

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

**ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
Π.Μ.Σ 'ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΠΟΥΔΕΣ**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΑΓΟΡΕΣ
ΕΡΓΑΣΙΑΣ**

ΘΕΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

ΦΟΙΤΗΤΗΣ: ΑΓΑΝΙΔΗΣ ΠΑΣΧΑΛΗΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΚΟΥΤΣΙΑΡΑΣ ΝΙΚΟΣ

ΑΘΗΝΑ

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2006

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΑΓΟΡΕΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

ΘΕΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ*

ΦΟΙΤΗΤΗΣ: ΑΓΑΝΙΔΗΣ ΠΑΣΧΑΛΗΣ
Α.Μ 24194

ΣΥΝΟΨΗ

Η οικονομική θεωρία και οι σύγχρονες εμπειρικές έρευνες ερμηνεύουν την αναποτελεσματικότητα των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας ως αποτέλεσμα των στρεβλώσεων που παράγουν οι θεσμικές παρεμβάσεις που τις πλαισιώνουν. Ωστόσο, η μεταρρυθμιστική εμπειρία των εργασιακών θεσμών (labor market institutions) στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας υποδεικνύει ότι οι επιλογές διαρθρωτικής δράσης των εθνικών κυβερνήσεων υπαγορεύονται από πολιτική σκοπιμότητα -παρά από οικονομική αποτελεσματικότητα- και υπόκεινται σε πολιτικούς περιορισμούς. Οι διστακτικές -ενίοτε αντιφατικές- μεταρρυθμίσεις παράγουν συχνά υποβέλτιστα οικονομικά αποτελέσματα, ενώ επιφυλάσσουν μεγαλύτερο κόστος για τους ολιγάριθμους ανέργους (the outsiders) συγκριτικά με τον πυρήνα του εργατικού δυναμικού που είναι ‘καλώς’ τοποθετημένο εντός των τειχών της αγοράς εργασίας (the insiders).

Keywords: μεταρρυθμίσεις, αγορά εργασίας, εργασιακοί θεσμοί, συμφέροντα, ‘insiders’ - ‘outsiders’

* Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή Νίκο Κουτσιαρά για τις πολύτιμες παρατηρήσεις του.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	
ΤΟ ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ.....	5
 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	
Η ΘΕΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ.	
2.1 Οριοθέτηση της ανάλυσης.....	8
2.2 Ανάλυση συμφερόντων στις αγορές εργασίας (the demand side).....	9
2.3 Ανάλυση ορίων δράσης των εθνικών κυβερνήσεων (the supply side).....	15
 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΑΓΟΡΕΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ – ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ.	
3.1 Η νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης (Employment Protection Legislation).....	20
3.2 Συστήματα Ασφάλισης έναντι του κινδύνου της ανεργίας (Unemployment Insurance Systems).....	26
3.3 Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (Active Labor Market Policies).....	32
 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	36
 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ.....	37

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η σύγχρονη θεωρητική και εμπειρική έρευνα ερμηνεύει την αναποτελεσματικότητα των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας ως αποτέλεσμα των στρεβλώσεων που παράγουν οι θεσμικές παρεμβάσεις που τις πλαισιώνουν. Διόλου απροσδόκητα, οι προτάσεις οικονομικής πολιτικής (βλ. OECD, European Commission, IMF) για τη μεταρρύθμιση των εργασιακών θεσμών (labor market institutions) υποδεικνύουν τη 'χαλάρωση' των αυστηρών θεσμικών ρυθμίσεων των αγορών εργασίας και την ενίσχυση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού (supply-side reforms).

Η συστηματική προσέγγιση της μεταρρυθμιστικής εμπειρίας των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας αναδεικνύει την κατίσχυση ενός προτύπου μεταρρύθμισης που διακρίνεται από την έμφαση σε μέτρα ενίσχυσης του βαθμού ευελιξίας των εσωτερικών αγορών, μείωσης του αποτελεσματικού επιπέδου προστασίας των ανέργων και προώθησης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Ωστόσο, η μεταρρυθμιστική αδράνεια σε κεντρικούς θεσμούς ρύθμισης των αγορών εργασίας -όπως η νομοθεσία για την προστασία της κανονικής απασχόλησης και τα συστήματα προσδιορισμού του επιπέδου των μισθών- υποδεικνύει ότι οι επιλογές διαρθρωτικής δράσης των εθνικών κυβερνήσεων υπαγορεύονται από πολιτική σκοπιμότητα.

Το παρόν κείμενο εργασίας επιχειρεί μία αναλυτική προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας της εργασιακής μεταρρύθμισης στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας. Μετά την επαρκή εξήγηση του εννοιολογικού πλαισίου των μεταρρυθμίσεων και των ορίων της ανάλυσης, η ερευνητική διαδικασία διατρέχει δύο διακριτά στάδια: α) το θεωρητικό μέρος συνιστά μία περιεκτική θεωρητική συζήτηση για τη θετική πολιτική οικονομία της εργασιακής μεταρρύθμισης που αρθρώνεται σε δύο διαφορετικά αναλυτικά επίπεδα· συμφέροντα στις αγορές εργασίας και όρια δράσης των εθνικών κυβερνήσεων, β) το εμπειρικό μέρος διερευνά τη μεταρρυθμιστική δραστηριότητα στη νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης, στα συστήματα ασφάλισης έναντι του κινδύνου της ανεργίας και στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης¹. Στο πλαίσιο της εμπειρικής ανάλυσης επιδιώκεται η αποσαφήνιση της λογικής/σκοπιμότητας των μεταρρυθμίσεων, η ανίχνευση προτύπων-στρατηγικών μεταρρύθμισης και η ανάδειξη πιθανών αλληλεπιδράσεων μεταξύ των διαφορετικών πολιτικών διαρθρωτικής παρέμβασης (συμπληρωματικότητα ή/και υποκατάσταση).

¹ Η επιλογή των συγκεκριμένων θεσμών-πολιτικών συνίσταται στο σχετικά μεγαλύτερο εύρος διαρθρωτικών παρεμβάσεων συγκριτικά με τους υπόλοιπους εργασιακούς θεσμούς (π.χ. κατώτατοι μισθοί, συστήματα συλλογικών διαπραγματεύσεων)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΤΟ ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Η οικονομική θεωρία και οι σύγχρονες εμπειρικές έρευνες ερμηνεύουν την αναποτελεσματικότητα των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας (υψηλό ποσοστό ανεργίας/ χαμηλό ποσοστό απασχόλησης) ως αποτέλεσμα των στρεβλώσεων που παράγουν οι θεσμικές παρεμβάσεις που τις πλαισιώνουν (για μία επισκόπηση της βιβλιογραφίας βλ. Blanchard, 2005, Blanchard and Wolfers, 1999). Η μη προσαρμογή των εργασιακών θεσμών (labor market institutions) στις πιέσεις που ασκούν στις αγορές εργασίας οι διαρθρωτικές αλλαγές του σύγχρονου οικονομικού περιβάλλοντος, όπως το άνοιγμα των οικονομιών στο διεθνή ανταγωνισμό, τα δημογραφικά πρότυπα και η τεχνολογική μεταβολή, δημιουργεί έντονες ακαμψίες και ευνοεί την αύξηση της διαρθρωτικής ανεργίας (Bertola, 2003). Σε οικονομικούς όρους, οι θεσμικές ακαμψίες των αγορών εργασίας διαμορφώνουν ένα μη ανταγωνιστικό επίπεδο ισορροπίας, εμποδίζοντας την άριστη κατανομή και την αποτελεσματική χρήση του παραγωγικού συντελεστή 'εργασία'. Επομένως, η μεταρρύθμιση των αγορών εργασίας αποτελεί *conditio sine qua non* για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και τη διασφάλιση της ευρωπαϊκής οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.

Η 'λογική' των μεταρρυθμίσεων υποδεικνύει τη χαλάρωση των ρυθμιστικών παρεμβάσεων στις αγορές εργασίας προς όφελος των ανταγωνιστικών δυνάμεων της αγοράς. Εντούτοις, η εννοιολογική ταύτιση της μεταρρύθμισης με την ανταγωνιστική απορύθμιση, κατά τον τρόπο που αυτή νοείται στις αγορές προϊόντων ή/και κεφαλαίου, δεν είναι απόλυτα ακριβής. Οι ρυθμίσεις στις αγορές εργασίας ικανοποιούν κρίσιμους στόχους της οικονομικής πολιτικής, όπως η διασφάλιση του εργατικού εισοδήματος και η παροχή ικανοποιητικού επιπέδου προστασίας έναντι του κινδύνου της ανεργίας (Blanchard, 2004) ενώ, επιπρόσθετα, δύναται να παράγουν θετικά οικονομικά αποτελέσματα διορθώνοντας τις αποτυχίες των αγορών· επί παραδείγματι στην περίπτωση της ατελούς λειτουργίας των αγορών χρήματος και κεφαλαίου (Bertola and Koeniger, 2004). Συνεπώς, ο εννοιολογικός πυρήνας των μεταρρυθμίσεων δεν συγκροτείται κατ' ανάγκη στη βάση της απορύθμισης των αγορών εργασίας, αλλά, κυρίως, αρθρώνεται στη λογική ενός αποτελεσματικού (optimal) μετασχηματισμού του θεσμικού – ρυθμιστικού τους πλαισίου (Blanchard

and Tirole, 2004), ή εναλλακτικά στην ιδέα της μετατόπισης προς ένα αποτελεσματικότερο σημείο ισορροπίας μεταξύ κοινωνικής προστασίας και ευελιξίας (security/flexibility).

Το ευρύτερο εννοιολογικό πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων συνθέτουν ορισμένα κρίσιμα ερωτήματα : ποιες είναι οι απαραίτητες μεταρρυθμίσεις, ήτοι ποιοι θεσμοί πρέπει να μετασχηματιστούν και με ποιο τρόπο; Ποια είναι η διαδικασία μετατόπισης στο επιθυμητό (αποτελεσματικό) σημείο ισορροπίας μεταξύ κοινωνικής προστασίας και ευελιξίας και πότε είναι η καταλληλότερη στιγμή εκκίνησης; Η αναλυτική προσέγγιση των παραπάνω θεμάτων προϋποθέτει τη διερεύνηση του ρόλου και της σημασίας των εργασιακών θεσμών στη λειτουργία των αγορών εργασίας.

Οι εμπειρικές αναλύσεις και οι οικονομετρικές μελέτες καταδεικνύουν ότι οι έντονες ρυθμιστικές παρεμβάσεις στις αγορές εργασίας (αυστηρή νομοθεσία για την προστασία της εργασίας, ‘γενναιόδωρα’ επιδόματα ανεργίας, κατώτατοι μισθοί, στρεβλή φορολογία της εργασίας, μη ανταγωνιστικοί μηχανισμοί προσδιορισμού του γενικού επιπέδου των μισθών) ευνοούν την αύξηση της διαρθρωτικής ανεργίας και εμποδίζουν την αποτελεσματική λειτουργία τους (για παράδειγμα βλ. European Commission, 2004, Bertola et al, 2001, Elmeskov et al, 1998)². Ωστόσο, στην ακαδημαϊκή έρευνα δε συναντάται συναίνεση ως προς την ακριβή επίδραση κάθε θεσμού στη λειτουργία της αγοράς εργασίας, καθώς και ως προς τον τρόπο που αλληλεπιδρούν μεταξύ τους και με διαφορετικές οικονομικές διαταραχές (shocks), εξαιτίας των διαφορετικών μεθοδολογικών προσεγγίσεων που επιλέγουν και των περιορισμένων στατιστικών στοιχείων που έχουν στη διάθεσή τους (Arpaia and Moure, 2005:17) Επομένως, η οικονομική ανάλυση δεν εξηγεί επαρκώς τη σημασία και τον ρόλο που επιτελεί κάθε θεσμός στην αγορά εργασίας και ως εκ τούτου, προσφέρει περιορισμένες δυνατότητες για την προσέγγιση της διαδικασίας μετατόπισης προς το επιθυμητό σημείο ισορροπίας. Εν ολίγοις, αδυνατεί να αναδείξει τις προϋποθέσεις σχηματισμού ενός μεταρρυθμιστικού προτύπου.

Η ερμηνευτική προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας συνδυάζει την ανάλυση των συμπερασμάτων της οικονομικής έρευνας με τη χρήση θεωρητικών σχημάτων της πολιτικής οικονομίας. Η αναλυτική προσέγγιση των εργασιακών θεσμών ως προϊόν μίας ενδογενούς διαδικασίας (ibid:17) επιτρέπει τον εντοπισμό των παραμέτρων που ερμηνεύουν κατάλληλα το σχηματισμό τους και τη

² Οι οικονομετρικές μελέτες στηρίζονται στην υπόθεση της ‘εξωγένειας’ των εργασιακών θεσμών.

χρησιμότητά τους. Σε όρους πολιτικής οικονομίας, η εν γένει λειτουργία των θεσμών στις αγορές εργασίας αντανάκλα τις διαφορετικές κοινωνικές προτιμήσεις και την κατανομή των συμφερόντων μεταξύ των κοινωνικών ομάδων. Κατά συνέπεια, η διαδικασία συγκρότησης και σχεδιασμού ενός θεσμού δεν αποτελεί (κατ'ανάγκη) έκφραση ενός ορθολογικού μηχανισμού που επιδιώκει τη μεγιστοποίηση της απόδοσης της αγοράς εργασίας αλλά, κυρίως, εκφράζει την ισορροπία των διαφορετικών συμφερόντων που αναπτύσσονται στην αγορά εργασίας.

Η ανάλυση της πολιτικής οικονομίας θέτει σημαντικούς περιορισμούς στη διαδικασία σύνθεσης του εννοιολογικού περιεχομένου των μεταρρυθμίσεων. Το πολιτικώς αποδεκτό όριο δυσκαμψίας είναι διαφορετικό σε κάθε αγορά εργασίας και αποτυπώνει (ως ένα βαθμό) τις διαφορετικές κοινωνικές προτιμήσεις κάθε χώρας για τη σχέση ανταλλαγής (trade off) μεταξύ κοινωνικής δικαιοσύνης και οικονομικής αποτελεσματικότητας, καθώς και τον τρόπο κατανομής της ισχύος μεταξύ των διαφορετικών πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών ομάδων συμφερόντων. Ο τρόπος ανάπτυξης και οργάνωσης των παραγωγικών δυνάμεων και των παραγωγικών σχέσεων, οι ιστορικές παραδόσεις του κράτους πρόνοιας και η λειτουργία του πολιτικού συστήματος είναι παράγοντες που διαμορφώνουν το πολιτικό σημείο ισορροπίας κάθε εθνικής αγοράς εργασίας.

Η αναλυτική διαδικασία που προηγήθηκε οδηγεί σε δύο κρίσιμα συμπεράσματα : α) το διαφορετικό 'κοινωνικό μοντέλο' συγκρότησης και οργάνωσης της αγοράς εργασίας κάθε χώρας αντιστοιχεί σε ένα διαφορετικό επίπεδο πολιτικής ισορροπίας και ακολούθως, αποτυπώνει τις διαφορετικές αποστάσεις που βρίσκεται κάθε αγορά εργασίας από το επιθυμητό (αποτελεσματικό) σημείο ισορροπίας, β) το εννοιολογικό περιεχόμενο του αποτελεσματικού σημείου ισορροπίας προσδιορίζεται διαφορετικά σε κάθε χώρα και εξαρτάται εν πολλοίς από το οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον ανάπτυξης της εθνικής αγοράς εργασίας. Συνεπώς, η ερμηνευτική προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας δεν έχει καθολικό χαρακτήρα, δηλαδή, δεν αναδεικνύει συγκεκριμένα πρότυπα μεταρρυθμιστικής δράσης (one size model does not fit all approach) (κάθε χώρα επιλέγει το ποιες μεταρρυθμίσεις και γιατί, το πώς και το πότε των μεταρρυθμίσεων ανάλογα με τις οικονομικές της ανάγκες, τις πολιτικές και κοινωνικές της προτιμήσεις.)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΘΕΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

2.1 Οριοθέτηση της ανάλυσης

Η θετικά προσανατολισμένη πολιτική οικονομία της εργασιακής μεταρρύθμισης επιχειρεί μία συστηματική ανάλυση των παραγόντων που διαμορφώνουν τα όρια δράσης των εθνικών κυβερνήσεων στην άσκηση μεταρρυθμιστικών πολιτικών στις αγορές εργασίας. Οι ‘διστακτικές’ μεταρρυθμίσεις στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας, παρά τις ισχυρές εμπειρικές ενδείξεις για τις αρνητικές μακροοικονομικές επιπτώσεις των αυστηρών ρυθμιστικών παρεμβάσεων που τις πλαισιώνουν, υποδεικνύουν ότι οι μεταρρυθμιστικές επιλογές (προτιμήσεις) των εθνικών κυβερνήσεων υπαγορεύονται από πολιτική σκοπιμότητα και υπόκεινται σε πολιτικούς περιορισμούς (Κουτσιαράς, 2005:6). Η διαμόρφωση ενός συνεκτικού πλαισίου ανάλυσης των πολιτικών περιορισμών που ‘προκαλούν’ (εμποδίζουν) την πολιτική εφικτότητα (political feasibility) της μεταρρύθμισης του υφιστάμενου θεσμικού εργασιακού πλαισίου (status quo), προϋποθέτει μία συνθετική προσέγγιση των διαφορετικών διαδικασιών συλλογικής δράσης που αναπτύσσονται σε ένα οικονομικό και πολιτικό σύστημα³.

Η κεντρική υπόθεση εργασίας της θετικής πολιτικής οικονομίας των μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας αφορά στην ενδογένεια των θεσμών ρύθμισης και οργάνωσης των εργασιακών σχέσεων. Υπό αυτή την έννοια, η διαμόρφωση, η λειτουργία και ο ρόλος των εργασιακών θεσμών αποτυπώνουν την κατανομή της πολιτικής ισχύος και την ισορροπία συμφερόντων (political equilibrium) μεταξύ των διαφορετικών πολιτικών και κοινωνικών ομάδων πίεσης (Acemoglu et al., 2004). Επομένως, ο πυρήνας της θετικής προσέγγισης συνίσταται στην ανάλυση συμφερόντων μεταξύ των διαφορετικών πολιτικών και οικονομικών δρώντων, καθώς και στη σύσταση του ευρύτερου πολιτικού, οικονομικού και θεσμικού περιβάλλοντος στο οποίο αυτά αναπτύσσονται (δράση των ειδικών ομάδων συμφερόντων, στρατηγικές

³ Για μία ευρεία θεωρητική ανάλυση της θεσμικής αλλαγής βλ. το σημαντικό έργο του Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990

των πολιτικών ελίτ, οργάνωση του πολιτικού συστήματος, λειτουργία των διαδικασιών λήψης αποφάσεων)⁴.

2.2 Ανάλυση συμφερόντων στις αγορές εργασίας (the demand side)

Η μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου που ρυθμίζει τη λειτουργία της αγοράς εργασίας διαταράσσει την υφιστάμενη πολιτική ισορροπία και δημιουργεί μία νέα κατανομή κόστους - οφέλους μεταξύ των διαφορετικών ομάδων συμφερόντων. Σε όρους οικονομικής θεωρίας, η μετατόπιση της αγοράς εργασίας σε ένα αποτελεσματικότερο σημείο ισορροπίας, το οποίο αντιστοιχεί σε ένα χαμηλότερο μακροχρόνιο ποσοστό ανεργίας, δε συνιστά μία βελτίωση κατά Pareto, εφόσον δεν μπορούν να βελτιώσουν -τουλάχιστον βραχυχρόνια- όλοι τη θέση τους. Επομένως, η στάση των οικονομικών και κοινωνικών δρώντων στην προοπτική διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας προσδιορίζεται αφενός, από τη θέση που κατέχουν στο υφιστάμενο εργασιακό καθεστώς και αφετέρου, από την εκτίμηση της μελλοντικής τους κατάστασης στο νέο θεσμικό περιβάλλον συγκρότησης και οργάνωσης των εργασιακών σχέσεων.

Οι προτιμήσεις των κατόχων παραγωγικών συντελεστών συγκροτούν το πλαίσιο ανάλυσης συμφερόντων στις αγορές εργασίας. Η υποστήριξη των αυστηρών ρυθμιστικών παρεμβάσεων, ή διαφορετικά η μεροληψία υπέρ του υπάρχοντος εργασιακού θεσμικού πλαισίου (status quo bias), προέρχεται από τους παραγωγικούς συντελεστές που αντλούν προσόδους⁵ (rents) από τη μη ανταγωνιστική λειτουργία των αγορών εργασίας (Saint-Paul, 2000, 2002a). Το υψηλό επίπεδο του πραγματικού μισθού και η αυστηρή εργασιακή προστασία ευνοούν (κατά κανόνα) τον βασικό πυρήνα του εργατικού δυναμικού - κυρίως χαμηλού και μεσαίου ανθρωπίνου κεφαλαίου (low/medium skilled workers)- που είναι 'καλώς' τοποθετημένο στην αγορά εργασίας (the insiders)⁶. Οι διαρθρωτικές ακαμψίες μειώνουν την ανταγωνιστική πίεση που δέχονται οι 'insiders' από τους αντίστοιχους παραγωγικούς

⁴ Σχηματικά, η θετική προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας της εργασιακής μεταρρύθμισης μπορεί να παρασταθεί ως ακολούθως: **συμφέροντα** (ανεξ. μεταβλητή) \Rightarrow **εργασιακοί θεσμοί** (εξαρτ. μεταβλητή) \Rightarrow **οικονομικά αποτελέσματα**

⁵ Είτε σε χρηματικούς όρους (μισθοί υψηλότεροι από το επίπεδο παραγωγικότητας), είτε σε όρους κοινωνικής ευημερίας (διαφορά επιπέδου ευημερίας μεταξύ εργαζομένων και ανέργων)

⁶ Ο όρος αφορά στους εργαζόμενους με σταθερή εργασιακή σχέση (συμβάσεις αορίστου χρόνου) και πλήρη εργασιακά δικαιώματα. Για μία ενδελεχή παρουσίαση της 'insider-outsider theory' βλ. Lindbeck and Snower, 2001,2002, Saint-Paul, 1995a)

συντελεστές που βρίσκονται εκτός των τειχών της αγοράς εργασίας (the outsiders)⁷, ενώ, παράλληλα, αυξάνουν τη διαπραγματευτική τους ισχύ για τη διατήρηση του θεσμικού πλαισίου των εργασιακών σχέσεων που αποδίδει θετικά (για τους ίδιους) διανεμητικά αποτελέσματα.(path dependence). Αντιθέτως, η ευελιξία και η αποτελεσματικότερη λειτουργία του μηχανισμού των τιμών στις αγορές εργασίας μειώνουν το επίπεδο των προσόδων (rents) που παράγουν οι εργασιακοί θεσμοί ενισχύοντας τις προοπτικές εισόδου των ‘outsiders’ στην αγορά εργασίας. Σε αυτό το θεωρητικό πλαίσιο, η συναίνεση των ισχυρότερων - πολιτικά και αριθμητικά - ‘insiders’ αποτελεί αναγκαία συνθήκη για την πολιτική εφικτότητα της εργασιακής μεταρρύθμισης.

Η υπόθεση της μη ομογενούς εργασίας (διαφορετικοί τύποι του παραγωγικού συντελεστή εργασία) διαμορφώνει ένα διαφορετικό επίπεδο ανάλυσης συμφερόντων στις αγορές εργασίας· πρόκειται για την απόκλιση συμφερόντων μεταξύ των εργαζομένων χαμηλού και μέσου επιπέδου παραγωγικότητας, δηλαδή του πυρήνα των ‘insiders’ που προστατεύονται από τις θεσμικές ρυθμίσεις των εργασιακών σχέσεων, και του εργατικού δυναμικού με υψηλό απόθεμα ανθρωπίνου κεφαλαίου (high skilled workers). Σε αυτό το πλαίσιο ανάλυσης, οι εργασιακοί θεσμοί λειτουργούν ως μηχανισμός αναδιανομής εισοδήματος μεταξύ των διαφορετικών τύπων του παραγωγικού συντελεστή εργασία (ibid., 2000). Η ‘λογική’ του επιχειρήματος αρθρώνεται στην υπόθεση της ανταγωνιστικής αγοράς εργασίας για τους παραγωγικούς συντελεστές υψηλής ειδίκευσης. Η χρήση των παραγωγικών εισροών με υψηλό απόθεμα ανθρωπίνου κεφαλαίου παραμένει σταθερή στις μεταβολές του επιπέδου απασχόλησης των παραγωγικών συντελεστών χαμηλής και μέσης ειδίκευσης (σχετικά χαμηλή ελαστικότητα προσφοράς). Εφόσον οι διαφορετικοί τύποι του παραγωγικού συντελεστή εργασία δρουν συμπληρωματικά, η αναποτελεσματική χρήση της ανειδίκευτης εργασίας (μειωμένη απασχόληση) συνεπάγεται μείωση της οριακής παραγωγικότητας της ειδικευμένης εργασίας, άρα και μείωση του επιπέδου της αμοιβής της⁸. Συνεπώς, τα συμφέροντα των

⁷ Ο όρος συμπεριλαμβάνει τους ανέργους και το εργατικό δυναμικό που απασχολείται με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή σε καθεστώς μερικής απασχόλησης.

⁸ Στο ίδιο πλαίσιο ανάλυσης μπορεί να διερευνηθεί η σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ των παραγωγικών συντελεστών που χρησιμοποιούνται σε διαφορετικούς παραγωγικούς κλάδους της οικονομίας. Οι εργαζόμενοι σε παραγωγικούς κλάδους που δέχονται μεγαλύτερη επίδραση από τις διαρθρωτικές ακαμψίες των αγορών εργασίας αποκτούν μεγαλύτερες προσόδους συγκριτικά με το εργατικό δυναμικό που χρησιμοποιείται σε περισσότερο ανταγωνιστικούς τομείς της οικονομίας (Saint-Paul, 2004:13).

εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης ικανοποιούνται από την εφαρμογή μεταρρυθμιστικών πολιτικών στις αγορές εργασίας, καθότι η αύξηση των δυνατοτήτων απασχόλησης των ‘outsiders’ δημιουργεί προϋποθέσεις διαμόρφωσης υψηλότερου επιπέδου μισθών για τους ποιοτικούς (ειδικευμένους) παραγωγικούς συντελεστές.

Η διάκριση συμφερόντων μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας συνιστά ένα νέο επίπεδο ανάλυσης συμφερόντων στο πλαίσιο της θετικής πολιτικής οικονομίας της εργασιακής μεταρρύθμισης. Η ανταγωνιστική διαμόρφωση του επιπέδου των αμοιβών (μισθοί) του παραγωγικού συντελεστή εργασία και η ‘χαλάρωση’ των θεσμικών ρυθμίσεων που προσδιορίζουν την αυστηρότητα της εργασιακής προστασίας ευνοούν τα συμφέροντα του παραγωγικού συντελεστή κεφάλαιο (επιχειρηματικό κεφάλαιο). Οι εργασιακές μεταρρυθμίσεις που τροποποιούν το θεσμικό πλαίσιο οργάνωσης των εργασιακών σχέσεων προς την κατεύθυνση της ευελιξίας και διαμορφώνουν συνθήκες ανταγωνιστικής ισορροπίας στις αγορές εργασίας επιτρέπουν την αποτελεσματικότερη -ανάλογα με την οικονομική συγκυρία- χρήση της εργασίας από τις επιχειρήσεις, την επίτευξη μεγαλύτερης κερδοφορίας και την ενίσχυση της θέσης τους στον εγχώριο και διεθνή ανταγωνισμό.

Συνοπτικά, η προηγηθείσα αναλυτική προσέγγιση διακρίνει τρία κύρια επίπεδα ανάλυσης συμφερόντων στις αγορές εργασίας : **α)** η σύγκρουση συμφερόντων που προκύπτει από τη θέση του παραγωγικού συντελεστή εργασία στην αγορά εργασίας (insiders vs outsiders)⁹ **β)** η σύγκρουση συμφερόντων που προκύπτει από τον τύπο του παραγωγικού συντελεστή εργασία (low/medium skilled vs high skilled) και **γ)** η σύγκρουση συμφερόντων που προκύπτει από το είδος του παραγωγικού συντελεστή (capital vs labor). Σε αυτό το πλαίσιο αναφοράς, η πολιτική αντίσταση στις εργασιακές μεταρρυθμίσεις προέρχεται από τις ομάδες συμφερόντων που πλήττονται (βραχυχρόνια) από τη θεσμική αλλαγή των εργασιακών σχέσεων, δηλαδή κυρίως από τους εργαζόμενους χαμηλής και μέσης ειδίκευσης που είναι ‘καλώς’ τοποθετημένοι στην αγορά εργασίας και είναι αρκούντως ισχυροί (αριθμητικά και πολιτικά) για να διατηρήσουν το υπάρχον εργασιακό καθεστώς. Στον

⁹ Ο βαθμός ‘insiderness’ και ‘outsiderness’ είναι ικανός να ξεπεράσει ορισμένες φορές την κλασική σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ ‘insiders-outsiders’. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το μέτρο που αφορά στη μείωση του κόστους των απολύσεων. Εφόσον το κόστος των απολύσεων έχει μικρότερη σημασία συγκριτικά με άλλους παράγοντες που επηρεάζουν τις αποφάσεις των εργοδοτών σχετικά με τη διενέργεια νέων προσλήψεων (προοπτικές αύξησης της ζήτησης, επιχειρηματικές προσδοκίες), η στάση των outsiders που είναι κατά τεκμήριο απασχολήσιμοι (δεν έχουν μείνει επί μακρόν άνεργοι) είναι πιθανό να ταυτίζεται με τους ‘insiders’ και ως εκ τούτου να αντιδράσουν από κοινού στην υιοθέτηση του συγκεκριμένου μέτρου (Κουτσιαράς, 2003:396).

αντίποδα, η υποστήριξη των διαρθρωτικών αλλαγών δύναται να προέλθει από το εργατικό δυναμικό που βρίσκεται εκτός της αγοράς εργασίας, το οποίο αν και αποτελεί τον κύριο χαμένο του 'status quo' των εργασιακών σχέσεων στερείται πολιτικής ισχύος για να επιβάλλει στις εθνικές κυβερνήσεις την υιοθέτηση μεταρρυθμιστικών πολιτικών, από τους εργαζόμενους που αντιμετωπίζουν ανταγωνιστικές συνθήκες στις αγορές εργασίας (high skilled workers) και από το επιχειρηματικό κεφάλαιο (εργοδοσία)¹⁰.

Η ανάλυση συμφερόντων των παραγωγικών συντελεστών αναδεικνύει τρεις σημαντικούς πολιτικούς περιορισμούς που συνηγορούν στη διατήρηση του υπάρχοντος θεσμικού/ ρυθμιστικού πλαισίου: **i)** Η κατανομή της πολιτικής ισχύος προς όφελος των 'insiders', συγκριτικά με τη σχετικά μικρή επιρροή των 'outsiders' στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση την εξασφάλιση της συναίνεσής τους για την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας. **ii)** Η διάκριση συμφερόντων των παραγωγικών συντελεστών υποδεικνύει μία έντονη διαπάλη μεταξύ των διαφορετικών παραγωγικών ομάδων για τον τρόπο οργάνωσης των εργασιακών σχέσεων. Εντούτοις, οι κοινωνικές συγκρούσεις για τη μεταρρύθμιση του status quo των αγορών εργασίας μετριάζονται εξαιτίας της πολιτικής σταθερότητας και της συνοχής που παράγει η λειτουργία των εργασιακών θεσμών (Saint-Paul, 1996). Παραδείγματος χάρη, ο ρόλος των κατώτατων μισθών - ως μηχανισμός άμβλυνσης των εισοδηματικών ανισοτήτων- επιτρέπει την ελάττωση των αναδιανεμητικών συγκρούσεων που αναπτύσσονται μεταξύ των διαφορετικών κοινωνικών ομάδων στο πλαίσιο παραδοσιακών πολιτικών αναδιανομής εισοδήματος (δημοσιονομική πολιτική). Υπό αυτή την έννοια, η ζήτηση για μεταρρυθμιστικές πολιτικές από τους παραγωγικούς συντελεστές που επιθυμούν την αλλαγή του status quo στις αγορές εργασίας, συναρτάται με την πιθανότητα εμφάνισης μελλοντικών αναδιανεμητικών συγκρούσεων. Επομένως, ορισμένοι εργοδότες ή/και εργαζόμενοι υψηλής ειδίκευσης ενδέχεται να αποσύρουν την υποστήριξή τους στις εργασιακές μεταρρυθμίσεις, εφόσον εκτιμούν ότι τα πιθανά οφέλη των μεταρρυθμίσεων θα υπερακοντιστούν από μία δυσμενή (για τους ίδιους) μεταβολή του φορολογικού συστήματος (Berthold and Fehn, 1996, Saint-Paul,2000). **iii)** Σε αντίθεση με τον ομοιογενή χαρακτήρα των κοινωνικών ομάδων που επιθυμούν την αυστηρή ρύθμιση

¹⁰ Ιδιαίτερα από τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε κλάδους παραγωγής που δέχονται μεγαλύτερη επίδραση από τις διαρθρωτικές ακαμψίες των αγορών εργασίας, π.χ. παραγωγικοί κλάδοι που χρησιμοποιούν μεγάλη ποσότητα χαμηλής και μέσης ειδίκευσης εργασίας (κλάδοι εντάσεως εργασίας), καθώς επίσης και από τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

των αγορών εργασίας, οι πιθανοί κερδισμένοι των μεταρρυθμίσεων αντιστοιχούν στα άκρα της εισοδηματικής κλίμακας και ως εκ τούτου συγκροτούν μία ‘ακραία’ πολιτική και κοινωνική συμμαχία (Saint-Paul, 1995b). Μολονότι έχουν κοινά συμφέροντα ως προς το βαθμό ευελιξίας των αγορών εργασίας, οι προτιμήσεις τους σε διαφορετικές οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές είναι διαμετρικά αντίθετες (π.χ φορολογία, κοινωνική ασφάλιση, κτλ)· συνεπώς, η συμπεριφορά τους στο πλαίσιο μίας εκλογικής διαδικασίας αναμένεται διαφορετική.

Η στατική ανάλυση συμφερόντων, δηλαδή η απομόνωση των προτιμήσεων των παραγωγικών συντελεστών από τις επιδράσεις του οικονομικού και πολιτικού-θεσμικού περιβάλλοντος, συγκροτεί μία εικόνα de facto μεροληψίας υπέρ του status quo. Ωστόσο, η ολοκληρωμένη προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας της εργασιακής μεταρρύθμισης προϋποθέτει την αναζήτηση των απαραίτητων προϋποθέσεων για την άρση κρίσιμων πολιτικών περιορισμών, ή εναλλακτικά τη διερεύνηση των αναγκαίων συνθηκών που μεταβάλλουν τις προτιμήσεις του εργατικού δυναμικού που βρίσκεται εντός των τειχών της αγοράς εργασίας προς την κατεύθυνση της μεγαλύτερης ευελιξίας των αγορών εργασίας. Η συναίνεση (αντίσταση) των ‘insiders’ στις εργασιακές μεταρρυθμίσεις συσχετίζεται θετικά (αρνητικά) με τον κίνδυνο απώλειας των θέσεων εργασίας τους. Η πιθανότητα εξόδου ενός εργαζόμενου από την αγορά εργασίας (ο βαθμός έκθεσης (exposure) στην ανεργία) εξαρτάται, αφενός, από το αρχικό επίπεδο της εργασιακής προστασίας που έχει θεσμοθετηθεί στην αγορά εργασίας¹¹ και, αφετέρου, από τον ρυθμό αύξησης της ανεργίας σε μία δεδομένη χρονική περίοδο. Συνεπώς, η πολιτική εφικτότητα των εργασιακών μεταρρυθμίσεων αυξάνεται σε συνθήκες οικονομικής ύφεσης ή διαρθρωτικών οικονομικών μεταβολών που προκαλούν συστηματική αύξηση του ποσοστού ανεργίας, καθώς και σε περιπτώσεις που η αρχική ρύθμιση των αγορών εργασίας είναι σχετικά ‘χαλαρή’ (Saint-Paul, 2000, 2002b, 2004).

Εκτός από τα δεδομένα συμφέροντα των παραγωγικών συντελεστών, το ευρύτερο πλαίσιο διαμόρφωσης των προτιμήσεων των κοινωνικών δρώντων συγκροτείται στη βάση ανάλυσης των παραγόντων που επιβραδύνουν (εμποδίζουν) τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Οι αναπόφευκτες, άμεσες βραχυχρόνιες αναδιανεμητικές επιπτώσεις, σε αντιδιαστολή με τα μακροχρόνια, έμμεσα οφέλη (αύξηση

¹¹ Σε ένα λιγότερο αυστηρό αρχικό επίπεδο εργασιακής προστασίας (initial conditions), οι εργαζόμενοι γνωρίζουν ότι ο κίνδυνος να απολέσουν τη θέση εργασίας τους είναι σχετικά μεγάλος. Οπότε, διάκινεται ευνοϊκώς στην προοπτική αύξησης της ευελιξίας της αγοράς εργασίας προκειμένου να έχουν περισσότερες ευκαιρίες στην εξεύρεση μίας νέας θέσεως εργασίας.

οικονομικής αποτελεσματικότητας και κοινωνικής ευημερίας), συνιστούν ουσιώδη πολιτικό περιορισμό στην προώθηση των εργασιακών μεταρρυθμίσεων¹² (Rodrik, 1993,1996). Η χρονική υστέρηση της εμφάνισης του κόστους και του οφέλους των μεταρρυθμίσεων επιδρά στη συμπεριφορά των παραγωγικών συντελεστών, ενώ καθιστά τον δημογραφικό παράγοντα κρίσιμο προσδιοριστικό στοιχείο της ‘ταχύτητας’ εφαρμογής μεταρρυθμιστικών πολιτικών. Οι διαφορετικές ηλικιακές ομάδες προεξοφλούν με διαφορετικό τρόπο τον κίνδυνο (risk)· κατά συνέπεια η συμπεριφορά τους ποικίλει ως προς τον τρόπο λήψης οικονομικών αποφάσεων και διαμόρφωσης μελλοντικών προσδοκιών. Ακολούθως, η πιθανότητα προώθησης μεταρρυθμίσεων σε κοινωνίες με σχετικά υψηλό ποσοστό γηράσκοντος πληθυσμού είναι μικρότερη συγκριτικά με εκείνες που δεν αντιμετωπίζουν σημαντικό δημογραφικό πρόβλημα (Heinemann, 2004). Επιπρόσθετα, κρίσιμοι παράγοντες επιβράδυνσης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και μεροληψίας υπέρ του status quo αποτελούν η ελλιπής πληροφόρηση και η αβεβαιότητα (uncertainty) σχετικά με τη διανομή του συνολικού κόστους και του συνολικού οφέλους μεταξύ των διαφορετικών κοινωνικών ομάδων¹³ (Alesina and Drazen, 1991, Fernandez and Rodrik, 1991).

Οι αναπόδραστες βραχυχρόνιες συνέπειες των μεταρρυθμίσεων και οι συνθήκες ατελούς πληροφόρησης και αβεβαιότητας σχετικά με τις επακριβείς επιπτώσεις των διαρθρωτικών προσαρμογών συνθέτουν ένα πλαίσιο ορθολογικής πολιτικής αντίδρασης από τις ειδικές ομάδες συμφερόντων που προσδοκούν (εκτιμούν) τη συρρίκνωση των δυνατοτήτων πρόσβασης στους θεσμούς που παράγουν οικονομικές προσόδους (Fidrmuc and Noury, 2002). Οι εργατικές οργανώσεις (συνδικάτα) επιδιώκουν την εκμετάλλευση των συνθηκών αβεβαιότητας μέσω της διάχυσης πληροφόρησης που ικανοποιεί τα συμφέροντα των μελών που εκπροσωπούν (the insiders). Η οργανωτική και πολιτική ισχύς των συνδικάτων στη διαχείριση των πληροφοριών αποτυπώνεται στην ικανότητα διαμόρφωσης της κοινής γνώμης μέσω της χρήσης των media και της διοργάνωσης μαζικών διαδηλώσεων, καθώς και στην επιρροή της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων δια της παροχής

¹² Στην οικονομική ανάλυση οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που παράγουν βραχυχρόνιο κόστος και μακροχρόνιο όφελος διακρίνονται από το αποτέλεσμα της καμπύλης J (the J-curve effect).

¹³ Η αβεβαιότητα για τη διανομή του κόστους και του οφέλους των μεταρρυθμίσεων προκύπτει από την επίδραση ορισμένων εξωγενών παραγόντων (π.χ., μεταρρυθμίσεις σε άλλες αγορές, μακρο-οικονομική κατάσταση της οικονομίας κτλ).

πολιτικής και οικονομικής υποστήριξης στα πολιτικά κόμματα (Grossman and Helpman, 1996).

Η δράση των εργατικών συνδικάτων (lobbying) στην υπεράσπιση των υφιστάμενων θεσμικών ρυθμίσεων στις αγορές εργασίας επενεργεί στη διαμόρφωση των πολιτικών και ιδεολογικών προτιμήσεων των κοινωνικών δρώντων. Η διάχυση πληροφοριών που αντανακλούν τα ειδικά συμφέροντα των 'insiders' διαμορφώνει ένα μη ορθολογικό πλαίσιο επιλογών που εδράζεται σε εσφαλμένες αντιλήψεις για τον ρόλο και τη σημασία των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Επί παραδείγματι, η εδραιωμένη αντίληψη ότι η μεταρρύθμιση των εργασιακών θεσμών παράγει αναδιανεμητικές συγκρούσεις μόνο μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας, ενδέχεται να οδηγήσει ορισμένες κοινωνικές ομάδες που ευνοούνται από την αλλαγή του status quo στις εργασιακές σχέσεις (outsiders, high-skilled workers) στην επιλογή της αντίστασης στις μεταρρυθμίσεις και άρα, σε ανορθολογική συμπεριφορά (Saint-Paul, 2004). Επίσης, η έλλειψη ορθολογικότητας στη διαδικασία σχηματισμού των κοινωνικών προτιμήσεων σχετικά με τις εργασιακές μεταρρυθμίσεις δύναται να προέλθει από τη συστηματική παρανόηση του τρόπου λειτουργίας της οικονομίας, ειδικότερα δε των αγορών εργασίας (Caplan, 2001, Saint-Paul, 2004). Λόγου χάρη, η υποστήριξη της αύξησης του επιπέδου των κατώτατων μισθών και η αντίσταση στις πολιτικές ενίσχυσης του ανταγωνισμού και της ευελιξίας των αγορών εργασίας, ιδιαίτερα στις αγορές εργασίας με υψηλά ποσοστά ανεργίας και χαμηλά ποσοστά απασχόλησης, υποδεικνύουν (εν μέρει) την ουσιαστική παράβλεψη του διαρθρωτικού χαρακτήρα της ανεργίας.

2.3 Ανάλυση ορίων δράσης των εθνικών κυβερνήσεων (the supply side)

Η ανάλυση των πολιτικών περιορισμών που προκύπτουν από τα ειδικά συμφέροντα των πολιτικών υποκειμένων (εθνικές κυβερνήσεις/ πολιτικά κόμματα) και τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του πολιτικού συστήματος, συνθέτει την ευρύτερη θεωρητική προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας της εργασιακής μεταρρύθμισης. Η δυνατότητα προώθησης μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας συναρτάται με το εύρος των ορίων δράσης των εθνικών κυβερνήσεων, όπως

διαμορφώνεται από τις επιδράσεις των συμφερόντων των παραγωγικών συντελεστών και τους θεσμούς του πολιτικού συστήματος. Σε αυτό το αναλυτικό πλαίσιο, η κεντρική υπόθεση εργασίας συνίσταται στις ορθολογικές προτιμήσεις των πολιτικών παικτών, οι οποίες κατατείνουν στην υιοθέτηση των ενδεδειγμένων δράσεων και στρατηγικών για τη διασφάλιση ευνοϊκών εκλογικών αποτελεσμάτων.

Ο τρόπος ερμηνείας της ορθολογικότητας αποτελεί ουσιώδη παράμετρο της ανάλυσης συμφερόντων στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων. Η μη ορθή (ή μερική) προσέγγιση της συμπεριφοράς των πολιτικών δρώντων συνεπιφέρει ορισμένες φορές έωλα και ανακριβή τελικά συμπεράσματα: χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί ο μύθος της πολιτικής αδράνειας (the myth of inactivity)¹⁴ ή της σκόπιμης διατήρησης του status quo. Η ανάλυση συμφερόντων στις αγορές εργασίας αναδεικνύει την αντίσταση των 'insiders' ως κρίσιμο πολιτικό περιορισμό για την προώθηση εργασιακών μεταρρυθμίσεων. Η υπόθεση που αφορά στην πλειοψηφία τους στο εκλογικό σώμα (αντιπροσώπευση του μέσου ψηφοφόρου) υποδεικνύει την ακόλουθη θέση: εφόσον οι εθνικές κυβερνήσεις επιθυμούν να μεγιστοποιήσουν το πολιτικό τους όφελος (επανεκλογή) προεξοφλούν διαφορετικά το βραχυχρόνιο πολιτικό κόστος συγκριτικά με το μακροχρόνιο κοινωνικό όφελος και επομένως, επιλέγουν τη στρατηγική της διατήρησης του status quo προκειμένου να αποσπάσουν την υποστήριξη των 'insiders' (Berthold and Fehn, 1996). Μολονότι η συλλογιστική της παραπάνω πρότασης δε θεωρείται εσφαλμένη, έχει στατικό χαρακτήρα και αδυνατεί να εξηγήσει επαρκώς γιατί οι κυβερνήσεις προωθούν συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις ή/και γιατί ακόμα και όταν μεροληπτούν υπέρ του status quo των αγορών εργασίας ενδέχεται να απολέσουν την εξουσία. Στο παρόν επίπεδο ανάλυσης (the supply side), η ερμηνεία της ορθολογικότητας των πολιτικών παικτών αφορά κυρίως στον προσδιορισμό του 'αρίστου' (από πολιτική άποψη) επιπέδου προσφοράς μεταρρυθμιστικών πολιτικών, έτσι ώστε να επιτευχθεί η μεγαλύτερη δυνατή κοινωνική συναίνεση και κατ' επέκταση να δημιουργηθούν οι ικανότερες προϋποθέσεις για μία εκλογική επικράτηση.

Η συμπεριφορά των εθνικών κυβερνήσεων ως προς τις επιλογές άσκησης οικονομικής πολιτικής στις αγορές εργασίας (μεταρρυθμίσεις) διαμορφώνεται μέσα σε ένα δυναμικό πλαίσιο δράσης αντίρροπων δυνάμεων: από τη μία πλευρά, οι σύγχρονες συνθήκες του διεθνούς οικονομικού περιβάλλοντος (π.χ., άνοιγμα των

¹⁴ Ο όρος συναντάται στο Κουτσιαράς Ν. (2003):451

οικονομιών στον διεθνή ανταγωνισμό, απελευθέρωση των αγορών, αποβιομηχάνιση, τεχνολογική μεταβολή κτλ.) ασκούν συνεχείς πιέσεις στις αγορές εργασίας εντείνοντας τις μακροοικονομικές ανισορροπίες(ανεργία) και τις διαρθρωτικές αδυναμίες, από την άλλη πλευρά, οι κοινωνικές ομάδες που είναι περισσότερο ευάλωτες στις πιέσεις που δέχονται οι αγορές εργασίας επιθυμούν μεγαλύτερη εργασιακή προστασία και επιδεικνύουν σθεναρή πολιτική αντίσταση στην προοπτική των μεταρρυθμίσεων. Σε αυτό το πλαίσιο των πολιτικών περιορισμών, οι εθνικές κυβερνήσεις τίθενται αντιμέτωπες με πολλαπλά πολιτικά και εκλογικά διλήμματα :

i) η αναβολή των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας αποτρέπει την ανάληψη του βραχυχρόνιου πολιτικού κόστους, ωστόσο η συσσώρευση διαρθρωτικών προβλημάτων και η συνακόλουθη οικονομική αναποτελεσματικότητα ενισχύουν τον κίνδυνο μίας μελλοντικής εκλογικής ήττας¹⁵. Σε αυτή την περίπτωση, η επιλογή στρατηγικής συναρτάται –εν πολλοίς- με τον διαθέσιμο χρόνο (διάρκεια) διακυβέρνησης, ώστε όσο περισσότερο χρόνο έχει στη διάθεσή της μία κυβέρνηση (νεοεκλεγείσα) τόσο πιθανότερο θεωρείται να εφαρμόσει μεταρρυθμιστικές πολιτικές¹⁶ (Cao, 2004).,

ii) στη διαδικασία επιλογής μεταρρυθμιστικών πολιτικών οι εθνικές κυβερνήσεις συμμετέχουν σε πολλαπλά παίγνια που αφορούν κυρίως στον ανταγωνισμό με τα υπόλοιπα πολιτικά κόμματα που διεκδικούν την εξουσία και στις πολιτικές, οικονομικές-εκλογικές σχέσεις με τις ομάδες συμφερόντων που συγκροτούν τον πυρήνα των εκλογικών υποστηρικτών τους (constituencies). Η ανάγκη προώθησης μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης και ο κρίσιμος ρόλος των οικονομικών αποτελεσμάτων των αγορών εργασίας ως προσδιοριστικό στοιχείο της εκλογικής συμπεριφοράς των κοινωνικών ομάδων, προτρέπουν τις κυβερνήσεις (και τα υπόλοιπα κόμματα εξουσίας) να ακολουθήσουν πολιτικές στρατηγικές που συμβάλλουν στην εδραίωση ‘της φήμης του μεταρρυθμιστή’. Σύμφωνα με αυτή τη ‘λογική’, ακόμα και κυβερνήσεις ή πολιτικά κόμματα που διατηρούν παραδοσιακά στενούς πολιτικούς δεσμούς με ομάδες συμφερόντων που αντιδρούν στις εργασιακές

¹⁵ Η πρόταση στηρίζεται στην υπόθεση ότι η συνολική (μακροοικονομική) κατάσταση της οικονομίας, ιδιαιτέρως δε της αγοράς εργασίας, προσδιορίζει σημαντικά τη συμπεριφορά του εκλογικού σώματος. Π.χ., το ποσοστό ανεργίας (ή/και ο ρυθμός μεταβολής του ποσοστού ανεργίας) αποτελεί ισχυρό κριτήριο για την υπερψήφιση ή καταψήφιση μίας κυβέρνησης στην επικείμενη εκλογική αναμέτρηση.

¹⁶ Η εμπειρική ισχύς του επιχειρήματος υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς που προκύπτουν από τη χρονική υστέρηση μεταξύ του χρόνου επιλογής για την άσκηση μεταρρυθμιστικών πολιτικών και του χρόνου εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων (επίδραση πολιτικών, θεσμικών και διοικητικών παραγόντων κατά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων) (Dang T.T et al, 2006:7).

μεταρρυθμίσεις (εργατικά συνδικάτα), επιλέγουν την υιοθέτηση μεταρρυθμιστικής πολιτικής agenda που ενώ βραχυχρόνια ερμηνεύεται ως μία υποβέλτιστη στρατηγική, μακροχρόνια δύναται να αποφέρει σημαντικά πολιτικά οφέλη (βλ. Τσεμπελής, 2004). Αναφορικά με το εύρος των μεταρρυθμίσεων, ή εναλλακτικά τις πιθανές επιλογές των εθνικών κυβερνήσεων ως προς την ‘προσφερόμενη ποσότητα’ εργασιακών διαρθρωτικών πολιτικών, διακρίνονται δύο διαφορετικές στρατηγικές: οριακές μεταρρυθμίσεις που επιτρέπουν τη συναίνεση και την υποστήριξη των προσκείμενων ομάδων πίεσης, που όμως αδυνατούν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τα διαρθρωτικά προβλήματα της αγοράς εργασίας, ή εκτενείς μεταρρυθμίσεις που παράγουν οικονομική αποτελεσματικότητα και συνολικά κοινωνικά οφέλη, ωστόσο διαρρηγνύουν τους πολιτικούς (και οικονομικούς) δεσμούς με τις προσκείμενες ομάδες συμφερόντων που -ενδεχομένως- στρέφονται σε αντίπαλους πολιτικούς σχηματισμούς¹⁷ (Kitschelt, 2003:134).

Το εύρος των διαθέσιμων κινήσεων (όρια δράσης) των πολιτικών παικτών οριοθετείται στο πλαίσιο των πολιτικών και συνταγματικών θεσμών που ρυθμίζουν τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος και διαμορφώνουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η μεταρρύθμιση του θεσμικού status quo των αγορών εργασίας προϋποθέτει την επιβεβλημένη συναίνεση και έγκριση ορισμένων ατομικών και συλλογικών πολιτικών οργάνων. Ο τρόπος συγκρότησης και οργάνωσης ενός πολιτικού συστήματος υπαγορεύει τα θεσμικά και πολιτικά όργανα (π.χ κοινοβούλιο, άνω και κάτω Βουλή, Πρόεδρος κτλ.) που συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και δύνανται να προωθήσουν ή να ‘μπλοκάρουν’ τη μεταρρυθμιστική διαδικασία (veto players) (Tsebelis, 2000)¹⁸. Η εμπειρική ανάλυση υποδεικνύει ότι, τα προεδρικά πολιτικά συστήματα και οι πλειοψηφικοί εκλογικοί κανόνες δημιουργούν μεγαλύτερα και πιο ομοιογενή εκλογικά σώματα συγκριτικά με τον κοινοβουλευτισμό και τα αναλογικά εκλογικά συστήματα και κατά συνέπεια, δημιουργούν ευνοϊκότερο πολιτικό περιβάλλον για την αντιμετώπιση της πολιτικής αντίστασης των ομάδων συμφερόντων που αντιδρούν στη μεταρρυθμιστική διαδικασία (βλ. Persson, 2003).

¹⁷ Για την εμπειρική ανάλυση των μεταρρυθμίσεων στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας (ποιες μεταρρυθμίσεις και γιατί) βλ. το επόμενο κεφάλαιο.

¹⁸ Εξ’ ορισμού οι ‘veto players’ είναι τα θεσμικά - ατομικά και συλλογικά - πολιτικά όργανα που η έγκριση τους είναι *conditio sine qua non* για την προώθηση και εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Υπό αυτό το αναλυτικό πρίσμα, οι ομάδες συμφερόντων δε μπορούν να θεωρηθούν ‘veto players’, εφόσον η συναίνεσή τους δεν θεωρείται συνταγματικά απαραίτητη (π.χ., εργασιακές μεταρρυθμίσεις στη Μ.Βρετανία).

Εκτός από τους πολιτικούς περιορισμούς που προκύπτουν από την επίδραση εξωγενών παραγόντων (συμφέροντα στις αγορές εργασίας, πιέσεις διεθνούς οικονομικού περιβάλλοντος, θεσμική οργάνωση του πολιτικού συστήματος), η δράση των εθνικών κυβερνήσεων οριοθετείται από τη δυνατότητά τους να αποσπάσουν ευρεία κοινωνική συναίνεση και υποστήριξη στις εργασιακές μεταρρυθμίσεις μέσω της άσκησης πολιτικών που στοχεύουν στην ‘αποζημίωση’ των κοινωνικών ομάδων που πλήττονται από τη αλλαγή του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου στις αγορές εργασίας. Ένα ευνοϊκό μακροοικονομικό περιβάλλον (κυρίως μία πιο επεκτατική νομισματική πολιτική) επιτρέπει την ταχύτερη εμφάνιση του οφέλους που προκύπτει από τις εργασιακές μεταρρυθμίσεις και συνακόλουθα από την αύξηση της απασχόλησης, ενώ παράλληλα δημιουργεί θετικές προσδοκίες και μειώνει (ως ένα βαθμό) τις αρχικές επιφυλάξεις και αντιδράσεις των ομάδων συμφερόντων που υπερασπίζονται την αυστηρή θεσμική ρύθμιση των αγορών εργασίας (Koutsiaras, 2001). Ωστόσο, η δυνατότητα προώθησης εργασιακών μεταρρυθμίσεων μέσω της υποβοηθητικής λειτουργίας μίας ευνοϊκής μακροοικονομικής πολιτικής υπόκειται σε κρίσιμους πολιτικούς και οικονομικούς περιορισμούς: το θεσμικό πλαίσιο της ONE, μολονότι καθιστά τις μεταρρυθμίσεις στις αγορές εργασίας τη μοναδική εναλλακτική επιλογή για τη σταθεροποίηση της οικονομίας, εφόσον τα εργαλεία της εθνικής συναλλαγματικής και της νομισματικής πολιτικής δεν είναι πλέον διαθέσιμα (the TINA argument), περιορίζει την άσκηση επεκτατικής μακροοικονομικής πολιτικής εξαιτίας της συντηρητικής πολιτικής της ΕΚΤ και της στοχοπροσήλωσης στον πληθωρισμό, καθώς και της πολιτικής δέσμευσης για χαμηλά δημοσιονομικά ελλείμματα (Saint-Paul and Bentolila, 2000, Saint-Paul, 2002b). Επιπρόσθετα, η αβεβαιότητα σχετικά με τις επακριβείς διανεμητικές επιπτώσεις των εργασιακών μεταρρυθμίσεων περιορίζει την εφικτότητα εφαρμογής πολιτικών μέτρων αναδιανεμητικού χαρακτήρα (πολιτικές αποζημίωσης των ‘χαμένων’), εξαιτίας της έλλειψης αποτελεσματικής ex-ante πληροφόρησης των ‘policymakers’ (Gruner, 2002).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΑΓΟΡΕΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

3.1 Η νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης (Employment Protection Legislation)

Η νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης (εφεξής EPL) αποτελεί ένα κρίσιμο θεσμικό μηχανισμό ασφάλειας έναντι του κινδύνου της ανεργίας (σταθεροποίηση απασχόλησης/ διασφάλιση εισοδήματος) στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας. Η EPL συνιστά ένα σύνολο κανόνων και ρυθμίσεων που οριοθετούν το θεσμικό - νομικό καθεστώς των προσλήψεων και, κυρίως, των απολύσεων στην αγορά εργασίας. Πιο συγκεκριμένα, οι θεσμικές ρυθμίσεις των εθνικών νομοθεσιών καθορίζουν το ύψος των αποζημιώσεων (severance payments), τις διοικητικές διαδικασίες και τα ειδικά μέτρα που συνοδεύουν τη διενέργεια ατομικών και συλλογικών απολύσεων, τις δικαστικές αρμοδιότητες για τη διακρίβωση του δικαίου ή του αδικαιολόγητου της απόλυσης, την υποχρεωτική χρονική περίοδο που μεσολαβεί μεταξύ της ειδοποίησης του υπό απόλυση εργαζόμενου και της πραγματοποίησης της απόλυσης (mandatory notice periods), καθώς και τους κανόνες που διέπουν την προσωρινή απασχόληση και τη χρήση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου.

Οι εμπειρικές μελέτες που διερευνούν τη σχέση μεταξύ των ρυθμιστικών παρεμβάσεων της EPL και των συνολικών οικονομικών αποτελεσμάτων των αγορών εργασίας (labor market performance/ ανεργία, απασχόληση, παραγωγικότητα) καταλήγουν σε αμφίσημα συμπεράσματα¹⁹. Εντούτοις, συναντάται ευρεία - θεωρητική και εμπειρική- συναίνεση σχετικά με τις επιδράσεις της EPL στη δυναμική των αγορών εργασίας (labor market dynamics). Οι αυστηρές ρυθμίσεις των εργασιακών σχέσεων τείνουν να μειώνουν τον ρυθμό εξόδου (outflow rate) και εισόδου (inflow rate) στην αγορά εργασίας²⁰, ή εναλλακτικά εξομαλύνουν τις μεταβολές της απασχόλησης και αυξάνουν τη μέση διάρκεια παραμονής στην

¹⁹ Από τη μία πλευρά, η αυστηρή προστασία της απασχόλησης μειώνει την ικανότητα προσαρμογής (adaptability) των επιχειρήσεων και των αγορών εργασίας στις μεταβολές του οικονομικού περιβάλλοντος· από την άλλη πλευρά, όμως, συντελεί στη σταθεροποίηση των εργασιακών σχέσεων και στην ενθάρρυνση των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο. Για μία επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας και εκτενή θεωρητική συζήτηση του θέματος βλ. OECD, 1999 (ch.2), OECD, 2004 (ch.2), Young, 2003 και Κουτσιαράς, 2003: 439-448.

²⁰ Ο ρυθμός μεταβολής των ροών εξόδου και εισόδου στην αγορά εργασίας αναφέρεται συχνά στη βιβλιογραφία και ως ρυθμός ανακύκλωσης της εργασίας (labour turnover).

ανεργία (ενίσχυση της μακροχρόνιας ανεργίας) (Κουτσιαράς, 2003:445). Σε όρους πολιτικής οικονομίας, ο μειωμένος ρυθμός ανακύκλησης της εργασίας (μειωμένη ευελιξία) συντείνει στη σταθεροποίηση των εργασιακών σχέσεων των παραγωγικών συντελεστών που είναι ‘καλώς’ τοποθετημένοι στην αγορά εργασίας (εργαζόμενοι με συμβόλαια κανονικής απασχόλησης) -προπαντός των ανδρών κύριας ηλικίας (prime-age men)- ενώ, αντίθετα, περιορίζει τις εργασιακές προοπτικές των κοινωνικών ομάδων που διατηρούν σχετικά ασθενή επαφή με την αγορά εργασίας, δηλαδή των νέων, των κύριας ηλικίας γυναικών και των μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένων²¹ (άνεργοι και εργαζόμενοι με συμβόλαια μερικής ή προσωρινής απασχόλησης) (OECD, 2004).

Η μεταρρυθμιστική εμπειρία του θεσμικού πλαισίου προστασίας της απασχόλησης στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας αναδεικνύει μία έντονα επιλεκτική προσέγγιση των εθνικών κυβερνήσεων (βλ. Πίνακα 3.1α)²². Η παρατήρηση της διαχρονικής εξέλιξης του επιπέδου αυστηρότητας της EPL για την κανονική απασχόληση, την προσωρινή απασχόληση και τις ομαδικές απολύσεις, όπως προκύπτει από τους συνθετικούς δείκτες του ΟΟΣΑ, συγκροτεί το βασικό πρότυπο μεταρρύθμισης στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας: χαλάρωση των θεσμικών παρεμβάσεων που διέπουν τις εργασιακές σχέσεις με συμβάσεις ορισμένου χρόνου και ταυτόχρονη διατήρηση (ή οριακή αύξηση /βλ. Γερμανία) των προστατευτικών ρυθμίσεων της κανονικής απασχόλησης και των ομαδικών απολύσεων. Αναλυτικότερα, το μεταρρυθμιστικό πρότυπο των ‘οριακών’-επιλεκτικών αλλαγών εφαρμόστηκε στο Βέλγιο, στη Γερμανία, στην Ολλανδία, στην Ελλάδα, στην Ιταλία, στη Δανία και στη Σουηδία. Η χαλάρωση των ρυθμίσεων της προσωρινής απασχόλησης αποτυπώνεται στη μείωση του συνολικού βαθμού αυστηρότητας της EPL (Version 1) (βλ. ιδιαίτερα Ιταλία, Ελλάδα και Γερμανία). Απόκλιση από τη βασική μεταρρυθμιστική στρατηγική παρατηρείται στην Ισπανία, στην Πορτογαλία,

²¹ Η EPL αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του ‘insider-outsider’ υποδείγματος στις αγορές εργασίας (βλ. προηγούμενο κεφάλαιο). Η αυστηρή προστασία της απασχόλησης αυξάνει το κόστος αντικατάστασης των ‘insiders’ με τους ‘outsiders’, ακόμα και αν οι τελευταίοι είναι διατεθειμένοι να εργαστούν με χαμηλότερη αμοιβή, ενώ παράλληλα, ενισχύει τη διαπραγματευτική ισχύ των ‘insiders’ στη διαδικασία των μισθολογικών διαπραγματεύσεων. Συνολικά, η EPL λειτουργεί ως μηχανισμός ανάσχεσης του ανταγωνισμού μεταξύ των ‘insiders’ και των ‘outsiders’ στις αγορές εργασίας (Lindbeck and Snower, 2001,2002).

²² Η εμπειρική ανάλυση της παρούσας ενότητας στηρίζεται στη διαχρονική μέτρηση του επιπέδου αυστηρότητας της EPL από τους συνθετικούς δείκτες του ΟΟΣΑ. Για τη μέθοδο κατασκευής των συνθετικών δεικτών βλ. OECD (2004a,Ch.2, ANNEX 2.A2), ενώ για τους μεθοδολογικούς περιορισμούς των δεικτών και τα όρια της ποσοτικής ανάλυσης βλ. Agraia et al. (2005), OECD (2004a) και Young (2003).

στη Φινλανδία και στην Αυστρία, όπου επιχειρούνται σημαντικές μεταρρυθμίσεις των μέτρων προστασίας της κανονικής απασχόλησης²³. Μάλιστα, στην Ισπανία και στην Πορτογαλία οι μεταρρυθμίσεις επεκτείνονται στην προσωρινή απασχόληση²⁴ σε αντιδιαστολή με την Αυστρία και την Φινλανδία που διατηρείται αμετάβλητο -το ήδη χαμηλό πάντως- επίπεδο προστασίας της προσωρινής απασχόλησης. Σε αντίθετη κατεύθυνση κινούνται οι μεταρρυθμίσεις στη Γαλλία εφόσον σημειώνεται αύξηση του επιπέδου αυστηρότητας τόσο στην κανονική όσο και στην προσωρινή απασχόληση. Στις χώρες που καταλαμβάνουν τις χαμηλότερες θέσεις στην κατάταξη

Πίνακας 3.1α Συνθετικοί δείκτες^a του ΟΟΣΑ για την αυστηρότητα της EPL

	Κανονική απασχόληση			Προσωρινή απασχόληση			Ομαδικές απολύσεις		Συνολικός δείκτης αυστηρότητας				
	Late 1980s	Late 1990s	2003	Late 1980s	Late 1990s	2003	Late 1990s	2003	Version 1 ^b			Version 2 ^c	
									Late 1980s	Late 1990s	2003	Late 1990s	2003
Αυστρία	2.9	2.9	2.4	1.5	1.5	1.5	3.3	3.3	2.2	2.2	1.9	2.4	2.2
Βέλγιο	1.7	1.7	1.7	4.6	2.6	2.6	4.1	4.1	3.2	2.2	2.2	2.5	2.5
Γαλλία	2.3	2.3	2.5	3.1	3.6	3.6	2.1	2.1	2.7	3.0	3.0	2.8	2.9
Γερμανία	2.6	2.7	2.7	3.8	2.3	1.8	3.5	3.8	3.2	2.5	2.2	2.6	2.5
Ιρλανδία	1.6	1.6	1.6	0.3	0.3	0.6	2.4	2.4	0.9	0.9	1.1	1.2	1.3
Ολλανδία	3.1	3.1	3.1	2.4	1.2	1.2	3.0	3.0	2.7	2.1	2.1	2.3	2.3
Η.Βασίλειο	0.9	0.9	1.1	0.3	0.3	0.4	2.9	2.9	0.6	0.6	0.7	1.0	1.1
Ελλάδα	2.5	2.3	2.4	4.8	4.8	3.3	3.3	3.3	3.6	3.5	2.8	3.5	2.9
Ιταλία	1.8	1.8	1.8	5.4	3.6	2.1	4.9	4.9	3.6	2.7	1.9	3.1	2.4
Πορτογαλία	4.8	4.3	4.3	3.4	3.0	2.8	3.6	3.6	4.1	3.7	3.5	3.7	3.5
Ισπανία	3.9	2.6	2.6	3.8	3.3	3.5	3.1	3.1	3.8	2.9	3.1	3.0	3.1
Δανία	1.5	1.5	1.5	3.1	1.4	1.4	3.9	3.9	2.3	1.4	1.4	1.8	1.8
Φινλανδία	2.8	2.3	2.2	1.9	1.9	1.9	2.6	2.6	2.3	2.1	2.0	2.2	2.1
Σουηδία	2.9	2.9	2.9	4.1	1.6	1.6	4.5	4.5	3.5	2.2	2.2	2.6	2.6

^aΟι τιμές των δεικτών κυμαίνονται από 0 έως 6, με το 0 να υποδεικνύει τη χαλαρότερη και το 6 την αυστηρότερη νομοθεσία.

^bΜέσος δεικτών για κανονική και προσωρινή απασχόληση

^cΣταθμικός μέσος δεικτών για κανονική απασχόληση, προσωρινή απασχόληση και ομαδικές απολύσεις

Πηγή: OECD 2004:117, Table 2.A2.4

²³ Οι μεταρρυθμίσεις στις χώρες της Ιβηρικής χερσονήσου εστιάζονται στον τομέα των ατομικών απολύσεων (dismissals). Στη Φινλανδία οι θεσμικές αλλαγές αφορούν κυρίως στη μείωση της διάρκειας των 'περιόδων ειδοποίησης' των υπό απόλυση εργαζόμενων (notice periods), ενώ στην Αυστρία η μείωση του επιπέδου αυστηρότητας της κανονικής απασχόλησης οφείλεται στη σημαντική αλλαγή του συστήματος των αποζημιώσεων (severance payments). Για μία αναλυτική περιγραφή των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν σε κάθε κράτος βλ. Brandt et al, 2005 (Annexes).

²⁴ Ωστόσο, οι δύο χώρες παραμένουν στις υψηλότερες θέσεις της κατάταξης όσον αφορά στον συνολικό δείκτη αυστηρότητας (Version 1).

(Ιρλανδία, Ην. Βασίλειο) εμφανίζεται μικρή αυξητική μεταβολή του συνολικού δείκτη αυστηρότητας για την κανονική και την προσωρινή απασχόληση. Ωστόσο, οι δύο χώρες πραγματοποίησαν ευρεία μεταρρύθμιση των εθνικών τους νομοθεσιών ήδη από τη δεκαετία του '80. Αναφορικά με τις ομαδικές απολύσεις επισημαίνεται ότι, η συντριπτική πλειοψηφία των χωρών -με εξαιρέσεις την Πορτογαλία, τη Γαλλία και την Ολλανδία- διατηρεί υψηλότερο βαθμό προστασίας συγκριτικά με τις ατομικές απολύσεις. Επίσης, οι δείκτες αυστηρότητας για τις ομαδικές απολύσεις παραμένουν σταθεροί στο σύνολο -σχεδόν- των χωρών (εκτός της Γερμανίας).

Η απελευθέρωση των άτυπων (atypical) μορφών εργασιακών σχέσεων και η διατήρηση της υψηλής προστασίας της κανονικής απασχόλησης διευκόλυναν την ευρεία διάδοση της καλούμενης 'ευέλικτης' απασχόλησης στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας (προσωρινή/ μερική απασχόληση), όπως αποτυπώνεται στην αυξητική τάση του μεριδίου της στη συνολική απασχόληση (βλ. Πίνακα 3.1β). Σε ό,τι αφορά τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου, η τάση αύξησης του ποσοστού συμμετοχής τους στη συνολική απασχόληση είναι εμφανής κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90 (μειωμένη μεταβολή παρατηρείται στη Δανία, στην Ιρλανδία και στην Φινλανδία, ενώ στην Αυστρία και στην Ισπανία το ποσοστό παραμένει σταθερό), σε αντίθεση με την περίοδο 2000-2004, όπου διακρίνεται (οριακή) πτώση του ποσοστού στην πλειοψηφία των χωρών (εκτός από την Ισπανία, την Ιταλία, την Ολλανδία και την Αυστρία). Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η Ισπανία, στην οποία το ένα τρίτο περίπου των εργαζομένων, ήδη από το 1991, απασχολείται με συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Ιδιαίτερα ορατή είναι η αυξανόμενη σημασία της μερικής απασχόλησης (part-time) στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας, με την Ολλανδία να καταλαμβάνει -μακράν- την πρώτη θέση της κατάταξης με ποσοστό 45,5% (2004) και την Ελλάδα να είναι ουραγός με ποσοστό 4,6%.

Οι 'οριακές' μεταρρυθμίσεις (reforms at the margin) και η επέκταση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης συνέτειναν στην εμφάνιση δυϊστικών (dualism) καταστάσεων στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας, ή διαφορετικά στη μεγαλύτερη κατάταξη τους τόσο μεταξύ των 'insiders' και των 'outsiders' όσο και μεταξύ των διαφόρων τύπων των 'outsiders' (Boeri, 2005: 6). Ουσιαστικά, οι αγορές εργασίας διακρίνονται από δύο διαφορετικές βαθμίδες (two tier)- στην ανώτερη βαθμίδα είναι τοποθετημένος ο πυρήνας του εργατικού δυναμικού που απολαμβάνει σχετικά υψηλό επίπεδο εργασιακής προστασίας και μισθών, ενώ στην κατώτερη βαθμίδα συγκρο-

τείται η ευέλικτη περιφέρεια των αγορών εργασίας που χαρακτηρίζεται από χαμηλότερους μισθούς και μεγαλύτερη εργασιακή ανασφάλεια (Saint-Paul, 1997).

Πίνακας 3.1β Ποσοστιαία συμμετοχή των ευέλικτων μορφών απασχόλησης στη συνολική απασχόληση

	Συμβάσεις ορισμένου χρόνου (% συνολικής απασχόλησης)			Μερική απασχόληση (% συνολικής απασχόλησης)		
	1991	2000	2004	1991	2000	2004
Βέλγιο	5.1	9.1	8.7	13.6	18.9	21.4
Δανία	11.3	9.7	9.5	23.3	21.3	22.2
Γερμανία	10.2	12.7	12.4	14.1	19.4	22.3
Ελλάδα	12.8	13.5	11.9	3.9	4.5	4.6
Ισπανία	32.2	32.2	32.5	4.6	7.9	8.7
Γαλλία	10.3	15.2	12.8	12.3	16.7	16.7
Ιρλανδία	8.4	5.9	4.1	8.3	16.4	16.8
Ιταλία	7.1	10.1	11.8	6.0	8.4	12.7
Ολλανδία	8.2	13.7	14.8	33.1	41.5	45.5
Αυστρία	8.0	8.0	9.6	14.0	16.3	20.2
Πορτογαλία	14.8	19.9	19.8	7.9	10.9	11.3
Φινλανδία	18.2	16.3	16.1	10.1	12.3	13.5
Σουηδία	8.1	15.8	15.5	24.2	19.5	23.6
Ην. Βασίλειο	:	6.9	6.0	:	25.2	25.8

Πηγή: European Commission (2001,2005) Employment in Europe (Statistical Annex)

Η θεωρητική και εμπειρική μελέτη των οικονομικών αποτελεσμάτων του δυϊσμού στις αγορές εργασίας υποδεικνύει τα όρια της στρατηγικής του συγκεκριμένου προτύπου μεταρρύθμισης (two tier reforms' strategy). Η 'οριακή' αύξηση της ευελιξίας της αγοράς εργασίας συνοδεύεται αφενός μεν από μία δυναμική μεταβατική περίοδο δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας (job creation effect), ιδιαίτερα στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '90 για τις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας, αφετέρου δε από τη μείωση του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας²⁵ (Boeri and Garibaldi, 2006). Επιπρόσθετα, η (επί μακρόν) συνύπαρξη αυστηρά ρυθμισμένων και ευέλικτων εργασιακών σχέσεων τείνει να αυξάνει υπερβολικά το ρυθμό ανακύκλισης της εργασίας στο ευέλικτο τμήμα της αγοράς εργασίας και ως εκ τούτου να επιφέρει -τελικά- αύξηση του επιπέδου ισορροπίας της ανεργίας. Οι αυστηρές προστατευτικές ρυθμίσεις (υψηλό κόστος απόλυσης) και η μεγαλύτερη διαπραγματευτική ισχύς της κανονικής απασχόλησης συνιστούν αντικίνητρο για τη

²⁵ Οι νέες ευέλικτες θέσεις εργασίας απασχολούν κυρίως μη ειδικευμένο εργατικό δυναμικό. Επίσης, οι άτυπες εργασιακές σχέσεις παρέχουν ισχνά κίνητρα για επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο (ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση).

μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου και άρα, ευνοούν τη συχνή διακοπή των προσωρινών (ακόμη και των παραγωγικών) εργασιακών σχέσεων (job destruction effect). Επομένως, ο ρυθμός ανακύκλωσης της ευέλικτης εργασίας ενδέχεται να είναι τόσο υψηλός ώστε να αντισταθμίσει τα συνολικά θετικά οικονομικά αποτελέσματα (νέες θέσεις απασχόλησης, μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας) της απελευθέρωσης του θεσμικού/ ρυθμιστικού της πλαισίου (Blanchard and Landier, 2001, Cahuc and Postel-Vinay, 2001, Alonso-Borrego et al, 2004). Επιπλέον, η εξουδετέρωση των πιθανών θετικών επιπτώσεων της απελευθέρωσης των ευέλικτων μορφών απασχόλησης δύναται να προέλθει από την άσκηση μισθολογικών πιέσεων από τα εργατικά συνδικάτα. Ο δυϊσμός της αγοράς εργασίας ενισχύει τη διαπραγματευτική δύναμη των 'insiders' για την επίτευξη υψηλότερου επιπέδου μισθών (μικρός κίνδυνος απόλυσης), καθότι οι πιθανές αρνητικές επιπτώσεις στη συνολική απασχόληση μετακυλύονται στους ευάλωτους 'outsiders' (Brandt et al, 2005: 35). Συνυφασμένα με τις προηγούμενες θεωρητικές εκτιμήσεις και επισημάνσεις είναι τα αποτελέσματα της ισπανικής εμπειρίας (βλ. Dolado et al, 2001), όπου παρατηρείται η πλέον καταταμημένη (δυαδική) ευρωπαϊκή αγορά εργασίας²⁶. Διόλου, ίσως, απροσδόκητα, εμφανίζεται αύξηση του επιπέδου αυστηρότητας της EPL για την προσωρινή απασχόληση μεταξύ του τέλους της δεκαετίας του '90 και του 2003 (βλ. Πίνακα 3.1α)²⁷.

Η αποτίμηση του προτύπου των 'οριακών' μεταρρυθμίσεων της EPL στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας αναδεικνύει τη σημασία των πολιτικών περιορισμών που οριοθετούν τις μεταρρυθμιστικές επιλογές των εθνικών κυβερνήσεων. Η στρατηγική των επιλεκτικών θεσμικών αλλαγών αποτυπώνει -εν πολλοίς- την απόπειρα ισορρόπησης μεταξύ της οικονομικής αναγκαιότητας για μεγαλύτερη ευελιξία στις αγορές εργασίες και της πολιτικής σκοπιμότητας για την αποφυγή του πολιτικού κινδύνου και την εξασφάλιση κοινωνικής συναίνεσης. Η απελευθέρωση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης διανοίγει προοπτικές εισόδου των ανέργων στην αγορά εργασίας ενώ, παράλληλα, διατηρεί αμετάβλητο τον κίνδυνο έκθεσης στην ανεργία

²⁶ Η απελευθέρωση στη χρήση των εργασιακών συμβάσεων προσωρινής απασχόλησης εφαρμόστηκε αρχικά- με την μεταρρύθμιση του 1984.

²⁷ Παρόμοια -πιθανώς- εξήγηση μπορεί να αποδοθεί και στη γαλλική περίπτωση.

για τους εργαζόμενους με σταθερή εργασιακή σχέση (insiders). Συνεπώς, η διασφάλιση ικανού βαθμού κοινωνικής συναίνεσης καθιστά τις ‘οριακές’ θεσμικές αλλαγές της EPL ένα χρήσιμο, πολιτικά βολικό μεταρρυθμιστικό ‘εργαλείο’ για τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις. Ωστόσο, η εδραίωση δυϊστικών καταστάσεων στις αγορές εργασίας θέτει τα όρια της οικονομικής αποτελεσματικότητας του μεταρρυθμιστικού προτύπου και υποδεικνύει την οικονομική σκοπιμότητα για την επέκταση των μεταρρυθμίσεων σε κεντρικές ρυθμιστικές παρεμβάσεις και θεσμούς (κανονική απασχόληση). Η αυξημένη σημασία της ευέλικτης απασχόλησης (αύξηση του αριθμού των outsiders) στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας συνιστά -πιθανώς- ένα κρίσιμο απόθεμα μελλοντικής κοινωνικής συναίνεσης για ευρείες μεταρρυθμίσεις που συγκροτείται στη συμμαχία των ανέργων και των εργαζομένων στην ευέλικτη/χαμηλή βαθμίδα των αγορών εργασίας (βλ. Saint-Paul, 1995c).

3.2 Συστήματα Ασφάλισης έναντι του κινδύνου της ανεργίας (Unemployment Insurance Systems)

Η ασφάλιση έναντι του κινδύνου της ανεργίας (παροχή επιδομάτων ανεργίας) συνιστά ένα σημαντικό θεσμικό ‘πυλώνα’ των ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας που αποσκοπεί στη διασφάλιση/στήριξη του εργατικού εισοδήματος κατά τη διάρκεια παραμονής εκτός της αγοράς εργασίας. Ο σχεδιασμός (‘γενναιόδωρα’ συστήματα ασφάλισης) και οι επιδράσεις των επιδομάτων ανεργίας στα οικονομικά αποτελέσματα των αγορών εργασίας διαμορφώνουν -πιθανή- σχέση ανταλλαγής (trade-off) μεταξύ δύο κρίσιμων στόχων της οικονομικής πολιτικής· της κοινωνικής δικαιοσύνης και της οικονομικής αποτελεσματικότητας. Άλλωστε, η οικονομική θεωρία και οι εμπειρικές ενδείξεις που προκύπτουν από τη συστηματική μελέτη των ευρωπαϊκών συστημάτων επιδότησης των ανέργων, υποδεικνύουν ισχυρή θετική συσχέτιση μεταξύ της ‘γενναιοδωρίας’ των επιδομάτων ανεργίας και του γενικού επιπέδου ισορροπίας της ανεργίας (equilibrium unemployment) (για παράδειγμα βλ. Nickell et al. 2005, Nunziata, 2002).

Τα υψηλά επιδόματα ανεργίας (σχετικά υψηλό ποσοστό αναπλήρωσης του εισοδήματος) που είναι διαθέσιμα για μία σχετικά μακρά χρονική περίοδο επιδρούν θετικά στο επίπεδο ισορροπίας της ανεργίας μέσω δύο μηχανισμών: α) μειώνουν την ένταση αναζήτησης εργασίας (job-search intensity) και διαμορφώνουν ισχνά κίνητρα

για την αποδοχή προσφερόμενων, χαμηλά αμειβόμενων θέσεων εργασίας²⁸. Η μικρή απόκλιση του επιπέδου εισοδήματος που προκύπτει από εργασία και από μη-εργασία (παραμονή στην ανεργία) συντείνει στη δημιουργία υψηλών μισθολογικών κατωφλίων (wage floors) και συνακόλουθα στον εγκλωβισμό τμήματος του εργατικού δυναμικού στην παγίδα της ανεργίας (unemployment trap) (Κουτσιαράς, 2003:422), β) η μείωση του οικονομικού κόστους της ανεργίας προκαλεί ανοδικές (upward) πιέσεις στις μισθολογικές διεκδικήσεις των εργαζομένων και ως εκ τούτου επιδρά αρνητικά στη συνολική ζήτηση εργασίας²⁹. Επιπρόσθετα, εκτός από το ύψος των επιδομάτων ανεργίας και τη χρονική διάρκεια καταβολής τους, τα συστήματα ασφάλισης των ανέργων επηρεάζουν το επίπεδο ισορροπίας της ανεργίας ανάλογα με το βαθμό αυστηρότητας της λειτουργίας τους και το μέγεθος της συνολικής τους κάλυψης (the coverage of the system) (Nickell, 2003:18).

Οι θεωρητικές διαπιστώσεις και οι εμπειρικές ενδείξεις που προκύπτουν από τη μελέτη των επιδράσεων των επιδομάτων ανεργίας στα οικονομικά αποτελέσματα των αγορών εργασίας υπαγορεύουν το ευρύτερο πλαίσιο των μεταρρυθμιστικών επιλογών. Ειδικότερα, οι προτάσεις μεταρρύθμισης (π.χ. OECD Jobs Strategy) των ευρωπαϊκών συστημάτων ασφαλιστικής κάλυψης των ανέργων αφορούν στη σταδιακή αποκλιμάκωση του επιδόματος ανεργίας ή/και στη μείωση της χρονικής διάρκειας καταβολής του, στην υιοθέτηση αυστηρότερων κριτηρίων επιλεξιμότητας (eligibility), στην υποχρεωτική συμμετοχή του ασφαλισμένου σε προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, στην εισαγωγή μέτρων ενίσχυσης της αποδοτικότητας της εργασίας (make-work-pay), στην ενίσχυση του ελέγχου διαθεσιμότητας για εργασία (work availability conditions) και στην εφαρμογή αυστηρότερων κυρώσεων σε περιπτώσεις απόρριψης κατάλληλων θέσεων εργασίας (suitable jobs).

Η μεταρρυθμιστική εμπειρία των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας υποδεικνύει ότι τα συστήματα ασφάλισης των ανέργων συνιστούν ένα σχετικά προνομιακό πεδίο διαρθρωτικής δράσης για τις εθνικές κυβερνήσεις (π.χ. συγκριτικά με την EPL). Η αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων από το τμήμα οικονομικών μελετών του ΟΟΣΑ κατά τη χρονική περίοδο 1994-2004 αναδεικνύει τη σαφή τάση μείωσης του αποτελεσματικού επιπέδου προστασίας των ανέργων (βλ. Πίνακα 3.2), χωρίς,

²⁸ Ωστόσο, η επί μακρόν επιδίωξη της ανεργίας δύναται να έχει θετικές οικονομικές επιδράσεις στο βαθμό που παρέχει στους ανέργους ικανό διαθέσιμο χρόνο προκειμένου να εναρμονίσουν πλήρως τα τυπικά τους προσόντα με τις διαθέσιμες θέσεις εργασίας (better job matching).

²⁹ Επιπλέον, η χρηματοδότηση των συστημάτων ασφάλισης των ανέργων μέσω της φορολογίας της εργασίας προκαλεί πιθανές αρνητικές επιδράσεις στη συνολική απασχόληση.

ωστόσο, να παρατηρείται ένα διακριτό μεταρρυθμιστικό πρότυπο. Αναμφίβολα, το εύρος των διαρθρωτικών αλλαγών που σχετίζονται με τον αποτελεσματικό έλεγχο της

Πίνακας 3.2 Μεταρρυθμίσεις των συστημάτων ασφάλισης έναντι του κινδύνου της ανεργίας κατά τη χρονική περίοδο 1994-2004^a

	Ποσοστό αναπλήρωσης	(Ακαθάριστο ποσοστό αναπλήρωσης ^b)	Διάρκεια καταβολής επιδόματος	Αυστηρότερος έλεγχος διαθεσιμότητας για εργασία	Κριτήρια επιλεξιμότητας (eligibility)
Αυστρία	[+,-]	43%→36%		+ ^c	+
Βέλγιο		=	+	+	+
Φινλανδία	[+,-]	54%→61%		+	+
Γαλλία	[-]	57%→53%	+		
Γερμανία	[+,-]	40%→38%	+	+	
Ελλάδα		=			
Ιρλανδία	[+]	41%→32%		+	
Ιταλία	[-]	15%→33%	-	+	
Ολλανδία		=	+	+	+
Πορτογαλία		=			
Ισπανία	[+]	80%→70%	-	+	
Δανία	[+]		+	+	+
Σουηδία	[+,-]			+	+
Ην. Βασίλειο			+		

^a Ο δείκτης + υποδεικνύει μεταρρυθμίσεις που ακολουθούν τις προτάσεις πολιτικής του ΟΟΣΑ (the Jobs Strategy). Ο δείκτης - υποδεικνύει μεταρρυθμίσεις αντίθετες προς τις προτάσεις πολιτικής του ΟΟΣΑ. Ο δείκτης [+,-] υποδεικνύει μεταρρυθμίσεις που ακολουθούν διαφορετικές κατευθύνσεις.

^b Το ακαθάριστο ποσοστό αναπλήρωσης αναφέρεται στις παροχές ασφάλισης και αφορά στον πρώτο μήνα ανεργίας προσώπων με εξαρτώμενο σύζυγο. Τα στοιχεία προέρχονται από την ΕΚΤ και οι μεταβολές αφορούν μόνο στη δεκαετία του '90. Ο δείκτης = υποδεικνύει απουσία μεταβολής.

^c Η μεταρρύθμιση εφαρμόστηκε το 2005.

Πηγή: Brandt et al., 2005, Κουτσιαράς, 2003.

συμπεριφοράς των ανέργων, ιδιαίτερα της διαθεσιμότητάς τους για εργασία, είναι μεγαλύτερο συγκριτικά με τη μείωση του συνολικού επιπέδου 'γενναιοδωρίας' (ποσοστό αναπλήρωσης + διάρκεια καταβολής επιδόματος) των επιδομάτων ανεργίας. Η άμεση μείωση του αποτελεσματικού επιπέδου ασφαλιστικής κάλυψης έγινε με διστακτικό -συχνά αντιφατικό- τρόπο, γεγονός που αποτυπώνει την απροθυμία των εθνικών κυβερνήσεων να περιορίσουν σημαντικά τη διαπραγματευτική ισχύ των 'insiders'³⁰ (Saint-Paul, 2000). Συνολικά, ο προσανατολισμός των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων αφορά -κυρίως- στον εξορθολογισμό των συστημάτων ασφάλισης και στη σύνδεσή τους με προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, στην ενίσχυση της αποδοτικότητας της εργασίας και στην άσκηση αποτελεσματικότερης 'πίεσης' στους ανέργους για επιστροφή στην αγορά εργασίας

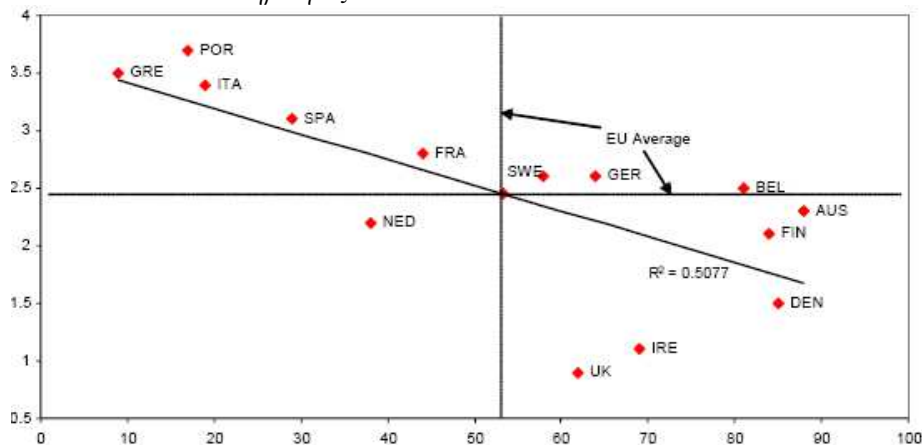
³⁰ Επιπλέον, η άμεση μείωση του επιδόματος ανεργίας ή/και της χρονικής διάρκειας καταβολής του πλήττει ευθέως -τουλάχιστον βραχυχρόνια- τους 'outsiders'.

(βλ. Garone and Salomäki, 2001). Ουσιαστικά, η ‘λογική’ των διαρθρωτικών παρεμβάσεων έγκειται στη σταδιακή μετατόπιση των συστημάτων ασφάλισης από τις παθητικές πολιτικές προστασίας (επιδόματα ανεργίας, κοινωνική πρόνοια) σε πολιτικές ενίσχυσης των εργασιακών κινήτρων και μείωσης του κινδύνου εγκλωβισμού στην παγίδα της ανεργίας. Ωστόσο, οι αναμενόμενες επιδράσεις της μεταρρύθμισης των συστημάτων επιδότησης της ανεργίας στα οικονομικά αποτελέσματα των αγορών εργασίας είναι πιθανό να αναχαιτιστούν από τη μεταρρυθμιστική αδράνεια σε άλλους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας (βλ. Pellizzari, 2005, Coe and Snower, 1996)³¹.

Η μεταρρυθμιστική δραστηριότητα των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων στο πεδίο των εθνικών συστημάτων ασφάλισης των ανέργων ευνοείται από τη σχέση υποκατάστασης (trade-off) μεταξύ των επιδομάτων ανεργίας και της EPL (βλ. Boeri et al, 2003). Η εμπειρική παρατήρηση των ευρωπαϊκών θεσμικών παρεμβάσεων για την προστασία/ ασφάλεια έναντι του κινδύνου της ανεργίας αναδεικνύει την ύπαρξη διαφορετικών συνδυασμών μεταξύ των δύο εργασιακών θεσμών· οι χώρες με αυστηρές ρυθμίσεις προστασίας της απασχόλησης τείνουν να παρέχουν χαμηλότερο επίπεδο ασφαλιστικής κάλυψης και αντιστρόφως. (αρνητική συσχέτιση) (βλ. Διάγραμμα 3.2). Στο μικρο-επίπεδο, οι εργαζόμενοι που απολαμβάνουν ένα σχετικά υψηλό επίπεδο

Διάγραμμα 3.2 Η σχέση υποκατάστασης μεταξύ EPL και επιδομάτων ανεργίας

Συνολικό επίπεδο αστηρότητας EPL-Version 2-Late 90s



Πηγή: Boeri (2005) %ανέργων που συμμετέχουν στο σύστημα επιδομάτων ανεργίας

³¹ Η αλληλεπίδραση των επιδομάτων ανεργίας με τα υπόλοιπα προγράμματα προνοιακής υποστήριξης περιορίζει τις αναμενόμενες θετικές επιδράσεις που προκύπτουν από την αναμόρφωση των συστημάτων ασφάλισης των ανέργων. Η απουσία διαρθρωτικών αλλαγών στα επιδόματα κοινωνικής πρόνοιας συντείνει στην αποτροπή της αποτελεσματικής μείωσης του ηθικού κινδύνου (moral hazard) και στην αναχαιτίση των κινήτρων για επιστροφή των ανέργων στην αγορά εργασίας. Οι άνεργοι που είναι επιλέξιμοι (eligible) σε κάποιο πρόσθετο πρόγραμμα κοινωνικής πρόνοιας, το επίπεδο ‘γενναιοδορίας’ του οποίου παραμένει αμετάβλητο, μεταβάλλουν με σχετικά μεγαλύτερη δυσκολία τη συμπεριφορά τους στην περίπτωση μείωσης του επιπέδου της ασφαλιστικής τους κάλυψης από τα επιδόματα ανεργίας (βλ. Ολλανδική εμπειρία).

εργασιακής προστασίας είναι λιγότερο πρόθυμοι να συνεισφέρουν στα συστήματα επιδομάτων ανεργίας συγκριτικά με τους εργαζόμενους που απασχολούνται σε θέσεις εργασίας υψηλού εργασιακού κινδύνου³² (Boeri et al, 2001). Η σχέση υποκατάστασης μεταξύ EPL και επιδομάτων ανεργίας υποδηλώνει ότι η εφαρμογή αυστηρών μέτρων προστασίας της απασχόλησης στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας διαμορφώνει ένα σχετικά ευνοϊκό πολιτικό πλαίσιο για την αναμόρφωση των συστημάτων ασφάλισης κατά τρόπο που μειώνει τον εγγενή σε αυτά ηθικό κίνδυνο (Κουτσιαράς, 2003: 442).

Αντιστρόφως, η σχέση ανταλλαγής μεταξύ των δύο εργασιακών θεσμών συγκροτεί -πιθανώς- μία μεταρρυθμιστική στρατηγική για την αύξηση του βαθμού ευελιξίας της αγοράς εργασίας. Η μείωση του βαθμού αυστηρότητας της EPL σε συνδυασμό με την αύξηση του αποτελεσματικού επιπέδου προστασίας των ανέργων διαμορφώνει ικανές προϋποθέσεις για την άρση των πολιτικών περιορισμών και την εξασφάλιση κοινωνικής συναίνεσης (βλ. OECD, 2004b). Ουσιαστικά, υποδεικνύεται η υιοθέτηση του δανικού μοντέλου οργάνωσης της αγοράς εργασίας, ή εναλλακτικά η συνύπαρξη χαμηλού επιπέδου εργασιακής προστασίας και υψηλού επιπέδου ασφαλιστικής κάλυψης¹⁵ (the flexicurity model). Εντούτοις, η εφαρμογή του συγκεκριμένου μεταρρυθμιστικού προτύπου συναντά σημαντικά προσκόμματα. Η υπόθεση της ενδογένειας των εργασιακών θεσμών δηλώνει ότι οι δεδομένες 'ποσότητες' εργασιακής προστασίας και ασφαλιστικής κάλυψης που παρέχει κάθε εθνική αγορά εργασίας αντανακλούν σταθερές πολιτικοοικονομικές ισορροπίες (politico-economic equilibria). Λόγου χάρη, ο συνδυασμός υψηλής εργασιακής προστασίας και χαμηλών επιδομάτων ανεργίας συναντάται σε αγορές εργασίας όπου η πλειοψηφία (εκλογική) συγκροτείται από 'καλώς' τοποθετημένους, χαμηλής ειδίκευσης εργαζόμενους (low-skilled insiders) (Boeri et al, 2003). Επομένως, η πολιτική εφικτότητα των μεταρρυθμίσεων που μεταβάλλουν τους εργασιακούς θεσμούς προστασίας έναντι του κινδύνου της ανεργίας προς αντίθετες κατευθύνσεις είναι ιδιαίτερα περιορισμένη. Επιπρόσθετα, η ενίσχυση του αποτελεσματικού επιπέδου προστασίας των ανέργων συνδέεται άμεσα με την αντιμετώπιση του προβλήματος του ηθικού κινδύνου (moral hazard issues). Διόλου απροσδόκητα, η

³²Επιπλέον, οι εργαζόμενοι που απασχολούνται σε τομείς 'χαλαρής' προστασίας της απασχόλησης (π.χ στο ιδιωτικό τομέα) αισθάνονται περισσότερο ασφαλείς στις χώρες με 'γενναιόδωρα' συστήματα ασφάλισης συγκριτικά με τις χώρες με αυστηρότερη EPL (Clark and Postel-Vinay, 2005).

¹⁵Στο Διάγραμμα 3.2, υπονοείται η σταδιακή μετατόπιση από το άνω αριστερό άκρο στο κάτω αριστερό άκρο.

εφαρμογή του ‘flexicurity model’ είναι δυσκολότερη στις χώρες (ηπειρωτικές και μεσογειακές) με σχετικά χαμηλό επίπεδο δημόσιας/ κοινωνικής ευσυνειδησίας (public-spiritedness) (Algan and Cahuc, 2006).

Η συνολική αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων της EPL και των συστημάτων ασφάλισης των ανέργων είναι συναφής με τις θεωρητικές εξηγήσεις της θετικής πολιτικής οικονομίας της εργασιακής μεταρρύθμισης. Οι επιλογές διαρθρωτικής παρέμβασης των εθνικών κυβερνήσεων υπαγορεύονται περισσότερο από πολιτική σκοπιμότητα παρά από κριτήρια οικονομικής αποτελεσματικότητας. Η εφαρμογή μέτρων μείωσης του αποτελεσματικού επιπέδου προστασίας των ανέργων και ενίσχυσης των εργασιακών κινήτρων παράγει υποβέλτιστα αποτελέσματα εφόσον παρατηρείται μεταρρυθμιστική αδράνεια στους υπόλοιπους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας και εμμονή στις ‘οριακές’ μεταρρυθμίσεις της EPL. Η έμφαση σε εργασιακές πολιτικές ενεργητικού χαρακτήρα που στοχεύουν στον απεγκλωβισμό των ανέργων από την παγίδα της ανεργίας και στην επιστροφή στην αγορά εργασίας είναι -πιθανώς- αναποτελεσματική λόγω των ισχών μεταρρυθμίσεων στους θεσμικούς περιορισμούς που θέτει η EPL στη διενέργεια των προσλήψεων ή/ και των απολύσεων (ενώ ενισχύονται τα κίνητρα για επιστροφή των ανέργων στην αγορά εργασίας ο βαθμός ευελιξίας της αγοράς παραμένει σταθερός). Σε όρους πολιτικής οικονομίας, το κόστος των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην EPL και στα συστήματα ασφάλισης είναι μεγαλύτερο για τους ‘outsiders’ εφόσον μειώνεται το επίπεδο της αποτελεσματικής τους προστασίας, ενώ οι εργασιακές τους προοπτικές/ επιλογές περιορίζονται στην κατώτερη βαθμίδα της αγοράς εργασίας (ευέλικτες μορφές απασχόλησης). Στον αντίποδα, το κόστος που υφίστανται οι ‘insiders’ αφορά στη μείωση της διαπραγματευτικής τους ισχύος όπως προκύπτει από τη μεταρρύθμιση του συστήματος επιδομάτων ανεργίας (επίτευξη επιπέδου μισθών κατώτερου από το προσδοκώμενο³³), ωστόσο, το κόστος περιορισμού των μισθολογικών διεκδικήσεων είναι πολιτικά αποδεκτό (συναίνεση συνδικάτων) εφόσον οι ‘οριακές’ μεταρρυθμίσεις της EPL και ο συνακόλουθος δυϊσμός των αγορών εργασίας ενισχύουν το βαθμό της εργασιακής τους προστασίας.

³³ Το επίπεδο μισθών που πιθανά θα είχε επιτευχθεί αν το επίπεδο ‘γενναιοδωρίας’ των συστημάτων ασφάλισης παρέμενε αμετάβλητο.

3.3 Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (Active Labor Market Policies)

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης συγκροτούν ένα σημαντικό θεσμικό μηχανισμό διαρθρωτικής παρέμβασης στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας που στοχεύει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας αντιστοίχισης της προσφοράς στη ζήτηση εργασίας (the job-matching process) και ως εκ τούτου, στη μείωση του επιπέδου ισορροπίας της ανεργίας (Estevão, 2003). Συνοπτικά, οι πολιτικές που συνιστούν ενεργητική παρέμβαση στην αγορά εργασίας είναι: α) υποστήριξη των ανέργων από τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης κατά την αναζήτηση εργασίας³⁴, β) εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση (training) των ανέργων και των κοινωνικών ομάδων που διατηρούν σχετικά ασθενή επαφή με την αγορά εργασίας ώστε να ενισχυθεί ο βαθμός απασχολησιμότητάς (employability) τους, γ) προγράμματα άμεσης δημιουργίας θέσεων εργασίας και επιδότησης της απασχόλησης³⁵ και δ) ειδικά προγράμματα (στοχευμένες δράσεις) επέκτασης των ευκαιριών απασχόλησης σε συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες (π.χ μακροχρόνια άνεργοι, νέοι, γυναίκες, άτομα με ειδικές ανάγκες)

Το περιεχόμενο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης υποδεικνύει την έμφαση στην ενίσχυση της αποτελεσματικής προσφοράς εργασίας (supply-side measures) μέσω της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας των ανέργων. Ουσιαστικά, η 'λογική' της εφαρμογής ενεργητικών δράσεων στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας συνίσταται στη διόρθωση διογκούμενων διαρθρωτικών προβλημάτων (υψηλή και επίμονη ανεργία) που προκύπτουν από τη μειωμένη αποτελεσματικότητα του μηχανισμού αντιστοίχισης της προσφοράς στη ζήτηση εργασίας - δηλαδή στην αδυναμία κάλυψης των κενών θέσεων εργασίας λόγω έλλειψης των απαραίτητων επαγγελματικών προσόντων - ή διαφορετικά στη σταδιακή αποκατάσταση της σχέσης μεταξύ του ποσοστού ανεργίας και του ποσοστού των διαθέσιμων (κενών) θέσεων εργασίας³⁶. Συνολικά, το γενικό πρότυπο μεταρρύθμισης συγκροτείται από συμπληρωματικές διαρθρωτικές δράσεις που αποσκοπούν αφενός, στην αποτελεσμα-

³⁴ Εξατομικευμένες παρεμβάσεις που περιλαμβάνουν συμβουλευτική υποστήριξη (counselling), πληροφορίες για διαθέσιμες θέσεις εργασίας και τοποθέτηση (job placement).

³⁵ Ειδικά προγράμματα επιδότησης των μισθών (wage subsidy programmes) για την ενθάρρυνση των προσλήψεων και εισοδηματικές ενισχύσεις για την ανάληψη επιχειρηματικών δράσεων.

³⁶ Η σχέση μεταξύ του ποσοστού ανεργίας και του ποσοστού των κενών θέσεων εργασίας προσφέρει μία χρήσιμη οπτική για τις πιθανές ελλείψεις ειδικευμένης εργασίας (skilled labor shortages) ή/ και τις ενδεχόμενες διαρθρωτικές αλλαγές στην αγορά εργασίας. Η διαγραμματική απεικόνιση της σχέσης αποτυπώνεται από την καμπύλη Beveridge (βλ. ECB, 2002 και OECD, 2001, Ch. 1).

τική επαγγελματική ενεργοποίηση των ανέργων και στη διεύρυνση των εργασιακών τους επιλογών, και αφετέρου, στην προοδευτική μείωση της εξάρτησής τους από τα επιδόματα ανεργίας (παθητικές πολιτικές εισοδηματικής ενίσχυσης των ανέργων) και κατά συνέπεια στην αύξηση των κινήτρων για επιστροφή στην αγορά εργασίας.

Η εμπειρία της θεσμικής διαρθρωτικής παρέμβασης στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας είναι συναφής με τη λογική/ σκοπιμότητα (και τις πολιτικές υποδείξεις) της σταδιακής μετατόπισης του πεδίου δράσης των ευρωπαϊκών πολιτικών εργασίας από την παθητική προστασία των ανέργων στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, όπως -τουλάχιστον- προκύπτει από τη διαχρονική μεταβολή της κατανομής των δημοσίων δαπανών στις δύο κατηγορίες εργασιακών πολιτικών³⁷ (βλ Πίνακα 3.3). Η συγκριτική

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.3 Δημόσιες δαπάνες (ως % του ΑΕΠ) για παθητικά και ενεργητικά μέτρα πολιτικής στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας τα έτη 1993 και 2003

	Δαπάνες για παθητικά μέτρα 1993	Δαπάνες για ενεργητικά μέτρα 1993	Δαπάνες για παθητικά μέτρα 2001	Δαπάνες για ενεργητικά μέτρα 2001
Αυστρία	1.42	0.32	0.53	1.07
Βέλγιο	3.0	1.24	1.30	2.18
Δανία	5.34	1.74	1.56	3.0
Φινλανδία	4.88	1.69	0.95	2.02
Γαλλία	2.07	1.25	1.31	1.65
Γερμανία	2.52	1.58	1.20	1.92
Ελλάδα	0.41	0.31	0.46	0.46
Ιρλανδία	3.10	1.54		1.54 ^a
Ιταλία	1.15	1.36		0.63
Ολλανδία	3.02	1.59	1.58	1.86
Πορτογαλία	0.90	0.84	0.61	0.90
Ισπανία	3.33	0.50	0.73	1.33
Σουηδία	2.76	2.97	1.09	1.19
Ην. Βασίλειο	1.58	0.57	0.36	0.56

^aΟι δαπάνες για ενεργητικά μέτρα είναι του έτους 1998 (OECD,2001)

Πηγή: Siegel (2004:42, Table 1a)

ανάλυση των στοιχείων υποδεικνύει την αύξηση των δημοσίων δαπανών για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στις περισσότερες χώρες -με εξαιρέσεις την Ιταλία και τη Σουηδία - χωρίς, ωστόσο, να παρατηρούνται ραγδαίες μεταβολές (εκτός από την Αυστρία, τη Δανία και το Βέλγιο). Αξιοσημείωτο είναι ότι, το έτος 2003 οι δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης υπερβαίνουν τις αντίστοιχες για

³⁷ Η κατανομή των δημοσίων δαπανών στις διαφορετικές εργασιακές πολιτικές συνιστά σημαντική ένδειξη για τον γενικό προσανατολισμό των θεσμικών παρεμβάσεων στις αγορές εργασίας. Ωστόσο, ο ακριβής διαχωρισμός των δαπανών μεταξύ παθητικών και ενεργητικών πολιτικών δεν είναι απόλυτα - ούτε πάντοτε- ακριβής εξαιτίας της ύπαρξης συμπληρωματικών δράσεων (π.χ. σύνδεση επιδομάτων ανεργίας με συμμετοχή σε προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης).

παθητικές πολιτικές στη συντριπτική πλειοψηφία των χωρών, σε αντίθεση με το έτος 1993 όπου παρατηρείται το αντίστροφο. Η εντυπωσιακή μείωση των δημοσίων δαπανών για παθητικές πολιτικές απασχόλησης αντανακλά -πιθανώς- τη μείωση του αποτελεσματικού επιπέδου προστασίας των ανέργων (μεταρρυθμίσεις στα συστήματα ασφάλισης), καθώς και τη βελτίωση των επιδόσεων των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας (μείωση της ανεργίας) κατά το δεύτερο περίπου ήμισυ της δεκαετίας του '90.

Μολονότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης συνιστούν ένα ελκυστικό (πολιτικά βολικό και κοινωνικά αποδεκτό) πεδίο μεταρρυθμιστικής δραστηριότητας, η αποτελεσματικότητά τους και η θετική τους επίδραση στη λειτουργία των αγορών εργασίας είναι αμφιλεγόμενες³⁸. Οι εμπειρικές μακροοικονομικές μελέτες που ερευνούν το μέγεθος των επιδράσεων των συνολικών δαπανών για ενεργητικές πολιτικές (aggregate ALMP spending) στο γενικό επίπεδο ισορροπίας της ανεργίας καταλήγουν σε αντιφατικά συμπεράσματα. Η αμφισημία των εμπειρικών στοιχείων υποδεικνύει ότι η αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης διαφέρει ανάλογα με τον τύπο του προγράμματος, τον σχεδιασμό του και τη διαδικασία εφαρμογής του (μικρο-ανάλυση) (Martin, 2000). Επιπλέον, είναι απαραίτητη η στάθμιση των πιθανών ευεργετικών αποτελεσμάτων των ενεργητικών πολιτικών με την επίδραση των φόρων που απαιτούνται για τη χρηματοδότησή τους (Brandt et al., 2005: 24).

Η εμπειρική μελέτη/ αξιολόγηση των διαφορετικών προγραμμάτων ενεργητικής δράσης καταλήγει σε ορισμένες -σχετικά- σαφείς διαπιστώσεις. Οι πολιτικές αγοράς εργασίας που αποσκοπούν στην εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση (training) των ανέργων (ή/και των εργαζομένων με ανεπαρκείς δεξιότητες) συνιστούν την αποτελεσματικότερη ενεργητική παρέμβαση στις αγορές εργασίας, ενώ, αντιθέτως, η επιδοτούμενη απασχόληση (subsidized work) αποτελεί την πλέον αμφιλεγόμενη ενεργητική πολιτική (βλ. Boone and van Ours, 2004). Οι εμπειρικές παρατηρήσεις που ερμηνεύουν την αναποτελεσματικότητα των πολιτικών επιδότησης της εργασίας αναδεικνύουν την ύπαρξη αποτελεσμάτων υποκατάστασης (substitution effects) και ανωφελούς κόστους/ απώλειας (dead-weight cost/loss). Η έννοια του ανωφελούς κόστους υπονοεί την ούτως ή άλλως δημιουργία των επιδοτούμενων

³⁸ Χωρίς, ωστόσο, οι αμφιβολίες να σχετίζονται κατ' ανάγκη με τη χρηματοδότηση των ενεργητικών πολιτικών. Άλλωστε, η τάση αύξησης των δημοσίων δαπανών για μέτρα ενεργητικού χαρακτήρα στις ευρωπαϊκές χώρες είναι σαφής.

θέσεων εργασίας, ενώ τα αποτελέσματα υποκατάστασης έγκεινται στην τάση των επιχειρήσεων να υποκαθιστούν τμήμα του υπάρχοντος εργατικού δυναμικού με εργαζόμενους που συμμετέχουν σε προγράμματα επιδότησης της απασχόλησης. Επιπρόσθετα, ο ελλιπής σχεδιασμός και τα προβλήματα στη διαδικασία εφαρμογής των ενεργητικών προγραμμάτων -κυρίως λόγω της μη αποτελεσματικής αναμόρφωσης των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης (the Agency Problem)- ευθύνονται συχνά για την εμφάνιση ισχνών συνολικών αποτελεσμάτων (Saint-Paul, 2004, Martin, 2000).

Συμπερασματικά, η σκοπιμότητα και η αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών παρέμβασης στην αγορά εργασίας δεν είναι κατ'ανάγκη δεδομένες και συνεπώς, η έμφαση της πολιτικής δραστηριότητας σε αυτό το μεταρρυθμιστικό πεδίο -συχνά εις βάρος άλλων μεταρρυθμιστικών επιλογών- επιφέρει κατώτερα από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Άλλωστε, η απουσία ολοκληρωμένων μεταρρυθμίσεων στην EPL και συνακόλουθα η διατήρηση του χαμηλού επιπέδου ευελιξίας των αγορών εργασίας, συντείνει στην αναχαίτιση των πιθανών ευεργετικών επιδράσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Έτσι, ενώ τα ενεργητικά μέτρα πολιτικής στοχεύουν στην αποτελεσματική ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των 'outsiders', η αυστηρή προστασία της απασχόλησης λειτουργεί ως μηχανισμός ανάσχεσης της ανταγωνιστικότητας μεταξύ 'insiders' και 'outsiders'. Επομένως, τα πρότυπα διστακτικής/ αντιφατικής μεταρρύθμισης στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας διαμορφώνουν συνθήκες 'εγκλωβισμού' των ανέργων μεταξύ ανεργίας (με μειωμένο επίπεδο αποτελεσματικής προστασίας) και προσωρινών - ευέλικτων μορφών απασχόλησης (που κατά κανόνα συνδέονται με χαμηλό επίπεδο αποδοχών).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εμπειρική ανάλυση των διαρθρωτικών παρεμβάσεων στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας αναδεικνύει την επικράτηση ενός μεταρρυθμιστικού προτύπου που διακρίνεται από διστακτικές/ επιλεκτικές, πολιτικά βολικές και συχνά αντιφατικές μεταρρυθμίσεις. Οι μεταρρυθμιστικές επιλογές των εθνικών κυβερνήσεων υποδεικνύουν την απόπειρα ισορρόπησης μεταξύ της οικονομικής αναγκαιότητας για τη διόρθωση των διαρθρωτικών προβλημάτων των αγορών εργασίας και της πολιτικής σκοπιμότητας για την αποφυγή του πολιτικού κινδύνου και την εξασφάλιση κοινωνικής συναίνεσης. Ωστόσο, η μεταρρυθμιστική αδράνεια σε κεντρικούς θεσμούς ρύθμισης της αγοράς εργασίας (π.χ EPL για την κανονική απασχόληση) αποτρέπει την εκμετάλλευση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των διαρθρωτικών μέτρων παρέμβασης και ευνοεί την αναχαιτίση των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων των μεταρρυθμίσεων.

Η πολιτικοοικονομική αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας υποδεικνύει την -σχετικά- άνιση κατανομή του κόστους προσαρμογής των διαρθρωτικών αλλαγών μεταξύ των ανέργων και των εργαζομένων που είναι 'καλώς' τοποθετημένοι εντός των τειχών της αγοράς εργασίας. Η διατήρηση του επιπέδου αυστηρότητας της κανονικής απασχόλησης και η μεταρρύθμιση των συστημάτων ασφάλισης έναντι του κινδύνου της ανεργίας συνιστούν σημαντικό κόστος για τους ολιγάριθμους 'outsiders', εφόσον μειώνεται (άμεσα ή/και έμμεσα) το αποτελεσματικό επίπεδο προστασίας τους και οι εργασιακές τους προοπτικές συνδέονται με ευέλικτες -κατά κανόνα χαμηλά αμειβόμενες- θέσεις εργασίας. Συνολικά, οι μεταρρυθμίσεις αποσκοπούν στην ενίσχυση των εργασιακών κινήτρων των ανέργων και στην διεύρυνση των επαγγελματικών τους επιλογών με αντάλλαγμα την προοδευτική μείωση της προστασίας του εισοδήματός τους. Ωστόσο, οι ευκαιρίες απασχόλησης σε κανονικές (μη ευέλικτες) θέσεις εργασίας παραμένουν σχετικά περιορισμένες. Στον αντίποδα, οι πολυάριθμοι και αρκούτως -πολιτικά- ισχυροί 'insiders' συναινούν στις μεταρρυθμίσεις, εφόσον παραμένει αυστηρό το επίπεδο της εργασιακής τους προστασίας και αναχαιτίζεται η ανταγωνιστική πίεση που δέχονται από τους 'outsiders', ενώ ως αντιστάθμισμα αποδέχονται τη μείωση των μισθολογικών τους διεκδικήσεων (χαμηλότερες αυξήσεις μισθών).

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Acemoglu D., S. Johnson and J. Robinson (2004), Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth., NBER Working Paper, No 10481

Alesina A. and A. Drazen (1991), Why are Stabilizations Delayed?, American Economic Review, 81 (5), pp. 1170-1188

Algan Y. and P. Cahuc (2006), Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?, IZA Discussion Paper No 1928, www.iza.org

Alonso-Borrego C., J. Fernández-Villaverde and J.E. Galdon-Sanchez (2004), Evaluating Labor Market Reforms: A General Equilibrium Approach, IZA Discussion Paper No 1129, www.iza.org

Arpaia A. and G. Moure (2005), Labor Market Institutions and Labor Market Performance: A Survey of the Literature, European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Economic Paper No 238

Arpaia A., D. Costello, G. Moure and F. Pierini (2005), Tracking Labor Market Reforms in the EU Member States: an overview of reforms in 2004 based on the LABREF database, European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Economic Paper No 239

Berthold N. and R. Fehn (1996), The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Inflexibility, Kyklos, 40, pp. 583-613

Bertola G. (2003), Labor Market Institutions in a changing World, Paper prepared for Rethinking Economic and Social Policies (XVI Symposium Moneda y Credito, Madrid, November 26-27, 2003)

Bertola G., F.D. Blau and L.M Kahn (2001), Comparative analysis of labor market outcomes: lessons for the US from international long-run evidence, NBER Working Paper No 8526

Bertola G. and W. Koeniger (2004), Consumption smoothing and the structure of labor and credit markets, online working paper in www.personalweb.unito.it/Giuseppe.Bertola/.

Blanchard O. (2004), Reforming Labor Market Institutions: Unemployment Insurance and Employment Protection, MIT Working Paper No 04-38

Blanchard O. (2005), European Unemployment: the Evolution of Facts and Ideas, MIT Working Paper No 24

Blanchard O. and J. Wolfers (1999), The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence, NBER Working Paper No 7282

Blanchard O. and A. Landier (2001), The Perverse Effect of Partial Labor Market Reform: Fixed Duration Contracts in France, MIT Working Paper Series, available at papers.ssrn.com

Blanchard O. and J. Tirole (2004), Redesigning the employment protection system, *De Economist*, 152, pp. 1-20

Boeri T. (2005), Reforming Labor and Product Markets: Some Lessons from Two Decades of Experiments in Europe, IMF Working Paper 05/97, www.imf.org

Boeti T., A. Börsch-Supan and G. Tabellini (2001), Would you like to Shrink the Welfare State? The Opinions of European Citizens., Paper prepared for the 32nd Economic Policy Panel, Forthcoming in *Economic Policy*, Spring 2001

Boeri T., J.I. Conde-Ruiz and V. Galasso (2003), Protecting Against Labor Market Risk: Employment Protection or Unemployment Benefits?, IZA Discussion Paper No 834, www.iza.org

Boeri T. and P. Garibaldi (2006), Two Tier Reforms of Employment Protection: a Honeymoon Effect?, on line working paper available at web.econ.unito.it/garibaldi

Boone J. and J. C. van Ours (2004), Effective Active Labor Market Policies, IZA Discussion Paper No 1335, www.iza.org

Brandt N., J. Burniaux and R. Duval (2005), Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms, OECD Economics Department Working Paper No 429

Cahuc P. and F. Postel-Vinay (2001), Temporary Jobs, Employment Protection and Labor Market Performance, IZA Discussion Paper No 260, www.iza.org

Cao X. (2004), Labor Market Flexibilization, Social Policy Changes and Partisan Politics., online working paper in students.washington.edu/xuncao

Caplan B. (2001), Rational Irrationality and the Microfoundations of Political Failure, *Public Choice*, 107, pp. 311-331

Clark A. and F. Postel-Vinay (2005), Job Security and Job Protection, IZA Discussion Paper No 1489, www.iza.org

Coe D.T and D. J. Snower (1996), Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform, IMF Working Paper, WP/96/93

Dang T.T, V. Galasso, J. Hoj and G. Nicoletti (2006), The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries., OECD Draft Economic Paper, April 2006, available at www.oecd.org

Dolado J.J., C. Garcia-Serrano and J.F. Jimeno (2001), Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain, Documento de Trabajo 2001-11, available at www.fedea.es/hojas/publicaciones.html#Documentos de Trabajo

Elmeskov J., J.P. Martin and S. Scarpetta (1998), Key Lessons for Labor Market Reforms: Evidence from OECD Experiences, Swedish Economic Policy Review, 5

Estevão M. (2003), Do Active Labor Market Policies Increase Employment?, IMF Working Paper, WP/03/234

European Central Bank (2002), Labor Market Mismatches in Euro Area Countries, March 2002

European Commission (2001), Employment in Europe, Autumn Update

European Commission (2004), Key Determinants of Labor Market Performance, Employment in Europe, Chapter 2

European Commission (2005), Employment in Europe

Fernandez R. and D. Rodrik (1991), Resistance to Reform : Status Quo Bias in the Presence of Individual - Specific Uncertainty, American Economic Review, 81 (5), pp. 1146-1155

Fidrmuc J. and Abdul G. Noury (2002), Interest Groups, Stakeholders and the Distribution of Benefits and Costs of Reform., Working paper prepared for the GDN Global Research Project: Understanding Reform

Garone G. and A. Salomäki (2001), Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives., European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Economic Paper No 160

Grossman G. and E. Helpman (1996), Electoral Competition and Special Interest Politics, Review of Economic Studies, 63 (2)

Gruner H.P. (2002), Unemployment and Labour-Market Reform: A Contract Theoretic Approach., Scandinavian Journal of Economics, 104, pp. 641-656

Heinemann F. (2004), Explaining Reform Deadlocks, Centre for European Economic Research (ZEW), Discussion Paper No. 04-39

Kitschelt H. (2003), Political-Economic Context and Partisan Strategies in the German Federal Elections, 1990-2002., West European Politics, Special issue on 'Germany: Beyond the Stable State', October 2003

- Koutsiaras N. (2001)**, Social and Employment Policy, in R. Hall, A. Smith and L. Tsoukalis (eds.) Competitiveness and Cohesion in EU Policies, Oxford University Press
- Κουτσιαράς Ν. (2003)**, Κοινωνική Πολιτική και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Οικονομική Λογική και Θεσμοί στην Πολιτική, Εκδ. Πανεπιστημίου Αθηνών
- Κουτσιαράς Ν. (2005)**, Η στρατηγική της Λισαβόνας και η έκθεση Κοκ: Μεταξύ οικονομικής σκοπιμότητας και πολιτικής ορθότητας., Κείμενο εργασίας διαθέσιμο στο eep.pspa.uoa.gr
- Lindbeck A. and D. Snower (2001)**, Insiders versus Outsiders, Journal of Economic Perspectives, 15, 1, pp. 165-188
- Lindbeck A. and D. Snower (2002)**, The Insider-Outsider Theory: A Survey, IZA Discussion Paper No 534, www.iza.org
- Martin J. (2000)**, What works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences., OECD Economic Studies n.30
- Nickell S. (2003)**, Labour Market Institutions and Unemployment in OECD Countries., CES-Ifo DICE Report 2/2003
- Nickell S., L. Nunziata and W. Ochel (2005)**, Unemployment in the OECD since the 1960s. What Do We Know?, The Economic Journal, 115 (January), pp. 1-27
- North D. (1990)**, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press
- Nunziata L. (2002)**, Unemployment, Labor Market Institutions and Shocks., online working paper available at www.econ.unipd.it/personale/curri/nunziata/
- OECD (1999)**, Employment Protection and Labor Market Performance, Ch. 2 in OECD Employment Outlook 1999, www.oecd.org
- OECD (2001)**, Recent Labor Market Developments and Prospects, Special Focus on Labor Market Policies: How the Money Has Been Spent, Ch. 1 in OECD Employment Outlook 2001, www.oecd.org
- OECD (2004a)**, Employment Protection Regulation and Labor Market Performance, Ch. 2 in OECD Employment Outlook 2004, www.oecd.org
- OECD (2004b)**, OECD Employment Outlook 2004, www.oecd.org
- Pellizzari M. (2005)**, Unemployment Duration and the Interactions Between Unemployment Insurance and Social Assistance., online working paper available at papers.ssrn.com
- Persson T. (2003)**, Consequences of Constitutions, NBER Working Paper No 10170

- Rodrik D. (1993)**, The Positive Economics of Policy Reform, *American Economic Review*, 83, pp. 356-361
- Rodrik D. (1996)**, Understanding Economic Policy Reform, *Journal of Economic Literature*, 34, pp. 9-41
- Saint-Paul G.(1995a)**, The High Unemployment Trap, *Quarterly Journal of Economics* 110, 2, pp. 527-550
- Saint-Paul G.(1995b)**, Reforming Europe's Labour Markets : Political Issues, CEPR Discussion Paper No 1223
- Saint-Paul G. (1995c)**, The Political Economy of High Unemployment, Some political aspects of unemployment, *European Economic Review* 39, pp. 575-582
- Saint-Paul G. (1996)**, Labor Market Institutions and the Cohesion of the Middle Class, *International Tax and Public Finance*, 3, pp. 385-395
- Saint-Paul G. (1997)**, Dual Labor Markets: A Macroeconomic Perspective, MIT Press
- Saint-Paul G. (2000)**, The Political Economy of Labour Market Institutions, Oxford: Oxford University Press
- Saint-Paul G.(2002a)**, The Political Economy of Employment Protection, *Journal of Political Economy*, 110, pp.672-704
- Saint-Paul G. (2002b)**, Macroeconomic Fluctuations and the Timing of Labor Market Reform, CEPR Discussion Paper No 3646
- Saint-Paul G. (2004)**, Why Are European Countries Diverging in Their Unemployment Experience?, IZA Discussion Paper No 1066, www.iza.org
- Saint-Paul G. and S. Bentolila (2000)**, Will EMU Increase Eurosclerosis?, CEPR Discussion Paper No 2423
- Siegel N. (2004)**, The Political Economy of Labor Market Reforms: Changing paradigms, ambivalent activation and re-commodification at the margins., Paper presented at the ESPAnet 2004 Conference: European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe, September 9-11, 2004, University of Oxford.
- Tsebelis G. (2000)**, Veto Players and Institutional Analysis, *Governance*, 13(4), pp. 441-474
- Τσεμπελής Γ. (2004)**, Εμφωλευμένα Παίγνια, Η Ορθολογική Επιλογή στη Συγκριτική Πολιτική., εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2004

Young D. (2003), Employment Protection Legislation: its economic impact and the case for reform, European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Economic Paper No 186