασχόλησης μέσω της κατανομής του όγκου της σε περισσότερα άτομα. Τέτοιες πολιτικές είναι η επέκταση της μερικής απασχόλησης, η υιοθέτηση σχημάτων μοιράσματος των θέσεων εργασίας και η μείωση της νόμιμης ή συμβατικής διάρκειας του ημερήσιου, εβδομαδιαίου και ετήσιου χρόνου εργασίας.

Η επέκταση της μερικής απασχόλησης και των σχημάτων μοιράσματος των θέσεων εργασίας (job sharing)⁵⁶ είναι μέτρα τα οποία περιλαμβάνονται στις εθνικές πολιτικές απασχόλησης όλων σχεδόν των χωρών. Συνδυάζονται με την ανάγκη ευελιξίας των επιχειρήσεων και συμβάλλουν στη μείωση του εργατικού κόστους. Οι παρενέργειες βιώνονται από τους μισθωτούς, διότι παράγουν μία κατηγορία εργαζομένων με μειωμένα εργασιακά και κοινωνικά δικαιώματα. Οι παρενέργειες αυτές επιτείνονται στο βαθμό που η συμμετοχή των εργαζομένων στη μερική απασχόληση και στο μοίρασμα των θέσεων εργασίας δεν είναι ηθελημένη αλλά είναι προϊόν έλλειψης καλύτερων ευκαιριών απασχόλησης. Ο βαθμός *κοινωνικής αποδοχής* και *ζήτησης* αυτών των πλειοψηφικά “γυναικείων” μορφών απασχόλησης από την πλευρά των εργαζομένων, εξαρτάται από το επίπεδο των μισθών σε μία κοινωνία και τις ρυθμίσεις των εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων που τις συνοδεύουν.

Η μείωση της νόμιμης ή συμβατικής διάρκειας του ημερήσιου, εβδομαδιαίου και ετήσιου χρόνου εργασίας είναι ένα μέτρο που εγείρει έντονες διαμάχες γύρω από την αποτελεσματικότητά του ως εργαλείο αύξησης της απασχόλησης και από τον τρόπο εφαρμογής του. Το αίτημα για μείωση του χρόνου εργασίας συνδέεται με τις απαρχές συγκρότησης του εργατικού και σοσιαλιστικού κινήματος και είχε να κάνει με τη διεκδίκηση ελεύθερου χρόνου και τον αγώνα για την προσωπική ανάπτυξη, την πολιτική

⁵⁶ Τα σχήματα αυτά προβλέπουν την εθελοντική εναλλαγή δύο εργαζομένων σε μια θέση απασχόλησης που προηγουμένως καταλάμβανε ένας εργαζόμενος.

συμμετοχή και τον εμπλουτισμό των κοινωνικών σχέσεων των εργαζομένων. Ο ρόλος του στην καταπολέμηση της ανεργίας έχει αναδειχθεί σε περιόδους κρίσης και ανεργίας (π.χ. Γαλλία κατά την περίοδο του Λαϊκού Μετώπου)⁵⁷. Στην αρχή της πρόσφατης κρίσης το αίτημα αυτό εμφανίστηκε σε ορισμένες χώρες ως συνδικαλιστική διεκδίκηση, εφαρμόστηκε το πρώτο μισό της δεκαετίας του 80 σε μερικές από αυτές είτε σε εθνικό επίπεδο είτε σε επίπεδο κλάδων, και πρόσφατα έχει πάλι συγκεντρώσει το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης λόγω της εφαρμογής του στη Γαλλία και προσεχώς στην Ιταλία.

Η οικονομική λογική πάνω στην οποία βασίζονται οι προσδοκίες για αύξηση των θέσεων απασχόλησης μέσω της μείωσης του χρόνου εργασίας είναι απλή. Στο επίπεδο της συνολικής οικονομίας, για ένα δεδομένο όγκο παραγωγής χρειάζεται ένας δεδομένος αριθμός θέσεων απασχόλησης. Εάν ο ρυθμός αύξησης της παραγωγής είναι χαμηλός και δεν επιτρέπει την αύξηση των θέσεων απασχόλησης στον ίδιο ρυθμό με τον οποίο αυξάνεται ο ενεργός πληθυσμός, το μοναδικό μέσο για να αποφευχθεί η αύξηση της ανεργίας, όταν οι πολιτικές ενίσχυσης του ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας έχουν αποτύχει, είναι ο πολλαπλασιασμός των θέσεων απασχόλησης δια της υποδιαίρεσής τους.

Οι παραπάνω σχέσεις διατυπώνονται με σύμβολα ως εξής:

$$Y = P \times d \times N$$

όπου Y είναι η παραγωγή, P η ωριαία παραγωγικότητα της εργασίας, d η μέση διάρκεια εργασίας σε αριθμό ωρών και N ο αριθμός των απασχολούμενων. Αν θελήσουμε να εκφράσουμε τη σχέση μεταξύ των ποσοστιαίων μεταβολών αυτών των μεταβλητών, τότε

$$Y = P + d + N \Rightarrow N = Y - P - d$$

Με άλλα λόγια ο ρυθμός αύξησης της απασχόλησης προκύπτει από τη διαφορά μεταξύ του ρυθμού μεγέθυνσης της παραγωγής και του αθροίσματος των ρυθμών μεταβολής της παραγωγικότητας και της μέσης διάρκειας εργασίας. Οφείλουμε να υπογραμμίσουμε ότι οι παραπάνω εξισώσεις είναι λογιστικές και άρα καθαρά στατικές. Στην πραγματικότητα οι μεταβλητές Y, P, d και N δεν είναι μεταξύ τους ανεξάρτητες. Η αύξηση της παραγωγικότητας επιδρά στη μεγέθυνση του προϊόντος και εν τέλει στην απασχόληση, ενώ η διάρκεια της εργασίας επιδρά στην παραγωγικότητά της.

⁵⁷ Πρόκειται για την περίοδο 1936-1939.

Αν αρκεστούμε όμως στη στατική σχέση $N = Y - P - d$ και επιπλέον υποθέσουμε ότι ο ρυθμός μεγέθυνσης της παραγωγής είναι χαμηλός, τότε για να ανυψώσουμε το ρυθμό αύξησης της απασχόλησης πρέπει είτε να επιβραδύνουμε το ρυθμό αύξησης της παραγωγικότητας είτε να μειώσουμε τη διάρκεια της εργασίας. Ομως η επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας με κίνητρα που περιορίζουν την υποκατάσταση της εργασίας με κεφάλαιο, δηλαδή το ρυθμό της τεχνικής προόδου, ενέχει τον κίνδυνο υπονόμησης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας στο μακροπρόθεσμο διάστημα και γι' αυτό πρέπει πάσει θυσία να αποφεύγεται. Επίσης, η τεχνική πρόοδος είναι αποτέλεσμα του καπιταλιστικού ανταγωνισμού και είναι δύσκολο να την επιβραδύνει με μέτρα πολιτικής. Αντίθετα, η ανάπτυξη δραστηριοτήτων χαμηλής παραγωγικότητας στον τομέα της οικονομίας που δεν είναι εκτεθειμένος στο διεθνή ανταγωνισμό (π.χ. προσωπικές υπηρεσίες) μπορεί να αποτελεί μία λύση.

Η μέση διάρκεια εργασίας αποτελεί μία μεταβλητή στην οποία μπορεί να επιδράσει κανείς ευκολότερα. Ιστορικά η μείωση της μέσης διάρκειας εργασίας έχει προέλθει από τη διανομή της αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας στους μισθωτούς όχι με μορφή αυξημένου εισοδήματος αλλά βραχύτερου ημερήσιου και εβδομαδιαίου χρόνου εργασίας και περισσότερων ημερών ετήσιων διακοπών. Ωστόσο, η μείωση της μέσης διάρκειας εργασίας εγείρει το κρίσιμο για την κοινωνία ερώτημα του ποιός θα επωμιστεί το κόστος της: οι επιχειρήσεις, οι εργαζόμενοι ή οι φορολογούμενοι και σε ποιές αναλογίες κάθε μέρος. Ενώ για τις επιχειρήσεις τίθεται το πρόβλημα της αντιστάθμισης του μισθολογικού κόστους και εκείνο του κόστους του κεφαλαιουχικού εξοπλισμού.

Για τον επιχειρηματία, η εξίσωση μοιράσματος της εργασίας είναι απλή. Αν ο αριθμός των θέσεων απασχόλησης αυξηθεί αλλά ο αριθμός των ωρών εργασίας παραμείνει σταθερός, τότε, για να μην υποστεί χειροτέρευση της αποδοτικότητας του κεφαλαίου του, πρέπει η μάζα των μισθών να παραμείνει σταθερή και άρα οι ήδη εργαζόμενοι στην επιχείρηση να υποστούν το κόστος των νέων προσλήψεων. Χρειάζεται να μειθούν οι μισθοί κατά το ίδιο ακριβώς ποσοστό της μείωσης του χρόνου εργασίας. Όχι και αυτό χάρη στην άνοδο της ωριαίας παραγωγικότητας που επιφέρει αυτή η μείωση. Η άνοδος οφείλεται σε πολλούς παράγοντες: φθίνουσα οριακή παραγωγικότητα της εργασίας (όσο συσσωρεύονται οι ώρες εργασίας, οι επιπρόσθετες ώρες είναι όλο και λιγότερο παραγωγικές), εντατικοποίηση της εργασίας λόγω μείωσης του χρόνου

εργασίας, μείωση των απουσιών λόγω βελτίωσης των συνθηκών εργασίας κλπ.. Όμως η άνοδος της παραγωγικότητας δεν επαρκεί για να αντισταθμίσει πλήρως την αύξηση του μισθολογικού κόστους από τη μείωση του χρόνου εργασίας.

Το δεύτερο πρόβλημα για την επιχείρηση απορρέει από το γεγονός ότι κάθε εργαζόμενος χρειάζεται μία ορισμένη ποσότητα κεφαλαιουχικού εξοπλισμού για να δουλέψει. Οι νέες προσλήψεις λοιπόν μπορεί να έχουν ως συνέπεια ένα επιπρόσθετο κόστος σε κεφάλαιο για την επιχείρηση. Η μόνη λύση για να αποφευχθεί αυτό το κόστος είναι η αναδιοργάνωση του χρόνου εργασίας σε βάρδιες και η επιμήκυνση του χρόνου λειτουργίας του υπάρχοντος κεφαλαιουχικού εξοπλισμού.

Η κρατική παρέμβαση μπορεί να πάρει διαφορετικές μορφές:

- επιβολή της ενιαίας εφαρμογής της μείωσης του χρόνου εργασίας σε όλες τις επιχειρήσεις αδιακρίτως με ή χωρίς συνοδευτικά μέτρα αντιστάθμισης του κόστους,
- κίνητρα στις επιχειρήσεις για την προαιρετική μείωση και αναδιοργάνωση του χρόνου εργασίας (επιδότησεις για τις νέες προσλήψεις, μείωση του χρόνου απόσβεσης του μηχανολογικού εξοπλισμού)
- γραφεία ευαισθητοποίησης και παροχής συμβουλών στις επιχειρήσεις.

5. Ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση

Βλέπε στο φάκελο που ακολουθεί:

1. **Απόφαση του Συμβουλίου** (της Ευρωπαϊκής Ένωσης) της 21^{ης} Οκτωβρίου 2010 **σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών**, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L. 308/46, 24.11.2010.1.
2. Καραμεσίνη Μ., «**Η πολιτική απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης**», στο Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), *Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Διόνικος.

Βλέπε στο βιβλίο του μαθήματος:

1. Καραμεσίνη Μ., «**Ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση: από την καταπολέμηση της ανεργίας στην αύξηση του ποσοστού απασχόλησης**», στο Μ. Καραμεσίνη και Γ. Κουζής (επιμ.) Πολιτική απασχόλησης. Πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής, Αθήνα 2005.

Πίνακας 2 ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΑΝΑΛΟΓΑ ΜΕ ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ

Είδος ανεργίας	Αίτιο	Προϋποθέσεις	Πολιτική αντιμετώπισης ανεργίας
Ανεργία τριβής	Αναζήτηση εργασίας Ατελής πληροφόρηση	Υπαρξη κενών θέσεων εργασίας	Υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας Μείωση επιδομάτων ανεργίας
Διαρθρωτική ανεργία (1)	Διαρθρωτικές αλλαγές στο παραγωγικό σύστημα	Υπαρξη κενών θέσεων εργασίας	(Μετ)εκπαίδευση εργατικού δυναμικού Κίνητρα μετακίνησης-μετεγκατάστασης
Διαρθρωτική ανεργία (2)	Ατέλειες λειτουργίας αγοράς εργασίας (θεσμοί, πληροφόρηση, κόστος ανακύκλωσης προσωπικού)	Ελλειψη θέσεων εργασίας	Διόρθωση ή αντιστάθμιση των ατελειών της αγοράς εργασίας
Κυκλική ανεργία	Ελλιπής ζήτηση κατά τις καθοδικές φάσεις του οικονομικού κύκλου	Ελλειψη θέσεων εργασίας	Επεκτατική μακρο-οικονομική πολιτική
Ανεργία μακροχρόνιας έλλειψης ζήτησης	Ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης υπολείπονται των δυνητικών	Ελλειψη θέσεων εργασίας	Επεκτατική μακρο-οικονομική πολιτική
Τεχνολογική ανεργία	Υποκατάσταση ανθρώπινης εργασίας με μηχανές	Ο ρυθμός μεγέθυνσης του προϊόντος της οικονομίας είναι χαμηλότερος του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας	Πολιτική προώθησης των επενδύσεων

Πίνακας 3 ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΕΡΜΗΝΕΙΕΣ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ

Νεοκλασική θεωρία	Εκούσια ανεργία	
	Ανεργία τριβής	Γραφεία ευρέσεως εργασίας, μείωση επιδομ. ανεργ.
	Ανεργία που οφείλεται στους θεσμούς της αγοράς εργασίας	Μείωση δύναμης συνδικάτων, προστασίας κατώτατου μισθού και κατάργηση επιδομάτων ανεργίας
Κεϋνσιανή θεωρία	Κυκλική ανεργία, ανεργία μακροχρόνιας έλλειψης ζήτησης	Επεκτατική μακρο-οικονομική πολιτική, δημόσιες επενδύσεις
Μονεταριστές	Φυσικό ποσοστό ανεργίας (τέλειος ανταγωνισμός)	Η επεκτατική μακρο-οικονομική πολιτική αυξάνει τις τιμές χωρίς να καταπολεμά την ανεργία
Νεο-κεϋνσιανοί	Ποσοστό ανεργίας ισορροπίας, που δεν επιταχύνει τον πληθωρισμό. Η ανεργία οφείλεται στις ατέλειες λειτουργίας της αγοράς εργασίας (εγγενείς και εξωγενείς)	Μισθός απόδοσης, μοντέλο εντός-εκτός των τειχών → επιδότηση του κόστους εργασίας, ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση, μείωση κόστους απολύσεων
Μαρξική θεωρία	Η ανεργία προϊόν της κρίσης υπερσυσσώρευσης του κεφαλαίου. Εφεδρικός στρατός εργασίας	Ανατροπή του καπιταλιστικού συστήματος
Σουμπετεριανή θεωρία	Η ανεργία προϊόν της επιβράδυνσης της τεχνολογικής προόδου	Πολιτική ενίσχυσης της καινοτομίας

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

της 21ης Οκτωβρίου 2010

σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών

(2010/707/ΕΕ)

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 148 παράγραφος 2,

την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ⁽¹⁾,τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής ⁽²⁾,τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών ⁽³⁾,τη γνώμη της επιτροπής απασχόλησης ⁽⁴⁾,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Το άρθρο 145 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει ότι τα κράτη μέλη και η Ένωση εργάζονται για την ανάπτυξη συντονισμένης στρατηγικής για την απασχόληση, και δη για να προάγουν τη δημιουργία εξειδικευμένου, εκπαιδευμένου και ευπροσάρμοστου εργατικού δυναμικού, και αγοράς εργασίας ανταποκρινόμενης στις εξελίξεις της οικονομίας, προκειμένου να επιτύχουν τους στόχους που ορίζονται στο άρθρο 3 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα κράτη μέλη, έχοντας υπόψη τις εθνικές πρακτικές που έχουν σχέση με τον τομέα των εργασιακών σχέσεων, θεωρούν την προώθηση της απασχόλησης ως θέμα κοινού ενδιαφέροντος και συντονίζουν τη σχετική δράση τους στα πλαίσια του Συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 148 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- (2) Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζει στο άρθρο 3 παράγραφος 3 ότι η Ένωση έχει στόχο την πλήρη απασχόληση και καταπολέμα τον κοινωνικό αποκλεισμό και τις διακρίσεις και προωθεί την κοινωνική δικαιοσύνη και προστασία και ότι η Ένωση μπορεί να λαμβάνει πρωτοβουλίες για να διασφαλίζει το συντονισμό των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών. Το άρθρο 8 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει ότι σε όλες τις δράσεις της, η Ένωση επιδιώκει να εξαλειφθούν οι ανισότητες και να προαχθεί η ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών. Το άρθρο 9 ορίζει ότι, κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεών της, η Ένωση συνεκτιμά τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προαγωγή υψηλού επιπέδου απασχόλησης, με τη διασφάλιση της κατάλληλης κοι-

νωνικής προστασίας, με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού καθώς και με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, και κατάρτισης.

- (3) Η συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει ότι το Συμβούλιο θεσπίζει κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση και γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών για την καθοδήγηση των κρατών μελών κατά την κατάρτιση των πολιτικών τους.
- (4) Η στρατηγική της Λισαβόνας, που δρομολογήθηκε το 2000, στηριζόταν στην αναγνώριση της ανάγκης της ΕΕ να αυξήσει την απασχόληση, την παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα της, ενισχύοντας συγχρόνως την κοινωνική συνοχή, για την αντιμετώπιση του παγκόσμιου ανταγωνισμού, της τεχνολογικής αλλαγής, των περιβαλλοντικών προκλήσεων και της γήρανσης του πληθυσμού. Η στρατηγική της Λισαβόνας δρομολογήθηκε εκ νέου το 2005, μετά από ενδιάμεση επανεξέταση με την οποία δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην ανάπτυξη και στη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων απασχόλησης.
- (5) Η στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση συνέβαλε στη δημιουργία συναίνεσης όσον αφορά τη γενική κατεύθυνση των οικονομικών πολιτικών και των πολιτικών απασχόλησης της ΕΕ. Βάσει της στρατηγικής αυτής, το Συμβούλιο, με την απόφαση 2005/600/ΕΚ ⁽⁵⁾, θέσπισε, και με την απόφαση του 2008/618/ΕΚ ⁽⁶⁾ αναθεώρησε, και τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών και τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης. Οι 24 κατευθυντήριες γραμμές έθεσαν τα θεμέλια για τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων, προσδιορίζοντας για την ΕΕ ως σύνολο τις βασικές προτεραιότητες όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις σε μακροοικονομικό και μικροοικονομικό επίπεδο καθώς και στις αγορές εργασίας. Ωστόσο, η εμπειρία έδειξε ότι οι κατευθυντήριες γραμμές δεν έθεσαν αρκετά σαφείς προτεραιότητες και ότι θα έπρεπε να υπάρχει ισχυρότερη σύνδεση μεταξύ τους. Αυτό περιόρισε τον αντίκτυπό τους στο σχεδιασμό των εθνικών πολιτικών.
- (6) Η χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση που άρχισε το 2008 οδήγησε σε σημαντικές απώλειες θέσεων απασχόλησης και μείωση της δυνητικής παραγωγής, με αποτέλεσμα τη δραματική επιδείνωση των δημόσιων οικονομικών. Ωστόσο, το ευρωπαϊκό σχέδιο για την ανάκαμψη της οικονομίας βοήθησε τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν την κρίση, εν μέρει μέσω συντονισμένων δημοσιονομικών κινήτρων,

⁽¹⁾ Γνώμη της 8ης Σεπτεμβρίου 2010 (δεν έχει ακόμα δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα).⁽²⁾ Γνώμη της 27ης Μαΐου 2010 (δεν έχει ακόμα δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα).⁽³⁾ Γνώμη της 10ης Ιουνίου 2010 (δεν έχει ακόμα δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα).⁽⁴⁾ Γνώμη της 20ής Μαΐου 2010 (δεν έχει ακόμα δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα).⁽⁵⁾ ΕΕ L 205 της 6.8.2005, σ. 21.⁽⁶⁾ ΕΕ L 198 της 26.7.2008, σ. 47.

ενώ το ευρώ παρέσχε μια σταθερή βάση για μακροοικονομική σταθερότητα. Συνεπώς, η κρίση έδειξε ότι ο συντονισμός των πολιτικών της Ένωσης μπορεί να αποφέρει σημαντικά αποτελέσματα εάν ενισχυθεί και καταστεί αποτελεσματικός. Η κρίση κατέδειξε επίσης τη στενή αλληλεξάρτηση των επιδόσεων των κρατών μελών όσον αφορά την οικονομία και την απασχόληση.

- (7) Η Επιτροπή πρότεινε να καταρτιστεί μια νέα στρατηγική για την επόμενη δεκαετία, «η στρατηγική για την Ευρώπη 2020», που θα επιτρέψει στην ΕΕ να εξέλθει ισχυρότερη από την κρίση, και να στρέψει την οικονομία της προς μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, με υψηλό επίπεδο απασχόλησης, παραγωγικότητας και κοινωνικής συνοχής. Πέντε πρωταρχικοί στόχοι, που αναπτύσσονται στις αντίστοιχες κατευθυντήριες γραμμές, αποτελούν κοινούς στόχους που καθοδηγούν τις ενέργειες των κρατών μελών, λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές θέσεις εκκίνησής και τις εθνικές ιδιαιτερότητες τους, και οι οποίοι καθοδηγούν επίσης τη δράση της Ένωσης. Τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για την επίτευξη των εθνικών στόχων και την εξάλειψη των εμποδίων που αναχαιτίζουν την ανάπτυξη.
- (8) Στο πλαίσιο συνολικών «στρατηγικών εξόδου» από την οικονομική κρίση, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόσουν φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις για τη μακροοικονομική σταθερότητα, την προαγωγή περισσότερων και καλύτερων θέσεων απασχόλησης και τη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της παραγωγικότητας, τη μείωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών και τη βελτίωση των επιδόσεων της αγοράς εργασίας. Τα δημοσιονομικά κίνητρα θα πρέπει να υλοποιηθούν και να συντονιστούν στο πλαίσιο του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης.
- (9) Στο πλαίσιο της στρατηγικής για την Ευρώπη 2020, τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να εφαρμόσουν μεταρρυθμίσεις που στοχεύουν σε μια «έξυπνη ανάπτυξη», δηλαδή στην ανάπτυξη που στηρίζεται στη γνώση και την καινοτομία. Οι μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας της εκπαίδευσης, εξασφαλίζοντας την πρόσβαση στην εκπαίδευση για όλους, στη βελτίωση των επιδόσεων της έρευνας και των επιχειρήσεων και στην περαιτέρω βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου για την προώθηση της καινοτομίας και τη διάδοση των γνώσεων σε όλη την ΕΕ. Οι μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να ενθαρρύνουν την επιχειρηματικότητα και την ανάπτυξη μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) και να βοηθήσουν να γίνουν οι δημιουργικές ιδέες καινοτόμα προϊόντα, υπηρεσίες και διαδικασίες που μπορούν να δημιουργήσουν ανάπτυξη, ποιοτικές και βιώσιμες θέσεις απασχόλησης, εδαφική, οικονομική και κοινωνική συνοχή, και να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικότερα τις ευρωπαϊκές και παγκόσμιες κοινωνικές προκλήσεις. Σε αυτό το πλαίσιο, καθοριστική σημασία έχει η πλήρης αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών.
- (10) Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών, μέσω και των αντιστοίχων προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων, θα πρέπει να επιδιώκουν την επίτευξη «βιώσιμης ανάπτυξης». Βιώσιμη ανάπτυξη σημαίνει την οικοδόμηση μιας οικονομίας βιώσιμης και ανταγωνιστικής στην οποία η ενέργεια και οι πόροι χρησιμοποιούνται αποδοτικά, δίκαιη κατανομή του κόστους και των ωφελειών και αξιοποίηση του ηγετικού ρόλου της Ευρώπης στον αγώνα δρόμου για την ανάπτυξη νέων διαδικασιών και τεχνολογιών, συμπεριλαμβανομένων των πρόσφατων τεχνολογιών. Τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να εφαρμόσουν τις αναγκαίες μεταρρυθμί-

σεις για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και την αποτελεσματική χρήση των πόρων, που θα βοηθήσουν επίσης να εμποδιστεί η περιβαλλοντική υποβάθμιση και η απώλεια βιοποικιλότητας. Θα πρέπει επίσης να βελτιώσουν το επιχειρηματικό περιβάλλον, να προωθήσουν τη δημιουργία «πράσινων» θέσεων απασχόλησης και να βοηθήσουν τις επιχειρήσεις να εκσυγχρονίσουν τη βιομηχανική τους βάση.

- (11) Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών θα πρέπει επίσης να επιδιώκουν μια «ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς». Αυτό σημαίνει την οικοδόμηση μιας συνεκτικής κοινωνίας η οποία παρέχει στους πολίτες τα μέσα να προβλέπουν και να διαχειρίζονται τις αλλαγές και, επομένως, να συμμετέχουν στην κοινωνία και στην οικονομία. Συνεπώς, οι μεταρρυθμίσεις των κρατών μελών θα πρέπει να διασφαλίζουν πρόσβαση και ευκαιρίες καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής, μειώνοντας έτσι τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, με την κατάργηση των εμποδίων για τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας, ιδίως για τις γυναίκες, τους εργαζόμενους μεγαλύτερης ηλικίας, τους νέους, τα άτομα με αναπηρία και τους νόμιμους μετανάστες. Θα πρέπει επίσης να διασφαλίζουν ότι τα οφέλη της οικονομικής ανάπτυξης φθάνουν σε όλους τους πολίτες και όλες τις περιφέρειες και προωθούν την ανάπτυξη που ενισχύει την απασχόληση, με βάση την αξιοπρεπή εργασία. Συνεπώς, το βασικό μέλημα των προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων των κρατών μελών θα πρέπει να είναι η εξασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας των αγορών εργασίας με την επένδυση σε επιτυχείς αναπροσανατολισμούς, σε συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης, στην ανάπτυξη κατάλληλων δεξιοτήτων, τη βελτίωση της ποιότητας της εργασίας, και την καταπολέμηση του κατακερματισμού, της διαρθρωτικής ανεργίας, της ανεργίας των νέων και της αεργίας, και συγχρόνως η εξασφάλιση μιας κατάλληλης και διατηρήσιμης κοινωνικής προστασίας και ενεργής ένταξης για την πρόληψη και τη μείωση της φτώχειας, με ιδιαίτερη προσοχή στην καταπολέμηση της φτώχειας στο πλαίσιο της εργασίας και τη μείωση της φτώχειας για τις ομάδες που διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού, συμπεριλαμβανομένων των παιδιών και των νέων, εμμένοντας παράλληλα στη συμφωνηθείσα δημοσιονομική εξυγίανση.
- (12) Η αυξημένη συμμετοχή γυναικών στο εργατικό δυναμικό συνιστά προϋπόθεση για την τόνωση της μεγέθυνσης και την αντιμετώπιση των δημογραφικών προκλήσεων. Η ισότητα των φύλων που προβάλλεται και ενσωματώνεται σε όλους τους σχετικούς τομείς πολιτικής, έχει επομένως ζωτική σημασία για την εφαρμογή όλων των πυλών των κατευθυντήριων γραμμών στα κράτη μέλη. Θα πρέπει να δημιουργηθούν οι συνθήκες για την υποστήριξη της παροχής κατάλληλων και προσπών υπηρεσιών παιδικής φροντίδας υψηλής ποιότητας για τα παιδιά προσχολικής ηλικίας. Θα πρέπει να εφαρμόζεται η αρχή της ισότητας αμοιβής για άνδρες και γυναίκες για όμοια εργασία ή για εργασία της αυτής αξίας.
- (13) Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις της ΕΕ και των κρατών μελών μπορούν να συμβάλουν αποτελεσματικά στην ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης εάν ενισχύουν την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ στην παγκόσμια οικονομία, διανοίγουν νέες ευκαιρίες για τους εξαγωγείς της Ευρώπης και εξασφαλίζουν ανταγωνιστική πρόσβαση σε εισαγωγές ζωτικής σημασίας. Συνεπώς, οι μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις επιπτώσεις τους στην εξωτερική ανταγωνιστικότητα για την τόνωση της ανάπτυξης στην Ευρώπη και της συμμετοχής σε ανοικτές και δίκαιες αγορές σε παγκόσμιο επίπεδο.

- (14) Η στρατηγική για την Ευρώπη 2020 θα πρέπει να συνοδεύεται από μια ολοκληρωμένη σειρά ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών, τις οποίες τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να εφαρμόζουν πλήρως και εγκαίρως, ώστε οι συντονισμένες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις να αποφέρουν τα αναμενόμενα θετικά δευτερογενή αποτελέσματα και οι ευρωπαϊκές πολιτικές να συμβάλλουν συνεπέστερα στους στόχους της στρατηγικής. Οι κατευθυντήριες γραμμές συνιστούν πλαίσιο εντός του οποίου τα κράτη μέλη εκπονούν, εφαρμόζουν και παρακολουθούν εθνικές πολιτικές στη συνάρτηση της γενικής στρατηγικής της Ένωσης. Οι κύριοι στόχοι της Ευρώπης 2020 που αναφέρονται στις σχετικές κατευθυντήριες γραμμές θα πρέπει να καθοδηγούν τα κράτη μέλη κατά τον καθορισμό των εθνικών τους στόχων και, ενδεχομένως, υποστόχων, λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές θέσεις εκκίνησής τους και τις εθνικές περιστάσεις τους, και σύμφωνα με τις εθνικές τους διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Κατά το εγχείρημα αυτό, τα κράτη μέλη μπορούν να βασίζονται, ανάλογα με την περίπτωση, στους δείκτες που εκπονεί η επιτροπή απασχόλησης ή η επιτροπή κοινωνικής προστασίας. Ο πρωταρχικός στόχος για την απασχόληση δίνει έμφαση στη μείωση της ανεργίας των ευάλωτων ομάδων, συμπεριλαμβανομένων των νέων.
- (15) Η πολιτική συνοχής και τα διαρθρωτικά της ταμεία συγκαταλέγονται μεταξύ των σημαντικών μηχανισμών υλοποίησης για την επίτευξη εξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης στα κράτη μέλη και στις περιφέρειες. Στα συμπεράσματά του της 17ης Ιουνίου 2010, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε ότι είναι σκόπιμο να προαχθεί η οικονομική, η κοινωνική και η εδαφική συνοχή προκειμένου να συμβάλει στην επιτυχία της νέας στρατηγικής Ευρώπη 2020.
- (16) Κατά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των εθνικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων τους, λαμβάνοντας υπόψη τις ανωτέρω κατευθυντήριες γραμμές, τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν αποτελεσματική διαχείριση της πολιτικής για την απασχόληση. Μολονότι οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές απευθύνονται στα κράτη μέλη, η στρατηγική για την Ευρώπη 2020 θα πρέπει, ανάλογα με την περίπτωση, να εφαρμόζεται, να παρακολουθείται και να αξιολογείται σε συνεργασία με όλες τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, με τη στενή συμμετοχή των κοινοβουλίων, καθώς και των κοινωνικών εταίρων και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών, οι οποίοι θα συμβάλλουν στην εκπόνηση των εθνικών προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων, στην εφαρμογή τους και στη γενικότερη προβολή της στρατηγικής.
- (17) Η στρατηγική για την Ευρώπη 2020 συνοδεύεται από μια μικρότερη σειρά κατευθυντήριων γραμμών, που αντικαθιστούν την προηγούμενη σειρά των 24 και αντιμετωπίζουν με συνεκτικό τρόπο την απασχόληση και τα γενικά θέματα οικονομικής πολιτικής. Οι κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών, που περιλαμβάνονται στο παράρτημα της παρούσας απόφασης, συνδέονται αναπόσπαστα με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών και της Ένωσης, που περιλαμβάνονται στο παράρτημα της σύστασης του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2010, σχετικά με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Ένωσης ⁽¹⁾. Από κοινού, αποτελούν τις «ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές για την Ευρώπη 2020».
- (18) Αυτές οι νέες ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές συνάδουν με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Παρέχουν ακριβή καθοδήγηση στα κράτη μέλη για τον προσδιορισμό των εθνικών προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων και για την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, λαμβάνοντας υπόψη την αλληλεξάρτησή τους και την εναρμόνισή τους με το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης. Οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση θα πρέπει να αποτελέσουν τη βάση για όλες τις ειδικές κατά χώρα συστάσεις που ενδέχεται να απευθυνθούν από το Συμβούλιο στα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 148 παράγραφος 4 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παράλληλα με τις ειδικές κατά χώρα συστάσεις που απευθύνονται προς τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 121 παράγραφος 4 της ίδιας συνθήκης, ώστε να αποτελούν συνεκτική δέσμη συστάσεων. Οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση θα αποτελέσουν επίσης τη βάση για την κατάρτιση της κοινής έκθεσης για την απασχόληση που διαβιβάζεται ετησίως από την Επιτροπή και την Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.
- (19) Η επιτροπή απασχόλησης και η επιτροπή κοινωνικής προστασίας θα πρέπει να παρακολουθούν την πρόοδο σε σχέση με τις πτυχές της απασχόλησης και τις κοινωνικές πτυχές των κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση, σύμφωνα με τις αντίστοιχες εντολές τους βάσει της συνθήκης. Ειδικότερα θα πρέπει να αξιοποιηθούν οι δραστηριότητες της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στους τομείς της απασχόλησης και της κοινωνικής προστασίας και της κοινωνικής ένταξης. Επιπλέον, η επιτροπή απασχόλησης θα πρέπει να διατηρήσει στενές επαφές με άλλες σχετικές προπαρασκευαστικές ομάδες και επιτροπές του Συμβουλίου, μεταξύ άλλων και στον τομέα της εκπαίδευσης.
- (20) Παρά το γεγονός ότι πρέπει να καταρτίζονται κάθε χρόνο, αυτές οι κατευθυντήριες γραμμές θα πρέπει να μείνουν αμετάβλητες μέχρι το 2014 ώστε να δοθεί ιδιαίτερο βάρος στην εφαρμογή τους.

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Οι συνημμένες στο παράρτημα κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών εγκρίνονται.

Άρθρο 2

Οι κατευθυντήριες γραμμές λαμβάνονται υπόψη στις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών για τις οποίες υποβάλλονται εκθέσεις στα πλαίσια των εθνικών προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων.

Άρθρο 3

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Λουξεμβούργο, 21 Οκτωβρίου 2010.

Για το Συμβούλιο
 Η Πρόεδρος
 J. MILQUET

⁽¹⁾ ΕΕ L 191 της 23.7.2010, σ. 28.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

Κατευθυντήρια γραμμή 7: Αύξηση της συμμετοχής ανδρών και γυναικών στην αγορά εργασίας, μείωση της διαρθρωτικής ανεργίας και προώθηση της ποιότητας των θέσεων εργασίας

Η ενεργοποίηση είναι ουσιαστική για την αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενσωματώσουν τις αρχές της ευελιξίας με ασφάλεια που εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις πολιτικές τους για την αγορά εργασίας και να τις εφαρμόσουν, ασκώντας κατάλληλη χρήση της στήριξης του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και άλλων ενωσιακών ταμείων, με στόχο την αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας, την καταπολέμηση του κατακερματισμού, της αεργίας και της άνοσης μεταχείρισης των φύλων, και ταυτόχρονα τη μείωση της διαρθρωτικής ανεργίας. Τα μέτρα για την τόνωση της ευελιξίας και της ασφάλειας θα πρέπει να είναι ισορροπία και να αλληλοενισχύονται. Συνεπώς, τα κράτη μέλη θα πρέπει να θεσπίσουν ένα συνδυασμό ευέλικτων και αξιόπιστων συμβατικών ρυθμίσεων, ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας, αποτελεσματική διά βίου μάθηση, πολιτικές για την προώθηση της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού και κατάλληλα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης ώστε να πραγματοποιείται με ασφάλεια η μετάβαση εργαζομένων σε άλλες αγορές εργασίας, συνοδευόμενα από σαφή δικαιώματα και ευθύνες για τους ανέργους που αναζητούν ενεργά εργασία. Από κοινού με τους κοινωνικούς εταίρους, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην ευελιξία με ασφάλεια που θα εφαρμόζεται στο εσωτερικό των χώρων εργασίας.

Τα κράτη μέλη πρέπει να επιταχύνουν τον κοινωνικό διάλογο και να καταπολεμήσουν τον κατακερματισμό της αγοράς με μέτρα για την αντιμετώπιση της επισφαλούς απασχόλησης, της υποαπασχόλησης και της αδήλωτης εργασίας. Η επαγγελματική κινητικότητα θα πρέπει να επιβραβεύεται. Θα πρέπει να εξεταστεί η ποιότητα των θέσεων εργασίας και των συνθηκών απασχόλησης. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να καταπολεμήσουν τη φτώχεια στο πλαίσιο της εργασίας και να προαγάγουν την επαγγελματική υγεία και ασφάλεια. Πρέπει να εξασφαλιστεί κατάλληλη κοινωνική ασφάλιση ακόμη και για όσους εργάζονται με σταθερές συμβάσεις και για τους αυτοαπασχολούμενους. Οι υπηρεσίες απασχόλησης διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην ενεργοποίηση και την κάλυψη των αναγκών και θα πρέπει ως εκ τούτου να ενισχυθούν με εξατομικευμένες υπηρεσίες και ενεργά και προληπτικά μέτρα για την αγορά εργασίας σε πρώιμο στάδιο. Οι σχετικές υπηρεσίες και μέτρα θα πρέπει να είναι ανοικτά για όλους, περιλαμβανομένων των νέων και εκείνων που απειλούνται με ανεργία καθώς και εκείνων που είναι πιο απομακρυσμένοι από την αγορά εργασίας.

Οι πολιτικές που θα συμβάλουν ώστε η εργασία να ανταμείβεται παραμένουν σημαντικές. Για να τονωθεί η ανταγωνιστικότητα και να αυξηθούν τα επίπεδα συμμετοχής, ιδίως για τα άτομα χαμηλής ειδίκευσης, και σύμφωνα με την κατευθυντήρια γραμμή 2, τα κράτη μέλη πρέπει να ενθαρρύνουν την εφαρμογή των κατάλληλων βασικών προϋποθέσεων για τη μισθολογική διαπραγμάτευση και την αύξηση του εργατικού κόστους που συνάδουν με τη σταθερότητα των τιμών και τις τάσεις της παραγωγικότητας. Τα κράτη μέλη πρέπει να επανεξετάσουν τα φορολογικά τους συστήματα και τα συστήματα παροχών, καθώς και την ικανότητα των δημοσίων υπηρεσιών να παρέχουν την αναγκαία στήριξη ούτως ώστε να αυξηθούν τα επίπεδα συμμετοχής του εργατικού δυναμικού και να τονωθεί η ζήτηση εργασίας. Πρέπει να προωθήσουν την παράταση του επαγγελματικού βίου, την ισότητα των φύλων και των αποδοχών και την ενσωμάτωση στην αγορά εργασίας των νέων, των ατόμων με αναπηρία, των νόμιμων μεταναστών και άλλων ευάλωτων ομάδων. Οι πολιτικές για την εξορρόπηση της εργασίας και της ιδιωτικής ζωής με την παροχή προσώπων φροντίδας και καινοτόμων λύσεων στην οργάνωση της εργασίας, θα πρέπει να στοχεύουν στην αύξηση των ποσοστών απασχόλησης, κυρίως των νέων, των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας και των γυναικών. Τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να προβούν στην άρση των εμποδίων για την είσοδο νεοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας, να προαγάγουν την αυτοαπασχόληση, την επιχειρηματικότητα και τη δημιουργία θέσεων εργασίας σε όλους τους τομείς όπως η πράσινη απασχόληση και η φροντίδα και να προωθούν την κοινωνική καινοτομία.

Ο πρωταρχικός στόχος της ΕΕ, στον οποίο θα βασιστούν τα κράτη μέλη για τον καθορισμό των εθνικών τους στόχων είναι, λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές θέσεις εκκίνησης και τις εθνικές ιδιαιτερότητές τους, μέχρι το 2020, το ποσοστό απασχόλησης των γυναικών και των ανδρών ηλικίας 20-64 ετών να φθάσει σε 75 %, ιδίως με τη μεγαλύτερη συμμετοχή των νέων, των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας και των εργαζομένων χαμηλής ειδίκευσης και την καλύτερη ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών.

Κατευθυντήρια γραμμή 8: Ανάπτυξη ειδικευμένου εργατικού δυναμικού που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και προαγωγή της διά βίου μάθησης

Τα κράτη μέλη πρέπει να προωθήσουν την παραγωγικότητα και την απασχολησιμότητα με την εξασφάλιση επαρκών γνώσεων και δεξιοτήτων που ανταποκρίνονται στη σημερινή και τη μελλοντική ζήτηση στην αγορά εργασίας. Η ποιοτική αρχική εκπαίδευση και η ελκυστική επαγγελματική κατάρτιση πρέπει να συμπληρώνονται με αποτελεσματικά κίνητρα για τη διά βίου μάθηση, τόσο για τους απασχολούμενους όσο και για τους μη απασχολούμενους, εξασφαλίζοντας έτσι σε κάθε ενήλικα τη δυνατότητα επαγγελματικού επαναπροσανατολισμού ή αναβάθμισης των προσόντων του, υπέρβασης των στερεοτύπων των σχετικών με το φύλο, καθώς και μια δεύτερη ευκαιρία για εκπαίδευση και με την εφαρμογή στοχευμένων πολιτικών μετανάστευσης και ένταξης. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να αναπτύξουν συστήματα για την αναγνώριση των ικανοτήτων που έχουν αποκτηθεί, να καταργήσουν τους φραγμούς στην επαγγελματική και γεωγραφική κινητικότητα των εργαζομένων, να προωθήσουν την απόκτηση πολυδύναμων δεξιοτήτων για τη στήριξη της δημιουργικότητας, της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας. Οι προσπάθειες θα πρέπει να επικεντρωθούν ειδικότερα στη στήριξη των ατόμων με χαμηλές και αχρηστευμένες δεξιότητες, στην ενίσχυση της απασχολησιμότητας των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας, αναβαθμίζοντας ταυτόχρονα την κατάρτιση, τις δεξιότητες και την πείρα των εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης, περιλαμβανομένων των ερευνητών και των γυναικών στον επιστημονικό, τον μαθηματικό και τον τεχνολογικό τομέα.

Σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους και τις επιχειρήσεις, τα κράτη μέλη θα πρέπει να βελτιώσουν την πρόσβαση στην κατάρτιση, να ενισχύσουν την καθοδήγηση στον τομέα της εκπαίδευσης και της σταδιοδρομίας. Οι βελτιώσεις αυτές θα πρέπει να συνδυάζονται με συστηματική παροχή πληροφοριών για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και ευκαιριών, την προώθηση της επιχειρηματικότητας και την καλύτερη πρόβλεψη των αναγκών σε δεξιότητες. Η επένδυση στην ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων, την αναβάθμιση των δεξιοτήτων και τη συμμετοχή σε προγράμματα διά βίου μάθησης θα πρέπει να προωθηθούν μέσω της χρηματοδοτικής συμμετοχής κυβερνήσεων, ιδιωτών και εργοδοτών. Για τη στήριξη των νέων και ιδίως εκείνων που δεν εργάζονται, σπουδάζουν ή εκπαιδεύονται, τα κράτη μέλη, σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους, θα πρέπει να θεσπίσουν προγράμματα που θα τους βοηθούν να βρουν μια πρώτη απασχόληση, μια επαγγελματική εμπειρία ή να προχωρήσουν σε άλλες σπουδές και να τους παρέχουν ευκαιρίες κατάρτισης, όπως προγράμματα μαθητείας, και να προβλέπουν άμεση παρέμβαση όταν οι νέοι καθίστανται άνεργοι.

Η τακτική παρακολούθηση των επιδόσεων των πολιτικών αναβάθμισης των δεξιοτήτων και πρόληψης αναμένεται να συμβάλει στον εντοπισμό τομέων που πρέπει να βελτιωθούν και στην καλύτερη ανταπόκριση των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης στις τρέχουσες και μελλοντικές ανάγκες της αγοράς εργασίας, όπως η οικονομία με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα και αποδοτική χρήση των πόρων. Για τη στήριξη των στόχων αυτών, τα κράτη μέλη θα πρέπει, κατά περίπτωση, να αξιοποιήσουν το ΕΚΤ καθώς και να τους παρέχουν ενωσιακά ταμεία. Οι πολιτικές τόνωσης της ζήτησης εργασίας μπορούν να συνδράμουν τις επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο.

Κατευθυντήρια γραμμή 9: Βελτίωση της ποιότητας και των επιδόσεων των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης σε όλες τις βαθμίδες και αύξηση της συμμετοχής στην τριτοβάθμια ή σε ισοδύναμη εκπαίδευση

Για να εξασφαλιστεί η πρόσβαση στην ποιοτική εκπαίδευση και κατάρτιση για όλους και να βελτιωθούν τα αποτελέσματα της εκπαίδευσης, τα κράτη μέλη πρέπει να επενδύσουν αποτελεσματικά στα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης, ιδίως για την αναβάθμιση του επιπέδου δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού της ΕΕ, που θα του επιτρέψει να ανταποκρίνεται στις ταχέως μεταβαλλόμενες ανάγκες των σύγχρονων αγορών εργασίας και της κοινωνίας εν γένει. Σύμφωνα με τις αρχές της διά βίου μάθησης, οι ενέργειες θα πρέπει να καλύπτουν όλους τους τομείς (από την προσχολική και σχολική εκπαίδευση μέχρι την ανώτατη εκπαίδευση, την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, καθώς και την κατάρτιση των ενηλίκων) και να λαμβάνουν επίσης υπόψη τη μάθηση σε ανεπίσημα και άτυπα πλαίσια. Οι μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να αποσκοπούν στην απόκτηση των βασικών ικανοτήτων που χρειάζεται κάθε άτομο να επιτύχει στην οικονομία της γνώσης, ιδίως από απόψεις απασχολησιμότητας, σύμφωνα με τις προτεραιότητες που αναφέρονται στην κατευθυντήρια γραμμή 4. Θα πρέπει να ενθαρρυνθεί η διεθνής κινητικότητα των σπουδαστών και των δασκάλων. Θα πρέπει επίσης να ληφθούν μέτρα για να εξασφαλιστεί ότι η μαθησιακή κινητικότητα των νέων και των εκπαιδευτικών θα αποτελεί πλέον κανόνα. Τα κράτη μέλη θα πρέπει μεριμνήσουν ώστε τα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισής τους να γίνουν πιο ανοικτά και να ανταποκρίνονται καλύτερα στις υπάρχουσες ανάγκες, εφαρμόζοντας εθνικά πλαίσια πιστοποίησης που θα επιτρέπουν ευέλικτες μαθησιακές πορείες και αναπτύσσοντας εταιρικές σχέσεις μεταξύ του κόσμου της εκπαίδευσης και κατάρτισης και της εργασίας. Το επάγγελμα του εκπαιδευτικού πρέπει να καταστεί ελκυστικότερο και να δοθεί προσοχή στην αρχική εκπαίδευση και στη συνεχή επαγγελματική εξέλιξη των δασκάλων. Η ανώτερη εκπαίδευση θα πρέπει να γίνει πιο ανοικτή σε μη παραδοσιακούς σπουδαστές και θα πρέπει να αυξηθεί η συμμετοχή στην τριτοβάθμια ή σε ισοδύναμη εκπαίδευση. Για να μειωθεί ο αριθμός των νέων χωρίς απασχόληση, εκπαίδευση ή κατάρτιση, τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για την πρόληψη της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου από τους μαθητές.

Ο πρωταρχικός στόχος της ΕΕ στον οποίο θα βασιστούν τα κράτη μέλη για τον καθορισμό των εθνικών τους στόχων, λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές θέσεις εκκίνησης και τις εθνικές ιδιαιτερότητες τους, είναι να μειωθεί το ποσοστό εγκατάλειψης του σχολείου κάτω του 10 %, και να αυξηθεί το ποσοστό των ατόμων ηλικίας μεταξύ 30 και 34 ετών που ολοκληρώνουν τριτοβάθμια ή ισοδύναμη εκπαίδευση τουλάχιστον σε 40 %⁽¹⁾.

Κατευθυντήρια γραμμή 10: Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας

Η επέκταση των ευκαιριών απασχόλησης αποτελεί σημαντική πτυχή των ολοκληρωμένων στρατηγικών των κρατών μελών για πρόληψη και περιορισμό της φτώχειας και για προαγωγή της πλήρους συμμετοχής στην κοινωνία και στην οικονομία. Θα πρέπει σχετικά να υπάρξει κατάλληλη εκμετάλλευση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και άλλων ενωσιακών ταμείων. Οι προσπάθειες πρέπει επίσης να εστιαστούν στην εξασφάλιση ίσων ευκαιριών, όπως με την πρόσβαση για όλους σε υψηλής ποιότητας, προσίτες και διατηρήσιμες υπηρεσίες και ειδικότερα στον κοινωνικό τομέα. Οι δημόσιες υπηρεσίες (περιλαμβανομένων υπηρεσιών μέσω του Διαδικτύου, σύμφωνα με την κατευθυντήρια γραμμή 4) διαδραματίζουν σχετικά σημαντικό ρόλο. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να θεσπίσουν αποτελεσματικά μέτρα για την κατάργηση των διακρίσεων. Βοήθεια για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού θα δώσει η παροχή δυνατοτήτων στον κόσμο και η προαγωγή της συμμετοχής στην αγορά εργασίας για εκείνους που είναι περισσότερο απομακρυσμένοι από αυτή ενώ παράλληλα θα αποφεύγεται η φτώχεια στο πλαίσιο της εργασίας. Αυτό θα απαιτήσει ενίσχυση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, διά βίου μάθησης και συνολικές ενεργητικές πολιτικές ένταξης, ώστε να δημιουργηθούν ευκαιρίες σε διάφορα στάδια της ζωής των ατόμων και να προστατεύονται από τον κίνδυνο του αποκλεισμού, με ιδιαίτερη έμφαση στις γυναίκες. Τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, περιλαμβανομένων των συστημάτων συνταξιοδότησης και υγείας, θα πρέπει να εκσυγχρονιστούν και να αναπτυχθούν πλήρως ώστε να είναι σε θέση να παρέχουν επαρκή εισοδηματική στήριξη και υπηρεσίες —εξασφαλίζοντας έτσι κοινωνική συνοχή— παραμένοντας συγχρόνως οικονομικά βιώσιμα και ενθαρρύνοντας τη συμμετοχή στην κοινωνία και στην αγορά εργασίας.

⁽¹⁾ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τονίζει ότι τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να καθορίζουν και να εφαρμόζουν ποσοτικούς στόχους στον τομέα της εκπαίδευσης.

Τα συστήματα παροχών πρέπει να εστιαστούν στην εξασφάλιση εισοδηματικής ασφάλειας κατά τη διάρκεια περιόδων μετάβασης και στη μείωση της φτώχειας, ιδίως για τις ομάδες που διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού, όπως οι μονογονεϊκές οικογένειες, οι μειονότητες μεταξύ των οποίων και οι Ρομά, τα άτομα με αναπηρία, τα παιδιά και οι νέοι, οι ηλικιωμένοι, οι νόμιμοι μετανάστες, και οι άστεγοι. Τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να προωθήσουν ενεργά την κοινωνική οικονομία και την κοινωνική καινοτομία για τη στήριξη των πλέον ευάλωτων ομάδων. Επίσης το σύνολο των μέτρων θα πρέπει να αποσκοπεί στην προαγωγή της ισότητας των φύλων.

Ο πρωταρχικός στόχος της ΕΕ, στον οποίο θα βασιστούν τα κράτη μέλη για τον καθορισμό των εθνικών τους στόχων είναι, λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές θέσεις εκκίνησης τους και τις εθνικές περιστάσεις τους, η προαγωγή της κοινωνικής ένταξης και ειδικότερα με τη μείωση της φτώχειας, αποσκοπώντας στην απαλλαγή τουλάχιστον 20 εκατομμυρίων ατόμων από τη φτώχεια και τον αποκλεισμό⁽¹⁾.

(¹) Ο εν λόγω πληθυσμός ορίζεται ως ο αριθμός των ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο ως προς την κατάσταση φτώχειας ή αποκλεισμού σύμφωνα με τους ακόλουθους τρεις δείκτες (κίνδυνος φτώχειας· υλική στέρηση· νοικοκυριά με άνεργους γονείς), παρέχοντας τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να καθορίσουν τους εθνικούς τους στόχους βάσει του καταλληλότερου μεταξύ των δεικτών αυτών και έχοντας υπόψη τις εθνικές ιδιαιτερότητες και προτεραιότητες.

Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος
- επιμέλεια -

Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΓΡΑΦΟΥΝ:

Μ. Αγγελάκη, Δ. Βενιέρης, Κ. Γεώργιος, Χρ. Καρακουλιάδη,
Μ. Καραμερίνη, Αντ. Καρβούνη, Αν. Καυδάλης, Θ. Κουτρούκης,
Ν. Ναγόπουλος, Χαρ. Οικονόμου, Τρ. Παπαφλωρότος,
Χρ. Σκαρνιάκης, Γ. Σιαμέλος, Α. Στεργίου, Ν. Τρόντας, Αν. Φερόνας



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος	7
Εισαγωγή	
Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος	9
Α' ΜΕΡΟΣ	
Το Κοινωνικό Περιεχόμενο των Ευρωπαϊκών Συνθηκών και η Παραδοσιακή «Κοινωνική Μεθόδος» στην Παράγωγη Ευρωπαϊκών Κοινωνικών Δικαιωμάτων	23
Αγγελος Στεργίου	
Η Ανοικτή Μεθόδος Συντονισμού ως Εργαλείο Αμοιβαίας Μάθησης και Μεταφοράς Καλών Πρακτικών στα Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης	63
Μαρίνα Αγγελάκη	
Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και Μηχανισμοί Υποστήριξης	
Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)	87
Νίκος Ναυόπουλος	
Ο Ρόλος των Επιτροπών στην Οικονομική της Κοινωνικής Ευρώπης: Οι Επιτροπές Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας	129
Ανδρέας Φερόνας, Κωνσταντίνος Γεώργιας	
Ευρωπαϊκή Ένωση και Συμβούλιο της Ευρώπης: Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και Ευρωπαϊκά Κοινωνικά Δικαιώματα	153
Δημήτρης Βενιέρης	
Β' ΜΕΡΟΣ	
Η Πολιτική Απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης	187
Μαρία Καραμεσίνη	
Οι Εργασιακές Σχέσεις στην Ε.Ε.: Κοινωνικός Διάλογος και Συλλογικές Διαπραγματεύσεις	251
Χρυστίνα Καρακιουλάφη	

Copyright © Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος (επιμ.), Η Κοινωνική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα, 2011

Copyright © Εκδόσεις Διώνικος, Αθήνα, 2011

DTP - Σχεδιασμός εξώφυλλου | re:create

ISBN | 978-960-6619-62-5

Απαγορεύεται η αναδημοσίευση ή αναπαραγωγή του παρόντος έργου στο σύνολό του ή τμημάτων του με οποιονδήποτε τρόπο, καθώς και η μετάφραση ή εκμετάλλευσή του με οποιονδήποτε τρόπο αναπαραγωγής έργου λόγω με τον Ν. 100/1975. Επίσης απαγορεύεται η αναπαραγωγή της στοιχειοθεσίας, της σελιδοποίησης, του εξωφύλλου και γενικότερα της όλης αισθητικής του βιβλίου με φωτοτυπίες, ηλεκτρονικές ή οποιεσδήποτε άλλες μεθόδους, σύμφωνα με το Άρθρο 51 του Ν. 2121/1993.



ΕΚΔΟΣΕΙΣ
ΔΙΟΝΙΚΟΣ
Μαρία Τσακουρίδου και ΣΙΑ Ο.Ε.
Θεμιστοκλέους 42, Αθήνα, 106 78
Τηλ. και Fax: 210 38 01 777, e-mail: dionicos@otenet.gr

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Μαρία Καραμεσίνη

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) αποτελεί ένα πλαίσιο για πολλές δεκαετίες μετά τη Συνθήκη της Ρώμης τον μοναδικό τομέα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, ενώ σήμερα αποτελεί τον πιο αναπτυγμένο τομέα της. Περιλαμβάνει όλες τις πολιτικές που η Ε.Ε. έχει αναπτύξει στο πεδίο της εργασίας και της απασχόλησης. Σ' αυτές συγκαταλέγονται αφενός οι Οδηγίες που έχουν ως αντικείμενο την ενιαία ρύθμιση των ελάχιστων εργασιακών δικαιωμάτων στα κράτη μέλη της Ε.Ε., αφετέρου η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ). Οι Οδηγίες αποτελούν νομικά δεσμευτικά κείμενα για τα κράτη μέλη και οι ρυθμίσεις που προβλέπουν μεταφέρονται υποχρεωτικά στο εθνικό τους δικαίο (hard law). Αντίθετα, η ΕΣΑ δεσμεύει τα κράτη μέλη της Ε.Ε. μόνο ως προς κοινούς στόχους και κατευθύνσεις πολιτικής στο πεδίο της απασχόλησης. Χωρίς να θίγει την αυτονομία των κρατών ως προς την επιλογή και εφαρμογή των συγκεκριμένων πολιτικών και μέτρων που υλοποιούν τους κοινούς στόχους και κατευθύνσεις (soft law).

Αν και λιγότερο δεσμευτικό εργαλείο από τις Οδηγίες, η ΕΣΑ έχει επιδράσει σε μεγάλο βαθμό στη σύγκλιση των πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών της Ε.Ε. τις τελευταίες δεκαετίες γύρω από κοινούς στόχους και κατευθύνσεις. Η επιδίωξη της στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου και τα νέα κράτη μέλη των διεκτάσεων του 2004 και 2007 ενισχύεται, μέσω των χρηματοδοτήσεων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), που ακολουθούν πιστά τις προτεραιότητες της ΕΣΑ. Παρ'όλαυτά, οι επιπτώσεις της στα κράτη μέλη της Ε.Ε. είναι δύσκολο να αποτιμηθούν με ακρίβεια, λόγω μεθοδολογικών δυσκολιών και του μικρού αριθμού σχετικών μετρήσεων.

Ο λόγος γένεσης της ΕΣΑ ήταν η υψηλή ανεργία στην Ε.Ε., που προκλήθηκε από την ύφεση των αρχών της δεκαετίας του 1990 και διατηρήθηκε μέχρι το 1996. Εξ αρχής, η λογική της ΕΣΑ ήταν, ότι σε μία γηρόσκουσα Ευρώπη, η καταπολέμηση της ανεργίας πρέπει να επέλθει με αύξηση της απασχόλησης και όχι με μείωση του εργατικού δυναμικού και με ενεργητικές και όχι παθητικές πολιτικές αγοράς εργασίας. Επίσης η ΕΣΑ αναγνώρισε ως πρόβλημα μόνο τη διαρθρωτική, όχι την κυκλική ανεργία, αποκλείοντας την επεκτατική μακροοικονομική πολιτική από τα εργαλεία της. Την ίδια λογική διατηρεί έως σήμερα. Για την καταπολέμηση της ανεργίας προωθεί μέτρα ενίσχυσης της ευελιξίας της (αγοράς) εργασίας, μείωσης του μη μισθολογικού κόστους εργασίας, ενθάρρυνσης της επιχειρηματικότητας, και ενεργητικές πολιτικές βελτίωσης της απασχολησιμότητας των ανέργων. Για την ΕΣΑ δηλαδή, τα βασικά μέσα καταπολέμησης της ανεργίας συνοψίζονται στη μείωση των εργασιακών δικαιωμάτων των εργαζομένων και σε μέτρα κοινωνικής διαχείρισης της ανεργίας. Όμως, η μείωση των εργασιακών δικαιωμάτων δεν πρέπει να οδηγεί σε απορρύθμιση της αγοράς εργασίας, αλλά σε «ευελιξία με ασφάλεια», λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη συναινεσης και συμβολής των εργαζομένων και των συνδικάτων στη διαδικασία τεχνολογικής αλλαγής, τον συσχετισμό δύναμης μεταξύ κεφαλαίου και μισθωτής εργασίας και τα οφέλη της «κοινωνικής ειρήνης».

Δεδομένων των τάσεων δημογραφικής γήρανσης, η αύξηση της συμμετοχής του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας στο εργατικό δυναμικό – ιδίως των γυναικών – υπήρξε ο δεύτερος στόχος της ΕΣΑ, προς αποφυγή μελλοντικών ελλείψεων εργατικού δυναμικού που θα αποτελούσαν τροχόπεδρο της οικονομικής μεγέθυνσης και για μόνιμη διατήρηση επαρκών εφεδρείων ανέργων. Αυτές περιορίζουν τις μισθολογικές διεκδικήσεις των εργαζομένων, επιτρέποντας έτσι στον πληθωρισμό να διατηρείται σε χαμηλό επίπεδο και στις επιχειρήσεις να αυξάνουν τα κέρδη τους, προσπορίζοντας το σημαντικότερο μέρος των οφελών από την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας. Προς επίτευξη του παραπάνω στόχου, η ΕΣΑ προτείνει τη ριζική μεταρρύθμιση της φορολογίας, αλλά κυρίως των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και του κράτους πρόνοιας, προς την κατεύθυνση του «ενεργού κοινωνικού κράτους». Η παραπάνω κατεύθυνση συνεπάγεται μεν ουσιαστικές βελτιώσεις στις παρεχόμενες υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας, αλλά και σημαντική υποχώρηση των κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων ως προς τις συντάξεις και τα επιδόματα

ανεργίας. Το κυριότερο, ανατρέπει τη νοηματοδότηση και το περιεχόμενο εννοιών όπως η ανεργία και η κοινωνική ασφάλεια.

Η τρέχουσα κρίση έθεσε και θέτει σε δοκιμασία τους βασικούς στόχους, τη λογική και τις προτεραιότητες της ΕΣΑ. Συγκεκριμένα, λόγω του αποκλεισμού της επεκτατικής μακρο-οικονομικής πολιτικής και των παθητικών πολιτικών αγοράς εργασίας από τα εργαλεία της, η ΕΣΑ δεν μπόρεσε να αντιμετωπίσει την απότομη συρρίκνωση της απασχόλησης και την αύξηση της ανεργίας, που προκάλεσε η οικονομική κρίση. Έτσι, κατά την πρώτη φάση της κρίσης και υπό συνθήκες «έκτακτης ανάγκης», υιοθετήθηκαν από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. πολιτικές και μέτρα που παρεξέκλιναν από τη λογική της ΕΣΑ, με στόχο την αύξηση της ενεργού ζήτησης στην οικονομία και τη διατήρηση της απασχόλησης. Αν και προς τη σωστή κατεύθυνση, τα μέτρα αυτά υπήρξαν μόνο μία προσωρινή παρέμβαση, με ημερομηνία λήξης το τέλος του 2010. Από το 2011 επιστρέφουν οι προ της κρίσης προτεραιότητες και λογική της ΕΣΑ, ως μέρος της νέας στρατηγική της Ε.Ε. με τίτλο «Ευρώπη 2020», που έρχεται να αντικαταστήσει αυτήν της Λισαβόνας. Θέτοντας ως άμεσο στόχο τη μείωση των δημοσίων ελλειμμάτων μέσω περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής, η νέα στρατηγική υποσκάπτει τις προσιτικές οικονομικής ανάπτυξης και απορρόφησης της ανεργίας στις χώρες της Ε.Ε.

Το άρθρο αυτό παρουσιάζει τους λόγους γένεσης και εξέλιξης της πολιτικής απασχόλησης της Ε.Ε., με αναφορά στα εργαλεία που ανέπτυξε και τους στόχους που εξυπηρέτησε κατά τις διαφορετικές φάσεις ανάπτυξης της (ενότητα 2). Στη συνέχεια αναλύει το περιεχόμενο της ΕΣΑ και τις αλλαγές που αυτό υπέστη τις τελευταίες δεκαετίες (ενότητα 3), καθώς και τη λογική της ΕΣΑ σε συνάρτηση με τις θεωρητικές της αναφορές και τους πολιτικούς συσχετισμούς (ενότητα 4). Τέλος, αναφέρεται στις επιπτώσεις της πολιτικής απασχόλησης της Ε.Ε., αξιοποιώντας την υπάρχουσα βιβλιογραφία και στατιστικά στοιχεία (ενότητα 5).

Αν και στο άρθρο γίνεται εκτενής αναφορά στις Οδηγίες για τη ρύθμιση των όρων εργασίας, η κύρια έμφαση δίνεται στην ΕΣΑ. Αυτό συμβαίνει διότι οι Οδηγίες καθορίζουν μόνο την ελάχιστη προστασία της εργασίας και της απασχόλησης στα κράτη μέλη της Ε.Ε., ενώ η ΕΣΑ αναφέρεται και επηρεάζει τη συνολική λειτουργία και τα μεγέθη των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας.

2. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ Ε.Ε.:

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΡΡΟΜΗ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ

Στην ενότητα αυτή κάνουμε μία ιστορική αναδρομή στην πολιτική απασχόλησης της Ε.Ε. και περιγράφουμε τις πρόσφατες εξελίξεις σε συνάρτηση με τους στόχους και τις προκλήσεις που αυτή η πολιτική εκλήθη να αντιμετωπίσει. Η πρώτη φάση της ξεκινάει από την ιδρυτική Συνθήκη της Ρώμης και φθάνει μέχρι τη θεωρητική κατοχύρωση της ΕΕΔ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997. Η δεύτερη φάση περιλαμβάνει τις αναθεωρήσεις της ΕΕΔ κατά την πρώτη δεκαετία εφαρμογής της, ενώ η τρίτη τις επιπτώσεις της κρίσης στην πολιτική απασχόλησης της Ε.Ε.

2.1 Από τις Οδηγίες για τα εργασιακά δικαιώματα στη γένεση της ΕΕΔ

Η γένεση και διαμόρφωση της ΕΕΔ τη δεκαετία του 1990 μπορεί να γίνει κατανοητή μόνο σε σχέση με την ιστορία της οικονομικής και κοινωνικής ενοποίησης της Ε.Ε. (Goetschy 1999, 2001). Η Συνθήκη της Ρώμης, που ίδρυσε την ΕΟΚ το 1957, στηρίχτηκε σε έναν κεντρικό πολιτικό συμβιβασμό μεταξύ των ιδρυτικών μελών. Οι κοινωνικές αρμοδιότητες θα περιορίζονταν στην οικονομική σφαίρα – συγκεκριμένα στη δημιουργία ενιαίας αγοράς – ενώ η κοινωνική σφαίρα θα αποτελούσε αρμοδιότητα των κρατών μελών. Αν υποθέσουμε την αμφιλεγόμενη άποψη, ότι το σύνολο των κοινωνικών παρεμβάσεων στην κοινωνική σφαίρα κατά τις δεκαετίες του 1960, 1970 και 1980 συνιστούν «ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική», τότε είναι βέβαιο ότι η τελευταία ήταν απολύτως εργασιο-κεντρική. Οι παρεμβάσεις αυτές αποσκοπούσαν στη βελύχυνση της ελεύθερης μετακίνησης των εργαζομένων εντός της εσωτερικής αγοράς, την εξάλειψη του αθέμιτου ανταγωνισμού μέσα κοινωνικού ντόπινγκ και τη διόρθωση ορισμένων κοινωνικών ανισορροπιών που δημιουργούσε η διαδικασία δημιουργίας της ενιαίας αγοράς (Freyssinet 2004). Τα εργαλεία για την επίτευξη των παραπάνω σκοπών ήταν οι Οδηγίες και οι χρηματοδοτήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), που ιδρύθηκε με τη Συνθήκη της Ρώμης.

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980 οι Οδηγίες της ΕΟΚ ήταν αριθμητικά περιορισμένες και αφορούσαν δύο κυρίως πεδία πολιτικής: τις διακρίσεις φύλου στην εργασία και την απασχόληση και την υγεία και ασφάλεια στην εργασία. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και ύστερα, υποβλήθηκε σειρά Οδηγιών στον τομέα του εργασιακού δικαίου, που θέ-

οποιε κοινές ελάχιστες προδιαγραφές συνθηκών εργασίας και όρων απασχόλησης και τα ελάχιστα δικαιώματα των εργαζομένων σε πληροφορήση και διαβούλευση σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. και σε κοινοτικό επίπεδο. Παράλληλα, τις δεκαετίες 1990 και 2000, συνεχίστηκε η έκδοση Οδηγιών για την ισότητα των δύο φύλων στην εργασία και την απασχόληση και σημειώθηκε νομοθετική υπερδραστικότητα στο πεδίο της υγείας και ασφάλειας στην εργασία.

Οι Οδηγίες απέβλεπαν αρχικά στην προς τα πάνω αναμόρφωση εργασι-ακών δικαιωμάτων στα κράτη μέλη της Ε.Ε., ενώ από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 κυρίως στην ευγύηση ελάχιστων επιπέδων προστασίας των εργαζομένων σε όλη την Ε.Ε. Πάντως, ο απόκερος στόχος των Οδηγιών δεν ήταν μόνο η προς τα πάνω αναμόρφωση των δικαιωμάτων και η βελτίωση των ελάχιστων επιπέδων προστασίας στις χώρες που παρουσίαζαν υστέρηση, αλλά και η αποφυγή του ανταγωνισμού μέσα κοινωνικού ντόπινγκ μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. Συγκεκριμένα, η οικονομική και η κοινωνική λογική συνυπήρχαν στη διαμόρφωση των Οδηγιών, με την πρό-τη μάλλον να υπερισχύει της δεύτερης. Για παράδειγμα, μελετώντας τις διαπραγματεύσεις για την ενοποίηση της αρχής της «ίσης αμοιβής για ίση εργασία» στη Συνθήκη της Ρώμης, η Hoskyns (1996) διαπίστωσε ότι αυτή απέβλεπε στην αμβλυνση του ανταγωνισμού στον κλάδο της κλαστο-βιολογίας μεταξύ της Γαλλίας, που εφάρμοζε την αρχή της ισότητας αμοιβών μεταξύ ανδρών και γυναικών, και των υπόλοιπων χωρών της τότε ΕΟΚ. Η πρωτοκαθεδρία της οικονομικής λογικής, αλλά προς την αντίθε-τη κατεύθυνση (όξυνση του ανταγωνισμού μεταξύ κρατών μελών της Ε.Ε. προς όφελος αυτών με τη μεγαλύτερη ευελξία της αγοράς εργασίας), είναι εμφανής και στην αναθεώρηση κάποιων Οδηγιών προς το ελαστικότερο, δηλαδή προς χαμηλότερα επίπεδα ελάχιστης προστασίας, κατά τη δεκαε-τία του 2000 π.χ. αναθεώρηση της Οδηγίας για το χρόνο εργασίας.

Η αναμετάσχεση της ανεργίας εμφανίστηκε ως πρόκληση στην ιστορία της Κοινωνικής Ευρώπης¹ μετά την οικονομική ύφεση του 1974. Το μέγα-λο κύρια απόκρυψαν και αναδιαρθρώσαν επιχειρήσεων που προκάλεσε η τελευταία οδηγία σε τρεις Οδηγίες με αντικείμενο την υποχρέωση δια-βούλευσης του εργοδότη με τους εργαζόμενους πριν την πραγματοποίηση ομαδικών απολύσεων (1975), τη διατήρηση των εργασιικών δικαιωμάτων των εργαζομένων και της ισχύος των συλλογικών συμβάσεων εργασίας σε περίπτωση μεταβίβασης επιχειρήσεων (1977) και την καταβολή δέου-
¹ Με τον όρο αυτό εννοούμε την κοινωνική διάσταση της διαδικασίας ευρωπαϊκής ενοποίησης.

λευμένων αμοιβών και αποζημιώσεων στους εργαζόμενους, σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη (1980). Αναμφίβολα όμως, από τη δεκαετία του 1970 μέχρι την Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, η ευρωπαϊκή πολιτική για την αντιμετώπιση της ανεργίας ασκήθηκε κυρίως μέσω των πολιτικών προτεραιοτήτων, των κανονισμών και των χρηματοδοτήσεων ΕΚΤ.

Πίνακας 1: Οδηγίες για όρους εργασίας και απασχόλησης – συμμετοχή εργαζομένων

Όροι εργασίας και απασχόλησης
Ενημέρωση εργαζόμενου για τους όρους της σύμβαση εργασίας (91/533/ΕΟΚ)
Μερική απασχόληση (97/81/ΕΚ)
Εργασία ορισμένου χρόνου (99/70/ΕΚ)
Εργασία μέσω εταιρειών προσωρινής απασχόλησης (2008/104/ΕΚ)
Υγεία και ασφάλεια κατά την εργασία των εργαζομένων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή προσωρινής εργασίας (91/383/ΕΟΚ)
Προστασία των νέων κατά την εργασία (94/33/ΕΚ)
Χρόνος εργασίας (93/104/ΕΚ, 2000/34/ΕΚ, 2003/88/ΕΚ) + κλαδικές οδηγίες
Απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών (1996/71/ΕΚ)
Αφερεγγυότητα εργοδότη (80/987/ΕΟΚ, 2002/74/ΕΚ, 2008/94/ΕΚ)
Μεταβίβαση επιχείρησης (77/187/ΕΟΚ, 98/50/ΕΚ, 2001/23/ΕΚ)
Δικαιώματα εγκύων και εργαζομένων με οικογενειακές υποχρεώσεις
Υγεία και ασφάλεια κατά την εργασία εγκύων, λεχόνων και γαλουχουσών (92/85/ΕΟΚ)
Γονική άδεια (96/34/ΕΚ, 2010/18/ΕΚ)
Διακρίσεις στην εργασία και την απασχόληση
- Διακρίσεις φύλου
Ίση αμοιβή για ίση αξία εργασίας (75/117/ΕΟΚ)
Πρόσβαση στην απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση (76/207/ΕΟΚ, 2002/73/ΕΚ)
Αντισαποχόληση (86/613/ΕΟΚ)
Επαγγελματικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης (86/378/ΕΟΚ, 96/97/ΕΚ)
Αντιστροφή του βάρους της απόδειξης (97/80/ΕΚ)
Ενοποιημένη οδηγία για τις ίσες ευκαιρίες και την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης (2006/54/ΕΚ)
- Διακρίσεις με βάση τη φυλή ή την εθνική καταγωγή (2000/43/ΕΚ)
- Διακρίσεις με βάση τη θρησκευτική πεποίθηση, την αναπηρία, την ηλικία ή το σεξουαλικό προσανατολισμό (2000/78/ΕΚ)

Υγεία και ασφάλεια στην εργασία

Οδηγία-πλαίσιο για την πρόληψη και προστασία της υγείας των εργαζομένων (89/391/ΕΟΚ)

Εννέα (9) οδηγίες είχαν ψηφιστεί πριν την οδηγία-πλαίσιο του 1989.

Περίπου είκοσι (20) οδηγίες έχουν ψηφιστεί από την οδηγία-πλαίσιο του 1989 μέχρι σήμερα.

Συμμετοχή εργαζομένων

Γενικό πλαίσιο ενημέρωσης και διαβούλευσης – κοινωνικός διάλογος (2002/14/ΕΚ)

Ευρωπαϊκά Συμβούλια Εργασίας (94/45/ΕΚ, 97/74/ΕΚ, 2006/109/ΕΚ)

Καταστατικό Ευρωπαϊκής Εταιρείας – ρόλος εργαζομένων (2001/86/ΕΚ)

Καταστατικό Ευρωπαϊκού Συνεταιρισμού – ρόλος εργαζομένων (2003/72/ΕΚ)

Ομαδικές απολύσεις (75/129/ΕΟΚ, 92/56/ΕΟΚ, 98/59/ΕΚ)

Μεταβίβαση επιχείρησης (77/187/ΕΟΚ, 98/50/ΕΚ, 2001/23/ΕΚ)

Ηδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1970 το ΕΚΤ είχε αρχίσει να χρηματοδοτεί ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης σε τομείς, κλάδους ή ομάδες επιχειρήσεων που υφίσταντο εκτεταμένη αναδιάρθρωση λόγω τεχνολογικής αλλαγής ή απελευθέρωσης του εμπορίου, και προχωρούσαν σε μαζικές απολύσεις.² Ως αποτέλεσμα της αύξησης της ανεργίας, στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και τις αρχές της δεκαετίας του 1980, οι χρηματοδοτήσεις του ΕΚΤ για ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης αναπροσανατολίστηκαν προς τις πιο ευάλωτες απέναντι στην ανεργία κατηγορίες εργατικού δυναμικού (νέοι, γυναίκες, μακροχρόνια άνεργοι) και τις οικονομικά μειονεκτούσες περιοχές (λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, περιοχές βιομηχανικής παρακμής).³ Όμως, μόνο με την υιοθέτηση της Ένιατης Ευρωπαϊκής Πρόξης (1986), που προέβλεπε την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς με παράλληλη εξασφάλιση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της ΕΟΚ, οι διαθέσιμοι πόροι του ΕΚΤ αυξήθηκαν αισθητά. Το ίδιο συνέβη και μετά την Συνθήκη του Μάαστριχτ. Λόγω της προνομιακής κατεύθυνσης των πόρων του προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της ΕΟΚ, το ΕΚΤ έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην ανάπτυξη των ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας στην Ελλάδα, την Ισπανία, την Πορτογαλία, την Ιρλανδία και τη Νότια Ιταλία.

² Συγκεκριμένα με την αναθεώρηση των κανονισμών λειτουργίας του ΕΚΤ του 1971.

³ Αυτό έγινε το 1977 και 1978, με τις τροποποιήσεις των κανονισμών λειτουργίας του ΕΚΤ του 1971, καθώς και με την αναθεώρηση αυτών των κανονισμών το 1983.

Ενώ η ανεργία σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ και της Ε.Ε. μειώθηκε το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980, η ύφεση των αρχών της δεκαετίας του 1990 οδήγησε το ποσοστό ανεργίας σε νέα ύψη και μάλιστα ανώτερα αυτών που προκλήθηκαν από την ύφεση των αρχών της δεκαετίας του 1980.⁴ Η έξαρση της ανεργίας συνέχισε με την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1993), που ίδρυσε την Ε.Ε. και υποβέβαιε ως στόχο την οικονομική και νομισματική ενοποίηση των κρατών μελών της (ΟΝΕ).

Αν και η Συνθήκη του Μάαστριχτ έθεσε το «υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας» μεταξύ των βασικών στόχων της Ε.Ε. (άρθρο 2) και όρισε την απασχόληση ως τον κύριο στόχο του ΕΚΤ (άρθρο 123), οι συντάκτες της αντιμετώπισαν την απασχόληση ως ένα εθνικό παρά ως ένα κοινωνικό ζήτημα. Έτσι, στο άρθρο 3 της Συνθήκης, η απασχόληση αποτιόχε από τον κατάλογο των εθνικιστικών πολιτικών και δράσεων που όφειλε να αναπτύξει η Ε.Ε. Από την άλλη, κατά τις διαπραγματεύσεις της Συνθήκης, αποφασίστηκε ο διμεταστροφικός των πόρων του ΕΚΤ για την περίοδο 1994-1999, ώστε να αντιμετωπισθούν οι αρνητικές συνέπειες της ΟΝΕ στην οικονομική και κοινωνική συνοχή της Ε.Ε. Με λίγα λόγια, η Συνθήκη του Μάαστριχτ διατήρησε τον διαχωρισμό των κοινωνικών και εθνικών αρμοδιοτήτων ως προς την οικονομική και κοινωνική σφαιρά αντιμετώπισης, που ίσχυε από τη Συνθήκη της Ρώμης, και επιβεβαίωσε ότι το πρόβλημα της μαζικής ανεργίας, που συνέχισε να καταδυναστεύει τις οικονομίες των κρατών μελών δύο εικοσαετίες μετά την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης, δεν αποτελούσε θέμα κοινωνικής αρμοδιότητας, παρά μόνο στο μέτρο που ήταν αποτέλεσμα της διαδικασίας οικονομικής ενοποίησης της Ευρώπης.

Παράδοξως, τη στιγμή που υπογραφόταν η Συνθήκη και άρχισε η διαδικασία κύρωσής της από τα κράτη μέλη της Ε.Ε., ξεκινούσε και το ευχρηστικό ανάπτυξης μιας περισσότερο φιλόδοξης κοινωνικής ανάπτυξης στο πρόβλημα της ανεργίας. Ως γνωστόν, η γένεση της ΕΣΔΑ ανάγεται στο Δευκό Βιβλίο του προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ζακ Ντελόρ για την Ανεπτυγσιμότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση, που ολοκληρώθηκε το 1993 (European Commission 1993). Η σύμπτωση της διαδικασίας κύρωσης της Συνθήκης του Μάαστριχτ από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. με την καθιέρωση αύξησης της ανεργίας λόγω ύφεσης, εγγράφει σαφώς

⁴ Μετάξυ 1992 και 1994 χόθηκαν πέντε εκατομμύρια θέσεις εργασίας στο σύνολο της Ε.Ε.-15. Η συγκεκριμένη μείωση της απασχόλησης είναι εντυπωσιακή, εάν αναλογιστεί κανείς ότι στην ύφεση του 1974 χόθηκαν ένα εκατομμύριο θέσεις εργασίας και όαυτήν του 1981-1982 δύο εκατομμύρια.

το Δευκό Βιβλίο στο πλαίσιο της προσπάθειας νομιμοποίησης της ΟΝΕ στα μέτρα των ευρωπαϊών πολιτών (Καράμεσινη 1999), δεδομένου μάλιστα ότι η άνοδος του ευρω-οικονομικού εκείνη την εποχή αντανακλούσε την πεποίθηση ότι η ΟΝΕ αποτελεί μία από τις αιτίες της αυξανόμενης ανεργίας (Goetschy 1999).

Το Δευκό Βιβλίο υπήρξε η πολιτική και αναλυτική βάση πάνω στην οποία διαμορφώθηκε η ΕΣΔΑ. Αντιμετώπισε το πρόβλημα της ανεργίας στην Ε.Ε. ως ένα διαρθρωτικό πρόβλημα μειωμένης ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών οικονομιών λόγω τεχνολογικής υστέρησης και ακαμψιών των αγορών εργασίας τους (Ζακελλαρόπουλος 2001). Για την καταπολέμηση του συνδύου προέβλεπε για διαρθρωτικά μέτρα από την πλευρά της προσφοράς (πολιτική έρευνας και ανάπτυξης, τεχνολογική πολιτική) με σκοπό τη δημιουργία ανταγωνιστικών πλέονεκτιμημάτων και νέων δραστηριοτήτων υψηλής προστιθέμενης αξίας, με κεντρικά μέτρα αύξησης της ζήτησης (Χρηματοδότηση από την Ε.Ε. μεγάλων διερωπαϊκών δικτύων), που ταυτόχρονα συμβάλλουν στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας. Όσον αφορά την πολιτική αγοράς εργασίας, το Δευκό Βιβλίο επιδίωξε να διεκρινεί τη συζήτηση για την καταπολέμησης της ανεργίας πέραν των πολιτικών ενισχύσεως της ευελιξίας της αγοράς εργασίας, που αποτελούσαν την κυρίαρχη μέχρι τότε άποψη στους κόλπους των διεθνών οργανισμών, λόγω της επιτυχίας των ΗΠΑ στο πεδίο της ανεργίας. Η συζήτηση διεκρινόταν προς την κατεύθυνση της ανάγκης επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο, που αυξάνουν την παραγωγικότητα και αντασθμίζουν το υψηλό εργατικό κόστος των ευρωπαϊκών οικονομιών και των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (Ζακελλαρόπουλος, ό.π.). Η προτεινόμενη αναδιοργάνωση της πολιτικής αγοράς εργασίας προς όφελος των ενεργητικών πολιτικών και μέτρων καταπολέμησης τη μακροχρόνια ανεργία και τον κοινωνικό αποκλεισμό, ενώ ταυτόχρονα ενλοχύνει το ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό αντί να ωθεί προς τη μείωση του, όπως έκαναν μέχρι τότε οι παθητικές πολιτικές αγοράς εργασίας (Ross 2009). Ταυτόχρονα η βελτίωση της απασχολησιμότητας του εργατικού δυναμικού, μέσω της δια βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης, αναγορεύεται σε πρώτη προτεραιότητα για την πολιτική απασχόλησης, ενώ η ευελιξία τόσο της εξωτερικής όσο και των εσωτερικών αγορών εργασίας σε δεύτερη (Ioakimoglou & Karamezini 2001).

Τόσο το ΕCOFIN όσο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απέρριψαν τις κεινοαναγής έμπνευσης προτάσεις του Δευκού Βιβλίου για τα διευρωπαϊκά δίκτυα, ενώ εντοξευόταν εκείνες για τις διαρθρωτικές πολιτικές,

που αποτέλεσαν τη βάση διαμόρφωσης της ΕΣΑ. Η αρχική ΕΣΑ, που υποβλήθηκε άμεσα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Έσεν (1994), περιλάμβανε ένα μακροοικονομικό και ένα διαρθρωτικό σκέλος. Το πρώτο επανέλαβε τις μονεταριστικές και αντιπληθωριστικές επιλογές της ΟΝΕ ως προς τη μακροοικονομική πολιτική. Το δεύτερο συγκέντρωσε τις μακροοικονομικές πολιτικές για την απελευθέρωση των αγορών προϊόντων στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς⁵ και τις διαρθρωτικές παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας, που ταξινομήθηκαν κάτω από πέντε άξονες προτεραιότητας για τις εθνικές πολιτικές.⁶ Όμως, ο νομικά μη δεσμευτικός χαρακτήρας των αποφάσεων του Έσεν και των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων του 1995-1996 για την ΕΣΑ, μη δένανε στην πράξη την επίδραση του κοινοτικού επιπέδου στη σύγκλιση των εθνικών πολιτικών απασχόλησης. Μέχρι το 1997, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών της Ε.Ε. συνέχισαν να διαμορφώνουν τις εθνικές τους πολιτικές απασχόλησης ανεπηρέαστες από τις αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) επέφερε τη μεγάλη τομή αφενός με την αναγνώριση του υψηλού επιπέδου απασχόλησης σε ζήτημα όχι μόνο εθνικού αλλά και «κοινού ενδιαφέροντος» των κρατών μελών της Ε.Ε., αφετέρου με τη θεσπίστηκε της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση. Συγκεκριμένα θέσπισε τη νομική υποχρέωση των χωρών μελών της Ε.Ε. για συντονισμό των πολιτικών απασχόλησής τους σε κοινοτικό επίπεδο (υποβέβηση κοινών στόχων και κατευθύνσεων πολιτικής), ενώ ταυτόχρονα όρισε μία διαδικασία πολυμερούς εποπτείας των εθνικών πολιτικών

⁵ Η συμβολή της απελευθέρωσης των αγορών στην αύξηση της απασχόλησης επισημασμένης ως εξής. Η κατάργηση των εθνικών μονοπωλίων και των εμποδίων εισόδου στους τομείς της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών, των μεταφορών, των δημοσίων συμβάσεων, των κατασκευών, των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών κλπ. θα επιτρέψει, αφενός, τη μείωση των σχετικών τιμών σ' αυτούς τους κλάδους και άρα την αύξηση της ζήτησης για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες τους, αφετέρου, την είσοδο νέων επιχειρήσεων και την αύξηση της ανεξάρτητης εργασίας. Οι δύο παραπάνω συνέπειες της απελευθέρωσης θα έχουν θετικό αντίκτυπο στην απασχόληση.

⁶ Οι πέντε άξονες προτεραιότητας ήταν οι εξής: 1. επενδύσεις στην επαγγελματική κατάρτιση και τη δια βίου μάθηση 2. περισσότερη ευελιξία στην οργάνωση της εργασίας και του εργάσιμου χρόνου, συγκράτηση μισθολογικών αυξήσεων και δημιουργία θέσεων εργασίας στους τομείς των περιβαλλοντικών και των κοινωνικών υπηρεσιών 3. μείωση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας 4. ανάπτυξη ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης 5. στόχευση των μέτρων στις ομάδες που πλήττονται περισσότερο από τη μακροχρόνια ανεργία.

απασχόλησης, παρόμοια με αυτήν που ίσχυε για τη οικονομική πολιτική (υποβολή εθνικών εκθέσεων, αξιολόγηση και συστάσεις από το Συμβούλιο κατόπιν προτάσεων της Επιτροπής), με τη διαφορά ότι η μη συμμόρφωση προς τις συστάσεις του Συμβουλίου δεν συνεπάγεται κυρώσεις για τα κράτη μέλη, εφόσον η πολιτική απασχόλησης παραμένει εθνική αρμοδιότητα.

Η ΕΣΑ υπήρξε τομή ως προς τις προηγούμενες κοινοτικές παρεμβάσεις στο πεδίο της απασχόλησης για τρεις κυρίως λόγους (Καραμεσίνη 2005α). Πρώτον, δότα αποτελεί ιστορικά πρωτότυπη παρέμβαση, που επιδιώκει τη σύγκλιση των εθνικών πολιτικών απασχόλησης στην Ε.Ε. προς προκαθορισμένους κοινούς στόχους και κατευθύνσεις. Δεύτερον, δότα σηματοδοτεί το τέλος της εποχής που οι κοινοτικές δράσεις στο πεδίο της απασχόλησης περιορίζονταν είτε σε θέσπιση ελάχιστων ρυθμίσεων μέσω Οδηγίων, αποτρεπτικών του κοινωνικού ντάμπινγκ, είτε στη χρηματοδότηση μέσω ΕΚΤ ενεργητικών πολιτικών, που επιδιώκουν να απορροφήσουν τις επιπτώσεις της διαδικασίας οικονομικής ενοποίησης στη διεύρυνση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών. Στο πλαίσιο της ΕΣΑ, η παρέμβαση των κοινοτικών οργάνων, αν και συντονιστική και καθοδηγητική, έχει επεκταθεί στο συνολικό φάσμα των πολιτικών που συνευφέρουν στην επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης στην Ε.Ε. Τρίτον, δότα η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού – με βάση την οποία διαμορφώνεται και υλοποιείται η ΕΣΑ – εγκαινίασε ένα νέο εργαλείο παρέμβασης της Ε.Ε. στο πεδίο της απασχόλησης, που δρό συμπληρωματικά με τα υπόλοιπα εργαλεία (Οδηγίες, ευρωπαϊκός κοινωνικός διάλογος, κοινοτικές χρηματοδοτήσεις). Η χρήση του εργαλείου αυτού σπηρίζεται στην υπόθεση ότι η αποτελεσματικότητα των εθνικών πολιτικών μπορεί να βελτιωθεί μέσα από την ανταλλαγή εμπειρίας και τεχνογνωσίας στο κοινοτικό επίπεδο και τη σύγκλιση ως προς τους κατάλληλους στόχους και κατευθύνσεις πολιτικής.

2.2 Οι μεγάλοι σταθμοί της ΕΣΑ

Όπως προείπαμε, η διαδικασία γένεσης της ΕΣΑ ξεκινά από το Λευκό Βιβλίο του 1993 για την Ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση και ολοκληρώνεται με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, ενώ ο λόγος γένεσής της είναι η υψηλή ανεργία στην Ε.Ε. και η απονομιμοποιητική επίδρασή της στη διαδικασία της ΟΝΕ. Με την οικονομική επιβράδυνση των ετών 1991 και 1992, την ύφεση του έτους 1993 και την κατάργηση της οικονομίας της πρώην Ανατολικής Γερμανίας μετά την ένωσή της με τη Δυτική, η ανεργία σε επίπεδο Ε.Ε. -15 είχε εκταναχθεί

από 7,2% του εργατικού δυναμικού το 1990 στο 10% το 1993. Την τελευ-
ταία μάλιστα χρονιά το ποσοστό ανεργίας των γυναικών ήταν 11,7% ενώ
εκείνο των νέων 21,4% (πίνακας 2). Παρά την ανάκαμψη της οικονομίας
από το 1994 και ύστερα, το 1996, έτος εντατικών διαπραγματεύσεων για
τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, το γενικό ποσοστό ανεργίας στην Ε.Ε.-15
παρέμεινε αμετάβλητο σε σχέση με το 1993 (10,1%).

Αν και η υψηλή ανεργία ήταν το κυρίως πρόβλημα που ήθελε να ανα-
μεταπίσει με την ΕΣΔ η Συνθήκη του Άμστερνταμ, όμως αυτή δεν δέ-
σμευσε την Ε.Ε. ως προς την απορρόφηση της ανεργίας, αλλά ως προς
την επιτεύξη ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης. Ο στόχος αυτός ήταν
απόλυτα συμβατός με τη λογική του Λευκού Βιβλίου, που θεωρούσε ότι
η καταπολέμηση της ανεργίας δεν πρέπει να γίνεται με μειώσεις του ερ-
γατικού δυναμικού, αλλά με αύξηση της απασχόλησης. Ταυτόχρονα όμως
το «υψηλό επίπεδο απασχόλησης» ήταν ασαφής στόχος, αφού μπορούσε να
οριστεί με διαφορετικό τρόπο.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: *Ευρωπαϊκή Ένωση - Δείκτες αγοράς εργασίας (%)*

	Ευρωπαϊκή Ένωση των 15			
	1993	1997	2008	2009
Ποσοστό συμμετοχής				
Σύνολο (% πληθυσμού 15-64 ετών)	67,1	67,9	72,5	72,5
Ανδρες	78,5	78,0	79,6	79,2
Γυναίκες	55,9	57,9	65,5	65,9
55 ετών και άνω	38,7	40,1	50,0	51,2
Ποσοστό απασχόλησης				
Σύνολο (% πληθυσμού 15-64 ετών)	60,1	60,7	67,3	65,9
Ανδρες	71,0	70,6	74,2	71,9
Γυναίκες	49,2	50,8	60,4	59,9
55 ετών και άνω	35,7	36,4	47,4	48,0
Ποσοστό ανεργίας				
Σύνολο (% εργ. δυναμικού 15+ ετών)	10,0	9,8	7,1	9,0
Ανδρες	8,8	8,8	6,7	9,0
Γυναίκες	11,7	11,2	7,6	9,0
Νέοι (15-24 ετών)	21,4	19,6	15,2	19,5

Μακροχρόνια άνεργοι (% εργ. δυναμικού)	4,4	4,8	2,6	
Άνεργοι νέοι ως % πληθυσμού 15-24 ετών	10,3	9,7	7,4	9,2
Ευρωπαϊκή Ένωση των 27*				
	2004	2008	2009	
Ποσοστό συμμετοχής				
Σύνολο (% πληθυσμού 15-64 ετών)	69,3	70,9	71,1	
Ανδρες	77,0	78,0	77,8	
Γυναίκες	61,7	63,9	64,3	
55 ετών και άνω	43,6	48,1	49,1	
Ποσοστό απασχόλησης				
Σύνολο (% πληθυσμού 15-64 ετών)	63,0	65,9	64,6	
Ανδρες	70,4	72,8	70,7	
Γυναίκες	55,5	59,1	58,6	
55 ετών και άνω	40,7	45,6	46,0	
Ποσοστό ανεργίας				
Σύνολο (% εργ. δυναμικού 15+ ετών)	9,0	7,0	8,9	
Ανδρες	8,5	6,6	8,9	
Γυναίκες	9,8	7,5	8,8	
Νέοι (15-24 ετών)	18,4	15,4	19,8	
Μακροχρόνια άνεργοι (% εργ. δυναμικού)	4,2	2,6		
Άνεργοι νέοι ως % πληθυσμού 15-24 ετών	8,2	6,9	8,7	

* Το 2004 εντάχθηκαν στην Ε.Ε. των 15 οι εξής δέκα νέες χώρες: Πολωνία, Λιθου-
ανία, Εσθονία, Λετονία, Τσεχία, Σλοβακία, Ουγγαρία, Σλοβενία, Κύπρος, Μάλτα.
Το 2007 εντάχθηκαν στην Ε.Ε. των 25 άλλες δύο χώρες: η Βουλγαρία και η Ρου-
μανία, και διαδόρθεσαν την Ε.Ε. των 27.

Πηγή: Eurostat.

Η Διγραφική της Διοδόνος για την Ε.Ε. που υποθέτουμε το Ευρωπαϊ-
κό Συμβούλιο της Διοδόνος τον Μάρτιο του 2000 με ορίζοντα το 2010,
όμως και ποσοτικοποίησε τον παραπάνω στόχο για την απασχόληση και

τον σύνδεσε με το νέο στρατηγικό στόχο της Ε.Ε. να γίνει η πιο ανταγωνιστική οικονομία της γνώσης⁷ στον κόσμο. Το πρότυπο αναφοράς των εμπνευστών της Στρατηγικής της Λισαβόνας ήταν οι ΗΠΑ, των οποίων οι αξιοληπτές οικονομικές επιδόσεις τη δεκαετία του 1990 αποδιδόνταν στην ανάπτυξη της «νέας οικονομίας». Αυτός ο νέος στρατηγικός στόχος της Ε.Ε., που υποκατέστησε εκείνον της ΟΝΕ μετά τη δημιουργία της ευραζώνης το 1999, συνδέθηκε άμεσα και ρητά με τη μακροπρόθεσμη ικανότητα της Ε.Ε. να παράγει υψηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης, σε συνδυασμό με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και σεβασμό στο περιβάλλον, και να επιτυγχάνει κοινωνική συνοχή.

Οι βασικές αλλαγές που εισήγαγε η Λισαβόνα ως προς την ΕΣΔΑ είναι οι εξής:

- α) Η πλήρης απασχόληση κατέστη ένας από τους γενικούς μακροπρόθεσμους στόχους της Ε.Ε. και συνδέθηκε με ποσοτικούς στόχους ως προς το ποσοστό απασχόλησης για το 2010: 70% συνολικά και 60% για τις γυναίκες.⁷ Ένα χρόνο αργότερα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης (Μάρτιος 2001) προσέθεσε το στόχο 50% για τα άτομα 55-64 ετών.
- β) Διατύπωσε δειλά ως στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της εργασίας, που στη συνέχεια ανέπτυξε και υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (Δεκέμβριος 2000).

Η ενσωμάτωση των στόχων της πλήρους απασχόλησης και της ποιότητας της εργασίας στην ΕΣΔΑ συνδέεται αφενός με την καλή οικονομική συγκυρία των προηγούμενων ετών, που είχε μειώσει την ανεργία από 10,1% το 1996 σε 7,6% το 2000, αφετέρου με τον πολιτικό συσχετισμό δύναμης σε κοινωνικό επίπεδο, δηλαδή με την επικράτηση προοδευτικών κυβερνήσεων –εργατικών, σοσιαλδημοκρατικών, σοσιαλιστικών ή συνασπισμού– στην πλειοψηφία των χωρών της Ε.Ε.

Η ΕΣΔΑ υπέστη δύο αναθεωρήσεις κατά τη δεκαετία του 2000: το 2003 και το 2005. Η αναθεώρηση του 2003 έγινε με στόχο να ενσωματωθούν σε αυτήν οι στόχοι της Λισαβόνας για την απασχόληση και τα πορίσματα της διαδικασίας αξιολόγησής της, μετά την πρώτη πενταετία εφαρμογής της. Η αξιολόγηση της ΕΣΔΑ, που ολοκληρώθηκε το 2002, συνέστησε μεγαλύτερη εστίαση των κοινών κατευθύνσεων πολιτικής

⁷ Το ποσοστό απασχόλησης ορίζεται ως το ποσοστό του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας (15-64 ετών) που απασχολείται, δηλαδή συμμετέχει σε οιαδήποτε μορφή εξαρτημένης εργασίας και αυτοαπασχόλησης.

στις προτεραιότητες πολιτικής και βελτίωση της διακυβέρνησης. Έτσι, το 2003, οι κατευθυντήριες γραμμές της Ε.Ε. για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης μειώθηκαν από δεκαοκτώ σε δέκα, αναδιατυπώθηκαν σε άμεση συνάρτηση με τους στόχους της Λισαβόνας για την απασχόληση και την κοινωνική πολιτική (πλήρης απασχόληση, ποιότητα και παραγωγικότητα της εργασίας, κοινωνική συνοχή και ενσωμάτωση) και συνοδεύτηκαν από εννέα ποσοτικοποιημένους ενδιάμεσους στόχους με χρονικό ορίζοντα το 2010. Επίσης, για τον καλύτερο συντονισμό και εποπτεία της οικονομικής πολιτικής με την πολιτική απασχόλησης σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο, συγχρονίστηκαν από την Ε.Ε. οι χρόνοι υιοθέτησης των γενικών κατευθύνσεων οικονομικής πολιτικής και των κατευθυντήριων γραμμών για την πολιτική απασχόλησης. Οι παραπάνω αλλαγές δεν επέφεραν καμία ουσιαστική αλλαγή στο περιεχόμενο της ΕΣΔΑ (Watt 2004).

Η οικονομική επιβράδυνση στην Ε.Ε.-15 την τριετία 2001-2003 επέφερε κρήμη των ρυθμών αύξησης της απασχόλησης και άνοδο της ανεργίας την τριετία 2002-2004. Γι'αυτό και ανατέθηκε σε ομάδα εμπειρογνομώνων, με επικεφαλής τον πρώην πρωθυπουργό της Ολλανδίας Βιμ Κοκ, να διερευνήσει το θέμα και να κάνει προτάσεις για βελτίωση της ΕΣΔΑ. Οι προτάσεις της έκθεσης Κοκ (Κοκ 2003) επηρέασαν καθοριστικά τις κατευθυντήριες γραμμές της τριετίας 2005-2008, που διαμορφώθηκαν με τη δεύτερη αναθεώρηση της ΕΣΔΑ.

Η δεύτερη αναθεώρηση της ΕΣΔΑ συμπίπτει με την αναθεώρηση της στρατηγικής της Λισαβόνας το 2005 και την αλλαγή του συσχετισμού πολιτικών δυνάμεων στην Ε.Ε. Η κεντροδεξιά έχει επιστρέψει στην κυβέρνηση στην πλειονότητα των χωρών της Ε.Ε. των 15 και κυβερνά στα περισσότερα από τα δέκα νέα κράτη μέλη της διεύθυνσης του 2004. Διαθέτει επίσης την πλειοψηφία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και έχει ορίσει τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Με την «επανεκκίνηση» της, η στρατηγική της Λισαβόνας εστιάζει στους στόχους της οικονομικής μεγέθυνσης και της αύξησης της απασχόλησης, ενώ ο στόχος της βελτίωσης της ποιότητας της εργασίας παραγκωνίζεται. Το σημαντικότερο είναι ότι, με την αναθεώρηση της ΕΣΔΑ, αναμορφώνονται πλήρως οι κατευθυντήριες γραμμές για την πολιτική απασχόλησης και εντάσσονται, μαζί με εκείνες για τη μακροοικονομική και τις μικροοικονομικές πολιτικές, σε ένα ενιαίο σύνολο κατευθύνσεων για την οικονομική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης των κρατών μελών της Ε.Ε. (integrated guidelines).

Η οικονομική κρίση, που ξέσπασε στην Ευρώπη το φθινόπωρο του 2008, προκαλεί εκ των πραγμάτων αλλαγές στις προτεραιότητες της πολιτικής απασχόλησης των χωρών μελών της Ε.Ε. και σε έκτακτες πρωτοβουλίες σε κοινοτικό επίπεδο (European Commission 2009a). Τα νέα στοιχεία είναι αφενός η ένταξη στις εθνικές πολιτικές απασχόλησης και στούχια είναι αφετέρου η ένταξη της εθνικής πολιτικής απασχόλησης τις κοινοτικές συστάσεις προς τα κράτη μέλη του στόχου της διατήρησης της απασχόλησης, προς αποφυγή της αύξησης της ανεργίας, αφετέρου η ενίσχυση της βαρύτητας των μέτρων που αποσκοπούν στην αύξηση της ζήτησης εργασίας, ως μέσο καταπολέμησης της ανεργίας.

Το 2010, τρίτο έτος της κρίσης, συμπληρεί με την ολοκλήρωση του χρονικού ορίζοντα της στρατηγικής της Διοσβόνας και την επεξεργασία μιας νέας στρατηγικής για την Ε.Ε. με ορίζοντα το 2020. Η νέα στρατηγική «Ευρώπη 2020», που υποβιβάζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου 2010, έχει ως κεντρικό στόχο την «έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη». Η έξυπνη ανάπτυξη ισοδυναμεί με την πρόωθηση της οικονομίας της γνώσης και της καινοτομίας, η διατηρήσιμη ανάπτυξη με την ανταγωνιστικότητα και την οικολογική βιωσιμότητα, ενώ η χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη με την επίτευξη υψηλής απασχόλησης και κοινωνικής και γεωγραφικής συνοχής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010).

Σύμφωνα με την «Ευρώπη 2020», ο στρατηγικός στόχος του υψηλού επιπέδου απασχόλησης ορίζεται ως ποσοστό απασχόλησης του πληθυσμού 20-64 ετών τουλάχιστον ίσο με 75% το 2020. Η επίτευξη του στόχου θα προέβει κυρίως από τη μεγαλύτερη συμμετοχή των γυναικών, των νέων, των ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας και αυτών χαμηλής εκπαίδευσης στην απασχόληση και από την καλύτερη ενσωμάτωση των νέων μεταναστών.

Αν και ο χρονικός της ορίζοντας είναι μακροπρόθεσμος, η στρατηγική «Ευρώπη 2020» προβάλλει άμεσα τη συntonισμένη έξοδο των κρατών μελών της Ε.Ε. από τις πολιτικές δημοσιονομικής επέκτασης, που εφάρμοσαν το πρώτο ενάμιση έτος της κρίσης. Ως συνέπεια, υπό τη νέα στρατηγική, η ΕΕΔ διατηρεί την ίδια φιλοσοφία και προτεραιότητες με αυτές που είχε πριν από την κρίση, υπό την αναθεωρημένη στρατηγική της Διοσβόνας.

3. ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΕΔ

Στην ενότητα αυτή εξετάζουμε την εξέλιξη του περιεχομένου της ΕΕΔ από το 1997 μέχρι σήμερα και αναλύουμε τη σχέση των κοινών κατευθύνσεων για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης με τους ενδιάμεσους και τελικούς στόχους της ΕΕΔ.

Η έννοια της πολιτικής απασχόλησης, που υποθέτουν οι εμπνευστές της ΕΕΔ για την επεξεργασία των κοινών κατευθυντήριων γραμμών για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών της Ε.Ε., συμπερίλαβεται το σύνολο των μικρο-οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών που επιδρούν στην προσφορά και ζήτηση εργασίας, τη λειτουργία της αγοράς εργασίας και την οργάνωση της εργασίας στο εσωτερικό των επιχειρήσεων· πολιτικές αγοράς εργασίας, εκπαιδευτική, φορολογική και συνταξιοδοτική πολιτική, πολιτική επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ, πολιτική κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικής φροντίδας, πολιτική κατά των διακρίσεων και υπέρ της ισότητας ευκαιριών κλπ. Η έννοια αυτή ανήκει στους ευρείς ορισμούς της πολιτικής απασχόλησης (Καραμεσίνη, 2005b).

Τρεις είναι οι βασικές κατευθύνσεις που διατρέχουν την ΕΕΔ σε όλες τις φάσεις της και συνιστούν τα σταθερά συστατικά της σπουχίας: η απασχολησιμότητα (employability), η ενεργοποίηση (activation) και η ευελιξία με ασφάλεια (flexicurity). Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 2000, οι πολιτικές προσφοράς εργασίας (βελτίωσης της απασχολησιμότητας και ενεργοποίησης ανέργων και ανεργών) αποτελούσαν το σκληρό πυρήνα της ΕΕΔ και των εθνικών πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών της Ε.Ε. Προϋποθέτουν σημαντικές επενδύσεις ανθρώπινου κεφαλαίου και αλλαγές στα συστήματα φορολόγησης και κοινωνικών παροχών προς την κατεύθυνση του «ενεργού κοινωνικού κράτους». Αν και αρχικά σε δεύτερο πλάνο, οι πολιτικές αύξησης της ζήτησης εργασίας (ευελιξίας της εργασίας, μείωσης του μη μισθολογικού κόστους εργασίας και ενθάρρυνσης της επιχειρηματικότητας), ποτέ δεν έπαψαν να τρέχουν παράλληλα. Μάλιστα, όπως θα δούμε στη συνέχεια, μετά το 2005 ξεκίνησαν προσπάθειες σε κοινοτικό επίπεδο για βαθιές τομές στο εργασιακό μοντέλο των κρατών μελών της Ε.Ε. που παρέχουν ισχυρή προστασία της απασχόλησης, με όχημα την flexicurity. Οι προσπάθειες αυτές ανεκόπησαν προσωρινά με την τρέχουσα οικονομική κρίση, αλλά αναμένεται να συνεχιστούν προσεχώς, εφόσον η «ευελιξία με ασφάλεια» συνιστά βασική κατεύθυνση της νέας ΕΕΔ, υπό τη στρατηγική «Ευρώπη 2020».

3.1 Από το Άμστερνταμ στην Διοσβόνα και την αναθεώρηση του 2003

Όπως προείπαμε, ο λόγος γένεσης της ΕΕΔ ήταν η υψηλή ανεργία κατά το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990. Δίγους μήνες μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το έκτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου για την Απασχόληση (Νοέμβριος 1997) υποθέτησε τέσσερις

Πίνακας 3: Πυλώνες-κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης 1998-2000

1ος Πυλώνας: Βελτίωση Απασχολησιμότητας
1. Αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων και πρόληψη της μακροχρόνιας ανεργίας
2. Μετάβαση από τα παθητικά στα ενεργητικά μέτρα
3. Ενθάρρυνση της δράσης των κοινωνικών εταίρων
4. Διευκόλυνση της μετάβασης από το σχολείο στην εργασία
5. Προώθηση μιας αγοράς εργασίας ανοιχτής σε όλους
Στόχοι
A) Σε κάθε άνεργο νέο παρέχεται η δυνατότητα για νέο ξεκίνημα πριν την πάροδο έξι μηνών ανεργίας με τη μορφή κατάρτισης, επανεκπαίδευσης, πρακτικής εξάσκησης στην εργασία, θέσης εργασίας ή άλλων μέτρων βελτίωσης της απασχολησιμότητας
B) Σε κάθε ενήλικο άνεργο παρέχεται επίσης η δυνατότητα για νέο ξεκίνημα πριν την πάροδο δώδεκα μηνών ανεργίας με ένα από τα παραπάνω μέσα ή, γενικότερα, με συνδυαστικό ατομικό επαγγελματικό προσανατολισμό.
2ος Πυλώνας: Ενίσχυση της Επιχειρηματικότητας και Δημιουργία Θέσεων Εργασίας
6. Διευκόλυνση της σύστασης και διοίκησης επιχειρήσεων
7. Αξιοποίηση νέων ευκαιριών δημιουργίας θέσεων απασχόλησης στις υπηρεσίες και την κοινωνία της πληροφορίας
8. Αλλαγές στο φορολογικό σύστημα ευνοϊκές για την απασχόληση
3ος Πυλώνας: Ενεργειακή Προσαρμοστικότητα των Επιχειρήσεων και των Εργαζομένων
9. Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης της εργασίας
10. Ενίσχυση της προσαρμοστικότητας των επιχειρήσεων με ανανέωση των δεξιοτήτων του προσωπικού τους
4ος Πυλώνας: Ενίσχυση της Ισοτιμίας των Ευκαιριών για Άνδρες και Γυναίκες
11. Ενταξία της διάστασης του φύλου στην πολιτική απασχόλησης
12. Μέριση των διαφορών φύλου στην αγορά εργασίας
13. Συνδυασμός της επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής
14. Διευκόλυνση της επανένταξης στην αγορά εργασίας

Ο τρίτος πυλώνας για την «προώθηση της προσαρμοστικότητας των επιχειρήσεων και των εργαζομένων» αποσκοπούσε στην αύξηση της ζήτησης εργασίας μέσω της ενίσχυσης της ευελιξίας της εργασίας. Η υποόριστη λογική είναι ότι η ευελιξία της εργασίας συμβάλλει στη διατήρηση

γενικές κατευθύνσεις (πυλώνες) για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης και κατευθυντήριες γραμμές σε κάθε πυλώνα, που εξειδίκευαν το πνεύμα και τη λογική του (πίνακας 3).

Ο πρώτος πυλώνας της ΕΣΑ για τη «βελτίωση της απασχολησιμότητας του εργατικού δυναμικού» συγκέντρωσε τις πολιτικές που επηρεάζουν ποσοτικά και ποιοτικά την προσφορά εργασίας, με στόχο την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας και τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ζητούντων εργασία στην απασχόληση. Ενώ στο ξεκίνημα της ΕΣΑ η βελτίωση της απασχολησιμότητας θεωρείτο ως απάντηση στο πρόβλημα της ανεργίας και των περιορισμένων ευκαιριών απασχόλησης των ομάδων που υφίστανται διακρίσεις ή βρίσκονται σε μειονεκτική θέση, η έννοια αυτή στη συνέχεια διευρύνθηκε και συνδέθηκε με τη δια βίου μάθηση. Η τελευταία διασφαλίζει την απασχολησιμότητα καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής των ατόμων, προς αποφυγή της ανεργίας κατά τις κρίσιμες μεταβάσεις ή της πρόωρης διακοπής του επαγγελματικού βίου (μετάβαση από την εκπαίδευση στην αγορά εργασίας ή από μία θέση απασχόλησης σε μία άλλη, επιστροφή στην αγορά εργασίας ύστερα από απουσία, παράνομη στην απασχόληση μέχρι την κανονική ηλικία συνταξιοδότησης). Ως προς τη καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας, η ΕΣΑ υιοθέτησε την προσέγγιση της πρόληψης και της ενεργοποίησης. Αυτή αποσκοπεί στην επεξεργασία των εισροών στη μακροχρόνια ανεργία και την επιτάχυνση των βράδυνση των εισροών στη μακροχρόνια ανεργία και την επιτάχυνση των εκροών προς την απασχόληση, μέσω ενεργητικών μέτρων που βελτιώνουν την απασχολησιμότητα των ανέργων: κατάρτιση, εργασιακή εμπειρία, επιδοτούμενη απασχόληση, κατάργηση των αντικινήτρων απασχόλησης στα συστήματα φορολογίας και κοινωνικής ασφάλισης.

Ο δεύτερος πυλώνας για την «ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας» αποσκοπούσε στην αύξηση της ζήτησης εργασίας, μέσω της διευκόλυνσης της έναρξης και της λειτουργίας επιχειρήσεων (ιδίως μικρομεσαίων), της ενθάρρυνσης της αυτοαπασχόλησης και της μείωσης του μη μισθολογικού κόστους των επιχειρήσεων. Οι κατευθυντήριες γραμμές του πυλώνα υπεδείκνυν τη λήψη μέτρων από τις κυβερνήσεις για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και τη μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση της κοινωνίας σε θέματα επιχειρηματικής δραστηριότητας, την αξιοποίηση νέων ευκαιριών δημιουργίας θέσεων εργασίας στον τομέα των υπηρεσιών και σε τοπικό επίπεδο, τον περιορισμό της φορολογικού κόστους εργασίας, ιδίως επιχειρήσεων και τη μείωση του μη-μισθολογικού κόστους εργασίας, ιδίως για τους χαμηλόμισθους και ανεπιδεκτικούς εργαζόμενους.

ή αύξηση της απασχόλησης μέσω της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων. Οι κατευθυντήριες γραμμές του πλάνου υπογράμμισαν την ανάγκη ανάπτυξης πολιτικών διεκδίκησης των αλλογόνων στην οργάνωση της εργασίας (νέες τεχνολογίες, ευέλικτες μορφές εργασίας, ευέλικτες ρυθμίσεις του χρόνου εργασίας) και στις δεξιότητες των εργαζομένων (δια βίου μάθηση) σε περιβάλλον παγκοσμιοποίησης και χρήσιμων τεχνολογικών αλλαγών, ώστε οι επιχειρήσεις να μπορούν να διατηρούν και συνεχώς να βελτιώνουν την ανταγωνιστικότητά τους.

Ο τέταρτος πυλώνας για την «ενόχωση της ισότητας ευκαιριών ανδρών και γυναικών» αποσκοπούσε στην αύξηση της προσφοράς εργασίας των γυναικών και την ισότιμη συμμετοχή ανδρών και γυναικών στην απασχολημένη εργασία. Οι κατευθυντήριες γραμμές του πλάνου συνηγόρουσαν υπέρ της ενσωμάτωσης της διαστασίας του φύλου στο σχεδιασμό όλων των πολιτικών απασχόλησης, υπέρ της μείωσης του χάσματος μεταξύ ανδρών και γυναικών ως προς τη συμμετοχή στην απασχόληση, την ανεργία, τις αμοιβές, υπέρ της ισόροπης εκπροσώπησης ανδρών και γυναικών σε τσιμεία και επαγγελματίες και οικογενειακής ζωής και της επιστροφής στην αγορά εργασίας των γυναικών που έχουν αποσυρθεί προσωρινά από αυτήν.

Τέσσερες είναι οι βασικές αλλαγές που προέκυψαν από το Δουβερβούργο σε σχέση με το Έρεν. Πρώτον, δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην απασχολησιμότητα. Η αλλαγή αυτή οδήγησε ακόμα μεγαλύτερη διεύθυνση των κυβερνήσεων για την καταπόληση της ανεργίας μέσω της αναβάθμισης των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού και όχι μέσω προώθησης της ευελιξίας, που αποσκοπούσε σε δημιουργία θέσεων εργασίας χαμηλής ειδίκευσης με χαμηλούς μισθούς. Δεύτερον, σύμφωνά με τις νέες κατευθύνσεις πολιτικής, η ευελιξία θα έπρεπε να είναι αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης στο εκάστοτε κατάλληλο επίπεδο και όχι μονομερούς επιβολής από τον εργοδότη, ώστε να διασφαλίζονται δικαιώματα και ανταλλάγματα για τους εργαζόμενους (ευελιξία με ασφάλεια, μείωση του εργάσιμου χρόνου). Τρίτον, στο επίπεδο της επιχείρησης προβλέφθηκε η προώθηση όχι μόνο αρωγικών μορφών ευελιξίας (άτυπες συμβάσεις εργασίας και ευέλικτες διευθετίσεις του χρόνου εργασίας) αλλά και θετικών (αναδιοργάνωση της εργασίας, μείωση του χρόνου εργασίας, ανακατανομή καθηκόντων και επανακατάρτιση του προσωπικού). Τέτατον, η ισότητα ευκαιριών των δύο φύλων αναγορεύτηκε σε μία από τις τέσσερες βασικές κατευθύνσεις της πολιτικής απασχόλη-

σης (ξεχωριστός πυλώνας). Η τελευταία εξέλιξη είναι το πρώτο χρονοπιαστό αποτέλεσμα της ενσωμάτωσης της διάστασης της ισότητας των φύλων στις κοινοτικές πολιτικές, δηλαδή της εφαρμογής σε κοινοτικό επίπεδο του mainstreaming ως νέου εργαλείου της πολιτικής ισότητας των φύλων. Σε αυτό συνεβάλε αφενός η νομική κατοχύρωση του mainstreaming από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και η συστηματική προεργασία και μακροχρόνια εμπειρία σε θέματα πολιτικής απασχόλησης του αρμόδιου Υπουργείου Ισότητας Ευρωπαίων της Επιτροπής, αφετέρου, η αναγνώριση από πλευράς Ευρωπαϊκής Επιτροπής της σημασίας της γυναικείας απασχόλησης για την οικονομία και την κοινωνική συνοχή. Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβερβούργου για τις κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής απασχόλησης για το έτος 1998 ανέφερε χαρακτηριστικά, ότι λόγω της προβλεπόμενης έναρξης την επόμενη δεκαετία μιας μακροχρόνιας τάσης μείωσης του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας της Ε.Ε., η αύξηση της απασχόλησης που απαιτείται για να διατηρηθεί στο μακροχρόνιο διάστημα το βιοτικό επίπεδο και το επίπεδο κοινωνικής προστασίας των ευρωπαίων πολιτών, εξαρτάται από την αύξηση της γυναικείας συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό. Άρρητος, αλλά ευπρόσβλητος στόχος, η περαιτέρω αξιοποίηση των γυναικών ως ευπρόσδεκτο εργατικό δυναμικό στις ανάγκες των επιχειρήσεων για ευελιξία.

Η υιοθέτηση της Δεκαετηνιακής της Διοίκησης το 2000 επηρέασε την ΕΕΔΑ. Ο νέος στρατηγικός στόχος της Ε.Ε. για την οικοδόμηση μιας κοινωνίας της γνώσης, οδήγησε τα δύο επόμενα έτη σε νέες κατευθυντήριες γραμμές για την πολιτική απασχόλησης ή στην ενόχωση υπαρχουσών (ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων στο πλαίσιο της δια βίου μάθησης, προώθηση της κινητικότητας για την κάλυψη ελλειμμάτων δεξιοτήτων, ανάπτυξη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών στις υπηρεσίες γνώσης, λειτουργική ευελιξία μέσω της κατάρτισης των εργαζομένων στις τεχνολογίες της πληροφορίας και επικοινωνίας).

Πίνακας 4: Στόχοι-κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης 2003-2005

Γενικοί στόχοι
1. Πλήρης απασχόληση
2. Βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας της εργασίας
3. Ενόχωση της κοινωνικής συνοχής και ενσωμάτωσης

10. Έως το 2010, το μέσο επίπεδο συμμετοχής στη δια βίου μάθηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να είναι τουλάχιστον 12,5% του ενεργού ενήλικου πληθυσμού 25-64 ετών.

11. Έως το 2010, το μέσο ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 10%.

ΠΗΓΗ: Απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 22ας Ιουλίου 2003 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 197/13 5.8.2003.

Ωστόσο, οι νέοι στόχοι της Λισαβόνας για την πλήρη απασχόληση, την ποιότητα της εργασίας και την κοινωνική συνοχή και ενσωμάτωση ενσωματώθηκαν στην ΕΣΔ με την αναθεώρηση του 2003. Τον Ιούλιο του 2003, το Συμβούλιο όρισε τους τρεις παραπάνω στόχους ως γενικούς-υπερκείμενους στόχους των εθνικών πολιτικών απασχόλησης και έθεσε στην υπηρεσία τους δέκα κατευθυντήριες γραμμές (European Commission 2004). Πολλές κατευθυντήριες γραμμές της προηγούμενης περιόδου διατηρήθηκαν, όπως τα μέτρα πρόληψης και ενεργοποίησης των ανέργων και ανενεργών, η μεταρρύθμιση των συστημάτων φορολογίας και κοινωνικών παροχών, η επιχειρηματικότητα, η προσαρμοστικότητα, η ισοπαραγωγή φύλων και η ισοπαραγωγή ευκαιριών για όλους. Όμως, στις νέες κατευθυντήριες γραμμές αποτυπώθηκε και η νέα έμφαση που έδωσαν τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Στοκχόλμης (Μάρτιος 2001), της Βαρκελώνης (Μάρτιος 2002) και των Βρυξελλών (2003):

- (α) Στην αύξηση της προσφοράς εργασίας, μέσω της προώθησης της ενεργού γήρανσης, της περαιτέρω κινητοποίησης του ανενεργού γυναικείου εργατικού δυναμικού και των πολιτικών βελτίωσης της οικονομικής ανταπόδοσης της εργασίας (make work pay),⁸
- (β) Στη δια βίου μάθηση και την ενίσχυση της γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας με σκοπό την αντιμετώπιση ελλείψεων σε ειδικότητες,

⁸ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης (2002) αποφάσισε ότι, μέχρι το 2010, η Ε.Ε. θα έπρεπε να έχει αυξήσει κατά περίπου πέντε έτη την πραγματική μέση ηλικία συνταξιοδότησης (από 59,9 έτη το 2001), ενώ τα κράτη μέλη θα έπρεπε να έχουν εξασφαλίσει υπηρεσίες φροντίδας για τουλάχιστον 90% των παιδιών ηλικίας από τριών ετών έως την υποχρεωτική ηλικία σχολείου και για τουλάχιστον 33% των παιδιών ηλικίας κάτω των τριών ετών. Οι στόχοι αυτοί, που μεταφέρθηκαν αυτοί στην ΕΣΔ με την αναθεώρηση του 2003, επιδιώκουν να αυξήσουν το ποσοστό συμμετοχής των γυναικών και των ηλικιωμένων στο εργατικό δυναμικό.

Κατευθυντήριες γραμμές

1. Ενεργητικά και προληπτικά μέτρα για τους ανέργους και τους άεργους
2. Δημιουργία θέσεων εργασίας και επιχειρηματικό πνεύμα
3. Αντιμετώπιση των αλλαγών και προώθηση της προσαρμοστικότητας και της κινητικότητας στην αγορά εργασίας
4. Προώθηση της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού και της δια βίου μάθησης
5. Αύξηση της προσφοράς εργατικού δυναμικού και ενεργός γήρανση
6. Ισότητα των φύλων
7. Προώθηση της ένταξης και καταπολέμηση των διακρίσεων έναντι των ατόμων που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση στην αγορά εργασίας
8. Να καταστεί η εργασία οικονομικά συμφέρουσα μέσω κινήτρων για την ενίσχυση της ελκυστικότητας της
9. Μεταρρύθμιση της αδήλατης εργασίας σε κανονική απασχόληση
10. Αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοτήτων στην απασχόληση

Μετρήσιμοι στόχοι

1. Συνολικό ποσοστό απασχόλησης 67% το 2005 και 70% το 2010
2. Ποσοστό απασχόλησης των γυναικών 57% το 2005 και 60% το 2010
3. Ποσοστό απασχόλησης 50% για τους εργαζόμενους ηλικίας 55-64 ετών το 2010
4. Σε κάθε άνεργο να παρέχεται η δυνατότητα για νέο ξεκίνημα πριν την πάροδο έξι μηνών ανεργίας, αν πρόκειται για νέους, και δώδεκα μηνών ανεργίας, αν πρόκειται για ενήλικους, με τη μορφή κατάρτισης, επανεκπαίδευσης, πρακτικής εξάσκησης στην εργασία, θέσης εργασίας ή άλλων μέτρων βελτίωσης της απασχολησιμότητας, σε συνδυασμό με κατάλληλη βοήθεια για την αναζήτηση εργασίας.
5. Έως το 2010, το 25% των μακροχρόνια ανέργων να συμμετέχουν σε κάποιο ενεργητικό μέτρο υπό μορφή κατάρτισης, επανεκπαίδευσης, πρακτικής εξάσκησης στην εργασία ή άλλων μέτρων βελτίωσης της απασχολησιμότητας, με στόχο την επίτευξη του μέσου όρου των τριών περισσότερο προηγμένων κρατών μελών.
6. Έως το 2005 οι αναζητούντες εργασία σε όλη την Κουδοντία θα πρέπει να είναι σε θέση να συμβουλευτούνται όλες τις κενές θέσεις εργασίας σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο δια μέσου των υπηρεσιών απασχόλησης των κρατών μελών.
7. Έως το 2010, αύξηση κατά πέντε έτη, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, της πραγματικής μέσης ηλικίας εξόδου από την αγορά εργασίας από 59,9 έτη το 2001.
8. Έως το 2010, τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν υπηρεσίες φροντίδας σε τουλάχιστον 90% των παιδιών ηλικίας από τριών ετών έως και την ηλικία υποχρεωτικής εκπαίδευσης και τουλάχιστον 33% των παιδιών κάτω των τριών ετών.
9. Έως το 2010, 85% των ατόμων ηλικίας 22 ετών στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να έχουν ολοκληρώσει την ανώτερη βαθμίδα της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

- (γ) Στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων ως προς τις επιδόσεις της απασχόλησης και το ύψος της ανεργίας, ενόψει της διεύρυνσης της Ε.Ε. με νέες χώρες μέλη και
- (δ) Στη νομιμοποίηση της αδήλωτης εργασίας, κυρίως λόγω των αναμενόμενων θετικών επιπτώσεων στα οικονομικά της κοινωνικής ασφάλισης.

Αξίζει επίσης να υπογραμμιστεί, ότι ενσωματώθηκε στις νέες κατευθυντήριες γραμμές και η υπόδειξη για αναθεώρηση της νομοθεσίας περί προστασίας της απασχόλησης.⁹

Μία από τις καινοτομίες της αναθεώρησης του 2003 είναι ότι υποθέτουμε δέκα νέους ποσοτικούς στόχους για τις πολιτικές απασχόλησης (πινάκας 4). Εκτός από τους τρεις ποσοτικούς στόχους της Δισαβόνας και της Στουκχόλμης ως προς τα ποσοστά απασχόλησης για το έτος 2010, συμπληρώθηκε άλλους έξι ποσοτικούς στόχους με ορίζοντα το 2010 και άλλον έναν έλαβε άλλους έξι ποσοτικούς στόχους με ορίζοντα το 2010 και άλλον έναν με ορίζοντα το 2005. Οι τελευταίοι αφορούν την ενεργοποίηση των μακροχρόνια ανεργών, την παράταση του εργασιακού βίου, την κινητικότητα και της εργασίας σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, την παιδική φροντίδα και τις επενδύσεις στην εκπαίδευση και κατάρτιση. Δεδομένης της αδυναμίας των κοινοτικών θεσμών να επιβάλουν τη συμμόρφωση των κρατών μελών της Ε.Ε. στις κοινές αποφάσεις σε τομείς εθνικής αρμοδιότητας, όπως αυτές της πολιτικής απασχόλησης, οι ποσοτικοποιημένοι στόχοι της ΕΣΔ, μαζί με τα χρονοδιαγράμματα επίτευξής τους, αποτελούν εργαλεία πίεσης προς τις κυβερνήσεις, στο πλαίσιο της Δεκάτης Μεθόδου Συντονισμού, προκειμένου να υποβληθούν πολιτικές και μέτρα που είναι συμβατές με το πνεύμα και τη λογική των κατευθυντήριων γραμμών και άρα των ενδεδειγμένων και των τελικών στόχων της ΕΣΔ. Τέλος, η αναθεώρηση του 2003 διατήρησε τους στόχους για την πρόληψη της μακροχρόνιας ανεργίας νέων και ενηλίκων με ενεργητικά μέτρα πολιτικής απασχόλησης, που υλοποιήθηκε πρώτο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου το 1997 και εντάχθηκε στις κατευθυντήριες γραμμές για το 1998, χωρίς όμως να ορίσει συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα επίτευξής τους (πινάκας 3).

3.2 «Επανεκκίνηση» της Στρατηγικής της Δισαβόνας και της ΕΣΔ 2005

Η επόμενη αναθεώρηση της ΕΣΔ έγινε το 2005 σε συνδυασμό με την «επανεκκίνηση» (αναπροσανόληση) της Στρατηγικής της Δισαβόνας, με βάση

⁹ Η υπόδειξη είχε προπομμεφανιστεί στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης.

της πρότασης της Έκθεσης Κοκ. Η αναθεωρημένη ΕΣΔ, ως τμήμα πλέον των ενδιάμεσων κατευθυντήριων γραμμών για την οικονομική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης, παρέμεινε σε ισχύ μέχρι φέτος (2010).

ΠΙΝΑΚΑΣ 5: Στόχοι-προτεραιότητες-κατευθυντήριες γραμμές της ΕΣΔ 2005-2010

ΓΕΝΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ
1. Πολιτικές απασχόλησης που αποσκοπούν στην επίτευξη πλήρους απασχόλησης, τη βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας στην εργασία και την ενόχληση της κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής
1η προτεραιότητα: Προστασία και Διεύρυνση Περιεχομένου Ατομικών Σχέσεων Διεύρυνση, Αύξηση Προβλεπόμενων Εργασιών και Εκμετάλλευση των Συναρμολογημένων Κοινωνικών Προβλημάτων
2. Πρόσβαση μιας προεργασίας κύκλου ζωής ως προς την εργασία
3. Αγορές εργασίας που ενσωματώνουν όλους, ενόχληση της ελκυστικότητας και της οικονομικής απόδοσης της εργασίας για τους αναζητούντες εργασία, συμπεριλαμβανομένων των μελλοντικών και ανεργών ατόμων
4. Βελτίωση της ανταπόκρισης του εργατικού δυναμικού στις ανάγκες της αγοράς εργασίας
2η προτεραιότητα: Βελτίωση της Προσαρμοστικότητας Εργαζομένων και Επιχειρήσεων
5. Πρόσβαση της ευελετίας σε συνδυασμό με την ασφάλεια της εργασίας και μείωση της κατάπτωσης της αγοράς εργασίας, λαμβάνοντας υπόψη το ρόλο των κοινωνικών εταιριών
6. Διασφάλιση ότι η εξέλιξη του εργατικού κόστους και οι μηχανισμοί καθορισμού των μισθών είναι ευνοϊκοί για την απασχόληση
3η προτεραιότητα: Αύξηση Επενδύσεων στο Ανθρώπινο Κεφάλαιο μέσα Κανονιστική Εκπαίδευση και Διευτοποίηση
7. Επίτευξη και βελτίωση των επενδύσεων στο ανθρώπινο κεφάλαιο
8. Προσαρμογή των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης ώστε να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις για νέες δεξιότητες

ΠΗΓΗ: Αποφάσεις του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 12ης Ιουλίου 2005 και της 7ης Ιουλίου 2008 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών-μελών.

Η αναθεώρηση του 2005 διατήρησε τόσο τους γενικούς όσο και τους μετρητικούς στόχους της αναθεώρησης του 2003, αλλά επέφερε κάποιες αλλαγές στο περιεχόμενο των κατευθυντήριων γραμμών (πινάκας 5). Πρό-

τον, αναδιόρθωσε την πολιτική απασχόλησης γύρω από τη λογική και το στόχο της στήριξης των ατόμων στις κρίσιμες φάσεις που συνδέονται με τον κύκλο ζωής τους: τέλος της εκπαίδευσης και διευκόλυνση ένταξης στην απασχόληση, τεκνοποίηση και ανάγκη συμφύλλωσης εργασίας και οικογενειακής ζωής, συνταξιοδότηση και αντιμετώπιση των εμποδίων της ενεργού γήρανσης. Δεύτερον, έδωσε ακόμη μεγαλύτερη έμφαση στην ανάγκη μεταρρύθμισης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας με στόχο την ενεργοποίηση των ανέργων και ανανεργών και την παράταση της μέσης ηλικίας συνταξιοδότησης. Τρίτον, διέγραψε την ενθάρρυνση της μικρο-επιχειρηματικότητας και της αυτοαπασχόλησης από τις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΣΔΑ, εντάσσοντας τα σχετικά θέματα στις κατευθυντήριες γραμμές για την οικονομική πολιτική. Τέταρτον, ενσωμάτωσε στην προτεραιότητα της ευελιξίας της αγοράς εργασίας (προσαρμοστικότητα εργαζομένων και επιχειρήσεων) νέα κατευθυντήρια γραμμή για τη συγκράτηση του κόστους εργασίας μέσω αλλαγών στους μηχανισμούς διαμόρφωσης των μισθών. Πέμπτον, διέγραψε την κατευθυντήρια γραμμή της ισοτητας των φύλων και ενέταξε τα σχετικά θέματα στα προβλήματα που συνδέονται με τον κύκλο ζωής (δεύτερη κατευθυντήρια γραμμή). Αν και εκεί διατυπώνεται ρητά η ανάγκη να μειωθούν οι ανισότητες φύλου στην απασχόληση, την ανεργία και τις αμοιβές, ωστόσο η έμφαση βρίσκεται στην αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό μέσω της συμφύλλωσης εργασίας και ιδιωτικής ζωής και όχι στην ισοτητα στην απασχόληση.

Ένα χρόνο μετά τη δεύτερη αναθεώρηση της ΕΣΔΑ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πήρε αποφάσεις με σκοπό να παρακινήσει τα κράτη μέλη της Ε.Ε. να προωθήσουν περαιτέρω την ευελιξία στην αγορά εργασίας. Έτσι τον Νοέμβριο του 2006 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε Πρόσανο Βιβλίο για τον «εκσυγχρονισμό» του εργατικού δικαίου (European Commission 2006), ενώ τον Δεκέμβριο του 2007 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε κοινές αρχές για τη διαμόρφωση εθνικών πολιτικών ευελιξίας και ασφαλείας, με βάση τις προτάσεις σχετικής Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission 2007). Η Ανακοίνωση αυτή εντάσσει την υβριδική έννοια της *flexibility*, που ενυπάρχει στην ΕΣΔΑ από το ξεκίνημά της, στην υπηρεσία της αναγκαιότητας – για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή – στροφής της πολιτικής απασχόλησης από την προστασία των θέσεων εργασίας στην προστασία της απασχόλησης και του εισοδήματος, με στόχο την αύξηση της ευελιξίας και της κινητικότητας και την άμβλυση της κατάταξης στην αγορά εργασίας. Επίσης όρισε τα βασικά εργαλεία πρόωξης της *flexibility*: α) αλλαγές του εργατικού δικαίου που ευνοούν τις

άτυπες συμβάσεις εργασίας και την ευελιξία του εργάσιμου χρόνου, και σύνδεση μισθών και παραγωγικότητας της εργασίας β) ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης γ) αξιοπρεπή και ευπροσάρμοστα συστήματα δια βίου μάθησης και δ) εκσυγχρονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης ώστε να συνδυάζουν την παροχή επαρκούς εισοδηματικής προστασίας με τη διευκόλυνση της κινητικότητας στην αγορά εργασίας.

3.3 Οικονομική κρίση, στρατηγική «Ευρώπη 2020», αναθεώρηση ΕΣΔΑ 2010

Η διεθνής οικονομική κρίση που ξέσπασε στην Ευρώπη το φθινόπωρο του 2008, οδήγησε σε σημαντικές απώλειες θέσεων απασχόλησης και άνοδο της ανεργίας. Η πρώτη αντίδραση των κοινωνικών οργάνων ήταν η υποθήτευση του Ευρωπαϊκού Πλάνου Οικονομικής Ανάκαμψης τον Νοέμβριο του 2008 (European Commission 2008). Αυτό προέβλεπε δημοσιονομική επέκταση ύψους 200 δις ευρώ ή 1,5% του ΑΕΠ της Ε.Ε. (1,2% μέσω των προϋπολογισμών των κρατών μελών και 0,3% μέσω του κοινοτικού προϋπολογισμού και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων). Το Πλάνο επίσης αναγνώριζε ότι, πέραν της στήριξης της συνολικής ζήτησης στην οικονομία μέσω εργαλείων μακρο-οικονομικής πολιτικής, οι κυβερνήσεις θα μπορούσαν να παρέχουν προσωρινή στήριξη σε οικονομικούς κλάδους των οποίων η ζήτηση είχε δυσανάλογα πληγεί από την κρίση (π.χ. αυτοκινητοβιομηχανία, αερομεταφορές) και απειλούνταν με εκτεταμένη αποδιάρθρωση. Η κρατική στήριξη θα εμποδίζε ανώφελες και επιζήμιες απολύσεις και την καταστροφή βιώσιμων επιχειρήσεων.

Η δεύτερη αντίδραση σε κοινοτικό επίπεδο ήταν η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μαρτίου 2009 για τα κατάλληλα μέτρα ως απάντηση στις κοινωνικές συνέπειες της κρίσης και ιδίως στην αύξηση της ανεργίας. Η απόφαση αναγνώριζε την ανάγκη αποφυγής και περιορισμού της απώλειας θέσεων εργασίας και επίδειξης κοινωνικής αλληλεγγύης καθώς και τον θετικό ρόλο των συστημάτων κοινωνικής προστασίας ως απορροφητών των κοινωνικών επιπτώσεων της κρίσης και ως αυτόματων σταθεροποιητών της οικονομίας.

Πιο συγκεκριμένη ήταν η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου 2009, που ανέλυσε από τα συμπεράσματα του άτυπου Συμβουλίου Κορυφής για την Απασχόληση του Μαΐου 2009 και τις προτάσεις σχετικής Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission 2009a). Αφού τόνιζε τη σημασία της *flexibility* για την προσαρμοστικότητα των αγορών εργασίας, η εν λόγω απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

προσδιόριζε τις εξής τρεις προτεραιότητες πολιτικής για την αντιμετώπιση της κρίσης απασχόλησης και τον προαναγγελλόμενο των πόρων του ΕΚΤ και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής στη Παγκοσμιοποίηση: α) διατήρηση της απασχόλησης, δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, και ενίσχυση της κινητικότητας β) αναβάθμιση των δεξιοτήτων γ) βελτίωση της πρόσβασης των ευπαθών κοινωνικών ομάδων στην απασχόληση. Επιπλέον υποθέτοσε τις προτάσεις της προαναφερθείσας Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την απαλλαγή των κρατών μελών της Ε.Ε. από την εθνική συμμετοχή για τα προγράμματα πολιτικής απασχόλησης που θα χρηματοδοτούσαν από το ΕΚΤ κατά τη διετία 2009-2010, την παροχή μικρο-πιστώσεων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό για τη δημιουργία μικρών επιχειρήσεων ή τη διατήρηση της απασχόλησης στις υπάρχουσες ΜΜΕ, την χρηματοδότηση από το ΕΚΤ τουλάχιστον πέντε εκατομμυρίων θέσεων μαθητείας και προγραμμάτων που συνδυάζουν εργατικά μετεωμένου χρόνου με κατάρτιση, και τη μείωση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας για τις επιχειρήσεις, ως κίνητρο πρόκλησης ατόμων που ανήκουν σε μη προνομιούχες κοινωνικές ομάδες. Παλλές από τις παραπάνω προτάσεις είχαν προκύψει από την κατ'εγγραφή των μέτρων πολιτικής που ήδη εφάρμοζαν τα κράτη μέλη της Ε.Ε. κατά τη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου της κρίσης (European Commission 2009b).

Σ' αυτό το νέο κοινοτικό πλαίσιο δοκίμης πολιτικής απασχόλησης, το νέο στοιχείο ήταν η έμφαση στη διατήρηση από τις επιχειρήσεις πλέονων εργατικών δυναμικού με κρατικές αποζημιώσεις για μέρος των μισθολογικών απολαύσεων των μισθωτών. Αυτό θεωρήθηκε ως μία προσωρινή πολιτική που επέτρεπε την απόκτηση πτώση της συνολικής ζήτησης στην οικονομία, τη μόνιμη απώλεια γνώσεων και δεξιοτήτων για τις επιχειρήσεις και την κλιμάκωση των κινητοποιήσεων εργαζομένων και πολιτών ενάντια στις μαζικές απολύσεις. Όμως, τόσο ο θεορός της διαθεσιμότητας όσο και τα επιδόματα για εργασία μειωμένου χρόνου, που υπήρξαν τα βασικά εργαλεία διατήρησης της απασχόλησης στις χώρες της Ε.Ε. κατά την πρώτη φάση της κρίσης, θα μπορούσαν να καταγορευτούν ως «αποθλητικά» μέτρα πολιτικής απασχόλησης, ισοδύναμα προς τα επιδόματα ανεργίας. Γι' αυτό, όπως θα δούμε στη συνέχεια, δεν εντάχθηκαν στη νέα στρατηγική της Ε.Ε. «Ευρώπη 2020» και τη νέα ΕΣΔΑ, αλλά θεωρήθηκαν έκτακτα μέτρα για έκτακτη συγκυρία.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6: Κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης – Ευρώπη 2020

Κατευθυντήριες γραμμές
1. Αύξηση της συμμετοχής ανδρών και γυναικών στην αγορά εργασίας, μείωση της διαρθρωτικής ανεργίας και βελτίωση της ποιότητας της εργασίας
2. Ανάπτυξη ενός ευδκευμένου εργατικού δυναμικού που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και πρόβλεψη της δια βίου μάθησης
3. Βελτίωση της ποιότητας και της επίδοσης των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης σε όλα τα επίπεδα και αύξηση της συμμετοχής στην τριτοβάθμια ή ισοδύναμη εκπαίδευση
4. Πρόβλεψη της κοινωνικής ενσωμάτωσης και καταπολέμηση της φτώχειας
Μετρήσιμοι στόχοι
1. Έως το 2020, 75% ποσοστό απασχόλησης ανδρών και γυναικών ηλικίας 20-64 ετών και μέση της μεγαλύτερης συμμετοχής των νέων, των ηλικιωμένων και των χαμηλής ειδίκευσης εργαζομένων και της καλύτερης ενσωμάτωσης των νέων μεταναστών.
2. Έως το 2020, μείωση του ποσοστού πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου στο 10% και αύξηση σε τουλάχιστον 40% του πληθυσμού ηλικίας 30-34 ετών που έχει ολοκληρώσει τριτοβάθμια ή ισοδύναμη εκπαίδευση.
3. Μείωση κατά 25% του αριθμού των Ευρωπαίων που ζουν κάτω από τις εθνικές γραμμές φτώχειας, βγάζοντας από τη φτώχεια 20 εκατομμύρια ανθρώπους.

Πηγή: Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόταση για απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών· μέρος II των Ενωμένων Κατευθυντήριων Γραμμών της «Ευρώπης 2020», 10907/10, Βρυξέλλες, 9 Ιουνίου 2010.

Η νέα στρατηγική «Ευρώπη 2020» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010), που υποβλήθηκε πρόσφατα από τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια του Μαρτίου και Ιουνίου 2010 σε αντικατάσταση της στρατηγικής της Λισαβόνας, περιλαμβάνει αναδιάρθρωση της ΕΣΔΑ (πίνακας 6).¹⁰ Στην νέα ΕΣΔΑ ο αριθμός των κατευθυντήριων γραμμών για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης έχει περιοριστεί από οκτώ σε τέσσερις. Μία εξ αυτών μάλλον αφορά την κοινωνική πολιτική (καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού). Στις υπόλοιπες τρεις αποσφηνίζονται οι επί μέρους στόχοι

¹⁰ Τη στιγμή που γράφεται αυτό το κείμενο εκκρεμεί η υποβίωση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αυτό σημαίνει ότι μπορεί να επέλθουν ορισμένες αλλαγές στη συνολική στρατηγική αλλά και την ΕΣΔΑ, όπως περιγράφεται παραπάνω.

της ΕΣΔ δηλ. η αύξηση της συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό και η καταπολέμηση της διαρθρωτικής ανεργίας και της κατάπτωσης της αγοράς εργασίας, η βελτίωση της ποιότητας των θέσεων εργασίας, η ανάπτυξη των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού και η βελτίωση της ποιότητας και της απόδοσης των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης.

Η αναδιάρθρωση των κατευθυντήριων γραμμών δεν αναφέρει το γεγονός ότι η νέα ΕΣΔ βρίσκεται σε πλήρη εναρμόνιση με τη φιλοσοφία και το περιεχόμενο που αυτή είχε κατά την προ της κρίσης περίοδο. Για την αξιοποίηση της συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό επισημαίνονται οι γνωστές πολιτικές (αναθεώρηση συστήματος φορολογίας και κοινωνικών παροχών, μέτρα υπέρ της ενεργού γήρανης και της συμφιλίωσης της εργασίας με την προσωπική ζωή, εξατομικευμένες υπηρεσίες και ενεργητικά και προληπτικά μέτρα πολιτικής αγοράς εργασίας για τους αναζητούντες απασχόληση, πολιτικές που καθιστούν την εργασία οικονομικά συμφέρουσα). Για την καταπολέμηση της διαρθρωτικής ανεργίας και της κατάπτωσης της αγοράς εργασίας προβλέπονται, όπως και στην προηγούμενη εκδοχή της ΕΣΔ, η ενσωμάτωση των αρχών της *flexicurity* στην πολιτική αγοράς εργασίας, η αύξηση της κινητικότητας της εργασίας, μέτρα για ένταξη των νέων, των νόμιμων μεταναστών και άλλων ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Για την βελτίωση της ποιότητας της εργασίας προτείνονται μέτρα καταπολέμησης της φτώχειας στην εργασία, παροχή επαρκούς κοινωνικής ασφάλισης στους προσωρινά εργαζόμενους και τους αυτο-απασχολούμενους, και βελτίωση των συνθηκών υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία. Για την ανάπτυξη των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού αναφέρονται, όπως και στην προηγούμενη εκδοχή της ΕΣΔ, οι πολιτικές επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, η ανάπτυξη στρατηγικής δια βίου μάθησης, η σύνδεση των γνώσεων και δεξιοτήτων με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, η καταπολέμηση της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου.

Όσοσο παρατηρούνται και οι εξής αλλαγές ως προς το περιεχόμενο της ΕΣΔ:

(α) Σε περίοδο μεγάλης ανόδου της ανεργίας λόγω της οικονομικής κρίσης, η καταπολέμηση της διαρθρωτικής ανεργίας αναγορεύεται σε νέο επί μέρους στόχο της ΕΣΔ και η ενσωμάτωση των αρχών της *flexicurity* στις πολιτικές αγοράς εργασίας των κρατών μελών της Ε.Ε. ως το κύριο εργαλείο επίτευξης αυτού του στόχου.

(β) Τα ενεργητικά μέτρα πολιτικής απασχόλησης για τους ανέργους έχουν απολέσει την αυτοτελή τους σημασία, έχοντας μετατραπεί σε απλό εργαλείο της *flexicurity*.

(γ) Η διαμόρφωση κατάλληλου πλαισίου διαπραγμάτευσης μισθών και εξελίξης του κόστους εργασίας έχει μεταφερθεί στις κατευθυντήριες γραμμές για την οικονομική πολιτική και μάλιστα στη γραμμή για την αντιμετώπιση των μακρο-οικονομικών ανισορροπιών.

(δ) Η πολιτική ανθρόπινου κεφαλαίου έχει αποκτήσει νέες προτεραιότητες, όπως η ανάπτυξη συστήματος αναγνώρισης δεξιοτήτων, η βελτίωση της ποιότητας και απόδοσης των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης και η αύξηση της πρόσβασης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.

(ε) Η αρχή της ενσωμάτωσης της διάστασης του φύλου σε όλες τις πολιτικές απασχόλησης έχει απαλειφθεί από την ΕΣΔ.¹¹

Η βασικότερη όμως αλλαγή έχει να κάνει με τον περιορισμό των ποσοτικοποιημένων στόχων της ΕΣΔ από ένδεκα την περίοδο 2003-2010 σε τρεις. Διατηρούνται μόνο δύο στόχοι της προηγούμενης περιόδου α) το γενικό ποσοστό απασχόλησης, αναθεωρημένο προς τα πάνω (75% το 2020, από 70% για το 2010) και υπολογιζόμενο στον πληθυσμό 20-64 αντί για 15-64 ετών και β) το ποσοστό πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου, που παραμένει ως έχει (το πολύ μέχρι 10% το 2020, όπως και για το 2010). Ταυτόχρονα προστίθεται ένας νέος στόχος για το ποσοστό του πληθυσμού 30-34 ετών, που έχει ολοκληρώσει την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Αυτό πρέπει να ανέρχεται σε τουλάχιστον 40% το 2020.

Η εξαφάνιση μεγάλου αριθμού ποσοτικοποιημένων στόχων της ΕΣΔ με την αναθεώρηση του 2010, προβλέπεται να έχει αρνητικές επιπτώσεις σε δύο κυρίως τομείς πολιτικής: τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και την πολιτική ισοτήτας των φύλων στην αγορά εργασίας. Η κατάργηση του στόχου για έγκαιρη παροχή σε όλους τους ανέργους ευκαιρίας συμμετοχής σε ενεργητικά μέτρα πολιτικής απασχόλησης, προς αποφυγή της μακροχρόνιας ανεργίας, προβλέπει την πρόθεση των κοινοτικών οργάνων να ασκούν λιγότερη πίεση στις κυβερνήσεις για δαπανηρές πολιτικές απασχόλησης, σε μία συγκυρία όπου τους ζητείται να περιορίσουν τις κρατικές δαπάνες και τα δημόσια ελλείμματα. Το ίδιο προβλέπει και η κατάργηση του στόχου για την κάλυψη των παιδιών από κοινωνικές υπηρεσίες φροντίδας. Η μείωση της πίεσης προς τις κυβερνήσεις για δαπανηρά ενεργητικά μέτρα πολιτικής απασχόλησης (κατάρτιση, επιδότηση απασχόλησης) δίνει προβάδισμα στα φθηνά μέτρα άμεσης πρόωξης/εξαναγκασμού σε εργασία (*work-first/ workfare*), ενώ η μείωση της πίεσης

¹¹ Στην προηγούμενη εκδοχή της ΕΣΔ, η αρχή αυτή αναφερόταν στο προοίμιο.

για επέκταση και βελτίωση των κοινωνικών υπηρεσιών παιδικής φροντίδας δίνει προβάδισμα στην προώθηση της μερικής απασχόλησης ως εργαλείο αύξησης του ποσοστού συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό. Όμως, η μεγαλύτερη σχετική αύξηση της μερικής απασχόλησης των γυναικών μελών με την γραμμή μεταξὺ των δύο φύλων προς όφελος των γυναικών ως προς το ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό, αλλά την διεκρύνει εις βάρος των γυναικών ως προς την ποιότητα της απασχόλησης. Δεν είναι δηλαδή συμβατή με το στόχο της πλήρους ισοτιμίας των δύο φύλων στην αγορά εργασίας.

4. Η ΛΟΓΙΚΗ ΤΗΣ ΕΣΔ: ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΟΙ ΣΥΣΧΕΤΙΣΜΟΙ

Σταυτήν την ενότητα θα παρουσιάσουμε το κυρίαρχο κατά την περίοδο διαμόρφωσης και εξέλιξης της ΕΣΔ θεωρητικό πλαίσιο ερμηνείας της ανεργίας σε κοινωνικό επίπεδο, που προσδίδει ενότητα και λογική συνοχή στους βασικούς στόχους και τις κατευθύνσεις της. Βεβαίως, η τεχνική διαμόρφωση του μίγματος πολιτικών στο εσωτερικό της ΕΣΔ δεν αποτελεί ευθεία αντανακλάση θεωρητικών σχημάτων. Η ερμηνεία των κατευθύνσεων και επιλογών της ΕΣΔ οφείλει να λαμβάνει υπόψη τις διαφορετικές ιδεολογικές επιλογές των κυβερνήσεων και τους πολιτικούς συσχετισμούς συνάμειναν σε κοινωνικό επίπεδο, όπως διαμορφώνονται στο πλαίσιο της διακυβερνητικής συνεργασίας. Επίσης οφείλει να λαμβάνει υπόψη τα αντικειμενικά οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα και τους καταναγκασμούς, υπό τους οποίους υποθετούνται οι επιλογές πολιτικής και λαμβάνονται οι πολιτικές αποφάσεις.

Προκαταβολικά να σημειώσουμε ότι το θεωρητικό πλαίσιο αναφοράς της ΕΣΔ ως προς την ερμηνεία της ανεργίας, είναι αυτό της διαρθρωτικής ανεργίας. Σε αντίθεση όμως με τα αμυγώς νεο-φολκλάντθρα μέτρα καταπολέμησης της τελευτίας, από τη γένεση της μέχρι σήμερα, η ΕΣΔ δεν προτείνει μόνο μέτρα προώθησης της ευελιξίας της (αγοράς) εργασίας, αλλά επίσης σημαντικές επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο. Σύμφωνα με τα λεγόμενα ενός από τους βασικούς αρχιτέκτονες της ΕΣΔ, «στην οικονομία πρέπει να εξοικονομείς πόρους –να αποταμιεύεις– για να μπορείς να επενδύεις. Για συστήματα κοινωνικής προστασίας η σχέση είναι αντίστροφη. Πρέπει να επενδύεις –σε ανθρώπινους πόρους– για να καθιερώνεις ευελιξίες της αγοράς εργασίας και για να μπορείς να εξοικονομείς πόρους από

μεταβιβάσεις για διατήρηση του εισοδήματος» (Larsson¹², 1998, σελ. 407). Επίσης, η ΕΣΔ εξ αρχής προέβλεπε ως επιθυμητό στόχο την εργασιακή ευελιξία για τις επιχειρήσεις, χωρίς όμως αυτή να υπονομεύει πλήρως την ασφάλεια των εργαζομένων. Τέλος, από τη γένεσή της, η ΕΣΔ συνηγόρησε υπέρ της καταπολέμησης της ανεργίας με την άνοδο – όχι τη μείωση – του ποσοστού συμμετοχής του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας στο εργατικό δυναμικό, καθώς και τη μεταρρύθμιση των πολιτικών αγοράς εργασίας και των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, ώστε να ευνοούν την ενεργητική απασχόληση και ανεργιών.

Στο πολιτικό επίπεδο, η ΕΣΔ, όπως διαμορφώθηκε αρχικά από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου, αποτελεί προϊόν συνθεσης της ογκαν δυναμικής παράδοσης ως προς τις ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας, της αντίληψης των βρετανών Εργατικών για την ανάγκη ενεργοποίησης των ανέργων και ανεργών μέσω πολιτικών αύξησης της οικονομικής απόδοσης της εργασίας (make work pay) και του ολλανδικού προτύπου «ήπιος» ευελιξίας της αγοράς εργασίας (ευελιξία με ασφάλεια). Επίσης, αντανακλά τον «πραγματοποιητικό» συμβιβασμό της ευρωπαϊκής κεντροαριστεράς του Τρίτου Δρόμου (Νέο Εργατικό, Νέο Κέντρο κλπ.) κατά τη δεκαετία του 1990 και τις αρχές της δεκαετίας του 2000, όπως αυτές αποκρυσταλλώθηκαν στον ιδιότυπο συγκερασμό του νεοφολκλάντθερου σχεδίου απορρόφησης της αγοράς εργασίας με το σοσιαλδημοκρατικό όραμα για πλήρη συμμετοχή στην αγορά εργασίας και την απασχόληση (Visser 2000).

4.1 Διαρθρωτική ανεργία – το βασικό θεωρητικό πλαίσιο αναφοράς

Η ΕΣΔ οικοδομήθηκε πάνω στη λογική της μείωσης της διαρθρωτικής ανεργίας, αν και η καταπολέμηση της ανεργίας δεν ήταν ούτε είναι ο μοναδικός στόχος της. Το θεωρητικό πλαίσιο αναφοράς είναι αυτό του ποσοστού ανεργίας ισορροπίας είτε αυτό ονομάζεται «φυσικό» είτε «διαρθρωτικό» είτε «ποσοστό ανεργίας που δεν επιταχύνει τον πληθωρισμό» (NAIRU), με ενσωμάτωση και των μηχανισμών διατήρησης της ανεργίας και μετατόπισης της σε μακροχρόνια, μέσω του φαινομένου της «υπέρμετρησης».

Το ποσοστό ανεργίας ισορροπίας ή διαρθρωτικής ανεργίας δεν επιβεβαιώνεται από τις βραχυχρόνιες διακυμάνσεις της οικονομίας και άρα δεν απορροφάται κατά την ανοδική φάση του οικονομικού κύκλου. Σύμφωνα

¹² Ο Allan Larsson ήταν ο επικεφαλής Επιδροπος της Τεχνικής Διεύθυνσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Απασχόληση, τις Κοινωνικές Υποθέσεις και την Ισότητα. Ενκαίριον την εποχή της διαμόρφωσης της ΕΣΔ.

με τις υπάρχουσες θεωρίες, η διαρθρωτική ανεργία προέρχεται είτε από τις ακαμψίες της αγοράς εργασίας, που οδηγούν σε μισθούς υψηλότερους αυτών της ανταγωνιστικής ισορροπίας, είτε από την αναντιστοιχία των γνώσεων και δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού με τις απαιτήσεις της ζήτησης εργασίας. Αυτά τα αίτια της διαρθρωτικής ανεργίας με τη σειρά τους αποδίδονται είτε στο θεσμικό πλέγμα της οικονομίας, που επηρεάζει τη συμπεριφορά των ανέργων ως προς την αναζήτηση εργασίας και τα προσόντα του εργατικού δυναμικού (συλλογικές διαπραγματεύσεις, κατώτατος μισθός, προστασία από τις απολύσεις, κοινωνικά επιδόματα και φορολόγηση της εργασίας, σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης κλπ.) είτε σε εγγενείς ατέλειες της αγοράς εργασίας (ελλειψής ή ασύμμετρη πληροφόρηση, κόστος επαγγελματικής και γεωγραφικής κινητικότητας της εργασίας, κόστος ανακύκλησης προσωπικού για τις επιχειρήσεις) είτε στο φαινόμενο της υστέρησης. Η θεωρία της υστέρησης υποστηρίζει την άποψη ότι μία προσωρινή αύξηση του ποσοστού ανεργίας μπορεί, μέσω μιας σειράς μηχανισμών παράτασης της διάρκειας της ανεργίας, να μετατραπεί σε διαρθρωτική ανεργία. Η τελευταία αντανakλά τις δυσκολίες επάνω σταζης των μακροχρόνια ανέργων στην απασχόληση, λόγω διάβρωσης της απασχολησιμότητάς τους, αποθάρρυνσής τους ή/και αρνητικής προκατάληψης των εργοδοτών απέναντί τους.

Οι βασικές κατευθύνσεις της ΕΣΑ για την πολιτική απασχόλησης απορρέουν άμεσα από το παραπάνω πλαίσιο ερμηνείας των διαρθρωτικών αιτιών της ανεργίας και τις προτάσεις πολιτικής που απορρέουν λογικά από αυτό.

- Οι ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας για τη βελτίωση της απασχολησιμότητας των ανέργων και η έμφαση στην πρόληψη της μακροχρόνιας ανεργίας εμπνέονται από τη θεωρία της υστέρησης. Εμπνέουν τις ροές στη μακροχρόνια ανεργία και αποτρέπουν την περισσότερο ή λιγότερο οριστική απομάκρυνση των μακροχρόνια ανέργων από την αγορά εργασίας. Ταυτόχρονα, η διατήρηση μιας ευάριθμης εφεδρείας ανέργων έτοιμων προς εργασία μειώνει τον κίνδυνο πληθωρισμού.
- Οι πολιτικές για την αύξηση των οικονομικών οφελών της εργασίας έναντι του εισοδήματος από κοινωνικές παροχές (make work pay) εμπνέονται από τις απόψεις περί απροθυμίας των ανέργων να εργαστούν λόγω των αντικινήτρων που δημιουργούν το σύστημα φορολογίας και κοινωνικής προστασίας. Περιλαμβάνουν είτε μέτρα άσκησης μεγαλύτερης πίεσης στους ανέργους να αναζητήσουν δουλειά με χα-

μηλότερους μισθούς είτε μέτρα αύξησης της οικονομικών κινήτρων για εργασία, υπό τη μορφή φοροπαλλαγών και προσαύξησης μισθών για τους χαμηλόμισθους.

- Ο καλύτερος προσανατολισμός των συστημάτων εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης στις ανάγκες της αγοράς εργασίας, με στόχο την ομαλή μετάβαση από την εκπαίδευση στην εργασία, η ανάπτυξη της δια βίου μάθησης και η συνεχής επιμόρφωση των εργαζομένων, καθώς και η ενθάρρυνση της επαγγελματικής και γεωγραφικής κινητικότητας αποσκοπούν στην αντιστοίχιση των γνώσεων και δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού με τις μεταβαλλόμενες απαιτήσεις και τη σύνθεση της ζήτησης εργασίας.

- Η μείωση της προστασίας από τις απολύσεις, η ευχέρεια χρήσης από τις επιχειρήσεις ευέλικτων μορφών απασχόλησης και οι αλλαγές στο διαπραγματευτικό πλαίσιο των μισθών αποσκοπούν στη μείωση της διαπραγματευτικής δύναμης των μισθωτών και την αποδυνάμωση των μισθολογικών τους διεκδικήσεων.

Το θεωρητικό πλαίσιο για την ερμηνεία της διαρθρωτικής ανεργίας που περιγράψαμε συνοπτικά παραπάνω είναι προϊόν σύνθεσης των δύο κυρίαρχων ρευμάτων της οικονομικής θεωρίας και των οικονομικών της εργασίας, που κατά τις τρεις τελευταίες δεκαετίες ανέπτυξαν συγκλίνουσες, αν και κάπως διαφορετικές, ερμηνείες της ανεργίας: των μονεταριστών και των νέων κευθνοϊανών.¹³ Και τα δύο θεωρητικά ρεύματα υποστηρίζουν ότι για τη διαρθρωτική ανεργία φταίει το ύψος των μισθών και το ζήτημα που τα απασχολεί είναι το πώς θα αυξηθεί η ελαστικότητα των μισθών ως προς την ανεργία. Διαφέρουν όμως σε δύο κυρίως σημεία. Κατ'αρχήν οι μονεταριστές θεωρούν ότι η ανεργία είναι μόνο διαρθρωτικής φύσης και ότι η επεκτατική μακρο-οικονομική πολιτική δεν μπορεί να τη μειώσει παρά μόνο προσωρινά και με τίμημα τον υψηλότερο πληθωρισμό. Στο μακροχρόνιο διάστημα η ανεργία επιστρέφει στο φυσικό ποσοστό ή ποσοστό ισορροπίας. Αντίθετα, οι νέοι κευθνοϊανοί θεωρούν ότι, ενώ η ανεργία είναι κυρίως διαρθρωτική, ένα μέρος της είναι αποτέλεσμα ελλειψών ενεργού ζήτησης κατά την καθοδική φάση του κύκλου και άρα μπορεί να εξαλειφθεί με μέτρα αντι-κυκλικής μακρο-οικονομικής πολιτικής.

Ο υπολογισμός του NAIRU επιτρέπει τη διάσπαση του στατιστικά καταγραφόμενου ποσοστού ανεργίας σε δύο μέρη το διαρθρωτικό (που αντανakλά την επίδραση των παραγόντων της πλευράς της προσφοράς

¹³ Για μία αναλυτική επισκόπηση των θεωριών τους για την ανεργία βλέπε Δε-δουσόπουλος (2000).

της οικονομίας) και το κυκλικό (που αντανακλά την επίδραση των παραγόντων της πλειυρίας της ζήτησης της οικονομίας). Η διάκριση αυτή παρέχει θεωρητικά τη δυνατότητα στις κυβερνήσεις να προσδιορίσουν τα όρια άσκησης επεκτατικής μακρο-οικονομικής πολιτικής για την καταπολέμηση της ανεργίας, ώστε αυτή να μην υποδυλίζει τον πληθωρισμό. Ωστόσο, η ποικιλία των θεωρητικών μοντέλων, στοχαστικών μεταβλητών και υποθέσεων που επηρεάζουν τις στατιστικές εκτιμήσεις του ΝΑΙΡΥ και οι επιπλοκές που επιφέρει στη διάκριση του συνολικού ποσοτού ανεργίας σε διαρθρωτικό και κυκλικό μέρος ο συνυπολογισμός του φαινομένου της ύφεσης, οδηγούν σε μεγάλη αβεβαιότητα ως προς το ύψος του ΝΑΙΡΥ υποθέσεων, οδηγούν τη χρησιμότητά του ως εργαλείο άσκησης μακρο-οικονομικής πολιτικής (McAdam & McMonn 1999).

Έτσι, κι αλλιώς όμως, η χρονική συγκυρία διαμόρφωσης της ΕΣΔΑ (1993-1997) απέκλειε τη δυνατότητα άσκησης επεκτατικής μακρο-οικονομικής πολιτικής. Η ανάγκη εκκλιήρωσης των κριτηρίων της ΟΝΕ οδηγούσε αντίθετα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. σε άσκηση περιοριστικής νομοθεσίας, δημοσιονομικής και συναλλαγματικής πολιτικής. Όπως αναφέραμε στην προηγούμενη ενότητα, η ίδια η ΕΣΔ διαμορφώθηκε ως νομιμοποιητικό αντίβαρο της ΟΝΕ, σε μια περίοδο εκρηκτικής αύξησης της ανεργίας (μεταξύ 1993 και 1997 το μέσο ποσοστό ανεργίας στην Ε.Ε. κυμαινόνταν μεταξύ 10-10,5%). Αλλά και η θεωροθέτηση της ΕΣΔ από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ήρθε ως αντίβαρο για την ενσωμάτωση στην ίδια Συνθήκη του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ως γνωστόν, το Σύμφωνο διασφάλιζε την εφαρμογή της αρχής της δημοσιονομικής πειθαρχίας από τα κράτη μέλη της ευρωζώνης και μετά την υιοθέτηση του κοινού νομίσματος, ενώ ταυτόχρονα η ίδια η Συνθήκη του Άμστερνταμ (άρθρο 126) προέβλεπε ότι οι πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών της Ε.Ε. όφειλαν να είναι συμβατές με τις Γενικές Κατευθυντήριες Γραμμές Οικονομικής Πολιτικής της Ένωσης. Η επεκτατική μακρο-οικονομική πολιτική λοιπόν αποκλείστηκε από τα εργαλεία της ΕΣΔ, διότι ερχόταν σε ευθεία σύγκρουση με τις νομοτατοτικές και νο-φωλελεύθερες επιταγές της ΟΝΕ και την αντιπληθωριστική πολιτική που αυτή υπαγόρευε.

Στην πράξη, τα κράτη μέλη της Ε.Ε. – συμπεριλαμβανομένων και αυτών που εξαίρεθηκαν από την ΟΝΕ – εφάρμοσαν κατά την περίοδο 1994-1999 διαφορετικά μέτρα μακρο-οικονομικής πολιτικής. Μάλιστα, η συγκυρική μέση των Fittoussi & Passet (2000) για τα αήτα των διαφορετικών επιδόσεων των χωρών του ΟΟΣΑ ως προς την ανεργία τη δεκαετία του 1990 έδειξε, ότι η μακρο-οικονομική πολιτική (ίδιος η νομοτατική)

επαιξε σημαντικό ρόλο και δικαιολογεί την επιτυχία των χωρών με τις καλύτερες επιδόσεις στην καταπολέμηση της ανεργίας πολύ περισσότερο από ότι οι θεωρητικές αλλαγές που έλαβαν χώρα την ίδια περίοδο με στόχο την αύξηση της ευελξίας της αγοράς εργασίας. Στα ίδια συμπεράσματα καταλήγουν και οι μελέτες των Stanford (2000) και Palley (2002), που συγκρίνουν τις επιδόσεις των αναπτυγμένων χωρών ως προς την απασχόληση κατά τη δεκαετία του 1990.

Ωστόσο, οι μειωηφικές φωνές δεν μπόρεσαν να αναστρέψουν το θετικό αποκλεισμό της μακρο-οικονομικής πολιτικής κέντρου της έντασης από το οπλοστάσιο της πολιτικής καταπολέμησης της ανεργίας στην Ε.Ε. Μόνο η ύφεση των ετών 2002-2005 και η τρέχουσα οικονομική κρίση από το 2008 επανέφεραν το θέμα στο προσκήνιο, λόγω των παραβιάσεων του Συμφώνου Σταθερότητας ως προς το ανώτατο όριο δημοσιονομικού ελλείμματος από πολλά κράτη μέλη της ευρωζώνης και της Ε.Ε. Ο ρόλος της επεκτατικής μακρο-οικονομικής πολιτικής βρίσκεται λοιπόν σήμερα στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος, όχι τόσο λόγω της ανεργίας όσο λόγω της παρατεταμένης οικονομικής ύφεσης. Οι πρόσφατες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Μάρτιος και Ιούνιος 2010) επιβάλλουν στα κράτη μέλη της ευρωζώνης και της Ε.Ε. την υιοθέτηση στρατηγικών εξόδου από τις πολιτικές και τα μέτρα δημοσιονομικής επέκτασης των προηγούμενων ετών, τη βαθμιαία συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας για το δημόσιο έλλειμμα και χρέος και ταυτόχρονα υποδεικνύουν την ανάγκη αυστηρότερης επιτήρησης από τα όργανα της Ε.Ε. των μακρο-οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών στο μέλλον. Αυτές οι αποφάσεις υποδηλώνουν ότι οι πολιτικοί συσχετισμοί στην Ε.Ε. επιβάλλουν όχι μόνο την επιστροφή στην προ της κρίσης μονετατοτική και νο-οφωλελεύθερη ορθοδοξία, αλλά επίσης επιζητούν τη μεγαλύτερη θεσμική κατοχύρωση της τελευταίας.

Ένα δεύτερο σημείο διαφοράς μεταξύ μονετατοτών και νέων κέντρου είναι η ερμηνεία της ακριμίας των μισθών (Hoang-Ngoc 1996). Οι μονετατοτές θεωρούν ότι αυτή οφείλεται στους θεμούς που επηρεάζουν τη λειτουργία της αγοράς εργασίας (συνολογικές διαπραγματεύσεις, επιδόματα ανεργίας, κατώτατος μισθός, προστασία από τις απολύσεις κλπ.). Οι προτάσεις τους συνοψίζονται στις πολιτικές «απορρύθμισης» της αγοράς εργασίας.¹⁴ Οι νέοι κέντρου, ενώ δεν αρνούνται τις αρνητικές επιπτώσεις του θεσμικού πλαισίου επί των μισθών, θεωρούν ότι η ακριμία

¹⁴ Για τις πολιτικές απορρύθμισης της αγοράς εργασίας και των εργατοακών σχέσεων στις χώρες της Ε.Ε. στην πορεία προς την ΟΝΕ, βλέπε Κουζής (2001).

των μισθών είναι προϊόν ορθολογικής μικρο-οικονομικής συμπεριφοράς των εργαζομένων και των επιχειρήσεων και οφείλεται σε εγγενείς ατέλειες της αγοράς εργασίας (ελλείψεις και ασύμμετρη πληροφόρηση, κόστος ανακύκλωσης προσωπικού). Οι δύο επικρατέστερες θεωρίες, του μισθού απόδοσης (Stiglitz, Shapiro, Weiss) και των «εντός και εκτός των τειχών» (Lindbeck, Snower), υποστηρίζουν ότι οι επιχειρήσεις έχουν συμφέρον να αμείβουν τους εργαζόμενούς τους με μισθούς υψηλότερους από αυτόν της ανταγωνιστικής ισορροπίας α) διότι έτσι εξασφαλίζουν υψηλότερη παραγωγικότητα (β) διότι το κόστος των απολύσεων και της επαναπρόσληψης νέου προσωπικού με χαμηλότερους μισθούς είναι υψηλότερο από το κόστος υποχώρησης στις πιέσεις του υπάρχοντος προσωπικού τους για μισθολογικές αυξήσεις.

Αν η μείωση των μισθών δεν είναι επιθυμητή για τις επιχειρήσεις, τότε η πρόταση για απορρόμηση της αγοράς εργασίας δεν έχει νόημα. Για τους νέους κεϋνσιανούς η μείωση του εργατικού κόστους που είναι αναγκαία για την αύξηση της ζήτησης εργασίας και την απορρόφηση της ανεργίας μπορεί να προέλθει με δύο τρόπους: α) τη μείωση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας (ενοφροαπαλλαγές, μείωση της φορολογίας επί της εργασίας) β) την επιδότηση των εργοδοτών για την κάλυψη μέρους του μισθολογικού κόστους (επιδότησεις θέσεων εργασίας). Η ΕΣΑ έχει ενσωματώσει τις παραπάνω υποδείξεις. Η μείωση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας για τις επιχειρήσεις ήταν ανέκαθεν μεταξύ των κατευθυντήριων γραμμών που απέβλεπαν στην αύξηση της ζήτησης εργασίας, ενώ η επιδότηση του μισθολογικού κόστους των επιχειρήσεων είναι ένα αναγνωρισμένο από την ΕΣΑ μέσο για την παροχή στους ανέργους ευκαιριών εργασιακής εμπειρίας σε θέσεις εργασίας του ιδιωτικού τομέα (εργαλείο της ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης).

Εύκολα διαπιστώνει κανείς ότι οι προτάσεις των νέων κεϋνσιανών συνίστανται σε περισσότερο κοινωνικά αποδεκτούς τρόπους μείωσης του κόστους εργασίας, σε σχέση με τις πολιτικές απορρόμησης της αγοράς εργασίας των νεοφιλελεύθερων, που αντιμετωπίζουν τη σθεναρή αντίσταση των εργαζομένων και των συνδικάτων. Ωστόσο, εκτός από τους δύο προαναφερθέντες τρόπους μείωσης του εργατικού κόστους, υπάρχει και ο ευθύς δρόμος της συλλογικής διαπραγμάτευσης συγκατατημένων μισθολογικών αυξήσεων, προτιμητέος απ' όλες τις κυβερνήσεις. Στην πράξη, είναι οι ελαφρές ή ενίοχυμνες δόσεις απορρόμησης που, μαζί με την ανεργία και τις περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές, πίεσαν και πιέζουν τα συνδικάτα στις χώρες μέλη της Ε.Ε. για μετριασμό των μισθολογικών δι-

εκδικησών τους. Η δοσολογία της απορρόμησης μπορεί να διαφέρει από χώρα σε χώρα, ανάλογα με τους κοινωνικούς και τους πολιτικούς συσχετισμούς δύναμης σε εθνικό επίπεδο.

Ωστόσο, αν και η ΕΣΑ ήταν προϊόν πολιτικού συμβιβασμού, η αρχική της προσέγγιση την περίοδο 1997-2003 είναι νεοκεϋνσιανή και όχι νεοφιλελεύθερη. Κι αυτό συνέβη διότι η ιδεολογικό-πολιτική ηγεμονία ασκείτο εκείνη την εποχή από σοσιαλδημοκρατικές δυνάμεις, που κυβερνούσαν στις περισσότερες (μεγάλες) χώρες της Ε.Ε. Αλλά επίσης επειδή τα συνδικάτα σ' αυτές δεν είχαν ακόμα ηττηθεί κατά κράτος και προέβαλλαν λιγότερο ή περισσότερο σθεναρές αντιτάσεις στο νεοφιλελεύθερο πρόταγμα της απορρόμησης. Το ότι η θεωρητική προσέγγιση ήταν νεοκεϋνσιανή και η πολιτική σοσιαλδημοκρατική το αποδεικνύουν α) η μεγάλη έμφαση στην απασχολησιμότητα και τις ενεργητικές πολιτικές, η αποτελεσματικότητα των οποίων αμφισβητείται από τους νεοφιλελεύθερους και β) η έμφαση στην ευελιξία του χρόνου και των συμβάσεων εργασίας και τη λειτουργική ευελιξία, παρά στην ευελιξία της απασχόλησης και των μισθών στην αγορά εργασίας.

4.2 «Ευελιξία με ασφάλεια» - από την επέκταση των ευέλκτων μορφών απασχόλησης στη μείωση της προστάσιος από τις απολύσεις

Μία από τις βασικές κατευθύνσεις πολιτικής της ΕΣΑ, που τη διατήρησε από το 1997 μέχρι σήμερα, συνοψίζεται στη φράση «ευελιξία με ασφάλεια». Πολλοί θεωρούν ότι αυτή η φράση αποτελεί απλή μεταφράση της νεοφιλελεύθερης κατεύθυνσης της Ε.Ε. για απορρόμηση των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας, με στόχο αυτές να καταστούν πιο ευέλικτες μέσω της διδβρωσης των κοινωνικών κατακτήσεων των εργαζομένων (Raveaud 2007). Στην πράξη, οι προτάσεις της ΕΣΑ για τα μέτρα προώθησης της ευελιξίας της εργασίας άλλαξαν περιεχόμενο κατά τις διαφορετικές φάσεις της ΕΣΑ. Οι αλλαγές περιεχομένου αντανακλούν αντίστοιχες φάσεις στον ταξικό συσχετισμό δύναμης μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας, όπως αυτές αποκρυσταλλώνονται στο ιδεολογικό-πολιτικό επίπεδο στα κράτη μέλη της Ε.Ε., αλλά και στους ιδεολογικό-πολιτικούς συσχετισμούς στο διακυβερνητικό-κοινοτικό επίπεδο. Προϊόντος του χρόνου, ο ταξικός συσχετισμός δύναμης μετατοπίζεται, εις βάρος των μισθωτών εργαζομένων και προς όφελος του κεφαλαίου.

Μέχρι το 2002 το σκέλος της ευελιξίας επικέντρωνε στις μορφές εργασιακής ευελιξίας που συνδέονται με καινοτόμες αλλαγές της οργάνωσης της εργασίας και στη βελτίωση της παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας

των επιχειρήσεων (νομοθετική αναγνώριση άτυπων συμβάσεων εργασίας, ανάπτυξη της μερικής απασχόλησης, ευέλικτες διευθετήσεις του χρόνου εργασίας, συνεχής κατάρτιση των εργαζομένων). Το σκέλος της ασφάλειας περιλάμβανε την παροχή «επικράων» εργασιών και κοινωνικών δικαιωμάτων στους απασχολούμενους με άτυπες συμβάσεις εργασίας. Με την αναθεώρηση του 2003, στο σκέλος της «ασφάλειας» προστέθηκαν η διεύρυνση της επαγγελματικής εξέλιξης και της ισορροπίας επαγγελματικού και ιδιωτικού βίου των άτυπα απασχολούμενων καθώς και η σωστή διαχείριση του εργατικού δυναμικού από τις επιχειρήσεις σε περίπτωση οικονομικών αλλαγών και αναδιαρθρώσεων. Ταυτόχρονα, με την αναθεώρηση του 2003, στο σκέλος της «ευελξίας» εμφανίστηκε για πρώτη φορά στις κατευθυντήριες γραμμές η υπόδειξη προς τα κράτη μέλη της Ε.Ε. να «τροποποιήσουν τις υπερβολικά περιοριστικές ρυθμίσεις της νομοθεσίας για την απασχόληση». Οι χώρες πρότυπα της «ευελξίας» με ασφάλεια, που επηρέασαν την ΕΕΔΑ, ήταν η Ολλανδία και η Δανία (Passet 2001, Kok 2003).

Αν και η ίδια η έννοια «ευελξία με ασφάλεια», όπως και το περιεχόμενό που της δόθηκε μέχρι το 2003 μέσω των κατευθυντήριων γραμμών της ΕΕΔΑ, υπαγότανται ιδεολογικές και θεωρητικές επιλογές που συγκρούονται με τον ακραίο νεοφιλελευθερισμό, όμως αυτές αντανακλούν ταυτόχρονα και πολιτικές επιλογές που έλαβαν υπόψη τη θεωρητική πραγματικότητα και τον ταξικό συγχτισμό δύναμης στην Ε.Ε. τη στιγμή γένεσης της ΕΕΔΑ και στη συνέχεια. Παρόλες της ήττας και υποχωρήσεις τους την προηγούμενη δεκαετία, στα μέσα της δεκαετίας του 1990 τα συνδικάτα στην Ευρώπη παρέμεναν ακόμα ισχυρά. Κατά συνέπεια, μια οδοιπόρη επίθεση στα εργασιακά και κοινωνικά δικαιώματα μέσω της πλήρους απορρύθμισης της αγοράς εργασίας μπορούσε να προκαλέσει ανεπιθύμητες κοινωνικές συγκρούσεις και κυρίως να υπονομεύσει ριζικά τη συνάντηση συνδικάτων και εργαζομένων σε ημιότερες μορφές ευελξίας. Ακόμα χειρότερα, μπορούσε να διαταράξει την οριζή διαδικασία υιοθέτησης νέων παραγωγικών μοντέλων που στηρίζονται στα υψηλά προοόντα και την ενεργή συμμετοχή των εργαζομένων, από τα οποία εξαρτάται η τεχνολογική υπεροχή και η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της Ε.Ε. μακροπρόθεσμα. Αυτό το ζήτημα μας οδηγεί στη συνέχεια στη θεωρητική συζήτηση περί ευελξίας.

Η ευελξία της αγοράς εργασίας έχει πολλές διαστάσεις και η ευελξία ως προς μία διάσταση μπορεί να αποτελεί πηγή ακριμίας και περιωρισμού για μία άλλη (Rubery & Grimshaw 2003). Όλες οι μορφές ευελξίας δεν είναι άρα συμβατές μεταξύ τους, ενώ ο συνδυασμός τους στο επίπεδο της οικονομίας εξαρτάται από τις ιδιαιτερότητες κάθε χώρας. Τις παραδο-

σεις του εργατικού δικαίου, τα χαρακτηριστικά του κοινωνικού κράτους, το σύστημα εργασιακών σχέσεων, τη στρατηγική των συνδικάτων και των εργοδοτικών οργανώσεων, το συγχτισμό δύναμης μεταξύ εργασίας και κεφαλαίου, τις πολιτικές ιδεολογίες των κυβερνήσεων κλπ. Για να κατανοήσουμε το ζήτημα της ασυμβατότητας χρειάζεται να στρέψουμε την προσοχή μας από την εξωτερική ευελξία της αγοράς εργασίας στην εσωτερική ευελξία της επιχείρησης. Η ελαστικοποίηση των όρων προσφυγής στην προσωρινή απασχόληση και η μείωση της προστασίας κατά των απολύσεων, που ευνοεί την αριθμητική ευελξία της εργασίας στο επίπεδο της επιχείρησης (προσφρονη στις μεταβολές της ζήτησης μέσω της συζμείωσης του ύψους της απασχόλησης), είναι πολύ πιθανόν να αποτελέσει ανασταλτικό παράγοντα για τη λειτουργική ευελξία της εργασίας εντός της επιχείρησης (προσφρονη στις μεταβολές της ζήτησης μέσω της δύναμης των εργαζομένων και νέων μορφών οργάνωσης της εργασίας).

Η εστίαση στο εσωτερικό της επιχείρησης μεταφέρει τη συζήτηση περί ευελξίας στη θέση των εργαζομένων στο εσωτερικό του παραγωγικού συστήματος και μας εντρέπει να συλλάβουμε τις θεωρητικές επιπτώσεις ενός τεχνητού διαχωρισμού μεταξύ των αναλόων για την απασχόληση (προέγγηση από τη σκοπιά της αγοράς εργασίας – οικονομικά της εργασίας) και εκείνων για την εργασιακή διαδικασία (προέγγηση από τη σκοπιά της οργάνωσης της εργασίας – διοικητική οικονομική και κοινωνιολογία της εργασίας).

Η επικέντρωση της πόνοιας διεθνούς βιβλιογραφίας για τη μετάβαση από το φορτισμό στο μετα-φορτισμό δεν θα μας απασχόλησει εδώ. Όσοσο, είναι απαραίτητο να τονίσουμε ότι όλα τα ευλαδικά μεταφορτιστικά συστήματα παραγωγής – ιαπωνικό μοντέλο απέρτης παραγωγής, ιαδικό μοντέλο ευελκτικής εξειδίκευσης, γερμανικό μοντέλο ποιοτικά διαφρονομένης παραγωγής, σουηδικό κοινωνικο-τεχνικό μοντέλο (Arpelbaum & Batt 1994) – στηρίζονται πάνω στις νέες μορφές οργάνωσης της εργασίας εντός εργατικού δυναμικού υψηλών προοόντων, στην απίτητη για συνεχή ανβάθμιση των γνώσεων και βελτιώσεων του προσωπικού των επιχειρήσεων, και στην υπεθυνότητα, την πρωτοβουλία και τη συμμετοχή των εργαζομένων για την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών, τη διαρκή καινοτομία και τη βελτίωση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας.

Η ανάπτυξη στοιχείων από όλα τα είδη ευελκτικής της εργασίας (έξωτερική/ εσωτερική, αριθμητική/ λειτουργική) στο πλαίσιο της ΕΕΔΑ δεν είναι αποτέλεσμα μιας προοιθίας πολιτικού συμβιβασμού ασυμβατών λο-

μενος είτε στην ίδια είτε σε νέα επιχείρηση». Διακρίνει μεταξύ «εσωτερικής» και «εξωτερικής» flexicurity ανάλογα με το αν αυτή αναφέρεται στις (εσωτερικές) αγορές εργασίας των επιχειρήσεων ή στην (εξωτερική) αγορά εργασίας. Η «εσωτερική» flexicurity είναι το μόνο είδος «ευελιξίας με ασφάλεια» που είχε προωθήσει η ΕΣΑ μέχρι το 2003 (άτυπες συμβάσεις εργασίας και ευελιξία χρόνου εργασίας έναντι επαρκών εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων για τους ευέλικτα απασχολούμενους). Γι' αυτό και η Ανακοίνωση ασχολείται σχεδόν αποκλειστικά με την «εξωτερική» flexicurity. Οι βασικοί στόχοι αυτού του είδους flexicurity είναι, μέσω της μείωσης της νομοθετικής προστασίας έναντι των απολύσεων των σταθερά απασχολούμενων μισθωτών με συμβάσεις αορίστου χρόνου, να επιτευχθεί μεγαλύτερη αριθμητική και λειτουργική ευελιξία των επιχειρήσεων (ευχέρεια αυξομειώσης προσωπικού, ανανέωση των γνώσεων και δεξιοτήτων με νέες προσλήψεις και καλύτερο ταίριασμά τους με τις θέσεις εργασίας) και μείωση της κατάρτισης της αγοράς εργασίας (ευχέρεια πρόσβασης των νέων, των νεοεισερχόμενων και επανεντασσόμενων στην αγορά εργασίας και των άτυπα εργαζόμενων σε σταθερές θέσεις εργασίας).

Η βασική φιλοσοφία είναι ότι οι εργαζόμενοι θα είναι πιο προετοιμασμένοι να μετακινηθούν από μια επιχείρηση στην άλλη όταν υπάρχει ένα καλό δίκτυο ασφάλειας. Το τελευταίο περιλαμβάνει ολοκληρωμένες στρατηγικές δια βίου μάθησης, αποτελεσματικές ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, επαρκείς κοινωνικές παροχές (επιδόματα ανεργίας, συντάξεις, υγειονομική περίθαλψη, υπηρεσίες φροντίδας παιδιών). Οι πολυπλές που προωθούν την flexicurity μπορούν να αναλυθούν ως διαφορετικά είδη αντισταθμιστικών ανταλλαγών μεταξύ διαφορετικών ειδών ασφάλειας και διαφορετικών μορφών ευελιξίας (Wilthagen and Tros 2004). Στην περίπτωση της «εξωτερικής» flexicurity (μετακίνηση από επιχείρηση σε επιχείρηση), η ασφάλεια της δουλειάς (job security) ανταλλάσσεται με την ασφάλεια της απασχόλησης (employment security) μέσω της κατάρτισης και με την εισοδηματική ασφάλεια (income security) μέσω των παροχών του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Εν κατακλείδι, η σημερινή προσέγγιση της «ευελιξίας με ασφάλεια» συνδυάζει τις παλιές προτάσεις επέκτασης των ευέλικτων μορφών απασχόλησης με ταυτόχρονη ενίσχυση της εργασιακής και κοινωνικής προστασίας και των επαγγελματικών ευκαιριών των ευέλικτα απασχολούμενων, με τις νέες προτάσεις για τη μείωση της προστασίας από τις απολύσεις έναντι παροχής δικαιωμάτων δια βίου πρόσβασης στην κατάρτιση και καλύτερης κοινωνικής προστασίας των νέων. Αν και επενδύονται με τη ρητορική

γικών ούτε είναι δείγμα έλλειψης συνοχής. Προκύπτει από την ίδια την ετερογένεια των παραγωγικών συστημάτων των οικονομιών της Ε.Ε. και την αντισφατκότητα της εξέλιξής τους. Εξάλλου, η σχέση μεταξύ ευελιξίας της αγοράς εργασίας με τον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης της εργασίας, οι δύο πόλοι που συγκεντρώνουν τις δύο δέσμες προτάσεων της ΕΣΑ για την ευελιξία, εξαρτάται από τις διαφορετικές μορφές της τελευταίας. Η εμπειρική έρευνα έχει δείξει ότι υπάρχει πάντοτε θετική συσχέτιση μεταξύ της εισαγωγής νέων μορφών οργάνωσης της εργασίας και της υποθέτησης ευέλικτων μορφών διευθέτησης του εργάσιμου χρόνου (OECD 1999). Αντίθετα, οι νέες μορφές οργάνωσης της εργασίας είναι ασύμβατες με την εργασιακή ανασφάλεια και τον υψηλό βαθμό αντικατάστασης του προσωπικού, δεδομένου ότι, με βάση τα εμπειρικά στοιχεία, οι επιχειρήσεις που υιοθετούν περισσότερο ευέλικτες μορφές οργάνωσης της εργασίας επενδύουν περισσότερο στην κατάρτιση του προσωπικού τους (OECD, *ibid*). Τέλος, πληθώρα κοινωνικών κειμένων αναφέρουν ότι η μερική απασχόληση και η τηλεργασία είναι μορφές απόλυτα συμβατές με τον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης της εργασίας.

Η αναθεώρηση της ΕΣΑ το 2005 και η περίοδος μέχρι το 2010 έφερε ορισμένες αλλαγές στη νομιματοδότηση της φράσης «ευελιξία με ασφάλεια» και στις πολιτικές προώθησης αυτού του βασικού άξονα προτεραιότητας της ΕΣΑ. Η έκθεση Kok (2003) έδωσε νέα έμφαση στην αύξηση της ευελιξίας της αγοράς εργασίας και τη δημιουργία χαμηλά αμειβόμενων θέσεων εργασίας για άτομα χαμηλής ειδίκευσης και δεξιοτήτων. Οι προτάσεις του βρήκαν εύηχοα αυτά στις συντηρητικές και φιλελεύθερες κυβερνήσεις που επικράτησαν στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. στα μέσα της δεκαετίας του 2000.

Στην πράξη, το 2005 ενσωματώνεται για πρώτη φορά στην ΕΣΑ κατευθυντήρια γραμμή που συνδέει την ευελιξία των μισθών με τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης και υποδεικνύει τον επανακαθορισμό του πλαισίου διαμόρφωσης των μισθών. Ταυτόχρονα όμως, η υπόδειξη για μείωση της προστασίας από τις απολύσεις, που είχε ενσωματωθεί στις κατευθυντήριες γραμμές του 2003, απαλείφεται από την ΕΣΑ το 2005, για να ανακυκλωθεί δύο χρόνια αργότερα στις προτάσεις της Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την flexicurity (European Commission 2007).

Η Ανακοίνωση ορίζει την flexicurity ως την ολοκληρωμένη στρατηγική που εξασφαλίζει ταυτόχρονα ευελιξία και ασφάλεια στην αγορά εργασίας. Επίσης ορίζει την ασφάλεια των εργαζόμενων ως «ασφάλεια απασχόλησης» και την τελευταία ως «το να παραμένει κανείς απασχολού-

και τις υποσχόμενες ανταποδοτικές των ανταλλαγμάτων, οι νέες προτίσεις της Ε.Ε. για την ευελιξία της εργασίας εντάσσονται στη λογική της νεοφιλελεύθερης απορρύθμισης της αγοράς εργασίας, στις χώρες εκείνες της Ε.Ε. που εξασφαλίζουν υψηλό βαθμό προστασίας των εργαζομένων τους κατά των ατομικών και συλλογικών απολύσεων. Αντανακλών δε, σε ιδεολογικό-πολιτικό επίπεδο, τη νεοφιλελεύθερη επίθεση στα δικαιώματα των εργαζομένων, σε μία συγκυρία όπου ο ταξικός συσχετισμός δύναμης έχει μετατοπισθεί ακόμα περισσότερο από ότι κατά την πρώτη φάση της ΕΕΔ προς όφελος του κεφαλαίου και εις βάρος της μισθωτής εργασίας.

4.3 *Ισότητα ευκαιριών, πολιτικές ενεργοποίησης ποσοστό απασχόλησης*

Έχουμε υποστηρίξει και άλλου (Καραμεσίνη 1999, 2005α), ότι η ενσωμάτωση στις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕΔ για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης του στόχου της ισότητας ευκαιριών όλων των κοινωνικών ή δημογραφικών ομάδων που αντιμετωπίζουν διακρίσεις ή βρίσκονται σε μειονεκτική θέση, με πρώτες τις γυναίκες, έθνοε και συνεχίζει να δρα νομιμοποιητικά για την ΕΕΔ, δεδομένου ότι προωθεί την κοινωνική δικαιοσύνη.¹⁵ Ωστόσο, εκτός από τη νομιμοποιητική της λειτουργία, η ισότητα ευκαιριών επιτελεί και μία καθαρά οικονομική λειτουργία: αυξάνει την προσφορά εργασίας, κινητοποιώντας στρώματα του ανεργού πληθυσμού προς την κατεύθυνση της αμειβόμενης εργασίας.

Διο διότιμα που μεσοδίδησε από τη δημοσίευση της Δευκής Βιβλίου του Ντελόρ για την Ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση έως τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, διαμορφώθηκε η αντίληψη ότι, σε μία υφιστάμενη Ευρώπη που θέλει να συνεχίσει να βελτιώνει το βιοτικό επίπεδο του πληθυσμού της και να χρηματοδοτεί ένα υψηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας, δεν αρκεί η κρατικοδίηκη της ανεργίας, αλλά χρειάζεται αισθητή άνοδος του επιπέδου απασχόλησης. Η ενεργοποίηση των ανεργών αλλά και η κινητοποίηση του ανεργού πληθυσμού θεωρήθηκαν ως απαραίτητες προϋποθέσεις για την επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης. Από αυτήν τη λογική απορέουν τόσο η στροφή στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης για τους ανέργους όσο και οι πολιτικές ενεργοποίησης του ανεργού πληθυσμού, με άξονα τη μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους ώστε αυτό να ευνοεί την ενεργό αναζήτηση

¹⁵ Η ισότητα ευκαιριών δημιουργεί ευνοϊκούς όρους απόδοχής της ΕΕΔ μεταξύ των πολιτών που επιδοκιμάζουν τις πολιτικές που προωθούν το συμφέρον των πιο αδύναμων κοινωνικών στρώματων.

εργασίας, τη συνεχόμενη απασχόληση των γυναικών και την επιμήκυνση του εργατικού βίου (ανεργό κοινωνικό κράτος).

Έχουμε ήδη αναφέρει, ότι η αύξηση της προσφοράς εργασίας πρωτοεμφανίστηκε ως στόχος της ΕΕΔ στο Λουξεμβούργο, με την ένταξη στην ΕΕΔ της ισότητας ευκαιριών ανδρών και γυναικών στην απασχόληση ως ξεχωριστό πλάνα. Τότε δικαιολογήθηκε στη βάση των μελλοντικών εξελισσόμενων πλάνων. Τότε δικαιολογήθηκε στη βάση των μελλοντικών εξελισσόμενων εργατικών δυναμικού λόγω γήρανσης του πληθυσμού (Larsson, 1998). Δίνα χρόνια αργότερα, η ανάγκη για αύξηση της προσφοράς εργασίας έγινε περισσότερο επιτακτική ως αποτέλεσμα των στόχων που έθεσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβώνας για τα ποσοστά απασχόλησης μέχρι το 2010 και της υποχώρησης της ανεργίας στην Ε.Ε. κατά την περίοδο 1997-2000.

Η ενσωμάτωση του στόχου της πλήρους απασχόλησης στη Στρατηγική της Λισαβώνας και την ΕΕΔ ήταν αναμφίβολα μία θετική εξέλιξη. Όμως, η σύνθεση της πλήρους απασχόλησης με τους ποσοτικούς στόχους για το ποσοστό απασχόλησης και όχι με το ποσοστό ανεργίας – όπως παραδοσιακά συνηθίζονταν – προκάλεσε προβληματισμό και σκεπτικισμό. Ο Freyssenet (2004) υποστηρίζει, πολύ πενιχρά κατά την άποψή μας, ότι επηδότη το ποσοστό απασχόλησης ως δείκτη της πλήρους απασχόλησης, διότι επέφερε ταυνόμενα μία «προοδευτική» και μία «νεο-φιλελεύθερη» ανάγνωση, αντίθετα με το ποσοστό ανεργίας που θα προκάλυπτε σύγκρουση απόψεων μεταξύ στρατοπέδων.

Οι ορθόδοξοι οικονομολόγοι είναι ιδιαίτερα επιφυλακτικοί απέναντι στη μείωση του ποσοστού ανεργίας. Μονεταριστές και νέοι κενότατοι θεωρούν ότι μία παρατεταμένη ανάκαμψη της οικονομικής δραστηριότητας μπορεί να μειώσει το ποσοστό ανεργίας κάτω από το φυσικό ποσοστό ή το ποσοστό που δεν επιταχύνει τον πληθωρισμό (ΝΑΙΡΕΤ), με αποτέλεσμα την εμφάνιση πληθωριστικών πιέσεων στην οικονομία. Η αποτροπή ενός τέτοιου φαινόμενου εξαρτάται από τη μόνιμη ύπαρξη ενός πλεονάσματος εργατικού δυναμικού που είναι έτοιμο να απορροφά τους όρους και τις απαιτήσεις των εργοδωτών και αποδυναμώνει τις συνδικαλιστικές πιέσεις. Στο πλαίσιο της ΕΕΔ, αυτό εξασφαλίζεται με πολιτικές αύξησης της προσφοράς εργασίας. Αυτές περιλαμβάνουν μέτρα πρόληψης της μακροχρόνιας ανεργίας, που αποτρέπουν την απενεργοποίηση των ανεργών λόγω αποθάρυνσης, και μέτρα ενεργοποίησης των ανεργών και των ανεργών. Όσο τα μέτρα αποτροπής της απενεργοποίησης όσο και αυτά της ενεργοποίησης μπορεί να πάρουν τη μορφή θετικών κινήτρων (συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης και εργασιακής εμπειρίας, ανάπτυξη υπηρε-

σιών φροντίδας, μείωση της φορολογίας της εργασίας, παροχή επιδομάτων στους χαμηλόμισθους κ.ά.) ή τη μορφή εκβιασμού/πειθάρχησης (μείωση του ύψους και της διάρκειας και αυστηροποίηση των προϋποθέσεων καταβολής των επιδομάτων ανεργίας και άλλων κοινωνικών παροχών). Τέλος, για τους ορθόδοξους οικονομολόγους, η αύξηση του ποσοστού απασχόλησης πρέπει να προέλθει από το συνδυασμό των πολιτικών αύξησης της προσφοράς εργασίας με πολιτικές αύξησης των χαμηλόμισθων θέσεων εργασίας για μειονεκτούσες ομάδες.

Για το εργατικό και συνδικαλιστικό κίνημα το δικαίωμα στην (αμειβόμενη) εργασία ή – αλλιώς – στην απασχόληση αποτελούσε πάντοτε προτεραιότητα. Αν και ιστορικά η διεκδίκηση αυτή συνδέθηκε με την εξέλιξη της ανεργίας, η χρήση του ποσοστού απασχόλησης ως δείκτη της πλήρους απασχόλησης παρέχει στις προοδευτικές πολιτικές και κοινωνικές δυνάμεις πλεονεκτήματα. Αφενός, δίνει τη δυνατότητα διάκρισης μεταξύ επιθυμητών και μη επιθυμητών μέσων καταπολέμησης της ανεργίας: πολιτικές αύξησης της απασχόλησης έναντι πολιτικών μείωσης της προσφοράς εργασίας. Αφετέρου, διευρύνει το δικαίωμα στην (αμειβόμενη) εργασία σε ομάδες και στρώματα του πληθυσμού που παραδοσιακά κατατάσσονταν μεταξύ των ανενεργών (παντρεμένες γυναίκες με παιδιά, άτομα με αναπηρία) ή υφίσταντο διακρίσεις (μειονότητες, μετανάστες). Επομένως, η οικειοποίηση του ποσοστού απασχόλησης από τις προοδευτικές δυνάμεις επιτρέπει τη σύνδεση του στόχου της πλήρους απασχόλησης με την πλήρη εξάλειψη των κοινωνικών διακρίσεων. Αυτό προϋποθέτει την ισότιμη ένταξη των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων στην απασχόληση και όχι την είσοδο τους στην αγορά εργασίας ως δεύτερης κατηγορίας εργατικό δυναμικό, όπως υπαγορεύουν οι ορθόδοξοι οικονομολόγοι και οι νεοφιλελεύθεροι.

5. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΣΑ

Στην ενότητα αυτή εξετάζουμε τις γενικές επιπτώσεις της ΕΣΑ στην απασχόληση, την ανεργία και τη διαμόρφωση της πολιτικής απασχόλησης στην Ε.Ε. καθώς και τις επιπτώσεις της στην Ελλάδα.

5.1 Γενικές επιπτώσεις

Ποιές είναι οι μέχρι σήμερα επιπτώσεις της ΕΣΑ στην απασχόληση και την ανεργία; Είναι δυνατόν να διαχωριστούν οι επιπτώσεις της ΕΣΑ από εκείνες της οικονομικής συγκυρίας; Μπορεί να εκτιμηθεί η προ-στιθέμενη αξία της ΕΣΑ, εάν υποθέσουμε ότι συνέβαλε στη βελτίωση

της αποτελεσματικότητας των εθνικών πολιτικών; Τα ερωτήματα είναι σύνθετα και η εμπειρική διερεύνησή τους προσκρούει εξ ορισμού σε μεθοδολογικά εμπόδια.

Η πρώτη απόπειρα συνολικής αποτίμησης της ΕΣΑ έλαβε χώρα μετά από τα πέντε πρώτα έτη εφαρμογής της. Διεξήχθη από την ίδια την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη της Ε.Ε. το 2002 για να τροφοδοτήσει με ιδέες και προτάσεις την προγραμματισμένη για το 2003 αναθεώρηση της ΕΣΑ. Στηρίχθηκε αφενός στην ανάλυση των επιδόσεων της αγοράς εργασίας της Ε.Ε. συνολικά, αφετέρου, στην αξιολόγηση των εθνικών πολιτικών απασχόλησης. Παραθέτουμε και σχολιάζουμε επιλεκτικά τα σημαντικότερα κατά τη γνώμη μας συμπεράσματα της έκθεσης αξιολόγησης (European Commission 2002a, b):

★ Οι επιπτώσεις της ΕΣΑ στην αύξηση της απασχόλησης και τη μείωση της ανεργίας στην Ε.Ε. είναι αδύνατον να εκτιμηθούν. Οι θετικές εξελίξεις στο πεδίο της απασχόλησης και της ανεργίας την περίοδο 1997-2001 οφείλονται κατά την έκθεση σε διαρθρωτικές μεταβολές της αγοράς εργασίας στις χώρες μέλη, όπως προκύπτει από τη μείωση του επιπέδου διαρθρωτικής ανεργίας, την ταχύτερη ανταπόκριση της απασχόλησης και της προσφοράς εργασίας στη βελτίωση της οικονομικής συγκυρίας και την αύξηση της έντασης απασχόλησης της οικονομικής μεγέθυνσης. Λεορμένου ότι η ΕΣΑ επικεντρώνεται αποκλειστικά στις διαρθρωτικές αλλαγές της αγοράς εργασίας, συνάγεται ότι αυτή συνέβαλε στη μείωση της διαρθρωτικής ανεργίας και τη βελτίωση των επιδόσεων της απασχόλησης. Όμως, οι μεθοδολογικές δυσκολίες διάσπασης της μεταβολής της ανεργίας σε ένα διαρθρωτικό και σε ένα κυκλικό μέρος (βλέπε παραπάνω), ενδέχεται να οδηγούν σε υπερτίμηση της συμβολής των διαρθρωτικών αλλαγών στις επιδόσεις της απασχόλησης και της ανεργίας και σε υποεκτίμηση του ρόλου της οικονομικής συγκυρίας. Αλλά, προπαντός, είναι αδύνατο να υπολογιστεί η καθαρή επίπτωση της ΕΣΑ στην αύξηση της απασχόλησης και τη μείωση της ανεργίας, λόγω αδυναμίας εκτίμησης του τί θα γινόταν εάν απουσίαζε.

♦ Οι επιπτώσεις της ΕΣΑ στις εθνικές πολιτικές ήταν σαφέστατα σημαντικές. Η ΕΣΑ οδήγησε σε σύγκλιση των πολιτικών απασχόλησης των χωρών μελών με βάση τους κοινούς στόχους και τις κοινές κατευθύνσεις πολιτικής, αν και η σύγκλιση ήταν άνιση, ανάλογα με τις κατευθύνσεις και τα διαφορετικά σημεία εκκίνησης, τις παρα-

δόσεις και τις ιδιαιτερότητες των χωρών. Οι αλλαγές πολιτικής που έλαβαν χώρα συνοψίζονται ως εξής από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission 2002a, σελ. 2):

«Οι πολιτικές απασχόλησης και οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης μετασχηματίστηκαν προκειμένου να υποστηρίξουν την προώθηση της πρόκλησης και ενεργοποίησης. Σε μερικά κράτη μέλη τα συστήματα φορολογίας και κοινωνικών παροχών προσαρμόστηκαν με βάση τις αρχές της ενεργοποίησης. Η φορολογία της εργασίας άρχισε να γίνεται πιο φιλική για την πρόσθιση της απασχόλησης. Τα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης προσαρμόζονται ολοένα και περισσότερο στις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Πρόσδοος έχει σημειωθεί και ως προς τον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης της εργασίας, περισσότερο ως προς την υιοθέτηση πιο ευέλικτων διευθετήσεων του χρόνου εργασίας και συμβάσεων εργασίας. Η αρχή της ενσωμάτωσης της διάταξης του φύλου στις πολιτικές γενικεύτηκε, με διάφορες πρωτοβουλίες που πάρθηκαν για να μειωθούν τα χάσματα φύλου, συμπεριλαμβανομένης της παροχής υπηρεσιών παιδικής φροντίδας για τη βελτίωση της συμβολής της εργασίας με την οικογενειακή ζωή. Επίσης νέα κοινά παραδείγματα, όπως η δια βίου μάθηση και η ποιότητα της εργασίας αναγνωρίστηκαν ως προτεραιότητες πολιτικής, αν και η σύγκλιση σε αυτά τα πεδία έχει μόλις ξεκινήσει».

Το σημαντικότερο βήμα είναι ότι η ΕΖΔ συνέβαλε αποφασιστικά στη μετατόπιση των εθνικών πολιτικών απασχόλησης από τη διαχείριση της ανεργίας στην πρόκληση της απασχόλησης, από τις παθητικές στις ενεργητικές πολιτικές και από τις παρδοσιακές πολιτικές αγοράς εργασίας στο συνδυασμό όλων των πολιτικών που επηρεάζουν την απασχόληση (ολοκληρωμένη προσέγγιση). Ταυτόχρονα όμως επισημάνει και τον αποκλεισμό της επεκτατικής μακρο-οικονομικής πολιτικής από τα επιμέρους κείμενα της πολιτικής απασχόλησης.

• Η ανοχή μέθοδος συντονισμού άλλαξε τη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής απασχόλησης σε εθνικό επίπεδο (συμμετοχή και συντονισμός μεταξύ διαφορετικών πολιτικών οργάνων και διαφορετικών διοικητικών υπηρεσιών, διαβούλευση με κοινωνικούς φορείς, νέα εργαλεία και μέθοδοι εργασίας).

Θέτοντας εξωτερικούς καταναγκασμούς και ποσοτικούς στόχους με συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα, ευθυγραμμίζοντας τους στόχους με

τις επιδόσεις των καλύτερων χωρών, βάζοντας τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης σε διεθνή σύγκριση και συνεχή αξιολόγηση από τα κοινοτικά όργανα και τους ομοδίκους και καθιστώντας τις αντίστοιχες συστάσεις αναπρόσμενες αποτελεσμάτων μηχανισμού παρακολούθησης και διαχείρισης των κοινοτικών αξιολογήσεων, η ΕΖΔ επεδίωξε να αποτελέσει τον κατάλληλο για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των εθνικών πολιτικών απασχόλησης (Goetschy 2001).

Η δεύτερη απόφαση αποτίμησης της ΕΖΔ έγινε στο πλαίσιο της αξιολόγησης της στρατηγικής της Λισαβόνας, ενόψει της προετοιμασίας της νέας στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Τα βασικά συμπεράσματά της είναι τα ακόλουθα (European Commission 2010a):

• Είναι αδύνατον να εκτιμηθεί εύθες το αποτέλεσμα της στρατηγικής της Λισαβόνας και της ΕΖΔ επί της απασχόλησης, διότι η εξέλιξη της τελεντικής εξαρτάται επίσης και σε μεγάλο βαθμό από τον οικονομικό κύκλο και εξωτερικά γεγονότα. Κατά συνέπεια, η αποτίμηση πρέπει να εξετάζει εάν η Στρατηγική της Λισαβόνας και η ΕΖΔ επέδρασαν στη διαμόρφωση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη της Ε.Ε., δημιουργώντας μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών υλότερη συνείδηση γύρω από τις προκλήσεις και τις κατάλληλες πολιτικές αντιμετώπισης τους.

• Η πρόδοος που σημειώθηκε ως προς τους στόχους της Λισαβόνας για το ποσοστό απασχόλησης την περίοδο 2005-2008 (μετά την επιβράδυνση των ετών 2002-2004) ανακρίθηκε με την οικονομική κρίση που ξέσπασε το 2008. Την ίδια χρονιά το γενικό ποσοστό απασχόλησης ήταν 65,9% (έναντι στόχου 70% το 2010), το ποσοστό απασχόλησης των γυναικών ήταν 59,1% (έναντι στόχου 60% το 2010), ενώ το ποσοστό απασχόλησης των ατόμων 55-64 ετών ήταν 45,6% (έναντι στόχου 50% το 2010). Η υστέρηση ως προς την επίτευξη του στόχου για το γενικό ποσοστό απασχόλησης οφείλεται στην ανεπάρκεια μεταρρυθμίσεων που να αυξάνουν τη συμμετοχή στην απασχόληση των νέων και των ηλικιωμένων ατόμων.

• Παρά κριτική μέλη της Ε.Ε. συνεχίζουν να μην εξασφαλίζουν σε κάθε άμεσο νέο υποστήριξη στην ανεύρεση εργασίας ή κατάρτιση μέσα στους πρώτους έξι μήνες ανεργίας, το ποσοστό πρώτης εγκατάστασης του σχολείου παραμένει πολύ υψηλό (14,9% το 2008 έναντι στόχου 10% το 2010), το ποσοστό συμμετοχής του ενήλικου πληθυσμού στη δια βίου μάθηση έμεινε στάσιμο ή υποχώρησε μεταξύ 2004 και 2008, ενώ το μέσο επίπεδο εκπαίδευσης των νέων δεν έχει σημειώσει βελτίωση.

- ♦ Αν και η πλειονότητα των κρατών μελών της Ε.Ε. έχει αναπτύξει ή αναπτύσσει ολοκληρωμένες προεγγύσεις πρόωθσης της «ευελιξίας με ασφάλεια», υπάρχει καθυστέρηση στην υλοποίηση των σχετικών μεταρρυθμίσεων. Επίσης οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις που έχουν λάβει χώρα επικεντρώνονται στη διευκόλυνση της εισόδου των νέων στην αγορά εργασίας μέσω άτυπων συμβάσεων και όχι στην αλλαγή της νομοθεσίας για τις κανονικές συμβάσεις εργασίας και την εξασφάλιση κινητικότητας μεταξύ διαφορετικών ειδών συμβάσεων.
- Πέραν των παραπάνω επίσημων και συνολικών αποτιμήσεων/ αξιολογήσεων της ΕΣΔ, έχουν διατυπωθεί στη διεθνή βιβλιογραφία πολλές απόψεις για τις επιπτώσεις της ΕΣΔ στα εθνικά μοντέλα απασχόλησης και τη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών απασχόλησης.

Οι Rubery κ.α. (2008) θεωρούν ότι η ΕΣΔ προωθεί ένα εξιδανικευμένο εργασιακό μοντέλο-υβρίδιο, που συντίθεται από «καλές πρακτικές» διαφορετικών κρατών μελών της Ε.Ε. Αγνωόντας τις θεωρικές ιδιαιτερότητες και τους κοινωνικούς συμβιβασμούς των εθνικών μοντέλων απασχόλησης, οι ομοιόμορφες και ισοπεδωτικές υποδείξεις της προς τα κράτη μέλη ενέχουν λογικές αντιφάσεις. Για παράδειγμα, η Σουηδία και η Δανία επικυματώνται για τα υψηλά ποσοστά απασχόλησης και την «ευελιξία και ασφάλεια» των αγορών εργασίας τους. Ταυτόχρονα, οι Συστάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου καλούν τις χώρες αυτές να μειώσουν την υψηλή φορολογία και τη γενναιοδωρία των επιδομάτων ανεργίας, που όμως αποτελούν προϋπόθεση για την επίτευξη των δύο προηγούμενων στόχων. Οι λογικές αντιφάσεις προκύπτουν επειδή το παραδοσιακό Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο, που ανιστορατεύεται η ΕΣΔ ως παρωχημένο και «παθητικό», είναι επίσης ένα υβρίδιο που σχεδόν ταυτίζεται με τα στερέωτα της φιλελεύθερης άποψης περί «Ευρωσκληρήνωσης»:

- Υπερβολικά υψηλή προστασία της απασχόλησης, κοινωνικά επιδόματα, κοινωνικές εισφορές, φορολογική επιβάρυνση της εργασίας, πρόωπη συνταξιοδότηση
- Υπερβολικά χαμηλή χρήση προληπτικών και ενεργητικών πολιτικών, ευελιξία και διαφοροποίηση μισθών, ευκαιρίες για ευέλικτη απασχόληση.

Τέλος, οι ίδιοι συγγραφείς θεωρούν ότι η πολιτική ανταγωνισμού και η μακρο-οικονομική πολιτική της Ε.Ε. επιφέρουν περισσότερο τα εθνικά μοντέλα απασχόλησης απ'ότι η ΕΣΔ και υποστηρίζουν ότι καλές επιδόσεις ως προς το ύψος και την ποιότητα της απασχόλησης μπορούν να επιτευχθούν με διαφορετικό τρόπο ανάλογα με τις εθνικές ιδιαιτερότητες.

Ο Mailand (2008), με τη σειρά του, εξέτασε τους παράγοντες που συντελούν στη άνιση επίπτωση της ΕΣΔ στη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών απασχόλησης, συγκρίνοντας τις επιπτώσεις της σε τέσσερα κράτη μέλη της Ε.Ε. (Πολωνία, Ισπανία, Δανία, Βρετανία). Από τη σύγκριση αυτή συνήγαγε ότι η επίπτωση της ΕΣΔ στη διαμόρφωση της πολιτικής απασχόλησης ενός κράτους μέλους είναι τόσο μεγαλύτερη όσο πιο κακές είναι οι επιδόσεις της αγοράς εργασίας του, όσο περισσότερο απουσιάζει η συνταξιοδότηση των βασικών υποκειμένων που δρουν στην αγορά εργασίας, όσο ο «εξευρωπαϊσμός» έχει θετικό πρόσημο στους πολιτικούς κύκλους, τα ΜΜΕ και την κοινή γνώμη και όσο μεγαλύτερη είναι η οικονομική ή/και πολιτική εξάρτηση του κράτους αυτού από την Ε.Ε.

Από την πλευρά της, η Serrano Pascual (2004, 2009) μελέτησε τις επιπτώσεις της ΕΣΔ στις πολιτικές ενεργοποίησης των χωρών της Ε.Ε. Συγκρίνοντας τις τελευταίες κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, ενώ τα κράτη μέλη της Ε.Ε. έχουν ακολουθήσει διαφορετικά μοντέλα ενεργοποίησης, η ΕΣΔ έχει οδηγήσει σε μία διαδικασία σύγκλισης στο ιδεολογικό επίπεδο ως προς τις κοινωνικές νόρμες και τις ηθικές διαστάσεις που συνεπάγεται η έννοια αυτή. Ο πολιτικός λόγος περί ενεργοποίησης – όπως και αυτός για «ευελιξία με ασφάλεια» – έχει επιφέρει σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. κοινές αλλαγές στη νοηματοδότηση κεντρικών εννοιών, όπως η ανεργία, το κράτος πρόνοιας, η ιδιότητα του πολίτη, το κοινωνικό συμβόλαιο.

Συγκεκριμένα, η ανεργία δεν προσλαμβάνεται πλέον ως έλλειψη απασχόλησης (και άρα ως έλλειψη οικονομικών πόρων) αλλά με όρους έλλειψης απασχολησιμότητας, ενώ η διχοτομία ύστερα/ανίσχυτα αντικαθίσταται με αυτήν κοινωνική ενσωμάτωση/ αποκλεισμός, ως αφετηρία της κρατικής παρέμβασης. Κατά συνέπεια, το κράτος πρόνοιας δεν ασχολείται με τη δικαίω διανομή του εισοδήματος και του πλούτου, αλλά με τη δικαίω κατανομή ευκαιριών, εφόσον σκοπός του δεν είναι να παρέχει δουλειά στους ανέργους, αλλά να ενισχύει την απασχολησιμότητα, την ευελιξία και τη δημιουργικότητά τους. Επίσης παρέχει σε όλους τα απαραίτητα εργαλεία (κίνητρα, θέληση κλπ.), ώστε να εκπληρώσουν την ηθική υποχρέωση που κάθε άτομο έχει: να αναλαμβάνει την ευθύνη του εαυτού του. Η πρόσληψη της έννοιας της ασφάλειας μετατοπίζεται από την «προστασία έναντι του κινδύνου», στην «ικανότητα προσαρμογής στην αλλαγή». Η κοινωνική ιδιότητα του πολίτη δίνει τη θέση της στην οικονομική (social vs. economic citizenship), με αποτέλεσμα το κοινωνικό συμβόλαιο να μη νοείται πλέον ως εγγύηση στους πολίτες της προστασίας τους έναντι της αγοράς, αλλά ως εγγύηση της συμμετοχής τους στην αγορά, εφόσον αυτοί

ως άτομα επιδεικνύουν υπευθυνότητα ως προς τις υποχρεώσεις τους και διανέμονται από την ηθική της εργασίας.

Παρόμοια με αυτήν της Serrano Pascual είναι και η άποψη του Streek (2000), όπως αναφέρεται από τον Visser (2002), που λέει χαρακτηριστικά, ότι οι πολίτες ενός «ενεργού κοινωνικού κράτους» δεν είναι (ώσοι πολλοί) αναγκασμένοι να προστατεύονται από την αγορά, αλλά να υποβοηθούνται ώστε να επιβιώσουν σ' αυτήν. Σ' αυτό το πλαίσιο, η άρση της ανασφάλτας επιδιώκεται μέσω εκτεταμένων και σωστά κατανοημένων επενδύσεων στις παραγωγικές δυνατότητες, ιδίως στο ανθρώπινο κεφάλαιο και την απασχολησιμότητα των ατόμων, των οποίων η άρση επιτυγχάνεται μέσω δημοσίων επενδύσεων των σημείων εκκίνησης των ατόμων που είναι ανεπάρκεια με την αγορά, ή εκ των υστέρων πολιτική αναδιανομή γίνεται λυγότερο επιτακτική –ή έτσι αναμένεται– δεδομένου ότι οι διαθεσιμοί πόροι γι' αυτήν είναι σε κάθε περίπτωση περιορισμένοι, λόγω του διαρκώς αυξανόμενου διεθνούς ανταγωνισμού.

5.2 Επιπτώσεις στην Ελλάδα

Η πολιτική απασχόλησης είναι ένα πεδίο όπου η Ε.Ε. έχει ασκήσει καθοριστική επίδραση στην Ελλάδα, διότι αυτό παρέμενε μέχρι πρόσφατα υπανάπτυκτο. Μέχρι την υιοθέτηση της ΕΣΔΑ, η πολιτική της Ε.Ε. επιδρούσε στην ελληνική πολιτική απασχόλησης μέσω των πόρων και των κανονισμών χρηματοδότησης του ΕΚΤ. Από τη δεκαετία του 1980 μέχρι σήμερα το ΕΚΤ έχει χρηματοδοτήσει το σύνολο σχεδόν των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στη χώρα στο πλαίσιο είτε Κοινωνικών Πρωτοβουλιών είτε των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων, των τριών διαδοχικών Κοινωνικών Πλαισίων Στήριξης και, σήμερα, του ΕΣΠΑ. Παρομοίως, η Ε.Ε. (Συνθήκες, Οδηγίες, ΕΚΤ) έχει επιβάσει καθοριστικά στην διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής ισοτήτας των φύλων στην απασχόληση (Μουρίκη 2005, Karapessini 2006, Στρατηγάκη 2006, Καραμενίνη 2008), ενώ οι κοινωνικές Οδηγίες για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία έχουν κυριολεκτικά οφραγίσει την ελληνική νομοθεσία. Μάλιστα, οι πολιτικές αυτορίας εργασίας και επαγγελματικής κατάρτισης, μαζί με τις πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης και – λυγότερο – κοινωνικής πρόνοιας, αποτελούν τα προνομιακά πεδία εξευρωπαϊσμού της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής (Soferopoulos 2004).

Όμως, παρά την αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων του ΕΚΤ μετά την ένταξή της στην ΕΟΚ, το 1997, έτος της επίσημης υιοθέτησης της ΕΣΔΑ,

η Ελλάδα βρισκόταν μαζί με τη Μεγάλη Βρετανία στην τελευταία θέση στην Ε.Ε. των δεκαπέντε κρατών μελών ως προς τις συνολικές δαπάνες για πολιτικές αγοράς εργασίας ως ποσοστό του ΑΕΠ. Εκτός από περιορισμένης εμβέλειας ενεργητικές πολιτικές, η χώρα είχε ένα από τα λυγότερα γενναία δώρα συστήματα εισοδηματικής στήριξης των ανέργων στην Ευρώπη και μία δημόσια υπηρεσία απασχόλησης (ΟΑΕΔ) που αδυνατούσε να παρέχει στους ανέργους βοήθεια για την εύρεση εργασίας. Επιπρόσθετα, η ελληνική νομοθεσία για τις απολύσεις ήταν από τις αυστηρότερες στον ΟΟΣΑ, αυτή για το χρόνο εργασίας παρέχε μικρά περιθώρια για άλλες ευέλικτες διαθεσιμότητες πέραν της υπεργολαβίας, εκείνη για τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου χρονολογείτο από το 1920, ενώ αυτή για τη μερική απασχόληση μόλις από το 1990. Επίσης, η λειτουργία ιδιωτικών γραφείων εργασίας και εταιρειών προσωρινής απασχόλησης απαγορευόταν, ενώ οι ευελαστικές στην αγορά εργασίας προέβλεπαν από αορύθμιστες μορφές εργασίας, παραβιάσεις της νομοθεσίας (απλήστες υπερωρίες, ασαφείς εργασία, παράνομη εργασία αλλοδαπών, ψευτο-ανεξάρτητη εργασία με συμβάσεις έργου ή παροχής υπηρεσιών κλπ.). Ταυτόχρονα, μεταξύ των χωρών της Ε.Ε. των δεκαπέντε κρατών μελών, η Ελλάδα παρουσίαζε το μεγαλύτερο χάσμα (διαφορά) μεταξύ γυναικείου και ανδρικού ποσοτού απασχόλησης, το δεύτερο μεγαλύτερο μεταξύ γυναικείου και ανδρικού ποσοτού ανεργίας, το τρίτο υψηλότερο ποσοστό ανεργίας στις γυναίκες και τους νέους, το χαμηλότερο ποσοστό μερικής απασχόλησης και το χαμηλότερο ποσοστό κάλυψης των παιδιών από βρεφονηπιακούς και παιδικούς σταθμούς.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7: Βασικοί δείκτες ελληνικής αγοράς εργασίας

	2000	2008
Ποσοστό απασχόλησης (15-64 ετών)	56,5	61,9
Ποσοστό απασχόλησης (65-64 ετών)	39,0	42,8
Ανδρικό ποσοστό απασχόλησης (15-64 ετών)	71,5	75,0
Γυναικείο ποσοστό απασχόλησης (15-64 ετών)	41,7	48,7
Γυναικείο ποσοστό συμμετοχής (15-64 ετών)	50,6	55,1
Ποσοστό ανεργίας (15+ ετών)	11,2	7,7
Ανδρικό ποσοστό ανεργίας (15+ ετών)	7,4	5,1
Γυναικείο ποσοστό ανεργίας (15+ ετών)	17,1	11,4
Ποσοστό ανεργίας νέων (15-24 ετών)	29,1	22,1
Διαφορά ανδρικού και γυναικείου ποσοτού απασχόλησης*	29,8	24,6

Διαφορά ανδρικού και γυναικείου ποσοστού ανεργίας**	9,7	6,3
Πρώτη εγκατέλειψη σχολείου - νέοι 18-24 ετών (%)	18,2	14,6
Νέοι 20-24 ετών που έχουν τελειώσει τουλάχιστον το λύκειο (%)	79,2	82,1
Συμμετοχή στη δια βίου μάθηση - ενήλικες 25-64 ετών (%)	1,0	2,9
Μερικά απασχολούμενοι (% απασχολούμενων)	4,5	5,6
Συμβασιούχοι ορισμένου χρόνου (% μισθωτών)	13,5	11,5

* Ανδρικό μείον γυναικείο ποσοστό ** Γυναικείο μείον ανδρικό ποσοστό.

Πηγή: European Commission, *Indicators for Monitoring the Employment Guidelines*.

Η ΕΣΑ άσκησε μεγάλη επίδραση στην ελληνική πολιτική απασχόλησης, ακριβώς διότι οι στόχοι και η λογική της συνεπαγόταν ανατροπές στο παραδοσιακό ελληνικό μοντέλο απασχόλησης και αλλαγές στο είδος των ασκούμενων πολιτικών απασχόλησης, τον τρόπο σχεδιασμού και τους θεσμούς υλοποίησής τους. Οι ελληνικές κυβερνήσεις προσπάθησαν να ανταποκριθούν στη μεγάλη έμφαση της ΕΣΑ στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης με πλήρη αξιοποίηση των πόρων του ΕΚΤ, στην αναγνώριση όλων των ευέλικτων μορφών απασχόλησης και των ευέλικτων διευθετήσεων του χρόνου εργασίας με νομοθετικές ρυθμίσεις (Ν. 2639/1998, 2874/2000, 3174/2003, 3250/2004, 3385/2005), στην ισοτία των δύο φύλων και την αύξηση του γυναικείου ποσοστού απασχόλησης με της επέκταση των υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και της μερικής απασχόλησης. Προσπάθησαν επίσης να ανταποκριθούν στις επανειλημμένες κοινωνικές πιέσεις για αναδιάρθρωση του ΟΑΕΔ και την ανάπτυξη υπηρεσιών εξομεικωμένης στήριξης των ανέργων (Ν. 2956/2001), στις κοινωνικές παρεμβάσεις για τον εξορθολογισμό και την εξυγίανση του συστήματος συνεχιζόμενης κατάρτισης (ΕΚΕΠΙΣ,¹⁶ ΕΣΣΕΕΚΑ¹⁷), τη δέσμευση μέρους των πόρων του ΓΚΠΣ σε θετικές δράσεις υπέρ των γυναικών, τη νομιμοποίηση των ιδιωτικών γραφείων εργασίας (Ν. 3227/2004) και των εταιρειών προσωρινής απασχόλησης (Ν. 2956/2001) κ.α.

Μέχρι σήμερα έχει πραγματοποιηθεί μόνο μία μελέτη αποτίμησης των επιπτώσεων της ΕΣΑ στην ελληνική πολιτική απασχόλησης (VFA

¹⁶ Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης.

¹⁷ Εθνικό Σύστημα Σύνδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση.

και Metronanalysis 2002). Η μελέτη αυτή, που αναφέρεται στην περίοδο 1997-2001, υποστηρίζει ότι η ελληνική πολιτική απασχόλησης άρχισε να επηρεάζεται αισθητά από την ΕΣΑ από το 2000 και ύστερα, ενώ η επίδραση ήταν περισσότερο ορατή στον πυλώνα της απασχολησιμότητας. Οι συγγραφείς ισχυρίζονται ακόμα ότι η ΕΣΑ επέφερε μεγάλες αλλαγές στους θεσμούς και τις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής (συντονισμός σχεδιασμού και υλοποίησης, συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων).

Ο πίνακας 7 δείχνει τις τριές βασικών δεικτών παρακολούθησης της ΕΣΑ για την Ελλάδα. Αν και αυτές δεν επηρεάζονται μόνο από την πολιτική απασχόλησης αλλά και από άλλους παράγοντες, ωστόσο συνιστούν ενδείξεις της συμβολής της τελευταίας στην επίτευξη ορισμένων βασικών στόχων της ΕΣΑ στην Ελλάδα. Έτσι, με βάση την εξέλιξη των δεικτών μεταξύ 2000 και 2008, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η ελληνική πολιτική απασχόλησης έχει συμβάλει στην αξιοσημείωτη αύξηση του γυναικείου ποσοστού συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό και του γυναικείου ποσοτού απασχόλησης και στο κλείσιμο της ψαλίδας μεταξύ των γυναικών και ανδρικών ποσοτών απασχόλησης και ανεργίας την τελευταία δεκαετία. Η σημαντική άνοδος του γυναικείου ποσοστού απασχόλησης, μαζί με την αισθητή αλλά μικρότερη άνοδο του ανδρικού ποσοστού απασχόλησης την ίδια περίοδο είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση του γενικού ποσοστού απασχόλησης του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας (κύριος στόχος της ΕΣΑ). Φαίνεται επίσης ότι η ελληνική πολιτική απασχόλησης επέτυχε τη βελτίωση του εκπαιδευτικού επιπέδου των νέων και τη μείωση της σχολικής διαρροής και του ποσοστού ανεργίας τους, αλλά απέτυχε ως προς την προώθηση της δια βίου μάθησης μεταξύ των ενηλίκων. Επιπρόσθετα, μπορούμε να υποθέσουμε, ότι οι κρατικές προσπάθειες προώθησης της μερικής απασχόλησης δεν βρήκαν ανταπόκριση σε επιχειρήσεις και εργαζόμενους ενώ, αντίθετα, οι νομοθετικοί περιορισμοί που επιβλήθηκαν στις ανανεώσεις, τη σωρευτική διάρκεια και τη χρήση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, με τη μεταφορά της Οδηγίας 99/70/ΕΚ στο εθνικό δίκαιο (Π.Δ. 81/2003, 164/2004, 180/2004), μείωσαν τη χρήση αυτών των συμβάσεων και εξέτρεψαν τη ζήτηση ευελιξίας από τις επιχειρήσεις και το δημόσιο προς άλλου είδους άτυπες συμβάσεις (έργου, μαθητείας).

Όμως, παρά τις πολιτικές και τα μέτρα που εφάρμοσαν την οι ελληνικές κυβερνήσεις ώστε να ανταποκριθούν στους στόχους και τις κατευθύνσεις της ΕΣΑ, όταν ξέσπασε η τρέχουσα κρίση, η Ελλάδα εξακολουθούσε να βρίσκεται μεταξύ των χωρών της Ε.Ε. με το χαμηλότερο γενικό και γυναικείο ποσοστό απασχόλησης του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας, τη

Χρημátιστη βαπάνη σε πάλντικές αγοράς εργαςίας ως ποσοστό του ΔΕΠ, το Χρημátιστεο βαθμό κáλνυης των παίδων από υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας, το Χρημátιστεο ποσοστό μερικτής απασχόλησης, το Χρημátιστεο βαθμό εξάπλωσης των ευέλικτων διευθετίσεων του χρόνου εργαςίας, τον υψηλότερο βαθμό προστασίας της απασχόλησης. Η κατάσταση αυτή δικαιολογείται σε ένα βαθμό από την έλλειψη πόρων για δαπανήρες πάλντικές. Ωστόσο κυρίως οφείλεται στην πλήρη διάδοτηση της θεσμικής λογικής του ελληνικού παραδοσιακού μοντέλου απασχόλησης με τη λογική της ΕΣΔΑ. Κατά συνέπεια, οι θερμοί και τα συλλογικά υποκείμενα που αναπαράγουν το μοντέλο αυτό εμφανίζουν αδράνειας και αντιστάσεις στις αλλαγές που συνεπείγεται η υλοποίηση των βασικών στόχων και κατευθύνσεων της ΕΣΔΑ. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι τεράστιες δυσκολίες μεταρρύθμισης του ΟΑΕΔ και η σθεναρή αντίσταση του ελληνικού συνδικαλιστικού κινήματος στις νομοθετικές πρωτοβουλίες των κυβερνήσεων που εισήγαγαν μεγαλύτερη ευελίξια στην αγορά εργαςίας.

Λόγω ακριβώς της σχετικής επιτυχούς αντίστασης του ελληνικού συνδικαλιστικού κινήματος στις προοιπόμενες νεοφιλελεύθερες απορριθμιστικής της αγοράς εργαςίας, οι συγκεκριμένες κατευθύνσεις της ΕΣΔΑ έχουν επιβληθεί πρόσφατα στους έλληνες εργαζόμενους, με το Μηρόνιο που υπέγραψε τον Μάιο του 2010 η ελληνική κυβέρνηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), προκειμένου να ενεργοποιηθεί ο μηχανισμός στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της ευρωζώνης και το ΔΝΤ. Προς εφαρμογή του εν λόγω Μηροπνίου, έχουν υιοθετηθεί μέχρι σήμερα (Δύοιτος 2010) οι ακόλουθες νομοθετικές αλλαγές: μείωση μισθών στο δημόσιο τομέα, μείωση της προστασίας των μισθωτών από τις ατομικές και συλλογικές απολύσεις, κατάργηση διαιτητικών αποφάσεων για μισθούς στον ιδιωτικό τομέα, μείωση της αποζημίωσης για υπερωριακή απασχόληση, μείωση κατώτατου μισθού για νεοεισερχόμενους στην αγορά εργαςίας, Επιπρόσθετες αλλαγές προς την ίδια κατεύθυνση αναμένονται προσεχώς, προς υλοποίηση και των υπόλοιπων διερευμένων του Μηροπνίου.

6. ΕΠΙΛΟΓΕΣ

Η ΕΣΔΑ ήταν προϊόν της ύφεσης και της μεγάλης ανόδου της ανεργίας, που έληξε τις ευρωπαϊκές οικονομίες στις αρχές της δεκαετίας του 1990, τη στιγμή που δημοδογείται η διαδικασία οικονομικής και νομομασιακής ενοποίησης των κρατών μέλων της Ε.Ε. υπό νεοφιλελεύθερη ηγεμονία.

Ο λόγος γένεσης της ήταν βαθύτατα πολιτικές: η νομιμοποίηση της ΟΝΕ στα μέτρα των ευρωπαϊών πάλντων και η συγκάλνυη των επιπτώσεων της στην επιδείνωση του φαινομένου της ανεργίας.

Σύμφωνα με τις Συνθήκες της Ε.Ε., η ΕΣΔΑ οφείλει να συμβάλει στην επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης, που αποτελεί έναν από τους βασικούς στόχους της Ε.Ε. Το 2000, ο τελευταίος ορίθηκε με βάση το ποσοστό απασχόλησης του πληθυσμού εργαζτικής ηλικίας και ποσοτικοποιήθηκε με ορίζοντα δεκαετίας. Παρόλ'αυτά, ο κύριος στόχος της ΕΣΔΑ κατά την πρώτη φάση της ήταν η καταπολέμηση της ανεργίας, που στη συνέχεια αντικαταστάθηκε από την πλήρη απασχόληση. Σήμερα, τρία χρόνια μετά την έναρξη της πιο σοβαρής διεθνούς οικονομικής κρίσης μετά από αυτήν του 1929, η τελευταία αναθεώρηση της ΕΣΔΑ, στο πλαίσιο της νέας στρατηγικής της Ε.Ε. «Ευρώπη 2020», επαναφέρει ως προτεραιότητα την καταπολέμηση της ανεργίας, συγκεκριμένα της διαρθρωτικής ανεργίας.

Από το Δετικό Βιβλίο του 1993 για την Ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση μέχρι σήμερα, η προέγγηση για την καταπολέμηση της ανεργίας παραμένει η ίδια. Από τα εργαλεία της κρατικής παρέμβασης αποκλίνουν οι επεκτατικές μακρο-οικονομική πολιτική και οι πολιτικές μείωσης του εργατικού δυναμικού. Η καταπολέμηση της ανεργίας οφείλει να συμβαδίξει με την αύξηση της απασχόλησης και την άνοδο του βαθμού συμμετοχής του πληθυσμού εργαζτικής ηλικίας στο εργατικό δυναμικό. Μόνο με αυτόν τον τρόπο μπορούν να αντιμετωπιστούν οι δυσμενείς επιπτώσεις της γήρανης του ευρωπαϊκού πληθυσμού στον όγκο του πληθυσμού εργαζτικής ηλικίας, τη μελλοντική επάρκεια εργατικού δυναμικού και τα οικονομικά των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

Συνεπώς, για τους εμπνευστές της ΕΣΔΑ, η δημογραφική πρόκληση καθιστά επιτακτική την καταπολέμηση της ανεργίας με ταυτόχρονη αύξηση του ποσοστού απασχόλησης και δημιουργεί την ανάγκη ταυτόχρονου συνδυασμού πολιτικών καταπολέμησης της ανεργίας με πολιτικές αύξησης της προσφοράς εργαςίας. Από αυτήν τη λογική απορρέει η έμφαση της ΕΣΔΑ στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης για τους άνεργους και τις πολιτικές ενεργοποίησης του ανεργού πληθυσμού. Αυτές οι πολιτικές συνδέονται με την μετατροπή του κοινωνικού κράτους από «παθητικό», που εξασφαλίζει στον μη εργαζόμενο πληθυσμό προστασία του εισοδήματος, σε «ενεργητικό», που του εξασφαλίζει προστασία μέσω της απασχολησιμότητάς του. Στην ίδια λογική της αύξησης της προσφοράς εργαςίας εντάσσεται και ο σταθερός στόχος της ΕΣΔΑ για ισόπλητα ευκαιρών στην απασχόληση των ομάδων που υφίστανται διακρίσεις, με

πρώτες τις γυναίκες, πέραν της διάστασης της κοινωνικής δικαιοσύνης που αυτός ο στόχος εξ ορισμού εμπεριέχει.

Όσον αφορά την καταπολέμηση της ανεργίας, το θεωρητικό πλαίσιο αναφορές για τους εμπνευστές της ΕΣΑ είναι αυτό της διαρθρωτικής ανεργίας. Σ' αυτό το πλαίσιο, η αντιμετώπιση της τελευταίας γίνεται αφενός με τη μείωση της διαπραγματευτικής δύναμης των μισθωτών ως προς τον καθορισμό των μισθών, αφετέρου με την αντιστοίχιση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού με τις ανάγκες των επιχειρήσεων. Κατά συνέπεια, οι κατάλληλες πολιτικές είναι αυτές που ενισχύουν την ευελιξία της αγοράς εργασίας και οι πολιτικές ανθρώπινου κεφαλαίου (εκπαίδευσης και κατάρτισης), που λαμβάνουν υπόψη τις ανάγκες των επιχειρήσεων. Και τα δύο αυτά είδη πολιτικών είναι συστατικά στοιχεία της ΕΣΑ από τη γένεσή της. Όμως, η υβριδική έννοια «ευελιξία με ασφάλεια» συνοψίζει μία προσέγγιση που λαμβάνει υπόψη την ενδεχόμενη συγκρούση μεταξύ λειτουργικής και αριθμητικής ευελιξίας της εργασίας, τον τζακό συσχετισμό δύναμης μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας και τα οφέλη της «κοινωνικής ειρήνης».

Στη νεο-κεϋνσιανή εκδοχή του παραπάνω θεωρητικού πλαισίου ερμηνείας της ανεργίας, η επεκτατική μακρο-οικονομική πολιτική δεν μπορεί μεν να μειώσει το διαρθρωτικό κομμάτι της ανεργίας, αλλά μπορεί να περιορίσει το κυκλικό κομμάτι. Όμως η επεκτατική μακροοικονομική πολιτική έχει αποκλειστεί από τα εργαλεία της πολιτικής απασχόλησης που προτείνει η ΕΣΑ, εφόσον αυτή τελεί υπό μονεταρίστική/νεοφιλελεύθερη ηγεμονία, που μάλλον έχει θεσμοθετηθεί από τη Συνθήκη για την Ε.Ε. Η τελευταία ορίζει ότι η ΕΣΑ οφείλει να είναι συμβατή με τις Γενικές Κατευθύνσεις Οικονομικής Πολιτικής, που επιβάλλουν στις χώρες της Ε.Ε. τη δημοσιονομική πειθαρχία και την απελευθέρωση των αγορών, ως απαραίτητες και αδιαπραγμάτευτες αρχές άσκησης οικονομικής πολιτικής.

Η ΕΣΑ, όπως διαμορφώθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου, αποτελεί προϊόν σύνθεσης της σκανδιναβικής παράδοσης ως προς τις ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας, της αντίληψης των βρετανών Εργατικών για την ανάγκη ενεργοποίησης των ανέργων και ανενεργών μέσω πολιτικών *make work pay* και του ολλανδικού προτύπου «ήπιος» ευελιξίας της αγοράς εργασίας (ευελιξία με ασφάλεια). Όμως, παρά την έλλειψη «ηγεμόνα» που να καθορίζει τις απόψεις στην περίπτωση της ΕΣΑ – όπως υπήρξε η Γερμανία στην περίπτωση της ΟΝΕ – δεν υπάρχει έλλειψη ηγεμονίας, όπως ισχυρίζονται οι de la Porte, Rochet και Room (2001). Η ΕΣΑ προάγει το είδος πολιτικών απασχόλησης που είναι συμβατό με τη μονεταριστική/νεοφιλελεύθερη ηγεμονία.

Το θεωρητικό πλαίσιο της διαρθρωτικής ανεργίας το συμμερίζονται τόσο οι μονεταριστές όσο και οι νέοι κεϋνσιανοί. Όμως οι πρώτοι θεωρούν την ανεργία ως προϊόν κυρίως των ακαμψιών της αγοράς εργασίας, ενώ οι δεύτεροι ως αποτέλεσμα των εγγενών ατελειών της τελευταίας. Οι πρώτοι ευνουύν κυρίως τις πολιτικές ευελιξίας της αγοράς εργασίας, ενώ οι δεύτεροι κυρίως τις πολιτικές απασχολησιμότητας και μείωσης του μη μισθολογικού κόστους εργασίας. Μία δεύτερη διαχωριστική γραμμή περνάει ανάμεσα σ' αυτούς που προκρίνουν την ευελιξία της αγοράς εργασίας και την αριθμητική ευελιξία των επιχειρήσεων και σ' εκείνους που προωθούν τη λειτουργική ευελιξία των επιχειρήσεων και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας μέσω της αύξησης της παραγωγικότητας. Οι νέοι κεϋνσιανοί και οι υποστηρικτές της λειτουργικής ευελιξίας επιρεάζουν κυρίως τις σοσιαλιστικές/ σοσιαλδημοκρατικές/ εργατικές κυβερνήσεις ή τις προοδευτικές κυβερνήσεις συνασπισμού. Οι μονεταριστές και οι νεοφιλελεύθεροι επιρεάζουν κυρίως τις συντηρητικές και φιλελεύθερες κυβερνήσεις ή συνασπισμούς.

Στην πράξη βέβαια οι διαχωριστικές γραμμές δεν είναι τόσο ξεκάθαρες ούτε μεταξύ των θεωρητικών και επιστημόνων ούτε μεταξύ του πολιτικού προσωπικού εντός των κομμάτων. Συνεπώς, οι διαφορές των εφαρμοζόμενων πολιτικών απασχόλησης μεταξύ φιλελεύθερων/ συντηρητικών και σοσιαλιστικών/ σοσιαλδημοκρατικών κομμάτων βρίσκονται στα μίγματα και τις δοσολογίες απασχολησιμότητας και ευελιξίας της αγοράς εργασίας, αριθμητικής και λειτουργικής ευελιξίας. Έτσι, ακόμα και σοσιαλιστικές και προοδευτικές κυβερνήσεις έχουν εφαρμόσει και εφαρμόζουν φιλελεύθερες μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας. Αυτή η πραγματικότητα ενισχύει την άποψη όσων θεωρούν, ότι η φράση «ευελιξία με ασφάλεια» αποτελεί απλή μεταμφίεση της νεοφιλελεύθερης κατεύθυνσης της Ε.Ε. για απορρύθμιση των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας. Στο πολιτικό επίπεδο, αποτελεί την πράξη ολοκληρωτικής προσχώρησης της ευρωπαϊκής σοσιαλδημοκρατίας και κεντροαριστεράς του Τρίτου Δρόμου και του Νέου Κέντρου προς τον φιλελεύθερισμό, στο όνομα του «πραγματοισμού».

Η ΕΣΑ αποδείχθηκε εντελώς ακατάλληλη για την αντιμετώπιση της αύξησης της ανεργίας στην τρέχουσα οικονομική κρίση. Οι περισσότερες χώρες της Ε.Ε., με πρώτη τη Γερμανία, έλαβαν μέτρα διατήρησης της απασχόλησης που υπάγονται στις παθητικές πολιτικές αγοράς εργασίας και εφάρμοσαν λιγότερο ή περισσότερο επεκτατική μακροοικονομική πολιτική για να αναχαιτίσουν την συρρίκνωση της πραγματικής οικονομίας και της απασχόλησης και να αποφύγουν ένα καθοδικό φαύλο κύκλο ύφεσης

μέσω της συγκράτησης της ενεργού ζήτησης. Αυτό δεν αποτρέπει εκπληξη, δεδομένου ότι η ΕΖΔ ούτε αναγνωρίζει ούτε ενδιαφέρει για την κυκλική ανεργία, αλλά μόνο για τη διαρθρωτική. Αν και οι παρεκκλίσεις των κρατών μέλων της Ε.Ε., που νομιμοποιούν τα κοινωνικά όργανα με αποφάσεις τους, «έφωσαν την κατάσταση», τώρα πλησιάζουν ή έχουν ήδη φθάσει στο τέρας τους. Οι αποφάσεις των τελευταίων Ευρωπαϊκών Συμβουλίων καλούν τα κράτη μέλη της ευρωζώνης και της Ε.Ε. να θέσουν ως προτεραιότητα τη μείωση των δημοσίων ελλειμμάτων, απειλώντας να πνίξουν τα ισχύοντα τη μείωση των δημοσίων ελλειμμάτων περαιτέρω το πρόβλημα ισχύει σημάδια ανάκαμψης και να επιδεινώσουν περαιτέρω το πρόβλημα της ανεργίας. Η νέα ΕΖΔ, υπό τη νέα στρατηγική της Ε.Ε. «Ευρώπη 2020», δεν αποτρέπει, παρά επανεισαγωγή της προηγούμενης εκδοχής της που ίσχυε προ της κρίσης, με απάλεψη των ποσοτικών στόχων που απαιτούν λήψη μέτρων με υψηλό δημοσιονομικό κόστος για τις κυβερνήσεις.

Οι περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές, που πρόσφατα ανακινώθηκαν σε πολλά κράτη μέλη της Ε.Ε., συνδέονται τις περισσότερες φορές με μειώσεις των κοινωνικών δαπανών και μικρές ή μεγαλύτερες αλλαγές στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, που συρρικνώνουν τα κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων και των πολιτών. Στη Δανία, χώρα πρότυπο της «ευελξίας με ασφάλεια», η μείωση της δόσεως καταβολής των επιδομάτων ανεργίας κατά ένα έτος υποκρίνεται αυτό το πρότυπο. Προς την ίδια κατεύθυνση λειτουργούν και τα μέτρα που βίαια προωθούν την ευελξία της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα, προς υλοποίηση του Μνημονίου μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της ΕΚΤ και του ΔΝΤ. Γενικότερα, η *flexibility* – κεντρική έννοια της ΕΖΔ από τη γένεσή της – τείνει να καταστεί κενή νοήματος, μέσα σε μία συγκυρία ενίσχυσης της μονεταριστικής και νεοφιλελεύθερης ηγεμονίας και θεματικής αύξησης της εργασιακής ανασφάλειας στην Ε.Ε. Η αύξησή αυτή δεν οφείλεται μόνο στην εκρηκτική άνοδο της ανεργίας λόγω της κρίσης, αλλά και στην επιτάχυνση – κατά τη διάρκεια της τελευταίας – της μακροχρόνιας τάσης περιορισμού των εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων στα περισσότερα κράτη μέλη της Ε.Ε. Τέλος, ο κίνδυνος ανατινάξεως της κρίσης, εξαιτίας της συνδυασμένης εφαρμογής περιοριστικών δημοσιονομικών πολιτικών σε όλη την Ε.Ε. τα επόμενα χρόνια, απειλεί στρατηγική «Ευρώπη 2020». Κατά συνέπεια, η τρέχουσα κρίση αφήνει ανοικτό το πεδίο για ριζικές αναθεωρήσεις.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Δεσποπούλος Α. (2000), *Η κρίση στην αγορά εργασίας. Θεωρίες της ανεργίας*, Αθήνα: Τυπωθήτω – Γιώργος Δαρδανός.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), *Ευρώπη 2020. Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. COM(2010) 2020 τελικό*, Βρυξέλλες 3.3.2010.

Καραμερίνη Μ. (2008), «Η ισοπληγία των φύλων στην απασχόληση: επίσκεψη και αποτίμηση των πολιτικών της τελευταίας δεκαετίας στην Ελλάδα», στο Μ. Στρατηγική (επιμ.), *Πολιτικές ισοπληγίας των φύλων. Ευρωπαϊκές κατευθύνσεις και εθνικές πρακτικές*, Αθήνα: ΚΕΚΜΟΚΟΠ/Gutenberg.

Καραμερίνη Μ. (2005α), «Ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση: από την καταπόληση της ανεργίας στην αύξηση του ποσοστού απασχόλησης», στο Μ. Καραμερίνη και Γ. Κουζής (επιμ.), *Πολιτική απασχόλησης: πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής*, Αθήνα: ΚΕΚΜΟΚΟΠ/Gutenberg.

Καραμερίνη Μ. (2005β), «Η πολιτική απασχόλησης ως πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής», στο Μ. Καραμερίνη και Γ. Κουζής (επιμ.), *Πολιτική απασχόλησης: πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής*, Αθήνα: ΚΕΚΜΟΚΟΠ/Gutenberg.

Καραμερίνη Μ. (1999), «Ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση: επίθεση στις εργασιακές κατακτήσεις και κοινωνική διαχείριση της ανεργίας, στο *Οικονομική και Νομισματική Ένωση: μία εναλλακτική προσέγγιση*, Αθήνα: Εναλλακτικές Εκδόσεις.

Κουζής Γ. (2001), «Εργασιακές σχέσεις και ευρωπαϊκή ενοποίηση. Ευελξία και απορρύθμιση ή αναβάθμιση της εργασίας;» *Μελέτες* 14, Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΙΔΕ.Ε.-ΔΔΕΔΥ.

Μουρίκη Α. (2005), «Η ισοπληγία των φύλων στις πολιτικές απασχόλησης, στο Μ. Καραμερίνη και Γ. Κουζής (επιμ.), *Πολιτική απασχόλησης: πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής*, Αθήνα: ΚΕΚΜΟΚΟΠ/Gutenberg.

Σακελλαρόπουλος Θ. (2001), *Υπερεθνικές κοινωνικές πολιτικές την εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Αθήνα: Κριτική.

Στρατηγική Μ. (2006), «Πολιτικές για την ισοπληγία των φύλων στην Ελλάδα: ευρωπαϊκές κατευθύνσεις ή εθνικές πρακτικές;», στο Ν. Μαράβας και Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελλάδα. Οικονομία, Κοινωνία και Πολιτικές*, Αθήνα: Ανόλιθος.

Σεράγγωση

- Appelbaum E. & R. Batt (1994), *The New American Workplace*, New York: ILR Press/Cornell University Press.
- De la Porte C., P. Pochet & G. Room (2001), "Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU", *Journal of European Social Policy*, 11:4, pp. 291-307.
- European Commission (1993), Growth, Competitiveness, Employment. The Challenge and Ways Forward into the 21st Century, White Paper, COM(1993) 531 final.
- European Commission (2002a), Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy, *Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs*.
- European Commission (2002b), Impact evaluation of the European Employment Strategy. Technical analysis, *Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs*.
- European Commission (2004), *More and better jobs for all. The European Employment Strategy*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2006), Green Paper - Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century, COM(2006) 708 final.
- European Commission (2007), Towards Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security, COM(2007) 359 final.
- European Commission (2008), A European Economic Recovery Plan, COM(2008) 800 final.
- European Commission (2009a), A Shared Commitment for Employment, COM(2009) 257 final.
- European Commission (2009b), *Recovering from the crisis. 27 ways of tackling the employment challenge*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2010a), Lisbon Strategy evaluation document, SEC(2010) 114 final.
- European Commission (2010b), Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of Member States - Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines, COM(2010) 193 final.
- Fitoussi J.-P. & O. Passet (2000), "Réformes structurelles et politiques macroéconomiques: les enseignements des modèles de pays", στο *Conseil d'Analyse Economique, Réduction du chômage: les réussites en Europe*, Paris: La Documentation Française.

- Freyssinet J. (2000), "La réduction du taux de chômage: les enseignements des expériences européennes", στο *Conseil d'Analyse Economique, Réduction du chômage: les réussites en Europe*, Paris: La Documentation Française.
- Freyssinet J. (2004), "Taux de chômage ou taux d'emploi, retour sur les objectifs européens", *Travail, genre et sociétés*, no 11, pp. 109-120.
- Goetschy J. (1999), "The European Employment Strategy: Genesis and Development", *European Journal of Industrial Relations*, no 2, pp. 117-138.
- Goetschy J. (2001), "The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed?", *Industrial Relations Journal*, 32:5, pp. 401-418.
- Hoang-Ngoc L. (1996), *Salaires et emploi. Une critique de la pensée unique*, Paris: La Découverte & Syros.
- Ioakimoglou E. & M. Karamessini (2001), "Wages and Labour Market Flexibility in EMU", *Cyprus Journal of European Studies*, Vol. 1, No. 1, pp. 79-109.
- Kok W. (Report of the Employment Task Force chaired by) (2003), *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*, Brussels: European Commission.
- Hoskyns K. (1996), *Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union*, London and New York: Verso.
- Karamessini M. (2006), "Gender equality and employment policy", in M. Petmesidou and E. Mossialos (eds), *Social Policy Developments in Greece*, London: Ashgate.
- Larsson A. (1998), "The European Employment Strategy and the EMU: You Must Invest to Save", *Economic and Industrial Democracy*, 19 (3), 391-415.
- Mailand, M. (2008), "The uneven impact of the European Employment Strategy on member states' employment policies", *Journal of European Social Policy*, Vol. 18(4), 353-365.
- McAdam P. & K. McMorrow (1999), "The NAIRU Concept - Measurement Uncertainties, Hysteresis and Economic Policy Role", *Economic Papers*, No 136, European Commission, Brussels.
- OECD (1999), *Employment Outlook 1999*, Paris.
- Palley T. (2002), "The causes of high unemployment: labour market sclerosis versus macro-economic policy", in J. Stanford and L.F. Vosko (eds), *Challenging the Market: The Struggle to Regulate Work and Income*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

- Passet O. (2001), "Modèle américain versus modèle européen", *Cahiers français*, No 304, septembre-octobre.
- Raveud G. (2007), "The European Employment Strategy: Towards More and Better Jobs?", *Journal of Common Market Studies*, 45(2), 411-434.
- Ross G. (2009), "Fonctionnalisme contre Westphalisme: le miroir de la politique de l'emploi", *Revue de l'IFRES*, No 60, 2009-1, 87-107.
- Rubery J. & D. Grimshaw (2003), *The Organization of Employment. An International Perspective*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Rubery J., G. Bosch and S. Lehmndorff (2008), "Surviving the EU? The future for national employment models in Europe", *Industrial Relations Journal*, 39:6, 488-509.
- Serrano Pascual A. (2004), "Conclusion: towards convergence of European activation policies", in A. Serrano Pascual (ed.) *Are Activation Policies Converging in Europe? The EES for Young People*, Brussels: ETUI, 497-518.
- Serrano Pascual A. (2009), "Batailles d'idées dans l'espace européen: la lutte contre le chômage et le combat pour le nommer", *Revue de l'IFRES*, No 60, 2009-1, 47-64.
- Sotiropoulos D. (2004), "The EU's impact on the Greek welfare state: Europeanization on paper?", *Journal of European Social Policy*, 14(3), 267-284.
- Stanford J. (2000), "Canadian labour market developments in international context: flexibility, regulation and demand", *Canadian Public Policy*, 26 (Supp.): S27-58.
- VFA Ltd. and Metronanalysis S.A. (2002), *Evaluation of the Labour Market Policies and Assessment of the Influence of EES in Greece during the Period 1997-2001*, Athens: Ministry of Labour and Social Affairs.
- Visser J. (2000), "From Keynesianism to the Third Way: Labour Relations and Social Policy in Postwar Western Europe", *Economic and Industrial Democracy*, 21, 421-456.
- Visser J. (2002), "Is the European Employment Strategy the Answer?", *paper presented for the NIG Workshop on Governability in Post-Industrial Societies: The European Experience*, Utrecht School of Governance, 26-27 April 2002.
- Watt A. (2004), "Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation?", *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 10, No 2, pp. 117-137.
- Wilthagen T. and F. Tyros (2004), "The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets", *Transfer*, 2004, 166-186.

ΟΙ ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΣΤΗΝ Ε.Ε.: ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΕ ΔΙΑΔΟΤΟΣ ΚΑΙ ΣΥΛΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΙΣ

Χριστίνα Καρακουλάρη

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι εργασιακές σχέσεις αφορούν το σύνολο των σχέσεων που διαμορφώνονται μεταξύ των κατηγοριών δρώντων: των δημοσίων αρχών, των μισθωτών και των εκπροσώπων τους, των εργοδωτών και των οργανώσεων τους (Bevoirt & Joberet, 2008). Εvidότερα, όμως, αφορούν τις ατομικές και συλλογικές σχέσεις που διαμορφώνονται στα πλαίσια της μισθωτής εργασίας, κυρίως μεταξύ των εργοδωτών και των συνδικάτων (Joberet, 2000). Δύο πλαίσιο της συλλογικής διάστασης των εργασιακών σχέσεων, βασικές είναι οι πρακτικές της συμμετοχής, της συλλογικής διαπραγμάτευσης και της κοινωνικής συνεργασίας (που συμπεριλαμβάνει και τον κοινωνικό διάλογο).

Η έννοια της συμμετοχής αναφέρεται στο δικαίωμα των εργαζομένων να επηρεάζουν τις αποφάσεις που τους αφορούν μέσα στην επιχείρηση, είτε αυτές αφορούν θέματα προσωπικού και συνθηκών εργασίας, είτε ζητήματα οικονομικά, νομικά, εμπορικά (της επιχείρησης). Η συμμετοχή μπορεί να είναι άμεση ή έμμεση, όπου στην μεν πρώτη περίπτωση συμμετέχει άμεσα ο εργαζόμενος ως άτομο, ενώ στην δεύτερη περίπτωση (που είναι και η πιο διαδεδομένη μορφή) η συμμετοχή λαμβάνει χώρα μέσα από από αμυγλώς εκπροσωπούμενα όργανα των εργαζομένων ή/και μέσα από μικτά όργανα εκπροσώπησης εργοδωτών και εργαζομένων. Τα βασικά συμμετοχικά δικαιώματα είναι αυτά της πληροφόρησης/ενημέρωσης, της διαβούλευσης και της συναπόφασης-συνδικαλίσσης (Ζητυρόπουλος, 1998).

Ο όρος συλλογική διαπραγμάτευση αναφέρεται στις διαπραγματεύσεις που λαμβάνουν χώρα μεταξύ μεμονωμένων εργοδωτών ή/και των οργανώσεων τους με οργανώσεις εργαζομένων με στόχο τον καθορισμό των όρων και συνθηκών εργασίας και την ρύθμιση των μεταξύ τους σχέσεων (Ζητυρόπουλος, 1998).

