

**Κοινωνική πολιτική και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση:
Οικονομική λογική και θεσμοί στην πολιτική**

Νίκος Κουτσιαράς

Διδακτορική διατριβή που κατατέθηκε στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και
Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών

ΑΘΗΝΑ 2002

Σε κάθε διδακτορική διατριβή –και όχι μόνον- προτάσσονται οι ευχαριστίες του συγγραφέα της προς όσους συνέβαλαν, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, στην ολοκλήρωσή της. Μπορεί οι αναγνώστες να το βρίσκουν μάλλον κοινότυπο, όμως για κάθε συγγραφέα η έκφραση ευχαριστιών δεν παύει να συνιστά ομολογία μετριοφροσύνης και εκδήλωση πνευματικού χρέους και ηθικής δέσμευσης.

Ευχαριστώ τα μέλη ΔΕΠ του Τομέα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών. Πολλοί ήσαν πρόθυμοι να συζητήσουν μαζί μου τα ερωτήματα που με απασχολούσαν και όλοι ανέχθηκαν την επαναλαμβανόμενη αδυναμία μου να ανταποκριθώ σε χρονικούς περιορισμούς ως προς την ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας, ανανεώνοντας την εμπιστοσύνη τους σχετικά με το διδακτικό έργο μου στο πλαίσιο του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών.

Ευχαριστώ του φοιτητές του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών που μου προσέφεραν τη δυνατότητα της διαρκούς συζήτησης γύρω από ιδέες και θεωρίες και συνέβαλαν αποφασιστικώς στην πνευματική εγρήγορσή μου, αποδεχόμενοι και αυτοί την ιδιότυπη θέση μου ως διδάσκοντος.

Ευχαριστώ όλους τους καθηγητές μου στην Α.Σ.Ο.Ε.Ε. που με μύησαν στη γοητεία της οικονομικής. Ειδικότερα, όμως, ο Καθηγητής Θεόδωρος Λιανός με βοήθησε να καταλάβω πολλά πράγματα γύρω από το πώς σκέπτονται οι οικονομολόγοι και συνέτεινε όσο κανείς άλλος στην επιλογή του πεδίου της μεταπτυχιακής εκπαίδευσής μου. Ο Επικ. Καθηγητής Διονύσης Τσουκαλάς ουδέποτε έπαψε να μου υπενθυμίζει –και να μου υποδεικνύει- τη σημασία της εξαντλητικής ανάλυσης, ταυτοχρόνως φροντίζοντας να υπογραμμίζει πως η δουλειά του οικονομολόγου συνδέεται κυρίως με ιδέες παρά με τεχνικές. Δεν έπαψε, επίσης, να αποτελεί για μένα παράδειγμα διδακτικού/ παιδαγωγικού και επιστημονικού ήθους.

Ευχαριστώ –την τύχη και- τους καθηγητές που ήσαν μέλη της τριμελούς επιτροπής παρακολούθησης της διδακτορικής διατριβής μου. Ο Καθηγητής Πέτρος Γέμτος μου ενέπνευσε τη μεθοδολογική ευαισθησία και έστρεψε την προσοχή και το ενδιαφέρον μου στις φιλοσοφικές αφηρησίες και πτυχές της οικονομικής θεωρίας. Ο Καθηγητής Λουκάς Τσούκαλης με εισήγαγε στα θέματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και μου υπέδειξε το νόημα και τη σημασία της πολιτικής οικονομίας και τη μέθοδο της μετατόπισης από το πεδίο της οικονομικής ανάλυσης σε εκείνο της πολιτικής οικονομίας και τούμπάλιν. Ο Καθηγητής Πάνος Καζάκος, ως επιβλέπων τη διδακτορική διατριβή, μου έδειξε πώς να ερευνώ, με έμαθε να προσπαθώ να καταλαβαίνω το πραγματικό περιεχόμενο της θεωρίας και με δίδαξε τον τρόπο απεγκλωβισμού από ψευδείς –επινοημένους- καταναγκασμούς. Με δίδαξε, δηλαδή, τι σημαίνει και πώς γίνεται η θεωρητική αφαίρεση. Πολλές φορές οι υποδείξεις του με έβγαλαν από τα αδιέξοδα που με μαεστρία –ας το παραδεχθώ- δημιουργούσα. Κι άλλες τόσες φορές στάθηκε δίπλα μου βοηθώντας με να ξεπεράσω άλλης υφής και μεγαλύτερου βάρους αδιέξοδα. Τόσο ο Καθηγητής Τσούκαλης, όσο και ο Καθηγητής Καζάκος με περιέβαλαν με μεγάλη εμπιστοσύνη, ανεχόμενοι τις χρονικές υπερβάσεις μου ως προς την ολοκλήρωση της διατριβής και προσφέροντάς μου ευκαιρίες επιστημονικής ανέλιξης και γι' αυτό τους ευγνωμονώ.

Ευχαριστώ τη μητέρα μου, την Κυβέλη και την Άννα. Θα ήταν άωφελο να προσπαθήσω να επιμερίσω την υλική και, πρωτίστως, την ηθική συμπαράσταση που τόσο γενναιόδωρα μου επιφύλαξαν. Διήρκεσε όμως πολύ και στοίχισε ακριβά, όπως κι αν αυτό αποτιμηθεί. Διερωτώμαι εάν η ευγνωμοσύνη και η αφοσίωσή μου αρκούν να αντισταθμίσουν το ψυχικό κόστος που ανέλαβαν.

Όλα αυτά τα χρόνια, η μνήμη του πατέρα μου στριφογυρνούσε στο μυαλό και με έσπρωχνε προς την ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας. Όταν ξεκίναγα του είπα πως σύντομα θα τα κατάφερνα. Διαψεύστηκα και εκείνος ήταν ανήμπορος να με ακολουθήσει στη μακρά καθυστέρησή μου. Πάντως, αυτή η εργασία είναι αφιερωμένη στη μνήμη του.

Περιεχόμενα	σελ.
1. Εισαγωγή	1
2. Έννοιες κοινωνικής πολιτικής	13
3. Οικονομική αποτελεσματικότητα και κοινωνική πολιτική	
<i>Οι αποτυχίες της αγοράς</i>	19
I. Η περίπτωση των επίλεκτων αγαθών	22
II. Η περίπτωση της ασύμμετρης πληροφόρησης	24
III. Μη εκκαθαριζόμενες αγορές εργασίας και ακούσια ανεργία	29
<i>Οι αποτυχίες του κράτους</i>	42
<i>Σύνοψη</i>	47
4. Η πραγματική σημασία και υφή του κοινωνικού κράτους	
<i>Η ηθική διάσταση</i>	49
<i>Η πολιτική, οι θεσμοί και η «κρίση» του κοινωνικού κράτους: Συνιστώσες της ευρωπαϊκής εμπειρίας</i>	62
5. Η οικονομική της «κοινωνικής Ευρώπης»: Θεωρία –και εμπειρική εξέταση	
<i>Η θεωρία του καταμερισμού των δημόσιων εξουσιών μεταξύ των διαφορετικού επιπέδου κυβερνήσεων σε μια οικονομική ένωση –και η περίπτωση της ONE</i>	75
I. Αποκέντρωση, δημοκρατικός έλεγχος και οικονομική αποτελεσματικότητα	77
II. Συγκεντρωτισμός, αξιοπιστία και οικονομική αποτελεσματικότητα	82
• Ειδικό θέμα: Οικονομικές διαταράξεις, προσαρμογή των αγορών και μακροοικονομική σταθεροποίηση	88
III. Επινεμητική δικαιοσύνη και αναδιανομή: Τα όρια της δεοντολογικής οικονομικής προσέγγισης	96
IV. Αποκέντρωση, ανταγωνισμός των (τοπικών) συστημάτων και οι υποθέσεις της «κούρσας ισοπέδωσης» και της «προφύλαξης της αγοράς»: Ορισμένα θεωρητικά σχόλια	102
<i>Ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση και η βιωσιμότητα των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής προστασίας και εργασιακών σχέσεων, ή, πόσο υψηλό είναι το κόστος της εναρμόνισής τους</i>	105
I. Γιατί οι θιασώτες της κοινής κοινωνικής πολιτικής φέρουν το «βάρος της απόδειξης»;	106
II. Εξωτερικές επιδράσεις στην κοινωνική πολιτική και η λειτουργία των αγορών εργασίας: Είναι ο ανταγωνισμός των εθνικών συστημάτων αναπόδεκτο γεγονός;	110
III. Εμπόριο, άμεσες ξένες επενδύσεις και κόστος εργασίας: Ο μύθος του κοινωνικού <i>dumping</i>	120

6. Η πολιτική οικονομία και οι θεσμοί της κοινωνικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, I: Ιστορικές όψεις	
<i>Η πολιτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: Θεωρητικά προλεγόμενα</i>	139
<i>Οι διακυμάνσεις της πρώτης φάσης, 1957- 1985</i>	154
<i>Ματαιοδοξία ή πραγματισμός; Το πρόταγμα του «κοινωνικού χώρου», 1986- 1990</i>	173
7. Η πολιτική οικονομία και οι θεσμοί της κοινωνικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, II: Επικουρικότητα και μεταρρύθμιση, οι έννοιες- κλειδιά της δεκαετίας του 1990	
<i>Οι «θεσμικές παρεκκλίσεις» του Maastricht και η σύγκλιση των νέων προτιμήσεων πολιτικής, 1991- 1996</i>	203
<i>Η πραγματική σημασία της αναθεώρησης της ΣΕΕ (Amsterdam) και οι ουσιώδεις περιορισμοί του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου στη νέα (;) εποχή</i>	233
8. Η λογική, το περιεχόμενο και οι συνέπειες των κοινωνικών δράσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τη δεκαετία του 1990	
<i>Θεματικές περιοχές και μέσα Κοινοτικής δράσης: Η μέθοδος – και τα όρια- της ανάλυσης</i>	275
<i>Ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών και ίσες ευκαιρίες</i>	278
<i>Υγιεινή και ασφάλεια στο χώρο εργασίας</i>	294
<i>Ρυθμίσεις των αγορών εργασίας –ελάχιστες εργασιακές προδιαγραφές</i>	303
<i>Κοινωνική προστασία</i>	349
9. Η Ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης: Σημασία και όρια	
<i>Οι στόχοι, το θεσμικό πλαίσιο και οι διαδικασίες</i>	379
<i>Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και μακροοικονομική πολιτική</i>	390
<i>Ποιές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις; Οικονομική σκοπιμότητα και πολιτική</i>	404
I. Ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας	412
II. Συστήματα φορολογίας και παροχών	421
III. Ευελιξία της αγοράς εργασίας/ διευθέτηση του χρόνου εργασίας και προστασία της απασχόλησης.	435
10. Συμπεράσματα	457
Βιβλιογραφία	475

"I have stated that free competition leads to maximum effective utility within the limits of the conditions of one price; for example, a relative maximum and not the absolute maximum. If one arranges for goods to be sold expensively to the rich and cheaply to the poor, it is quite clear that the former will be forced to do without what is superfluous and the latter will be enabled to obtain what is necessary, and there will be a large increase in effective utility. It only remains to be seen whether the condition of one price is in fact a condition of justice. This question is no longer within the domain of pure political economy, and I deal with it very carefully in the part of the science concerning the distribution of wealth, in which principles of social morality intervene. All that I can say for the moment, and I think you will agree, is that the aim to be pursued is not the absolute maximum of interest, but the maximum of interest compatible with justice. The fact that you may be more hungry than me would not entitle you to eat my dinner."

Leon Walras

(Από επιστολή του *L. Walras* στον *Carl Friedrich Wilhelm Launhardt*. Αναφέρεται στο, *Burgenmeier, B. (1994) "The Misperception of Walras", American Economic Review, 84, 342-352*).

1. Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία ασχολείται με την κοινωνική πολιτική και την πολιτική αγοράς εργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) -ή, κατά την ηθελημένα ασαφή όχι όμως και συμβολικώς ουδέτερη Κοινοτική ορολογία, την κοινωνική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πολλοί θα έσπευδαν, πιθανότατα, να σχολιάσουν πως (η παρούσα εργασία) ασχολείται με το «φτωχό συγγενή», ή, έστω, έναν από τους «φτωχούς συγγενείς» της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πράγματι, οι περισσότεροι μελετητές της ΕΕ και, ιδίως, οι σπουδαστές της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής αναγνωρίζουν ότι οι πολιτικές πρωτοβουλίες ενίσχυσης του κοινωνικού ρόλου της ΕΕ έχουν εισφέρει περιορισμένα αποτελέσματα και διαπιστώνουν ότι, σε αντίθεση με άλλους τομείς πολιτικής, τα κράτη μέλη διατηρούν σε μεγάλο βαθμό τον έλεγχο ως προς τη λήψη και εφαρμογή των αποφάσεων –τις εξουσίες και τις αρμοδιότητές τους. Η ακαδημαϊκή συναίνεση, όμως, δεν επεκτείνεται πέρα από αυτή τη διαπίστωση. Τουναντίον, μάλιστα, έντονη είναι η αντιπαράθεση σε ότι αφορά τη σημασία και τις επιπτώσεις της (υπαρκτής) κοινωνικής δράσης της ΕΕ, τις συνέπειες του υφιστάμενου καταμερισμού των εξουσιών και, κυρίως, τη δυναμική της ολοκλήρωσης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής αγοράς εργασίας. Δύο είναι οι επικρατέστερες αντιλήψεις και αυτές απορρέουν από διαφορετικές (θεωρητικές) προσεγγίσεις της ευρωπαϊκής περιφερειακής ολοκλήρωσης που, με τη σειρά τους, υιοθετούν διαφορετικές προτάσεις για την πολιτική οικονομία της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής.

Έτσι λοιπόν, ορισμένοι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι η διαμόρφωση και εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής αγοράς εργασίας της Κοινότητας είναι δυνατό να εξηγηθούν στο πλαίσιο μιας αναθεωρημένης –κατ’ ουσία μετριασμένης- εκδοχής της νεολειτουργιστικής προσέγγισης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.¹ Υπογραμμίζοντας τους σοβαρούς περιορισμούς στην ενίσχυση του κοινωνικού ρόλου της ΕΕ –δηλαδή, την υστέρηση της δημοσιονομικής δυνατότητας και το έλλειμμα θεσμών δημοκρατικής νομιμοποίησης της ΕΕ, σε συνδυασμό με τις ευρείες αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής ευημερίας- και, επομένως, εγκαταλείποντας τις αρχικές προσδοκίες –προβλέψεις- για εγκαθίδρυση ενός υπερεθνικού κοινωνικού κράτους, οι νεολειτουργιστικής έμπνευσης συγγραφείς υποδεικνύουν, παρ’ όλα αυτά, ότι η δυναμική της οικονομικής ολοκλήρωσης –ιδίως κατόπιν της εφαρμογής των σχεδίων για την ενιαία αγορά και, ακολούθως, τη νομισματική και οικονομική ένωση- ευνοεί την εισαγωγή θεμάτων κοινωνικής πολιτικής στην *agenda* δράσης της ΕΕ –για την ακρίβεια δυσχεραίνει την εξαίρεσή τους.

Παρόμοια δυναμική αποδίδεται στη λειτουργική σύνδεση –cf. *spillover*- οικονομικών και κοινωνικών θεμάτων και εκφράζεται διττώς. Αφενός, αφορά στην ανάγκη πλαισίωσης της ενιαίας αγοράς –και της οικονομικής ένωσης- με κοινωνικούς και πολιτικούς θεσμούς που διασφαλίζουν τις προϋποθέσεις οικονομικής δράσης και, κατ’ ελάχιστο, συμβάλλουν στην πραγμάτωση των βασικών ελευθεριών. Αφετέρου, αναφέρεται σε επιδιώξεις «διάσωσης» του εθνικού κοινωνικού κράτους. Παρόμοιες επιδιώξεις υπαγορεύονται από τη λογική εσωτερίκευσης των εξωτερικών οικονομιών που η οικονομική αλληλεξάρτηση επιβάλλει στα εθνικά συστήματα κοινωνικής ευημερίας και εργασιακών σχέσεων –δηλαδή τη λογική εξομάλυνσης ή/ και αποτροπής των αυξανόμενων ανταγωνιστικών πιέσεων- και προτάσσονται από τις εθνικές κυβερνήσεις –ιδίως από ορισμένες εξ αυτών- που, με τη σειρά τους, ανταποκρίνονται στις εγχώριες κοινωνικές απαιτήσεις σχετικώς με την προσφορά των υπεσχημένων κοινωνικών αγαθών. Οι επιδιώξεις «διάσωσης» του κοινωνικού κράτους, κατά

¹ Αντιπροσωπευτικό –και άρτιο προς την επιχειρηματολογία του- είναι το κεφάλαιο των Leibfried, Stephan and Paul Pierson (1995) “Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe”, στο Stephan Leibfried and Paul Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D.C.

συνέπεια, τείνουν να υποκινούν τη διαδικασία θεσμικής μεταρρύθμισης του καθεστώτος συνεργασίας των κρατών μελών, με έμφαση στη θεματική επέκταση και την εμπάθυνση του συντονισμού της κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής αγοράς εργασίας (τους), και να συμβάλλουν στην επιτάχυνση των πρωτοβουλιών κοινής κοινωνικής δράσης.

Όμως, η αξιοποίηση της (δυναμικής της) λειτουργικής σύνδεσης και, επομένως, η εμπέδωση και οψέποτε υλοποίηση των τάσεων ενίσχυσης της κοινωνικής διάστασης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ιδίως υπό την έννοια της εκπλήρωσης των επιδιώξεων «διάσωσης» του κοινωνικού κράτους, σε ικανό βαθμό αποδίδονται στο ρόλο των υπερεθνικών θεσμών. Οι νεολειτουργιστικής έμπνευσης ερευνητές της διαδικασίας ευρωπαϊκής κοινωνικής ολοκλήρωσης υποδεικνύουν πολλαπλές μορφές και μηχανισμούς εκδήλωσης της επιρροής των υπερεθνικών θεσμών –των αρχών και προτύπων, του νομικού συστήματος, των κανόνων και διαδικασιών λήψεως αποφάσεων, των οργάνων και των αξιωματούχων- στο σχεδιασμό και τη μεταρρύθμιση της εγχώριας κοινωνικής πολιτικής, καθώς και στη διαμόρφωση και σύγκλιση των εθνικών προτιμήσεων συνεργασίας.

Συμπερασματικώς, οι αναθεωρημένες νεολειτουργιστικές προσεγγίσεις της πολιτικής οικονομίας της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής διαπιστώνουν ότι η εμπάθυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης συνοδεύεται από τη βαθμιαία διάβρωση της (τυπικής) κυριαρχίας και της (πραγματικής) αυτονομίας του εθνικού κοινωνικού κράτους και προβλέπουν τον προοδευτικό σχηματισμό και, πιθανότατα, τη διαρκή θεσμική αναμόρφωση ενός πολυεπίπεδου ιστού κοινωνικής πολιτικής στην ΕΕ, εντός του οποίου τα εθνικά καθεστώτα κοινωνικής ευημερίας και εργασιακών σχέσεων ολοένα και περισσότερο θα τείνουν να εμπλέκονται, με αποτέλεσμα την απίσχναση των τάσεων μονομερούς ανταγωνιστικής προσαρμογής τους. Όπως υποστηρίζουν, τέλος, παρόμοιο σύστημα κοινωνικής διακυβέρνησης της οικονομικής ένωσης (θα) συμβάλλει στην εμπέδωση των θεμελιωδών χαρακτηριστικών του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου και (θα) ευνοεί τη διατήρηση των θεμιτών εθνικών αποκλίσεων ως προς την προσφορά των κοινωνικών αγαθών –αποκλίσεων που είναι απότοκες των διαφορετικών προτιμήσεων των εθνικών κοινωνιών.

Όσο για την εμπειρική επαλήθευση των προβλέψεών τους, οι νεολειτουργιστικής έμπνευσης ερευνητές της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής έχουν μικρούς ενδοιασμούς. Ειδικότερα, υποδεικνύουν την ουσιώδη συμβολή της Κοινοτικής νομοθεσίας σχετικά με την ισότιμη μεταχείριση των φύλων στην αγορά εργασίας, καθώς και την εναρμόνιση των εθνικών ρυθμιστικών διατάξεων σχετικά με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων στους χώρους εργασίας. Κυρίως, ίσως, επισημαίνουν ότι η επιτάχυνση της διαδικασίας οικονομικής ολοκλήρωσης, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, συνοδεύεται από την ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης. Επικαλούνται, γι' αυτό, την προώθηση μειζόνων πολιτικών πρωτοβουλιών –π.χ. το σχέδιο του ενιαίου κοινωνικού χώρου και τον Κοινωνικό Χάρτη- και τονίζουν ότι, ως αποτέλεσμα των διαδοχικών θεσμικών μεταρρυθμίσεων του Κοινοτικού συστήματος συνεργασίας, οι νομικοί φραγμοί της δικαιοδοσίας της Κοινότητας έχουν μετριασθεί, οι διαδικασιακοί περιορισμοί της λήψεως κοινών αποφάσεων έχουν αμβλυνθεί, ενώ νέοι θεσμοί λήψεως αποφάσεων –π.χ. κοινωνικός διάλογος- και νέες μέθοδοι κοινής δράσης –π.χ. ανοικτός συντονισμός- έχουν θεσπισθεί. Υποδεικνύουν, κατ' επέκταση, την ποσοτική αύξηση και τη θεματική επέκταση της κοινωνικής δράσης της Κοινότητας. Ειδικότερα, σημειώνουν την επιτυχή κατάληξη αρκετών νομοθετικών πρωτοβουλιών με στόχο την προσέγγιση των εθνικών συστημάτων ρύθμισης των αγορών εργασίας. Επισημαίνουν τις εγχώριες επιδράσεις των αποφάσεων του ΔΕΚ, ιδίως της νομολογίας που αφορά στην ορθή/ πλήρη εφαρμογή των θετικών προϋποθέσεων/ νομοθετικών μέτρων για την πραγμάτωση των βασικών ελευθεριών –π.χ. συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης για τους μετακινούμενους εργαζομένους. Υπογραμμίζουν, τέλος, την (πρόσφατη) προώθηση συντονισμένων στρατηγικών μεταρρύθμισης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και των πολιτικών απασχόλησης και προσαρμογής (των εθνικών παραλλαγών) του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου στις σύγχρονες κοινωνικο- οικονομικές περιστάσεις.

Αυτές οι διαπιστώσεις, ωστόσο, φαίνεται πως δεν αρκούν για να διασκεδάσουν τις επιφυλάξεις –για την ακρίβεια να κάμψουν τις αντιρρήσεις- ικανού αριθμού ακαδημαϊκών ερευνητών, κατά την άποψη των οποίων οι εμπειρικές ενδείξεις διαψεύδουν μάλλον, παρά επικυρώνουν τις νεολειτουργιστικές θεωρητικές υποθέσεις. Όπως υποστηρίζουν, ειδικότερα, ο ισχυρισμός ότι η δράση της Κοινότητας έχει επιφέρει (ορισμένο) περιορισμό της κυριαρχίας του εθνικού κοινωνικού κράτους τεκμηριώνεται μόνο στην περίπτωση της θέσπισης και εφαρμογής μέτρων –δηλαδή νομοθεσίας- που αποβλέπουν στην οικοδόμηση/ ολοκλήρωση της αγοράς –cf. *market building*- (π.χ. συντονισμός των κοινωνικοασφαλιστικών συστημάτων ώστε να ενθαρρύνεται η κινητικότητα της εργασίας). Από την άλλη πλευρά, τονίζουν, ο προενεργός κοινωνικός ρόλος της Κοινότητας –cf. *activist/ market correcting social policy*- αφορά σχεδόν αποκλειστικώς στους εργαζόμενους και την αγορά εργασίας –δηλαδή δεν καλύπτει το σύνολο του χώρου της κοινωνικής πολιτικής- με αποτέλεσμα την αδυναμία ενεργοποίησης συμπληρωματικών σχέσεων και, επομένως, την αποδυνάμωση των συνεπειών της κοινωνικής δράσης της Κοινότητας. Δεν είναι, λοιπόν, παράδοξο ότι η ομολογουμένως φιλόδοξη και απαιτητική Κοινοτική νομοθεσία για την ισότιμη μεταχείριση των φύλων στην αγορά εργασίας δεν έχει, αφ’ εαυτής, οδηγήσει στην άρση των πραγματικών διακρίσεων, ούτε βεβαίως έχει, αφ’ εαυτής, συμβάλει στη σύγκλιση των σχετικών επιδόσεων των κρατών μελών.

Οι ίδιοι ερευνητές θεωρούν ότι, σε πείσμα των νεολειτουργιστικών ισχυρισμών, η εμβάθυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης δεν συνοδεύεται από την ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης. Διατείνονται ότι η θεσμική μεταρρύθμιση του καθεστώτος συνεργασίας των κρατών μελών (στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής αγοράς εργασίας) είναι πολύ διστακτική και περιορισμένη και, κυρίως, υποστηρίζουν ότι το ουσιώδες αντίκριμά της είναι ελάχιστο. Ειδικότερα, υπογραμμίζουν ότι η επέκταση της δράσης της Κοινότητας στις περιοχές της κοινωνικής προστασίας και της απασχόλησης διαλαμβάνει τον ήπιο/ χαλαρό – δηλαδή μη δεσμευτικό νομικώς- συντονισμό των αντίστοιχων πολιτικών των κρατών μελών και, ως εκ τούτου, δεν συμερίζονται τις προσδοκίες άσκησης σοβαρών επιδράσεων στο σχεδιασμό και τη μεταρρύθμιση των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ευημερίας και εργασιακών σχέσεων. Επισημαίνουν, επίσης, ότι παρά τη θέσπιση του κοινωνικού διαλόγου και την, εν μέρει συνακόλουθη, πρόοδο των νομοθετικών πρωτοβουλιών σχετικώς με τη ρύθμιση της αγοράς εργασίας, οι Κοινοτικές οδηγίες αποτυγχάνουν να οδηγήσουν σε προσέγγιση των εθνικών ρυθμιστικών διατάξεων, αρκούμενες στη θέσπιση προδιαγραφών που αντιστοιχούν στον ελάχιστο κοινό παρανομαστή τους (των εθνικών διατάξεων). Ισχυρίζονται, τέλος, ότι η εναρμόνιση των εθνικών κανόνων σχετικώς με την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων στο χώρο εργασίας δεν είναι ενδεικτική μιας γενικής τάσης ενίσχυσης του κοινωνικού ρόλου της Κοινότητας. Είναι αποτέλεσμα της εφαρμογής συμφωνιών ανταλλαγής υποχωρήσεων και αποζημιώσεων/ δωροδοκιών που επισφραγίζουν τις διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις αναθεώρησης της Συνθήκης και, ειδικότερα, συνιστά το τίμημα που τα φτωχότερα κράτη μέλη καταβάλουν ώστε να αποσπάσουν τελικώς την αποζημίωση που, υπό τη μορφή της διαρθρωτικής πολιτικής, διεκδικούν έναντι της συναίνεσής τους στα σχέδια προώθησης της ολοκλήρωσης των ευρωπαϊκών αγορών.

Παρόμοια εμπειρική αποτίμηση της δράσης της Κοινότητας εκφράζει (την) αμφισβήτηση της δυναμικής ενίσχυσης της συνεργασίας των κρατών μελών στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής αγοράς εργασίας, επομένως υποδηλώνει (τη) δυσπιστία σε σχέση με τη δυναμική και την αξιοποίηση (της δυναμικής) του μηχανισμού λειτουργικής σύνδεσης και, τέλος, αντανάκλα την πεποίθηση ότι η διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης γεννά και αναπαράγει κοινωνικό έλλειμμα. Παρόμοια εμπειρική αποτίμηση της δράσης της Κοινότητας έχει, λοιπόν, ως θεωρητική αφετηρία μια τροποποιημένη εκδοχή της διακυβερνητικής προσέγγισης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και, κατά τούτο, συνδέεται με μια ανάλυση της

πολιτικής οικονομίας της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής που διαφέρει εκείνης των νεολειτουργιστών συγγραφέων.²

Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, η κοινωνική πολιτική της Κοινότητας –για την ακρίβεια η πολιτική εναρμόνισης των εθνικών κοινωνικών ρυθμίσεων- προσκρούει στις διασταυρούμενες και, συχνά, αμοιβαίως ενισχυόμενες εθνικές και ταξικές αποκλίσεις (συμφερόντων). Συγκεκριμένα: Τα ευρωπαϊκά συμφέροντα του κεφαλαίου και της εργασίας είναι, κατά κανόνα, διαφορετικά και αντικρουόμενα –το κεφάλαιο επιζητεί την ενθάρρυνση της κινητικότητας των παραγωγικών συντελεστών, ενώ η εργασία διεκδικεί την προστασία των κοινωνικών προδιαγραφών από τις διαβρωτικές επιπτώσεις του αυξανόμενου οικονομικού ανταγωνισμού. Την ίδια στιγμή, ωστόσο, κεφάλαιο και εργασία έχουν ορισμένα κοινά συμφέροντα σε εθνικό επίπεδο –για παράδειγμα, την προστασία της ανταγωνιστικότητας της εγχώριας βιομηχανίας- και, επομένως, σε ορισμένο βαθμό κοινώς εκπροσωπούνται από τις εθνικές κυβερνήσεις στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής διαπραγμάτευσης. Από την άλλη πλευρά, όντας οργανωμένα –και οριοθετημένα- σε εθνικό επίπεδο, το κεφάλαιο και η εργασία αντιμετωπίζουν δυσχέρειες σχετικώς με την συγκροτημένη οργάνωση –και την εξειδικευμένη οριοθέτηση- των ταξικών συμφερόντων τους σε ευρωπαϊκή κλίμακα.

Αυτές οι δυσχέρειες εμφανίζονται μεγαλύτερες στην πλευρά της εργασίας, οφείλονται στις αποκλίνουσες πολιτικές παραδόσεις, δομές οργάνωσης και θεσμικές μορφές συμμετοχής των εργατικών συνδικάτων στα συστήματα εργασιακών σχέσεων και επιτείνονται ως αποτέλεσμα της βούλησής τους να προστατεύουν το, κατ’ αυτό τον τρόπο, συσσωρευμένο πολιτικό κεφάλαιό τους και, επομένως, την επιρροή τους στην εγχώρια διαδικασία λήψης αποφάσεων. Επιτείνονται, επίσης, ως αποτέλεσμα της συμπεριφοράς των εθνικών κυβερνήσεων. Αντλώντας όφελος ως μεσολαβητές στην οικοδόμηση διαταξικών συμμαχιών και, ταυτοχρόνως, υπερασπιζόμενες το θεσμικό συμφέρον τους, οι εθνικές κυβερνήσεις αφενός επιδίδονται στο σχηματισμό τριμερών εθνικών συμμαχιών, στο πλαίσιο των οποίων τα εργατικά συνδικάτα καλούνται να προστατεύουν το εθνικό οικονομικό συμφέρον και αφετέρου αποκρούουν τις πρωτοβουλίες (υπερεθνικής) ρυθμιστικής εναρμόνισης και διασφαλίζουν την ακεραιότητα των εγχώριων κοινωνικών και εργασιακών θεσμών, κατ’ αυτό τον τρόπο ανταμείβοντας τα εργατικά συνδικάτα.

Ο συνδυασμός ασθενών υπερεθνικών και ισχυρών εθνικών θεσμών –η διατήρηση του εθνικού ελέγχου ως προς τη λήψη και την εφαρμογή αποφάσεων κοινωνικής πολιτικής και η απουσία ικανών υπερεθνικών πολιτικών πόρων- συνεπάγεται την εμπέδωση μιας δομής κινήτρων και περιορισμών που ακόμη περισσότερο ενθαρρύνει την οριοθέτηση και ευνοεί τη (μεταξύ τους) προσέγγιση των ταξικών συμφερόντων σε εθνικό επίπεδο και αποθαρρύνει την συγκροτημένη οργάνωσή τους σε ευρωπαϊκή κλίμακα. Το αποτέλεσμα είναι ότι τα εθνικά (κοινωνικά) κράτη –και οι μεταξύ τους σχέσεις- αναδεικνύονται σε βασικούς ανασταλτικούς παράγοντες των πρωτοβουλιών μεταβίβασης εξουσιών στους υπερεθνικούς θεσμούς και σε θεματοφύλακες της διακυβερνητικής λογικής του συστήματος συνεργασίας τους στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής αγοράς εργασίας. Τα κράτη μέλη, ειδικότερα, αποστρέφονται μεταρρυθμίσεις που, αποβλέποντας στη συγκέντρωση της εξουσίας και των αρμοδιοτήτων κοινωνικής πολιτικής στο επίπεδο της ΕΕ, θέτουν υπό αμφισβήτηση την ακεραιότητα των εθνικών κοινωνικών και εργασιακών θεσμών, διαταράσσουν την ανταγωνιστικότητα των εθνικών οικονομιών και υπονομεύουν την εγχώρια νομιμοποίηση του εθνικού κράτους.

² Αντιπροσωπευτικό της τροποποιημένης διακυβερνητικής προσέγγισης της κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ – και εξαιρετικό ως προς την αναλυτική επιχειρηματολογία του- είναι το κεφάλαιο του Streeck, Wolfgang (1995) “From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy”, στο Leibfried and Pierson, *op.cit.*, υποσημ. 1

Όμως, σε αυτό το πλαίσιο διεθνών σχέσεων -και διασταυρούμενων εθνικών και ταξικών συμφερόντων- όπου η εναρμόνιση των εθνικών κοινωνικών ρυθμίσεων γίνεται εφικτή σε εξαιρετικές μόνον περιπτώσεις (π.χ. όπως με τους κανόνες προστασίας της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων στους χώρους εργασίας) και ο εθνικός κατακερματισμός της κοινωνικής πολιτικής αποτελεί τον κανόνα, η απουσία Κοινοτικού εύρους –υπερεθνικών- θεσμών κοινωνικής διακυβέρνησης της ολοκληρωμένης αγοράς –της οικονομικής ένωσης- συνεπάγεται την αδυναμία διαχείρισης της οριζόντιας αλληλεξάρτησης μεταξύ των εθνικών (κοινωνικών) κρατών και, ως εκ τούτου, συμβάλλει στη δημιουργία κινήτρων ανταγωνισμού –διάβαζε ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της εγχώριας παραγωγής- μεταξύ των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής ευημερίας. –cf. *regime competition*.

Οι συνέπειες του ανταγωνισμού μεταξύ των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής ευημερίας μπορεί να διαφέρουν ως προς την ένταση και τη μορφή τους, αφορώντας στην εγκατάλειψη πρωτοβουλιών αύξησης του επιπέδου των κοινωνικών παροχών ή/ και στην απίσχναση υφιστάμενων κοινωνικών προγραμμάτων και ρυθμιστικών προδιαγραφών ή/ και στον περιορισμό της δυνατότητας των εθνικών κυβερνήσεων να επιβάλλουν φόρους και να ρυθμίζουν τη δραστηριότητα των κινητικών παραγωγικών συντελεστών, πρωτίστως του κεφαλαίου και φθάνοντας μέχρι τη διάδοση πρακτικών κοινωνικού *dumping* και την επικράτηση πολιτικών κοινωνικής απορύθμισης/ απορύθμισης της αγοράς εργασίας. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, μοιραία είναι η ενίσχυση των τάσεων προς τα κάτω σύγκλισης των εθνικών καθεστώτων, δηλαδή σύγκλισης τους προς το επίπεδο του λιγότερο γενναϊόδωρου και χαμηλότερου κόστους καθεστώτος κοινωνικής προστασίας και εργασιακών σχέσεων. Ασφαλώς, οι θεωρητικοί της τροποποιημένης διακυβερνητικής προσέγγισης συμπληρώνουν, παρόμοια προοπτική εξυπηρετεί τα συμφέροντα του κεφαλαίου που, προσβλέποντας σε μεγαλύτερες (καθαρές) αποδόσεις, υποστηρίζει την ολοκλήρωση των αγορών και ευνοεί την καθήλωση της ανάπτυξης των υπερεθνικών θεσμών –για την ακρίβεια αρκείται στην εγκατάσταση θεσμών που διευκολύνουν την κινητικότητα των παραγωγικών συντελεστών. Διόλου παράδοξο, λοιπόν, ότι το κεφάλαιο άλλοτε ευθέως αντιδρά, άλλοτε αδιαφορεί και άλλοτε εμμέσως υποσκάπτει –και επιδιώκει να απαξιώνει- τις διάφορες μορφών πρωτοβουλίες αποδέσμευσης της οριοθέτησης, οργάνωσης και ενορχήστρωσης των ταξικών συμφερόντων από το πλαίσιο του εθνικού κράτους.

Χωρίς αμφιβολία, τόσο η αναθεωρημένη νεολειτουργιστική όσο και η τροποποιημένη διακυβερνητική προσέγγιση προσφέρουν ενδιαφέρουσες και, ενίοτε, εύστοχες και διεισδυτικές παρατηρήσεις σχετικά με τη σημασία, τις συνέπειες και τη δυναμική του συστήματος συνεργασίας των κρατών μελών στα θέματα της κοινωνικής πολιτικής. Μολαταύτα, η (γενική) εξηγητική και προγνωστική ισχύς αμφοτέρων των προσεγγίσεων είναι μάλλον αμφίβολη ή/ και ανεπαρκής. Από εμπειρικής απόψεως, ειδικότερα, η εξέλιξη της διαδικασίας ολοκλήρωσης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής αγοράς εργασίας φαίνεται πως διαψεύδει τις (συμβατικές) νεολειτουργιστικές προβλέψεις, αφού ουδέποτε –ούτε και κατά τη σύγχρονη φάση ταχείας ανάπτυξης της Κοινότητας- υπήρξε τόσο ομαλή και βαθμιαία όσο ο μηχανισμός της λειτουργικής σύνδεσης και η (υποτιθέμενη) σταθερή αύξηση της επιρροής των υπερεθνικών αρχών υποδηλώνουν, αλλά, τουναντίον, υπήρξε σπασμωδική, ακανόνιστη, ασύμμετρη –μεταξύ των επιμέρους θεματικών περιοχών του τομέα κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής αγοράς εργασίας- και, κυρίως, εξαρτημένη από και ευάλωτη σε διαμάχες «υψηλής πολιτικής». Όσο για την (αναθεωρητική) πρόβλεψη σχηματισμού ενός πολυεπίδεδου ιστού κοινωνικής πολιτικής, αυτή είναι εξαιρετικώς ασαφής –απροσδιόριστη- τόσο ως προς τις θεσμικές –πώς θα καταμερίζονται οι εξουσίες μεταξύ ΕΕ και εθνικών κρατών;- όσο και ως προς τις ουσιώδεις –πότε θα αποκαθίσταται η πραγματική αυτονομία των εθνικών θεσμών;- διατάσεις της και, επομένως, είναι σχεδόν αδύνατο να υποβάλλεται σε εμπειρικό έλεγχο.

Ωστόσο, ούτε οι προβλέψεις της τροποποιημένης διακυβερνητικής προσέγγισης –πάντως σαφέστερες σε σχέση με τις νεολειτουργιστικές και, κατά τούτο, εμπειρικώς ελέγξιμες- φαίνεται ότι επαληθεύονται εμπειρικώς. Αν μη τι άλλο, οι εξουσίες και αρμοδιότητες του

εθνικού κοινωνικού κράτους δεν έχουν μείνει ανέπαφες και, μολονότι διστακτική και περιορισμένη, η θεσμική μεταρρύθμιση του καθεστώτος συνεργασίας των κρατών μελών – μέσω των διαδοχικών αναθεωρήσεων της Συνθήκης- έχει οδηγήσει σε συγκερασμό της εθνικής κυριαρχίας και επιτρέπει τη λήψη πολλών κοινών και, ενίοτε, ουσιώδους σημασίας (νομοθετικών) αποφάσεων σε ορισμένες –είναι αλήθεια όχι στις κρισιμότερες- θεματικές περιοχές του τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Επίσης, έχει συμβάλει στη θεματική επέκταση και την αύξηση του βαθμού θέσμησης του συντονισμού των εθνικών κοινωνικών πολιτικών. Η προσφυγή σε αποσπασματικές, εκ των υστέρων εξηγήσεις παρόμοιων μεταβολών υπογραμμίζει –και δεν επισκιάζει- την απουσία συστηματικής εξήγησης της διαδικασίας κοινωνικής ολοκλήρωσης και, επομένως, την προγνωστική αδυναμία της τροποποιημένης διακυβερνητικής προσέγγισης. Εμπειρικά ατεκμηρίωτη είναι, πολύ περισσότερο, η πρόβλεψη επικράτησης τάσεων προς τα κάτω σύγκλισης των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής προστασίας` οι διαθέσιμες στατιστικές των κοινωνικών δαπανών στα κράτη μέλη –και όχι μόνον αυτές- διαψεύδουν αυτόν τον ισχυρισμό.

Αφετηριακή θέση της παρούσας εργασίας είναι ότι η εξηγητική και προγνωστική αδυναμία αμφοτέρων των προσεγγίσεων, σε ότι αφορά την εξέλιξη του Κοινοτικού συστήματος συνεργασίας στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής αγοράς εργασίας, οφείλεται στο περιεχόμενο και το χαρακτήρα των προτάσεών τους για την εγχώρια και διεθνή πολιτική οικονομία της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Δεν είναι συμπτωματικό, ούτε και απροσδόκητο το ότι αμφότερες οι προσεγγίσεις έχουν ελάχιστα πράγματα να πουν ή/ και δεν προσφέρουν συστηματικές και συνεπείς εξηγήσεις σχετικά με: τους θεμελιώδεις λόγους της (εγχώριας) συναίνεσης –που η αναθεωρημένη νεολεειτουργιστική προσέγγιση υπογραμμίζει- και των (εγχώριων) αντιθέσεων –που η τροποποιημένη διακυβερνητική προσέγγιση τονίζει- περί την κοινωνική πολιτική` τους θεμελιώδεις προσδιοριστικούς παράγοντες της σύγκλισης –όπου οι νεολεειτουργιστές αποδίδουν έμφαση- και απόκλισης –που οι διακυβερνητικοί υπογραμμίζουν- των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ευημερίας και καθεστώτων ρύθμισης της αγοράς εργασίας` τις βασικές αιτίες της ιστορικής διαφοροποίησης των εθνικών προτιμήσεων κοινωνικής ολοκλήρωσης` τις βασικές αιτίες διαφοροποίησης του καθεστώτος συντονισμού –των θεσμικών και ουσιωδών πτυχών του- μεταξύ των ξεχωριστών θεματικών περιοχών του τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής αγοράς εργασίας.

Μεθοδολογικά, άλλωστε, είναι ευρύτατα αποδεκτό ότι οι προτάσεις που, εν προκειμένω, διεκδικούν εξηγητική και προγνωστική ισχύ (πρέπει να) ανάγονται σε γενικές θεωρίες της εγχώριας και διεθνούς πολιτικής οικονομίας, δηλαδή σε μικρο-θεμελιωμένες θεωρίες που: υποδεικνύουν τη λογική της δημόσιας παρέμβασης (σε εγχώριο ή διεθνές επίπεδο) – οικονομική αποτελεσματικότητα, επινεμητική δικαιοσύνη- τις επιδράσεις της στη λειτουργία και τα αποτελέσματα της αγοράς και τους ενδεχόμενους περιορισμούς της –π.χ. την ενδεχόμενη αντισταθμιστική σχέση οικονομικής αποτελεσματικότητας και επινεμητικής δικαιοσύνης` επιτρέπουν τον προσδιορισμό της ταυτότητας των επωφελούμενων ή/ και επιβαρυνόμενων από τη δημόσια παρέμβαση, της μορφής του οφέλους που απολαμβάνουν ή/ και του κόστους που καταβάλλουν και της δομής των κινήτρων δράσης τους` αναδεικνύουν τα κίνητρα συνεργασίας και, κατ' επέκταση, εξηγούν τους λόγους οικοδόμησης θεσμών συνεργασίας και διευθέτησης των αντιθέσεων μεταξύ των ιδιοτελώς συμπεριφερόμενων (self- interested) υποκειμένων/ δρώντων (σε εγχώριο και διεθνές επίπεδο)` και, τέλος, υποδεικνύουν τους παράγοντες –και το είδος των κινήτρων και των περιορισμών- που καθορίζουν τις αποφάσεις των πολιτικών/ κυβερνήσεων έναντι –και μεταξύ- εναλλακτικών επιλογών.

Η προσέγγιση που υιοθετείται στην παρούσα εργασία διατυπώνει προτάσεις για την εγχώρια και διεθνή πολιτική οικονομία της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής που εδράζονται στη σύγχρονη οικονομική θεωρία της πολιτικής, ή, νέα πολιτική οικονομία και, κατά τούτο, ανταποκρίνεται στις προαναφερόμενες μεθοδολογικές απαιτήσεις. Υποθέτοντας ένα (γενικευμένο) *second- best* περιβάλλον και ανοίγοντας το «μαύρο κουτί» της πολιτικής, η σύγχρονη οικονομική θεωρία της πολιτικής τείνει να γεφυρώνει το χάσμα μεταξύ

παραδοσιακής (δεοντολογικής) οικονομικής θεωρίας της πολιτικής και πολιτικής επιστήμης, αναμφίβολα στη βάση των οικονομικών μεθοδολογικών αρχών. Από μεθοδολογικής απόψεως, κατ' επέκταση, η παρούσα προσέγγιση, πρώτον, υπογραμμίζει –και υπηρετεί- τη μετατόπιση της οικονομικής ανάλυσης της πολιτικής (εγχώριας και διεθνούς) από την ανώφελη αναζήτηση βέλτιστων επιλογών –μεταξύ των οποίων δεν συγκαταλέγονται, για παράδειγμα, η εγκατάσταση της τελωνειακής ένωσης και η κοινή γεωργική πολιτική- προς την ενσωμάτωση και μελέτη των οργανωτικών και πολιτικών περιορισμών της δημόσιας πολιτικής και των τρόπων, μεταξύ άλλων των θεσμικών διευθετήσεων, άμβλυνσής τους. Δεύτερον, αποκαθιστά την οικονομική συνάφεια των προτάσεων πολιτικής οικονομίας (εγχώριας και διεθνούς) –που παραδοσιακώς υπηρετείται από πολιτικούς επιστήμονες και ως εκ τούτου συχνά βασίζεται σε κακώς πληροφορημένες ή/ και αυθαίρετες οικονομικές υποθέσεις- και, επομένως, ευνοεί τον ακριβέστερο προσδιορισμό της ταυτότητας, των κινήτρων δράσης και των θεσμικών και πολιτικών προτιμήσεων των ιδιοτελώς συμπεριφερόμενων δρώντων, καθώς και των τάσεων μεταβολής του οργανωτικού και θεσμικού πλαισίου δράσης τους. Τρίτον, επιτρέπει την αποτίμηση των ουσιωδών παραγών του υφιστάμενου καθεστώτος πολιτικής (εγχώριου και διεθνούς) –άρα και του υφιστάμενου καταμερισμού των εξουσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών- και, επομένως, συμβάλλει στη διατύπωση αναλυτικώς τεκμηριωμένων δεοντολογικών προτάσεων.

Ειδικότερα, τώρα, οι κύριες συνιστώσες –και κύρια θέματα- της ακολουθούμενης προσέγγισης είναι:

- Η θεμελίωση της οικονομικής λογικής και της ηθικής διάστασης της κοινωνικής πολιτικής, η υπόδειξη της αντισταθμιστικής σχέσης μεταξύ των επιδιώξεών της και η εξήγηση της απομάκρυνσής της από το *second- best*.

- Η διερεύνηση των συνεπειών της οικονομικής ολοκλήρωσης για την εγχώρια κοινωνική πολιτική και η εξέταση της σκοπιμότητας συντονισμού της (κοινωνικής πολιτικής) στο επίπεδο της Κοινότητας. Ειδικότερα, η διερεύνηση του ενδεχόμενου έκθεσης των γενναιόδωρων συστημάτων κοινωνικής προστασίας των ανεπτυγμένων κρατών μελών σε αρνητικές διασυννοριακές εξωτερικές οικονομίες και ο προσδιορισμός του χαρακτήρα των επιπτώσεων των (ενδεχόμενων) διασυννοριακών εξωτερικών οικονομιών, καθώς και της κατανομής τους (των επιπτώσεων) μεταξύ των εγχώριων κοινωνικών ομάδων.

- Η εξήγηση των τάσεων απόκλισης και σύγκλισης των εθνικών προτιμήσεων συντονισμού, σε συνάρτηση με τις τάσεις απόκλισης και σύγκλισης των εγχώριων προτιμήσεων κοινωνικής πολιτικής, τις τάσεις απόκλισης και σύγκλισης των προσδοκιών οφέλους και κόστους (από το συντονισμό) των ισχυρότερων εγχώριων κοινωνικών ομάδων και διανεμητικών συμμαχιών, τη σκοπιμότητα και, ιδίως, τα περιθώρια μεταρρύθμισης και προσαρμογής της εγχώριας κοινωνικής πολιτικής στις εξωτερικές επιδράσεις και τη διακριτική ευχέρεια των κυβερνήσεων να υπηρετούν ιδεολογικές επιλογές.

- Η εξήγηση των αποτελεσμάτων της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης, τόσο των μειζόνων διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων περί τη θεσμική μεταρρύθμιση του συστήματος συνεργασίας, όσο και της καθημερινής διαπραγμάτευσης σχετικώς με τη λήψη κοινών αποφάσεων κοινωνικής πολιτικής, σε συνάρτηση με τα προσδοκώμενα οφέλη ανταγωνιστικότητας των κρατών μελών και την προσδοκώμενη αξιοποίηση των Κοινοτικών θεσμών ως μέσου αύξησης του βαθμού αυτονομίας των κυβερνήσεων στο πλαίσιο των εγχώριων πολιτικών διαδικασιών –και ως εκ τούτου διεύρυνσης των περιθωρίων εφαρμογής μεταρρυθμίσεων της εγχώριας κοινωνικής πολιτικής με σκοπό τη διόρθωση πολιτικών αποτυχιών και την προσέγγιση του *second- best*.

Αναλυτικότερα, στα επόμενα εννέα κεφάλαια της παρούσας εργασίας συζητούνται:

- Στο δεύτερο –πολύ συνοπτικό και οιονεί εισαγωγικό- κεφάλαιο συζητούνται οι διαφορετικοί ορισμοί της έννοιας της κοινωνικής πολιτικής, υπογραμμίζοντας τις ρητές ή/ και υπόρρητες προεκτάσεις τους σχετικώς με την οριοθέτηση του χώρου και των στόχων της (κοινωνικής πολιτικής) και προσδιορίζονται οι μορφές και οι τρόποι παρέμβασης του κράτους προκειμένου να εκπληρώνονται αυτοί οι στόχοι. Επιχειρείται, επίσης, η σημασιολόγηση της έννοιας του κοινωνικού κράτους και επισημαίνονται οι γενικές επιδιώξεις –οικονομική αποτελεσματικότητα, επινεμητική δικαιοσύνη, κοινωνική αλληλεγγύη και συμμετοχή- που καθορίζουν τη σύσταση, μεγέθυνση και δραστηριότητά του –και τη σχέση του με την αγορά.

- Οι διάφορων μορφών παρεμβάσεις του κράτους στη λειτουργία των αγορών θεωρούνται οικονομικώς επιβεβλημένες –αναγκαστικές προκειμένου να βελτιώνεται η κατανομή των πόρων και να αυξάνεται η ευημερία- στις περιπτώσεις αποτυχίας της αγοράς. Στην πρώτη ενότητα του τρίτου κεφαλαίου, λοιπόν, επιδιώκεται ο εντοπισμός εκείνων των περιπτώσεων αποτυχίας της αγοράς που καλούν στην παρέμβαση του κοινωνικού κράτους, με άλλα λόγια καλούν στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Η ανάλυση προσπαθεί να αποφύγει τον κίνδυνο της εκ των υστέρων αιτιολόγησης των παρεμβάσεων του κοινωνικού κράτους και, γι' αυτό το σκοπό, επιχειρεί την προσεκτική εξέταση των εικαζόμενων περιπτώσεων αποτυχίας της αγοράς, τη διερεύνηση των δυνατοτήτων διόρθωσης μέσω αγοραίων διευθετήσεων και, τέλος, τον προσδιορισμό των ανάλογων/ κατάλληλων μορφών παρέμβασης του κοινωνικού κράτους. Μολονότι επιβεβλημένη, όμως, η κρατική παρέμβαση στην οικονομία δεν είναι κατ' ανάγκη αποτελεσματική και μια από τις διαδεδομένες εκδηλώσεις αποτυχίας της είναι η σοβαρή στρέβλωση των κινήτρων οικονομικής συμπεριφοράς. Η ανάλυση επιχειρεί να αναδείξει αυτό το πρόβλημα, αποδίδοντας ιδιαίτερη έμφαση στις σχετικές συνέπειες της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στην αγορά εργασίας. Από την άλλη πλευρά, ο κίνδυνος αποτυχίας του κράτους δεν οφείλεται μόνο σε (κυβερνητικά) λάθη και παραλείψεις που, πιθανότατα, ανάγονται στην ατελή πληροφόρηση και η περίπτωση της ρυθμιστικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας είναι χαρακτηριστική. Η θεωρία της δημόσιας επιλογής, στην οποία αναφέρεται η δεύτερη ενότητα του τρίτου κεφαλαίου, υποδεικνύει ότι ως αποτέλεσμα της ιδιοτελούς συμπεριφοράς των διαφόρων παραγόντων της (δημοκρατικής) πολιτικής διαδικασίας, μεταξύ αυτών των επιδιωκόντων την επανεκλογή τους πολιτικών, τα παράγωγα της πολιτικής διαδικασίας –δηλαδή η δημόσια πολιτική- δεν είναι, κατ' ανάγκη, αποτελεσματικότερα ή/ και δικαιότερα έναντι των παραγώντων που θα απέφερε η αγοραία διαδικασία της οικειοθελούς ανταλλαγής.

- Η αύξηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας δεν συνιστά την κύρια επιδίωξη της κοινωνικής πολιτικής και, γενικότερα, του κοινωνικού κράτους. Η λειτουργία του τελευταίου συνδέεται κυρίως με τις ηθικο- πολιτικές επιδιώξεις της επινεμητικής δικαιοσύνης, της αλληλεγγύης και της συμμετοχής στις κοινωνικές διαδικασίες. Στην πρώτη ενότητα του τέταρτου κεφαλαίου συζητείται η ηθική θεμελίωση του σύγχρονου κοινωνικού κράτους και, ιδίως, της (αμιγούς) αναδιανεμητικής λειτουργίας του. Ειδικότερα, παρουσιάζονται οι προσεγγίσεις διαφορετικών ηθικο- φιλοσοφικών συστημάτων –από τον κλασσικό ωφελιμισμό μέχρι τις θεωρίες δικαιωμάτων και τις συμβασιοκρατικές εκδοχές- υποδεικνύονται οι διαφορετικές εκδοχές/ εννοήσεις του εξισωτικού προτάγματος και διερευνώνται οι ενδεχόμενες αντισταθμιστικές σχέσεις μεταξύ των γενικών κοινωνικών επιδιώξεων –αύξηση της ευημερίας, επινεμητική δικαιοσύνη- και μεταξύ των υποστηρικτικών (τους) αξιών –ελευθερία, ισότητα. Κατόπιν αυτών, στη δεύτερη ενότητα του ίδιου κεφαλαίου παρακολουθείται η ιστορική οικοδόμηση και μεταπολεμική μεγέθυνση του κοινωνικού κράτους στην Ευρώπη και διεθνώς. Συζητείται η συνάφεια της έννοιας του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου και, ιδίως, επισημαίνονται και εξηγούνται οι συμπτώσεις και οι ευρείες αποκλίσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών σχετικώς με το μέγεθος, τις μορφές και τα μέσα παρέμβασης και τους θεσμούς οργάνωσης του κοινωνικού κράτους. Τέλος, εντοπίζονται τα πρώτα δείγματα κόπωσης που, λίγο αργότερα, μετατρέπονται σε εκδηλώσεις

αποτυχίας του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους –διάβαζε επίμονα υψηλή ανεργία- και συνοπτικώς συζητούνται οι (βαθύτερες) αιτίες πρόκλησής τους.

- Η ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών αγορών και η νομισματική ενοποίηση φέρουν στο προσκήνιο το ζήτημα του καταμερισμού των δημόσιων λειτουργιών –σχετικώς με την κατανομή των πόρων, τη μακροοικονομική σταθεροποίηση και την αναδιανομή- μεταξύ των κρατών μελών και της Κοινότητας. Στην πρώτη ενότητα του πέμπτου κεφαλαίου επιχειρείται η σκιαγράφηση ενός (θεωρητικού) μοντέλου πολυεπίπεδης οργάνωσης της δημόσιας πολιτικής σε μια οικονομική ένωση. Ακολουθώντας τη μεθοδολογική προσέγγιση της σύγχρονης οικονομικής θεωρίας της πολιτικής (ή, νέας πολιτικής οικονομίας), το μοντέλο υποδεικνύει –ωστόσο αναγνωρίζοντας τα όρια της ανάλυσης- το βέλτιστο καταμερισμό των δημόσιων λειτουργιών με κριτήρια την οικονομική αποτελεσματικότητα, την επενεμητική δικαιοσύνη, το δημοκρατικό έλεγχο και την αξιοπιστία των αποφάσεων πολιτικής. Βάσει αυτών των υποδείξεων επιδιώκεται, επίσης, η αποτίμηση της θεσμικών διευθετήσεων και του υφιστάμενου καταμερισμού των δημόσιων λειτουργιών στην ΕΕ –και την ΟΝΕ. Σε ότι, ειδικότερα, αφορά την κοινωνική πολιτική και την πολιτική αγοράς εργασίας, η δεύτερη ενότητα του ίδιου κεφαλαίου επιδιώκει να απαντήσει στα ερωτήματα σχετικώς με τον κίνδυνο ανταγωνιστικής ισοπέδωσης των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής προστασίας και (ανταγωνιστικής) απορύθμισης των συστημάτων οργάνωσης της αγοράς εργασίας, καθώς και στις ηχηρά διατυπωμένες ανησυχίες σε σχέση με το ενδεχόμενο προσφυγής ορισμένων εθνικών κυβερνήσεων σε πρακτικές κοινωνικού *dumping*. Επιχειρείται, επίσης, η διερεύνηση της σκοπιμότητας εναρμόνισης –είτε ως αναγκαίας είτε ως «ενάρετης» επιλογής- των κοινωνικών προδιαγραφών και, ειδικότερα, των κανόνων ρύθμισης των αγορών εργασίας.

- Τα επόμενα δύο κεφάλαια αναφέρονται στην πολιτική της ευρωπαϊκής κοινωνικής ολοκλήρωσης, με έμφαση στις μείζονες σημασίας διαπραγματεύσεις και τις επακόλουθες συμφωνίες θέσμισης και μεταρρύθμισης του καθεστώτος συνεργασίας των κρατών μελών στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής αγοράς εργασίας –δηλαδή, τη Συνθήκη της Ρώμης, την ΕΕΠ, τη Συνθήκη ΕΕ και τη Συνθήκη *Amsterdam*- καθώς και στα σχέδια και τις (μείζονες) πολιτικές πρωτοβουλίες πρόωξης –είτε ανάσχεσης- της συνεργασίας που εκδηλώνονται κατά τη διάρκεια των ενδιάμεσων χρονικών περιόδων. Σε αυτά τα κεφάλαια –το έκτο και το έβδομο- επιδιώκεται, κυρίως, η εξήγηση της διαμόρφωσης και εξέλιξης του καθεστώτος συντονισμού της κοινωνικής πολιτικής. Συγκεκριμένα, επιχειρείται η ανίχνευση του σχηματισμού των εθνικών προτιμήσεων συντονισμού και, γι' αυτό το σκοπό, αναλύονται οι γενικότερες οικονομικές και πολιτικές μεταβολές στο επίπεδο της Κοινότητας και διεθνώς –και κατά τούτο οι τάσεις ενίσχυσης της περιφερειακής και διεθνούς οικονομικής αλληλεξάρτησης- καθώς και οι εγχώριες οικονομικές και πολιτικές περιστάσεις, με έμφαση στις (ιστορικώς) τρέχουσες επιδόσεις των αγορών εργασίας και τις (ιστορικώς) τρέχουσες οικονομικές και πολιτικές αντιλήψεις σχετικώς με την αποτελεσματικότητα των εργασιακών και κοινωνικών θεσμών. Επιχειρούνται, επίσης, η παρακολούθηση της στάσης των εθνικών κυβερνήσεων, της συμβολής των υπερεθνικών οργάνων, αλλά και της συμπεριφοράς των ευρωπαϊκών οργανώσεων συμφερόντων στο πλαίσιο των μειζόνων διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων, η εξέταση του περιεχόμενου και της (προσδοκώμενης) σημασίας των θεσμικών μεταρρυθμίσεων και, τέλος, η διερεύνηση του ρόλου της Επιτροπής ως «πολιτικού επιχειρηματία».

Ειδικότερα, το έκτο κεφάλαιο αρθρώνεται σε τρεις ενότητες, εκ των οποίων η πρώτη αναφέρεται στα θεωρητικές προσεγγίσεις της (πολιτικής της) ευρωπαϊκής περιφερειακής ολοκλήρωσης και παρακολουθεί, με κριτική διάθεση, την ιστορική εξέλιξη της θεωρητικής διαμάχης. Η δεύτερη ενότητα ασχολείται με τα γεγονότα της περιόδου 1957- 1985. Συζητούνται οι κοινωνικές πρόνοιες της Συνθήκης της Ρώμης, εξηγούνται οι διακυμάνσεις της κοινωνικής δράσης της Κοινότητας –την αρχική φάση της «ευμενούς αμέλειας» (1957-1974) διαδέχεται μια φάση αυξημένης δραστηριότητας (1974-1986)- και εντοπίζονται οι θεματικές περιοχές όπου η πρόοδος των πρωτοβουλιών δράσης ήταν αξιοσημείωτη. Η τρίτη ενότητα αναφέρεται στις κοινωνικές πτυχές του σχεδίου αναθέρμανσης της διαδικασίας

ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, σχολιάζει τη διστακτική τροποποίηση των κοινωνικών διατάξεων της Συνθήκης δια της ΕΕΠ και εξετάζει τις πρωτοβουλίες της Επιτροπής περί την κοινωνική διάσταση, υπογραμμίζοντας τις ουσιώδεις διαφορές τους σε σχέση με προγενέστερες κοινωνικές πρωτοβουλίες και εξετάζοντας και εξηγώντας τη στάση των εθνικών κυβερνήσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, τέλος, επισημαίνονται τις προσπάθειες της Επιτροπής να ασκήσει –μάλλον για τελευταία φορά- ρόλο «πολιτικού επιχειρηματία» και διαπιστώνονται τα αποτελέσματά τους.

Το έβδομο κεφάλαιο αφορά στις εξελίξεις της δεκαετίας του 1990, εξελίξεις που σημαδεύονται από την εισαγωγή –και εφαρμογή- του σχεδίου για την ΟΝΕ, την επιτάχυνση της διαδικασίας ολοκλήρωσης των διεθνών αγορών, την κρίση της απασχόλησης στις ευρωπαϊκές οικονομίες και, τέλος, την ανάδειξη (των) προβλημάτων βιωσιμότητας και συνάφειας του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Καλύπτοντας το πρώτο ήμισυ της δεκαετίας, η πρώτη ενότητα ξεκινά με τη διαπραγμάτευση της Συνθήκης ΕΕ και την επακόλουθη «κοινωνική συμφωνία των 11» -που περιλαμβάνεται στο περίφημο κοινωνικό πρωτόκολλο. Επιχειρείται η εξήγηση αυτής, της εκ πρώτης όψεως, πολιτικο-οικονομικής παράδοξης και νομικώς αμφιλεγόμενης διευθέτησης και, γι' αυτό το σκοπό, συζητούνται οι προϋποθέσεις –και προθέσεις- εφαρμογής της και, κυρίως, αναλύονται οι λογικές προσδοκώμενες συνέπειές της για την ανταγωνιστικότητα των εθνικών οικονομιών και, τελικώς, προσδιορίζονται οι λόγοι που καθόρισαν τη διαπραγματευτική στάση των εθνικών κυβερνήσεων. Επιχειρείται, επίσης, η ανάλυση της σημασίας του κοινωνικού διαλόγου ως θεσμισμένης, δια της «κοινωνικής συμφωνίας των 11», διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Συζητούνται, ακόμη, οι διάφορες πολιτικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής –που υπό διάφορες μορφές- εκδηλώνονται μετά την περιπετειώδη επικύρωση της ΣΕΕ και υποδεικνύονται οι επιδιώξεις και ο γενικότερος προσανατολισμός τους.

Καλύπτοντας το δεύτερο περίπου ήμισυ της δεκαετίας του 1990, η δεύτερη ενότητα ξεκινά με τη συζήτηση της Συνθήκης του *Amsterdam*, αφενός επιδιώκοντας να εξηγήσει την απόφαση προσχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου στην «κοινωνική συμφωνία των 11» -την κατάργηση του κοινωνικού πρωτοκόλλου- και αφετέρου συζητώντας τη σημασία της θέσμησης της συνεργασίας των κρατών μελών στην περιοχή της πολιτικής απασχόλησης. Στην ίδια ενότητα συζητούνται, επίσης, τρία θέματα που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο συνδέονται με την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική γενικώς και την κοινωνική πολιτική της Κοινότητας ειδικότερα. Πρόκειται για τα θέματα του φορολογικού ανταγωνισμού και της (πολιτικής) φορολογικής εναρμόνισης, των συνεπειών της «παγκοσμιοποίησης» για τις αγορές εργασίας και το κοινωνικό κράτος και της (πολιτικής) εισαγωγής ελάχιστων κοινωνικών προδιαγραφών και μέτρων επιβολής τους στο πλαίσιο των πολυμερών εμπορικών συμφωνιών –ΠΟΕ- και, τέλος, της νέας διεύρυνσης της ΕΕ προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης.

- Στο όγδοο κεφάλαιο επιχειρείται η λεπτομερής συζήτηση και αποτίμηση της κοινωνικής δράσης της Κοινότητας κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990. Η ανάλυση –η μέθοδος και οι περιορισμοί της οποίας διευκρινίζονται στην πρώτη ενότητα- αναφέρεται σε τέσσερις θεματικές περιοχές (ισότητα των φύλων, υγιεινή και ασφάλεια στο χώρο εργασίας, ρυθμίσεις περί την απασχόληση, τις συνθήκες εργασίας και τις εργασιακές σχέσεις και, τέλος, κοινωνική προστασία). Αφορά, επομένως, τόσο σε δεσμευτικά (νομοθεσία στις τρεις πρώτες θεματικές περιοχές), όσο και σε μη δεσμευτικά μέσα δράσης της Κοινότητας (ανοικτός συντονισμός στην περιοχή της κοινωνικής προστασίας). Η ανάλυση αποσκοπεί στην εξήγηση των μεταξύ των θεματικών περιοχών παρατηρούμενων διαφορών ως προς το (θεσμικό) χαρακτήρα και το επίπεδο συντονισμού των εθνικών πολιτικών, ως προς το ιστορικό προηγούμενο, την ευκολία υιοθέτησης (από το Συμβούλιο) και την ποσότητα των αντίστοιχων νομοθετικών ή άλλων πρωτοβουλιών και, τέλος, ως προς τον απαιτούμενο βαθμό συμμόρφωσης της εθνικής νομοθεσίας και πρακτικής. Σε αυτό το πλαίσιο, εξετάζεται για κάθε θεματική περιοχή η προσδιοριστική σημασία των εξής παραγόντων/ πτυχών: της λογικής της δημόσιας παρέμβασης, των κινήτρων συντονισμού της πολιτικής, των

προσδοκώμενων συνεπειών της δράσης της Κοινότητας, των υφιστάμενων διαδικασιών λήψεως αποφάσεων, της στρατηγικής της Επιτροπής και, τέλος –αλλά κατά τη νεολειτουργιστική αντίληψη πολύ σημαντικού- των απροαίρετων συνεπειών προηγούμενων δεσμεύσεων που, κατά μείζονα λόγο, αντανακλώνται στη νομολογία του ΔΕΚ. Τέλος, στην ενότητα περί την κοινωνική προστασία επιχειρείται, επίσης, η οριοθέτηση και ανάλυση των προβλημάτων που τα ευρωπαϊκά συστήματα αντιμετωπίζουν, καθώς και των επιλογών και περιορισμών της εγχώριας μεταρρυθμιστικής δράσης και υπογραμμίζονται οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ μεταρρύθμισης της κοινωνικής προστασίας και θεσμικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας.

- Το ένατο κεφάλαιο αναφέρεται στην ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης –δηλαδή στον (ανοικτό) συντονισμό των εθνικών πολιτικών διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας. Στην πρώτη ενότητα συζητείται το θεσμικό πλαίσιο και οι διαδικασίες συντονισμού της πολιτικής των κρατών μελών, σχολιάζονται οι πρωτοβουλίες ενδυνάμωσής τους και διαπιστώνονται ο χαρακτήρας και οι περιορισμοί της καλούμενης διαδικασίας της Λισσαβόνας –της ολοκληρωμένης προσέγγισης των διαδικασιών συντονισμού της οικονομικής πολιτικής, της πολιτικής απασχόλησης και της πολιτικής κοινωνικής προστασίας. Στη δεύτερη ενότητα επιχειρείται να απαντηθεί το ερώτημα εάν το υφιστάμενο καθεστώς μακροοικονομικής πολιτικής –νομισματική πολιτική της ΕΚΤ και Σύμφωνο Σταθερότητας- επιτρέπει τη σταθεροποίηση των οικονομιών και, ιδίως, εάν ευνοεί, ή, τουναντίον αποθαρρύνει τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας. Ακολούθως, στην τρίτη ενότητα εξετάζεται η συνάφεια –και προσδοκώμενη αποτελεσματικότητα- των Κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών διαρθρωτικής μεταρρύθμισης –που για λόγους σαφήνειας και αναλυτικής ευχέρειας ταξινομούνται διαφορετικά απ’ ότι στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης- και παρακολουθείται, σε μακρο- επίπεδο, η εφαρμογή τους από τα κράτη μέλη. Βάσει των ευρημάτων της ανάλυσης, ορισμένες προβλέψεις διατυπώνονται σχετικά με τα (προσδοκώμενα) αποτελέσματα της τρέχουσας πολιτικής διαρθρωτικής μεταρρύθμισης. Τέλος, ορισμένες διαπιστώσεις εκφράζονται σχετικά με την εγχώρια πολιτική οικονομία της εργασιακής μεταρρύθμισης.

- Στο δέκατο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της ανάλυσης, υποδεικνύονται θέματα με ερευνητικό ενδιαφέρον και διατυπώνονται ορισμένες προτάσεις πολιτικής.

Οι ακαδημαϊκοί μελετητές της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα αναγνώριζαν, πιθανότατα, τη στενή συγγένεια της παρούσας προσέγγισης με τη φιλελεύθερη διακυβερνητική θεωρία-³ υπό την έννοια της εφαρμογής της τελευταίας στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής αγοράς εργασίας. Αυτό είναι σε μεγάλο βαθμό ακριβές³ πρωτίστως, άλλωστε, η παρούσα εργασία εμπνέεται από τις ίδιες επιστημολογικές-μεθοδολογικές αρχές. Μολαταύτα, η παρούσα εργασία αναπτύσσει μια οικονομική προσέγγιση της διεθνούς πολιτικής οικονομίας της (ευρωπαϊκής) κοινωνικής πολιτικής –και εδώ έγκειται η θεωρητική συμβολή της- και, ως εκ τούτου, ακολουθεί διαφορετικές αναλυτικές οδούς και σε διαφορετικές αναλυτικές κατηγορίες και πτυχές της διαδικασίας (κοινωνικής) ολοκλήρωσης αποδίδει έμφαση.

Παρά τις θεωρητικές φιλοδοξίες της, πάντως, η συμβολή της παρούσας εργασίας είναι κυρίως εμπειρική και συνίσταται: Πρώτον, στην ανάλυση τόσο των μακρο- πτυχών της εξέλιξης του καθεστώτος συντονισμού της κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής αγοράς εργασίας, με άλλα λόγια των μειζόνων θεσμικών μεταρρυθμίσεων, όσο και των μικρο- πτυχών του, δηλαδή του νομοθετικού έργου και των άλλων πρωτοβουλιών –και μέσων- κοινωνικής δράσης της Κοινότητας³ και, κατά τούτο, η εργασία επιχειρεί διεϊσδυση σε μια συζήτηση που μονοπωλείται, σχεδόν, από πολιτικούς επιστήμονες, ειδικούς περί τις εργασιακές σχέσεις και νομικούς, ίσως γιατί οι οικονομολόγοι αρνούνται –ακόμη- να

³ Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, UCL Press, London

ασχοληθούν με διαδικασιακές και νομικές «λεπτομέρειες». Δεύτερον, στην ανάλυση των τάσεων μεταρρύθμισης των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας και συστημάτων οργάνωσης και ρύθμισης της αγοράς εργασίας -των εθνικών παραλλαγών του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου- και τη διακρίβωση των επιδράσεων του υφιστάμενου Κοινοτικού καθεστώτος (μακρο)οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής.

Επιχειρώντας μια μεθοδολογικώς συνεπή και θεματικώς ολοκληρωμένη προσέγγιση της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής αγοράς εργασίας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η παρούσα εργασία φιλοδοξεί να συμπληρώσει την ήδη ογκώδη βιβλιογραφία που, όμως, αποτελείται κυρίως από άρθρα σε επιστημονικά περιοδικά και κεφάλαια σε συλλογικούς τόμους.

2. Έννοιες κοινωνικής πολιτικής

Το εντυπωσιακότερο μάλλον χαρακτηριστικό της ογκώδους βιβλιογραφίας για την κοινωνική πολιτική είναι το εύρος της διεπιστημονικής προέλευσής της. Οι συναντώμενες συνεισφορές προέρχονται κυρίως από την ηθική και πολιτική φιλοσοφία, την κοινωνιολογία, την πολιτική επιστήμη, την οικονομική θεωρία, την ιστορία, επίσης την ψυχολογία και τη νομική επιστήμη. Το διεπιστημονικό ερευνητικό ενδιαφέρον υποδηλώνει -και επιβεβαιώνει- ότι η κοινωνική πολιτική συνιστά έκφραση της αλληλεξάρτησης μεταξύ κοινωνίας, οικονομίας και πολιτικής και η αδιάπτωτη υποκίνησή του υποδεικνύει τη σημασία, ποσοτική και ποιοτική, που προσλαμβάνει η κοινωνική πολιτική στις σύγχρονες κοινωνίες, ειδικότερα ως προς το ύψος των πόρων που απορροφά και την πολυμορφία των σχέσεων που προσδιορίζει αλλά και προϋποθέτει.

Η έννοια της κοινωνικής πολιτικής δεν ερμηνεύεται ομοιογενώς από το σύνολο των μελετητών, με άλλα λόγια δεν υπάρχει ένας ορθός, γενικευμένος και περιεκτικός ορισμός της.¹ Τούτο οφείλεται, αφενός, στη διεπιστημονική θεώρηση της κοινωνικής πολιτικής, έτσι ώστε οι διαφορετικές εννοήσεις της να αντανακλούν διαφορετικές θεωρητικές εμφάσεις και αξιώματα και διαφορετικές ακόμη μεθοδολογικές και μετα-θεωρητικές εκδοχές και, αφετέρου, στο περιεχόμενο της ίδιας της έννοιας που δευτερευόντως μόνο έχει τεχνικό χαρακτήρα, σε αντίθεση προς ότι ισχύει, για παράδειγμα, στις περιπτώσεις των μακροοικονομικών και μικροοικονομικών πολιτικών.

Ωστόσο οι απόψεις των περισσότερων μελετητών συμπίπτουν ως προς τη συγκατάταξη στον κεντρικό πυρήνα της κοινωνικής πολιτικής, της κοινωνικής προστασίας-ασφάλειας (social security), των υπηρεσιών υγείας, άλλων προνοιακών υπηρεσιών (public assistance), της εκπαίδευσης και της στεγαστικής πολιτικής.² Ακόμη όμως και σε τεχνικό-περιγραφικό πλαίσιο αναφύονται εννοιολογικές ασάφειες και προκαλούνται ερμηνευτικές δυσχέρειες, όπως χαρακτηριστικά διαπιστώνεται στην περίπτωση της κοινωνικής ασφάλειας-προστασίας που αποτελεί τη βασική λειτουργία της κοινωνικής πολιτικής.³ Η πολυσυλλεκτικότητα της έννοιας,

¹ Kleinman, Mark and David Panchaud (1993) "European Social Policy: Conceptions and Choices", *Journal of European Social Policy*, 3, 1-19.

² *ibid.*

Επίσης, Majone, Giandomenico (1993) "The European Community between Social Policy and Social Regulation", *Journal of Common Market Studies*, 31, 153-170.

Σημειώνεται ωστόσο ότι οι M. Kleinman και D. Panchaud αναφέρονται στην εκπαίδευση, τη μέριμνα για την υγεία (health care), τις προσωπικές κοινωνικές υπηρεσίες (personal social services) -χωρίς να διευκρινίζουν το περιεχόμενο της τελευταίας έννοιας- και σημειώνουν ότι σε ορισμένες περιπτώσεις μεταξύ των κοινωνικών υπηρεσιών περιλαμβάνονται η κοινωνική ασφάλεια και η στεγαστική πολιτική, μολονότι παρακάτω στο άρθρο τους ρητώς αναφέρουν μεταξύ των κοινωνικών υπηρεσιών τόσο την κοινωνική ασφάλεια, όσο και τη στεγαστική πολιτική. Επίσης, ο G. Majone δεν συμπεριλαμβάνει στον κεντρικό πυρήνα της κοινωνικής πολιτικής την εκπαίδευση, φαίνεται όμως ότι μάλλον πρόκειται για παράλειψη, αφού σε άλλα σημεία του άρθρου ρητώς αναφέρει και την εκπαίδευση. Οι διαφορές που σημειώνονται ακόμη και μεταξύ περιγραφικών-τεχνικών ορισμών αποδίδονται (επίσης) στις διαφορετικές ερμηνείες των τεχνικών όρων. Δες υποσημ. 3.

³ Ο R. Lampman αναφέρεται στα χρηματικά επιδόματα (cash benefits), τη μέριμνα για την υγεία, την εκπαίδευση, τη διατροφή, τη στέγαση και άλλες προνοιακές υπηρεσίες. Lampman, Robert J. (1984) *Social welfare spending: Accounting for changes from 1950 to 1978*, Academic Press, New York, κεφ. 1. Ο όρος επιδόματα χρησιμοποιείται στη θέση του όρου κοινωνική προστασία (social security), ο οποίος είναι διφορούμενος, όπως υποστηρίζει και ο N. Barr. Στις Η.Π.Α. η κοινωνική προστασία αναφέρεται στις συντάξεις, στη Βρετανία αναφέρεται στο σύνολο των επιδομάτων, ενώ στην ηπειρωτική Ευρώπη περιλαμβάνει το σύνολο των επιδομάτων και τη μέριμνα για την υγεία. Δες, Barr, Nicholas (1992) "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, 30, 741-803.

Ο Γ. Υφαντόπουλος διακρίνει μεταξύ συστημάτων καθολικής ασφάλειας του πληθυσμού, μεταφράζοντας τον όρο social insurance, και επαγγελματικής κοινωνικής ασφάλισης, μεταφράζοντας τον όρο social security. Δες, Υφαντόπουλος, Γιάννης (1990) "Το Κράτος Πρόνοιας και η Συνταξιοδοτική Πολιτική στην Ελλάδα, στις Χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. και της Ε.Ο.Κ.", *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 73Α, 199-249. Τέλος, ο Κ.

αποτέλεσμα του διαφορετικού περιεχομένου και των διαφορετικών εκδοχών εφαρμογής που υιοθετούν τα εθνικά συστήματα, δεν επιτρέπει τη διατύπωση γενικευμένου και καθολικού ορισμού της, παρά μόνο σε σχέση με τους ευρύτερους στόχους που είναι κοινοί μεταξύ των διαφορετικών συστημάτων. Από την άποψη αυτή, σύμφωνα με τον ορισμό του *J. Berghman*, η κοινωνική ασφάλεια αναφέρεται στο σύνολο των εργαλείων πολιτικής που χρησιμοποιούνται προκειμένου να αντισταθμισθούν οι οικονομικές συνέπειες ορισμένων κοινωνικών κινδύνων (*social contingencies*). Οι σχετικές παρεμβάσεις διακρίνονται μεταξύ αυτών που αποσκοπούν στην προστασία του εισοδήματος σε περιπτώσεις όπως της ανεργίας, της ασθένειας και της αποχώρησης λόγω ορίου ηλικίας, οι οποίες συνεπάγονται διακοπή των βασικών αποδοχών (*income replacement schemes*) και εκείνων που αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των αυξημένων οικονομικών αναγκών που προκαλούνται, για παράδειγμα, από τη γέννηση παιδιών ή την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. (*income adjustment schemes*).⁴ Με άλλα λόγια, η κοινωνική προστασία συνιστά τεχνική εξασφάλιση και προστασίας του ατομικού εισοδήματος έναντι κινδύνων (*risks*) όπως οι προαναφερόμενοι.

Ο ορισμός της κοινωνικής πολιτικής ως αφορώσας στην προσφορά (*provision*) των προαναφερομένων υπηρεσιών, εντοπίζει το κέντρο βάρους στη διερεύνηση ερωτημάτων που σχετίζονται με την παραγωγή, τη διανομή και τη χρηματοδότησή τους. Και εδώ δεν υπάρχουν ενιαία πρότυπα, αντιθέτως μεταξύ των εθνικών συστημάτων σημειώνονται σημαντικές διαφορές. Για παράδειγμα, το κράτος είναι δυνατό να παράγει το ίδιο ορισμένες κοινωνικές υπηρεσίες, οι οποίες προσφέρονται δωρεάν στους πολίτες-καταναλωτές (π.χ. η ιατρική περίθαλψη στη Βρετανία), ή, να χρηματοδοτεί την ιδιωτική κατανάλωση υπηρεσιών παραγομένων στον ιδιωτικό τομέα (π.χ. η ιατρική περίθαλψη στον Καναδά), ή, τέλος να προσφέρει στους πολίτες τη δυνατότητα της απευθείας αγοράς υπηρεσιών παρέχοντας γι' αυτό το σκοπό φορολογικές απαλλαγές.⁵ Σε ότι αφορά την προέλευση των πόρων που χρηματοδοτούν τις δαπάνες κοινωνικής προστασίας είναι δυνατή η διάκριση μεταξύ δύο τύπων συστημάτων, αυτών που εξαρτώνται από την κρατική χρηματοδότηση (*government funded systems*) και εκείνων που αντλούν πόρους από τις εισφορές που καταβάλλουν επιχειρήσεις (εργοδότες) και εργαζόμενοι (*earmarked contribution system*).⁶

Διαφορετική εννόηση της κοινωνικής πολιτικής προσφέρεται σε νομικούς-δικαιϊκούς όρους. Η έμφαση εδώ αποδίδεται στην ανάπτυξη των κοινωνικών δικαιωμάτων εκ παραλλήλου με τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα.⁷ Ως κοινωνικά δικαιώματα, στα οποία εμπεριέχονται και

Κρεμαλής σημειώνει ότι η κοινωνική ασφάλεια (*social security*) υλοποιείται με διάφορες τεχνικές, σημαντικότερες των οποίων είναι η κοινωνική ασφάλιση και η κοινωνική πρόνοια. Η πρώτη (ασφάλιση) αποβλέπει, κατά το συγγραφέα, στην αποκατάσταση των συνεπειών από προκαθορισμένους κινδύνους σε μέλη επαγγελματικών ομάδων με χρηματοδότηση των ενδιαφερομένων ή τρίτων, ενώ η δεύτερη (πρόνοια) καθιερώνει ελάχιστα όρια προστασίας για την αντιμετώπιση τακτικών ή έκτακτων αναγκών σε άτομα εκτός παραγωγικής διαδικασίας, με αποκλειστική κρατική χρηματοδότηση. Ιστορικώς η κοινωνική πρόνοια, όπως υπογραμμίζει ο συγγραφέας, συνδέθηκε με την εμπέδωση της κοινωνικής φιλανθρωπίας και σήμερα η προνοιακή κάλυψη παρέχεται τόσο από κρατικά προγράμματα, όσο και από κοινωνικές δραστηριότητες οργανωμένες με ιδιωτική πρωτοβουλία. Κρεμαλής, Κωνσταντίνος Δ. (1991) *Το Δικαίωμα του Ατόμου για Κοινωνική Πρόνοια*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 60-63.

⁴ Ο *J. Berghman* χαρακτηρίζει την έννοια της κοινωνικής ασφάλειας-προστασίας ως "*container concept*", προκειμένου να υποδείξει την πολυμορφία των σχημάτων και των τεχνικών εφαρμογής που είναι δυνατό να συγκαταλέγονται σε αυτήν. Berghman, Jos (1991) "Basic concepts of social security", στο Danny Pieters (ed.) *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus Programme of studies relating to social security in the European Communities*, Bruylant and Maclu Uitgevers, Brussel and Antwerpen-Apeldoorn.

⁵ Barr, *op. cit.*, υποσημ. 3.

⁶ Yfantopoulos, John (1991) "Financing of social security in the European Communities", στο Pieters, *op. cit.*, υποσημ. 4.

⁷ Κρεμαλής, Κωνσταντίνος κ.α. (1990) *Κοινωνική Πρόνοια: Διερεύνηση και αξιολόγηση ενός νέου συστήματος*, Αθήνα, σελ.43. Επισκόπηση του περιεχομένου διεθνών συμβάσεων αναφερομένων στα κοινωνικά δικαιώματα, ιδιαιτέρως στα δικαιώματα κοινωνικής προστασίας, προσφέρεται στο Kremalis, Konstantinos (1991) "Introduction into social security in the EC. Basic reading on social security in the EC", στο Pieters, *op.cit.*, υποσημ. 4.

εκείνα που αφορούν στις εργασιακές σχέσεις,⁸ αναφέρονται, για παράδειγμα, το δικαίωμα στην απασχόληση, τη δίκαιη αμοιβή εργασίας, την κοινωνική ασφάλιση, κ.λ.π. Μεταξύ των κοινωνικών δικαιωμάτων περιλαμβάνονται επίσης τα αφορώντα στην ισοτιμία των φύλων, κυρίως στην αγορά εργασίας,⁹ την προστασία των ηλικιωμένων και των αναπήρων και ακόμη των κοινωνική θέση των μεταναστών κ.λ.π.¹⁰ Επισημαίνεται όμως ότι η βάση του προσδιορισμού των κοινωνικών δικαιωμάτων ανάγεται τόσο στην κοινωνική φιλοσοφία όσο και τους επικρατούντες κοινωνικούς και πολιτικούς συσχετισμούς που διαμορφώνουν το περιεχόμενο και την ισχύ του δικαίου,¹¹ ενώ η κοινωνική νομοθεσία αποτελεί μια μόνο διάσταση του χώρου της κοινωνικής πολιτικής.¹²

Όμως, όπως παραπάνω υποστηρίζεται, τόσο η σημασία, όσο και τα όρια της κοινωνικής πολιτικής υπερβαίνουν τα όσα προσδιορίζουν οι προηγούμενοι τεχνικοί-περιγραφικοί ορισμοί. Ο R. Parry σημειώνει ότι η παραγωγή "προϊόντων", για παράδειγμα οικιών, σχολείων και συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων, είναι μέρος της κοινωνικής πολιτικής, όμως δεν εξαντλεί το περιεχόμενο της έννοιας και δεν μπορεί να συνιστά αυτοτελή επιδίωξη μακροπρόθεσμα.¹³ Ο T. Marshall γράφει ότι "η κοινωνική πολιτική χρησιμοποιεί την πολιτική δύναμη για να ξεπεράσει, να συμπληρώσει ή να μετασχηματίσει τις λειτουργίες του οικονομικού συστήματος, έτσι ώστε να επιτύχει αποτελέσματα που το οικονομικό σύστημα δεν θα μπορούσε αβόηθητο να επιτύχει."¹⁴ Κατά παρόμοιο τρόπο οι M. Kleinman και D. Panchaud υποστηρίζουν ότι "η κοινωνική πολιτική συνίσταται σε παρεμβάσεις του κράτους επιδιώκουσες να επιδράσουν στην (στις) ατομική (ες) συμπεριφορά (ες) ή τον έλεγχο των πόρων ή να επηρεάσουν το οικονομικό σύστημα προκειμένου να διαμορφώσουν με ορισμένο τρόπο την κοινωνία."¹⁵ Στη βάση αυτών των ευρύτερων εννοήσεων των στόχων της κοινωνικής πολιτικής, τα όρια της τελευταίας μετατοπίζονται και διαλαμβάνουν το σύνολο των παρεμβάσεων που ασκούνται προκειμένου να επιτυγχάνονται κοινωνικές επιδιώξεις, ευρύτερες των οικονομικών. Αυτές οι επιδιώξεις προσδιορίζουν επίσης το περιεχόμενο της πολιτικής απασχόλησης, αλλά και της περιφερειακής πολιτικής, της βιομηχανικής πολιτικής, της αγροτικής πολιτικής και επεκτείνονται σε χώρους άλλους από την οικονομία που αφορούν στην προστασία του περιβάλλοντος, την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής και ακόμη στη λειτουργία της πολιτικής δημοκρατίας.

⁸ Στο Κοινωνικό Δίκαιο υπάγονται, άλλωστε, το Εργατικό Δίκαιο και το Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Κρεμαλής, *op. cit.*, υποσημ. 7, σελ. 43.

⁹ Langan, Mary and Ilona Ostner (1991) "Gender and welfare", στο Graham Room (ed.) *Towards a European Welfare State?*, SAUS Publications, Bristol.

¹⁰ Για παράδειγμα δες, Jamieson, Anne (1991) "Community care for older people", στο Room, *op. cit.*, υποσημ. 9.

¹¹ Κρεμαλής, *op. cit.*, υποσημ. 7, σελ. 44.

¹² Majone, *op. cit.*, υποσημ. 2.

¹³ Parry, Richard (1991) "The social policy context of social security", στο Pieters, *op. cit.*, υποσημ. 4.

¹⁴ Marshall, T.H. (1965) *Social Policy*, Hutchinson, London, σελ. 15.

¹⁵ Kleinman and Panchaud, *op. cit.*, υποσημ. 1.

Ο ορισμός των συγγραφέων παραμένει διφορούμενος και ασαφής, τουλάχιστον σε σχέση με το πως αντιλαμβάνονται αξιωματικώς την ατομική συμπεριφορά, αλλά και τον έλεγχο των πόρων. Σε ότι αφορά την ατομική συμπεριφορά υιοθετούν μάλλον την αντίληψη του R. Titmuss για τη σημασία του αλτρουϊσμού και της εδραίωσής του μέσω μη αγοραίων διευθετήσεων -το παράδειγμα της εθελοντικής αιμοδοσίας. Titmuss, Richard (1971) *The gift relationship: From human blood to social policy*, Random House, New York. Ο αλτρουϊσμός μπορεί ωστόσο να εννοείται ως σπάνιος πόρος του οποίου τη λελογισμένη χρήση επιτρέπει η αγορά -στο ίδιο παράδειγμα δες, Arrow, Kenneth (1972) "Gifts and Exchanges", *Philosophy and Public Affairs*, 1, 343-362. Για μια σχετική επίσης αντίληψη από την πλευρά της πολιτικής θεωρίας, δες Miller, David (1989) *Market, State and Community: Theoretical Foundations of Market Socialism*, Clarendon Press, Oxford, σελ. 102, όπου αναπτύσσεται η έννοια του ενσυνείδητου αλτρουϊσμού (conscientious altruism). Τη σύνθεση των παραπάνω δύο εκδοχών προτείνει ο A. Hirschman, υπογραμμίζοντας τη μονομερή έμφαση της οικονομικής θεωρίας στην εγωιστική όψη της ανθρώπινης συμπεριφοράς. Hirschman, Albert O. (1984) "Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse", *American Economic Review*, 74, 89-96. Από αυτή την άποψη η κοινωνική πολιτική προσλαμβάνει πρωταρχικώς ηθική σημασία μάλλον, παρά οικονομική, και καθοδηγείται από αξίες διαφορετικές εκείνων που ορίζουν οι δυνάμεις της αγοράς, όπως σημειώνεται στο Marshall, *op. cit.*, υποσημ. 14, σελ. 15.

Οι ασκούμενες από το κράτος παρεμβάσεις εκφράζονται με διαφορετικούς τρόπους και μορφές που, όπως για κάθε τομέα της δημόσιας πολιτικής, διακρίνονται ως εξής: α) Παρεμβάσεις ρυθμιστικού χαρακτήρα (regulation) που προσδιορίζουν το θεσμικό πλαίσιο της λειτουργίας των αγορών, επηρεάζουν όμως επίσης τόσο τη ζήτηση (π.χ. στην αγορά εργασίας, η θέσπιση κατώτατου μισθού, ή, η νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης), όσο και την προσφορά (π.χ. τα επιδόματα ανεργίας). β) Χρηματοδότηση και επιδοτήσεις τιμών (price subsidies), όπως, για παράδειγμα, η χρηματοδότηση της κατανάλωσης ιατρικών υπηρεσιών προσφερομένων από τον ιδιωτικό τομέα, ή, η παροχή κουπονιών σίτισης. γ) Παραγωγή από τον κρατικό τομέα ορισμένων υπηρεσιών, όπως στις περιπτώσεις της εκπαίδευσης και της υγείας. δ) Εισοδηματικές μεταβιβάσεις (income transfers), υλοποιούμενες κυρίως μέσω της φορολογίας.¹⁶

Τα όσα συζητήθηκαν έως εδώ, υποδεικνύουν τη σημασία και το εύρος της κοινωνικής πολιτικής και υπογραμμίζουν τον εκτεταμένο συναφή ρόλο του κράτους. Η έννοια του κοινωνικού κράτους, ή, κράτους πρόνοιας (welfare state) αποδίδει ακριβώς αυτά τα χαρακτηριστικά που αποκτά η κοινωνική πολιτική στις σύγχρονες κοινωνίες και η διαδεδομένη ταυτόσημη χρησιμοποίηση των δύο εννοιών -κοινωνικής πολιτικής και κοινωνικού κράτους- αντανακλά εκείνη την ερμηνευτική εκδοχή σύμφωνα με την οποία το κοινωνικό κράτος προσδιορίζεται αφενός από την έκταση και το μέγεθος των δραστηριοτήτων της κοινωνικής πολιτικής και αφετέρου από το βαθμό ενσωμάτωσης των κοινωνικών επιδιώξεων (του κράτους) σε κάθε επιμέρους έκφραση της πολιτικής.¹⁷

Η έννοια του κοινωνικού κράτους έχει όμως προσλάβει σημασία ευρύτερη εκείνης που φέρουν οι παρεμβάσεις στη λειτουργία του οικονομικού συστήματος -της αγοράς- για τη διόρθωση των κοινωνικών συνεπειών του. Κατά τον *R. Parry*, η έννοια υποδηλώνει ότι το κράτος συνδέεται αναπόσπαστα με την κοινωνία, εντίθεται σ' αυτήν (embedded into society), αποκτά, μέσω των προσφερομένων υπηρεσιών του, το ρόλο του εγγυητή της κοινωνικής σταθερότητας και της οικονομικής ανάπτυξης.¹⁸

Από αυτή την άποψη -και χωρίς να παραβλέπεται η δεοντολογική μεροληψία του προηγούμενου ορισμού- η σύσταση, δραστηριοποίηση, μεγέθυνση ή συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους συναρτώνται με το γενικότερο, υπό συνεχή διερεύνηση ζήτημα της εύρεσης της άριστης σχέσης μεταξύ κράτους και αγοράς και αφορούν επίσης στη χάραξη των ορίων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού, συλλογικού και ατομικού, προσδιορίζουν με άλλα λόγια το χαρακτήρα και το περιεχόμενο του μοντέλου κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης. Το κοινωνικό κράτος -και η κοινωνική πολιτική- συνδέεται με την προσέγγιση της οικονομικής αποτελεσματικότητας και τη μεγιστοποίηση της ευημερίας, "νομιμοποιείται" όμως πρωταρχικώς σε όρους επινεμητικής δικαιοσύνης (equity) και κοινωνικής αλληλεγγύης. Με άλλα λόγια, κατά μείζονα λόγο αφορά στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, τη δίκαιη διανομή του εισοδήματος και την αναβάθμιση των κοινωνικών δεσμών.

¹⁶ Barr, *op. cit.*, υποσημ. 3. Ο συγγραφέας επισημαίνει ότι οικονομικά βέλτιστες (first-best) είναι οι εφάπαξ (lump sum) μεταβιβάσεις, οι οποίες μεταβάλλουν τα εισοδήματα δεν προκαλούν όμως άλλες συνέπειες στη λειτουργία της αγοράς. Στην περίπτωση της φορολογίας, αντιθέτως, επηρεάζονται τα οικονομικά κίνητρα (incentive effects).

¹⁷ Parry, *op. cit.*, υποσημ. 13.

¹⁸ *ibid.* Ο συγγραφέας υποστηρίζει την παραπάνω ερμηνεία της έννοιας του κοινωνικού κράτους, αρκούμενος απλώς στην καταγραφή της περιοριστικής ερμηνευτικής εκδοχής που προηγείται.

Ωστόσο, τόσο η δεοντολογική (normative) αντίληψη της έννοιας, χαρακτηριστική επίσης στον ορισμό του *R. Parry*, όσο και η πολυμορφία των ακολουθούμενων πρακτικών, συντελούν στον ανεπαρκή προσδιορισμό της έννοιας σε θεωρητικό επίπεδο, η οποία παραμένει "the indefinable abstraction of "The Welfare State"...", Titmuss, Richard M. (1968) *Commitment to Welfare*, George Allen and Unwin, London, σελ. 124.

Η πολυμορφία των πρακτικών και των θεσμών οργάνωσης και λειτουργίας του κοινωνικού κράτους στις σύγχρονες οικονομίες και κοινωνίες υποδηλώνει ότι οι επιλογές δεν είναι απλώς απόρροια καθολικών ερμηνειών -όπως αυτές προσφέρονται από την οικονομική θεωρία- αλλά διαμορφώνονται στο θεμελιακό επίπεδο των ηθικών αξιών και εφαρμόζονται μέσω των διαδικασιών λειτουργίας και αναπαραγωγής των πολιτικών συστημάτων. Προς τη διερεύνηση αυτών των θεμάτων στρεφόμαστε στο επόμενο κεφάλαιο.

3. Οικονομική αποτελεσματικότητα και κοινωνική πολιτική

Οι αποτυχίες της αγοράς

Οι θεωρητικοί της οικονομίας της αγοράς υποστηρίζουν, ενστερνιζόμενοι την αντίληψη της "αοράτου χειρός" (invisible hand) του *Adam Smith*, ότι η αυθόρμητη και αυτοτελής (non-coordinated and decentralised) αλληλεξάρτηση των εγωϊστικώς υποκινουμένων ατομικών δράσεων (the pursuit of self-interest) εγγυάται την αποτελεσματική λειτουργία της οικονομίας, δηλαδή την άριστη κατανομή των οικονομικών πόρων μεταξύ των εναλλακτικών χρήσεών τους (allocative efficiency) και τη μεγιστοποίηση της ευημερίας. Όμως, όπως τονίζει ο *J. Viner*, "οι εκφραστές του *laissez-faire* πάντοτε μετρίαζαν τον ενθουσιασμό τους για την ελεύθερη αγορά, υπογραμμίζοντας ως προϋπόθεση ότι πρέπει να είναι ανταγωνιστική."¹

Το μοντέλο του τέλει ανταγωνισμού (perfect competition) αποτελεί τη βάση της νεοκλασικής οικονομικής θεωρίας που ακολουθώντας την παράδοση της οριακής σχολής - *William Stanley Jevons*, *Carl Menger*- και της ανάλυσης γενικής ισορροπίας -*Leon Walras*-² αποκτά το χαρακτήρα του κυρίαρχου οικονομικού παραδείγματος. Σύμφωνα με τη νεοκλασική θεωρία, η λειτουργία της αγοράς υπό συνθήκες τέλει ανταγωνισμού προϋποθέτει: Σαφή καθορισμό των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων, ύπαρξη μεγάλου αριθμού καταναλωτών που μεγιστοποιούν τη χρησιμότητά τους (utility) και παραγωγών που μεγιστοποιούν το κέρδος τους, ανυπαρξία περιορισμών εισόδου στις αγορές, ομοιογένεια του προϊόντος, σταθερές οικονομίες κλίμακος και απρόσκοπτη, μηδενικού κόστους ροή των πληροφοριών.

Το πρώτο βασικό θεώρημα (the first fundamental theorem)³ της οικονομικής της ευημερίας (welfare economics)⁴ υποδεικνύει ότι κάθε οικονομία που λειτουργεί υπό συνθήκες τέλει ανταγωνισμού, βρίσκεται σε άριστη κατά *Pareto* θέση (Pareto optimal).⁵ Η κατά *Pareto* άριστη

¹ "The classical exponents of *laissez-faire* always qualified their enthusiasm for the free market by the condition that it should be a competitive market", Viner, Jacob (1960) "On the intellectual history of *laissez faire*", *Journal of Law and Economics*, 3, 45-69.

² Ο σημειούμενος προσδιορισμός της νεοκλασικής οικονομικής θεωρίας υποκρύπτει ωστόσο εκτεταμένες συζητήσεις που αφορούν στη διάκριση ή την ταύτιση οριακής και νεοκλασικής θεωρίας. Εδώ υιοθετείται η άποψη του *J. Schumpeter*, ότι η οριακή προσέγγιση αποτελεί εργαλείο της νεοκλασικής ανάλυσης. Δες, Schumpeter, Joseph (1954) *Economic Doctrines and Method*, μτφρ R. Aris, George Allen and Unwin, London, σελ. 201. Την άποψη ότι πρόκειται για δύο διακεκριμένα θεωρητικά συστήματα υποστηρίζει ο *A.K. Dasgupta*. Δες, Dasgupta, Amartya K. (1985) *Epochs of Economic Theory*, Basil Blackwell, Oxford, 76-120.

³ Ο *A. Sen* ονομάζει το πρώτο βασικό θεώρημα ως Ευθύ (Direct Theorem), Sen Amartya, K. (1989) "The Moral Standing of the Market", στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Clarendon Press, Oxford.

Για μια έξοχη θεώρηση δες, Feldman, Alan M. (1992) *Welfare Economics and Social Choice Theory*, όγδοη έκδοση, Kluwer/Nijhoff Publishing, Boston/The Hague/Dordrecht/Lancaster, κεφ. 3, 4.

⁴ Η οικονομική της ευημερίας αποτελεί τον κανονιστικό (normative) κλάδο της οικονομικής θεωρίας και προσφέρει το θεωρητικό πλαίσιο και τα κριτήρια αξιολόγησης της οικονομικής πολιτικής. Feldman, *op. cit.*, υποσημ. 3, εισαγωγή.

⁵ Το κατά *Pareto* άριστο βασίζεται στις ατομικές συναρτήσεις προτιμήσεων (preference functions), οι οποίες εκφράζουν τη χρησιμότητα που αντλούν τα άτομα από την κατανάλωση διαφορετικών συνδυασμών αγαθών. Η έννοια της χρησιμότητας ωστόσο έχει προκαλέσει σοβαρές αντιθέσεις και αμφισβητήσεις. Ο *W. Beckerman* υποστηρίζει ότι ο *Wilfredo Pareto* χρησιμοποιώντας την έννοια *ophelimité* είχε κατά νου την περιορισμένη εκδοχή της χρησιμότητας (utility) που αποδέχεται η οικονομική θεωρία, ωστόσο δεν ήταν αδιάφορος έναντι της ικανοποίησης που αντλείται και από άλλες εκτός της ατομικής κατανάλωσης πηγές, π.χ. της κατανάλωσης και του εισοδήματος τρίτων. Beckerman, Wilfred (1989) "How Large a Public Sector", στο Helm, *op. cit.*, υποσημ. 3.

Συναφής είναι η συζήτηση μεταξύ *A. Sen* και *J. Broome*. Δες, Sen, Amartya K. (1991) "Utility: Ideas and Terminology", *Economics and Philosophy*, 7, 277-284, Broome, John (1991) "Utility", *Economics and Philosophy*, 7, 1-12, Broome, John (1991) "A Reply to Sen", *Economics and Philosophy*, 7, 285-288.

θέση της οικονομίας επιτυγχάνεται -ή, αλλιώς, το κατά *Pareto* κριτήριο της οικονομικής αποτελεσματικότητας ικανοποιείται- όταν ενδεχόμενη μεταβολή της κατανομής των πόρων ή/και της διανομής των αγαθών έχει ως αποτέλεσμα τη βελτίωση της θέσης ορισμένων ατόμων -την αύξηση δηλαδή της χρησιμότητας που αντλούν από την κατανάλωση ορισμένης δέσμης αγαθών, ή, τη μετατόπιση σε υψηλότερη καμπύλη αδιαφορίας- συνεπάγεται όμως υποβάθμιση της θέσης άλλων, έστω και ενός- δηλαδή τη μείωση της χρησιμότητας που αντλούν από την κατανάλωση της ίδιας δέσμης αγαθών, ή, τη μετατόπιση σε χαμηλότερη καμπύλη αδιαφορίας.⁶

Το μοντέλο του τέλει ανταγωνισμού περιγράφει την ιδεατή οικονομία, η πραγματικότητα όμως είναι πολύ διαφορετική. Οι αγορές λειτουργούν υπό συνθήκες που απέχουν από τα όσα υποδεικνύουν οι θεωρητικές υποθέσεις, κατά συνέπεια αποτυγχάνουν να ικανοποιήσουν το κατά *Pareto* κριτήριο της οικονομικής αποτελεσματικότητας. Η αποτυχία των αγορών (market failure) εμφανίζεται με διάφορους τρόπους και προκαλείται από παράγοντες που αφορούν στη ζήτηση, ή/και την προσφορά οι οποίοι συχνά συντρέχουν, καθιστώντας δυσχερή την ανάλογη ταξινόμηση.⁷ Στην οικονομική βιβλιογραφία προσδιορίζονται ως αιτίες αποτυχίας των αγορών οι ακόλουθες:

- α) ατελής ανταγωνισμός (imperfect competition)
- β) οικονομίες κλίμακας (scale economies)
- γ) εξωτερικές οικονομίες (externalities)
- δ) δημόσια αγαθά (public goods)
- ε) επίλεκτα αγαθά (merit goods)
- στ) ατελείς πληροφορίες (imperfect information)/ανεπαρκείς πληροφορίες και ασύμμετρη πληροφόρηση (asymmetric information)
- ζ) μη εκκαθαριζόμενες αγορές εργασίας - το πρόβλημα της ακούσιας ανεργίας (non-clearing labour markets - involuntary unemployment).

Η συζήτηση των αποτυχιών της αγοράς και η διερεύνηση των μορφών διόρθωσής τους βρίσκονται διαρκώς στο επίκεντρο της θεωρητικής έρευνας, τα συμπεράσματα και οι προτάσεις πολιτικής όμως διαφέρουν σημαντικά. Από ορισμένους θεωρητικούς προτείνεται η άσκηση κρατικών παρεμβάσεων, από τη ρύθμιση έως την άμεση εμπλοκή του κράτους στην παραγωγή που προσδοκάται ότι θα οδηγήσουν σε κατά *Pareto* βελτίωση της οικονομίας (Pareto improvements), με άλλα λόγια σε αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων. Άλλοι υποδεικνύουν τις δυνατότητες διευθετήσεων μέσω της αγοράς. Σχετική είναι η περίπτωση των εξωτερικών οικονομιών, δηλαδή των θετικών ή αρνητικών συνεπειών μιας οικονομικής δραστηριότητας που εκδηλώνονται εκτός της αγοράς, έτσι ώστε να προκαλείται απόκλιση μεταξύ ιδιωτικού και κοινωνικού οριακού οφέλους/κόστους και, κατά συνέπεια, μη αποτελεσματική κατανομή των πόρων. Υποστηρίζεται ότι η διαπραγμάτευση μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών είναι δυνατό να οδηγήσει σε λύση, η οποία προϋποθέτει όμως καθορισμό και σεβασμό των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων και χαμηλό κόστος συναλλαγής/διαπραγμάτευσης (transaction costs).⁸ Εσωτερικευση των εξωτερικών οικονομιών μπορεί επίσης να επιτυγχάνεται μέσω της συγχώνευσης των οικονομικών δραστηριοτήτων των εμπλεκόμενων μερών.⁹ Από την άλλη πλευρά, το κράτος μπορεί να παρεμβαίνει ρυθμιστικώς ή, εισάγοντας φόρους και επιδοτήσεις (Pigouvian tax/subsidy).

⁶ Με την ίδια έννοια, μεταβολές στην κατανομή των πόρων που συνεπάγονται την καλύτερευση της θέσης ορισμένων -έστω και ενός- χωρίς να υποβαθμίζεται η θέση άλλων -έστω και ενός- συνιστούν βελτιώσεις κατά *Pareto* (Pareto improvements).

⁷ Η κλασική ανάλυση της αποτυχίας των αγορών προσφέρεται στο Bator, Francis M. (1958) "The anatomy of market failure", *Quarterly Journal of Economics*, 72, 351-371.

⁸ Coase, Ronald H. (1960) "The Problem of Social Cost" *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

⁹ Meade, James E. (1952) "External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation", *Economic Journal*, 62, 54-67.

Στην περίπτωση των δημοσίων αγαθών, η κατανάλωση των οποίων εμφανίζει τεχνικά χαρακτηριστικά που εκμηδενίζουν τη δυνατότητα του μηχανισμού της αγοράς να αποκαλύπτει τις ατομικές προτιμήσεις,¹⁰ η κρατική παρέμβαση -ως απευθείας από το κράτος παραγωγή, ή, χρηματοδότησή της- θεωρείται επιβεβλημένη όταν η αγορά δεν είναι σε θέση όχι απλώς να εξασφαλίσει το άριστο επίπεδο προσφοράς, αλλά πολύ περισσότερο την ίδια την προσφορά ενός αγαθού.¹¹ Αποφασιστικής σημασίας παραμένει ωστόσο το πρόβλημα της σαφούς διάκρισης μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών αγαθών, δεδομένου ότι ορισμένα έχουν στην πραγματικότητα μεικτό χαρακτήρα, ενώ άλλα απευθύνονται σε περιορισμένο αριθμό καταναλωτών (local και quasi public goods).¹² Στις περιπτώσεις αυτές προτείνονται λύσεις που διεκπεραιώνονται μέσω της αγοράς,¹³ ενώ ακόμη και όταν διαπιστώνεται η ανάγκη κρατικής προσφοράς παραμένει το πρόβλημα του προσδιορισμού του (κατά Pareto) άριστου επιπέδου της. Στη βιβλιογραφία έχουν προταθεί διαφορετικές εκδοχές αντιμετώπισης του προβλήματος π.χ. από τον E. Lindahl, τον P. Samuelson και τους T. Groves και J. Ledyard, οι οποίες προσκρούουν όμως σε πρακτικού χαρακτήρα δυσχέρειες εφαρμογής.¹⁴ Επιγραμματικώς, το

¹⁰ Μια από τις υποθέσεις του ανταγωνιστικού μοντέλου της αγοράς ορίζει ότι οι επιχειρήσεις δεν έχουν μονοπωλιακή θέση, κατά συνέπεια "δέχονται" μάλλον τις τιμές που διαμορφώνει ο μηχανισμός της αγοράς (price-takers), παρά διαμορφώνουν οι ίδιες τις τιμές (price-makers). Στην περίπτωση αυτή -της ανταγωνιστικής αγοράς- προϋπόθεση μεγιστοποίησης των κερδών των επιχειρήσεων είναι η εξίσωση τιμής και οριακού κόστους παραγωγής. Η τιμή που καταβάλλουν οι καταναλωτές για την αγορά ενός προϊόντος είναι μέτρο της αξιολόγησής τους για τη συμβολή που έχει η κατανάλωση μιας επιπλέον μονάδας του προϊόντος στη χρησιμότητά τους.

Τα δημόσια αγαθά ορίζονται βάσει ενός χαρακτηριστικού της κατανάλωσής τους, συγκεκριμένα της μη ανταγωνιστικότητάς της (non rivalry). Τούτο σημαίνει ότι η κατανάλωση του αγαθού από ένα καταναλωτή δεν εμποδίζει την κατανάλωσή του από άλλον, δηλαδή από τη στιγμή που παράγεται το αγαθό είναι διαθέσιμο για όλους. Σε τεχνικούς όρους, το οριακό κόστος της προσφοράς μιας επιπλέον μονάδας του αγαθού είναι μηδενικό, κατά συνέπεια και η τιμή του θα έπρεπε να είναι μηδενική. Είναι σαφές ότι στην περίπτωση αυτή το αγαθό δεν είναι δυνατό να προσφέρεται από την αγορά (τον ιδιωτικό τομέα).

Ενα ακόμη χαρακτηριστικό της κατανάλωσης των δημοσίων αγαθών είναι η μη αποκλεισιμότητά της (non excludability). Τούτο σημαίνει ότι είναι σχεδόν αδύνατο ή εξαιρετικά δύσκολο να εμποδίζεται η κατανάλωση του αγαθού από καταναλωτές απρόθυμους να καταβάλλουν ορισμένη τιμή, τους καλούμενους λαθροπιβάτες (free riders), κατά συνέπεια δεν είναι δυνατός ο προσδιορισμός τιμής.

Μολοντί ορισμένοι θεωρούν και τα δύο χαρακτηριστικά ως προσδιοριστικά των δημοσίων αγαθών, η "συναλήθευσή" τους δεν είναι αναγκαία. Το πρώτο χαρακτηριστικό (μη ανταγωνιστικότητα) είναι εκείνο που προσδιορίζει την έννοια του αμιγώς δημοσίου αγαθού (pure public good) και υποδεικνύει την αδυναμία αγοραίου προσδιορισμού του άριστου επιπέδου προσφοράς. Δες, Rosen, Harvey S. (1988) *Public Finance*, 2η έκδοση, Irwin Publications, Homewood, Illinois, κεφ. 5.

¹¹ Barr, Nicholas (1989) "Social Insurance as an Efficiency Device", *Journal of Public Policy*, 9, 59-82.

¹² Beckerman, *op. cit.*, υποσημ. 5.

¹³ Ο J. Buchanan αναφέρεται στο σχηματισμό clubs, τα μέλη των οποίων καταβάλλουν συνδρομή (fees) προκειμένου να συμμετέχουν στην κατανάλωση ενός αγαθού που απευθύνεται σε περιορισμένο αριθμό καταναλωτών (local good). Το πρόβλημα έγκειται στον προσδιορισμό του ύψους της συνδρομής έτσι ώστε να εξασφαλίζεται το άριστο επίπεδο προσφοράς, όμως οι θεωρητικές υποθέσεις της λύσης είναι πρακτικά σχεδόν ανεφάρμοστες. Buchanan, James M. (1965) "An economic theory at clubs", *Economica*, February, 1-14.

Η έννοια της μη αποκλεισιμότητας της κατανάλωσης είναι, ορισμένες φορές, αμφισβητήσιμη ισχύος. Ο R. Coase αναφέρεται στη λειτουργία ιδιωτικών φάρων στην Αγγλία, υποδεικνύοντας τις δυνατότητες άρσης των συνεπειών αυτού του χαρακτηριστικού της κατανάλωσης. Coase, Ronald H. (1974) "The lighthouse in economics", *Journal of Law and Economics*, October, 357-376.

Στο Beckerman, *op. cit.*, υποσημ. 5, σημειώνεται ότι είναι δυνατή η επίτευξη του άριστου επιπέδου προσφοράς μέσω της αγοράς (δηλαδή από τον ιδιωτικό τομέα), όταν η κατανάλωση ενός οιονεί δημοσίου αγαθού χαρακτηρίζεται από αποκλεισιμότητα και συνωστισμό (congestion) που προκαλεί ανάλογο κόστος (congestion costs) -ενδεχομένως ψυχικό κόστος (psychic cost)- στους καταναλωτές.

¹⁴ Samuelson, Paul A. (1954) "The pure theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36, 387-389.

Lindahl, Eric (1919) "Just Taxation - A Positive Solution" μετάφραση και ανατύπωση στο R.A. Musgrave and A.J. Peacock (eds.), (1958) *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan and co., New York.

Ο Lindahl προτείνει ένα φορολογικό σχήμα που κατανέμει το κόστος παραγωγής του δημοσίου αγαθού μεταξύ των φορολογουμένων, με κριτήριο τη δική τους αξιολόγηση της συμβολής του αγαθού στη χρησιμότητά τους.

πρόβλημα έγκειται στην αδυναμία αποκάλυψης των ατομικών προτιμήσεων και η θεωρητική διερεύνησή του εγγίζει το γνωστικό πεδίο της θεωρίας κοινωνικών αποφάσεων (social choice theory).

Η, συνοπτική έστω, συζήτηση -και κυρίως η επισκόπηση της θεωρητικής βιβλιογραφίας- των αποτυχιών της αγοράς στις περιπτώσεις των εξωτερικών οικονομιών και των δημοσίων αγαθών, υποδεικνύει ότι η κρατική παρέμβαση δεν συνιστά αδιαμφισβήτητη επιλογή, τουλάχιστον σε θεωρητικούς όρους. Από την άλλη πλευρά, υποστηρίζεται ότι στις περιπτώσεις α, β και γ, η ρύθμιση, ή, έστω, ορισμένες μορφές επιδοτήσεων συνιστούν ενδεδειγμένες παρεμβάσεις και μόνο τα αμιγώς δημόσια αγαθά καλούν σε αποφασιστικότερο ρόλο του κράτους, μέσω απευθείας εμπλοκής του στην παραγωγή.¹⁵

Ειδικότερο ενδιαφέρον όμως σε σχέση με την κοινωνική πολιτική παρουσιάζει η συζήτηση των αποτυχιών της αγοράς που προκαλούνται στις περιπτώσεις των επίλεκτων αγαθών, των ασύμμετρων πληροφοριών και των μη εκκαθαριζομένων αγορών εργασίας. Αυτές οι περιπτώσεις προτάσσονται ως ερμηνευτικές των κρατικών παρεμβάσεων που συνθέτουν την κοινωνική πολιτική και αποσκοπούν στην κατά *Pareto* βελτίωση της οικονομίας, δηλαδή την αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων (efficiency justifications).

I. Η περίπτωση των επίλεκτων αγαθών

Σε ότι αφορά τα καλούμενα επίλεκτα αγαθά (merit goods),¹⁶ χαρακτηριστικά παραδείγματα των οποίων είναι η εκπαίδευση και η υγεία, θεωρείται ότι ένα ελάχιστο επίπεδο κατανάλωσης τους είναι αναγκαίο για το σύνολο των πολιτών, ανεξαρτήτως των ατομικών προτιμήσεών τους ή/και της δυνατότητάς τους να καταβάλλουν ορισμένη τιμή.¹⁷ Ανάλογο, με αντίθετο όμως πρόσημο, είναι η περίπτωση των καλούμενων επιβλαβών αγαθών (demerit goods, ή, bads), με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τα ναρκωτικά, η κατανάλωση των οποίων θεωρείται ότι πρέπει να τελεί υπό απαγόρευση. Στην περίπτωση των επίλεκτων αγαθών η κρατική παρέμβαση προτείνεται για δύο κυρίως λόγους. Αφενός, διότι αναγνωρίζεται ότι η μόρφωση και η υγεία των πολιτών δημιουργούν κοινωνικό όφελος και αποτρέπουν την εμφάνιση εξωτερικών οικονομιών, για παράδειγμα επιδημιών,¹⁸ συμβάλλοντας έτσι στη βελτίωση της εθνικής αποτελεσματικότητας (national efficiency). Αφετέρου, διότι διαπιστώνεται ότι οι ατομικές προτιμήσεις μπορεί να αποτυγχάνουν (preference failures), είτε λόγω της επιρροής μη ορθολογικών παραγόντων στη διαμόρφωση των ατομικών επιλογών (mistaken preferences),¹⁹

Groves, Theodore and John Ledyard (1977) "Optimal Allocation of Public Goods: A Solution to the "Free Rider" Problem", *Econometrica*, 45, 783-809. Οι συγγραφείς προσπαθούν, σε αυστηρό φορμαλιστικό πλαίσιο, να ορίσουν ένα σύστημα ερμηνείας των ατομικών προτιμήσεων, από μια αμερόληπτη κυβέρνηση.

¹⁵ Barr, Nicholas (1992) "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, 30, 741-803.

¹⁶ Η έννοια προτάθηκε από τον R. Musgrave. Musgrave, Richard A. (1959) *The Theory of Public Finance*, Mc Graw-Hill, New York.

¹⁷ Η έννοια των επίλεκτων αγαθών χρησιμοποιείται ακόμη προκειμένου να εξηγηθεί η κρατική υποστήριξη των τεχνών και της πολιτισμικής δημιουργίας. Δες, Scitovsky, Tibor (1986) *Human Desire and Economic Satisfaction: Essays on the frontiers of economics*, Harvester/Wheatsheaf, London and New York. Ο συγγραφέας, ειδικότερα στο δοκίμιο με τίτλο "Irrationality in Puritanism", υιοθετεί όμως μια ευρύτερη, *non-welfarist* προσέγγιση, απομακρύνεται δηλαδή από το ηθικο-φιλοσοφικό πλαίσιο της οικονομικής της ενημερίας.

¹⁸ Στην περίπτωση της πανώλης και την οργάνωση της νοσηλευτικής πολιτικής από την ελληνική κοινότητα και την εκκλησία της Κωνσταντινούπολης, αναφέρεται η εντυπωσιακή διατριβή του Α. Σταυρόπουλου. Σταυρόπουλος, Αριστοτέλης Κ. (1984) *Τα Νοσοκομεία και η Νοσηλευτική Πολιτική της Ελληνικής Εθνότητας στην Κωνσταντινούπολη (1453)*, Αθήνα, Μέρος Α, κεφ. 3.

¹⁹ Διαφορετικές εννοήσεις της ορθολογικότητας έχουν προταθεί από την οικονομική ψυχολογία, στην περίπτωση της αβεβαιότητας όμως. Τα καλούμενα υποδείγματα δεσμευμένης ορθολογικότητας (bounded rationality), κατά συνέπεια, δεν αναφέρονται σε εσφαλμένες προτιμήσεις γενικώς, αλλά αναγνωρίζουν την επιρροή μη ορθολογικών παραγόντων όταν οι αποφάσεις λαμβάνονται υπό συνθήκες αβεβαιότητας. Σχετικά

είτε διότι οι πολίτες (καταναλωτές) δεν έχουν επαρκείς πληροφορίες ώστε να εκφράζουν πλήρεις και συνεπείς προτιμήσεις.²⁰

Ωστόσο, στο πλαίσιο της νεοκλασικής οικονομικής θεωρίας η συνάφεια της εκδοχής των εσφαλμένων προτιμήσεων είναι αμφισβητήσιμη. Υπαινίσσεται την ανάγκη της πατρωνείας του κράτους (state paternalism) αντιβαίνοντας όμως στο αξίωμα της κυριαρχίας του καταναλωτή (consumer sovereignty), οι προτιμήσεις του οποίου εκφράζονται στην ατομική συνάρτηση χρησιμότητας και απηχούν την πλέον αξιόπιστη εκτίμηση της ευημερίας του.²¹ Από την άποψη αυτή, η εκδοχή των εσφαλμένων προτιμήσεων αναφέρεται σε μια εκ των υστέρων εξήγηση ενδεχόμενης αποτυχίας της αγοράς. Από την άλλη πλευρά, η εθνική αποτελεσματικότητα μπορεί να διαλαμβάνει το σύνολο των αγαθών που αφορούν στις βασικές ανάγκες των πολιτών,²² δεν συνδέεται δηλαδή αποκλειστικώς με τα καλούμενα επίλεκτα αγαθά.

Οι προηγούμενες παρατηρήσεις επιβεβαιώνουν μάλλον το συμπέρασμα που διατυπώνεται γενικότερα, πάντοτε στο πλαίσιο της νεοκλασικής οικονομικής θεωρίας, ότι η έννοια των επίλεκτων αγαθών προσφέρει απλώς τη φορμαλιστική διατύπωση αξιολογικών κρίσεων, ή, ακόμη, ότι αντανακλά τη βούληση κρατικής παρέμβασης, χωρίς όμως να ερμηνεύει - θεωρητικώς- την ανάγκη της.²³ Κατά τον *N. Barr*, η έννοια των επίλεκτων αγαθών είναι "άδειο κουτί" που χρησιμοποιείται για την εξήγηση των όποιων παρατηρουμένων παρεμβάσεων, η δε επίκληση της εθνικής αποτελεσματικότητας υποδεικνύει απλώς παρεμβάσεις ρυθμιστικού χαρακτήρα π.χ. υποχρεωτική στοιχειώδης εκπαίδευση, εισοδηματικές μεταβιβάσεις π.χ. οικογενειακά επιδόματα,²⁴ ή, ακόμη, επιδοτήσεις τιμών π.χ. μειωμένη τιμή σπουδαστικών εισιτηρίων, κουπόνια σίτισης σπουδαστών, δωρεάν εμβολιασμός μαθητών.

(Ειδικότερα σε ότι αφορά την εκπαίδευση, η ερμηνεία της ως επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο (human capital investment) από τον *G. Becker* συνέβαλε στην αμφισβήτηση των παρεμβατικών αντιλήψεων, πρωτίστως με την επιβεβαίωση της συνάφειας των ατομικών προτιμήσεων. Από την άλλη πλευρά όμως υποστηρίζεται ότι το κοινωνικώς άριστο ύψος της επένδυσης είναι μεγαλύτερο του ιδιωτικού και συνεπώς το κράτος πρέπει να αναλαμβάνει μέρος της επένδυσης -εκδοχή του επιχειρήματος της εθνικής αποτελεσματικότητας. Ωστόσο ακόμη και σε αυτή την περίπτωση η κοινωνική απόδοση της επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο διαφέρει μεταξύ των διαφορετικών μορφών και βαθμίδων εκπαίδευσης, υποδεικνύοντας την επιλεκτική κατανομή των δημοσίων δαπανών, αφενός, στην πρωτοβάθμια

είναι τα υποδείγματα συμπεριφοράς των *Daniel Kahneman* and *Amos Tversky* (1979), με τίτλο *Prospect Theory*, και των *Graham Loomes* and *Robert Sugden* (1982), με τίτλο *Regret Theory*. Σχετική είναι και η θεωρία της γνωστικής ασυμφωνίας (cognitive dissonance theory) του *Festinger* (1957). Δες, *Earl, Peter E.* (1990) "Economics and Psychology: A Survey", *Economic Journal*, 100, 718-755, καθώς και *Akerlof, George* and *William T. Dickens* (1982) "The Economic Consequences of Cognitive Dissonance" *American Economic Review*, 72, 307-319.

Ας επιτραπεί, από τους οικονομικούς επιστήμονες, η αναφορά στη σκωπτική και αυτοσαρκαστική αποστροφή ενός συναδέλφου τους "...economists hate to give up rationality (at least until they become older -wiser?- and distinguished...", *Rodrik, Dani* (1996) "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, 34, 9-41, σελ. 23.

²⁰ Για μια κριτική της έννοιας των πλήρων και συνεπών προτιμήσεων, ανεξαρτήτως της επάρκειας των πληροφοριών, αλλά από ψυχαναλυτική άποψη, δες, *Albanese, Paul J.* (1987) "The Nature of Preferences: An Exploration of the Relationship Between Economics and Psychology", *Journal of Economic Psychology*, 18, 3-18. Επίσης δες, *Sen, Amartya K.* (1977) "Rational fools: a critique of the behavioural foundations of economic theory", *Philosophy and Public Affairs*, 6, 317-344.

²¹ Η εγγενής υπόθεση είναι προφανώς ότι η χρησιμότητα (ευημερία) ταυτίζεται με την ευζωία (well-being). Δες, υποσημ. 5. Στο *Sen, op. cit.*, υποσημ. 3, ο συγγραφέας ονομάζει ευημερισμό (welfarism) την αξιολόγηση αποκλειστικώς σε όρους χρησιμότητας, όπως προτείνεται στην οικονομική της ευημερίας.

²² Η έννοια των βασικών αναγκών παραπέμπει όμως σε αναδιανεμητικές προτεραιότητες που συζητούνται στο επόμενο κεφάλαιο.

²³ *Baumol, William J.* and *Hilda Baumol* (1981) "Book Review", *Journal of Political Economy*, 89, 425-428.

²⁴ *Barr, op. cit.*, υποσημ. 15.

εκπαίδευση και, αφετέρου, στην επαγγελματική κατάρτιση, κυρίως δε την επανακατάρτιση των ανέργων.)²⁵

Τα συμπεράσματα διαφέρουν όμως στην περίπτωση που το ενδεχόμενο της αποτυχίας των προτιμήσεων αποδίδεται στην ατέλεια, ειδικότερα την ασυμμετρία των πληροφοριών. Το ενδεχόμενο υποκατανάλωσης ορισμένων αγαθών, όπως τα προαναφερόμενα, αποτελεί μια μόνο από τις εκφράσεις παραβίασης της κατά *Pareto* συνθήκης οικονομικής αποτελεσματικότητας λόγω ασυμμετρικών πληροφοριών, προβλήματος που έχει βρεθεί στο επίκεντρο της οικονομικής θεωρίας στη διάρκεια των τελευταίων δεκαπέντε χρόνων, η δε διερεύνησή του έχει συμβάλει στην ανάπτυξη νέων θεωρητικών ρευμάτων.

II. Η περίπτωση της ασύμμετρης πληροφόρησης

Στο μοντέλο της ανταγωνιστικής αγοράς -στην εκδοχή της ανταλλαγής (exchange version)- υποτίθεται ότι οι καταναλωτές είναι τέλεια πληροφορημένοι σε σχέση με τα διαθέσιμα προϊόντα, την τιμή και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά τους. Η υπόθεση προσλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία όταν η ανάλυση τοποθετείται σε περιβάλλον αβεβαιότητας, όπου μεταξύ αποφάσεων και αποτελεσμάτων τους μεσολαβεί χρόνος που επιφέρει απρόβλεπτες μεταβολές.²⁶

Το κατά *Pareto* κριτήριο της οικονομικής αποτελεσματικότητας, όπως διατυπώνεται στο πρώτο βασικό θεώρημα της οικονομικής της ευημερίας, αποτυγχάνει να συνυπολογίσει τον παράγοντα της αβεβαιότητας, κατά συνέπεια διαμφισβητείται η ισχύς του όταν αρθεί η τελευταία. Στη θεωρητική βιβλιογραφία προτείνεται η διάκριση μεταξύ *ex ante* και *ex post* οικονομικής αποτελεσματικότητας, όπου η δεύτερη αναφέρεται σε συνθήκες άρσης της αβεβαιότητας, όταν δηλαδή τα αποτελέσματα των ατομικών δράσεων έχουν πράγματι εκφραστεί.²⁷ Υπό δεδομένες περιοριστικές συνθήκες που αφορούν στη διαμόρφωση των

²⁵ Becker, Gary S. (1975) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, The University of Chicago Press, Chicago.

Blaug, Mark (1976) "The Empirical Status of Human Capital Theory: A Slightly Jaundiced Survey", *Journal of Economic Literature*, 14, 827-855.

Psacharopoulos, George (1993) "Returns to Investment in Education", World Bank Policy Research Working Paper, 1067.

²⁶ Κατά τον κλασικό ορισμό του *Frank Knight*, αβεβαιότητα υφίσταται όταν δεν είναι γνωστές οι πιθανότητες (probabilities) εκδήλωσης των ενδεχομένων αποτελεσμάτων (possible outcomes) των ατομικών επιλογών, ούτε ακόμη το πλήρες εύρος των αποτελεσμάτων αυτών (range of outcomes). Δες, Luce, Robert Duncan and Howard Raiffa (1957) *Games and decisions*, Wiley and sons, New York, κεφ. 2.

Ωστόσο ο χειρισμός της αβεβαιότητας στην οικονομική θεωρία αποτελεί εστία σοβαρών αντιθέσεων. Η θεωρία της προσδοκώμενης χρησιμότητας (expected utility theory) βασίζεται στην έννοια των υποκειμενικών (εκτιμήσεων) πιθανοτήτων (subjective probabilities) -και υιοθετείται στην παρούσα προσέγγιση. Βέβαια, αυτή η προσέγγιση συναντά τις αντιρρήσεις των νέων κλασικών (new classicals), για τους οποίους οι ορθολογικές προτιμήσεις (rational expectations) διαμορφώνονται στη βάση των στατιστικώς αξιόπιστων παρελθόντων αποτελεσμάτων, σε μια μαθηματικώς στοχαστική διαδικασία (stochastic process) πρόβλεψης του μέλλοντος, και οι υποκειμενικές πιθανότητες ταυτίζονται με μια αντικειμενική συνάρτηση πιθανοτήτων (objective probability function). Υπό την έννοια αυτή η αβεβαιότητα μεταβάλλεται σε γνώση. Τέλος, διαφορετική είναι η άποψη του *Keynes* και των μετα-*Κεϋνσιανών* (post-*Keynesians*) που δεν αποδέχονται την προσέγγιση της αβεβαιότητας στη βάση των πιθανοτήτων, υποκειμενικών και αντικειμενικών.

Δες, επίσης, Lawson, Tony and H. Pesaran (eds.) *Keynes' Economics: Methodological Issues*, Routledge, London, New York.

Συνοπτική και χρήσιμη, επίσης μη τεχνική, η ανάλυση, από μετα-*Κεϋνσιανική* όμως άποψη, του Davidson, Paul (1991) "Is Probability Theory Relevant for Uncertainty? A Post Keynesian Perspective", *Journal of Economic Perspectives*, 5, 1, 129-143. Επίσης, δες υποσημείωση 27.

²⁷ Σε ότι αφορά τη λήψη αποφάσεων υπό συνθήκες αβεβαιότητας (expected utility theory) κλασικό είναι βέβαια το έργο των *John von Neumann* και *Oskar Morgenstern*. Σχετικά δες επίσης, Harsanyi, John C. (1982) "Morality and the theory of rational behaviour", στο Amartya Sen and Bernard Williams (eds.) *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge.

Δες, γενικότερα, Hammond, Peter J. (1982) "Utilitarianism, uncertainty and information", στο *ibid*.

υποκειμενικών εκτιμήσεων της προσδοκώμενης χρησιμότητας (subjective expected utility), η ισχύς της *ex ante* κατά *Pareto* αποτελεσματικότητας συνεπάγεται επίσης την ισχύ της *ex post* κατά *Pareto* αποτελεσματικότητας.²⁸ Η ισχύς της *ex ante* αποτελεσματικότητας εξαρτάται όμως από την εκπλήρωση μιας ακόμη συνθήκης, η οποία ορίζει ότι το σύνολο των ατόμων (στην περίπτωση της συναλλαγής μεταξύ δύο μερών, αμφότερες οι πλευρές) κατέχουν τις ίδιες πληροφορίες, ή, όπως αναφέρεται στη θεωρία, οι πληροφορίες είναι συμμετρικές.²⁹

Η αδυναμία εκπλήρωσης της συνθήκης για τη συμμετρία των πληροφοριών -το γεγονός δηλαδή ότι οι ατομικές γνώσεις όντως διαφέρουν- έχει ως ενδεχόμενο αποτέλεσμα την εκδήλωση των φαινομένων του ηθικού κινδύνου (moral hazard) και της δυσμενούς επιλογής (adverse selection),³⁰ τα οποία προκαλούν την αποτυχία της αγοράς, δηλαδή αποτρέπουν την προσέγγιση της κατά *Pareto* οικονομικής αποτελεσματικότητας, υπό την *ex ante* έννοια της τελευταίας.³¹ Μολοντί υπό ορισμένες περιοριστικές συνθήκες -και σε ορισμένες περιπτώσεις- η μέσω της αγοράς προσφορά πληροφοριών μπορεί να συνιστά λύση στο πρόβλημα της ασυμμετρίας τους -πολύ περισσότερο σε εκείνο της ενδεχόμενης ανεπάρκειάς τους- τούτο δεν μπορεί να αποτελεί τον κανόνα.³² Αντιθέτως, οι αγορές πληροφοριών είναι αναποτελεσματικές, ενώ σε πολλές περιπτώσεις είναι αδύνατη η ύπαρξή τους,³³ έτσι ώστε οι αγορές (αγαθών και υπηρεσιών) να αποτυγχάνουν λόγω της πρόκλησης των προαναφερομένων φαινομένων. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση της συναλλαγής μεταξύ δύο μερών, ο ηθικός κίνδυνος εκδηλώνεται όταν το ένα μέρος δεν είναι σε θέση να ελέγχει τη σχετική με τη συναλλαγή δραστηριότητα του άλλου μέρους, ενώ η δυσμενής επιλογή εμφανίζεται ως αποτέλεσμα της ελλιπούς πληροφόρησης του ενός μέρους ως προς εκείνα τα χαρακτηριστικά του άλλου μέρους τα οποία επηρεάζουν τη συναλλαγή -όρους και περιεχόμενο.³⁴

Οι συνέπειες της ασυμμετρίας των πληροφοριών εκφράζονται χαρακτηριστικά στην περίπτωση της αγοράς του κινδύνου και ειδικότερα στην αγορά της ιδιωτικής ασφάλισης.³⁵ Το πρόβλημα της δυσμενούς επιλογής εμφανίζεται ως αποτέλεσμα της δυνατότητας των καταναλωτών να συγκαλύπτουν την ευαισθησία τους έναντι των κινδύνων και να εξαπατούν, κατά συνέπεια, τις ασφαλιστικές εταιρείες.³⁶ Οι τελευταίες αδυνατούν ως εκ τούτου να διακρίνουν ορθώς μεταξύ

²⁸ Dasgupta, Partha (1989) "Positive Freedom, Markets and the Welfare State", στο Helm, *op. cit.*, υποσημ. 3. Ο συγγραφέας σημειώνει ότι στην περίπτωση συναλλαγής μεταξύ δύο ατόμων "μόνον όταν οι υποκειμενικές εκτιμήσεις αμοτέρων για την πιθανότητα εκδήλωσης αβέβαιων αποτελεσμάτων είναι κοινές και η *ex ante* ευημερία (δηλαδή χρησιμότητα, σ.σ.) ενός εκάστου είναι η μέση (προσδοκώμενη) τιμή της *ex post* ευημερίας του, τότε η *ex ante* κατά *Pareto* αποτελεσματικότητα οδηγεί σε *ex post* αποτελεσματικότητα."

²⁹ *ibid.* Η συμμετρία των πληροφοριών καθιστά επίσης τις προαναφερόμενες (υποσημ. 28) συνθήκες περισσότερο ρεαλιστικές.

³⁰ Ο ηθικός κίνδυνος είναι αποτέλεσμα αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς, όπως συζητείται λίγο πιο κάτω.

³¹ Για μια εμπειρισταωμένη θεωρητική ανάλυση, δες Stiglitz, Joseph E. (1985) "Information and economic analysis: a perspective", *Economic Journal*, supplement, 95, 21-41.

³² Ως προϋποθέσεις αναφέρονται η χαμηλή τιμή των προσφερομένων, μέσω της αγοράς, πληροφοριών, η απρόσκοπτη διανομή τους και το χαμηλό κόστος -ασήμαντες διαταράξεις της κατά *Pareto* συνθήκης- σε περίπτωση που οι καταναλωτές δεν αποκτήσουν τις πληροφορίες. Παραδείγματα αγοραίων διευθετήσεων υποδεικνύουν τα περιοδικά ενημέρωσης των καταναλωτών και η λειτουργία μεσιτικών γραφείων. Δες επίσης, Barr, *op. cit.*, υποσημ. 11 και Barr, *op. cit.*, υποσημ. 15.

³³ Dasgupta, *op. cit.*, υποσημ. 28.

³⁴ *ibid.*

³⁵ Πάλι κατά τον ορισμό του Frank Knight, κίνδυνος υφίσταται όταν είναι γνωστές οι πιθανότητες (probabilities) εκδήλωσης του ενδεχόμενου αποτελέσματος μιας επιλογής ή δράσης. Δες υποσημ. 26. Στην περίπτωση της ασφάλισης, η τελευταία είναι δυνατή έναντι κινδύνου και όχι έναντι της αβεβαιότητας.

Για μια συζήτηση των συνεπειών των ατελών πληροφοριών για τη λειτουργία της αγοράς ασφαλίσσεων δες, Rothschild, Michael and Joseph E. Stiglitz (1976) "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information", *Quarterly Journal of Economics*, 90, 630-649.

³⁶ Ανάλογο πρόβλημα υποδεικνύει ο G. Akerlof στην αγορά μεταχειρισμένων αυτοκινήτων, όπου η ασυμμετρία των πληροφοριών επιτρέπει την εξαπάτηση των καταναλωτών, αυτή τη φορά, με προϊόντα κακής ποιότητας (lemons).

χαμηλών και υψηλών κινδύνων και να διαφοροποιούν αναλόγως τις τιμές των ασφαλιστρών (actuarial premium). Από την άλλη πλευρά, η προσφυγή σε τιμολόγηση των υπηρεσιών τους στη βάση ενός μέσου κινδύνου (average risk) συνεπάγεται αναποτελεσματικότητα, δεδομένου ότι ισοδυναμεί με δυσανάλογα υψηλή επιβάρυνση των ασφαλιζομένων χαμηλού κινδύνου και οδηγεί σε υπο-ασφάλισή τους, ενώ το αντίθετο συμβαίνει με εκείνους που υπόκεινται σε υψηλότερο κίνδυνο.³⁷

Το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου παρουσιάζεται λόγω της δυνατότητας των καταναλωτών να επηρεάζουν την προσδοκώμενη ζημία (expected loss), αναλαμβάνοντας κόστος που υπολείπεται έναντι του αναμενομένου οφέλους, δηλαδή της αποζημίωσης, εν αγνοία όμως της ασφαλιστικής εταιρείας. Η δυνατότά τους μπορεί να αφορά στο χειρισμό είτε της πιθανότητας να υποστούν τη ζημία, δηλαδή του κινδύνου, είτε του μεγέθους της τελευταίας. Στην πρώτη περίπτωση ο ορθός υπολογισμός του αναλογιστικού ασφαλιστρου είναι αδύνατος, ενώ στη δεύτερη περίπτωση προκαλείται το καλούμενο πρόβλημα της πληρωμής από τρίτον (third-party payment problem).³⁸ Η ασφαλιστική εταιρεία καλύπτει τις δαπάνες αποκατάστασης της ζημίας, το ύψος των οποίων προσδιορίζεται στο πλαίσιο οιονεί συναλλαγής μεταξύ του πελάτη της και εκείνων που αποκαθιστούν τη ζημία, όπου ουδεμία πλευρά όμως αναλαμβάνει κόστος. Η υπερκατανάλωση, πιθανότατη δεδομένης της ανυπαρξίας αντίρροπων οικονομικών κινήτρων στην πλευρά των προσφερόντων υπηρεσίες αποκατάστασης,³⁹ αποτελεί μια μόνο έκφραση αναποτελεσματικότητας, αφού με τη σειρά της συνεπάγεται επίσης αύξηση της τιμής των ασφαλιστρών και τελικώς υπο-ασφάλιση. Τα κίνητρα αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς πολλαπλασιάζονται, όταν η ασφαλιστική κάλυψη είναι πλήρης, το οριακό κόστος της πρόληψης υπερβαίνει το οριακό όφελός της -τη μείωση δηλαδή της τιμής του ασφαλιστρου- και η ζημία δεν συνεπιφέρει υψηλό ψυχικό κόστος (psychic cost).⁴⁰

Έναντι του προβλήματος της δυσμενούς επιλογής, η επιβολή υποχρεωτικού χαρακτήρα στην ασφάλιση (compulsory insurance) συνιστά λύση, όταν θεωρείται ότι άλλως -σε περίπτωση απουσίας της ασφάλισης- θα προκαλούνταν σοβαρές εξωτερικές οικονομίες. Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της ασφάλισης καθιστά δυνατό το συγκερασμό χαμηλών και υψηλών κινδύνων (pooling of risks) και επιτρέπει την ενιαία τιμολόγησή τους.⁴¹ Παραμένει ωστόσο υπό αμφισβήτηση το κατά πόσο η συγκεκριμένη κρατική ρύθμιση συνιστά βελτίωση της αποτελεσματικότητας -υπό την *ex ante* έννοια- όταν συνεκτιμηθεί ότι οι ατομικές στάσεις έναντι του κινδύνου διαφέρουν -*risk aversion*, *risk neutrality*-⁴² και οι καταναλωτές ίσως επέλεξαν διαφορετικού βαθμού ασφαλιστική κάλυψη σε τιμές (ασφάλιστρα) της ανταγωνιστικής αγοράς, έναντι εκείνης που υποχρεούνται να αγοράσουν.⁴³

Από την άλλη πλευρά, οι συνέπειες του φαινομένου του ηθικού κινδύνου είναι σοβαρότερες. Στις περιπτώσεις που είναι αδύνατος ο αξιόπιστος έλεγχος της συμπεριφοράς των ασφαλιζομένων,⁴⁴ η ιδιωτική αγορά ασφαλίσσεων στην καλύτερη περίπτωση οδηγείται σε

Akerlof, George A. (1970) "The Market for "Lemons": Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500.

³⁷ Στην ακραία εκδοχή, αν μοναδικοί ασφαλιζόμενοι είναι οι υποκείμενοι σε υψηλό κίνδυνο, η τιμή του ασφαλιστρου θα έπρεπε να είναι πολύ υψηλή, ταυτοχρόνως όμως αποτρεπτική της ασφάλισης.

³⁸ Barr, *op. cit.*, υποσημ. 11.

³⁹ Οικονομικά κίνητρα και δη ομόροπα υφίστανται βεβαίως στην περίπτωση της δωροδοκίας από μέρους του πελάτη της ασφαλιστικής εταιρείας.

⁴⁰ Barr, *op. cit.*, υποσημ. 15.

⁴¹ Για παράδειγμα η ασφάλιση των αυτοκινήτων, μολοντί η υιοθέτηση διαφόρων κριτηρίων επιτρέπει τη μερική προσφυγή σε αναλογιστικές αρχές.

⁴² Laffant, Jean-Jacques (1989) *The economics of uncertainty and information*, (μτφρ J.P. Bonin and H.M. Bonin), MIT Press, London, Cambridge/Mass.

⁴³ Barr, *op. cit.*, υποσημ. 11.

⁴⁴ Στην περίπτωση της ασφάλισης των αυτοκινήτων το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου αντιμετωπίζεται. Σε ότι αφορά το χειρισμό του κινδύνου, προσδιορίζονται κριτήρια και έλεγχοι, στο δε περιορισμό του συμβάλλει επίσης η δυνατότητα διαφοροποίησης των ασφαλιστικών υπηρεσιών (κίνδυνοι που καλύπτονται) και η

εκτεταμένη αποτυχία και στη χειρότερη είναι αδύνατο να υπάρξει.⁴⁵ Αν, για τους λόγους που αναφέρθηκαν και παραπάνω (σοβαρές εξωτερικές οικονομίες) η ασφάλιση θεωρείται αναγκαία, τότε δεν μπορεί παρά να προσφέρεται από το κράτος, είτε άμεσα, είτε μέσω της ανάθεσης της διαχείρισης στον ιδιωτικό τομέα που όμως σε αυτή την περίπτωση λειτουργεί με κριτήρια μη ανταγωνιστικά.⁴⁶ Ακόμη και τότε όμως το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου δεν εξαλείφεται, ο δε περιορισμός του εξαρτάται από τη διαχειριστική -διοικητική ικανότητα του κράτους να επιβάλλει και να ελέγχει την τήρηση κριτηρίων και προϋποθέσεων (eligibility criteria), αλλά και από την προσήλωση των κρατικών λειτουργών στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος -υπόθεση που συζητείται ιδιαίτερος παρακάτω.

Η προηγούμενη συζήτηση για την αποτυχία της αγοράς ασφαλίσεων έχει ιδιαίτερη συνάφεια με την κοινωνική πολιτική, ειδικότερα όταν η τελευταία εννοείται ως άσκηση κρατικών παρεμβάσεων που επιδιώκουν τη βελτίωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας (efficiency justifications). Η ανεργία, τα ατυχήματα κατά την εργασία, οι ασθένειες, οι θάνατοι κ.λ.π. προκαλούν εισοδηματικές απώλειες, για την αντιμετώπιση των οποίων είναι επιβεβλημένη η προσφυγή στην κρατική παρέμβαση δεδομένων, αφενός, των αρνητικών εξωτερικών οικονομικών που συνεπάγεται η απόλυτη φτώχεια (absolute poverty) και, αφετέρου, της αναποτελεσματικότητας της ιδιωτικής ασφάλισης.

Σε ορισμένες από τις παραπάνω περιπτώσεις, ειδικότερα, η ιδιωτική ασφάλιση είναι κατ' ουσίαν ανέφικτη, είτε διότι δεν είναι δυνατή η εκτίμηση του κινδύνου (π.χ. η μακροχρόνια εξέλιξη του πληθωρισμού για τον υπολογισμό της βασικής σύνταξης), είτε διότι ο κίνδυνος είναι πολύ υψηλός (π.χ. η προσβολή της υγείας ειδικών κατηγοριών εργαζομένων), ή, τέλος, διότι ο κίνδυνος δεν είναι πράγματι εξατομικευμένος αλλά αφορά και διαδοχικώς εκδηλώνεται σε ορισμένες κοινωνικές ομάδες (π.χ. ορισμένες μορφές ανεργίας). Μολονότι κάθε περίπτωση παρουσιάζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και υποδεικνύει διαφορετικές δυνατότητες χειρισμού του κινδύνου, κοινή παραμένει η διαπίστωση του επιβεβλημένου χαρακτήρα της κρατικής παρέμβασης.⁴⁷

Οι μορφές έκφρασης της τελευταίας διαφέρουν και παρά τη διαπλοκή, ή/και τη συμπληρωματικότητα των θεσμικών διευθετήσεων που αναδεικνύει η διεθνής εμπειρία, είναι δυνατή η διάκριση μεταξύ δύο βασικών συστημάτων προστασίας του εισοδήματος, αφενός, της κοινωνικής ασφάλισης (social insurance) και, αφετέρου, της κοινωνικής πρόνοιας (social assistance). Στην καθαρή εκδοχή οικονομικής αποτελεσματικότητας, δηλαδή χωρίς το συνυπολογισμό αναδιανεμητικών, ή, άλλων επιδιώξεων, τα δύο συστήματα συνεπάγονται ίσου βαθμού κατά Pareto βελτιώσεις. Σε ότι αφορά την κοινωνική ασφάλιση, ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της επιτρέπει την αποσύνδεση από την αναλογιστική αρχή και καθιστά δυνατό το συγκερασμό των κινδύνων. Η λειτουργία του συστήματος προϋποθέτει την καταβολή ασφαλιστικών εισφορών και συνεπάγεται την αυτόματη -μόλις εκδηλωθεί ο κίνδυνος- χορήγηση αποζημίωσης που καλύπτει μέρος των προηγούμενων αποδοχών των ασφαλισμένων. Οι αποζημιώσεις θα πρέπει να διασφαλίζουν το αναγκαίο για την επιβίωση εισόδημα και να

ανάλογη τιμολόγησή τους. Το πρόβλημα της πληρωμής από τρίτον περιορίζεται μέσω του ελέγχου της ζημίας από την ασφαλιστική εταιρεία, προ της αποκατάστασής της. (Απομένει το πρόβλημα της δωροδοκίας του ελεγκτή, αλλά όπως και παραπάνω -υποσημ. 39- τούτο συναρτάται με τη σημασία της καλής φήμης (reputation) για την άσκηση του επαγγέλματος. Σχετικά δεξ, Dasgupta, Partha (1988) "Trust as a commodity" στο D. Gambetta (ed.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Arrangements*, Basil Blackwell, Oxford).

⁴⁵ Η συγχώνευση ασφαλιστικών εταιρειών και εκείνων που προσφέρουν υπηρεσίες αποκατάστασης της ζημίας συμβάλλει πράγματι στον περιορισμό του προβλήματος της πληρωμής από τρίτον. Δες, Barr, *op. cit.*, υποσημ. 11. Ωστόσο το ενδεχόμενο χειρισμού του κινδύνου παραμένει ανεξέλεγκτο.

⁴⁶ Για παράδειγμα στη Σουηδία και μερικώς στη Δανία, το Βέλγιο και τη Φιλανδία τα εργατικά συνδικάτα διαχειρίζονται την καταβολή των επιδομάτων ανεργίας. Δες, Neumann, George, Peder J. Pedersen and Niels Westergaard-Nielsen (1991) "Long-run international trends in aggregate unionization", *European Journal of Political Economy*, 7, 249-274.

⁴⁷ Εκτενής ανάλυση για κάθε μια περίπτωση (ανεργία, συντάξεις, ατυχήματα και ασθένειες) προσφέρεται στο Barr, *op. cit.*, υποσημ. 11 και Barr, *op. cit.*, υποσημ. 15.

καταβάλλονται για όσο χρόνο διαρκεί η ανάγκη.⁴⁸ (Στην πράξη βέβαια οι διευθετήσεις ποικίλλουν, αφενός, σε σχέση με τον υπολογισμό των εισφορών, αφετέρου δε σε σχέση με τον υπολογισμό των αποζημιώσεων. Οι υιοθετούμενες διευθετήσεις εκφράζουν αναδιανεμητικές επιδιώξεις και αντανακλούν κοινωνικές και πολιτικές ισορροπίες.) Σε ότι αφορά την κοινωνική πρόνοια, η χρηματοδότησή της επιτυγχάνεται μέσω της γενικής φορολογίας, συνεπώς η λειτουργία της δεν στηρίζεται στην προϋποθετική σχέση εισφορών και επιδομάτων που ακολουθείται στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, αντιθέτως δικαίωμα επιδόματος αποκτούν όσοι δεν συμπληρώνουν εισόδημα που ανταποκρίνεται στο επίπεδο επιβίωσης (income testing). (Στην πραγματικότητα συνήθως η κοινωνική πρόνοια αφορά σε όσους δεν απολαμβάνουν ασφαλιστικά δικαιώματα, τα δε επιδόματά της βασίζονται στον έλεγχο των πόρων (means testing) των επωφελουμένων.) Τέλος, στη χρηματοδότηση μέσω της φορολογίας, όχι όμως και τον έλεγχο των πόρων, στηρίζονται επίσης τα συστήματα των καθολικών κοινωνικών παροχών, η θεωρητική θεμελίωση των οποίων διαλαμβάνει ηθικο-πολιτικές μάλλον, παρά οικονομικές όψεις.

Περισσότερο σύνθετη, από τις σημαντικότερες όμως όψεις της κοινωνικής πολιτικής, είναι η περίπτωση της μέριμνας για υγεία -και της ιατρικής και φαρμακευτικής περίθαλψης. Οι κίνδυνοι και η αβεβαιότητα -κατά τον ορισμό του *F. Knight*⁴⁹ που περιβάλλουν την ανθρώπινη υγεία υποδεικνύουν την ανάγκη της ασφάλισης, την οποία όμως η ιδιωτική αγορά δεν είναι σε θέση να προσφέρει αποτελεσματικά -υπό την *ex ante* έννοια- λόγω των συνεπειών της δυσμενούς επιλογής και του ηθικού κινδύνου. Εκφραση της δυσμενούς επιλογής αποτελεί, κατά τον *G. Akerlof*,⁵⁰ η υποασφάλιση των ηλικιωμένων, ενώ ο ηθικός κίνδυνος κατά μείζονα λόγο συνδέεται με την υπερκατανάλωση ιατρικών υπηρεσιών (το πρόβλημα της πληρωμής από τρίτον) και δευτερευόντως με το χειρισμό του κινδύνου.⁵¹

Σε αντίθεση προς ορισμένες τουλάχιστον από τις περιπτώσεις που αναφέρθηκαν προηγουμένως, υπό τον τίτλο της κοινωνικής ασφάλισης, στην παρούσα περίπτωση η εφαρμογή της αναλογιστικής αρχής είναι γενικώς εφικτή, εκτός βέβαια των εκδηλώσεων αβεβαιότητας (ή μη-ασφαλιζομένων κινδύνων) και των επιδημιών. Ειδικότερα δε σε σχέση με το πρόβλημα της πληρωμής από τρίτον, η συγχώνευση ασφαλιστικών και ιατρικών υπηρεσιών συνιστά αποτελεσματική επιλογή.⁵² Η κρατική παρέμβαση, προκειμένου να αποκαθίσταται η οικονομική αποτελεσματικότητα, μπορεί να εκφράζεται αφενός με την επιβολή υποχρεωτικού χαρακτήρα στην ασφάλιση, για την αποτροπή των εξωτερικών οικονομιών που άλλως θα προκαλούνταν, και αφετέρου με την επιδότηση της τιμής του ασφαλιστρού για τους ηλικιωμένους (και με εισοδηματικές μεταβιβάσεις για τους πτωχούς). Εκτός αυτού, η κάλυψη μη ασφαλιζομένων κινδύνων (κατά κυριολεξία, εκδηλώσεων αβεβαιότητας) μπορεί να προσφέρεται απευθείας από το κράτος και να χρηματοδοτείται είτε μέσω της φορολογίας, είτε μέσω εισφορών κατά το πρότυπο της κοινωνικής ασφάλισης.

Προβλήματα αναφύονται όμως στην αγορά των ιατρικών υπηρεσιών αλλά και σε εκείνη των φαρμάκων, επίσης λόγω της ασυμμετρίας των πληροφοριών. Η ελλιπής γνώση των ασθενών δεν επιτρέπει τη διαμόρφωση συνεπών προτιμήσεων και τη λήψη ορθολογικών αποφάσεων για τη θεραπευτική αγωγή στην οποία υποβάλλονται. Οι αποφάσεις λαμβάνονται αποκλειστικώς σχεδόν από τους ιατρούς, κατά συνέπεια γεννιάται η ανάγκη, αφενός, προσδιορισμού και

⁴⁸ Το συμπέρασμα προϋποθέτει ωστόσο ότι η ανάγκη είναι πραγματική, δηλαδή το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου τίθεται υπό έλεγχο. Ειδικότερα σε ότι αφορά το επίδομα ανεργίας, υποτίθεται ότι η ανεργία είναι αυστηρώς ακούσια (strictly involuntary), υπόθεση που συζητείται παρακάτω.

⁴⁹ Δες υποσημειώσεις 26 και 35.

⁵⁰ Akerlof, *op. cit.*, υποσημ. 36. Πρωτοποριακό είναι βεβαίως το άρθρο Arrow, Kenneth J. (1963) "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", *American Economic Review*, 53, 941-973.

⁵¹ Λόγω του υψηλού ψυχικού (και άλλου) κόστους που προκαλείται από τις ασθένειες.

⁵² Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των Οργανισμών Μέριμνας για την Υγεία (Health Maintenance Organisations). Δες, Barr, *op. cit.*, υποσημ. 15 και Pauly, Mark V. (1986) "Taxation, Health Insurance and Market Failure in the Medical Economy", *Journal of Economic Literature*, 24, 629-675.

εφαρμογής κριτηρίων και προϋποθέσεων άσκησης του ιατρικού επαγγέλματος (entry restrictions) και, αφετέρου, ρύθμισης της αγοράς των φαρμάκων.

Υποστηρίζεται ωστόσο ότι έναντι της αποσπασματικής εφαρμογής των ρυθμίσεων και της άσκησης των άλλων παρεμβάσεων που απαιτούνται τόσο στην αγορά ασφαλίσεων, όσο και σε εκείνη των ιατρικών υπηρεσιών, η παρέμβαση του κράτους είναι αποτελεσματικότερη όταν το ίδιο αναλαμβάνει συνολικώς τη μέριμνα για την υγεία.⁵³ Σε αυτήν την περίπτωση, όπου είναι επίσης δυνατή η υπέρβαση του προβλήματος της υπερκατανάλωσης των ιατρικών υπηρεσιών, η χρηματοδότηση του συστήματος -εθνικού συστήματος υγείας όπως συχνά καλείται στην πράξη- πραγματοποιείται κυρίως μέσω της φορολογίας, οι δε παροχές προς τους πολίτες προσφέρονται σε είδος (in-kind), παρά σε χρήμα (in-cash).⁵⁴ Μολονότι από πρώτη άποψη η συγκεκριμένη επιλογή εμφανίζει πλεονεκτήματα συνοχής και απλότητας, εντούτοις η οικονομικώς αποτελεσματική εφαρμογή της συναρτάται με παράγοντες διοικητικής και διαχειριστικής φύσεως, μεταξύ των οποίων ο έλεγχος της κατανομής των οικονομικών πόρων και η διασφάλιση προϋποθέσεων λειτουργίας του συστήματος με το ελάχιστο κόστος, είναι οι σημαντικότεροι.

Συζητώντας την περίπτωση της κοινωνικής ασφάλισης υποτέθηκε, έστω υπαινικτικώς, ότι η ανεργία αποτελεί ακούσια (involuntary) εκδήλωση της δυσλειτουργίας της οικονομίας, με άλλα λόγια ότι προσδιορίζεται από παράγοντες που βρίσκονται εκτός του ατομικού ελέγχου. Η ισχύς, ή, μη της υπόθεσης έχει ενδιαφέρουσες συνέπειες για την κοινωνική πολιτική, σε σχέση τόσο με την κοινωνική ασφάλιση, όσο και με την πολιτική απασχόλησης που θεωρείται, μερικώς τουλάχιστον, μέρος της κοινωνικής πολιτικής. Στην επόμενη παράγραφο επιδιώκεται η διερεύνηση αυτών των θεμάτων, η συζήτηση όμως επεκτείνεται και σε άλλες όψεις της λειτουργίας των αγορών εργασίας που θεωρούνται προσδιοριστικές των μακροοικονομικών επιδόσεων.

III. Μη εκκαθαριζόμενες αγορές εργασίας και ακούσια ανεργία

Η αναζήτηση των αιτίων της ανεργίας, άρα και η διαμόρφωση πολιτικών αντιμετώπισής της, οριοθετούν τη σοβαρότερη ίσως εστία διαφορών και αντιθέσεων στην οικονομική θεωρία και προσφέρουν ταυτοχρόνως έδαφος για την επεξεργασία μιας νέας "οικονομικής συναίνεσης", στη θέση της παλαιάς Κεϋνσιανής.⁵⁵ Στο πλαίσιο του Βαλρασιανού ανταγωνιστικού

⁵³ Barr, *op. cit.*, υποσημ. 11.

⁵⁴ Βάσει του αξιώματος της κυριαρχίας του καταναλωτή -το οποίο προϋποθέτει συνεπείς και σταθερές προτιμήσεις που εκφράζονται στην ατομική συνάρτηση χρησιμότητας- οι παροχές σε χρήμα είναι κατά *Pareto* υπέρτερες (*Pareto superior*) των παροχών σε είδος. Ο καταναλωτής σε αυτή την περίπτωση μπορεί να κατανείμει το, χρηματικό ισοδύναμο των παροχών σε είδος, επίδομα μεταξύ μέριμνας για την υγεία και ενός άλλου αγαθού (ή δέσμης αγαθών) σύμφωνα με τις προτιμήσεις του. Είναι επίσης δυνατό να επιλέξει μέριμνα για την υγεία ισόποση με εκείνη που θα παρέσχε σε είδος το κράτος. Κατά συνέπεια, στην περίπτωση των παροχών σε χρήμα ο καταναλωτής θα ήταν τουλάχιστον στην ίδια θέση (at least well off) με εκείνη που θα του εξασφάλιζαν οι παροχές σε είδος. Μολονότι υποστηρίζεται ότι αυτή η αντίληψη αγνοεί τις προτιμήσεις των συνεισφερόντων, η κριτική αποκτά ουσιαστικό χαρακτήρα μόνο στην περίπτωση των καθαρών μεταβιβάσεων, σε χρήμα ή σε είδος, προς τους πτωχούς, αφού άλλως συνεισφέροντες και ωφελούμενοι ταυτίζονται. Η κριτική διαλαμβάνει δηλαδή αναδιανεμητικές θεωρήσεις. Για παράδειγμα δεξ, Thurow, Lester (1977) "Government Expenditures: Cash or in-kind Aid" στο Dworkin, Gerald, Gordon Bermant and Peter C. Brown (eds.) *Markets and Morals*, Hemisphere Pub. Corp., Washington. Κριτική είναι και η άποψη του P. Dasgupta, επίσης διαλαμβάνουσα αναδιανεμητικές εκδοχές. Δεξ, Dasgupta, *op. cit.*, υποσημ. 28.

Στην περίπτωση ωστόσο της ασυμμετρίας των πληροφοριών τίθεται υπό αμφισβήτηση το ίδιο το αξίωμα της κυριαρχίας του καταναλωτή, συνεπώς παρουσιάζεται ως πρόβλημα οικονομικής αποτελεσματικότητας και μόνο.

⁵⁵ Allsopp, Christopher (1989) "The Macro-economic Role of the State", στο Helm, *op. cit.*, υποσημ. 3. Ο συγγραφέας προτείνει μια έξοχη ανάλυση της μακροοικονομικής θεωρίας και πολιτικής, υιοθετώντας το σχήμα συναίνεσης-διαφοράς (consensus-dissent), στο πλαίσιο του οποίου εξετάζονται οι θεωρητικές

υποδείγματος της αγοράς εργασίας, η ενδεχόμενη υπερβάλλουσα προσφορά εργασίας οδηγεί σε μείωση του επιπέδου των μισθών, που με τη σειρά της συνεπάγεται αύξηση της ζήτησης εργασίας. Η ανεργία, κατά συνέπεια, είναι εκούσια (voluntary), δηλαδή στο πλαίσιο των ατομικών συναρτήσεων χρησιμότητας μεταξύ των επιλογών εργασίας και ανάπαυσης σε δεδομένο επίπεδο μισθών, ορισμένοι προτιμούν να παραμένουν άνεργοι.

Η κλασική θεωρία, ωστόσο, αποδεικνυόταν ανεπαρκής για να ερμηνεύσει τις συνέπειες της μεγάλης οικονομικής κρίσης του 1930. Αντιθέτως, η τότε εμφανισθείσα Κεϋνσιανή μακροοικονομική θεωρία εκκινούσε από δύο θέσεις που ανταποκρίνονταν στις παρατηρήσεις. Πρώτον, ότι υπάρχει εκτεταμένη ακούσια ανεργία, δηλαδή στο επικρατούν επίπεδο μισθών δεν είναι το σύνολο όσων θέλουν να εργασθούν σε θέση να βρουν απασχόληση. Δεύτερον, ότι οι διακυμάνσεις της συνολικής ονομαστικής ζήτησης (nominal aggregate demand) προκαλούν βραχυπρόθεσμες μεταβολές της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας (aggregate activity).⁵⁶ Η έννοια της ακαμψίας των τιμών και των μισθών, σε ονομαστικούς όρους, προσέφερε την ερμηνεία και των δύο θέσεων, ιδιαιτέρως στο πλαίσιο της περίφημης νεοκλασικής σύνθεσης και της ανάλυσης IS-LM.⁵⁷ Ειδικότερα, σε ότι αφορά το συνολικό προϊόν και την απασχόληση, η λόγω της ακαμψίας βραδεία προσαρμογή των ονομαστικών μισθών, υποδείκνυε ότι ενδεχόμενη αύξηση του επιπέδου των τιμών οδηγεί σε μείωση των πραγματικών μισθών, αύξηση της ζήτησης εργασίας και, κατά συνέπεια, αύξηση της παραγωγής και της απασχόλησης.

Οι βασικές προτάσεις/συμπεράσματα της νεοκλασικής σύνθεσης συνοψίζονται σε δύο σημεία: Πρώτον, ότι ανεξαρτήτως της λειτουργίας των αγορών, ακόμη κι αν οι τελευταίες εμφανίζουν τα χαρακτηριστικά του βαλρασιανού ανταγωνιστικού υποδείγματος, προβλήματα συντονισμού (co-ordination) προκαλούν μακροοικονομικές αποτυχίες (macroeconomic failures).⁵⁸ Ο ρόλος του κράτους έγκειται συνεπώς στην αποκατάσταση των μακροοικονομικών συνθηκών μάλλον, παρά στην εμπλοκή του στη λειτουργία των αγορών. Δεύτερον, εάν η συνολική ζήτηση είναι ανεπαρκής, σε περιπτώσεις οικονομικής ύφεσης και ακούσιας ανεργίας, η μακροοικονομική πολιτική πρέπει να αποβλέπει στην τόνωση της ζήτησης που με τη σειρά της επιφέρει αύξηση του προϊόντος και της απασχόλησης, ενώ αντιθέτως σε περιόδους πληθωριστικών πιέσεων η πολιτική θα πρέπει να αποβλέπει στον περιορισμό της συνολικής ζήτησης. Την αντισταθμιστική σχέση μεταξύ πληθωρισμού και προϊόντος/απασχόλησης (inflation-output trade-off) συνοψίζει και απεικονίζει η καμπύλη *Phillips*, ερμηνεύσιμη και ως στατιστική ανασκευή της κλασικής διχοτόμου μεταξύ πραγματικής και ονομαστικής οικονομίας. Στην πράξη ωστόσο ο έλεγχος του πληθωρισμού είναι αποφασιστικός παράγοντας για την προσέγγιση και των άλλων στόχων της οικονομικής πολιτικής (π.χ. ισοζύγιο πληρωμών) και ο συμβιβασμός των δύο αντιτιθέμενων επιδιώξεων εκφράζεται με την άσκηση εισοδηματικών πολιτικών (incomes policies) που θεωρείται ότι, θέτοντας υπό έλεγχο τους ονομαστικούς μισθούς, εξασφαλίζουν υψηλούς ρυθμούς αύξησης της απασχόλησης. Ο προσδιορισμός της επιδιωκόμενης απασχόλησης/ανεργίας (target employment) μεταξύ των δυνατών θέσεων ισορροπίας με διαφορετικά ποσοστά ανεργίας (unemployment equilibria) παραμένει ωστόσο εξωγενής, υπόκειται δηλαδή σε πολιτικές αποφάσεις.⁵⁹

αντίληψεις και οι απορρέουσες πολιτικές προτάσεις των Κεϋνσιανών, των μονεταριστών και των νέων Κεϋνσιανών.

⁵⁶ Romer, David (1993) "The New Keynesian Synthesis", *Journal of Economic Perspectives*, 7, 1, 5-22.

⁵⁷ Οι *Sir John Hicks*, *Alvin Hansen* και *Paul Samuelson* συγκαταλέγονται μεταξύ των πρωτοπόρων στη διαμόρφωση της νεοκλασικής σύνθεσης.

⁵⁸ Στο αρχικό Βαλρασιανό υπόδειγμα γενικής ισορροπίας, ο συντονισμός του συστήματος -που σχηματίζουν οι επιμέρους αποκεντρωμένες αγορές (decentralised markets)- ασκείται, υποτίθεται, από ένα δημοπράτη (auctioneer) που ορίζει το σύνολο (set) των τιμών ισορροπίας. Ο Βαλρασιανός δημοπράτης αποτελεί, ασφαλώς, θεωρητική (υποθετική) κατασκευή.

⁵⁹ Allsopp, *op. cit.*, υποσημ. 55.

Σε αυτό το πλαίσιο, η απασχόληση εννοείται μεν ως στόχος της μακροοικονομικής πολιτικής, ο ακούσιος όμως χαρακτήρας της ανεργίας -σε συνδυασμό με την αισιοδοξία που περιβάλλει τη μακροοικονομική πολιτική-⁶⁰ επιτρέπουν ως οικονομικώς λογική, υπό συνθήκες *second-best*, την άσκηση ορισμένων μικροοικονομικών παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας. Η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης θεωρείται ότι έχει ως αποτέλεσμα τη διατήρηση της τελευταίας σε περιόδους ύφεσης, καθώς επίσης την αύξηση του μακροπρόθεσμου μέσου επιπέδου της απασχόλησης.⁶¹ Από την άλλη πλευρά, η απόδοση της ανεργίας στην ανεπάρκεια της ενεργούς ζήτησης υποδεικνύει την υποστήριξη της τελευταίας μέσω της επιδότησης των ανέργων, που άλλωστε βραχυπρόθεσμα θα επανακτήσουν θέση απασχόλησης.

Η νεοκλασική σύνθεση υπέθετε ότι, εκτός της ακαμψίας των ονομαστικών μισθών, ως προς τα λοιπά (εξωτερικές οικονομίες, πληροφορίες κ.ά.) οι αγορές λειτουργούν υπό ανταγωνιστικές συνθήκες. Αντιστρόφως θεωρούμενο, τούτο αναδεικνύει μια κρίσιμη θεωρητική αντίφαση: Πώς είναι δυνατή η διατήρηση αυτής της απόκλισης από τη Βαλρασιανή συμπεριφορά σε ένα περιβάλλον πλήρως ανταγωνιστικό;⁶² Με άλλα λόγια, γιατί τα ορθολογικά υποκείμενα παραμένουν εγκλωβισμένα στην αυταπάτη του χρήματος (*money illusion*); Δύο ήταν οι δυνατές απαντήσεις, αμφότερες αφορώσες στις μικροοικονομικές βάσεις της θεωρίας, αμφισβητούσες όμως τη νεοκλασική σύνθεση έναντι των εγγενών αδυναμιών της. Η πρώτη διελάμβανε την απόρριψη της υπόθεσης της αυταπάτης του χρήματος και της ονομαστικής ακαμψίας (*nominal rigidity*), που άλλωστε ανεπαρκώς εξηγούσαν το φαινόμενο του πληθωρισμού, όπως αποδείχθηκε αργότερα στην πράξη.⁶³ Η δεύτερη στρεφόταν προς τη διερεύνηση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας -πλευρά που η Κεϋνσιανή ανάλυση παραμέλησε, παρά την πρωταρχική ενασχόλησή της με την ανεργία-⁶⁴ και υποδείκνυε την επικράτηση μη ανταγωνιστικών συνθηκών.

Στην πρώτη εκδοχή, στο πλαίσιο της οποίας οι προσδοκίες (*expectations*) εισάγονται στην οικονομική ανάλυση, υποδεικνύεται ότι ο σταθερός πληθωρισμός (*steady inflation*) εσωτερικεύεται στις ατομικές προσδοκίες, ενώ οι πολιτικές τόνωσης της ζήτησης που προκαλούν μη αναμενόμενο πληθωρισμό (*unanticipated inflation*) συνεπάγονται διάγνωση των προσδοκιών για τους πραγματικούς μισθούς και τελικώς οδηγούν σε διεκδικήσεις υψηλότερων ονομαστικών μισθών, επιταχύνοντας την πληθωριστική διαδικασία (*the acceleration thesis*). Δηλαδή, αφενός αμφισβητείται η έννοια της αυταπάτης του χρήματος και αφετέρου επιβεβαιώνεται η ισχύς της κλασικής διχοτόμου, που σημαίνει ότι η μακροοικονομική (νομισματική) πολιτική δεν επηρεάζει το προϊόν και την απασχόληση. Η πραγματική αντισταθμιστική σχέση, βραχυπρόθεσμης φύσης μάλιστα, είναι εκείνη μεταξύ ανεργίας και ρυθμού επιτάχυνσης του πληθωρισμού, μακροπρόθεσμα δε η εφαρμογή πολιτικών που διευκολύνουν τον πληθωρισμό (*accommodating policies*) οδηγεί σε επιτάχυνση της πληθωριστικής διαδικασίας, δεν ασκεί όμως επίδραση στην απασχόληση. Τελικώς, ο μοναδικός ρόλος που επιφυλάσσεται στη μακροοικονομική πολιτική, τουλάχιστον

⁶⁰ Η αισιοδοξία είναι εγγενής, αφού η τόνωση της συνολικής ζήτησης φέρει βραχυπρόθεσμα θετικά αποτελέσματα για την απασχόληση.

⁶¹ Bentolila, Samuel and Giuseppe Bertola (1990) "Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Euroclerosis", *Review of Economic Studies*, 57, 381-402. Οι συγγραφείς αναφέρονται στο κόστος απολύσεων, που αποτελεί μέτρο της προστασίας της απασχόλησης. Σημειώνουν όμως ότι εκτός των αναδιανεμητικών συνεπειών του υψηλού κόστους απολύσεων (μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών), τούτο επίσης συνεπάγεται την παραγωγική αναποτελεσματικότητα (*productive inefficiency*) της επιχείρησης. Ωστόσο σε ένα Κεϋνσιανικό περιβάλλον όπου ο ρόλος του κράτους κατέστη ενεργότερος και οι παρεμβάσεις στις αγορές συμπλήρωναν τη μακροοικονομική διαχείριση (βιομηχανικές, περιφερειακές πολιτικές κλπ.), αυτές οι παρεμβάσεις ήταν σε θέση να αντισταθμίζουν τις δυσμενείς συνέπειες των μέτρων προστασίας της απασχόλησης.

⁶² Romer, *op. cit.*, υποσημ. 56.

⁶³ "[T]he model effectively has nothing to say about the price level or about inflation", Allsopp, *op. cit.*, υποσημ. 55.

⁶⁴ *ibid.* Επίσης δεξ, Greenwald, Bruce and Joseph Stiglitz (1993) "New and Old Keynesians", *Journal of Economic Perspectives*, 7, 1, 23-44.

μακροπρόθεσμα, είναι εκείνος της διατήρησης του κατάλληλου μακροοικονομικού κλίματος και της σταθεροποίησης του πληθωρισμού σε χαμηλές τιμές.

Ο *E. Phelps* και ο *M. Friedman* συνόψισαν τα παραπάνω με την έννοια του φυσικού ποσοστού ανεργίας (natural rate of unemployment), ή ποσοστού ανεργίας σε κατάσταση ισορροπίας (equilibrium rate of unemployment), το οποίο επίσης καλείται μη επιταχύνον τον πληθωρισμό ποσοστό ανεργίας (NAIRU - non-accelerating inflation rate of unemployment).⁶⁵ Το φυσικό ποσοστό ανεργίας υποδηλώνει ότι κάθε προσπάθεια μείωσης της ανεργίας σε επίπεδο χαμηλότερο του φυσικού ποσοστού της έχει ως αποτέλεσμα την επιτάχυνση του πληθωρισμού, ο εκ νέου έλεγχος δε του τελευταίου προϋποθέτει την αποδοχή ποσοστού ανεργίας υψηλότερου του φυσικού. Σε αυτό το πλαίσιο ο πληθωρισμός αντιμετωπίζεται ως συνέπεια της αποτυχίας της πολιτικής (policy failure), προκαλούμενος, για παράδειγμα, μέσω ενός υψηλού ρυθμού αύξησης της προσφοράς χρήματος, ενώ η ανεργία αποδίδεται στην πλευρά της προσφοράς (supply side) και θεωρείται εκούσια, οφειλόμενη ενδεχομένως στις πιέσεις των εργατικών συνδικάτων για υψηλούς πραγματικούς μισθούς, ή, προϊόν στρεβλώσεων της αγοράς εργασίας που προκαλούνται από εκτεταμένες κρατικές παρεμβάσεις. (Θεωρητικώς, η αγορά εργασίας εκκαθαρίζεται (clearing market), κατά την αντίληψη δε των νέων κλασσικών (new classicals) χωρίς χρονικές υστερήσεις, αλλά αμέσως και διαρκώς. Δεδομένου δε ότι ακόμη και ο μη αναμενόμενος πληθωρισμός εσωτερικεύεται στις ατομικές προσδοκίες, οι ονομαστικοί μισθοί προσαρμόζονται αυτομάτως, άρα η συνάφεια των αντικυκλικών πολιτικών είναι ανύπαρκτη ακόμη και βραχυπρόθεσμα.)⁶⁶

Σε αυτό το θεωρητικό πλαίσιο διερευνώνται οι συνέπειες κρατικών παρεμβάσεων, όπως η εισαγωγή ελαχίστου (κατώτατου) μισθού και η επιδότηση των ανέργων και εξετάζεται επίσης η ειδικότερη σημασία που οι τελευταίες προσλαμβάνουν σε σχέση με τις δημογραφικές, τομεακές και διαρθρωτικές διακρίσεις της αγοράς εργασίας και της απασχόλησης (νέοι και γυναίκες, βιομηχανία και υπηρεσίες, ειδικευμένη και ανειδίκευτη εργασία, κ.λ.π.). Σε ότι αφορά τη θέσπιση ελάχιστου μισθού, υποστηρίζεται ότι επιδρά δυσμενώς στην απασχόληση κατά πρώτο λόγο των ανειδίκευτων και νεοεισερχομένων στην αγορά εργασίας, δεδομένου ότι προσδιορίζει επίπεδο μισθών υψηλότερο εκείνου που εκκαθαρίζει την αγορά εργασίας. Μολονότι πρόσφατες μελέτες υποδεικνύουν το αντίθετο, λόγω της μονοφωνικής κατάστασης της αγοράς εργασίας, τα συμπεράσματά τους ισχύουν μόνον όταν ο ελάχιστος μισθός ρυθμίζεται σε επίπεδο που λίγο υπερβαίνει εκείνο της αγοράς, αποδυναμώνοντας έτσι την αναδιανεμητική σημασία του μέσου, ενώ ακόμη και τότε οι μακροπρόθεσμες συνέπειες ίσως είναι δυσμενείς.⁶⁷

⁶⁵ Phelps, Edmund S. (1967) "Phillips curves, expectations of inflation and optimal unemployment over time", *Economica*, 34, 254-281.

Friedman, Milton (1968) "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, 58, 1-17.

Friedman, Milton (1977) "Inflation and unemployment", *Journal of Political Economy*, 85, 451-472.

⁶⁶ Sargent, Thomas and Neil Wallace (1975) "Rational Expectations: The Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Role", *Journal of Political Economy*, 83, 241-245.

Η ανεργία έχει διαρθρωτικό χαρακτήρα μόνο. Κατά τον *E. Phelps* η παραδοσιακή μακροοικονομική πολιτική όχι μόνο είναι αναποτελεσματική, αλλά πολύ περισσότερο μπορεί να οδηγήσει σε αρνητικά αποτελέσματα. Για παράδειγμα η αύξηση των επιτοκίων συνεπεία αύξησης του δημοσίου δανεισμού επηρεάζει αρνητικά την απασχόληση, μέσω της ανάσχεσης των αποφάσεων για νέες προσλήψεις που κατ' ουσίαν συνιστούν επενδυτικές αποφάσεις (σύγκριση κόστους πρόσληψης και τρέχουσας αξίας μελλοντικού εισοδήματος). Δες, Phelps, Edmund (1994) *Structural Slumps: The Modern Equilibrium Theory of Unemployment, Interest and Assets*, Harvard University Press, Cambridge/Mass.

⁶⁷ Για τη σχετική συζήτηση δες, Sachs, Jeffrey D. and Felipe B. Larrain (1993) *Macroeconomics in the Global Economy*, Harvester/Wheatsheaf, New York, σελ. 497-498.

Επίσης, Fitoussi, Jean-Paul (1994) "Wage Distribution and Unemployment: The French Experience", *American Economic Review*, 84, 59-64.

Card, David and Alain B. Krueger (1994) "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania", *American Economic Review*, 84, 772-793.

Εκτεταμένη είναι η έρευνα που αφορά στις συνέπειες της επιδότησης των ανέργων. Σε ότι αφορά το ύψος του επιδόματος, ειδικότερα τη σχέση του διαθέσιμου εισοδήματος από την καταβολή του επιδόματος προς το διαθέσιμο εισόδημα από το μισθό (replacement ratio), υποστηρίζεται ότι η υψηλότερη τιμή της σχέσης επιδρά αρνητικά στη συμπεριφορά αναζήτησης εργασίας, δεδομένου ότι συνεπάγεται αύξηση του επιθυμητού μισθού προκειμένου να γίνει αποδεκτή η προσφορά θέσης εργασίας (reservation wage).⁶⁸ Η επίδραση ωστόσο του ύψους του επιδόματος δεν είναι η πλέον σημαντική όψη του προβλήματος εγκλωβισμού των ανέργων στην παγίδα της ανεργίας (unemployment trap). Έχει δειχθεί ότι αποφασιστικότερης σημασίας είναι η επίδραση της διάρκειας καταβολής του επιδόματος, ειδικότερα δε σε χώρες όπου η καταβολή του επιδόματος ανεργίας διαρκεί περισσότερο χρόνο, σημειώνονται και τα υψηλότερα ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας.⁶⁹ Υποστηρίζεται ακόμη ότι οι προϋποθέσεις καταβολής του επιδόματος ανεργίας (κριτήρια επιλεξιμότητας) ασκούν επίσης σοβαρή επίδραση,⁷⁰ χαρακτηριστικώς δε αναφέρεται ότι η σοβαρή μείωση της ανεργίας στη Βρετανία μετά το 1986 αποδίδεται μερικώς στην εισαγωγή αυστηρότερων προϋποθέσεων, που είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση της προσφοράς εργασίας και την περιστολή των πληθωριστικών πιέσεων των μισθών όταν η ζήτηση εργασίας αυξανόταν.⁷¹ Την άποψη ότι άλλοι παράγοντες του επιδόματος ανεργίας (διάρκεια και κριτήρια επιλεξιμότητας), εκτός του ύψους του, επιδρούν αποφασιστικότερα στην προσφορά εργασίας, συμμερίζονται οι A. Atkinson και J. Micklewright σε μια έξοχη κριτική επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας. Τονίζουν όμως ακόμη την ανάγκη διερεύνησης των σχετικών αποτελεσμάτων έναντι των διαφορετικών μορφών της απασχόλησης, ειδικότερα αν η μεταβολή της πολιτικής επιδότησης των ανέργων συνεπάγεται έξοδο από την αγορά εργασίας, αύξηση της κανονικής απασχόλησης (regular employment), ή, τέλος, αύξηση της απασχόλησης στη δευτερογενή αγορά εργασίας.⁷²

Γενικότερα, ως σημειωθεί, η μακροχρόνια ανεργία δημιουργεί τον κίνδυνο επάλληλων αρνητικών σχέσεων, δεδομένου ότι αφενός προκαλεί συναισθήματα απάθειας (demoralisation) που αναστέλλουν την ενεργό αναζήτηση εργασίας και αφετέρου απαξιώνει γνώσεις και δεξιότητες (skills), δημιουργώντας προϋποθέσεις ανομοιογένειας (mismatch) μεταξύ ζήτησης και προσφοράς εργασίας.⁷³ Τις δυσμενείς συνέπειες της ανεργίας στη συσσώρευση ανθρωπίνου κεφαλαίου (human capital accumulation) και ακολούθως στην προσφορά εργασίας αποδέχονται, εν μέρει, οι R. Baldwin και R. Lyons, βασιζόμενοι στα συμπεράσματα των E. Phelps και S.P. Hargraves-Heap,⁷⁴ αμφισβητούν όμως οι O. Blanchard και P. Diamond που υποστηρίζουν ότι η σημειούμενη απαξίωση γνώσεων και δεξιοτήτων δεν καθιστά αδύνατη την απασχόληση των μακροχρόνια ανέργων.⁷⁵ Από την άλλη πλευρά τονίζεται όμως ότι η μακροχρόνια ανεργία συνεπάγεται ατελή προσαρμογή των πραγματικών μισθών. Εάν οι επιχειρήσεις αξιολογούν τους αιτούμενους εργασία βάσει του χρόνου που παραμένουν άνεργοι,

⁶⁸ Feldstein, Martin S. (1978) "The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment", *American Economic Review*, 68, 834-846.

Minford, Patrick (1985) *Unemployment, causes and cures*, Basil Blackwell, Oxford.

⁶⁹ Burda, Michael (1988) "Wait Unemployment in Europe", *Economic Policy*, 7, 393-425.

⁷⁰ Η ισχύς αυστηρότερων προϋποθέσεων περιορίζει επίσης την έκταση του προβλήματος της αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς.

⁷¹ Layard, Richard, Stephen Nickell and Richard Jackman (1991) *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford, σελ. 50.

⁷² Atkinson, Anthony B. and John Micklewright (1991) "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, 29, 1679-1727.

⁷³ Εκτενής συζήτηση για τις διαρθρωτικές όψεις της ανεργίας και την ανομοιογένεια, περιφερειακή, τομεακή και ειδικοτήτων, στο Layard, Nickell and Jackman, *op. cit.*, υποσημ. 71, κεφ. 6. Επισημαίνεται ωστόσο ότι οι συγγραφείς, βασιζόμενοι σε εμπειρικές μελέτες, δεν αποδέχονται ότι η ανομοιογένεια εξηγεί την εμμονή (persistence) της ανεργίας στην Ευρώπη. Στο σύνολο σχεδόν των χωρών, με εξαίρεση τη Σουηδία, δεν υπάρχουν ενδείξεις διεύρυνσης της ανομοιογένειας (σελ. 326-329).

⁷⁴ Baldwin, Richard E. and Richard Lyons (1991) "External economies of European integration: the potential for self-fulfilling explanations", *European Economy*, special edition 1, 56-75.

⁷⁵ Blanchard, Olivier J. and Peter Diamond (1989) "The Beveridge Curve", *Brookings papers on economic activity*, 1, 1-60.

ή, εάν η διάρκεια της ανεργίας μειώνει την ένταση αναζήτησης εργασίας, τότε οι μακροχρόνια άνεργοι αποθαρρύνονται να υποβάλλουν αιτήσεις (the discouraged worker effect), κατά συνέπεια οι επιχειρήσεις διαπραγματεύονται τους μισθούς με εκείνους που ζητούν εργασία και η επιρροή των μακροχρόνια ανέργων στον προσδιορισμό του μισθού συρρικνώνεται.⁷⁶

Η τελευταία παρατήρηση φέρει στη συζήτηση τη δεύτερη εκδοχή αμφισβήτησης της νεοκλασικής σύνθεσης -όπως σημειώθηκε παραπάνω- που βασίζεται στη μικροοικονομική ανάλυση των αγορών εργασίας, απορρίπτει όμως τη Βαλρασιανή αντίληψη της λειτουργίας τους, σύμφωνα με την οποία οι μισθοί διαμορφώνονται στο επίπεδο που εκκαθαρίζει την αγορά. Κατά την εκδοχή αυτή, των νέων Κεϋνσιανών (new Keynesians), υπάρχει δυσκαμψία των πραγματικών μισθών (sticky real wages), έτσι ώστε ενδεχόμενη μείωση της ζήτησης εργασίας να οδηγήσει σε ακούσια ανεργία, υπό την έννοια ότι στο επικρατούν επίπεδο μισθών δεν είναι το σύνολο όσων επιθυμούν να εργασθούν σε θέση να βρουν απασχόληση.⁷⁷ Η δυσκαμψία των πραγματικών μισθών προσφέρει επίσης την ερμηνεία του φαινομένου της εμμονής της ανεργίας (unemployment persistence), ή, άλλως, της υστέρησης (hysteresis), με άλλα λόγια της θετικής συσχέτισης μεταξύ του ποσοστού ανεργίας στην περίοδο t και του αντιστοίχου στην περίοδο $t-1$. Τούτο συνεπάγεται ότι οι διακυμάνσεις του πραγματικού ποσοστού ανεργίας (actual rate) επιδρούν στο φυσικό ποσοστό (natural rate-NAIRU). Για παράδειγμα αν μια προσωρινή διατάραξη (temporary shock) προκαλέσει αύξηση του ποσοστού ανεργίας, η δυσκαμψία των πραγματικών μισθών δεν επιτρέπει την επάνοδο της ανεργίας στο πρότερο επίπεδο όταν αποκατασταθούν οι αρχικές συνθήκες. Κατ' αυτήν την έννοια το φυσικό ποσοστό ανεργίας επίσης αυξάνεται.⁷⁸ Το προφανές συμπέρασμα είναι ότι η μοναδικότητα (uniqueness) -και προσδιοριστία (determinacy)- του φυσικού ποσοστού ανεργίας τίθενται υπό αμφισβήτηση -συμπέρασμα με ενδιαφέρουσες προεκτάσεις για τη μακροοικονομική πολιτική.

Η απόδοση της δυσκαμψίας των πραγματικών μισθών στις συνέπειες της μακροχρόνιας ανεργίας, που αναφέρθηκε προηγουμένως, συνιστά μια μόνο από τις προτεινόμενες ερμηνείες. Η σύγχρονη οικονομική έρευνα προσφέρει διάφορες ερμηνευτικές προσεγγίσεις, το σύνολο των οποίων επιδιώκουν να αποκαλύψουν τους λόγους που προκαλούν προσδιορισμό των μισθών (wage-setting) σε επίπεδο ανώτερο εκείνου που εκκαθαρίζει την αγορά εργασίας. Στη βιβλιογραφία συναντώνται τα υποδείγματα των μισθών αποτελεσματικότητας (efficiency wages), των εντός και εκτός των τειχών (insiders-outsiders), καθώς επίσης και εκείνα των άρρητων συμβάσεων (implicit contracts). Τέλος, ανάλογη προσπάθεια ερμηνείας καταβάλλεται με τα υποδείγματα των εργατικών συνδικάτων και των συλλογικών διαπραγματεύσεων (unions and wage bargaining models).

Μεταξύ των υποδειγμάτων των μισθών αποτελεσματικότητας συμπεριλαμβάνονται διαφορετικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις, αποδίδουσες σημασία σε διαφορετικές όψεις της σχέσης εργασίας. Ο R. Solow, συνοψίζοντας τη βιβλιογραφία, αναφέρεται στην εκδοχή του μαστίγιου και του καρότου.⁷⁹ Σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση, οι εργαζόμενοι είναι σε θέση

⁷⁶ Baldwin and Lyons, *op. cit.*, υποσημ. 74.

⁷⁷ Greenwald and Stiglitz, *op. cit.*, υποσημ. 64. Επίσης, δεξ Malinvaud, Edmund (1977) *The theory of unemployment reconsidered*, Basil Blackwell, Oxford.

⁷⁸ Sachs, *op. cit.*, υποσημ. 67, σελ. 505.

Κατά τη θεωρητική κυριολεξία υπάρχει διάκριση μεταξύ εμμονής (persistence) και υστέρησης (hysteresis). Η έννοια της υστέρησης διαλαμβάνει την άρση του ενός φυσικού ποσοστού. Στην περίπτωση της εμμονής το φυσικό ποσοστό δεν αίρεται, αλλά το πραγματικό ποσοστό μπορεί να αποκλίνει από το φυσικό για μακρύ διάστημα, η δε αύξηση του πραγματικού ποσοστού ανεργίας αποδίδεται μόνο στην αργή προσαρμογή της αγοράς εργασίας στις οικονομικές διαταράξεις. Στην πράξη ωστόσο η διάκριση μεταξύ υστέρησης και εμμονής είναι σχεδόν αδύνατη και στοιχία αμφοτέρων των φαινομένων συνυπάρχουν. Οι προεκτάσεις πολιτικής, τέλος, δεν παύουν να είναι σχεδόν ταυτόσημες. OECD (1994) *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations*, Paris, Part I: Labour Market Trends and Underlying Factors of Change, Κεφ. 2.

⁷⁹ Solow, Robert M. (1990) *The Labor Market as a Social Institution*, Basil Blackwell, Cambridge/Mass, κεφ. 2, σελ. 32.

να φυγοπονούν διακινδυνεύοντας την απόλυσή τους, το κόστος της οποίας είναι μεγαλύτερο όσο υψηλότερο είναι το ποσοστό ανεργίας (το μαστίγιο). Εάν οι μισθοί προσδιορίζονται στο επίπεδο που εκκαθαρίζει την αγορά, το κόστος που θα προκαλούσε η ενδεχόμενη απόλυση θα ήταν χαμηλό και η αποτροπή της φυγοπονίας περιορισμένη. Αντιθέτως, όταν οι μισθοί διαμορφώνονται σε υψηλότερο επίπεδο (το καρότο), το ποσοστό ανεργίας είναι επίσης υψηλότερο, κατά συνέπεια το κόστος που προκαλεί η απόλυση μεγαλύτερο (το μαστίγιο), με αποτέλεσμα οι εργαζόμενοι να καταβάλλουν σοβαρότερη προσπάθεια. Είναι προφανές ότι αυτή η εκδοχή αφορά σε ευέλικτες αγορές εργασίας (flexible labour markets), τουλάχιστον σε σχέση με την προστασία της απασχόλησης (job protection). Το κόστος απολύσεων και προσλήψεων (firing and hiring costs), δηλαδή το σοβαρότερο τμήμα του κόστους ανακύκλωσης του εργατικού δυναμικού τους (labour turnover cost), πρέπει να παραμένει χαμηλό για τις επιχειρήσεις, έτσι ώστε να είναι σε θέση να χρησιμοποιούν το μαστίγιο, εκτός του καρότου.

Διαφορετικές ωστόσο είναι τόσο οι προϋποθέσεις, όσο και τα συμπεράσματα εκείνου του υποδείγματος των μισθών αποτελεσματικότητας που στηρίζεται στην έννοια του δικαίου, σε σχέση τόσο με το μισθό, όσο και με την προσπάθεια που καταβάλλουν οι εργαζόμενοι (the fair wage-effort hypothesis).⁸⁰ Σύμφωνα με αυτό το υπόδειγμα η σχέση μεταξύ επιχείρησης και εργαζομένου είναι ανταποδοτική και αποκτά το χαρακτήρα της ανταλλαγής δώρων (gift exchange).⁸¹ Εάν οι επιχειρήσεις καταβάλλουν μισθούς υψηλότερους εκείνων που εκκαθαρίζουν την αγορά, προσφέρουν δώρο στους εργαζόμενους οι οποίοι το ανταποδίδουν, καταβάλλοντας μεγαλύτερη της απαιτούμενης προσπάθεια.⁸² Η αύξηση της παραγωγικότητας δεν εξασφαλίζεται μέσω της απειλής της ανεργίας (του μαστίγιου), αλλά οφείλεται στην αφοσίωση (loyalty) των εργαζομένων και τόσο η αμοιβή, όσο και η ασφάλεια της απασχόλησης (job security) συμβάλλουν στην εδραίωση της αφοσίωσης.⁸³

Κατά τον *R. Solow*, η αγορά εργασίας αποτελεί κοινωνικό θεσμό και η οικονομική ανάλυση της λειτουργίας της δεν μπορεί (και δεν πρέπει) να στηρίζεται στις αυτές υποθέσεις και τις ίδιες έννοιες που χρησιμοποιούνται στην ανάλυση της αγοράς... των θαλασσινών.⁸⁴ Το προηγούμενο υπόδειγμα ανταποκρίνεται σε αυτές τις υποδείξεις,⁸⁵ θεμελιώνεται όμως στη βάση της περιοριστικής υπόθεσης ότι το επίπεδο των μισθών προσδιορίζεται μονομερώς, από τις επιχειρήσεις. Κατά συνέπεια η εφαρμοσιμότητα του υποδείγματος διαμφισβητείται, ειδικότερα στις περιπτώσεις οικονομιών με ισχυρή παρουσία των εργατικών συνδικάτων, με προφανές το παράδειγμα των ευρωπαϊκών οικονομιών.⁸⁶

⁸⁰ Akerlof, George A. and Janet L. Yellen (1990) "The Fair Wage-Effort Hypothesis and Unemployment", *Quarterly Journal of Economics*, 100, supplement, 823-838.

⁸¹ Akerlof, George A. (1982) "Labor Contracts as Partial Gift Exchange", *Quarterly Journal of Economics*, 97, 543-569.

⁸² *ibid.* Στο εμπειρικό παράδειγμα του *G. Akerlof* οι εργαζόμενοι καθημερινά υπερκαλύπτουν τους ποσοτικούς στόχους που θέτει η διεύθυνση.

⁸³ Akerlof, George A. (1983) "Loyalty filters", *American Economic Review*, 73, 54-63.

⁸⁴ Solow, *op. cit.*, υποσημ. 79, σελ. 29.

⁸⁵ Ακόμη περισσότερο δημιουργεί τις προϋποθέσεις διαμόρφωσης ενός διαφορετικού οικονομικού παραδείγματος που αντλεί από την ψυχολογία και την κοινωνιολογία, κατά συνέπεια ακολουθεί αντίθετη ακριβώς κατεύθυνση από εκείνη του κυρίαρχου νεοκλασικού της σχολής του *Chicago*, προτεινόμενου κυρίως από τους *Gary Becker* και *George Stigler*.

⁸⁶ Η ίδια παρατήρηση μπορεί να διατυπωθεί και σε σχέση με τα υποδείγματα των άρρητων συμβάσεων. Στην πρώτη εκδοχή τους τα υποδείγματα υποθέτουν διαφορετικές αντιλήψεις του κινδύνου (risk) μεταξύ επιχειρήσεων και εργαζομένων. Αν οι εργαζόμενοι αποστρέφονται τον κίνδυνο (risk averse), αποδέχονται είτε σταθερούς πραγματικούς μισθούς ανεξαρτήτως των διακυμάνσεων των οικονομικών αποτελεσμάτων της επιχείρησης, είτε χαμηλότερους πραγματικούς μισθούς και ασφαλή εργασία (job security). Δες, *Azariades, Costas* (1975) "Implicit Contracts and Underemployment Equilibria", *Journal of Political Economy*, 83, 1183-1202.

Στη δεύτερη εκδοχή τους τα υποδείγματα των άρρητων συμβάσεων προσφεύγουν στην υπόθεση των ασυμμετρικών πληροφοριών, σε σχέση με την πραγματική κατάσταση της επιχείρησης, και υποδεικνύουν, την προσέγγιση συμφωνιών (άρρητων) που αποτρέπουν τις επιχειρήσεις να προσφέρουν ψευδείς πληροφορίες

Το υπόδειγμα των εντός και εκτός των τειχών (insiders-outsiders), αντιθέτως, δεν δεσμεύεται από αυτήν την υπόθεση, διαφέρει δε από τα συμβατικά υποδείγματα της αγοράς εργασίας με εργατικά συνδικάτα (union models), δεδομένου ότι χωρίς να προϋποθέτει την ύπαρξη των τελευταίων υποδεικνύει την πηγή άντλησης της δύναμής τους στην αγορά εργασίας.⁸⁷ Αυτή εντοπίζεται στην ύπαρξη του κόστους ανακύκλωσης του προσωπικού μιας επιχείρησης, το οποίο υπονομεύει την ανταγωνιστικότητα των εκτός των τειχών και επιτρέπει στους εντός των τειχών να διεκδικούν μισθούς ανώτερους εκείνων που εκκαθαρίζουν την αγορά χωρίς να διακινδυνεύουν την απόλυσή τους. (Στην παρούσα περίπτωση το μαστίγιο φαίνεται να απειλεί τις επιχειρήσεις μάλλον, παρά τους εργαζομένους όπως στο πρώτο υπόδειγμα των μισθών αποτελεσματικότητας, μολονότι στην πραγματικότητα η αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από διμερές μονοπώλιο). Το κόστος ανακύκλωσης προσλαμβάνει διαφορετικές μορφές, τις οποίες υποδεικνύουν οι A. Lindbeck και D. Snower, η δραστηριότητα δε των εργατικών συνδικάτων μπορεί να διογκώνει το μέγεθος του κόστους.⁸⁸ Μια ειδικότερη κατηγορία του κόστους ανακύκλωσης αναφέρεται στο κόστος κατάρτισης και εκπαίδευσης (training cost) που θα απαιτείτο στην περίπτωση αλλαγών του προσωπικού μιας επιχείρησης, οι διαστάσεις του οποίου μεγεθύνονται όταν πρόκειται για πρόσληψη μακροχρόνια ανέργων. (Από την άποψη αυτή, όπως υπογραμμίζει ο A. Lindbeck υπάρχουν διαβαθμίσεις *insiderness* και *outsiderness*,⁸⁹ και η περίπτωση του αποθαρρυσμένου εργάτη υποδεικνύει ότι οι μακροχρόνια άνεργοι βρίσκονται πολύ μακράν των τειχών και δεν ασκούν επιρροή στον προσδιορισμό του μισθού).

Η πλέον διαδεδομένη μορφή του κόστους ανακύκλωσης είναι εκείνη που αφορά στις προσλήψεις και απολύσεις, η ρύθμιση των οποίων επιβάλλεται μέσω της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης. Ειδικότερα το κόστος απολύσεων συνίσταται στο άμεσο κόστος αποζημίωσης των απολυομένων (severance pay), καθώς και το διαδικαστικό κόστος (procedural cost) που προκαλείται από τις χρονικές καθυστερήσεις που συνεπφέρει, κυρίως στην περίπτωση των ομαδικών απολύσεων, η υποχρέωση των επιχειρήσεων να προειδοποιούν για τις απολύσεις και να ζητούν την έγκριση των κρατικών οργανισμών απασχόλησης. Υποστηρίζεται ότι αν και η προστασία της απασχόλησης αναχαιτίζει το ρυθμό αύξησης της ανεργίας, συνεπάγεται επίσης την αναχαιτίση του ρυθμού μείωσής της δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις διστάζουν να προσλαμβάνουν εργαζόμενους που αργότερα, υπό δυσμενείς συνθήκες, δεν θα μπορούν να απολύσουν παρά μόνον αναλαμβάνοντας σημαντικό κόστος.⁹⁰ Οι συνέπειες διαφέρουν αναλόγως της φάσης του οικονομικού κύκλου και του χρονικού εύρους των οικονομικών διακυμάνσεων, κοινή όμως είναι η διαπίστωση της τάσης σταθεροποίησης της απασχόλησης.⁹¹ Η στασιμότητα ωστόσο της απασχόλησης -κατά τον A. Lindbeck η αδράνεια (inertia) της απασχόλησης- προκαλεί εμμονή της ανεργίας, υπό την έννοια της

(incentive-compatible forms of contracts). Δες, Grossman, Sanford J. and Oliver D. Hart (1981) "Implicit Contracts, Moral Hazard and Unemployment", *American Economic Review*, 71, 301-307.

Για μια συνοπτική κριτική των υποδειγμάτων των άρρητων συμβάσεων δες, Layard, Nickell and Jackman, *op. cit.*, υποσημ. 71, σελ. 533.

⁸⁷ Μια προσπάθεια σύζευξης των υποδειγμάτων μισθών αποτελεσματικότητας και εντός και εκτός των τειχών προσφέρεται με την ανάλυση των εσωτερικών αγορών εργασίας. Δες, Siebert, W.S. και J.T. Addison (1991) "Internal Labour Markets: Causes and Consequences" *Oxford Review of Economic Policy*, 7, 76-92.

⁸⁸ Lindbeck, Assar and Dennis J. Snower (1988) *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, MIT Press, Cambridge/Mass. Επίσης δες, Lindbeck, Assar (1992) "Macroeconomic theory and the labor market", *European Economic Review*, 36, 209-235.

Η θεωρητική πρόβλεψη των μοντέλων εντός και εκτός των τειχών ότι η συνδικαλιστική οργάνωση των εργαζομένων δεν είναι προϋπόθεση της διαπραγματευτικής ισχύος των τελευταίων σε σχέση με τον καθορισμό των μισθών, επιβεβαιώνεται επίσης από ιστορικά στοιχεία. Δες, Hanes, Christopher (1993) "The Development of Nominal Wage Rigidity in the Late 19th Century", *American Economic Review*, 83, 732-756.

⁸⁹ Lindbeck, *op. cit.*, υποσημ. 88.

⁹⁰ Layard, Nickell and Jackman, *op. cit.*, υποσημ. 71, σελ. 74.

⁹¹ Bentolila and Bertola, *op. cit.*, υποσημ. 61. Επίσης, Emerson, Michael (1988) "Regulation or Deregulation of the Labour Market: Policy Regimes for the Recruitment and Dismissal of Employees in the Industrialised Countries", *European Economic Review*, 32, 775-817.

αυτοσυσχέτισης (autocorrelation) τόσο του ποσοστού απασχόλησης, όσο και εκείνου της ανεργίας.⁹²

Από την άλλη πλευρά, όταν το κόστος απολύσεως είναι θετική συνάρτηση του χρόνου προϋπηρεσίας, σε ενδεχόμενη μείωση της ζήτησης οι επιχειρήσεις απολύουν εκείνους που προσλήφθηκαν τελευταίοι, ο αριθμός των εντός των τειχών μειώνεται, αυξάνεται όμως η πίεση που ασκούν για υψηλότερους μισθούς, με αποτέλεσμα τόσο η απασχόληση όσο και η ανεργία να μην επανέρχονται στο πρότερο επίπεδο όταν αποκατασταθούν οι αρχικές συνθήκες (εμμονή της ανεργίας). (Και σε αυτή την περίπτωση επιβεβαιώνονται οι διαβαθμίσεις *insiderness* και *outsiderness*). Το πρόβλημα αποκτά μεγαλύτερες διαστάσεις έναντι της μη συμμετρικής συμπεριφοράς μισθών και απασχόλησης. Συγκεκριμένα, οι μισθοί ανταποκρίνονται περισσότερο και η απασχόληση λιγότερο σε αύξηση της ζήτησης εργασίας, παρά σε μείωση της.⁹³

Οι προηγούμενες θεωρητικές παρατηρήσεις επιβεβαιώνονται και εμπειρικά, ιδιαίτερος στην περίπτωση των ευρωπαϊκών οικονομιών, όπως υπογραμμίζουν οι *O. Blanchard* και *L. Summers* στην περίφημη ανάλυσή τους για τις αιτίες της έμμονης ανεργίας στην Ευρώπη.⁹⁴ Τα θεωρητικά συμπεράσματα, ωστόσο, υποδεικνύουν διίστάμενες προτάσεις πολιτικής, ειδικότερα διαρθρωτικής πολιτικής, ορισμένες των οποίων είναι κάλλιστα αποδεκτές και από τους θεωρητικούς του ανταγωνιστικού μοντέλου. Χαρακτηριστική είναι η διάκριση μεταξύ των μέτρων που αποσκοπούν στη μείωση της δύναμης των εντός των τειχών και των μέτρων που επιδιώκουν τη βελτίωση της ανταγωνιστικής θέσης των εκτός των τειχών.⁹⁵ Μεταξύ των πρώτων περιλαμβάνονται η μεταρρύθμιση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης ώστε να αυξηθεί η ευελιξία της αγοράς εργασίας, η επιβολή ορισμένων περιορισμών στις μορφές συνδικαλιστικής δράσης (π.χ. απεργίες αλληλεγγύης) και η εισαγωγή ειδικών εισφορών επί των εισοδημάτων από μισθούς για τη χρηματοδότηση τόσο του συστήματος ασφάλισης των ανέργων, όσο και της εφαρμογής ενεργών πολιτικών στην αγορά εργασίας (active labour market policies). Σε σχέση με τους εκτός των τειχών, η στροφή προς τις τελευταίες (επαγγελματική κατάρτιση και εκπαίδευση, μαθητεία, βελτίωση της πληροφόρησης για τις συνθήκες στην αγορά εργασίας, καλύτερες υπηρεσίες τοποθέτησης) υποστηρίζεται ότι συνεισφέρει αποτελεσματικά στην αναχαίτιση της μακροχρόνιας ανεργίας και των δυσμενών συνεπειών της.⁹⁶ Προς την αυτή κατεύθυνση, δηλαδή την ενδυνάμωση της θέσης των εκτός των τειχών, στρέφεται επίσης η προτεινόμενη από τον *D. Snower* μετατροπή μέρους του επιδόματος ανεργίας σε επιδότηση προς την επιχείρηση που προσλαμβάνει άνεργο (benefit transfer programme). Η συμμετοχή στα προγράμματα προτείνεται να είναι εθελοντική, έτσι ώστε οι επιχειρήσεις να μετέχουν μόνον όταν το κόστος εργασίας κρίνεται χαμηλό και οι άνεργοι όταν οι προσφερόμενοι μισθοί θεωρούνται ικανοποιητικοί. Τη διαφορά μεταξύ μισθού και κόστους εργασίας καλύπτει το (μέρος του) επιδόματος ανεργίας που καταβάλλεται πλέον ως επιδότηση στην επιχείρηση.⁹⁷ Τέλος, η εισαγωγή συστημάτων σύνδεσης μισθού και

⁹² Lindbeck, *op. cit.*, υποσημ. 88.

⁹³ *ibid.* Αντιθέτως, εάν όλοι οι εργαζόμενοι αντιμετώπιζαν τον ίδιο κίνδυνο απόλυσης, εάν με άλλα λόγια δεν ίσχυε η αρχή της επαιθρίας (seniority system) τότε προκειμένου να διατηρήσουν την εργασία τους θα δέχονταν μείωση του πραγματικού μισθού τους.

⁹⁴ Blanchard, Olivier J. and Lawrence H. Summers (1986) "Hysteresis and the European unemployment problem", στο Stanley Fischer (ed.) *NBER macroeconomic annual 1986*, MIT Press, Cambridge/Mass.

⁹⁵ Στο Lindbeck, *op. cit.*, υποσημ. 88, γίνεται διάκριση μεταξύ *power-reducing* και *enfranchising policies*.

⁹⁶ Jackman, Richard, Christopher Pissarides and Sava Savouri (1990) "Labour Market Policies and Unemployment in the OECD", *Economic Policy*, 11, 449-490.

⁹⁷ Snower, Dennis J. (1994) "Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies", *American Economic Review*, 84, 65-70. Έναντι του προβλήματος του υπερβάλλοντος κόστους και του κινδύνου αντικατάστασης του υπάρχοντος εργατικού δυναμικού μιας επιχείρησης με νεοπροσλαμβανόμενους ο συγγραφέας προτείνει: αύξηση του ύψους της επιδότησης όταν πρόκειται για μακροχρόνια ανέργους και όταν η επιδότηση κατανέμεται σε κατάρτιση και εκπαίδευση των νεοπροσλαμβανόμενων, μείωση δε του ύψους της όσο επιμηκύνεται η περίοδος απασχόλησης του νεοπροσληφθέντος. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνονται

παραγωγικότητας και η συμμετοχή των εργαζομένων στα κέρδη των επιχειρήσεων,⁹⁸ υποστηρίζεται ότι συμβάλλουν στον περιορισμό των απολύσεων, ιδίων νεοπροσληφθέντων εργαζομένων, και μειώνουν το οριακό κόστος της προσλήψεως των εκτός των τειχών.⁹⁹

Το σύνολο των προαναφερομένων προτάσεων πολιτικής έχουν ως προσδοκώμενο αποτέλεσμα τη βελτίωση της προσαρμογής των πραγματικών μισθών και την περιστολή των διαστάσεων του προβλήματος της εμμονής της ανεργίας. Ωστόσο, μόνη η προώθηση μέτρων που αποσκοπούν στη βελτίωση της ανταγωνιστικής θέσης των εκτός των τειχών κατ' ουσίαν συνεπάγεται τη σμίκρυνση της απόστασης που τους χωρίζει από τα τείχη, παρά το γκρέμισμα των τελευταίων, δεν αποκαθιστά δηλαδή την ευελιξία της αγοράς εργασίας. Από την άλλη πλευρά, δεδομένου ότι η δύναμη των εντός των τειχών συναρτάται άμεσα με την ισχύ των εργατικών συνδικάτων,¹⁰⁰ η απορρύθμιση (deregulation) της αγοράς εργασίας προκειμένου να αναστέλλεται σοβαρά η δύναμη των εντός των τειχών, αναμένεται ότι θα συναντά την αντίδραση των εργατικών συνδικάτων, τουλάχιστον όσο τα τελευταία παραμένουν ισχυρά.

Υποστηρίζεται ότι, σε περιόδους χαμηλής ζήτησης εργασίας, ρεαλιστική επιλογή συνιστά η διατήρηση των δικαιωμάτων των ήδη εργαζομένων -έτσι ώστε σε αρνητικές διαταράξεις να προστατεύονται από τον κίνδυνο των απολύσεων, να σταθεροποιείται η απασχόληση, αλλά και να διασφαλίζεται η συναίνεση των εργατικών συνδικάτων- και η απελευθέρωση των προϋποθέσεων για νέες προσλήψεις, η μείωση δηλαδή του κόστους των προσλήψεων.¹⁰¹ Προς αυτή την κατεύθυνση προτείνεται η δημιουργία δευτερογενών αγορών εργασίας με τη διάδοση μορφών ελαστικής απασχόλησης (μερική απασχόληση, προσωρινή απασχόληση, απασχόληση ορισμένου χρόνου).¹⁰² Οι τελευταίες συμβάλλουν στον περιορισμό της ανεργίας άμεσα και έμμεσα μέσω της μείωσης της δύναμης των εντός των τειχών να επιτυγχάνουν υψηλότερους μισθούς. Αύξηση της συμμετοχής αυτών των μορφών απασχόλησης στη συνολική απασχόληση, συνεπάγεται επίσης τη βελτίωση της προσαρμοστικότητας της τελευταίας στις οικονομικές διαταράξεις και την κάμψη της εμμονής της ανεργίας.¹⁰³

Το θεωρητικό υπόδειγμα των εντός και εκτός των τειχών υποδεικνύει την πηγή άντλησης της δύναμης των εργατικών συνδικάτων δεν εξηγεί όμως τον πλήρη ρόλο τους στην αγορά εργασίας. Η διερεύνηση του ρόλου των εργατικών συνδικάτων στην αγορά εργασίας

ευστοχότερες επιλογές (better targeting). Το σύστημα συμπληρώνουν ρυθμίσεις για την πρόληψη της αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς των επιχειρήσεων.

⁹⁸ Weitzman, Martin (1987) "Steady state unemployment under profit sharing" *Economic Journal*, 97, 86-105.

⁹⁹ Lindbeck, *op. cit.*, υποσημ. 88 και Solow, *op. cit.*, υποσημ. 79, σελ. 77-78.

¹⁰⁰ Nickell, Stephen and Paul Kong (1992) "An investigation into the power of insiders in wage determination", *European Economic Review*, 36, 1573-1599.

¹⁰¹ Emerson, *op. cit.*, υποσημ. 91.

¹⁰² Για μια συνοπτική θεωρητική συζήτηση των δευτερογενών αγορών εργασίας δεξ, Atkinson and Micklewright, *op. cit.*, υποσημ. 72. Ακόμη και οι επιλεγόμενοι όροι σημειοδοτούν τη διαφορετικότητα ορισμών αλλά και απόψεων. Οι ελαστικές μορφές εργασίας προσδιορίζονται επίσης ως περιθωριακές (marginal), επισφαλείς (precarious) ή ακόμα και κακές (bad jobs) -σε αντίθεση προς τις καλές (good jobs), αντανακλώντας έως και αξιολογικές κρίσεις. Η διαφορά μεταξύ κανονικών (regular) και περιθωριακών (marginal) μορφών απασχόλησης εκφράζεται επίσης στις διαφορές των εργασιακών δικαιωμάτων, καθώς και των δυνατοτήτων πρόσβασης στις παροχές κοινωνικής προστασίας.

Στο θεωρητικό μοντέλο της δυαδικής αγοράς εργασίας (dual labour market), οι πιθανότητες εύρεσης εργασίας πλήρους απασχόλησης είναι μικρότερες για τους εργαζομένους με ειδικές σχέσεις εργασίας έναντι των ανέργων. Ωστόσο, όπως αναφέρεται στο σημειούμενο άρθρο, η εμπειρική ανάλυση των συμπεριφορών αναζήτησης εργασίας (job search behaviour) υποδεικνύει ότι οι μερικώς και κυρίως οι προσωρινώς απασχολούμενοι δεν παραιτούνται από τις προσπάθειες αναζήτησης εργασίας πλήρους απασχόλησης και αορίστου χρόνου, ενώ η εμπειρική διερεύνηση των μεταβολών στις αγορές εργασίας (labour market transitions) αποκαλύπτει ότι μεγάλο μέρος αυτών που ζητούν εργασία πλήρους απασχόλησης και αορίστου χρόνου, σε προηγούμενο στάδιο απασχολούνταν με ειδικές σχέσεις εργασίας. Οι τελευταίες, όπως και αν ονομαστούν, έχουν κατά συνέπεια χαρακτήρα "way station" μάλλον, παρά "dead end".

¹⁰³ Bentolila, Samuel and Giles Saint-Paul (1992) "The macroeconomic impact of flexible labor contracts, with an application to Spain", *European Economic Review*, 36, 1013-1053.

επιδιώκεται μέσω των υποδειγμάτων της αγοράς εργασίας με εργατικά συνδικάτα (union models), ενώ πρόσφατη σχετικώς είναι η στροφή της οικονομικής ανάλυσης -τόσο της αγοράς εργασίας όσο και της μακροοικονομικής- προς την εκτίμηση των συνεπειών των διαφορετικών τύπων συλλογικών διαπραγματεύσεων για την απασχόληση, την ανεργία και γενικότερα τις μακροοικονομικές επιδόσεις των οικονομιών. Η έμφαση αποδίδεται σε θεσμικούς παράγοντες της αγοράς εργασίας (labour market institutions), όπως τη μορφή και την πυκνότητα της συνδικαλιστικής οργάνωσης (union density), το επίπεδο των διαπραγματεύσεων, το συντονισμό των διαπραγματευτικών συμπεριφορών των εταίρων, το συγχρονισμό των συμφωνιών καθορισμού των μισθών, τη διάρκεια των συμφωνιών και το ρόλο του κράτους.¹⁰⁴

Οι παράγοντες αυτοί προτείνονται, μεμονωμένοι, ή, σε συνδυασμό, ως προσδιοριστικοί του βαθμού συγκεντρωτισμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων (centralisation of collective bargaining), θεωρούμενου ως μιας από τις κύριες εκφράσεις της θεσμικής οργάνωσης της αγοράς εργασίας που καλείται από τους πολιτικούς επιστήμονες (νεο-) κορπορατισμός (neo-corporatism). Οι μορφές διευθέτησης των εργασιακών αντιθέσεων (industrial conflicts) και ο βαθμός συνεργασίας μεταξύ των εκπροσώπων των εργατικών συνδικάτων και των εργοδοτών, προτείνονται επίσης ως βασικές όψεις των κορπορατιστικών διευθετήσεων.¹⁰⁵ Από τους πολιτικούς επιστήμονες εκφέρονται ορισμοί που υποδεικνύουν την ευρύτερη σημασία και τις γενικότερες διαστάσεις και διασυνδέσεις του (νεο-)κορπορατισμού, ενώ διαφέρουσες εμφάσεις αποδίδονται στην πλευρά των εργατικών συνδικάτων, σε εκείνη των εργοδοτικών οργανώσεων και το ρόλο του κράτους.¹⁰⁶ Κατά τον -οικονομικό- ορισμό των A. Newell και J. Symons, "ο κορπορατισμός είναι σύνολο θεσμών μέσω των οποίων οι οργανώσεις συμφερόντων της εργασίας και του κεφαλαίου συναρθρώνονται με το κράτος σε ένα πλαίσιο επιδίωξης υψηλού επιπέδου απασχόλησης, μέσω του περιορισμού των μισθολογικών διεκδικήσεων. Κατ' αυτή την έννοια, οι εκτός των τειχών αποκτούν ισότιμη προς αυτή των εντός των τειχών θέση, τουλάχιστον για το σκοπό της διαπραγμάτευσης."¹⁰⁷

Σε ότι αφορά το βαθμό συγκεντρωτισμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων, τόσο οι προηγούμενοι συγγραφείς όσο και ο E. Tarantelli υποστηρίζουν ότι αποτελεί συνάρτηση του συνόλου σχεδόν των παραγόντων που παραπάνω σημειώθηκαν. Στο συγκεντρωτικό σύστημα, οι διαπραγματεύσεις διεξάγονται σε εθνικό ή/και κλαδικό, ή, περιφερειακό επίπεδο, τα εργατικά συνδικάτα είναι οργανωμένα σε κλαδική βάση και έχουν ισχυρή κεντρική εκπροσώπηση, ο βαθμός της συνδικαλιστικής οργάνωσης είναι υψηλός, ενώ οι εργοδοτικές οργανώσεις επίσης εκπροσωπούνται από ισχυρά κεντρικά όργανα. Ειδικότερα ο E. Tarantelli υπογραμμίζει τη σημασία του συγχρονισμού για την επιτυχή εφαρμογή αντιπληθωριστικών πολιτικών.¹⁰⁸ Άλλοι συγγραφείς υιοθετούν μερικότερες προσεγγίσεις προκειμένου να εκτιμήσουν τις οικονομικές συνέπειες των διαφορετικών τύπων συλλογικής διαπραγμάτευσης. Οι L. Calmfors και J. Driffil προσφεύγουν στη μέτρηση της έκτασης του συντονισμού (coordination) της διαπραγματευτικής συμπεριφοράς εργοδοτικών οργανώσεων και εργατικών συνδικάτων που θεωρούν ως προσδιοριστικό παράγοντα του βαθμού συγκεντρωτισμού. Σύμφωνα με αυτό το κριτήριο κατατάσσουν ορισμένες οικονομίες και καταλήγουν στη διατύπωση του συμπεράσματος ότι τόσο το συγκεντρωτικό όσο και το αποκεντρωτικό μοντέλο

¹⁰⁴ Bruno, Michael and Jeffrey Sachs (1985) *The Economics of World-wide Stagflation*, Harvard University Press, Cambridge/Mass.

¹⁰⁵ Zanchi, Luisa (1992) "The Inter-Industry Wage Structure: Empirical Evidence for Germany and a Comparison with the U.S. and Sweden", European University Institute, Working Paper in Economics, 92/76.

¹⁰⁶ Δες Goldthorpe, John H. (ed.), (1984) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford University Press, Oxford, New York. Δες κυρίως τα κείμενα των G. Lehmbruch, Wolfgang Streeck και Charles S. Maier.

¹⁰⁷ Newell, A. and J.S.V. Symons (1987) "Corporatism, Laissez-Faire and the Rise in Unemployment", *European Economic Review*, 31, 567-601.

¹⁰⁸ Tarantelli, E. (1986) "Monetary Policy and the Regulation of Inflation and Unemployment", στο M. Gunderson, N.M. Meltz and S. Ostry (eds.) *Unemployment: International Perspectives*, University of Toronto Press, Toronto.

της αγοράς εργασίας (όπου οι μισθοί καθορίζονται στο επίπεδο της επιχείρησης) συμβάλλουν αποτελεσματικότερα στη μείωση της ανεργίας, σε αντίθεση προς το ενδιάμεσο μοντέλο του καθορισμού των μισθών σε κλαδικό επίπεδο.¹⁰⁹

Ο *D. Soskice*, υποστηρίζει όμως ότι τα συμπεράσματα των *L. Calmfors* και *J. Driffil* στηρίζονται στην εσφαλμένη συσχέτιση μεταξύ βαθμού συγκεντρωτισμού και βαθμού συντονισμού των διαπραγματευτικών συμπεριφορών εργοδοτικών και εργατικών οργανώσεων, η οποία επαληθεύεται μόνο στην περίπτωση του συγκεντρωτικού μοντέλου όπου οι διαπραγματεύσεις διεξάγονται σε εθνική κλίμακα.¹¹⁰ Από την άποψη αυτή, μολονότι ο καθορισμός των μισθών μπορεί να ακολουθεί το αποκεντρωτικό πρότυπο, ο συντονισμός των διαπραγματευτικών συμπεριφορών, κυρίως των ισχυρών εργοδοτικών οργανώσεων, αναδεικνύεται σε αποφασιστικότερο παράγοντα (π.χ. Ελβετία, Ιαπωνία). Από την άλλη πλευρά, το αποκεντρωτικό μοντέλο της αγοράς εργασίας δεν είναι αποτελεσματικό στην περίπτωση που τα εργατικά συνδικάτα είναι ισχυρά στο επίπεδο της επιχείρησης (π.χ. Βρετανία), συνεπώς είναι σε θέση να επιτυγχάνουν μισθούς υψηλότερους του επιπέδου που εκκαθαρίζει την αγορά (*local pushfulness*),¹¹¹ θέτοντας ταυτόχρονα σε κίνηση τη διαδικασία μετάδοσης των υψηλών αυξήσεων και σε άλλες επιχειρήσεις (*leapfrogging*).¹¹²

Τα συμπεράσματα των *L. Calmfors* και *J. Driffil* για την ύπαρξη μη μονοτονικής (non monotonic) σχέσης μεταξύ θεσμικής οργάνωσης της αγοράς εργασίας και οικονομικών επιδόσεων -της απασχόλησης στη συγκεκριμένη περίπτωση- συµμερίζεται επίσης ο *R. Freeman*.¹¹³ Ο τελευταίος χρησιμοποιεί ως δείκτες του βαθμού συγκεντρωτισμού τη διασπορά των μισθών (*wage dispersion*) μεταξύ των κλάδων και την πυκνότητα της συνδικαλιστικής οργάνωσης, συμπεραίνει ωστόσο ότι ο δεύτερος δείκτης χάνει την ερμηνευτική σημασία του όταν συνυπολογισθούν άλλοι παράγοντες. Μολονότι η διασπορά των μισθών είναι συνάρτηση του βαθμού συγκεντρωτισμού, όπως επιβεβαιώνεται και από άλλες εμπειρικές μελέτες,¹¹⁴ τούτο δεν αποτελεί αδιαμφισβήτητο κανόνα. Για παράδειγμα η Αυστρία, αν και στα υψηλότερα σημεία της κλίμακας συγκεντρωτικής οργάνωσης της αγοράς εργασίας, εμφανίζει υψηλή διασπορά μισθών.¹¹⁵

Ορισμένες των προαναφερομένων μελετών, π.χ. *E. Tarantelli* και *A. Newell* και *J. Symons*, υποστηρίζουν ότι η ύπαρξη ισχυρών συγκεντρωτικών συνδικαλιστικών οργανώσεων, οι αποφάσεις των οποίων είναι δεσμευτικές για το σύνολο των πρωτοβάθμιων οργανώσεων, προσλαμβάνει προϋποθετική σημασία για την αντιμετώπιση της ανεργίας. Το συμπέρασμά τους ωστόσο αμφισβητείται από τον *L. Summers* που ενώ συµμερίζεται τα πλεονεκτήματα του συγκεντρωτικού μοντέλου, υπογραμμίζει ότι όσο μεγαλύτερη είναι η ισχύς των εργατικών συνδικάτων τόσο αυξάνεται η ικανότητά τους να διεκδικούν περιοριστική εργατική νομοθεσία και τελικώς να απομονώνουν τους εντός των τειχών από τους ανέργους, προκαλώντας κατά συνέπεια το πρόβλημα που υποτίθεται ότι το συγκεντρωτικό μοντέλο αντιμετωπίζει επιτυχώς.¹¹⁶ Από την άλλη πλευρά επισημαίνεται ότι το αποκεντρωτικό μοντέλο της αγοράς εργασίας επιτρέπει την ευέλικτη διαμόρφωση των σχετικών μισθών έτσι ώστε να αντανakλούν τις διαφορές ποιότητας της εργασίας (*labour quality differentials*) μεταξύ κλάδων, επιχειρήσεων

¹⁰⁹ Lars Calmfors and John Driffil (1988) "Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, 6, 13-61.

¹¹⁰ Soskice, David (1990) "Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialised Countries", *Oxford Review of Economic Policy*, 6, 36-61.

¹¹¹ *ibid.*

¹¹² Layard, Nickell and Jackman, *op. cit.*, υποσημ. 71, σελ. 25 και 156.

¹¹³ Freeman, Richard B. (1988) "Labour market institutions and economic performance", *Economic Policy*, 6, 64-80.

¹¹⁴ Zanchi, *op. cit.*, υποσημ. 105.

¹¹⁵ Freeman, *op. cit.*, υποσημ. 113.

¹¹⁶ Summers, Lawrence H. (1987) "Comments: Corporatism, the Laissez-faire, and the Rise in Unemployment, by A. Newell and J.S.V. Symons", *European Economic Review*, 31, 606-614.

και εργαζομένων, ενώ αντιθέτως ο συγκεντρωτικός καθορισμός των μισθών συνεπάγεται τη συμπίεση αυτών των διαφορών και τη στρέβλωση των σχετικών μισθών. Χαρακτηριστικός σημειώνεται η περίπτωση της σύγκλισης των αμοιβών της εξειδικευμένης και ανειδίκευτης εργασίας.¹¹⁷ Είναι ευνόητο ότι όσο διευρύνεται η σημασία της εξειδικευμένης εργασίας σε μια οικονομία, τόσο περισσότερο αυξάνονται οι πιέσεις για ευέλικτη διαμόρφωση των μισθών και απομάκρυνση από συγκεντρωτικές ρυθμίσεις, ειδικότερα δε δημιουργούνται προϋποθέσεις μετατόπισης προς εξατομικευμένες συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων και εργαζομένων (individual contracts).

Ομως η σχέση μεταξύ θεσμικής οργάνωσης της αγοράς εργασίας και οικονομικών επιδόσεων (πληθωρισμός, απασχόληση, ανεργία) δεν είναι απόλυτη. Οικονομίες με παρόμοια θεσμικά χαρακτηριστικά στην αγορά εργασίας εμφανίζουν αποκλίνουσες οικονομικές επιδόσεις.¹¹⁸ Εκτός αυτού, η "εξαγωγικότητα" των θεσμών προσκρούει στις εθνικές ιδιαιτερότητες.¹¹⁹ Γενικώς, το συγκεντρωτικό μοντέλο των συλλογικών διαπραγματεύσεων εφαρμόζεται σε μικρές οικονομίες π.χ. τις Σκανδιναυικές, ενώ σε μεγαλύτερες οικονομίες επικρατούν διαφορετικοί τύποι οργάνωσης που ποικίλλουν από το αποκεντρωτικό σύστημα π.χ. στις ΗΠΑ και τη Βρετανία, έως τα "ατελή κορπορατιστικά" συστήματα των περισσότερων ευρωπαϊκών οικονομιών. Ο ρόλος του κράτους -αποφασιστικός στο συγκεντρωτικό σύστημα- προσλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία στην περίπτωση οικονομιών που αποκλίνουν από το αυστηρό κορπορατιστικό πρότυπο,¹²⁰ ενώ ειδικό βάρος αποκτούν οι "μικρο-κορπορατιστικές" διευθετήσεις (εργασιακά συμβούλια)¹²¹ και η δομή των κινήτρων (incentive structures) που προσφέρονται στους εργαζομένους από τις επιχειρήσεις.¹²²

Η εμπειρία του παρελθόντος υποδεικνύει ότι σε οικονομίες με ατελή κορπορατιστικά χαρακτηριστικά, η προσφυγή σε εισοδηματικές πολιτικές συνιστούσε την εναλλακτική λύση προκειμένου να αντιμετωπίζονται οι υψηλές μισθολογικές διεκδικήσεις και να αναχαίτιζεται η αύξηση της ανεργίας. Μολονότι σήμερα αποτελεί καθολική διαπίστωση ότι η μακροχρόνια εφαρμογή εισοδηματικών πολιτικών προκαλεί δυσκαμψία στην εξέλιξη των σχετικών μισθών και δημιουργεί διαρθρωτικές ανισορροπίες, οι αντιλήψεις διαφέρουν σε σχέση με τη σημασία και την καταλληλότητα της βραχυπρόθεσμης εισοδηματικής πολιτικής, ενώ διαφέρουν επίσης οι απόψεις που αφορούν στο ρόλο της μακροοικονομικής πολιτικής.¹²³

Πρόσφατη σχετικώς είναι η στροφή της μακροοικονομικής θεωρίας προς την εσωτερικευση πολιτικών μεταβλητών που ασκούν προσδιοριστική επιρροή τόσο στις επιλογές όσο και τα αποτελέσματα της μακροοικονομικής πολιτικής, αποφασιστικές δε προς αυτή την κατεύθυνση ήταν οι συνεισφορές του *D. Hibbs* και του *W. Nordhaus*.¹²⁴ Οι προτεινόμενες προσεγγίσεις ακολουθούν είτε το υπόδειγμα του πολιτικώς ελεγχόμενου οικονομικού κύκλου (political business cycle),¹²⁵ είτε αυτό των ορθολογικών κομμάτων (rational partisan).¹²⁶ Τα δύο

¹¹⁷ Newell and Symons, *op. cit.*, υποσημ. 107.

¹¹⁸ Freeman, *op. cit.*, υποσημ. 113.

¹¹⁹ *ibid.*

¹²⁰ Layard, Nickell and Jackman, *op. cit.*, υποσημ. 71, σελ. 66-67.

Soskice, *op. cit.*, υποσημ. 110.

Newell and Symons, *op. cit.*, υποσημ. 107.

¹²¹ Streeck, Wolfgang (1984) "Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany", στο Goldthorpe, *op. cit.*, υποσημ. 106.

¹²² Soskice, *op. cit.*, υποσημ. 110.

¹²³ Allsopp, *op. cit.*, υποσημ. 55.

¹²⁴ Hibbs, Douglas (1977) "Political Parties and Macroeconomic Policy", *American Political Science Review*, 71, 1467-1487.

Nordhaus, W.D. (1975) "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, 42, 169-190.

¹²⁵ *ibid.*, *ibid.* Επίσης, Frey, Bruno S. and Friedrich Schneider (1978) "A Politico-Economic Model of the United Kingdom" *Economic Journal*, 88, 242-253.

Chrystal, Alec K. and David A. Peel (1986) "What Can Economics Learn from Political Science and Vice Versa?" *American Economic Review*, 76, 62-65.

υποδείγματα διαφέρουν ως προς τις θεμελιώδεις υποθέσεις τους, αμφότερα όμως αναγνωρίζουν τις τάσεις απομάκρυνσης της μακροοικονομικής πολιτικής από τις οικονομικές αποτελεσματικές επιλογές. Τίθεται συνεπώς υπό αμφισβήτηση η αποτελεσματικότητα *-ex ante-* της οικονομικής πολιτικής και, κατ' επέκταση ζητείται η επανεξέταση του οικονομικού ρόλου του κράτους.

Οι αποτυχίες του κράτους

Ήδη από το 1896 ο *Knut Wicksell* υποστήριζε ότι μόνο η αλλαγή των δομών του συστήματος λήψεως αποφάσεων μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση των αποτελεσμάτων της πολιτικής.¹²⁷ Υπογράμμισε, με άλλα λόγια, ότι οι οικονομικοί επιστήμονες, ως σύμβουλοι πολιτικής, δεν πρέπει να αρκούνται στην επεξεργασία προτάσεων πολιτικής και την ιεράρχησή τους σύμφωνα με ένα ορισμένο κριτήριο οικονομικής ευημερίας, έτσι ώστε η κυβέρνηση να επιλέγει μεταξύ αυτών την πλέον εφικτή (*feasible*). Αντιθέτως πρέπει να στραφούν στη διερεύνηση των παραγόντων που προσδιορίζουν τις πολιτικές επιλογές, των διαδικασιών διαμόρφωσής τους, των ιδίων των κριτηρίων που καθιστούν εφικτή μια πολιτική απόφαση. Κατ' ουσίαν καλούσε τους οικονομικούς επιστήμονες να απαντήσουν σε ένα απλό και οδυνηρό συνάμα ερώτημα: Γιατί οι αποφάσεις πολιτικής δεν αντιστοιχούν στην οικονομική ιεράρχηση; Τι είναι εκείνο που υπονομεύει τη συνάφεια της τελευταίας έναντι των πολιτικών αξιολογήσεων;

Παρά τις προφανείς και παραδεδωγμένες αλληλεπιδράσεις μεταξύ οικονομίας και πολιτικής, η οικονομική θεωρία παρέμενε αδιάφορη έναντι των πολιτικών διαδικασιών, θεωρούσε ότι το δικό της πεδίο διαλαμβάνει μόνο τις σχέσεις και τις διαδικασίες της αγοράς. Υιοθετούσε ταυτόχρονα, σε ότι αφορά την οικονομική πολιτική, την αντίληψη της κυβέρνησης μαριονέτας (*puppet government*), όπως την ονομάζει ο *J. Bhagwati*,¹²⁸ την άποψη δηλαδή ότι οι κυβερνήσεις εφαρμόζουν εκείνο που οι κινούντες τις μαριονέτες οικονομολόγοι (*puppeteer economists*) επεξεργάζονται γι' αυτές,¹²⁹ όπως περιγράφηκε παραπάνω. Αυτή η αντίληψη αντανακλά την άρρητη υπόθεση της νεοκλαστικής οικονομικής της ευημερίας ότι οι κυβερνήσεις -και οι πολιτικοί- λειτουργούν ως φιλάνθρωποι δικτάτορες (*benevolent dictators*) που εμπνέονται από το πνεύμα εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος -σύμφωνα με τις βικτωριανές αξίες και παραδόσεις. Κατά συνέπεια, όταν οι περιστάσεις καλούν σε κρατική παρέμβαση, πρωταρχικώς στις περιπτώσεις αποτυχίας των αγορών, η οικονομική πολιτική (προσδοκάται ότι θα) οδηγεί σε κατά *Pareto* βελτιώσεις. Ακόμη περισσότερο, ορισμένοι θεωρητικοί που εκκινούσαν από το υπόδειγμα του τέλει ανταγωνισμού, υποστήριζαν ότι το ρόλο του Βαλρασιανού δημοπράτη (*auctioneer*) στο συντονισμό των αγορών μπορεί να αναλαμβάνει το κράτος και αντί της αγοράς και του μηχανισμού των τιμών, ο σχεδιασμός και ο καθορισμός των ποσοτήτων να προσδιορίζουν την κατανομή των πόρων.¹³⁰ Από την άλλη πλευρά, ο *J.M. Keynes* διέκρινε μεταξύ πολιτικών, κυβερνήσεων και κράτους, αναγνώριζε ότι ο πρώτοι επιδιώκουν το ίδιο συμφέρον, θεωρούσε όμως ότι οι κίνδυνοι αποτυχίας των κρατικών παρεμβάσεων αποτρέπονται δεδομένου ότι οι θεσμοί αποβλέπουν (στην) και οι δημόσιοι λειτουργοί υποκινούνται από την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Αντιλαμβανόμενος ότι οι κυβερνήσεις βρίσκονται στο μεταίχμιο πολιτικών και κρατικών επιδιώξεων, επεφύλασσε

¹²⁶ Alesina, Alberto (1988) "Macroeconomics and Politics" στο S. Fischer, *op. cit.*, υποσημ. 94.

¹²⁷ Από το Buchanan, James M. (1991) "Economics in the Post-Socialist Century", *Economic Journal*, 101, 15-21.

¹²⁸ Bhagwati, Jagdish (1991) "Economics Beyond the Horizon", *Economic Journal*, 101, 9-14.

¹²⁹ *ibid.*

¹³⁰ Lerner, Abba P. (1944) *The Economics of Control*, Macmillan, London. Παρόμοιες απόψεις εκφράζει επίσης ο *Oskar Lange*.

γι' αυτές τον περιορισμένο ρόλο αναθέρμανσης της οικονομίας, είναι χαρακτηριστική όμως η εμμονή του ότι η νομισματική πολιτική πρέπει να ασκείται από την κεντρική τράπεζα.¹³¹

Μολονότι το νεοκλασικό μοντέλο του τέλει ανταγωνισμού αποσκοπούσε στη θεωρητική υποστήριξη της αγοράς, επέτρεπε επίσης την αναγνώριση των περιπτώσεων αποτυχίας της, προσφέροντας συνεπώς ερμηνεία και υποστήριξη του οικονομικού ρόλου του κράτους. Έναντι της ινστρομενταλιστικής προσέγγισης της νεοκλασικής θεωρίας, το αυστριακό θεωρητικό υπόδειγμα -κυρίως ο *F. Hayek*- αντιπαρέβαλε μια φιλοσοφική ερμηνεία της λειτουργίας και του ρόλου της αγοράς,¹³² στο πλαίσιο της οποίας ο τέλει ανταγωνισμός όχι μόνο δεν προϋποτίθεται αλλά πολύ περισσότερο θεωρείται ότι διαστρέφει τις ανταγωνιστικές δραστηριότητες,¹³³ ενώ η αποτυχία του κράτους αντιμετωπίζεται ως εγγενής βεβαιότητα.

Η εννόηση της αγοράς ως διαδικασίας ανακάλυψης (*discovery process*) της διεσπαρμένης γνώσης,¹³⁴ επικυρώνει τον προϋποθετικό ρόλο των αποκεντρωμένων αποφάσεων και δράσεων των οικονομικών υποκειμένων,¹³⁵ επίσης δε επιβεβαιώνει το ανέφικτο του κεντρικού σχεδιασμού που θα απαιτούσε τη συλλογή, επεξεργασία, διαρκή εκσυγχρονισμό και διανομή ανυπολόγιστα μεγάλου όγκου πληροφοριών, έτσι ώστε η απόπειρα εγκατάστασης και εφαρμογής του να ισοδυναμεί με θανάσιμη ματαιοδοξία (*fatal conceit*).¹³⁶

¹³¹ Skidelsky, Robert (1989) "Keynes and the State", στο Helm, *op. cit.*, υποσημ. 3. Ο *Keynes* σε μια αποστροφή, που σημειώνει ο διεξοδικότερος ίσως βιογράφος του λόρδος *Skidelsky*, υπογραμμίζει: "Even if economists and technicians knew the secret remedy they could not apply it until they had persuaded the politicians; and the politicians who have ears but no eyes, will not attend to the persuasion until it reverberates back to them as an echo from the great public." Οι σύγχρονοι θεωρητικοί της δημόσιας επιλογής δεν φαίνεται όμως να έχουν προσέξει αυτές τις απόψεις, πιθανότατα επηρεασμένοι από τη γενικότερη αισιοδοξία του *J.M. Keynes* για το ρόλο του κράτους.

¹³² Ο *D. Helm* αναφέρεται σε *instrumental arguments* που υποδεικνύουν το ρόλο της αγοράς έναντι της επιδίωξης της οικονομικής αποτελεσματικότητας και συζητεί τις σχετικές (δηλαδή *instrumental*) αντιλήψεις τόσο του μοντέλου του τέλει ανταγωνισμού όσο και του Αυστριακού μοντέλου.

Helm, Dieter (1989) "The Economic Borders of the State", στο Helm, *op. cit.*, υποσημ. 3. Όμως, μολονότι ο *F. Hayek* δεν είναι αδιάφορος έναντι των αποτελεσμάτων, αποδίδει πρώτηση έμφαση στον επιστημικό ρόλο της αγοράς (*epistemic function*), την οποία αντιλαμβάνεται ως μηχανισμό μεταφοράς και διάχυσης της κερματισμένης γνώσης. (Σχετικά δες, Gray, John (1989) "Hayek on the Market Economy and the Limits of State Action", στο Helm, *op. cit.*, 3). Η υποστηριζόμενη εδώ διάκριση μεταξύ φιλοσοφικής και ινστρομενταλιστικής προσέγγισης επιβεβαιώνεται όταν η συζήτηση επεκταθεί στις επιστημολογικές και μεθοδολογικές εκκινήσεις των δύο θεωρητικών μοντέλων. Για μια έξοχη ανάλυση των μεθοδολογικών διαστάσεων της Αυστριακής θεωρίας -και κριτική της μεθοδολογικής αντίληψης της ορθόδοξης (*mainstream*) οικονομικής- δες, O'Sullivan, Patrick J. (1987) *Economic Methodology and Freedom to Choose*, Allen and Unwin, London.

¹³³ Von Hayek, Friedrich A. (1948) *Individualism and Economic Order*, Gateway, Indiana, σελ. 96.

¹³⁴ Kirzner, Israel M. (1985) *Discovery and the Capitalist Process*, The University of Chicago Press, Chicago.

¹³⁵ Επιχειρώντας να συνοψίσουμε -και με προφανή τον κίνδυνο απλουστεύσεως: Τα οικονομικά υποκείμενα (άτομα και επιχειρήσεις) κατανέμουν τους πόρους τους- προσφέρουν και ζητούν εργασία, κεφάλαιο και αγαθά -σύμφωνα με τις προτιμήσεις τους και τις πληροφορίες για τις σχετικές τιμές που προσφέρει ο μηχανισμός των τιμών. Οι μεταβολές των σχετικών τιμών υποδεικνύουν μεταβολές στη σχετική επάρκεια των πόρων και επιφέρουν ανάλογες προσαρμογές των οικονομικών συμπεριφορών, έτσι ώστε να επιβεβαιώνεται ότι η κατανομή των πόρων ανταποκρίνεται στη σχετική ζήτηση. Η λειτουργία της αγοράς εγκαθιδρύει μια δυναμική διαδικασία (*dynamic process*) συνεχούς και αυτόματης προσαρμογής που εδράζεται στη, μέσω της ατομικής δράσης, ανακάλυψη γνώσεων και πληροφοριών, τη διάχυση και συνεπώς τη βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό τους. Υπό αυτή την έννοια ο μηχανισμός των τιμών δεν υποδεικνύει απλώς τη σχετική επάρκεια των πόρων, αλλά κατά μείζονα λόγο προσφέρει τα σήματα (*signals*) για την έκφραση των ατομικών γνώσεων και πληροφοριών. Οι τελευταίες είναι αφενός διεσπαρμένες και αφετέρου τοπικά και ατομικά εξειδικευμένες, αλλά και εφήμερες, κατά συνέπεια η πλήρης αξιοποίησή τους, αλλά και ο εμπλουτισμός τους, επιτυγχάνονται μόνο μέσω των αποκεντρωμένων δράσεων των οικονομικών υποκειμένων.

¹³⁶ Hayek, Friedrich A. (1988) *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*, Τόμος I της σειράς *The Collected Works of F.A. Hayek*, επιμ. W.W. Bartley III and Stephen Kresge, Routledge, London.

Εκτός της αντίθεσης στον κεντρικό σχεδιασμό, η αυστριακή θεωρία στρέφεται γενικότερα κατά των κρατικών παρεμβάσεων στη λειτουργία της οικονομίας, όπως αυτές προτεινόταν από την Κεϋνσιανή μακροοικονομική θεωρία και ασκούντο από τις μεταπολεμικές κυβερνήσεις. Ο *F. Hayek* δεν αποδέχεται την έννοια της μακροοικονομικής αποτυχίας και αποδίδει τα προβλήματα του συντονισμού των αγορών σε μικροοικονομικούς παράγοντες και στρεβλώσεις των σχετικών τιμών που προκαλούνται από τις κρατικές παρεμβάσεις, μεταξύ των οποίων και η μακροοικονομική πολιτική. Ο *J. Gray*, από τους επιφανέστερους μελετητές του *F. Hayek*, σημειώνει ότι κατά την αντίληψη του τελευταίου "οι κυβερνητικές (κρατικές) παρεμβάσεις στην οικονομία δημιουργούν αποτυχίες στο συντονισμό των αγορών που άλλως δεν θα συνέβαιναν."¹³⁷ Η ερμηνεία αυτής της αντίληψης παραπέμπει στη γνωστή θέση περί αναλογίας μεταξύ της αυστριακής θεωρίας και της θεωρίας της εξέλιξης και της φυσικής επιλογής,¹³⁸ δηλαδή την εννόηση της αγοράς ως διαδικασίας επιλογής (selective process). Συγκεκριμένα, ενώ η ανταγωνιστική λειτουργία της αγοράς συνεπάγεται την απόρριψη των αναποτελεσματικών επιλογών και πράξεων -και την επιβολή των αποτελεσματικών- η πολιτική διαδικασία δεν περιλαμβάνει αντίστοιχους μηχανισμούς απόρριψης των λανθασμένων πολιτικών, αλλά μηχανισμούς διατήρησής τους, συνεπάγεται δηλαδή την αποτυχία του κράτους και περαιτέρω την πρόκληση και αναπαραγωγή των αποτυχιών της αγοράς.¹³⁹

Το αυστριακό θεωρητικό υπόδειγμα αποσκοπεί στη θεμελίωση της μοναδικότητας της αγοράς ως θεσμού λειτουργίας της οικονομίας, υποδεικνύοντας την αποτυχία του κράτους τόσο αμέσως, όσο και εμμέσως διά της πρόκλησης της αποτυχίας της αγοράς. Αρκείται όμως στη διαπίστωση ότι η πολιτική διαδικασία δεν εμφανίζει μηχανισμούς απόρριψης αλλά διατήρησης των εσφαλμένων παρεμβάσεων, χωρίς να τους προσδιορίζει. Το θεωρητικό κενό επιδιώκει να καλύψει η θεωρία της δημόσιας επιλογής (public choice theory) που κατά τον *D. Mueller* ορίζεται ως "η οικονομική ανάλυση της λήψης μη οικονομικών αποφάσεων, ή, απλώς η εφαρμογή των εργαλείων της οικονομικής στην πολιτική επιστήμη."¹⁴⁰ Στο πλαίσιο αυτής της θεωρίας, καλούμενης επίσης νέας πολιτικής οικονομίας, το πρότυπο συμπεριφοράς του *homo economicus* (ορθολογικότητα, μεγιστοποίηση του ίδιου συμφέροντος) αντανακλάται ομοίως στη συμπεριφορά του *homo politicus*,¹⁴¹ ενώ η πολιτική διαδικασία αποκτά το χαρακτήρα της συναλλαγής (exchange) και μεταβάλλεται σε "μέσο προσέγγισης ιδιωτικών επιδιώξεων, μέσω των συλλογικών αποφάσεων."¹⁴²

Η θεωρία της δημόσιας επιλογής προσφέρει την ερμηνεία της λειτουργίας της πολιτικής αγοράς (political market) και εξηγεί αφενός την εμμονή των κυβερνήσεων στην άσκηση παρεμβάσεων που έχουν αποδειχθεί αναποτελεσματικές και αφετέρου τη διόγκωση του μεγέθους του δημόσιου τομέα. Στη θεωρητική βιβλιογραφία προσφέρονται διάφορες εκδοχές,

¹³⁷ "[G]overnment intervention in the economy generates failures in market coordination which would not otherwise occur", Gray, *op. cit.*, υποσημ. 132. Ο συγγραφέας σημειώνει ότι βάσει αυτής της αντίληψης ο *F. Hayek* απορρίπτει τις κρατικές παρεμβάσεις στην οικονομία και όχι βάσει της παραδοχής ότι οι παρεμβάσεις αυτές επιφέρουν συνέπειες διαφορετικές των αρχικών προθέσεων (unintentional consequences). Η δεύτερη εκδοχή υποστηρίζεται στο Helm, *op. cit.*, υποσημ. 132.

¹³⁸ Helm, *op. cit.*, υποσημ. 132.

¹³⁹ Gray, *op. cit.*, υποσημ. 132.

¹⁴⁰ Από τη θεωρούμενη "κλαστική" διερεύνηση της θεωρητικής βιβλιογραφίας της δημόσιας επιλογής, Mueller, Dennis C. (1976) "Public Choice: A Survey", *Journal of Economic Literature*, 14, 395-433.

Η ανάπτυξη της θεωρίας της δημόσιας επιλογής σημειώνεται σε συνέχεια της θεωρητικής προσπάθειας κατασκευής μιας συνάρτησης κοινωνικής ευημερίας (social welfare function), ειδικότερα μετά την υποβολή του περίφημου *Impossibility Theorem* από τον *Kenneth Arrow*.

¹⁴¹ Από τον πολύ ενδιαφέροντα πρόλογο-μεθοδολογικό οδηγό του Η. Κατσούλη στην ελληνική έκδοση του βιβλίου του Α. Downs (1957) (μτφρ. 1990) *Οικονομική Θεωρία της Δημοκρατίας*, Παπαζήσης, Αθήνα.

¹⁴² Meltzer, Allan H. (1991) "Introduction", στο Allan H. Meltzer, Alex Cukierman and Scott E. Richard (eds.) *Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, New York.

συμπληρωματικές μεταξύ τους.¹⁴³ Οι κυβερνήσεις και τα πολιτικά κόμματα προκειμένου να μεγιστοποιήσουν τις πιθανότητες (επαν)εκλογής τους προσφεύγουν στην πρόκριση πολιτικών που ικανοποιούν το "μεσαίο ψηφοφόρο" (median voter), αποφεύγοντας άλλες, ορθότερες ίσως, που θα περιόριζαν την αποδοχή τους στις μειοψηφικές ομάδες του εκλογικού σώματος.¹⁴⁴ Η οργανωμένη δραστηριότητα ομάδων συμφερόντων (interest groups), ιδιαιτέρως των μικρών, συγκεντρωμένων και ασκούντων πολιτική επιρροή,¹⁴⁵ έχει ως αποτέλεσμα τη συσσώρευση κρατικών παρεμβάσεων και τη διατήρηση πολιτικών που προκαλούν σπατάλη πόρων και απώλεια ευημερίας (welfare loss).¹⁴⁶ Η αρχική συνεργασία μεταξύ διαφορετικών ομάδων συμφερόντων που διεκδικούν την απόσπαση οικονομικών προσόδων (rent seeking) μεταβάλλεται αργότερα σε πόλεμο μεταξύ τους, όταν η απόσπαση προσόδων προσλαμβάνει το χαρακτήρα παιγνίου μηδενικού αθροίσματος (zero-sum game), για παράδειγμα όταν οι κρατικές δαπάνες προσεγγίσουν ορισμένο ύψος, οδηγώντας στην αναζήτηση νέων πηγών και μορφών προσόδων, συνεπώς σε διεύρυνση των κρατικών παρεμβάσεων και διόγκωση του δημόσιου τομέα.¹⁴⁷ Τη διατήρηση και επέκταση των κρατικών παρεμβάσεων διεκδικούν επίσης οι δημόσιοι λειτουργοί (γραφειοκράτες) που διαχειρίζονται την εφαρμογή των πολιτικών, αφού ενδεχόμενη άρση τους μπορεί να σημαίνει για ορισμένους απώλεια της θέσης εργασίας τους και για άλλους απώλεια της "γραφειοκρατικής ισχύος" (bureaucratic power).¹⁴⁸ Ψηφοφόροι, πολιτικοί και γραφειοκράτες διαμορφώνουν ένα σιδηρούν τρίγωνο (iron triangle), στο πλαίσιο του οποίου οι πολιτικοί υποστηρίζουν τις γραφειοκρατικές δραστηριότητες που συνδέονται με την προσφορά υπηρεσιών προς τους ψηφοφόρους, οι οποίοι (υπο-)στηρίζουν με τη σειρά τους τους πολιτικούς.¹⁴⁹

Η κοινωνική πολιτική και οι θεσμοί του κοινωνικού κράτους προσφέρουν προνομιακό πεδίο έκφρασης και ελέγχου αυτών των αντιλήψεων. Οι *J. Buchanan* και *G. Tullock* υπογραμμίζουν ότι οι μεταβιβάσεις του κοινωνικού κράτους κατευθύνονται προς τις μεσαίες εισοδηματικές τάξεις, δεδομένης της εκλογικής ισχύος που αυτές εξασφαλίζουν ως μεσαίοι πολυάριθμοι ψηφοφόροι,¹⁵⁰ ενώ ο *G. Stigler* καταλήγει σε ταυτόσημα συμπεράσματα, τα οποία συνοψίζει στο περίφημο *Director's Law of Public Income Redistribution*.¹⁵¹ Ο *J. Buchanan* διακρίνει μεταξύ κοινωνικού κράτους (welfare state), όπου οι μεταβιβάσεις είναι οιονεί νομιμοποιημένες (quasi-legitimate) σύμφωνα με ορισμένα δεοντολογικά κριτήρια, και *churning state*, στο οποίο οι μεταβιβάσεις προσδιορίζονται ως αποτέλεσμα της διαπάλης μεταξύ ανταγωνιστικών ομάδων συμφερόντων μέσω της πολιτικής διαδικασίας.¹⁵² Γενικότερα, υποστηρίζεται ότι το κοινωνικό κράτος ακολουθεί τη λογική της προσφοράς και της ζήτησης, έτσι ώστε το σύνολο των

¹⁴³ Η θεωρητική συνεισφορά του *Duncan Black* σε σχέση με το ζήτημα της ψηφοφορίας θεωρείται ως αφετηρία της θεωρίας της δημόσιας επιλογής. Tullock, Gordon (1991) "Duncan Black: The Founding Father" *Public Choice*, 71, 125-128.

¹⁴⁴ Downs, *op. cit.*, υποσημ. 141.

¹⁴⁵ Olson, Mancur (1965) (μτφρ. 1991) *Η Λογική της Συλλογικής Δράσης*, Παπαζήσης, Αθήνα.

¹⁴⁶ Bhagwati, Jagdish (1982) "Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, 90, 988-1002.

Krueger, Anne (1974) "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64, 211-303.

¹⁴⁷ Vedder, Richard and Lowell Gallaway (1991) "The war between the rent seekers", *Public Choice*, 68, 283-289.

¹⁴⁸ Η αντίληψη αυτή βρίσκεται προφανώς στον αντίποδα των απόψεων του *Keynes* για τους δημόσιους λειτουργούς. Δες, Niskanen, William A. (1971) *Bureaucracy and representative government*, Aldine Atherton, Chicago.

¹⁴⁹ Krueger, Anne O. (1990) "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives*, 4, 3, 9-23.

¹⁵⁰ Buchanan, James M. and Gordon Tullock (1962) *The calculus of consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

¹⁵¹ Stigler, George J. (1970) "Director's law of public income redistribution", *Journal of Law and Economics*, 13, 1-10.

¹⁵² Buchanan, James M. (1988) *The Political Economy of the Welfare State*, The Industrial Institute for Economic and Social Research, Stockholm.

συναφών κρατικών παρεμβάσεων, από τη ρύθμιση έως την άμεση εμπλοκή στην παραγωγή, να ερμηνεύονται από το ίδιο συμφέρον των συμμετεχόντων στις διαδικασίες του.¹⁵³ Τούτο εξηγεί τελικώς, τονίζεται, την αδυναμία του σύγχρονου κοινωνικού κράτους να επιλύσει το πρόβλημα της φτώχειας.¹⁵⁴

Οι ερμηνείες της πολιτικής διαδικασίας από τη θεωρία της δημόσιας επιλογής έγιναν πρόθυμα αποδεκτές από μεγάλο μέρος των θεωρητικών του νεοκλαστικού μοντέλου,¹⁵⁵ παρέμειναν ωστόσο οι διαφορές μεταξύ των δύο σχολών σκέψης, προσδιοριζόμενες κυρίως από την αυξανόμενη σημασία της κανονιστικής ανάλυσης στο έργο των θεωρητικών της δημόσιας επιλογής. Χαρακτηριστική είναι η επεξεργασία από τον *J. Buchanan* των αρχών και του περιεχομένου ενός "οικονομικού συντάγματος" (constitutional economics).¹⁵⁶ Στο πλαίσιο του νέου ερευνητικού προγράμματος, όπως για παράδειγμα αναδείχθηκε με τη θεωρία της οικονομικής ρύθμισης,¹⁵⁷ το πολιτικό συμπέρασμα είναι πρόδηλο: δραστικός περιορισμός του οικονομικού ρόλου του κράτους.

Τα συμπεράσματα της θεωρίας της δημόσιας επιλογής αντιμετώπισαν σοβαρές επιφυλάξεις τόσο θεωρητικού, όσο και εμπειρικού και πολιτικού περιεχομένου. Στο θεωρητικό επίπεδο η προφανής και διαδεδομένη αντίρρηση αφορά στην αποτυχία των αγορών και τη συνεπόμενη ανάγκη κρατικών παρεμβάσεων προκειμένου να επιτυγχάνεται η οικονομική αποτελεσματικότητα. Σε εμπειρικούς όρους επιβεβαιώνεται ότι το κράτος δεν αποτυγχάνει σε κάθε περίπτωση, όπως χαρακτηριστικά υποδηλώνεται στο παράδειγμα των νέων βιομηχανικών χωρών (NIC).¹⁵⁸ Τέλος, είναι διαπιστώσιμο το "πολιτικό παράδοξο" που καταλήγει η θεωρία. Αν οι υποθέσεις της για την πολιτική συμπεριφορά είναι ισχυρές, συνεπάγεται ότι η εφαρμογή των πολιτικών προτάσεων της είναι αδύνατη. Τότε όμως η εμπειρία της ριζοσπαστικής αναθεώρησης του ρόλου του κράτους στη διάρκεια της δεκαετίας του '80 έρχεται να διαψεύσει τις θεωρητικές υποθέσεις, καλώντας επίσης σε διαφορετικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις.

Ωστόσο η θεωρία της δημόσιας επιλογής συνέβαλε αποφασιστικά στην κατανόηση των αιτιών της αποτυχίας του κράτους, υποδεικνύοντας ότι δεν οφείλονται απλώς σε εσφαλμένες επιλογές ή/και συμπτωματικές εκδηλώσεις διαφθοράς. Από αυτή την άποψη, αν γίνει αποδεκτό ότι οι αγορές σε ορισμένες περιπτώσεις αποτυγχάνουν, τούτο δεν συνεπάγεται ταυτόχρονα ότι οι κρατικές παρεμβάσεις αποκαθιστούν συνθήκες οικονομικής αποτελεσματικότητας. Οι μορφές εκδήλωσης αυτών των παρεμβάσεων προσλαμβάνουν ιδιαίτερη σημασία, με άλλα λόγια ο

¹⁵³ Tollison, Robert D. and Richard E. Wagner (1991) "Self-interest, public interest, and public health", *Public Choice*, 69, 323-343.

¹⁵⁴ Wagner, Richard E. (1989) *To promote the general welfare: Market process vs. political transfers*, Pacific Research Institute for Public Policy, San Francisco.

¹⁵⁵ Δες π.χ. υποσημειώσεις 146, 149, 151.

¹⁵⁶ Buchanan, James M. and R. Faith (1987) "Session and the Limits of Taxation: Towards a Theory of Internal Exit", *American Economic Review*, 77, 1023-1031.

Buchanan, *op. cit.*, υποσημ. 127. Ο συγγραφέας προσδιορίζει ως νέο πεδίο της οικονομικής έρευνας την "επιλογή μεταξύ των περιορισμών" (choice among constraints) έναντι του παλαιού (νεοκλαστικού) "επιλογή σύμφωνα με τους περιορισμούς" (choice within constraints), ορίζοντας ως επιδίωξη την αναζήτηση μιας νέας συνταγματικής τάξης (constitutional order).

Δες επίσης, Niskanen, William A. (1992) "The Case for a New Fiscal Constitution", *Journal of Economic Perspectives*, 6, 2, 13-24.

Ας σημειωθεί όμως ότι οι νεοκλαστικοί οικονομολόγοι απεδέχθησαν τις υποθέσεις της θετικής ανάλυσης των πολιτικών διαδικασιών (positive public choice) -Mueller, *op. cit.*, υποσημ. 159- αίροντας απλώς την άρρητη υπόθεση του φιλόανθρωπου δικτάτορα. Το πλαίσιο ανάλυσης της λειτουργίας της αγοράς παρέμεινε εκείνο της γενικής ισορροπίας (general equilibrium), ενώ αντιθέτως οι θεωρητικοί της δημόσιας επιλογής εμπνέονται από τις αστριακές αντιλήψεις, ή, ακόμη περισσότερο τις υπερβαίνουν (market optimism). Δες, Buchanan, James M. and Victor J. Vanberg (1991) "The Market as a Creative Process", *Economics and Philosophy*, 7, 167-186.

¹⁵⁷ Stigler, George J. (1971) "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics*, 2, 137-146.

¹⁵⁸ Stiglitz, Joseph E. (1991) "Another Century of Economic Science", *Economic Journal*, 101, 134-141.

σχεδιασμός και η εφαρμογή θεσμικών διευθετήσεων -θεσμικού κιγκλιδώματος-¹⁵⁹ που θα αποτρέπουν την αιχμαλωσία του κράτους από τις διάφορες ομάδες συμφερόντων (regulatory capture) και θα αναχαιτίζουν τις συναφείς συμπεριφορές γραφειοκρατίας και πολιτικών, αποτελούν *sine qua non* της αποτελεσματικότητας του οικονομικού ρόλου του.¹⁶⁰

Σύνοψη

Στις περιπτώσεις αποτυχίας των αγορών η παρέμβαση του κράτους θεωρείται ότι οδηγεί σε κατά *Pareto* βελτίωση της οικονομίας, συμβάλλει δηλαδή στη μεγιστοποίηση της ευημερίας. Η οικονομική θεωρία υποδεικνύει ωστόσο την ανάγκη διεξοδικής διερεύνησης των αιτιών και των συνθηκών πρόκλησης της αποτυχίας των αγορών, είναι μάλιστα χαρακτηριστικός ο σκεπτικισμός με τον οποίο η σύγχρονη οικονομική έρευνα αντιμετωπίζει παραδοσιακά εννοούμενες περιπτώσεις καθολικής αποτυχίας (π.χ. δημόσια αγαθά και εξωτερικές οικονομίες). Η διακρίβωση αιτιών και συνθηκών επιτρέπει επίσης τον προσδιορισμό των ενδεδειγμένων σε κάθε περίπτωση μορφών κρατικής παρέμβασης, έτσι ώστε να αποτρέπονται αφενός οι στρεβλώσεις των οικονομικών κινήτρων και αφετέρου η διόγκωση του μακροοικονομικού κόστους. Άλλωστε οι κρατικές παρεμβάσεις δεν είναι *a priori* αποτελεσματικές δεδομένου ότι, όπως υποστηρίζεται από ένα τμήμα της σύγχρονης οικονομικής βιβλιογραφίας, υπόκεινται στην επιρροή των (ιδιωτικών) συμφερόντων που διαπλέκονται και αναπαράγονται στην πολιτική διαδικασία.

Στο πλαίσιο αυτό επιδιώκεται η ερμηνεία της κοινωνικής πολιτικής ως συνόλου κρατικών παρεμβάσεων, εκτεινομένων από τη ρύθμιση έως την άμεση παραγωγή, που αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων που είτε προξενούνται από την αποτυχία των αγορών, είτε οφείλονται σε άλλους παράγοντες, την επίδραση των οποίων οι αγορές δεν είναι σε θέση να αντισταθμίσουν. Η προσέγγιση που υιοθετείται συνίσταται στη συζήτηση των αιτιών και των εκδηλώσεων της αποτυχίας της αγοράς στις περιπτώσεις των επίλεκτων αγαθών, των ασυμμετρικών πληροφοριών και της ακούσιας ανεργίας, καθώς και την κατ' αντιστοιχία διερεύνηση της συνάφειας, σε όρους οικονομικής αποτελεσματικότητας, της από το κράτος προσφοράς υπηρεσιών, της κοινωνικής ασφάλισης και της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης (Στην τρίτη περίπτωση επανεξετάζεται επίσης η οικονομική συνάφεια της πολιτικής επιδότησης των ανέργων).

Συνοψίζοντας τα συμπεράσματα, υποστηρίζεται ότι η οικονομική θεωρία αναδεικνύει πράγματι περιπτώσεις αποτυχίας της αγοράς, κυρίως λόγω ασυμμετρικών πληροφοριών, που καλούν σε κοινωνικού χαρακτήρα κρατικές παρεμβάσεις, από τη ρύθμιση έως την απευθείας προσφορά υπηρεσιών, με χαρακτηριστικότερη την περίπτωση της κοινωνικής ασφάλισης. Θέτει όμως υπό αμφισβήτηση ορισμένες από τις διαδεδομένες εκφράσεις της κοινωνικής πολιτικής, κυρίως τις εκτενείς παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας, ενώ, τέλος, υποδεικνύει τη σημασία που προσλαμβάνει ο τρόπος (μέθοδοι, αρχές και κριτήρια) άσκησης των σχετικών κρατικών παρεμβάσεων έτσι ώστε να αναχαιτίζεται η εκδήλωση αρνητικών οικονομικών αποτελεσμάτων, κυρίως υπό τη μορφή στρέβλωσης των οικονομικών κινήτρων. Ωστόσο στην πράξη η κοινωνική πολιτική -και οι θεσμοί του σύγχρονου κοινωνικού κράτους- επεκτείνονται πέρα των όσων προβλέπει η οικονομική θεωρία, σε σχέση τόσο με τους τομείς που διαλαμβάνουν, όσο και με τις διευθετήσεις -θεσμικές και οικονομικές- που εφαρμόζονται. Τούτο αντανακλά τη σημασία άλλων επιδιώξεων της κοινωνικής πολιτικής, εκτός της οικονομικής αποτελεσματικότητας, όπως η δίκαιη διανομή του εισοδήματος και η κοινωνική

¹⁵⁹ Η έννοια προτείνεται στο Καζάκος, Πάνος (1990) "Οικονομική Πολιτική και Εκλογές. Ο Πολιτικός Έλεγχος της Οικονομίας στην Ελλάδα: 1979-89" στο *Εκλογές και Κόμματα στη Δεκαετία του '80*, Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Θεμέλιο, Αθήνα.

¹⁶⁰ Ίσως αυτό το συμπέρασμα μας κάνει "σκλάβους του μακαρίτη οικονομολόγου (defunct economist)" *J.M. Keynes*, σύμφωνα με τα όσα παραπάνω σημειώθηκαν.

αλληλεγγύη. Πώς ερμηνεύονται αυτές οι επιδιώξεις, πώς αποτυπώνονται στις κοινωνικές πολιτικές και ποιοί παράγοντες προσδιορίζουν το ειδικό βάρος τους; Αυτά τα ερωτήματα συζητούνται αμέσως παρακάτω.

4. Η πραγματική σημασία και υφή του σύγχρονου κοινωνικού κράτους

Η ηθική διάσταση

Οι οικονομικοί επιστήμονες, προκειμένου να υποστηρίξουν την υπεροχή της ελεύθερης ανταγωνιστικής αγοράς, επικαλούνται τα επιτυγχανόμενα μέσω της λειτουργίας της αποτελέσματα, δηλαδή την άριστη κατανομή των πόρων μεταξύ των εναλλακτικών χρήσεών τους, τη δημιουργία πλούτου, τη διανομή των αγαθών σύμφωνα με τις εκδηλούμενες καταναλωτικές προτιμήσεις και τη μεγιστοποίηση της ευημερίας. Κατά παρόμοια λογική υποστηρίζεται η προσφυγή σε μη αγοραίες διευθετήσεις, όταν η αγορά αποτυγχάνει να οδηγήσει σε άριστα αποτελέσματα. Η αγορά αποτελεί όμως κοινωνικό θεσμό, διαδικασία συνάρθρωσης των ατομικών δράσεων, κατά συνέπεια η υπόδειξη της υπεροχής της υπερβαίνει την αποτελεσματοκρατική (consequentialist) εννόηση της οικονομικής θεωρίας,¹ αφορά στη δυνατότητα της αγοράς να διασφαλίζει δίκαιους (fair) και αποδεκτούς όρους ανταγωνισμού και καλεί στην αποσαφήνιση της ηθικής συνάφειας της λειτουργίας -και των αποτελεσμάτων της. Είναι ευνόητο ότι η πρόκριση μη αγοραίων διευθετήσεων -και η διερεύνηση των σκοπών και της σημασίας τους- υπόκειται στις αυτές θεωρήσεις. Στο επίκεντρο της σχετικής συζήτησης βρίσκονται οι έννοιες της ευημερίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης και οι αξίες της ελευθερίας και της ισότητας.

Στο πλαίσιο της νεοκλασικής οικονομικής της ευημερίας το κριτήριο της κατά *Pareto* αποτελεσματικότητας, ή, κατά *Pareto* άριστης κατάστασης (Pareto optimal state) θεμελιώνεται στη βάση τριών παραδοχών/ αξιωμάτων: α) η έννοια της ατομικής χρησιμότητας - ωφελιμότητας, ευημερίας -(utility) ερμηνεύεται ως ικανοποίηση των προτιμήσεων (preference satisfaction) β) η βελτίωση της ατομικής θέσης ορίζεται ως η επίτευξη υψηλότερου επιπέδου χρησιμότητας και γ) "εάν δύο προοπτικές είναι εξίσου καλές για όλους, τότε είναι εξίσου καλές, εφόσον δε μια από τις δύο αυτές προοπτικές είναι καλύτερη για ορισμένους και τουλάχιστον εξίσου καλή για τους υπόλοιπους, τότε είναι η καλύτερη".²

Σύμφωνα με τις προηγούμενες παραδοχές η κατά *Pareto* άριστη κατάσταση αντιστοιχεί σε μια κατανομή των πόρων, οποιαδήποτε μεταβολή της οποίας συνεπάγεται την υποβάθμιση της θέσης ορισμένων -ακόμη και ενός- έστω και αν οι περισσότεροι βελτιώνουν τη δική τους θέση. Παραπέρα, μέσω του πρώτου βασικού θεωρήματος, υποδεικνύεται ότι η κατά *Pareto* άριστη κατάσταση επιτυγχάνεται υπό συνθήκες τέλει ανταγωνισμού.

¹ Σε μια γοητευτική "καταγγελία" του φιλελεύθερου λόγου, ο Κ. Τσουκαλάς αναφέρεται στην "επικράτηση της επιτευγματικής (σ.σ), μεγιστοποιητικής και οικονομιστικής αστικής ηθικής και τελεολογίας", Τσουκαλάς, Κωνσταντίνος (1991) *Ειδώλα Πολιτισμού: Ελευθερία, Ισότητα και Αδελφότητα στη Σύγχρονη Πολιτεία*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 54. Εδώ αναφερόμαστε στην αποτελεσματοκρατική ερμηνεία της λειτουργίας της αγοράς, δηλαδή στην απόδοση, εκ μέρους της οικονομικής θεωρίας, έμφασης στα αποτελέσματα (results) που η αγορά συνεπάγεται. Η πρόκριση της έννοιας του αποτελέσματος (έκβασης, ακολουθήματος, συνέπειας) έναντι εκείνης του επιτεύγματος (ευτυχούς αποτελέσματος, προσπάθειας, κατορθώματος) ανταποκρίνεται στην κλασική-νεοκλασική εννόηση της αγοράς, τα πλεονεκτήματα (ευτυχή αποτελέσματα) της οποίας δεν συνιστούν προϊόν επιδιώξεων και προθέσεων των οικονομούντων ατόμων (unintended consequences). Ο Adam Smith γράφει: "This division of labour, from which so many advantages are derived, is not originally the effect of any human wisdom, which foresees and intends that general opulence to which it gives occasion. It is the necessary, though very slow and gradual consequence of a certain propensity in human nature which has in view no such extensive utility; the propensity to truck, barter and exchange one thing for another", Smith, Adam (1776) *An Inquiry Into The Nature and Causes Of The Wealth of Nations*, edited by R.A. Campbell and A.S. Skinner/textual editor W.B. Todd (1981), Liberty Classics, Indianapolis, Book I, Chapter II, σελ. 25.

² Hausman, Daniel M. and Michael S. McPherson (1993) "Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy", *Journal of Economic Literature*, 31, 671-737.

Ωστόσο η κατά *Pareto* άριστη κατάσταση μπορεί ταυτοχρόνως να είναι ηθικώς απαράδεκτη, δεδομένου ότι όχι μόνο η επίτευξή της δεν αποκλείει την επικράτηση εκτεταμένων οικονομικών ανισοτήτων (απόλυτη εξαθλίωση ορισμένων και τεράστια συγκέντρωση πλούτου στα χέρια άλλων - ολίγων) αλλά, πολύ περισσότερο, η διατήρησή της προϋποθέτει τη διατήρηση επίσης των ανισοτήτων αυτών, η απόσβεση των οποίων θα προκαλούσε την υποβάθμιση της θέσης ορισμένων, έστω οικονομικώς πανίσχυρων.³

Εναντι της προφανούς αμφισβήτησης της δυνατότητας της ανταγωνιστικής αγοράς να παράγει ηθικώς και κοινωνικώς αποδεκτά αποτελέσματα, οι νεοκλασικοί θεωρητικοί προσέφυγαν στο δεύτερο βασικό, ή, αντίστροφο (converse) θεώρημα της οικονομικής της ευημερίας (second fundamental theorem), σύμφωνα με το οποίο η επίτευξη της οικονομικής αποτελεσματικότητας και μιας επιθυμητής διανομής της ευημερίας μπορεί να προέλθει μέσω της λειτουργίας της ανταγωνιστικής αγοράς, υπό την προϋπόθεση του προσδιορισμού και της υλοποίησης της κατάλληλης αρχικής διανομής των πόρων.⁴ Έχει όμως υποδειχθεί ότι αφενός οι απαιτούμενες πληροφορίες για τον προσδιορισμό της κατάλληλης αρχικής διανομής των πόρων είναι αδύνατο να συγκεντρωθούν,⁵ αφετέρου δε ότι η υλοποίηση της τελευταίας διαλαμβάνει τη ριζοσπαστική μεταβολή των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων.⁶ Το δεύτερο βασικό θεώρημα αποκτά, κατά τον A. Sen, το χαρακτήρα "επαναστατικού εγχειριδίου",⁷ συνεπώς η επίκλησή του από τους υποστηρικτές της ελεύθερης ανταγωνιστικής αγοράς εγγίζει τα όρια της πολιτικής παραδοξολογίας.

Από την άλλη πλευρά όμως υποστηρίζεται ότι η ικανοποίηση του κατά *Pareto* κριτηρίου δεν αποκλείει, αλλά αντιθέτως προϋποθέτει την υλοποίηση (ανα-) διανεμητικών επιδιώξεων που αποβλέπουν στην άρση των ακραίων εκδηλώσεων οικονομικής ανισότητας. Η αναγνώριση αμιγών αλτρουϊστικών κινήτρων (pure altruism) στην ατομική συμπεριφορά υποδεικνύει τη δυνατότητα υλοποίησης των (ανα-) διανεμητικών επιδιώξεων μέσω της εθελοντικής φιλανθρωπικής δραστηριότητας (voluntary charitable activity), ενώ η επιβολή υποχρεωτικής και εξομοιωτικής συνεισφοράς έναντι συλλογικώς προσδιορισμένων στόχων (π.χ. στα συστήματα φορολογίας - πρόνοιας) συνεπάγεται την παρεμπόδιση έκφρασης των διαφορετικών αλτρουϊστικών προτιμήσεων και αποτρέπει την ικανοποίηση του κατά *Pareto* κριτηρίου.⁸ Ωστόσο ο αλτρουϊσμός είναι ατελούς φύσεως (impure altruism),⁹ οι δε αλτρουϊστικές προτιμήσεις δεν αφορούν μόνο στην ίδια την πράξη της δωρεάς, διαλαμβάνουν επίσης την ωφελιμότητα που και οι συνεισφέροντες αντλούν από τη συμμετοχή στα οφέλη που

³ "Pareto optimality can, like "Caesar's spirit", come hot from hell", Sen, Amartya (1987) *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell, Oxford, σελ. 32.

⁴ Sen, Amartya (1989) "The Moral Standing of the Market", στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Clarendon Press, Oxford.

⁵ Για τη σημασία των πληροφοριών και των κινήτρων αποκάλυψής τους σε σχέση με την αναδιανομή, δες Hammond, Peter J. (1990) "The Role of Information in Economics", European University Institute, Working Paper in Economics, 90/10.

Εάν το κράτος θεωρείται ότι είναι σε θέση να συλλέγει, επεξεργάζεται και αξιοποιεί τις σχετικές πληροφορίες, τότε πολύ περισσότερο είναι επίσης σε θέση να κάνει το ίδιο σε σχέση με τις πληροφορίες που αφορούν στις ανταλλαγές προϊόντων, συνεπώς η σημασία της αγοράς εκμηδενίζεται προς όφελος του κεντρικού σχεδιασμού.

⁶ Sen, *op.cit.*, υποσημ. 4.

⁷ "The converse theorem belongs to the "revolutionist's handbook", *ibid.*

Τόσο σε ότι αφορά τη μεταβολή της ιδιοκτησίας των πόρων, όσο και σε σχέση με το πρόβλημα των πληροφοριών, το δεύτερο βασικό θεώρημα όχι μόνο δεν προσφέρει θεωρητική υποστήριξη της ανταγωνιστικής αγοράς, αλλά τελικώς την υπονομεύει.

⁸ Miller, David (1989) *Market, State and Community: Theoretical Foundations of Market Socialism*, Clarendon Press, Oxford, σελ. 98-99.

⁹ Andreoni, James (1989) "Giving with Impure Altruism: Applications to Charity and Ricardian Equivalence", *Journal of Political Economy*, 97, 1447-1458.

συσσωρεύουν οι δωρεές, εμπεριέχουν συνεπώς ανταποδοτικές όψεις (reciprocity).¹⁰ Η έκφραση αλτρουϊστικών προθέσεων συνιστά ακόμη ισχυρή προϋπόθεση ορθολογικότητας, ικανοποίησης δηλαδή του ατομικού συμφέροντος,¹¹ προφανές δε παράδειγμα αποτελεί η επιδίωξη των ατόμων να προστατεύουν το εισόδημά τους έναντι ενδεχόμενης δραστηκής μείωσής του, επιδίωξη που υποκινεί τη συμπεριφορά των συνεισφερόντων, στον ίδιο βαθμό που εξυπηρετεί το άμεσο συμφέρον των επωφελουμένων.¹² Τούτο όμως δεν αποκλείει το ενδεχόμενο εμφάνισης συμπεριφορών "λαθρεπιβάτη" (free-riding),¹³ έτσι ώστε να επιβάλλεται, ως κατά *Pareto* βελτίωση, η άσκηση αναδιανεμητικής πολιτικής από μέρους του κράτους.¹⁴ Η έκταση της υποδεικνυόμενης αναδιανεμητικής πολιτικής είναι ωστόσο περιορισμένη, αφορά στην αντιμετώπιση της φτώχειας, αρκείται δηλαδή στην εγκαθίδρυση ενός δικτύου ασφαλείας (safety net) που αντλεί πόρους από τη φορολογία και προσφέρει χρηματικά επιδόματα σε εκείνους που το εισόδημά τους υστερεί έναντι του ορίου φτώχειας (poverty line).¹⁵

Στο πλαίσιο της παλαιάς οικονομικής της ευημερίας, συνδεδεμένης με τον *A.C. Pigou*, την έννοια της ευημερίας-ωφελιμότητας προσδιόριζαν οι κλασσικές ωφελμιστικές ερμηνείες της - των *J. Bentham*, *H. Sidgwick* και *J.S. Mill*- ως ευτυχίας και ευχαρίστησης (happiness and pleasure).¹⁶ Δεδομένης της αρχής της φθίνουσας οριακής ωφελιμότητας (diminishing marginal utility), η προφανής υπόδειξη ήταν ο περιορισμός των εισοδηματικών ανισοτήτων προκειμένου να αυξάνεται η συνολική ευημερία.¹⁷ Η απομάκρυνση όμως από τον ηδονιστικό ωφελμισμό και η στροφή προς την εκδοχή ερμηνείας της ευημερίας ως ικανοποίησης των προτιμήσεων είχε ως εύλογη συνέπεια την απόρριψη των διαπροσωπικών συγκρίσεων της ευημερίας (interpersonal comparisons of utility) και την ανάδειξη του κατά *Pareto* κριτηρίου σε μοναδικό κριτήριο αξιολόγησης.¹⁸ Τούτο έχει ως αποτέλεσμα αφενός τη στενότερη σύνδεση μεταξύ κανονιστικής οικονομικής -οικονομικής της ευημερίας- και θετικής οικονομικής θεωρίας,¹⁹ αφετέρου δε την επιβεβαίωση της φιλελεύθερης αντίληψης της νεοκλασσικής οικονομικής σκέψης. Το κατά *Pareto* κριτήριο είναι, κατά τους νεοκλασσικούς, επιστημονικώς έγκυρο αλλά και ηθικώς αξιόπιστο, δεδομένου ότι εδράζεται στην αρχή της κυριαρχίας του καταναλωτή (consumer sovereignty), η παράβλεψη των προτιμήσεων του οποίου αντανάκλα πατερναλιστικές προθέσεις του κράτους που περιορίζουν την ατομική ελευθερία και ταυτοχρόνως υπονομεύουν την οικονομική αποτελεσματικότητα. Από αυτή την άποψη η επιδίωξη της επινεμητικής δικαιοσύνης (equity), η άσκηση δηλαδή αναδιανεμητικής πολιτικής που δεν αρκείται στην αντιμετώπιση της φτώχειας και εμπνέεται από εξισωτικές (egalitarian)

¹⁰ Sugden, Robert (1984) "Reciprocity: The Supply of Public Good through Voluntary Contributions", *Economic Journal*, 94, 772-787.

¹¹ Becker, Gary (1976) "Altruism, Egoism and Genetic Fitness: Economics and Sociobiology", *Journal of Economic Literature*, 14, 817-826.

¹² Andreoni, James (1990) "Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving", *Economic Journal*, 100, 464-467.

¹³ Αυτό το ενδεχόμενο και συνεπώς το πρόβλημα της υπο-προσφοράς δωρεών αμφισβητεί ο R. Sugden. Sugden, Robert (1982) "On the Economics of Philanthropy", *Economic Journal*, 92, 341-350.

¹⁴ Hochman, Harold M. and James D. Rogers (1969) "Pareto Optimal Redistribution", *American Economic Review*, 59, 542-557.

¹⁵ Friedman, Milton (1962) *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago. Η πρόταση αναφέρεται στο σχήμα του αρνητικού φόρου εισοδήματος (negative income tax). Από την άλλη πλευρά όμως ο L. Thurow θεωρεί τη διανομή του εισοδήματος ως μια των μεταβλητών των ατομικών συναρτήσεων ωφελιμότητας/ευημερίας, συνδεδεμένη επίσης με εξωτερικές οικονομίες όπως το έγκλημα, η πολιτική αστάθεια κ.λ.π. Υποστηρίζει δε ότι η αποτροπή των σχετικών αρνητικών εξωτερικών οικονομιών προϋποθέτει μείωση των οικονομικών ανισοτήτων, πέρα από τα όρια καταπολέμησης της φτώχειας. Thurow, Lester C. (1971) "The Income Distribution as a Pure Public Good", *Quarterly Journal of Economics*, 85, 327-336.

¹⁶ Broome, John (1991) "Utility", *Economics and Philosophy*, 7, 1-12.

¹⁷ Hare, Richard M. (1989) *Essays in Ethical Theory*, Oxford University Press, Oxford/New York, σελ. 216.

¹⁸ Sen, op. cit., υποσημ. 3, σελ. 34. Συναφώς, η χρησιμότητα εννοείται ως τακτική (ordinal) μάλλον, παρά ακέραια (cardinal).

¹⁹ Από την άποψη της ευθείας ανταπόκρισης της οικονομικής της ευημερίας στα αξιώματα, τη μεθοδολογία και τα συμπεράσματα της μικροοικονομικής θεωρίας του καταναλωτή.

αντιλήψεις, συγκρούεται με την επιδίωξη της οικονομικής αποτελεσματικότητας (efficiency-equity trade-off),²⁰ η δε πραγμάτωση της ισότητας αντιτίθεται στην πραγμάτωση της ελευθερίας (equality-liberty trade-off).²¹

Έναντι των νεοκλασικών υποδείξεων για ελάχιστο αναδιανεμητικό ρόλο του κράτους είναι δυνατό να αντιτείνονται δύο κριτικές εκδοχές, εκ των οποίων η πρώτη έχει και μεθοδολογικό χαρακτήρα, η δε δεύτερη είναι αμιγώς μεθοδολογική. Σύμφωνα με την πρώτη εκδοχή, η αξία της ισότητας και η επιδίωξη της επανεμετικής δικαιοσύνης προσλαμβάνουν μεγαλύτερη (σχετική) σημασία, ως αρχές κοινωνικής οργάνωσης, έναντι της ατομικής ελευθερίας και της οικονομικής αποτελεσματικότητας.²² Μολονότι αυτή η διατύπωση συνιστά ευθεία αξιολογική κρίση δεν είναι γενικώς διαβλητή, δεδομένου ότι, στο πλαίσιο της νεοκλασικής οικονομικής της ευημερίας, αφενός η αντισταθμιστική σχέση (trade-off) μεταξύ οικονομικής αποτελεσματικότητας και επανεμετικής δικαιοσύνης αντανακλά τα όρια της οικονομικής μεθοδολογίας,²³ αφετέρου δε η έννοια της ελευθερίας υπόκειται στους περιορισμούς των ευημεριστικών (welfarist) επιδιώξεων. Έχει πράγματι υποστηριχθεί ότι, παρά τις νεοκλασικές υποδείξεις, η συνύφανση οικονομικής αποτελεσματικότητας και ελευθερίας κάθε άλλο παρά αρμονική είναι. Η ικανοποίηση του κατά *Pareto* κριτηρίου προϋποθέτει απεριόριστη δυνατότητα επιλογών (unrestricted domain of choice) προκειμένου να ικανοποιούνται οι ατομικές προτιμήσεις, τούτο όμως αντιτίθεται στην πραγμάτωση της ελευθερίας που προϋποθέτει ορισμένο περιορισμό των ατομικών επιλογών έτσι ώστε να μην αμφισβητείται η ελευθερία των άλλων.²⁴

Ωστόσο παρά την ατελή θεμελίωση των σχετικών νεοκλασικών προταγμάτων, η πρόκριση εξισωτικών - αναδιανεμητικών επιδιώξεων δεν παύει να συνιστά αξιολογική κρίση, το περιεχόμενο της οποίας δεν είναι απαραίτητως κοινώς αποδεκτό. Αντιθέτως, η δεύτερη κριτική εκδοχή δεν εμπεριέχει αξιολογικές κρίσεις αλλά αφορά στη συνάφεια της ίδιας της έννοιας της ευημερίας, ως προσδιοριστικής της ευζωίας (well-being) και ειδικότερα στη διεισδυτικότητα της ερμηνείας της ως ικανοποίησης των προτιμήσεων. Μολονότι στην οικονομική θεωρία αυτή η ερμηνεία προσλαμβάνει μέσω του αξιώματος της ορθολογικότητας ανυπέβλητη σημασία,²⁵ εντούτοις η διερεύνηση άλλων πεδίων της ανθρώπινης συμπεριφοράς -μη οικονομικών- υποδεικνύει την ανεπάρκειά της.²⁶ Κι αν είναι υπερβολικοί, ή, ακόμη και αντιφιλοσοφικοί οι ισχυρισμοί ανάδειξης της οικονομικής σε γενική θεωρία της ανθρώπινης συμπεριφοράς,²⁷ είναι επίσης έωλη η ταύτιση ευημερίας και ικανοποίησης των προτιμήσεων -και σε τελική ανάλυση η ταύτιση ορθολογικότητας και ηθικής.

²⁰ Okun, Arthur M. (1975) *Equality and Efficiency. The big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington D.C.

²¹ Για μια κριτική αυτής της θέσης από φιλοσοφική άποψη δες, Lukes, Steven (1992) "On Trade-Offs Between Values", European University Institute, Working Paper in Political and Social Sciences 92/24.

²² *ibid.*

²³ Το κατά *Pareto* κανονιστικό κριτήριο προκύπτει μέσω της θετικής (positive) ανάλυσης της λειτουργίας της αγοράς, ενσωματώνει δηλαδή τα αξιώματα της οικονομικής μεθοδολογίας.

²⁴ Sen, Amartya K. (1970) "The Impossibility of a Paretian Liberal", *Journal of Political Economy*, 78, 152-157.

²⁵ Hausman and McPherson, *op.cit.*, υποσημ. 2.

²⁶ Είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι η καλύτερη υπεράσπιση της συνάφειας της έννοιας της ικανοποίησης των προτιμήσεων ως προσδιοριστικής της ανθρώπινης ευζωίας, προσφέρεται από τους νεοκλασικούς θεωρητικούς της Σχολής του Chicago που αποπειρώνται την ερμηνεία της ανθρώπινης συμπεριφοράς στη βάση του αξιώματος της ορθολογικότητας. Αν μη τι άλλο κατορθώνουν, παρά τις διαδεδομένες επιφυλάξεις και αντιρρήσεις, να υποδείξουν την ανθεκτικότητα του αξιώματος της ορθολογικότητας τουλάχιστον ως προς την ερμηνεία της συμπεριφοράς του *homo economicus*. Δες, για μια διεισδυτική ανάλυση, Hirshleifer, Jack (1985) "The Expanding Domain of Economics", *American Economic Review*, 75, 53-68.

²⁷ Μολονότι αμέσως παραπάνω (υποσημ. 26) διατυπώνεται η επιβεβαιωτική δύναμη του "ιμπεριαλισμού" της οικονομικής για την ίδια την οικονομική θεωρία, εντούτοις ο ισχυρισμός της γενικής επεξηγηματικής ισχύος της είναι τελείως διαφορετικής φύσεως.

Οι ατομικές προτιμήσεις, υπογραμμίζεται, μπορεί να βασίζονται σε εσφαλμένες πεποιθήσεις και τότε η ικανοποίησή τους αποβαίνει σε βάρος της ανθρώπινης ευζωίας.²⁸ Είναι επίσης πιθανό ότι διαμορφώνονται βάσει ιδιόμορφων ή/και μαχητών αντιλήψεων,²⁹ σε αυτή δε την περίπτωση η αποδοχή τους εμπεριέχει κινδύνους αρνητικών εξωτερικών οικονομικών. Για παράδειγμα, αν μια ομάδα θρησκόληπτων πενήτων αποφάσιζαν να διαθέσουν τα επιδόματά τους για την αποπεράτωση ενός ναού αντί να προμηθευθούν τροφή, τότε το κοινωνικό κόστος δεν θα αντισταθμιζόταν από την ευαρέσκεια ότι έστω και αν οι πένητες λιμοκτονούν και επαιτούν, ικανοποιούν τουλάχιστον τις προτιμήσεις τους. Επίσης είναι αμφίβολο αν προτιμήσεις που προκρίνουν την κατανάλωση ναρκωτικών ουσιών, ή, γενικότερα, είναι αντικοινωνικής φύσεως (π.χ. σαδισμός, κακεντρέχεια, φθόνος), ανταποκρίνονται στην επιδίωξη βελτίωσης της ευημερίας, πολύ δε περισσότερο είναι ευνόητη η εξαίρεσή τους από τη συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας (social welfare function), εννοούμενης ως διαδικασίας προσδιορισμού των κοινωνικών επιδιώξεων βάσει των ατομικών προτιμήσεων.³⁰ Τέλος, μια ακόμη πτυχή της περιορισμένης συνάφειας της ερμηνείας της ευημερίας ως ικανοποίησης των προτιμήσεων, αναδεικνύεται στην περίπτωση των "προσηρμοσμένων προτιμήσεων" (adaptive preferences),³¹ η διαμόρφωση των οποίων εμπνέεται από γενικές πολιτισμικές θεωρήσεις και αξίες. Σε αυτή την περίπτωση ακόμη και όταν οι προτιμήσεις ικανοποιούνται, δηλαδή το επίπεδο της ατομικής χρησιμότητας-ευημερίας είναι υψηλό, το επίπεδο ζωής υστερεί σοβαρά.³² Από αυτή την άποψη πολιτικές και νομοθεσία ισότητας των φύλων δεν είναι παράδοξο να αντιμετωπίζουν ακόμη και την εχθρότητα των γυναικών που παραμένουν προσηλωμένες σε "παραδοσιακούς" ρόλους, τούτο όμως δεν πρέπει να οδηγεί σε απίσχναση των σχετικών προσπαθειών.

Τα όσα προηγούνται υποδεικνύουν τη σημασία της διάκρισης μεταξύ προτιμήσεων/επιθυμιών (wants) και αναγκών (needs) για τον προσδιορισμό της συνάρτησης κοινωνικής ευημερίας. Η έννοια των αναγκών επιζητεί βεβαίως έναν ακριβή κατά το δυνατόν ορισμό διαγράφοντα τόσο το περιεχόμενο της έννοιας (τι περιλαμβάνει), όσο και την εξωτερική σημασία της (έναντι τίνος), η σχετική συζήτηση όμως αναλαμβάνεται παρακάτω, ενώ για την ώρα θεωρείται αρκετός ο προσδιορισμός της σημασίας των αναγκών ως "οτιδήποτε είναι απαραίτητο προκειμένου ο άνθρωπος να απολαμβάνει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης". Η διάκριση μεταξύ προτιμήσεων και αναγκών έχει σημασία επίσης όταν αναγνωρίζεται η ισχύς αλτρουϊστικών στοιχείων υποκίνησης της ατομικής συμπεριφοράς. Στους όρους της νεοκλαστικής οικονομικής της ευημερίας η εκπλήρωση των αλτρουϊστικών επιδιώξεων αφορά στην υποστήριξη των επωφελουμένων προκειμένου να ικανοποιούν τις δικές τους προτιμήσεις (preference altruism). Αν όμως οι προτιμήσεις ανεπαρκώς εκφράζουν την ανθρώπινη ευημερία-ευζωία, αν δηλαδή ακόμη και σε πείσμα αντιθέτων προτιμήσεων προηγείται η επιβεβαίωση των προϋποθέσεων συμπλήρωσης ενός ελαχίστου -υποτίθεται και αξιοπρεπούς- επιπέδου διαβίωσης, όπως μπορεί να εκφράζεται χαρακτηριστικά στο παράδειγμα των θρησκόληπτων πενήτων, τότε και οι αλτρουϊστικές επιδιώξεις -πολύ περισσότερο λόγω της ανταποδοτικής φύσης τους- αφορούν στην εκπλήρωση των αναγκών των επωφελουμένων (needs altruism). Κατά τον *D. Miller* μάλιστα ο προσανατολισμός στις ανάγκες μάλλον, παρά τις προτιμήσεις, ενδυναμώνει τα αλτρουϊστικά κίνητρα γιατί δημιουργεί το συναίσθημα πως "οι ανάγκες των άλλων μας επιβάλλουν υποχρεώσεις".³³

²⁸ Hausman and McPherson, *op.cit.*, υποσημ. 2.

²⁹ *ibid.*

³⁰ Harsanyi, John C. (1982) "Morality and the theory of rational behaviour", στο Amartya Sen and Bernard Williams (ed.) *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge Univ. Press, Cambridge.

³¹ Ο κατά το ήμισυ όμοιος όρος "*adaptive expectations*" μεταφράζεται συνήθως στην ελληνική οικονομική ορολογία ως "οπισθοβαρείς προσδοκίες". Εδώ επιλέγεται η ευθεία απόδοση -προσηρμοσμένες προτιμήσεις- διότι θεωρείται ότι εκφράζει πιστότερα τη σημασία της έννοιας- προτιμήσεις που έχουν προσαρμοσθεί σε πολιτισμικές αξίες, παραδόσεις κλπ.

³² Hausman and McPherson, *op.cit.*, υποσημ. 2.

³³ Miller, *op. cit.*, υποσημ. 8, σελ. 102-103.

Η διαπίστωση της πιθανής αναντιστοιχίας μεταξύ ικανοποίησης των προτιμήσεων και ικανοποίησης των αναγκών αποκτά ιδιαίτερο βάρος ως προς την κοινωνική πολιτική, κατά κυριολεξία δε υποδεικνύει τον εμπλουτισμό του ρόλου του κράτους πέρα από την ενεργοποίηση απλών εισοδηματικών μεταβιβάσεων. Η "μυωψία" των προτιμήσεων -και όχι μόνο λόγω ατελών πληροφοριών όπως συζητήθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, αλλά για βαθύτερους λόγους- υπονομεύει την αποτελεσματικότητα της αγοράς ως μηχανισμού κατανομής και υπαγορεύει, στην περίπτωση των θεωρουμένων ως αναγκαίων αγαθών, την προσφυγή στην παρέμβαση του κράτους. Το τελευταίο αναλαμβάνει τον έλεγχο της προσφοράς αυτών των αγαθών που ακολούθως διανέμει σε ίση ποσότητα και δωρεάν στο σύνολο των πολιτών (universally), άλλωστε η αδυναμία *ex-ante* γνώσης των διαφερόντων ατομικών αναγκών δεν επιτρέπει τον εξατομικευμένο προσδιορισμό των ποσοτήτων. Κατ' ουσίαν ωστόσο ο ρόλος του κράτους προσλαμβάνει πρωτίστως αναδιανεμητικό χαρακτήρα και ασκείται μέσω του συστήματος φορολογίας που συνιστά την πηγή χρηματοδότησης των δημοσίων δαπανών προσφοράς και διανομής των αγαθών. (Σε υψηλότερα επίπεδα εισοδήματος διευρύνονται οι προϋποθέσεις έκφρασης ορθολογικών προτιμήσεων -γνώσεις, ενημέρωση- και αυξάνονται οι καταναλωτικές δυνατότητες). Οι καθολικές παροχές σε είδος του σύγχρονου κοινωνικού κράτους, π.χ. υγεία, εκπαίδευση κλπ., ανταποκρίνονται στην προηγούμενη θεωρητική διαπίστωση, ο ακριβής όμως προσδιορισμός αφενός της δέσμης των παροχών και αφετέρου του επιπέδου προσφοράς τους αντανάκλα αναδιανεμητικές επιδιώξεις, αποτελεί συνεπώς προϊόν αξιολογικών κρίσεων και διαλαμβάνει την αποσαφήνιση των θεμελιωδών αντισταθμιστικών σχέσεων (trade-offs).³⁴ Ας σημειωθεί όμως ότι η σχέση επιπέδου των παροχών και βαθμού αναδιανομής δεν είναι ευθύγραμμη. Για παράδειγμα τα παιδιά οικογενειών με υψηλότερο εισόδημα παραμένουν περισσότερο χρόνο στην εκπαίδευση και συνεπώς υστερότερα άλλων συνεισφέρουν στα φορολογικά έσοδα, ή, ακόμη, οι περισσότερο ενημερωμένοι -εισοδηματικώς ισχυρότεροι- αποκτούν καλύτερη πρόσβαση στις υπηρεσίες μέριμνας για την υγεία. Η πραγματικότητα είναι ακόμη πολύπλοκότερη όταν συνυπολογισθούν η φοροδιαφυγή, η φοροαποφυγή κλπ.

Συνοψίζοντας, υποστηρίζεται εδώ ότι η ευημεριστική ηθική φιλοσοφία -μια εκδοχή της οποίας είναι ο οικονομικός ωφελμισμός (utilitarianism)- προσφέρει ανεπαρκή υποστήριξη του μοντέλου της ελεύθερης ανταγωνιστικής αγοράς, υποδεικνύει δε την ενεργό παρέμβαση του κράτους, υπό τη μορφή του κοινωνικού κράτους, ώστε να μεγιστοποιείται η κοινωνική ευημερία (social welfare).³⁵ Είναι χαρακτηριστικό ότι η φιλελεύθερη σκέψη αντιτείνει σοβαρές επιφυλάξεις και αμφισβητεί τη "δικτατορία της Παρετιανής οικονομικής της ευημερίας που επικυρώνει ένα ευρύ πεδίο κρατικών παρεμβάσεων..., διορθώνοντας τα προβλήματα της αοράτου χειρός διά της εξαιρετικά ορατής χειρός των κυβερνήσεων."³⁶ Αντιρρήσεις διατυπώνονται ως προς τη μονομερή εννόηση της ανθρώπινης ζωής σε ευδαιμονιστικούς όρους και την αποσιώπηση εκείνων των πλευρών της συγκρότησης του ατόμου που αναδεικνύουν την προσωπικότητά του ως συνισταμένη ατομοκεντρικών επιδιώξεων, ηθικών αξιών και συναισθημάτων και συνεπώς την προσαρμογή της ατομικής συμπεριφοράς σε δικαιώματα και υποχρεώσεις. Επισημαίνεται με άλλα λόγια η ευημεριστική υποτίμηση του ανθρώπινου παράγοντα (agency aspect).³⁷

³⁴ Στο ευημεριστικό πλαίσιο η διανομή υπό τη μορφή των ανταλλάξιμων κουπονιών (exchangeable coupons) θεωρείται ότι αυξάνει την ευημερία δεδομένου ότι επιτρέπει στα άτομα να εκφράσουν, έστω σε δεύτερο βαθμό, τις προτιμήσεις τους. Dasgupta, Partha (1989) "Positive Freedom, Markets and the Welfare State", στο Helm, *op.cit.* υποσημ. 4. Μολονότι υπάρχει παρόμοια εμπειρία, σε ότι αφορά κρίσιμες κοινωνικές υπηρεσίες ακολουθείται συνήθως το πρότυπο των παροχών σε είδος, το πλεονέκτημα των οποίων είναι ότι ανταποκρίνονται ευθέως στην κάλυψη των αναγκών.

³⁵ Εννοούμενη ως εξηρημένη μεταβλητή μιας αθροιστικής συνάρτησης κοινωνικής ευημερίας (additive welfare function).

³⁶ Blaug, Mark (1980) *The Methodology of Economics*, Cambridge University Press, Cambridge, σελ. 147.

³⁷ Sen, *op.cit.*, υποσημ. 3, σελ. 40-49.

Η κριτική του δεοντολογικού φιλελευθερισμού (deontological liberalism), ειδικότερα, έναντι της ευημεριστικής ηθικής φιλοσοφίας υποδεικνύει την εμμονή της τελευταίας να μη διακρίνει μεταξύ των ατόμων και των προτιμήσεών τους, να αντιμετωπίζει το άτομο ως μέσο μάλλον για την επίτευξη των ευημεριστικών κοινωνικών επιδιώξεων, ως σημείο μόνο της συνάρτησης κοινωνικής ευημερίας.³⁸ Απορρίπτει την ταύτιση πολίτη και καταναλωτή, αξιών και κινήτρων, δημόσιου και ιδιωτικού συμφέροντος, αρετών και μεθόδων.³⁹ Διαπιστώνει ότι στο ευημεριστικό ηθικό πρόταγμα οι έννοιες των δικαιωμάτων (rights) και των ελευθεριών (liberties) χάνουν την εγγενή-αυτοτελή σημασία τους (intrinsic value) και διατηρούν εργαλειακή μόνο σημασία (instrumental value) ως τυπικές προϋποθέσεις επίτευξης της μέγιστης ευημερίας, μεταβάλλονται σε ευάλωτους κανόνες, η επιλογή των οποίων προσαρμόζεται στις αποτελεσματοκρατικές προτεραιότητες του κυρίαρχου ευημερισμού.

Η πλέον αντιπροσωπευτική εκδοχή του δεοντολογικού φιλελευθερισμού προτείνεται από τον R. Nozick, κατά την αντίληψη του οποίου τα δικαιώματα (rights) και οι ελευθερίες προσδιορίζουν τα όρια της ατομικής δράσης (side-constraints), δεν συναρτώνται όμως με τα αποτελέσματά της. Στο πεδίο που αυτοί οι περιορισμοί ορίζουν δεν είναι αποδεκτή η παραβίαση δικαιωμάτων προκειμένου να βελτιώνονται τα επιτυγχανόμενα αποτελέσματα, δεν είναι επίσης αποδεκτή η παραβίαση ορισμένων δικαιωμάτων ώστε να προστατευτούν άλλα. Από αυτή την άποψη δεν αναφέρονται όροι που καλούν σε αποσαφηνίσεις αντισταθμιστικών σχέσεων (trade-offs), μόνη δε προσδιοριστική αρχή της κοινωνικής συνάρθρωσης, βάση της δημόσιας ηθικής (public morality) και συνθήκη δικαιοσύνης (justice) παραμένει ο απόλυτος σεβασμός των δικαιωμάτων.

Στο πλαίσιο του Νοζικιανού φιλελευθερισμού (libertarianism) τα φυσικά δικαιώματα (natural rights), ο σεβασμός και η άσκηση των οποίων δεν συναρτώνται με τα αποτελέσματα των ατομικών δράσεων, αποκτούν αυτοτελή, κυριαρχική σημασία.⁴⁰ Η ιδιοκτησία αποτελεί φυσικό δικαίωμα, συνεπώς κάθε άνθρωπος που γεννιάται κύριος του εαυτού του και κάτοχος ορισμένων πόρων, έχει δικαίωμα να τους χρησιμοποιεί όπως ο ίδιος θεωρεί καλύτερα, αρκεί να μην περιορίζει τη δυνατότητα των άλλων να χρησιμοποιούν τους δικούς τους πόρους, να μην παραβιάζει δηλαδή το αντίστοιχο φυσικό δικαίωμά τους. Η κατοχύρωση του απαραβίαστου των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων συνεπάγεται με τη σειρά της την κατοχύρωση του δικαιώματος των παραγωγών έναντι του προϊόντος τους,⁴¹ επιβεβαιώνει την ηθική συνάφεια των σχέσεων ανταλλαγής μεταξύ των παραγωγών-ιδιοκτητών και προσδίδει ηθική εγκυρότητα τόσο στη λειτουργία όσο και στα αποτελέσματα της αγοράς, η διανομή των οποίων ακολουθεί την κατανομή των δικαιωμάτων.⁴² Η κατοχή και νομή των πόρων ή/και η μεταβίβασή τους σύμφωνα με τους περιορισμούς που επιβάλλει ο σεβασμός των σχετικών δικαιωμάτων -και όχι οι όποιες ευημεριστικές επιδιώξεις- αποκλείουν αναδιανεμητικές παρεμβάσεις του κράτους, ο ρόλος του οποίου παραμένει ελάχιστος (minimal), αρκούμενος στην προστασία των ατόμων έναντι της βίαιης αμφισβήτησης των δικαιωμάτων τους και την αποκατάσταση της δικαιοσύνης στις περιπτώσεις προηγούμενων παραβιάσεων (των δικαιωμάτων). Η αποτροπή, τέλος, της ανθρώπινης δυστυχίας επαφίεται στην εθελοντική φιλανθρωπική δραστηριότητα.

³⁸ Sagoff, Mark (1988) *The Economy of the Earth: Philosophy, Law and Environment*, Cambridge University Press, New York, σελ. 1-24.

³⁹ Nozick, Robert (1974) *Anarchy, State, and Utopia*, Basil Blackwell, Oxford, σελ. 28-35.

⁴⁰ *ibid.* Τα δικαιώματα δηλαδή που εδράζονται στη βάση των αρχών της φυσικής ελευθερίας, κατά την ερμηνεία του John Locke.

⁴¹ O P. Bauer προτείνει τη θεωρία των δικαιωμάτων των παραγωγών έναντι του προϊόντος τους.

Bauer, Peter T. (1981) *Equality, the Third World and Economic Delusion*, Harvard University Press, Cambridge/Mass. Η ανάλυσή του βέβαια δεν διαφέρει από την τυπική μικροοικονομική θεωρία του παραγωγού -και συνεπώς τον οριακό λογισμό. Από μια επιφανειακή ωστόσο άποψη μπορεί να θεωρείται ως αποτελεσματοκρατικό συμπλήρωμα της Νοζικιανής κατασκευής.

⁴² Αναγκαία και ικανή συνθήκη δικαιοσύνης αποτελεί η απαραβίαστη άσκηση των δικαιωμάτων και η απολαβή των όσων αυτά συνεπάγονται (entitlements). Εξ' ου και *the entitlement theory of justice*.

Η έννοια της ατομικής ελευθερίας -ως μη παρέμβασης του κράτους στην ατομική δράση και ως προστασίας των συναφών δικαιωμάτων- προσλαμβάνει μοναδική σημασία στον φιλελευθερισμό, είναι ωστόσο αμφισβητήσιμο αν η αυτοτελής αξιολόγησή της και η απορρέουσα διαδικασιακή (procedural) αντίληψη της δικαιοσύνης -ως νομιμοποιημένης άσκησης των δικαιωμάτων- διατηρούν την ηθική υπεροχή, ανεξαρτήτως των αποτελεσμάτων της λειτουργίας της αγοράς. Ο A. Sen υποδεικνύει, θεωρητικώς και εμπειρικώς, ότι η εκδήλωση περιπτώσεων μεγάλης πείνας δεν οφείλεται στην, εικαζόμενη συνήθως, ραγδαία και δραματική υστέρηση της προσφοράς, αλλά στη βίαιη και απότομη μεταβολή των όσων ορισμένοι δικαιούνται (are entitled to), σε ότι δηλαδή συνεπάγεται η άσκηση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της αγοράς (π.χ. ακτήμονες, μικροϊδιοκτήτες γεωργοί και έμποροι).⁴³ Θα ήταν τότε παράδοξο να θεωρείται ότι τα αποτελέσματα της αγοράς είναι δίκαια, έστω και αν στοιχίζουν σε ανθρώπινες ζωές, επειδή τα δικαιώματα ιδιοκτησίας και εκμετάλλευσης των πόρων ασκήθηκαν χωρίς παρεμβάσεις. Εάν, από την άλλη πλευρά, υποστηριχθεί ότι σε ακραίες περιπτώσεις καταστροφικών, ηθικώς μη αποδεκτών αποτελεσμάτων (catastrophic moral horrors), είναι ανεκτή η παραβίαση ορισμένων δικαιωμάτων ώστε να αποσοβούνται μείζονες αρνητικές συνέπειες,⁴⁴ υπονομεύεται η μη αποτελεσματοκρατική εμμονή της Νοζικιανής θεωρίας, ταυτοχρόνως δε γεννάται πρόβλημα αποσαφήνισης αντισταθμιστικών σχέσεων (trade-offs) που άλλως θεωρούνται ανύπαρκτες και αντιδεοντολογικές.⁴⁵

Τα όσα προηγούνται υποδεικνύουν, εκτός άλλων, την ελλειπτική συνάφεια του Νοζικιανού φιλελευθερισμού ως πολιτικού προτάγματος. Είναι πράγματι αμφίβολη η πειστικότητα αυτών των αντιλήψεων όταν όχι μόνο δεν επικαλούνται την επίτευξη των κάλλιστων αποτελεσμάτων (best results), αλλά πολύ περισσότερο εκφράζουν πλήρη αδιαφορία έναντι αυτών. Πολιτικό πραγματισμό, αντιθέτως, διεκδικεί -και έχει όντως εμπνεύσει πολιτικά προγράμματα- η Χαγιεκανή εκδοχή του φιλελευθερισμού. Στο έργο του F. Hayek η ελευθερία προτείνεται μεν ως αναγκαία και ικανή συνθήκη δικαιοσύνης, ωστόσο εκτός της αυτοτελούς και εσωτερικής σημασίας της αποκτά εξωτερική επίσης σημασία ως προϋπόθεση της ατομικής αναζήτησης και ανακάλυψης της διεσπαρμένης γνώσης που με τη σειρά τους οδηγούν στην καινοτομία και την πρόοδο. Υποστηρίζεται ότι ο F. Hayek υιοθετεί μιαν ινστρουμενταλιστική και αποτελεσματοκρατική εννόηση της ελευθερίας ως προϋπόθεσης της προόδου.⁴⁶ Το συμπέρασμα αυτό όμως προσπερνά την άρθρωση της σκέψης του, κυρίως την αντίληψή του για την επιστημική λειτουργία της αγοράς και το ρόλο των ατόμων ως "επιστημόνων" και παραβλέπει την ορθολογιστική ερμηνεία (του) της ηθικής, σύμφωνα με την οποία μοναδική πηγή αρετής είναι η γνώση.⁴⁷ Ο προϋποθετικός χαρακτήρας της ελευθερίας αναφέρεται κατά πρώτο λόγο στην ατομική ηθική, κατά τούτο δε η άποψή του δεν αφίσταται της Νοζικιανής άποψης, τουλάχιστον στην έκταση που άλλοι υποστηρίζουν. Σε αντίθεση όμως με τον R. Nozick -και σε ένδειξη πολιτικού πραγματισμού- ο F. Hayek αναγνωρίζει τον εξαιρετικό χαρακτήρα ακραίων αρνητικών συνεπειών, χαρακτηριστικά δε υποστηρίζει ότι στις περιπτώσεις φτώχειας το κράτος οφείλει να εγκαθιστά ένα ελάχιστο δίκτυο ασφαλείας (minimal safety net), παρεμβαίνοντας όσο το δυνατόν λιγότερο στις διαδικασίες της αγοράς, προτείνει όμως την καθιέρωση της υποχρέωσης ασφάλισης έναντι των συνεπειών του γήρατος, της ασθένειας και της ανεργίας.⁴⁸

⁴³ Sen, Amartya K. (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Basil Blackwell/Mit Press, Oxford, Cambridge/Mass.

⁴⁴ "Catastrophic moral horrors", Sen, *op.cit.*, υποσημ. 4.

⁴⁵ Η ίδια παρατήρηση θα ίσχυε και στην περίπτωση αποδοχής της έννοιας των "απαλλοτριώσιμων δικαιωμάτων" (alienable rights), δικαιωμάτων δηλαδή που μπορεί -επιτρέπεται- να παραβιάζονται ενόψει σοβαρών αρνητικών αποτελεσμάτων. Δες, *ibid.*

⁴⁶ *ibid.*, Dasgupta, *op.cit.*, υποσημ. 34.

Hausman and McPherson, *op.cit.*, υποσημ. 2.

⁴⁷ O'Sullivan, Patrick J. (1987) *Economic Methodology and Freedom to Choose*, Allen and Unwin, London, σελ. 151-163.

⁴⁸ von Hayek, Friedrich A. (1960) *The Constitution of Liberty*, Routledge and Keyan Paul, London, κεφ. 17 και 19.

Οι φιλελεύθεροι (libertarian) στοχαστές αποδίδουν αποκλειστική έμφαση στην ελευθερία και τα ατομικά δικαιώματα, υιοθετούν ωστόσο μια μερική ερμηνεία της έννοιας της ελευθερίας που δεν υπερβαίνει την εγγενή "ολισθηρότητα" της έννοιας.⁴⁹ Στα περίφημα δοκίμιά του ο I. Berlin διέκρινε μεταξύ αρνητικής ελευθερίας (negative freedom) και θετικής ελευθερίας (positive freedom), προσδίδοντας στην καθεμιά διαφορετικό περιεχόμενο, υποστήριξε δε ότι αναπτύχθηκαν προς διαφορετικές κατευθύνσεις έτσι ώστε, σε τελική ανάλυση, να αντιτίθενται.⁵⁰ Η αρνητική ελευθερία εννοείται ως διασφάλιση έναντι της καταπίεσης (coercion) και των παρεμβάσεων στην ατομική δράση, ως ανεμπόδιστη άσκηση της τελευταίας υπό την προϋπόθεση ότι δεν συνεπάγεται περιορισμό της ελευθερίας των άλλων και δεν αποσκοπεί στην πρόκληση δυσμενών συνεπειών. Αυτή ακριβώς η έννοια της αρνητικής ελευθερίας κυριαρχεί στο έργο του *F. Hayek*, του *R. Nozick* και γενικότερα στις αντιλήψεις των εκφραστών του φιλελευθερισμού (libertarianism). Από την άλλη πλευρά, η θετική ελευθερία εννοείται ως ατομική αυτονομία, αυτο-κυριαρχία, δυνατότητα αυτοπροσδιορισμού και λήψης αποφάσεων που αντιστοιχούν στις ίδιες επιδιώξεις.⁵¹ Οι ορισμοί υποδεικνύουν ότι σε ένα ορισμένο επίπεδο οι δύο έννοιες τέμνονται και αλληλοεπικυρώνονται. Για παράδειγμα, η αρνητική ελευθερία επίσης επιβεβαιώνει τον αυτο-σεβασμό, την ακεραιότητα, την αξιοπρέπεια και τελικώς την αυτονομία του ατόμου.

Οι έννοιες διαφέρουν όμως ως προς τους προσδιοριστικούς τους παράγοντες, κατά τον *P. Dasgupta* ως προς τις πηγές τους,⁵² τούτο δε εξηγεί την προαναφερθείσα, σε τελική ανάλυση, αντίθεσή τους, η οποία εκφράζεται σαφέστερα σε πολιτικούς όρους. Η αρνητική ελευθερία έχει *a priori* φύση και πραγματώνεται μέσω της ανεμπόδιστης συμμετοχής -ή, αποχής- των ατόμων στις διαδικασίες της αγοράς, του απόλυτου σεβασμού της κατανομής των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Αλλά όπως έγραφε ο *Adam Smith*:

"Whether this propensity [the propensity to truck, barter and exchange] be one of those original principles of human nature, of which no further account can be given; or whether, as seems more probable, it be the necessary consequence of the faculties of reason and speech, it belongs not to our present inquiry", (υπογράμμιση σ.σ.).

Ενώ οι επιμελητές της έκδοσης υποσημειώνουν ότι ο *Adam Smith* υποστήριξε για τον καταμερισμό των έργων: *"The real foundation of it is that principle to persuade which so much prevails in human nature."*⁵³

Αν η λειτουργία της αγοράς οδηγεί ορισμένους σε εξαθλίωση και αποκλεισμό (exclusion),⁵⁴ τούτο δεν συνεπάγεται ότι οι τελευταίοι παρεμποδίζονται να μετέχουν πάλι στις αγοραίες διαδικασίες, αντιθέτως παραμένουν αρνητικώς ελεύθεροι. Δεν είναι όμως σε θέση να λάβουν και κυρίως εφαρμόσουν αποφάσεις, δεν έχουν τη δυνατότητα να δραστηριοποιηθούν διότι στερούνται των βασικών προϋποθέσεων (στέγαση, διατροφή, γνώση), δηλαδή δεν είναι θετικώς ελεύθεροι. Η θετική ελευθερία συνεπώς δεν είναι *a priori* δεδομένη, αποτελεί συνάρτηση των ατομικών ικανοτήτων και των κατεχομένων πόρων, άρα της δέσμης των αγαθών που κάθε άτομο αποκτά μέσω των αγοραίων ανταλλαγών (market exchange). Από αυτή την άποψη η θετική ελευθερία πραγματώνεται και διά των αποτελεσμάτων της αγοράς, τα οποία εκφράζονται σε ευημεριστικούς όρους, εννοιολογικώς απομακρύνεται ωστόσο από την ερμηνεία της ευημερίας ως ικανοποίησης των προτιμήσεων και στρέφεται προς τους

⁴⁹ Hausman and McPherson, *op.cit.*, υποσημ. 2.

⁵⁰ Berlin, Isaiah (1969) *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford. Ειδικότερα στο δοκίμιο "Two Concepts of Liberty", σελ. 132.

⁵¹ *ibid.*, σελ. 131.

⁵² Dasgupta, *op.cit.*, υποσημ. 34.

⁵³ Smith, *op.cit.*, υποσημ. 1, σελ. 25. Το χωρίο που παρατίθεται εδώ είναι σε συνέχεια του αναφερόμενου στην υποσημ. 1.

⁵⁴ Είναι χαρακτηριστική η αυστριακή (των αυστριακών) εννόηση της αγοράς ως διαδικασίας επιλογής που συνεπάγεται την απόρριψη των αναποτελεσματικών δράσεων. Δες προηγούμενο κεφάλαιο.

προϋποθετικούς όρους διαμόρφωσης των τελευταίων, τις δυνατότητες δηλαδή των ατόμων να επιλέγουν και να αποφασίζουν.⁵⁵ Εμπεριέχει ένα ορισμένο βαθμό ισότητας αφού η πραγμάτωσή της διαλαμβάνει την εγγύηση της ισχύος των σχετικών προϋποθέσεων -δηλαδή των θετικών δικαιωμάτων (positive rights)- για το σύνολο των ατόμων, αφορά συνεπώς κατά πρώτο λόγο στους χαμένους του ανταγωνισμού της αγοράς. Η έννοια της θετικής ελευθερίας, τέλος, αναδεικνύει ηθικό πλουραλισμό (moral pluralism),⁵⁶ συνυφαίνοντας την, έμμεση έστω, ευαισθησία έναντι του υλικού οφέλους (ευημερίας) με το σεβασμό του ανθρώπινου παράγοντα, το δεοντολογικό και αυτοτελή χαρακτήρα των δικαιωμάτων με τον πραγματισμό του αποτελέσματος.

Στο περίφημο ερώτημα του A. Sen "*Equality of What?*",⁵⁷ συνοψίζεται η ηθικο-φιλοσοφική αναζήτηση μιας έννοιας ισότητας που δεν συγκρούεται με εκείνη της ελευθερίας, όπως συμβαίνει στο πλαίσιο των ευημεριστικών εξισωτικών εκδοχών (welfare egalitarianism), ορίζεται δε ως προς τους διαθέσιμους σε κάθε άτομο πόρους (resource egalitarianism).⁵⁸ Στη σχετική βιβλιογραφία συγκαταλέγονται εκδοχές προσδιορισμού της ισότητας ως προς τις ευκαιρίες (opportunities),⁵⁹ τις δυνατότητες (capabilities),⁶⁰ ή, ακόμη συνθετικές προσεγγίσεις όπως εκείνη του J. Rawls που αναφέρεται στην έννοια των πρωτογενών (βασικών) κοινωνικών αγαθών (primary social goods).⁶¹ Το σύνολο αυτών των εκδοχών εμπνέονται από την έννοια της θετικής ελευθερίας, υιοθετούν δηλαδή μια φιλελεύθερη εννόηση της ισότητας (liberal equality),⁶² η επιδίωξη της οποίας δεν συνεπάγεται άρση της ατομικής ελευθερίας αλλά αντιθέτως εγγυάται τη διασφάλισή της, ουσιαστικοποιώντας τα δικαιώματα εκείνων που η αγορά στην πράξη αμφισβητεί ή/και υπονομεύει, επιβεβαιώνει δε ότι το σύνολο των ατόμων δύναται να μετέχουν ισότιμα στο ανταγωνιστικό παίγνιο της αγοράς.

Ωστόσο παρά τη σημασία της διάκρισης μεταξύ αφενός της ευημερίας και αφετέρου των πόρων, των ευκαιριών κ.λ.π. είναι δυνατό να υποστηρίζεται ότι, σε τελική ανάλυση, η ευημερία αποτελεί τον κοινό παρανομαστή του συνόλου των εξισωτικών εκδοχών, δεδομένου ότι πόροι, ευκαιρίες κ.λ.π. συνιστούν προϋποθετικούς όρους της ευημερίας,⁶³ επίσης δε ο προσδιορισμός του τρόπου υλοποίησης αυτών των εξισωτικών εκδοχών διαλαμβάνει οικονομικο-ευημεριστικές θεωρήσεις. (Ανάλογο συμπέρασμα μπορεί άλλωστε να διατυπώνεται ως προς τη σχέση μεταξύ ευημερίας και αναγκών.) Από αυτή την άποψη, μολονότι στο επίπεδο της φιλοσοφικής αφαίρεσης η έννοια της θετικής ελευθερίας -και οι συνακόλουθες εκδοχές εξισωτισμού των πόρων- αίρει την αντισταθμιστική σχέση (trade-off) μεταξύ ελευθερίας και ισότητας, στην πραγματικότητα η προσφυγή σε οικονομικο-ευημεριστικής φύσεως αποφάσεις επαναφέρει στο προσκήνιο το πρόβλημα παρόμοιων αποσαφηνίσεων -άρα και συναφών αξιολογικών κρίσεων- κατά πρώτο λόγο επαναφέρει την αντισταθμιστική σχέση μεταξύ οικονομικής αποτελεσματικότητας και επινεμητικής δικαιοσύνης (efficiency-equity trade-off).

⁵⁵ Άλλωστε η πρόταξη της έννοιας της θετικής ελευθερίας εμπεριέχει αφενός την κριτική της μονιστικής ωφελμιστικής ερμηνείας της ανθρώπινης ευζωίας, αφετέρου δε την αμφισβήτηση της συνάφειας της ικανοποίησης των προτιμήσεων ως έκφρασης της ευημερίας.

⁵⁶ Dasgupta, *op.cit.*, υποσημ. 34.

⁵⁷ Sen, Amartya K. (1982) *Choice, Welfare and Measurement*, Basil Blackwell, Oxford. Ειδικότερα το δοκίμιο "Equality of What?"

⁵⁸ Σύμφωνα με την προσέγγιση του Ronald Dworkin. Δες Hausman and McPherson, *op.cit.*, υποσημ. 2.

⁵⁹ Σύμφωνα με την προσέγγιση του Richard Arneson. Δες *ibid.*

⁶⁰ Sen, Amartya K. (1983) *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam, σελ. 5, 16, 21. Ως δυνατότητα (capability) ορίζεται η ικανότητα του ατόμου να επιτυγχάνει μια ορισμένη λειτουργία. Η έννοια των δυνατοτήτων, όπως προτείνεται από τον A. Sen, αφορά στα εγγενή χαρακτηριστικά (internal features) των ατόμων -φυσικές, πνευματικές δυνατότητες- που επιτρέπουν την ανάληψη δραστηριοτήτων (functionings).

⁶¹ Rawls, John (1982) "Social unity and primary goods", στο Sen and Williams, *op.cit.*, υποσημ. 30. Η έννοια των πρωτογενών κοινωνικών αγαθών, σε αντίθεση με εκείνη των δυνατοτήτων, αποδίδει έμφαση στα εξωτερικά μέσα (external means) που προϋποτίθενται για την ανάληψη δραστηριοτήτων.

⁶² Hausman and McPherson, *op.cit.*, υποσημ. 2.

⁶³ Roemer, John (1986) "Equality of Resources Implies Equality of Welfare", *Quarterly Journal of Economics*, 101, 751-784.

Οι διαφορές έμφασης μεταξύ των προαναφερομένων εξισωτικών εκδοχών δεν αναιρούν τις συμπτώσεις που εμπεριέχει η υλοποίησή τους, τον κοινό τόπο της οποίας οριοθετούν οι καλούμενες βασικές ανάγκες (basic needs). Οι τελευταίες ορίζουν αγαθά που είναι απαραίτητα σε κάθε άτομο προκειμένου να δραστηριοποιείται, κατά τον *P. Dasgupta "positive-rights goods"*, έναντι των οποίων το κράτος εγγυάται την ισότιμη πρόσβαση όλων. Η απασχόληση, η εκπαίδευση, η μέριμνα για την υγεία -το σύνολο των παροχών σε είδος-⁶⁴ καθώς και η διασφάλιση ενός ελαχίστου εισοδήματος συγκαταλέγονται μεταξύ εκείνων των αγαθών που συνεισφέρουν στην επίτευξη ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης, υποστασιοποιούν τη θετική ελευθερία των ατόμων και συνεπώς προσφέρονται καθολικώς από το κράτος. Ωστόσο το περιεχόμενο των εννοιών διαφέρει μεταξύ των κοινωνιών, εξελίσσεται διαχρονικώς και συναρτάται με διαφέρουσες προσεγγίσεις του ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης, ανταποκρίνεται συνεπώς σε διαφορετικές αναδιανεμητικές προθέσεις και αντανακλά διαφορετικές εκτιμήσεις των θεμελιωδών αντισταθμιστικών σχέσεων (trade-offs).

(Η περισσότερο συγκεκριμένη και χαρακτηριστική διατύπωση του περιεχομένου των βασικών αναγκών παρουσιάστηκε στο Παγκόσμιο Συνέδριο για την Απασχόληση που οργανώθηκε από το Διεθνές Γραφείο Εργασίας τον Ιούνιο 1976 και προσδιόρισε ως προτεραιότητα της ανάπτυξης στις αναπτυσσόμενες χώρες (LDCs) την εξασφάλιση των βασικών αναγκών του πληθυσμού μάλλον, παρά την παραδοσιακή επιδίωξη μεγέθυνσης του ΑΕΠ.⁶⁵ Ειδικότερα υπογραμμίστηκε ότι η εκρίζωση των πλέον δυσμενών όψεων της ανθρώπινης φτώχειας και η ικανοποίηση των βασικών αναγκών προϋποθέτουν τον καθορισμό ελάχιστων στόχων για τη διατροφή, την ένδυση, τη στέγαση καθώς και την προσφορά στοιχειωδών υπηρεσιών ύδρευσης, υγιεινής, εκπαίδευσης, υγείας και δημόσιας συγκοινωνίας.⁶⁶ Η διασφάλιση παραγωγικής απασχόλησης και η συμμετοχή των ανθρώπων στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων που τους αφορούν θεωρούνται τόσο ως μέσα, όσο και ως αυτοτελείς επιδιώξεις, ενώ σε σχέση με τις ανεπτυγμένες οικονομίες η έμφαση στρέφεται κυρίως προς την αποσχόληση και αναφέρεται στην αποτελεσματική χρήση των ανθρωπίνων πόρων, την ποιότητα του εργασιακού περιβάλλοντος και την αντιμετώπιση των προβλημάτων συγκεκριμένων ομάδων του εργατικού δυναμικού, κατά πρώτο λόγο των γυναικών.)⁶⁷

Δεδομένων των προφανών αντισταθμιστικών σχέσεων και των ηθικών διλημμάτων που αναφύονται κατά τη διαμόρφωση των αναδιανεμητικών επιλογών, τόσο στο πλαίσιο της ευημεριστικής ηθικής όσο και σε εκείνο της θετικής ελευθερίας, το ερώτημα που πλέον τίθεται αφορά στη διατύπωση κοινώς αποδεκτών κριτηρίων αναδιανομής, ή, γενικότερα, στον προσδιορισμό κοινώς αποδεκτών κανόνων κατασκευής της συνάρτησης κοινωνικής ευημερίας που επιβεβαιώνουν ηθικώς και πολιτικώς τον αναδιανεμητικό ρόλο του κράτους και συνεπώς απαμβλύνουν τις περί πατερναλισμού αιτιάσεις. Απόπειρες σχετικών διατυπώσεων προσφέρουν οι συμβασιοκρατικές θεωρίες (contractualist theories) που αποδίδουν έμφαση στις αρχές (principles) και τους τρόπους διαμόρφωσης των κοινωνικών αποφάσεων και συγχρόνως υποδεικνύουν ότι το ηθικώς αποδεκτό και κοινωνικώς δίκαιο πρότυπο μιας ελεύθερης και δημοκρατικής κοινωνίας (πρέπει να) εδράζεται στην ορθολογικώς προσφερόμενη συναίνεση των μελών της.

Σε αυτό το πνεύμα ο κανονολογικός ωφελιμισμός (rule utilitarianism) του *J. Harsanyi* συνιστά προσπάθεια απομάκρυνσης από τη συμβατική ωφελιμιστική αντίληψη μεγιστοποίησης της συνολικής ευημερίας,⁶⁸ αναδεικνύει δε την ηθική συνάφεια του κανόνα μεγιστοποίησης της μέσης ωφελιμότητας/ευημερίας (average utility) -δηλαδή του μέσου επιπέδου ευημερίας- ως

⁶⁴ Dasgupta, *op.cit.*, υποσημ. 34. Στο εννοιολογικό πλαίσιο της θετικής ελευθερίας οι παροχές σε είδος είναι υπέρτερες εκείνων σε ανταλλάξιμα κουπόνια. Δες επίσης υποσημ. 34.

⁶⁵ Jolly, Richard (1976) "The World Employment Conference: The Enthronement of Basic Needs, *ODI Review*, 21, 31-43.

⁶⁶ *ibid.*

⁶⁷ *ibid.*

⁶⁸ Harsanyi, *op.cit.*, υποσημ. 30.

συναίνετικής (consensual) επιλογής των ορθολογικών ατόμων. Παραμένει υπό αμφισβήτηση όμως αν η μεγιστοποίηση της μέσης ευημερίας ικανοποιεί σε κάθε περίπτωση το ίδιο συμφέρον, κατά συνέπεια αμφισβητείται η ορθολογιστική εννόηση της ηθικής, όπως προτάσσεται στο ωφελμιστικό σχήμα του *J. Harsanyi*.

Η περισσότερο συζητημένη -και με τη μεγαλύτερη επιρροή- συμβασιοκρατική εκδοχή προτείνεται από τον αμερικάνο φιλόσοφο *J. Rawls*, το έργο του οποίου συνίσταται στη διατύπωση των αρχών και των προϋποθέσεων δίκαιης (fair) συμβίωσης των μελών μιας πολιτικής κοινότητας.⁶⁹ Ο *Rawls* επεξεργάζεται την "καταστατική συνθήκη" πραγμάτωσης της κοινωνικής δικαιοσύνης και ανάγει την πρόκρισή της στις ορθολογικές αποφάσεις των πολιτών, οι οποίες όμως, θεωρεί, δεν αφορούν σε επιδιώξεις μεγιστοποίησης της ωφελιμότητας. Η έννοια της δικαιοσύνης (justice), κατά τον *Rawls*, προσλαμβάνει τόσο διαδικασιακή (procedural), όσο και αναδιανεμητική σημασία, εμπεριέχει την κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών και τη διασφάλιση των ουσιαστικών προϋποθέσεων άσκησής τους για το σύνολο των πολιτών.

Σύμφωνα με τον *Rawls* οι πολίτες πριν ενταχθούν στην κανονική-καθημερινή ζωή (people in ordinary life), όταν ακόμη βρίσκονται στην, καλούμενη, θέση εκκίνησης (people in the original position), κατέχουν γενικές μόνο γνώσεις και πληροφορίες οι οποίες δεν αρκούν προκειμένου να σχηματίζουν με βεβαιότητα τις πεποιθήσεις και τις προτιμήσεις τους, καλύπτονται δηλαδή από πέπλο άγνοιας (veil of ignorance).⁷⁰ Σε αυτή τη θέση δεν είναι δυνατό να διαμορφώνουν σαφείς στρατηγικές μεγιστοποίησης της ωφελιμότητας/ευημερίας τους, πολύ δε περισσότερο να υιοθετούν τον ωφελμιστικό κανόνα ως αρχή της κοινωνικής οργάνωσης. Ανεξαρτήτως όμως των διαφορετικών αρχικών πεποιθήσεων και γενικών επιδιώξεών τους, η επίτευξη των τελευταίων σε κάθε περίπτωση προϋποθέτει τα ίδια μέσα, κατά τον *Rawls* τα ίδια πρωτογενή κοινωνικά αγαθά (primary social goods) που συνίστανται σε δικαιώματα και ελευθερίες (rights and liberties), ευκαιρίες (opportunities), εισόδημα και πλούτο (income and wealth),⁷¹ το συμφέρον δε των πολιτών υποδεικνύει τη διασφάλιση των αξιώσεών τους (claims) έναντι αυτών. Επίσης, η αβεβαιότητα που περιβάλλει τα ατομικά σχέδια, όταν οι πολίτες βρίσκονται στη θέση εκκίνησης, οδηγεί τους τελευταίους να αποδίδουν έμφαση στη διευθέτηση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων και ειδικότερα στην ενίσχυση εκείνων που είναι λιγότερο ευνοημένοι, δεδομένου ότι ουδείς γνωρίζει ποιά θα είναι η δική του θέση στην κανονική ζωή (ordinary life). Αυτές οι διαπιστώσεις οδηγούν τον *Rawls* στη διατύπωση των αρχών της δικαιοσύνης (principles of justice) που προσδιορίζουν την ιεράρχηση των αξιώσεων έναντι των κοινωνικών αγαθών και ταυτοχρόνως αποτελούν τους όρους του κοινωνικού συμβολαίου -προϊόντος των αποφάσεων των συμβαλλομένων ορθολογικών πολιτών (rational contractors)- ορίζουν δε ότι:

Πρώτον, το σύνολο των πολιτών απολαμβάνουν μέγιστα και ίσα δικαιώματα έναντι ενός εκτεταμένου πλαισίου βασικών ελευθεριών.⁷²

⁶⁹ Rawls, John (1971) *A theory of justice*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

⁷⁰ *ibid.*, σελ. 130-136.

Η θεωρία του *J. Rawls* βρίσκεται στον αντίποδα των ηθικών θεωριών υποθετικής επιλογής (hypothetical choice theories), μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται και εκείνες που αναφέρονται στον ιδανικό παρατηρητή (ideal observer) που είναι καλώς πληροφορημένος και αμερόληπτα φιλόδοξος (impartially benevolent). Hare, *op.cit.*, υποσημ. 17, σελ. 153. Παρεμφερής είναι η εννόηση του *Adam Smith* που αναφέρεται στον αμερόληπτο παρατηρητή (impartial spectator), συναρτά δε την κρίση του τελευταίου με την έννοια της συμπάθειας (sympathy), Smith, Adam (1759) *The Theory of Moral Sentiments*, edited by D.D. Raphael and A.L. Macfie (1982), Liberty Classics, Indianapolis, Chapter 1.

⁷¹ Rawls, *op. cit.*, υποσημ. 61. Ο *Rawls* προτείνει πέντε κατηγορίες των πρωτογενών κοινωνικών αγαθών: α) βασικές ελευθερίες -π.χ. ελευθερία σκέψης και συνείδησης, πολιτικές ελευθερίες κλπ. β) ελευθερία μετακίνησης και επιλογής επαγγέλματος γ) εξουσίες και προνόμια θέσεων ευθύνης, ιδιαιτέρως στους κύριους πολιτικούς και οικονομικούς θεσμούς δ) εισόδημα και πλούτος και ε) κοινωνικές βάσεις του αυτοσεβασμού.

⁷² Rawls, *op.cit.*, υποσημ. 69, σελ. 60.

Δεύτερον, η διευθέτηση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων πρέπει: α) να αποβαίνει σε όφελος των λιγότερο ευνοημένων (least advantaged) και β) οι ανισότητες (να) συνδέονται με κοινωνικές θέσεις και αξιώματα (attached to offices and positions) στα οποία η πρόσβαση είναι δυνατή για όλους, υπό την εγγύηση ίσων ευκαιριών.⁷³

Κατά τον Rawls η πρώτη αρχή, γνωστή ως φιλελεύθερη αρχή, αποκτά λεξικογραφική προτεραιότητα (lexicographic priority) έναντι της δεύτερης, το δεύτερο μέρος (β) της οποίας επίσης θεωρείται υπέρτερο του πρώτου (α) μέρους της. Το τελευταίο, καλούμενο επίσης αρχή της διαφοράς (difference principle), ή, αρχή *maximin* υποδεικνύει ότι όταν οι κοινωνικοί θεσμοί διασφαλίζουν την ισότιμη πρόσβαση των πολιτών στις βασικές ελευθερίες και εγγυώνται ίσες ευκαιρίες, τότε η διευθέτηση των οικονομικών ανισοτήτων, με άλλα λόγια η αναδιανεμητική πολιτική, πρέπει να επιδιώκει τη μεγιστοποίηση του οφέλους των ολιγότερο ευνοημένων, σε όρους εισοδήματος και πλούτου.

Σε ότι αφορά τις πολιτικές προεκτάσεις της, η θεωρία της δικαιοσύνης προσφέρει υποστήριξη στην ανάπτυξη των θεσμών του κοινωνικού κράτους -κοινωνική ασφάλιση και καθολικές κοινωνικές παροχές- η λειτουργία των οποίων προστατεύει το επίπεδο διαβίωσης των πολιτών έναντι κινδύνων δραματικής υπονόμωσής του, εγγυάται την ισότητα των ευκαιριών και απαμβλύνει τις ευρείες οικονομικές ανισότητες. Ωστόσο η θεωρία της δικαιοσύνης προκαλεί διίστάμενες ερμηνείες και μολονότι προτείνεται ως "αριστερή", έστω, εκδοχή του πολιτικού φιλελευθερισμού, προσφέρει επίσης έδαφος σε πολιτικές αντιλήψεις που ευνοούν την εκτεταμένη αναδιανεμητική παρέμβαση του κράτους,⁷⁴ ενώ την ύπαρξη ορισμένου βαθμού ασάφειας αποδέχεται και ο ίδιος ο J. Rawls.⁷⁵ Σε κάθε περίπτωση, παρά τη θεωρητικής αρμονική συνύφανση ελευθερίας και αναδιανεμητικών επιδιώξεων -στη βάση της προτεινόμενης ορθολογιστικής πρόκρισης των τελευταίων- η εύλογη συνάντηση της θεωρίας της δικαιοσύνης με οικονομικο-ενημεριστικές αποφάσεις έχει ως αναπόφευκτη συνέπεια την εμφάνιση αντισταθμιστικών σχέσεων (trade-offs) αφενός μεταξύ στόχων και αφετέρου μεταξύ αξιών, την έκταση και τη σημασία των οποίων δεν περιορίζει η προτεινόμενη, λεξικογραφική, προτεραιότητα της φιλελεύθερης αρχής -είναι προφανείς άλλωστε οι σοβαρές μεθοδολογικές αποστάσεις.⁷⁶ Τέλος, όπως και στο πλαίσιο των άλλων ηθικο-φιλοσοφικών σχημάτων, ο προσδιορισμός των κοινωνικών αγαθών που προσφέρονται καθολικώς καθώς και του ελαχίστου (αναγκαίου) επιπέδου κατανάλωσής τους, δηλαδή της έκτασης της αναδιανεμητικής δραστηριότητας του κράτους, διαφέρει μεταξύ των κοινωνιών, συναρτάται με αξιολογικές κρίσεις και ανάγεται σε αποφάσεις που διαμορφώνονται στο πολιτικό σύστημα και τροφοδοτούνται από τις οικονομικές και κοινωνικές περιστάσεις.

⁷³ *ibid.*, σελ. 83.

⁷⁴ Ryan, Alan (1989) "Value-judgements and Welfare", στο Helm, *op. cit.*, υποσημ. 4.

⁷⁵ Όταν το (α) μέρος της δεύτερης αρχής δικαιοσύνης εννοείται στην απλούστερη εκδοχή του (simple form) που διαλαμβάνει μόνο πλούτο και εισόδημα. Και όπως ο ίδιος σημειώνει: "On the assumption that the question of private property democracy versus democratic socialism involves the weighting of primary goods under (c), (d), and (e) (σ.σ. δεξ υποσημείωση 71) using income and wealth alone in the difference principle presumably cannot resolve this historic question", Rawls, *op. cit.*, υποσημ. 61, σελ. 163.

⁷⁶ Είναι χαρακτηριστικό ότι στο πλαίσιο της οικονομικής ανάλυσης της ευημερίας η αρχή *maximin* βρίσκει εφαρμογή με τη μορφή μιας συνάρτησης κοινωνικής ευημερίας, οι όροι -ατομικές ωφελιμότητες- της οποίας δεν αθροίζονται απλώς, όπως στην περίπτωση του παραδοσιακού ωφελιμιστικού κανόνα, αλλά σταθμίζονται βάσει κοινωνικών βαρών (social weights), η τιμή των οποίων αντανάκλα τις εξισωτικές προτιμήσεις της κοινωνίας. Δες Rosen, Harvey S. (1988) *Public Finance*, 2η έκδοση, Inwin Publications, Homewood, Illinois, σελ. 156-157.

Αντιθέτως η φιλελεύθερη αρχή δεν είναι εύκολο να "μεταφράζεται" στο περιεχόμενο της οικονομικής ανάλυσης, ή, ".....is not easy to capture in economic models, and the lexicographic ranking of this principle is not the sort of thing economists find easy to swallow", Hausman and McPherson, *op.cit.*, υποσημ. 2.

Η πολιτική, οι θεσμοί και η "κρίση" του κοινωνικού κράτους: Συνιστώσες της ευρωπαϊκής εμπειρίας

Η κοινωνική πολιτική συνιστά, υποστηρίχθηκε μέχρι εδώ, την ανταπόκριση του κράτους στις πιέσεις που οικονομικοί, κοινωνικοί και δημογραφικοί παράγοντες ασκούν, επιβεβλημένη λόγω των αποτυχιών της αγοράς να εξομαλύνει τις συνέπειες αυτών των πιέσεων, κυρίως όμως λόγω της αδυναμίας της να παράγει ηθικώς και κοινωνικώς αποδεκτά αποτελέσματα. Η διαμόρφωση όμως του περιεχομένου -επιδιώξεων και μέσων- της κοινωνικής πολιτικής, κατά πρώτο λόγο του βαθμού αναδιανομής του προϊόντος μεταξύ των εισοδηματικών τάξεων και μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας, είναι βαθύτατα πολιτικό ζήτημα, συναρτάται με τους συσχετισμούς δύναμης μεταξύ των αντιστοίχων συμφερόντων και αντανακλά την επιρροή των ιδεών -οικονομικών, κοινωνικών, πολιτικών.⁷⁷ Στο χώρο του πολιτικού τα ηθικά διλήμματα - και οι αντισταθμιστικές σχέσεις- που εκτέθηκαν παραπάνω, σταθμίζονται με το ειδικό βάρος της δύναμης των συμφερόντων και μετασχηματίζονται σε πολιτικά προτάγματα, στον άξονα των οποίων προσδιορίζονται -φευ και αναπροσδιορίζονται- οι γνώριμες διακρίσεις μεταξύ δεξιάς και αριστεράς. Στη βάση των προαναφερομένων, προσφεύγοντας και στην ιστορία, επιχειρείται η διακρίβωση της πολιτικής υφής του κοινωνικού κράτους.

Η αντιμετώπιση της φτώχειας και η αποτροπή των δυσμενών οικονομικών και κοινωνικών συνεπειών της αποτελούν πρώιμες εκφράσεις κοινωνικής πολιτικής, ή, ορθότερα, οριοθετούν πεδίο του δημοσίου ενδιαφέροντος ήδη από τον 14ο αιώνα, όπως εκδηλώνεται με τις σχετικές νομοθετικές πράξεις (Acts) που θεσπίζουν οι αγγλικές αρχές και ακολούθως μεταρρυθμίζουν μέχρι να αποκτήσουν, το 1601, την τελική μορφή των Νόμων για τους Πτωχούς.⁷⁸ Οι βάσεις ωστόσο της κοινωνικής πολιτικής τίθενται -και ορισμένοι των θεσμών του κοινωνικού κράτους αρχικώς σχηματίζονται- κατά την περίοδο 1880-1914, όταν στην Ευρώπη σημειώνονται ήδη βαθιές μεταβολές και ανακατατάξεις που αφορούν στην προώθηση των εθνικών ενοποιήσεων (national unification) και την εδραίωση της οντότητας του έθνους-κράτους, την παραγωγική εκβιομηχάνιση και την επιτάχυνση της οικονομικής μεγέθυνσης και, τέλος, την ανάπτυξη της δημοκρατίας των μαζών (mass democracy) με την επέκταση του δικαιώματος της ψήφου, τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των κυβερνήσεων και τον κομματικό ανταγωνισμό.⁷⁹

Η προσφορά δημόσιας εκπαίδευσης αποκτά το χαρακτήρα σαφούς πολιτικής επιδίωξης δεδομένης, εκτός της συμβολής της στην εθνική αποτελεσματικότητα, της σημασίας της για την προσέγγιση κοινών πολιτισμικών και κοινωνικών αξιών, την εμπέδωση και διάχυση εθνικών ιδεωδών, τη διαμόρφωση τελικώς της εθνικής ταυτότητας (national identity) ως προϋπόθεσης της πολιτικής συσσωμάτωσης που επιχειρείται με την οικοδόμηση του έθνους-κράτους.⁸⁰ Από την άλλη πλευρά διαπιστώνεται ότι η οργανωτική συσπείρωση της σχηματιζόμενης εργατικής τάξης, πριν ακόμη την αύξηση της δύναμης των εργατικών συνδικάτων και την ανάπτυξη των σοσιαλιστικών κομμάτων, συνιστά δύναμη απειλή κατά της κοινωνικής τάξης (social order), εκτός εάν τα οφέλη της οικονομικής μεγέθυνσης συνεπάγονται επίσης τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των εργαζομένων, έστω την προστασία τους έναντι της ένδειας και της φτώχειας. Ταυτοχρόνως, σε αντίθεση με την εξατομικευμένη εννόηση και την κατασταλτική αντιμετώπιση της φτώχειας που υιοθετούν οι νόμοι για τους

⁷⁷ Κατ' ακολουθία των Βεμπεριανών αντιλήψεων. Δες, Majone, Giandomenico (1992) "Ideas, Interests and Policy Change", European University Institute, Working Paper in Political and Social Sciences, 92/21.

⁷⁸ Barr, Nicholas (1992) "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, 30, 741-803.

⁷⁹ Parry, Richard (1991) "The social policy context of social security", στο Danny Pieters (ed.) *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus Programme of studies relating to social security in the European Communities*, Bruylant and Madu Uitgevers, Brussel and Antwerpen-Apeldoorn.

⁸⁰ Miller, *op. cit.*, 8, σελ. 242, ειδικότερα το απόσπασμα του A.D. Smith. Επίσης, σε ότι αφορά την εκπαίδευση, Anderson, Elizabeth (1990) "The Ethnical Limitations of the Market", *Economics and Philosophy*, 6, 179-205.

πτωχούς, αναγνωρίζεται ότι, σε ορισμένες τουλάχιστον περιπτώσεις, η φτώχεια είναι αποτέλεσμα της εκδήλωσης κοινωνικών κινδύνων που αφορούν στο σύνολο του πληθυσμού - και είναι δυνατό να εκτιμώνται ομοίως- έναντι των οποίων είναι ενδεδειγμένη η προσφυγή στην ασφάλιση. Ο ρόλος του κράτους έγκειται είτε στην απευθείας προσφορά ασφαλιστικών υπηρεσιών, είτε στην εγγύηση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων (insurance rights) που εκπληρώνονται μέσω ιδιωτικών διευθετήσεων.⁸¹

Οι προηγούμενες διαπιστώσεις δεν είναι γενικώς και ταυτοχρόνως αποδεκτές, άλλωστε μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών, αλλά και των ΗΠΑ. και των μελών της Βρετανικής Κοινοπολιτείας, οι διαφορές δεν περιορίζονται στις κρατούσες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, αφορούν επίσης στις κυρίαρχες πολιτικο-φιλοσοφικές αξίες και προσανατολισμούς και εκφράζονται ακόμη σε όρους πολιτικής εξουσίας. Κατά συνέπεια, οι αρχές και οι θεσμοί της κοινωνικής πολιτικής εισάγονται με χρονικές αποκλίσεις και κατά ανομοιογενή τρόπο, αναλόγως των εθνικών ιδεολογικών και πολιτικών ιδιαιτεροτήτων. Ο συνδυασμός του νεο-απολυταρχικού καθεστώτος τους και της επιρροής της καθολικής -και προτεσταντικής- σκέψης που υπογραμμίζει τις ενδεχόμενες αποσταθεροποιητικές επιπτώσεις του καπιταλισμού, έχει ως αποτέλεσμα την εισαγωγή του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης στη Γερμανία και την Αυστρία ήδη από τη δεκαετία του 1880.⁸² Συντηρητικοί πολιτικοί όπως οι *Otto von Bismarck* και *Eduard von Traaffe*, προκειμένου να περιφρουρήσουν την κρατούσα κοινωνική τάξη και καταφέροντας να παραμερίζουν τις εκδηλούμενες αντιδράσεις, προωθούν την εφαρμογή ασφαλιστικών σχημάτων έναντι των κινδύνων ασθενειών, ατυχημάτων και γήρατος, η οργάνωση των οποίων προσλαμβάνει συντεχνιακό χαρακτήρα, βασίζεται δηλαδή στη δημιουργία επαγγελματικών κοινοτήτων (occupational communities) αποτελούμενων από εργοδότες και εργαζόμενους που από κοινού αναλαμβάνουν τη διαχείριση των ασφαλιστικών σχημάτων.⁸³ Οι Βισμαρκιανές αντιλήψεις περί επαγγελματικής κοινωνικής ασφάλισης υιοθετούνται διαδοχικώς στο σύνολο σχεδόν των κρατών της ηπειρωτικής Ευρώπης, ωστόσο με ρυθμούς και τρόπους που αντανάκλουν προηγούμενες εμπειρίες, μεταξύ άλλων και σε ότι αφορά τη θέση της καθολικής εκκλησίας στην οργάνωση της κοινωνικής αρωγής.⁸⁴ Από την άλλη πλευρά, στις αγγλοσαξονικές και σκανδιναβικές χώρες, η προσήλωση στις φιλελεύθερες οικονομικές ιδέες συνεπάγεται αφενός την απόδοση πρωταρχικής σημασίας στην προστασία των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων και την ελεύθερη λειτουργία της αγοράς, αφετέρου δε την εμμονή στις παραδοσιακές αντιλήψεις ερμηνείας και αντιμετώπισης της φτώχειας, όπως αυτές εκφράζονται στο πλαίσιο των νόμων για τους πτωχούς. Οι πρώτες απόπειρες εισαγωγής συστήματος κοινωνικής ασφάλισης σημειώνονται το 1909 στο Ηνωμένο Βασίλειο μέσω των νομοθετικών μεταρρυθμίσεων του *Lloyd George* που έχουν ως αποτέλεσμα την ίδρυση του Εθνικού Ταμείου Ασφαλίσεων (National Insurance Fund).⁸⁵

Κατά τη διάρκεια του μεσοπολέμου σημειώνεται ουσιαστική πρόοδος της κοινωνικής πολιτικής, κυρίως σε ότι αφορά το εύρος της εφαρμογής του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης (κοινωνικοί κίνδυνοι) και το μέρος του πληθυσμού που καλύπτεται (επαγγελματικές και κοινωνικές ομάδες), καθώς επίσης σε σχέση με την προσφορά κοινωνικών υπηρεσιών (εκπαίδευση, υγεία).⁸⁶ Ωστόσο η ανάπτυξη και εδραίωση του κοινωνικού κράτους, με άλλα λόγια η από μέρους του κράτους ανάληψη αποφασιστικού ρόλου ως προς την παροχή

⁸¹ Parry, *op. cit.*, υποσημ. 79.

⁸² *ibid.*

⁸³ Esping-Andersen, Gosta and Walter Korpi (1984) "Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany", στο John Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford University Press, Oxford, New York.

⁸⁴ Για παράδειγμα στην Ιταλία η καθολική εκκλησία διατηρεί τον κυρίαρχο κοινωνικό ρόλο της μέχρι το 1919, όταν εισάγεται ο θεσμός της υποχρεωτικής ασφάλισης. Δες, Roebroek, Joop M. (1991) "Social Policy Diversities in Europe", στο Pieters, *op. cit.*, υποσημ. 79.

⁸⁵ Helm, Dieter (1989) "The Economic Borders of the State", στο Helm, *opt. cit.*, υποσημ. 4

⁸⁶ Parry, *op. cit.*, υποσημ. 79.

κοινωνικής προστασίας ειδικότερα και τη διανομή της ευημερίας γενικότερα, σημειώνεται κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Αυτή τη φορά οι καινοτομίες, σε ότι αφορά ιδέες και θεσμούς, έχουν βρετανική προέλευση και συνδέονται με τις επεξεργασίες και τις προτάσεις του *Sir William Beveridge*. Οι αντιλήψεις του ανταποκρίνονται στις νέες ιδέες που φέρει στο προσκήνιο η Κεϋνσιανή μακροοικονομική θεωρία, ειδικότερα ως προς το ρόλο που η τελευταία επιφυλάσσει στο κράτος να αυξάνει μέσω των δαπανών του το επίπεδο της ενεργούς ζήτησης (effective demand) και να εξασφαλίζει συνθήκες πλήρους απασχόλησης (full employment). Το σύστημα καθολικής κοινωνικής προστασίας που εισηγείται, οριοθετεί ορισμένες από τις βασικές κατευθύνσεις ανάπτυξης του μεταπολεμικού κοινωνικού κράτους, σε σύγκριση δε με το Βισμαρκιανό μοντέλο της επαγγελματικής κοινωνικής ασφάλισης διαφέρει κατά τρεις θεμελιώδεις όψεις, χαρακτηριστικές της διαφορετικής εννόησης του ρόλου του κράτους.

Πρώτον, ως προς την αρχή της καθολικότητας (universality), δηλαδή της επέκτασης της κοινωνικής προστασίας στο σύνολο του πληθυσμού -και όχι μόνο στους απασχολούμενους- και τη διά βίου προσφορά της ("from -cradle- to grave"). Η αρχή της καθολικότητας συναρτάται ασφαλώς με την Κεϋνσιανή οικονομική υπόθεση -κρίσιμη όπως αργότερα αποδεικνύεται- της πλήρους απασχόλησης, αλλά και την ηθικο-φιλοσοφική προσέγγιση της τελευταίας ως δικαιώματος των πολιτών και υποχρέωσης του κράτους.⁸⁷ Η εφαρμογή της καθολικότητας διαλαμβάνει αφενός τον προσδιορισμό ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης (minimum standard of living) και αφετέρου την ενεργό παρέμβαση του κράτους ώστε ουδείς των πολιτών να υπολείπεται έναντι αυτού του ελαχίστου επιπέδου. Δεύτερον, ως προς τη μορφή των παροχών, δηλαδή την προσφορά τους σε χρήμα και σε είδος και ως προς το σχήμα διαχείρισής τους. Στις περιπτώσεις ανεργίας, ασθένειας και γήρατος χορηγούνται επιδόματα που αντλούνται από το Εθνικό Ταμείο Ασφαλίσεων, στο οποίο το σύνολο των πολιτών (εργαζόμενοι και εργοδότες) υποχρεούνται να καταβάλλουν εισφορές. Επιδόματα χορηγούνται επίσης στις περιπτώσεις μητρότητας και χηρείας. Οι παροχές σε είδος αφορούν σε βασικά κοινωνικά αγαθά, ένα ορισμένο επίπεδο κατανάλωσης των οποίων είναι αναγκαίο για την επίτευξη του ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης, το ενδεχόμενο δε των "μυωπικών" προτιμήσεων επιβάλλει την εκτός αγοράς διανομή τους. Τρίτον, ως προς τις οικονομικές διευθετήσεις της κοινωνικής ασφάλισης, δηλαδή τις εισφορές και τα επιδόματα που ορίζονται ως κατ' αποκοπή ποσοστά (flat-rate benefit, flat-rate contribution), ανεξαρτήτως του ύψους των προηγούμενων αποδοχών και του εισοδήματος των ασφαλιζομένων. Η αρχή της επάρκειας των επιδομάτων (adequacy of benefits), τέλος, υποδεικνύει ότι αφενός το ύψος τους πρέπει να ορίζεται στο ελάχιστο εισόδημα, αφετέρου δε η χρονική διάρκειά τους να εκτείνεται για όσο χρόνο διαρκεί η ανάγκη.⁸⁸

Υποστηρίζεται -και σημειώθηκε επίσης προηγουμένως- ότι το σύστημα καθολικής κοινωνικής προστασίας του *W. Beveridge* διαγράφει ορισμένες από τις βασικές κατευθύνσεις της ανάπτυξης του μεταπολεμικού κοινωνικού κράτους, από την άποψη ότι οι θεμελιώδεις αντιλήψεις του, ειδικότερα ως προς τον ενεργό κοινωνικό ρόλο του κράτους, ασκούν σημαντική επιρροή. Ωστόσο οι επιδιώξεις, οι λειτουργίες και οι θεσμοί του σύγχρονου κοινωνικού κράτους, σε κάθε περίπτωση, αφίστανται κατά πολύ από τις αρχικές επεξεργασίες του *W. Beveridge*. Η οικονομική μεγέθυνση συντελεί στην ανάδειξη νέων κοινωνικών αναγκών που φέρουν, εμμέσως τουλάχιστον, αναδιανεμητικές συνέπειες,⁸⁹ συνοδεύεται δε επίσης από

⁸⁷ Δες τη συζήτηση περί θετικής ελευθερίας στην προηγούμενη ενότητα.

⁸⁸ Dilnot, Andrew (1989) "Social Security Policy, Defining the Borders of the State", στο Helm, *op. cit.*, υποσημ. 4.

⁸⁹ Από την άποψη ότι το όριο της φτώχειας (poverty line) μετατοπίζεται προς τα πάνω, ή, καλύτερα, η έννοια της φτώχειας προσλαμβάνει σχετική μάλλον, παρά απόλυτη σημασία (the concept of relative poverty). Δες, Sen, Amartya K. (1983) "Poor, relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, 35, 153-169.

Οι άμεσες συνέπειες, ως προς τις οικονομικές διευθετήσεις του συστήματος του *W. Beveridge*, συνίστανται στην αύξηση του επιπέδου των επιδομάτων που με τη σειρά της συνεπάγεται αύξηση των συνεισφορών και άρση του κατ' αποκοπήν ορισμού τους προς όφελος της σύνδεσής τους με το εισόδημα (income-related). Σε

την έκλυση μιας νέας κοινωνικής και πολιτικής δυναμικής με κεντρικό σημείο αναφοράς την κοινωνική και οικονομική δημοκρατία και βασικούς πρωταγωνιστές τα εργατικά συνδικάτα και τα σοσιαλιστικά, εργατικά και σοσιαλδημοκρατικά κόμματα.

Κατά τη διάρκεια των δεκαετιών 1950, 1960 και μέχρι τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 1970, στο σύνολο των ανεπτυγμένων καπιταλιστικών οικονομιών -μελών του ΟΟΣΑ- σημειώνεται εντυπωσιακή αύξηση των κοινωνικών δαπανών, με ετήσιους ρυθμούς πραγματικής αύξησης που κατά μέσο όρο ξεπερνούν το 6%, υψηλότερους δηλαδή των αντίστοιχων ρυθμών αύξησης του ΑΕΠ.⁹⁰ Ειδικότερα στη διάρκεια της περιόδου 1960-1980 τούτο έχει ως αποτέλεσμα το διπλασιασμό του μεριδίου των κοινωνικών δαπανών στο ΑΕΠ που κατά μέσο όρο ανέρχεται σε 20% το 1980, έναντι 10% το 1960.⁹¹ Το κοινό πρότυπο αυτών των τάσεων και η χρονική σύμπτωση της εκδήλωσής τους στρέφουν ορισμένους ερευνητές στη διατύπωση νεοεμπειριστικών ερμηνευτικών σχημάτων, στο πλαίσιο των οποίων η μεγέθυνση του κοινωνικού κράτους θεωρείται ως φαινόμενο αναπόσπαστα συνδεδεμένο με την εκβιομηχάνιση και ως αναπόφευκτη συνέπεια των κοινωνικών μεταβολών που η τελευταία επιφέρει.⁹² Ορισμένες μελέτες υποδεικνύουν την προσδιοριστική επιρροή των δημογραφικών μεταβολών και των οικονομικών διακυμάνσεων, ενώ αντιθέτως αμφισβητούν τη σημασία πολιτικών-ιδεολογικών παραγόντων.⁹³ Ωστόσο η διεισδυτικότητα αυτών των αντιλήψεων τίθεται υπό αμφισβήτηση όταν παρατηρηθεί ότι χώρες με υψηλότερο επίπεδο ανάπτυξης (π.χ. Η.Π.Α.) παρουσιάζουν μικρότερο ποσοστό κοινωνικών δαπανών ως προς το ΑΕΠ, έναντι άλλων χωρών με χαμηλότερο επίπεδο ανάπτυξης. Μεταξύ εκείνων των χωρών που αναλώνουν μικρότερο συγκριτικά μέρος του ΑΕΠ για την κοινωνική πολιτική συγκαταλέγονται οι αγγλοσαξωνικές χώρες και η Ιαπωνία,⁹⁴ ενώ από την άλλη πλευρά στο σύνολο των δυτικοευρωπαϊκών χωρών, εξαιρουμένων της Ισπανίας, της Πορτογαλίας και της Ελλάδας, οι κοινωνικές δαπάνες αντιστοιχούν σε πολύ υψηλότερα ποσοστά του ΑΕΠ.⁹⁵

Οι ποσοτικές διαφορές ανταποκρίνονται σε διαφορετικά μοντέλα κοινωνικής πολιτικής, χαρακτηριστικά της διιστάμενης εννόησης του κοινωνικού ρόλου του κράτους, που με τη σειρά τους αντανakλούν βαθύτερες φιλοσοφικές και πολιτικές διαστάσεις. Στις αγγλοσαξωνικές χώρες, εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τις Η.Π.Α., οι

αντάλλαγμα, τα κατ' αποκοπήν επιδόματα συμπληρώνονται με επιδόματα που υπολογίζονται σε σχέση με τις αποδοχές (earnings-related supplementary benefits). Δες Dilnot, *op. cit.*, υποσημ. 88, όπου αναλύεται η βρετανική εμπειρία εφαρμογής και απομάκρυνσης από τις αρχές του *Bereridge*.

⁹⁰ OECD (1988) *The Future of Social Protection*, Paris, Πίνακας 1, σελ. 10. Τα στατιστικά στοιχεία που αναφέρονται στις κοινωνικές δαπάνες εμφανίζονται διαφορετικά μεταξύ των διαφόρων μελετών, αναλόγως του ορισμού που κατά περίπτωση υιοθετείται. Εδώ οι κοινωνικές δαπάνες περιλαμβάνουν τις άμεσες δημόσιες δαπάνες για κοινωνικές υπηρεσίες, καθώς και μεταβιβάσεις από το κράτος προς τα νοικοκυριά υπό τη μορφή των συντάξεων, των επιδομάτων ανεργίας και άλλων μέσων στήριξης του εισοδήματος (income support schemes).

⁹¹ Mahler, V.A. (1990) "Explaining the growth of social benefits in advanced capitalist countries, 1960-1980", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 8, 13-28.

⁹² Κατ' ουσίαν πρόκειται για την προβολή του νόμου του A. Wagner (Wagner's law), που συναρτά το μέγεθος του δημόσιου τομέα με το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης.

⁹³ Mahler, *op. cit.*, υποσημ. 91. Εκτός των ακόμη και τεχνικής φύσεως επιφυλάξεων έναντι της οικονομετρικής ανάλυσής του, ο ίδιος ο συγγραφέας δεν διστάζει να σημειώσει τις επιφυλάξεις που μπορεί να εγείρονται σε σχέση με την εφαρμογή της διάκρισης μεταξύ δεξιάς και αριστεράς στο σύνολο των χωρών του ΟΟΣΑ που συνιστούν το δείγμα της ανάλυσής του.

⁹⁴ Ειδικότερα σε ότι αφορά την Ιαπωνία οι λόγοι θα πρέπει να αναζητούνται στις βαθύτερες κοινωνικο-φιλοσοφικές διαφορές μεταξύ δυτικών και ανατολικών κοινωνιών. Αναφερόμενος, με γλαφυρότητα, στον Ασιατικό δρόμο (Asian way) απόθησης της ιδεολογίας του κοινωνικού κράτους ο ηγέτης της Σιγκαπούρης Lee Kuan Yew υπογραμμίζει: "If we follow the West in our social relations and family structures, we will be in deep trouble....[W]e should not substitute the state for the parents or the family. If you bring a child into the world in the West, the state caters for him (σ.σ. υπογράμμιση). That's dangerous. If you bring a child into Asia that's your personal responsibility. As long as our society remains structured in this traditional way, we will be different....", A Survey of Asia, στο *The Economist*, 30-10-1993.

⁹⁵ OECD, *op. cit.*, υποσημ. 90.

φιλελεύθερες οικονομικές ιδέες διατηρούν την ιστορικός εδραιωμένη κυριαρχία τους, άλλωστε τόσο η ανάπτυξη του εργατικού κινήματος, όσο και -πρωτίστως- η διάδοση και πολιτική έκφραση των σοσιαλιστικών και σοσιαλδημοκρατικών ιδεών παραμένουν στοιχεία της ευρωπαϊκής παράδοσης. Σε αυτές τις χώρες η κοινωνική πολιτική προσλαμβάνει το χαρακτήρα του δικτύου ασφαλείας με κύρια γνωρίσματα την προνοιακή (public assistance) μάλλον, παρά την ασφαλιστική (insurance based) οργάνωση της κοινωνικής προστασίας, το περιορισμένο εύρος των παρεχομένων κοινωνικών υπηρεσιών και την ενθάρρυνση των ιδιωτικών διευθετήσεων, είτε μέσω της προσφυγής στις υπηρεσίες των ιδιωτικών ασφαλιστικών εταιρειών, είτε μέσω της διαπραγματεύσεως παροχών στο πλαίσιο των ατομικών συμβάσεων εργασίας. Τα χρηματοδοτούμενα μέσω της φορολογίας επιδόματα καταβάλλονται σε εκείνους που έχουν πραγματική ανάγκη (means-testing), το δε ύψος τους αντιστοιχεί σε εκείνο του επιπέδου επιβίωσης (subsistence level). Κατ' ακολουθία των φιλελεύθερων αρχών η μεγιστοποίηση της ευημερίας ανάγεται στην ατομική ευθύνη και η διανομή της επαφίεται στη δράση των δυνάμεων της αγοράς, ενώ το κράτος αποφεύγει παρεμβάσεις που υπονομεύουν την αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς εργασίας (νομοθεσία απασχόλησης, ελάχιστος μισθός) ή/και απισχνάζουν την επιρροή των οικονομικών κινήτρων (υψηλά επιδόματα σε συνδυασμό με υψηλούς φόρους). Όμως η διατήρηση εκτεταμένων οικονομικών ανισοτήτων, κυρίως δε η περιορισμένη μείωση του ποσοστού φτώχειας (poverty rate), μετά την ενεργοποίηση των εισοδηματικών μεταβιβάσεων (post-transfer),⁹⁶ υποδεικνύουν την αδυναμία του φιλελεύθερου (οριακού) κοινωνικού κράτους να ανταποκρίνεται ακόμη και στις μετριοπαθούς φύσεως επιδιώξεις του.

Από την άλλη πλευρά, στην Ευρώπη, η μεταπολεμική ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους ακολουθεί τις -διαφορετικές- κατευθύνσεις που υπαγορεύουν αφενός η ιστορική παράδοση και εμπειρία και αφετέρου η κοινωνικο-οικονομική και πολιτική συγκυρία. Το χαρακτήρα της τελευταίας ορίζουν, εκτός της ταχύρυθμης οικονομικής μεγέθυνσης, η ενδυνάμωση της οργανωτικής-διαπραγματευτικής θέσης της εργατικής τάξης και η πολιτική και εκλογική ενίσχυση των σοσιαλδημοκρατικών και εργατικών κομμάτων που αναλαμβάνουν πλέον κυβερνητικές ευθύνες αυτοδύναμα, ή, στο πλαίσιο συμμαχικών σχημάτων. Ωστόσο η διακρίβωση της πολιτικής υφής του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους, ειδικότερα της πολιτικής διαδικασίας ανάπτυξής του, προκαλεί τα διϊστάμενα συμπεράσματα της πολιτικο-οικονομικής έρευνας. Ικανός αριθμός ερευνητών διαπιστώνουν ότι η μεγέθυνση και εδραίωση του κοινωνικού κράτους στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης υπήρξαν προϊόντα διαδικασιών κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης (consensual process), ότι παρά την αναδιανεμητική φύση της η κοινωνική πολιτική δεν προσέφερε πεδίο για την αναμέτρηση των αντιτιθεμένων συμφερόντων κεφαλαίου και εργασίας και την επιβεβαίωση των παραδοσιακών διακρίσεων μεταξύ δεξιάς και αριστεράς.⁹⁷ Άλλοι πάλι υποστηρίζουν ότι οι συσχετισμοί δύναμης μεταξύ των αντιτιθεμένων συμφερόντων -η ισχύς του εργατικού κινήματος- και η έκβαση του πολιτικού ανταγωνισμού μεταξύ συντηρητικών και σοσιαλδημοκρατικών κομμάτων -ο έλεγχος της κυβερνητικής εξουσίας από τα τελευταία- ασκούν προσδιοριστική επιρροή στη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής.⁹⁸ Συναφής με την προηγούμενη είναι επίσης η

⁹⁶ Barr, *op. cit.*, υποσημ. 78, Πίνακες 6 και 7. Η ποσοστιαία μείωση του ποσοστού φτώχειας ανέρχεται σε 22,6% για τις ΗΠΑ., 47,6% για τον Καναδά και 49,3% για την Αυστραλία, έναντι 71,3% για την Ολλανδία, 76% για τη Γερμανία και 82,2% για τη Σουηδία.

⁹⁷ Για παράδειγμα Wilensky, Harold (1975) *The Welfare State and Equality: the Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley, California. Μολονότι συμπεριζέται την ίδια θέση, ο R. Parry, *op. cit.*, υποσημ. 79, σημειώνει ότι η απομάκρυνση των αριστερών κομμάτων από την κυβερνητική εξουσία συνεπάγεται, σε ορισμένες τουλάχιστον περιπτώσεις, κάμψη της κοινωνικής προσπάθειας (welfare effort).

Ωστόσο η φύση της κοινωνικής πολιτικής, η συμβολή της στον προσδιορισμό των όρων συμμετοχής των ατόμων σε μια πολιτική κοινότητα και την αποσαφήνιση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους, υποδεικνύει τη μετατόπιση του ερευνητικού ενδιαφέροντος πέρα από το ποσοτικό επίπεδο σε εκείνο των θεσμών του κοινωνικού κράτους.

⁹⁸ Δες τα κείμενα των D. Cameron, W. Korpi και G. Esping-Andersen στο Goldthorpe, *op. cit.*, υποσημ. 83.

διάσταση απόψεων σε ότι αφορά την επικράτηση τάσεων σύγκλισης (convergence), ή, αντιθέτως απόκλισης (divergence) μεταξύ των ευρωπαϊκών κοινωνικών πολιτικών. Εναντι των δύο κατηγορηματικών και αντιτιθεμένων απόψεων η εμπειρία υποδεικνύει τη διατύπωση μιας ενδιάμεσης θέσης.

Σε αντίθεση με τον οριακό χαρακτήρα των συστημάτων κοινωνικής προστασίας που εφαρμόζονται στις άλλες καπιταλιστικές χώρες, στην Ευρώπη ο ρόλος της κοινωνικής πολιτικής καθίσταται θετικός και ενεργός, χαρακτηριστικός της εννόησης της ευημερίας ως συλλογικής επίσης -πλέον της ατομικής- υπόθεσης και συνεπώς προσανατολισμένος στη θεμελίωση κοινωνικών δικαιωμάτων (welfare/social rights) που συμπληρώνουν και υποστηρίζουν τα αστικά και πολιτικά δικαιώματα.⁹⁹ Η αρχή της καθολικότητας της κοινωνικής υποστήριξης -υπό την επιρροή αλλά όχι και κατά το πρότυπο του συστήματος του W. Beveridge-¹⁰⁰ γίνεται αποδεκτή στο σύνολο σχεδόν των δυτικοευρωπαϊκών χωρών και στη διάρκεια της δεκαετίας του 1960 καθιερώνονται καθολικά συστήματα υποστήριξης που διασφαλίζουν το εισόδημα στις περιπτώσεις ασθένειας, αναπηρίας, ανεργίας, γήρατος, μητρότητας και αφορούν επίσης στην παροχή παιδικής μέριμνας και υγειονομικής περίθαλψης.¹⁰¹ Εκτός της επέκτασης της ασφαλιστικής κάλυψης αναπτύσσονται παράλληλα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας που αποβλέπουν στην προσφορά κοινωνικής προστασίας σε όσους δεν απολαμβάνουν ασφαλιστικά δικαιώματα, ή, έχουν εξαντλήσει τα τελευταία βάσει των κριτηρίων επιλεξιμότητας, χρηματοδοτούνται από τη γενική φορολογία και στηρίζονται στον έλεγχο των πόρων (means-testing). Ακόμη, κατά τη διάρκεια των δεκαετιών 1960 και 1970 προωθείται, όχι με την ίδια αποφασιστικότητα και με διαφορετικά αποτελέσματα, η συγχώνευση (consolidation) των συντεχνιακού χαρακτήρα επαγγελματικών σχημάτων κοινωνικής ασφάλισης, κατά το Βισμαρκιανό πρότυπο, που έχουν εγκαθιδρυθεί ήδη από τον προηγούμενο αιώνα στις περισσότερες χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης.

Χαρακτηριστικό της μεταπολεμικής ευρωπαϊκής εμπειρίας αποτελεί επίσης η συμπλήρωση των συστημάτων κοινωνικής υποστήριξης με τις πολιτικές απασχόλησης και αγοράς εργασίας γενικότερα, άλλωστε εκτός της εννόησής της ως βασικού κοινωνικού δικαιώματος η (πλήρης) απασχόληση συνιστά επιδίωξη της μακροοικονομικής πολιτικής -σύμφωνα με την Κεϋνσιανή σκέψη- και ταυτοχρόνως προϋπόθεση της εφαρμογής της καθολικής κοινωνικής υποστήριξης, τουλάχιστον από την άποψη της επάρκειας των οικονομικών πόρων.¹⁰² Η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης θεωρείται ως μέσο σταθεροποίησης της τελευταίας, συνιστά δε βασική διεκδίκηση των εργατικών συνδικάτων που την εννοούν επίσης ως προϋπόθεση ενδυνάμωσης της διαπραγματευτικής θέσης τους σε ότι αφορά τον καθορισμό των μισθών, τη ρύθμιση των συνθηκών και του χρόνου εργασίας και την απόσπαση υψηλότερων κοινωνικών

Από την άλλη πλευρά όμως ο F. Castles διαπιστώνει ότι αποφασιστικής σημασίας είναι η (αρνητική) επίδραση των δεξιών φιλελεύθερων κομμάτων μάλλον, παρά η (θετική) επιρροή που ασκούν τα σοσιαλδημοκρατικά κόμματα. Castles, Francis C. (1982) "The Impact of Parties on Public Expenditure", στο F.C. Castles (ed.) *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Sage Publ., London.

⁹⁹ Η πραγμάτωση της (κοινωνικής) ιθαγένειας, σύμφωνα με την ανάλυση του T.H. Marshall. Για τη σημασία της ιθαγένειας (citizenship) ως προϋπόθεσης του σχηματισμού της πολιτικής κοινότητας, δες Miller, *op. cit.*, υποσημ. 8, Κεφ. 9, σελ. 245, όπου υπογραμμίζεται ότι: "Nationality gives people the common identity that makes it possible for them to conceive of shaping their world together. Citizenship gives them the practical means of doing so."

¹⁰⁰ Το σύστημα του W. Beveridge προέβλεπε τη λειτουργία ενός Ταμείου Ασφαλίσεων (National Insurance Fund) στο οποίο το σύνολο των πολιτών κατέβαλαν εισφορές και αντλούσαν ενισχύσεις, επίσης δε απέδιδε οριακή σημασία στην κοινωνική πρόνοια (assistance).

¹⁰¹ Επιτροπή ΕΚ (1994) Η Κοινωνική Προστασία στην Ευρώπη 1993, COM(93) 531 τελικό, Βρυξέλλες, σελ. 15.

¹⁰² Τόσο σε ότι αφορά τη δυνατότητα των ταμείων να χρηματοδοτούν μέσω των εισφορών τα επιδόματα και τις παροχές που καταβάλλουν, όσο και σε ότι αφορά τη δυνατότητα του κράτους να χρηματοδοτεί μέσω της φορολογίας τις καθολικές παροχές. Η πλήρης απασχόληση συνεπάγεται αύξηση των εισφορών ή/και των φόρων.

παροχών. Η ανάπτυξη του θεσμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων, κυρίως σε συγκεντρωτικό επίπεδο, αντιπροσωπεύει την εγκαθίδρυση και λειτουργία μιας ουσιώδους πολιτικής διαδικασίας με αποφασιστική σημασία για την κατοχύρωση νέων κοινωνικών δικαιωμάτων που αποδυναμώνουν την εξάρτηση των μισθωτών από την αγορά,¹⁰³ την τόνωση της αλληλεγγύης μεταξύ των εργαζομένων -στην οποία συντελεί η μείωση των μισθολογικών διαφορών (wage-differentials)- και συνεπώς την αύξηση της επιρροής των εργατικών συνδικάτων και, τελικώς, την άρση της πολιτικής απομόνωσης της εργασίας και την ενίσχυση της συμμετοχής της στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.¹⁰⁴ Η υιοθέτηση κορπορατιστικών διευθετήσεων (corporatism) και τριμερών συμφωνιών (tripartite agreements) μεταξύ κράτους, εργοδοτών και εργαζομένων ενισχύουν τις προαναφερόμενες κατευθύνσεις.¹⁰⁵

Η εξέλιξη των δυτικοευρωπαϊκών κοινωνικών πολιτικών ακολουθεί, υποστηρίζεται στη βάση των προαναφερομένων, το πρότυπο του καθολικού κοινωνικού κράτους (universal welfare state),¹⁰⁶ η εδραίωση του οποίου αναδεικνύει το διακριτό χαρακτήρα ενός ευρωπαϊκού μοντέλου καπιταλιστικής οργάνωσης, του μοντέλου του Ρήνου (Rhine model) κατά τη διατύπωση του M. Albert,¹⁰⁷ που οι θεμελιώδεις αρχές του (ατομική ελευθερία, κοινωνική ιθαγένεια, δημοκρατική συμμετοχή) διαγράφουν τα προσδιοριστικά στοιχεία μιας κοινής - ευρωπαϊκής- πολιτισμικής ταυτότητας (european cultural identity).¹⁰⁸ Η, υπονοούμενη, συναινετική διαδικασία ανάπτυξης -και σύγκλισης- των ευρωπαϊκών κοινωνικών πολιτικών είναι δυνατό να αποδίδεται σε ισχυρούς πράγματι παράγοντες που καθιστούν εφικτή την επίτευξή της. Συγκεκριμένα, τα συντηρητικά κυρίως χριστιανοδημοκρατικά πολιτικά κόμματα δεσμεύονται, κατά την καθολική παράδοση, στις αξίες της κοινωνικής συνοχής και της κοινωνικής αλληλεγγύης (social solidarity),¹⁰⁹ άλλωστε η εισαγωγή βασικών θεσμών του κοινωνικού κράτους (δημόσια εκπαίδευση, κοινωνική ασφάλιση) πραγματοποιείται από φιλελεύθερα και καθολικής προέλευσης συντηρητικά κόμματα. Επίσης η φύση του πολιτικού συστήματος (κοινοβουλευτική δημοκρατία, εκλογικά συστήματα, πολυκομματισμός) επιβάλλουν την περιοδική εναλλαγή των κομμάτων στην κυβερνητική εξουσία, ή, το

¹⁰³ Eyraud, Francois (1992) "Collective Bargaining and Economic Change", στο Alan Gladstone with Hoyt Wheeler, Jacques Rojot, Francois Eyraud and Ruth Ben-Israel (eds.) *Labour Relations in a Changing Environment*, Walter de Gruyter, Berlin/New York.

¹⁰⁴ Regini, Marino (1984) "The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain", στο Goldthorpe, *op. cit.*, υποσημ. 83.

¹⁰⁵ Η θεωρητική συζήτηση γύρω από το φαινόμενο του κορπορατισμού είναι εκτεταμένη και οι διαφορές απόψεων σοβαρές. Ο G. Lehbruch διακρίνει μεταξύ *sectoral corporatism* και *corporatist concertation*, έναντι της κλασσικής διάκρισης μεταξύ *state* και *societal corporatism* του P.C. Schmitter. Στη σύγχρονη συζήτηση επικρατεί επίσης η έννοια νεο-κορπορατισμός (neo-corporatism). Lehbruch, Gerhard (1984) "Concertation and the Structure of Corporatist Networks", στο Goldthorpe, *op. cit.*, υποσημ. 83.

¹⁰⁶ Barr, *op. cit.*, υποσημ. 78. Κατ' αντιδιαστολή με το φιλελεύθερο μοντέλο του υπολειμματικού (residual) κοινωνικού κράτους.

¹⁰⁷ Από το Jacquemin, Alexis and David Wright (eds.), (1943) *The European Challenges Post-1992: Shaping Factors, Shaping Actors*, Edward Elgar Publishers, London, Vermont, σελ. 6 της εισαγωγής.

¹⁰⁸ Garcia, Soledad (1993) "Europe's Fragmented Identities and the Frontiers of Citizenship", στο S. Garcia (ed.) *European Identity and the Search for Legitimacy*, Pinter Publishers for the Eleni Nakou Foundation and the Royal Institute of International Affairs, London and New York.

Ελληνική εκδοχή του κειμένου της S. Garcia με τίτλο "Είδωλα της Ευρώπης" στο συλλογικό τόμο EKEM (1993) *Ελληνική Πολιτισμική Ταυτότητα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, Εστία, Αθήνα.

¹⁰⁹ Η έννοια της αλληλεγγύης ορίζεται από την καθολική εκκλησία ως "*a firm and persevering determination to commit oneself to the common good, that is... the good of all and of each individual, because we are all really responsible for each other*", στο Spicker, Paul (1991) "Solidarity", στο Graham Room (ed.) *Towards a European Welfare State?* SAUS Publications, Bristol. Βεβαίως η σημασία των εννοιολογικών διαβαθμίσεων είναι μεγάλη. Τα σοσιαλδημοκρατικά κόμματα αντιλαμβάνονται την πραγμάτωση της αλληλεγγύης σε εθνική κλίμακα (national solidarity), ενώ τα καθολικά-χριστιανοδημοκρατικά στο επίπεδο των κοινωνικών ομάδων (group solidarity). Στην πρώτη περίπτωση η έννοια της αλληλεγγύης συνυφάινεται με εξισωτικές (egalitarian) επιδιώξεις. Παρομοίως η έννοια της κοινότητας (community), για την οποία ο P. Spicker αναφέρει ότι υπάρχουν 94 ορισμοί, σημασιοδοτείται κατά διαφορετικό τρόπο από τα φιλελεύθερα και σοσιαλδημοκρατικά κόμματα.

σηματισμό συμμαχικών κυβερνήσεων, έτσι ώστε να περιορίζονται οι δυνατότητες ριζοσπαστικών θεσμικών μεταβολών ή/και να προϋποτίθεται η επεξεργασία κοινών προγραμμάτων κυβερνητικής πολιτικής. Τέλος, όμως σπουδαιότερο, το κοινωνικό κράτος, αφενός, αποτελεί έκφραση της γενικότερης πολιτικής συναίνεσης που αφορά στη διεύρυνση του οικονομικού ρόλου του κράτους και, αφετέρου, συνιστά στήριγμα της εταιρικής σχέσης (social partnership) μεταξύ κεφαλαίου, εργασίας και κράτους ως προϋπόθεσης της ανασυγκρότησης των ευρωπαϊκών οικονομιών μετά τη λήξη του πολέμου και ως θεσμικής πλέον συνιστώσας της οικονομικής διαχείρισης μεταγενέστερα.¹¹⁰

Οι συμπτώσεις ωστόσο δεν αναιρούν τις διαφορές. Στην περίπτωση των ευρωπαϊκών κοινωνικών πολιτικών οι διαφορές παραμένουν βαθιές και εκτεταμένες και αφορούν: στους θεσμούς εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής προστασίας (τήρηση της αρχής της ασφάλισης, χρήση ελέγχου των πόρων, τρόπος υπολογισμού του ύψους της υποστήριξης, διαχείριση των συστημάτων), τη σύνθεση και το βαθμό υποστήριξης που παρέχουν (εύρος παρεχομένων -σε είδος- κοινωνικών υπηρεσιών, κριτήρια επιλεξιμότητας και επίπεδο παροχών και επιδομάτων), τον τρόπο χρηματοδότησής τους (εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων, γενική φορολογία), το συναφή ρόλο που ασκούν υποκείμενα (agencies) του ιδιωτικού τομέα και, τέλος, τις πολιτικές απασχόλησης και εργασιακών σχέσεων. Οι διαφορές αυτές αντανακλούν διαφορετικές οριοθετήσεις του ρόλου του κράτους, συνεπάγονται διαφορετικές αναδιανεμητικές προεκτάσεις και ανταποκρίνονται στις εθνικές ιστορικές εμπειρίες και τις ιδιοσυγκρασίες των πολιτικών συστημάτων.

Στις σκανδιναβικές χώρες όπου τα σοσιαλδημοκρατικά κόμματα αναδεικνύονται σε κινητήρια δύναμη των κοινωνικών καινοτομιών και διατηρούν επίσης τον έλεγχο των πολιτικών εξελίξεων, η κοινωνική πολιτική προσλαμβάνει αποφασιστική σημασία για την προώθηση της μεταρρυθμιστικής στρατηγικής τους. Στο επίκεντρο της τελευταίας βρίσκονται η διαρκής επέκταση των κοινωνικών δικαιωμάτων, η άρση των κοινωνικών διακρίσεων -και η ενεργοποίηση ευρέων κοινωνικών συμμαχιών ως προϋπόθεση υλοποίησης της μεταρρυθμιστικής στρατηγικής τους-¹¹¹ και συνεπώς η προοδευτική υποκατάσταση των αγοραίων μηχανισμών διανομής του προϊόντος από τον πολιτικό μηχανισμό.¹¹² Προεκτείνοντας τη λογική του *W. Beveridge*, αλλά και την οικονομική φιλοσοφία του *J.M. Keynes*, τα σοσιαλδημοκρατικά κόμματα εγκαθιστούν το μοντέλο του θεσμικού κοινωνικού κράτους (institutional welfare state), στο πλαίσιο του οποίου το κράτος αποκτά ρόλο ισότιμο -όχι απαραίτητως και ισοσκελή- προς εκείνον της αγοράς σε ότι αφορά τη διανομή της ευημερίας.¹¹³ Το βάρος χρηματοδότησης της κοινωνικής υποστήριξης κατανέμεται μέσω της γενικής φορολογίας στο σύνολο του πληθυσμού, ενώ σε αντάλλαγμα αυξάνεται ο αριθμός και βελτιώνεται η ποιότητα των παρεχομένων κοινωνικών υπηρεσιών καθώς και το επίπεδο των εισοδηματικών μεταβιβάσεων, σε ότι δε αφορά την προστασία του εισοδήματος υιοθετείται γενναϊόδωρη πολιτική επιδομάτων, τόσο ως προς το ύψος όσο και ως προς τις προϋποθέσεις άντλησής τους. Ως αποτέλεσμα, αποδυναμώνεται η σημασία των προνοιακών παροχών που βασίζονται στον έλεγχο των πόρων και στιγματίζουν τους επωφελούμενους,¹¹⁴ επίσης δε εκμηδενίζεται κατ' ουσίαν ο ρόλος του ιδιωτικού τομέα δεδομένου ότι το επίπεδο των κοινωνικών παροχών είναι επαρκές ακόμη και για τα υψηλότερα εισοδήματα. Θεμέλιο της

¹¹⁰ Βεβαίως οι εθνικές εμπειρίες διαφέρουν σημαντικά. Δες, Cameron, David R. (1984) "Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society", στο Goldthorpe, *op. cit.*, υποσημ. 83. Επίσης, McCallum, John (1983) "Inflation and Social Consensus in the Seventies", *Economic Journal*, 93, 784-805.

¹¹¹ Esping-Andersen and Korpi, *op. cit.*, υποσημ. 83.

¹¹² *ibid.*

¹¹³ Σύμφωνα με τη γνωστή διάκριση του *R. Titmuss* μεταξύ *residual welfare model*, *industrial achievement-performance model* και *institutional redistributive model*, Titmuss, Richard M. (1974) *Social Policy*, George Allen and Unwin, London, σελ. 30-31.

¹¹⁴ Το πρόβλημα του κοινωνικού στίγματος (social stigma) που υπονομεύει την πραγμάτωση της κοινωνικής αλληλεγγύης. Spicker, *op. cit.*, υποσημ. 109.

σοσιαλδημοκρατικής πολιτικής αποτελεί, τέλος, η κατοχύρωση του δικαιώματος στην εργασία και η διατήρηση της πλήρους απασχόλησης, προς αυτή δε την κατεύθυνση το κράτος ασκεί αποφασιστικό ρόλο, τόσο ως δημιουργός θέσεων εργασίας, όσο και μέσω της εφαρμογής ενεργών πολιτικών στην αγορά εργασίας.

Έναντι του αμιγούς σκανδιναβικού μοντέλου του θεσμικού κοινωνικού κράτους, στις άλλες δυτικοευρωπαϊκές χώρες οι κοινωνικές πολιτικές εμφανίζουν θεσμική πολυμορφία, μερικώς ως αποτέλεσμα των πολιτικών συμβιβασμών, στο σύνολό τους ωστόσο εφαρμόζουν σε μεγάλο βαθμό την αρχή της ασφάλισης και παράλληλα επιδιώκουν την ικανοποίηση των βασικών αναγκών, μέσω της ενεργοποίησης εισοδηματικών μεταβιβάσεων και της απευθείας προσφοράς κοινωνικών υπηρεσιών. Στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης επικρατούν οι Βισμαρκιανές αρχές της ασφάλισης, δηλαδή οι παροχές συναρτώνται με τις εισφορές που αποτελούν την κύρια πηγή χρηματοδότησης των συστημάτων, πρωταρχική επιδίωξη των οποίων είναι η ανακατανομή του (ατομικού) εισοδήματος κατά τη διάρκεια της ζωής των ατόμων (redistribution over the life-cycle).¹¹⁵ Τούτο ανταποκρίνεται στην, κατά την καθολική παράδοση, εννόηση του ρόλου του κράτους ως επικουρικού (subsidiary), ασκούμενου δηλαδή όταν η οικογένεια, η επιχείρηση και οι κοινωνικοί εταίροι αδυνατούν να αντιμετωπίσουν τα ζητήματα ευημερίας των ατόμων/μελών τους.¹¹⁶ Ωστόσο υπό τον αυτό τίτλο -του επικουρικού κοινωνικού κράτους- συγκατατάσσονται συστήματα που διαφέρουν μεταξύ τους κατά πολύ, όπως για παράδειγμα το συντηρητικό συντεχνιακό αυστριακό σύστημα, το γερμανικό μοντέλο της κοινωνικής συμμετοχής, ή, το γαλλικό μοντέλο.¹¹⁷ Από την άλλη πλευρά, στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία η αρχή της ασφάλισης είναι λιγότερο κατοχυρωμένη, οι παροχές ανταποκρίνονται στις ανάγκες και η γενική φορολογία αποτελεί την κύρια, όχι όμως και τη μοναδική πηγή των πόρων χρηματοδότησης. Η κοινωνική πολιτική απλώς προσομοιάζει στο πρότυπο του θεσμικού κοινωνικού κράτους, δεδομένου άλλωστε και του αυξημένου ρόλου του ιδιωτικού τομέα.¹¹⁸ Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, ειδικότερα η επεκτεινόμενη χρήση του ελέγχου των πόρων, αποδίδουν προοδευτικώς στο βρετανικό σύστημα το χαρακτήρα του δικτύου ασφαλείας.¹¹⁹ Η Ιταλία και η Ολλανδία κατατάσσονται σε μια ενδιάμεση θέση, όπως υποδεικνύει το μείγμα Βισμαρκιανών και κατά *Bererdige* διευθετήσεων που εφαρμόζουν.¹²⁰ Τέλος, στις χώρες του ευρωπαϊκού νότου (Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα) το κοινωνικό κράτος ακολουθεί το δρόμο της ύστερης ανάπτυξης -κατά το Βισμαρκιανό πάντως πρότυπο- η διαδικασία μεγέθυνσης και εδραίωσής του συνδέεται με την αποκατάσταση της δημοκρατίας και την πολιτική επικράτηση των σοσιαλιστικών κομμάτων,¹²¹ εξελίσσεται όμως στη διάρκεια

¹¹⁵ Επιτροπή ΕΚ, *op. cit.*, υποσημ. 101, σελ. 16.

¹¹⁶ Roebroek, *op. cit.*, υποσημ. 84, όπου προτείνεται η διάκριση μεταξύ υπολειμματικού, επικουρικού και θεσμικού κοινωνικού κράτους, κατ' αντιστοιχία της προτεινόμενης από τον R. Titmuss διάκρισης.

Στην Παπική Εγκύκλιο *Quadragesimo Anno* του 1931, ο Πάπας Πίος ο 11ος επεδίωξε να προσδιορίσει τις βασικές αρχές κοινωνικής οργάνωσης και μεταρρύθμισης της κοινωνικής τάξης. Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας (subsidiarity) προσλάμβανε ιδιαίτερη σημασία, προκειμένου να αποφεύγεται η σύγκρουση μεταξύ ατόμων και κράτους. Όπως διατυπώνεται στο κείμενο ".....it is an injustice, a grave evil and a disturbance of right order for a larger and higher association to arrogate to itself functions which can be performed efficiently by smaller and lower societies". Wilke, Marc and Helen Wallace (1990) "Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing in the European Community", Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper, 27.

¹¹⁷ Garcia, *op. cit.*, υποσημ. 108. Η έννοια του συντηρητικού, π.χ. στην περίπτωση του αυστριακού μοντέλου, αφορά στην πρωτεύουσα σημασία των οικογενειακών επιδομάτων προκειμένου να ενθαρρύνεται η μητρότητα και να ενισχύεται η οικογένεια, σύμφωνα με τις καθολικές κοινωνικές αξίες. Για μια εκτεταμένη και λεπτομερή περιγραφή των συστημάτων κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών της Ε.Ε., δες Επιτροπή Ε.Κ., *op. cit.*, υποσημ. 101.

¹¹⁸ Για παράδειγμα στο Ηνωμένο Βασίλειο η ανάπτυξη των επαγγελματικών συνταξιοδοτικών σχημάτων (occupational pension scheme).

¹¹⁹ Σε ότι αφορά την πρόσφατη βρετανική εμπειρία, δες Dilnot, *op. cit.*, υποσημ. 88.

¹²⁰ Επιτροπή Ε.Κ., *op. cit.*, υποσημ. 101 και Roebroek, *op. cit.*, υποσημ. 84.

¹²¹ Maravall, Jose M. (1992) "What is Left? Social Democratic Policies in Southern Europe", Center for Advanced Study in the Social Sciences, Working Paper 1992/36.

μιας περιόδου που οι συνέπειες αφενός της οικονομικής κρίσης και αφετέρου των δομικών οικονομικών μεταβολών θέτουν τις κοινωνικές πολιτικές υπό αναθεώρηση, ακόμη και αμφισβήτηση.

Η τεχνολογική πρόοδος, η απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου και η ενίσχυση του ρόλου των συγκριτικών πλεονεκτημάτων, η μεγέθυνση του τομέα των υπηρεσιών και ταυτοχρόνως η υποχώρηση της παραδοσιακής (εντάσεως εργασίας) μεταποιητικής βιομηχανίας, έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση της ανεργίας αλλά και τη μεταβολή της δομής της απασχόλησης ως προς την υφή, τις δεξιότητες (skills) και το φύλο. Εκτός της ανεργίας, η πληθωριστική έκρηξη της δεκαετίας του 1970 σε συνδυασμό με τους χαμηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης, τα προβλήματα του ισοζυγίου πληρωμών και τα δημοσιονομικά ελλείμματα, υποδεικνύουν την αδυναμία της Κεϋνσιανικής διαχείρισης της ζήτησης (demand management) να επιτυγχάνει την οικονομική σταθεροποίηση, ενώ η κρίση της απασχόλησης υπογραμμίζει σαφέστερα την αποτυχία του παρεμβατικού κράτους (βιομηχανική πολιτική, κοινωνική πολιτική, πολιτική απασχόλησης) να ανταποκρίνεται στις πιέσεις που δημιουργούν οι διεθνείς αγορές και να επιτρέπει, ορθότερα να διευθετεί, τις ανάλογες διαρθρωτικές προσαρμογές. Στην κρίση νομιμοποίησης (legitimation crisis) του οικονομικού ρόλου του κράτους, ειδικότερα του αναδιανεμητικού,¹²² συμβάλλει όμως η υψηλή φορολογία που σε περιόδους οικονομικής στασιμότητας επιβαρύνει περισσότερο τα πραγματικά εισοδήματα, έτσι ώστε η περαιτέρω αύξησή της, έναντι αφενός των αυξημένων αναγκών και αφετέρου των δυσμενών δημοσιονομικών συνεπειών, να συναντά τη δυσαρέσκεια των εκλογικών σωμάτων. Στη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 η δύναμη των εργατικών συνδικάτων κάμπτεται αποφασιστικά και τα συντηρητικά πολιτικά κόμματα επανέρχονται στην κυβερνητική εξουσία υποσχόμενα το δραστικό περιορισμό του κράτους και την αποκατάσταση των αρχών της αγοράς (market principles) -με επιθετικότερη έκφραση τον καλούμενο νεο-φιλελευθερισμό των R. Reagan και M. Thatcher-¹²³ το χαρακτήρα όμως της αλλαγής προσδιορίζει επίσης η εγκατάλειψη των παραδοσιακών κρατικο-παρεμβατικών αντιλήψεων από πλευράς των σοσιαλιστικών και σοσιαλδημοκρατικών κομμάτων και η στροφή των τελευταίων προς φιλελεύθερες οικονομικές πολιτικές.¹²⁴

Η "κρίση" του κοινωνικού κράτους, ειδικότερα, είναι διττού χαρακτήρα: Κατά πρώτον αφορά στην αδυναμία ανταπόκρισης στις αυξημένες κοινωνικές ανάγκες που γεννώνται ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης, διογκώνονται λόγω της δημογραφικής γήρανσης και της αύξησης του κόστους της υγειονομικής περίθαλψης (medical inflation) και ταυτοχρόνως αναπροσδιορίζονται λόγω των κοινωνικών αλλαγών που ακολουθούν τις οικονομικές μεταβολές (π.χ. αλλαγές στην οικογένεια). Η, κοινωνιολογικής προέλευσης, έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού (social exclusion) αναφέρεται πλέον σε ευρύτερες κατηγορίες πληθυσμού και όχι απλώς σε οριακές μειοψηφίες.¹²⁵ Οι χρηματοδοτικές πιέσεις ασκούνται στο σύνολο των συστημάτων κοινωνικής υποστήριξης, αρχικώς σε εκείνα που στηρίζονται στο δημόσιο τομέα (άμεση προσφορά κοινωνικών υπηρεσιών), αντλούν πόρους από τη γενική φορολογία και έρχονται αντιμέτωπα με τα δημοσιονομικά ελλείμματα και την υψηλή ανεργία, ακολούθως δε στα συστήματα που στηρίζονται στην εφαρμογή της αρχής της ασφάλισης, στα οποία οι αυξήσεις των εισφορών συνεπάγονται αύξηση του κόστους εργασίας, μείωση της

¹²² Greve, Bent (1991) "Economies and Social Security in Europe", στο Pieters, *op. cit.*, υποσημ. 79. Ο συγγραφέας ακριβέστερα σημειώνει ότι "*The legitimacy of the welfare state declined when it was not possible to solve the stagflation problems*", όμως η κρίση νομιμοποίησης αφορά γενικότερα στον οικονομικό ρόλο του κράτους, με αποτέλεσμα τη διακύβευση των έως τότε συναίνεσεων.

¹²³ Δες, Peele, Gillian (1989) "Contemporary Conservatism and the Borders of the State", στο Helm, *op. cit.*, υποσημ. 4.

¹²⁴ Σημειοδοτούμενη από την εγκατάλειψη του μονομερούς Κεϋνσιανισμού από πλευράς των γάλλων σοσιαλιστών, μετά την αποτυχία του πειράματός του κατά την περίοδο 1981-1983. Δες επίσης, "The Left in Western Europe: Rose-tinted visions", *The Economist*, 11.6.1994.

¹²⁵ Commission E.C. (1993) "Towards a Europe of Solidarity: Combating social exclusion", *Social Europe*, Supplement 4, σελ. 7.

ανταγωνιστικότητας και ανάσχεση των ρυθμών δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας. Κατά δεύτερον, ολοένα και περισσότερο διαπιστώνεται ότι το κοινωνικό κράτος, ειδικότερα στις ευρωπαϊκές οικονομίες, δεν υπόκειται απλώς στις πιέσεις της οικονομικής κρίσης, αλλά πολύ περισσότερο συμβάλλει στην αναπαραγωγή των διαρθρωτικών χαρακτηριστικών της. Η έμφαση στρέφεται ιδιαίτερος στις δυσμενείς συνέπειες της αλληλεξάρτησης μεταξύ συστημάτων κοινωνικής υποστήριξης και νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης, σε σχέση με την πρόκληση και εμβάθυνση της δυσκαμψίας των αγορών εργασίας,¹²⁶ με αποτέλεσμα την αδυναμία προσαρμογής των τελευταίων τόσο στις διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου, όσο και στις πιέσεις για διαρθρωτικές μεταβολές (π.χ. αύξηση της κινητικότητας της εργασίας, ευελιξία σχετικών μισθών). Από την άλλη πλευρά αναφαίνεται η υστέρηση των προσφερομένων από το κράτος υπηρεσιών έναντι των νέων απαιτήσεων που επιφέρει η τεχνολογική πρόοδος, με χαρακτηριστικότερο το παράδειγμα της δημόσιας εκπαίδευσης - πρωτίστως της τριτοβάθμιας- που προσφέρει γνώσεις αναντίστοιχες προς εκείνες που ζητούνται από τις σύγχρονες επιχειρήσεις,¹²⁷ ενώ παράλληλα αμφισβητούνται οι πραγματικές αναδιανεμητικές συνέπειές τους.¹²⁸

Η σταθερή οικονομική μεγέθυνση των πρώτων τριάντα μεταπολεμικών ετών επέτρεπε την ομαλή εξέλιξη των σχέσεων μεταξύ οικονομικών στόχων και κοινωνικών επιδιώξεων, οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών, μεγέθυνσης και αναδιανομής. Εάν όμως τότε η συζήτηση για τις γνώριμες αντισταθμιστικές σχέσεις (trade-offs) περιοριζόταν στον ακαδημαϊκό χώρο, σήμερα βρίσκεται στο επίκεντρο της πολιτικής, πολύ περισσότερο καθώς μία από τις κυρίαρχες αντισταθμιστικές σχέσεις της εποχής αναδεικνύεται εκείνη μεταξύ απασχόλησης και επινεμητικής δικαιοσύνης (unemployment - equity trade-off).¹²⁹ Επανέρχεται συνεπώς το ερώτημα της οικονομικής συνάφειας του κοινωνικού κράτους, ή, αλλιώς, των βαθύτερων αιτιών της κρίσης του. Είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους -και κατά μείζονα λόγο η διόγκωση του οικονομικού ρόλου του κράτους- πραγματοποιείται κατά παράβλεψη (άγνοια;) των εξής υποδείξεων της οικονομικής θεωρίας: Πρώτον, η αδιαμφισβήτητη έστω αποτυχία των αγορών δεν συνεπάγεται αυτομάτως ότι η κρατική παρέμβαση είναι αποτελεσματική, αντιθέτως υπάρχουν περιπτώσεις που η τελευταία αντιμετωπίζει παρόμοια προβλήματα (π.χ. αντιιδεολογικής συμπεριφοράς), έτσι ώστε να επιβάλλεται η εφαρμογή κατάλληλων θεσμικών διευθετήσεων ή/και ο συνδυασμός κρατικών παρεμβάσεων και αγοραίων διαδικασιών (managed competition). Δεύτερον, εξίσου επώδυνη με την αποτυχία της αγοράς μπορεί να είναι η αποτυχία του κράτους, προκαλούμενη από τη συμπεριφορά των διαφόρων υποκειμένων της πολιτικής διαδικασίας και για τούτο ακριβώς δύσκολα αποκαθιστάμενη. Ωστόσο, πέραν αυτών, πρωταρχικής σημασίας για την εξήγηση της "κρίσης" του κοινωνικού κράτους είναι ότι το αίτημα της κοινωνικής δικαιοσύνης έχει ηθικό και πολιτικό χαρακτήρα -η οικονομική θεωρία ελάχιστα μπορεί να συνεισφέρει στη θεμελίωσή του- έτσι ώστε το σύγχρονο κοινωνικό κράτος να εδράζεται μερικώς σε ασθενείς οικονομικές βάσεις και να παραμένει συνεπώς εκτεθειμένο στις ισχυρές οικονομικές πιέσεις που πολλαπλασιάζονται με το άνοιγμα των αγορών.¹³⁰

Είναι όμως εύλογο ότι η μεταπολεμική επέκταση του οικονομικού και κοινωνικού ρόλου του κράτους αντανάκλα επίσης την επιρροή των τότε κυρίαρχων οικονομικών ιδεών και της κατάστασης της οικονομικής θεωρίας (state-of-the arts). Μολονότι είναι πολιτικοί παράγοντες και ιδεολογικές αντιλήψεις που συμβάλλουν στη μετατόπιση των οικονομικών ορίων του

¹²⁶ Lindbeck, Assar (1994) "The Welfare State and the Employment Problem", *American Economic Review*, 84, 71-75.

¹²⁷ Δες το άρθρο "Universities: Towers of babble", *The Economist*, 25.12.93 - 7.1.94.

¹²⁸ Δες στην προηγούμενη ενότητα.

¹²⁹ Tsoukalis, Loukas (1993) *The New European Economy: The Politics and Economics of Integration*, Oxford University Press, Oxford, 2nd edition, σελ. 167.

¹³⁰ O D. Helm σημειώνει ότι "...one of the major pillars of the post-war consensus -the Welfare State- has been without an economic rationale", Helm, *op. cit.*, υποσημ. 85.

κράτους πέρα από εκείνα του μακροοικονομικού συντονισμού που εισηγείται ο *J.M. Keynes*,¹³¹ εντούτοις έστω και σε δεύτερη ανάγνωση ορισμένες από αυτές τις αντιλήψεις διεκδικούν οικονομικο-θεωρητική συνάφεια.¹³² Χαρακτηριστικό παράδειγμα προσφέρει η ερμηνεία της δυσκαμψίας των ονομαστικών μισθών, κατά τον *J.M. Keynes* αποδιδόμενη στην αυταπάτη του χρήματος, κατά τον *Sir John Hicks* όμως απόρροιας του συνδυασμού των προσδοκιών των μισθωτών και ενός πνεύματος δικαίου (*sense of fairness*) που επηρεάζουν τη διαμόρφωση των μισθών.¹³³ Αν και παρόμοιες ερμηνείες προτείνονται επίσης στο πλαίσιο ορισμένων από τα σύγχρονα νεο-Κεϋνσιανά μοντέλα της αγοράς εργασίας, η εφαρμοσιμότητα των τελευταίων περιορίζεται σε σχετικώς ευέλικτες αγορές εργασίας.¹³⁴ Όμως στις περιπτώσεις αγορών εργασίας που εμφανίζουν υψηλό βαθμό δυσκαμψίας τα συμπεράσματα-προτάσεις πολιτικής της νεο-Κεϋνσιανής ανάλυσης συναντώνται με εκείνα της νεοκλασικής, έτσι ώστε οι διαφορές τους να ανάγονται εν μέρει σε αξιολογικές κρίσεις και πολιτικές θεωρήσεις.¹³⁵ Δεν παραβλέπονται ασφαλώς οι μεθοδολογικές φύσεως διαφορές, ειδικότερα η αναγνώριση από τους νεο-Κεϋνσιανούς των εγγενών παραγόντων που δεν επιτρέπουν την ανταγωνιστική λειτουργία των αγορών εργασίας και συνεπώς επιβάλλουν ρυθμιστικές παρεμβάσεις, π.χ. ορισμένη προστασία της απασχόλησης και ορισμένο βαθμό εισοδηματικής στήριξης των ανέργων. Σε κάθε περίπτωση όμως, οι σύγχρονες οικονομικές ιδέες, αντιθέτως προς τις Κεϋνσιανές, συμβάλλουν στην καλλιέργεια σοβαρών επιφυλάξεων έναντι του κοινωνικού και ειδικότερα του αναδιανεμητικού ρόλου του κράτους που μεταβιβάζονται με τη σειρά τους στο πολιτικό σύστημα και τους πρωταγωνιστές του.

Το σύγχρονο οικονομικό περιβάλλον αλλά και το πολιτικό τοπίο έχουν υποστεί εκτεταμένες αλλαγές και πολλοί κάνουν λόγο για τη ραγδαία εξέλιξη της οικονομικής παγκοσμιοποίησης - ορισμένοι προσβλέποντας (στις) και άλλοι ανησυχώντας για τις συνέπειές της. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 η ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών οικονομιών ακολουθεί ταχύτερους ρυθμούς και διαλαμβάνει βαθύτερες μεταβολές, ενώ παραλλήλως αναπτύσσονται νέοι θεσμοί και πολιτικές σε ευρωπαϊκή πλέον κλίμακα. Ποιός είναι ο πραγματικός χαρακτήρας αυτής της διαδικασίας, τί ρόλο ασκεί η κοινωνική πολιτική, ποιά είναι τα όρια "διεθνοποίησης" της τελευταίας και πως επιδρά η εμφάνιση της ολοκλήρωσης στα εθνικά συστήματα κοινωνικής ευημερίας; Σε αυτά τα ερωτήματα αναζητούνται οι απαντήσεις τόσο σε θεωρητικούς, όσο και σε εμπειρικούς - πραγματολογικούς όρους.

¹³¹ *ibid.*

¹³² Χαρακτηριστική η θέση του G. Hodgson που σημειώνοντας τις ασυνέπειες της Κεϋνσιανής ανάλυσης, υποστηρίζει ως διέξοδο την υιοθέτηση μιας θεσμικής-Κεϋνσιανής προσέγγισης (*institutional-Keynesian perspective*). Hodgson, Geoff (1985) "Persuasion, Expectations and the Limits to Keynes", στο Tony Lawson and Hashem Pesaran (eds.) *Keynes' Economics: Methodological Issues*, Routledge, London and New York.

¹³³ Από το Bell, Daniel (1981) "Models and reality in economic discourse", στο Daniel Bell and Irving Kristol (eds.) *The Crisis in Economic Theory*, Basic Books Publishers, New York.

¹³⁴ Για παράδειγμα στο πλαίσιο των μοντέλων *efficiency wages* και *gift exchanges*, που όμως αναφέρονται σε αγορές εργασίας όπου η διαπραγμάτευση μισθών ακολουθεί το αποκεντρωμένο (*decentralised*) μοντέλο, π.χ. Η.Π.Α.

¹³⁵ Όπως εμμέσως αναγνωρίζεται στο Lindbeck Assar (1992) "Macroeconomic theory and the labour market", *European Economic Reviews*, 36, 209-235.

5. Η οικονομική της «κοινωνικής Ευρώπης»: Θεωρία -και εμπειρική εξέταση

Η θεωρία του καταμερισμού των δημόσιων εξουσιών μεταξύ των διαφορετικού επιπέδου κυβερνήσεων σε μια οικονομική ένωση -και η περίπτωση της ΟΝΕ

Κατά τη νεοκλασική οικονομική θεωρία, η άριστη κατανομή των πόρων σε μια οικονομία επιτυγχάνεται ως (απροαίρετο) αποτέλεσμα των μεμονωμένων ατομικών αποφάσεων, αρκεί να ικανοποιούνται σειρά συνθηκών. Στις τελευταίες περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η πλήρης πληροφόρηση των ατόμων, η απουσία εξωτερικών οικονομιών και δημοσίων αγαθών, η πλήρης κινητικότητα κεφαλαίου και εργασίας και ο πλήρης καθορισμός και η άνευ κόστους εφαρμογή (των) ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Η ανάγκη κρατικής παρέμβασης είναι, επομένως, αναπόφευκτη αφού οι αγορές αποτυγχάνουν να ικανοποιούν αυτές τις συνθήκες. Ωστόσο, ο οικονομικός και κοινωνικός ρόλος του κράτους δεν αποβλέπει μόνο στην αποκατάσταση της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων, επιδιώκοντας επίσης την αναδιανομή του εισοδήματος. Άλλωστε, ακόμη κι αν οι αγορές λειτουργούσαν ανταγωνιστικώς, τα διανεμητικά αποτελέσματά τους δεν θα ήσαν, κατ' ανάγκη, ηθικώς και κοινωνικώς επιθυμητά – πράγμα που το υπόδειγμα της ανταγωνιστικής αγοράς τείνει να αγνοεί, εστιάζοντας το ενδιαφέρον του στην οικονομική αποτελεσματικότητα.

Μολαταύτα, το γεγονός ότι οι αγορές αποτυγχάνουν, ουδεμία επιφυλάσσει βεβαιότητα για τη βελτιωτική συμβολή της κρατικής παρέμβασης. Τουναντίον, σε αρκετές περιπτώσεις οι αποτυχίες του κράτους/ της πολιτικής (government failures) μπορεί να αποδειχθούν σοβαρότερες των αποτυχιών της αγοράς. Η αδυναμία των κυβερνήσεων να ικανοποιούν τις ανάγκες και τις προτιμήσεις ατόμων, κοινωνικών ομάδων και κοινοτήτων και, επομένως, να ανταποκρίνονται στις αποτυχίες των αγορών δεν είναι, πάντως, απροσδόκητη, ούτε και συμπτωματική` η ατελής πληροφόρηση, η τεχνική και οικονομική αναποτελεσματικότητα, οι στρεβλώσεις της πολιτικής διαδικασίας, μεταξύ αυτών η ιδιοτελής συμπεριφορά γραφειοκρατών, ενίοτε και πολιτικών, συνιστούν εγγενούς χαρακτήρα περιορισμούς. Η ανασχετική επίδραση αυτών των περιορισμών, όμως, δεν είναι πάντοτε, δηλαδή σε κάθε περίπτωση παρέμβασης του κράτους, η ίδια και, πολύ περισσότερο, δεν είναι γενικώς ανεξέλεγκτη. Τουναντίον, τόσο η επαρκής – όχι όμως και πλήρης- πληροφόρηση περί τις ατομικές ανάγκες και προτιμήσεις, όσο και η κατ' αντιστοιχία – και πάλι ατελή- των τελευταίων διαμόρφωση της πολιτικής, εξαρτώνται από τη θεσμική συγκρότηση του κράτους, τη δομή οργάνωσης της κυβερνητικής εξουσίας και, ειδικότερα, τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής μεταξύ των διαφορετικού επιπέδου δημοσίων αρχών.

Πώς (πρέπει να) κατανέμονται οι δημόσιες εξουσίες μεταξύ των διαφορετικού επιπέδου αρχών/ κυβερνήσεων, ώστε να μεγιστοποιείται η – ηθικώς παραδεκτή- συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας; Η παραδοσιακή οικονομική θεωρία της πολιτικής –βάσει της δεοντολογικής οικονομικής της ευημερίας- και, ειδικότερα, η θεωρία της δημοσιονομικής ομοσπονδίας (fiscal federalism) – με αφετηρία τις συνεισφορές των *R. Musgrave* και *W. Oates*¹ εξετάζει την (εξωτερική) αποτελεσματικότητα των διαφορετικού επιπέδου κυβερνήσεων σχετικώς με τη διόρθωση διαφορετικών μορφών αποτυχίας των αγορών. Ωστόσο, η θεωρία της δημοσιονομικής ομοσπονδίας τείνει – ίσως αντανάκλωντας την τότε κυρίαρχη οικονομική ιδεολογία- να αποδίδει αποκλειστική, σχεδόν, έμφαση στη δημοσιονομική πολιτική, παραβλέποντας τη ρυθμιστική λειτουργία (regulatory function) των δημοσίων αρχών. Η ενσωμάτωση της ρυθμιστικής λειτουργίας στο πλαίσιο ανάλυσης του

¹ Musgrave, Richard A. (1959) *The Theory of Public Finance*, Mc Graw-Hill Book Company, New York` Musgrave, Richard A. (1969) "Theories of Fiscal Federalism", *Public Finance*, 24, 521- 532` Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York

καταμερισμού της λήψεως πολιτικών αποφάσεων μεταξύ των διαφορετικού επιπέδου κυβερνήσεων είναι, επομένως, αναγκαία. Επιπροσθέτως –και μάλλον κυριότερα– η παραδοσιακή- δεοντολογική προσέγγιση αγνοεί τους εγγενείς περιορισμούς –και τις στρεβλώσεις- της πολιτικής διαδικασίας και, επομένως, αδιαφορεί για τις επιπτώσεις της αποκέντρωσης (συγκέντρωσης) των εξουσιών στη διαμόρφωση –και την οξύτητα-αυτών των περιορισμών και, κατ’ επέκταση, στην εκδήλωση –και την έκταση- των αποτυχιών του δημόσιου τομέα. Επιβάλλεται, λοιπόν, η προσφυγή σε μια άλλη προσέγγιση, αυτή της νέας πολιτικής οικονομίας που, διατηρώντας ως -αδιαμφισβήτητη- αφετηρία την παραδοσιακή οικονομική θεωρία, εν προκειμένω τη θεωρία της δημοσιονομικής ομοσπονδίας – με τη συμπερίληψη της ρυθμιστικής λειτουργίας- αξιοποιεί συμπληρωματικώς την αναλυτική συμβολή και τις υποδείξεις της θεωρίας της δημόσιας επιλογής.²

Κατ’ αυτό τον τρόπο, η θεωρία του καταμερισμού των εξουσιών μεταξύ των διαφορετικού επιπέδου δημόσιων αρχών εμπλουτίζεται ως προς το περιεχόμενο και την εμπειρική συνάφειά της` συχνά, άλλωστε, η επιλογή της αποκέντρωσης (συγκέντρωσης) ανταποκρίνεται στην ανάγκη διόρθωσης στρεβλώσεων της πολιτικής διαδικασίας μάλλον, παρά αποτυχιών της αγοράς –και συνεπάγεται αύξηση της ευημερίας- πράγμα που φέρει την παραδοσιακή προσέγγιση σε εξηγητική αμηχανία (π.χ. κεντρικοί/ ομοσπονδιακοί κανόνες φορολογικής μεταχείρισης των πολιτών ή/ και κεντρικοί αριθμητικοί και διαδικασιακοί δημοσιονομικοί περιορισμοί). Ταυτοχρόνως, η νέα προσέγγιση συμβάλλει στην αποκατάσταση μιας θεμελιώδους εννοιολογικής ανακολουθίας -και εμπειρικής ανωμαλίας- της παραδοσιακής δημοσιονομικής θεωρίας της ομοσπονδίας που, σε πείσμα του ίδιου του τίτλου της, ελάχιστη αποδίδει έμφαση στη σημασία της θεσμικής –συνταγματικής- κατανομής των εξουσιών σε ένα ομοσπονδιακό πολιτικό σύστημα, έχοντας ως πραγματικό πεδίο αναφοράς το δημόσιο τομέα γενικώς, η οργάνωση της προσφοράς ορισμένων υπηρεσιών του οποίου, άλλωστε, είναι *de facto* αποκεντρωμένη.³

Η εισαγωγή της ρυθμιστικής λειτουργίας στο πλαίσιο ανάλυσης της κατανομής των δημόσιων εξουσιών επιτρέπει τη συναγωγή υποδείξεων, εκ των πραγμάτων –αφενός, ακόμη εξελισσόμενη διαδικασία πραγμάτωσης (και ρύθμισης) της εσωτερικής αγοράς και αφετέρου, απουσία κεντρικού δημοσιονομικού μηχανισμού αντίστοιχου εκείνων σε άλλα ομοσπονδιακά πολιτικά συστήματα- συναφών με την πραγματικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή, έστω, συναφέστερων σε σύγκριση με την καθαρώς δημοσιονομική προσέγγιση. Επίσης, εσωτερικεύοντας την πολιτική διαδικασία –έστω μερικώς- η προσέγγιση της νέας πολιτικής οικονομίας αποδεικνύεται, αν μη τι άλλο, ευστοχότερη της παραδοσιακής δημοσιονομικής θεωρίας της ομοσπονδίας, σχετικώς με την εξήγηση ορισμένων, εκ πρώτης –δηλαδή παραδοσιακής- όψεως παραδοξοτήτων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, σε ότι αφορά την κατανομή της λήψεως αποφάσεων μεταξύ ευρωπαϊκών (Κοινοτικών) και εθνικών πολιτικών θεσμών (π.χ. άμυνα, εκπαίδευση).⁴ Μολαταύτα, η διατύπωση γενικών –ίσως, σε αντιδιαστολή με τα κατά μεμονωμένη περίπτωση/ θέμα (issue) πολιτικής- δεοντολογικών συμπερασμάτων δεν γίνεται, κατ’ ανάγκη, ευχερέστερη` άλλωστε, τόσο η αστάθεια/ ρευστότητα της

² Για τα πλεονεκτήματα αυτής της προσέγγισης [ας αποκληθεί και οινεί ενδογενοποίηση των πολιτικών (quasi endogenization of politicians)], που προκειμένου για το κοινωνικό κράτος αναπτύχθηκε στο τρίτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, δες Cordes, Joseph J. (1997) “Reconciling Normative and Positive Theories of Government”, *American Economic Review*, 87, 169- 172` για μια κατηγορηματικότερη υπεράσπιση της δεοντολογικής παράδοσης, με έμφαση στο ρόλο των οικονομικών ιδεών και των οικονομολόγων, αναγνωρίζοντας όμως τις παραμορφωτικές συνέπειες της πολιτικής διαδικασίας, δες Bruno, Michael (1990) “Economic Analysis and the Political Economy of Policy Formation”, *European Economic Review*, 34, 273- 301.

³ Όπως αναγνωρίζεται στο Oates, Wallace E. (1999) “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37, 1120- 1149

⁴ Persson, Torsten, Roland, Gérard and Guido Tabellini (1996) “The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Mean For Europe?”, prepared for the Conference ‘Quo Vadis Europe’, Kiel, June 1996, <http://www.nber.org/papers/w3855.pdf>. Δες, επίσης, Pelkmans, Jacques (1982) “The Assignment of Public Functions in Economic Integration”, *Journal of Common Market Studies*, 21, 97- 121

ευρωπαϊκής πολιτικής διαδικασίας, όσο και ο χαρακτήρας των Κοινοτικών πολιτικών θεσμών –cf. δημοκρατικό έλλειμμα- περιπλέκουν τα πράγματα.⁵

I. Αποκέντρωση, δημοκρατικός έλεγχος και οικονομική αποτελεσματικότητα

Στο προτεινόμενο – και πραγματιστικό- πλαίσιο οικονομικής ανάλυσης της πολιτικής αναδεικνύονται τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης (decentralization) της λήψης αποφάσεων, δηλαδή της ανάθεσης των εξουσιών επιβολής φόρων, πραγματοποίησης δαπανών για την προσφορά δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών και ρύθμισης της λειτουργίας των αγορών σε κατώτερου επιπέδου/ τοπικές κυβερνήσεις μάλλον, παρά της συγκέντρωσής τους (centralization) στο επίπεδο μιας (της) κεντρικής κυβέρνησης` για την απλούστευση της συζήτησης υποτίθεται ότι υπάρχουν δύο επιπέδων κυβερνήσεις, η κεντρική και οι τοπικές (local) –εδώ αναφέρονται ενίοτε και ως περιφερειακές. Πράγματι, ως αποτέλεσμα της μεγαλύτερης εγγύτητάς τους στους πολίτες (proximity to the people) οι τοπικές κυβερνήσεις είναι καλύτερα πληροφορημένες για τις προτιμήσεις των τελευταίων σε σύγκριση με μια κεντρική κυβέρνηση, πολύ περισσότερο προκειμένου για μεγάλες χώρες, όπου το κόστος της απόκτησης και επεξεργασίας των σχετικών πληροφοριών μπορεί να είναι υψηλό. Οι τοπικές κυβερνήσεις είναι, επίσης, σε θέση να γνωρίζουν καλύτερα τις τοπικές συνθήκες και τις ενδεχόμενες πρακτικές ιδιομορφίες που επηρεάζουν την εφαρμογή μιας πολιτικής.⁶ Η ανάθεση της λήψης αποφάσεων πολιτικής στις τοπικές κυβερνήσεις επιτρέπει, ακόμη, τον πειραματισμό, που δεδομένης της αβεβαιότητας των αποτελεσμάτων του μια κεντρική κυβέρνηση θα δίσταζε να αναλάβει, και ευνοεί τη διάδοση και εφαρμογή τόσο σε τοπικό, όσο και σε κεντρικό επίπεδο πολιτικών καινοτομιών (policy innovation).

Θα ήταν, άραγε, αδύνατο για μια κεντρική κυβέρνηση να διασφαλίζει τα πλεονεκτήματα του αποκεντρωτικού συστήματος – και ταυτοχρόνως να ανταποκρίνεται στις αποτυχίες του, λόγος για τις οποίες γίνεται παρακάτω- μέσω της διαφοροποίησης των πολιτικών της αναλόγως των τοπικών προτιμήσεων; Στο κάτω- κάτω, λέγεται, με την εγκατάσταση δημοσίων λειτουργιών στις περιφέρειες μια κεντρική κυβέρνηση θα μπορούσε να αποκτήσει ικανή γνώση των τοπικών συνθηκών, ενώ η διεξαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων θα επέτρεπε την πληροφόρησή της σχετικώς με τις προτιμήσεις των πολιτών` και η προώθηση πολιτικών καινοτομιών θα ήταν, επίσης, δυνατή μέσω της εφαρμογής πιλοτικών προγραμμάτων σε ορισμένες περιφέρειες.⁷ Από την άλλη πλευρά όμως, αντιτείνεται, η προθυμία των πολιτών μιας, ή, περισσότερων περιφερειών να αποκαλύψουν (reveal) τις πραγματικές προτιμήσεις τους ως προς τα δημόσια αγαθά είναι αμφίβολη, ως αποτέλεσμα του φόβου τους ότι οι πληροφορίες που κατ' αυτό τον τρόπο μεταβιβάζονται στην κεντρική κυβέρνηση είναι πιθανό να χρησιμοποιηθούν μελλοντικώς εις βάρος τους (π.χ. πληροφορίες για τη φοροδοτική ικανότητά τους).⁸ Ωστόσο, η απειλή μετακίνησής τους σε άλλη περιφέρεια – *voting with one's feet*- λειτουργεί ως εμπόδιο στις ενδεχόμενες προθέσεις της κεντρικής κυβέρνησης να χρησιμοποιήσει εις βάρος τους τις πληροφορίες που οι προτιμήσεις τους εμπεριέχουν` κι' αυτό, με τη σειρά του, περιστέλλει τους ενδεχόμενους δισταγμούς ως προς την αποκάλυψη των πραγματικών προτιμήσεών τους.

⁵ Για ορισμένους παρατηρητές της Ευρώπης από την άλλη πλευρά του Ατλαντικού, όμως, η δομή της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης θεωρείται, ήδη, δεδομένη και εν πολλοίς παρόμοια εκείνης των ΗΠΑ, π.χ. Inman, Robert P. And Daniel L. Rubinfeld (1998) "Subsidiarity and the European Union", <http://www.nber.org/papers/w6556.pdf>.

⁶ Rosen, Harvey S. (1988) *Public Finance*, 2nd edition, Irwin, Homewood, Illinois, σελ. 509

⁷ Begg, David, Crémer, Jacques, Danthine, Jean-Pierre, Edwards, Jeremy, Grilli, Vittorio, Neven, Damien, Seabright, Paul, Sinn Hans-Werner, Venables, Anthony and Charles Wyplosz (1993) *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe*, Monitoring European Integration 4, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London, σελ. 42

⁸ *ibid.*, σελ. 7, 42

Η σημασία της κινητικότητας, ως μηχανισμού αποκάλυψης των ατομικών προτιμήσεων για τα δημόσια αγαθά, αναδεικνύεται μέσω του υποδείγματος *Tiebout*, η δημοσίευση του οποίου συνέβαλε στην ανάπτυξη της βιβλιογραφίας περί τη δημοσιονομική ομοσπονδιακή θεωρία. Στο πλαίσιο του υποδείγματος οι πολίτες (τα νοικοκυριά) επιλέγουν, μετακινούμενοι, τον τόπο διαμονής τους έτσι ώστε η προσφερόμενη δέσμη δημοσίων αγαθών και φόρων (fiscal package) να ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις τους. Ο *Ch. Tiebout* προσδιορίζει εκείνες τις συνθήκες – συνολικώς επτά- υπό τις οποίες η κινητικότητα παράγει αποτελέσματα ταυτόσημα με εκείνα της ανταγωνιστικής αγοράς, με άλλα λόγια οδηγεί στην αποτελεσματική – κατά *Pareto*- κατανομή των πόρων.⁹ Είναι γεγονός ότι οι περιοριστικές, αν όχι και εξεζητημένες υποθέσεις/ συνθήκες (του) περιορίζουν τη χρησιμότητα του υποδείγματος *Tiebout* ως βάσης δεοντολογικής ανάλυσης του πραγματικού κόσμου.¹⁰ Χαρακτηριστικώς, μάλιστα, υπογραμμίζεται ότι, κατ' αναλογία του πλήρως ανταγωνιστικού υποδείγματος της νεοκλασικής θεωρίας, το υπόδειγμα *Tiebout* επικυρώνει, στην πραγματικότητα, το αντίθετο εκείνου που εκ πρώτης όψεως θεωρείται πως υποδηλώνει: η κινητικότητα των πολιτών θα οδηγούσε σε άριστη κατανομή των πόρων υπό ορισμένες συνθήκες, η πραγματική απουσία των οποίων, όμως, συνεπάγεται την ανεπάρκεια της κινητικότητας ως μηχανισμού επίτευξης της αποτελεσματικής προσφοράς των δημοσίων αγαθών –κατ' αναλογία της αποτυχίας της αγοράς ως μηχανισμού αποτελεσματικής κατανομής των πόρων.¹¹

Μολαταύτα, το υπόδειγμα *Tiebout* δεν θάπρεπε να απορριφθεί αβασάνιστα: αρκετές εμπειρικές μελέτες, άλλωστε, διαπιστώνουν ότι η κινητικότητα λειτουργεί ως μηχανισμός σχηματισμού ομοιογενών κοινοτήτων, υπό την έννοια της συνάθροισης ατόμων με συγκλίνουσες προτιμήσεις ως προς τα προσφερόμενα δημόσια αγαθά.¹² Κατά τούτο, η μετακίνηση –*voting with one's feet*- είναι πιθανό ότι συμβάλλει στη μερική, τουλάχιστον, αντιστάθμιση των περιορισμών που ενυπάρχουν στους παραδοσιακούς μηχανισμούς (π.χ. ψηφοφορία) αποκάλυψης των πραγματικών προτιμήσεων των πολιτών. Πράγματι, στο βαθμό που η κατανάλωση των δημοσίων αγαθών συναρτάται με τον τόπο διαμονής – εξ ου και τοπικά δημόσια αγαθά (local public goods)- οι πολίτες δεν μπορούν να συμπεριφέρονται ως λαθροεπιβάτες (free riders) η δυνατότητα της κυβέρνησης να τους αποκλείσει – *excludability*-¹³ από την κατανάλωση ορισμένων –ή, πάνω από ορισμένο επίπεδο

⁹ Tiebout, Charles M. (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64, 416- 424. Οι υποθέσεις του υποδείγματος είναι: α. πλήρης κινητικότητα των πολιτών, β. πλήρης πληροφόρησή τους για τις περιφερειακές διαφορές σε δαπάνες και φόρους, γ. μεγάλος αριθμός διαφορετικών κοινοτήτων (έτσι ώστε κάθε πολίτης να είναι σε θέση να διαλέξει εκείνη που ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις του για τα δημόσια αγαθά), δ. η απασχόληση δεν θέτει περιορισμούς: το εισόδημα όλων των πολιτών προέρχεται από τοκομερίδια, ε. τα προσφερόμενα δημόσια αγαθά δεν παρουσιάζουν θετικές ή αρνητικές εξωτερικές οικονομίες μεταξύ των περιφερειών/ τοπικών κοινοτήτων, στ. για κάθε δέσμη τοπικών δημοσίων αγαθών υπάρχει ένα άριστο μέγεθος περιφέρειας/ τοπικής κοινότητας ως προς τον αριθμό των κατοίκων της, έτσι ώστε η προσφερόμενη δέσμη δημοσίων αγαθών να παράγεται στο χαμηλότερο μέσο κόστος: επίσης, υποτίθεται ότι ένας παράγοντας/ πόρος (π.χ. η γη) είναι σταθερός, ζ. οι περιφέρειες μπορούν να θέσουν σε εφαρμογή νόμους για τη χρήση της γης (zoning laws), έτσι ώστε να διατηρούν το άριστο μέγεθος τους -για μια πλήρη εξήγηση αυτής της υπόθεσης, δες Rosen, *op.cit.*, υποσημ. 6, σελ. 518- 519.

¹⁰ Buchanan, James M. and Charles J. Goetz (1972) “Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model”, *Journal of Public Economics*, 1, 25- 43

¹¹ Helm, Dieter and Stephen Smith (1989) “The Decentralized State: The Economic Borders of Local Government”, στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Oxford University Press/Clarendon Press, Oxford.

¹² Δες Rosen, *op.cit.*, υποσημ. 6, σελ. 520: επίσης, Fischel, William A. (1992) “Communication: Property Taxation and the Tiebout Model: Evidence for the Benefit View from Zoning and Voting”, *Journal of Economic Literature*, 30, 171- 177

¹³ Οι τοπικές κυβερνήσεις είναι σε θέση να μιμηθούν το ρόλο των τοπικών *clubs* σε ότι αφορά την αντιμετώπιση του προβλήματος της μη αποκλεισιμότητας (non- excludability) της κατανάλωσης των δημοσίων αγαθών. Το γεγονός ότι η προσφορά ορισμένων δημοσίων αγαθών αναλαμβάνεται από το δημόσιο τομέα και όχι από *clubs* αντανακλά αναδιανεμητικές, πρωτίστως, επιδιώξεις. Ασφαλώς, τα *clubs* – οι αγοραίες λύσεις- δεν είναι πάντοτε δυνατό να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της μη αποκλεισιμότητας, π.χ. τα οφέλη της προστασίας του περιβάλλοντος δεν είναι αποκλείσιμα. Σε κάθε περίπτωση, η συζήτηση

κατανάλωσης- δημοσίων αγαθών, εάν αυτό έχουν εκφράσει, επιβάλλει την ειλικρινή αποκάλυψη των προτιμήσεών τους. Επίσης, η δυνατότητα μετακίνησης των πολιτών αίρει, όπως προαναφέρθηκε, τις ενδεχόμενες επιφυλάξεις τους σχετικά με τις προθέσεις της (κεντρικής) κυβέρνησης και, επομένως, ενισχύει τη βούλησή τους να αποκαλύπτουν τις πραγματικές προτιμήσεις τους.

Από αυτή την άποψη, οι υποδείξεις του υποδείγματος *Tiebout* είναι εξαιρετικώς χρήσιμες για μια κεντρική κυβέρνηση που, επιδιώκοντας την αποτελεσματική κατανομή των πόρων, επιχειρεί την περιφερειακή διαφοροποίηση των πολιτικών της. Πολλοί υποστηρίζουν, άλλωστε, ότι το υπόδειγμα *Tiebout* συνιστά – και έτσι πρέπει να κατανοείται- συμβολή στη θεωρία σχεδιασμού μηχανισμών αποκάλυψης των ατομικών προτιμήσεων για τα δημόσια αγαθά μάλλον, παρά θεώρημα αποκέντρωσης των εξουσιών.¹⁴ Έτσι λοιπόν, αναγνωρίζοντας ότι οι πολίτες είναι πιθανό να μη δηλώνουν τις πραγματικές προτιμήσεις τους όταν καλούνται να το πράξουν, για παράδειγμα μέσω δημοψηφίσματος, μια κεντρική κυβέρνηση μπορεί να εφαρμόζει μια περιφερειακώς διαφοροποιημένη πολιτική φόρων και δαπανών -σύμφωνα με τις διαθέσιμες πληροφορίες περί τις τοπικές προτιμήσεις και αποφασίζοντας ως εάν μεγιστοποιούσε τα κέρδη σε κάθε περιφέρεια - και ακολούθως να παρακολουθεί τους πολίτες να αναζητούν, μετακινούμενοι, τους συνδυασμούς που προτιμούν.¹⁵ Οι μεταγενέστερες αναθεωρήσεις του προτύπου περιφερειακής διαφοροποίησης της πολιτικής θα είναι πιθανότατα σταθερότερες, με την έννοια της πρόκλησης μικρότερων διαπεριφερειακών μεταναστευτικών ροών. Στο πλαίσιο του υποδείγματος *Tiebout*, συνεπώς, η πολιτική αυτονομία των περιφερειών δεν συνιστά συνθήκη της αποτελεσματικής προσφοράς δημοσίων αγαθών. Τουναντίον, κρίσιμη είναι η –υπόρρητη στο υπόδειγμα *Tiebout*- παραδοχή ότι η κυβέρνηση αποβλέπει στην αποτελεσματική κατανομή των πόρων –υπό την έννοια της κατά *Pareto* βελτίωσης.

Η άρση αυτής της παραδοχής, όμως, με άλλα λόγια η αναγνώριση ότι οι κυβερνήσεις δεν λειτουργούν πάντοτε ως «φιλάνθρωποι δικτάτορες» - ανιδοτελείς φορείς μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας – οδηγεί σε αναθεώρηση της αρχικής διάκρισης μεταξύ περιφερειακής διαφοροποίησης της πολιτικής και περιφερειακής αποκέντρωσης των εξουσιών. Στην πράξη, άλλωστε, η περιφερειακή διαφοροποίηση φόρων και δαπανών – και, κατά μείζονα λόγο, των ρυθμιστικών πολιτικών- είναι πολύ ισχυρότερη στα αποκεντρωμένα μάλλον, παρά στα συγκεντρωτικά πολιτικά συστήματα, υποδηλώνοντας ότι η αποκέντρωση των εξουσιών συμβάλλει στην περιφερειακή διαφοροποίηση της πολιτικής. Φαίνεται, λοιπόν, ότι μια κεντρική κυβέρνηση δεν ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις του συνόλου των πολιτών – παραβλέπει τις τοπικές προτιμήσεις - και ενδίδει στις πιέσεις ισχυρών ομάδων συμφερόντων,¹⁶ ή/ και εγκλωβίζεται στις ιδιοτελείς επιδιώξεις και συμπεριφορές των γραφειοκρατών.¹⁷ Ο λόγος δεν είναι άλλος από το ότι μια κεντρική κυβέρνηση αντιμετωπίζει μικρότερο, σε σύγκριση με τις τοπικές κυβερνήσεις, κίνδυνο εκλογικής απόρριψης όταν αποτυγχάνει να ανταποκριθεί στις προτιμήσεις των πολιτών μιας περιφέρειας` η πλειονότητα των τοπικών/ περιφερειακών εκλογικών σωμάτων δεν συμερίζεται, κατ' ανάγκη, τη

αφορά στα μη αμιγώς δημόσια αγαθά (impure public goods)` τα αμιγώς δημόσια αγαθά (pure public goods), άλλωστε, χαρακτηρίζονται από τη μη αποκλεισιμότητα και τη μη ανταγωνιστικότητα (non- rivalry) στην κατανάλωση και παραγωγή τους. Δες και Κεφάλαιο 3 της παρούσας εργασίας.

¹⁴ Ο ίδιος ο *Ch. Tiebout*, άλλωστε, υπογραμμίζει ότι με το υπόδειγμά του επιχειρεί να απαντήσει στην αρνητική πρόταση του *Paul Samuelson*, αλλά και του *Richard Musgrave*, ότι στην περίπτωση των μη αποκλεισιμων δημοσίων αγαθών ουδεμία οιονεί αγοραία επιλογή είναι δυνατό να οδηγήσει σε αποτελεσματική κατανομή των πόρων` *Tiebout, op.cit.*, υποσημ. 9

¹⁵ Seabright, Paul (1996) “Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model”, *European Economic Review*, 40, 61- 89

¹⁶ Οι αντιθέσεις/ ετερογένεια συμφερόντων είναι, άλλωστε, εντονότερες σε κεντρικό μάλλον, παρά σε περιφερειακό επίπεδο, έτσι ώστε οι συνέπειες της εξυπηρέτησης των διεκδικήσεων ισχυρών ομάδων πίεσης να είναι, επίσης, δυσμενέστερες για την ευημερία.

¹⁷ Δες Κεφάλαιο 3- Οι αποτυχίες του κράτους

δυσαρέσκεια των εκλογέων μιας, ή, περισσότερων περιφερειών.¹⁸ Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η αποκέντρωση των εξουσιών δημιουργεί εκείνα τα κίνητρα – μάλλον αντικίνητρα – που υποκινούν τους πολιτικούς – και τις κυβερνήσεις- να διαφοροποιούν τις πολιτικές τους αναλόγως των τοπικών/ περιφερειακών προτιμήσεων και αναγκών, ή, άλλως, καθιστά αξιόπιστη (credible) τη δέσμευση των δημόσιων αρχών στη περιφερειακή διαφοροποίηση της πολιτικής.¹⁹

Το μέγεθος των κερδών ευημερίας από την περιφερειακή διαφοροποίηση της πολιτικής, ή, πράγμα σχεδόν ταυτόσημο, τα κέρδη ευημερίας της αποκέντρωσης, σε σχέση με τη συγκεντρωτικώς καθοριζόμενη προσφορά δημοσίων αγαθών, εξαρτάται από την έκταση των διαπεριφερειακών διαφορών στη ζήτηση δημοσίων αγαθών και την έκταση των διαπεριφερειακών διαφορών στο κόστος παραγωγής τους. Υποθέτοντας ότι το κόστος δεν διαφέρει μεταξύ των περιφερειών, διαφέρει όμως η ζήτηση, τα κέρδη ευημερίας της αποκέντρωσης είναι, *ceteris paribus*, αντιστρόφως ανάλογα της ελαστικότητας της ζήτησης των τοπικών δημοσίων αγαθών ως προς την τιμή (φόρο) τους. Λαμβάνοντας υπόψη την οικονομετρικώς διαπιστωμένη υψηλή ανελαστικότητα της ζήτησης των τοπικών δημοσίων αγαθών,²⁰ συνάγεται ότι τα κέρδη ευημερίας της αποκέντρωσης – ή, οι απώλειες ευημερίας του συγκεντρωτισμού- είναι σημαντικά.²¹

Αξιοσημείωτο είναι, πάντως, ότι τα κέρδη ευημερίας της αποκέντρωσης δεν οφείλονται στην κινητικότητα των πολιτών *à la Tiebout*. Μολονότι η κινητικότητα συμβάλλει στην αύξησή τους – ενίοτε, ωστόσο, μπορεί να οδηγεί σε μείωση της ευημερίας-²² τα οφέλη της αποκέντρωσης συναρτώνται, πρωτίστως, με τις διαπεριφερειακές διαφορές σχετικώς με το άριστο επίπεδο προσφοράς των (τοπικών) δημοσίων αγαθών.²³ Είναι κατανοητό ότι παρόμοιες διαφορές –και, κατ’ επέκταση, υψηλότερα κέρδη ευημερίας της αποκέντρωσης- είναι μεγαλύτερες, όσο περισσότερο οι κάτοικοι των γεωγραφικών διαμερισμάτων/ περιφερειών μιας χώρας, ή, μιας οικονομικής ένωσης ταυτίζονται – για λόγους ιστορικο-πολιτισμικούς- με τον τόπο τους, πράγμα που παρατηρείται ακόμη και σε χώρες με συγκεντρωτικά πολιτικά συστήματα.²⁴ Χωρίς αμφιβολία, επίσης, η άποψη ότι η θεωρία της

¹⁸ Υποθέτοντας, προφανώς, τοπικές κοινότητες/ εκλογικά σώματα του αυτού μεγέθους.

¹⁹ Begg *et al.*, *op. cit.*, υποσημ. 7, σελ. 43

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η αποκέντρωση υποκαθιστά, εν μέρει, την ανάγκη υιοθέτησης γενικών, πιθανότατα συνταγματικών κανόνων που αποβλέπουν στον περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας των πολιτικών, επιδιώκουν την αξιόπιστη δέσμευση της πολιτικής στη μεγιστοποίηση της ευημερίας και, αναποφεύκτως, περιστελλουν την ευελιξία (περιφερειακή διαφοροποίηση) της πολιτικής μιας κεντρικής κυβέρνησης.

²⁰ Για τις θεωρητικές συνιστώσες της κατασκευής (derivation) της συνάρτησης ζήτησης για τα δημόσια αγαθά και την εμπειρική εκτίμησή της, δες Rubinfeld, Daniel L. (1987) “The Economics of the Local Public Sector”, στο Alan Auerbach and Martin Feldstein (eds.) *Handbook of Public Economics*, North- Holland, Amsterdam, chapter 11

²¹ Oates, *op.cit.*, υποσημ. 3. Ωστόσο, εάν το κόστος και όχι η ζήτηση διέφερε μεταξύ των περιφερειών, τα κέρδη ευημερίας της αποκέντρωσης θα ήσαν ευθέως ανάλογα της ελαστικότητας της ζήτησης ως προς την τιμή.

²² Εάν η προσφορά ενός δημόσιου αγαθού χαρακτηρίζεται από οικονομίες κλίμακας –μειούμενο κατά κεφαλή κόστος- η μετακίνηση μπορεί να επηρεάζει το κατά κεφαλήν κόστος, οδηγώντας συνεπώς σε αναποτελεσματική προσφορά του δημοσίου αγαθού από την τοπική κυβέρνηση` Flatters, Frank, Henderson, Vernon and Peter Miezowski (1974) “Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization”, *Journal of Public Economics*, 3, 99- 112

Επίσης, η δημοσιονομικώς υπαγορευμένη μετανάστευση είναι πιθανό να επιφέρει απώλειες ευημερίας λόγω εξωτερικών οικονομιών, συνυφασμένων με τη συμφόρηση (congestion) σε δημοσιονομικώς ελκυστικές περιφέρειες` Van Rompuy, Paul, Abraham, Filip and Dirk Heremans (1991) “Economic federalism and the EMU”, *European Economy*, special edition no 1, “The economics of EMU”, 109- 135. Δες, ακόμη, Buchanan and Goetz, *op.cit.*, υποσημ. 10

²³ Oates, *op.cit.*, υποσημ. 3

²⁴ Εντυπωσιακά είναι τα αποτελέσματα πρόσφατης σχετικής έρευνας της βρετανικής κοινής γνώμης, που υποδεικνύουν ότι η «συνταγματική» μεταρρύθμιση/ αποκέντρωση εξουσιών προς όφελος των νεοϊδρυθέντων εθνικών κοινοβουλίων (Σκωτία, Ουαλία) ήταν εν πολλοίς επιβεβλημένη` “Undoing Britain? A Survey of Britain”, *The Economist*, 6/ 11/ 1999

δημοσιονομικής ομοσπονδίας δεν είναι συναφής με την ευρωπαϊκή πραγματικότητα, λόγω της χαμηλής – σε αντίθεση με τις ΗΠΑ-γεωγραφικής κινητικότητας των νοικοκυριών,²⁵ ουδεμία (συν)επιφέρει αμφισβήτηση της λογικής – των κερδών ευημερίας- της αποκέντρωσης.

Περισσότερο αξιοσημείωτο είναι, όμως, ότι τα προαναφερόμενα κέρδη ευημερίας, που επιτυγχάνονται μέσω της ανάθεσης της λήψεως αποφάσεων για την προσφορά των (τοπικών) δημόσιων αγαθών σε κατώτερου επιπέδου/ τοπικές κυβερνήσεις, σε μεγάλο βαθμό πραγματώνονται, τελικώς, χάρη στο δημοκρατικό έλεγχο – cf. *democratic accountability*- των τοπικών κυβερνήσεων από μέρους των πολιτών τους, ειδικότερα, την υποβολή τους στην εκλογική δοκιμασία²⁶ ο δημοκρατικός έλεγχος συμβάλλει στην αντιστάθμιση των κινήτρων λήψεως αποφάσεων για δαπάνες, φόρους και ρυθμίσεις που δεν ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις των πολιτών. Από αυτή την άποψη, η λογική της αποκέντρωσης των εξουσιών βασίζεται, πρωτίστως, στο κριτήριο του δημοκρατικού ελέγχου μάλλον, παρά στο κριτήριο της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων, καθώς η ικανοποίηση του δεύτερου είναι, σε ικανό βαθμό, αποτέλεσμα της εκπλήρωσης του πρώτου. Ασφαλώς, η σημασία του δημοκρατικού ελέγχου δεν είναι μόνον, ίσως ούτε κυρίως εργαλειακή²⁷ ο δημοκρατικός έλεγχος, η πολιτική συμμετοχή, η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων κ.λ.π. συνιστούν αυτοτελείς επιδιώξεις ενός συστήματος διακυβέρνησης που, σε ορισμένες τουλάχιστον περιπτώσεις, η πραγμάτωσή τους δεν ευνοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων –cf. *trade-off*.²⁶ Μολονότι η πραγμάτωση παρόμοιων επιδιώξεων θεωρείται πιθανότερη στο πλαίσιο αποκεντρωμένων πολιτικών συστημάτων – όχι χωρίς αντίλογο- η αποτελεσματική κατανομή των πόρων συχνά καλεί στη συγκεντρωτική λήψη αποφάσεων, όπως θα συζητηθεί στο αμέσως επόμενο τμήμα αυτής της ενότητας.

Η υπεροχή των αποκεντρωμένων – ομοσπονδιακών- συστημάτων λήψεως αποφάσεων, βάσει τόσο του κριτηρίου της οικονομικής αποτελεσματικότητας, όσο και του κριτηρίου του δημοκρατικού ελέγχου, αναγνωρίζεται με και αποτυπώνεται στην –συνταγματικής υφής- αρχή της επικουρικότητας που επιτάσσει την ανάθεση των δημόσιων εξουσιών σε κατώτερου επιπέδου/ τοπικές κυβερνήσεις, εκτός εάν σοβαροί λόγοι – κέρδη ευημερίας- επιβάλλουν την ανάθεσή τους στην κεντρική κυβέρνηση. Η αρχή της επικουρικότητας δεν καλεί, επομένως, στην άνευ όρων καθολική αποκέντρωση των εξουσιών, ωστόσο υποδηλώνει ότι το βάρος της απόδειξης (*burden of proof*) ανήκει σε εκείνους που προτάσσουν συγκεντρωτικές επιλογές καταμερισμού των εξουσιών.²⁷ Από αυτή την άποψη, είναι κατανοητό ότι στην αρχή της επικουρικότητας αντανάκλαται, τελικώς, η προτεραιότητα του κριτηρίου του δημοκρατικού ελέγχου, όπως υποστηρίχθηκε στην προηγούμενη παράγραφο –και πάντως, όχι, κατ' ανάγκη, ως αυτοτελούς επιδίωξης στο πλαίσιο της ενδεχόμενης αντισταθμιστικής σχέσης (*trade-off*) με την οικονομική αποτελεσματικότητα. Πράγματι, αν και σε αρκετές περιπτώσεις το κριτήριο της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων δεν επιτρέπει την αδιαμφισβήτητη πρόκριση της αποκέντρωσης, ή, της συγκέντρωσης των δημόσιων λειτουργιών, η επιλογή της αποκέντρωσης δεν παύει να θεωρείται προτεραία/ υπέρτερη²⁷ το βάρος της απόδειξης βρίσκεται πάντοτε στην άλλη πλευρά. Πρόκειται για μια ερμηνεία που τείνει να επικρατεί τόσο ως προς την τυπική σημασιοδότηση, όσο και ως προς την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ιδίως κατόπιν της απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου και, ακολούθως, της εισαγωγής σχετικού πρωτοκόλλου στην αναθεωρημένη Συνθήκη ΕΕ./ Συνθήκη του *Amsterdam*.

²⁵ Όπως, μεταξύ άλλων, επισημαίνεται στο Pelkmans, *op.cit.*, υποσημ. 4

²⁶ Η οικονομική -θεωρητική και εμπειρική- βιβλιογραφία για τη σχέση δημοκρατικού ελέγχου, πολιτικής συμμετοχής και οικονομικής αποτελεσματικότητας διαρκώς αναπτύσσεται. Δες, για παράδειγμα, Inman, Robert P. and Daniel L. Rubinfeld (1997) "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, 11, 4, 43- 64²⁷ Begg *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 7, σελ. 46- 51

²⁷ Begg *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 7, σελ. 3- 5

II. Συγκεντρωτισμός, αξιοπιστία και οικονομική αποτελεσματικότητα

Η αποτυχία ενός πλήρως αποκεντρωμένου συστήματος διακυβέρνησης να μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία, με άλλα λόγια η αποτυχία του ανταγωνισμού μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων να παράγει άριστα, κατά *Pareto*, αποτελέσματα -κατά μίμηση της πλήρως ανταγωνιστικής αγοράς- αποδίδεται, σύμφωνα με την παραδοσιακή προσέγγιση, σε δύο κυρίως αιτίες, η ανασχετική σημασία των οποίων, όμως, διαφέρει και η αντιμετώπισή τους δεν καλεί, κατ' ανάγκη, σε ταυτόσημες επιλογές καταμερισμού της λήψεως αποφάσεων μεταξύ των διαφορετικού επιπέδου κυβερνήσεων. Οι αιτίες της αποτυχίας εντοπίζονται, αφενός, στην ύπαρξη οικονομιών κλίμακας (*scale economies*) στην παραγωγή ορισμένων δημοσίων αγαθών –παραβίαση της έκτης υπόθεσης του υποδείγματος *Tiebout*- και, αφετέρου, στην παρουσία εξωτερικών οικονομιών (*externalities*), δηλαδή στη διασυνοριακή διάχυση των αποτελεσμάτων της προσφοράς ορισμένων δημοσίων αγαθών (*cross-border spillover effects*) –παραβίαση της πέμπτης υπόθεσης του υποδείγματος *Tiebout*.²⁸

Η πρώτη περίπτωση αφορά, κυρίως, σε δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, το μέσο κόστος προσφοράς των οποίων μειώνεται όσο αυξάνεται το πλήθος των επωφελούμενων είναι φανερό ότι τα αμιγώς δημόσια αγαθά (π.χ. άμυνα), χαρακτηριστικό των οποίων είναι η μη ανταγωνιστικότητα (*non-rivalry*),²⁹ κατά μείζονα λόγο εμπίπτουν σε αυτή την περίπτωση. Η βελτίωση της ποιότητας ορισμένων δημόσιων αγαθών, πάλι, είναι πιθανό να συνδέεται με την επέκταση της κλίμακας προσφοράς τους –cf. *learning curves*. Σπουδαιότερες, μάλλον, σε σύγκριση με τις παραδοσιακές οικονομίες κλίμακας (μείωση του μέσου κόστους), είναι οι πληροφοριακές οικονομίες κλίμακας (*informational scale economies*). Η σημασία των ποιοτικών (βελτιώσεων) και των πληροφοριακών οικονομιών κλίμακας είναι, πιθανότατα, εμφανέστερη στο χώρο της ρυθμιστικής λειτουργίας του δημοσίου και εκφράζεται, για παράδειγμα, μέσω της τεχνολογικής αναβάθμισης των (τεχνικών) προδιαγραφών των προϊόντων αλλά και των διαδικασιών (*process regulation*) – π.χ. προδιαγραφές υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας- ή/ και της εγκατάλειψης χρονικώς εδραιωμένων, όχι όμως και αποτελεσματικών διευθετήσεων/ κανόνων.³⁰ Ασφαλώς, το μέγεθος των οικονομιών κλίμακας δεν είναι το ίδιο για κάθε δημόσιο αγαθό –ούτε η σημασία των πληροφοριακών οικονομιών είναι η ίδια σε κάθε τομέα ρυθμιστικής δράσης- οι δε τοπικές κυβερνήσεις είναι δυνατό να επωφελούνται των οικονομιών κλίμακας αναθέτοντας το έργο της προσφοράς, κατά κυριολεξία της παραγωγής, των δημοσίων αγαθών σε αποτελεσματικότερους ιδιωτικούς οργανισμούς (*contracting-out*).

Η δεύτερη περίπτωση, αυτή των εξωτερικών οικονομιών/ διασυνοριακής διάχυσης των αποτελεσμάτων της προσφοράς δημοσίων αγαθών αποσπά, ευλόγως θα διαπιστωθεί, μεγαλύτερη προσοχή –και πολιτικό ενδιαφέρον- συνιστώντας απόρροια της αδυναμίας αποκλεισμού εκείνων που δεν συνεισφέρουν στην προσφορά ενός δημοσίου αγαθού από την κατανάλωσή του, η εκδήλωση παρόμοιων εξωτερικών οικονομιών είναι, κατά μείζονα λόγο, συνυφασμένη με τα αμιγώς δημόσια αγαθά. Για παράδειγμα, εκτός των αμιγώς δημοσίων αγαθών, η προσφορά εκπαίδευσης από μια τοπική κυβέρνηση επιφυλάσσει οφέλη, μέσω των μεταναστευτικών ροών εργασίας, για μια, ή, περισσότερες γειτονικές κοινότητες, οφέλη που η προαναφερόμενη τοπική κυβέρνηση, όμως, δεν έχει λόγο (κίνητρο) να συνυπολογίσει όταν προσδιορίζει το επίπεδο προσφοράς (εκπαίδευσης). Από την άλλη πλευρά, πάλι, είναι πολύ

²⁸ Δες υποσημείωση 9' επίσης Costello, Declan (1993) "Public interventions to promote economic efficiency: Implications for the EC Budget", *The economics of Community public finance, European Economy, Reports and studies*, 5, 369- 393

²⁹ Από τη στιγμή που προσφέρονται σε ένα άτομο, η επέκταση της προσφοράς τους σε περισσότερα άτομα ουδεμία συνεπάγεται αύξηση κόστους.

³⁰ Ανεξαρτήτως του λόγου που υπαγορεύει τη ρυθμιστική παρέμβαση και διατηρώντας την υπόθεση της ορθολογικής επιλογής των καταναλωτών' δες Majone, Giandomenico (1993) "Mutual Recognition in Federal Type Systems", *EUI Working Paper in Political and Social Sciences No 93/ 1*, European University Institute, Florence

πιθανό ότι μια τοπική κυβέρνηση ελάχιστα λαμβάνει μέτρα για τον καθαρισμό ενός ποταμού που εκπηγάξει, ή, διατρέχει το έδαφός της, καθώς οι ενδεχόμενες επιπτώσεις της μόλυνσης, επομένως και το κόστος ανάσχεσής τους, συσσωρεύονται σε άλλες, κατά μήκος του ποταμού ευρισκόμενες, κοινότητες. Ομοίως, μια τοπική κυβέρνηση υιοθετεί, πιθανότατα, χαλαρές ρυθμίσεις για τον περιορισμό της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, υπολογίζοντας ότι το κόστος επιβαρύνει τις γειτονικές κοινότητες. Στο πεδίο της ρυθμιστικής λειτουργίας, πάλι, διασυνοριακές εξωτερικές οικονομίες γεννώνται, επίσης, ως αποτέλεσμα της στρατηγικής συμπεριφοράς (strategic behaviour) των τοπικών κυβερνήσεων. Για παράδειγμα, υιοθετώντας ένα διαφορετικό, σε σχέση με τις άλλες τοπικές κυβερνήσεις, επίπεδο τεχνικών προδιαγραφών για τα προϊόντα, μια τοπική κυβέρνηση επιδιώκει την ανταγωνιστική απίσχναση των ξένων παραγωγών και, κατ' αυτό τον τρόπο, επιφυλάσσει μεν οφέλη για τους τοπικούς παραγωγούς, επιδεινώνει όμως τη σύγκυση των καταναλωτών, τοπικών και ξένων, πράγμα που αντιβαίνει στην ίδια τη λογική της θέσπισης τεχνικών προδιαγραφών.³¹ Είναι ευνόητο, λοιπόν, πως όταν αναπτύσσονται διασυνοριακές εξωτερικές οικονομίες, η ανεξάρτητη προσφορά δημοσίων αγαθών από τις τοπικές κυβερνήσεις, αλλά και ο καθορισμός των ρυθμίσεων των αγορών, δεν αντιστοιχούν στο κοινωνικώς άριστο επίπεδο (socially optimal level) για την οικονομική ένωση συνολικώς.

Μολαταύτα, η διαχείριση –εσωτερικευση- των διασυνοριακών εξωτερικών οικονομιών – αλλά και η εκμετάλλευση των οικονομιών κλίμακας- δεν προϋποθέτει, σε κάθε περίπτωση, την ανάθεση εξουσιών σε μια κεντρική κυβέρνηση -επανορθώνουσα, υποτίθεται, την αποτυχία του ανταγωνισμού μεταξύ των τοπικών πολιτικών. Πράγματι, κατ' ακολουθία των υποδείξεων του R.Coase,³² η διαπραγμάτευση μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων είναι δυνατό να επιτρέψει το συντονισμό των πολιτικών τους και, κατ' επέκταση, την εσωτερικευση των διασυνοριακών εξωτερικών οικονομιών. Υποδεικνύεται, με άλλα λόγια, η δυνατότητα συνομολόγησης διακυβερνητικών συμφωνιών που, σε ότι ειδικότερα αφορά τα δημόσια αγαθά, καθορίζουν τις απαιτούμενες για την εσωτερικευση των εξωτερικών οικονομιών (διακυβερνητικές) μεταβιβάσεις.³³ Οι προϋποθέσεις συνομολόγησης και εφαρμογής παρόμοιων συμφωνιών δεν είναι, όμως, αμελητέες. Οι τοπικές κυβερνήσεις πρέπει να αναγνωρίζουν τις διασυνοριακές επιπτώσεις των πολιτικών τους και να είναι σε θέση να αναπροσαρμόζουν αναλόγως τις τελευταίες` κάθε τοπική κυβέρνηση πρέπει να είναι άριστα πληροφορημένη περί τις συνθήκες και τις προτιμήσεις πολιτικής των άλλων κυβερνήσεων, πράγμα που, εκτός άλλων, εκμηδενίζει το ενδεχόμενο στρατηγικής συμπεριφοράς –τη δυνατότητα απόκρυψης των πραγματικών προτιμήσεων` πολύ περισσότερο, η παρακολούθηση της εφαρμογής (monitoring) των διακυβερνητικών συμφωνιών πρέπει να είναι ευχερής –χαμηλού κόστους- προκειμένου, αν μη τι άλλο, να αποθαρρύνονται συμπεριφορές λαθρεπιβάτη (free- riding).

Η διακυβερνητική συνεργασία, ως μέσο αποτελεσματικού συντονισμού της πολιτικής, δεν είναι ανέφικτη` άλλωστε, τόσο η αμερικανική ομοσπονδιακή, όσο και η ευρωπαϊκή εμπειρία προσφέρουν παραδείγματα συμφωνιών/ συμβολαίων *à la Coase*.³⁴ Γενικεύοντας, η

³¹ Begg *et al.*, *op. cit.*, υποσημ. 7, σελ. 38

³² Coase, Ronald H. (1960) "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics*, 3, 1- 44

³³ van Rompuy *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 22.... έτσι ώστε να εκπληρώνεται, ή, ορθότερα, να προσεγγίζεται η, κρίσιμη για την αποτελεσματική κατανομή των πόρων, δημοσιονομική ισοδυναμία (fiscal equivalence), δηλαδή η αντιστοίχιση επωφελομένων από και συνεισφερόντων στην προσφορά δημοσίων αγαθών. Η πλήρης εφαρμογή της αρχής, πάντως, καλεί στην ανάπτυξη ξεχωριστής κυβέρνησης για κάθε δημόσιο αγαθό, με περιοχή δικαιοδοσίας οριοθετούμενη από την ακτίνα διάχυσης των οφελών του τελευταίου. Εκτός των τοπικών κυβερνήσεων, λοιπόν, κυβερνήσεις δημιουργούνται, επίσης, σε ενδιάμεσα επίπεδα (π.χ. νομός, περιφέρεια, γεωγραφικό διαμέρισμα κ.ο.κ.), η δε κεντρική κυβέρνηση αναλαμβάνει την προσφορά των αμιγώς, μόνο, δημόσιων αγαθών` Olson, Mancur Jr. (1969) "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government", *American Economic Review*, Proceedings, 49, 479- 487

³⁴ Oates, *op.cit.*, υποσημ. 3, όπου αναφέρεται η δημιουργία – κατά το συγγραφέα, μετά δυσκολιών- περιφερειακών οργανισμών συνεργασίας ορισμένων πολιτειών σχετικώς με την προστασία του περιβάλλοντος` επίσης, Rosen, *op.cit.*, υποσημ. 6, σελ. 507. Σε ότι αφορά την εμπειρία της Ευρωπαϊκής

σύμπτωση των προτιμήσεων πολιτικής, η αμφίδρομη και συμμετρική εκδήλωση των εξωτερικών οικονομιών και η αμοιβαία εμπιστοσύνη (mutual trust) μεταξύ των κυβερνήσεων καθιστούν τη συνεργασία και το συντονισμό της πολιτικής εφικτό ενδεχόμενο.³⁵ Πολύ συχνότερα, όμως, η στρατηγική συμπεριφορά των κυβερνήσεων, η ατελής πληροφόρηση και το υψηλό κόστος συναλλαγής (transaction cost) –κυρίως κόστος παρακολούθησης της εφαρμογής των διακυβερνητικών συμφωνιών- προδικάζουν την αποτυχία τη διακυβερνητικής συνεργασίας ως μέσου αποτελεσματικού συντονισμού της πολιτικής των τοπικών κυβερνήσεων και όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των τελευταίων, τόσο πιθανότερη γίνεται η αποτυχία. Κατ’ ουσία, η αποτυχία οφείλεται στην εγγενή αναξιοπιστία των διακυβερνητικών συμφωνιών, είναι δηλαδή απότοκη της αδυναμίας παρακολούθησης της συμπεριφοράς των εταίρων και της επακόλουθης διόγκωσης των κινήτρων παραβίασης των συμφωνημένων. Από αυτή την άποψη, η ανάθεση των εξουσιών διαχείρισης των διαπραγματεύσεων και, κυρίως, επιβολής της εφαρμογής (enforcement) των συμφωνιών σε μια κεντρική κυβέρνηση αποκαθιστά την αξιοπιστία των τελευταίων, επανορθώνει την αποτυχία συντονισμού (coordination failure) μεταξύ των αποκεντρωμένων μονάδων λήψεως αποφάσεων –των τοπικών κυβερνήσεων- και, κατά τούτο, επιτρέπει την εσωτερικευση των διασυνοριακών εξωτερικών οικονομιών – αλλά και την εκμετάλλευση των ενδεχόμενων οικονομιών κλίμακας.

Το ζήτημα της αξιοπιστίας, ή, ακριβέστερα, του ελλείμματος αξιοπιστίας της διακυβερνητικής συνεργασίας αντανακλά και σε ικανό βαθμό ανάγεται, ωστόσο, στην ίδια τη δομή των κινήτρων της πολιτικής διαδικασίας και, ειδικότερα, στην εγγενή τάση απομάκρυνσης των αποφάσεων πολιτικής από τον κοινωνικώς άριστο τόπο. Έτσι λοιπόν, ο βραχύς χρονικός ορίζοντας μιας δημοκρατικής κυβέρνησης έχει, συχνά, ως συνέπεια οι αποφάσεις της να υπαγορεύονται από προσδοκίες (βραχυπρόθεσμων) εκλογικών οφελών και η παραβίαση των συμφωνιών –μακροπρόθεσμης υφής- με άλλες κυβερνήσεις δεν αποκλείεται να είναι εκλογικώς επωφελής.³⁶ Έτσι, όμως, το ζήτημα της αξιοπιστίας των κυβερνήσεων συναρτάται στενότερα με εκείνο του «ρυθμιστικού εγκλωβισμού» (“regulatory capture”), δηλαδή της αιχμαλωσίας των κυβερνήσεων και των αποφάσεών τους, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων συνομολόγησης και εφαρμογής συμφωνιών, από ισχυρές ομάδες συμφερόντων.³⁷ Μολονότι η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε μια κεντρική κυβέρνηση καθιστά, όπως προλέγεται, το διακυβερνητικό συντονισμό της πολιτικής αξιόπιστο, η πρόκριση του συγκεντρωτισμού δεν μπορεί να είναι ανεπιφύλακτη η ενδεχόμενη αναπαραγωγή του «ρυθμιστικού εγκλωβισμού» στο επίπεδο της κεντρικής κυβέρνησης θα είχε ως αποτέλεσμα την αποτυχία της πολιτικής μάλλον, παρά τη ζητούμενη επανόρθωση των αποτυχιών της αγοράς –με την έννοια ότι τα οφέλη ευημερίας θα αντισταθμίζονταν, τελικώς, από το κόστος του «ρυθμιστικού εγκλωβισμού».

Κοινότητας, το αντιπροσωπευτικότερο παράδειγμα είναι μάλλον το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα και ο ΜΣΙ, η σταθερότητα και αποτελεσματικότητα του οποίου εξαρτάτο, όμως, από την ασυμμετρία του και την ηγεμονική θέση του γερμανικού μάρκου – εκτός άλλων που, όμως, παραβλέφθηκαν. Δες και υποσημείωση 35.

³⁵ Το παράδειγμα του ΕΝΣ αναδεικνύει τη σημασία ενός ακόμη παράγοντα, που πιθανότατα υποκαθιστά εκείνους της συμμετρίας των εξωτερικών οικονομιών και, εν μέρει, της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, συγκεκριμένα της ύπαρξης μιας κυβέρνησης που θα ασκεί ρόλο ηγεμόνα, δηλαδή υπεύθυνου για τη διατήρηση και σταθερότητα της συνεργασίας, με άλλα λόγια προσφέροντος αυτό ακριβώς το δημόσιο αγαθό δες Kindleberger, Charles P. (1986) “International Public Goods Without International Government”, *American Economic Review*, 76, 1- 13. Ασφαλώς, πρόκειται για ένα παράγοντα που κατά μείζονα λόγο αναφέρεται στη διεθνή διακρατική συνεργασία μάλλον, παρά σε ομοσπονδιακά, ή, ακόμη και προ-ομοσπονδιακά πολιτικά συστήματα ή/ και οικονομικές (και νομισματικές) ενώσεις.

³⁶ Majone, Giandomenico (1992) “Market Integration and Regulation: Europe after 1992”, EUI Working Paper in Political and Social Sciences 91/ 10, European University Institute, Florence, σε συνδυασμό με Downs, Anthony (1957) (μτφρ.1990) *Οικονομική Θεωρία της Δημοκρατίας*, Παπαζήσης, Αθήνα

³⁷ Τα *loci classici* είναι, Stigler, George (1971) “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics*, 2, 3- 21 και Becker, Gary (1983) “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence”, *Quarterly Journal of Economics*, 98, 371- 400

Ωστόσο, οι πιθανότητες έκφρασης παρόμοιου ενδεχόμενου δεν αποκλείεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, να είναι μειωμένες. Αν και η προσθήκη ενός ακόμη επιπέδου στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων δημιουργεί την προοπτική νέων προσόδων (rents) και, συνεπώς, ενισχύει την πιθανότητα εγκλωβισμού και των κεντρικών αρχών, αντίρροπες τάσεις μπορεί να αποδειχθούν ισχυρότερες. Για την ακρίβεια, η μεταφορά της λήψεως ορισμένων αποφάσεων σε κεντρικό επίπεδο διαμορφώνει κίνητρα αντίστοιχου επιπέδου συλλογικής δράσης, επομένως συμβάλλει στη δημιουργία -ή/ και συγχώνευση- ομάδων ειδικών συμφερόντων που σε τοπικό επίπεδο είναι αδρανείς ή/ και αναζητούν έκφραση στο πλαίσιο των ισχυρών ομάδων πίεσης, γεγονός που ενισχύει τον ανταγωνισμό μεταξύ περισσότερων ομάδων ειδικών συμφερόντων` η (νέα) πολιτική ισορροπία στο κεντρικό επίπεδο (θα) αντιστοιχεί, πιθανότατα, σε ευνοϊκότερες για την κοινωνία μάλλον, παρά για τα ισχυρά συμφέροντα αποφάσεις πολιτικής.³⁸ Πολύ περισσότερο, μάλιστα, η ενδογενής τάση μεταβολής (endogenous change) μιας πολιτικής μεταβιβάσεων προς όφελος ορισμένων ισχυρών ομάδων πίεσης – σε διάκριση από εξωγενείς παράγοντες, όπως μεταβολές στο εισόδημα, την τεχνολογία, την πληροφόρηση και τις μακροοικονομικές συνθήκες-³⁹ είναι πιθανό ότι επιταχύνεται όταν οι αποφάσεις πολιτικής λαμβάνονται σε κεντρικό επίπεδο. Αναλυτικώς:

Η ενδογενής τάση μεταβολής συναρτάται με την (εγγενή) τάση αύξησης του αναπόφευκτου κόστους ευημερίας (deadweight loss) –της απώλειας προϊόντος- φόρων, επιδοτήσεων και ρυθμίσεων και το συνακόλουθο αναπροσδιορισμό των κινήτρων άσκησης πολιτικής πίεσης από μέρους των ομάδων συμφερόντων, σχετικώς με την εξέλιξη (διατήρηση, ή, εγκατάλειψη) μιας πολιτικής.⁴⁰ Έτσι, η αυξανόμενη απώλεια προϊόντος εξαιτίας ενός ειδικού φόρου και η συνεπόμενη πρόσθετη επιβάρυνση των φορολογουμένων προκειμένου να διατηρηθεί το επίπεδο των φορολογικών εσόδων, ενισχύει τη βούληση των οργανώσεων των φορολογουμένων να δαπανήσουν περισσότερα για την άσκηση πολιτικής πίεσης` την ίδια στιγμή, η αυξανόμενη απώλεια προϊόντος εξαιτίας των επιδοτήσεων και η συνεπόμενη μείωση της καθαρής επιδότησης –επιδότησεις μείον την απώλεια προϊόντος- αποδυναμώνει τη σχετική βούληση των επιδοτούμενων.⁴¹ Εάν, όπως προλέγεται, η μεταφορά της λήψεως αποφάσεων σε κεντρικό επίπεδο οδηγεί στο σχηματισμό ή/ και τη συγχώνευση ομάδων συμφερόντων που σε τοπικό επίπεδο δεν ευνοούνται, είναι κατανοητό ότι η αυξημένη δυνατότητα –δαπάνες- άσκησης πολιτικής πίεσης από μέρους τους συνεπάγεται την επιτάχυνση της διαδικασίας μεταβολής της πολιτικής. Αυτό το ενδεχόμενο προσλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία στην περίπτωση της καθαυτό ρυθμιστικής πολιτικής που συχνά υποκαθιστά τη φορολογία ως μέσο εκτενών εισοδηματικών μεταβιβάσεων, καθώς οι συνέπειες της ρύθμισης είναι λιγότερο ορατές εκείνων της φορολογίας και, ασφαλώς, η ενδογενής τάση μεταβολής της είναι βραδύτερη. Σε αυτή την περίπτωση, πάντως, η πιθανότητα επιτάχυνσης της μεταβολής συνδέεται, επίσης, με την εκμετάλλευση των πληροφοριακών οικονομιών κλίμακας – σε σχέση με τις συνέπειες των ρυθμίσεων- που η συγκεντρωτική οργάνωση των συμφερόντων καθιστά δυνατή.

Οι προηγούμενες θεωρητικές υποδείξεις είναι χρήσιμες για την αποτίμηση του καταμερισμού των αρμοδιοτήτων πολιτικής στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ειδικότερα δε του καταμερισμού της (των) ρυθμιστικής (-ων) λειτουργίας (-ων) μεταξύ εθνικών κυβερνήσεων και Κοινοτικών θεσμών. Καταρχάς, στην περιοχή της πολιτικής ανταγωνισμού, μολονότι η σοβαρή ενίσχυση του ρόλου των κεντρικών (Κοινοτικών) θεσμών, ιδίως της Επιτροπής, σε ότι αφορά τόσο τη λήψη αποφάσεων, όσο και την εφαρμογή τους, υπαγορεύεται από την ανάγκη εσωτερίκευσης των διασυνοριακών εξωτερικών οικονομιών -και αποτροπής των

³⁸ Για μια ανάλογη διατύπωση, δες Persson, Roland, Tabellini, *op.cit.*, υποσημ. 4

³⁹ Ellig, Jerome (1991) “Endogenous Change and the Economic Theory of Regulation”, *Journal of Regulatory Economics*, 3, 265- 274

⁴⁰ Becker, Gary (1985) “Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs”, *Journal of Public Economics*, 28, 329- 347

⁴¹ Ellig, *op.cit.*, υποσημ. 39. Το κόστος ευημερίας της επιδότησης αυξάνεται, για παράδειγμα, καθώς οι ήδη επιδοτούμενοι και νέο-εισερχόμενοι επιδιώκουν να επεκτείνουν την παραγωγή τους σε επιδοτούμενους τομείς.

πιθανών παραδασμολογικών περιορισμών του εμπορίου- τα συνακόλουθα κέρδη ευημερίας θα περιστέλλονταν εάν οι κεντρικοί θεσμοί ήσαν και αυτοί ευάλωτοι στις πιέσεις ισχυρών συμφερόντων, πρωτίστως επιχειρηματικών. Η περίπτωση του Κανονισμού για τον (εκ των προτέρων) έλεγχο των συγχωνεύσεων –ανταποκρινόμενου, πάντως, στην αρχή της επικουρικότητας⁴² είναι η πλέον χαρακτηριστική, οι δε μελέτες σχετικώς με την εφαρμογή του τείνουν σε θετικές, αλλά όχι πάντοτε ανεπιφύλακτες διαπιστώσεις, ασφαλώς ανάλογες των εκτιμήσεων του κινδύνου «ρυθμιστικού εγκλωβισμού» της Επιτροπής. Ορισμένοι θεωρούν ότι η τελευταία υιοθετεί μια συνεπή και αυστηρή στάση τήρησης των κανόνων ανταγωνισμού, αυστηρότερη σε σύγκριση με εκείνη των εθνικών αρχών, και υποστηρίζουν ότι κατ’ αυτό τον τρόπο η Επιτροπή ενισχύει την αξιοπιστία της στα μάτια των πολυάριθμων επιχειρήσεων που ελέγχει σε Κοινοτική κλίμακα τουναντίον, οι ίδιοι υποστηρίζουν, για τις εθνικές αρχές που ελέγχουν ολιγάριθμες επιχειρήσεις, η ενδεχόμενη φθορά αξιοπιστίας, ως αποτέλεσμα μιας ηπιότερης στάσης, είναι περισσότερο ανεκτή.⁴³ Άλλοι, όμως, βρίσκουν τη στάση της Επιτροπής ήπια, υπογραμμίζοντας ότι ορισμένες επιχειρήσεις κατορθώνουν, αναλώνοντας ικανούς πόρους, να επηρεάζουν τις αποφάσεις, ενώ οι καταναλωτές και οι εργαζόμενοι, για παράδειγμα, δεν έχουν δυνατότητες –και ικανά μέσα- άσκησης πίεσης.⁴⁴ Μολαταύτα, η σκοπιμότητα της συγκεντρωτικής λήψεως αποφάσεων δεν αμφισβητείται, μόνο προτείνεται η ενίσχυση της διαδικασιακής διαφάνειας ή/ και η εγκαθίδρυση ανεξάρτητου ρυθμιστικού οργάνου κατά το γερμανικό, είτε το βρετανικό πρότυπο.⁴⁵

Από την άλλη πλευρά, η συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων εφαρμογής –και διαχείρισης της εφαρμογής- των Άρθρων 81 και 82 της Συνθήκης, εξαιρουμένων των συγχωνεύσεων (συμφωνίες επιχειρήσεων που παραμορφώνουν τον ανταγωνισμό και επηρεάζουν το εμπόριο, εκτός εκείνων που συμβάλλουν στην τεχνική και οικονομική πρόοδο και συνεπάγονται οφέλη και για τους καταναλωτές και κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης), έχει προσφάτως τεθεί σε επανεξέταση. Η ίδια η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση «επανεθνικοποίησης» αυτών των αρμοδιοτήτων, κατ’ ουσία επικαλούμενη αρνητικές διοικητικές οικονομίες κλίμακας (administrative scale diseconomies) που προκαλούνται εξαιτίας της συσσώρευσης αιτήσεων αδειών στην αρμόδια Γενική Διεύθυνση. Είναι κατανοητό ότι η αξιολόγηση αυτής της πρότασης συναρτάται με τη συγκριτική εκτίμηση του κινδύνου «ρυθμιστικού εγκλωβισμού», όπως παραπάνω. Οι επιφυλάξεις που εξέφρασε η ένωση των ευρωπαϊκών εργοδοτικών οργανώσεων –UNICE-⁴⁶ δεν υποδηλώνουν κατ’ ανάγκη, όμως, ότι παρόμοιος κίνδυνος είναι υψηλότερος σε κεντρικό επίπεδο.⁴⁷ Κατά την ανάλυση που προηγήθηκε, άλλωστε, το αντίθετο είναι πολύ πιθανό. Όμως, το ενδεχόμενο εισαγωγής στρεβλώσεων στην κατανομή των επενδύσεων –και τις ροές εμπορίου- κάθε άλλο παρά θα μπορούσε να αποκλεισθεί και, επομένως, η προτεινόμενη μεταρρύθμιση είναι μάλλον αμφιλεγόμενη.

Στην περιοχή της ρύθμισης των αγορών προϊόντων, ειδικότερα του καθορισμού των τεχνικών και ποιοτικών προδιαγραφών των προϊόντων, τόσο η θεσμική εναρμόνιση –και, κατά τούτο, η πλήρης ανάθεση της λήψεως ρυθμιστικών αποφάσεων (νομοθεσίας) στην Κοινότητα- όσο και η αμοιβαία αναγνώριση συνιστούν, εκ πρώτης όψεως, εναλλακτικές επιλογές σε ότι αφορά τη διασφάλιση του ανταγωνισμού και την αντιμετώπιση των

⁴² Η πρόβλεψη του Κανονισμού για την εξαίρεση από τη δικαιοδοσία της Κοινότητας συγχωνεύσεων μεταξύ επιχειρήσεων που από κοινού πραγματοποιούν περισσότερο των 2/3 του κύκλου εργασιών τους σε ένα κράτος μέλος, αυτό ακριβώς υποδηλώνει.

⁴³ Majone, *op.cit.*, υποσημ. 36

⁴⁴ Neven, Damien, Nutall, Robin and Paul Seabright (1993) *Merger in Daylight: The Economics and Politics of European Merger Control*, CEPR, London

⁴⁵ π.χ. Persson, Roland, Tabellini, *op.cit.*, υποσημ. 4

⁴⁶ “Business leaders to fight EU anti-cartel proposals”, *Financial Times*, 13/ 12/ 1999 “EU parliament begins debate on radical reform of competition rules enforcement”, *Financial Times*, 18/ 1/ 2000

⁴⁷ Η ικανοποίηση των επιχειρήσεων για τη συγκεντρωτική εφαρμογή της πολιτικής ανταγωνισμού προσλαμβάνεται, συχνά, ως ένδειξη της αποτελεσματικής επιρροής ορισμένων επιχειρηματικών συμφερόντων στις αποφάσεις της Επιτροπής δες, Begg *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 7, σελ. 136 και Neven, Nutall and Seabright, *op.cit.*, υποσημ. 44

συνεπειών των εθνικών ρυθμιστικών καθεστώτων για το ενδο-Κοινοτικό εμπόριο. Ωστόσο, οι δύο επιλογές αντιστοιχούν σε διαφορετικούς συμβιβασμούς μεταξύ προτιμήσεων των καταναλωτών για ποικιλία και τεχνικών και πληροφοριακών οικονομιών κλίμακας και,⁴⁸ ταυτοχρόνως, συνεπάγονται διαφορετικά, κυριολεκτικώς αντίστροφα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα για τους παραγωγούς που είναι εγκατεστημένοι σε χώρες με υψηλότερες προδιαγραφές και για εκείνους που είναι εγκατεστημένοι σε χώρες με χαμηλότερες προδιαγραφές. Αντανακλά, άραγε, η εγκατάλειψη της (παραδοσιακής) θεσμικής εναρμονιστικής προσέγγισης προς όφελος της αμοιβαίας αναγνώρισης (*mutual recognition*) των εθνικών ρυθμίσεων απλώς και μόνο πολιτικό πραγματισμό – δεξ, αδυναμία επίτευξης συμφωνιών εναρμόνισης- ή/ και μεταβολή των διανεμητικών επιδιώξεων –και διανεμητικών συμμαχιών- στο εσωτερικό των κρατών μελών και μεταξύ τους, ή, τουναντίον, έχει επίσης επιπτώσεις στην κατανομή των πόρων και τη συνολική ευημερία και ποιές;

Σε μεγάλο βαθμό η απάντηση εξαρτάται από το κατά πόσο οι υφιστάμενες εθνικές ρυθμίσεις θεωρούνται ενδεδειγμένες και επιθυμητές –cf. *optimal*. Κατ' ακολουθία της παραδοσιακής οικονομικής της ευημερίας, που υποδεικνύει τη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους στις περιπτώσεις αποτυχίας της αγοράς, η εισαγωγή ρυθμίσεων για την προστασία των καταναλωτών είναι επιβεβλημένη εξαιτίας της ασύμμετρης πληροφόρησης και των αρνητικών εξωτερικών οικονομιών. Σε συνδυασμό με τη φορολογία και την προσφορά δημόσιων αγαθών, η ρύθμιση αποσκοπεί, επίσης, στη δίκαιη (*fair*) κατανομή των πόρων⁴⁹ άλλωστε, η αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς δεν συνεπάγεται, κατ' ανάγκη, την πραγμάτωση αυτής της επιδίωξης. Μολαταύτα, η συνάντηση ρυθμιστών και ρυθμιζόμενων – των επιχειρήσεων- στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, ιδίως όταν οι επιχειρήσεις κατέχουν αποκλειστικώς ορισμένες πληροφορίες, έχει (είχε) ως επακόλουθα τον εγκλωβισμό των ρυθμιστών και την προσαρμογή των (εθνικών) ρυθμιστικών καθεστώτων στις απαιτήσεις προστασίας –παραδασμολογικού προστατευτισμού- των ισχυρών επιχειρηματικών συμφερόντων, αλλά και εργατικών συνδικάτων. Η επιλογή της αμοιβαίας αναγνώρισης, όμως, σε συνδυασμό με την απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς, συνεπάγεται τη μεταβολή των κινήτρων των επιχειρήσεων που, αντί της έγερσης παραδασμολογικών προστατευτικών φραγμών, διεκδικούν πλέον την ανταγωνιστική προσαρμογή των εγχώριων ρυθμιστικών καθεστώτων.⁵⁰ Μια διαδικασία ανταγωνισμού μεταξύ των τελευταίων (*regulatory competition*) τίθεται, συνεπώς, σε εξέλιξη επιφέροντας, τελικώς, τη σύγκλιση τους (*regulatory convergence*) και την ανάδειξη – και όχι τη γραφειοκρατική θέσμιση- ενός Κοινοτικού εύρους ρυθμιστικού καθεστώτος απαλλαγμένου από παραμορφώσεις και δυνάμει αποτελεσματικού. Η εναλλακτική επιλογή της θεσμικής εναρμόνισης, τουναντίον, θα επέτεινε τη ρυθμιστική υπερβολή και δυσκαμψία και θα περιέστελλε την καινοτομία –⁵¹ προϊόν του πειραματισμού που υποκινεί ο ρυθμιστικός ανταγωνισμός.

Παρά τις ευεργετικές συνέπειες της αμοιβαίας αναγνώρισης –και του ρυθμιστικού ανταγωνισμού- η αναγωγή της σε αποκλειστικό εργαλείο ρύθμισης της εσωτερικής αγοράς δεν θα ήταν ενδεδειγμένη –σε όρους οικονομικής δεοντολογίας. Μπορεί στην περίπτωση που οι (εγχώριες) ρυθμίσεις –προδιαγραφές των προϊόντων- αποσκοπούν στην επανόρθωση των συνεπειών της ασύμμετρης πληροφόρησης, ο ανταγωνισμός να οδηγεί στην επικράτηση της

⁴⁸ Begg *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 7, σελ. 39. Ας σημειωθεί ότι στην περίπτωση των προδιαγραφών των προϊόντων οι πληροφοριακές οικονομίες κλίμακας είναι διττές. Αφενός, αναφέρονται στην πλευρά της ζήτησης (κατανάλωσης) και συνδέονται με την αδυναμία των καταναλωτών να εκτιμούν και επιλέγουν μεταξύ υπεράριθμων προδιαγραφών και σε αυτές αναφέρονται οι Begg *at al.* Αφετέρου αναφέρονται στην πλευρά της προσφοράς και αφορούν στην επαρκή τεχνική- επιστημονική πληροφόρηση των ρυθμιστών που έχει ως αποτέλεσμα την εφαρμογή καλύτερων ρυθμίσεων. Στην παρούσα εργασία οι πληροφοριακές οικονομίες κλίμακας αναφέρονται με τη διττή σημασία τους.

⁴⁹ Σε περιβάλλον *second best*.

⁵⁰ Sun, Jeanne- Mey and Jacques Pelkmans (1995) “Regulatory Competition in the Single Market”, *Journal of Common Market Studies*, 33, 67- 89

⁵¹ Commission EC (1985) “Completing the Internal Market”, COM(85) 310 final, σελ. 18

«καλύτερης πρακτικής».⁵² Πράγματι, ούτε ο κίνδυνος ανταγωνιστικής απορύθμισης (competitive deregulation) είναι εν προκειμένω σοβαρός,⁵³ ούτε η καθιέρωση Κοινοτικών ελάχιστων προδιαγραφών αποκλείει το (τα) ενδεχόμενο (-α) στρατηγικής συμπεριφοράς.⁵⁴ Επομένως, η ρυθμιστική παρέμβαση της Κοινότητας είναι αν μη τι άλλο περιττή,⁵⁵ με εξαίρεση ορισμένες τεχνικές προδιαγραφές που συνδέονται με τεχνικές (π.χ. τηλεπικοινωνιακά συστήματα/ εξοπλισμός) και πληροφοριακές οικονομίες κλίμακας.⁵⁶ Το ίδιο, όμως, δεν θα μπορούσε να ισχύει στην περίπτωση που οι ρυθμίσεις αποσκοπούν στην αντιμετώπιση αρνητικών εξωτερικών οικονομιών (π.χ. νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος), όπου ο κίνδυνος διασυνοριακών επιπτώσεων, συνδεδεμένος με τη στρατηγική χρήση της ρύθμισης ως μέσου προσέλκυσης του κεφαλαίου, επιβάλλει τη ρυθμιστική παρέμβαση της Κοινότητας, με την έννοια της καθιέρωσης ελάχιστων προδιαγραφών. Τέλος, στην περίπτωση που οι ρυθμίσεις αφορούν στην αντιμετώπιση τόσο της ασύμμετρης πληροφόρησης, όσο και αρνητικών εξωτερικών οικονομιών (π.χ. προδιαγραφές φαρμάκων και τροφίμων), μολονότι οι διασυνοριακές επιπτώσεις δεν αποκλείονται –η πρόσφατη εμπειρία είναι χαρακτηριστική– ίσως ο κύριος –συστηματικός– λόγος που συνηγορεί στην Κοινοτική ρυθμιστική δράση είναι η εκμετάλλευση πληροφοριακών οικονομιών κλίμακας. Από αυτή την άποψη, πάντως, το ενδεχόμενο *de facto* εναρμόνισης *-ex-ante-* και, κατ’ επέκταση, ενδυνάμωσης του αποφασιστικού ρόλου της Κοινότητας ενισχύεται – ασφαλώς, τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να υιοθετούν υψηλότερου επιπέδου ρυθμίσεις. Ωστόσο, ο κίνδυνος ρυθμιστικού εγκλωβισμού και, κατά συνέπεια, προστατευτικής παραμόρφωσης της Κοινοτικής ρύθμισης, με δυσμενείς επιπτώσεις για τους καταναλωτές, υποδεικνύει τη σκοπιμότητα εγκαθίδρυσης ανεξάρτητης (-ων) ρυθμιστικής (-ων) αρχής (-ων).⁵⁷

- Ειδικό θέμα: Οικονομικές διαταράξεις, προσαρμογή των αγορών και μακροοικονομική σταθεροποίηση

Η μέχρις εδώ συζήτηση περιστράφηκε αποκλειστικώς γύρω από δημόσιες λειτουργίες που υπαγορεύονται από την ανάγκη επανόρθωσης των αποτυχιών της αγοράς και αφορούν, ειδικότερα, στην υποκατάσταση ή/ και υποστήριξη του μηχανισμού των τιμών ως μέσου (αποτελεσματικής) κατανομής των πόρων (allocative functions). Οι ατέλειες των αγορών εργασίας, όμως, ιδίως η εξαιτίας της δυσκαμψιάς των μισθών αδυναμία εκκαθάρισής τους και, πολύ περισσότερο, η τάση αυτοσυσχέτισης της απασχόλησης/ ανεργίας –⁵⁸ τόσο

⁵² van Rompuy *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 22’ επίσης, Majone, *op.cit.*, υποσημ. 36

⁵³ *ibid.* Η φήμη της αυστηρότητας των προδιαγραφών μπορεί να θεωρείται στοιχείο προσέλκυσης των καταναλωτών- *marketing*

⁵⁴ Οι παραγωγοί και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών με υψηλές προδιαγραφές προσπαθούν να επιβάλλουν υπερβολικά υψηλό επίπεδο ελάχιστων προδιαγραφών, προκειμένου να αποκτήσουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα εις βάρος των παραγωγών από κράτη μέλη με χαλαρότερες, όχι όμως και ανεπαρκείς προδιαγραφές. Πάντως, δεδομένου του συστήματος/ κανόνα λήψεως αποφάσεων, είναι πιθανότερη η υιοθέτηση χαμηλού επιπέδου ελάχιστων απαιτήσεων, γεγονός που επαναφέρει στο προσκήνιο το ενδεχόμενο ανταγωνιστικών απορυθμίσεων.

⁵⁵ Αν όχι υποκινούμενη από προστατευτικές επιδιώξεις έναντι των ξένων –cf. *Fortress Europe*’ Neumann, Manfred (1989) “The theoretical rationale”, in “The appropriate level of regulation in Europe: local, national or community- wide? A roundtable discussion”, *Economic Policy*, 9, 467- 481

⁵⁶ Gatsios, Konstantine and Paul Seabright (1989) “Regulation in the European Community”, *Oxford Review of Economic Policy*, 5, 37- 60

⁵⁷ Στην περίπτωση των φαρμάκων, η δημιουργία της EMEA (European Agency for the Evaluation of Medicinal Products) που αναλαμβάνει την έγκριση των νέων φαρμάκων, μάλλον ανταποκρίνεται στις προαναφερόμενες υποδείξεις. Υπογραμμίζεται, ωστόσο, ότι η Επιτροπή παρέχει την επίσημη και μάλλον τυπική έγκριση (authorization), ενώ η άδεια κυκλοφορίας χορηγείται από τα κράτη μέλη. Από την άλλη πλευρά, όμως, σε ότι αφορά την ασφάλεια των τροφίμων, η πρόσφατη πρόταση της Επιτροπής για την εγκαθίδρυση της EFA (European Food Authority) προβλέπει ότι η τελευταία θα ασκεί μόνο συμβουλευτικό ρόλο.

⁵⁸ Δες Κεφάλαιο 3- Οι αποτυχίες της αγοράς (III)

ισχυρότερη, όσο μεγαλύτερη η δυσκαμψία της αγοράς εργασίας- υπαγορεύουν, επίσης, την άσκηση της λειτουργίας της μακροοικονομικής σταθεροποίησης, με άλλα λόγια της εξομάλυνσης των διακυμάνσεων του προϊόντος -και του επιπέδου απασχόλησης- περίξ του μακροπρόθεσμου ρυθμού μεγέθυνσής του –cf. *trend growth*. Διευκρινίζεται εδώ ότι η νέα κλασική κριτική της μικροοικονομικής θεμελίωσης των ατελειών των αγορών εργασίας και η συνακόλουθη αμφισβήτηση της σκοπιμότητας της μακροοικονομικής σταθεροποίησης –δες Κεφάλαιο 3- τίθενται εκτός του πλαισίου της παρούσας συζήτησης` αν μη τι άλλο, εμπειρικοί λόγοι συνηγορούν σε αυτό –δες και Κεφάλαιο 9. Ωστόσο, σημασία αποδίδεται στις επιφυλάξεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα της μακροοικονομικής σταθεροποίησης, απότοκες της διαπίστωσης χρονικών υστερήσεων κατά την άσκησή της.

Το ερώτημα είναι εάν στο πλαίσιο μιας νομισματικής ένωσης, οι τοπικές κυβερνήσεις, αποστερημένες του νομισματικού μέσου και του εργαλείου της συναλλαγματικής ισοτιμίας, είναι σε θέση να επιτυγχάνουν μέσω της δημοσιονομικής πολιτικής το μακροοικονομικό έλεγχο των οικονομιών τους, ή, τουναντίον, η κεντρική κυβέρνηση πρέπει να αναλάβει τη βασική ευθύνη της δημοσιονομικής σταθεροποιητικής λειτουργίας. Είναι αξιοσημείωτο ότι κατά την παραδοσιακή δημοσιονομική θεωρία της ομοσπονδίας, η ανάθεση μείζονος σταθεροποιητικού ρόλου στην κεντρική κυβέρνηση θεωρείται σχεδόν αυτονόητη` και η σταθεροποίηση σε συνδυασμό με την, επίσης αυτονόητα θεωρούμενη ως βασικός συγκεντρωτική, αναδιανεμητική λειτουργία –περισσότερα σε επόμενη παράγραφο- προδιαγράφουν τη μεταβίβαση σημαντικών δημοσιονομικών εξουσιών στην κεντρική κυβέρνηση.⁵⁹ Μολαταύτα, η πρόκριση της συγκεντρωτικής επιλογής σχετικά με τη δημοσιονομική σταθεροποίηση ούτε θεωρητικώς αναμφίλεκτη είναι, ούτε εμπειρικώς αδιαμφισβήτητη αποδεικνύεται. Αναλυτικώς:

Οι διαταράξεις που υφίσταται μια οικονομική –και νομισματική- ένωση, ευνοϊκές είτε δυσμενείς, διαφέρουν ως προς τα αίτια, τη χρονική διάρκεια, την εκδήλωση και κατανομή των επιπτώσεών τους μεταξύ των περιφερειακών/ τοπικών οικονομιών. Έτσι λοιπόν, οι διαταράξεις μπορεί να οφείλονται σε αυξομειώσεις της ζήτησης (demand shock), ή, μεταβολές της προσφοράς (supply shock), π.χ. εξαιτίας της αύξησης της τιμής των πρώτων υλών` μπορεί να έχουν προσωρινό (temporary), ή, μονιμότερο (permanent) χαρακτήρα` και, τέλος, μπορεί να εκδηλώνονται και επηρεάζουν με παρόμοιο τρόπο τις περιφερειακές οικονομίες (common shocks), ή, αντιθέτως, η εκδήλωση και οι συνέπειές τους να αφορούν σε μεμονωμένες περιφέρειες (asymmetric/ country-specific shocks).⁶⁰ Αντίστοιχη με τη διάκριση μεταξύ κοινών και ασυμμετρικών διαταράξεων είναι και εκείνη μεταξύ συγχρονισμένων (synchronized) και μη συγχρονισμένων (de-synchronized) επιχειρηματικών κύκλων (business cycles) των περιφερειακών οικονομιών. Η λειτουργία της μακροοικονομικής σταθεροποίησης, τόσο ως προς το (ενδεδειγμένο) μείγμα νομισματικής και δημοσιονομικής (-ων) πολιτικής (-ων), όσο και σε σχέση με τον (ενδεδειγμένο) καταμερισμό της δημοσιονομικής ευθύνης μεταξύ κεντρικής και τοπικών κυβερνήσεων, δεν είναι ανεξάρτητη της υφής των διαταράξεων – και των οικονομικών κύκλων. Ορισμένες παρατηρήσεις – και επιχειρήματα- ωστόσο, αφορούν σε κάθε περίπτωση.

Στο πλαίσιο μιας οικονομικής –και νομισματικής- ένωσης, η παρουσία διασυνοριακών εξωτερικών οικονομιών επηρεάζει την πραγματική δημοσιονομική αυτονομία των τοπικών κυβερνήσεων και, κατ' επέκταση, τη δυνατότητα –και τη βούληση- ανταπόκρισής τους στις ανάγκες σταθεροποίησης έναντι τόσο κοινών, όσο και ασυμμετρικών διαταράξεων –τόσο συγχρονισμένων, όσο και μη συγχρονισμένων κυκλικών διακυμάνσεων. Οι διασυνοριακές

⁵⁹ Χαρακτηριστικώς δες Oates, *op.cit.*, υποσημ. 3. Επίσης, Walsh, Cliff (with contributions by Jeff Petchey) (1993) “Fiscal federalism: An overview of issues and a discussion of their relevance to the European Community”, *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Reports and Studies*, 5, 25- 62

⁶⁰ Για μια επαρκή ταξινόμηση δες, Commission EC (1997) “Economic Policy in EMU”, Part A. Rules and Adjustments, *Economic Papers*, 124, November, σελ. 27- 28

εξωτερικές οικονομίες, πάντως, εκδηλώνονται μέσω δύο οδών, προκαλώντας αντιτιθέμενες επιδράσεις στις δημοσιονομικές πολιτικές. Πρώτον, εάν μια τοπική κυβέρνηση προσφύγει σε μέτρα δημοσιονομικής επέκτασης (expansionary fiscal measures), το όφελος δεν περιορίζεται εντός των συνόρων της περιφέρειάς της αλλά διαχέεται, εξαιτίας της αύξησης της ζήτησης για εισαγωγές, σε άλλες περιφέρειες που, ενδεχομένως, βρίσκονται στην ανάγκη προσφυγής σε παρόμοια δημοσιονομικά μέτρα -περίπτωση κοινής διατάραξης. Ωστόσο το κόστος των μέτρων επιβαρύνει αποκλειστικώς τους πολίτες της πρώτης περιφέρειας, υπό τη μορφή των υψηλότερων φόρων που μέλλεται να επιβληθούν προκειμένου να εξυπηρετηθεί το αυξημένο δημόσιο χρέος. Είναι, επομένως, πιθανότατο ότι κάθε τοπική κυβέρνηση θα τείνει να προσφεύγει σε διστακτικά δημοσιονομικά μέτρα, πράγμα που θα έχει ως αποτέλεσμα την ανεπαρκή σταθεροποίηση στην οικονομική ένωση συνολικώς. Δεύτερον και αντίθετο του πρώτου, όμως, στο πλαίσιο μιας νομισματικής –και οικονομικής- ένωσης, η αποτελεσματικότητα της αποκεντρωμένης αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής αυξάνεται, καθώς οι αντίρροπες επιπτώσεις –cf. *crowding –out effects-* των υψηλότερων επιτοκίων και της ανατιμημένης συναλλαγματικής ισοτιμίας διαχέονται στο σύνολο των περιφερειών- εταίρων. Πολύ περισσότερο, μάλιστα, παραβλέποντας τις επιπτώσεις που προκαλούν στους άλλους εταίρους, οι τοπικές κυβερνήσεις θα τείνουν, πιθανότατα, να προσφεύγουν σε υπερβολική δημοσιονομική επέκταση. Παρόμοια συμπεριφορά, ωστόσο, θα συνέτεινε στη διόγκωση των δημοσίων ελλειμμάτων και, κατ' επέκταση, θα έθετε υπό αμφισβήτηση την αντιπληθωριστική αξιοπιστία της νομισματικής πολιτικής.⁶¹

Η έκθεση των περιφερειών- μελών μιας οικονομικής –και νομισματικής- ένωσης σε ειδικές/ ασυμμετρικές διαταράξεις, όμως, φέρει στο προσκήνιο ορισμένα πρόσθετα ζητήματα. Ας υποθεθεί, ευλόγως, σύμφωνα με το υπόδειγμα *Mundell- Fleming*,⁶² ότι μεταξύ των δύο προαναφερομένων επιδράσεων στις (αποκεντρωμένες) δημοσιονομικές πολιτικές η δεύτερη είναι ισχυρότερη. Εάν, λοιπόν, μια περιφέρεια δοκιμάσει μια δυσμενή οικονομική διατάραξη, η (τοπική) κυβέρνηση θα προσφύγει σε δανεισμό προκειμένου να στηρίξει το εισόδημα και την απασχόληση, προσβλέποντας στην αποπληρωμή του χρέους της αργότερα, όταν μια ευνοϊκή διατάραξη συμβάλλει στην αύξηση –απροσδόκητη- του περιφερειακού εισοδήματος. Η προσφυγή στον δανεισμό, ωστόσο, γίνεται ατελέσφορη εάν η δυσμενής διατάραξη έχει μονιμότερο μάλλον, παρά προσωρινό χαρακτήρα, π.χ. μείωση της ζήτησης για τα προϊόντα ενός τομέα που οφείλεται στη διεύρυνση της οικονομικής ένωσης με νέα μέλη και ως σημειωθεί ότι ακόμη και οι προσωρινές διαταράξεις δεν αποκλείεται να έχουν μονιμότερες συνέπειες, π.χ. αυτοσυσχέτιση –υστέρηση- απασχόλησης –ανεργίας. Σε αυτή την περίπτωση, η (τοπική) κυβέρνηση δεν καλείται, απλώς, να εξομαλύνει μια αρνητική διακύμανση του περιφερειακού εισοδήματος και, επομένως, της κατανάλωσης` η κατανάλωση θα πρέπει να μειωθεί μονιμότερα.⁶³ Ο δανεισμός, επομένως, δεν αποτελεί λύση –και ούτε προσφέρεται ως μόνιμη λύση από τις αγορές κεφαλαίου. Τουναντίον, υποθέτοντας ότι οι δυσμενείς διαταράξεις πλήττουν τις περιφέρειες της οικονομικής ένωσης τυχαίως –μη συστηματικό πρότυπο- η σύναψη ενός συμφώνου αμοιβαίας ασφαλιστικής κάλυψης μεταξύ τους (των περιφερειών) επιτρέπει την προστασία του εισοδήματός τους έναντι του κινδύνου των μονιμότερης υφής διαταράξεων – παρακάτω, όμως, αναδεικνύονται οι ισχυροί λόγοι αμφισβήτησης αυτού του ενδεχόμενου. Αλλά και όταν πρόκειται για προσωρινές διαταράξεις, η λειτουργία παρόμοιου ασφαλιστικού σχήματος έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της αβεβαιότητας που περικλείει ο δανεισμός. Υπογραμμίζεται, πάντως, ότι, δεδομένου του προβλήματος της δυσμενούς επιλογής (adverse selection), μόνον η υποχρεωτική συμμετοχή όλων των περιφερειών στο ασφαλιστικό σχήμα καθιστά δυνατό το συγκερασμό των κινδύνων (pooling of risks) και μειώνει το κόστος της ασφάλισης.

⁶¹ Masson, Paul R. and Mark P. Taylor (1993) “Fiscal Policy within Common Currency Areas”, *Journal of Common Market Studies*, 31, 29- 44

⁶² Frenkel, Jacob A. and Assaf Razin (1987) “The Mundell- Fleming Model A Quarter Century Later: A Unified Exposition”, *IMF Staff Papers*, 34, 567- 620

⁶³ Begg *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 7, σελ. 119

Οι λόγοι ανάθεσης της βασικής ευθύνης της δημοσιονομικής σταθεροποίησης στην κεντρική κυβέρνηση είναι, κατόπιν αυτών, ευνόητοι. Η εσωτερική των εξωτερικών οικονομικών επιβάλλει το συντονισμό των περιφερειακών δημοσιονομικών πολιτικών, το είδος του οποίου, όμως, υπαγορεύεται από τη σχετική σημασία αρνητικών και θετικών επιδράσεων ο βαθμός εμπορικής αλληλεξάρτησης των περιφερειών συνιστά, από αυτή την άποψη, προσδιοριστικό παράγοντα. Όπως και νάχει, πάντως, η δέσμευση των τοπικών κυβερνήσεων στο δημοσιονομικό συντονισμό δεν θα ήταν αξιόπιστη – ή, αλλιώς, η εξουδετέρωση των εγγενών τάσεων/ κινήτρων μονομερούς δημοσιονομικής δράσης, ενίοτε υπό την έννοια της στρατηγικής συμπεριφοράς, θα ήταν αδύνατη- χωρίς τη μεταβίβαση εξουσιών στην κεντρική κυβέρνηση. Έτσι λοιπόν, όταν επιδιώκεται η ανάσχεση τάσεων υπερβολικής δημοσιονομικής επέκτασης και, επομένως, διόγκωσης των ελλειμμάτων ο συντονισμός διαλαμβάνει τη θέσμιση κανόνων (rule-based coordination), δηλαδή αφορά στον (δεσμευτικό) καθορισμό μέγιστων επιτρεπομένων ορίων για τα δημοσιονομικά ελλείμματα των τοπικών κυβερνήσεων. Τουναντίον, όταν επιδιώκεται η ανάσχεση τάσεων υπερβολικής δημοσιονομικής συγκράτησης και, επομένως, ανεπαρκούς σταθεροποίησης ο συντονισμός αφορά στη διακριτική ευχέρεια των κυβερνήσεων να αυξομειώνουν φόρους και δαπάνες (discretionary policy coordination) και,⁶⁴ έναντι των εγγενών κινδύνων αποτυχίας του –όταν αυτός προσδοκάται ως αποτέλεσμα της συνεργασίας μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων- συνοδεύεται από την ενίσχυση της δημοσιονομικής εξουσίας της κεντρικής κυβέρνησης. Κατ’ ακολουθία της αρχής της ασφάλισης, άλλωστε, η τελευταία καλείται να εφαρμόζει σύστημα φόρων και μεταβιβάσεων μεταξύ των υφιστάμενων ασυμμετρικές διαταράξεις περιφερειών της ένωσης.

Μολαταύτα, η συγκέντρωση της εξουσίας δημοσιονομικής σταθεροποίησης περικλείει δύο σοβαρά ενδεχόμενα αποτυχίας. Πρώτον, όπως έχει ήδη σημειωθεί, η αποτελεσματικότητα της μακροοικονομικής σταθεροποίησης συχνά αμφισβητείται, καθώς η άσκησή της εκ των πραγμάτων υπόκειται σε χρονικές υστερήσεις. Οι τελευταίες σημειώνονται τόσο ως προς την αναγνώριση της ανάγκης σταθεροποιητικής δράσης (recognition lag), όσο και σε σχέση με τη λήψη συγκεκριμένων αποφάσεων (decision lag)⁶⁵ συναρτώμενες με τις τοπικές τεχνοκρατικές –στατιστικές και οικονομικο-αναλυτικές- δυνατότητες, τις θεσμικές-διαδικασιακές διευθετήσεις και τις πολιτικές παραδόσεις, παρόμοιες υστερήσεις δεν αποκλείεται, μάλιστα, να είναι μακρές –για τα κράτη μέλη της Κοινότητας εκτιμάται ότι κυμαίνονται μεταξύ μισού και ενάμιση έτους.⁶⁶ Εκ πρώτης όψεως, η ύπαρξη χρονικών υστερήσεων υπογραμμίζει, ίσως, ότι χωρίς τη συγκέντρωση της εξουσίας δημοσιονομικής σταθεροποίησης, ο συντονισμός της διακριτικής δημοσιονομικής πολιτικής των τοπικών κυβερνήσεων είναι ανέφικτος. Ωστόσο, οι χρονικές υστερήσεις, ιδίως ως προς τη λήψη αποφάσεων, είναι πολύ πιθανό να επιτείνονται στο επίπεδο της κεντρικής –ομοσπονδιακής- κυβέρνησης, ως αποτέλεσμα (και) νέων αντιθέσεων, αυτή τη φορά αναγόμενων στη μεροληπτική/ τοπικιστική στάση των αντιπροσώπων των περιφερειών –εις βάρος του γενικού συμφέροντος. Χωρίς αμφιβολία, τόσο η (συνταγματική) οργάνωση των κεντρικών πολιτικών θεσμών, όσο και – αν όχι κυρίως- ο βαθμός αλληλεγγύης μεταξύ των μελών της οικονομικής ένωσης συνιστούν, από αυτή την άποψη, τους κρίσιμους προσδιοριστικούς παράγοντες.

Δεύτερον, το σοβαρότερο μάλλον ενδεχόμενο αποτυχίας της συγκεντρωτικής δημοσιονομικής σταθεροποίησης συνδέεται με τη λειτουργία του συστήματος φόρων και μεταβιβάσεων μεταξύ των περιφερειών και ανάγεται στον, εγγενή στα σχήματα ασφάλισης, ηθικό κίνδυνο, με άλλα λόγια στο φαινόμενο της αντιδεδοντολογικής συμπεριφοράς των ασφαλιζομένων. Στην προκειμένη περίπτωση ο ηθικός κίνδυνος έχει διττή έκφραση.⁶⁷

⁶⁴ Masson and Taylor, *op.cit.*, υποσημ. 61

⁶⁵ Goodhart, Charles A. E. and Stephen Smith (1993) “Stabilization”, *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Reports and Studies*, 5, 417- 455

⁶⁶ Commission EC (1997) “Economic Policy in EMU”, Part B. Specific Topics, *Economic Papers*, 125, November, κεφ. II.8: Budgetary Policy Coordination, σελ. 109

⁶⁷ Begg *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 7, σελ. 121- 122

Αφενός, οι τοπικές κυβερνήσεις είναι πιθανό να ευθύνονται οι ίδιες για τις οικονομικές διαταράξεις (policy induced shocks), για παράδειγμα υιοθετώντας αδικαιολόγητα γενναιοδωρη εισοδηματική πολιτική, καθώς προσβλέπουν στην αυτόματη εισροή μεταβιβάσεων που θα αντισταθμίσουν τις υφεσιακές συνέπειες της πολιτικής τους. Αφετέρου, οι τοπικές κυβερνήσεις είναι, επίσης, πιθανό να αναστέλλουν τη μεταρρύθμιση θεσμών και μέτρων παρέμβασης στις αγορές προϊόντων και, κυρίως, εργασίας που, όμως, συντελούν στην καθυστερημένη προσαρμογή των περιφερειακών οικονομιών στις κυκλικές διακυμάνσεις και, επομένως, στην επιδείνωση και ανατροφοδότηση των συνεπειών τους` κι αυτό γιατί αναλογίζονται το οικονομικό και πολιτικό κόστος παρόμοιων μεταρρυθμίσεων και, ταυτοχρόνως, απολαμβάνουν τη βεβαιότητα της ασφαλιστικής αποζημίωσης – των μεταβιβάσεων. Έτσι όμως, το σύστημα αυτόματων μεταβιβάσεων τείνει να διασφαλίζει τη βιωσιμότητα κακών θεσμών και πολιτικών.

Η μελέτη της εμπειρίας δημοσιονομικής σταθεροποίησης στα υφιστάμενα ομοσπονδιακά συστήματα αναδεικνύει την πολυμορφία των κεντρικών δημοσιονομικών θεσμών και μηχανισμών` η εφαρμογή κανόνων περιορισμού των δημοσιονομικών ελλειμμάτων συνδυάζεται με τη λειτουργία διαδικασιών συντονισμού της (διακριτικής) δημοσιονομικής πολιτικής των περιφερειακών κυβερνήσεων – που περικλείει, όμως, ορισμένη εναρμόνιση της φορολογίας και των εισοδηματικών μεταβιβάσεων -⁶⁸ και, σε κάθε περίπτωση, συνοδεύεται από την κεντρική διαχείριση εργαλείων –φόρων εισοδήματος, κοινωνικών εισφορών και επιδομάτων ανεργίας- που εξασφαλίζουν την αυτόματη σταθεροποίηση των περιφερειών έναντι οικονομικών διαταράξεων.⁶⁹ Ποιά είναι, όμως, η πραγματική σταθεροποιητική συμβολή των κεντρικών δημοσιονομικών θεσμών και, ειδικότερα, πόσο συμβάλλει ο μηχανισμός αυτόματων δια-περιφερειακών μεταβιβάσεων στην εξομάλυνση των συνεπειών των ασυμμετρικών διαταράξεων; Το ερώτημα είναι, ασφαλώς, κρίσιμο, οι οικονομετρικές εκτιμήσεις, ωστόσο, διαφέρουν σημαντικά. Διερευνώντας την εμπειρία των ΗΠΑ, οι *X. Sala-i-Martin* και *J.Sachs* εκτιμούν ότι 30%- 40% της απώλειας εισοδήματος μιας πολιτείας αποζημιώνεται από τον ομοσπονδιακό προϋπολογισμό μέσω της αύξησης των μεταβιβάσεων, ή, της μείωσης των φόρων⁷⁰ στην αυτή, περίπου, εκτίμηση (30%) καταλήγουν και οι *T.Bayoumi* και *P.Masson*.⁷¹ Σε ένα πολύ ενδιαφέρον άρθρο του ο *A. Fatás* υποδεικνύει, όμως, μια σοβαρή μεθοδολογική αδυναμία των προαναφερόμενων μελετών, την αδυναμία διάκρισης μεταξύ διαχρονικών μεταβιβάσεων και δια-πολιτειακής ασφάλισης, που έχει ως αποτέλεσμα την κατά τρεις φορές υπερεκτίμηση της ποσοτικής σημασίας της τελευταίας.⁷² Όπως οι *O.Blanchard* και *L.Katz* υποστηρίζουν, άλλωστε, η δια-πολιτειακή μετανάστευση

⁶⁸ Προκειμένου να υποστηρίζεται ο διακριτικός συντονισμός – εναρμόνιση φορολογίας- και να αποθαρρύνεται η ενδεχόμενη κατάχρηση (ηθικός κίνδυνος) της ασφαλιστικής προστασίας – επιδόματα ανεργίας.

⁶⁹ Goodhart and Smith, *op.cit.*, υποσημ. 65` Masson and Taylor, *op.cit.*, υποσημ. 61` Begg *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 7, σελ. 120- 122, 130

⁷⁰ Sala-i- Martin, Xavier and Jeffrey Sachs (1992) “Fiscal federalism and optimum currency areas: evidence for Europe from the United States”, in Matthew B. Canzoneri, Vittorio Grilli and Paul R. Masson (eds.) *Establishing a central bank: issues in Europe and lessons from the US*, Cambridge University Press, Cambridge

⁷¹ Bayoumi, Tamim and Paul R. Masson (1995) “Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe”, *European Economic Review*, 39, 253- 274

⁷² Fatás, Antonio (1998) “Does EMU need a fiscal federation?”, *Economic Policy*, April, 165- 203. Κατά το συγγραφέα, η μείωση του εισοδήματος μιας πολιτείας συνεπάγεται τη μείωση των συνολικών φορολογικών εσόδων του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού, εκτός εάν τα φορολογικά έσοδα άλλων πολιτειών αντισταθμίζουν την αρχική μείωση` κάτι τέτοιο, όμως, θα συνέβαινε εάν οι πολιτείες υφίσταντο ασυμμετρικές μόνον διαταράξεις, πράγμα που ουδόλως ανταποκρίνεται στην εμπειρία των ΗΠΑ. Ωστόσο, στη χρηματοδότηση του δημιουργούμενου ομοσπονδιακού δημοσιονομικού ελλείμματος θα κληθούν να συμβάλλουν, μέσω της μελλοντικής φορολογίας, το σύνολο των πολιτειών, περιλαμβανομένης εκείνης που δοκίμασε τη μείωση του εισοδήματός της. Στην πραγματικότητα, λοιπόν, μέρος της ασφαλιστικής αποζημίωσης της πληγείσας πολιτείας αφορά στη διαχρονική κατανομή –μεταξύ γενεών- των φορολογικών υποχρεώσεων των πολιτών της.

συνιστά το μείζονα –αγοραίο– μηχανισμό προσαρμογής στις οικονομικές διαταράξεις,⁷³ στην απορρόφηση των οποίων συμβάλλει, επίσης, η ευελιξία των πραγματικών μισθών.⁷⁴

Σε ότι, τώρα, αφορά την ONE, η διατήρηση της λειτουργίας δημοσιονομικής σταθεροποίησης υπό τον έλεγχο των εθνικών κυβερνήσεων – βεβαίως, υπό τους περιορισμούς που λίγο παρακάτω συζητούνται– δεν θα μπορούσε να προκαλεί έκπληξη. Η συγκέντρωση της δημοσιονομικής εξουσίας προσκρούει, άλλωστε, στην απουσία αντιπροσωπευτικών κεντρικών πολιτικών θεσμών και, κατά μείζονα λόγο, ικανού βαθμού αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών. Από την άλλη πλευρά, η διάκριση μεταξύ κρατών μελών υψηλού και χαμηλού κινδύνου, ως αποτέλεσμα των οικονομικών– διαρθρωτικών και θεσμικών– πολιτικών διαφορών και των παραδόσεων δημοσιονομικής διαχείρισης, η συνακόλουθη απροθυμία των δεύτερων να συμμετέχουν σε κοινό σχήμα ασφάλισης με τα πρώτα και,⁷⁵ πολύ περισσότερο, η θεσμική αδυναμία επιβολής της υποχρέωσης συμμετοχής απομακρύνουν το ενδεχόμενο εγκατάστασης μηχανισμού αυτόματων σταθεροποιητικών μεταβιβάσεων. Ωστόσο, ότι δεν είναι πολιτικώς εφικτό δεν είναι, κατ’ ανάγκη, οικονομικώς σκόπιμο.

Ως γνωστόν, οι ευρωπαϊκές αγορές εργασίας –άλλες περισσότερο και άλλες λιγότερο– χαρακτηρίζονται από δυσκαμψία και βραδύτητα προσαρμογής στις μεταβολές της ζήτησης εργασίας και του επιπέδου ανεργίας⁷⁶ ειδικότερα σε σύγκριση με τις ΗΠΑ, όπως διαπιστώνεται εμπειρικώς, οι πραγματικοί μισθοί εμφανίζουν μεγαλύτερη δυσκαμψία, κυρίως αλλά όχι μόνο βραχυπρόθεσμα, ενώ ισχυρή είναι, επίσης, η εκδήλωση της υστέρησης, ως αποτέλεσμα της λειτουργίας παραγόντων που περιστέλλουν την επίδραση της ανεργίας στον καθορισμό των μισθών.⁷⁶ Υποστηρίζεται συχνά ότι, μεταβάλλοντας τις προσδοκίες και τα κίνητρα πολιτικών, εργοδοτών και εργατικών συνδικάτων, η απώλεια του συναλλαγματικού εργαλείου θα συμβάλλει στη διαρθρωτική μεταβολή των αγορών εργασίας και την αύξηση της ευελιξίας των μισθών⁷⁷ ανάλογα είναι και τα ευρήματα εμπειρικών μελετών σχετικώς με την επίδραση του ΕΝΣ στη διαμόρφωση των μισθών.⁷⁷ Άλλοι, τουναντίον, επικαλούμενοι αντίθετες εμπειρικές εκτιμήσεις,⁷⁸ θεωρούν ότι η υιοθέτηση κοινού νομίσιματος θα επανενισχύσει την υφιστάμενη δυσκαμψία των αγορών εργασίας, προκαλώντας επίσης την επιτάχυνση διεκδικήσεων εξίσωσης του επιπέδου των μισθών μεταξύ των κρατών μελών της ONE.⁷⁹ Η επικράτηση του ευεργετικού (του πρώτου), ή, του δυσμενούς (του δεύτερου) σεναρίου προσαρμογής των εθνικών οικονομιών, όμως, είναι εν πολλοίς συνδεδεμένη με τις διευθετήσεις περί τη δημοσιονομική πολιτική και εξαρτάται, ειδικότερα, από τις επιδράσεις τους στη συμπεριφορά κυβερνήσεων και κοινωνικών εταίρων.

Έτσι λοιπόν, η ενδεχόμενη λειτουργία ενός ταμείου αυτόματων σταθεροποιητικών μεταβιβάσεων θα μπορούσε να ισοδυναμεί, σχεδόν, με «υποκατάσταση» του ρόλου της συναλλαγματικής ισοτιμίας, υπό την έννοια της διατήρησης μάλλον, παρά της μεταβολής προσδοκιών και κινήτρων συμπεριφοράς⁸⁰ τούτο, προφανώς, ανάγεται στο φαινόμενο του ηθικού κινδύνου. Είναι πιθανότατο, όπως έχει ήδη σημειωθεί, ότι οι μεταβιβάσεις ενός

⁷³ Blanchard, Olivier and Lawrence Katz (1992) “Regional Evolutions”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1- 75

⁷⁴ Δες, Bayoumi, Tamim and Barry Eichengreen (1996) “Operationalizing the Theory of Optimum Currency Areas”, Discussion Paper No 1484, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London

⁷⁵ Η άλλη όψη του προβλήματος της δυσμενούς επιλογής.

⁷⁶ Bean, Charles R. (1994) “European Unemployment: A Survey”, *Journal of Economic Literature*, 32, 573- 619’ Viñals, José and Juan F. Jimeno (1992) “Monetary Union and European Unemployment”, Discussion Paper No 1485, CEPR, London

⁷⁷ Barrell, Ray (1990) “Has the EMS changed wage and price behaviour in Europe?”, *National Institute Economic Review*, November, 64- 71

⁷⁸ Dearden, Stephen J. H. (1995) “Minimum Wages and Wage Flexibility in the European Union”, *Journal of European Social Policy*, 5, 29- 42

⁷⁹ Για παράδειγμα, Demertzis, Maria and Andrew Hughes Hallet (1995) “On Measuring the Costs of Labour Immobility and Market Heterogeneity in Europe”, Discussion Paper No 1189, CEPR, London. Για μια συζήτηση των δύο αντιτιθέμενων σεναρίων προσαρμογής δεξ Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 66, κεφ. IV.11: Economic Adjustment and the Labour Market, σελ. 143- 180

ταμείου σταθεροποίησης (stabilisation fund) θα συνέβαλαν στην απίσχναση των πιέσεων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας. Είναι, επίσης, πιθανό ότι τα εργατικά συνδικάτα των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών θα προέβαλαν υπέρογκες μισθολογικές αυξήσεις, ίσως επιδιώκοντας τη μείωση της απόστασης από τα περισσότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη και, πάντως, προεξοφλώντας την εισροή μεταβιβάσεων που θα αντιστάθμιζαν τις υφιστάμενες συνέπειες των διεκδικήσεών τους. Κατ' αυτό τον τρόπο, όμως, οι αυτόματες μεταβιβάσεις θα έτειναν να αποκτούν το χαρακτήρα μόνιμων διαπεριφερειακών χορηγήσεων μάλλον, παρά προσωρινών αποζημιώσεων, ως αποτέλεσμα της πολιτικής προκαλούμενης (policy induced) χρονικής επιμήκυνσης (των συνεπειών) των προσωρινών διαταράξεων, ή, άλλως, της επιδείνωσης των κυκλικών διακυμάνσεων.

Μολαταύτα, οι αγαθές –ασφαλώς ιδιοτελείς– προθέσεις διατήρησης της αποκέντρωσης της λειτουργίας δημοσιονομικής σταθεροποίησης δεν αποκλείεται να αποδειχθούν ανεπίτευκτες. Ο λόγος δεν είναι άλλος από τον δραστήριο περιστολή των περιθωρίων άσκησης των εθνικών πολιτικών δημοσιονομικής σταθεροποίησης, μέσω της επιβολής αυστηρών ποσοτικών περιορισμών στα δημόσια ελλείμματα (3 %)- και το δημόσιο χρέος⁸⁰ οι περιορισμοί, καθώς και οι διαδικασίες και τρόποι –μεταξύ άλλων κυρώσεις– διασφάλισης της τήρησής τους εισάγονται με τη Συνθήκη του *Maastricht*, εξειδικεύονται δε, αλλά και εντείνονται με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Μεγέθυνσης.⁸¹ Είναι γεγονός, όπως υποστηρίζεται θεωρητικώς και διαπιστώνεται εμπειρικώς, ότι οι ισχυρές τάσεις δημιουργίας υπερβολικών ελλειμμάτων και συσσώρευσης χρεών στις ευρωπαϊκές – και όχι μόνο, αλλά και ούτε σε όλες– οικονομίες ανάγονται σε παράγοντες (κίνητρα, συμπεριφορές και ατέλειες) της πολιτικής διαδικασίας, υποδεικνύοντας την ανάγκη (αυτο-)δέσμευσης των κυβερνήσεων μέσω της θέσμισης κανόνων ενάρετης δημοσιονομικής συμπεριφοράς (fiscal prudence).⁸¹ Στην προκειμένη περίπτωση, παρόμοιοι κανόνες επιβάλλονται, ως λέγεται, για έναν ακόμη λόγο: με την κατάργηση της συναλλαγματικής ισοτιμίας το κόστος – αύξηση επιτοκίων– της δημοσιονομικής αφοροσύνης μιας κυβέρνησης διαχέεται στο σύνολο των κρατών μελών της ΟΝΕ, ενώ η συνακόλουθη διόγκωση των δημοσίων ελλειμμάτων θέτει υπό αμφισβήτηση τη σταθερότητα των τιμών (price stability). Ωστόσο, παρόμοιες ανησυχίες είναι μάλλον υπερβολικές, αν όχι αδικαιολόγητες. Σε μια κατ' ουσία παγκόσμια αφορά κεφαλαίων η δανειοληπτική συμπεριφορά μιας κυβέρνησης –πολύ περισσότερο, ενός μικρού κράτους μέλους– ελάχιστη επίδραση μπορεί να ασκεί στα επιτόκια της ζώνης της ΟΝΕ συνολικώς. Πολύ περισσότερο, τόσο η ανεξαρτησία, όσο και οι καταστατικές εντολές (mandate) της ΕΚΤ υπογραμμίζουν τη δέσμευση στη σταθερότητα των τιμών και αποθαρρύνουν την ενδεχόμενη αφοροσύνη των εθνικών δημοσιονομικών αρχών.

Από την άλλη πλευρά, όμως, οι συνέπειες των περιορισμών δεν αποκλείεται να αποδειχθούν δυσάρεστες. Το πρόβλημα κατά μείζονα λόγο εμφανίζεται στην περίπτωση των ασυμμετρικών οικονομικών διαταράξεων, ιδίως όταν η έκταση των τελευταίων καλεί στην άσκηση ενεργούς δημοσιονομικής πολιτικής, πέραν της λειτουργίας των αυτόματων σταθεροποιητών. – Υποτίθεται εδώ ότι το Σύμφωνο Σταθερότητας συμβάλλει στην αποκατάσταση της λειτουργίας των αυτόματων σταθεροποιητών, μια υπόθεση που μαζί με την πολιτική οικονομία των δημοσιονομικών διευθετήσεων συζητούνται σε επόμενο κεφάλαιο. – Οι συνέπειες των άτεγκτων κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας, όμως, μπορεί να αποβούν αρνητικές και στην περίπτωση των κοινών διαταράξεων. Αφενός, η ανομοιογένεια των αποτελεσμάτων της (κοινής) νομισματικής πολιτικής στις εθνικές οικονομίες, εξαιτίας των διαφορετικών μηχανισμών μεταβίβασης (transmission mechanism)

⁸⁰ Για μια πλήρη παρουσίαση – και εκτίμηση της σημασίας– του Συμφώνου Σταθερότητας δεξ, Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 66, κεφ. II.6: Budgetary Adjustment. The role of the Stability and Growth Pact, σελ. 67-93

⁸¹ Για μια χρήσιμη –και συνοπτική– ανασκόπηση της βιβλιογραφίας δεξ, Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 66, κεφ. II.5: Achieving Budgetary Discipline. The Maastricht Consolidation Process. Επίσης, σε ότι αφορά τη σχέση πολιτικού συστήματος και δημοσιονομικής διαχείρισης δεξ, Grilli, Vittorio, Masciandaro, Donato and Guido Tabellini (1991) “Institutions and policies”, *Economic Policy*, October, 341- 392

των επιδράσεων της,⁸² συνηγορεί υπέρ της εθνικής δημοσιονομικής ευελιξίας. Αφετέρου, αλλά σημαντικότερο, η πίεση ανταπόκρισης στους δεσμευτικούς κανόνες αναστέλλει τη βούληση, αλλά και τη δυνατότητα των εθνικών κυβερνήσεων να συντονίζουν τη δημοσιονομική πολιτική τους⁸³ και ενώ η ανάγκη συντονισμού θα διογκώνεται καθώς θα αυξάνεται η εμπορική αλληλεξάρτηση μεταξύ των κρατών μελών της ΟΝΕ, η βούληση και η δυνατότητα των εθνικών κυβερνήσεων θα εξασθενίζουν καθώς η εμβάθυνση της ολοκλήρωσης των αγορών θα γεννά, επίσης, πρόσθετους περιορισμούς, κυρίως ως αποτέλεσμα του φορολογικού ανταγωνισμού.

Στα προαναφερόμενα και, κατά μεγάλο μέρος, αναγόμενα στην παραδοσιακή θεωρία των άριστων νομισματικών περιοχών (OCA),⁸³ αντιτάσσονται διάφορα επιχειρήματα, με τη σειρά τους αναγόμενα σε κριτικές προσεγγίσεις της παραδοσιακής θεωρίας.⁸⁴ Μολονότι ουδεμία υπάρχει πρόθεση παράβλεψης των κριτικών επιχειρημάτων, είναι γεγονός ότι στο σύνολό τους αναφέρονται σε μακροπρόθεσμες προοπτικές σύγκλισης οικονομικών δομών, θεσμών και προτιμήσεων πολιτικής των κρατών μελών της ΟΝΕ. Στο μεταξύ, όμως, οι κίνδυνοι της ανεπαρκούς σταθεροποίησης του εισοδήματος και της απασχόλησης έναντι ασυμμετρικών και κοινών διαταράξεων θα παραμένουν αυξημένοι, εν πολλοίς οφειλόμενοι στην –αδικαιολόγητη– αυστηρότητα των κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας⁸⁵ και στο φόντο των υψηλών και περιφερειακώς αποκλινόντων ποσοστών ανεργίας, οι πιέσεις για την άσκηση Κοινοτικής πολιτικής δημοσιονομικής σταθεροποίησης θα εντείνονται. Αυτές οι πιέσεις θα αφορούν στην εγκατάσταση ενός μηχανισμού αυτόματων μεταβιβάσεων, που πιθανότατα θα αποβλέπει στη μερική μόνο κάλυψη προσωρινών (κυκλικών) διαταράξεων, δεν αποκλείεται ωστόσο να προκαλέσουν την ενίσχυση των κεντρικών δημοσιονομικών εξουσιών προκειμένου να αναστέλλονται τα κίνητρα αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς των εθνικών αρχών, π.χ. εναρμόνιση συστημάτων αποζημίωσης των ανέργων. Παρόμοιες τάσεις θα αναπτύσσονται, επίσης, ως αποτέλεσμα της αυξανόμενης ανάγκης συντονισμού των δημοσιονομικών πολιτικών, π.χ. φορολογική εναρμόνιση.

Όπως και νάχει, πάντως, τόσο η πιθανολογούμενη συγκεντρωτική (-ότερη) εκδοχή δημοσιονομικής σταθεροποίησης και, πολύ περισσότερο, η υφιστάμενη αποκεντρωτική εκδοχή καλούν στη βελτίωση της προσαρμογής των αγορών εργασίας, αφενός μέσω της κινητικότητας της εργασίας και αφετέρου μέσω της ευελιξίας των μισθών. Από αυτή την άποψη, η προώθηση Κοινοτικών πρωτοβουλιών και προγραμμάτων ενθάρρυνσης της κινητικότητας της εργασίας είναι καθ' όλα ενδεδειγμένη. Επίσης, ο συντονισμός των εθνικών πολιτικών απασχόλησης, εννοουμένων ως πολιτικών βελτίωσης της προσφοράς, μπορεί να είναι χρήσιμος, αν μη τι άλλο πολιτικός/ συμβολικός. Αυτό όμως αποτελεί αντικείμενο επόμενου κεφαλαίου.

Ως επιγραμματική κατάληξη αυτής της συζήτησης, ας σημειωθεί –ορθότερα, αποσαφηνισθεί– ότι η βασική επιφύλαξη έναντι της κεντρικής άσκησης της δημοσιονομικής σταθεροποιητικής λειτουργίας και, ειδικότερα, έναντι της εισαγωγής μηχανισμού αυτόματων διαπεριφερειακών

⁸² Ehrmann, Michael (1998) “Will EMU Generate Asymmetry? Comparing Monetary Policy Transmission Across European Countries”, EUI Working Paper ECO No 98/ 28, European University Institute, Florence. Επίσης, Cecchetti, Stephen G. (1999) “Legal Structure, Financial Structure, and the Monetary Policy Transmission Mechanism”, *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 5, 9- 28

⁸³ Mundell, Robert A. (1961) “A Theory of Optimum Currency Areas”, *American Economic Review*, 51, 657- 665

⁸⁴ Κατά βάση οι κριτικές προσεγγίσεις είναι δυνατό να διακριθούν μεταξύ αυτών που υπογραμμίζουν τις επιπτώσεις της μεταβολής του νομισματικού καθεστώτος και εκείνων που αναδεικνύουν τις επιπτώσεις της εμπορικής ολοκλήρωσης, σε κάθε περίπτωση επιπτώσεις ευεργετικές αφού συνεπάγονται την αύξηση του συγχρονισμού των οικονομικών κύκλων των κρατών μελών της ΟΝΕ. Μεταξύ άλλων δεσ, Artis, Michael and Wenda Zhang (1995) “International Business Cycles and the ERM: Is There a European Business Cycle?”, Discussion Paper No 1191, CEPR, London` Artis, Michael, Kohler, Marion and Jacques Mélitz (1998) “Trade and the Number of OCAs in the World”, EUI Working Paper ECO No 98/ 16, European University Institute, Florence` Frankel, Jeffrey A. and Andrew K. Rose (1996) “The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria”, Discussion Paper No 1473, CEPR, London

μεταβιβάσεων ανάγεται, κατ' ουσία, στη δυσχέρεια διάκρισης μεταξύ των λειτουργιών σταθεροποίησης και αναδιανομής` αυτή η επιφύλαξη αντανακλάται, άλλωστε, και στις ανησυχίες περί το φαινόμενο του ηθικού κινδύνου. Αν και υποστηρίζεται ότι ο καθορισμός της δημοσιονομικής μεταβίβασης – και αντιστοίχως των φόρων- σε συνάρτηση με το ρυθμό μεταβολής μάλλον, παρά με το μέσο επίπεδο του εισοδήματος και της απασχόλησης καθιστά το ρόλο του μηχανισμού αυτόματων μεταβιβάσεων καθαρά σταθεροποιητικό και, κατ' επέκταση, απομακρύνει τον ηθικό κίνδυνο,⁸⁵ εντούτοις στην πράξη παρόμοια διάκριση δεν είναι εύκολο να εγκαθιδρύεται οικονομικο- στατιστικώς και, πολύ περισσότερο, να συμφωνείται πολιτικώς.⁸⁶ Το (δεοντολογικό) ζήτημα που ευνοήτως προκύπτει –και εξετάζεται στην αμέσως επόμενη παράγραφο- αφορά στον καταμερισμό της αναδιανεμητικής εξουσίας μεταξύ κεντρικών και τοπικών πολιτικών θεσμών.

III. Επινεμητική δικαιοσύνη και αναδιανομή: Τα όρια της δεοντολογικής οικονομικής προσέγγισης

Σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας συζητήθηκαν οι διαφορετικές προσεγγίσεις στο ζήτημα της αναδιανεμητικής πολιτικής. Η συζήτηση ανέδειξε τις μεθοδολογικές ατέλειες/ ασυνέπειες τόσο της προσέγγισης της αναδιανομής ως ιδιωτικού αγαθού (φιλανθρωπία), όσο και εκείνης που αποδίδει στην αναδιανομή χαρακτήρα δημόσιου αγαθού, η προσφορά του οποίου από το κράτος αφενός, ανταποκρίνεται στις αλτρουιστικές ατομικές προτιμήσεις –οικονομικώς εκλογικευμένες ως αλληλεξαρτώμενες ατομικές συναρτήσεις ευημερίας (interdependent utility functions) – αφετέρου, υπαγορεύεται από την ανάγκη αντιμετώπισης του προβλήματος της λαθρεπιβασίας – αναγόμενου στην ανταποδοτική υφή της αλτρουιστικής προδιάθεσης- και, τέλος, αποβλέπει στην υποστήριξη του εισοδήματος των πτωχότερων ατόμων και κοινωνικών ομάδων μέσω της δημοσιονομικής διαδικασίας – cf. *tax and transfer systems*. Τουναντίον, η συζήτηση κατέτεινε στην πρόκριση μιας ευρύτερης της οικονομικής προσέγγισης, κατά την οποία η αναδιανομή υπαγορεύεται από αυτοτελείς επιδιώξεις επινεμητικής δικαιοσύνης (equity), συχνότατα συγκρουόμενες με την επιδίωξη της οικονομικής αποτελεσματικότητας. Σε αυτό το πλαίσιο η αναδιανεμητική πολιτική συνυφαίνεται με την ασφάλιση -που αποσκοπεί στην αντιμετώπιση των κινδύνων μείωσης του προσωπικού εισοδήματος- ή/ και με την παροχή βασικών κοινωνικών αγαθών (ή, επίλεκτων αγαθών), αποβλέπει στη διασφάλιση ενός ελάχιστου και κοινωνικώς αποδεκτού επιπέδου εισοδήματος ή/ και ενός ελάχιστου επιπέδου πρόσβασης στα βασικά κοινωνικά αγαθά και διαλαμβάνει την άνιση μεταχείριση των ατόμων- πολιτών, ιδίως μέσω της φορολογίας, ώστε να επιτυγχάνεται η επιθυμητή κοινωνική ισότητα.⁸⁷

Το ελάχιστο επίπεδο εισοδήματος και βασικών κοινωνικών αγαθών, ο επιθυμητός βαθμός κοινωνικής ισότητας και, κατ' επέκταση, η έκταση της αναδιανομής συναρτώνται με το επίπεδο της οικονομικής ανάπτυξης, αντανακλούν τις ηθικές αξίες και αντιλήψεις της κοινωνίας και, ακόμη, ανταποκρίνονται στις ορθολογικές προσδοκίες των πολιτών, όταν οι τελευταίοι βρίσκονται στην κατάσταση αβεβαιότητας και άγνοιας για τη μελλοντική θέση τους. Ωστόσο, η απουσία του, κατά *Rawls*, «πέπλου της άγνοιας», καθιστά την αναδιανεμητική πολιτική αντικείμενο διαρκούς (πολιτικής) διαπραγμάτευσης μεταξύ οικονομικώς ισχυρότερων και ασθενέστερων ατόμων και κοινωνικών ομάδων – cf. *donors and recipients*- η έκβαση της οποίας αποτυπώνεται στις αποφάσεις των κυβερνήσεων` οι τελευταίες, άλλωστε, υποστηρίζονται και εκφράζουν τις πλειοψηφικές (ανα-)διανεμητικές

⁸⁵ Goodhart and Smith, *op.cit.*, υποσημ. 65

⁸⁶ Fatás, *op.cit.*, υποσημ. 72

⁸⁷ Το επίπεδο της αναδιανομής, με άλλα λόγια, επιφυλάσσει ένα αποδεκτό μερίδιο του εθνικού εισοδήματος στο σύνολο των πολιτών. Από αυτή την άποψη η αναδιανομή προσλαμβάνεται, επίσης, ως ασφάλιση έναντι του κινδύνου κοινωνικής αστάθειας εξαιτίας ευρέων ανισοτήτων` δες και Thurow, Lester (1974) “Cash Versus in-Kind Transfers”, *American Economic Review*, 64, 190- 195

κοινωνικές συμμαχίες. Για τους θεωρητικούς της δημόσιας επιλογής, όμως, η απουσία του «πέπλου της άγνοιας» και, πράγμα ταυτόσημο, η αποσαφήνιση των προσδοκιών των ατόμων περί τη μελλοντική θέση τους, σημαίνει ότι η ορθολογική συναίνεση των τελευταίων περί την αναδιανομή δεν μπορεί παρά, κατ' ουσία, να αφορά στη διαχρονική αναδιανομή του προσωπικού εισοδήματος (intertemporal redistribution), ενδεχομένως προσανατολισμένη στη διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου του.⁸⁸ Η παραμόρφωση αυτού –του άριστου-αναδιανεμητικού προτύπου προς όφελος ισχυρών ομάδων πίεσης ανάγεται στις ιδιοτελείς συμπεριφορές των πολιτικών που, εκτός άλλων, τείνουν να διαμορφώνουν αναδιανεμητικούς θεσμούς που επιτρέπουν τον έλεγχο και διευκολύνουν την επιρροή τους σχετικώς με τις επιλογές χρήσης – την κατανομή- των αναδιανεμηθέντων πόρων.⁸⁹

Στο πλαίσιο της παραδοσιακής δημοσιονομικής θεωρίας της ομοσπονδίας η αναδιανομή του εισοδήματος – η λήψη αποφάσεων και η εφαρμογή τους- τείνει να θεωρείται ως λειτουργία, κατά μείζονα βαθμό, της κεντρικής κυβέρνησης. Άλλωστε, η πολιτική ομοιογένεια και η (δημοκρατική) θεσμική ολοκλήρωση –cf. *political union*- μιας ομοσπονδιακής πολιτείας και η αλληλεγγύη μεταξύ του συνόλου των πολιτών της, ως έκφραση (αποδοχής της ιδέας) της κοινής ιθαγένειας, επιτρέπουν, εάν όχι επιτάσσουν την εγγύηση ενός ελάχιστου επιπέδου εισοδήματος ή/ και βασικών κοινωνικών αγαθών σε καθολική κλίμακα. Ταυτοχρόνως, η λειτουργία κεντρικών αναδιανεμητικών μηχανισμών – διαπροσωπικής, αλλά και διαπεριφερειακής υφής- αποτελεί συστατικό όρο του ομοσπονδιακού συμβολαίου (federal contract), ειδικότερα δε συνιστά το αντάλλαγμα που προσφέρεται στις τοπικές κυβερνήσεις προκειμένου να αποδεχθούν τους περιορισμούς της πολιτικής αυτονομίας τους.⁹⁰ Από την άλλη πλευρά, υποστηρίζεται, διασυννοριακές εξωτερικές οικονομίες υπονομεύουν τη βιωσιμότητα της αποκεντρωμένης αναδιανεμητικής λειτουργίας και, επομένως, εμποδίζουν την πραγμάτωση της επινεμητικής δικαιοσύνης, προκαλώντας επίσης στρεβλώσεις στην κατανομή των πόρων και η εσωτερική τους εξωτερικών οικονομικών καλεί στη συγκέντρωση της αναδιανεμητικής εξουσίας.⁹¹

Σε μια οικονομική ένωση οι διασυννοριακές εξωτερικές οικονομίες γεννώνται ως αποτέλεσμα της κινητικότητας των πολιτών *à la Tiebout* που, έναντι των διαφορετικών τοπικών αναδιανεμητικών πολιτικών, μπορεί να αφορά στη μετακίνηση των πλουσιότερων και συνεισφερόντων στην αναδιανομή από περιφέρειες με ισχυρότερα αναδιανεμητικά συστήματα και υψηλή φορολογία προς περιφέρειες με ασθενέστερα αναδιανεμητικά συστήματα και χαμηλότερη φορολογία, καθώς και την αντίστροφης φοράς μετακίνηση των πτωχότερων, και επωφελομένων από την αναδιανομή πολιτών. Η μεταβολή του λόγου συνεισφερόντων και επωφελομένων σε κάθε περιφέρεια –με άλλα λόγια η αύξηση του βαθμού εισοδηματικής ομοιογένειας- συνεπάγεται την αποδυνάμωση των προγενέστερων αναδιανεμητικών θεσμών και τη διεύρυνση των διαπροσωπικών, πιθανότατα και των διαπεριφερειακών εισοδηματικών ανισοτήτων από μια άποψη, μάλιστα, το τελευταίο είναι δυνατό να εκδηλώνεται ακόμη και εάν οι αρχικές αναδιανεμητικές διαφορές δεν οφείλονταν σε διαφορές ως προς το επίπεδο της περιφερειακής οικονομικής ευημερίας, αλλά συναρτώνταν μόνο με τις διαφορετικές ηθικο-κοινωνικές αξίες και παραδόσεις κάθε

⁸⁸ Υποθέτοντας απαρésκεια κινδύνου (risk aversion) και μειούμενη οριακή ωφελιμότητα του εισοδήματος για μια σχετική συζήτηση δες Teutemann, Manfred (1993) “Interpersonal vs. interregional redistribution at the European level- as seen from the perspectives of fiscal federalism and public choice theory”, *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Reports and Studies*, 5, 395- 413

⁸⁹ *ibid.*

⁹⁰ Commission EC (1993) “Stable Money- Sound Finances: Community public finance in the perspective of EMU”, *European Economy*, 53, Part B, chp. 4 “EMU and EC public finance: the central economic issues”, σελ. 50

⁹¹ Κατά τη λογική που έχει, ήδη, συζητηθεί η διαπραγμάτευση και, πολύ περισσότερο, η εφαρμογή συμφωνίας συντονισμού της πολιτικής των τοπικών κυβερνήσεων –διακυβερνητική συνεργασία- προσκρούει στο πρόβλημα της στρατηγικής συμπεριφοράς. Η αποτυχία της διακυβερνητικής συνεργασίας γίνεται πιθανότερη όσο μεγαλύτερο το πλήθος των τοπικών κυβερνήσεων και όσο περισσότερο διαφέρουν οι αναδιανεμητικές προτιμήσεις τους.

περιφέρειας.⁹² Χωρίς αμφιβολία, η διαπεριφερειακή μετανάστευση συμβάλλει στη βελτίωση της κατανομής των πόρων και την αύξηση της ευημερίας σε μια οικονομική ένωση, όταν υπαγορεύεται από τις διαφορές της αμοιβής της εργασίας (price of labour) μεταξύ των περιφερειών και η πολιτική ενίσχυσης της κινητικότητας της εργασίας είναι και από αυτή την άποψη – πέρα από εκείνη της προσαρμογής στις μακροοικονομικές διακυμάνσεις-ενδεδειγμένη. Ωστόσο, η οικονομική συμβολή της μετανάστευσης είναι μάλλον αρνητική, όταν η μετανάστευση υποκινείται από τις διαφορές των αναδιανεμητικών πολιτικών *per se*, δηλαδή από τις διαφορές των φόρων και των εισοδηματικών μεταβιβάσεων/ κοινωνικών επιδομάτων μεταξύ των περιφερειών –cf. *welfare tourism*.

Η μεταβίβαση της βασικής ευθύνης άσκησης της αναδιανεμητικής πολιτικής στην κεντρική κυβέρνηση δεν προτάσσεται μόνον ως επιλογή αποκατάστασης της βούλησης για αναδιανομή –αν και η έμφαση της βιβλιογραφίας σε αυτό, ευλόγως, αποδίδεται – αλλά, επίσης, και ως επιλογή επιβεβαίωσης της δυνατότητας αναδιανομής (redistributive potential). Υποστηρίζεται ότι η τελευταία υπόκειται σε οικονομίες κλίμακας, ή, με άλλα λόγια, ότι υπάρχει ένα ελάχιστο μέγεθος γεωγραφικής επικράτειας εντός της οποίας η αναδιανεμητική λειτουργία μπορεί να ασκείται.⁹³ Από τη μια πλευρά, η μεγαλύτερη ευαισθησία των μικρών περιφερειών στις οικονομικές διαταράξεις και, ιδίως, ο κίνδυνος έκθεσής τους σε παρατεταμένες υφέσεις απειλούν τη βιωσιμότητα της αναδιανεμητικής πολιτικής (τους). Από την άλλη πλευρά, ακόμη κι αν οι αναδιανεμητικές επιδιώξεις – το επιθυμητό επίπεδο επινεμητικής δικαιοσύνης – επιτυγχάνονταν σε κάθε (μικρή) περιφέρεια, η πιθανότητα διατήρησης και, ακόμη, επιδείνωσης των υφιστάμενων διαπεριφερειακών ανισοτήτων θα ήταν υψηλή –προκαλώντας, επίσης, την αύξηση της διαπεριφερειακής μετανάστευσης.⁹⁴

Μολαταύτα, η παραδοσιακή λογική της συγκέντρωσης της αναδιανεμητικής εξουσίας δεν είναι αδιαμφισβήτητη. Σε πείσμα, άλλωστε, της υπόθεσης –της πρώτης- του υποδείγματος *Tiebout*, η γεωγραφική κινητικότητα των ατόμων – και η μετανάστευση της εργασίας-προσκρούει στο οικονομικό, αλλά και το ψυχικό –πολλαπλώς αναγόμενο- κόστος που συνοδεύει τη μετακίνηση.⁹⁵ Είναι εύλογο, μάλιστα, ότι η ανασχετική επιρροή τόσο του οικονομικού, όσο και το εξω-οικονομικού κόστους είναι μεγαλύτερη στην περίπτωση των πτωχότερων ατόμων, αποτρέποντας τη μετανάστευσή τους προς περιφέρειες με υψηλότερες εισοδηματικές μεταβιβάσεις/ κοινωνικά επιδόματα ανάλογες ενδείξεις τεκμαίρονται από μελέτες της εμπειρίας των ΗΠΑ.⁹⁶ Ωστόσο, το κίνητρο της μετανάστευσης είναι, ίσως, ισχυρότερο –το οικονομικό, αν μη τι άλλο, κόστος της μετακίνησης είναι ασήμαντο- για

⁹² Πρόσφατη –υποκινούμενη από τη θεωρία της ενδογενούς μεγέθυνσης- είναι η ανάπτυξη της βιβλιογραφίας – και των εμπειρικών μελετών- σχετικά με τη αρνητική επίδραση της ανισότητας, πρωτίστως υπό την έννοια της ανισότητας ευκαιριών, στην οικονομική μεγέθυνση δες Persson, Torsten and Guido Tabellini (1994) “Is Inequality Harmful for Growth?”, *American Economic Review*, 84, 600- 621 για μια πληρέστερη συζήτηση δες Aghion, Philippe, Caroli, Eve and Cecilia García- Peñalosa (1999) “Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories”, *Journal of Economic Literature*, 37, 1615- 1660

⁹³ Teutemann, *op.cit.*, υποσημ. 88

⁹⁴ Είναι κατανοητό ότι το πρόβλημα κατά μείζονα λόγο αφορά, θεωρητικώς, σε (προ-)ομοσπονδιακές πολιτείες με πολυεπίπεδη δομή αποκέντρωσης των εξουσιών στο *ibid.*, όμως, λογίζεται, ορθώς, ως πραγματικό πρόβλημα των μικρών και ελάχιστα ανεπτυγμένων χωρών.

⁹⁵ Περί το ψυχικό κόστος της μετανάστευσης, καθώς και την (οικονομικο-μεθοδολογική) ποσοτική προσέγγισή του, δες Deaton, B.J., Morgan L.C. and K.R. Ansel (1982) “The Influence of Psychic Cost on Rural- Urban Migration”, *American Journal of Agricultural Economics*, 64, 177- 187

⁹⁶ Οι ευρείες διαφορές των επιδομάτων του προγράμματος AFDC (Aid to Families with Dependent Children) μεταξύ των πολιτειών, δεν φαίνεται να προκαλούν παρά μικρές και βραδείες μετακινήσεις του εωφελούμενου πληθυσμού αυτά τα ευρήματα παρουσιάζονται στο Ermisch, John (1991) “European Integration and External Constraints on Social Policy: Is a Social Charter Necessary?”, *National Institute Economic Review*, 136, 93- 108

όσους συνεισφέρουν στην αναδιανομή και εκτιμούν τις διαφορές των καθαρών –μετά την αφαίρεση των φόρων- απολαβών μεταξύ των περιφερειών.⁹⁷

Γενικότερα, η λογική της συγκέντρωσης της αναδιανεμητικής εξουσίας εδράζεται σε μια απόλυτη θεωρητική διάκριση μεταξύ επινεμητικής δικαιοσύνης και οικονομικής αποτελεσματικότητας, ως επιδιώξεων της δημόσιας πολιτικής, που όμως δεν είναι πάντοτε ευχερής. Σε ότι, ειδικότερα, αφορά την αναδιανομή, τόσο η πολιτική υποστήριξης του εισοδήματος, όσο και η πολιτική παροχής κοινωνικών αγαθών (π.χ. εκπαίδευση, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη) αντανακλούν πρωτίστως αναδιανεμητικές επιδιώξεις, ανταποκρίνονται, όμως, επίσης, σε αποτυχίες της αγοράς –ασύμμετρη πληροφόρηση, εξωτερικές οικονομίες- και, επομένως, εμπεριέχουν στοιχεία ευρέως εννοουμένων δημοσίων αγαθών. Όταν, κατ' επέκταση, παρόμοια στοιχεία έχουν τοπική διάσταση –τοπικά δημόσια αγαθά- η λειτουργία της αναδιανομής – ακριβέστερα των συγκεκριμένων αναδιανεμητικών σχημάτων- μπορεί – και πρέπει- να παραμένει υπό τον έλεγχο των τοπικών κυβερνήσεων, πιθανότατα με τη χρηματοδοτική συμμετοχή της κεντρικής κυβέρνησης προκειμένου να αποτρέπονται οικονομικώς αναποτελεσματικές (inefficient) μετακινήσεις.⁹⁸

Η αναγνώριση μιας διάστασης δημόσιου αγαθού στην αναδιανομή, ωστόσο, ουδόλως ισοδυναμεί με την ομογενοποίηση των δύο ξεχωριστών λειτουργιών της δημόσιας πολιτικής (προσφορά δημόσιων αγαθών, αναδιανομή), μέσω της αναγωγής τους στην έννοια των ατομικών προτιμήσεων` οι μεθοδολογικές αποστάσεις της προσέγγισης που εδώ υιοθετείται από την προσέγγιση της ομογενοποίησης υπογραμμίζονται και στην εισαγωγή αυτής της συζήτησης. Ανάλογες, κατά συνέπεια, αποστάσεις κρατούνται τόσο από τη θεώρηση της αναδιανομής αποκλειστικώς ως τοπικού δημόσιου αγαθού, η προσφορά του οποίου ανταποκρίνεται στις ατομικές αλτρουιστικές διαθέσεις, με τη σειρά τους ισχυρότερες μεταξύ ομοιογενών και, κατά τεκμήριο, γεωγραφικώς συγκεντρωμένων πληθυσμών/ κοινοτήτων –cf. *charity begins at home, altruism declines with distance*⁹⁹ όσο και από τη συνακόλουθη (δεοντολογική) υπόδειξη περιορισμού του ρόλου της κεντρικής κυβέρνησης στο χώρο της διαπεριφερειακής αναδιανομής.

Όπως υποστηρίζεται εδώ, άλλωστε, επιδίωξη της αναδιανεμητικής πολιτικής είναι η επινεμητική δικαιοσύνη` και η επινεμητική δικαιοσύνη αφορά στη μείωση των (διαπροσωπικών) εισοδηματικών ανισοτήτων. Από αυτή την άποψη, η περιφερειακή αναδιανομή δεν συνιστά στενό, αν μη τι άλλο, υποκατάστατο της αμιγούς (διαπροσωπικής) αναδιανομής. Δεν αποκλείεται, ως αποτέλεσμα της πρώτης, οι πτωχοί πολίτες εύπορων περιφερειών να καταλήγουν συνεισφέροντες προς όφελος πλούσιων πολιτών πτωχών περιφερειών` και ούτε βέβαιο είναι ότι οι εισοδηματικές μεταβιβάσεις σε μια περιφέρεια χρησιμοποιούνται προς όφελος των πτωχότερων πολιτών της.¹⁰⁰ Σημειώνεται, πάντως, ότι η

⁹⁷ Είναι ενδεικτική η εμπειρική διαπίστωση ότι η πολιτειακή προοδευτική φορολογία του εισοδήματος στις ΗΠΑ ελάχιστα έχει μεταβάλλει τους σχετικούς καθαρούς μισθούς –μετά την αφαίρεση των φόρων-ειδικευμένων και ανειδίκευτων εργατών, καθώς η κινητικότητα των τελευταίων εξουδετερώνει και μάλιστα ταχέως τις προσπάθειες αναδιανομής, με αποτέλεσμα να σημειώνονται απώλειες ευημερίας μάλλον, παρά αναδιανομή, εξαιτίας στρεβλών (inefficient) μεταναστευτικών κινήσεων` αναφέρεται στο Oates, *op.cit.*, υποσημ. 3

⁹⁸ Helm and Smith, *op.cit.*, υποσημ. 11

⁹⁹ Pauly, Mark V.(1973) “Income Redistribution as a Local Public Good”, *Journal of Public Economics*, 2, 35- 58. Επίσης, Pauly, Mark V. (1970) “Optimality, ‘Public’ Goods, and Local Governments: A General Theoretical Analysis”, *Journal of Political Economy*, 78, 572- 585, όπου όμως η αναφορά στο παράδειγμα της εκπαίδευσης τείνει να ανταποκρίνεται στη θεώρηση που υποστηρίχθηκε στην αμέσως προηγούμενη παράγραφο του κειμένου. Δες επίσης, Forte, Francesco (1977) “Principles for the Assignment of Public Economic Functions in a Setting of Multilayer Government”, Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, Vol. II, chp. 11, Commission of the European Communities, Brussels

¹⁰⁰ Prud’homme, Rémy (1993) “The potential role of the EC budget in the reduction of spatial disparities in a European economic and monetary union”, *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Reports and Studies*, 5, 317- 351

σχέση διαπεριφερειακής και διαπροσωπικής αναδιανομής του εισοδήματος, με άλλα λόγια ο βαθμός που η διαπεριφερειακή αναδιανομή συμβάλλει στη μείωση των διαπροσωπικών εισοδηματικών ανισοτήτων, εξαρτάται από το είδος της διαπεριφερειακής αναδιανομής και, ειδικότερα, το είδος των (κάθετων και οριζόντιων) μεταβιβάσεων/ επιχορηγήσεων προς τις περιφέρειες.¹⁰¹

Επηρεάζει, άραγε, και πώς ο καταμερισμός της αναδιανεμητικής λειτουργίας μεταξύ κεντρικής και τοπικών κυβερνήσεων την ένταση του εγγενούς στα αναδιανεμητικά συστήματα φαινομένου του ηθικού κινδύνου; Ειδικότερα, συνεπάγεται η συγκέντρωση της αναδιανεμητικής λειτουργίας την αύξηση του κόστους συναλλαγής (transaction cost)/ διαχειριστικού κόστους, προκειμένου να ελέγχεται ο κίνδυνος εκμετάλλευσης των συστημάτων, π.χ. των συστημάτων ασφαλιστικής αποζημίωσης και (προνοιακής) προστασίας των ανέργων; Υποστηρίζεται ότι ούτε το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου, ούτε το κόστος αντιμετώπισής του είναι, κατ' ανάγκη, μεγαλύτερα, όταν η βασική ευθύνη της αναδιανεμητικής λειτουργίας ανατίθεται στην κεντρική κυβέρνηση' στο κάτω- κάτω, άλλωστε, η τελευταία είναι δυνατό να καθορίζει, εκτός του ύψους των φόρων και των μεταβιβάσεων, ενιαίους και διαφανείς κανόνες εφαρμογής των αναδιανεμητικών συστημάτων, π.χ. κανόνες/ κριτήρια επιλεξιμότητας των δικαιούχων (eligibility rules/ entitlement criteria) στα συστήματα αποζημίωσης και προστασίας των ανέργων.¹⁰²

Μολαταύτα, η επιλογή της αποκέντρωσης της αναδιανεμητικής λειτουργίας και, ειδικότερα, των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας δεν αποκλείεται να επιτρέπει την επιτυχέστερη ανάσχεση των αιτίων πρόκλησης – και όχι απλώς διόγκωσης- του προβλήματος του ηθικού κινδύνου. Παρόμοιες προσδοκίες βελτίωσης της πολιτικής ανάγονται στα δυνητικά οφέλη του πειραματισμού που, με τη σειρά του, ενθαρρύνεται ως αποτέλεσμα της αποκέντρωσης της λήψεως αποφάσεων. Ενδεικτικό είναι, ίσως, το παράδειγμα της νομοθετικής μεταρρύθμισης του αμερικανικού μοντέλου κοινωνικής πρόνοιας, το 1996. Μετά από μακρά περίοδο εφαρμογής σχετικών ομοσπονδιακών προγραμμάτων, η βασική ευθύνη εισοδηματικής υποστήριξης των πτωχών νοικοκυριών ανατίθεται πάλι στις πολιτείες που καλούνται, πλέον, να καθορίζουν τα προγράμματα, τα κριτήρια επιλεξιμότητας και τα ποσά των εισοδηματικών μεταβιβάσεων, ενώ οι ομοσπονδιακές επιχορηγήσεις προς τις πολιτείες κατ' ουσία περιστελλονται.¹⁰³ Κατά τον W. Oates, η μεταρρύθμιση επιχειρεί να αντιμετωπίσει την αποτυχία των ομοσπονδιακών κοινωνικών προγραμμάτων να ανακουφίζουν τους πτωχούς και, ταυτοχρόνως, να ενισχύουν τα κίνητρα ανεξάρτησής τους από την κοινωνική πρόνοια και ένταξης (τους) στην αγορά εργασίας, θεωρώντας τις πολιτείες ως «εργαστήρια» ανακάλυψης των αποτελεσματικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας' και η κοινωνική πρόνοια προσφέρει προνομιακό πεδίο έκφρασης μιας διάστασης του ομοσπονδιακού συστήματος οργάνωσης της πολιτικής που ο ίδιος αποκαλεί «εργαστηριακή ομοσπονδία» (“laboratory federalism”).¹⁰⁴ Το ερώτημα, ωστόσο, είναι εάν τα προσδοκώμενα οφέλη της αποκέντρωσης δικαιολογούν την ανάληψη των κινδύνων απίσχνανσης των πολιτειακών αναδιανεμητικών θεσμών και εισαγωγής στρεβλώσεων στην κατανομή των πόρων.

Συνοψίζοντας, τόσο η λογική της συγκέντρωσης, όσο και εκείνη της αποκέντρωσης της αναδιανεμητικής λειτουργίας παρουσιάζονται αδύναμες' τουναντίον, η λογική της συμπληρωματικής δράσης της κεντρικής και των τοπικών κυβερνήσεων αναδεικνύεται ως η

¹⁰¹ Για μια πλήρη συζήτηση δεξ Costello, Declan (1993) “Intergovernmental grants: What role for the European Community?”, *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Reports and Studies*, 5, 101- 119

¹⁰² Teutemann, *op.cit.*, υποσημ. 88

¹⁰³ Hosek, James and Robert Levine (1996) “An Introduction to the Issues”, in James Hosek and Robert Levine (eds.) *The New Fiscal Federalism and the Social Safety Net: A View from California*, RAND Corporation, California

Επίσης, Inman and Rubinfeld, *op.cit.*, υποσημ. 26

¹⁰⁴ Oates, *op.cit.*, υποσημ. 3

ισχυρότερη, αναγνωρίζοντας ταυτοχρόνως ότι ο ακριβής καταμερισμός της ευθύνης μεταξύ των διαφορετικού επιπέδου κυβερνήσεων συνιστά εμπειρικό και, κυρίως, πολιτικό ζήτημα. Η ενίσχυση της αναδιανεμητικής εξουσίας της κεντρικής κυβέρνησης επιβάλλεται μεν όταν η γεωγραφική κινητικότητα των πολιτών έναντι των περιφερειακών διαφορών στη φορολογία και τις εισοδηματικές μεταβιβάσεις είναι υψηλή, απειλώντας τη βιωσιμότητα των τοπικών αναδιανεμητικών συστημάτων, επιλέγεται δε όταν οι αναδιανεμητικές επιδιώξεις – η επινεμητική δικαιοσύνη- προσλαμβάνουν καθολική διάσταση, εκφράζοντας την πολιτική ομοιογένεια μεταξύ των ομοσπονδιακών εταίρων. Η ένταση των αναδιανεμητικών επιδιώξεων, όμως, με άλλα λόγια ο επιδιωκόμενος βαθμός εξισωτισμού/ περιορισμού των εισοδηματικών ανισοτήτων, προσδιορίζουν το ακριβές περιεχόμενο της πολιτικής της κεντρικής κυβέρνησης, τόσο σε ότι αφορά τη χρηματοδότηση της αναδιανομής –φορολογία– όσο και σε ότι αφορά τη σχέση μεταξύ αμιγών (διαπροσωπικών) αναδιανεμητικών συστημάτων και μορφών διαπεριφερειακής αναδιανομής` παρόμοια διαπίστωση προκύπτει, άλλωστε, από την εμπειρική μελέτη των συστημάτων αναδιανομής στις υφιστάμενες ομοσπονδιακές πολιτείες.¹⁰⁵

Η ανυπαρξία αναδιανεμητικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο – στο επίπεδο της Κοινότητας- είναι, κατόπιν αυτών, απολύτως κατανοητή. Από τη μια πλευρά, η απουσία δημοκρατικής νομιμοποίησης των Κοινοτικών θεσμών – η συγκέντρωση της πολιτικής ισχύος στο Συμβούλιο- σε συνδυασμό με την επικράτηση σοβαρών αποκλίσεων μεταξύ των εθνικών αναδιανεμητικών προτιμήσεων υπαγορεύουν τη διατήρηση της αναδιανεμητικής λειτουργίας υπό τον έλεγχο των εθνικών πολιτικών θεσμών. Από την άλλη πλευρά, οι πολιτισμικές και γλωσσικές διαφορές, στο φόντο μάλιστα μέσων επιπέδων εισοδήματος που ακόμη και στα πτωχότερα των κρατών μελών υπερβαίνουν κατά πολύ το επίπεδο επιβίωσης, συμβάλλουν στην ανάσχεση της κινητικότητας της εργασίας, με αποτέλεσμα την απομάκρυνση των σχετικών πιέσεων στη φορολογία του εισοδήματος και τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Επίσης, η διατήρηση των θετικής υφής περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας – π.χ. πρόσβαση των Κοινοτικών μεταναστών στα συστήματα προστασίας του εισοδήματος και τις κοινωνικές υπηρεσίες του κράτους μέλους υποδοχής- ούτε την κινητικότητα της εργασίας ευνοεί, ούτε τη δημοσιονομική επιβάρυνση των εθνικών αναδιανεμητικών συστημάτων επιτρέπει.

Αλλά, ακόμη κι αν η ολοκλήρωση των εθνικών αγορών εργασίας εξελιχθεί, μέσω της άρσης των θετικής υφής περιορισμών και, κυρίως, της αύξησης της κινητικότητας της εργασίας, η μετατόπιση της βασικής ευθύνης για την αναδιανομή σε Κοινοτικό επίπεδο κάθε άλλο παρά αναπόφευκτο επακόλουθο συνιστά. Η διατήρηση των εθνικών αναδιανεμητικών συστημάτων – σχημάτων προοδευτικής φορολογίας και καθεστώτων κοινωνικών παροχών, σε χρήμα ή/ και σε είδος- άλλωστε, θα ήταν απολύτως εφικτή εάν, αφενός, καθορίζονταν ελάχιστοι συντελεστές φορολογίας του εισοδήματος και, αφετέρου, τα πτωχότερα κράτη μέλη επωφελούνταν από (διακυβερνητικές) επιχορηγήσεις ειδικώς αποβλέπουσες στη βελτίωση των συστημάτων (τους) κοινωνικής προστασίας –cf. *specific purpose grants*.¹⁰⁶ Παρόμοιες επιχορηγήσεις, πάντως, θα ήταν επίσης ευεργετικές για την ευημερία των συνεισφερόντων κρατών μελών, στο βαθμό που θα απέτρεπαν δημοσιονομικώς υποκινούμενες μετακινήσεις.¹⁰⁷

Η εισαγωγή μηχανισμών (διαπροσωπικής) αναδιανομής σε Κοινοτικό επίπεδο συνιστά ευθέως πολιτικό ζήτημα και πολιτικοί είναι, πρωτίστως, οι λόγοι που αναστέλλουν παρόμοιο ενδεχόμενο. Χαρακτηριστική είναι, από αυτή την άποψη, η τύχη της ιδέας για την

¹⁰⁵ Δες τη συζήτηση, ιδίως για τη γερμανική ομοσπονδία στο Spahn, Bernd (1993) “The design of federal fiscal constitutions in theory and in practice”, *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Reports and Studies*, 5, 63- 99

¹⁰⁶ Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 90, chp.11, “Social union and enlargement to the East”, σελ. 112

¹⁰⁷ Wildasin, David E. (1991) “Income Redistribution in a Common Labor Market”, *American Economic Review*, 81, 757- 774

εγκατάσταση ενός Κοινοτικού ταμείου ανεργίας. Είναι γεγονός ότι η οικονομική λογική της λειτουργίας ενός Κοινοτικού ταμείου ανεργίας τίθεται σήμερα υπό αμφισβήτηση, αν μη τι άλλο πολύ μεγαλύτερη σε σύγκριση με την εποχή που οι εκθέσεις *Marjolin* και *MacDougall* πρότειναν αυτό το ταμείο, εκτός άλλων, ως αναγκαίο μέσο μακροοικονομικής σταθεροποίησης. Σε κάθε περίπτωση, όμως, η διανομή του οφέλους και του κόστους της λειτουργίας παρόμοιου ταμείου ούτε απρόβλεπτη είναι – δεν υπάρχει «πέπλο άγνοιας»- ούτε και συμμετρική. Τα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη, τα συστήματα ασφάλισης των οποίων καλούνται να ανταποκριθούν σε υψηλότερους κινδύνους –cf. ασυμμετρικές διαταράξεις- ταυτοχρόνως δε στηρίζονται σε ασθενέστερες χρηματοδοτικές βάσεις, αποκομίζουν το μεγάλο μερίδιο των οφελών. Τουναντίον, για τα πλουσιότερα κράτη μέλη η συμμετοχή σε παρόμοιο μηχανισμό προοιωνίζεται, πιθανότατα, την επιβάρυνσή τους με το κόστος λειτουργίας του συστήματος. Κατά συνέπεια, η εγκατάσταση παρόμοιου ασφαλιστικού σχήματος σε Κοινοτικό επίπεδο, παρά τα πιθανά πλεονεκτήματά του, δεν είναι δυνατή υπό το σημερινό καθεστώς κατανομής της πολιτικής ισχύος.

Μολαταύτα, η ενίσχυση της αναδιανεμητικής εξουσίας των Κοινοτικών θεσμών και, γι' αυτό το σκοπό η θεσμική ενδυνάμωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη την επέκταση των αναδιανεμητικών προγραμμάτων και πολιτικών, με άλλα λόγια την αύξηση του βαθμού αναδιανομής. Όπως σημειώνουν οι *T.Persson et al.*, καθώς η αναδιανεμητική πολιτική στις σύγχρονες δημοκρατίες αντανάκλα τις προτιμήσεις των μεσαίων εισοδηματικών τάξεων, δηλαδή της πολυπληθέστερης ομάδας ψηφοφόρων, η σχετική εισοδηματική θέση των τελευταίων σε μια υποτιθέμενη ευρωπαϊκή ομοσπονδιακή πολιτεία θα καθόριζε, ομοίως, το μέγεθος –και την έκταση της αναδιανεμητικής προσπάθειας- των κεντρικών αναδιανεμητικών προγραμμάτων και πολιτικών. Εάν η σχετική εισοδηματική θέση των μεσαίων τάξεων της υποτιθέμενης ευρωπαϊκής ομοσπονδίας ήταν καλύτερη (χειρότερη) σε σύγκριση με εκείνη των μεσαίων τάξεων στα επιμέρους κράτη μέλη –η απόστασή τους από τις υψηλότερες εισοδηματικές τάξεις ήταν μικρότερη (μεγαλύτερη) σε σύγκριση με την απόσταση που τις χώριζε σε εθνικό επίπεδο- τότε η συγκέντρωση της αναδιανεμητικής εξουσίας θα οδηγούσε, *ceteris paribus*, σε απίσχναση (ενδυνάμωση) των αναδιανεμητικών πολιτικών.¹⁰⁸ Από αυτή την άποψη, επομένως, η απόκρουση του ενδεχόμενου ενίσχυσης της αναδιανεμητικής εξουσίας των Κοινοτικών θεσμών ανάγεται στις διαφορές της διανομής του εισοδήματος μεταξύ των κρατών μελών και αντανάκλα τους φόβους των εθνικών πολιτικών πλειοψηφιών' τόσο εκείνες που υποστηρίζουν, όσο και εκείνες που αντιτάσσονται στην εκτενή αναδιανομή ανησυχούν ότι η υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκή πολιτική πλειοψηφία θα εκφράζει διαφορετικές προτιμήσεις. Το συμπέρασμα, ως εκ τούτου, προκύπτει αβίαστο: η ενίσχυση της κεντρικής αναδιανεμητικής εξουσίας και η εισαγωγή Κοινοτικού επιπέδου μηχανισμών αναδιανομής συναρτώνται κατά τρόπο αναπόσπαστο με τη σύγκλιση των εθνικών αναδιανεμητικών προτιμήσεων.

IV. Αποκέντρωση, ανταγωνισμός των (τοπικών) συστημάτων και οι υποθέσεις της «κούρσας ισοπέδωσης» και της «προφύλαξης της αγοράς»: Ορισμένα θεωρητικά σχόλια

Στις προηγούμενες παραγράφους επιχειρήθηκε η σκιαγράφηση ενός μοντέλου πολυεπίπεδης οργάνωσης της δημόσιας πολιτικής σε μια οικονομική ένωση. Το μοντέλο που υποδείχθηκε – και αποδίδει τη σημασία της αρχής της επικουρικότητας- ευνοεί την αποκέντρωση του σημαντικότερου μέρους της προσφοράς δημόσιων αγαθών και της ρυθμιστικής λειτουργίας' υπογραμμίζει ότι η συγκέντρωση της εξουσίας δημοσιονομικής σταθεροποίησης επιβάλλεται μόνον υπό ορισμένες συνθήκες και με προϋποθέσεις' και υποστηρίζει τη συμπληρωματική δράση των διαφορετικού επιπέδου κυβερνήσεων στο χώρο της αναδιανομής, επισημαίνοντας ότι οι αναδιανεμητικές επιδιώξεις/ προτιμήσεις – επινεμητική δικαιοσύνη- συνιστούν το τελικό (ultimate) κριτήριο της οργάνωσης της αναδιανεμητικής λειτουργίας. Όμως, η

¹⁰⁸ Persson, Roland and Tabellini, *op.cit.*, υποσημ. 4

ακαδημαϊκή και πολιτική αντιπαράθεση περί τον καταμερισμό των δημόσιων εξουσιών και, στην Ευρώπη ειδικότερα, περί τον τρόπο εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, παραμένει αδιάκοπη. Ιδίως, η υπόδειξη αποκέντρωσης των λειτουργιών ρύθμισης των αγορών και προσφοράς δημόσιων αγαθών συχνά βάλλεται καθώς, ως λέγεται, ο συνακόλουθος ανταγωνισμός μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων έχει δυσμενείς συνέπειες στην κατανομή των πόρων, αλλά και την επινεμητική δικαιοσύνη, για την οικονομική ένωση συνολικώς.

Αυτή η άποψη εδράζεται σε μια *second-best* – ρεαλιστική- εννόηση του κόσμου, όπου οι φόροι, οι δημοσιονομικές μεταβιβάσεις ή/ και η προσφορά δημόσιων αγαθών και οι ρυθμίσεις δημιουργούν παραμόρφωση (*distortions*) των οικονομικών κινήτρων· παραδέχεται τη μετριασμένη συνάφεια του σχήματος διάκρισης των λειτουργιών του δημόσιου τομέα και αντίστοιχης ταξινόμησης των πολιτικών –κατανομή, σταθεροποίηση, αναδιανομή· και υποστηρίζει ότι, επιζητώντας να αντισταθμίσουν τις συνέπειες των παραμορφώσεων και να αυξήσουν την ευημερία, οι τοπικές κυβερνήσεις επιχειρούν να ενθαρρύνουν την εγκατάσταση επενδύσεων προσφέροντας ευνοϊκή δημοσιονομική μεταχείριση ή/ και χαλαρές κανονιστικές διατάξεις (ρυθμίσεις). Μπορεί η κάθε τοπική κυβέρνηση να έχει αγαθές προθέσεις, παραβλέπει ωστόσο τις επιπτώσεις των αποφάσεών της στην πολιτική των λοιπών τοπικών κυβερνήσεων που, αντιμέτωπες με τον κίνδυνο απώλειας επενδύσεων και μείωσης της φορολογικής βάσης, προσχωρούν στο δημοσιονομικό και ρυθμιστικό ανταγωνισμό (*fiscal and regulatory competition*). Ο ανταγωνισμός των τοπικών κυβερνήσεων, όμως, εξελίσσεται σε διαδικασία ανταγωνιστικών απορυθμίσεων (*competitive deregulation*) που έχει ως αποτέλεσμα την υπερβολική αύξηση της φορολογίας των λιγότερο κινητικών συντελεστών, πρωτίστως της ανειδίκευτης εργασίας, την αδικαιολόγητη απορύθμιση των αγορών και την ανεπαρκή προσφορά των δημόσιων αγαθών, υπό την έννοια της ανακατανομής των δημόσιων δαπανών προς όφελος αγαθών που ανταποκρίνονται στις ανάγκες των επιχειρήσεων (π.χ. επενδύσεις υποδομής) και σε βάρος εκείνων που ικανοποιούν τις προτιμήσεις των εργαζομένων (π.χ. κοινωνικές υπηρεσίες).¹⁰⁹ Πρόκειται, με άλλα λόγια, για την εξέλιξη μιας «κούρσας ισοπέδωσης» (*race to the bottom*) των (αποκεντρωμένων) δημοσιονομικών και ρυθμιστικών συστημάτων και σοβαρής εξασθένησής τους τόσο σε σχέση με τις προτιμήσεις των πολιτών της οικονομικής ένωσης συνολικώς –αποτελεσματικότητα- όσο και σε σχέση με τις επιδιώξεις αναδιανομής –επινεμητική δικαιοσύνη. Κατ’ αυτή την άποψη, επομένως, η ανάσχεση παρόμοιας διαδικασίας καλεί στην ενίσχυση του δημοσιονομικού και ρυθμιστικού ρόλου των κεντρικών πολιτικών θεσμών.

Είναι γεγονός ότι η χαμηλή φορολογία του (κινητικού) κεφαλαίου υπαγορεύεται από την ίδια την οικονομική λογική που υποδεικνύει την επιβολή χαμηλότερων συντελεστών φορολογίας σε προϊόντα και συντελεστές με υψηλές ελαστικότητες ζήτησης και προσφοράς, έτσι ώστε να περιστέλλεται η παραμορφωτική (*distortionary*) επίπτωση της φορολογίας στις προσφερόμενες και ζητούμενες ποσότητες. Η οικονομική ανάλυση, ωστόσο, καθιστά επίσης σαφές ότι το βάρος της φορολογίας συχνά μετακυλίεται σε προϊόντα (π.χ. μη εμπορεύσιμες υπηρεσίες) και συντελεστές άλλους από εκείνους που καλούνται να καταβάλλουν τους φόρους· στην προκειμένη περίπτωση το μεν (κινητικό) κεφάλαιο φορολογείται, η δε (μη κινητική) εργασία, πρωτίστως η ανειδίκευτη, επιβαρύνεται το κόστος – τις συνέπειες της παραμόρφωσης.¹¹⁰ Το ίδιο ισχύει, επίσης, για τις ρυθμίσεις –το κόστος των ρυθμίσεων- των αγορών που εμμέσως λειτουργούν ως φόροι. Από την άλλη πλευρά, ο δελεασμός του επενδυτικού κεφαλαίου δεν εξαρτάται μόνον από την προσφορά στενά επωφελών για το κεφάλαιο δημόσιων αγαθών· για παράδειγμα, η εκπαίδευση, η ποιότητα του περιβάλλοντος και η κοινωνική προστασία συμβάλλουν στην αύξηση της παραγωγικότητας των επενδύσεων.

¹⁰⁹ Για μια απαισιόδοξη αντίληψη του φορολογικού ανταγωνισμού δες Sinn, Hans- Werner (1990) “Tax Harmonization and Tax Competition in Europe”, NBER Working Paper No 3248, National Bureau of Economic Research

¹¹⁰ Begg *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 7, σελ. 77- 80

Τί υποδεικνύουν, λοιπόν, οι προηγούμενες παρατηρήσεις; Πρώτον, η σκοπιμότητα –και η έκταση– του δημοσιονομικού –και ρυθμιστικού– ανταγωνισμού είναι στην πραγματικότητα μικρότερη εκείνης που η υπόθεση της «κούρσας ισοπέδωσης» διατείνεται, αφενός αποδίδοντας σημασία στην «ονομαστική» φορολογία και αγνοώντας τη διάκριση μεταξύ αυτών που καταβάλλουν τους φόρους και εκείνων που επιβαρύνονται το κόστος της φορολογίας και, αφετέρου, παραβλέποντας τις θετικές για την ευημερία επιπτώσεις της προσφοράς δημόσιων αγαθών (ευρέως εννοουμένων). Δεύτερον, δεν αποκλείεται ο ανταγωνισμός των τοπικών κυβερνήσεων, προκειμένου να προσελκύσουν επενδύσεις που αποφέρουν εισόδημα και διευρύνουν τη φορολογική βάση, να έχει ευεργετικές συνέπειες για την ευημερία, συνολικώς στην οικονομική ένωση, καθώς ωθεί τις (τοπικές) κυβερνήσεις να υιοθετούν άριστα φορολογικά συστήματα –cf. *optimal taxation*– και πρότυπα δημοσίων δαπανών.¹¹¹ Ίσως, μάλιστα, στην περίπτωση της ρύθμισης των αγορών ο ανταγωνισμός, κατά τον *Hayek* εννοούμενος ως διαδικασία πληροφόρησης και ανακάλυψης, να αποκτά πρόσθετη σημασία ως εκ της εν πολλοίς πειραματικής υφής – και της εξάρτησης από την πληροφόρηση που οι ίδιοι οι ρυθμιζόμενοι παρέχουν– του ρυθμιστικού σχεδιασμού (*regulatory design*).¹¹² Μολαταύτα, ο δημοσιονομικός ανταγωνισμός των τοπικών κυβερνήσεων ελάχιστα αφήνει περιθώρια αισιοδοξίας για την αναδιανομή του εισοδήματος και την επινεμητική δικαιοσύνη. Η μείωση των συντελεστών φορολογίας του κεφαλαίου, σε συνδυασμό με τη μετακύλιση του φορολογικού βάρους στη λιγότερο κινητική εργασία, κυρίως την ανειδίκευτη, υποδηλώνει ότι η συνεισφορά του κεφαλαίου στην αναδιανομή συρρικνώνεται, αφού οι φόροι που πράγματι καλείται να καταβάλλει τείνουν, απλώς, να χρηματοδοτούν τα οφέλη που απολαμβάνει –cf. *benefit taxes*. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η (πολιτική) αντιπαράθεση περί την ανάγκη συγκέντρωσης – ή, δεσμευτικού συντονισμού (εναρμόνισης)– της φορολογίας και της ρυθμιστικής λειτουργίας δεν ισοδυναμεί παρά με την αντιπαράθεση διαφορετικών (ανα)διανεμητικών προτιμήσεων.

Ακολουθώντας την παραδοσιακή θεωρία η προηγηθείσα ανάλυση υποθέτει πως οι (τοπικές) κυβερνήσεις, πολιτικοί και γραφειοκράτες, επιδιώκουν με τις αποφάσεις τους να μεγιστοποιήσουν την κοινωνική ευημερία. Κατά τη θεωρία της δημόσιας επιλογής, όμως, οι συμπεριφορές πολιτικών και γραφειοκρατών υποκινούνται από ιδιοτελή κίνητρα και οι αποφάσεις τους ανταποκρίνονται στις ευκαιρίες και αντανακλούν τους περιορισμούς της πολιτικής αγοράς- διαδικασίας. Έτσι λοιπόν, η αύξηση των δημοσίων δαπανών – η διόγκωση του δημόσιου τομέα– υπαγορεύεται από τα συμφέροντα –διατήρηση της εξουσίας, οικονομικές απολαβές– πολιτικών και γραφειοκρατών και επιβάλλεται από κοινωνικές συμμαχίες – ισχυρές ομάδες πίεσης– που διαμορφώνονται στο πλαίσιο της πολιτικής διαδικασίας. Κατά συνέπεια, η φορολογία, οι δημόσιες δαπάνες και οι ρυθμίσεις τείνουν να ενισχύουν την παραμόρφωση των οικονομικών κινήτρων, να διαστρέφουν τη λειτουργία και να διαστρεβλώνουν τα αποτελέσματα της αγοράς. Κατ’ αυτή την άποψη, που αποδίδει στην κυβέρνηση τη συμπεριφορά του *Λεβιάθαν*,¹¹³ η δημοσιονομική αποκέντρωση και ο ανταγωνισμός των τοπικών κυβερνήσεων περιορίζει τη ληστρική απόσπαση φόρων (*predatory taxation*) και την εξουθενωτική ρύθμιση της οικονομικής δραστηριότητας’ και επιβάλλει στις τοπικές κυβερνήσεις άκαμπτους εισοδηματικούς περιορισμούς (*hard budget constraints*), αυξάνοντας το κόστος ευκαιρίας ανώφελων –σπάταλων– δημοσίων δαπανών, π.χ. επιδοτήσεις αναποτελεσματικών επιχειρήσεων.¹¹⁴ Ο ανταγωνισμός των τοπικών κυβερνήσεων, σημειώνει ο *B. Weingast*, συμβάλλει στην επίλυση του θεμελιώδους

¹¹¹ Δες Oates, Wallace E. and Robert M. Schwab (1988) “Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency- Enhancing or Distortion- Inducing?”, *Journal of Public Economics*, 35, 333- 354

¹¹² Siebert, Horst and Michael J. Koop (1993) “Institutional Competition Versus Centralization: Quo Vadis Europe?”, *Oxford Review of Economic Policy*, 9, 15- 30. Δες επίσης, Blundell, John and Colin Robinson (1999) “Regulation Without the State”, IEA Occasional Paper No 109, Institute of Economic Affairs, London

¹¹³ Brennan, Geoffrey and James Buchanan (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge

¹¹⁴ Qian, Yingyi and Barry R. Weingast (1997) “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, 11, 83- 92

διλήμματος ενός οικονομικού συστήματος, συγκεκριμένα ότι μια κυβέρνηση τόσο ισχυρή ώστε να προστατεύει τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα, είναι το ίδιο ισχυρή ώστε να δημεύει τον πλούτο των πολιτών της.¹¹⁵ Επιγραμματικώς, η αποκέντρωση και ο ανταγωνισμός των τοπικών κυβερνήσεων συντελούν στην «προφύλαξη της αγοράς», υπό την έννοια της αποκατάστασης του ρόλου των αγοραίων κινήτρων.¹¹⁶

Ωστόσο, η ιδιοτελής συμπεριφορά πολιτικών και γραφειοκρατών και η λειτουργία της πολιτικής αγοράς δεν συνεπάγονται, κατ' ανάγκη, αποφάσεις πολιτικής του τύπου που η θεωρία της δημόσιας επιλογής προβλέπει. Κατ' επέκταση, η έκβαση του ανταγωνισμού μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων δεν έχει, κατ' ανάγκη, τη σημασία που οι θιασώτες της θεωρίας υποδεικνύουν. Για παράδειγμα, εάν οι τοπικοί δημόσιοι λειτουργοί επιδιώκουν, *à la Niskanen*, τη μεγέθυνση του προϋπολογισμού, τότε δεν αποκλείεται να υιοθετήσουν εξαιρετικώς χαλαρή νομοθεσία, π.χ. σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος, ή, την ασφάλεια στους εργασιακούς χώρους, προκειμένου να προσελκύσουν επενδύσεις και να διευρύνουν τα φορολογικά έσοδα. Δεν αποκλείεται, όμως, σε πείσμα των προτιμήσεών τους για προϋπολογισμό μεγάλου μεγέθους να υιοθετήσουν πολιτική υπερβολικής μείωσης των δημόσιων δαπανών, εάν η πολιτική διαδικασία οδηγήσει στη διαμόρφωση ισχυρής συμμαχίας συμφερόντων με παρόμοιες διεκδικήσεις. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, πάντως, ο ανταγωνισμός μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων θα συνέτεινε στην εμπέδωση των παραμορφώσεων της κατανομής των πόρων –cf. δημιουργία εξωτερικών οικονομιών-μάλλον, παρά στην αποκατάσταση του κοινωνικώς άριστου ρόλου του δημόσιου τομέα.

Τί υποδεικνύει, λοιπόν, η προηγηθείσα συζήτηση; Πρώτον, τόσο η παραδοσιακή δεοντολογική οικονομική θεωρία της πολιτικής, όσο και η θετική θεωρία της δημόσιας επιλογής δεν συνεισφέρουν, αυτοτελώς, επαρκή συμβολή στην προσπάθεια κατασκευής του μοντέλου οργάνωσης της προσφοράς δημόσιων αγαθών και της ρυθμιστικής λειτουργίας, γενικότερα του μοντέλου πολυεπίπεδης οργάνωσης της δημόσιας πολιτικής σε μια οικονομική ένωση. Η προηγηθείσα συζήτηση, επομένως, (επαν-)επιβεβαιώνει τη σημασία της σύζευξης (*reconciliation*) των δύο θεωριών στο πλαίσιο της νέας πολιτικής οικονομίας, καθώς και της αναγνώρισης των καθαρώς πολιτικών/ αξιολογικών ερωτημάτων. Αυτή η προσέγγιση υιοθετήθηκε, άλλωστε, στις προηγούμενες παραγράφους. Δεύτερον, οι απόψεις περί τη σημασία της αποκέντρωσης και τις συνέπειες του ανταγωνισμού μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων δεν αντανακλούν παρά τις αντιλήψεις περί το ρόλο του κράτους και τη σχέση κράτους και αγοράς` κι αυτές οι αντιλήψεις, με τη σειρά τους ανάγονται, σε τελική ανάλυση, στις (ανα-)διανεμητικές προτιμήσεις –επιδιώξεις επινεμητικής δικαιοσύνης. Ομοίως, λοιπόν, η σύγχρονη ευρωπαϊκή αντιπαράθεση περί τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής μεταξύ Κοινότητας και εθνικών πολιτικών θεσμών αντανακλά διαφορετικές στάσεις έναντι του κοινωνικού κράτους, εννοούμενου ως συνόλου θεσμών και μηχανισμών ασφάλισης των πολιτών έναντι του μικροοικονομικού και μακροοικονομικού κινδύνου και αναδιανομής του εισοδήματος.

Ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση και η βιωσιμότητα των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής προστασίας και εργασιακών σχέσεων, ή, πόσο υψηλό είναι το κόστος της εναρμόνισής τους

“The people of Europe are scandalized by untrammelled capitalism...[r]elocations, social dumping, ruthless exploitation of the disparities between the social and fiscal legislation of the member states and

¹¹⁵ Από το Oates, *op.cit.*, υποσημ. 3

¹¹⁶ Qian and Weingast, *op.cit.*, υποσημ. 114

remorseless pursuit of profit at the expense of working men and women have a direct and traumatic impact on their lives.”

Nicole Fontaine, Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.¹¹⁷

Η αντιπαράθεση σχετικώς με το ρόλο της Κοινότητας στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής συχνά προσλαμβάνει το χαρακτήρα της ανοικτής –ενίοτε, διαπραγματευτικώς ανεπίλυτης– σύγκρουσης μεταξύ αυτών που διεκδικούν την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας και εκείνων που προασπίζονται την εξουσία των εθνικών πολιτικών θεσμών. Το γεγονός ελάχιστη μπορεί να προκαλεί έκπληξη. Η σύγκρουση των θέσεων των δύο πλευρών, άλλωστε, ανάγεται στη διάσταση των φιλοσοφικής αφετηρίας αντιλήψεών τους περί τον κοινωνικό ρόλο του κράτους γενικώς και περί την ανάγκη παρέμβασης στη λειτουργία των αγορών εργασίας ειδικότερα· αντανακλά τη διαφορετικότητα των ιστορικώς διαμορφωμένων εθνικών καθεστώτων κοινωνικής προστασίας, συστημάτων ρύθμισης των αγορών εργασίας και θεσμών συλλογικής δράσης· εκφράζει, τέλος, την απόκλιση των προσδοκιών σε ότι αφορά τη θεσμική εξέλιξη του Κοινοτικού συστήματος συνεργασίας.

Η διολίσθηση της σύγκρουσης των δύο πλευρών σε ρητορικούς διαξιφισμούς και απλουστευτικούς αφορισμούς είναι, ίσως, αναπόφευκτη. Τα συνθήματα, βεβαίως, αποσπούν την προσοχή των μέσων δημοσιότητας – και αυτά συμβάλλουν φιλότιμα στην αναπαραγωγή τους–δεν επιτρέπουν, όμως, την αποσαφήνιση των ουσιωδών ζητημάτων και, κυρίως, την ψύχραιμη αποτίμηση των πολιτικών θέσεων. Όπως και νάχει, πάντως, η ρητορική υπεροχή των θιασωτών του συγκεντρωτικού υποδείγματος είναι μάλλον αδιαμφισβήτητη. Ανεξαρτήτως του πραγματικού περιεχομένου ή/ και της ακρίβειάς τους, οι έννοιες της κοινωνικής Ευρώπης, της κοινωνικής διάστασης, της εναρμόνισης των κοινωνικών παροχών υποδηλώνουν ηθική ευαισθησία και, συνεπώς, συγκινούν πλειοψηφίες των ευρωπαϊκών πληθυσμών, πολύ περισσότερο όταν αντιπαραβάλλονται στις έννοιες της κούρσας ισοπέδωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων και του κοινωνικού *dumping* που, όπως υποστηρίζεται, περιγράφουν τις μοιραίες συνέπειες της εφαρμογής του αποκεντρωτικού υποδείγματος –εάν δεν προσδιορίζουν τις ίδιες τις επιδιώξεις των υποστηρικτών του.

Πώς επιδρά η ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών οικονομιών στο σχεδιασμό και την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής; Απειλείται, άραγε, η βιωσιμότητα των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής ευημερίας; Συνεπάγεται, με άλλα λόγια, η απελευθέρωση των αγορών προϊόντων και παραγωγικών συντελεστών την επιτάχυνση μιας διαδικασίας ανταγωνισμού μεταξύ των εθνικών συστημάτων –κοινωνικό *dumping* είναι η διαδεδομένη, ανακριβής ωστόσο έννοια– που, με τη σειρά του, προοιωνίζεται τη συρρίκνωση της κοινωνικής προστασίας και την απορύθμιση των αγορών εργασίας; Ποιό είναι το όφελος και ποιό το κόστος των εκδοχών διατήρησης της κοινωνικής πολιτικής υπό τον έλεγχο των εθνικών πολιτικών θεσμών και εναρμόνισης των κοινωνικών ρυθμίσεων σε Κοινοτικό επίπεδο και πώς κατανομούνται; Αυτά ακριβώς τα ερωτήματα επιχειρείται να απαντηθούν στις επόμενες παραγράφους.

I. Γιατί οι θιασώτες της κοινής κοινωνικής πολιτικής φέρουν το «βάρος της απόδειξης»;

Παρά τη συνήθη, όταν λόγος γίνεται για την κοινωνική πολιτική, αναφορά στο ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, οι διαφορές μεταξύ των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής ευημερίας είναι εκτενείς και, όπως υποστηρίχθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, είναι αποτέλεσμα των αποκλίσεων ως προς το επίπεδο της οικονομικής μεγέθυνσης, της ανομοιογένειας των παραγωγικών δομών και της ετερότητας των ιστορικώς διαμορφωμένων κοινωνικών αντιλήψεων (*social norms*), θεσμών κοινωνικής οργάνωσης και πολιτικών συστημάτων. Οι διαφορές μεταξύ των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής ευημερίας αφορούν,

¹¹⁷ “France at odds with EU over deregulation”, *Financial Times*, 23/ 3/ 2000

καταρχάς, στο επίπεδο της κοινωνικής προστασίας που, με τη σειρά του, προσδιορίζεται από το μέγεθος, το εύρος και την καθολικότητα των κοινωνικών παροχών –σε χρήμα ή/ και σε είδος- και αντανακλάται στο συνολικό μέγεθος των δαπανών κοινωνικής προστασίας και την κατανομή τους μεταξύ των επιμέρους (κοινωνικών) προγραμμάτων. Στον Πίνακα 5.1 καταγράφονται οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας, ως ποσοστά του ΑΕΠ, στα κράτη μέλη της Κοινότητας και, ταυτοχρόνως, αναδεικνύονται οι σχετικές αποκλίσεις μεταξύ των πλουσιότερων και πτωχότερων κρατών μελών. Ο Πίνακας 5.2 είναι ενδεικτικός των σοβαρών διαφορών ως προς τη σημασία των επιμέρους κοινωνικών παροχών και αποκαλυπτικός της παρουσίας ισχυρών εθνικών ιδιομορφιών (π.χ. συνταξιοδοτικές δαπάνες στην Ελλάδα και την Ιταλία).

Πίνακας 5.1 Εισόδημα και δαπάνες κοινωνικής προστασίας στα κράτη μέλη της ΕΕ

	Κατά κεφαλή ΑΕΠ σε ΠΑΔ(1), 1997 τρέχουσες τιμές	Συνολικές δαπάνες κοινωνικής προστασίας ως % ΑΕΠ, 1998	Κατά κεφαλή δαπάνη κοινωνικής προστασίας σε ΠΑΔ (1), 1998
Βέλγιο	21.787	27,5	6.131
Γερμανία	20.927	29,3	6.459
Δανία	23.673	30,0	7.098
Ελλάδα	13.187	24,5	3.139
Ισπανία	15.106	21,5	3.224
Γαλλία	20.243	30,5	6.418
Ιρλανδία	19.757	16,1	3.372
Ιταλία	19.609	25,2	5.292
Λουξεμβούργο	32.885	24,1	9.258
Ολλανδία	20.773	28,5	7.098
Πορτογαλία	13.786	23,4	3.110
Ηνωμένο Βασίλειο	18.985	26,8	5.306
Σουηδία	18.935	33,3	6.515
Αυστρία	21.217	28,4	6.297
Φινλανδία	19.270	27,2	5.171
ΕΕ-15	19.287	27,7	5.532

(1) Πρότυπα Αγοραστικής Δύναμης ειδικώς για την ιδιωτική κατανάλωση

Πηγή: Στήλη 1: Eurostat (1998) *Statistics in focus, Economy and finance*, No 7/98, “GDP – First figures for 1997”.

Στήλες 2 και 3 : Eurostat – ESSPROS data` επίσης, European Commission and Eurostat (2001) *The social situation in the European Union*, Annex II, Table 6, σελ. 122

Πίνακας 5.2 Κατανομή των κοινωνικών παροχών κατά λειτουργία, 1998 (% συνόλου κοινωνικών παροχών)

	Γήρας/ Επιζώντες (1)	Ασθένεια, μέριμνα υγείας και αναπηρία	Ανεργία	Στέγαση και κοινωνικός αποκλεισμός (2)	Οικογένεια και παιδιά
Βέλγιο	42,8	33,3	12,7	2,7	8,5
Γερμανία	42,3	36,1	8,7	2,8	10,1
Δανία	38,3	30,8	11,7	6,2	13,0
Ελλάδα	52,6	30,4	4,8	4,2	8,1
Ισπανία	46,1	37,3	13,5	1,0	2,1
Γαλλία	44,0	34,1	7,6	4,5	9,8
Ιρλανδία	24,9	41,4	15,5	5,5	12,7
Ιταλία	64,0	29,5	2,7	0,1	3,6
Λουξεμβούργο	44,2	36,7	3,5	1,5	14,1
Ολλανδία	41,1	40,3	7,3	6,8	4,5
Πορτογαλία	42,7	45,9	4,7	1,5	5,3
Ην. Βασίλειο	43,9	36,9	3,6	7,1	8,6
Αυστρία	48,2	34,9	5,5	1,4	10,0
Σουηδία	39,4	35,0	9,3	5,5	10,8
Φινλανδία	34,5	37,1	12,0	3,6	12,8
EE-15	45,7	35,1	7,2	3,7	8,3

(1) Κατά το μέγιστο τμήμα τους αφορούν στις συντάξεις γήρατος, χηρείας

(2) Δαπάνες που δεν κατατάσσονται στις άλλες κατηγορίες / λειτουργίες

Πηγή: Eurostat – ESSPROS data` επίσης, European Commission and Eurostat (2001) *The social situation in the European Union*, Annex II, Table 6, σελ. 122

Οι διαφορές μεταξύ των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής ευημερίας αφορούν, επίσης, στη χρήση των διαφορετικών μορφών δημόσιας παρέμβασης –ρύθμιση αγορών, επιδοτήσεις τιμών, εισοδηματικές μεταβιβάσεις, παραγωγή- τον τρόπο χρηματοδότησης των κοινωνικών δαπανών –φορολογία και κοινωνικές εισφορές- και τους ρόλους του κράτους και των κοινωνικών εταίρων. Σε ότι, ειδικότερα, αφορά τη ρύθμιση των αγορών εργασίας, τα εθνικά συστήματα διαφέρουν τόσο ως προς το εύρος και το περιεχόμενο των ρυθμιστικών παρεμβάσεων, που αποσκοπούν στην προστασία της απασχόλησης, τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και την υποστήριξη του εισοδήματος των μισθωτών, όσο και ως προς τη θεσμική υφή τους – εργατική νομοθεσία και συλλογικές συμφωνίες` και η οργάνωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων συνιστά πρόσθετο στοιχείο διαφοροποίησης των εθνικών συστημάτων. (Εξαιτίας της προφανούς δυσχέρειας συνοπτικής απεικόνισης, οι εθνικές ρυθμιστικές διατάξεις παρουσιάζονται αναλυτικώς σε άλλα κεφάλαια της παρούσας εργασίας.)

Από την άλλη πλευρά, οι διαφορές ως προς τις κοινωνικές παροχές και τις ρυθμίσεις των αγορών εργασίας –συνεπώς, οι διαφορές ως προς το κόστος της κοινωνικής πολιτικής- σε συνδυασμό, πάντοτε, με τις μισθολογικές αποκλίσεις, έχουν ως αποτέλεσμα τη σοβαρή διακύμανση του κόστους εργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Το κόστος εργασίας (ΚΕ) περιγράφεται από την εξίσωση $ΚΕ = \text{Μισθολ. ΚΕ} + \text{Μη Μισθολ. ΚΕ} = \text{Μεικτ.Μισθ.} + \text{Εργοδ.Εισφ.} = \text{Καθ.Μισθ.} + \text{Φορολ.Εισοδ.} + \text{Εισφ.Εργαζ.} + \text{Εργοδ.Εισφ.}$ –Άλλες συνιστώσες, όπως π.χ. έκτακτες αμοιβές και παροχές, δεν περιλαμβάνονται εδώ, για λόγους απλούστευσης της ανάλυσης.- Η διάρθρωση του κόστους εργασίας εξαρτάται, κυρίως, από τον τρόπο χρηματοδότησης των κοινωνικών παροχών και, ως αποτέλεσμα των διαφορετικών εθνικών χρηματοδοτικών διευθετήσεων, παρουσιάζει διαφορές μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας. Τα στοιχεία για το μέγεθος, σε απόλυτους όρους, και τη διάρθρωση του κόστους εργασίας που περιλαμβάνονται στον Πίνακα 5.3 αναδεικνύουν αφενός, τις αποκλίσεις ως

προς το ύψος του κόστους εργασίας μεταξύ πλουσιότερων και πτωχότερων κρατών μελών και αφετέρου, την ποικιλομορφία των χρηματοδοτικών διευθετήσεων. Πάντως, η πλειονότητα των ηπειρωτικών κρατών μελών εφαρμόζουν συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, η Δανία και, κατά δεύτερο λόγο, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο υιοθετούν συστήματα καθολικών κοινωνικών παροχών –χρηματοδοτούμενα κυρίως, ή, σε ικανό ποσοστό μέσω της φορολογίας- ενώ τα άλλα σκανδιναβικά κράτη μέλη και η Ολλανδία υιοθετούν μεικτά συστήματα –τα πρώτα, κυρίως, με έμφαση στις καθολικές παροχές.

Πίνακας 5.3 Φόρος εισοδήματος και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης εργαζομένων και εργοδοτών ως % του κόστους εργασίας (μεικτός μισθός + εργοδοτικές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης), 1996 ⁽¹⁾

Κράτη μέλη ⁽²⁾	Φόρος Εισοδήματος	Εισφορές κοινωνικής ασφάλισης		Σύνολο ⁽³⁾	Κόστος Εργασίας ⁽⁴⁾
		Εργαζόμενοι	Εργοδότες		
Βέλγιο	19	10	26	56	38455
Γερμανία	18	17	17	51	33936
Ιταλία	12	7	32	51	32064
Λουξεμβούργο	12	11	12	35	30386
Ολλανδία	5	31	6	44	29683
Δανία	36	9	0	45	28993
Φινλανδία	23	6	20	50	28992
Σουηδία	22	4	25	50	27658
Γαλλία	6	13	30	50	26447
Αυστρία	7	15	20	42	26125
Ηνωμένο Βασίλειο	16	8	9	33	26082
Ιρλανδία	20	5	11	36	24658
Ισπανία	10	5	24	39	22548
Ελλάδα	1	12	22	36	16301
Πορτογαλία	6	9	19	34	13084

(1) Άγαμος, με εισόδημα στο επίπεδο του μέσου εργάτη

(2) Η σειρά κατάταξης των κρατών μελών ακολουθεί την κατιούσα κλίμακα του κόστους εργασίας

(3) Λόγω στρογγυλοποίησης το συνολικό ποσοστό μπορεί να διαφέρει από το άθροισμα των ποσοστών του φόρου εισοδήματος και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης (στήλες 1,2,3)

(4) Σε δολάρια ισοδύναμης αγοραστικής δύναμης

Πηγή: OECD (1998) *The Tax/Benefit Position of Employees 1995/1996* αναδημοσίευση στο (Agence) *Weekly Europe, Selected Statistics*, No 1046, 16/3/1998

Οι εκτενείς διαφορές μεταξύ των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής προστασίας και εργασιακών σχέσεων, απότοκες μακρών ιστορικών διαδικασιών και ενδεικτικές των διαφορετικών κοινωνικών προτιμήσεων, συνιστούν, αφ' εαυτών, ισχυρό λόγο πρόκρισης του αποκεντρωτικού υποδείγματος οργάνωσης της κοινωνικής πολιτικής, με άλλα λόγια της επιλογής διατήρησης του σχεδιασμού και της εφαρμογής της (κοινωνικής πολιτικής) υπό τον (πλήρη) έλεγχο των εθνικών πολιτικών θεσμών. Πολύ περισσότερο, μάλιστα, όταν η εμφάνιση νέων κοινωνικών αναγκών, ως αποτέλεσμα των οικονομικών, δημογραφικών και κοινωνικών μεταβολών και, ειδικότερα, των μεταβολών στην απασχόληση και τις αγορές εργασίας, καλεί στην επιτάχυνση της διαδικασίας πειραματισμού, καινοτομίας –cf. *policy*

innovation- και, τελικώς, μεταρρύθμισης του παραδοσιακού μοντέλου κοινωνικής ευημερίας.¹¹⁸ Αυτό, ασφαλώς, δεν αποκλείει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών. Η ανταλλαγή εμπειριών, ακόμη και ο σχεδιασμός και η εφαρμογή –και συγχρηματοδότηση- κοινών πιλοτικών προγραμμάτων θα ήταν, πιθανότατα, επωφελείς παρά τις διαφορές τους, άλλωστε, τα εθνικά κοινωνικά καθεστώτα έχουν κοινά χαρακτηριστικά και υφίστανται παρόμοιες πιέσεις.

Ωστόσο, η συγκέντρωση εξουσιών στο επίπεδο της Κοινότητας και η διαμόρφωση κοινής κοινωνικής πολιτικής, υπό την έννοια της εναρμόνισης των κοινωνικών και εργασιακών προδιαγραφών, θα ήταν επιβεβλημένη μόνον εάν η αποτελεσματικότητα των εθνικών πολιτικών – και η ικανοποίηση των κοινωνικών προτιμήσεων- απειλείτο κατά μείζονα λόγο, δηλαδή, εάν ως αποτέλεσμα της οικονομικής ολοκλήρωσης, η ουσιαστική αυτονομία των κρατών μελών στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής περιοριζόταν. Αλλιώς, η συγκέντρωση των εξουσιών θα ισοδυναμούσε με γραφειοκρατική αμφισβήτηση των πολυσήμαντων εθνικών ιδιοσυγκρασιών. Το ερώτημα, κατά συνέπεια, είναι εάν οι πρωταγωνιστές των πρωτοβουλιών ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας – του σχεδίου της κοινωνικής Ευρώπης- διαθέτουν τις αναγκαίες γι' αυτό αποδείξεις.

II. Εξωτερικές επιδράσεις στην κοινωνική πολιτική και η λειτουργία των αγορών εργασίας: Είναι ο ανταγωνισμός των εθνικών συστημάτων αναπόδεκτο γεγονός;

Ελάχιστοι, πιθανότατα, θα αμφισβητούσαν ότι η ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών αγορών προϊόντων και παραγωγικών συντελεστών συμβάλλει στην αύξηση της ζήτησης για κοινωνική πολιτική, ως μέσου άμβλυνσης των εγχώριων διανεμητικών επιπτώσεων της (ολοκλήρωσης).¹¹⁹ Ορισμένοι, όμως, υποστηρίζουν ότι η οικονομική ολοκλήρωση προκαλεί, επίσης, τη μείωση της προσφοράς της κοινωνικής πολιτικής σε επίπεδο που υπολείπεται των προτιμήσεων των πολιτών της Κοινότητας συνολικώς –πολύ περισσότερο, μάλιστα, δεδομένης της αυξημένης ζήτησης για κοινωνική πολιτική. Η λογική τους δεν είναι άλλη από αυτή της υπόθεσης της «κούρσας ισοπέδωσης». Τα κράτη μέλη που διατηρούν ασθενέστερα συστήματα κοινωνικής προστασίας και ρύθμισης της αγοράς εργασίας απολαμβάνουν, λέγεται, ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα –cf. χαμηλότερο κόστος εργασίας- που επηρεάζουν προς όφελός τους τις ροές εμπορίου και τη γεωγραφική κατανομή των επενδύσεων. Τα λοιπά κράτη μέλη, τα κοινωνικώς «γενναιόδωρα», και κατά τεκμήριο πλουσιότερα, αναγκάζονται και αυτά να καταφύγουν, προκειμένου να αναστείλουν την πιθανότατη απώλεια επενδύσεων, θέσεων εργασίας και φορολογικών εσόδων, σε περιστολή των κοινωνικών παροχών και απίσχναση των εργασιακών ρυθμίσεων, την ίδια στιγμή που, κατά τις υποδείξεις της παραδοσιακής θεωρίας του εμπορίου, τα ίδια, κυρίως, κράτη μέλη – τα πλουσιότερα- δοκιμάζονται από δυσμενείς διανεμητικές επιπτώσεις και, ως εκ τούτου, αντιμετωπίζουν αυξημένη ζήτηση για κοινωνική πολιτική.

Υποδεικνύεται, δηλαδή, ότι η οικονομική ολοκλήρωση έχει ως επακόλουθο την απελευθέρωση των τάσεων δημοσιονομικού και ρυθμιστικού ανταγωνισμού που, με τη σειρά του, οδηγεί στην υποβάθμιση (*leveling- down*) των κοινωνικών και εργασιακών

¹¹⁸ Κι αν, όπως ορισμένοι συγγραφείς υποστηρίζουν –και οι εισηγητές της πολιτικής του «τρίτου δρόμου» τείνουν ευήκοον ους- η σύγχρονη κοινωνική παρέμβαση προϋποθέτει την αναβίωση του πνεύματος και την αποκατάσταση της λειτουργίας της κοινότητας, η ενίσχυση του ρόλου των τοπικών, κυριολεκτικώς, κυβερνήσεων –τοπική αυτοδιοίκηση- είναι το λογικό επακόλουθο. Δες, Etzioni, Amitai (1994) *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*, Simon and Schuster, New York του ίδιου (1997) *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*, Basic Books, New York

¹¹⁹ Στο Bean, Charles, Bentolila, Samuel, Bertola Giuseppe and Juan Dolado (1998) *Social Europe: One for All?*, Monitoring European Integration 8, CEPR, London, κεφ. 3, σελ. 28- 45, οι συνέπειες της ολοκλήρωσης για την κοινωνική πολιτική εξετάζονται στο πλαίσιο του σχήματος ζήτησης και προσφοράς της τελευταίας.

προδιαγραφών (social and labour standards), με άλλα λόγια συνεπάγεται –ίσως, στην καλύτερη περίπτωση– την *de facto* (αγοραία) εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας και εργασιακών σχέσεων στο επίπεδο του ελάχιστου κοινού παρονομαστή τους, κατ’ ουσία στο επίπεδο του κοινωνικώς «φειδωλότερου» κράτους μέλους. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, υποστηρίζεται ότι η διαμόρφωση κοινής κοινωνικής πολιτικής, υπό την έννοια της *ex ante* (πολιτικής) εναρμόνισης κοινωνικών παροχών και εργασιακών ρυθμίσεων, αποτρέπει την υπέρμετρη αποδυνάμωση των τελευταίων, διασφαλίζει την ικανοποίηση των σχετικών προτιμήσεων των πολιτών και, κατ’ επέκταση, επιτρέπει την πλήρη εκμετάλλευση των οφελών ευημερίας της οικονομικής ολοκλήρωσης. Η συνάφεια της υπόθεσης της ανταγωνιστικής απορρύθμισης των (εθνικών) καθεστώτων κοινωνικής ευημερίας και η σκοπιμότητα της *ex ante* εναρμόνισης τους εξετάζονται στις επόμενες γραμμές. Η ανάλυση εκκινεί, ως είθισται, από την περίπτωση της κλειστής οικονομίας.

Όπως υποστηρίζεται αναλυτικώς σε προηγούμενο κεφάλαιο, η κοινωνική πολιτική συνιστά, καταρχάς, μέσο διόρθωσης των αποτυχιών της αγοράς και, ως εκ τούτου, συμβάλλει στην αύξηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, η αποτυχία της αγοράς του κινδύνου –και της ιδιωτικής ασφάλισης– εξαιτίας, κυρίως, της ασύμμετρης πληροφόρησης των συμμετόχων (market participants), επιβάλλει την εφαρμογή του θεσμού της (υποχρεωτικής) κοινωνικής ασφάλισης, ή, την καθιέρωση (καθολικών) κρατικών (κοινωνικών) παροχών σε χρήμα και σε είδος, ως σχημάτων (κοινωνικής) προστασίας του ατομικής ευημερίας έναντι πολλαπλών –αντικειμενικής υφής– κινδύνων μείωσής της. Επίσης, η αποτυχία της αγοράς εργασίας, ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, του ατελούς ανταγωνισμού, της ασύμμετρης πληροφόρησης και των εξωτερικών οικονομιών, υπαγορεύει την εισαγωγή ρυθμίσεων που αποβλέπουν στη διαμόρφωση των όρων των υφιστάμενων σχέσεων απασχόλησης (π.χ. συνθήκες εργασίας –υγιεινή και ασφάλεια, χρόνος εργασίας– προστασία της απασχόλησης), στον προσδιορισμό του γενικού πλαισίου λειτουργίας των αγορών εργασίας (π.χ. κανόνες για τις προσλήψεις και απολύσεις, κανόνες διαμεσολαβητικής δραστηριότητας –cf. *work agencies/ placement activities*), αλλά και στη θέσμιση της συλλογικής δράσης (εργατικά συνδικάτα και συλλογικές διαπραγματεύσεις).¹²⁰ Στη διόρθωση αποτυχιών τόσο της αγοράς της ασφάλισης, όσο και της αγοράς εργασίας αποσκοπεί, τέλος, η εγκατάσταση σχημάτων αποζημίωσης –και επιδότησης– των ανέργων, στο πλαίσιο των συστημάτων κοινωνικής προστασίας` καλύπτοντας το –άλλως αδύνατο να καλυφθεί– κόστος αναζήτησης κατάλληλης –αντίστοιχης με τις ικανότητες του ανέργου– εργασίας, τα σχήματα αποζημίωσης των ανέργων συμβάλλουν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας –κατανομής των πόρων– της αγοράς εργασίας.

Μολονότι η κοινωνική πολιτική συμβάλλει στην οικονομική αποτελεσματικότητα – την οικονομική μεγέθυνση– το κόστος της –φόροι/ εισφορές και ρυθμίσεις– δεν επιβαρύνει αμφοτέρωτα τα μέρη της αγοράς εργασίας, δηλαδή τις επιχειρήσεις και τους εργαζόμενους –το κεφάλαιο και την εργασία` τουναντίον, ανεξαρτήτως της ονομαστικής επίπτωσής του μετακυλιέται στον ανελαστικής προσφοράς συντελεστή, δηλαδή την εργασία.¹²¹ Αναλυτικότερα: Η εισαγωγή –ή, η αύξηση– των εργοδοτικών εισφορών, ως μέσου χρηματοδότησης της κοινωνικής προστασίας, όπως συμβαίνει στο πλαίσιο των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών της ηπειρωτικής Ευρώπης, ή/ και η εφαρμογή κανόνων ρύθμισης των όρων απασχόλησης –και των συνθηκών εργασίας– ονομαστικώς μόνον επιβαρύνουν τις επιχειρήσεις, καθώς οι τελευταίες καλούνται μεν να καταβάλλουν τις εισφορές ή/ και να αναλάβουν το κόστος – οικονομικό και διαδικασιακό– των ρυθμίσεων,

¹²⁰ Ο θεσμός των εργατικών συνδικάτων, ειδικότερα, επιτρέπει στους εργαζόμενους να αποκομίζουν μέρος των προσόδων (rents) που γεννώνται ως αποτέλεσμα της ατελώς ανταγωνιστικής λειτουργίας των αγορών εργασίας. Δες Geroski, Paul, Gregg, Paul and John Van Reenen (1995) “Market Imperfections and Employment”, The OECD Jobs Study Working Paper Series, No 5, OECD, Paris

¹²¹ Για λόγους απλούστευσης, πάντως, η ανάλυση περιορίζεται μόνο στη φορολογία της εργασίας. Η φορολογία του κεφαλαίου (φορολογία επιχειρήσεων και φορολογία του εισοδήματος από κεφάλαια), καθώς και η φορολογία στην κατανάλωση συζητούνται σε άλλο κεφάλαιο της εργασίας

επιτυγχάνουν ωστόσο την ανάκτηση των ποσών που δαπάνησαν –και του διαδικασιακού κόστους προσαρμογής στις κανονιστικές ρυθμίσεις- καταβάλλοντας στους εργαζόμενους χαμηλότερους μισθούς, σε σύγκριση με τους μισθούς που θα κατέβαλαν εάν η κοινωνική πολιτική δεν υφίστατο. Ο μηχανισμός –μηχανισμός εξουδετέρωσης (offsetting) των επιπτώσεων της κοινωνικής πολιτικής (του κοινωνικού κόστους) στο κόστος εργασίας- είναι απλός. Με δεδομένο το επίπεδο προσφοράς εργασίας, η εισαγωγή –ή, η αύξηση- των εργοδοτικών εισφορών ή/ και της ρύθμισης οδηγεί σε μείωση της ζήτησης εργασίας, ή, κατά την αυτή έννοια ωθεί τις επιχειρήσεις να προτείνουν και, τελικώς, επιτύχουν μισθούς μειωμένους κατά το ποσό των εισφορών ή/ και του κόστους της ρύθμισης.¹²² Η επιβάρυνση της εργασίας –πραγματική και ονομαστική- είναι αυτονόητη όταν η κοινωνική προστασία χρηματοδοτείται μέσω της άμεσης φορολογίας των αποδοχών, δηλαδή είτε μέσω της φορολογίας εισοδήματος, όπως συμβαίνει στο πλαίσιο των συστημάτων καθολικών παροχών της Δανίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, είτε μέσω των ασφαλιστικών εισφορών των εργαζομένων.

Μολαταύτα, η πλήρης εξουδετέρωση του κόστους της κοινωνικής πολιτικής, ή, κατ' αυτή την έννοια, η πλήρης προσαρμογή (ευκαμψία) των πραγματικών μισθών –άρα και του συνολικού κόστους εργασίας- θα ήταν δυνατή μόνον εάν η προσφορά εργασίας ήταν τελείως ανελαστική, που όμως δεν είναι. Το ενδιαφέρον, εν προκειμένω, έγκειται στο ότι η κοινωνική πολιτική, ακόμη και όταν αποσκοπεί, απλώς και μόνο, στη διόρθωση των αποτυχιών της αγοράς, έχει ως αναπόφευκτη συνέπεια την αποτελεσματική (effective) μείωση της προσφοράς εργασίας και, από αυτή την άποψη, δεν μπορεί παρά να έχει, επίσης, αναδιανεμητικές επιπτώσεις. Για παράδειγμα, η ασφάλιση έναντι του κινδύνου της ανεργίας –καθώς και άλλα σχήματα εισοδηματικής υποστήριξης των ανέργων- συμβάλλει στη διαμόρφωση «μισθών αδιαφορίας/ επιφύλαξης» (reservation wages),¹²³ δηλαδή μισθολογικών κατωφλίων κάτω από το επίπεδο των οποίων οι εργαζόμενοι δεν είναι διατεθειμένοι να απασχοληθούν. Η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης συντείνει, εμμέσως, στη μείωση της αποτελεσματικής προσφοράς εργασίας, καθώς συνεπάγεται την αύξηση του κόστους αντικατάστασης των ήδη απασχολούμενων και, κατά τούτο, την αποδυνάμωση της σχετικής ανταγωνιστικότητας των ανέργων –στο αυτό επίπεδο δεξιοτήτων. Τα εργατικά συνδικάτα, από την άλλη πλευρά, διεκδικούν υψηλότερους μισθούς όταν η αγορά εργασίας είναι πιεσμένη (tight), δηλαδή όταν η εργασία είναι σχετικώς σπάνια (scarce). Σε κάθε περίπτωση, η αποτελεσματική μείωση της προσφοράς εργασίας και η δυσκαμψία –ορισμένος βαθμός δυσκαμψίας- των πραγματικών μισθών αναστέλλουν την πλήρη εξουδετέρωση του κόστους της κοινωνικής πολιτικής, η οποία, ως εκ τούτου, συνεπάγεται ορισμένη αύξηση του συνολικού κόστους εργασίας –μέσω της αύξησης του μεικτού μισθού ή/ και των εργοδοτικών εισφορών-¹²⁴ και, επομένως, συνοδεύεται από ορισμένο επίπεδο (ακούσιας) ανεργίας.¹²⁵

¹²² Εξ ου και η έννοια του «κοινωνικού μισθού» χωρίς την κοινωνική πολιτική οι μισθοί θα ήσαν υψηλότεροι προκειμένου οι εργαζόμενοι να αγοράζουν – παραβλέπεται η αποτυχία της ιδιωτικής αγοράς- τα αναγκαία κοινωνικά αγαθά (ασφάλιση, υγεία κ.λ.π.). Σε διαφορετικές των σημερινών πολιτικές περιστάσεις, ορισμένες κυβερνήσεις καλούσαν τα εργατικά συνδικάτα να μετριάσουν τις μισθολογικές διεκδικήσεις τους, ή, ασκούσαν περιοριστική εισοδηματική πολιτική, επικαλούμενες τον «κοινωνικό μισθό», όπως αποκαλούσαν τη διαφορά μεταξύ καθαρού μετά το φόρο μισθού (home- take pay) και συνολικού κόστους εργασίας. Δες, Brittan, Samuel (1994) “ ‘Wedge’ versus ‘social wage’ ”, *Financial Times*, 21/ 7

¹²³ Ο μισθός αδιαφορίας/ επιφύλαξης εξαρτάται από την καλούμενη ωφελιμότητα τηςσχόλης (utility of leisure) που, εκτός του επιδόματος ανεργίας, διαλαμβάνει επίσης την οικιακή παραγωγή και το εισόδημα από την ανεπίσημη δραστηριότητα (μαύρη οικονομία). Το τελευταίο δεν είναι άσχετο με την κοινωνική πολιτική –φορολογία και ρυθμίσεις- κατά την πλήρη λειτουργία της, μάλλον, δηλαδή περιλαμβανομένης της αναδιανομής’ δες, Schneider, Friedrich and Dominik H. Enste (2000) “Shadow Economies: Size, Causes and Consequences”, *Journal of Economic Literature*, 38, 77- 114

¹²⁴ Η κατανομή της αύξησης μεταξύ των δύο συνιστωσών του κόστους εργασίας εξαρτάται, προφανώς, από το σύστημα κοινωνικής προστασίας (ασφάλιση, καθολικές παροχές) και, ειδικότερα, τον τρόπο χρηματοδότησης

¹²⁵ Από αυτή την άποψη, η κοινωνική πολιτική, ως (ορθολογικό) μέσο βελτίωσης της κατανομής των πόρων στην αγορά εργασίας, αποκτά σημασία αντίστοιχη με εκείνη του μισθού αποτελεσματικότητας (efficiency)

Τι συμβαίνει, όμως, όταν μια οικονομία –και, εν προκειμένω, οι οικονομίες των κρατών μελών της Κοινότητας- είναι ανοικτή στο εμπόριο, η διεθνής κινητικότητα του κεφαλαίου είναι υψηλή – υποθετικώς πλήρης- και η διεθνής κινητικότητα της εργασίας είναι χαμηλή; Γενικώς, η αύξηση του κόστους εργασίας ευνοεί την υποκατάσταση της εργασίας με κεφάλαιο και, από αυτή την άποψη, ενθαρρύνει την είσοδο επενδυτικού κεφαλαίου` όμως, η αύξηση του κόστους εργασίας οδηγεί, επίσης, σε αύξηση του κόστους παραγωγής και, συνεπώς, σε μείωση της ζήτησης για το προϊόν, πράγμα που αποθαρρύνει τις επενδύσεις και υποκινεί την έξοδο του επενδυτικού κεφαλαίου. Το δεύτερο αποτέλεσμα είναι ισχυρότερο του πρώτου όταν η ελαστικότητα της ζήτησης του προϊόντος είναι μεγαλύτερη της ελαστικότητας υποκατάστασης μεταξύ εργασίας και κεφαλαίου, όπως πιθανότατα συμβαίνει στην περίπτωση της ολοκλήρωσης των ευρωπαϊκών αγορών προϊόντων.¹²⁶ Αυτό το αποτέλεσμα, ωστόσο, εξασθενεί σοβαρότατα, όταν η αύξηση του κόστους εργασίας αποδίδεται στην εφαρμογή μέτρων κοινωνικής πολιτικής που αποβλέπουν στη διόρθωση των αποτυχιών της αγοράς και την αύξηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας και είναι, εκ των πραγμάτων, περιορισμένη.¹²⁷

Άλλωστε, μέρος αυτής της (περιορισμένης) αύξησης του κόστους εργασίας συνδέεται με μέτρα πολιτικής, ειδικότερα ρυθμίσεις στην αγορά εργασίας που, κυρίως, ωφελούν τις επιχειρήσεις. Για παράδειγμα, η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης λειτουργεί ως μηχανισμός δέσμευσης των επιχειρήσεων έναντι των εργαζομένων (commitment mechanism) που περιστέλλει την ανασφάλεια των τελευταίων και τους υποκινεί να επενδύσουν σε ενδοεπιχειρησιακές δεξιότητες (firm- specific skills).¹²⁸ Επίσης, η καθιέρωση θεσμών συλλογικής εκπροσώπησης των εργαζομένων στο επίπεδο της επιχείρησης -επιχειρησιακά εργατικά σωματεία ή/ και συμβούλια εργαζομένων- επιτρέπει στις διοικήσεις των επιχειρήσεων να αποκτούν πολύτιμη πληροφόρηση για τις διαθέσεις των εργαζομένων και να προλαμβάνουν δυσμενείς εξελίξεις, π.χ. αποχώρηση των ικανότερων.¹²⁹ Αμφότερες οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις, συνεπώς, συμβάλλουν στην αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η απουσία παρόμοιων ρυθμιστικών παρεμβάσεων, όσο κι αν συνεπάγεται τη μείωση του συνολικού κόστους εργασίας, κάθε άλλο παρά ευνοεί την προσέλκυση επενδύσεων` και, κατ' επέκταση, η βιωσιμότητά τους κάθε άλλο παρά απειλείται από το δημοσιονομικό και ρυθμιστικό ανταγωνισμό.

Από την άλλη πλευρά, όμως, όταν η (περιορισμένη) αύξηση του κόστους εργασίας προκαλείται από την εφαρμογή μέτρων που αυξάνουν την οικονομική αποτελεσματικότητα, αλλά ωφελούν, ευθέως, τους εργαζόμενους μάλλον, παρά τις επιχειρήσεις, η ανταγωνιστική απίσχνανση των μέτρων –ο δημοσιονομικός και ρυθμιστικός ανταγωνισμός- μπορεί, εκ πρώτης όψεως, να συμβάλλει στην προσέλκυση επενδύσεων και, ως εκ τούτου, στην αύξηση των φορολογικών εσόδων. Για παράδειγμα, η υιοθέτηση χαλαρών διατάξεων για την προστασία της υγιεινής και ασφάλειας στους εργασιακούς χώρους, όπως, επίσης, η μείωση της ασφαλιστικής κάλυψης των ανέργων επιτρέπουν τη συγκράτηση του κόστους εργασίας – του μεικτού μισθού ή/ και των εργοδοτικών εισφορών- και, κατά τούτο, ευνοούν την προσέλκυση επενδύσεων. Μολαταύτα, μια προσεκτικότερη ανάλυση οδηγεί σε σοβαρές αμφιβολίες περί τη σκοπιμότητα της ανταγωνιστικής απορρύθμισης. Η προσέλκυση

wage)` Barr, Nicholas (1992) “Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation”, *Journal of Economic Literature*, 30, 741- 803

¹²⁶ Ermisch, *op.cit.*, υποσημ. 96

¹²⁷ Ας σημειωθεί ότι η αύξηση του κόστους εργασίας παραμένει περιορισμένη λόγω της χαμηλής κινητικότητας της εργασίας. Εάν η κινητικότητα της εργασίας ήταν υψηλή, η μετακύλιση του μέγιστου μέρους του κόστους της κοινωνικής πολιτικής στους μισθούς θα ήταν αδύνατη για τον απλούστατο λόγο ότι οι εργαζόμενοι θα μετακινούνταν σε κράτος μέλος με υψηλότερους (καθαρούς) μισθούς.

¹²⁸ Begg *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 7, σελ. 109

¹²⁹ Πρόκειται για το καλούμενο “union- voice argument”. Δες, Marsden, David (1995) “The Impact of Industrial Relations Practices on Employment and Unemployment”, Working Paper No 3, The OECD Jobs Study Working Papers, OECD, Paris

επενδύσεων καλεί στην επέκταση/ βελτίωση της υποδομής (infrastructure) και, συνεπώς, στην αύξηση των σχετικών δημόσιων δαπανών. Πολύ περισσότερο, η ενδεχόμενη χαλάρωση των διατάξεων για την προστασία της υγιεινής και ασφάλειας των εργαζομένων, όπως και η ενδεχόμενη μείωση της ασφαλιστικής κάλυψης των ανέργων προκαλούν την αναπόφευκτη, λόγω εξωτερικών οικονομιών, αύξηση των δημοσίων δαπανών για την υγεία και την κοινωνική πρόνοια. Είναι εξαιρετικώς αμφίβολο, όμως, ότι τα φορολογικά έσοδα που αποφέρουν οι νέες επενδύσεις επαρκούν για τη χρηματοδότηση της αύξησης των δημοσίων δαπανών. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, το ενδεχόμενο της ανταγωνιστικής κοινωνικής απορρύθμισης είναι πολύ απομακρυσμένο. Αυτή η διαπίστωση, μάλιστα, είναι το ίδιο ισχυρή είτε πρόκειται για τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, είτε για εκείνα των καθολικών παροχών.

Στις προηγούμενες σειρές υποστηρίχθηκε ότι η ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση δεν επηρεάζει την κοινωνική πολιτική των εθνικών κρατών (μελών), όταν η τελευταία συνίσταται σε μέτρα (παροχές/ επιδόματα και ρυθμίσεις της αγοράς εργασίας) που αποβλέπουν στην επανόρθωση των αποτυχιών της αγοράς και την αύξηση του μέσου επιπέδου ευημερίας. Παρόμοια μέτρα, πάντως, υπογραμμίστηκε, δεν στερούνται αναδιανεμητικών συνεπειών. Συχνότατα, όμως –και στην Ευρώπη κατά κανόνα- η κοινωνική πολιτική, ιδίως η ρυθμιστική παρέμβαση στις αγορές εργασίας, συνίσταται σε μέτρα που, κατά μείζονα λόγο, υποστηρίζουν την αναδιανομή του εισοδήματος – γενικώς της ευημερίας- μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας, εμποδίζουν, όμως, την αποτελεσματική κατανομή των πόρων και συνεπάγονται υψηλότερη ανεργία –και χαμηλότερο μέσο επίπεδο ευημερίας. Για παράδειγμα, ο ελάχιστος μισθός – τουλάχιστον, κατά την παραδοσιακή μικροοικονομική της αγοράς εργασίας-¹³⁰ συμβάλλει στην αναδιανομή του εισοδήματος μεταξύ των κατόχων κεφαλαίου (φυσικού και ανθρώπινου) και των λιγότερο ειδικευμένων εργαζομένων, ωστόσο τείνει να αποθαρρύνει τη ζήτηση εργασίας για τους τελευταίους καθώς οδηγεί σε αύξηση του αντίστοιχου κόστους εργασίας –κατά κυριολεξία, αποτρέπει τη μετακύλιση του κόστους της κοινωνικής πολιτικής στους χαμηλότερους μισθούς.¹³¹ Επίσης, μέτρα όπως ο (νομοθετικός) περιορισμός του χρόνου εργασίας,¹³² καθώς και η γενναιόδωρη προστασία των ανέργων (υψηλά επιδόματα και μακρά διάρκεια χορήγησής τους),¹³³ επιφέρουν μείωση της αποτελεσματικής προσφοράς εργασίας, πράγμα που με τη σειρά του συνεπάγεται αύξηση των μισθών και του κόστους εργασίας –κατά κυριολεξία, αποτρέπεται η εσωτερική του κόστους) της κοινωνικής

¹³⁰ Όπως σημειώθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, πρόσφατη είναι η ανάπτυξη μιας αναθεωρητικής βιβλιογραφίας που αποδίδει στον ελάχιστο μισθό το ρόλο επανόρθωσης της αποτυχίας της αγοράς εργασίας εξαιτίας της μονοπωνιστικής θέσης των επιχειρήσεων. Η αναδιανεμητική σημασία του ελάχιστου μισθού δεν παύει, ασφαλώς, να αναγνωρίζεται, οι επιπτώσεις του, όμως, στην απασχόληση διαφέρουν –δεν θεωρούνται πλέον αρνητικές. Αφετηρία της αναθεωρητικής βιβλιογραφίας αποτελεί το Card, David and Alan B. Krueger (1994) “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast –Food Industry in New Jersey and Pennsylvania”, *American Economic Review*, 84, 772- 793. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ένα υψηλό επίπεδο ελάχιστου μισθού σε σχέση με το διάμεσο μισθό (median wage) έχει αναδιανεμητική, κατά μείζονα λόγο, λειτουργία.

¹³¹ Αυτό συμβαίνει, κυρίως, στα κράτη μέλη που εφαρμόζουν συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, όπου η καθιέρωση ελάχιστου μισθού και, κατά τούτο, η οριοθέτηση μισθολογικού κατωφλίου (wage floor), αποτρέπει τη μετακύλιση των εργοδοτικών εισφορών στους χαμηλούς μισθούς, οδηγεί σε αύξηση του (συνολικού) κόστους εργασίας για τους χαμηλόμισθους απασχολούμενους, δηλαδή τους λιγότερο ειδικευμένους και, επομένως, προκαλεί αύξηση της ανεργίας μεταξύ των τελευταίων. Στα κράτη μέλη που εφαρμόζουν συστήματα καθολικών παροχών, η καθιέρωση ελάχιστου μισθού, συνηθέστατα σε συνδυασμό με τη φορολογική απαλλαγή των χαμηλών αποδοχών, αναχαιτίζει τη συσσώρευση δεξιοτήτων και επιβραδύνει το ρυθμό αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας –όταν συνοδεύεται από την αύξηση της φορολογίας των υψηλότερων αποδοχών- ή/ και οδηγεί σε αύξηση της φορολογίας του κεφαλαίου, μείωση των επενδύσεων και αύξηση της ανεργίας.

¹³² Μέτρο αναδιανομής της ευημερίας προς όφελος των εργαζομένων, υπό τη μορφή της αύξησης του χρόνου ανάπαυσης τους (leisure time).

¹³³ Ένα υψηλό επίπεδο ή/ και μακρό χρονικό διάστημα καταβολής των επιδομάτων ανεργίας συμβάλλει στη μείωση της ανταγωνιστικής πίεσης από πλευράς των ανέργων –αν μη τι άλλο, τείνουν να απορρίπτουν συχνότερα θέσεις εργασίας που οι ίδιοι θεωρούν ακατάλληλες- και επιτρέπει στους απασχολούμενους να επιτυγχάνουν υψηλότερους μισθούς..

πολιτικής στους μισθούς (wage endogeneity)- μείωση της ζήτησης για εργασία και αύξηση της ανεργίας. Η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, τέλος, αφενός δημιουργεί αποτελέσματα παρόμοια με αυτά της γενναιοδωρης προστασίας των ανέργων,¹³⁴ αφετέρου δε τείνει να μειώνει το επίπεδο της παραγωγικότητας, καθώς αναχαιτίζει το ρυθμό ανακύκλωσης της εργασίας μεταξύ φθινουσών και επεκτεινόμενων επιχειρήσεων και αποτρέπει την αποτελεσματική κατανομή της στο σύνολο της οικονομίας.¹³⁵

Όταν η (εθνική) κοινωνική πολιτική, ιδίως η πολιτική αγοράς εργασίας συνίσταται σε αμιγώς αναδιανεμητικά μέτρα που συμβάλλουν στην αύξηση του κόστους εργασίας και, επομένως, οδηγούν σε υψηλότερο επίπεδο ανεργίας, η οικονομική ολοκλήρωση απειλεί τη βιωσιμότητα αυτών των μέτρων, δημιουργώντας κίνητρα ανταγωνιστικής απίσχνανσης (απορρυθμίστης) τους. Αναλυτικότερα: Υιοθετώντας, για παράδειγμα, συγκριτικώς χαμηλότερο επίπεδο ελάχιστου μισθού ή/ και χαλαρότερη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, η κυβέρνηση ενός από τα κράτη μέλη της Κοινότητας μπορεί να προσδοκά την εισροή επενδύσεων, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την αύξηση των φορολογικών εσόδων της. Η πραγμάτωση των προσδοκιών της, όμως, συνυφαίνεται με την αύξηση της ανεργίας και τη μείωση των φορολογικών εσόδων στα άλλα κράτη μέλη που, διατηρώντας συγκριτικώς υψηλότερο επίπεδο ελάχιστων μισθών ή/ και αυστηρότερες διατάξεις προστασίας κατά των απολύσεων, αντιμετωπίζουν την εκροή επενδυτικών κεφαλαίων. Ωστόσο, προκειμένου να αποτρέψουν αυτή την εξέλιξη και, ίσως, να επωφεληθούν από την υψηλή κινητικότητα του κεφαλαίου -ή, απλώς, εξαναγκασζόμενες υπό το βάρος της αυξημένης ανεργίας και της δημοσιονομικής απώλειας- οι κυβερνήσεις των άλλων κρατών μελών προσφεύγουν, πιθανότατα, σε ακόμη μεγαλύτερη μείωση του ελάχιστου μισθού και αποδυνάμωση των διατάξεων προστασίας κατά των απολύσεων. Η γενίκευση παρόμοιας διαδικασίας ανταγωνιστικών απορρυθμίσεων υπονομεύει, τελικώς, τη βιωσιμότητα των αναδιανεμητικών κοινωνικών πολιτικών -των αμιγώς αναδιανεμητικών μέτρων- των κρατών μελών.

Γενικώς, η λήψη αποφάσεων -και ο καθορισμός των μέτρων- κοινωνικής πολιτικής είναι προϊόν της (αντι-)στάθμισης αναδιανεμητικών οφελών και απωλειών ευημερίας, κυρίως υπό τη μορφή της ανεργίας. Η οικονομική ολοκλήρωση, όμως, προκαλεί την επιδείνωση της αντισταθμιστικής σχέσης (trade-off) -η επίτευξη των αναδιανεμητικών οφελών συνεπάγεται υψηλότερο επίπεδο ανεργίας-¹³⁶ και, ως εκ τούτου, προοιωνίζεται την άμβλυνση της αναδιανεμητικής λειτουργίας και την εξασθένηση των αναδιανεμητικών αποτελεσμάτων της (εθνικής) κοινωνικής πολιτικής. Υπό αυτές τις συνθήκες, η άσκηση κοινωνικής πολιτικής στο επίπεδο της Κοινότητας, υπό την έννοια του (δεσμευτικού) συντονισμού των εθνικών πολιτικών, θα συνέβαλε στη βελτίωση της αντισταθμιστικής σχέσης και, επομένως, θα ευνοούσε τη βιωσιμότητα των αναδιανεμητικών μέτρων και τη διατηρησιμότητα των αναδιανεμητικών αποτελεσμάτων της κοινωνικής πολιτικής. Είναι κατανοητό πως η (πλήρης) αποκατάσταση της βιωσιμότητας των αναδιανεμητικών μέτρων -και της διατηρησιμότητας των αναδιανεμητικών αποτελεσμάτων- της κοινωνικής πολιτικής θα προϋπέθετε την (προς τα πάνω) εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών κοινωνικής προστασίας και των ρυθμίσεων στις αγορές εργασίας, με άλλα λόγια θα προϋπέθετε την αποτελεσματική εξουδετέρωση των κινήτρων ανταγωνιστικής απίσχνανσης τους (των αναδιανεμητικών μέτρων). Μολαταύτα, η σκοπιμότητα -περιττό να λεχθεί και η εφικτότητα- της επιλογής της εναρμόνισης προσκρούει σε δύο κρίσιμους παράγοντες.

¹³⁴ Η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης (π.χ. υψηλές αποζημιώσεις των απολυομένων) δημιουργεί συνθήκες μεγαλύτερης εργασιακής ασφάλειας (job security) για τους εργαζόμενους και συμβάλλει στη μείωση της ανταγωνιστικής πίεσης που ασκούν οι άνεργοι, με συνέπεια οι απασχολούμενοι να διεκδικούν και επιτυγχάνουν υψηλότερους μισθούς

¹³⁵ Υπογραμμίζεται, επίσης, η τάση ανάσχεσης της παραγωγής καινοτόμων, συνάμα και υψηλότερου κινδύνου (riskier) αγαθών και, συνεπώς, η αποθάρρυνση των επενδύσεων σε έρευνα και τεχνολογία, με αποτέλεσμα την καθήλωση της συνολικής παραγωγικότητας (TFP) Saint- Paul, Giles (1996) "Employment Protection, International Specialization, and Innovation", Discussion Paper No 1338, CEPR, London

¹³⁶ Begg *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 7, σελ. 111

Πρώτον, το επίπεδο της αντισταθμιστικής σχέσης μεταξύ αναδιανομής και (μέσης) ευημερίας δεν είναι το ίδιο μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας, για τον απλούστατο λόγο ότι το επίπεδο της (μέσης) ευημερίας –το επίπεδο του (κατά κεφαλήν) προϊόντος- είναι διαφορετικό. Τα λιγότερο ανεπτυγμένα οικονομικά κράτη μέλη δεν έχουν τις αυτού επιπέδου δυνατότητες αναδιανομής –cf. *fiscal capacity*- με τα περισσότερο ανεπτυγμένα οικονομικά κράτη μέλη. Άλλωστε, η (αναδιανεμητική) κοινωνική προστασία, ειδικότερα, είναι υψηλής εισοδηματικής ελαστικότητας αγαθό, η ζήτηση για το οποίο αυξάνεται καθώς αυξάνεται το εισόδημα.¹³⁷ Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η υποχρεωτική εφαρμογή στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη των μέτρων κοινωνικής προστασίας –και των εργασιακών ρυθμίσεων- που, ήδη, εφαρμόζονται στα πλουσιότερα κράτη μέλη –αυτή είναι η ουσία της εναρμόνισης- θα εκτόξευε το κόστος εργασίας στα πρώτα σε επίπεδο πολύ υψηλότερο του επιπέδου παραγωγικότητάς τους, πράγμα που θα προκαλούσε την απώλεια μεριδίων της αγοράς και επενδυτικών μεριδίων, πιθανότατα προς όφελος των πλουσιότερων κρατών μελών, τη μείωση του προϊόντος και την αύξηση της ανεργίας.¹³⁸

Δεύτερον, η επιλογή της εναρμόνισης θα παρέμενε ανεπιθύμητη –και, πιθανότατα ανέφικτη- ακόμη και εάν η οικονομική σύγκλιση μεταξύ των κρατών μελών είχε, σε ικανό βαθμό, επιτευχθεί. Η οικονομική σύγκλιση συνεπάγεται, απλώς, τη σύγκλιση των δυνατοτήτων προσφοράς κοινωνικής προστασίας –γενικότερα των αναδιανεμητικών δυνατοτήτων- αλλά δεν προοιωνίζεται τη σύμπτωση των εθνικών προτιμήσεων κοινωνικής προστασίας –και των αναδιανεμητικών προτιμήσεων. Άλλωστε, οι τελευταίες ανάγονται σε ηθικές αξίες, αντανακλούν κοινωνικο-φιλοσοφικές παραδόσεις και επηρεάζουν, επίσης, τη θεσμική συγκρότηση της κοινωνικής πολιτικής. Διόλου παράδοξο, συνεπώς, ότι ακόμη και μεταξύ κρατών μελών με παρόμοιο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης η κοινωνική πολιτική εμφανίζει σημαντικές αποκλίσεις, μεταξύ άλλων και θεσμικές, που, κατ' ουσία, εκφράζουν τις διαφορετικές, ως αποτέλεσμα των διαφορετικών αναδιανεμητικών προτιμήσεων, πολιτικές επιλογές «επίλυσης» της αντισταθμιστικής σχέσης (trade-off) μεταξύ οικονομικής αποτελεσματικότητας και επενδυτικής δικαιοσύνης, ιδίως μεταξύ ανεργίας και αναδιανομής. και η διαφύλαξη αυτών των διαφορετικών εθνικών πολιτικών επιλογών είναι θεμιτή και επιθυμητή.

Τουναντίον, ο (δεσμευτικός) συντονισμός της κοινωνικής πολιτικής των κρατών μελών είναι δυνατό –και σκόπιμο- να αφορά στην καθιέρωση ελάχιστων κοινωνικών και εργασιακών προδιαγραφών (minimum social and labour standards).¹³⁹ Αφήνοντας τα κράτη μέλη ελεύθερα να υιοθετούν μέτρα και ρυθμίσεις με εντονότερο αναδιανεμητικό χαρακτήρα, η δεσμευτική καθιέρωση ελάχιστων προδιαγραφών συμβάλλει, πιθανώς, στην αποτελεσματική (effective) συγκράτηση/ μείωση –όχι, όμως, στην ανάσχεση- των τάσεων ανταγωνιστικής απίσχνανσής τους. Όπως και νάχει, πάντως, η απουσία εναρμόνισης σημαίνει πως η βιωσιμότητα των αμιγώς αναδιανεμητικών (εθνικών) μέτρων κοινωνικής προστασίας και, ιδίως, ρυθμίσεων των αγορών εργασίας θα τείνει να υποσκάπτεται από τον οικονομικό ανταγωνισμό και, ειδικότερα, από τη συνακόλουθη αύξηση του κόστους εφαρμογής τους – δηλαδή την αύξηση της ανεργίας. Επιδιώκοντας τη μεγιστοποίηση των οφελών τους από την οικονομική ολοκλήρωση τα κράτη μέλη θα τείνουν, επομένως, να υιοθετούν –ή, μάλλον, να αρκούνται σε- μέτρα κοινωνικής πολιτικής που, κατά μείζονα λόγο, ευνοούν την αποτελεσματική κατανομή των πόρων και την αύξηση της ευημερίας –δηλαδή, μέτρα που αποσκοπούν στη διόρθωση των αποτυχιών της αγοράς- χωρίς, ωστόσο, να στερούνται αναδιανεμητικών επιπτώσεων, αλλοίμονο περιορισμένων. Είναι κατανοητό πως η τάση

¹³⁷ Bean *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 119, σελ. 42

¹³⁸ Κατά τούτο, η εναρμόνιση των εθνικών κοινωνικών και εργασιακών καθεστώτων δεν προϋποθέτει τίποτε λιγότερο από τη δημοσιονομική αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. με άλλα λόγια, η επιδίωξη της εναρμόνισης ελάχιστα διαφέρει, πολιτικώς, από εκείνη της πλήρους συγκέντρωσης της κοινωνικής πολιτικής (ΚΚΠ όπως ΚΑΠ)

¹³⁹ Αν μη τι άλλο, το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο αναφέρεται σε ορισμένα βασικά στοιχεία των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και των θεσμών οργάνωσης της αγοράς εργασίας που υιοθετούνται από το σύνολο, σχεδόν, των κρατών μελών. Δες και επόμενη υποσημείωση.

εφαρμογής οικονομικώς προσανατολισμένων (efficiency orientated) κοινωνικών πολιτικών θα είναι τόσο ισχυρότερη όσο χαμηλότερο είναι το επίπεδο –και ασθενέστερος ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας- των ελάχιστων προδιαγραφών` κι αυτό, με τη σειρά του, εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από το επίπεδο ανάπτυξης του φτωχότερων κρατών μελών.¹⁴⁰ Πρόκειται για μια εξέλιξη που μπορεί μεν να προκαλεί τη δυσαρέσκεια όσων αποστρέφονται τις οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες και επιζητούν την επινεμητική δικαιοσύνη, όμως ουδόλως ταυτίζεται με τις επιπόλαιες –καθότι αναλυτικώς ελλειμματικές- και κραυγαλέες προβλέψεις περί κοινωνικής απορρύθμισης. Ούτε, πολύ περισσότερο, καλεί σε επανεξέταση της επιλογής μεταξύ εναρμόνισης και κοινωνικού- ρυθμιστικού ανταγωνισμού. Η πρόκριση του τελευταίου, άλλωστε, υπαγορεύεται από έναν ακόμη λόγο, πιθανώς ισχυρότερο των λόγων απόρριψης της εναρμόνισης.

Κατά την ανάλυση που προηγήθηκε, η κοινωνική πολιτική –κοινωνική προστασία (παροχές και επιδόματα) και ρυθμίσεις της αγοράς εργασίας- έχει κόστος που, κατά μείζονα λόγο, ανάγεται στον αναδιανεμητικό χαρακτήρα της (κοινωνικής πολιτικής) και εκφράζεται, κυρίως, υπό τη μορφή της ανεργίας` κατ' επέκταση, ένας υψηλότερος βαθμός αναδιανομής του εισοδήματος συνοδεύεται από ένα υψηλότερο επίπεδο ανεργίας. Από αυτή την άποψη, η κοινωνική πολιτική αποτελεί προσδιοριστικό παράγοντα του επιπέδου ανεργίας στο οποίο η αγορά εργασίας ισορροπεί μακροπρόθεσμα, όταν οι μισθοί και οι τιμές έχουν τελικώς προσαρμοσθεί –cf. *equilibrium unemployment*- δηλαδή, του επιπέδου ανεργίας που αντιστοιχεί στα επίπεδα ισορροπίας απασχόλησης και μισθού, ή, αλλιώς, στο σημείο τομής της καμπύλης ζήτησης εργασίας και της καμπύλης καθορισμού των μισθών (wage- setting curve).¹⁴¹ Βραχυπρόθεσμα, όταν η προσαρμογή των μισθών και των τιμών δεν έχει ολοκληρωθεί, οι διακυμάνσεις της ζήτησης προκαλούν την απομάκρυνση της ανεργίας –και της απασχόλησης- από το επίπεδο ισορροπίας. Για παράδειγμα, η μείωση της ζήτησης έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της ανεργίας. Το υψηλό επίπεδο ανεργίας, σε συνδυασμό με το παραγωγικό κενό (output gap), όμως, ασκούν πτωτική επίδραση στους μισθούς και τις τιμές, πράγμα που επιτρέπει την αύξηση της ζήτησης και, τελικώς, την αποκατάσταση της απασχόλησης και της ανεργίας στα επίπεδα ισορροπίας.

Οι ευρωπαϊκές αγορές εργασίας, όμως, λειτουργούν κατά πολύ διαφορετικό τρόπο, κατά κυριολεξία λειτουργούν κακώς. Πώς αλλιώς θα μπορούσε, άραγε, να εξηγηθεί η εμμονή των υψηλών ποσοστών ανεργίας στα περισσότερα κράτη μέλη της Κοινότητας; Από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, ως γνωστόν, στο τέλος κάθε υφεσιακού επεισοδίου τα ποσοστά ανεργίας στα κράτη μέλη της Κοινότητας είναι υψηλότερα σε σύγκριση με το προηγούμενο υφεσιακό επεισόδιο και το επίπεδο ανεργίας στο οποίο η αγορά εργασίας ισορροπεί φαίνεται πως ακολουθεί αυξητική τάση. Κατά την κυρίαρχη (mainstream) οικονομική θεωρία, η αποτυχία προσαρμογής των μισθών –και του κόστους εργασίας- στις μεταβολές της ζήτησης εργασίας και, ιδίως, στην αύξηση της ανεργίας, σε μεγάλο βαθμό αποδίδεται στη λειτουργία μηχανισμών αποτελεσματικής μείωσης της προσφοράς εργασίας ή/ και απίσχυνσης της επίδρασης της ανεργίας στον καθορισμό των μισθών (wage setting)` και η διαμόρφωση αυτών των μηχανισμών καταλογίζεται στην υπερβολική κοινωνική προστασία (π.χ. στα συστήματα επιδότησης των ανέργων) και, κυρίως, στις εκτενείς ρυθμιστικές παρεμβάσεις στις αγορές εργασίας (π.χ. στη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, στον ελάχιστο

¹⁴⁰ Μολαταύτα, αυτό δεν αναιρεί τη σημασία της δεσμευτικής καθιέρωσης ελάχιστων προδιαγραφών. Αν μη τι άλλο, ένα ορισμένο επίπεδο ρύθμισης της αγοράς εργασίας και κοινωνικής προστασίας είναι αναγκαίο και στις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες, προκειμένου να αντιμετωπίζονται οι αποτυχίες των αγορών εργασίας και ασφάλισης. Από την άλλη πλευρά, μέσω της καθιέρωσης ελάχιστων προδιαγραφών, πιθανότατα σε επίπεδο που αντιστοιχεί στις ανάγκες υποστήριξης της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων, περιστελλεται το ενδεχόμενο ανταγωνιστικής απορρύθμισης οικονομικώς προσανατολισμένων (efficiency orientated) μέτρων κοινωνικής πολιτικής που, ίσως, αποπειρόνταν βραχυπρόθεσμης αντίληψης κυβερνήσεις (short-termism) –δες παραπάνω.

¹⁴¹ Η θέση της τελευταίας αντανακλά (και) την επίδραση της κοινωνικής πολιτικής, ιδίως της κοινωνικής προστασίας των ανέργων και των ρυθμίσεων της αγοράς εργασίας, στη διαμόρφωση των μισθών.

μισθό).¹⁴² Ασφαλώς, η προστασία του εισοδήματος των χαμηλότερα αμειβόμενων –και περισσότερο ευάλωτων- εργαζόμενων συνιστά απολύτως θεμιτή κοινωνική επιδίωξη -cf. *equity*. Μολαταύτα, η υλοποίησή της εις βάρος της απασχόλησης, ως αποτέλεσμα της υψηλής φορολογίας επί της εργασίας (κυρίως, εισφορές κοινωνικής ασφάλισης) και της έντονης προσφυγής σε ρυθμιστικές παρεμβάσεις που λειτουργούν όπως οι φόροι, είναι οικονομικώς – cf. *efficiency*- αλλά και κοινωνικώς αμφιλεγόμενη. Πολύ περισσότερο, μάλιστα, όταν παρόμοιες παρεμβάσεις οδηγούν, τελικώς, τμήμα του εργατικού δυναμικού, τους καλούμενους εκτός των τειχών (*outsiders*), ιδίως τους μακροχρόνια άνεργους, στην οικονομική περιθωριοποίηση –τον αποκλεισμό από την αγορά εργασίας- και την εξάρτηση από την κοινωνική προστασία, ενισχύοντας τη θέση και προστατεύοντας τις αποδοχές των εντός των τειχών (*insiders*), δηλαδή των καλύτερα τοποθετημένων, πολυπληθέστερων, συνδικαλιστικώς εκπροσωπούμενων και, επομένως, ασκούντων μεγάλη επιρροή στη λήψη αποφάσεων -και τη διαμόρφωση των εκλογικών αποτελεσμάτων.

Υπ’ αυτές τις συνθήκες, δηλαδή, όταν η (αναδιανεμητική) κοινωνική πολιτική ανταποκρίνεται στις διεκδικήσεις ισχυρών ομάδων συμφερόντων, των εντός των τειχών, και λειτουργεί, εν πολλοίς, ως μέσο προστασίας των ειδικών προσόδων τους (*rents*), αυξάνοντας την ανεργία και περιστελλώντας τις ευκαιρίες απασχόλησης των ευπαθέστερων ομάδων του εργατικού δυναμικού, τότε ο ανταγωνισμός μεταξύ των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας και, ιδίως, μεταξύ των συστημάτων ρύθμισης της αγοράς εργασίας έχει ευεργετικές επιπτώσεις. Η προοπτική ισοπέδωσης –cf. *race to the bottom*- των επιπέδων ρύθμισης της αγοράς εργασίας, ειδικότερα, δεν αφορά παρά στη διόρθωση των ρυθμιστικών αποτυχιών (*regulatory failures*) και την άρση των παραμορφωτικών (*distortionary*) συνεπειών τους. Δεν αφορά, δηλαδή, παρά στη συρρίκνωση μιας έμμεσης μορφής αναδιανομής του εισοδήματος, ηθικώς αμφισβητούμενης –οι υψηλότεροι μισθοί και η ασφάλεια των αποδοχών των εργαζομένων χρηματοδοτούνται από τις αποδοχές που αποστερούνται οι άνεργοι, ιδίως οι μακροχρόνια άνεργοι- και οικονομικώς επώδυνης –ανεργία και απώλεια ανθρώπινου κεφαλαίου. Η ανταγωνιστική απίσχνανση των συστημάτων ρύθμισης των αγορών εργασίας καλεί, συνεπώς, στην εφαρμογή άμεσων/ συμβατικών μορφών αναδιανομής του εισοδήματος -δημοσιονομικές μεταβιβάσεις προς όφελος των εισοδηματικώς ασθενέστερων-¹⁴³ που, σε σχέση με τις έμμεσες μορφές,¹⁴⁴ είναι περισσότερο διαφανείς, ανταποκρίνονται πιστότερα στις αυθεντικές αναδιανεμητικές προτιμήσεις των κοινωνιών, συνεπάγονται μικρότερες απώλειες ευημερίας και,¹⁴⁵ επομένως, είναι λιγότερο ευάλωτες στις πιέσεις του οικονομικού ανταγωνισμού.

¹⁴² Διεξοδικότερη συζήτηση της εκτενούς βιβλιογραφίας επιχειρείται σε προηγούμενο, καθώς και σε επόμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας. Σε αυτό το σημείο ενδεικτικώς αναφέρονται τα: Bean, Charles (1994) “European Unemployment: A Survey”, *Journal of Economic Literature*, 32, 573- 619; OECD (1994) *The Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, Paris; Alogoskoufis, George, Bean, Charles, Bertola, Giuseppe, Cohen, Daniel, Dolado, Juan and Giles Saint- Paul (1995) *Unemployment: Choices for Europe*, Monitoring European Integration 5, CEPR, London; Blanchard, Olivier and Justin Wolfers (1999) “The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence”, [¹⁴³ Αν μη τι άλλο, άλλωστε, μια πιο ευέλικτη αγορά εργασίας με υψηλότερους ρυθμούς ανακύκλωσης του εργατικού δυναμικού –και υψηλότερους ρυθμούς εισόδου στην ανεργία \(*inflow rates into unemployment*\)- και μεγαλύτερες μισθολογικές ανισότητες καθιστά την αναδιανομή του εισοδήματος ηθικώς αναγκαία και κοινωνικώς επιθυμητή.](http://web.mit.edu/blanchar; Blanchard, Olivier (2000) The Lionel Robbins Lectures, London School of Economics, October 2000, ιδίως Lecture 2, “Rents, product and labour market regulation, and unemployment” και Lecture 3, “Employment protection, sclerosis, and the effect of shocks on unemployment”</p></div><div data-bbox=)

¹⁴⁴ Ο *M. Olson* διακρίνει μεταξύ υπόρρητης (*implicit*) και ρητής/ διαηγούς (*explicit*) αναδιανομής και σημειώνει ότι “...the ‘*implicit income redistribution*’ in the form of protection, regulation and cartelization [that] is normally brought about by narrow special- interest groups.” Olson, Mancur (1996) “The varieties of Eurosclerosis: the rise and decline of nations since 1982”, στο Nicholas Crafts and Gianni Toniolo (eds.) *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge University Press and CEPR, Cambridge, London, σελ. 90

¹⁴⁵ Στους όρους της παραδοσιακής θεωρίας της πολιτικής, ο ανταγωνισμός μεταξύ των εθνικών συστημάτων ευνοεί την αποκατάσταση του *second best*, καθώς συμβάλλει στη –ή, μάλλον, επιβάλλει τη-

Η ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση τείνει, κατ' ουσία, να μεταβάλλει την πολιτική οικονομία της κοινωνικής πολιτικής, ιδίως της πολιτικής ρύθμισης της αγοράς εργασίας, διαβρώνοντας την ισχύ των εντός των τειχών και,¹⁴⁶ ως εκ τούτου, επιτρέποντας στις εθνικές κυβερνήσεις να ανακτούν την αυτονομία τους έναντι των τελευταίων –να απεγκλωβίζονται- και να υιοθετούν καλύτερες πολιτικές, δηλαδή πολιτικές που αποκαθιστούν ευνοϊκότερες ισορροπίες στις αγορές εργασίας και υποστηρίζουν τις ευπαθέστερες κοινωνικές ομάδες και τμήματα του εργατικού δυναμικού. Ορισμένοι συγγραφείς, όμως, υπογραμμίζουν πως η ισχυρή (θεσμική) αντιπροσώπευση των εργατικών συνδικάτων στις εθνικές πολιτικές διαδικασίες συνεπάγεται την ανασχεση των μεταρρυθμίσεων –ή/ και την ανασχεση των διαδικασιών ολοκλήρωσης- και υποστηρίζουν ότι εάν οι αποφάσεις κοινωνικής πολιτικής, ιδίως πολιτικής ρύθμισης της αγοράς εργασίας λαμβάνονταν στο επίπεδο της Κοινότητας, η συμμετοχή και επιρροή των εργατικών συνδικάτων θα ήσαν ασθενέστερες, πράγμα που θα διευκόλυne τη λήψη μεταρρυθμιστικών αποφάσεων.¹⁴⁷ Η άποψή τους, ωστόσο, δεν ευσταθεί. Η διεκδίκηση –και πρόσκτηση- ειδικών προσόδων (rent- seeking activity) από μέρους των εργατικών συνδικάτων ανάγεται στη λειτουργία μηχανισμών απίσχνανσης της επιρροής των ανέργων –cf. *disenfranchisement*- και ενίσχυσης της επιρροής των εντός των τειχών στη διαμόρφωση του επιπέδου ισορροπίας της αγοράς εργασίας¹⁴⁸ και, όπως προλέγεται, ο ανταγωνισμός μεταξύ των εθνικών συστημάτων τείνει να εξασθενίζει παρόμοιους μηχανισμούς και, επομένως, να αποθαρρύνει παρόμοιες συνδικαλιστικές διεκδικήσεις. Επιπροσθέτως, η θεσμική συμμετοχή των εργατικών συνδικάτων στη λήψη αποφάσεων κοινωνικής πολιτικής και τον καθορισμό των ρυθμίσεων στην αγορά εργασίας, όπως και το μοντέλο οργάνωσης των συλλογικών διαπραγματεύσεων, διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών¹⁴⁹ διόλου συμπτωματικό ότι τα επίπεδα ισορροπίας των εθνικών αγορών εργασίας –και τα επίπεδα ανεργίας- επίσης διαφέρουν.

Συνοψίζοντας, η ανάλυση κατέληξε σε τρία βασικά συμπεράσματα. Πρώτον, η αυτονομία των εθνικών πολιτικών θεσμών ως προς τη λήψη αποφάσεων αναδιανεμητικής κοινωνικής πολιτικής, ιδίως πολιτικής αγοράς εργασίας περιορίζεται από διασυννοριακές εξωτερικές οικονομίες. Μολαταύτα, δεύτερον, παρόμοιοι περιορισμοί έχουν ευεργετικές συνέπειες, συμβάλλοντας στην αποτροπή ρυθμιστικών αποτυχιών και την εφαρμογή ευστοχότερων –cf. *socially desirable*- κοινωνικών πολιτικών. Επομένως, τρίτον, η επιλογή εναρμόνισης των εθνικών συστημάτων δεν είναι μόνο πρακτικώς –λόγω των διαφορετικών επιπέδων οικονομικής ανάπτυξης και των διαφορετικών αναδιανεμητικών προτιμήσεων¹⁴⁹ αντιπαραγωγική –και ανεφάρμοστη- αλλά είναι και *a priori* ανεπιθύμητη.

Αυτά τα συμπεράσματα διαφέρουν από εκείνα άλλων, ενίοτε παλαιότερων μελετών που διαπιστώνουν την απουσία εξωτερικών επιδράσεων στην κοινωνική πολιτική και, κατ' επέκταση, αμφισβητούν την ανάγκη εναρμόνισης, θεωρώντας ότι οι επιπτώσεις της κοινωνικής πολιτικής στο κόστος εργασίας και την ανταγωνιστικότητα εξουδετερώνονται, ως

διάχυση των στρεβλώσεων (distortions) που προκαλεί η κρατική παρέμβαση σε όλη την οικονομία, αντί της συγκέντρωσής τους σε μια αγορά, δηλαδή την αγορά εργασίας.

¹⁴⁶ Begg *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 7, σελ. 112- 113' η αύξηση του ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων και η κινητικότητα του κεφαλαίου (μετεγκατάσταση επενδύσεων) τείνουν να περιορίζουν τις ειδικές προσόδους (rents) που οι εντός των τειχών, όντας ελάχιστα κινητικοί, κατορθώνουν να αποσπούν.

¹⁴⁷ Persson, Roland, Tabellini, *op. cit.*, υποσημ. 4.

¹⁴⁸ Στο πλαίσιο της μικροοικονομικής της αγοράς εργασίας, που συζητείται σε προηγούμενο κεφάλαιο, το υπόδειγμα των *insiders- outsiders* εξηγεί την επιθετική (aggressive) διαπραγματευτική συμπεριφορά των εργατικών συνδικάτων. Το πρόβλημα, δηλαδή, δεν έγκειται στον ίδιο το θεσμό των εργατικών συνδικάτων. Από την άλλη πλευρά, στο πλαίσιο της πολιτικής οικονομίας της αγοράς εργασίας, εάν η πολιτική των κυβερνήσεων ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις του μέσου ψηφοφόρου (median voter), η εφαρμογή μέτρων που ευνοούν τους πολυάριθμους *insiders* δεν συνδέεται με –προϋποθέτει- τη δράση, ακόμη και την παρουσία εργατικών συνδικάτων.

¹⁴⁹ Ειρωνικώς, η εναρμόνιση προσκρούει στους ίδιους ακριβώς παράγοντες που γεννούν τις διαφορές μεταξύ των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής προστασίας και εργασιακών σχέσεων και δημιουργούν τις προϋποθέσεις ανταγωνιστικής απίσχνανσής τους.

αποτέλεσμα του συνδυασμού μετακύλισης του κόστους της (κοινωνικής πολιτικής) στις τιμές, αντιστάθμισής του μέσω αναπροσαρμογών της συναλλαγματικής ισοτιμίας και απορρόφησής του από τους μισθούς.¹⁵⁰ (Κατ' ουσία, πάντως, η εξουδετέρωση του κόστους της κοινωνικής πολιτικής προϋποθέτει την ευελιξία των πραγματικών μισθών –και από αυτούς, τελικώς, το κόστος της απορροφάται-¹⁵¹ χωρίς την οποία αμφότερες οι εκδοχές μετακύλισής του στις τιμές και αντιστάθμισής του μέσω αναπροσαρμογών της συναλλαγματικής ισοτιμίας είναι, πιθανότατα, αντιπαραγωγικές' και από αυτή την άποψη, τόσο ο ασφυκτικός περιορισμός της πρώτης εκδοχής, όσο και η κατάργηση της δεύτερης, ως αποτέλεσμα της ONE, μικρή σημασία έχουν.) Σε αυτές τις μελέτες, όμως, η διάκριση μεταξύ μέτρων αύξησης της οικονομικής αποτελεσματικότητας και αναδιανεμητικών μέτρων αποσιωπάται και, κυρίως, υποτίθεται ότι οι αγορές εργασίας εκκαθαρίζονται (clearing labour markets). Επίσης, αγνοούνται οι συστηματικού χαρακτήρα αποτυχίες της κοινωνικής πολιτικής –οι προαναφερόμενες μελέτες ακολουθούν την προσέγγιση της παραδοσιακής οικονομικής θεωρίας της πολιτικής- και, ως εκ τούτου, παραβλέπονται τόσο οι θετικές επιπτώσεις του ανταγωνισμού των συστημάτων, όσο και οι λόγοι απόρριψης της ίδιας της λογικής της εναρμόνισης.

Η προηγούμενη ανάλυση κατέδειξε τις θεωρητικώς προσδοκώμενες αλληλεπιδράσεις μεταξύ οικονομικής ολοκλήρωσης και κοινωνικής πολιτικής εκκινώντας, ειδικότερα, από τις επιπτώσεις της κοινωνικής πολιτικής στο κόστος εργασίας -και το κόστος παραγωγής- και, κατ' επέκταση, στο εμπόριο και τη μετακίνηση των παραγωγικών συντελεστών, ιδίως του κεφαλαίου. Σε αυτό το πλαίσιο ανάλυσης, υποτέθηκε ότι η εργασία είναι ομοιογενής και αποτελεί το σημαντικότερο –αν όχι το μόνο- παραγωγικό συντελεστή. Στην πραγματικότητα, ωστόσο, ούτε η εργασία είναι ομοιογενής, ούτε συνιστά το σημαντικότερο συντελεστή στο σύνολο των παραγωγικών δραστηριοτήτων. Κατά συνέπεια, ούτε η κοινωνική πολιτική έχει τις ίδιες επιπτώσεις σε κάθε τομέα και κλάδο παραγωγής –στο κόστος παραγωγής του- ούτε η συνάρτηση κόστους εργασίας και εξαγωγικών επιδόσεων ή/ και επενδυτικών εισροών είναι κοινή για όλους τους κλάδους. Ποιές είναι, λοιπόν, οι πραγματικές αλληλεπιδράσεις μεταξύ ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης και (εθνικής) κοινωνικής πολιτικής; Πόσο επηρεάζουν οι διαφορές του κόστους εργασίας τις ροές εμπορίου και την κατανομή των επενδύσεων μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας; Πόσο ισχυρά είναι, στην πράξη, τα κίνητρα ανταγωνιστικών μειώσεων του επιπέδου κοινωνικής προστασίας –εν προκειμένω, πάντως, ευεργετικών- και πόσο δικαιολογημένες είναι, άραγε, οι ανησυχίες περί στρατηγικής παραμόρφωσης των όρων (και των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων) του ανταγωνισμού;

III. Εμπόριο, άμεσες ξένες επενδύσεις και κόστος εργασίας: Ο μύθος του κοινωνικού *dumping*

Οι σοβαρές διαφορές μεταξύ των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών της Κοινότητας, δηλαδή μεταξύ των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας και εργασιακών σχέσεων, ήδη έχουν διαπιστωθεί και έχει, επίσης, δειχθεί ότι αυτές οι διαφορές, σε συνδυασμό με τις ευρείες μισθολογικές αποκλίσεις, αντανακλώνται στις μεγάλες διαφορές του κόστους εργασίας μεταξύ των εθνικών οικονομιών. Ωστόσο, σε αντίθεση με τους μισθούς που διαμορφώνονται, εν πολλοίς, ως αποτέλεσμα της δράσης των δυνάμεων της αγοράς –της αλληλεπίδρασης μεταξύ ζήτησης και προσφοράς στις αγορές προϊόντων και εργασίας- και αντιστοιχούν στο επίπεδο παραγωγικότητας, η κοινωνική προστασία και η ρύθμιση των

¹⁵⁰ Δες, για παράδειγμα, Ermisch, *op.cit.*, υποσημ. 96, καθώς και Petersen, Jorn Henrik (1991) “Harmonization of Social Security in the EC Revisited”, *Journal of Common Market Studies*, 29, 505- 526. Επίσης, Gunderson, Morley (1998) “Harmonization of Labour Policies Under Trade Liberalization”, *Relations Industrielles*, 53, 1

¹⁵¹ Στο Ermisch, *op.cit.*, υποσημ. 96, υποδεικνύεται η απορρόφηση του κόστους της κοινωνικής πολιτικής από τους μισθούς και μόνον.

αγορών εργασίας είναι, εν πολλοίς, προϊόντα αποφάσεων της πολιτικής διαδικασίας και, ειδικότερα, κυβερνητικών αποφάσεων.¹⁵² Εάν, ασφαλώς, το κόστος της κοινωνικής πολιτικής απορροφάτο πλήρως από τους μισθούς, εάν, κατ' ουσία, οι τελευταίοι ήσαν προς τα κάτω ευέλικτοι, τα πράγματα θα ήσαν, μάλλον, απλά. Αλλά, όπως υποστηρίχθηκε αναλυτικώς, αυτό δεν συμβαίνει. Η ίδια η κοινωνική πολιτική, άλλωστε, το αποτρέπει, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση μισθολογικών κατωφλίων ή/ και θεσιμίζοντας τον ελάχιστο μισθό και, γι' αυτό το λόγο, (η κοινωνική πολιτική) τείνει να καθιστά ασύμφορη την απασχόληση (price-out) εκείνων που θέλει να προστατεύει, κυρίως των λιγότερο ειδικευμένων και χαμηλότερα αμειβόμενων εργαζόμενων.

Με αφορμή τις δυο παραπάνω διαπιστώσεις, λοιπόν, λέγεται πως οι κυβερνήσεις είναι σε θέση να χρησιμοποιούν την κοινωνική πολιτική στρατηγικώς. Με άλλα λόγια, λέγεται ότι οι κυβερνήσεις είναι σε θέση να καθορίζουν το μη μισθολογικό κόστος εργασίας και, γενικότερα, να χειρίζονται το (συνολικό) κόστος εργασίας,¹⁵³ έτσι ώστε να αποκτούν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, κατ' ουσία επιβάλλοντας τη διαμόρφωση του κόστους εργασίας σε αδικαιολόγητα χαμηλό –σε σχέση με την παραγωγικότητα- επίπεδο. Κοντολογίς, οι κυβερνήσεις είναι σε θέση, λέγεται, να προσφεύγουν σε κοινωνικό *dumping* που, όπως το *dumping* των τιμών των εξαγομένων αγαθών, συνιστά αθέμιτη ανταγωνιστική πρακτική, στρεβλώνει τον ανταγωνισμό στις ευρωπαϊκές αγορές προϊόντων και παραγωγικών συντελεστών, παραμορφώνει τα συγκριτικά πλεονεκτήματα και αποτρέπει την αποτελεσματική κατανομή των πόρων στην οικονομία της Κοινότητας.

Σύμφωνα με μια εξεζητημένη, όπως θα υποδειχθεί, εκδοχή, το κοινωνικό *dumping* συνδέεται με τη στρατηγική εμπορική πολιτική (strategic trade policy), δηλαδή θεωρείται ως ένα από τα μέσα που οι κυβερνήσεις χρησιμοποιούν προκειμένου να αποκτούν ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα σε τομείς στρατηγικού χαρακτήρα που εκτίθενται στις πιέσεις του εντεινόμενου ανταγωνισμού. Κατά μια άποψη, μάλιστα, η σημασία –και η αποτελεσματικότητα (-) του κοινωνικού *dumping*, ως μέσου στρατηγικής εμπορικής πολιτικής, αυξάνεται κατακόρυφα μετά την εφαρμογή του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς κι αυτό, ειδικότερα, αποδίδεται στην περιστολή του μέσου των κρατικών επιδοτήσεων, όπως η πολιτική ανταγωνισμού επιτάσσει και η Επιτροπή καλείται να ελέγξει και διασφαλίσει. Ωστόσο, τόσο η αναλυτική βάση, όσο και η πρακτική συνάφεια αυτής της εκδοχής είναι, αν μη τι άλλο, αμφισβητούμενες –και για την ακρίβεια η δεύτερη είναι σχεδόν ανυπόστατη.

Οι προτάσεις εφαρμογής μιας στρατηγικής εμπορικής πολιτικής –και, κατά τούτο, οι υποδείξεις επιλεκτικής, ασφαλώς, εγκατάλειψης του ελεύθερου εμπορίου- αφορούνται από τη διαπίστωση μιας των παραλλαγών της νέας θεωρίας του εμπορίου (new trade theory) ότι η εμπορική προστασία –μέσω εξαγωγικών επιδοτήσεων, ή, περιορισμών των εισαγωγών- ή/ και η άμεση κρατική επιδότηση –βιομηχανική πολιτική- επιφέρουν αύξηση της εθνικής ευημερίας, όταν επικεντρώνονται (targeted) σε επιχειρήσεις και κλάδους που λειτουργούν σε συνθήκες ολιγοπωλίου και δοκιμάζουν αύξουσες αποδόσεις κλίμακας. Μολαταύτα, παρόμοια διαπίστωση δεν είναι, αφ' εαυτής, ικανή να υποστηρίξει τη σκοπιμότητα –και αποτελεσματικότητα- της στρατηγικής πολιτικής εμπορίου. Η ορθολογική επιλογή των επιχειρήσεων και κλάδων που θα απολάβουν την κρατική επιδότηση, ή, την εμπορική προστασία είναι εξαιρετικώς δυσχερής, εάν όχι αδύνατη. Καταρχάς, η ακριβής διάγνωση της συμπεριφοράς των επιχειρήσεων στον ολιγοπωλιακό ανταγωνισμό, άρα και της αντίδρασής τους έναντι μιας (στρατηγικής) εμπορικής πολιτικής, δεν είναι εμπειρικώς εφικτή. Επίσης, εάν δεν υπάρχουν ικανές οικονομίες κλίμακας ή/ και περιορισμοί εισόδου στην ολιγοπωλιακή αγορά, δηλαδή εάν το υπερβάλλον κέρδος (excess profit) της επιδοτούμενης, ή, προστατευόμενης επιχείρησης απειλείται, τότε οι προσδοκίες αύξησης της εγχώριας

¹⁵² Bean *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 119, σελ. 42

¹⁵³ Εάν η χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής γίνεται μέσω της άμεσης φορολογίας –και των εισφορών των εργαζομένων- το μισθολογικό κόστος είναι η συναφής μεταβλητή` δεξ και παραπάνω.

ευημερίας είναι αβέβαιες` δηλαδή, αντί της προσδοκώμενης αύξησης του πλεονάσματος των εγχώριων παραγωγών είναι πιθανή η αύξηση του πλεονάσματος των ξένων καταναλωτών.¹⁵⁴

Πέρα από τις αμυγώς οικονομικές δυσχέρειες, όμως, η εφαρμογή μιας αποτελεσματικής στρατηγικής εμπορικής πολιτικής προσκρούει, επίσης, σε πολιτικο- οικονομικής προέλευσης κινδύνους που, με τη σειρά τους, ανάγονται στις εγγενείς διανεμητικές επιπτώσεις της (πολιτικής) τόσο μεταξύ χωρών, όσο και στο εσωτερικό τους. Αφενός, ο κίνδυνος ανταπόδοσης (retaliation) του προστατευτισμού –άμεσου είτε έμμεσου (κρατικές επιδοτήσεις)- και εμπλοκής των χωρών σε αμοιβαίως επιζήμιο εμπορικό πόλεμο και αφετέρου, ο κίνδυνος υπερβολικής προστασίας –είτε κρατικής επιδότησης- ως αποτέλεσμα του εγκλωβισμού της κυβέρνησης στις πιέσεις των επωφελομένων -που, στην προκειμένη περίπτωση, κατά τεκμήριο συνιστούν μια μικρή ομοιογενή και, ως εκ τούτου, πολιτικώς ισχυρή ομάδα πίεσης- υποδηλώνουν πως τα περιθώρια άσκησης μιας αποτελεσματικής στρατηγικής πολιτικής εμπορίου είναι σχεδόν ανύπαρκτα.¹⁵⁵

Ας υποθεθεί, όμως, ότι η διαμόρφωση και αποτελεσματική εφαρμογή παρόμοιας πολιτικής είναι, γενικώς, δυνατή. Ας υποθεθεί, με άλλα λόγια, ότι η κυβέρνηση αποβλέπει, πράγματι, στη μεγιστοποίηση της συνάρτησης κοινωνικής ευημερίας –cf. *benevolent dictator*- και έχει επαρκή πληροφόρηση ώστε να επιλέγει εκείνους τους κλάδους και επιχειρήσεις που η προστασία τους οδηγεί σε αύξηση των κερδών τους –εις βάρος των ξένων επιχειρήσεων- και, επομένως, αύξηση της εθνικής ευημερίας. Μπορεί ο χειρισμός του κόστους εργασίας να συγκαταλέγεται μεταξύ των εργαλείων της; Πολύ περισσότερο, μπορεί ο χειρισμός του κόστους εργασίας να υποκαθιστά τα εργαλεία της εμπορικής προστασίας και της άμεσης κρατικής επιδότησης, τα οποία καταργούνται (;) στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης; Για να συμβαίνει αυτό θα πρέπει η (ανταγωνιστική) μείωση του κόστους εργασίας να είναι δυνατή και να επικεντρώνεται στους κατάλληλους, όπως οριοθετήθηκε, κλάδους και επιχειρήσεις και μόνο σε αυτούς` η επέκτασή της, άλλωστε, σε άλλους κλάδους θα είχε, πιθανότατα, αρνητικές επιπτώσεις.¹⁵⁶ Ωστόσο, ούτε η θεσμική οργάνωση των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας, ούτε η κοινωνική πολιτική, ως εκ της «κατασκευής» της, επιτρέπουν παρόμοιες προσδοκίες.

Πρώτα απ' όλα, είναι εξαιρετικώς αμφίβολο ότι τα εργατικά συνδικάτα θα αποδέχονταν περιορισμούς στο επίπεδο κοινωνικής προστασίας προκειμένου να μειωθεί το κόστος εργασίας` και είναι, σχεδόν, απίθανο ότι θα αποδέχονταν μείωση μισθών. Το τελευταίο, άλλωστε, είναι εκ των πραγμάτων δυσχερές, καθώς στις περισσότερες ευρωπαϊκές οικονομίες οι μισθοί καθορίζονται μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων που διεξάγονται σε κεντρικό επίπεδο, ή, κατά συντονισμένο τρόπο, όταν πρόκειται για κλαδικές διαπραγματεύσεις. Δυσχερής, εάν όχι ανεπίτευκτος, είναι επίσης, εκ των πραγμάτων, ο επιλεκτικός περιορισμός του επιπέδου κοινωνικής προστασίας και του επιπέδου ρύθμισης της αγοράς εργασίας –και των εργασιακών σχέσεων. Οι συνταξιοδοτικές παροχές, τα οικογενειακά επιδόματα, τα επιδόματα ανεργίας, όπως και ο ελάχιστος μισθός, η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης και η ετήσια άδεια αφορούν σε μεγάλα τμήματα της οικονομίας και ορισμένα εξ' αυτών αφορούν στο σύνολό της¹⁵⁷ κι αυτά είναι μερικά, μόνο, παραδείγματα δηλωτικά του «γενικού», κατ' αντιδιαστολή με τον τομεακώς «εξειδικευμένο», χαρακτήρα της κοινωνικής πολιτικής.¹⁵⁸ Από την άλλη πλευρά, μολονότι τεχνικώς δυνατή, η επιλεκτική επιδότηση των εργοδοτικών εισφορών -μείωση των εργοδοτικών εισφορών και χρηματοδότησή της από το κράτος- μπορεί να προσκρούει στην πολιτική ανταγωνισμού της Κοινότητας, ειδικότερα στην

¹⁵⁴ Δες και Krugman, Paul R. (1987) "Is Free Trade Passé", *Journal of Economic Perspectives*, 1, 131- 144

¹⁵⁵ *ibid.*

¹⁵⁶ Για παράδειγμα, ίσως προκαλούσε στρέβλωση των σχετικών μισθών- κόστους εργασίας.

¹⁵⁷ Van Rompuy, Abraham and Heremans, *op. cit.*, υποσημ. 22

¹⁵⁸ Για τη διάκριση μεταξύ «γενικής» (general) και τομεακώς «εξειδικευμένης» (industry-specific) κοινωνικής πολιτικής, στο πλαίσιο της ιστορικής μακράς αντιπαράθεσης σχετικώς με τις αλληλεξαρτήσεις μεταξύ οικονομικής ολοκλήρωσης και κοινωνικής πολιτικής και τον κίνδυνο του κοινωνικού *dumping*, δες Bean *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 119, σελ. 32- 34, Box 3.1

απαγόρευση των κρατικών επιδοτήσεων.¹⁵⁹ Συμπερασματικώς, λοιπόν, οι δυνατότητες χειρισμού του κόστους εργασίας και, κατ' επέκταση, προσφυγής σε κοινωνικό *dumping*, ως μέσου (-ων) στρατηγικής εμπορικής πολιτικής –σε κάθε περίπτωση, πάντως, αμφισβητούμενης- είναι σχεδόν μηδαμινές.

Σύμφωνα, τώρα, με την επικρατέστερη –την πλέον διαδεδομένη- εκδοχή, το κοινωνικό *dumping* συνδέεται με – και περιγράφει- ένα απαισιόδοξο και, όπως υποστηρίζεται, αναπόφευκτο σενάριο προσαρμογής των εθνικών οικονομιών στον εντεινόμενο ανταγωνισμό, μετά την εγκατάσταση της εσωτερικής αγοράς και της ΟΝΕ. Η εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης –κατ' ουσία, η άρση των παραδασμολογικών φραγμών στο εμπόριο- και η κατάργηση του μέσου της συναλλαγματικής ισοτιμίας, έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση της σημασίας του κόστους εργασίας, ως προσδιοριστικού παράγοντα των ροών εμπορίου και της εγκατάστασης των επενδύσεων. Τούτο, με τη σειρά του, συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν ασθενέστερα καθεστάτα κοινωνικής προστασίας και, ως εκ τούτου, διατηρούν το κόστος εργασίας σε χαμηλότερο επίπεδο επωφελούνται τόσο από την αύξηση των εξαγωγών των προϊόντων τους, όσο και από την αύξηση των εισροών ξένων επενδύσεων. Τουναντίον, τα κράτη μέλη με τα ισχυρότερα καθεστάτα κοινωνικής προστασίας και το υψηλότερο κόστος εργασίας αντιμετωπίζουν τη μείωση των μεριδίων τους στις αγορές προϊόντων, καθώς και την εκροή επενδυτικών κεφαλαίων και, κατά συνέπεια, δοκιμάζονται από την αύξηση της ανεργίας. Η αύξηση της ανεργίας, όμως, οδηγεί σε μείωση των εγχώριων μισθών ή/ και συρρίκνωση της κοινωνικής προστασίας –πράγμα που, κατ' επέκταση, συνεπάγεται τη μείωση του μέσου επιπέδου κοινωνικής προστασίας στην Κοινότητα.

Ωστόσο, η θεώρηση του κόστους εργασίας *per se* ως μοναδικού, κατ' ουσία, παράγοντα της ανταγωνιστικότητας των εθνικών οικονομιών υποδηλώνει ότι η διαμόρφωσή του, ειδικότερα η διαμόρφωση της κοινωνικής συνιστώσας του, εννοείται ως προϊόν πολιτικών αποφάσεων που αγνοούν τις παραγωγικές επιδόσεις. Κατ' αυτή τη θεώρηση, επομένως, οι διαφορές του κόστους εργασίας μεταξύ των κρατών μελών, ειδικότερα οι διαφορές του κοινωνικού κόστους, ανάγονται σε πολιτικούς παράγοντες, που στην περίπτωση των χαμηλού κόστους εργασίας κρατών μελών είναι πιθανό ότι αφορούν σε στρατηγικού τύπου επιλογές (υπερβολικής) συγκράτησης της κοινωνικής πολιτικής.¹⁶⁰ Οι χονδροειδέστερες προφητείες κοινωνικού *dumping* αποτυγχάνουν, με άλλα λόγια, να αναγνωρίσουν ότι το κόστος εργασίας συναρτάται με το επίπεδο παραγωγικότητας και, συνεπώς, ότι οι αποκλίσεις του (κόστους εργασίας) μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας αντανακλούν, σε ικανό βαθμό, τις αποκλίσεις των επιπέδων παραγωγικότητας και εξαιτίας αυτής, ακριβώς, της αναλυτικής αβλεψίας τους αφενός, θεωρούν ότι οι χαμηλού κόστους εργασίας οικονομίες γίνονται, αυτομάτως, ανταγωνιστικότερες και αφετέρου, καταλήγουν στις δυσοίονες περί την κοινωνική πολιτική διαπιστώσεις τους.

Τα εμπειρικά στοιχεία αναδεικνύουν την προαναφερόμενη αναλυτική αβλεψία και παρέχουν, επίσης, μια ποσοτική εκτίμηση του σφάλματος που περικλείει. Χωρίς αμφιβολία, οι διαφορές του κόστους εργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας είναι ευρείες, είτε όταν εκφράζονται σε απόλυτους όρους (Πίνακες 5.3 και 5.4), είτε όταν υπολογίζονται ως σχετικές

¹⁵⁹ Είναι ενδεικτικό ότι η Επιτροπή ΕΚ έχει απορρίψει εθνικά σχέδια (επιλεκτικής) μείωσης των εργοδοτικών εισφορών που επικεντρώνονταν στους καλούμενους ευαίσθητους κλάδους, ή, κλάδους σε κρίση –το πώς οι κυβερνήσεις αντιλαμβάνονται την έννοια του στρατηγικού κλάδου δεν είναι, κατ' ανάγκη, οικονομικώς ορθό. Έχει, για παράδειγμα, απορρίψει το γαλλικό “*textile plan*”, το ιταλικό σχέδιο επιδότησης των εισφορών στη βιομηχανία υποδημάτων, καθώς και ανάλογο βελγικό σχέδιο *Agence Europe*, No 6934, 14/ 3/ 1997

¹⁶⁰ Στο Van Rompuy, Abraham and Heremans, *op.cit.*, υποσημ. 22, υπογραμμίζεται ότι παρόμοια θεώρηση του κόστους εργασίας υποδηλώνει ότι στην περίπτωση των υψηλού κόστους εργασίας κρατών μελών, η διαφορά του κόστους εργασίας τους σε σχέση με τα άλλα κράτη μέλη μπορεί να ερμηνευτεί, απλώς και μόνον, ως πρόσδοδος (*rent*) που δημιούργησε ο (παραδασμολογικός) προστατευτισμός –πρόσδοδος που, προφανώς, μεταφράστηκε σε, ή, χρηματοδότησε την υπερβολική κοινωνική προστασία.

αποκλίσεις βάσει αριθμοδεικτών (Πίνακες 5.5 και 5.6).¹⁶¹ Όπως –και όποτε- κι αν επιχειρηθεί η σύγκριση, πάντως, το κόστος εργασίας στα κράτη μέλη του Νότου –ή, άλλως, στις χώρες συνοχής- και, κατά δεύτερο λόγο, στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι χαμηλότερο –ενίοτε πολύ χαμηλότερο- του κόστους εργασίας στα κράτη μέλη του Βορρά. Μολαταύτα, οι μεταξύ των κρατών μελών διαφορές του κόστους εργασίας δεν είναι συμπτωματικές ούτε αυθαίρετες, αλλά εν πολλοίς αντανακλούν τις διαφορές των επιπέδων παραγωγικότητας (Πίνακας 5.6). Είναι ενδεικτικό ότι ο συντελεστής συσχέτισης μεταξύ των δύο μεταβλητών, βάσει των στοιχείων του Πίνακα 5.6, εκτιμάται σε 0,9465. Διόλου παράδοξο, λοιπόν, ότι οι μεταξύ των κρατών μελών αποκλίσεις του μοναδιαίου κόστους εργασίας (unit labour cost) είναι πολύ μικρότερες¹⁶² και σε ορισμένες περιπτώσεις, μάλιστα, το πρότυπο των αποκλίσεών τους εμφανίζεται διαφορετικό του προτύπου των αποκλίσεων του κόστους εργασίας (Πίνακας 5.5).¹⁶²

Πίνακας 5.4 Ωριαίο κόστος εργασίας, σε ECU, στη βιομηχανία (χειρώνακτες και μη χειρώνακτες, μέσοι ετήσιοι όροι)⁽¹⁾

	1981	1984	1988	1992
Βέλγιο	12,08	13,09	15,43	20,10
Γερμανία-παλαιά <i>Länder</i> ⁽²⁾	10,93	14,14	18,11	23,14
Γερμανία-νέα <i>Länder</i>				11,96
Δανία	9,63	11,90	15,45	19,27
Ελλάδα	3,91	5,69	5,23	6,79
Ισπανία	-	-	8,95	14,40
Γαλλία	9,63	12,17	14,25	18,79
Ιρλανδία	6,03	7,51	10,33	12,36
Ιταλία	7,40	10,39	13,70	-
Λουξεμβούργο	9,71	10,96	13,49	17,17
Ολλανδία	10,73	13,59	16,31	19,20
Πορτογαλία	-	2,29	2,87	5,34
Ηνωμένο Βασίλειο	7,11	8,84	10,82	12,81
Αυστρία	8,31	10,99	14,75	19,19
Φινλανδία	-	-	-	17,57
Σουηδία ⁽³⁾	-	11,89	14,43	19,02

(1) Σύνολο βιομηχανίας εκτός NACE 16 και 17, σε μονάδες με 10 ή περισσότερους απασχολούμενους

(2) Εκτός Βρέμης

(3) Μόνο χειρώνακτες σε εγκαταστάσεις με 5 ή περισσότερους απασχολούμενους

Πηγή: Eurostat (1995) “Labour Costs in Industry – 1992”, Statistics in focus, no 14

¹⁶¹ Χρησιμοποιώντας τα στοιχεία του Πίνακα 5.4, συμπληρωμένα με στοιχεία για το 1994, οι Bean *et al.* κατασκευάζουν αριθμοδείκτη με τιμή αναφοράς 100 για την ΕΚ- 12. Υπολογίζοντας, κατόπιν, τις τυπικές αποκλίσεις (των λογαρίθμων) του κόστους εργασίας για κάθε έτος διαπιστώνουν ότι κατά την περίοδο 1984-1994, η διασπορά των τιμών του κόστους εργασίας μεταξύ των κρατών μελών –η τυπική απόκλιση- μειώθηκε κατά 7%` Bean *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 119, σελ. 52- 53 και Table 4.1

¹⁶² Δεν παραβλέπεται, όμως, ότι η χρήση και ερμηνεία των συγκεκριμένων εμπειρικών στοιχείων απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή. Για παράδειγμα, οι συγκρίσεις της παραγωγικότητας μεταξύ των εθνικών οικονομιών προσκρούουν, εν μέρει, στις διαφορές των τελευταίων ως προς τις παραγωγικές δομές και τις σχετικές τιμές. Επίσης, οι μέχρι πρόσφατα υπολογισμοί του κόστους εργασίας σε κοινό νόμισμα ήσαν ευαίσθητοι στις συναλλαγματικές διακυμάνσεις` δες, Adnett, Nick (1995) “Social Dumping and European Economic Integration”, *Journal of European Social Policy*, 5, 1- 12

Πίνακας 5.5 Κόστος εργασίας και μοναδιαίο κόστος εργασίας στα κράτη μέλη (αποκλίσεις σε σχέση με τον Κοινοτικό μέσο όρο, 1987)

	Κόστος εργασίας	Μοναδιαίο κόστος εργασίας
Βέλγιο	17,5	7,9
Γερμανία	22,2	3,3
Δανία	14,0	8,5
Ελλάδα	-56,1	-24,4
Ισπανία	-25,8	-11,4
Γαλλία	18,4	2,9
Ιρλανδία	-12,8	3,9
Ιταλία	1,4	-11,8
Λουξεμβούργο	15,7	19,8
Ολλανδία	27,2	2,9
Πορτογαλία	-74,4	-13,9
Ηνωμένο Βασίλειο	-23,0	7,2

Πηγή: *European Economy/Social Europe* (1990), special edition

Πίνακας 5.6 Παραγωγικότητα της εργασίας και κόστος εργασίας στα κράτη μέλη της ζώνης ευρώ, 1997

	ως % των αντίστοιχων επιπέδων στη Γερμανία – παλαιά Länder	
	Παραγωγικότητα ⁽¹⁾	Κόστος εργασίας ⁽²⁾
Αυστρία	90.9	89,5
Βέλγιο	97.6	107,6
Γερμανία	92.9	95,3
παλαιά Länder	100.0	100,0
νέα Länder	60.4	74,4
Γαλλία	95.3	95,6
Ιταλία	85.3	79,9
Ισπανία	62,0	66,9
Ολλανδία	85,4	94,4
Πορτογαλία	34,5	37,4
Φινλανδία	81,4	93,8
Ηνωμένο Βασίλειο ⁽³⁾	71,7	68,0

(1) Ονομαστικό ΑΕΠ ανά απασχολούμενο

(2) Ακαθάριστες (μεικτές) αποδοχές ανά απασχολούμενο

(3) Περιλαμβάνεται για συγκριτική αναφορά – στον υπολογισμό χρησιμοποιήθηκε η πραγματική κεντρική ισοτιμία της στερλίνας

Πηγή: Siebert, Horst (1998) "Labour Productivity and Labour Costs in Euroland", Kiel Working Paper No 866, July, Kiel Institute of World Economics – αναδημοσίευση: "Productivity study shows dangers of euro wage claims", *Financial Times*, 7/7/1998.

Ακόμη και οι πιο εκλεπτυσμένες εκδοχές του σεναρίου του κοινωνικού *dumping*, όμως, δεν παύουν να αναγάγουν τις μεταξύ των κρατών μελών αποκλίσεις του κόστους εργασίας σε κύριο προσδιοριστικό παράγοντα των ροών εμπορίου και άμεσων ξένων επενδύσεων' κι αυτό, ακριβώς, συνιστά το κρίσιμο αναλυτικό και εμπειρικό ατόπημά τους. Συγκεκριμένα: Η σημασία παρόμοιων αποκλίσεων είναι, ασφαλώς, υψηλή όταν το εμπόριο υποκινείται από τα –και ανταποκρίνεται στα– συγκριτικά πλεονεκτήματα των εθνικών οικονομιών, τα οποία γεννώνται ως αποτέλεσμα των τεχνολογικών διαφορών τους –διαφορετικά επίπεδα παραγωγικότητας– ή/ και των διαφορών τους ως προς την αφθονία –και σχετική στενότητα– των παραγωγικών συντελεστών (factor endowments). Σύμφωνα με την παραδοσιακή θεωρία του συγκριτικού πλεονεκτήματος, το εμπόριο μεταξύ των χωρών έχει διακλαδικό (inter-industry) χαρακτήρα και, κατά συνέπεια, ενισχύει ένα κλαδικό πρότυπο παραγωγικής εξειδίκευσής τους. Το εμπόριο δεν βασίζεται, όμως, μόνο στο συγκριτικό πλεονέκτημα, με άλλα λόγια δεν αναπτύσσεται μόνο μεταξύ ανόμοιων ως προς τις παραγωγικές δομές τους χωρών.

Η ύπαρξη οικονομιών κλίμακας στην παραγωγή ενός ολόκληρου κλάδου –εξωτερικές οικονομίες κλίμακας (external scale economies)– ή/ και στην παραγωγή των επιχειρήσεων στο εσωτερικό ενός κλάδου –εσωτερικές οικονομίες κλίμακας– (internal scale economies), συνιστά ισχυρό, επίσης, κίνητρο ανάπτυξης του εμπορίου. Στην περίπτωση των εξωτερικών οικονομιών κλίμακας το εμπόριο έχει διακλαδικό, πάλι, χαρακτήρα και η κλαδική εξειδίκευση των χωρών είναι, εν πολλοίς, συμπτωματική, ή, ανάγεται στην ιστορία. Στην περίπτωση των εσωτερικών οικονομιών κλίμακας, όμως, το εμπόριο αφορά σε παρόμοια, κατά βάση, άλλοτε λιγότερο κι άλλοτε περισσότερο διαφοροποιημένα αγαθά, δηλαδή προσλαμβάνει ενδοκλαδικό (intra-industry) χαρακτήρα, ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις των καταναλωτών για ποικιλία και ποιότητα –και αφορά, συχνά, σε αγαθά με υψηλή εισοδηματική ελαστικότητα ζήτησης– και, τέλος, ενισχύει ένα πρότυπο διαφοροποιημένης μάλλον, παρά κλαδικής παραγωγικής εξειδίκευσης των χωρών. Το τελευταίο, ως υπογραμμισθεί, σημαίνει πως οι συνέπειες του ενδοκλαδικού εμπορίου για την εγχώρια διανομή του εισοδήματος είναι ηπιότερες των συνεπειών του διακλαδικού εμπορίου.¹⁶³

Από τα μέσα, περίπου, της δεκαετίας του 1980 η συμμετοχή του ενδοκλαδικού εμπορίου στο συνολικό ενδο-Κοινοτικό εμπόριο τείνει να αυξάνεται, ενώ η συμμετοχή του διακλαδικού εμπορίου τείνει να υποχωρεί. Το 1994, η ανταλλαγή παρόμοιων και διαφοροποιημένων προϊόντων –cf. *two-way trade*– συνιστά το 61,5% του ενδο-Κοινοτικού εμπορίου βιομηχανικών προϊόντων, έναντι 55%, περίπου, το 1985. Από την άλλη πλευρά, το ποσοστό συμμετοχής του διακλαδικού εμπορίου στο συνολικό ενδο-Κοινοτικό εμπόριο βιομηχανικών προϊόντων μειώνεται από 45%, που έφθανε στις αρχές της δεκαετίας του 1980, σε 38,5%, το 1994.¹⁶⁴ Η τάση μείωσης της ποσοστιαίας συμμετοχής του διακλαδικού εμπορίου στο ενδο-Κοινοτικό εμπόριο εκφράζεται, μάλιστα, στο σύνολο των κρατών μελών, πλην της Ιρλανδίας και της Δανίας' και είναι χαρακτηριστικό πως, μεταξύ των ετών 1987 και 1994, εμφανίζεται ισχυρότερη σε δύο από τα χαμηλότερου κόστους εργασίας κράτη μέλη, την Ισπανία και την Πορτογαλία (Πίνακας 5.7). Είναι, επομένως, κατανοητό ότι τόσο η σχετική σημασία του κόστους εργασίας ως προσδιοριστικού παράγοντα του ενδο-Κοινοτικού εμπορίου, όσο και η σκοπιμότητα του κοινωνικού *dumping* ως μέσου επηρεασμού των ενδο-Κοινοτικών ροών εμπορίου, είναι περιορισμένες και τείνουν να υποχωρούν.

Μολαταύτα, η διάρθρωση του εμπορίου διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας (Πίνακας 5.7). Για τα ιδρυτικά κράτη μέλη, εκτός της Δανίας, καθώς και για το Ηνωμένο Βασίλειο και, μετά το 1994, την Ισπανία, το ενδοκλαδικό εμπόριο αντιπροσωπεύει το

¹⁶³ Για μια συνοπτική συζήτηση περί τα πρότυπα διεθνούς εμπορίου και την εξηγητική ισχύ της παραδοσιακής και της νέας θεωρίας του διεθνούς εμπορίου, δεξ Helpman, Elhanan (1999) “The Structure of Foreign Trade”, *Journal of Economic Perspectives*, 13, 121- 144

¹⁶⁴ Commission EC (1996) “Economic Evaluation of the Internal Market”, *European Economy*, Reports and Studies, Chp. 4: “Trade and FDI Specialization Effects of the Single Market Programme”

μεγαλύτερο μέρος του εμπορίου τους με τα λοιπά κράτη μέλη. Τουναντίον, το σημαντικότερο τμήμα του ενδο-Κοινοτικού εμπορίου της Ελλάδας, της Πορτογαλίας και της Ιρλανδίας, δηλαδή των φτωχότερων, μαζί με την Ισπανία, κρατών μελών, έχει διακλαδικό χαρακτήρα, με άλλα λόγια υποκινείται από το κλασσικό συγκριτικό πλεονέκτημα που, με τη σειρά του, ανάγεται στις τεχνολογικές διαφορές τους έναντι των πλουσιότερων κρατών μελών ή/ και στις διαφορές τους ως προς τη σχετική αφθονία/ στενότητα των παραγωγικών συντελεστών. Η υψηλή συμμετοχή του διακλαδικού εμπορίου στο ενδο-Κοινοτικό εμπόριο της Δανίας, ενός από τα περισσότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη, αντανακλά την ισχυρή εξειδίκευσή της σε περιορισμένο αριθμό κλάδων.¹⁶⁵

¹⁶⁵ *ibid.*

Πίνακας 5.7 Μερίδια ενδοκλαδικού και διακλαδικού εμπορίου στο ενδο-Κοινοτικό εμπόριο των κρατών μελών, 1994

Κράτη μέλη ⁽¹⁾	Μερίδια 1994 (%)			Μεταβολή 1987-1994 (% μονάδες)		
	Ενδοκλαδικό εμπόριο/ παρόμοια προϊόντα ⁽³⁾	Ενδοκλαδικό εμπόριο/ διαφοροποιημένα προϊόντα ⁽³⁾	Διακλαδικό εμπόριο ⁽²⁾	Ενδοκλαδικό εμπόριο/ παρόμοια προϊόντα ⁽³⁾	Ενδοκλαδικό εμπόριο/ διαφοροποιημένα προϊόντα ⁽³⁾	Διακλαδικό εμπόριο ⁽²⁾
Γαλλία	24,1	44,3	31,6	2,8	3,6	-6,4
Γερμανία	20,5	46,9	32,6	1,9	3,4	-5,4
Βέλγιο-Λουξεμβούργο	23,2	42,0	34,8	1,6	2,2	-3,8
Ηνωμένο Βασίλειο	16,5	47,9	35,6	-1,9	8,9	-7,0
Ολλανδία	18,9	41,9	39,3	-0,3	5,1	-4,8
Ισπανία	18,9	35,2	45,9	8,7	3,3	-12,0
Ιταλία	16,2	36,9	46,9	5,8	-3,1	-2,8
Ιρλανδία	7,9	34,4	57,7	-0,9	-1,3	2,2
Δανία	8,1	31,9	60,0	-1,1	0,0	1,1
Πορτογαλία	7,5	23,9	68,6	3,9	4,8	-8,6
Ελλάδα	3,7	10,3	86,0	0,8	-0,6	-0,2

- (1) Η σειρά κατάταξης των κρατών μελών ακολουθεί την ανιούσα (κατιούσα) κλίμακα των ποσοστών του διακλαδικού (ενδοκλαδικού) εμπορίου στο συνολικό εμπόριο
- (2) Σε σχέση με το βαθμό επικάλυψης εξαγωγών και εισαγωγών, το εμπόριο διακρίνεται σε διακλαδικό και ενδοκλαδικό. Το εμπόριο ενός προϊόντος (item) – μεταξύ των 10.000 items κατά την αναλυτική ταξινόμηση που υιοθετείται – θεωρείται ως ενδοκλαδικό όταν η αξία της μικρότερης ροής (π.χ. εισαγωγές) συνιστά 10% τουλάχιστον της αξίας της μεγαλύτερης ροής (εν προκειμένω εξαγωγές).
- (3) Η διάκριση μεταξύ εμπορίου διαφοροποιημένων και οριζοντίως διαφοροποιημένων (παρόμοιων) προϊόντων γίνεται με συνυπολογισμό των διαφορών των τιμών. Υποτίθεται ότι οι διαφορές των τιμών αντανακλούν ποιοτικές διαφορές. Τα εμπορεύσιμα προϊόντα θεωρούνται ως παρόμοια (οριζοντίως διαφοροποιημένα) όταν οι τιμές (μοναδιαίες αξίες) εισαγωγών και εξαγωγών διαφέρουν λιγότερο από 15%. Άλλως θεωρούνται καθέτως διαφοροποιημένα.

Πηγή: Commission EC (1996) “Economic Evaluation of the Internal Market”, *European Economy*, Reports and Studies, Chp. 4: “Trade and FDI Specialization Effects of the Single Market Programme”, Table 3 και Box 1.

Συνήθως, οι μεγαλύτερες –και ηχηρότερες– ανησυχίες για κοινωνικό *dumping* συνδέονται – και εκφράζονται σε σχέση– με τις άμεσες ξένες επενδύσεις (ΑΞΕ). Εκ πρώτης όψεως –και μόνον– αυτό είναι για δύο λόγους κατανοητό. Πρώτον, η σημασία των ΑΞΕ ως μορφής διείσδυσης στις ξένες αγορές έχει, πράγματι, διογκωθεί. Μεταξύ των ετών 1960 και 1993, η αύξηση της αξίας του παγκόσμιου αποθέματος ΑΞΕ (FDI stock) υπήρξε τετραπλάσια της αύξησης του παγκόσμιου ΑΕγχΠ και τριπλάσια της αύξησης του διεθνούς εμπορίου και μεταξύ των ετών 1984 και 1990, οι ροές των ΑΞΕ (FDI flows) πενταπλασιάστηκαν. Ο αριθμός των πολυεθνικών επιχειρήσεων, δηλαδή της κύριας πηγής των ροών ΑΞΕ, αυξήθηκε από 7.000, στα τέλη της δεκαετίας του 1960, σε 37.000, στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και η αξία των πωλήσεών τους, στα μέσα της δεκαετίας του 1990, εκτιμάται ως διπλάσια εκείνης των παγκόσμιων εξαγωγών. Η Κοινότητα έχει επωφεληθεί πολύ περισσότερο των άλλων οικονομιών, καθώς το μερίδιό της στις συνολικές (παγκόσμιες) εισροές ΑΞΕ ανήλθε, το 1993, σε 44%, έναντι 28%, το 1982. Αξιοσημείωτο, πάντως, είναι πως η συμμετοχή των ενδο-Κοινοτικών ΑΞΕ στις συνολικές εισροές ΑΞΕ στην Κοινότητα έφθασε, το 1993, σε ποσοστό υψηλότερο του 60%, έναντι ποσοστού 41%, το 1984.¹⁶⁶ Δεύτερον, η αυξανόμενη διασυννοριακή επενδυτική δραστηριότητα στην Κοινότητα είναι, κατά τεκμήριο, αμεσότερα ορατή των ροών εμπορίου και όταν, μάλιστα, αφορά σε μετεγκατάσταση παραγωγικών δραστηριοτήτων αποσπά ακόμη μεγαλύτερη προσοχή –και πολιτικό ενδιαφέρον.

Πόσο επηρεάζουν, άραγε, οι διαφορές του κόστους εργασίας την ενδο-Κοινοτική διασυννοριακή επενδυτική δραστηριότητα και, ειδικότερα, την κατανομή των άμεσων ξένων επενδύσεων μεταξύ των κρατών μελών και, ως εκ τούτου, πόσο βάσιμες είναι οι ανησυχίες για κοινωνικό *dumping*; Η παραδοσιακή –αλλά και η καλούμενη «νέα»– θεωρία των ΑΞΕ υποδεικνύει πως η πολυεθνική επενδυτική δραστηριότητα των επιχειρήσεων υποκινείται από σειρά πλεονεκτημάτων, στο σύνολό τους ικανών να υπερακοντίζουν το κόστος που, συνήθως, συνοδεύει την παραγωγή σε μια ξένη χώρα (κόστος επικοινωνίας, κόστος μεταφοράς ειδικευμένου προσωπικού, διαφορετικό νομικό σύστημα, διαφορετική γλώσσα κ.λ.π.). Έτσι λοιπόν, η απόφαση μιας επιχείρησης να εγκαταστήσει τμήμα των δραστηριοτήτων της στο εξωτερικό –να δραστηριοποιηθεί μέσω ΑΞΕ– υπαγορεύεται από τα πλεονεκτήματα της ιδιοκτησίας (ownership advantages), τα πλεονεκτήματα εσωτερίκευσης (internalization advantages) και τα πλεονεκτήματα του τόπου εγκατάστασης (locational advantages). Τα πλεονεκτήματα της ιδιοκτησίας συναρτώνται, εκτός άλλων, με τις ειδικές γνώσεις σε σχέση με την οργάνωση της παραγωγής και την προώθηση ενός προϊόντος, ή, ακόμη με τη φήμη μιας πολυεθνικής επιχείρησης και προοιωνίζονται την επικράτηση της τελευταίας έναντι των εγχώριων ανταγωνιστών. Τα πλεονεκτήματα εσωτερίκευσης –που η παραδοσιακή θεωρία υπογραμμίζει– αποτρέπουν την παραχώρηση δικαιωμάτων χρήσης της τεχνολογίας ή/ και της φήμης μιας πολυεθνικής σε εγχώρια επιχείρηση (licensing) –η άμεση επένδυση σημαίνει, κατ’ ουσία, ότι οι κίνδυνοι που συνοδεύουν το *licensing* δεν αναλαμβάνονται. Στα πλεονεκτήματα του τόπου εγκατάστασης, τέλος, περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οι φθηνές αμοιβές των παραγωγικών συντελεστών, το μέγεθος της εγχώριας αγοράς, οι υποδομές, η εγγύτητα στις αγορές, αλλά και η ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση.¹⁶⁷

Τα πλεονεκτήματα του τόπου εγκατάστασης, λοιπόν, δεν συνιστούν το μοναδικό κίνητρο πολυεθνικής επενδυτικής δραστηριότητας. Ούτε, όμως, οι διεθνείς διαφορές των αμοιβών των παραγωγικών συντελεστών, απότοκες των διαφορών ως προς τη σχετική αφθονία των τελευταίων, συνιστούν τον κύριο προσδιοριστικό παράγοντα των ΑΞΕ και της γεωγραφικής κατανομής τους. Ο τύπος των κάθετων ΑΞΕ (“vertical” FDI), μέσω των οποίων οι πολυεθνικές επιχειρήσεις τείνουν, αφενός, να συγκεντρώνουν τις δραστηριότητες κεντρικής διοίκησης (headquarter activities) στις χώρες που διαθέτουν άφθονο κεφάλαιο (capital abundance) –φυσικό και ανθρώπινο– και, αφετέρου, να εγκαθιστούν τις παραγωγικές μονάδες

¹⁶⁶ *ibid.*

¹⁶⁷ Η παραδοσιακή θεωρία των ΑΞΕ αναφέρεται, επίσης ως θεωρία OLI (ownership, location, internalization), αλλά και ως εκλεκτική (eclectic) προσέγγιση δες Dunning, John H. (1986) “The Investment Development Cycle”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 122, 667- 677

τους σε χώρες με άφθονη και φθηνή εργασία, δεν είναι ο επικρατέστερος¹⁶⁸ και, κατά τούτο, οι ροές των ΑΞΕ μεταξύ ανόμοιων οικονομιών και, μάλιστα, από τις πλουσιότερες –με άφθονο κεφάλαιο– προς τις φτωχότερες –με άφθονη εργασία– δεν είναι οι μεγαλύτερες. Τουναντίον, οι οριζόντιες ΑΞΕ (horizontal FDI), μέσω των οποίων παρόμοιες παραγωγικές δραστηριότητες των πολυεθνικών επιχειρήσεων εγκαθίστανται σε διαφορετικές χώρες, συνιστούν τον κύριο τύπο των ροών ΑΞΕ μεταξύ των ανεπτυγμένων οικονομιών και οι μεταξύ των ανεπτυγμένων οικονομιών αμφίδρομες ροές ΑΞΕ (two-way investment) αντιπροσωπεύουν το μέγιστο τμήμα των παγκόσμιων ροών άμεσων ξένων επενδύσεων.¹⁶⁹ Η πρόσβαση στις αγορές (market access) μάλλον, παρά η χαμηλή αμοιβή των παραγωγικών συντελεστών, ιδίως το χαμηλό κόστος εργασίας, υποκινεί παρόμοια πολυεθνική επενδυτική δραστηριότητα. Στην προκειμένη περίπτωση, ειδικότερα, τα πλεονεκτήματα της εγγύτητας στις αγορές υπερακοντίζουν τα οφέλη της συγκέντρωσης της παραγωγής σε μια εγκατάσταση, όσο μεγαλύτερες είναι οι οικονομίες κλίμακας στο επίπεδο της επιχείρησης (π.χ. έρευνα και τεχνολογία, διοίκηση) σε σύγκριση με τις οικονομίες κλίμακας στο επίπεδο της εγκατάστασης, κι όσο υψηλότερο είναι το κόστος μεταφοράς.¹⁷⁰

Το ότι το χαμηλό κόστος εργασίας δεν συνιστά ισχυρό κίνητρο πολυεθνικής επενδυτικής δραστηριότητας στην Κοινότητα και, επομένως, ότι το ενδεχόμενο του κοινωνικού *dumping* είναι απομακρυσμένο, υποδεικνύεται πολλαπλώς –και τεκμηριώνεται από εμπειρικές μελέτες.¹⁷¹ Πρώτον, σύμφωνα με τα ευρήματα έρευνας, που συνοψίζονται στον Πίνακα 5.8, οι ίδιες οι πολυεθνικές εταιρείες θεωρούν την εγγύτητα στις αγορές ως τον κύριο προσδιοριστικό παράγοντα της επιλογής του τόπου εγκατάστασης των επενδύσεών τους και, ταυτοχρόνως, αποδίδουν στο κόστος εργασίας περιορισμένη σημασία. Σημειώνεται, μάλιστα, ότι η έρευνα αφορά στις βιομηχανικές επενδύσεις, παραλείποντας τον τομέα των υπηρεσιών, όπου η πρόσβαση στους καταναλωτές τείνει να προσλαμβάνει ακόμη μεγαλύτερη σημασία. Άλλωστε, δεύτερον, το μέγιστο μέρος των ΑΞΕ στην Κοινότητα κατευθύνεται στον τομέα των υπηρεσιών μάλλον, παρά στη βιομηχανία κατά την περίοδο 1984- 1993, τα μερίδια υπηρεσιών και βιομηχανίας στις αθροισμένες (cumulative) εισροές ΑΞΕ ήταν 63% και 31%, αντιστοίχως.¹⁷² Τρίτον, η περιορισμένη σημασία του κόστους εργασίας ως προσδιοριστικού παράγοντα των ΑΞΕ και της γεωγραφικής κατανομής τους υποδεικνύεται, επίσης, από το γεγονός ότι τα χαμηλού κόστους εργασίας κράτη μέλη της Κοινότητας δεν επωφελούνται, κατ' ανάγκη, περισσότερο των άλλων κρατών μελών από τις ΑΞΕ, με κριτήριο είτε την εξέλιξη του μεριδίου τους στο σύνολο των εισροών ΑΞΕ στην Κοινότητα, μετά την εφαρμογή του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς, είτε το λόγο ΑΞΕ/ ΑεγχΠ κατά την περίοδο 1990- 1993, ο λόγος ΑεγχΠ/ ΑΞΕ ήταν, για παράδειγμα, 0,64% για την Ελλάδα και 2,64% για την Πορτογαλία, έναντι 4,70% για Βέλγιο- Λουξεμβούργο και 2,74% για την Ολλανδία.¹⁷³

¹⁶⁸ Σε αντίθεση με τις προβλέψεις των αρχικών εκδοχών της «νέας» θεωρίας ΑΞΕ δες Helpman, Elhanan and Paul R. Krugman (1985) *Market structure and foreign trade*, MIT press, Cambridge, MA

¹⁶⁹ Di Mauro, Francesca (2000) “The Impact of Economic Integration on FDI and Exports: A Gravity Approach”, CEPS Working Document No 156, The Centre for European Policy Studies, Brussels

¹⁷⁰ Markusen, James R. and Anthony Venables (1995) “Multinational firms and the new trade theory”, NBER Working Paper No 5036, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA

¹⁷¹ Di Mauro, *op.cit.*, υποσημ. 169

¹⁷² Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 164

¹⁷³ *ibid.* Αναλυτικός πίνακας των εθνικών μεριδίων στις εισροές ΑΞΕ στην Κοινότητα παρατίθεται σε επόμενο κεφάλαιο της εργασίας.

Πίνακας 5.8 Προσδιοριστικοί παράγοντες της επιλογής του τόπου εγκατάστασης βιομηχανικών επενδύσεων (αποτελέσματα έρευνας μεταξύ εταιρειών, Κοινοτικών και εξω-Κοινοτικών) ⁽¹⁾

	Εταιρείες που θεωρούν τον παράγοντα ως κρίσιμο ή σημαντικό στην επιλογή:			
	Χώρας		Περιφέρειας	
	Κρίσιμος %	Σημαντικός %	Κρίσιμος %	Σημαντικός %
Επιχειρηματικοί παράγοντες				
εγγύτητα στις αγορές	34	51	19	31
Διαθεσιμότητα πρώτων υλών, συστατικών (ανταλλακτικών)	9	23	12	17
εγγύτητα σε μείζονες πελάτες	17	14	18	6
Διαθεσιμότητα χώρων	5	5	17	17
Εθνικά και τοπικά χαρακτηριστικά				
χρηματοπιστωτική βοήθεια	11	20	19	20
προώθηση/στάση της κυβέρνησης κ.λ.π.	6	19	9	23
επίσημη γλώσσα/γλωσσικές δεξιότητες (ξένες γλώσσες)	15	14	2	2
φορολογία επιχειρήσεων	6	15	3	-
Εργασιακοί παράγοντες				
γενική διαθεσιμότητα	8	26	15	32
Ποιότητα	8	22	9	29
Διαθεσιμότητα ειδικευμένης εργασίας	9	19	11	22
εργασιακές σχέσεις	6	17	5	6
εργασιακή συμπεριφορά	8	14	0	17
Παράγοντες κόστους				
κόστος γης	5	17	11	18
κόστος εργασίας	11	22	9	17
Υποδομή				
ποιότητα οδικών/σιδηροδρομικών υπηρεσιών	23	20	15	32
εγγύτητα σε λιμένες	8	11	6	15
εγγύτητα σε μεγάλα αεροδρόμια	9	14	6	31
ποιότητα τηλεπικοινωνιών	5	12	2	11
Ποιότητα ζωής και προσωπικοί παράγοντες				
πολιτισμικοί παράγοντες	5	17	0	23
σχολεία για τα παιδιά των αλλοδαπών στελεχών	2	11	2	9
Εκπαιδευτικές υποδομές/ευκολίες (facilities)	0	6	2	12
συνολική ελκυστικότητα της περιοχής	5	6	6	8

(1) Έρευνα της Ernst and Young (1991)

Πηγή: Commission EC (1993) Regional Development Studies: New location factors for mobile investment in Europe, Final Report, Office for Official Publications, Brussels- Luxembourg

Μολαταύτα, η σημασία των διαφορών του κόστους εργασίας είναι, πιθανότατα, υψηλή προκειμένου για την εγκατάσταση παραγωγικών δραστηριοτήτων εντάσεως (μη-ειδικευμένης) εργασίας που, κατά μείζονα βαθμό, απαντώνται στους καλούμενους παραδοσιακούς κλάδους, για παράδειγμα στην κλωστοϋφαντουργία και τις βιομηχανίες ένδυσης και υπόδησης¹⁷⁴ και σε αυτούς, ακριβώς, τους κλάδους τα λιγότερο ανεπτυγμένα, χαμηλού κόστους εργασίας κράτη μέλη της Κοινότητας διατηρούν το πλεονέκτημα εγκατάστασης. Οι εμπειρικές μελέτες τείνουν να επιβεβαιώνουν τις (παραδοσιακές και νέες) θεωρητικές προβλέψεις –αλλά και προγενέστερες εκτιμήσεις της Επιτροπής¹⁷⁴ υποδεικνύοντας ότι οι περιφερειακές, χαμηλού κόστους εργασίας οικονομίες της Κοινότητας έχουν, πράγματι, κατορθώσει να συγκεντρώσουν ικανό τμήμα της παραγωγής των κλάδων εντάσεως (μη ειδικευμένης) εργασίας που, μέχρι τις αρχές, περίπου, της δεκαετίας του 1980, ήταν διασπαρμένη.¹⁷⁵ Η τάση συγκέντρωσης της παραγωγής αυτών των κλάδων στις περιφερειακές οικονομίες, όμως, συνοδεύθηκε από την τάση μείωσης της σχετικής σημασίας τους.

Η προηγούμενη –και, πάντως, συνοπτική– ανάλυση των ροών εμπορίου και άμεσων ξένων επενδύσεων στην Κοινότητα παραπέμπει, λοιπόν, σε ένα πρότυπο καταμερισμού των έργων που, λίγο- πολύ, ανταποκρίνεται στο γνώριμο σχήμα κέντρου- περιφέρειας. Η ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση, δηλαδή, τείνει να ευνοεί τα περισσότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη της Κοινότητας –το κέντρο- στους κλάδους εντάσεως κεφαλαίου και ειδικευμένης εργασίας, ενώ τα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη –η περιφέρεια- επωφελούνται στους κλάδους εντάσεως μη ειδικευμένης εργασίας, όπου διατηρούν το συγκριτικό πλεονέκτημα. Οι αμφίδρομη υφής (two- way) ροές εμπορίου και επενδύσεων μεταξύ των ανεπτυγμένων κρατών μελών θα έχουν, πιθανότατα, ως αποτέλεσμα την αύξηση του βαθμού (παραγωγικής) ομοιογένειάς τους, όχι όμως και του βαθμού (παραγωγικής) ομοιογένειας στην Κοινότητα συνολικώς. Τουναντίον, το διακλαδικό εμπόριο και οι εισροές άμεσων ξένων επενδύσεων στα κράτη μέλη της περιφέρειας θα έχουν ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της κλαδικής παραγωγικής εξειδίκευσής τους και, επομένως, την αύξηση της ανομοιογένειας των παραγωγικών δομών τους σε σχέση με τα κράτη μέλη του κέντρου.

Ωστόσο, η κατηγορηματική διάγνωση –πρόβλεψη– των τάσεων παραγωγικής εξειδίκευσης και συγκέντρωσης (concentration) στην Κοινότητα είναι, για την ώρα, σχεδόν ανέφικτη και τα συμπεράσματα των εμπειρικών μελετών διατυπώνονται με επιφυλάξεις.¹⁷⁶ Γενικώς, άλλωστε, οι διαδικασίες εγκατάστασης και μετεγκατάστασης της παραγωγής εξελίσσονται μακροπρόθεσμα και, συνήθως, με αργούς ρυθμούς. Ειδικότερα, εξάλλου, το πρότυπο καταμερισμού των έργων στην Κοινότητα δεν αποκλείεται να αποβεί διαφορετικό του προτύπου κλαδικής παραγωγικής εξειδίκευσης Βορρά- Νότου, κέντρου- περιφέρειας, με άλλα λόγια ο βαθμός ομοιογένειας των παραγωγικών δομών στην Κοινότητα, συνολικώς, δεν αποκλείεται να τείνει να αυξάνεται. Η παραγωγική αναδιάρθρωση προς όφελος των υπηρεσιών και εις βάρος της βιομηχανίας, ως αποτέλεσμα των τεχνολογικών αλλαγών και των μεταβολών στην πλευρά της ζήτησης, λειτουργεί προς αυτή την κατεύθυνση. Επίσης, ως αποτέλεσμα της συνεχούς επιτάχυνσης των διαδικασιών διεθνούς οικονομικής ολοκλήρωσης, η εξειδίκευση των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών της Κοινότητας στους κλάδους εντάσεως εργασίας θα δοκιμάζεται από τον ανταγωνισμό κόστους των νέων βιομηχανικών και αρκετών αναπτυσσόμενων οικονομικών που σε αυτούς, ακριβώς, τους κλάδους διατηρούν συγκριτικό πλεονέκτημα.

Είναι, επομένως, πιθανό ότι οι λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες της Κοινότητας θα ωθούνται προς παραγωγικές προσαρμογές –μετασχηματισμούς των παραγωγικών δομών

¹⁷⁴ Commission EC (1990) “The impact of the internal market by industrial sector: the challenge for the Member States”, *European Economy*, special edition

¹⁷⁵ Midelfart- Knarvik, K. H., Overman, H. G., Redding, S. J. and A. J. Venables (2000) “The Location of European Industry”, *Economic Papers*, 142

¹⁷⁶ Hallet, Martin (2000) “Regional Specialization and Concentration in the EU”, *Economic Papers*, 141

τους- ανάλογες εκείνων που εξελίχθηκαν στις ανεπτυγμένες οικονομίες, πράγμα που, με τη σειρά του, θα τείνει να διογκώνει το ενδοκλαδικό περιεχόμενο των ενδο-Κοινοτικού εμπορίου -συνολικώς και για κάθε κράτος μέλος. Παρόμοια εξέλιξη των τάσεων παραγωγικής εξειδίκευσης στην Κοινότητα και αύξηση του βαθμού ομοιογένειας των παραγωγικών δομών είναι, ασφαλώς, επιθυμητή στο πλαίσιο της ΟΝΕ. Η κλαδική παραγωγική εξειδίκευση, άλλωστε, καθιστά τα κράτη μέλη, εν προκειμένω τα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη, ευάλωτα σε ειδικές/ ασυμμετρικές διαταράξεις που, δεδομένης της απουσίας μηχανισμού αυτόματων σταθεροποιητικών μεταβιβάσεων, μπορεί να έχουν σοβαρές συνέπειες.¹⁷⁷ Τέλος, όσο αυξάνεται ο βαθμός ομοιογένειας των παραγωγικών δομών στην Κοινότητα και, επομένως, όσο αυξάνεται το ενδοκλαδικό εμπόριο, τόσο οι εγχώριες αναδιανεμητικές συνέπειες της οικονομικής ολοκλήρωσης περιορίζονται και, κατά τούτο, οι ανησυχίες και οι αφορισμοί –περιττό να λεχθεί τα πραγματικά κίνητρα- για κοινωνικό *dumping* περιστέλλονται.

Μολαταύτα, για την ώρα, τουλάχιστον, το εμπόριο και οι ροές των ΑΞΕ μεταξύ των πλουσιότερων και των φτωχότερων κρατών μελών της Κοινότητας υποκινούνται, κυρίως, από τις διαφορές παραγωγικότητας ή/ και τις διαφορές ως προς την αφθονία των παραγωγικών συντελεστών, δηλαδή ανταποκρίνονται στο (παραδοσιακό) συγκριτικό πλεονέκτημα και έχουν διακλαδικό χαρακτήρα. Σύμφωνα με τη θεωρία, λοιπόν, η οικονομική ολοκλήρωση προκαλεί δυσμενείς διανεμητικές επιπτώσεις για τους λιγότερο ειδικευμένους εργαζόμενους στα πλουσιότερα κράτη μέλη. Παρόμοιες επιπτώσεις, όμως, δεν είναι παρά το αναπόφευκτο –κατά κυριολεξία, αναγκαίο –cf. *no pain, no gain*- τίμημα για την πραγμάτωση των οφελών της οικονομικής ολοκλήρωσης. Από την άλλη πλευρά, η αύξηση των εισοδημάτων των κατόχων κεφαλαίου –φυσικού και ανθρώπινου- επιτρέπει την εφαρμογή πολιτικών αποζημίωσης των λιγότερο ειδικευμένων, μεταξύ άλλων την ενεργοποίηση μεταβιβάσεων μέσω των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Η αποσιώπηση των παραπάνω και, πολύ περισσότερο, η παρεμβολή αφορισμών και αιτιάσεων περί κοινωνικού *dumping* μπορεί να είναι πολιτικώς βολικές, καθιστώντας ευχερέστερη την αποδοχή της οικονομικής ολοκλήρωσης από τα εκλογικά σώματα –και, ιδίως, αποδίδοντας τις «παρενέργειες» της ολοκλήρωσης στις κοινωνικές πολιτικές των φτωχότερων κρατών μελών. Δεν παύουν όμως να διαστρέφουν την ίδια τη λογική της οικονομικής ολοκλήρωσης, ειδικότερα την έννοια και τη σημασία του συγκριτικού πλεονεκτήματος, και να συγκαλύπτουν την αποτυχία των κυβερνήσεων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής (υψηλή ανεργία).

Επομένως, η ενδεχόμενη εναρμόνιση των κοινωνικών παροχών και ρυθμίσεων των αγορών εργασίας και, ως εκ τούτου, η επιβεβλημένη (enforced) αύξηση του κόστους εργασίας στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη της Κοινότητας θα έτεινε να υπονομεύσει το συγκριτικό πλεονέκτημα των τελευταίων και, κατά συνέπεια, θα έτεινε, επίσης, να περιορίσει τα οφέλη της οικονομικής ολοκλήρωσης –οφέλη της εξειδίκευσης. Κατ' αυτό τον τρόπο, όμως, θα περιέστελλε, ακόμη, τις ευεργετικές διανεμητικές συνέπειες της ολοκλήρωσης για τους λιγότερο ειδικευμένους εργαζόμενους στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη, που η παραδοσιακή θεωρία του εμπορίου υποδεικνύει, και θα ανέκοπτε την τάση σύγκλισης του μέσου εισοδήματος μεταξύ των πλουσιότερων και των φτωχότερων κρατών μελών της Κοινότητας. Κατ' ουσία, λοιπόν, η εναρμόνιση των κοινωνικών πολιτικών δεν λειτουργεί παρά ως μέσο εμπορικής/ εξωτερικής προστασίας των πλουσιότερων κρατών μελών, ειδικότερα των παραδοσιακών κλάδων τους, ασφαλώς συγκεκαλυμμένης αλλά και πολιτικώς ελκυστικής, αν μη τι άλλο στο πλαίσιο της εγχώριας πολιτικής στα πλουσιότερα κράτη μέλη, καθώς συμβάλλει στη διατήρηση του *status quo*, ιδίως ως προς την κοινωνική πολιτική –και επιτρέπει την εξαγωγή του κόστους του (υψηλής ανεργίας) στα φτωχότερα κράτη μέλη.

¹⁷⁷ Δες Krugman, Paul R. (1993) “Lessons of Massachusetts for EMU”, in Francisco Torres and Francesco Giavazzi (eds.) *Adjustment and growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, Cambridge, όπου, όμως, προβλέπεται ότι η ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση θα ενισχύσει την κλαδική παραγωγική εξειδίκευση και, ασφαλώς, υπογραμμίζεται η ανάγκη ύπαρξης κατάλληλων μηχανισμών προσαρμογής που θα υποκαθιστούν την (καταργημένη) ονομαστική συναλλαγματική ισοτιμία.

Συχνά, ωστόσο, η ιδέα της εναρμόνισης συνδέεται με θετικά επιχειρήματα, δηλαδή προτάσσεται, μάλλον, ως ενάρετη επιλογή που αποσκοπεί στην οικονομική σύγκλιση, παρά ως αναγκαστική επιλογή αποβλέπουσα στην αποτροπή του κινδύνου του κοινωνικού *dumping*. Υποστηρίζεται, λοιπόν, ότι η οικονομική ολοκλήρωση δεν προοιωνίζεται, αφ' εαυτής, την οικονομική σύγκλιση και, πολύ περισσότερο, πιθανολογείται πως ενθαρρύνοντας την εξειδίκευση των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών στην παραγωγή τεχνολογικών παραδοσιακών προϊόντων χαμηλού κόστους, εγκλωβίζει αυτά τα κράτη μέλη σε ένα φαύλο κύκλο χαμηλής παραγωγικότητας και χαμηλών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης.¹⁷⁸ Η διάρρηξη του φαύλου κύκλου, υποδεικνύεται, προϋποθέτει τη θεσμική σύγκλιση των φτωχότερων κρατών μελών, ειδικότερα την προσαρμογή των εργασιακών θεσμών τους –και του μοντέλου κοινωνικής προστασίας– κατά το πρότυπο των πλουσιότερων κρατών μελών, δηλαδή των κρατών μελών του κέντρου' εξ ου και η σκοπιμότητα της εναρμόνισης. Κατ' αυτή την άποψη, άλλωστε, η συσσώρευση ανθρώπινου κεφαλαίου –η ανάπτυξη εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού– και το υψηλό επίπεδο παραγωγικότητας των πλουσιότερων κρατών μελών αποδίδεται στην ύπαρξη ρυθμίσεων και, γενικότερα, θεσμών οργάνωσης της αγοράς εργασίας που, εκτός άλλων, ευνοούν τις μακροπρόθεσμες σχέσεις μεταξύ επιχειρήσεων και εργαζομένων, επιτρέπουν την ευέλικτη διαχείριση του εργατικού δυναμικού στο επίπεδο της επιχείρησης –cf. εσωτερική ευελιξία (internal flexibility)– και ενθαρρύνουν –δημιουργούν ευνοϊκές συνθήκες– τις επενδύσεις.¹⁷⁹ Η εναρμόνιση των εργασιακών θεσμών προτείνεται, τέλος, ως επιλογή (μακροοικονομικής) σταθερότητας στο πλαίσιο της ONE καθώς, όπως υποστηρίζεται, οι αποκλίνουσες πολιτικές και θεσμοί της αγοράς εργασίας μπορεί να δυσχεραίνουν την ομαλή προσαρμογή (του συνόλου) των εθνικών οικονομιών σε οικονομικές διαταράξεις, ακόμη και συμμετρικές.¹⁸⁰

Η επιχειρηματολογία των θιασωτών της «ενάρετης εναρμόνισης» είναι, όμως, αδύναμη –κατά κυριολεξία, είναι αυθαίρετη ή/ και εσφαλμένη. Πρώτον, η αναγνώριση –κάθε άλλο παρά ομόθυμη, πάντως– της σημασίας της θεσμικής οργάνωσης μιας οικονομίας, ιδίως της αγοράς εργασίας, για την παραγωγική εξειδίκευση, την τεχνολογική πρόοδο και τους ρυθμούς μεγέθυνσης δεν υποδηλώνει, κατ' ανάγκη, την πρόκριση ενός συγκεκριμένου θεσμικού και ρυθμιστικού προτύπου. Τουναντίον, τα διαφορετικά ρυθμιστικά/ θεσμικά πρότυπα της αγοράς εργασίας τείνουν και αυτά να προσδιορίζουν συγκριτικά πλεονεκτήματα –θεσμικά συγκριτικά πλεονεκτήματα (institutional comparative advantages), στη γλώσσα της πολιτικής οικονομίας– που, κατά μείζονα λόγο, μάλιστα, εκφράζονται στη σφαίρα της καινοτομίας.¹⁸¹ Έτσι, λοιπόν, οι έντονα ρυθμισμένες αγορές εργασίας ευνοούν τη συνεχή και βαθμιαία εισαγωγή καινοτομιών (incremental innovation), καθοριστικής σημασίας για την ανταγωνιστικότητα του προϊόντος ορισμένων βιομηχανικών κλάδων (π.χ. εργαλειομηχανές, βιομηχανικός και μηχανολογικός εξοπλισμός, διαρκή καταναλωτικά αγαθά), ενώ οι ευέλικτες αγορές εργασίας ευνοούν τη ραγδαία –ριζοσπαστική– καινοτομία (radical innovation), που αποδεικνύεται καθοριστική προκειμένου για τομείς τεχνολογικής αιχμής (π.χ. βιοτεχνολογία, ηλεκτρονικός εξοπλισμός, τηλεπικοινωνίες, αερομεταφορές, χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες).¹⁸²

Δεύτερον, ακόμη και στην υποτιθέμενη –και μόνον– περίπτωση υπεροχής του εργασιακού και κοινωνικού μοντέλου των πλουσιότερων κρατών μελών του Βορρά, σε όρους τεχνολογικής προόδου, παραγωγικότητας και οικονομικής μεγέθυνσης, η σκοπιμότητα της εναρμόνισης θα

¹⁷⁸ Παρόμοια επιχειρηματολογία αναπτύσσεται στο Adnett, *op.cit.*, υποσημ. 162

¹⁷⁹ Μεταξύ άλλων, δεξ Soskice, David (1991) “The Institutional Infrastructure of International Competitiveness: A Comparative Analysis of the UK and Germany”, in Anthony B. Atkinson and Renato Brunetta (eds.) *Economics for the New Europe*, Proceedings of a Conference held by the International Economic Association in Venice, Italy, November 1990, Macmillan, London

¹⁸⁰ Adnett, *op.cit.*, υποσημ. 162

¹⁸¹ Hall, Peter A. and David Soskice (1999) “Introduction” (to appear in *Varieties of Capitalism*, edited by Peter A. Hall and David Soskice, forthcoming in 2000), draft August 1999

¹⁸² *ibid.*

παρέμενε υπό σοβαρή αμφισβήτηση. Η επιθυμητή, κατά την προαναφερόμενη υπόθεση, θεσμική προσαρμογή των αγορών εργασίας των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών, θα προέκυπτε, πιθανότατα, ως αποτέλεσμα του οικονομικού ανταγωνισμού, εν προκειμένω ως αποτέλεσμα μιας κούρσας αναβάθμισης των εργασιακών και κοινωνικών προδιαγραφών (race- to- the- top) με έπαθλο τις επενδύσεις σε κλάδους υψηλής παραγωγικότητας. Από αυτή την άποψη, επομένως, η εναρμόνιση θα ήταν περιττή. Από την άλλη πλευρά, ο μακροπρόθεσμος μετασχηματισμός της παραγωγικής βάσης των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών δεν διέρχεται μέσω της υπονόμησης των βραχυπρόθεσμων προοπτικών (τους) οικονομικής μεγέθυνσης και, ειδικότερα, μέσω της μείωσης της ανταγωνιστικότητάς τους στους κλάδους εντάσεως εργασίας` κατ' αυτό τον τρόπο, τουναντίον, απομακρύνεται. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η εναρμόνιση θα ήταν επιζήμια, αφού θα επέβαλε την αύξηση του κόστους εργασίας. Οι θιασώτες της «ενάρετης εναρμόνισης» αντιτείνουν, ωστόσο, ότι το κόστος εργασίας δεν πρόκειται να αυξηθεί, αφού το κόστος της κοινωνικής προστασίας –και το ρυθμιστικό κόστος- μετακυλιέται στους μισθούς. Πολύ περισσότερο, μάλιστα, υποστηρίζουν ότι η εναρμόνιση θα έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του μοναδιαίου κόστους εργασίας –και την αύξηση της ανταγωνιστικότητας των λιγότερο ανεπτυγμένων οικονομιών- θεωρώντας ότι η αύξηση του επιπέδου κοινωνικής προστασίας θα παρακινήσει τους εργαζόμενους και θα οδηγήσει σε αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας. Αμφότερα τα επιχειρήματά τους, ωστόσο, προδίδουν αδυναμία ανάλυσης των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας –και υποδηλώνουν ότι το σενάριο της «ενάρετης εναρμόνισης» διέπεται από αφέλη, μάλλον, αισιοδοξία.

Όπως συζητήθηκε στην προηγούμενη ενότητα, τα επιμόνως υψηλά ποσοστά ανεργίας στην Ευρώπη αντανακλούν την απουσία προσαρμογής των μισθών -και του κόστους εργασίας- στην αύξηση της ανεργίας` και η απουσία προσαρμογής των μισθών σε ικανό βαθμό αποδίδεται στις υπερβολές των συστημάτων ρύθμισης της αγοράς εργασίας και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας. Ως αποτέλεσμα παρόμοιων υπερβολών, υποστηρίχθηκε, η επιρροή των καλύτερα τοποθετημένων –cf. *insiders*- στη διαμόρφωση των μισθών ενισχύεται, ενώ η επιρροή των ανέργων –αλλά και των περισσότερο ευάλωτων εργαζομένων- τείνει να εξουδετερώνεται. Έτσι λοιπόν, σε πείσμα των αισιόδοξων προσδοκιών των οπαδών της εναρμόνισης, η αύξηση του επιπέδου κοινωνικής προστασίας –και, κυρίως, του επιπέδου ρύθμισης της αγοράς εργασίας- θα προκαλέσει, βραχυπρόθεσμα, την αύξηση του κόστους εργασίας και τη μείωση της ανταγωνιστικότητας, ωστόσο η συνακόλουθη αύξηση της ανεργίας δεν πρόκειται, πιθανότατα, να οδηγήσει σε προσαρμογή των μισθών και αποκατάσταση του κόστους εργασίας σε ανταγωνιστικό επίπεδο, με αποτέλεσμα τη μονιμοποίηση της μειωμένης ανταγωνιστικότητας και της αυξημένης ανεργίας. Από την άλλη πλευρά, η ενδεχόμενη αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, ως αποτέλεσμα της αύξησης του επιπέδου προστασίας, είναι αμφίβολο ότι θα οδηγήσει σε μείωση του μοναδιαίου κόστους εργασίας` τουναντίον, πιθανότερη είναι, μάλλον, η ιδιοποίησή της (appropriation) από τα (ακόμη ισχυρότερα) εργατικά συνδικάτα, με τη μορφή των υψηλότερων μισθών.

Παρά τους ισχυρισμούς των θιασωτών της «ενάρετης εναρμόνισης», λοιπόν, η υπεροχή του ρυθμιστικού μοντέλου των ανεπτυγμένων κρατών μελών του Βορρά κάθε άλλο παρά αδιαμφισβήτητη είναι. Η υψηλή ανεργία, ειδικότερα, αποτελεί την αχίλλειο πτέρνα του. Επομένως, η θεσμική σύγκλιση των αγορών εργασίας των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών της Κοινότητας κατά το πρότυπο του Βορρά -και, πολύ περισσότερο, η επιβεβλημένη εναρμόνισή τους- δεν θα μπορούσε να θεωρείται ως προϋπόθεση της οικονομικής σύγκλισης, αναγκαίας, με τη σειρά της, για τη σταθερότητα της ΟΝΕ. Επίσης, σε πείσμα των υποδείξεων των οπαδών της εναρμόνισης, οι κίνδυνοι μακροοικονομικής αποσταθεροποίησης, στο πλαίσιο της ΟΝΕ, δεν συνδέονται με τις αποκλίσεις των εθνικών κοινωνικών πολιτικών, των συστημάτων ρύθμισης και των θεσμών οργάνωσης της αγοράς εργασίας. Συναρτούνται, όμως, με την αδυναμία προσαρμογής των αγορών εργασίας στις ανταγωνιστικές πιέσεις και, κατά τούτο, ανάγονται στην υπερβολική παρέμβαση του κράτους στη λειτουργία τους.

Τα συμπεράσματα της προηγηθείσας ανάλυσης συνοψίζονται σε λίγες γραμμές. Πρώτον, οι διαφορές του κόστους εργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας είναι απότοκες των διαφορών των επιπέδων παραγωγικότητας –και ενσωματώνουν, επίσης, τις διαφορετικές προτιμήσεις κοινωνικής προστασίας- διαμορφώνοντας, επομένως, θεμιτό συγκριτικό πλεονέκτημα. Η τάση συγκέντρωσης της παραγωγής εντάσεως εργασίας στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη της Κοινότητας δεν είναι, συνεπώς, αποτέλεσμα αθέμιτου ανταγωνισμού, με άλλα λόγια τεχνητής συγκράτησης του κόστους εργασίας μέσω κοινωνικού *dumping*, τουναντίον ανταποκρίνεται στο θεμιτό συγκριτικό πλεονέκτημά τους. Δεύτερον, η εξειδίκευση των ανεπτυγμένων κρατών μελών της Κοινότητας σε κλάδους εντάσεως κεφαλαίου –φυσικού και ανθρώπινου- τείνει να συρρικνώνει τη σημασία της ενδεχόμενης μείωσης του επιπέδου κοινωνικής προστασίας ως μέσου ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητάς τους. Τρίτον, η οικονομική ολοκλήρωση, δηλαδή, δεν απειλεί τη βιωσιμότητα των πολιτικών κοινωνικής προστασίας των πλουσιότερων κρατών μελών της Κοινότητας και κάθε άλλο παρά αντιμάχεται την εφαρμογή μέτρων αποζημίωσης των «χαμένων». Κατά συνέπεια, τέταρτον, η εναρμόνιση των κοινωνικών πολιτικών –κοινωνικών παροχών και ρυθμίσεων της αγοράς εργασίας- των κρατών μελών της Κοινότητας δεν είναι αναγκαία. Πολύ περισσότερο, όμως, η εναρμόνιση δεν είναι επιθυμητή. Μολονότι λειτουργεί ως έμμεση μορφή εμπορικής προστασίας, οι συνέπειές της για τη μεγέθυνση και την οικονομική σύγκλιση αποβαίνουν δυσμενέστερες των συνεπειών του δασμολογικού προστατευτισμού, καθώς, εκτός της παραμόρφωσης του συγκριτικού πλεονεκτήματος, επιβάλλει –ή/ και εδραιώνει- ρυθμίσεις που επιδεινώνουν τη λειτουργία των αγορών εργασίας και συντελούν στην αύξηση της ανεργίας.

Μολαταύτα, οι πιέσεις κοινωνικής εναρμόνισης δεν θα εκλείψουν και, πιθανότατα, θα εντείνονται κάθε φορά που χώρες με χαμηλότερο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης και ασθενέστερα συστήματα κοινωνικής προστασίας θα εντάσσονται στην Κοινότητα. Ασφαλώς, παρόμοιες πιέσεις (θα) ασκούνται, κυρίως, από κυβερνήσεις που εφαρμόζουν εκτενέστερες και, σε υψηλό βαθμό, έμμεσες αναδιανεμητικές παρεμβάσεις, καθώς και από κοινωνικές ομάδες –και οργανώσεις συμφερόντων- που πλήττονται από την οικονομική ολοκλήρωση, ιδίως από τους λιγότερο ειδικευμένους εργαζόμενους, αλλά και από τους ιδιοκτήτες επιχειρήσεων σε φθίνοντες –παραδοσιακούς- κλάδους στα πλουσιότερα κράτη μέλη. Από την άλλη πλευρά, στις πιέσεις εναρμόνισης θα ανθίστανται κυβερνήσεις που ασκούν ηπιότερες αναδιανεμητικές παρεμβάσεις, είτε βάσει των ιστορικώς διαμορφωμένων κοινωνικών προτιμήσεων περί επιμελητικής δικαιοσύνης, είτε εξαιτίας του χαμηλότερου επιπέδου οικονομικής ανάπτυξης των χωρών τους. Πώς εκφράζονται και πώς συμβιβάζονται –εκτιμώνονται, ή, παρακάμπτονται- παρόμοιες αντιθέσεις συμφερόντων στο πλαίσιο του Κοινοτικού συστήματος συνεργασίας; Ποια είναι η θεσμική αποτύπωση των συμβιβασμών και από τι χαρακτήρα ουσιώδεις προσαρμογές της κοινωνικής πολιτικής συνοδεύεται; Η διερεύνηση αυτών των ερωτημάτων επιχειρείται στα επόμενα κεφάλαια.

6. Η πολιτική οικονομία και οι θεσμοί της κοινωνικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ι: Ιστορικές όψεις

Η πολιτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: Θεωρητικά προλεγόμενα

Σήμερα, πενήντα χρόνια μετά την έναρξη της διαδικασίας της ευρωπαϊκής (περιφερειακής) ολοκλήρωσης, η ετυμηγορία μοιάζει –ορισμένοι παραμένουν αμετάπειστα επιφυλακτικοί– να είναι αυτονόητη. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα –Ευρωπαϊκή Ένωση, πλέον– συνιστά ένα από τα μεγαλύτερα πολιτικά επιτεύγματα της παγκόσμιας μεταπολεμικής ιστορίας.¹ Στη διάρκεια αυτών των πενήντα χρόνων νέα κράτη μέλη προστέθηκαν στα έξι ιδρυτικά –και πολλά, ακόμη, κράτη αδημονούν να ενταχθούν– η δράση της Κοινότητας επεκτάθηκε σε νέους τομείς πολιτικής και το επίπεδο εξουσίας των κοινών (Κοινοτικών) θεσμών αυξήθηκε. Μολαταύτα, σοβαρή αντιγνωμία εξακολουθεί να υφίσταται σχετικώς με τις θεμελιώδεις αιτίες –τους προσδιοριστικούς παράγοντες– της ευρωπαϊκής (περιφερειακής) ολοκλήρωσης και, κατ' επέκταση, αντικρουόμενες εννοήσεις της δυναμικής και του πολιτικού διακυβεύματος (της ολοκλήρωσης) προτείνονται.² Παρόμοιες θεωρητικές αντιπαραθέσεις, πάντως, συναρτώνται με –και συχνά εσωτερικεύουν– τις αντιθέσεις στρατηγικής μεταξύ των πολιτικώς δρώντων (political actors), εκφράζονται στο πλαίσιο της γενικότερης συζήτησης/ αντιπαραθέσης για τις διεθνείς σχέσεις και την οργάνωση της διεθνούς συνεργασίας, αντανακλούν διαφορετικές αντιλήψεις περί τη σχέση μεταξύ οικονομίας και πολιτικής και, τέλος, ανάγονται σε πολιτικο-φιλοσοφικής υφής διαφορές.³

Για μια εικοσαετία, περίπου, η συζήτηση για την ευρωπαϊκή (περιφερειακή) ολοκλήρωση εκτυλίσσεται ως διαμάχη μεταξύ νεολεειτουργιστικών (neofunctionalist) και ρεαλιστικών/ διακυβερνητικών (realist/ intergovernmental) αντιλήψεων –και πολλοί θεωρούν, εν μέρει απλουστεύοντας, πως η ίδια διαμάχη κρατεί έως σήμερα. Η ανάδειξη των προαναφερομένων προσεγγίσεων και, ιδίως, της διαμάχης τους στο ακαδημαϊκό και πολιτικό προσκήνιο ακολουθεί την ταχεία και, εν πολλοίς, μοιραία περιθωριοποίηση του ομοσπονδιακού θεωρητικού υποδείγματος –και πολιτικού προγράμματος. Πράγματι, το πρόταγμα της άμεσης υπέρβασης του εθνικού κράτους και του συνταγματικού ανα-καταμερισμού της πολιτικής ισχύος μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων εξουσίας μιας πολυεθνικής ομοσπονδιακής πολιτείας είναι ιστορικώς μεροληπτικό και, ταυτοχρόνως, ουτοπικό, όντας απότοκο των μεθοδολογικών –και εξηγητικών– αδυναμιών του ομοσπονδιακού υποδείγματος –κατά βάση, της ιδεαλιστικής/ μοραλιστικής εννόησης της πολιτικής διαδικασίας και της θεσμιστικής/ καταστατικής αντίληψης του ρόλου της πολιτικής. Η κατάρρευση του σχεδίου καθίδρυσης της

¹ “A work in progress: A survey of Europe”, *The Economist*, 23/ 10/ 1999

² Διχωνμία, αλλά και ασάφεια, στο παρελθόν εντονότερες, υφίστανται ακόμη και κατά τον ορισμό της ανεξάρτητης μεταβλητής, με άλλα λόγια σχετικώς με την έννοια της ολοκλήρωσης. Η τελευταία, άλλωστε, χρησιμοποιείται με διαφορετικό περιεχόμενο και από πολλούς –οικονομολόγους, πολιτικούς επιστήμονες, κοινωνιολόγους και νομικούς. Για την αποσαφήνιση ορισμένων από τις βασικές σημασίες/ χρήσεις της, δες Wallace, William (1990) *The Transformation of Western Europe*, Pinter Publishers for the Royal Institute of International Affairs, London, σελ. 54-55. Από την άλλη πλευρά, η (πολιτική) ολοκλήρωση/ πολιτική ενοποίηση, που συζητείται εδώ, εννοείται άλλοτε ως τελικό προϊόν και άλλοτε ως διαδικασία. Δες Petland, Charles (1973) *International Theory and European Integration*, Faber and Faber, London, σελ. 20- 27 Τσινισιζέλης, Μιχάλης (1995) «Θεωρία της Διεθνούς Πολιτικής Ενοποίησης», στο Ναπολέον Μαραβέγιας και Μιχάλης Τσινισιζέλης (επιμ.) *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Θεμέλιο, Αθήνα. Κατά τον Petland, σελ. 27, «...[η] διεθνής πολιτική ολοκλήρωση συνιστά εκείνη τη διαδικασία δια της οποίας ένα σύνολο λαών, αρχικώς οργανωμένων στο πλαίσιο δύο, ή, περισσότερων ανεξάρτητων εθνικών κρατών, σχηματίζουν μια πολιτική ολότητα που υπό μία έννοια μπορεί να περιγραφεί ως κοινότητα.» Στην πρακτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όμως, η έννοια της κοινότητας προσέλαβε διαφορετικό περιεχόμενο και ταυτίστηκε με την υπερεθνικότητα θεσμών, πρωτοβουλιών και διαδικασιών λήψεως αποφάσεων –την Κοινοτική μέθοδο· Ιωακειμίδης, Παναγιώτης Κ. (1993) *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση: Θεωρία, Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ.25

³ Δες το έργο κείμενο του Keohane, Robert A. (1990) “International liberalism reconsidered”, in John Dunn (ed.) *The economic limits to modern politics*, Cambridge University Press, Cambridge

Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άμυνας (ΕΚΑ), η επικράτηση της λειτουργιστικής στρατηγικής ολοκλήρωσης, αλλά και η ταχύρυθμη οικονομική ανασυγκρότηση των εθνικών κρατών επισφραγίζουν τη θεωρητική και πολιτική αποτυχία του ομοσπονδισμού και επιταχύνουν την οριστική διάσπαση του ομώνυμου κινήματος –εν πολλοίς αναπόφευκτη έκβαση των ιδεολογικών διαμαχών στο εσωτερικό του.⁴

Οι θεωρητικοί του νεολειτουργισμού συμμαρίζονται την ομοσπονδιστική δυσπιστία έναντι του εθνικού κράτους, προ(σ)βλέπουν, όμως, (σ)τη βαθμιαία (incremental) ανάδειξη/ δημιουργία περιφερειακών/ υπερεθνικών πολιτικών θεσμών με λειτουργίες αντίστοιχες με εκείνες των εθνικών πολιτικών θεσμών, ωστόσο μη προκαθορισμένες καταστατικώς.⁵ Παρόμοια εξέλιξη είναι, κατ' αυτούς, προδιαγεγραμμένη και συνιστά το επιστέγασμα μιας αυτοτροφοδοτούμενης δυναμικής (ολοκλήρωσης) –cf.. *the expansive logic of integration*.⁶ Η τελευταία αποδίδεται με την έννοια της διάχυσης/ υπερχείλισης (spillover) και ενυπάρχει, οι νεολειτουργιστές διατείνονται, στα αρχικά, ακόμη, βήματα ολοκλήρωσης σε έναν τομέα ή/ και συντονισμού σε μια περιοχή πολιτικής. Η προοδευτική μετατόπιση της εξουσίας προς τους περιφερειακούς/ υπερεθνικούς θεσμούς αφορά, κατ' ουσία, στην αναπαραγωγή σε περιφερειακή κλίμακα ενός μοντέλου οικονομικής και κοινωνικής διαχείρισης που,⁷ κατά τη βασική –εμπειρικού περιεχομένου- νεολειτουργιστική παραδοχή, έχει ιστορικά αποκρυσταλλωθεί στο επίπεδο των εθνικών κρατών και εδράζεται στην προτεραιότητα των ευημεριστικών επιδιώξεων, το «τέλος της ιδεολογίας», την επικράτηση της τεχνοκρατίας –και των τεχνοκρατών- και τη συμμετοχή - και επιρροή- των οργανωμένων συμφερόντων στη λήψη αποφάσεων.⁸ Η λογική της διάχυσης ανάγεται στην πολυπλοκότητα των σύγχρονων οικονομιών, ειδικότερα τη στενή σύνδεση μεταξύ τομέων και περιοχών πολιτικής και υποδηλώνει την αιχμαλώτιση των κυβερνήσεων σε μια αλληλουχία απροαίρετων συνεπειών (unintended consequences), προκαλούμενων από τις αρχικές δεσμεύσεις συνεργασίας που οι ίδιες ανέλαβαν.

Ειδικότερα, η έννοια –ο μηχανισμός- της διάχυσης έχει διττή σημασία.⁹ Πρώτον, η –μερική- ολοκλήρωση σε έναν τομέα, ή, μια περιοχή πολιτικής φέρει επιπτώσεις σε τομείς και περιοχές

⁴ Harrison, Reginald J. (1974) *Europe in Question: Theories of Regional International Integration*, George Allen and Unwin, London, Κεφ. 2, σελ. 42- 74` Petland, *op.cit.*, υποσημ. 2, Κεφ. 5, σελ. 147- 186` Τσινιζιζέλης, *op.cit.*, υποσημ. 2` O' Neill, Michael (1996) *The Politics of European Integration: A reader*, Routledge, London and New York, Κεφ. 2, σελ. 21- 29

⁵ “Supranationality, not federation, confederation or intergovernmental organization seems to be the appropriate regional counterpart to the national state...”, Haas, Ernst (1964) “Technocracy, pluralism and the new Europe”, in Stephen R. Graubard (ed.) *A New Europe?*, Houghton Mifflin, Boston` ή, ακόμη περισσότερο, “The verbally defined single terminal conditions with which we worked in the past –political community, security community, political union, federal union- are inadequate because they foreclose real life possibilities.”, Haas, Ernst B. (1970) “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pre- Theorizing”, *International Organization*, 24, 607- 648.

Μολαταύτα, κοινή παραμένει η άποψη ότι οι ομοσπονδιακοί θεσμοί συναντούν την προτίμηση των νεολειτουργιστών, Mutimer, David (1989) “1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered”, *Journal of European Integration*, 13, 75- 102, ή, ακόμη ότι ο νεολειτουργισμός συνιστά κατά στάδια ομοσπονδισμό (federalism by stages), Harrison, *op.cit.*, υποσημ. 4, σελ. 78

⁶ Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford/ California, σελ. 283- 317

⁷ Lindberg, Leon and Stuart Scheingold (1970) *Europe's Would- Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey

⁸ Haas, Ernst (1964) “Technocracy, pluralism and the new Europe” in Graubard, *op.cit.*, υποσημ. 5

⁹ Όπως αποτυπώνεται στον ακόλουθο «ορισμό» της έννοιας από τον E. Haas: “Lack of agreement among governments can give rise to increased delegated powers on the part of those [supranational] institutions. Dissatisfaction with the results of partial economic steps may lead labour and industry to demand new central action. Supranational institutions and national groups may create situations which can be dealt with only through central action, unless the nations are willing to suffer deprivations in welfare...No statesman, even if he deeply dislikes the process, can permanently isolate his nation from a commitment to unity which is only partially implemented, unless he is willing to pay the price in diminished welfare.” Αντλούμενο από Keohane, Robert O. and Stanley Hoffman (1990) “Conclusions: Community politics and institutional change”, στο

πολιτικής που παραμένουν υπό τον έλεγχο των εθνικών κυβερνήσεων και, ταυτοχρόνως, υφίσταται τις συνέπειες της ανατροφοδότησης (feedback) αυτών των επιπτώσεων. Κατ' αυτό τον τρόπο, όμως, η αποτελεσματικότητα των εθνικών πολιτικών περιστελλεται και, ταυτοχρόνως, τα οφέλη της –μερικής– ολοκλήρωσης περιορίζονται ή/ και διανέμονται άνισα. Στην περίπτωση της κοινωνικής πολιτικής, για παράδειγμα, το επιχείρημα του *social dumping* ενσωματώνει αμφότερες τις διαστάσεις –μείωση της αποτελεσματικότητας της εθνικής κοινωνικής πολιτικής και μείωση και ανισοδιανομή των οφελών της εμπορικής απελευθέρωσης λόγω αθέμιτου ανταγωνισμού. Τα προηγούμενα προσδιορίζουν τη λειτουργική –κατ' ουσία, οικονομική– σημασία της έννοιας της διάχυσης –cf. *functional spillover*. Ως αποτέλεσμα της λειτουργικής διάχυσης, οι ευημεριστικές προσδοκίες των πολιτών συναρτώνται με την επέκταση και εμβάθυνση της ολοκλήρωσης και οι προτιμήσεις πολιτικής των οργανωμένων συμφερόντων –πρωτίστως, του κεφαλαίου και της εργασίας– είναι ταυτόσημες. Οι πιέσεις των οργανώσεων συμφερόντων, σε συνδυασμό με εκείνες άλλων κοινωνικών ομάδων και της κοινής γνώμης, ωθούν τις, διστακτικές και συχνά απρόθυμες, εθνικές κυβερνήσεις να υιοθετήσουν παρόμοιες επιδιώξεις.¹⁰

Η δυναμική της ολοκλήρωσης δεν έχει μόνον οικονομικό χαρακτήρα και, κατ' ακολουθία, η έννοια –ο μηχανισμός– της διάχυσης δεν έχει λειτουργικό μόνον περιεχόμενο. Οι προσδοκίες επέκτασης και εμβάθυνσης της ολοκλήρωσης συναρτώνται, επίσης, με τον ενεργό, οι νεολειτουργιστές υποδεικνύουν, ρόλο των υπερεθνικών θεσμών. Οι υπερεθνικές αρχές, ειδικότερα, δεν αρκούνται στην τεχνοκρατική παρακολούθηση και προσαρμογή των κανόνων και μηχανισμών ρύθμισης της (διεθνούς) περιφερειακής οικονομίας. Αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες –και, κατ' αυτό τον τρόπο, προοδευτικώς ενισχύεται η θεσμική αυτονομία και πρωτοβουλιακή δράση τους– που αποβλέπουν στη σύνδεση προβλημάτων και θεμάτων πολιτικής (issue linkage), προωθούν δέσμες συμφωνιών (package deals) που ανταποκρίνονται σε πολιτικούς μάλλον, παρά τεχνικούς υπολογισμούς –cf. *political feasibility*–¹¹ και διαμεσολαβούν μεταξύ αντιτιθεμένων συμφερόντων ώστε να εξευρίσκονται αμοιβαίως επωφελείς συμβιβασμοί –cf. *brokerage*. Παρόμοιοι συμβιβασμοί εδράζονται στη βούληση αναβάθμισης των κοινών συμφερόντων (deliberately upgrading the common interest) μάλλον, παρά στη λογική του μερισμού των διαφορών (splitting the difference) ή/ και εκείνη του ελάχιστου κοινού παρονομαστή (minimum common denominator).¹² Κατά τους νεολειτουργιστές, λοιπόν, εκτός της οικονομικής υφής της, η διάχυση καλλιεργείται πολιτικώς –cf. *cultivated spillover*.¹³ Η δράση των υπερεθνικών αρχών, κατά μείζονα λόγο της Επιτροπής –του αρχετύπου τους– συμβάλλει στην προοδευτική μετατόπιση της νομιμοφροσύνης των πολιτών και των οργανωμένων συμφερόντων από το εθνικό κράτος προς τους υπερεθνικούς θεσμούς και ενθαρρύνει το σχηματισμό (διεθνών) περιφερειακών οργανώσεων συμφερόντων –την αναπαραγωγή του πλουραλιστικού συστήματος σε περιφερειακή κλίμακα.¹⁴ Παράλληλα, ως αποτέλεσμα της εμπλοκής τους στις Κοινοτικές διαδικασίες, οι γραφειοκράτες –μέλη της

William Wallace (ed.) *The Dynamics of European Integration*, Pinter Publishers for the Royal Institute of International Affairs, London

¹⁰ Haas, *op.cit.*, υποσημ. 6, σελ. 113- 280

¹¹ Nye, Joseph (1971) “Comparing Common Markets: A Revised Neofunctional Model”, στο Leon Lindberg and Stuart Scheingold (eds.) *Regional Integration: Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge. Εδώ, άλλωστε, έγκειται μια κρίσιμη διαφορά μεταξύ νεολειτουργισμού και λειτουργισμού. Οι νεολειτουργιστές υποκαθιστούν τον ουδέτερο τεχνοκράτη της λειτουργιστικής θεωρίας με τον πολιτικοποιημένο γραφειοκράτη, αποδίδουν στη δυναμική της ολοκλήρωσης –και το μηχανισμό της διάχυσης– πολιτικό, εκτός του οικονομικού, χαρακτήρα και, διόλου παράδοξο, υποδεικνύουν ριζοσπαστικότερες θεσμικές και πολιτικές προεκτάσεις (πολιτική κοινότητα).

¹² Haas, Ernst (1964) *Beyond the Nation- State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford, California, σελ. 110- 111

¹³ Δες, Stroyby- Jensen, Carsten (2000) “Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy”, *Journal of Common Market Studies*, 38, 71- 92

¹⁴ Haas, *op.cit.*, υποσημ. 6, σελ. 318- 450

Κοινοτικής γραφειοκρατίας και λειτουργοί των εθνικών διοικήσεων- καθίστανται και αυτοί «εργαλεία της ολοκλήρωσης» αντί «φρουροί του προστατευτισμού».¹⁵

Από την άλλη πλευρά, κατά τους θεωρητικούς της παραδοσιακής ρεαλιστικής σχολής των διεθνών σχέσεων η Κοινότητα δεν διαφέρει από τους συμβατικούς διεθνείς οργανισμούς και, όπως οι τελευταίοι, δεν αντιστοιχεί παρά στο άθροισμα των μερών/ μελών της. Συγκαταλέγεται, με άλλα λόγια, μεταξύ των διακυβερνητικών διευθετήσεων –και μορφών οργάνωσης της διεθνούς συνεργασίας- που αποβλέπουν στην αμοιβαία εξυπηρέτηση των εθνικών συμφερόντων και, ως εκ τούτου, ουδόλως αμφισβητούν –ή, περιορίζουν- την κυριαρχία των εθνικών πολιτικών θεσμών. Το ευρωπαϊκό σύστημα συνεργασίας, κατ' επέκταση, δεν έχει αυτοτελείς όψεις, ούτε ακολουθεί οποιαδήποτε αυτόνομη και, πολύ περισσότερο, απροσδόκητη –cf. *unintended*- δυναμική (υπερεθνικής) θεσμικής και πολιτικής ολοκλήρωσης. Επιδιώκοντας τη μεγιστοποίηση του εθνικού συμφέροντος, άλλωστε, οι εθνικές κυβερνήσεις διαφυλάσσουν την εθνική κυριαρχία –φυλάττουν πύλες (gate-keepers)-¹⁶ έναντι της ενδεχόμενης διαβρωτικής –της εθνικής κυριαρχίας- επίδρασης των (διεθνών) περιφερειακών θεσμών.

Σύμφωνα με τη βασική παραδοχή της ρεαλιστικής θεωρίας τα εθνικά κράτη είναι οι κύριοι –αν όχι μοναδικοί- ορθολογικώς συμπεριφερόμενοι, μάλιστα, πολιτικοί παράγοντες/ δρώντες του διεθνούς συστήματος. Δεδομένης της άναρχης υφής του τελευταίου –διεθνής αναρχία- και, κατά τούτο, της εγγενούς ανταγωνιστικής, ακόμη και συγκρουσιακής δυναμικής του, τα εθνικά κράτη επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση της ισχύος (power) και της ασφάλειάς (security) τους.¹⁷ Παρόμοιες επιδιώξεις των κρατών επιβάλλουν περιορισμούς στην ανάπτυξη της διεθνούς συνεργασίας –και όχι το αντίστροφο- και, συχνά, προκαλούν την ανάσχεσή της, ανεξαρτήτως της σύμπτωσης συμφερόντων και της ύπαρξης διεθνών θεσμών. Κατά τους θεωρητικούς του παραδοσιακού ρεαλισμού, άλλωστε, η ισορροπία του φύσει άναρχου διεθνούς συστήματος διασφαλίζεται από μια ηγεμονική δύναμη που εγγυάται, δια της ισχύος της, τη διατήρηση της ειρήνης και προσφέρει, είτε για λόγους κύρους, είτε επιδιώκοντας μακροπρόθεσμα οφέλη, τα αναγκαία για τη διατήρηση μιας ανοικτής διεθνούς οικονομικής τάξης διεθνή δημόσια αγαθά (international public goods).¹⁸

Παρά τις ιδιαιτερίες του, λοιπόν, το Κοινοτικό σύστημα συνεργασίας δεν προοιωνίζεται την αποδυνάμωση –και απονομιμοποίηση- της εξουσίας του εθνικού κράτους, ούτε, επομένως, επιφέρει την αλλοίωση του κυρίαρχου πολιτικού ρόλου του στο διεθνές σύστημα. Οι ρεαλιστές συγγραφείς –θιασώτες του διακυβερνητικού μοντέλου συνεργασίας- αφενός, υποδεικνύουν την ιστορική πολιτισμική –μεταξύ άλλων και γλωσσική- και κοινωνική διάσταση –και σύσταση- των εθνικών κρατών και υπογραμμίζουν ότι οι μεταξύ τους διαφορές δεν επιτρέπουν τη διαμόρφωση μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας¹⁹ και, αφετέρου, υποστηρίζουν ότι η συνεργασία –έστω στενή- των κρατών μελών περιορίζεται σε καθημερινά/ «γήινα» (mundane), τεχνικά θέματα οικονομικής και διαχειριστικής υφής, με άλλα λόγια στα θέματα χαμηλής πολιτικής (low politics).²⁰ Τουναντίον, τα θέματα υψηλής πολιτικής (high politics), δηλαδή η άμυνα, η

¹⁵ Lindberg, Leon (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, California, σελ. 84

¹⁶ Δες, Webb, Carole (1983) “Theoretical Perspectives and Problems”, στο Helen Wallace, William Wallace and Carole Webb (eds.) *Policy- Making in the European Community*, 2nd edition, Wiley, Chichester

¹⁷ Για μια κλασσική παρουσίαση της ρεαλιστικής σκέψης, Waltz, Kenneth N. (1979) *Theory of International Politics*, Addison- Wesley, Reading, Mass.

¹⁸ Δηλαδή, ανοικτό σύστημα εμπορίου, ελευθερία θαλάσσιων μεταφορών, σταθερότητα συναλλαγματικών ισοτιμιών κ.λ.π. δες, Kindleberger, Charles P. (1986) “International Public Goods Without International Government”, *American Economic Review*, 76, 1- 13

¹⁹ Hoffman, Stanley (1964) “Europe’s Identity Crisis: between the Past and America”, *Daedalus*, 93 – από O’Neill, *op.cit.*, υποσημ. 4, Document 24

²⁰ Hoffman, Stanley (1966) “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation- State and the Case of Western Europe”, *Daedalus*, 95, 3, 892- 908

ασφάλεια και η διπλωματία, παραμένουν στην αποκλειστική δικαιοδοσία των εθνικών αρχών, καθώς αφορούν σε έννοιες και επιδιώξεις ανάλογες με «τα πάθη της τραγωδίας: το κύρος και την ύβρη, την υποτέλεια και την ανεξαρτησία».²¹ Η κατηγορηματική – Σμιτιανής απόχρωσης-²² διάκριση μεταξύ θεμάτων υψηλής και χαμηλής πολιτικής –διάκριση που, κατά τη φιλελεύθερης έμπνευσης νεολειτουργιστική θεωρία, είναι ασαφής και αναιρέσιμη-²³ δεν υποδεικνύει, μόνο, την πλάνη της υπερεθνικότητας, αλλά εμπεριέχει, επίσης, το ενδεχόμενο μετάδοσης των (δι)εθνικών αντιθέσεων στο πεδίο της οικονομικής συνεργασίας και υποδηλώνει, τέλος, ότι η ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση συνιστά στρατηγική ενίσχυσης του εθνικού (κοινωνικού) κράτους –προσαρμογής του στη μεταπολεμική διεθνή πολιτική οικονομία και διάσωσης του, όπως ορισμένοι ιστορικοί υποστηρίζουν.²⁴

Μολονότι, σε πείσμα των θέσεων και της κριτικής των ρεαλιστών, το άστρο του νεολειτουργισμού –της θεωρίας της διεθνούς περιφερειακής ολοκλήρωσης- μεσουράνησε, η λάμψη του έμελλε, σύντομα, να χαθεί. Η ανένδοτη στάση του στρατηγού *de Gaulle* και, κατόπιν τούτου, η δια του συμβιβασμού του Λουξεμβούργου καθιέρωση του δικαιώματος αρνησικυρίας, θέτουν υπό ευθεία αμφισβήτηση τη λογική της διάχυσης, αναδεικνύουν ισχυρό το διακυβερνητικό στοιχείο στη λειτουργία της Κοινότητας και υποχρεώνουν τους εισηγητές του νεολειτουργισμού να αναδιπλωθούν,²⁵ πρώτα, και, ακολούθως, να επιχειρήσουν τη συστηματικότερη (;) αναθεώρηση του υποδείγματός τους, ωστόσο ανεπιτυχώς.²⁶ Στα μέσα της δεκαετίας του 1970, όταν η Κοινότητα δεν μοιάζει παρά σαν όμιλος κρατών που ακολουθούν διαφορετικές στρατηγικές προσαρμογής στις διεθνείς πολιτικο- οικονομικές μεταβολές, ο κορυφαίος των νεολειτουργιστών θεωρητικών αμφισβητεί τη συνάφεια (*relevance*) της θεωρίας περιφερειακής ολοκλήρωσης, ομολογεί –βιαστικά;- την απαξίωσή της και προτείνει την

²¹ Hoffman, *op.cit.*, υποσημ. 19 –από Harrison, *op.cit.*, υποσημ. 4, σελ. 198

²² Οι ρεαλιστικές αντιλήψεις υπενθυμίζουν, μάλλον, την ανάλυση του *Carl Schmitt* για την έννοια του Πολιτικού και τη διάκριση μεταξύ Φίλου και Εχθρού που σημασιοδοτεί το Πολιτικό και δηλώνει την αυτονομία του έναντι του ηθικού, του αισθητικού και του οικονομικού που, με τη σειρά τους, εδράζονται στις αντιθέσεις μεταξύ καλού και κακού, ωραίου και άσχημου, επωφελούς και επιζήμιου, αντιστοίχως. Το Πολιτικό εκφράζεται, πρωτίστως, στο πεδίο των εξωτερικών σχέσεων και, όπως σημειώνει η μεταφράστρια στην εισαγωγή της, σε αυτό στράφηκε η προσοχή του συγγραφέα κατά την πρώτη έκδοση του βιβλίου, το 1927 η εσωτερική πολιτική εμφανίζεται στην έκδοση του 1932. Το απόσπασμα που ακολουθεί είναι χαρακτηριστικό της κριτικής του συγγραφέα στο φιλελευθερισμό και θα μπορούσε να είναι, επίσης, πηγή έμπνευσης των ρεαλιστών. «Ο πολιτικός Εχθρός δεν χρειάζεται να είναι ηθικά κακός, δεν χρειάζεται να είναι αισθητικά άσχημος, δεν είναι αναγκαίο να παρουσιάζεται ως οικονομικός ανταγωνιστής και μπορεί ίσως να φανεί ακόμη και συμφέρον να κάνει κανείς μαζί του εμπορικές δουλειές. Ο Εχθρός είναι ακριβώς ο άλλος, ο ξένος, και αρκεί για τον προσδιορισμό της ουσίας του το ότι είναι, με ένα ιδιαίτερος έντονο νόημα, υπαρξιακά κάτι άλλο και ξένο, έτσι ώστε στην ακραία περίπτωση να είναι δυνατές συγκρούσεις μαζί του που δεν μπορούν να κριθούν ούτε δι' ενός εκ των προτέρων θεσπισμένου γενικού κανόνα, ούτε δια της απόφασης ενός “αμέτοχου” και γι’ αυτό “αμερόληπτου” τρίτου.» Schmitt, Carl (1932) *Η Έννοια του Πολιτικού*, ελλην. μεταφρ.(1988) Αλίκη Λαβράνου, Κριτική, Αθήνα, σελ. 12- 15 και 46- 48

²³ Οι νεολειτουργιστές κάνουν λόγο, μάλιστα, για ενδιάμεσες περιοχές πολιτικές, ή, άλλως ζώνες αλληλεξάρτησης μεταξύ υψηλής και χαμηλής πολιτικής και, ορισμένοι, ταξινομούν/ διαβαθμίζουν τις κρατικές πολιτικές με κριτήριο το βαθμό (εθνικής) ευαισθησίας τους`δες Lindberg and Scheingold, *op.cit.*, υποσημ. 7, σελ. 263

²⁴ Milward, Alan S. (1993) *The European Rescue of the Nation- State*, Routledge, London

²⁵ Οι νεολειτουργιστές αναγνωρίζουν την ανασχετική επιρροή δραματικών πολιτικών παραγόντων (dramatic political actors), ωστόσο ως τυχαίο και απρόβλεπτο μάλλον, παρά ως συστηματικό ενδεχόμενο και, κατόπιν, επισημαίνουν –ομολογούν- την ανωριμότητα – μεθοδολογική- του θεωρητικού υποδείγματός τους –cf. *pre-theory*` Haas, Ernst B. (1967) “The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America”, *Journal of Common Market Studies*, 4, 315- 343 και Haas, Ernst B. (1970) “Reflections on the Joy and Anguish of Pre- Theorizing”, *International Organization*, 24, 607- 648

²⁶ Για παράδειγμα, Schmitter, Philippe (1970) “A Revised Theory of Regional Integration”, *International Organization*, 24, 836- 868. Η εισαγωγή εναλλακτικών και διαφορετικής λογικής υποθέσεων/ μηχανισμών/ στρατηγικών επιλογών –*spillover*, *spill-around*, *spill-back*, *build-up*, *retrenchment*, *muddle-about*, *encapsulate*- συνεπάγεται (θεωρητική) απροσδιοριστία και, επομένως, εμπειρική ανελεγκτικότητα.

υπαγωγή της μελέτης του ευρωπαϊκού συστήματος συνεργασίας στη νέα (γενική) θεωρία της διεθνούς πολιτικής οικονομίας.²⁷

Το ζητούμενο, από αυτή την άποψη, είναι διττό: πρώτον, η επέκταση του γεωγραφικού πεδίου –η άρση του περιφερειακού περιορισμού- της ανάλυσης και, κατ' επέκταση, η θεώρηση της Κοινότητας στο πλαίσιο του (μεταβαλλόμενου) διεθνούς συστήματος και, δεύτερον, η ανάλογη προσαρμογή του εύρους, αλλά και της υφής των δράσεων που οι κοινοί θεσμοί (καλούνται να) εκπληρώνουν. Η εισαγωγή της αλληλεξάρτησης (interdependence) –αντί της ολοκλήρωσης/ ενοποίησης- ως βασικής έννοιας ανάλυσης του ευρωπαϊκού συστήματος συνεργασίας –αλλά και της διεθνούς συνεργασίας, γενικότερα- εκφράζει την προαναφερόμενη θεωρητική –και ερευνητική- στροφή. Ποια είναι, όμως, η σημασία αυτής της έννοιας; Όπως, χαρακτηριστικά, σημειώνεται, «[φ]αίνεται πως έχουμε εισέλθει σε μια εποχή που, τουλάχιστον μεταξύ των ανεπτυγμένων μη σοσιαλιστικών κρατών, ο χειρισμός της οικονομικής αλληλεξάρτησης γίνεται ολοένα και σημαντικότερο μέσο επιρροής (means of influence), ενώ το αντίθετο συμβαίνει με τη χρήση, ή, την απειλή βίας (“...the use or the threat of force is less dominant”)).²⁸ Η αλληλεξάρτηση, ειδικότερα, γεννάται ως αποτέλεσμα της αύξησης των διακρατικών οικονομικών συναλλαγών, συνεπάγεται την ενίσχυση των διασυννοριακών επιπτώσεων των κρατικών πολιτικών, ευνοεί τη διασυννοριακή, επίσης, μετάδοση ιδεών και αντιλήψεων και υποκινεί τη διαμόρφωση διεθνικών σχέσεων, δικτύων και συλλογικών δομών.

Υπό αυτές τις συνθήκες της σύνθετης (complex) –αλλά, πρωτίστως οικονομικής- αλληλεξάρτησης, τα κίνητρα συνεργασίας μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και συντονισμού των πολιτικών τους αυξάνονται, καθώς η δυνατότητά τους να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις (demands) των εγχώριων ομάδων πίεσης – η πραγματική αυτονομία τους- περιστελλεται και η προσφυγή (των εθνικών κυβερνήσεων) στη συνεργασία έχει, με τη σειρά της, ως αποτέλεσμα την αύξηση του επιπέδου αλληλεξάρτησης και, επομένως, την περαιτέρω ενδυνάμωση της διεθνούς συνεργασίας –του διεθνούς συντονισμού των πολιτικών. Πρόκειται, υποστηρίζουν οι θεωρητικοί της σχολής της αλληλεξάρτησης, για μια διαδικασία που, προοδευτικώς, επεκτείνεται μεταξύ των επιμέρους θεματικών περιοχών (issue areas) –περιοχών πολιτικής- και, επομένως, τείνει να αμβλύνει τη διάκριση μεταξύ θεμάτων «χαμηλής» και «υψηλής» πολιτικής –και να υπονομεύει την ιεράρχησή τους.²⁹ Η αλληλεξάρτηση, λοιπόν, ως δομικό χαρακτηριστικό του διεθνούς συστήματος, ευνοεί την οικοδόμηση και ενδυνάμωση θεσμών διεθνούς συνεργασίας. Παρ' όλα αυτά, ούτε η ενίσχυση των θεσμών συνεργασίας είναι μοιραία –αυτόματη, παραμένοντας στρατηγική επιλογή προσαρμογής των κρατών στις συνθήκες αλληλεξάρτησης, ούτε, πολύ περισσότερο, προοιωνίζεται τη μετατόπιση της εξουσίας από το εθνικό κράτος προς αυτούς –εν προκειμένω υπερεθνικούς- τους θεσμούς. Ωστόσο, η ύπαρξη των διεθνών θεσμών επηρεάζει τον τρόπο που τα κράτη υπολογίζουν τα συμφέροντά τους και τη διαμόρφωση των σχέσεων συνεργασίας.³⁰

Οι μακροπρόθεσμες –σε αντιδιαστολή με τις προσωρινές που εξαρτώνται από τους βραχυπρόθεσμους υπολογισμούς του συμφέροντος- θεσμικές διευθετήσεις συντονισμού των

²⁷ Δες Caporaso, James (1998) “Regional Integration Theory: understanding our past and anticipating our future”, *Journal of European Public Policy*, 5, 1, 1- 16, όπου σχολιάζεται το Haas, Ernst B. (1975) “The Obsolescence of Regional Integration Theory”, Research Series No 25, Center for International Studies, Berkeley, California

²⁸ Αποδίδεται στους Nye, Joseph S. and Robert O. Keohane (1975) “International Integration and Interdependence”, in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.) *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley, Reading MA, και αντλείται από Weiss, Barbara Marga (1999) “The Economics of Integration, The Politics of Regionalism: Interdependence and Integration Theory Revisited”, Clio Conference Proceedings, Columbia International Affairs Online

²⁹ Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Brown and Company, Boston: Little

³⁰ Miall, Hugh (1993) *Shaping the New Europe*, Pinter Publishers for the Royal Institute of International Affairs, London, σελ. 21- 23

κρατικών πολιτικών περιγράφονται με την έννοια του διεθνούς καθεστώτος (international regime), δηλαδή, «...ενός συνόλου ρητών, ή, άρρητων αρχών, προτύπων (norms), κανόνων και διαδικασιών λήψεως αποφάσεων που εκφράζουν τη σύγκλιση προσδοκιών των πολιτικώς δρώντων σε μια περιοχή των διεθνών σχέσεων. Οι αρχές είναι πεποιθήσεις για γεγονότα, αιτίες και ηθική ορθότητα (rectitude). Τα πρότυπα είναι προδιαγραφές (standards) συμπεριφοράς που ορίζονται ως προς δικαιώματα και υποχρεώσεις. Οι κανόνες είναι συγκεκριμένες θετικές και αρνητικές –αποτροπές- κατευθύνσεις (prescriptions and proscriptions) δράσης. Οι διαδικασίες λήψεως αποφάσεων είναι οι κρατούσες πρακτικές διαμόρφωσης και εφαρμογής των συλλογικών αποφάσεων».³¹ Η έννοια του καθεστώτος επικρίθηκε ως ασαφής και ανακριβής, δυνάμει περικλείουσα το σύνολο των διεθνών σχέσεων και αδιαφορώντας για το επίπεδο θέσμησης και το βαθμό οργανωτικής ανάπτυξης.³² Παρόμοια κριτική, εντούτοις, δεν πλήττει τη χρησιμότητα της έννοιας ως εργαλείου σύγκρισης διαφορετικών μορφών συνεργασίας, αλλά και αποτίμησης της ενδεχόμενης επιρροής των τελευταίων στη συμπεριφορά των κρατών, κι αυτό επιτυγχάνεται με τη μελέτη των ουσιαδών προβλέψεων (αρχές, κανόνες), των διαδικασιακών πτυχών (διαδικασίες λήψεως αποφάσεων) και των μηχανισμών συμμόρφωσης (compliance) με τους κανόνες, τα δικαιώματα, τις υποχρεώσεις και τις αποφάσεις, που συνιστούν ένα καθεστώς.³³

Χωρίς αμφιβολία, η θεωρία της αλληλεξάρτησης, σε συνδυασμό με τις πραγματικές μεταβολές του διεθνούς πολιτικού και οικονομικού περιβάλλοντος, από τα μέσα, περίπου, της δεκαετίας του 1960, συνέβαλαν στην αναθεώρηση των παραδοσιακών ρεαλιστικών αντιλήψεων για τη λειτουργία του διεθνούς συστήματος –εγκατάλειψη της εμμονής στο ζήτημα της ασφάλειας, αναγνώριση της σημασίας των εγχώριων συμφερόντων, που αθροίζονται μέσω της εγχώριας πολιτικής διαδικασίας, και αποδοχή της συστηματικής διεθνούς συνεργασίας.³⁴ Κατ' επέκταση, οι νέες θεωρητικές επεξεργασίες, σε συνδυασμό με ορισμένες θεσμικές μεταρρυθμίσεις και, κυρίως, με την προϊούσα αναγνώριση του ρόλου του ΔΕΚ ως εναργούς παράγοντα νομικής ολοκλήρωσης (legal integration), υπαγόρευαν, επίσης, την αναθεώρηση των παραδοσιακών διακυβερνητικών προσεγγίσεων του Κοινοτικού συστήματος συνεργασίας. Ανεξαρτήτως του θεσμικού μοντέλου ανάλυσης της Κοινότητας, είτε ως διεθνούς καθεστώτος –ασφαλώς εκτενέστερου και δεσμευτικότερου σε σύγκριση με άλλα- είτε ως συνόλου διεθνών καθεστώτων, είτε ως συνομοσπονδίας,³⁵ οι αναθεωρητικές διακυβερνητικές προσεγγίσεις διαπιστώνουν τη σταθερή –και μάλλον αυξανόμενη (π.χ. ΕΝΣ)- ζήτηση συντονισμού των πολιτικών των κρατών μελών και τη θεσμική εμπέδωση της ευρωπαϊκής συνεργασίας, ωστόσο υπογραμμίζουν πως η τελευταία προκρίνεται από τις εθνικές κυβερνήσεις ως μέσο προσαρμογής των κρατών μελών στις σύγχρονες συνθήκες αλληλεξάρτησης και δεν αποκτά αυτόνομη δυναμική.³⁶

Οι εξελίξεις που, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, σημειώνονται στην Κοινότητα, προκαλούν την αναθεώρηση της θεωρητικής αντιπαράθεσης και, μάλιστα, υποκινούν, εκ νέου, το ενδιαφέρον για τη (νεολειτουργιστική) θεωρία περιφερειακής ολοκλήρωσης, μολονότι ικανώς τροποποιημένη. Έτσι, λοιπόν, εκτός των μεταβολών στο διεθνές οικονομικό σύστημα

³¹ Krasner, Stephen D. (1982) “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, *International Organization*, 36, 185- 205

³² Δες, για παράδειγμα Stein, Arthur A. (1982) “Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world”, *International Organization*, 36, 299- 324

³³ Breckinridge, Robert E. (1997) “Reassessing Regimes: The International Regime Aspects of the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, 35, 173- 187

³⁴ Δες, για παράδειγμα Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey

³⁵ Wallace, William (1982) “Europe as a Confederation: The Community and the Nation State”, *Journal of Common Market Studies*, 21, 57- 68’ επίσης, Wallace, William (1983) “Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System”, στο Wallace, Wallace and Webb, *op.cit.*, υποσημ. 16

³⁶ Δες, χαρακτηριστικώς, Taylor, Paul (1983) *The Limits of European Integration*, Croom Helm, London and Sydney

και της επίδρασής τους στα εγχώρια συμφέροντα, το πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς αποδίδεται, επίσης, στον ενεργό ρόλο της Επιτροπής που, δρώντας παράλληλα με ομάδες επιχειρηματικών συμφερόντων, συνέβαλε στο σχηματισμό μιας συμμαχίας κυβερνητικών *elites* που προσέβλεπαν στην ενοποίηση των ευρωπαϊκών αγορών.³⁷ Στο ίδιο πνεύμα, οι θεσμικές αλλαγές που εισάγονται με την ΕΕΠ αποδίδονται, τουλάχιστον μερικώς, στο μηχανισμό της διάχυσης –τόσο υπό τη λειτουργική/ τεχνική, όσο και υπό την πολιτική έννοια της τελευταίας. Παρομοίως, η επιλογή της νομισματικής ένωσης, στο πλαίσιο της ΣΕΕ, δεν θεωρείται, απλώς και μόνον, προϊόν των (διεθνών) συστημικών περιορισμών ή/ και των εγχώριων πολιτικών διαδικασιών που, δίχως άλλο, οριοθετούν τις εθνικές προτιμήσεις. Τουναντίον, υποστηρίζεται ότι η Κοινότητα επηρεάζει το σχηματισμό των εθνικών προτιμήσεων και υποδεικνύεται πως η επιλογή της ΟΝΕ αντανάκλα, μερικώς τουλάχιστον, τη διάχυση από το πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς.³⁸ Η απομάκρυνση των σύγχρονων νεολεειτουργιστικών προσεγγίσεων από τις πρώτες –συμβατικές- εκδοχές της θεωρίας είναι, όμως, εμφανής. Το στοιχείο της αυτοτελούς δυναμικής της ολοκλήρωσης αναδεικνύεται σχετικώς ισχυρότερο, ενώ υπογραμμίζεται η σημασία (των μεταβολών) της διεθνούς πολιτικής οικονομίας –του δομικού (structural) στοιχείου- ως προσδιοριστικού παράγοντα των εθνικών προτιμήσεων πολιτικής – και της σύγκλισής τους.³⁹

Οι ίδιες εξελίξεις υποκινούν, εκ παραλλήλου, το ενδιαφέρον μελέτης του Κοινοτικού θεσμικού συστήματος, καθώς η κατανόηση της υφής και του ρόλου του έχει τόσο οντολογική –τι είναι η Κοινότητα;- όσο και εξηγητική –γιατί και πώς η συμμετοχή στην Κοινότητα επιδρά στο σχηματισμό των προτιμήσεων;-⁴⁰ σημασία. Η ίδια η πραγματικότητα, άλλωστε, αναδεικνύει ένα μεικτό και, συχνά, ασαφές πρότυπο θεσμικών διευθετήσεων –και καταμερισμού αρμοδιοτήτων- που κάθε άλλο παρά ανταποκρίνεται στη συμβατική διακυβερνητική – υπερεθνική και, λίγο- πολύ, μηδενικού αθροίσματος προσέγγιση. Προτείνεται, λοιπόν, η θεώρηση της Κοινότητας ως συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (multilevel/ multitiered system of governance), στο πλαίσιο του οποίου «...τα κράτη μέλη παραμένουν εξόχως ισχυρά (extremely powerful), όμως η επιρροή τους ολοένα και περισσότερο περιορίζεται (circumscribed) και εντίθεται (embedded) σε ένα πυκνό και σύνθετο θεσμικό περιβάλλον που δύσκολα περιγράφεται στη γλώσσα των διακρατικών διαπραγματεύσεων».⁴¹

Κατ' αυτή την άποψη, η διακριτή επιρροή των Κοινοτικών θεσμών –υπό την έννοια της, μερικής αυτονομίας τους από τα κράτη μέλη (τον έλεγχο των κρατών μελών)- ανάγεται στα εξής τέσσερα χαρακτηριστικά (της Κοινότητας): την αυτόνομη δράση των Κοινοτικών οργάνων, ιδίως της Επιτροπής και του ΔΕΚ –ο ρόλος του οποίου, συχνά, αποδεικνύεται καταλυτικός- την επίδραση προγενέστερων πολιτικών δεσμεύσεων στο επίπεδο της Κοινότητας, ως αποτέλεσμα των οποίων τα κράτη μέλη εγκλωβίζονται σε πρωτοβουλίες που, σε άλλη περίπτωση, δεν θα επέλεγαν την αυξανόμενη «πυκνότητα θεμάτων» (issue density), δηλαδή την αλληλοεπικάλυψη θεμάτων πολιτικής που, με τη σειρά της, προκαλεί τη διάχυση

³⁷ Sandholtz, Wayne and John Zysman (1989) “1992: Recasting the European Bargain”, *World Politics*, 42, 95-128

³⁸ Sandholtz, Wayne (1993) “Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht”, *International Organization*, 47, 1- 39

³⁹ Δες και Caporaso, James A. and John T.S. Keeler (1995) “The European Union and Regional Integration Theory”, στο Carolyn Rhodes and Sonia Mazey (eds.) *The State of the European Union: Building a European Polity?*, Lynne Rienner & Company, Boulder

⁴⁰ Ιδίως, από τη στιγμή που εγκαταλείπεται η αρχική νεολεειτουργιστική ιδέα της (προοδευτικής) μεταβίβασης της εξουσίας- νομιμοποίησης (authority- legitimacy transfer) στους υπερεθνικούς θεσμούς ως αποτελέσματος και, ταυτοχρόνως, αιτίας ενδυνάμωσης (reinforcement) -και «αυτοματοποίησης»- της διάχυσης. Η μελέτη του Κοινοτικού θεσμικού συστήματος υποκινείται, επίσης, από τη γενικότερη στροφή της πολιτικής θεωρίας, αλλά και της οικονομικής επιστήμης, στη μελέτη των θεσμών και της αυτοτελούς επίδρασής τους στην πολιτική (policy outcomes), αλλά και τις οικονομικές επιδόσεις.

⁴¹ Pierson, Paul and Stephan Leibfried (1995) “Multitiered Institutions and the Making of Social Policy”, in S. Leibfried and P. Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D. C., σελ. 6

προς νέες πρωτοβουλίες και πολλαπλασιάζει τις απροαίρετες συνέπειες των προγενέστερων δεσμεύσεων κοινής δράσης` και, τέλος, τη δραστηριότητα μη κρατικών δρώντων που λειτουργούν ανεξάρτητα μάλλον, παρά αποκλειστικώς μέσω των κρατών μελών.⁴²

Μολαταύτα, σε παρόμοια συστήματα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης -και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων (shared competencies)- όπου η αυτονομία λήψεως αποφάσεων στο επίπεδο των συστατικών μερών (constituent units) –των κρατών μελών- περιορίζεται, ενώ στο κεντρικό επίπεδο –της Κοινότητας- μπορεί ακόμη και να συρρικνώνεται, ιδίως όταν οι αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία, η πολιτική δεν αποκλείεται να εγκλωβίζεται στις «παγίδες της συναπόφασης» (joint- decision traps).⁴³ Με άλλα λόγια, η αποτελεσματικότητα –η ανταπόκριση στις κοινωνικές προτιμήσεις- και η ποιότητα της πολιτικής –του προϊόντος πολιτικής- δεν αποκλείεται να θυσιάζονται προς όφελος διαδικασιακών εγγυήσεων ή/ και ουσιωδών παραχωρήσεων που διασφαλίζουν θεσμικά, αλλά και ουσιώδη συμφέροντα. Αυτό συμβαίνει όταν, για παράδειγμα, επιτυγχάνονται συμβιβασμοί στη βάση του ελάχιστου κοινού παρονομαστή, συνδέονται πολιτικές (“packaged” policies) ώστε να «εξαγοράζονται» -cf. *side payments*- αντιθέσεις και, τέλος, αναζητούνται «οδοί διαφυγής» (escape routes) από την αδράνεια –π.χ. μέσω της αποσπασματικής νομολογίας του ΔΕΚ.⁴⁴ Παρ’ όλα αυτά, όμως, σε πολλές περιπτώσεις τα πολυεπίπεδα συστήματα λήψεως αποφάσεων αποδεικνύονται αποτελεσματικά` κι αυτό συμβαίνει όταν η κεντρική αρχή αποδέχεται και ενισχύει μάλλον, παρά αποδυναμώνει και ακυρώνει την εξουσία των κρατών μελών, ενώ τα τελευταία σέβονται και εκμεταλλεύονται την ύπαρξη κεντρικής δικαιοδοσίας κατά τη διαμόρφωση των δικών τους πολιτικών.⁴⁵ Υποστηρίζεται, ωστόσο, ότι στο πλαίσιο του Κοινοτικού συστήματος –και δεδομένης της Συνθήκης- ο συνδυασμός υπερεθνικού νομικού καθεστώτος και διακυβερνητικού μοντέλου λήψεως αποφάσεων επιτρέπει την πρόοδο της αρνητικής ολοκλήρωσης, όχι όμως και την αντίστοιχη πρόοδο της θετικής ολοκλήρωσης, που αναστέλλεται εξαιτίας των δισταμένων ρυθμιστικών προτιμήσεων των κρατών μελών.⁴⁶ Το αποτέλεσμα δεν είναι άλλο από την προοδευτική απίσχναση του παρεμβατικού –οικονομικού και κοινωνικού- ρόλου του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους, μοιραίως προς όφελος της αγοράς, αφού αυτός ο ρόλος δεν αναπληρώνεται σε υπερεθνικό επίπεδο.

Από την άλλη πλευρά, η στάση των θεωρητικών του διακυβερνητικού υποδείγματος έναντι των εξελίξεων στην Κοινότητα, αλλά και των ανανεωμένων αξιώσεων (εγκυρότητας) των θιασωτών της υπερεθνικής σχολής, κάθε άλλο παρά αμήχανη αποδεικνύεται. Οι αναθεωρημένες νεολειτουργιστικές προσεγγίσεις, υπογραμμίζουν, δεν εξηγούν, για παράδειγμα, τη θεσμική μεταρρύθμιση της ΕΕΠ, καθώς αποδίδουν υπέρμετρη έμφαση στην «αντικειμενική ομοιογένεια» (objective similarity) μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας και, αντιθέτως, υποτιμούν τη σημασία της «υποκειμενικής ομοιογένειας» (subjective similarity) –της πεποίθησης ότι υπάρχει ομοιογένεια.⁴⁷ Η υπόθεση της διάχυσης, αλλά και εκείνη της διεθνούς πολιτικής οικονομίας –η απώλεια ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών οικονομιών έναντι των Η.Π.Α και της Ιαπωνίας- αποτυγχάνουν, αφ’ εαυτών, να εξηγήσουν, αφενός, το (ουσιώδες) απορυθμιστικό περιεχόμενο της θεσμικής αλλαγής και, αφετέρου, την καθυστέρηση της ευρωπαϊκής αντίδρασης. Η εξήγησή τους, υποστηρίζουν, παραπέμπει στη σύγκλιση των

⁴² *ibid.*

⁴³ Scharpf, Fritz W. (1988) “The joint- decision trap: Lessons from German federalism and European integration”, *Public Administration*, 66, 239- 278

⁴⁴ Pierson and Leibfried, *op.cit.*, υποσημ. 41

⁴⁵ Scharpf, Fritz W. (1994) “Community and Autonomy: Multilevel Policy- Making in the European Union”, EUI Working Paper RSC No 94/ 1, European University Institute, Robert Schuman Centre, όπου η ανάλυση της ρυθμιστικής πολιτικής στην περίπτωση των τεχνικών προδιαγραφών –της νέας προσέγγισης- καταλήγει σε αυτήν, ακριβώς, τη διαπίστωση.

⁴⁶ Scharpf, Fritz W. (1995) “Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States”, Jean Monnet Chair Papers, No 28, The Robert Schuman Centre of the European University Institute, Florence

⁴⁷ Keohane and Hoffman, *op.cit.*, υποσημ. 9

(εθνικών) προτιμήσεων γύρω από το (νέο) μοντέλο οικονομικής πολιτικής της προσφοράς (supply-side), ως προσδιοριστικού παράγοντα της «υποκειμενικής ομοιογένειας» μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας⁴⁸ και η τελευταία επιτυγχάνεται μόνο μετά τη στροφή της γαλλικής οικονομικής πολιτικής, το 1983.⁴⁹ Όσο για την εγκατάλειψη του κανόνα της ομοφωνίας, αυτή περιορίζεται σε περιοχές που η λιγότερο πρόθυμη (η βρετανική) κυβέρνηση ευνοεί –τυπική διαπραγματευτική έκβαση ελάχιστου κοινού παρονομαστή⁵⁰ και υπαγορεύεται από την ανάγκη υπέρβασης της αδράνειας σε μια διευρυμένη Κοινότητα.

Παρόμοιες διαπιστώσεις απορρέουν από μια γενικότερη εννόηση του Κοινοτικού θεσμικού συστήματος ως «δικτυωτής μορφής οργάνωσης» (network form of organization) –που ούτε εν δυνάμει κράτος συνιστά, ούτε σε (τυπικό) διακυβερνητικό οργανισμό προσομοιάζει- στο πλαίσιο της οποίας επιδιώκεται ο συγκερασμός/ συνάθροιση (τμημάτων) της κυριαρχίας των κρατών μελών (pooling of sovereignty) και υιοθετείται μια διαδικασία λήψης αποφάσεων που μπορεί να χαρακτηρίζεται ως υπερεθνική.⁵¹ Ωστόσο, παρά την παρουσία στοιχείων υπερεθνικότητας, η εξέλιξη του Κοινοτικού θεσμικού συστήματος ελέγχεται από τις εθνικές κυβερνήσεις και καθορίζεται μέσω της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης και, ως εκ τούτου, δεν αποτελεί προϊόν αυτοτελούς –και προδιαγεγραμμένης- δυναμικής.⁵² Η εισαγωγή στοιχείων υπερεθνικότητας, άλλωστε, ανάγεται στη βούληση των εθνικών κυβερνήσεων και, ειδικότερα, υποκινείται από την επιδίωξη της αποτελεσματικής δράσης της Κοινότητας` με άλλα λόγια, εντάσσεται στη στρατηγική (αποτελεσματικής) προσαρμογής των κρατών μελών στις πιέσεις της διεθνούς –επομένως και της περιφερειακής- οικονομικής αλληλεξάρτησης.

Πόσο αποτελεσματική είναι, όμως, η προσαρμογή των κρατών, ή, ακριβέστερα, ποια είναι τα ουσιαστικά παράγωγα της ευρωπαϊκής πολιτικής διαδικασίας, ποιος είναι ο βαθμός ανταπόκρισης τους στις κοινωνικές προτιμήσεις και ποια νομιμοποίηση απολαμβάνει το ευρωπαϊκό σχέδιο από μέρους των ευρωπαϊκών κοινωνιών; Ορισμένοι των θεωρητικών της πολιτικής οικονομίας δεν κρύβουν την απαισιοδοξία τους. Όπως διατείνονται, η οικονομική αλληλεξάρτηση περιστελλεί τη δυνατότητα των εθνικών κρατών να ελέγχουν την αγορά και, κατά τούτο, προκαλεί την προοδευτική μείωση της εσωτερικής κυριαρχίας τους (internal sovereignty) έναντι των οικονομιών (τους). Την ίδια στιγμή, ωστόσο, τα εθνικά κράτη κατορθώνουν να προστατεύουν την εξωτερική κυριαρχία τους (external sovereignty), να διατηρούν, δηλαδή, τον έλεγχο των διεθνών σχέσεων, επικαλούμενα την ιστορική σύνδεσή τους με τους θεσμούς δημοκρατικής νομιμοποίησης και τις πολιτισμικές διαφορές.⁵³

Η πλαισίωση μιας οικονομικής ένωσης με ένα σύστημα διεθνών σχέσεων επιτρέπει την προώθηση μέτρων αρνητικής ολοκλήρωσης και ρυθμίσεων που αφορούν στην αποτελεσματική λειτουργία των αγορών, καθώς οι αναγκαίες θεσμικές μεταρρυθμίσεις είναι περιορισμένες και το όφελος αμοιβαίο. Ο κατακερματισμός της πολιτικής ισχύος, όμως, και ιδίως η απουσία υπερεθνικών θεσμών δημοκρατικής νομιμοποίησης αποκλείει την υιοθέτηση αναδιανεμητικών

⁴⁸ Κατά την αυτή έννοια που η Κεϋνσιανή σύνθεση συνιστά τη βάση της «υποκειμενικής ομοιογένειας» τις δεκαετίες 1950 και 1960` *ibid.*

⁴⁹ Keohane and Hoffman, *op.cit.*, υποσημ. 9` επίσης, Keohane, Robert O. and Stanley Hoffman (1991) “Institutional Change in Europe in the 1980s”, στο R. O. Keohane and S. Hoffman (eds.) *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, Oxford

⁵⁰ Moravcsik, Andrew (1991) “Negotiating the Single European Act”, στο Keohane and Hoffman, *op.cit.*, υποσημ. 49

⁵¹ Keohane and Hoffman, *op.cit.*, υποσημ. 9 και *op.cit.*, υποσημ. 49

⁵² Μολαταύτα, κατ’ ακολουθία της θεωρίας των διεθνών καθεστώτων, η συμμετοχή στην Κοινότητα επιδρά στον τρόπο υπολογισμού των κινήτρων συνεργασίας όπως, για παράδειγμα, εκφράστηκε στην περίπτωση της στροφής της γαλλικής οικονομικής πολιτικής το 1983 –διατήρηση του φράγκου στο ΕΝΣ και ενίσχυση της προσφοράς- και, κατά τούτο, της κατανόησης των πλεονεκτημάτων της ευρωπαϊκής αντίδρασης (European relance)` *ibid.* και *ibid.*

⁵³ Streeck, Wolfgang (1996) “Public Power Beyond the Nation State: The case of the European Community”, in Robert Boyer and Daniel Drache (eds.) *States Against Markets: The limits of globalization*, Routledge, London and New York

πολιτικών. Πολύ περισσότερο, η εφαρμογή παρόμοιων πολιτικών σε εθνικό επίπεδο υπονομεύεται από την κινητικότητα των παραγωγικών συντελεστών και τη συνακόλουθη προσφυγή των κυβερνήσεων σε ανταγωνιστικές απορρυθμίσεις –cf. κοινωνικό *dumping*- με έπαθλο την προσέλκυση των κινητικών συντελεστών.⁵⁴ Τελικώς, όμως, η νομιμοποίηση των εθνικών πολιτικών θεσμών –και η αποτροπή της υπερεθνικότητας- μοιάζει να εξαρτάται από τη «δημοκρατική αυταπάτη» (democratic illusion) των πολιτών, με άλλα λόγια από τις ψευδαισθήσεις τους για την πραγματική σημασία των πολιτικών δικαιωμάτων τους (ως καθοριστικών της οικονομικής τύχης τους). Αλλά, καθώς αυτές οι ψευδαισθήσεις διαλύονται, η εναπόθεση των προσδοκιών στους εθνικούς πολιτικούς θεσμούς θα τείνει να συνδέεται με ηττοπαθείς υπολογισμούς των συμφερόντων και στρεβλωμένες εκφράσεις των κοινωνικών προτιμήσεων που, με τη σειρά τους, γονιμοποιούν τον πολιτικό ομορτισμό και τη δημαγωγία.⁵⁵

Η μεθοδολογικώς αρτιότερη –και αυστηρότερη- αναλυτικώς πλουσιότερη, εμπειρικώς ελέγξιμη και, ταυτοχρόνως, αισιόδοξη διατύπωση της αναθεωρημένης διακυβερνητικής θέσης προτείνεται από τη φιλελεύθερη διακυβερνητική θεωρία (liberal intergovernmentalism).⁵⁶ Οι δυο βασικές μεθοδολογικές τομές –και, κατά τούτο, στοιχεία υπεροχής- της τελευταίας συνίστανται, πρώτον, στην εισαγωγή ενός πλαισίου πολυαιτιατής εξήγησης (multicausal explanation) της ολοκλήρωσης –δηλαδή, στην κατασκευή ξεχωριστών εξηγητικών υποθέσεων περί το σχηματισμό των εθνικών προτιμήσεων, τα ουσιώδη παράγωγα των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων και τις αποφάσεις ενδυνάμωσης του ρόλου των διεθνών –εν προκειμένω των Κοινοτικών- θεσμών και, δεύτερον, στην υιοθέτηση των γενικών αξιωμάτων και παραδοχών της σύγχρονης οικονομικής θεωρίας της πολιτικής –της νέας πολιτικής οικονομίας- ως ενιαίας μεθοδολογικής βάσης. Κατ’ αυτό τον τρόπο, η φιλελεύθερη διακυβερνητική θεωρία, αφενός, διατηρεί το γενικό χαρακτήρα της –ως θεωρία της διεθνούς πολιτικής οικονομίας- και, αφετέρου, τείνει να παρακάμπτει τις συνήθεις τριβές –και την επικοινωνιακή αδυναμία- μεταξύ συμβατικής πολιτικής θεωρίας –και των ρεαλιστικών προσεγγίσεων- και παραδοσιακής οικονομικής θεωρίας –θετικής και δεοντολογικής- σε σχέση με τη λογική του οικονομικού ρόλου του κράτους και τα κίνητρα της πολιτικής διαδικασίας.

Κατά τη φιλελεύθερη διακυβερνητική θεωρία, λοιπόν, η Κοινότητα δεν είναι παρά ένα διεθνές (διακυβερνητικό) καθεστώς που προωθεί το συντονισμό των εθνικών πολιτικών, αποβλέποντας στη διαχείριση της οικονομικής αλληλεξάρτησης –και την προσαρμογή των κρατών μελών. Ο ρόλος της Κοινότητας, η σχέση μεταξύ Κοινοτικών και εθνικών πολιτικών θεσμών ως προς τον έλεγχο των αποφάσεων και η εξέλιξη του Κοινοτικού συστήματος συνεργασίας διαπιστώνονται, υποστηρίζεται, με την εξέταση τεσσάρων διαστάσεων του συντονισμού (των πολιτικών): του γεωγραφικού πεδίου εφαρμογής (του) του εύρους των θεμάτων (πολιτικής) που περιλαμβάνει των θεσμών λήψεως (κοινών) αποφάσεων, εφαρμογής και επιβολής της εφαρμογής τους και, τέλος, της κατεύθυνσης και του βαθμού ουσιώδους προσαρμογής της εγχώριας πολιτικής. Η υποτίμηση και, πολύ συχνά, η παράλειψη της τέταρτης διάστασης –πράγμα σύνηθες μεταξύ των νεολειτουργιστικών προσεγγίσεων και των θεσμικών θεωριών- δεν επιτρέπει την αποτίμηση της σημασίας του συντονισμού και δυσχεραίνει την κατανόηση των διακρατικών διανεμητικών αντιθέσεων. Η σημασία του συντονισμού, άλλωστε, είναι ευθέως

⁵⁴ Streeck, Wolfgang (1995) “From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy”, in Leibfried and Pierson, *op.cit.*, υποσημ. 41

⁵⁵ Streeck, *op.cit.*, υποσημ. 53

⁵⁶ Οι επόμενες παράγραφοι, όπου παρουσιάζονται οι βασικές συνιστώσες και συζητούνται οι κύριες υποθέσεις της φιλελεύθερης διακυβερνητικής θεωρίας, αντλούν από: Moravcsik, Andrew (1993) “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, 31, 473- 524 Moravcsik, Andrew (1997) “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, 51, 513- 553 Moravcsik, Andrew (1999) “A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation”, *International Organization*, 53, 267- 306 Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, UCL Press, London, ιδίως σελ. 1- 85

ανάλογη του απαιτούμενου βαθμού προσαρμογής των εγχώριων πολιτικών, ενώ το όφελος και το κόστος της προσαρμογής διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών.

Πώς εξηγούνται, όμως, η διαμόρφωση και εξέλιξη του Κοινοτικού συστήματος συνεργασίας – συντονισμού των εθνικών πολιτικών; Κατά τη φιλελεύθερη διακυβερνητική θεωρία, ο συντονισμός των πολιτικών είναι προϊόν της αλληλεπίδρασης μεταξύ εθνικών προτιμήσεων και στρατηγικών ευκαιριών –μεταφορικός, μεταξύ της ζήτησης (για) και της προσφοράς ολοκλήρωσης. Ο σχηματισμός των πρώτων, των εθνικών προτιμήσεων, ανάγεται στις εγχώριες πολιτικές διαδικασίες και αφορά στον υπολογισμό των πιθανών οφελών του συντονισμού από μέρους των εθνικών κυβερνήσεων. Ο προσδιορισμός των δεύτερων, των στρατηγικών ευκαιριών, ανάγεται στη διακυβερνητική (στρατηγική) διαπραγμάτευση και αφορά στην εύρεση των δυνατών μεταρρυθμίσεων του Κοινοτικού συστήματος που ανταποκρίνονται στην (αυξημένη) ζήτηση για συντονισμό. Η εξέλιξη της ολοκλήρωσης, επομένως, αποδίδεται στη σύγκλιση των εθνικών προτιμήσεων σχετικά με το συντονισμό της δράσης σε μια ή/ και περισσότερες περιοχές πολιτικής και εξαρτάται, επίσης, από την επιτυχή διαπραγμάτευση περί το ουσιώδες περιεχόμενο και τη θεσμική πλαισίωσή του (συντονισμού).

Ειδικότερα, στο πλαίσιο της διαδικασίας σχηματισμού των εθνικών προτιμήσεων –και άρθρωσης των εθνικών συμφερόντων που τα κράτη επικαλούνται κατά τις διεθνείς διαπραγματεύσεις- οι κυβερνήσεις γίνονται αποδέκτες των προτιμήσεων των οργανώσεων συμφερόντων, κοινωνικών ομάδων, ιδιωτών και, γενικώς, του συνόλου των συμμετόχων στην κοινωνία των πολιτών (civil society). Οι προτιμήσεις των τελευταίων εκφράζουν τις προσδοκίες τους σε σχέση με το όφελος –ή, το κόστος- που ο συντονισμός της πολιτικής επιφυλάσσει για τα συμφέροντά τους και, κατά τούτο, αντανακλούν το βαθμό ευαισθησίας των συμφερόντων τους στις διασυνωριακές αρνητικές –ή, τις θετικές- εξωτερικές οικονομίες που προκαλούνται ως αποτέλεσμα της οικονομικής αλληλεξάρτησης. Ασφαλώς, ανάλογα με το ζήτημα (issue)/ περιοχή πολιτικής που κάθε φορά συζητείται, οι προτιμήσεις των διαφόρων ομάδων διαφέρουν. Οι εγχώριες διανεμητικές επιπτώσεις του συντονισμού –ή, της απουσίας συντονισμού- επίσης διαφέρουν.

Επιχειρώντας, λοιπόν, την άθροιση (aggregation) των επιμέρους προτιμήσεων και, ταυτοχρόνως, επιδιώκοντας τη μεγιστοποίηση των πιθανοτήτων επανεκλογής τους, οι κυβερνήσεις τείνουν να σταθμίζουν βαρύτερα τις προτιμήσεις των ομάδων που έχουν μεγαλύτερη σχετική επιρροή εξαιτίας, μεταξύ άλλων, του μεγέθους των οφελών που απολαμβάνουν –ή, του κόστους που επιβαρύνονται- ως αποτέλεσμα του συντονισμού –ή, της απουσίας του. Σε κάθε περίπτωση, οι κυβερνήσεις αποβλέπουν στη διασφάλιση της υποστήριξης ισχυρών διανεμητικών συμμαχιών. Συχνά, ωστόσο, όταν οι προτιμήσεις των ομάδων είναι αβέβαιες ή/ και συγκεχυμένες και οι κοινωνικές προτιμήσεις παραμένουν ασαφείς, οι κυβερνήσεις αποκτούν τη διακριτική ευχέρεια προώθησης ιδεολογικών επιλογών, ακόμη και διόρθωσης προηγούμενων πολιτικών αποτυχιών και εισαγωγής εγχώριων μεταρρυθμίσεων. Είναι, πάντως, κατανοητό ότι η επίτευξη μιας συμφωνίας συντονισμού της πολιτικής μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας προϋποθέτει τη σύγκλιση των προτιμήσεων των ισχυρότερων εγχώριων ομάδων –και διανεμητικών συμμαχιών- στα διαφορετικά κράτη μέλη και, κατά τούτο, προϋποθέτει την καθολική –συνήθως- έκθεσή τους (των εγχώριων ομάδων) σε αρνητικές εξωτερικές οικονομίες.

Το καθεστώς συντονισμού της πολιτικής, ιδίως, οι προδιαγραφές, οι κανόνες και οι διαδικασίες λήψεως αποφάσεων, καθορίζεται στο πλαίσιο –και αποτελεί την έκβαση- ενός διαπραγματευτικού παιγνίου με διανεμητικές συνέπειες. Το θεσμικό περιβάλλον εντός του οποίου διεξάγονται οι διαπραγματεύσεις –οι θεσμοί της Κοινότητας- συμβάλλει στη μείωση του κόστους των συναλλαγών, επιτρέποντας τη συμμετρική πληροφόρηση των εταίρων, αναστέλλοντας την εκδήλωση στρατηγικών συμπεριφορών (π.χ. της συμπεριφοράς του λαθρεπιβάτη) και παρακολουθώντας και επιβάλλοντας την εφαρμογή των συμφωνιών. Υπό παρόμοιες συνθήκες, κάθε μια από τις δυνατές εκβάσεις της διαπραγμάτευσης είναι κατά

Pareto αποτελεσματική. Ωστόσο, κάθε αποτελεσματική έκβαση συνεπάγεται διαφορετικές κατανομές οφέλους και κόστους μεταξύ των διαφορετικών κρατών μελών. Η τελική έκβαση της διαπραγματεύσεως, λοιπόν, εξαρτάται από τη σχετική διαπραγματευτική ισχύ των κρατών που, με τη σειρά της, ανάγεται στην ασυμμετρία της έντασης των εθνικών προτιμήσεων για συντονισμό της πολιτικής και αντανακλά τις σχετικές διακρατικές διαφορές ως προς το όφελος –και το κόστος– αντιμετώπισης των αρνητικών εξωτερικών οικονομικών. Γενικώς, τα κράτη μέλη που προσδοκούν τα μεγαλύτερα οφέλη έχουν μικρότερη διαπραγματευτική ισχύ και, προκειμένου να επιτευχθεί συμφωνία, είναι διατεθειμένα να κάνουν μεγαλύτερες παραχωρήσεις σχετικώς με τους όρους της τελευταίας. Ειδικότερα, όμως, η σχετική διαπραγματευτική ισχύς των κρατών εξαρτάται, επίσης, από τη διαθεσιμότητα των εξής επιλογών: πρώτον, της προσφυγής σε μονομερείς (unilateral) στρατηγικές –της αξιόπιστης απειλής απόρριψης της συνεργασίας– δεύτερον, της οικοδόμησης εναλλακτικών συμμαχιών – της αξιόπιστης απειλής αποκλεισμού (exclusion) ορισμένων κρατών μελών– και, τρίτον, της προώθησης θεματικών διασυνδέσεων (issue linkages) και της προσφοράς σχετικών αποζημιώσεων/ αντισταθμιστικών πληρωμών (side payments).

Η μοναδικότητα του Κοινοτικού θεσμικού συστήματος, ιδίως η έντονη παρουσία υπερεθνικών χαρακτηριστικών, δεν συνιστά τεκμήριο αμφισβήτησης της κρατικής ισχύος και του διακυβερνητικού χαρακτήρα του ευρωπαϊκού συστήματος συνεργασίας. Στο κάτω- κάτω, η συμμετοχή ενός κράτους σε οποιοδήποτε σύστημα συνεργασίας συνεπάγεται ορισμένο περιορισμό της εθνικής αυτονομίας, σε αντάλλαγμα, όμως, φέρει συγκεκριμένα οφέλη. Οι θεσμοί της Κοινότητας, λοιπόν, ενισχύουν τους εθνικούς πολιτικούς θεσμούς με δυο τρόπους. Πρώτον, δημιουργούν τις προϋποθέσεις αποτελεσματικών συμβιβασμών των (εθνικών) συμφερόντων –δηλαδή, αποτελεσματικών εκβάσεων των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων– μέσω της συμμετρικής πληροφόρησης, της παρακολούθησης της εφαρμογής των συμφωνιών και, συνεπώς, της μείωσης του κόστους των συναλλαγών. Ειδικότερα, δε, η συνάθροιση (pooling) και εκχώρηση (delegation) τμημάτων της εθνικής κυριαρχίας, που άλλοτε επιλέγονται και άλλοτε δεν εμποδίζονται από μέρους των εθνικών κυβερνήσεων, συμβάλλουν στην ενίσχυση της ίδιας και της συλλογικής αξιοπιστίας τους (των κυβερνήσεων).

Με τη συνάθροιση της (εθνικής) κυριαρχίας αποφεύγονται μακροχρόνιες και αλυσιτελείς διακυβερνητικές διαμάχες ως προς την εφαρμογή των μειζόνων μεταρρυθμιστικών αλλαγών (π.χ. εφαρμογή του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς και ειδική πλειοψηφία). Με την εκχώρηση κυριαρχίας αποτρέπονται οι ενδεχόμενες αιτιάσεις αυθαιρεσίας και μεροληψίας, ιδίως από τα μικρότερα κράτη μέλη, κατά την επεξεργασία και εισαγωγή πολιτικών πρωτοβουλιών (η εκχώρηση του πρωτοβουλιακού δικαιώματος στην ουδέτερη Επιτροπή). Κυρίως, όμως, ενισχύεται η αξιοπιστία των αμοιβαίων δεσμεύσεων (credibility of commitment) που, εν προκειμένω, αποδίδεται στην εκχώρηση της αρμοδιότητας ορισμού της συμμόρφωσης (definition of compliance) στο υπερεθνικό νομικό σύστημα και το ΔΕΚ –που έχει την ευθύνη ερμηνείας και εφαρμογής του Κοινοτικού δικαίου– αλλιώς, οι εθνικές κυβερνήσεις θα αναζητούσαν τρόπους παράκαμψης άβολων αποφάσεων, με αποτέλεσμα την υπονόμηση της ακεραιότητας του Κοινοτικού συστήματος. Μολαταύτα, το ΔΕΚ έχει αποκτήσει αυτονομία μεγαλύτερη εκείνης που οι κυβερνήσεις μπορούσαν να προβλέψουν και, συχνά, αποδεχθούν. Κι αυτό, χωρίς αμφιβολία, αποτελεί στοιχείο –ωστόσο, περιορισμένης σημασίας– διάκρισης της Κοινότητας από ένα τυπικό διακυβερνητικό καθεστώς.

Δεύτερον, οι Κοινοτικοί θεσμοί συμβάλλουν στην ενδυνάμωση της αυτονομίας των εθνικών κυβερνήσεων έναντι των εγχώριων οργανώσεων συμφερόντων και ομάδων πίεσης και επιτρέπουν στις κυβερνήσεις να ξεπερνούν τις αντιδράσεις στην πολιτική τους. Η συμβολή των Κοινοτικών θεσμών, από αυτή την άποψη, αφορά στην πρόσθεση αξιοπιστίας και νομιμοποίησης στις πολιτικές αποφάσεις των εθνικών κυβερνήσεων –όταν, δηλαδή, οι αποφάσεις λαμβάνονται στο πλαίσιο του συντονισμού της πολιτικής σε Κοινοτικό επίπεδο. Η αξιοπιστία είναι απόρροια της δέσμευσης και η νομιμοποίηση ανάγεται στο κύρος που οι διακρατικές συμφωνίες (συντονισμού της) πολιτικής αποκτούν. Η Κοινοτική υποστήριξη της

αυτονομίας των εθνικών κυβερνήσεων αφορά, επίσης, στην ενίσχυση του πρωτοβουλιακού ρόλου τους (agenda- setting). Σε αυτό συμβάλλουν, μεταξύ άλλων, η παροχή πληροφοριών που δεν είναι καθολικώς διαθέσιμες και η δυνατότητα των εθνικών κυβερνήσεων να διαπραγματεύονται, πρώτα, και, ακολούθως, να επικαλούνται ειλημμένες αποφάσεις και πρωτοβουλίες της Κοινότητας. Η αξιοποίηση των Κοινοτικών θεσμών ως μέσου ενίσχυσης του εγχώριου ρόλου των κυβερνήσεων συνιστά το ένα από τα δύο σκέλη –επίπεδα- της εθνικής στρατηγικής· το δεύτερο σκέλος –επίπεδο- συνίσταται στη διαπραγματευτική αξιοποίηση (εκμετάλλευση) των εγχώριων περιορισμών, προκειμένου να αποσπώνται παραχωρήσεις από τα άλλα κράτη μέλη.⁵⁷

Η προηγηθείσα συζήτηση –κάθε άλλο παρά πλήρης και εξαντλητική- των θεωρητικών μοντέλων και η παρακολούθηση της ακαδημαϊκής αντιπαράθεσης σχετικώς με τους προσδιοριστικούς παράγοντες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και, κατ' επέκταση, το χαρακτήρα και τη δυναμική της Κοινότητας, επιτρέπουν την έκφραση ορισμένων γενικών διαπιστώσεων. Έτσι λοιπόν, φαίνεται πως με το πέρασμα του χρόνου οι αποστάσεις μεταξύ υπερεθνικών και διακυβερνητικών προσεγγίσεων έχουν μειωθεί, ως αποτέλεσμα των εκατέρωθεν αναθεωρήσεων που η ίδια η πραγματικότητα υπαγορεύει, αμφισβητώντας τη συνάφεια των υποθέσεων και την επάρκεια των προβλέψεων, αλλά και η σωρευτική επιστημονική διαδικασία ευνοεί.⁵⁸ Η προτεραιότητα των οικονομικών συμφερόντων, ο σχηματισμός των εθνικών προτιμήσεων συνεργασίας (συντονισμού) σύμφωνα με τα κίνητρα που η οικονομική αλληλεξάρτηση δημιουργεί και η σύγκλιση των εθνικών προτιμήσεων, αποτελούν, πλέον, τις συνιστώσες μιας, εν πολλοίς, κοινώς αποδεκτής εξήγησης της εξέλιξης της Κοινότητας –των διακυμάνσεων της ολοκλήρωσης και των μεταρρυθμίσεων του ευρωπαϊκού συστήματος συνεργασίας. Επίσης, λίγο- πολύ κοινή είναι, πλέον, η αναγνώριση της μοναδικότητας του Κοινοτικού μοντέλου οργάνωσης και θέσμησης της διακρατικής συνεργασίας και, ειδικότερα, της σοβαρής παρουσίας υπερεθνικών χαρακτηριστικών.

Μολαταύτα, η ακαδημαϊκή –και πολιτική- αντιπαράθεση παραμένει ζωντανή· κι έτσι θα παραμένει, καθώς ανάγεται σε θεμελιώδη μεθοδολογικά αξιώματα. Οι θιασώτες της υπερεθνικότητας –συνήθως ευρωπαίοι- υποστηρίζουν ότι το Κοινοτικό θεσμικό σύστημα διαθέτει (ορισμένη) σχετική αυτονομία και, ως εκ τούτου, θεωρούν ότι η συμμετοχή στην Κοινότητα επηρεάζει τις επιλογές (ολοκλήρωσης) των εθνικών κυβερνήσεων. Από την άλλη πλευρά, οι θεωρητικοί της διακυβερνητικής σχολής –συνήθως αμερικάνοι- υποστηρίζουν ότι οι εθνικές προτιμήσεις σχηματίζονται, αποκλειστικώς, στο πλαίσιο των εγχώριων πολιτικών διαδικασιών –η ύπαρξη της Κοινότητας μπορεί, απλώς, να επηρεάζει τον τρόπο υπολογισμού των κινήτρων συντονισμού- και θεωρούν πως οι κοινοί θεσμοί βρίσκονται υπό τον έλεγχο των εθνικών κυβερνήσεων. Σε μεθοδολογικό επίπεδο, οι πρώτοι υποστηρίζουν ότι οι θεσμοί επηρεάζουν τις προτιμήσεις –cf. *institution- driven theories*⁵⁹ με άλλα λόγια θεωρούν τις προτιμήσεις ως ενδογενείς και, βασικώς, υποθέτουν ότι η συμπεριφορά των δρώντων είναι «δεσμευμένα ορθολογική» (bounded rationality)· κατ' επέκταση, υπογραμμίζουν τη συνάφεια της θεωρίας περιφερειακής ολοκλήρωσης –εάν όχι την ανάγκη ανάπτυξης μιας ευρωπαϊκής θεωρίας ολοκλήρωσης. Οι φιλελεύθερης έμπνευσης θεωρητικοί του διακυβερνητικού υποδείγματος υποστηρίζουν ότι οι προτιμήσεις προσδιορίζουν τους θεσμούς –cf. *preference- driven theories*⁶⁰ με άλλα λόγια θεωρούν τις προτιμήσεις ως εξωγενείς και, βασικώς, υποθέτουν ότι η συμπεριφορά των δρώντων είναι ορθολογική· κατ' επέκταση, υπογραμμίζουν την ανάγκη υπαγωγής της έρευνας για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σε μια γενική θεωρία της διεθνούς πολιτικής οικονομίας.

⁵⁷ Putnam, Robert D. (1988) “Diplomacy and domestic politics: the logic of two- level games”, *International Organization*, 42, 427- 461

⁵⁸ Caporaso, op.cit., υποσημ. 27

⁵⁹ Gourevitch, Peter Alexis (1996) “Squaring the circle: the domestic sources of international cooperation”, *International Organization*, 50, 349- 373

⁶⁰ *ibid.*

Στις άλλες ενότητες του παρόντος κεφαλαίου και στα επόμενα κεφάλαια διερευνώνται οι παράγοντες διαμόρφωσης και εξέλιξης, καθώς και το περιεχόμενο και η σημασία του Κοινοτικού συστήματος συνεργασίας –του καθεστώτος συντονισμού- στην περιοχή της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής αγοράς εργασίας. Η προηγηθείσα θεωρητική συζήτηση υποδεικνύει πως παρόμοια διερεύνηση θα πρέπει να αποβλέπει: Πρώτον, στην εξήγηση των εθνικών προτιμήσεων και τον προσδιορισμό των λόγων απόκλισης και σύγκλισής τους. Δεύτερον, στην εξέταση των μειζόνων διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων και, ειδικότερα, στην κατανόηση και αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων του καθεστώτος συντονισμού σχετικά με το θεματικό εύρος, τις θεσμικές και διαδικασιακές πτυχές και κυρίως, τις ουσιώδεις όψεις του –και τις συνέπειές του για τις εγχώριες πολιτικές. Τρίτον, στην αποσαφήνιση του ρόλου και την εκτίμηση της επιρροής –άρα, και την αποκάλυψη της ενδεχόμενης σχετικής αυτονομίας- των υπερεθνικών θεσμών, με (ερευνητική) έμφαση στη δράση της Επιτροπής σχετικά με την προώθηση πρωτοβουλιών, τη διαμεσολάβηση μεταξύ συμφερόντων και την παρακολούθηση της εφαρμογής των αποφάσεων. Σε αυτό το πλαίσιο ανάλυσης της πολιτικής οικονομίας της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, τέσσερα ειδικότερα στοιχεία προσλαμβάνουν επεξηγηματική σημασία:

- Η διττή λειτουργία της κοινωνικής πολιτικής –και της πολιτικής αγοράς εργασίας- ως μέσου βελτίωσης της οικονομικής αποτελεσματικότητας και ως αναδιανεμητικού εργαλείου –και οι διαφορετικές προϋποθέσεις (πολιτικές, θεσμικές αλλά και οικονομικές) υλοποίησης των δύο συχνά αντιτιθεμένων λειτουργιών.
- Η ενότητα και διαφορετικότητα (unity and diversity) των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ευημερίας και εργασιακών σχέσεων –ως θεμελιώδεις παράγοντες σύγκλισης και απόκλισης των εθνικών προτιμήσεων.
- Η διττή διάσταση της κοινωνικής πολιτικής, ως «δημόσιου αγαθού» και ως προσδιοριστικού παράγοντα των εμπορικών ροών και της κινητικότητας των παραγωγικών συντελεστών –και η πολυπλοκότητα και αμφισημία των κινήτρων συντονισμού της.
- Το πολιτικό όφελος της προσφοράς κοινωνικής πολιτικής και η τάση των διαφορετικού επιπέδου πολιτικών αρχών να επιζητούν, συχνά, τον έλεγχο της κοινωνικής πολιτικής ανεξαρτήτως του περιεχομένου της –σε αντίθεση με τις οργανώσεις συμφερόντων και τις κοινωνικές ομάδες που συνδέουν το επίπεδο ελέγχου με το περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής.

*Οι διακυμάνσεις της πρώτης φάσης, 1957-1985*⁶¹

⁶¹ Η διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής παρακολουθείται σε τρεις φάσεις, όπως αρχικά προτείνεται –και στο παρόν και το επόμενο κεφάλαιο αναπροσαρμόζεται- στο Swann, Dennis (1992) "The Social Charter and other issues", στο D. Swann (ed.) *The single European market and beyond: A study of the wider implications of the Single European Act*, Routledge, London and New York. Η πρώτη φάση διαρκεί από το 1957, όταν υπογράφεται η Συνθήκη της Ρώμης, έως τα μέσα της δεκαετίας του 1980, όταν υιοθετείται το πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς και ξεκινούν οι διαπραγματεύσεις που οδηγούν στην υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ). Η δεύτερη φάση εκτείνεται έως το τέλος της δεκαετίας του 1990, όταν αρχίζουν οι δύο διακυβερνητικές διασκέψεις που καταλήγουν στη συνομολόγηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση

Είναι αλήθεια ότι το κείμενο της Συνθήκης της Ρώμης δεν αντιμάχεται τη συνταγματική ισοτιμία (constitutional parity) μεταξύ μέτρων διασφάλισης των οικονομικών ελευθεριών και παρεμβάσεων διόρθωσης των αποτελεσμάτων της αγοράς,⁶² γεγονός που προκαλεί μόνιμη ανησυχία σε όσους θεωρούν ότι ο οικονομικός -και κοινωνικός- ρόλος του δημοσίου είναι μοιραίως αναποτελεσματικός και ηθικώς διαβλητός, υποστηρίζουν τη θέσπιση ενός οικονομικού συντάγματος (economic constitution) για την Κοινότητα και,⁶³ κατ' επέκταση, υπογραμμίζουν την ύπαρξη συνταγματικού ελλείμματος (constitutional deficit) στη λειτουργία των θεσμών της.⁶⁴ Ασφαλώς η συνταγματική ισοτιμία *per se* δεν συνιστά ικανή προϋπόθεση για την άσκηση οικονομικών και κοινωνικών παρεμβάσεων σε Κοινοτική κλίμακα, ωστόσο η ρητή αναφορά του προοιμίου της Συνθήκης ΕΟΚ σε κοινωνικές και πολιτικές επιδιώξεις προσφέρει τεκμήριο αισιοδοξίας σε ορισμένους από εκείνους που ενστερνίζονται παρόμοια οικονομική φιλοσοφία.⁶⁵ Τεκμήριο μαχητό όμως, όταν αυτές οι επιδιώξεις συσχετίζονται με τα μέσα επίτευξής τους, τα οποία αναφέρονται στις δικαιοδοσίες της Κοινότητας, όπως αυτές ορίζονται στο κείμενο της Συνθήκης και υλοποιούνται από τα συγκροτούμενα θεσμικά όργανα στο πλαίσιο συγκεκριμένων διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Είναι επίσης χαρακτηριστική η προσεκτική διατύπωση της αποστολής της Κοινότητας, στο άρθρο 2 της Συνθήκης ΕΟΚ, κατά τρόπο που ελάχιστα υπενθυμίζει τα προλεγόμενα στο προοίμιο και μικρή αμφιβολία επιτρέπει ως προς τον πρωταρχικό οικονομικό χαρακτήρα των στόχων της (Κοινότητας). Από αυτή την άποψη είναι επίσης αλήθεια ότι η Συνθήκη της Ρώμης υιοθετεί φιλελεύθερη οικονομική προσέγγιση, εμφανέστερη μάλιστα εκείνης της Συνθήκης των Παρισίων.⁶⁶

Οι σχετιζόμενες με την κοινωνική πολιτική διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ δεν αντιμάχονται γενικώς το φιλελεύθερο οικονομικό προσανατολισμό της Κοινότητας και μερικώς τουλάχιστον αποβλέπουν στην υποστήριξη των οικονομικών στόχων της. Το τελευταίο εκφράζεται ειδικότερα μέσω των άρθρων που αναφέρονται στην ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων ('Αρθρα 48-51) και την ελευθερία εγκατάστασης ('Αρθρα 52-58, ιδίως 'Αρθρα 54 και 57). Πέρα από την κατάργηση των διακρίσεων λόγω εθνικότητας σε σχέση με την εφαρμογή του συνόλου των κανονιστικών και συμβατικών όρων που διέπουν την απασχόληση στα κράτη μέλη, καθώς και εκείνων που αφορούν στην άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων, τίθενται οι νομικές βάσεις για τον «εξειδικευμένο συντονισμό» των εθνικών κοινωνικών πολιτικών και πολιτικών αγοράς εργασίας, με σκοπό την κατοχύρωση ορισμένων ουσιωδών προϋποθέσεων για την πραγμάτωση των βασικών ελευθεριών ('Αρθρα 49, 50, 51 και 57).⁶⁷

(ΣΕΕ). Τέλος, η τρίτη φάση διαρκεί έως σήμερα που γράφονται αυτές οι γραμμές. Το υιοθετούμενο σχήμα ανάλυσης έχει προφανώς γενικότερη εφαρμογή και γι' αυτό ακριβώς το λόγο προκρίθηκε.

⁶² Scharpf, *op.cit.*, υποσημ. 45

⁶³ Buchanan, James M. (1990) "Europe's Constitutional Opportunity", στο James Buchanan, Karl Otto P+h, Victoria Curzon Price and Frank Vibert (eds.) *Europe's Constitutional Future*, Institute of Economic Affairs, London.

⁶⁴ Vibert, Frank (1990) "Europe's Constitutional Deficit" και "The New Europe: Constitutionalist or Centralist", στο *ibid.* Έκφραση του συνταγματικού ελλείμματος αποτελεί κατά το συγγραφέα η τάση της Επιτροπής να υιοθετεί διασταλτική ερμηνεία των εξουσιών της, για παράδειγμα προτείνοντας κοινωνική νομοθεσία στη βάση άρθρων της Συνθήκης που αφορούν στην απρόσκοπτη λειτουργία της κοινής αγοράς. Η εκφερόμενη συνταγματική προσέγγιση διαλαμβάνει, εκτός άλλων, τον περιορισμό του ρόλου της Επιτροπής στο εκτελεστικό πεδίο (cf. executive board) και την εκτεταμένη αποκέντρωση των εξουσιών.

⁶⁵ Rifflet, Raymond (1985) "Evaluation of the Community Policy (1952-82)", στο Jacques Vandamme (ed.) *New Dimensions in European Social Policy*, Trans European Policy Studies Association, Croom Helm, London.

⁶⁶ Tsoukalis, Loukas (1997) *The New European Economy Revisited*, Oxford University Press, Oxford, σελ. 13.

⁶⁷ Ας σημειωθεί εδώ ότι δεν συμεριζόμαστε, τουλάχιστον ως προς την κυριολεξία, την κατάταξη παρόμοιων ρυθμίσεων -εξειδικευμένου συντονισμού- στην κατηγορία των μέτρων αρνητικής ολοκλήρωσης, όπως προτείνεται στο Leibfried, Stephan και Paul Pierson (1996) "Social Policy", στο Helen Wallace και William Wallace (eds.) *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford. Είναι ευστοχότερη η αναφορά σε μέτρα διευθέτησης (responsive) -cf. διόρθωση των αποτυχιών της αγοράς- που προτείνεται στο

Από την άλλη πλευρά, οι αυτοτελείς κοινωνικές διατάξεις της Συνθήκης (Άρθρα 117-122), με άλλα λόγια οι διατάξεις που αφορούν σε μια ενεργό (proactive) κοινωνική πολιτική της Κοινότητας, προσλαμβάνουν στην πλειοψηφία τους το χαρακτήρα δήλωσης γενικών προθέσεων και, κατά συνέπεια, επιφυλάσσουν περιορισμένο ρόλο στους Κοινοτικούς θεσμούς. Στο Άρθρο 117 υπογραμμίζεται, κατ' ακολουθία των φιλελεύθερων οικονομικών αντιλήψεων, ότι η βελτίωση και η εναρμόνιση των συνθηκών εργασίας και του βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων θα υπάρξουν ως ευμενή αποτελέσματα της λειτουργίας της κοινής αγοράς, αν και η παράλληλη μνεία στις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη διαδικασίες και την προσέγγιση των εθνικών ρυθμιστικών διευθετήσεων προσδίδει νότα αμφισημίας στην ερμηνεία του άρθρου.⁶⁸ Ωστόσο η αμφισημία σε ικανό βαθμό αίρεται μέσω του Άρθρου 118 που αποδίδει στην Επιτροπή αρμοδιότητες πληροφόρησης, διαβούλευσης, γνωμοδότησης και, κατ' επέκταση, υποστήριξης μόνο της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών σε μια σειρά θεμάτων της κοινωνικής πολιτικής, σαφώς οριοθετημένων στο πλαίσιο της αγοράς εργασίας. Η ίδια οριοθέτηση αφορά και στη μοναδική -διόλου ασήμαντη όπως εμέλετο να αποδειχθεί- δεσμευτική διάταξη της Συνθήκης, δηλαδή τη διά του Άρθρου 119 κατοχύρωση της εφαρμογής της αρχής της ισότητας της αμοιβής μεταξύ των, προσφερόντων (-ουσών) όμοια εργασία, ανδρών και γυναικών- ομολογουμένως μιας μόνο από τις πολλές όψεις της πολιτικής ισότητας και κατά τούτο αποσπασματικής. Με το Άρθρο 120 τα κράτη μέλη δηλώνουν την πρόθεσή τους να μη διαταράσσουν την υφιστάμενη σχέση μεταξύ των εθνικών διατάξεων περί αδειών μετ' αποδοχών, αποφεύγοντας πάντως να δεσμευθούν ρητώς.⁶⁹ Το κεφάλαιο των κοινωνικών διατάξεων συμπληρώνουν δύο ακόμη άρθρα, από τα οποία το πρώτο προβλέπει την ανάθεση από το Συμβούλιο στην Επιτροπή καθηκόντων εκτέλεσης κοινών δράσεων, ιδίως σε σχέση με την κοινωνική ασφάλιση των μεταναστών εργαζομένων (Άρθρο 121) και το δεύτερο αναφέρεται στην υποχρέωση της Επιτροπής να ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τις κοινωνικές εξελίξεις στην Κοινότητα, τόσο μέσω της ετήσιας έκθεσής της, όσο και σε *ad hoc* βάση (Άρθρο 122).

Ακολουθώντας το προηγούμενο της Συνθήκης ΕΚΑΧ που προέβλεπε την ενίσχυση των εργαζομένων στη βιομηχανία άνθρακα και χάλυβα, η Συνθήκη ΕΟΚ περιλαμβάνει συγκεκριμένες διατάξεις για την ίδρυση και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (Άρθρα 123-127). Η προώθηση των δυνατοτήτων απασχόλησης και η υποστήριξη της γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας των εργαζομένων συνιστούν τις βασικές επιδιώξεις του ΕΚΤ (Άρθρο 123), η δραστηριότητα του οποίου διαλαμβάνει την κατά το ήμισυ χρηματοδότηση των δαπανών εφαρμογής προγραμμάτων επαγγελματικής επανεκπαίδευσης, επανεγκατάστασης και ενίσχυσης απολυομένων ή/και σε διαθεσιμότητα εργαζομένων (Άρθρο 125). Τέλος, με το Άρθρο 128 προβλέπεται ο προσδιορισμός γενικών αρχών για την εφαρμογή μιας κοινής πολιτικής επαγγελματικής εκπαίδευσης, συμπληρωματικής προς τις αντίστοιχες εθνικές πολιτικές.

Οι προβλέψεις της Συνθήκης ΕΟΚ για την κοινωνική πολιτική είναι αποτέλεσμα των συζητήσεων και διαπραγματεύσεων που προηγήθηκαν της υπογραφής της Συνθήκης και, όπως είναι εύλογο, απηχούν τις τότε κυρίαρχες οικονομικές και πολιτικές ιδέες και αποτυπώνουν τους συμβιβασμούς μεταξύ των έξι εθνικών κυβερνήσεων. Στην έκθεση του Βέλγου πρωθυπουργού *Paul-Henri Spaak*, όπου αναπτύσσεται η λογική και τίθενται οι βάσεις για τη δημιουργία της κοινής αγοράς, η κοινωνική πολιτική εξετάζεται μόνον ως προσδιοριστικός παράγοντας του κόστους εργασίας. Ειδικότερα, συζητείται εάν οι διακυμάνσεις του τελευταίου μεταξύ των οικονομιών των κρατών μελών, εξαιτίας διαφορετικών κοινωνικών διευθετήσεων, συνεπάγονται την εκτροπή του εμπορίου και της μετακίνησης των παραγωγικών συντελεστών

Wallace, *op. cit.*, υποσημ. 2, σελ. 54-55, ή, ακόμη σε *market compatibility requirements* που αναφέρεται στο Leibfried and Pierson, *op. cit.*, υποσημ. 41

⁶⁸ Gold, Michael (1993) "Overview of the social dimension", στο M. Gold (ed.) *The Social Dimension. Employment Policy in the European Community*, MacMillan, London.

⁶⁹ Κατά τη διατύπωση του Άρθρου 120, "τα κράτη μέλη καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για τη διατήρηση ..."

από τα πρότυπα που υπαγορεύουν τα συγκριτικά πλεονεκτήματα, προσφέρουν έδαφος για την ανάπτυξη πρακτικών αθέμιτου ανταγωνισμού και, τελικώς, περιορίζουν τα οφέλη ευημερίας της κοινής αγοράς.

Οι σχετικές ανησυχίες όμως διασκεδάζονται και, κατά συνέπεια, η *ex ante* εναρμόνιση των εθνικών κοινωνικών πολιτικών -ασφαλιστικών σχημάτων και ρυθμίσεων των αγορών εργασίας- αποτρέπεται, δεν αποκλείεται όμως η εξατομικευμένη εξέταση περιπτώσεων στρέβλωσης του ανταγωνισμού.⁷⁰ Αξιοσημείωτο είναι πάντως ότι η έκθεση *Spaak* αποφεύγει τη συζήτηση σε ότι αφορά την αναδιανεμητική λειτουργία της κοινωνικής πολιτικής. Τέλος, στο κεφάλαιο της έκθεσης που αναφέρεται στην αποτελεσματική κατανομή των πόρων της Κοινότητας, υπογραμμίζεται η ανάγκη λειτουργίας ενός χρηματοδοτικού μέσου που θα αποβλέπει τόσο στην κατάρτιση του εργατικού δυναμικού και τη βελτίωση των δεξιοτήτων του, όσο και στην ενίσχυση των δυνατοτήτων μετακίνησής του σε σχέση με τις υφιστάμενες ευκαιρίες απασχόλησης.⁷¹

Στις διαπραγματεύσεις που ακολούθησαν στην έγκριση της έκθεσης *Spaak*, η εισαγωγή της ελεύθερης διακίνησης και η δημιουργία του, εν μέρει υποστηρικτικού της τελευταίας, Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου δεν προκάλεσαν μείζονες διαφωνίες. Θεωρήθηκαν βεβαίως ως παραχωρήσεις στην Ιταλία, οι υψηλές μεταναστευτικές εκροές από τις νότιες περιοχές της οποίας, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1950, είχαν ήδη διαμορφώσει το κατάλληλο έδαφος.⁷² Αντιθέσεις δημιουργήθηκαν όμως σε σχέση με το ζήτημα της εναρμόνισης, όταν η γαλλική κυβέρνηση υποστήριξε ότι η άρνηση των άλλων κυβερνήσεων να υιοθετήσουν ορισμένες προωθημένες ρυθμίσεις της γαλλικής κοινωνικής νομοθεσίας θα είχε ως αποτέλεσμα τη διατάραξη των συνθηκών ανταγωνισμού και, κατ' επέκταση, την υπονόμευση της ανταγωνιστικότητας των βιομηχανικών προϊόντων της χώρας. Η εμμονή της απέφερε την εισαγωγή στο κείμενο της Συνθήκης των Άρθρων 119 και 120. Αιτιάσεις παρακώλυσης του ανταγωνισμού ή/και νόθευσης των όρων του, εξαιτίας διαφορετικών εθνικών κοινωνικών ρυθμίσεων, θα μπορούσαν όμως να αντιμετωπίζονται κατά περίπτωση, στη βάση των Άρθρων 100 και 101 της Συνθήκης, δυνατότητα που παρά τις εκ προοιμίου αμφισβητήσεις και τα θεσμικά-διαδικασιακά εμπόδια αξιοποιήθηκε αργότερα στο έπακρο από την Επιτροπή, χωρίς ασφαλώς να συνεισφέρει θεαματικά αποτελέσματα.

Συμπερασματικώς, οι συζητήσεις και διαπραγματεύσεις αναδεικνύουν και το κείμενο της Συνθήκης πιστοποιεί το ζήλο και την αποφασιστικότητα των κρατών μελών να περιφρουρήσουν τις εξουσίες και αρμοδιότητές τους στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής, περιστέλλοντας κατά συνέπεια τις προϋποθέσεις ανάπτυξης συνεκτικής Κοινοτικής δράσης.⁷³ Η στάση των κρατών μελών συνιστά εύλογη έκφραση της ιδεολογικής και πολιτικής ευαισθησίας που περιβάλλει την κοινωνική πολιτική, ο πρώτιστος ρόλος της οποίας άλλωστε συνίσταται στη διαμόρφωση αυτού του ίδιου του μοντέλου της κοινωνίας.⁷⁴ Η διαφύλαξη του εθνικού ελέγχου στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής δεν στερείται επίσης οικονομικής συνάφειας καθώς, σύμφωνα με τις κυρίαρχες οικονομικές αντιλήψεις (cf. *Keynes, Beveridge*), εκτός της αναδιανεμητικής λειτουργίας της, η κοινωνική πολιτική συμβάλλει ταυτοχρόνως

⁷⁰ Gold, *op.cit.*, υποσημ. 68.

⁷¹ Collins, Doreen (1985) "The New Role of the European Social Fund", στο Vandamme, *op.cit.*, υποσημ. 65.

⁷² Romero, Frederico (1993) "Migration as an Issue in European Interdependence and Integration: The Case of Italy", στο Alan S. Milward, Frances M.B. Lynch, Frederico Romero and Vibeke Sørensen (eds.) *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992*, Routledge, London.

⁷³ Collins, Doreen (1967) "Towards a European Social Policy", *Journal of Common Market Studies*, 1, 26-48.

⁷⁴ Και τούτο μολονότι οι αξιακές βάσεις και θεσμικές συνιστώσες της κοινωνικής πολιτικής εμφανίζουν έναν βαθμό ομοιότητας μεταξύ των κρατών μελών. Η κοινωνική πολιτική προσφέρει ασφαλώς προνομιακό έδαφος για την επιβεβαίωση της βασικής επιφύλαξης του *Ch. Petland* έναντι της νεολειτουργιστικής έμφασης στο "τέλος της ιδεολογίας", ειδικότερα σε ότι αφορά τη μεταφορά (transplantation) αυτής της υπόθεσης -ίσως ισχυρής στο επίπεδο του εθνικού κράτους- σε ένα διεθνές σύστημα, έστω εμφανώς συνεκτικό όπως το δυτικοευρωπαϊκό. Petland, *op.cit.*, υποσημ. 2, London, σελ. 110-111.

τόσο στην αποτελεσματική κατανομή των πόρων, όσο και στην επίτευξη της πλήρους απασχόλησης στην εγχώρια οικονομία.

Οι εθνικές κυβερνήσεις διατηρούν χωρίς επιφυλάξεις και προσχήματα αυτή τη συμπεριφορά έως τις αρχές περίπου της δεκαετίας του 1970. Στη διάρκεια αυτής της περιόδου μάλιστα, πάντοτε εν μέσω ενός κλίματος παρατεταμένης αισιοδοξίας τροφοδοτούμενης από υψηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης, κοινωνικά αποδεκτά ποσοστά πληθωρισμού και ποσοστά ανεργίας που φθάνουν σε ιστορικά ελάχιστες βαθμίδες,⁷⁵ ενισχύονται οι μεταπολεμικές τάσεις διεύρυνσης του κοινωνικού και οικονομικού (μικρο- και μακροοικονομικού) ρόλου του κράτους, τα όρια του οποίου πλέον μετατοπίζονται πολύ πέρα από την Κεϋνσιανή θέση (τους). Ειδικότερα, στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής τούτο εκφράζεται αφενός, με την επέκταση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και την αύξηση του εγγενούς βαθμού αναδιανομής του εισοδήματος και αφετέρου, με την εφαρμογή ρυθμίσεων στις αγορές εργασίας που αποβλέπουν στη στήριξη των αμοιβών και, κυρίως, στην προστασία της απασχόλησης. Η διόγκωση του κοινωνικού ρόλου του κράτους υπαγορεύεται από -αλλά και αναπαράγει- κοινωνικές πιέσεις και συσχετισμούς (δες εργατικά συνδικάτα), αντανακλά τις κρατούσες οικονομικο-ιδεολογικές απόψεις και εξυπηρετεί πολιτικές ισορροπίες, οδηγεί όμως στην παραμόρφωση των οικονομικών κινήτρων και προκαλεί την ασφυξία μάλλον, παρά διορθώνει τις ατέλειες στη λειτουργία του μηχανισμού της αγοράς, ειδικότερα της αγοράς εργασίας. Οι συνέπειες δεν θα αργήσουν να εκδηλωθούν.

Στο μεταξύ, η ταυτόχρονη επίτευξη οικονομικών στόχων και αναδιανεμητικών επιδιώξεων ενισχύει την αυτοπεποίθηση, ή, ορθότερα, καλλιεργεί την αυταρέσκεια των εθνικών πολιτικών θεσμών και νομιμοποιεί τη βούλησή τους να διατηρήσουν ακέραιες (:) τις οικονομικές και πολύ περισσότερο τις κοινωνικές εξουσίες τους. Έτσι, όταν το 1962 η Επιτροπή, επικαλούμενη το Άρθρο 117, αναλαμβάνει ορισμένες πρωτοβουλίες προώθησης του στόχου της εναρμόνισης, μολονότι σαφώς οριοθετημένες στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων πληροφόρησης και γνωμοδότησης του Άρθρου 118, το Συμβούλιο εκφράζει την οργισμένη αντίδρασή του και αμφισβητεί τη σκοπιμότητα ακόμη και αυτών των πρωτοβουλιών. Το γεγονός προκαλεί σύγκρουση μεταξύ των δύο οργάνων που έχει ως αποτέλεσμα τη διετή αναστολή, 1964-1966, των συνεδριάσεων του Συμβουλίου Κοινωνικών Υποθέσεων.⁷⁶

Δεν είναι ασφαλώς άνευ σημασίας ότι η Επιτροπή υιοθετεί μια αντίληψη εναρμόνισης που έστω και αν διαλαμβάνει τη μερική και επιλεκτική εξομοίωση ορισμένων κοινωνικών παροχών (partial alignment), στην πράξη λίγο διαφέρει από εκείνη της γενικευμένης προς τα άνω εξομοίωσης (upward alignment), τουλάχιστον ως προς το είδος των προσαρμογών -θεσμικών και οικονομικών- που επιβάλλει στα εθνικά κοινωνικο-ασφαλιστικά συστήματα.⁷⁷ Δεν είναι άλλο τόσο παράδοξη η εμμονή των κυβερνήσεων να προφυλάσσουν τις ισχύουσες κοινωνικές ρυθμίσεις που ενσωματώνουν αξίες και παραδόσεις, εκφράζουν ευαίσθητες κοινωνικές και πολιτικές ισορροπίες, εντίθενται στα οικονομικά συστήματα και συνερμηνεύουν τα συγκριτικά πλεονεκτήματα των εθνικών οικονομιών. Μπορεί οι αντιλήψεις της Επιτροπής να υπαγορεύονται από μια ευρύτερη θεώρηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και να υπηρετούν τη λογική μιας Ευρώπης των πολιτών, είναι ωστόσο εύκολο να αποκρούονται ως τεχνοκρατικές εμπνεύσεις διοριζόμενων γραφειοκρατών που αντιστρατεύονται μάλιστα τα εθνικά συμφέροντα. Αυτή είναι άλλωστε η πεποίθηση, αλλοίμονο γενικευμένη, του στρατηγού *de Gaulle*. Οι δραματικές επιπτώσεις της ρηξικέλευθης στάσης του, οι οποίες συνίστανται στην καθολική εφαρμογή του κανόνα της ομοφωνίας στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και το συνακόλουθο ουσιώδη περιορισμό του ρόλου της Επιτροπής, δεν θα ήταν όμως δυνατό να

⁷⁵ Crafts, Nicholas and Gianni Toniolo (1996) "Postwar growth: an overview", στο N. Crafts and G. Toniolo (eds.) *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge University Press for the Centre for Economic Policy Research (CEPR), Cambridge.

⁷⁶ Gold, *op.cit.* υποσημ. 68.

⁷⁷ Σημειώνεται ότι τα ίδια τα εργατικά συνδικάτα, με προεξάρχοντα τα γερμανικά, εξέφραζαν σοβαρές επιφυλάξεις έναντι της ιδέας της γενικευμένης εξομοίωσης. Δες, Haas, *op.cit.*, υποσημ. 6, σελ. 223.

εκφρασθούν χωρίς τη συγκατάθεση των λοιπών κυβερνήσεων. Οι τελευταίες, επίσης αισιόδοξες για την αποτελεσματικότητα των πολιτικών τους, παραμένουν αν μη τι άλλο δύσπιστες ως προς τη δυνατότητα των υπερεθνικών θεσμών να οριοθετούν, πόσο μάλλον να προάγουν το κοινό συμφέρον (upgrade the common interest).⁷⁸

Οι αποτυχημένες απόπειρες της Επιτροπής, σε συνδυασμό με το κλίμα οικονομικής ευφορίας και κοινωνικής συναίνεσης, συντελούν ώστε η κοινωνική διάσταση της ολοκλήρωσης -υπό την έννοια της άσκησης ενεργών (proactive) παρεμβάσεων σε Κοινοτική κλίμακα- να εμφανίζεται στη διάρκεια της συζητούμενης περιόδου ως πράγματι ευμενώς παραμελημένη (the period of benign neglect; 1958-1973).⁷⁹ Η έγκριση ορισμένων συστάσεων και μιας οδηγίας που αφορούν στην προστασία της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας,⁸⁰ καθώς και η υιοθέτηση των μέτρων εγκατάστασης και η έναρξη της λειτουργίας του Κοινωνικού Ταμείου δεν αλλοιώνουν τη γενική εικόνα.

Αντιθέτως, η Κοινότητα σημειώνει πρόοδο σε σχέση με την υλοποίηση του στόχου της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων, μολονότι ορισμένες πλευρές του προβλεπόμενου καθεστώτος συντονισμού των εθνικών πολιτικών (co-ordination regime) δεν στέκεται δυνατό να προωθηθούν. Χαρακτηριστικότερη είναι ίσως η περίπτωση της αμοιβαίας αναγνώρισης τίτλων και επαγγελματικών προσόντων όπου, με ορισμένες εξαιρέσεις, η έγκριση των σχετικών οδηγιών προσκρούει σε ασύμπτωτες εθνικές προδιαγραφές και εγκλωβίζεται σε ατελέσφορες, και λόγω ομοφωνίας, διαδικασίες λήψης αποφάσεων.⁸¹ Η πρόοδος είναι όμως αναμφισβήτητη σε ότι αφορά τη δημιουργία των προϋποθέσεων ελεύθερης διακίνησης των ανειδίκευτων εργαζομένων, προς τους οποίους ευλόγως στρέφεται η έμφαση.⁸² Ειδικότερα, τίθενται σε εφαρμογή οι Κανονισμοί 1408/71 και 574/72 -σε αντικατάσταση των Κανονισμών 3 και 4 του 1959- οι οποίοι προβλέπουν αφενός, την ισότιμη κοινωνικο-ασφαλιστική μεταχείριση υπηκόων ενός κράτους μέλους και απασχολούμενων σε αυτό υπηκόων άλλων κρατών μελών και αφετέρου, τη διατήρηση στο ακέραιο και τη μεταφορά των κτηθέντων ασφαλιστικών δικαιωμάτων στις περιπτώσεις μετακίνησης των δικαιούχων σε άλλο κράτος μέλος.⁸³

Κατά τούτο επιτυγχάνεται όντως η άρση ορισμένων πραγματικών περιορισμών της κινητικότητας της εργασίας. Δεν λείπουν βεβαίως οι προσπάθειες των κυβερνήσεων των χωρών υποδοχής να μετριάσουν, ή, ακόμη και αποσοβήσουν τις συνέπειες του καθεστώτος συντονισμού, διαμορφώνοντας όμως έτσι πεδίο σημαντικής δραστηριότητας για το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο -όπως με την πάροδο του χρόνου γίνεται ολοένα και περισσότερο αντιληπτό.⁸⁴ Πέρα από την περιοριστική (restrictive) ερμηνεία των προαναφερομένων Κανονισμών, περισσότερο αξιοσημείωτη είναι ίσως η ικανοποίηση της απαίτησης της Γαλλίας να εξαιρεθεί από την υποχρέωση εξαγωγής των γενναιόδωρων οικογενειακών επιδομάτων της, της

⁷⁸ Για μια παρόμοια ερμηνεία, καθώς και διεξοδική αναφορά στα γεγονότα που μεσολαμβάν, δες Heathcote, Nina (1967) "The Crisis of European Supranationality", *Journal of Common Market Studies*, 2, 140-171.

⁷⁹ Mosley, Hugh (1990) "The Social dimension of European Integration", *International Labour Review*, 129, 147-164.

⁸⁰ Οδηγία 67/548/EOK για την ταξινόμηση και σήμανση των επικίνδυνων ουσιών.

⁸¹ Οι εξαιρέσεις αφορούν στις οδηγίες για το χονδρεμπόριο (1964), την επεξεργασία τροφίμων (1968) και το λιανικό εμπόριο (1968). Δες, Rainbird, Helen (1993) "Vocational education and training", στο Gold, *op.cit.*, υποσημ. 68.

⁸² Ας σημειωθεί όμως ότι το Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφόρησης (SEDOC) δημιουργείται μόλις το 1973.

⁸³ Μολονότι αρχικώς επωφελοόμενοι είναι οι εργαζόμενοι -και τα μέλη των οικογενειών τους- το καθεστώς κατ' αναλογία επεκτείνεται στους αυτοαπασχολούμενους, τους πρώην απασχολούμενους (συνταξιοδοτούμενους) και τους προ-απασχολούμενους (preemployed/trainees). Leibfried, Stephan (1994) "The Social Dimension of the European Union: A Route to Positively Joint Sovereignty?" *Journal of European Social Policy*, 4, 232-262.

⁸⁴ Είναι ενδεικτικό ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει, έως το τέλος του 1994, εκδώσει 323 αποφάσεις σε σχέση με την εφαρμογή του καθεστώτος κοινωνικο-ασφαλιστικής μεταχείρισης των Κοινοτικών μεταναστών, οι οποίες κατανέμονται ως εξής: 1959-70: 28, 1971-80: 108, 1981-90: 113, 1991-94: 74. Δες, Leibfried, Stephan and Paul Pierson (1996) "Social Policy" στο Wallace and Wallace, *op.cit.*, υποσημ. 67.

απόδοσής τους δηλαδή στους δικαιούχους που δεν κατοικούν στη χώρα.⁸⁵ Φαίνεται πως η εξαίρεση (opt-out) από την εφαρμογή των Κοινοτικών κοινωνικών διατάξεων, έστω μονοθεματική σε αυτή την περίπτωση όμως στενά ιδιοτελής και μη εκλογικεύσιμη, ούτε σύγχρονη ανακάλυψη αποτελεί αλλά ούτε και βρετανική επινόηση συνιστά.

Οι κάθε λογής επιφυλάξεις ορισμένων χωρών υποδοχής (κυρίως της Γαλλίας) ως προς το μέγεθος των συνεπειών της ελεύθερης διακίνησης είναι εν πολλοίς αβάσιμες. Έστω κι αν προσπερνώνται οι οικονομικο-θεωρητικές υποδείξεις που υπογραμμίζουν ότι η απελευθέρωση του εμπορίου ή/και η οικονομική σύγκλιση επηρεάζουν ανασχετικώς τη διεθνή κινητικότητα της εργασίας,⁸⁶ δεν είναι δυνατό να παραβλέπεται ότι οι εθνικές κυβερνήσεις διατηρούν τον ουσιώδη έλεγχο των ενδοκοινοτικών ροών εργασίας, αν μη τι άλλο ασκώντας πλήρως ανεξάρτητες μεταναστευτικές πολιτικές (έναντι τρίτων).⁸⁷

Πράγματι, η συμβολή της νομικής απελευθέρωσης αποδεικνύεται ελάχιστη. Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία, οι ενδοκοινοτικές ροές εργασίας -τα 2/3 των οποίων το 1960 και τα 3/5 το 1968 έχουν ιταλική προέλευση- συνιστούν ολοένα και μικρότερο μέρος των μεταναστευτικών ροών εργασίας στα έξι κράτη μέλη, φθάνοντας από περίπου 60% το 1960 σε περίπου 20% το 1970. Και ενώ προ της εισαγωγής του καθεστώτος της ελεύθερης διακίνησης 44% του συνόλου των ξένων εργαζομένων στα έξι κράτη μέλη είναι Κοινοτικής προέλευσης, το ποσοστό μειώνεται σε 32% το 1968 και μόλις 20% το 1974.⁸⁸ Το μεγαλύτερο μέρος των ξένων εργατών προέρχονται από τις νοτιοευρωπαϊκές χώρες (Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα) κι ακόμη από την Τουρκία και τη Βόρειο Αφρική, η μετακίνησή τους δεν είναι όμως αυθόρμητη αλλά οργανώνεται από τις χώρες υποδοχής (Γαλλία, Γερμανία) -και πάντως ανταποκρίνεται στις ευρείες διαφορές των αμοιβών.⁸⁹

Ήδη όμως από τα τέλη της δεκαετίας του 1960 δημιουργούνται ορισμένες προϋποθέσεις ενδυνάμωσης του ενεργούς κοινωνικού ρόλου της Κοινότητας. Συγκεκριμένα, καθώς με την πάροδο του χρόνου τα αποτελέσματα του δασμολογικού αφοπλισμού των οικονομικών εκφράζονται πληρέστερα, αποσαφηνίζονται επίσης οι βαθύτερες (διαρθρωτικές) συνέπειές του, ειδικότερα στην απασχόληση, γεγονός που με τη σειρά του στρέφει την προσοχή των κυβερνήσεων στη λειτουργία μηχανισμών υποστήριξης των αναγκαίων προσαρμογών, δηλαδή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Η ενίσχυση της κοινωνικής πολιτικής εντάσσεται επίσης στο πλαίσιο της στρατηγικής διεύρυνσης και εμβάθυνσης της Κοινότητας, όπως επιβεβαιώνεται με τις αποφάσεις της συνόδου κορυφής της Χάγης το 1969. Κι αν η αναδιάταξη του πολιτικού τοπίου, κυρίως η εκλογή σοσιαλδημοκρατικής κυβέρνησης υπό τον

⁸⁵ Ο Κανονισμός 1408/71 βασίζεται στην αρχή της χώρας απασχόλησης (country of employment), έτσι ώστε το καθεστώς οικογενειακών επιδομάτων που ισχύει σε αυτή τη χώρα να εφαρμόζεται έστω και εάν τμήμα της οικογένειας διαμένει σε άλλη χώρα της Κοινότητας. Η Γαλλία επιδίωξε και επέτυχε ένα συμβιβασμό (regulatory compromise) που επιτρέπει στην ίδια μόνο να εφαρμόζει την αρχή της χώρας διαμονής (country of residence), όμως το 1986 το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έθεσε τέλος σε αυτό (Υπόθεση Pinna D). Δες, Leibfried, Stephan and Paul Pierson (1996) "Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe", στο Leibfried and Pierson, *op.cit.*, υποσημ. 41.

⁸⁶ Πέρα από την παραδοσιακή θεωρία της μεταναστευτικής συμπεριφοράς, αναφορά γίνεται εδώ ειδικότερα στην υποδειχθείσα από τον R. Mundell σχέση υποκατάστασης μεταξύ ελεύθερου εμπορίου και κινητικότητας των παραγωγικών συντελεστών (πάντοτε στη βάση του νεοκλασικού υποδείγματος Heckscher-Ohlin-Samuelson και Stolper). Δες, Mundell, Robert A. (1957) "International Trade and Factor Mobility" *American Economic Review*, 47, 321-335.

⁸⁷ Κατά τούτο, η ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας αφίσταται από το πρότυπο της κοινής αγοράς, προσομοιάζοντας μάλλον, κατ' αναλογία, προς εκείνο της ζωής ελεύθερου εμπορίου (free trade area), Leibfried, *op.cit.*, υποσημ. 83, Πίνακας 1.

⁸⁸ Straubhaar, Thomas (1988) "International Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience", *Journal of Common Market Studies*, 27, 45-62.

⁸⁹ Είναι χαρακτηριστικό ότι οι Πορτογάλοι και Βορειο-Αφρικάνοι συγκεντρώνονται κυρίως στη Γαλλία, ενώ οι Έλληνες και Τούρκοι κατευθύνονται στη Γερμανία. Οι Ισπανοί συγκεντρώνονται πρωτίστως στη Γαλλία και δευτερευόντως στη Γερμανία. Ermisch, John (1991) "European Integration and External Constraints on Social Policy: Is a Social Charter Necessary?", *National Institute Economic Review*, 136, 93-108.

W. Brandt στην Ομοσπονδιακή Γερμανία, ευνοεί την κοινωνική στροφή της Κοινότητας, τα ιδιοτελή συμφέροντα των κρατών μελών δεν είναι μικρότερης σημασίας. Η προοπτική ένταξης χωρών που εφαρμόζουν ένα μοντέλο κοινωνικής πολιτικής διαφορετικό εκείνου (-ων) των έξι, τόσο ως προς τις αρχές και τα μέσα, όσο και ως προς τις χρηματοδοτικές όψεις του, αναθερμαίνει παλαιότερες ανησυχίες και ενισχύει τα κίνητρα εγκατάστασης ενός συστήματος συντονισμού, στο οποίο τα νέα κράτη μέλη θα κληθούν να συμμετέχουν.⁹⁰ Στη σκέψη της Επιτροπής η ενδυνάμωση της Κοινοτικής κοινωνικής πολιτικής θεωρείται ως στοιχείο της σχεδιαζόμενης μετάβασης προς την οικονομική και νομισματική ένωση.⁹¹

Στη σύνοδο κορυφής των Παρισίων το 1972 αποφασίζεται να ανατεθεί στην Επιτροπή η σύνταξη, κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τους κοινωνικούς εταίρους, ενός προγράμματος κοινωνικής δράσης. Το τελευταίο εγκρίνεται, όχι χωρίς τροποποιήσεις, με απόφαση του εννεαμελούς πλέον Συμβουλίου το 1974 -το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιρλανδία, η Δανία, όχι όμως και η Νορβηγία, έχουν ήδη από 1/1/1973 προσχωρήσει- και συνίσταται σε 40 συγκεκριμένα μέτρα που ταξινομούνται υπό τρεις γενικούς τίτλους: επίτευξη της πλήρους απασχόλησης, με ειδικότερη αναφορά στο ΕΚΤ, βελτίωση των συνθηκών εργασίας και διαβίωσης και, τέλος, προώθηση της εμπλοκής των κοινωνικών εταίρων στις διαδικασίες λήψεως οικονομικών και κοινωνικών αποφάσεων και της συμμετοχής των εργαζομένων στη διαχείριση των επιχειρήσεων. Στο ίδιο το πρόγραμμα γίνεται όμως σαφής η μετατόπιση της Επιτροπής από παλαιότερες μαξιμαλιστικές αντιλήψεις εναρμόνισης και, συνεπώς, επέκτασης της Κοινοτικής δικαιοδοσίας,⁹² πράγμα που, εκτός των προαναφερομένων παραγόντων, επίσης συμβάλλει στη μεταβολή της στάσης των εθνικών κυβερνήσεων.

Υποστηρίζεται ότι η εισαγωγή του προγράμματος σημειοδοτεί την έναρξη μιας περιόδου στην διάρκεια της οποίας η Κοινότητα αναλαμβάνει ενταγμένη, σε σύγκριση με το παρελθόν, δράση στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής (the period of increased social activism, 1974-1986).⁹³ Πρόκειται όμως για μια περίοδο που χαρακτηρίζεται από βραδείς ρυθμούς μεγέθυνσης, επιταχυνόμενο πληθωρισμό, υψηλή ανεργία, έντονη κοινωνικο-πολιτική αντιπαράθεση και, κατ'επέκταση, αυξημένη εσωστρέφεια των εθνικών πολιτικών θεσμών.⁹⁴ Δεν είναι συνεπώς παράδοξο ότι τα αποτελέσματα της Κοινοτικής δράσης υστερούν κατά πολύ έναντι των στόχων που τίθενται στο πρόγραμμα και εντοπίζονται σε ορισμένες θεματικές περιοχές, υπογραμμίζοντας τον αποσπασματικό χαρακτήρα της.⁹⁵ Οι πλέον φιλόδοξες προτάσεις της Επιτροπής, εκείνες δηλαδή που αφορούν σε βασικές πτυχές των εθνικών κοινωνικο-εργασιακών καθεστώτων (welfare regimes), προσκρούουν στις αποκλίνουσες

⁹⁰ Και στις τέσσερις υπό ένταξη χώρες, το σύστημα κοινωνικής προστασίας, το οποίο δεν ακολουθεί το ηπειρωτικό (Βισμαρκιακό) πρότυπο κοινωνικής ασφάλισης, χρηματοδοτείται κυρίως μέσω της γενικής φορολογίας και, συνεπώς, το κόστος εργασίας λίγο επιβαρύνεται από μη μισθολογικά στοιχεία. Από την άλλη πλευρά, η παρέμβαση του κράτους στη λειτουργία των αγορών εργασίας (νομοθεσία) είναι περιορισμένη. Ωστόσο, πέρα από την καθαρά οικονομικο-θεωρητική όψη του ζητήματος, είναι κατανοητό ότι οι σχετικές ανησυχίες εκείνης της εποχής ωχριούν έναντι των μεταγενέστερων. Ειδικότερα στο Ηνωμένο Βασίλειο, η ύπαρξη ισχυρών εργατικών συνδικάτων, σε συνδυασμό με το (συγκρουσιακό) μοντέλο εργασιακών σχέσεων, "διασφαλίζουν" ότι το ύψος των μισθών αντισταθμίζει το χαμηλό μη μισθολογικό κόστος εργασίας.

⁹¹ Ο P. Taylor αναφέρεται στα σχετικά σχόλια του Προέδρου Ortoli, Taylor, *op.cit.*, υποσημ. 36, σελ. 204.

⁹² Στο προοίμιο του προγράμματος δράσης χαράσσονται, κατά τρόπο που δεν αφίσταται της μεταγενέστερης σημασιοδότησης της έννοιας της επικουρικότητας, τα όρια μεταξύ εθνικής και Κοινοτικής δικαιοδοσίας: "...[T]he definition by the Community of objectives for national social policies, without however seeking a standard solution to all social problems or attempting to transfer to Community level any responsibilities which are assumed more effectively at other levels ...," Council Resolution 21/1/1974, concerning a social action programme (74/c13/01), and Byre, Angela D. (1989) *Leading Cases and Materials on the Social Policy of the EEC*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer/Boston.

⁹³ Mosley, *op.cit.*, υποσημ. 79.

⁹⁴ Tsoukalis, *op.cit.*, υποσημ. 66, σελ. 25-32.

⁹⁵ Collins, Doreen (1985) "Social policy", στο A. El-Agraa (ed.) *The Economics of the European Community*, Philip Allan, Oxford.

επιλογές των κρατών μελών, την απολύτως καθοριστική -ανασταλτική σημασία των οποίων επικυρώνει το αίσθημα λήψεως αποφάσεων- η επιταγή ομοφωνίας. Αυτή τη φορά όμως η προάσπιση της αυτονομίας του εθνικού κοινωνικού κράτους δεν υποστηρίζεται από βεβαιότητα για τις επιδόσεις του.

Είναι όμως γεγονός ότι στη διάρκεια αυτής της περιόδου σημειώνεται στροφή σε σχέση με το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), τις κατευθύνσεις της οποίας προσδιορίζουν αφενός, η δραματική αύξηση της ανεργίας και αφετέρου, η ίδρυση το 1975, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Διαδοχικές μεταρρυθμίσεις του ΕΚΤ έχουν ως αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση της προικοδότησής του -από 250 εκατομμύρια ECU Το 1972 σε 1.500 εκατομμύρια ECU το 1982-⁹⁶ και τη σχετική ενδυνάμωση της αναδιανεμητικής λειτουργίας του -σε σύγκριση με εκείνη της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας στις αγορές εργασίας. Συγκεκριμένα, η έμφαση στρέφεται από μέτρα που αφορούν στην προώθηση της επαγγελματικής και γεωγραφικής κινητικότητας των εργαζομένων σε μέτρα που αποβλέπουν στην επαγγελματική κατάρτιση των ανέργων, ειδικότερα των νέων,⁹⁷ ταυτοχρόνως δε οι επιχορηγήσεις του ΕΚΤ τείνουν ολοένα και περισσότερο να κατανέμονται προς όφελος των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών (Πίνακας 6.1).

Πίνακας 6.1 Ποσοστιαία κατανομή των επιχορηγήσεων του ΕΚΤ, ανά κατηγορία και κράτος μέλος, 1976-1980

	Γεωργία	Κλωστοϋφαντουργία	Μετανάστες	Γυναίκες (1979-80)	Νέοι	Άτομα με ειδικές ανάγκες	Τεχνολογική πρόοδος	Περιοχές (Regions)
Ποσοστό επί του συνόλου(%)	3	3	4	1	29	8	2	50
Γερμανία	16	20	28	55	7	24	-	6
Γαλλία	49	10	23	23	22	12	-	14
Ηνωμένο Βασίλειο	4	28	9	3	33	21	17	27
Ιταλία	23	26	34	14	26	19	41	39
Ολλανδία	1	10	4	2	1	4	-	2
Βέλγιο	1	5	2	1	2	4	3	1
Δανία	-	-	1	1	2	4	39	2
Ιρλανδία	6	1	-	1	7	12	-	9
Λουξεμβούργο	-	-	-	-	-	-	-	-
ΕΚ-9	100	100	100	100	100	100	100	100

Πηγή: Molle, Willen (1990) *The Economics of European Integration*, Dartmouth, Aldershot, σελ. 435.

Ωστόσο οι δαπάνες του ΕΚΤ παραμένουν ελάχιστες σε σχέση με το μέγεθος του προβλήματος και, κατά συνέπεια σε σύγκριση με τις αντίστοιχες εθνικές δαπάνες, ενώ από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 το μερίδιο του ΕΚΤ -όπως και του ΕΤΠΑ- στο συνολικό Κοινοτικό προϋπολογισμό βγαίνει μειούμενο, προς όφελος του μεριδίου των δαπανών εφαρμογής της κοινής γεωργικής πολιτικής.⁹⁸ Κι αν η αδυναμία διαμόρφωσης μια συνεκτικής, καινοτόμου και αποτελεσματικής Κοινοτικής πολιτικής απασχόλησης οφείλεται κατά μείζονα ίσως λόγο στην ανεπάρκεια των πόρων του ΕΚΤ,⁹⁹ ο παραγκωνισμός της Επιτροπής σε ρόλο τυπικού αξιολογητή των προγραμμάτων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο

⁹⁶ Molle, Willen (1990) *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*, Dartmouth, Aldershot, σελ. 435.

⁹⁷ Με τη μεταρρύθμιση του 1971 ορίζονται τομείς προτεραιότητας (priority sectors) που περιλαμβάνουν τους μετανάστες, τους εργαζόμενους που πλήττονται από την τεχνολογική πρόοδο, τους εργαζόμενους στο φθίνοντα τομέα της κλωστοϋφαντουργίας, τους εργαζόμενους στη γεωργία, τους εργαζόμενους σε φθίνουσες οικονομικές περιοχές (declining regions), τα άτομα με ειδικές ανάγκες, τις γυναίκες και τους νέους. Η στροφή της έμφασης προς τους νέους -αλλά και τους μακροχρονίως ανέργους- επιχειρείται με τις μεταρρυθμίσεις του 1976 και 1983. Casey, Bernard (1993) "Employment promotion", στο Gold, *op.cit.*, υποσημ. 68.

⁹⁸ Taylor, *op.cit.*, υποσημ. 36, σελ. 208

⁹⁹ *ibid.*, σελ. 210-211, όπου επισημαίνονται επίσης εγγενείς αδυναμίες στη λειτουργία του ΕΚΤ

προκαθορισμένων εθνικών ποσοστώσεων (national quotas), δεν στερείται επίσης σημασίας.¹⁰⁰ Πολύ περισσότερο, συμβάλλει στην καλλιέργεια επιφυλάξεων περί την προσθετικότητα (additionality) των Κοινοτικών κοινωνικών δαπανών. Αυτές οι επιφυλάξεις πολλαπλασιάζονται καθώς στην Κοινότητα εντάσσονται χώρες με χαμηλότερο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης, αυξημένες απαιτήσεις δημοσιονομικών μεταβιβάσεων, αλλά και ασθενή, αν όχι ανύπαρκτη παράδοση ενεργητικών πολιτικών στην αγορά εργασίας, αντιμετωπίζονται(;) δε με τη μεταρρύθμιση του 1988. Οι κατευθύνσεις της τελευταίας προαναγγέλλονται ήδη με τη μεταρρύθμιση του 1983, στο πλαίσιο της οποίας ενισχύεται η περιοχική (territorial/regional) διάσταση του ΕΚΤ και ταυτοχρόνως αυξάνεται η σημασία της δέσμης των κριτηρίων επιλεξιμότητας που ορίζει η Επιτροπή για την κατανομή των επιχορηγήσεών του.¹⁰¹

Στο χώρο της κοινωνικής ρύθμισης/νομοθεσίας (social regulation) -στον οποίο άλλωστε οριοθετείται ο ουσιώδης κοινωνικός *per se* ρόλος της- η δραστηριότητα της Κοινότητας εκτυλίσσεται γύρω από τρεις επιμέρους θεματικές περιοχές, συγκεκριμένα: την περιοχή της ισότητας των φύλων στην αγορά εργασίας, την περιοχή της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας και, τέλος, την περιοχή της εργατικής νομοθεσίας, γενικώς των εργασιακών σχέσεων, που διαλαμβάνει την προστασία της απασχόλησης, τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και την προώθηση της καλούμενης βιομηχανικής δημοκρατίας (industrial democracy). Η σειρά παράθεσής τους δεν είναι τυχαία, τουναντίον ακολουθεί κατιούσα κλίμακα ως προς την παραγωγικότητα της Κοινοτικής δράσης -κατά κυριολεξία, την αποδοτικότητα των πρωτοβουλιών της Επιτροπής.

Πράγματι στο θέμα της ισότητας μεταξύ γυναικών και ανδρών στην αγορά εργασίας η Κοινότητα εμφανίζεται ιδιαίτερος παραγωγική. Σε τούτο συμβάλλουν ορισμένοι παράγοντες όπως: η αυξανόμενη συμμετοχή των γυναικών στο εργατικό δυναμικό -συναρτώμενη όμως με την ενίσχυση των διαχωρισμών στις αγορές εργασίας (labour market segregation)- και η μεταβολή του πολιτικού κλίματος -με την επικράτηση των σοσιαλδημοκρατικών αντιλήψεων, αλλά και την ανάπτυξη του γυναικείου (και φεμινιστικού;) κινήματος.¹⁰² Πάντως, η πρόσφατη ένταξη στην ΕΚ της Δανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου που παρουσιάζουν υψηλότερα ποσοστά γυναικείας απασχόλησης -στο δεύτερο μάλιστα έχει ήδη τεθεί σε ισχύ από το 1970 σχετικό νομικό καθεστώς (το *equal-pay act*)- δεν συνιστά ενισχυτικό παράγοντα.¹⁰³

¹⁰⁰ Μόνο στην περίπτωση του ΕΤΠΑ επιχειρείται μια περιορισμένη σημασίας μεταρρύθμιση το 1979, καθώς 5% των πληρωμών του ταμείου κατανέμονται εκτός των εθνικών ποσοστώσεων (non quota section), ωστόσο έτσι όπως αποφασίζει ομοφώνως το Συμβούλιο των Υπουργών. Ο ρόλος της Επιτροπής στη διαχείριση του ΕΤΠΑ διευρύνεται ωστόσο με τη μεταρρύθμιση του 1984, όταν εισάγεται το σύστημα των περιθωρίων (margins), σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη δικαιούνται προκαθορισμένα ελάχιστα μερίδια (minimum shares) που μπορεί να φθάσουν σε επίσης προκαθορισμένο μέγιστο ύψος (maximum share), μόνον όταν εκπληρώνονται τα κριτήρια επιλεξιμότητας που ορίζει η Επιτροπή. Δες, Anderson, Jeffrey J. (1995) "Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block?", στο Leibfried and Pierson, *op.cit.*, υποσημ. 41

¹⁰¹ *ibid.*

¹⁰² Είναι γεγονός ότι μέρος του ισχυρού φεμινιστικού κινήματος των δεκαετιών 1970 και 1980, το κίνημα απελευθέρωσης γυναικών όπως καλείται, στέκεται με ιδιαίτερη δυσπιστία έναντι των θεσμικών μεταρρυθμίσεων και αμφισβητεί ακόμη και την έννοια "γυναικείο ζήτημα". Από την άλλη πλευρά, καθώς η απήχηση αυτών των αντιλήψεων υποχωρεί, αυξάνεται η επιρροή του ρεύματος που διεκδικεί την ισοτιμία γυναικών και ανδρών στην οικονομική και πολιτική ζωή, αξιώνει τη θεσμική κατοχύρωση ίσων ευκαιριών (equal opportunities) και προσαρμόζει αναλόγως την πολιτική συμπεριφορά του (συμμετοχή σε "*formal women's policy machinery*" -π.χ. στην Κοινότητα το Γραφείο Ίσων Ευκαιριών της ΓΔ V της Επιτροπής). Δες, Lovenduski, Joni (1997) "The Integration of Feminism into West European Politics", στο M. Rhodes, P. Heywood and V. Wright (eds.) *Developments in West European Politics*, McMillan Press, London.

¹⁰³ Η μεγαλύτερη συμμετοχή των γυναικών στο εργατικό δυναμικό στη Δανία και το Ηνωμένο Βασίλειο συναρτάται με τη φιλελεύθερη κοινωνικο-φιλοσοφική παράδοση αυτών των χωρών, οι οποίες δεν παύουν να διατηρούν επιφυλάξεις, αν και για διαφορετικούς επίσης λόγους, έναντι της νομοθεσίας. (Επιφυλάξεις όμως εκφράζει και η Γερμανία, τουλάχιστον έναντι αρχικών προτάσεων της Επιτροπής (πριν το 1975), θεωρώντας προφανώς ότι αντιτίθενται στην πολιτική ενθάρρυνσης της οικογένειας, την οποία υποστηρίζει με

Παρά τη δέσμευσή τους μέσω του Άρθρου 119 της Συνθήκης -και μάλιστα βάσει χρονοδιαγράμματος (1961)- αρκετά κράτη μέλη αποτυγχάνουν να θεσπίσουν μέτρα κατοχύρωσης της αρχής της ίσης αμοιβής για όμοια εργασία, μολονότι το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) αρκείται, τουλάχιστον έως τα μέσα της δεκαετίας του 1970, σε μια στενή-κυριολεκτική (literal) ερμηνεία της (αρχής).¹⁰⁴ Μετά από ορισμένες ατυχείς απόπειρες της Επιτροπής, το 1975 το Συμβούλιο εγκρίνει την Οδηγία 75/117 για ίση αμοιβή ανδρών και γυναικών, με την οποία υιοθετείται μια ευρύτερη ερμηνεία του Άρθρου 119, ειδικότερα εισάγεται η έννοια της εργασίας ίσης αξίας (work of equal value). Επίσης, τα κράτη μέλη καλούνται αφενός, να θεσπίσουν αποτελεσματικά μέσα υποχρεωτικής εφαρμογής (enforcement) της αρχής της μισθολογικής ισότητας και αφετέρου να επιβεβαιώσουν την ύπαρξη ικανών νομικών μηχανισμών αντιμετώπισης των ατομικών προσφυγών. Η επιλογή του Άρθρου 100 ως νομικής βάσης έκδοσης της Οδηγίας υπενθυμίζει την προϊστορία του Άρθρου 119, δηλαδή τις γαλλικές ανησυχίες περί των συνθηκών ανταγωνισμού, και επικυρώνεται με την απόφαση του ΔΕΚ στη δεύτερη από τις τρεις υποθέσεις *Defrenne vs Sabena*.¹⁰⁵

Μολονότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης (equal treatment) δεν μνημονεύεται ρητώς στη Συνθήκη, η Κοινότητα την αποδέχεται ως εύλογη απόρροια της αρχής της ίσης αμοιβής.¹⁰⁶ Το 1976 το Συμβούλιο εγκρίνει την Οδηγία 76/207 για την ίση μεταχείριση γυναικών και ανδρών στην απασχόληση, την επαγγελματική κατάρτιση και την προώθηση, με το Άρθρο 2 της οποίας εισάγεται η έννοια της έμμεσης διάκρισης (indirect discrimination) -ωστόσο με ορισμένες διευκρινήσεις αλλά και εξαιρέσεις.¹⁰⁷ Η νομοθεσία της Κοινότητας συμπληρώνεται με τρεις ακόμη οδηγίες, συγκεκριμένα την Οδηγία 79/7 για την ίση μεταχείριση σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης, την Οδηγία 86/378 για την ίση μεταχείριση σε επαγγελματικά ασφαλιστικά σχήματα και την Οδηγία 86/613 για την ίση μεταχείριση των ασκούντων (-ουσών) ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα περιλαμβανομένης και της γεωργίας, και την προστασία των αυτοαπασχολούμενων εγκύων και μητέρων. Σημειώνεται ότι και οι τέσσερις αυτές οδηγίες

γενναιόδωρα οικογενειακά επιδόματα που αυξάνουν το οικογενειακό εισόδημα και απισχνάζουν τα κίνητρα εργασίας των μητέρων.)

¹⁰⁴ Ostner, Ilona and Jane Lewis (1995) "Gender and the Evolution of European Social Policies", στο Leibfried and Pierson, *op.cit.*, υποσημ. 41

¹⁰⁵ Το ΔΕΚ υπογραμμίζει ότι: "Article 119 pursues a double aim. First, in the light of the different stages of social legislation in the various member states, the aim of Article 119 is to avoid a situation in which undertakings established in states which have actually implemented the principle of equal pay suffer a competitive disadvantage in intra-Community competition as compared with undertakings established in states which have not yet eliminated discrimination against women as regards pay. Secondly, this provision forms part of the social objectives of the Community, which is not merely an economic union, but is at the same time intended, by common action, to ensure social progress and seek the constant improvement of the living and working conditions of their peoples."

Η Οδηγία επιδιώκει τη διευκρίνιση του περιεχομένου του Άρθρου 119, εμπίπτοντας κατά συνέπεια στο σκοπό του Άρθρου 100. Στην ίδια απόφαση το ΔΕΚ αποσαφηνίζει ότι το Άρθρο 119 έχει όχι μόνο κάθετη (vertical) αλλά και οριζόντια άμεση εφαρμογή (horizontal direct effect) -επίκληση από ιδιώτες και κατά ιδιωτών. Δες Cox, Susan (1993) "Equal Opportunities", στο Gold, *op.cit.*, υποσημ. 68, απ' όπου και το απόσπασμα της απόφασης του ΔΕΚ.

¹⁰⁶ Το ΔΕΚ με την απόφασή του στην τρίτη υπόθεση *Defrenne vs Sabena* επισημαίνει ότι: "The Court has repeatedly stated that respect for fundamental personal human rights is one of the general principles of Community law, the observance of which it has a duty to ensure. There can be no doubt that the elimination of discrimination based on sex forms part of those fundamental rights", *ibid*.

¹⁰⁷ Διευκρινίζεται ότι η Οδηγία δεν θίγει τα θετικά μέτρα (positive measures/affirmative action) που αποσκοπούν στην άρση των ανισοτήτων, ούτε τις διατάξεις που αφορούν στην προστασία της γυναίκας (εγκυμοσύνη, μητρότητα). Από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας μπορούν ωστόσο να εξαιρούνται επαγγέλματα που λόγω της φύσης, ή, των συνθηκών άσκησής τους το φύλο συνιστά αποφασιστικό παράγοντα.

έχουν ως νομική βάση το Άρθρο 235,¹⁰⁸ πράγμα που προκαλεί αντικρουόμενες ερμηνείες από μέρους των ερευνητριών.¹⁰⁹

Η ακριβής σημασία και επιρροή της Κοινοτικής νομοθεσίας για την ισότητα των φύλων (θα) εκφράζονται όμως πληρέστερα με την πάροδο του χρόνου, ως αποτέλεσμα της πλούσιας νομολογίας του ΔΕΚ¹¹⁰ -ορισμένες μόνον αποφάσεις του οποίου θα σχολιασθούν σε επόμενο κεφάλαιο. Προς το παρόν αξ σημειωθεί ότι, μετά την περίοδο των αρχικών δισταγμών, το ΔΕΚ υιοθετεί ολοένα και περισσότερο μια στάση διασταλτικής -και ευρηματικής- ερμηνείας της Κοινοτικής νομοθεσίας, υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη να άρουν αρκετές πρακτικές διάκρισης (discriminatory practices) εις βάρος των γυναικών. Οι επιπτώσεις της νομολογίας του ΔΕΚ γίνονται ακόμη αισθητές σε άλλες θεματικές περιοχές της κοινωνικής πολιτικής -και της πολιτικής στις αγορές εργασίας- προκαλούν ωστόσο ανάμεικτες αντιδράσεις από πλευράς των πολιτικώς δρώντων (Επιτροπή, εθνικές κυβερνήσεις, γυναικείες οργανώσεις).¹¹¹

Αξιόλογη είναι επίσης η δραστηριότητα της Κοινότητας στα θέματα που αφορούν στην υγιεινή της εργασίας και την προστασία των εργαζομένων έναντι επαγγελματικών ατυχημάτων και ασθενειών. Ορισμένα ουσιώδη βήματα έχουν μάλιστα πραγματοποιηθεί κατά τη διάρκεια της προγενέστερης (προ του 1974) περιόδου.¹¹² Την αποφασιστική ώθηση προσφέρει όμως η έγκριση του προγράμματος κοινωνικής δράσης, το οποίο με τη σειρά του προβλέπει την κατάρτιση και εφαρμογή ειδικού προγράμματος ενεργειών της Κοινότητας στην περιοχή της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας. Το 1978 υιοθετείται το πρώτο ειδικό πρόγραμμα που λήγει το 1982, ενώ δύο χρόνια αργότερα, το 1984, υιοθετείται το δεύτερο πρόγραμμα δράσης για θέματα υγιεινής και ασφάλειας, το οποίο καλύπτει την περίοδο 1983-1988.¹¹³ Στο μεταξύ έχει ήδη από το 1974 τεθεί σε λειτουργία η Συμβουλευτική Επιτροπή για την Ασφάλεια, την Υγιεινή και την προστασία της Υγείας (Advisory Committee on Safety, Hygiene and Health Protection), βασική αποστολή της οποίας είναι η υποστήριξη του νομοπαρασκευαστικού -και όχι μόνο- έργου της Επιτροπής. Το εύρος των αρμοδιοτήτων της Συμβουλευτικής Επιτροπής, σε συνδυασμό με την αντιπροσωπευτικότητα της σύνθεσής της,¹¹⁴ δημιουργούν προϋποθέσεις βελτίωσης της ποιότητας -τεχνικής επάρκειας- και ενίσχυσης της πολιτικής εφικτότητας των προτάσεων νομοθεσίας της Επιτροπής. Το έδαφος είναι όμως εκ προοιμίου γόνιμο, καθώς το σύνολο των κρατών μελών εφαρμόζουν σχετικές ρυθμίσεις και καλούνται, εξαιτίας της Κοινοτικής νομοθεσίας, να επιφέρουν κυρίως διαδικασιακού χαρακτήρα προσαρμογές.¹¹⁵ Ωστόσο ορισμένες από τις προτάσεις της Επιτροπής δεν κατορθώνουν να περάσουν τις συμπληγάδες του Συμβουλίου, ενώ άλλες φορές τούτο δεν

¹⁰⁸ Η Οδηγία 86/613 βασίζεται τόσο στο Άρθρο 235, όσο και στο Άρθρο 100.

¹⁰⁹ Κι αν δεν είναι περίεργο, είναι ενδεικτικό κι ακόμη ενοχλητικό το γεγονός ότι η έρευνα στα θέματα της πολιτικής ισότητας παραμένει, εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων, γυναικεία υπόθεση. Ας είναι.

Ορισμένες θεωρούν ότι η αλλαγή της νομικής βάσης από το Άρθρο 100 στο Άρθρο 235 υποδεικνύει ότι η σημασία της ισότητας των φύλων, ως επιδίωξης της Κοινοτικής δράσης, απισχνάζεται. Άλλες πάλι ισχυρίζονται ότι η αναφορά στο Άρθρο 235 υποδηλώνει την απομάκρυνση της Κοινοτικής πολιτικής από θέματα που συνδέονται ευθέως με την απασχόληση και τη στροφή της προς μια ευρύτερη αντίληψη της κοινωνικής διάστασης -κάτι που όμως εμπειρικά δεν επιβεβαιώνεται. Δες, Ostner and Lewis, *op.cit.*, υποσημ. 104, ειδικότερα υποσημείωσή τους 33.

¹¹⁰ Μόνο στη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, σαράντα τέσσερις υποθέσεις ίσης μεταχείρισης παραπέμφθηκαν στο ΔΕΚ, *ibid.*

¹¹¹ Δες στο επόμενο κεφάλαιο.

¹¹² Πρόκειται για την έγκριση ορισμένων συστάσεων (π.χ. για την προστασία των νέων κατά την εργασία, την εγκατάσταση μονάδων περίθαλψης στους τόπους εργασίας κ.λ.π.), αλλά και της Οδηγίας 67/548 για την ταξινόμηση και σήμανση των επικίνδυνων ουσιών -δες και υποσημ. 80.

¹¹³ James, Phil (1993) "Occupational health and safety", στο Gold, *op.cit.*, υποσημ. 68.

¹¹⁴ *ibid.*

¹¹⁵ Η ανάλυση μετατίθεται στο επόμενο κεφάλαιο.

επιτυγχάνεται παρά με συμβιβαστικές τροποποιήσεις του αρχικού περιεχομένου τους ή/και κατόπιν μακροχρόνιων διαπραγματεύσεων.¹¹⁶

Στη διάρκεια της συζητούμενης περιόδου πάντως υιοθετούνται επτά οδηγίες συνολικώς. Την έγκριση των Οδηγιών 77/576 για τη σήμανση ασφάλειας στους χώρους εργασίας και 78/610 για την προστασία της υγείας των εργαζομένων που εκτίθενται στο μονομερές βινυλοχλωρίδιο, ακολουθεί η υιοθέτηση της Οδηγίας 80/1107 για την προστασία των εργαζομένων από τους κινδύνους που παρουσιάζονται συνεπεία της εκθέσεώς τους σε χημικούς, φυσικούς και βιολογικούς παράγοντες. Στο πλαίσιο της τελευταίας εγκρίνονται επίσης τέσσερις ειδικές οδηγίες που αφορούν στην προστασία των εργαζομένων που εκτίθενται στο μεταλλικό μόλυβδο (82/605) και τον αμίαντο (83/477), την προστασία των εργαζομένων από τους κινδύνους που προκαλεί η έκθεση στο θόρυβο (86/188) και, τέλος, την απαγόρευση ορισμένων ειδικών παραγόντων ή/και δραστηριοτήτων (88/364).

Περιορισμένη και ισχνή παραμένει η παρέμβαση της Κοινότητας στον τομέα της ρύθμισης των αγορών εργασίας σε σχέση με την απασχόληση, τις συνθήκες εργασίας και τις εργασιακές σχέσεις, ο οποίος αποτελεί κεντρική συνιστώσα του κοινωνικού κράτους τόσο σε λειτουργικό-οικονομικό, όσο και σε ιστορικό-πολιτικό επίπεδο και μάλιστα υπό διττή σημασία, ουσιαστική και θεσμική-διαδικασιακή.¹¹⁷ Οι πρωτοβουλίες εναρμόνισης της Επιτροπής προσκρούουν στις σοβαρές αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών καθεστώτων εργασιακών σχέσεων -προσδιοριστικές άλλωστε των διαφορών μεταξύ των συστημάτων κοινωνικής ευημερίας που συζητήθηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο- οι οποίες με τη σειρά τους ανάγονται σε θεμελιώδεις ετερότητες, οικονομικο- και πολιτικο-φιλοσοφικές. Παρά τις αναλυτικές δυσχέρειες που συνοδεύουν τις προσπάθειες συστηματοποίησης των προαναφερόμενων αποκλίσεων, στη βιβλιογραφία συνήθως προτείνεται η ταξινόμηση των ευρωπαϊκών εργασιακών καθεστώτων με κριτήρια το ρόλο του κράτους και τη νομική παράδοση.¹¹⁸

Έτσι, τα έξι ιδρυτικά κράτη μέλη της Κοινότητας ακολουθούν το Ρωμαιο-γερμανικό πρότυπο, στο πλαίσιο του οποίου ο ρόλος του κράτους είναι καθοριστικός και εκφράζεται αφενός, με τη συνταγματική κατοχύρωση των δικαιωμάτων συλλογικής δράσης των εργαζομένων (συνδικαλιστικές ελευθερίες, δικαιώματα συλλογικής διαπραγμάτευσης) και αφετέρου, με την εκτεταμένη εργατική νομοθεσία που αποβλέπει στην καθιέρωση δέσμης ατομικών (προστασία της απασχόλησης, χρόνος εργασίας κ.λ.π.) και συλλογικών (συμμετοχή των εργαζομένων στη διαχείριση των επιχειρήσεων) δικαιωμάτων των εργαζομένων. -Τεχνικώς, τα δικαιώματα συλλογικής συμμετοχής των εργαζομένων καθιερώνονται επίσης μέσω του εταιρικού δικαίου. - Αντιθέτως, στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία (Αγγλο-ιρλανδικό πρότυπο) ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους στην αγορά εργασίας και τις εργασιακές σχέσεις είναι περιορισμένος και, κατ'επέκταση ελάχιστη είναι η νομοθεσία περί τα βασικά δικαιώματα των εργαζομένων. Στο Ηνωμένο Βασίλειο ειδικότερα, τα τελευταία αφορούν απλώς στην αντιπροσώπευση των εργαζομένων από τα εργατικά συνδικάτα στο πλαίσιο των συλλογικών διαπραγματεύσεων, μολονότι ο βαθμός νομικής κατοχύρωσης του δικαιώματος συλλογικής διαπραγμάτευσης υπολείπεται κατά πολύ εκείνου του Ρωμαιο-γερμανικού προτύπου. Τέλος, στο πλαίσιο του Σκανδιναβικού προτύπου, μοναδική εκπρόσωπος του οποίου είναι η Δανία, ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους στην αγορά εργασίας και τις εργασιακές σχέσεις είναι, σε σύγκριση με το

¹¹⁶ Ως εκ της φύσεως του περιεχομένου τους, οι προτάσεις νομοθεσίας της Επιτροπής συχνά προκαλούν τεχνικές διαφωνίες που αποδεικνύονται πολύ ισχυρές, π.χ. στην περίπτωση της Οδηγίας 86/188 για την προστασία των εργαζομένων από τους κινδύνους που προκαλεί η έκθεση στο θόρυβο, ο συμβιβασμός επιτεύχθηκε μετά από διαπραγμάτευση τεσσάρων ετών.

¹¹⁷ Δες την προσέγγιση του B. Eichengreen σε σχέση με τη διαμόρφωση των θεσμών κοινωνικο-οικονομικής συνεργασίας στη Δυτική Ευρώπη στο Eichengreen, Barry (1996) "Institutions and economic growth: Europe after World War II", στο Crafts and Toniolo, *op.cit.*, υποσημ. 75.

¹¹⁸ Gold, *op.cit.*, υποσημ. 68. Επίσης, Rhodes, Martin (1995) "A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social dimension", στο Leibfried and Pierson, *op.cit.*, υποσημ. 41. Η επόμενη παράγραφος αντλεί από αυτές τις πηγές.

Ρωμαιο-γερμανικό υπόδειγμα, περιορισμένος και κυρίως δευτερογενής. Το καθεστώς των εργασιακών σχέσεων διαμορφώνεται ως αποτέλεσμα των συμφωνιών (agreements) μεταξύ εργοδοτών και εργατικών συνδικάτων, με το κράτος να αποκτά συχνά διαμεσολαβητικό ρόλο και ακόμη να παρεμβαίνει στη ρύθμιση των αγορών εργασίας όταν ζητείται από τους κοινωνικούς εταίρους. Κατά τούτο το Σκανδιναβικό υπόδειγμα εμφανίζει κορπορατιστικά στοιχεία.

Η νομοθετική δράση της Κοινότητας στον τομέα των εργασιακών σχέσεων εξαντλείται στην έκδοση τριών οδηγιών: της Οδηγίας 75/129 για τις ομαδικές απολύσεις, της Οδηγίας 77/187 για τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβίβασης επιχειρήσεων, εγκαταστάσεων, ή, τμημάτων εγκαταστάσεων και της Οδηγίας 80/987 για την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη. Οι προαναφερόμενες οδηγίες υιοθετούνται σε μια περίοδο που η αύξηση της ανεργίας και η διατάραξη του κλίματος εργασιακής ειρήνης αντιμετωπίζονται (;) από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών με την ενίσχυση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης,¹¹⁹ οι ίδιες όμως δεν καλύπτουν παρά αυστηρώς οριοθετημένες περιπτώσεις.

Πολύ περισσότερο, μολονότι με την έκδοση των οδηγιών επιδιώκεται, υποθετικώς, η εναρμόνιση των σχετικών εθνικών ρυθμίσεων -αιτιολογούμενη βάσει του Άρθρου 100- οι ουσιώδεις πρόνοιες των τελευταίων λίγο εγγίζονται. Για παράδειγμα, στην Οδηγία για τις ομαδικές απολύσεις το ενδιαφέρον εστιάζεται, απλώς, στη θεσμοθέτηση διαδικασιών πληροφόρησης και διαβούλευσης με τους εκπροσώπους των εργαζομένων -έτσι ώστε να διασφαλίζεται η έγκαιρη ενημέρωσή τους και να επιδιώκεται η εξεύρεση συμβιβαστικών λύσεων- προσπερνώντας όμως ζητήματα όπως το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο απολύσεων (ως ποσοστό του συνόλου των εργαζομένων σε μια επιχείρηση), το ύψος της αποζημίωσης των απολυόμενων κ.λ.π. Ακόμη, τα κράτη μέλη διατηρούν ικανό βαθμό ελέγχου των συνεπειών από την εφαρμογή των οδηγιών για το εγχώριο καθεστώς ρύθμισης της αγοράς εργασίας. Για παράδειγμα, στην Οδηγία για την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβίβασης επιχειρήσεων -Οδηγία για τα κεκτημένα δικαιώματα (Acquired Rights' Directive) όπως συχνά καλείται- αποφεύγεται η εισαγωγή ενός Κοινοτικού εύρους ορισμού της έννοιας «σχέση εργασίας» (ή, «σύμβαση εργασίας»), με αποτέλεσμα η κάλυψη *ratione personae* να εξαρτάται από την εθνική νομοθεσία.¹²⁰ Στην ίδια επίσης οδηγία ο ασαφής προσδιορισμός του πεδίου εφαρμογής (*ratione materiae*) -τι συνιστά μεταβίβαση και πώς ορίζεται η έννοια της οικονομικής εγκατάστασης (undertaking)-¹²¹ αφήνει σοβαρά περιθώρια ευελιξίας κατά τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο επιτρέποντας ωστόσο την επιλογή περιοριστικών εκδοχών που αργά, ή, γρήγορα θα βρεθούν όμως στο στόχαστρο του ΔΕΚ.¹²² Οι σχετικές αποφάσεις του τελευταίου, είκοσι μία συνολικώς μέχρι το 1997, θα κρύβουν εκπλήξεις.¹²³

Από την άλλη πλευρά σε αδιέξοδο οδηγούνται μια σειρά πρωτοβουλιών της Επιτροπής που αφορούν στους όρους απασχόλησης και στις συνθήκες εργασίας. Συγκεκριμένα, οι προτάσεις Οδηγιών για τη μερική απασχόληση (1981) και την προσωρινή απασχόληση (1982), καθώς και η πρόταση Οδηγίας για γη γονική άδεια (1983) -που τυπικώς ταξινομείται υπό τον τίτλο της πολιτικής για την ισότητα- αλλά και μια πρόταση Σύστασης για τη μείωση και αναδιοργάνωση του χρόνου εργασίας (1984) παραπέμπονται στις καλένδες του Συμβουλίου. Το *veto* της

¹¹⁹ Saint-Paul, Giles (1997) "The Rise and Persistence of Rigidities", *American Economic Review*, 87, 290-294. Επίσης, Eichengreen, *op.cit.*, υποσημ. 117.

¹²⁰ Blanpain, Roger και Κουκιάδης, Ιωάννης (1993) *Το Κοινοτικό Δίκαιο της Εργασίας. Πριν και Μετά το Maastricht*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, σελ. 169.

¹²¹ Δες τη συζήτηση στο *ibid*, σελ. 169-176.

¹²² Υπό το βάρος της απειλής παραπομπής στο ΔΕΚ το Ηνωμένο Βασίλειο αναγκάζεται τελικώς να μεταφέρει τις προβλέψεις της Οδηγίας στην εθνική νομοθεσία. Και πάλι όμως, πολλές από τις περιπτώσεις που καλείται να εξετάσει το ΔΕΚ έχουν βρετανική προέλευση. Lewis, Roy (1991) "Reforming Industrial Relations: Law, Politics and Power", *Oxford Review of Economic Policy*, 7, 60-75.

¹²³ Δες σε επόμενο κεφάλαιο.

κυβέρνησης των βρετανών Συντηρητικών εξανεμίζει άλλωστε τις όποιες προσδοκίες διαφορετικής έκβασης.

Είναι μάλλον ευνόητο ότι η ίδια τύχη επιφυλάσσεται επίσης στις προσπάθειες της Επιτροπής να εισάγει νομοθεσία σε σχέση με τη συλλογική συμμετοχή (collective participation) των εργαζομένων στο επίπεδο της επιχείρησης/οικονομικής μονάδας απασχόλησής τους, επιδιώκοντας τη, μερική τουλάχιστον, καθιέρωση Κοινοτικής κλίμακας θεσμών βιομηχανικής δημοκρατίας.¹²⁴ Οι πρώτες απόπειρες εισαγωγής Κοινοτικών ρυθμίσεων αναφέρονται στο εταιρικό δίκαιο και εκφράζονται δισκελώς. Κατ'αρχάς, το 1972 η Επιτροπή καταθέτει το σχέδιο της Πέμπτης Οδηγίας για τη δομή και διοίκηση των εταιρειών (Fifth Directive on company structure and administration), συμπληρώνοντας μια σειρά προτάσεων οδηγιών που αποβλέπουν στην προσέγγιση και εναρμόνιση ορισμένων από τις διατάξεις του εθνικού εταιρικού δικαίου, βάσει του Άρθρου 54(3) της Συνθήκης και ειδικότερα του εδαφίου (J) - 54(3)(J)- για την προτεινόμενη Πέμπτη Οδηγία. Με την τελευταία προβλέπεται η υποχρεωτική συμμετοχή εκλεγμένων εκπροσώπων των εργαζομένων, ως πλήρων μελών, στα εποπτικά όργανα των επιχειρήσεων με προσωπικό άνω των 500. Στις αρμοδιότητες των εποπτικών οργάνων (supervisory board) συγκαταλέγονται η επιλογή των μελών και η παρακολούθηση της λειτουργίας των οργάνων διεύθυνσης (management board), ο στρατηγικός σχεδιασμός της επιχειρηματικής δραστηριότητας κ.λ.π. Το προτεινόμενο δυαδικό σύστημα διοίκησης (two-tier board system) ανταποκρίνεται σε πολύ μεγάλο βαθμό στο σύστημα συν-απόφασης (co-determination) που ακολουθείται στη Γερμανία, αφίσταται ωστόσο κατά πολύ από τις πρακτικές που εφαρμόζονται σε άλλα κράτη μέλη, σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα χωρίς νομική δέσμευση.¹²⁵

Παράλληλα με το σχέδιο της Πέμπτης Οδηγίας η Επιτροπή υποβάλλει, αρχικώς το 1972 για να επανέλθει το 1975, πρόταση για τη θέσπιση καταστατικού της Ευρωπαϊκής εταιρείας (European company statute), με άλλα λόγια πρόταση για την εγκατάσταση νομικού πλαισίου που θα επιτρέπει στις εταιρείες που έχουν συσταθεί στα διάφορα κράτη μέλη είτε να συγχωνεύονται, είτε να συστήνουν εταιρείες χαρτοφυλακίου, ή κοινή θυγατρική, ξεπερνώντας τα εμπόδια που οφείλονται στις διάφορες μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών. Σύμφωνα με την πρόταση, στα όργανα διοίκησης της ευρωπαϊκής εταιρείας περιλαμβάνεται όργανο/συμβούλιο εποπτείας στο οποίο συμμετέχουν, ως πλήρη μέλη, οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι των εργαζομένων, ενώ προβλέπεται ακόμη η εγκατάσταση και λειτουργία ευρωπαϊκού εργασιακού συμβουλίου (European work council), με άλλα λόγια προτείνεται ένα μοντέλο συμμετοχής των εργαζομένων κατ'εικόνα και ομοίωση του γερμανικού.¹²⁶

Αμφότερες οι προτάσεις νομοθεσίας της Επιτροπής δεν θα καταστεί δυνατό να αποσπάσουν την έγκριση του Συμβουλίου. Η αρνητική στάση των περισσότερων εθνικών κυβερνήσεων έναντι της ενδεχόμενης εναρμόνισης των εθνικών συστημάτων διοίκησης των επιχειρήσεων (corporate governance) κατά το γερμανικό υπόδειγμα, όπως απαιτεί το σχέδιο της Πέμπτης Οδηγίας, αντανάκλασ ασφαλώς την ανασταλτική επιρροή του διαδικασιακού-γραφειοκρατικού, κυρίως όμως του οικονομικού και πολιτικού κόστους προσαρμογής (των εθνικών συστημάτων). Με άλλα λόγια, η συμπεριφορά των εθνικών κυβερνήσεων προσδιορίζεται από - και ανταποκρίνεται στις- θέσεις των εργοδοτικών οργανώσεων και των εργατικών συνδικάτων που κάθε άλλο παρά αναγνωρίζουν τις υποτιθέμενες αρετές του γερμανικού μοντέλου

¹²⁴ "Η βίαια εναρμόνιση πάνω από σύνορα βάζει σε κίνδυνο αυτές τις ισορροπίες -σ.σ. ανάμεσα σε οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες και πρωταγωνιστές -και υπάρχει μεγάλη πιθανότητα να απορριφθεί. Αυτό ισχύει κυρίως για όλα τα θέματα που σχετίζονται με την εξουσία μέσα και έξω από την επιχείρηση ανάμεσα στους κοινωνικούς εταίρους, όπως είναι η συλλογική διαπραγμάτευση, η συμμετοχή των εργαζομένων, οι απεργίες, οι ανταπεργίες κ.λ.π." Blanpain και Κουκιάδης, *op.cit.*, υποσημ. 120, σελ. 75.

¹²⁵ Cressey, P., Bolle de Bal, M. Treu, T., Di Martino, V. and K. Traynor (1987) *Participation Review*, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Dublin.

¹²⁶ Από την άποψη ότι συνδυάζει την καθιέρωση συμμετοχικών δομών τόσο στο επίπεδο της επιχείρησης-εταιρείας (company level), όσο και σε εκείνο της μονάδας απασχόλησης (workplace).

βιομηχανικής δημοκρατίας. Οι πρώτες υπολογίζουν την άμεση επιβάρυνση του μη-μισθολογικού κόστους εργασίας και προεξοφλούν την περαιτέρω αύξηση του μη-μισθολογικού ή/και του μισθολογικού κόστους. Είναι ενδιαφέρον ότι η προοπτική της Κοινοτικής νομοθεσίας βρίσκει αντίθετες και τις γερμανικές εργοδοτικές οργανώσεις που, για την ώρα τουλάχιστον, προσβλέπουν στις θετικές συνέπειες του πιθανολογούμενου ανταγωνισμού μεταξύ των εθνικών συστημάτων (regime competition).¹²⁷ Ίσως, πρόκειται για τα πρώτα σημάδια αμφισβήτησης, έμμεσης και διστακτικής βεβαίως, του συναινετικού μοντέλου της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς, αντίστοιχης άλλωστε με την περιορισμένη έκταση των συνεπειών της κρίσης στη γερμανική οικονομία, σε σύγκριση με εκείνες στις οικονομίες των άλλων κρατών μελών.

Από την άλλη πλευρά, τα εθνικά εργατικά συνδικάτα αντιμετωπίζουν τις προτάσεις Κοινοτικής νομοθεσίας με δυσπιστία που αντανακλά ιδεολογικής και οργανωτικής-θεσμικής φύσεως δεσμεύσεις σε σχέση με τον τύπο των εργασιακών σχέσεων, τη θέση και το ρόλο του συνδικαλιστικού κινήματος. Ο, κατά τον W. Streeck, θεσμικός εθνικισμός (institutional nationalism) των εργατικών συνδικάτων ενισχύει την αρνητική θέση των εθνικών κυβερνήσεων¹²⁸ -και, κατ'επέκταση, η αδυναμία προσέγγισης ενιαίας διαπραγματευτικής θέσης στο πλαίσιο της Συνομοσπονδίας των Ευρωπαϊκών Συνδικάτων (ETUC/ΣΕΣ) «νομιμοποιεί» την απορριπτική στάση του Συμβουλίου. Χαρακτηριστικό δείγμα θεσμικού εθνικισμού προσφέρει η στάση των βρετανικών εργατικών συνδικάτων, δηλαδή της *Trade Union Congress* (TUC). Δεδομένης της γενικότερης δυσπιστίας τους έναντι της κρατικής παρέμβασης στις εργασιακές σχέσεις -μεταπολεμικώς το κράτος αναλαμβάνει ρόλο πολιτικού εγγυητή των ελεύθερων διαπραγματεύσεων- τα τελευταία συνηγορούν μεν στις διαδοχικές προσπάθειες των κυβερνήσεων, κυρίως του Εργατικού Κόμματος, να εισάγουν (περι-)ορισμένη σχετική νομοθεσία,¹²⁹ αντιδρούν ωστόσο στην ευρύτερη τυπική (νομική) διευθέτηση των συλλογικών δικαιωμάτων που θα επέφερε η ενδεχόμενη εφαρμογή των προτάσεων Κοινοτικής νομοθεσίας. Κι αν η αυτοπεποίθηση περί τη διαπραγματευτική ισχύ τους, σε συνδυασμό με την Κεϋνσιανιστική πολιτική της κυβέρνησης του Εργατικού κόμματος, εξηγούν την απάθεια έως ανοικτή αντίθεση των βρετανικών εργατικών συνδικάτων έναντι της Κοινότητας και της κοινωνικής πολιτικής της μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1970, η διατήρηση της ίδιας στάσης μέχρι περίπου το 1988 δεν μπορεί παρά να αποδίδεται στις ιδεολογικές και θεσμικο-οργανωτικές δυνάμεις αδράνειας.

Η πρόταση για το καταστατικό της ευρωπαϊκής εταιρείας είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με το σχέδιο της Πέμπτης Οδηγίας, γ'αυτό άλλωστε και η τύχη τους είναι κοινή. Συγκεκριμένα, χωρίς την εναρμόνιση των εθνικών κανόνων εταιρικού δικαίου, ειδικότερα σε ότι αφορά τη συμμετοχή των εργαζομένων, η ενδεχόμενη υιοθέτηση της πρότασης για την ευρωπαϊκή εταιρεία κάθε άλλο παρά θα συνέβαλε στη διευκόλυνση της διασυνοριακής συνεργασίας των επιχειρήσεων και στην επιτάχυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης. Είναι αμφίβολο εάν οι επιχειρήσεις από κράτη μέλη με ασθενέστερους θεσμούς βιομηχανικής δημοκρατίας θα επανασυστήνονταν στη βάση του ευρωπαϊκού εταιρικού καταστατικού, υφιστάμενες ταυτοχρόνως την επιβάρυνση του κόστους εργασίας. Από την άλλη πλευρά, η αποδυνάμωση των προβλεπόμενων διατάξεων για τη συμμετοχή των εργαζομένων θα ήταν δυνατό να προκαλέσει την εξασθένηση των ισχυρών συμμετοχικών θεσμών ορισμένων κρατών μελών,

¹²⁷ Streeck, Wolfgang (1997) "Citizenship Under Regime Competition: The Case of the "European Works Councils", Working Paper, 6, Arena (Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State).

¹²⁸ *ibid.*

¹²⁹ Η πρώτη προσπάθεια αναλαμβάνεται το 1968 από την κυβέρνηση του Εργατικού Κόμματος και εκφράζεται μέσω των προτάσεων της Επιτροπής *Donovan*. Το 1971 η κυβέρνηση των Συντηρητικών υπό τον *E. Heath* εισάγει την *Industrial Relations Act*, ενώ το 1974 η κυβέρνηση του Εργατικού Κόμματος, στο πλαίσιο ενός κοινωνικού συμβολαίου, πείθει τα εργατικά συνδικάτα να μετριάσουν τις μισθολογικές διεκδικήσεις τους προσφέροντας την τυπική (νομική) θεσμοθέτηση ορισμένων δικαιωμάτων τους. Δες Lewis, *op.cit.*, υποσημ. 62 και Geyer, Robert (1992) "Democratic Socialism and the EC: The British Case", *Journal of European Integration*, 16, 7-27.

πρωτίστως της Γερμανίας. Η αδυναμία του Συμβουλίου να διαμορφώσει κοινή θέση είναι ευνόητη, τις ανασχετικές συνέπειες της απουσίας νομικού πλαισίου όμως θα αντισταθμίσει η λογική των δυνάμεων της αγοράς -το κύμα συγχωνεύσεων και εξαγορών κατά το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1980 αυτό επιβεβαιώνει.

Το τέλμα των διαπραγματεύσεων περί τη συμμετοχή των εργαζομένων στη διαχείριση των επιχειρήσεων επιχειρεί να διαρρήξει η Επιτροπή το 1983, υποβάλλοντας ένα αναθεωρημένο σχέδιο της Πέμπτης Οδηγίας -εύλογη προτεραιότητα όπως προλέγεται. Σύμφωνα με αυτό, το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας προτείνεται να περιοριστεί σε επιχειρήσεις με περισσότερους από 1000 εργαζόμενους. Η έμφαση ωστόσο της αναθεώρησης αλλού βρίσκεται. Στα κράτη μέλη και τις επιχειρήσεις προσφέρεται πλέον η δυνατότητα επιλογής μεταξύ τεσσάρων υποδειγμάτων συμμετοχικών δομών/συστημάτων διοίκησης επιχειρήσεων, συγκεκριμένα: α. συμμετοχή εκπροσώπων των εργαζομένων στο εποπτικό όργανο μιας επιχείρησης, σε ποσοστό 33% έως 50% του συνόλου των μελών του (δυναμικό σύστημα διοίκησης), β. συμμετοχή εκπροσώπων των εργαζομένων στο μοναδικό όργανο διοίκησης μιας επιχείρησης (μονιστικό σύστημα-unitary board) κατά την αυτή αναλογία αλλά χωρίς την ιδιότητα του πλήρους μέλους, γ. εγκατάσταση ξεχωριστού σώματος στο επίπεδο της επιχείρησης (company-level body) που απαρτίζεται μόνο από τους εκλεγμένους εκπροσώπους των εργαζομένων, οι οποίοι έχουν δικαιώματα ενημέρωσης και διαβούλευσης όχι όμως και συναπόφασης επί θεμάτων διαχείρισης (managerial decisions) και δ. οποιαδήποτε διευθέτηση συμμετοχής των εργαζομένων που θα ήταν αποτέλεσμα συμφωνίας μεταξύ εργοδοσίας και εργαζομένων και θα ανταποκρινόταν στις βασικές αρχές των προαναφερόμενων τριών υποδειγμάτων.¹³⁰

Το αναθεωρημένο σχέδιο της Πέμπτης Οδηγίας απομακρύνεται ασφαλώς από την αρχική γραμμή της εκτενούς εναρμόνισης και θέτει ως επιδίωξη την προσέγγιση μεταξύ των εθνικών συστημάτων, που σημαίνει ότι την ακαμνία των προτεινόμενων ρυθμίσεων του πρώτου σχεδίου διαδέχεται η ελεγχόμενη ευελιξία των νέων. Το στοιχείο του ελέγχου έγκειται αφενός στην προσπάθεια διατήρησης ενός βαθμού ισοδυναμίας μεταξύ των διαφορετικών συστημάτων, όμως μόνο σε ότι αφορά τα δικαιώματα πληροφόρησης και διαβούλευσης, και αφετέρου στη ρητή αναγνώριση της δικαιοδοσίας του εθνικού νομοθέτη να περιορίζει το εύρος της επιλογής των επιχειρήσεων της εδαφικής επικράτειάς του, φθάνοντας μέχρι τον καθορισμό ενός μόνο από τα τέσσερα συστήματα. Μολονότι διόλου ευκαταφρόνητες, οι παραχωρήσεις της Επιτροπής προς τις εθνικές κυβερνήσεις και τους εργοδότες δεν αποδεικνύονται εξίσου αποτελεσματικές. Αυτή τη φορά την ενορχήστρωση των αντιθέσεων στο σχέδιο της Πέμπτης Οδηγίας αναλαμβάνει η κυβέρνηση των βρετανών Συντηρητικών.

Στο μεταξύ, ήδη από το 1980, μετά την αποτυχία των προσπαθειών εναρμόνισης των εθνικών κανόνων του εταιρικού δικαίου σε σχέση με τη συμμετοχή των εργαζομένων, η Επιτροπή έχει επίσης στραφεί στην εργατική νομοθεσία προτείνοντας βάσει του Άρθρου 100, σχέδιο Οδηγίας για τη θεσμοθέτηση διαδικασιών ενημέρωσης και διαβούλευσης με τους εργαζόμενους, γνωστής ως Οδηγίας *Vredeling* -από το όνομα του Επιτρόπου Κοινωνικών Υποθέσεων. Στο πεδίο εφαρμογής του σχεδίου Οδηγίας περιλαμβάνονται οι επιχειρήσεις με υποκαταστήματα και θυγατρικές εγκατεστημένες στο ίδιο κράτος μέλος καθώς και οι πολυεθνικές επιχειρήσεις. Τα προτεινόμενα μέτρα αναφέρονται στην επαρκή πληροφόρηση των εκπροσώπων των εργαζομένων για μια σειρά θεμάτων της επιχείρησης (οικονομική κατάσταση, επενδύσεις, απασχόληση) και τη διαβούλευση με αυτούς προ της λήψης αποφάσεων που έχουν σοβαρές συνέπειες για τους εργαζόμενους.¹³¹ Από αυτή την άποψη η Οδηγία *Vredeling* έχει διττή επιδίωξη: Πρώτο, αποβλέπει στην εναρμόνιση των σχετικών εθνικών ρυθμίσεων και, κατά τούτο, επιχειρεί να γενικεύσει την εφαρμογή ρυθμίσεων που έχουν εισαχθεί σε Κοινοτική

¹³⁰ Cressey, Peter (1993) "Employee participation", στο Gold, *op.cit.*, υποσημ. 68.

¹³¹ *ibid.*

κλίμακα με τις Οδηγίες για τις ομαδικές απολύσεις και τη μεταβίβαση επιχειρήσεων. Δεύτερο, και σπουδαιότερο, αποσκοπεί στη ρύθμιση ενός προβλήματος διεθνικού χαρακτήρα.¹³²

Η τύχη του σχεδίου της Οδηγίας *Vredeling* δεν θα είναι αίσια, μολονότι η Επιτροπή κάθε άλλο παρά εμμένει στις αρχικές προτάσεις της. Στο αναθεωρημένο σχέδιο που υποβάλλει το 1983 το προτεινόμενο πεδίο εφαρμογής περιορίζεται σε επιχειρήσεις που απασχολούν περισσότερους από 1000 εργαζόμενους, έναντι των 100 που προέβλεπε το πρώτο σχέδιο, ενώ στη διάρκεια των διαπραγματεύσεων που ακολουθούν προτείνεται ο περαιτέρω περιορισμός του στις πολυεθνικές επιχειρήσεις. Ουδεμία παραχώρηση όμως είναι ικανή να κάμψει τη σφοδρή αντίθεση τόσο της Ένωσης Ευρωπαϊκών Συνομοσπονδιών Βιομηχανίας και Εργοδοτών (UNICE), όσο και των ιαπωνικών και κυρίως των αμερικανικών πολυεθνικών επιχειρήσεων που θίγονται από την ενδεχόμενη εφαρμογή των προβλεπόμενων ρυθμίσεων. Υπό το βάρος των συνακόλουθων αντιδράσεων της κυβέρνησης των ΗΠΑ έναντι της εξω-χωρικότητας (extra-territoriality) της προτεινόμενης νομοθεσίας και με δεδηλωμένη την αρνητική θέση της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, το σχέδιο της Οδηγίας *Vredeling* εγκαταλείπεται οριστικώς το 1985.¹³³

Στις προηγούμενες παραγράφους επιχειρήθηκε ένας απολογισμός του προγράμματος κοινωνικής δράσης του 1974 με ευνόητη έμφαση στα θέματα ρύθμισης των αγορών εργασίας, ιδίως σε ότι αφορά τους όρους απασχόλησης και τις εργασιακές σχέσεις. Στις γενικές παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν εισαγωγικώς είναι τώρα δυνατό να προστεθεί ακόμη μία. Η συντριπτική πλειοψηφία των μέτρων κοινωνικής νομοθεσίας, ειδικότερα δε και οι τρεις οδηγίες για την προστασία της απασχόλησης, υιοθετούνται κατά τη διάρκεια των ετών που μεσολαβούν έως τη λήξη της δεκαετίας του 1970, ενώ στη διάρκεια του πρώτου ημίσεως της δεκαετίας του 1980 η κοινωνική πολιτική της Κοινότητας εμφανίζει έκδηλα τα σημάδια της στασιμότητας. Οι εξηγήσεις που συνήθως προσφέρονται είναι δύο.¹³⁴ Η πρώτη παραπέμπει στη νοηματική βάση της Κοινοτικής πολιτικής και υποδεικνύει ότι η ιδέα της εναρμόνισης των εθνικών κοινωνικών ρυθμίσεων, έστω υπό την έννοια της μερικής εξομοίωσής τους (partial alignment), καθίσταται από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 παρωχημένη και αλυσιτελής. Η δεύτερη εξήγηση αποδίδει την ανάσχεση της κοινωνικής δράσης της Κοινότητας στη στάση στις Συντηρητικής κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου. Οι δύο εξηγήσεις δεν είναι ωστόσο αμοιβαίως αποκλειόμενες.

Είναι γεγονός ότι στη διάρκεια του πρώτου ημίσεως της δεκαετίας του 1980 στο σύνολο σχεδόν των κρατών μελών της Κοινότητας, γενικότερα στη Δυτική Ευρώπη, μεταβάλλονται οι προτιμήσεις οικονομικής πολιτικής. Η δραματική αύξηση των ποσοστών ανεργίας μετά τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση,¹³⁵ σε συνδυασμό με την εμμονή των πληθωριστικών πιέσεων, τη συνεχή κάμψη των επενδύσεων και τη μείωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών οικονομιών, δημιουργούν εύφορο (sic) έδαφος για την επανεμφάνιση και διάχυση των φιλελεύθερων οικονομικών αντιλήψεων -και η σύγχρονη οικονομική θεωρία προσφέρει επαρκέστατη διανοητική υποστήριξη (intellectual justification)- την επίσημη υιοθέτηση και εφαρμογή τους όμως διευκολύνει η μείωση της ισχύος των εργατικών συνδικάτων ως αποτέλεσμα, εκτός άλλων, της αύξησης της ανεργίας (Πίνακας 6.2).¹³⁶ Οι εθνικές κυβερνήσεις,

¹³² Streeck, *op.cit.*, υποσημ. 127.

¹³³ Dudley, J.M. (1989) *1992: Strategies for the Single Market*, Kogan Page, London.

¹³⁴ Για παράδειγμα δεξ, Gold, *op.cit.*, υποσημ. 68 και Teague, Paul (1989) *The European Community: The Social Dimension. Labour Market Policies for 1992*, Cranfield School of Management and Kogan Page, London, σελ. 64-68.

¹³⁵ Το 1983 το ποσοστό ανεργίας στην Κοινότητα ανέρχεται σε 9,9% ξεπερνώντας για πρώτη φορά το ποσοστό των ΗΠΑ (9,6%). Commission EC (1991) *European Economy*, 50.

¹³⁶ Ενδιαφέρουσα είναι η ανάλυση των τάσεων συνδικαλιστικής οργάνωσης και η ερμηνεία των προσδιοριστικών παραγόντων διαμόρφωσής τους, στο Neumann, G. Pedersen, P.J. and Westergard-Nielsen, N. (1991) "Long-run international trends in aggregate unionization", *European Journal of Political Economy*, 7, 249-274. Ο οικονομικός κύκλος βρέθηκε ότι έχει ερμηνευτική σημασία στην περίπτωση χωρών που παρουσιάζουν σταθερότητα της συνδικαλιστικής

ανεξαρτήτως ιδεολογικής δέσμευσης, υιοθετούν περιοριστικές νομισματικές και συσταλτικές δημοσιονομικές πολιτικές και στρέφονται επίσης, διστακτικώς, προς μέτρα απελευθέρωσης των αγορών -οι γάλλοι σοσιαλιστές ακολουθούν έχοντας πρώτα δοκιμάσει (1981-1983) την αποτυχία της απόπειρας Κεϋνσιανής αναθέρμανσης της οικονομίας τους.¹³⁷

Πίνακας 6.2 Συνδικαλιστική Πυκνότητα, 1950-1989⁽¹⁾

	Αυστρία	Βέλγιο	Γερμανία	Δανία	Φινλανδία	Γαλλία	Ηνωμ. Βασίλειο	Ιταλία	Ολλανδία	Σουηδία	ΗΠΑ
1950	57,5	30,2	34,2	53,3	31,5	30,9	40,6	47,0	35,3	60,0	28,4
1955	58,4	36,6	34,7	54,7	31,1	19,9	40,9	38,7	38,9	61,8	31,2
1960	57,4	39,8	35,0	60,1	32,7	19,6	40,7	26,9	39,4	63,1	29,4
1965	56,4	39,1	33,5	61,3	37,6	19,7	40,6	27,3	37,0	64,9	27,0
1970	54,9	41,3	33,0	60,2	51,9	21,5	44,6	33,4	36,5	66,2	25,9
1973	51,6	47,6	33,5	61,9	61,9	21,5	45,3	38,8	35,4	70,2	24,5
1974	51,2	49,1	34,5	63,6	64,3	21,3	46,4	42,2	35,0	71,7	24,2
1975	51,0	52,2	34,6	68,2	65,9	21,6	47,6	43,6	35,3	72,9	23,1
1976	50,9	53,8	35,4	70,7	68,0	21,2	47,8	45,3	34,3	73,8	22,6
1977	50,4	54,9	35,7	71,8	67,9	20,6	49,3	44,4	34,4	76,0	22,0
1978	50,1	54,7	36,1	75,2	68,3	19,5	50,0	45,0	34,1	77,1	21,8
1979	50,1	55,4	35,9	76,6	69,4	18,6	50,1	44,1	33,2	77,3	20,9
1980	50,4	55,8	34,3	76,3	70,3	17,6	48,6	44,1	31,5	78,0	20,2
1981	50,1	55,9	35,5	76,9	70,1	17,4	45,9	42,5	29,6	78,4	19,2
1982	49,7	55,4	33,1	77,2	69,3	16,5	44,1	40,9	27,9	79,1	18,4
1983	49,2	54,4	32,5	77,6	69,6	15,8	43,0	39,3	26,3	79,8	17,6
1984	49,1	54,5	32,0	78,8	69,8	15,4	41,7	38,7	24,8	80,8	17,5
1985	48,4	55,0	32,1	78,5	69,0	15,2	40,5	36,2	24,0	81,3	17,2
1986	47,6	54,1	31,5	78,8	69,7	13,2	39,4	34,4	24,8	82,4	15,8
1987	46,7	54,3	31,1	76,5	70,3	12,1	39,4	33,8	22,7	84,6	15,4
1988	46,2	54,1	30,9	74,4	71,8	11,2	38,3	33,8	22,5	83,8	15,1
1989	45,5	54,8	30,8	74,4	71,9	10,2	37,7	33,5	22,8	82,9	14,8

⁽¹⁾ Συνδικαλιστική πυκνότητα: το ποσοστό των (δικαιουμένων να εγγραφούν) εργαζομένων που είναι μέλη των εργατικών συνδικάτων.

Πηγή: Lange, Peter and Lyle Scruggs (1997) "Where Have All the Members Gone? Union Density in the Era of Globalisation", Paper prepared for the 1997 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C., August 28-31.

Καθώς η, μερική έστω, αποκατάσταση της ευελιξίας των αγορών εργασίας -στην πράξη η άρση των περιορισμών που αφορούν σε μη κανονικές (non regular) μορφές απασχόλησης και η αποφυγή πρόκλησης νέων αγκυλώσεων όπως συνέβη κατά τη δεκαετία του 1970- και ο έλεγχος της αύξησης του εργασιακού κόστους συγκαταλέγονται στις προτεραιότητες πολιτικής των εθνικών κυβερνήσεων, οι επιφυλάξεις των τελευταίων, ή τουλάχιστον ορισμένων από αυτές, έναντι των συνεπειών της εναρμόνισης των εθνικών κοινωνικών ρυθμίσεων

πυκνότητας (union density). Στις χώρες αυτές επίσης εκτιμήθηκε ως ισχυρά θετική η επιρροή της κοινοβουλευτικής δύναμης των αριστερών κομμάτων, ενώ στις χώρες που εμφανίζουν αυξητικές τάσεις συνδικαλιστικής οργάνωσης, η δύναμη των αριστερών κομμάτων μειώνεται. Ακόμη, ο πληθωρισμός βρέθηκε να ασκεί ισχυρή θετική επιρροή στις χώρες με τάσεις αύξησης της συνδικαλιστικής πυκνότητας, ενώ η ανεργία εκτιμήθηκε ως αποφασιστικός παράγοντας στις χώρες που εμφανίζουν τάσεις μείωσης της συνδικαλιστικής πυκνότητας. Τέλος, σε εκείνες τις χώρες που η συνδικαλιστική πυκνότητα ακολουθεί μεταπολεμικώς αυξητική τάση (Δανία, Βέλγιο, Φινλανδία, Σουηδία), εφαρμόζονται συστήματα κοινωνικής προστασίας των ανέργων τα οποία διαχειρίζονται οι συνδικαλιστικές οργανώσεις (union-administered) ή συνδέονται στενά με τις τελευταίες (union-related), ενώ σε ορισμένες τουλάχιστον χώρες όπου η συνδικαλιστική πυκνότητα ακολουθεί τάση μείωσης, η κοινωνική προστασία των ανέργων περιήλθε κάποια στιγμή αποκλειστικώς στην κρατική δικαιοδοσία (Νορβηγία, Ολλανδία).

¹³⁷ Δες, Sachs, Jeffrey and Charles Wyplosz (1986) "The Economic Consequences of President Mitterand", *Economic Policy*, 2 (April), 261-(306) 322.

πολλαπλασιάζονται αλλά και αναπροσδιορίζονται. Εάν μέχρι προσφάτως η εφαρμογή της αρχής της εναρμόνισης προσέκρουε στις εθνικές ιδιαιτερότητες, τώρα πλέον τίθεται υπό αμφισβήτηση η σκοπιμότητα και, κατ' επέκταση, η βαθύτερη λογική της ίδιας της αρχής που σε τελική ανάλυση δεν είναι άλλη από εκείνη του Κεϋνσιανού κοινωνικού κράτους.

Μπορεί η διαπίστωση ότι η ιδέα της κοινωνικής εναρμόνισης βρίσκεται σε αναντιστοιχία με τις νέες προτιμήσεις πολιτικής των κρατών μελών να είναι ορθή. Δεν αποτελεί όμως και επαρκή - πλήρη- εξήγηση της ανασχεσης της κοινωνικής δράσης της Κοινότητας, ιδίως στον τομέα της απασχόλησης και των εργασιακών σχέσεων, κατά το πρώτο ήμισυ της δεκαετίας του 1980. Στη διάρκεια αυτής της περιόδου άλλωστε η ίδια η Επιτροπή παρουσιάζει έμπρακτα δείγματα περαιτέρω απομάκρυνσης από προηγούμενες εναρμονιστικές -δες ενοποιητικές- βλέψεις της, μεταξύ άλλων αρκούμενη στην υποβολή πρότασης (μη δεσμευτικής) Σύστασης για το χρόνο εργασίας καθώς επίσης σπεύδοντας να αναθεωρήσει ουσιωδώς τις προτάσεις οδηγιών για τη συμμετοχή των εργαζομένων.¹³⁸ Η στάση της Επιτροπής υπαγορεύεται από λόγους ανάγκης αλλά και αρετής. Κατ' αρχάς, η εμπειρία της υλοποίησης του προγράμματος κοινωνικής δράσης καταδεικνύει, αν μη τι άλλο, ότι ο στόχος της εναρμόνισης, ειδικότερα των ρυθμίσεων των αγορών εργασίας, είναι ανεφάρμοστος.¹³⁹ Δεν πρόκειται ασφαλώς να καταστεί εφικτότερος μετά την ένταξη στην Κοινότητα αρχικώς της Ελλάδας και κατόπιν της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, τριών χωρών με συγκριτικώς πολύ χαμηλότερο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης, ισχύτερα συστήματα κοινωνικής προστασίας,¹⁴⁰ έντονη όμως παρέμβαση του κράτους στη λειτουργία των αγορών εργασίας και εκτενώς ρυθμιζόμενα καθεστώτα εργασιακών σχέσεων.¹⁴¹ Δεύτερο και σημαντικότερο, η Επιτροπή προωθεί με θέρμη τις νέες οικονομικές αντιλήψεις και ασκεί ρόλο καταλύτη της μεταρρύθμισης της οικονομικής πολιτικής (reform catalyst).¹⁴² Αναδεικνύεται μάλιστα σε στρατηγικό παράγοντα της υιοθέτησης του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς που συναρτάται ως γνωστό με την υποκατάσταση της αρχής της εναρμόνισης των εθνικών κανόνων και ρυθμίσεων των αγορών με εκείνη της αμοιβαίας αναγνώρισης (mutual recognition) τους, σε συνδυασμό με τη θέσπιση βασικών προδιαγραφών.

Εκ των πραγμάτων, λοιπόν, η στασιμότητα της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας κατά το πρώτο ήμισυ της δεκαετίας του 1980 δεν μπορεί παρά να αποδίδεται, επίσης, στη στάση της κυβέρνησης των βρετανικών Συντηρητικών που ασκώντας στο πλαίσιο του Συμβουλίου το δικαίωμα της αρνησικυρίας εκμηδενίζει τις πιθανότητες έγκρισης των πρωτοβουλιών της Επιτροπής. Πράγματι η επιστροφή, το 1979, αλλά και μακρά παραμονή του Συντηρητικού Κόμματος στην κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, υπό την ηγεσία της *M. Thatcher* και αργότερα του *J. Major*, συνδέεται με μια ριζοσπαστική αναθεώρηση της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Αντιμέτωπη με την απογοητευτική κατάσταση της βρετανικής οικονομίας και αντλώντας έμπνευση από τη σύγχρονη μονεταριστική ορθοδοξία και τη νεο-αυστριακή οικονομική φιλοσοφία, η κυβέρνηση των Συντηρητικών εφαρμόζει πρόγραμμα ριζοσπαστικής απορύθμισης των αγορών (deregulation) και περιορισμού του οικονομικού και κοινωνικού ρόλου του κράτους, στο πλαίσιο του οποίου επιχειρείται επίσης η μεταρρύθμιση του καθεστώτος εργασιακών σχέσεων. Η τελευταία κατ' ουσίαν έγκειται στην αποδυνάμωση των εργατικών συνδικάτων, πράγμα που επιτυγχάνεται με την εισαγωγή νομοθεσίας που περιστελλεί τα δικαιώματά τους (union rights) σε σχέση με την αναγνώριση από τους εργοδότες (union recognition), την αποκλεισιμότητα (closed shops), την προκήρυξη απεργιακών

¹³⁸ Ακόμη, όπως αναφέρεται παραπάνω, το πρώτο βήμα απομάκρυνσης από τις στενές εναρμονιστικές επιδιώξεις σημειώνεται ήδη με την έγκριση του προγράμματος κοινωνικής δράσης του 1974. Δες επίσης υποσημ. 92.

¹³⁹ Όπως, για παράδειγμα, επιβεβαιώνεται με τις τρεις οδηγίες για την προστασία της απασχόλησης.

¹⁴⁰ Τα οποία βασίζονται πάντως στην αρχή της ασφάλισης, κατά το βισμαρκιανό-ηπειρωτικό πρότυπο και χρηματοδοτούνται μέσω κοινωνικών εισφορών.

¹⁴¹ Rhodes, *op.cit.*, υποσημ. 118.

¹⁴² Οι ετήσιες οικονομικές εκθέσεις της Επιτροπής, στις οποίες υπογραμμίζεται μεταξύ άλλων η ανάγκη ελέγχου της αύξησης του εργασιακού κόστους δεδομένου του διεθνούς ανταγωνισμού, είναι από αυτή την άποψη χαρακτηριστικές. Δες, Tsoukalis, *op.cit.*, υποσημ. 66, σελ. 37, Gold, *op.cit.*, υποσημ. 68.

κινητοποιήσεων κ.λ.π.¹⁴³ Κατά τούτο, η εισαγωγή Κοινοτικής εργατικής νομοθεσίας συνιστά για τους βρετανούς Συντηρητικούς υπονόμηση της πολιτικής απορύθμισης της αγοράς εργασίας και απειλή κατά της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας τους. Η αντίθεσή τους κορυφώνεται έναντι προτάσεων νομοθεσίας που αναφέρονται στα συλλογικά δικαιώματα των εργαζομένων -cf. συμμετοχή- καθώς θεωρούν ότι αυτές συμβάλλουν επίσης στην αποκατάσταση της ισχύος των εργατικών συνδικάτων. Κι όσο, τέλος, για τις ενδεχόμενες επιφυλάξεις ή/και αντιθέσεις άλλων εθνικών κυβερνήσεων έναντι των πρωτοβουλιών της Επιτροπής, αυτές μπορεί συχνά να καλύπτονται πίσω από το «πέπλο βεβαιότητας» που δημιουργεί το ανενδοίαστο *veto* της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου.

Δεν αποτελεί, ίσως, κατόπιν αυτών έκπληξη ότι η κοινωνική πολιτική της Κοινότητας κατά τη δεύτερη φάση της διαμόρφωσής της, φάση που ταυτίζεται με την αναθέρμανση των διαδικασιών ολοκλήρωσης, προσδιορίζεται από τη σαφή αναθεώρηση της νοηματικής βάσης της, σε συνδυασμό με την περιορισμένη έστω -όχι όμως και ευκαταφρόνητη όπως θα αποδειχθεί- άμβλυνση των θεσμικών περιορισμών της. Περισσότερα όμως στην ενότητα που ακολουθεί.

Ματαιοδοξία, ή, πραγματισμός; Το πρόταγμα του «κοινωνικού χώρου», 1986-1990

Η Λευκή Βίβλος του 1985 για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς αποφεύγει την οποιαδήποτε αναφορά σε θέματα (ενεργούς) κοινωνικής πολιτικής, αρκούμενη απλώς σε υποδείξεις εφαρμογής μέτρων άρσης των υφιστάμενων ακόμη περιορισμών και ενίσχυσης των προϋποθέσεων της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων και επαγγελματιών - κατάργηση αδειών παραμονής, καθιέρωση συστήματος αμοιβαίας αναγνώρισης πιστοποιητικών επαγγελματικής κατάρτισης και αδειών άσκησης επαγγέλματος.¹⁴⁴ Από κάθε άποψη αυτό δεν μπορεί να προκαλεί έκπληξη. Αφενός, ως αιχμή μιας στρατηγικής αναζωογόνησης της κοινοτικής οικονομίας, το πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς αντανάκλα τις πεποιθήσεις των ευρωπαϊκών πολιτικών και επιχειρηματικών ηγετικών κύκλων και, κατά συνέπεια, αποβλέπει τόσο στη θεραπεία της «ευρωσκλήρυνσης», όσο και στη δημιουργία μιας μεγάλης αγοράς - εν μέρει στην ανασυγκρότησή της. Ως εκ τούτου, η Λευκή Βίβλος διαπνέεται από τη λογική ενίσχυσης του ανταγωνισμού και αποδίδει αποκλειστική σχεδόν έμφαση στην εξάλειψη των φραγμών στο εμπόριο και την κυκλοφορία των παραγωγικών συντελεστών, αποσιωπώντας μάλιστα το διφυή χαρακτήρα τους ή/και θέτοντας σε δεύτερη μοίρα τις εξω-οικονομικές επιδιώξεις τους.¹⁴⁵ Αφετέρου, ως έναυσμα για την ενδυνάμωση του κοινοτικού συστήματος

¹⁴³ Πρόκειται για μια σειρά νομοθετικών πράξεων, δηλαδή *Employment Acts* του 1980, 1982, 1988 και 1990 και *Trade Union Act* του 1984. Δες Geyer, *op.cit.*, υποσημ. 129.

¹⁴⁴ Commission EC (1985) "Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council", COM 85 (310) final.

¹⁴⁵ Καζάκος, Πάνος (1989) "Το Πρόγραμμα της Εσωτερικής Αγοράς. Περιεχόμενο, Οικονομική Φιλοσοφία και Προβλήματα Εφαρμογής", στο Πάνος Καζάκος (επιμ.) 1992. *Η Εξέλιξη της Εσωτερικής Αγοράς στην Ευρώπη και η Ελλάδα*, Ιονική Τράπεζα, Αθήνα.

Η αναγωγή των εξω-οικονομικών επιδιώξεων - cf. *trade-offs* - σε δεύτερη μοίρα εμφανίζεται στην περίπτωση των ρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών. Σε αυτή την προκαταρκτική (προ-ΕΕΠ) φάση εκφράζεται μάλιστα με ιδιαίτερη σαφήνεια και χωρίς περιστροφές. Εκτός εάν το Συμβούλιο καταλήξει με ομοφωνία στον καθορισμό των βασικών απαιτήσεων (essential requirements), οι αρχές της αμοιβαίας αναγνώρισης - που το ΔΕΚ φέρει στο προσκήνιο το 1979 με την απόφασή του στην περίπτωση *Cassis de Dijon* - και του ελέγχου από τη χώρα προέλευσης (home country control) συνεπάγονται ότι τούτο επαφίεται στον ανταγωνισμό μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών συστημάτων (regulatory competition), πράγμα που σημαίνει ότι το επίπεδο της συνακόλουθης σύγκλισης των εθνικών ρυθμίσεων απλώς ανταποκρίνεται, κατ' ορισμένους στην καλύτερη περίπτωση, στις απαιτήσεις αποτελεσματικής λειτουργίας της αγοράς - cf. *market failure/optimal regulation* - Δες Siebert, H. and M.J. Koop (1993) "Institutional Competition Versus Centralisation: Quo Vadis Europe?", *Oxford Review of Economic Policy*, 9, 1, 15-30, Helm, Dieter (1993) "The Assessment: The European Internal Market: The Next Steps", *Oxford Review of Economic Policy*, 9, 1, 1-14,

συνεργασίας, όπως προσδοκείται από τον *Jacques Delors* και τον *Francois Mitterrand*, η Λευκή Βίβλος - και το πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς - επιχειρεί να διασκεδάσει τις ενδεχόμενες επιφυλάξεις των εθνικών κυβερνήσεων και να καταστεί αξιόπιστη(-ο) έναντι των επιχειρηματικών συμφερόντων. Κατά τούτο, η ανακίνηση θεμάτων κοινωνικής πολιτικής θα έθετε σε συναγερμό τις ευαίσθησιες περί την εθνική κυριαρχία και πιθανόν θα αποξένωνε τα επιχειρηματικά συμφέροντα η πρόσφατη εμπειρία, άλλωστε, ελάχιστη αμφιβολία επέτρεπε. Ίσως, γι' αυτό το λόγο η εργασία παραγκωνίζεται εκτός των αρχικών σχεδιασμών και διαπραγματεύσεων.¹⁴⁶

Το γεγονός ότι η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) υιοθετείται μόλις το Φεβρουάριο 1986 - και τίθεται σε εφαρμογή τον Ιούλιο του 1987 - διόλου τυχαίως, μάλιστα, εν μέσω κλίματος σταθερής οικονομικής ανάκαμψης που, μερικώς τουλάχιστον, αποδίδεται στις θετικές συνέπειες του σχεδίου «1992» για τις επιχειρηματικές προσδοκίες και επενδυτικές αποφάσεις, αποτελεί μάλλον ένδειξη επιτυχίας της προσέγγισης της Επιτροπής. Η ίδια διαπίστωση ωστόσο με δυσκολία θα μπορούσε να επαναληφθεί σε σχέση με τις θεσμικές-πολιτικές φιλοδοξίες της ίδιας καθώς και ορισμένων κρατών μελών. Η μεταρρύθμιση του συστήματος λήψης αποφάσεων - η θεσμική υπερχειλίση (*institutional spillover*) του προγράμματος ολοκλήρωσης των αγορών - συγκεκριμένα, η αντικατάσταση του κανόνα της ομοφωνίας με εκείνον της ειδικής πλειοψηφίας (*qualified majority voting - QMV*) στο Συμβούλιο,¹⁴⁷ σε συνδυασμό με την πενιχρή ενδυνάμωση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεργασίας (*cooperation procedure*), δεν αφορά παρά μόνο στη νομοθεσία για την πραγμάτωση της εσωτερικής αγοράς. Και πάλι όμως, όπως προβλέπεται στο νέο Άρθρο 100 Α παρ. 2, η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων - και γι' αυτό το σκοπό η θέσπιση ενιαίων βασικών προδιαγραφών για τις επαγγελματικές άδειες και πιστοποιητικά κατάρτισης - εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας.

Από την άλλη πλευρά, στο πλαίσιο της λεγόμενης «νέας προσέγγισης» στο ζήτημα των διαφορετικών εθνικών κανόνων και ρυθμίσεων των αγορών, η οποία βασίζεται στην αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η εισαγωγή της ειδικής πλειοψηφίας ευνοεί μεν τη λήψη αποφάσεων για τον προσδιορισμό των βασικών απαιτήσεων (*essential requirements*), οι τελευταίες όμως είναι εξ' αντικειμένου πιθανότατο να αντιστοιχούν στους ελάχιστους κοινούς παρονομαστές. Κατ' ουσίαν πρόκειται για την επικράτηση μιας ήπιας εκδοχής (*weak form*) ανταγωνισμού μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών συστημάτων που επιφυλάσσει στην (κοινή) αγορά ικανά περιθώρια αυτορρύθμισής της (δες υποσημείωση 85). Ωστόσο, προκειμένου να ελεγχθεί η δυσπιστία και να κατευνασθούν οι ανησυχίες των εθνικών κυβερνήσεων - και των σχετικών ομάδων συμφερόντων - η ΕΕΠ, Άρθρο 100 Α παρ. 4, παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα εφαρμογής των εθνικών ρυθμίσεων σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος και την προστασία του χώρου εργασίας - αφορά προφανώς στις προδιαγραφές μηχανημάτων και

Pelkmans, Jacques (1995) "Does Regulatory Competition Yield a Better Internal Market?", Paper for the conference "Competition of Harmonisation? Fiscal Policy, Regulation and Standards", Oslo University/University of Munich, 30 Oct.-2 Nov. 1995, München.

Στο πλαίσιο της παραδοσιακής οικονομικής ανάλυσης - και προσπερνώντας τόσο τη νεο-αυστριακή αισιοδοξία περί την αγορά (*market optimism*), όσο και τη δυσπιστία έναντι του κράτους των θεωρητικών της δημόσιας επιλογής - τίθεται πάντως το ερώτημα του κατά πόσο, σε ένα κόσμο *second-best*, η ρύθμιση είναι σε όλες τις περιπτώσεις που επιβάλλεται οικονομικώς αποτελεσματικότερη, και όχι απλώς πολιτικώς εφικτότερη, της δημοσιονομικής πολιτικής *stricto sensu*. Το ερώτημα έχει ασφαλώς ιδιαίτερη εφαρμογή στην περίπτωση των αγορών εργασίας και της κοινωνικής πολιτικής.

¹⁴⁶ Ο *W. Streeck* υπογραμμίζει ότι το "1992" είναι αποτέλεσμα ενός διπλού συμβιβασμού, αφενός μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και αφετέρου μεταξύ των τελευταίων και των επιχειρηματικών συμφερόντων, ενώ η εργασία δεν συμμετέσχε σε αυτό που μπορεί να λέγεται προ-καταστατική (*pre-constitutional*) διαπραγμάτευση. *Streeck, Wolfgang* (1995) "From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy", στο *Leibfried and Pierson, op. cit.*, υποσημ. 41.

¹⁴⁷ Δεδομένης της κατανομής των ψήφων, κυριολεκτικώς της στάθμισής τους, στο Συμβούλιο, σε σύνολο 76 ψήφων απαιτούνται 54 για την επίτευξη της ειδικής πλειοψηφίας, ενώ 23 ψήφοι απαιτούνται για τη διαμόρφωση της αναστέλλουσας μειοψηφίας (*blocking minority*).

παραγωγικού εξοπλισμού - ακόμη και μετά την υιοθέτηση Κοινοτικών κανόνων, επιτρέπει δηλαδή την κατά (ορισμένη) περίπτωση εξαίρεση από την υποχρέωση της αμοιβαίας αναγνώρισης, ασφαλώς υπό ιδιάζουσες συνθήκες που η Επιτροπή επιβεβαιώνει και τα άλλα κράτη μέλη (σιωπηλώς) αποδέχονται.¹⁴⁸ Επίσης, στο ίδιο Άρθρο 100 Α, παρ. 3 προβλέπεται ότι, όταν αναφέρονται στην υγεία, την ασφάλεια, και την προστασία των καταναλωτών αλλά και του περιβάλλοντος, οι προτάσεις νομοθεσίας της Επιτροπής πρέπει να αποβλέπουν στην καθιέρωση βασικών προδιαγραφών υψηλού επιπέδου. Βεβαίως, οι προαναφερόμενες ρήτρες της αναθεωρημένης Συνθήκης δεν είναι αρκετές ώστε να επηρεάσουν τις εκτιμήσεις περί τη γενική κατεύθυνση της Κοινότητας κατά τη νέα φάση ανάπτυξής της η επιτυχία της, υπό τη σημαία του Ηνωμένου Βασιλείου, μινιμαλιστικής διαπραγματευτικής στάσης (α) σημαίνει ότι η αναθέρμανση των διαδικασιών περιφερειακής ολοκλήρωσης συνυφαίνεται αναπόσπαστα με ένα σχέδιο οικονομικής απορύθμισης (β).¹⁴⁹ Παρά ταύτα, η αποσαφήνιση της ακριβούς έκτασης και των συνεπειών της τελευταίας, οι συνακόλουθες αντιδράσεις των πολιτικώς δρώντων, συμπεριλαμβανομένων των ομάδων συμφερόντων και, κατ' επέκταση, ο πραγματικός επιμερισμός του έργου λήψεως αποφάσεων μεταξύ εθνικού κράτους, περιφερειακών θεσμών και αγοράς αποτελούν όψεις μιας δυναμικής διαδικασίας, την απαρχή της οποίας επισήμως οριοθετεί η ΕΕΠ. Τούτο επιβεβαιώνεται στην περίπτωση της κοινωνικής πολιτικής.

Σε ότι αφορά την κοινωνική πολιτική, η ΕΕΠ πολύ λίγο απομακρύνεται από τη γραμμή της Λευκής Βίβλου. Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό ότι στο Άρθρο 100 Α παρ. 2 διευκρινίζεται ρητώς ότι η νέα διαδικασία λήψεως αποφάσεων - δεξ ειδική πλειοψηφία - δεν εφαρμόζεται όταν πρόκειται για την έκδοση Κοινοτικής νομοθεσίας που αναφέρεται στα δικαιώματα και συμφέροντα των μισθωτών καθώς και στη φορολογία - η εξαίρεση, επίσης, της νομοθεσίας για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων έχει ήδη σημειωθεί. Μολαταύτα, στο κεφάλαιο για την κοινωνική πολιτική προστίθεται το Άρθρο 118 Α που ορίζει ότι για την έκδοση οδηγιών που καθιερώνουν τις ελάχιστες προδιαγραφές προστασίας της υγείας και ασφάλειας στο χώρο εργασίας ακολουθείται η νέα διαδικασία λήψεως αποφάσεων. Στο ίδιο άρθρο ωστόσο υπογραμμίζεται ότι με τις σχετικές οδηγίες δεν πρέπει να δημιουργούνται αντικίνητρα για την ανάπτυξη μικρο-μεσαίων επιχειρήσεων. Από την άλλη πλευρά, ενώ αποφεύγεται η επανάληψη της προτροπής του Άρθρου 100 Α παρ. 3 για υιοθέτηση υψηλών προτύπων προστασίας, αναφέρεται - το αυτονόητο; - ότι η καθιέρωση Κοινοτικού εύρους ελαχίστων προδιαγραφών δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν αυστηρότερα μέτρα προστασίας. Η συγκεκριμένη αναφορά αποσκοπεί στην αποσόβηση ενδεχόμενης εναρμόνισης των εθνικών ρυθμίσεων προς τα κάτω,¹⁵⁰ εξαιτίας όμως πολιτικών αποφάσεων και μάλιστα με πρόσχημα την Κοινοτική νομοθεσία κατά τούτο συμβάλλει στη διαφύλαξη της (όποιας) νομιμοποίησης (legitimacy) των διαδικασιών ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έναντι του κινδύνου έμμεσης υπονόμευσής της. Την ίδια στιγμή, όμως, προσφέρει υποστήριξη στην άποψη ότι σε αυτή, τουλάχιστον, τη θεματική περιοχή η περίπτωση ανταγωνισμού μεταξύ των διαφορετικών εθνικών συστημάτων είναι πρακτικώς απομακρυσμένη. Οι αισιόδοξοι - δεξ (νεο-)λειτουργιστές - αναλυτές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα ήσαν συνεπώς μάλλον έτοιμοι να σημειώσουν ότι το Άρθρο 118 Α υπαγορεύεται από και ταυτοχρόνως εκφράζει αμιγείς επιδιώξεις κοινωνικής ολοκλήρωσης (social integration). Η συνάφεια αυτής της άποψης συζητείται σε επόμενο κεφάλαιο.

Με την ΕΕΠ το κεφάλαιο των κοινωνικών διατάξεων εμπλουτίζεται με ένα ακόμη άρθρο, το Άρθρο 118 Β, με το οποίο αφενός καλείται η Επιτροπή να προωθήσει διαδικασίες διαλόγου μεταξύ των κοινωνικών εταίρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αφετέρου δε προσφέρεται στους τελευταίους η δυνατότητα να επισφραγίζουν τον κοινωνικό διάλογο με τη σύναψη συμβατικών σχέσεων. Στο νέο άρθρο συμπυκνώνεται η πρόσφατη εμπειρία από τη λειτουργία συναφών

¹⁴⁸ Σε αντίθετη περίπτωση τα άλλα κράτη μέλη και η Επιτροπή προσφεύγουν απευθείας στο ΔΕΚ, ακολουθείται δηλαδή μια ταχύτερη, σε σύγκριση με την κανονική, διαδικασία.

¹⁴⁹ (α) Moravcsik, *op.cit.*, υποσημ. 50

(β) Hoffman, Stanley (1989) "The European Community and 1992", *Foreign Affairs*, 68, 4, 27-47.

¹⁵⁰ James, *op.cit.*, υποσημ. 113.

θεσμών στην Κοινότητα και αποτυπώνονται οι νέοι προσανατολισμοί για την κοινωνική πολιτική, όπως εξηγείται λίγο πιο κάτω.

Τέλος, εκτός του κοινωνικού κεφαλαίου της αναθεωρημένης Συνθήκης, έμμεση αλλά και ασαφής αναφορά στον κοινωνικό ρόλο της Κοινότητας γίνεται στο πλαίσιο των νεο-συμπεριλαμβανομένων διατάξεων περί της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, η ενίσχυση της οποίας - των οποίων; - αναγνωρίζεται ως ένας από τους στόχους της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που στην εξυπηρέτησή του πρέπει να συμβάλλουν οι πολιτικές και η δράση της Κοινότητας. Βεβαίως η απόδοση ξεχωριστής έμφασης στη δράση των διαρθρωτικών Ταμείων δημιουργεί την πεποίθηση ότι ο προσδοκώμενος αναδιανεμητικός ρόλος της Κοινότητας (θα) είναι αρκετά διαφορετικός σε σχέση με εκείνο που η έννοια της αναδιανομής ευθέως υποδεικνύει.

Μπορεί η θεσμική συνεισφορά της ΕΕΠ στα θέματα κοινωνικής πολιτικής να είναι - ή, να φαίνεται; - φειδωλή, αυτό όμως δεν προοιωνίζεται αντίστοιχου βαθμού πολιτικό ενδιαφέρον καθώς εξελίσσεται η εφαρμογή του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς. Από μέρους της Επιτροπής άλλωστε, ειδικότερα του Προέδρου *Delors*, τα σχετικά δείγματα έχουν προσφερθεί ήδη από την πρώτη στιγμή της ανάληψης των καθηκόντων του ¹⁵¹ ο προσωρινός - δεξ τακτικός - παραμερισμός των θεμάτων κοινωνικής πολιτικής εκτός Λευκής Βίβλου είναι προϊόν πολιτικού πραγματισμού, όπως προλέγεται, αλλά και λειτουργιστικών στρατηγικών υπολογισμών. Η έννοια του ευρωπαϊκού κοινωνικού χώρου (*un espace social européen*), που πρώτος εισήγαγε, το 1981, ο *Francois Mitterrand*, έχοντας τότε κατά νου την εισαγωγή ενός προγράμματος μείωσης της ανεργίας μέσω συντονισμένης δημοσιονομικής επέκτασης, το οποίο ουδέποτε, όμως, συζητήθηκε στο Συμβούλιο, ¹⁵² επαναφέρεται στο προσκήνιο, το 1985, από τον *Jacques Delors*, αυτή τη φορά με άλλη σημασία που με τη σειρά της αντανακλά διαφορετικές θεωρήσεις και ιδεολογικές δεσμεύσεις. ¹⁵³ Παρά την αρχική ασάφεια και κυρίως τη σύγχυση που προκαλεί σε σχέση με τις προεκτάσεις πολιτικής, το πρόταγμα του κοινωνικού χώρου, ως συμπληρωματικό εκείνου της εσωτερικής αγοράς, διευκρινίζεται προοδευτικώς ότι εκφράζει τη συνισταμένη τριών επιμέρους ιδεών/κατευθύνσεων κοινωνικής δράσης της Κοινότητας: α) του καθορισμού μιας Κοινοτικού εύρους δέσμης βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων, β) της καθιέρωσης συμμετοχικών δομών διοίκησης στις ευρωπαϊκής κλίμακας επιχειρήσεις, μέσω της θέσπισης του καταστατικού της ευρωπαϊκής εταιρείας και γ) της προώθησης του κοινωνικού διαλόγου σε ευρωπαϊκό - αλλά και εθνικό - επίπεδο. ¹⁵⁴

¹⁵¹ Από την πρώτη κιόλας προγραμματική ομιλία του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τον Ιανουάριο του 1985, ο *J. Delors* τονίζει "*Europe will not modernize its structures of production solely by establishing a Single Market*", από *Ross, George* (1995) "*Assessing the Delors Era and Social Policy*", στο *Leibfried and Pierson*, *op.cit.*, υποσημ. 41

¹⁵² *Moravcsik, op.cit.*, υποσημ. 50

¹⁵³ Ευδιάκριτη αφετηρία και έμπνευση του επαναπροσδιορισμού της έννοιας του ευρωπαϊκού κοινωνικού χώρου - εγκατάλειψη της (Κεϋνσιανής) δημοσιονομικής πτυχής και απόδοση έμφασης σε κοινωνικούς κανόνες (νομοθεσία) και θεσμούς - προσφέρει το μοντέλο της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς που, μεταξύ των κρατών μελών, ακολουθείται πιστότερα στη Γερμανία. Αυτό το μοντέλο ανταποκρίνεται άλλωστε στις βαθύτερες ιδεολογικές αντιλήψεις του *Jacques Delors* ο οποίος ανήκει στο ρεύμα της καθολικής αριστεράς (*Catholic left*), ειδικότερα δε επηρεάζεται από την κοινωνική φιλοσοφία του *Emmanuel Mounier* που προτάσσει τις ιδέες της αλληλεγγύης, της κοινότητας, της εσωτερικής πνευματικής ανανέωσης και της πολιτικής ανανέωσης, αποδοκιμάζει τον ατομικιστικό φιλελευθερισμό και εκφράζει δυσπιστία έναντι του κρατικισμού και της γραφειοκρατίας. Δες, *Yergin, Daniel and Joseph Stanislaw* (1998) *The Commanding Height: The Battle Between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World*, *Simon and Schuster*, New York, σελ. 301.

¹⁵⁴ Η ομιλία του *J. Delors* στο συνέδριο της Συνομοσπονδίας των Ευρωπαϊκών Συνδικάτων, στη Στοκχόλμη, το 1988, συμβάλλει στην αποσαφήνιση των ιδεών και προθέσεων της Επιτροπής. Το ίδιο έτος δημοσιεύεται το "*Un Espace Social Européen a l' Horizon, 1992*", office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, για να ακολουθήσουν κείμενα πολιτικής με πιο συγκεκριμένο πλέον περιεχόμενο, όπως συζητείται λίγο πιο κάτω.

Αναδεικνύεται δι αυτών η πρόθεση εισαγωγής μιας συμφωνίας πλαισίου που θα συναντά τη συναίνεση των κοινωνικών εταίρων, εάν δεν είναι προϊόν της δικής τους επεξεργασίας, και η οποία θα συμβάλει στο συντονισμό των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών.¹⁵⁵ Ασφαλώς, η απόσταση από τις εναρμονιστικές επιδιώξεις της πρώτης φάσης είναι πολύ μακρινή.

Δεν είναι, λοιπόν, αξιοπερίεργο ότι η πρώτη πρακτική πρωτοβουλία της Επιτροπής, μόλις το 1985, αφορά στην εγκαθίδρυση διαδικασιών διαλόγου μεταξύ των κοινωνικών εταίρων - δημιουργώντας έτσι προηγούμενο που η ΕΕΠ θεσμικώς επισφραγίζει. Παρόμοιες απόπειρες έχουν υπάρξει και κατά το παρελθόν, είτε υπό τη μορφή των τριμερών συνεδρίων (tripartite conferences), είτε με την εγκατάσταση της Διαρκούς Επιτροπής για την Απασχόληση (Standing Committee on Employment), έχουν όμως αντιμετωπισθεί με σοβαρές αντιρρήσεις, κυρίως από πλευράς της ΣΕΕ, και δεν έχουν οδηγήσει σε συγκεκριμένα αποτελέσματα.¹⁵⁶ Ούτε όμως και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), η λειτουργία της οποίας καθιερώνεται με τη Συνθήκη ΕΟΚ (Άρθρα 193-198), κατορθώνει να αποκτήσει ρόλο ουσιωδέστερο του συμβουλευτικού που αναφέρεται μάλιστα σε κατατεθειμένες ήδη προτάσεις νομοθεσίας της Επιτροπής. Αναπόφευκτη είναι, ως εκ τούτου, η στροφή των οργανώσεων συμφερόντων προς στρατηγικές επηρεασμού (lobbying) της ίδιας της Επιτροπής - όπως, άλλωστε, και του Συμβουλίου μέσω των εθνικών κυβερνήσεων.¹⁵⁷ Δεν είναι συνεπώς, επίσης, περίεργο ότι η πρωτοβουλία της Επιτροπής αποσκοπεί στην έναρξη και καθιέρωση ενός νέου τύπου, άμεσου (direct) και εκτός της καθιερωμένης διαδικασίας λήψεως αποφάσεων, κοινωνικού διαλόγου.

Η προσφυγή στον κοινωνικό διάλογο συνιστά, λίγο έως πολύ, υποχρεωτική επιλογή, επακόλουθη της διαπίστωσης ότι η εκ των άνω νομοθετική προσέγγιση συνεπάγεται περιορισμένα - και θεματικώς εντοπισμένα - αποτελέσματα, ακόμη και όταν απομακρύνεται από εναρμονιστικές βλέψεις. Οι προσδοκίες περί την αποτελεσματικότητα του κοινωνικού διαλόγου συνδέονται ασφαλώς με το συναινετικό χαρακτήρα του - ούτως, ή, άλλως, η εναρμόνιση ρυθμίσεων και η συνεπόμενη ομοιογένεια (uniformity) συστημάτων ούτε εφικτές αλλά ούτε και επιθυμητές πλέον θεωρούνται. Στη σκέψη της Επιτροπής, μάλιστα, ο κοινωνικός διάλογος προσλαμβάνει γενικότερη σημασία, οι συλλογικές διαπραγματεύσεις ανάγονται σε ακρογωνιαίο λίθο της ευρωπαϊκής οικονομίας και το κοινωνικώς αναγκαίο πλαίσιο λειτουργίας της κοινής αγοράς προτείνεται να προσδιορισθεί βάσει ευρωπαϊκών συλλογικών συμφωνιών (European collective agreements).¹⁵⁸ Η επίτευξη συλλογικών συμφωνιών σε ευρωπαϊκή κλίμακα είναι δυνατό να αναμένεται ότι θα συμβάλει, επίσης, στη διάχυση των θεσμών κοινωνικού διαλόγου στα κράτη μέλη και, κατ' επέκταση, στη θεσμική σύγκλιση των αγορών εργασίας.

Παρόμοιες προσδοκίες αντανakλούν τη διαδεδομένη, ακόμη και κατά τη δεκαετία του 1980, πεποίθηση ότι η παρουσία ισχυρών (νεο-)κορπορατιστικών θεσμών στην αγορά εργασίας συντελεί τόσο στην ομαλή προσαρμογή των ευρωπαϊκών κοινωνικών κρατών στις ποικίλες εσωτερικές πιέσεις και εξωτερικές μεταβολές, όσο και στην αποκατάσταση των μακροπρόθεσμων τάσεων μεγέθυνσης των οικονομιών.¹⁵⁹ Κι ακόμη, η (νεο-)κορπορατιστικού

Δες επίσης, Teague, Paul (1989) *The European Community: The Social Dimension - Labour Market Policies for 1992*, Kogan Page in association with the Cranfield School of Management, London, σελ. 68-71.

¹⁵⁵ Lodge, Juliet (1990) "Social Europe", *Journal of European Integration*, 13,135-150.

¹⁵⁶ Carley, Mark (1993) "Social dialogue", στο Gold, *op. cit.*, υποσημ. 68

¹⁵⁷ *ibid.*

¹⁵⁸ Ο Πρόεδρος *Delors*, μάλιστα, ανακοινώνοντας τις προθέσεις του στους κοινοτικούς εταίρους, το 1985, διευκρινίζει ότι η πρόοδος του μεταξύ τους διαλόγου θα απέτρεπε την ανάληψη κοινωνικών πρωτοβουλιών από μέρος της Επιτροπής. Δες, Teague, *op.cit.*, υποσημ. 154, σελ. 69.

¹⁵⁹ Δες, Wilensky, Harold L. (1981) "Democratic Corporatism, Consensus and Social Policy: Reflections on Changing Values and the "Crisis" of the Welfare State", στο *The Welfare State in Crisis - An account of the Conference on Social Policies in the 1980s*, OECD, Paris. Για μια αντίθετη όμως άποψη δες, Streeck, Wolfgang (1984) "Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany", στο John

τύπου οργάνωση των αγορών εργασίας μπορεί, τουλάχιστον για την ώρα, να αντιμετωπίζεται ως προϋπόθεση για την αξιόπιστη - οικονομικά βιώσιμη και πολιτικώς εφικτή - εφαρμογή των αντιπληθωριστικών μακροοικονομικών πολιτικών, ίσως με σημασία ανάλογη εκείνης της συμμετοχής των εθνικών νομισμάτων στο Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ) του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (ΕΝΣ). Το προτεινόμενο μοντέλο πολιτικής - και το καθεστώς της αγοράς εργασίας *inter alia* - έχει γερμανική απόχρωση.¹⁶⁰ Ορισμένοι, όμως, που ενδεχομένως θα έσπευδαν να κάνουν λόγο για στρατηγική ολοκλήρωσης στον τομέα της πολιτικής στην αγορά εργασίας βάσει ηγεμονίας του γερμανικού μοντέλου (integration through hegemony) - σε συνδυασμό με τη *de facto* νομισματική ηγεμονία στο πλαίσιο του ΕΝΣ - σύντομα θα βρίσκονταν στην ανάγκη επανόρθωσης.

Η πρωτοβουλία της Επιτροπής εκφράζεται μέσω της σύστασης δύο ομάδων εργασίας με τη συμμετοχή ανωτάτων στελεχών της Επιτροπής, των εθνικών διοικήσεων και εκπροσώπων των κοινωνικών εταίρων. Οι συζητήσεις ξεκινούν την 31^η Ιανουαρίου 1985 στην πόλη *Val Duchesse* και αφορούν σε θέματα μακροοικονομικής πολιτικής και απασχόλησης, για την πρώτη ομάδα εργασίας, και θέματα εισαγωγής νέων τεχνολογιών και οργάνωσης της εργασίας, για τη δεύτερη ομάδα εργασίας. Το καθεστώς των συνομιλιών *Val Duchesse* όμως, σε πείσμα των προσδοκιών της Επιτροπής, παρουσιάζει ελάχιστα νεο-κορπορατιστικά χαρακτηριστικά η προοπτική διεθνοποίησης παρόμοιων διευθετήσεων δεν φαντάζει το ίδιο ελκυστική στις οργανώσεις των επιχειρηματικών και των εργατικών συμφερόντων. Για τη ΣΕΕ (ETUC) οι συνομιλίες πρέπει να καταλήγουν σε συμφωνίες που θα αποτελούν τη βάση της Κοινοτικής πολιτικής και νομοθεσίας σε θέματα απασχόλησης και εργασιακών σχέσεων. Για την ΕΕΣΒΕ (UNICE), ωστόσο, αυτές οι συνομιλίες δεν είναι παρά ανεπίσημα *fora*, κατά συνέπεια τα συμπεράσματά τους δεν θα πρέπει να περιβάλλονται τον τύπο και να έχουν τη σημασία δεσμευτικών συμφωνιών μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Για την Επιτροπή, τέλος, τα συμπεράσματα των συνομιλιών πρέπει να χρησιμεύουν ως υποδείξεις της μελλοντικής δράσης της Κοινότητας, νομοθετικής και άλλης.¹⁶¹

Αν κατά τη δεκαετία του 1970 η ΣΕΕ εμφανιζόταν απρόθυμη να συμμετέχει στις πρωτοβουλίες κοινωνικού διαλόγου της εποχής - δεξ παραπάνω - εξαιτίας του ανεπίσημου και μη-δεσμευτικού χαρακτήρα τους, ενίοτε αποσύροντας τους εκπροσώπους της από τις συζητήσεις, αυτή τη φορά εμφανίζεται διαλλακτική, επιλέγοντας τελικώς να λάβει μέρος σε διαδικασίες διαλόγου που είναι μεν λιγότερο ανεπίσημες, παραμένουν όμως μη δεσμευτικές. Η διαλλακτική στάση της ΣΕΕ υπογραμμίζει την αυξημένη σημασία που αποκτά πλέον για τα εργασιακά συμφέροντα η εγκαθίδρυση θεσμών στήριξης τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο και, ταυτοχρόνως, αντανάκλα τη μείωση της ισχύος των εργατικών συνδικάτων. Υπ' αυτές τις συνθήκες η μαξιμαλιστική διαπραγματευτική εμμονή θα ήταν μόνον ανεδαφική. Από την άλλη πλευρά, οι εργοδοτικές οργανώσεις επιμένουν στη διατήρηση του μη δεσμευτικού χαρακτήρα του κοινωνικού διαλόγου καθώς, ανεξαρτήτως διαδικασιακών διευθετήσεων, αντιτίθενται στο ενδεχόμενο θέσπισης Κοινοτικού εύρους κοινωνικών ρυθμίσεων. Ανέκαθεν, άλλωστε,

H. Goldhorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford University Press, Oxford, New York.

¹⁶⁰ Η θετική αλληλεξάρτηση μεταξύ νομισματικών θεσμών, cf. ανεξάρτητη Κεντρική Τράπεζα, και νεο-κορπορατιστικών θεσμών της αγοράς εργασίας ώστε να διατηρούνται χαμηλοί ρυθμοί πληθωρισμού και να επιτυγχάνεται υψηλό επίπεδο απασχόλησης, αναλύεται στο Scharpf, Fritz (1984) "Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria and Western Germany", στο Goldhorpe, *op.cit.*, υποσημ. 159

Κι αν η γερμανική Bundesbank απολαμβάνει τον υψηλότερο βαθμό ανεξαρτησίας, η αυστριακή αγορά εργασίας βρίσκεται στην υψηλότερη κορπορατιστική βαθμίδα και οι αυστριακές επιδόσεις στον τομέα της απασχόλησης είναι καλύτερες των γερμανικών - και στη διάρκεια της δεκαετίας του 1980. Η εδώ αναφορά σε γερμανική απόχρωση του προτεινόμενου μοντέλου πολιτικής δεν συναρτάται με τις θεσμικές διαβαθμίσεις, αλλά συνδέεται με το Κοινοτικό πλαίσιο της συζήτησης.

¹⁶¹ Κουτσιαράς, Νίκος (1992) "Η Κοινωνική Πολιτική της Κοινότητας: Μια Οικονομική Ερμηνεία", Κείμενο Εργασίας, 18, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών.

επεδείκνυαν αυτή τη στάση και τώρα ίσως έχουν ακόμη ισχυρότερους λόγους.¹⁶² Αν μη τι άλλο, το άνοιγμα των αγορών προσφέρει στα επιχειρηματικά συμφέροντα διευρυμένες δυνατότητες ευνοϊκής επαναδιαπραγμάτευσης των εθνικών κοινωνικών συμβολαίων ενώ, αντιθέτως, ο εκ των προτέρων καθορισμός ορισμένων, έστω, από τους όρους των τελευταίων, σε ευρωπαϊκή κλίμακα, προσλαμβάνεται ως επιζήμια διατήρηση του *status quo*.

Η κατίσχυση των θέσεων της ΕΕΣΒΕ είναι μάλλον αναμενόμενη. Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό ότι ακόμη και σε σχέση με τον τύπο που θα περιέβαλε την κοινοποίηση των συμπερασμάτων των συνομιλιών *Val Duchesse* οι ευρωπαίοι εργοδότες επιτυγχάνουν να επιβάλλουν την άποψή τους. Ενώ οι εκπρόσωποι των εργαζομένων ζητούν την περιγραφή των συμπερασμάτων ως κοινών συμφωνιών, τα τελευταία τελικώς περιγράφονται ως «κοινές γνώμες» που, απλώς, εκφράζουν γενικότερους προσανατολισμούς και δεν προδιαγράφουν υποχρεώσεις για οποιαδήποτε πλευρά - ακριβώς ότι απαιτούσε η ΕΕΣΒΕ. Οι συνομιλίες *Val Duchesse* διήρκεσαν από το 1985 έως το 1991 και κατέληξαν σε οκτώ κοινές γνώμες, η ανάγνωση των οποίων αποκαλύπτει την προσεκτική και ισορροπημένη διατύπωσή τους.¹⁶³ Σε ορισμένες περιπτώσεις η τελευταία εμφανίζεται εγγύτερη προς τις απόψεις των εκπροσώπων των εργαζομένων - για παράδειγμα το κείμενο της έβδομης κοινής γνώμης (10/1/1991) για την εισαγωγή νέων τεχνολογιών και την οργάνωση της εργασίας. Ωστόσο, προ της υπογραφής των τελικών κειμένων η ΕΕΣΒΕ απαιτεί και κατορθώνει να αποσπάσει τη διαβεβαίωση του *Jacques Delors* ότι οι κοινές γνώμες δεν θα χρησιμεύσουν ως βάση νομοθετικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής. Η επιδίωξη αναγωγής του κοινωνικού διαλόγου σε προϋποθετικό όρο και θεμέλιο του κοινωνικού χώρου προσπερνάται, λοιπόν, θεαματικώς. Θα επανέλθει στο προσκήνιο αργότερα, υπό διαφορετικές όμως συνθήκες - αυτό συζητείται στην επόμενη ενότητα.

Στο μεταξύ, μετά τη συνομολόγηση της ΕΕΠ, οι εξελίξεις στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής επιταχύνονται, μολονότι δεν λείπουν οι διακυμάνσεις. Για την κυβέρνηση των βρετανών Συντηρητικών η αναχαίτιση των προθέσεων της Επιτροπής και ο παραγκωνισμός του σχεδίου του ευρωπαϊκού κοινωνικού χώρου συνιστούν εύλογες προτεραιότητες - η εννοιολογική σύγχυση μάλλον επιτείνει τις ανησυχίες τους.¹⁶⁴ Αυτή τη φορά, όμως, η βρετανική κυβέρνηση δεν αρκείται στην αρνητική στάση που επεδείκνυε κατά το πρόσφατο παρελθόν, τουναντίον επιχειρεί να επαναπροσδιορίσει τις κατευθύνσεις της Κοινοτικής κοινωνικής πολιτικής, προτάσσοντας την ευελιξία των αγορών εργασίας ως βασική επιδίωξη. Πράγματι, αναλαμβάνοντας την Προεδρία του Συμβουλίου το δεύτερο εξάμηνο του 1986, η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποβάλλει το πρόγραμμα δράσης για την αύξηση της απασχόλησης (*Action Programme for Employment Growth*) με το οποίο η Κοινότητα καλείται να προωθήσει πρωτοβουλίες διάδοσης των ευέλικτων μορφών απασχόλησης, να συμβάλλει στη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για την ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και να θέσει σε εφαρμογή μέτρα και προγράμματα ενίσχυσης της γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας των εργαζομένων.¹⁶⁵ Η υλοποίηση του στόχου της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων αποτελεί το μοναδικό θέμα ουσιαδούς σύμπτωσης της βρετανικής πρότασης με

¹⁶² Streeck, Wolfgang (1992) *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, Sage Publications, London, Κεφ. 7: "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market" (σε συνεργασία με Philippe S. Schmitter).

¹⁶³ Κουτσιαράς, *op.cit.*, υποσημ. 161. Οι οκτώ κοινές γνώμες αφορούν σε θέματα ανάπτυξης και απασχόλησης, επαγγελματικής κατάρτισης και εξειδίκευσης, επαγγελματικής και γεωγραφικής κινητικότητας στην αγορά εργασίας, πληροφόρησης και διαβούλευσης με τους εργαζόμενους, εκπαίδευσης και επαγγελματικού προσανατολισμού και, τέλος, εισαγωγής νέων τεχνολογιών, οργάνωσης εργασίας και προσαρμοστικότητας της αγοράς εργασίας.

¹⁶⁴ "... *Delors put forward the concept of L' espace sociale - one of those French terms which loses its full meaning when translated into English*", Teague, Paul and John Grahl (1989) "European Community Labour Market Policy: Present Scope and Future Direction", *Journal of European Integration*, 13, 55-73.

¹⁶⁵ Teague, *op.cit.*, υποσημ. 154, σελ. 72.

το σχέδιο του ευρωπαϊκού κοινωνικού χώρου. Κύριο μέλημα της πρώτης, άλλωστε, είναι η εγκατάλειψη των προθέσεων περαιτέρω επέκτασης της Κοινοτικής νομοθεσίας στην περιοχή της απασχόλησης και των εργασιακών σχέσεων, προς όφελος πολιτικών απορρύθμισης των αγορών εργασίας. Το πρόγραμμα δράσης για την αύξηση της απασχόλησης εγκρίνεται ομοφώνως το Δεκέμβριο του 1986, τροποποιούμενο μόνο ώστε να συμπεριληφθεί αναφορά στον κοινωνικό διάλογο, έστω και χωρίς την υποστήριξη της Επιτροπής. Η απόδοση της βρετανικής επιτυχίας σε εύστοχους χειρισμούς,¹⁶⁶ ή/και στην ασαφή ακόμη ανάπτυξη της εναλλακτικής πρότασης για τον κοινωνικό χώρο μερικώς μόνο προσεγγίζει την πραγματικότητα. Η ομόφωνη έγκριση του προγράμματος δράσης δεν μπορεί παρά να αποδίδεται, κυρίως, στην κατανόηση από μέρους των κυβερνήσεων των λοιπών κρατών μελών της ανάγκης βελτίωσης της προσαρμοστικότητας των αγορών εργασίας, όχι όμως και της άποψης για ριζοσπαστική απορρύθμισή τους.

Μολαταύτα, η Επιτροπή δεν παραιτείται των κοινωνικών επιδιώξεών της. Η επιτυχής προσπάθειά της να περιορίσει την εφαρμογή του προγράμματος δράσης για την αύξηση της απασχόλησης, κατά κυριολεξία να αναστείλει τη λήψη μέτρων και την υλοποίηση σχεδίων που αφορούν σε θέματα άλλα από εκείνα της ελεύθερης κυκλοφορίας, της επαγγελματικής κατάρτισης καθώς και του κοινωνικού διαλόγου, είναι ένα πρώτο δείγμα της αποφασιστικότητάς της. Αυτή εκφράζεται προφανέστερα μέσω του πρωτοβουλιακού - πέρα από τον εκτελεστικό της προηγούμενης περίπτωσης - ρόλου της Επιτροπής και συνδέεται με την άσκηση της στρατηγικής της «ρώσικης κούκλας» (Russian doll strategy) - έτσι αποκαλούν τα στελέχη της Επιτροπής τη λειτουργιστικής έμπνευσης στρατηγική της.¹⁶⁷

Όσο κι αν η έμφαση της Λευκής Βίβλου στους κανόνες μάλλον παρά στα χρήματα συνετέλεσε στην υιοθέτηση του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς,¹⁶⁸ άλλο τόσο - και περισσότερο - η μετατόπισή της στην πράξη θα είναι αναπόφευκτη. Η συμπλήρωση της Συνθήκης με τα άρθρα για την οικονομική και κοινωνική συνοχή ισοδυναμεί με την τυπική αναγνώριση της ανάγκης ανάπτυξης Κοινοτικής αναδιανεμητικής πολιτικής, εντάσσεται στη συνολική δέσμη συμφωνιών που αντανάκλαται στην ΕΕΠ και προσφέρει τη νομική βάση για την εκδήλωση των μετέπειτα πρωτοβουλιών. Πράγματι, λίγο μετά την έγκριση της ΕΕΠ η Επιτροπή υποβάλλει ένα πενταετές πρόγραμμα δημοσιονομικής δράσης της Κοινότητας που διαλαμβάνει τη μεταρρύθμιση της κοινής αγροτικής πολιτικής (ΚΑΠ) και του Κοινοτικού προϋπολογισμού και, πάνω απ' όλα, το διπλασιασμό των πόρων σε συνδυασμό με τη μεταρρύθμιση της λειτουργίας των διαρθρωτικών Ταμείων η συμφωνία επί των δημοσιονομικών κατευθύνσεων της Κοινότητας επιτυγχάνεται το 1988 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών. Πρόκειται για το ουσιωδέστερο, έως αυτή τη στιγμή, βήμα διείσδυσης της Κοινότητας στο χώρο της περιφερειακής πολιτικής, το οποίο υπαγορεύεται από δύο λόγους: α) την αύξηση των ενδοκοινοτικών περιοχικών ανισοτήτων ως αποτέλεσμα, εκτός άλλων, της μεσογειακής διεύρυνσης και¹⁶⁹ β) τη βασίμη ανησυχία ότι η εμβάθυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης θα οδηγήσει σε επιδείνωση αυτών των ανισοτήτων - αυτό το ενδεχόμενο υποδεικνύεται, άλλωστε,

¹⁶⁶ *ibid.*, σελ. 72. Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου κατορθώνει να πείσει τις κυβερνήσεις της Ιρλανδίας και της Ιταλίας να συνυπογράψουν την πρόταση του προγράμματος δράσης διασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο τη διαπραγματεύσή του και υποχρεώνοντας επίσης την Επιτροπή να μην αντιδράσει άμεσα - η αντίδραση στην πρόταση τριών κρατών μελών θα ήταν "εκτός πρωτοκόλλου", όπως σημειώνει ο P. Teague.

¹⁶⁷ Ross, *op.cit.*, υποσημ. 151.

¹⁶⁸ Tsoukalis, *op.cit.*, υποσημ. 66, σελ. 44.

¹⁶⁹ Εξάλλου, η πρώτη διεύρυνση της Κοινότητας και η ένταξη χωρών με σοβαρές περιοχικές ανισότητες, σε συνδυασμό με την ανάσχεση των τάσεων σύγκλισης εξαιτίας της οικονομικής ύφεσης, δημιουργούν το έναυσμα για την εισαγωγή της περιφερειακής πολιτικής, ειδικότερα την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) το 1975.

από τις νέες θεωρητικές προσεγγίσεις των διεθνών οικονομικών σχέσεων και του διεθνούς εμπορίου.¹⁷⁰

Η έμφαση στις περιοχικές ανισότητες και, κατ' επέκταση, η ενίσχυση της περιοχικής αναδιανομής ανταποκρίνονται στην εδαφική - γεωκεντρική κυρίως υφή του Κοινοτικού πολιτικο-οικονομικού παιγνίου (territorial politics), με τη σειρά της απότοκη του πρωτεύοντος ρόλου των εθνικών κρατών.¹⁷¹ Ανάλογη έμφαση στις διαπροσωπικές εισοδηματικές ανισότητες και, κατ' επέκταση, στροφή της Κοινότητας στην ευθέως αναδιανεμητική κοινωνική πολιτική - κοινωνική προστασία - είναι πολιτικώς και οικονομικώς - δεξ μέγεθος προϋπολογισμού - μη εφικτές. Από αυτή την άποψη είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό ότι στο πλαίσιο της κανονιστικής μεταρρύθμισης των διαρθρωτικών Ταμείων, και σε συνέχεια προηγούμενων ομόρροπων μεταβολών, ενισχύεται περαιτέρω και εδραιώνεται η περιοχική διάσταση του Κοινωνικού Ταμείου και υπογραμμίζεται ο προσανατολισμός του στην αντιμετώπιση της διαρθρωτικής ανεργίας.

Ποιές είναι όμως οι κοινωνικού χαρακτήρα προεκτάσεις της περιφερειακής πολιτικής, ειδικότερα, ποιά είναι η σχέση μεταξύ αφενός οικονομικής και αφετέρου κοινωνικής συνοχής;¹⁷² Κι ακόμη, προοιωνίζεται η ανάπτυξη της περιφερειακής πολιτικής τη (μελλοντική) είσοδο της Κοινότητας στο χώρο της κοινωνικής προστασίας; Ποιές είναι οι προοπτικές εκδήλωσης παρόμοιων πιέσεων - cf. *spillover effects*; Χωρίς να παραγνωρίζεται ότι η προσδοκώμενη συμβολή των διαρθρωτικών Ταμείων, ιδίως του Κοινωνικού Ταμείου, μπορεί επίσης να εξυπηρετεί, μερικώς, ορισμένες από τις συμβατικές επιδιώξεις της κοινωνικής πολιτικής,¹⁷³ εντούτοις οι γενικότερες κοινωνικού χαρακτήρα προεκτάσεις της περιφερειακής πολιτικής είναι τουλάχιστον αβέβαιες. Η περιοχική αναδιανομή, άλλωστε, δεν αποτελεί πρόσφορο μέσο αντιμετώπισης των διαπροσωπικών ανισοτήτων, τουναντίον η επίδρασή της μπορεί να είναι αρνητική.¹⁷⁴

Στην προκειμένη περίπτωση, οι επιχορηγήσεις των διαρθρωτικών Ταμείων χρηματοδοτούν επενδύσεις υποδομής και επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο και αποβλέπουν στη δημιουργία των προϋποθέσεων οικονομικής μεγέθυνσης και σύγκλισης των οικονομικώς ασθενέστερων περιοχών, κατ' ακολουθία των υποδείξεων της θεωρίας της ενδογενούς μεγέθυνσης (endogenous growth theory).¹⁷⁵ Κατά τούτο, η σύγκλιση των επιπέδων κοινωνικής προστασίας - και η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής - μπορεί να προσδοκάται ως ευμενές αποτέλεσμα της οικονομικής σύγκλισης. Βραχυπροθέσμως, μάλιστα, η εφαρμογή της αρχής της προσθετικότητας είναι πιθανό να εξαναγκάζει τα οικονομικώς ασθενέστερα κράτη μέλη να

¹⁷⁰ Krugman, Paul (1989) "Economic Integration in Europe: Some Conceptual Issues", στο Alexis Jacquemin and André Sapir (eds.) *The European Internal Market: Trade and Competition. (Selected Readings)*, Oxford University Press, Oxford.

¹⁷¹ Anderson, *op.cit.*, υποσημ. 100.

¹⁷² Υπογραμμίζεται ότι στη Συνθήκη έμφαση αποδίδεται στην οικονομική συνοχή, ενώ η έννοια της κοινωνικής συνοχής παραμένει απροσδιόριστη και ασαφής. Στην παρούσα εργασία η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής θεωρείται ότι διαλαμβάνει τη βελτίωση της κοινωνικής προστασίας - ευρέως οριζόμενης - και τη σμίκρυνση των κοινωνικών ανισοτήτων - μεταξύ ατόμων και κοινωνικών ομάδων - προσλαμβάνεται δε υπό διττή διάσταση, αφενός εθνική και αφετέρου διεθνική.

¹⁷³ Για παράδειγμα η συμβολή των διαρθρωτικών Ταμείων στην αύξηση της απασχόλησης και ειδικότερα η συμβολή του Κοινωνικού Ταμείου στην αποκατάσταση της απασχολησιμότητας και την επανένταξη των μακροχρονίως ανέργων στην αγορά εργασίας έχουν σαφή κοινωνική διάσταση, αφού η ανεργία και ιδίως η μακροχρόνια ανεργία συνδέονται αιτιωδώς ολοένα και περισσότερο με τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Δες, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1988) *Taking Action about Long-Term Unemployment in Europe: The Experience of 20 Locally Based Projects*, Loughlinstown House, Dublin.

¹⁷⁴ Majone, Giandomenico (1993) "The European Community between Social Policy and Social Regulation", *Journal of Common Market Studies*, 31, 153-170.

¹⁷⁵ Begg, Iain, Gudgin, Graham and Derek Morris (1995) "The Assessment: Regional Policy in the European Union", *Oxford Review of Economic Policy*, 11, 2, 1-17.

περικόπτουν τις δημόσιες κοινωνικές δαπάνες θέτοντας υπό αμφισβήτηση ακόμη και τον υφιστάμενο βαθμό κοινωνικής συνοχής. Κι ακόμη, η ανταπόκριση της δράσης των διαρθρωτικών Ταμείων σε οικονομικής φύσεως επιδιώξεις - cf. αποτελεσματικότητα, μεγέθυνση - μάλλον, παρά σε επιδιώξεις διαπεριοχικής επινεμητικής δικαιοσύνης (interregional equity), υποδηλώνει ότι η πραγμάτωση του στόχου της συνοχής - πέρα από τους πιθανούς εννοιολογικούς συνειρμούς - μικρή, αν κάποια, ώθηση εισφέρει στη διαμόρφωση αυθεντικών ευρωπαϊκής κλίμακας αρχών και κριτηρίων κοινωνικής δικαιοσύνης, με τη σειρά τους προϋποθετικών για την ανάπτυξη Κοινοτικής αναδιανεμητικής κοινωνικής πολιτικής. Τέλος, μολονότι δεν μπορεί να αποκλείεται το ενδεχόμενο δημιουργίας πιέσεων, ισχνών όμως, επέκτασης της Κοινοτικής δράσης στο χώρο της κοινωνικής προστασίας,¹⁷⁶ η αυτοτελής δυναμική ανατροφοδότησης της περιφερειακής πολιτικής είναι μάλλον ισχυρότερη. Η συνεπόμενη ενδυνάμωση και θεσμική-πολιτική επιβεβαίωση της εδαφικής - γεωκεντρικής υφής του Κοινοτικού πολιτικού παιγνίου περιστέλλει, όμως, τις πιθανότητες εισόδου της Κοινότητας στο χώρο της (ευθέως αναδιανεμητικής) κοινωνικής προστασίας. Παρόμοιας φύσεως πιέσεις μπορεί, πάντως, να προέρχονται από άλλους τομείς/περιοχές πολιτικής της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Μετά την επιτυχή έκβαση των διαπραγματεύσεων για τα διαρθρωτικά Ταμεία, η Επιτροπή, με αυξημένο πλέον το πολιτικό κύρος της, στρέφεται αποφασιστικότερα προς την κοινωνική πολιτική. Όμως, η γρήγορη διάψευση των προσδοκιών αναγωγής του κοινωνικού διαλόγου σε θεσμό συλλογικής διαπραγμάτευσης και, κατά τούτο, η άρση μιας από τις θεμελιώδεις συνιστώσες του σχεδίου του κοινωνικού χώρου, σε συνδυασμό με την ασάφεια του τελευταίου, συνεπάγονται την ανάγκη περαιτέρω επεξεργασίας και εξειδίκευσης. Η πρόταση του Βέλγου υπουργού εργασίας *Alan Hansenne* για την καθιέρωση μιας δέσμης κοινωνικών δικαιωμάτων (plinth of social rights), με περιεχόμενο παρόμοιο εκείνου του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης αλλά χωρίς την αυτή νομική ισχύ,¹⁷⁷ κατατεθειμένη στο πρώτο εξάμηνο του 1987 κατά τη διάρκεια της βελγικής προεδρίας, όχι όμως και εγκεκριμένη από το Συμβούλιο, θα επηρεάσει τις μετέπειτα διεργασίες.

Στο αυτό μήκος κύματος κινείται επίσης η έκθεση *Beretta* της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής που εισηγείται τη θέσπιση ενός Χάρτη Κοινωνικών Δικαιωμάτων (Charter of Social Rights) ηθικο-πολιτικώς μάλλον, παρά νομικώς δεσμευτικού, η εφαρμογή των προβλέψεων του οποίου, όμως, θα παρακολουθείται και αξιολογείται (monitoring) από την Επιτροπή.¹⁷⁸ Η πρόταση αποβλέπει, υποστηρίζεται, στη διαμόρφωση ενός ευρωπαϊκού κοινωνικού καθεστώτος (social regime), με σημασία ανάλογη εκείνης που οι θεωρητικοί της διεθνούς πολιτικής οικονομίας αποδίδουν στην έννοια του καθεστώτος.¹⁷⁹ Στον αντίποδα των προαναφερομένων εισηγήσεων, ασφαλώς και ως προς τη θέση της στον άξονα του πολιτικού πραγματισμού, βρίσκεται η πρόταση καθίδρυσης ενός ευρωπαϊκού κοινωνικού συντάγματος (european social constitution), με άλλα λόγια μιας δέσμης αμέσως εφαρμοστών (directly applicable) κοινωνικών δικαιωμάτων η εμβέλεια της πρότασης, όμως, δεν ξεπερνά τα όρια του χώρου προέλευσής της, δηλαδή του νομικού-ακαδημαϊκού.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Anderson, *op.cit.*, υποσημ. 100.

¹⁷⁷ Από νομικής απόψεως το δίλημμα είναι εάν η Κοινότητα θα πρέπει να προσχωρήσει στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, ή, να υιοθετήσει ένα συναφές πλαίσιο κοινωνικών δικαιωμάτων με νομικώς δεσμευτικό χαρακτήρα - και πάντως όχι ένα νομικώς μη δεσμευτικό κείμενο όπως ο Κοινοτικός Κοινωνικός Χάρτης - έστω κι αν ο νομικώς δεσμευτικός χαρακτήρας του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη δεν έχει πάντοτε πραγματικό αντίκρυσμα. Δες, Betten, Lammy (1991) "Introduction", καθώς και Harris, David (1991) "The System of Supervision of the European Social Charter - Problems and Options for the Future", στο Lammy Betten (ed.) *The Future of European Social Policy*, 2nd edition, European Monographs, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer/Boston.

¹⁷⁸ Η έκθεση δημοσιεύεται στο Commission EC (1990) "Opinion of the Economic and Social Committee", *Social Europe*, January.

¹⁷⁹ Teague, *op.cit.*, υποσημ. 154, σελ. 82.

¹⁸⁰ *ibid.*, σελ. 80-81.

Τον προβληματισμό για το χαρακτήρα και τις κατευθύνσεις της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας επισφραγίζει, τελικώς, η έκθεση της Επιτροπής για την κοινωνική διάσταση της εσωτερικής αγοράς.¹⁸¹ Σε σχέση με τις προηγούμενες προτάσεις, αλλά και σε σύγκριση με το σχέδιο του κοινωνικού χώρου, η έκθεση υιοθετεί μια εκτατικώς περιορισμένη εννόηση της κοινωνικής παρέμβασης της Κοινότητας, εντοπίζοντας το ενδιαφέρον της στις ρυθμίσεις των αγορών εργασίας και, κατ' επέκταση, στα κοινωνικά δικαιώματα των απασχολούμενων μάλλον, παρά των πολιτών. Η έννοια της κοινωνικής διάστασης της εσωτερικής αγοράς προτάσσεται με διττή σημασία. Αφενός, αφορά στη δημιουργία των προϋποθέσεων για την πραγμάτωση της ελεύθερης μετακίνησης των εργαζόμενων και, κατά τούτο, συνδέεται ευθέως με την εγκαθίδρυση και λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Αφετέρου, αναφέρεται στις κοινωνικές επιπτώσεις της απελευθέρωσης των αγορών και της συνακόλουθης παραγωγικής αναδιάρθρωσης των οικονομιών. Ειδικότερα, αναφέρεται στην ενδεχόμενη συρρίκνωση του εισοδήματος και των ευκαιριών απασχόλησης ορισμένων κοινωνικών ομάδων (κατηγοριών εργαζομένων) και φέρει στο προσκήνιο το ζήτημα της διορθωτικής/αναδιανεμητικής παρέμβασης της Κοινότητας μέσω της κοινωνικής πολιτικής. Είναι ευνόητο ότι η δεύτερη πτυχή της κοινωνικής διάστασης της εσωτερικής αγοράς προξενεί μείζονες πολιτικές αντιπαραθέσεις, γνώριμες από το παρελθόν, και συγκεντρώνει το ενδιαφέρον της δημοσιολογίας συχνά διόλου διαφωτιστικής. Ποιοί είναι όμως οι λόγοι - και τα κίνητρα - που υπαγορεύουν τις προτάσεις ενδυνάμωσης της Κοινοτικής κοινωνικής δράσης, αλλά και ποιός είναι ο προτεινόμενος προσανατολισμός της τελευταίας;

Την ιδεολογική βάση των προτάσεων της Επιτροπής προσδιορίζουν οι αρχές της επινεμητικής δικαιοσύνης, της αλληλεγγύης και της κοινωνικής συμμετοχής, η πραγμάτωση των οποίων θεωρείται, σύμφωνα με την μεταπολεμική ευρωπαϊκή εμπειρία, συνδεδεμένη με την προσέγγιση των οικονομικών επιδιώξεων. Κατά τούτο η έννοια της κοινωνικής διάστασης της εσωτερικής αγοράς προτάσσεται ως συμπληρωματική της αμιγούς οικονομικής διάστασης - δες, ενοποίησης των αγορών. Επίσης, ανταποκρίνεται στις επιταγές νομιμοποίησης των διαδικασιών ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς αποβλέπει στην απόσπαση της συναίνεσης των ευρωπαϊκών εργατικών συνδικάτων, που είχαν παραμείνει στο περιθώριο των αρχικών σχεδιασμών, αποσκοπώντας ταυτοχρόνως στην απόκρουση των αιτιάσεων ότι με το πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς ικανοποιούνται μόνο τα επιχειρηματικά συμφέροντα, ή, κατά τη ρητορική του πολιτικού λόγου, δημιουργείται η «Ευρώπη των επιχειρηματιών».

Ουσιωδώς, και πέρα από τις όποιες διαδικασιακές εκδοχές, το ζήτημα της νομιμοποίησης του σύγχρονου ευρωπαϊκού σχεδίου ολοκλήρωσης είναι συνάρτηση των προσδοκιών ατόμων και κοινωνικών ομάδων στο σύνολο των κρατών μελών. Είναι γεγονός ότι η ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών οικονομιών, ιδίως κατά την παρούσα φάση της, εξελίσσεται μεταξύ οικονομικός και κοινωνικός άνισων εταίρων. Υποστηρίζεται, ωστόσο, θεωρητικώς και διακηρύσσεται πολιτικώς ότι θα συμβάλλει στον περιορισμό των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 όμως, εκείνο που στην πραγματικότητα συμβαίνει είναι η διεύρυνση των τελευταίων στο ατομικό επίπεδο, ειδικότερα, επιδεινώνεται η θέση των λιγότερο ειδικευμένων εργαζόμενων που πλήττονται από την αυξανόμενη ανεργία ή/και τη μείωση των σχετικών αποδοχών τους - cf. *widening earnings inequality*.¹⁸²

Έστω και εάν η επίταση των ανισοτήτων δεν θα μπορούσε να αποδοθεί αποκλειστικώς, τουλάχιστον, στην οικονομική ολοκλήρωση - ο εντεινόμενος διεθνής ανταγωνισμός, η τεχνολογία, οι κοινωνικο-θεσμικές μεταβολές, αλλά και οι αποτυχιές πολιτικής (policy failures)

¹⁸¹ Επιτροπή ΕΚ (1989) "Η κοινωνική διάσταση της εσωτερικής αγοράς" *Κοινωνική Ευρώπη*, Ειδικό Τεύχος.

¹⁸² Dunford, Michael, Hall, Ronald, Smith, Alasdair and Loukas Tsoukalis (2001) "Introduction", στο A. Smith, R. Hall and L. Tsoukalis (eds.) *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Oxford University Press, Oxford

επίσης συνιστούν πιθανούς προσδιοριστικούς παράγοντες -¹⁸³ εντούτοις δεν παύει να απειλεί την κοινωνική αποδοχή του ευρωπαϊκού σχεδίου ολοκλήρωσης που συχνά παίρνει την εύθραυστη μορφή της συγκατάβασης ή/και ανοχής (permissive consensus).¹⁸⁴ Εάν στις ασθενέστερες εισοδηματικές τάξεις και κοινωνικές ομάδες παρουσιάζονται φθίνουσες οικονομικές ευκαιρίες (απασχόληση, εισόδημα) κι ακόμη, εάν οι κάτοικοι των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών και χωρών της Κοινότητας διαπιστώνουν ότι οι κοινωνικές παροχές που απολαμβάνουν υστερούν και πολύ, ή, ενδεχομένως υστερούν ολοένα και περισσότερο έναντι των όσων απολαμβάνουν οι κάτοικοι των ανεπτυγμένων περιοχών και χωρών, ίσως η προαναφερόμενη συγκατάβαση αρθεί και η πρόοδος των διαδικασιών ολοκλήρωσης αναχαιτισθεί. Παρόμοιες συνθήκες, άλλωστε, στρέφουν συχνά τις κυβερνήσεις προς τον εύκολο δρόμο της μετακύλισης των ευθυνών - και αποτυχιών - τους στους Κοινοτικούς θεσμούς - ο αποδιοπομπαίος τράγος των Βρυξελλών, cf. *the politics of blame avoidance* -¹⁸⁵ εννοούν τη διάχυση προστατευτικών αντιλήψεων και, τέλος, προσφέρουν γόνιμο έδαφος για την καλλιέργεια και διάδοση της ξενοφοβίας και του ρατσισμού.

Η εισαγωγή της «κοινωνικής διάστασης» στην Κοινοτική ημερήσια διάταξη εκφράζει τη βούληση της Επιτροπής να προωθήσει την εφαρμογή πρωτοβουλιών και μέτρων ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής, τόσο σε εθνικό, όσο και σε Κοινοτικό επίπεδο, συμβάλλοντας ταυτοχρόνως στη νομιμοποίηση των διαδικασιών ολοκλήρωσης αλλά και στην αύξηση του κύρους των Κοινοτικών θεσμών. Η ενδυνάμωση της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας εξυπηρετεί συνεπώς τις πολιτικές, διάβαζε ομοσπονδιστικές, φιλοδοξίες της Επιτροπής διόλου περιέργο, αφού ιστορικά η κοινωνική πολιτική λειτούργησε ως εργαλείο της κρατικής οικοδόμησης (instrument of statecraft).¹⁸⁶ Είναι ασφαλώς ευνόητο ότι οι επιφυλάξεις των κρατών μελών έναντι των προθέσεων της Επιτροπής (θα) παραμένουν ισχυρές. Από την άλλη πλευρά, είναι επίσης πρόδηλο ότι η εναργέστερη ανάμειξη της Κοινότητας στα θέματα της κοινωνικής πολιτικής αποκτά αυτοτελή σημασία, έστω συμβολική και πάντως ανεξάρτητη των πραγματικών αποτελεσμάτων της (ανάμειξης).

Ανεξαρτήτως πολιτικών θεωρήσεων και επιδιώξεων, ρητών και υπόρητων, η μετατόπιση του κέντρου λήψεως ορισμένων αποφάσεων κοινωνικής πολιτικής, ειδικότερα σε ότι αφορά τη ρύθμιση των αγορών εργασίας, από το επίπεδο του κράτους σε εκείνο της Κοινότητας προτάσσεται επίσης ως αποτελεσματική επιλογή, υπό την έννοια του Παρετιανού κοινωνικός άριστου (Pareto social optimum). Συχνά υποστηρίζεται - όπως έχει όμως διεξοδικώς συζητηθεί, με μεγάλη δόση αναλυτικής αυθαιρεσίας - ότι στην αντίθετη περίπτωση, δηλαδή χωρίς συντονισμό των εθνικών πολιτικών, η ενοποίηση των αγορών προϊόντων και παραγωγικών συντελεστών συνεπάγεται τον ισοπεδωτικό ανταγωνισμό μεταξύ των εθνικών κοινωνικο-ρυθμιστικών καθεστώτων και την καθολική επικράτηση διευθετήσεων ελαχίστου κόστους (race-to-the-bottom). Όμως, το επίπεδο κοινωνικής προστασίας που αντιστοιχεί στις τελευταίες δεν (θα) ικανοποιεί τις προτιμήσεις των πολιτών της Κοινότητας συνολικώς.

Συχνά πάλι γίνεται λόγος για τον κίνδυνο του κοινωνικού *dumping*, με άλλα λόγια τον κίνδυνο προσφυγής στην πρακτική της σκόπιμης συμπίεσης του κόστους εργασίας προκειμένου να αποκτώνται ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα, ιδίως σε τομείς στρατηγικής σημασίας, και να προσελκύονται ξένες επενδύσεις. Πρόκειται, λέγεται, για μια μορφή αθέμιτου ανταγωνισμού (unfair competition), η οποία συνήθως επηρεάζει αρνητικώς την κατανομή των πόρων -

¹⁸³ Είναι προφανές ότι σε αυτό το σημείο δεν επιχειρείται αποτίμηση της σημασίας αυτών των παραγόντων - η μη εξαντλητική αναφορά αντιστοιχεί στις συνήθεις επικλήσεις αυτών των παραγόντων στο δημόσιο λόγο.

¹⁸⁴ Η έννοια αναφέρεται στο Inglehart, Ronald (1970) "Public Opinion and Regional Integration", *International Organisation*, 24, (special edition *Regional Integration: Theories and Research*, eds. L. Lindberg and S. Scheingold), 764-795. Στην υποσημείωσή του υπ' αριθμ. 15 ο συγγραφέας γνωστοποιεί ότι δανείζεται την έννοια από τους L. Lindberg και S. Scheingold.

¹⁸⁵ Weaver, R. Kent (1986) "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy*, 6, 371-398.

¹⁸⁶ Banting, Keith C. (1995) "The Welfare State as Statecraft: Territorial Politics and Canadian Social Policy", στο Leibfried and Pierson, *op. cit.*, υποσημ. 41

μειώνοντας τα οφέλη ευημερίας του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς - και αφετέρου τροφοδοτεί μια συνεχή διαδικασία ανταγωνιστικών απορρυθμίσεων (competitive deregulation) που συνεπάγεται τη διαρκή υποβάθμιση του επιπέδου κοινωνικής προστασίας (social devaluation). Το σενάριο του κοινωνικού *dumping* βρίσκεται στο επίκεντρο τόσο της συλλογιστικής της Επιτροπής - που ομολογουμένως υιοθετεί μια πολύ προσεκτική άποψη -¹⁸⁷ και του διαπραγματευτικού λόγου ορισμένων εθνικών κυβερνήσεων, όσο και της επιχειρηματολογίας των εργατικών συνδικάτων, μολονότι η συνάφειά του με την πραγματικότητα είναι ελάχιστη - μικρότερη ακόμη και εκείνης της πρώτης εκδοχής.¹⁸⁸ Αλλά, ποιός ισχυρίζεται ότι η πολιτική είναι μια υπόθεση απαλλαγμένη από βολικούς μύθους; Πολύ περισσότερο, η επίκληση του κινδύνου του κοινωνικού *dumping* από ενθουσιώδεις υπέρμαχους της κοινωνικής πολιτικής και του κοινωνικού κράτους - αριστερούς και δεξιούς - εγγίζει τα όρια του πολιτικού οξύμωρου, καθώς παραπέμπει σε μια μονομερή αντίληψη της κοινωνικής πολιτικής ως παράγοντα κόστους - αντίληψη απαισιόδοξη που μόνο αφελή ενθουσιασμό περί την κοινωνική πολιτική προδίδει.

Ο συντονισμός των εθνικών κοινωνικο-ρυθμιστικών πολιτικών δεν προτείνεται, ασφαλώς, να προσλάβει το χαρακτήρα της γενικευμένης εναρμόνισής τους. Η εμπειρία, άλλωστε, καταδεικνύει ότι αυτή η προσέγγιση στερείται πολιτικού ρεαλισμού, ενώ η χρόνια κρίση της απασχόλησης υπογραμμίζει την αναποτελεσματικότητα του ίδιου του εφηρμοσμένου ρυθμιστικού μοντέλου των αγορών εργασίας. Κατά την Επιτροπή, ο στόχος της εναρμόνισης παραμένει επίκαιρος - συνεπώς προσπελάσιμος - μόνο σε σχέση με τα θέματα της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας. Τουναντίον, προκειμένου για τη θεματική περιοχή της απασχόλησης και των εργασιακών σχέσεων, η πρόταση της Επιτροπής αφορά στην καθιέρωση ελάχιστων προδιαγραφών εργασίας, με άλλα λόγια κατώτατων ορίων εργασιακών δικαιωμάτων.¹⁸⁹ Εκ των πραγμάτων, μετά τον αποκλεισμό της συμβατικής οδού - δεδομένης, δηλαδή, της θεσμικής καθήλωσης των διαδικασιών κοινωνικού διαλόγου - η Κοινοτική νομοθεσία παραμένει το μοναδικό μέσο εφαρμογής αυτής της πρότασης.

Το σχέδιο της Επιτροπής για την κοινωνική διάσταση της εσωτερικής αγοράς συναντά ευρεία, όχι όμως και καθολική, πολιτική υποστήριξη. Πρόθυμος και ανεπιφύλακτος σύμμαχος της Επιτροπής είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που θεωρεί ότι η προοδευτική διεύρυνση της δέσμης των ευρωπαϊκών κοινωνικών δικαιωμάτων (θα) θέτει πιεστικότερα το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησής τους.¹⁹⁰ Η στάση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δηλαδή, υπαγορεύεται πρωτίστως από το θεσμικό συμφέρον του (institutional interest). Δεδομένης της βασικής πολιτικής συναίνεσης περί την κοινωνική πολιτική - που στην ηπειρωτική Ευρώπη δεν έχει τουλάχιστον ακόμη διαταραχθεί - η κοινοβουλευτική πλειοψηφία των κεντρο-αριστερών

¹⁸⁷ Δες, Επιτροπή Ε.Κ., *op. cit.*, υποσημ. 181, σελ. 71-74, όπου ο κίνδυνος του κοινωνικού *dumping* εντοπίζεται μόνο σε ορισμένους τομείς εντάσεως εργασίας.

¹⁸⁸ Μολονότι ακόμη και στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία οι εκδοχές του κοινωνικού *dumping* και του ανταγωνισμού μεταξύ των καθεστώτων κοινωνικής ρύθμισης (regulatory competition/regime competition) συχνά ταυτίζονται, εντούτοις οι θεωρητικές-μεθοδολογικές αφετηρίες τους διαφέρουν. Το σενάριο του κοινωνικού *dumping* αντλεί έμπνευση από τις νέες θεωρίες διεθνούς εμπορίου και στρατηγικών πολιτικών. Το σενάριο του ρυθμιστικού ανταγωνισμού αναφέρεται στις εξωτερικές επιδράσεις (externalities) των εγχώριων πολιτικών σε συνθήκες *second-best*, δηλαδή όταν αυτές οι πολιτικές (φορολογία, ρύθμιση) προκαλούν στρεβλώσεις των αγοραίων κινήτρων (market distortions). Αυτά σε ότι αφορά τη συμβατική οικονομική θεωρία τουναντίον, στο πλαίσιο της κριτικής πολιτικής οικονομίας παρόμοιες διακρίσεις είναι εκ προοιμίου ελάχιστα συναφείς.

¹⁸⁹ Επιτροπή ΕΚ, *op.cit.* υποσημ. 181, σελ. 76.

¹⁹⁰ Σε αυτό αναφέρονται, ή, καλύτερα προσβλέπουν αρκετοί από τους θιασώτες της "Κοινωνικής Ευρώπης", οι οποίοι ταυτοχρόνως προσβλέπουν στην πολιτική ενοποίηση. Δες, Kleinman, Mark and David Panchurd (1993) "European Social Policy: Conceptions and Choices", *Journal of European Social Policy*, 1-19. Οι συγγραφείς παραπέμπουν στην άποψη του S. Leibfried που διερωτάται "[α]πό πού αλλού είναι δυνατή η νομιμοποίηση τέτοιων ευρωπαϊκών δικαιωμάτων, αν όχι από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο; Το αντίθετο δεν ισχύει: η πολιτική ένωση δεν οδηγεί κατ' ανάγκη στην κοινωνική ολοκλήρωση".

πολιτικών δυνάμεων συνιστά προσδιοριστικό παράγοντα δευτερεύουσας, μάλλον, σημασίας. Ευνόητη είναι, επίσης, η υποστήριξη που παρέχει η ΣΕΣ (ETUC), τα εθνικά τμήματα της οποίας, ωστόσο, διατηρούν, ευλόγως, διαφορετικές προσδοκίες για το πραγματικό αντίκρισμα - την εφαρμογή - του σχεδίου της κοινωνικής διάστασης.¹⁹¹ Οι θέσεις των εθνικών συνδικαλιστικών οργανώσεων αντανακλώνται στις διαπραγματευτικές στάσεις των εθνικών κυβερνήσεων ο βαθμός αντανάκλασής τους είναι ασφαλώς αποτέλεσμα των εγχώριων διαδικασιών σύνθεσης συμφερόντων (interest aggregation).

Είναι αλήθεια ότι οι κυβερνήσεις των περισσότερων κρατών μελών προσφέρουν υποστήριξη στο σχέδιο της κοινωνικής διάστασης, τα κίνητρα και οι προσδοκίες τους όμως πολύ συχνά διαφέρουν - και ενίοτε συμπίπτουν. Ασφαλώς, η στάση τους δεν υποδηλώνει πρόθεση μεταβίβασης της εξουσίας περί την κοινωνική πολιτική στους Κοινοτικούς θεσμούς - άλλωστε, ούτε η Επιτροπή προτείνει μείζονα ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των τελευταίων. Τουναντίον, για τις κυβερνήσεις των ανεπτυγμένων κοινωνικών κρατών του βορρά, ειδικότερα, η περιορισμένη και ελεγχόμενη αύξηση της δικαιοδοσίας της Κοινότητας συνιστά τη μία από τις δύο επιλογές μιας γενικότερης στρατηγικής προσαρμογής της κοινωνικής πολιτικής (τους) στις διεθνείς ανταγωνιστικές πιέσεις, δηλαδή, μιας στρατηγικής αποκατάστασης της αποτελεσματικότητας της κοινωνικής πολιτικής και επιβεβαίωσης του ρόλου τους. Η άλλη επιλογή είναι αυτή της μεταρρύθμισης της (εθνικής) κοινωνικής πολιτικής (policy reform).¹⁹² Ιδεολογικές - αναδιανεμητικές- θεωρήσεις, αλλά και η ίδια η πραγματικότητα - θεσμοί και συμπεριφορές των οργανώσεων συμφερόντων - της συλλογικής δράσης αναστέλλουν τη μεταρρυθμιστική βούληση των κυβερνήσεων που, αρκούμενες στην προώθηση (περι-)ορισμένων μεταρρυθμιστικών μέτρων, επιζητούν τη θεσμοθέτηση κοινωνικών παρεμβάσεων με αντίστοιχο εκείνου της (εσωτερικής) αγοράς εύρος εφαρμογής, δηλαδή Κοινοτικό.

Οι κυβερνήσεις της Γαλλίας και της Γερμανίας - πέραν της βελγικής όπως έχει ήδη αναφερθεί - προωθούν με θέρμη την υπόθεση της κοινωνικής διάστασης - εμπλουτίζοντας το θεματικό πεδίο ενεργοποίησης του γνώριμου γαλλο-γερμανικού άξονα. Αναλυτικότερα: Η ιστορική μεταβολή οικονομικού παραδείγματος από τους γάλλους σοσιαλιστές κατά μείζονα λόγο αφορά στη μακροοικονομική διαχείριση και τη βιομηχανική πολιτική, ελάχιστα όμως διαλαμβάνει την πολιτική απασχόλησης, συμπεριλαμβανόμενης της ρύθμισης των αγορών εργασίας, και την κοινωνική πολιτική.¹⁹³ Ακόμη και η προσφάτως εκλεγμένη (1986) κεντροδεξιά κυβέρνηση υπό τον *Jacques Chirac* - που «συγκατοικεί» με τον Πρόεδρο *Mitterrand* έως το 1988, όταν οι σοσιαλιστές επανέρχονται στην κυβερνητική εξουσία - εφαρμόζει οριακές μόνο μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας,¹⁹⁴ έτσι ώστε ούτε η ικανή

¹⁹¹ Ανάλογες διαφορές, κατ' ουσίαν συναρτώμενες με το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης των κρατών μελών, είχαν άλλωστε και κατά το παρελθόν σημειωθεί. Δες, υποσημείωση 77. Επίσης, δεν θα πρέπει να παραβλέπονται οι θεσμικές φύσεως διαφορές - πρβλ. το θεσμικό εθνικισμό των συνδικάτων.

¹⁹² Για μια γενικευμένη διατύπωση δες, Moravcsik, Andrew (1993) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31, 473-523.

Ειδικότερα, για την προσαρμογή της κοινωνικής πολιτικής στις συνθήκες αλληλεξάρτησης δες, Streeck, *op.cit.*, υποσημ. 146

¹⁹³ Για παράδειγμα περιορίζονται τα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, αλλά παρέχονται κίνητρα σε επιχειρήσεις που δημιουργούν θέσεις προσωρινής απασχόλησης ή/και κατάρτισης κατά την εργασία (temporary on-the-job training). Το 1984 αναδιοργανώνεται το σύστημα αποζημίωσης των ανέργων, με αποτέλεσμα τη μείωση τόσο του αριθμού των επωφελουμένων, όσο και του συνολικού ύψους των αποζημιώσεων. Τέλος, περιστέλλονται οι προσλήψεις στο δημόσιο τομέα και τις επιχειρήσεις κρατικής ιδιοκτησίας. Δες, Sachs and Wyplosz, *op.cit.*, υποσημ. 137.

¹⁹⁴ Οι μεταρρυθμίσεις, όλες το 1986 - ευλόγως κατά τους θεωρητικούς της νέας πολιτικής οικονομίας - συνίστανται στην άρση των περιορισμών που διέπουν τις συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου (fixed-term contracts), την κατάργηση της προ-έγκρισης (prior authorisation) για ομαδικές απολύσεις και, τέλος, τη μείωση του κατώτατου μισθού για τους νεο-εισερχόμενους στην αγορά εργασίας νέους. Δες, Bertola, Giuseppe and Andrea Ichino (1995) "Crossing the river: a comparative perspective of Italian employment dynamics", *Economic Policy*, 21, October, 359-420.

μείωση του κόστους εργασίας να επιτυγχάνεται - εξαιτίας της επίπτωσης της υψηλής φορολογίας της εργασίας (πρβλ. μη μισθολογικού κόστους εργασίας) - ούτε το μη επιταχύνον τον πληθωρισμό ποσοστό ανεργίας (NAIRU) να υποχωρεί.¹⁹⁵ Στο φόντο της αυξανόμενης πραγματικής ανεργίας (actual unemployment), τροφοδοτούμενης επίσης από την αποπληθωριστική μακροοικονομική πολιτική, η ενδεχόμενη αύξηση του κόστους εργασίας στις οικονομίες των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών - όπως θα συνεπάγετο η εφαρμογή Κοινοτικού εύρους κοινωνικών/εργασιακών προτύπων - θα ευνοούσε την ανταγωνιστικότητα της γαλλικής οικονομίας και την εγχώρια απασχόληση.¹⁹⁶ Διόλου παράδοξη λοιπόν - γνώριμη, άλλωστε από το παρελθόν - η μαχητική στάση της γαλλικής κυβέρνησης (-σεων) υπέρ της «Κοινωνικής Ευρώπης». Τη «νομιμοποίηση» των πραγματικών προθέσεων της - διάβαζε του συμφέροντος - πάντως, εξυπηρετεί η επίκληση του κινδύνου του κοινωνικού *dumping*.

Ο φόβος του κοινωνικού *dumping* εκφράζεται εντονότερα από τα γερμανικά εργατικά συνδικάτα. Τα τελευταία θεωρούν ότι η ολοκλήρωση των αγορών προϊόντων και παραγωγικών συντελεστών, ιδίως του κεφαλαίου, θα έχει ως αποτέλεσμα τη μεταστροφή των επενδύσεων προς τις οικονομίες με χαμηλότερο κόστος εργασίας ή/και ελαστικότερη εργατική νομοθεσία, γεγονός που με τη σειρά του θα προκαλέσει αύξηση της ανεργίας στη χώρα τους ή/και περιστολή των κοινωνικών/εργασιακών δικαιωμάτων και παροχών - που αντανακλώνται στο υψηλό μη μισθολογικό κόστος εργασίας.¹⁹⁷ Η σύνδεση του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς με την επέκταση της (αναρ-)ρυθμιστικής δράσης της Κοινότητας στον κοινωνικό τομέα διεκδικείται μεν θορυβωδώς από τα εργατικά συνδικάτα, ικανοποιεί όμως και το συμφέρον επιχειρήσεων σε ανταγωνιστικούς των εισαγωγών κλάδους (import competing industries). Η ζωηρή στάση - κυριολεκτικώς, ο προωθητικός ρόλος - της γερμανικής κυβέρνησης υπέρ του σχεδίου της κοινωνικής διάστασης είναι εκ των πραγμάτων προσδοκώμενη, συνιστά προϊόν και, ταυτοχρόνως, θεωρείται ως προϋπόθεση αναπαραγωγής του συναινετικού μοντέλου της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς (social market economy) και, κατά τούτο, ανταποκρίνεται στις ιδεολογικές δεσμεύσεις του ισχυρού εταίρου αυτής της κυβέρνησης, δηλαδή, της συμμαχίας Χριστιανοδημοκρατικής Ένωσης (CDU) και Χριστιανοκοινωνικής Ένωσης (CSU).

Εστιάζοντας τις ανησυχίες τους περί τη βιωσιμότητα της κοινωνικής πολιτικής στις ενδεχόμενες διασυνοριακές εξωτερικές επιδράσεις (cross-border externalities), η γερμανική κυβέρνηση - και η μείζων σοσιαλδημοκρατική αντιπολίτευση - δεν έχουν, φαίνεται, άλλες επιφυλάξεις. Θεωρούν, δηλαδή, ότι προ της εφαρμογής του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς το γερμανικό κοινωνικο-εργασιακό καθεστώς εμφανίζει ελάχιστα σημεία κόπωσης. Παρόμοια είναι άλλωστε η άποψη που εκφράζεται από σημαντικό τμήμα της ακαδημαϊκής σκέψης, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, που υποστηρίζει ότι το μοντέλο της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς, όπως και το σκανδιναβικό σοσιαλδημοκρατικό μοντέλο, μπορεί (δύναται) να προσαρμόζεται στις μεταβολές του διεθνούς οικονομικού περιβάλλοντος και να δημιουργεί τις προϋποθέσεις σταθερής οικονομικής μεγέθυνσης.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Η αμιγώς διαρθρωτική συνιστώσα του NAIRU - *long-run NAIRU, natural, ή, equilibrium rate of unemployment* - έχει μάλλον αυξηθεί, καθώς μετά την εκλογή του *Francois Mitterand*, το 1981, μια σειρά μέτρων - αύξηση του κατώτατου μισθού (SMIC), μείωση του χρόνου εργασίας, ενίσχυση του ρόλου των εργατικών συνδικάτων/επέκταση των συλλογικών εργασιακών δικαιωμάτων - επιτείνουν τη δυσκαμψία της αγοράς εργασίας.

¹⁹⁶ Πολύ περισσότερο καθώς η συμμετοχή του γαλλικού φράγκου στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος έχει οδηγήσει στην υπερίμηση του (*overvaluation*), Sachs and Wyplosz, *op.cit.*, υποσημ. 137.

¹⁹⁷ Για τους γερμανικούς φόβους - που τελικώς "... δεν αποδείχθηκαν παρά προκαταλήψεις ..." - όπως ο συγγραφέας σημειώνει - και ειδικότερα για τις αντιδράσεις των εργατικών συνδικάτων, δες Eichener, Volker (1992) "Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision - Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonization", EU Working Paper in Political and Social Sciences No 92/28, European University Institute, Florence.

¹⁹⁸ Δες υποσημείωση 159. Επίσης, Rhodes, Martin (1997) "The Welfare State: Internal Challenges, External Constraints", στο Martin Rhodes, Paul Heywood and Vincent Wright (eds.) *Developments in West European Politics*, McMillan Press, London.

Είναι όντως αλήθεια ότι οι επιδόσεις της γερμανικής οικονομίας, κατά το πρώτο ήμισυ της δεκαετίας του 1980, υπερτερούν των επιδόσεων των οικονομιών του συνόλου σχεδόν των άλλων κρατών μελών της Κοινότητας.¹⁹⁹ Το σταθερό, συγκριτικώς, μακροοικονομικό κλίμα αποδίδεται, εν μέρει, στους θεσμούς συλλογικής διαπραγμάτευσης, ενώ η υψηλή παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα αποδίδονται στην ευελιξία των εσωτερικών αγορών εργασίας (internal labour market flexibility), με τη σειρά της απότοκη, υπογραμμίζεται, του συμμετοχικού μοντέλου διοίκησης των επιχειρήσεων.²⁰⁰

Μολαταύτα, η σχεδόν ανεπιφύλακτη προσήλωση στο *status quo* και, κατ' επέκταση, η παράκαμψη της μεταρρυθμιστικής οδού δεν δικαιολογούνται. Στο φόντο της διαρκούς αύξησης του ποσοστού ανεργίας η στάση της γερμανικής κυβέρνησης φαντάζει μυωπική -²⁰¹ ηθελημένα μυωπική, ή, κατά την Ολσονιανή άποψη παγιδευμένη,²⁰² ή, απλώς, ιδεολογικώς δεσμευμένη. Μπορεί το ποσοστό ανεργίας στη Γερμανία να είναι χαμηλότερο των αντιστοίχων ποσοστών που σημειώνονται, πάντοτε κατά το πρώτο ήμισυ της δεκαετίας του 1980, στα περισσότερα κράτη μέλη της Κοινότητας.²⁰³ Ωστόσο, η ανάγκη διαρκώς υψηλότερων ποσοστών ανεργίας προκειμένου να ελέγχεται ο πληθωρισμός - η αύξηση του βραχυπρόθεσμου NAIRU - εμφανίζεται πιεστική, αποκαλύπτοντας τη δυσλειτουργία - δυσκαμψία - της αγοράς εργασίας. Μάλιστα, το κόστος - πρόσθετη βραχυχρόνια ανεργία - της γερμανικής αντιπληθωριστικής πολιτικής, κατά τη διάρκεια της ίδιας περιόδου, είναι πολύ υψηλότερο εκείνου που η εφαρμογή αντιπληθωριστικών μακροοικονομικών πολιτικών συνεπάγεται για το Ηνωμένο Βασίλειο, ή, ακόμη τη Γαλλία,²⁰⁴ παρά την εδραιωμένη αντιπληθωριστική αξιοπιστία των γερμανικών νομισματικών θεσμών. Πρόκειται, ίσως, για τη σαφέστερη ένδειξη δυσκαμψίας της γερμανικής αγοράς εργασίας, αντανακλώμενης στην έλλειψη προσαρμογής των πραγματικών μισθών, ή, ορθότερα, του συνολικού κόστους εργασίας -²⁰⁵ οι προεκτάσεις για τη μακροοικονομική πολιτική είναι εξίσου ενδιαφέρουσες, αλλά θα συζητηθούν σε επόμενο κεφάλαιο.

Υποστηρίζοντας την ενδυνάμωση του κοινωνικο-ρυθμιστικού ρόλου της Κοινότητας, οι κυβερνήσεις των ανεπτυγμένων κοινωνικών κρατών του βορρά προσβλέπουν στην καθιέρωση υψηλού επιπέδου ελαχίστων κοινωνικών/εργασιακών προδιαγραφών. Κατ' αυτό τον τρόπο προστατεύονται η ανταγωνιστικότητα των παραδοσιακών - εντάσεως εργασίας - βιομηχανικών

¹⁹⁹ Βάσει των στοιχείων του ΟΟΣΑ, όπως αναφέρονται στο Sachs and Wyplosz, *op.cit.*, υποσημ. 137, Πίνακας 1 και στο Tsoukalis, *op.cit.*, υποσημ. 66, Πίνακες 2.1, 2.2, και 2.3, σελ. 16-18.

²⁰⁰ Ειδικότερα για την έννοια της εσωτερικής ευελιξίας (internal flexibility), καθώς και για μια κατάταξη των εθνικών αγορών εργασίας σύμφωνα αφενός, με το βαθμό εσωτερικής ευελιξίας και αφετέρου, με το βαθμό εξωτερικής ευελιξίας τους, δες Rhodes, Martin (1997) "Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?" Paper presented at the Conference on *Unemployment's Effects: the Southern European Experience in Comparative Perspective*, Princeton University, 14-15 November 1997.

²⁰¹ Βάσει των στοιχείων του ΟΟΣΑ, το ποσοστό ανεργίας αυξάνεται από 3% το 1980 σε 8,8% το 1985.

²⁰² Δες, Olson, Mancur (1995) "The Devolution of the Nordic and Teutonic Economies", *The American Economic Review*, 85, 22-27.

Επίσης, Olson, Mancur (1996) "The varieties of Eurosclerosis: the rise and decline of nations since 1982", στο Crafts and Toniolo, *op.cit.*, υποσημ. 75

²⁰³ Το μέσο ετήσιο ποσοστό ανεργίας στη Γερμανία, κατά την περίοδο 1980-1985, ανέρχεται σε 6,3%, ενώ στις άλλες Κοινοτικές οικονομίες έχει ως εξής: Βέλγιο 11,6%, Γαλλία 8,3%, Ιταλία 7,3%, Λουξεμβούργο 2,2%, Ολλανδία 8,2%, Δανία 9,3%, Ιρλανδία 12,5%, Ηνωμένο Βασίλειο 9,3%. (Στοιχεία ΟΟΣΑ, Tsoukalis, *op.cit.*, υποσημ. 66, Πίνακας 2.2, σελ. 17).

²⁰⁴ Σύμφωνα με τους υπολογισμούς των Sachs and Wyplosz, *op.cit.*, υποσημ. 137, ο συντελεστής θυσίας (sacrifice ratio) - δηλαδή το κλάσμα με αριθμητή τη σωρευτική αύξηση του ποσοστού ανεργίας και παρονομαστή τη μείωση του ετήσιου ποσοστού πληθωρισμού - για την περίοδο 1980-1985, ανέρχεται σε 10,9 για τη Γερμανία, έναντι 2,1 για τη Γαλλία και 4 για το Ηνωμένο Βασίλειο.

²⁰⁵ Δεδομένου ότι η τιμή του συντελεστή θυσίας, με άλλα λόγια το κόστος της αντιπληθωριστικής πολιτικής συναρτάται αρνητικώς αφενός, με την αντιπληθωριστική αξιοπιστία της μακροοικονομικής πολιτικής και αφετέρου, με την προσαρμοστικότητα των αγορών, δηλαδή την ευελιξία τιμών και πραγματικών μισθών.

κλάδων τους και η απασχόληση των ανειδίκευτων/λιγότερο ειδικευμένων εργαζομένων, υπονομεύονται όμως τα συγκριτικά πλεονεκτήματα των λιγότερο ανεπτυγμένων οικονομικών κρατών μελών στους αυτούς κλάδους, αφού η παραγωγικότητά τους δεν δικαιολογεί την προκαλούμενη αύξηση του κόστους εργασίας - αυτήν ακριβώς τη σχέση προσπερνά το σενάριο περί κοινωνικού *dumping*.

Η υλοποίηση παρόμοιων προθέσεων θα είχε ως αποτέλεσμα την ανάσχεση των βραχυ- και μεσο- πρόθεσμων τάσεων μεγέθυνσης των λιγότερο ανεπτυγμένων οικονομιών και την επίταση των περιοχικών ανισοτήτων, προσφέροντας το έναυσμα για τη διεκδίκηση σημαντικού ύψους πρόσθετων μεταβιβάσεων μέσου των διαρθρωτικών Ταμείων και, γενικώς, του Κοινοτικού προϋπολογισμού.²⁰⁶ Χωρίς αμφιβολία, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών του βορρά θα απέκρουαν κατηγορηματικώς παρόμοιες διεκδικήσεις - το πρόταγμα της κοινωνικής συνοχής, στο πλαίσιο της Κοινότητας, παραμένει εν πολλοίς έωλο. Μάλιστα, μπορεί να λεχθεί ότι, μέσω της κοινωνικής πολιτικής, οι ίδιες κυβερνήσεις επιδιώκουν να αντισταθμίσουν την αναδιανεμητική δράση των διαρθρωτικών Ταμείων και, κατά συνέπεια, να επαναπροσδιορίσουν προς όφελός τους την κατανομή των αποτελεσμάτων ευημερίας της ολοκλήρωσης. Κατ' επέκταση, επιχειρούν να περιορίσουν τις συνέπειες του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς για τη διανομή του εισοδήματος μεταξύ των εγχώριων κοινωνικών ομάδων, αφενός δια του συγκεκριμένου προστατευτισμού και αφετέρου μέσω της αναστολής της μεταρρύθμισης της αναδιανεμητικής κοινωνικής πολιτικής τους. Σε τελική ανάλυση, οι κυβερνήσεις των οικονομικώς ανεπτυγμένων κρατών μελών επιζητούν την εξαγωγή της εγχώριας ανεργίας στα λιγότερο ανεπτυγμένα οικονομικώς κράτη μέλη.

Είναι άραγε, κατόπιν αυτών, περίεργη - ή, ακόμη και αφελής - η θετική στάση των κυβερνήσεων των λιγότερο ανεπτυγμένων οικονομικώς κρατών μελών του νότου έναντι του σχεδίου της κοινωνικής διάστασης - πιο χλιαρή από μέρους της πορτογαλικής και περισσότερο ενθουσιώδης από μέρους της ελληνικής κυβέρνησης; Ποιά είναι τα κίνητρα και ποιές οι προσδοκίες τους, ειδικότερα δε, ποιοί παράγοντες συμβάλλουν στον καθησυχασμό πιθανών ανησυχιών τους;

Για τις κυβερνήσεις των τριών νέων κρατών μελών του νότου, η υποστήριξη των κοινωνικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής δεν έχει μόνο ιδεολογική σημασία - πράγμα που κατά μείζονα λόγο ισχύει στις περιπτώσεις Ελλάδας και Ισπανίας όπου η κυβερνητική εξουσία ελέγχεται από τα σοσιαλιστικά κόμματα -²⁰⁷ αλλά υπαγορεύεται, επίσης, από την ανάγκη νομιμοποίησης της διττής στρατηγικής επιλογής τους, δηλαδή του ευρωπαϊκού προσανατολισμού και της οικονομικής απελευθέρωσης. Η υιοθέτηση του προτάγματος της κοινωνικής Ευρώπης, ή/και της Ευρώπης των πολιτών, ανταποκρίνεται στις θέσεις των ισπανικών συνδικαλιστικών οργανώσεων, συμπεριλαμβανομένης της ισχυρής οργάνωσης που ελέγχεται από το (ευρω-) κομμουνιστικό κόμμα, και συμβάλλει στη διατήρηση της συναίνεσης περί τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες ολοκλήρωσης.²⁰⁸ Από την άλλη πλευρά, τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Πορτογαλία, το σχέδιο της κοινωνικής διάστασης αντιτάσσεται στον περί την «Ευρώπη των μονοπωλίων» λόγο της κομμουνιστικής αριστεράς και ικανού τμήματος του συνδικαλιστικού κινήματος που βρίσκεται υπό τον έλεγχό της. Η ελληνική κυβέρνηση, μάλιστα, διαδραματίζει πρωταγωνιστικό ρόλο καθώς, αναλαμβάνοντας την Προεδρία του Συμβουλίου, το δεύτερο εξάμηνο του 1988, ορίζει ως κύρια προτεραιότητά της την προώθηση

²⁰⁶ Van Rompuy, P. Abraham, F. and D. Heremans (1991) "Economic Federalism and the EMU", *European Economy*, special edition, 1, 109-135.

²⁰⁷ Στην Πορτογαλία το Σοσιαλδημοκρατικό Κόμμα (PSD) αναδεικνύεται σε ισχυρό πόλο κυβερνητικής εξουσίας, άλλοτε στο πλαίσιο συμμαχικών σχημάτων και άλλοτε ως κυβέρνηση μειοψηφίας με την ανοχή των σοσιαλιστών (1985-1987).

²⁰⁸ Tsoukalis, Loukas (1981) *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, George Allen and Unwin, London, σελ. 121-127 (Spain: The Politics of Consensus and After).

του «ενιαίου κοινωνικού χώρου» - γεγονός που στην εσωτερική κοινή γνώμη προβάλλεται ως καινοτόμος πρωτοβουλία, ανάλογη του μεγάλου κύρους της χώρας στην Κοινότητα.²⁰⁹

Συνυφασμένη με την αποκατάσταση των δημοκρατικών θεσμών και την κυβερνητική εξουσία των σοσιαλιστών, η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους στη νότια Ευρώπη έχει μεν ως αποτέλεσμα τη σμίκρυνση της απόστασης από τα ανεπτυγμένα κοινωνικά κράτη του βορρά σε όρους κοινωνικών δαπανών - κατά κυριολεξία, του μεριδίου τους στο ΑΕΠ - εμπεριέχει όμως ελάχιστα μόνο στοιχεία θεσμικής-λειτουργικής σύγκλισης.²¹⁰ Στην, πρόσφατη, μόλις, ακαδημαϊκή βιβλιογραφία γίνεται λόγος για το νοτιοευρωπαϊκό «κοινωνικο-ευημεριστικό σύνδρομο» ("welfare syndrome") που γενεαλογικώς ανάγεται στις πολιτισμικές παραδόσεις, τις κοινωνικές δομές και την πολιτική οργάνωση αυτών των κοινωνιών και χαρακτηρίζεται, μεταξύ άλλων, από: α) τον κατακερματισμένο και συντεχνιακό χαρακτήρα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης β) το δυαδισμό της προσφερόμενης κοινωνικής προστασίας, δηλαδή τη συνύπαρξη, αφενός, ενός εξαιρετικώς γενναιόδωρου σχήματος κάλυψης των πλήρως - και σταθερώς - απασχολουμένων, ιδίως στον τομέα των συντάξεων γήρατος - με «θεωρητικές» παροχές πολύ υψηλότερες των αντίστοιχων στα άλλα κράτη μέλη (Πίνακας 6.3) - και, αφετέρου, ενός υποτυπώδους προνοιακού συστήματος, σε συνδυασμό με την απουσία σχημάτων εγγυημένου ελάχιστου εισοδήματος (Πίνακας 6.3 και 6.4) γ) την εμμονή των πελατειακών διευθετήσεων και, σε ορισμένες περιπτώσεις, το σχηματισμό πλεγμάτων πατρωνίας (patronage systems) για την επιλεκτική διανομή επιδοτήσεων²¹¹ και δ) την έντονη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους στη λειτουργία των αγορών εργασίας, ειδικότερα δε, την εφαρμογή αυστηρής νομοθεσίας για την απασχόληση (π.χ. περιορισμοί στις προσλήψεις και απολύσεις, καθώς και στις ευέλικτες μορφές απασχόλησης). Πρόκειται για κατάλοιπο των συστημάτων εργασιακών σχέσεων που οικοδομήθηκαν από τα αυταρχικά πολιτικά καθεστάτα του παρελθόντος και είχε, τότε, ως στόχο την αντιστάθμιση των χαμηλών μισθών και της απουσίας σχημάτων αποζημίωσης των ανέργων. Το παρατεινόμενο έλλειμμα προστασίας των ανέργων (Πίνακας 6.4) συμβάλλει ασφαλώς στη διατήρησή του (καταλοίπου) και μετά την αποκατάσταση των δημοκρατικών θεσμών και την ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους.²¹²

²⁰⁹ Η ρητορική που συνοδεύει τις ελληνικές πρωτοβουλίες δεν είναι, ασφαλώς, παρά εύλογη προέκταση της υπερβολής που, από την πρώτη στιγμή, χαρακτηρίζει την εσωτερική πολιτική αντιπαράθεση περί την ένταξη της χώρας στην Κοινότητα. Δες, *ibid.*, σελ. 106-115 (Greece: The Politics of Exaggeration).

Για την εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής των ελλήνων σοσιαλιστών (ΠΑΣΟΚ) δες, Kazakos, Panos (1992) "Socialist Attitudes Toward European Integration in the Eighties", στο Th. Kariotis (ed.) *The Greek Socialist Experience*, Pella Publishers, New York.

Για μια παρουσίαση της ελληνικής θέσης για την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική, καθώς και των θέσεων της ελληνικής προεδρίας δες, Ιωακειμίδης, Παναγ. (1984) "Από την ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων στον 'ενιαίο κοινωνικό χώρο' " στο 1992: *Νομική, Οικονομική και Πολιτική Διάσπαση*, Πανεπιστήμιο Αθηνών - Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Αθήνα.

Για την ερμηνεία - και κριτική - της ελληνικής θέσης, δες Κουτσιαράς, *op.cit.*, υποσημ. 161, σελ. 101-111.

²¹⁰ Rhodes, Martin (1997) "Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform", στο M. Rhodes (ed.) *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*, Frank Cass, London.

²¹¹ Ferrera, Maurizio (1996) "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6, 17-37.

²¹² OECD (1994) *Economic Surveys: Spain*, Paris, σελ. 33-63. Ας σημειωθεί ότι τόσο στην Ισπανία, όσο και στην Πορτογαλία εγκαθίστανται σχήματα ικανοποιητικής ασφαλιστικής κάλυψης της ανεργίας, ενώ στην Ελλάδα η αποζημίωση των ανέργων παραμένει υποτυπώδης. Δες, Επιτροπή ΕΚ (1993) "Η Κοινωνική Προστασία στην Ευρώπη, 1993", ΚΟΜ (93) 531, σελ. 57-60 όπου και Πίνακας 11. Ίσως αυτό εξηγεί την ταχύτερη προώθηση ορισμένων μέτρων απελευθέρωσης - ωστόσο μερικής - της αγοράς εργασίας, σε συνδυασμό με την ενίσχυση του ρόλου των κοινωνικών εταίρων στις δύο χώρες. Δες, επίσης, OECD (1988) *Economic Surveys: Portugal*, Paris.

Πίνακας 6.3 Συνταξιοδοτικές παροχές ως ποσοστό % των μέσων καθαρών αποδοχών των χειρώνακτων εργατών στη μεταποιητική βιομηχανία.

	Ανταποδοτική σύνταξη Προσωπικά ποσοστά	Ελάχιστες παροχές
Ελλάδα	107	8
Ισπανία	97	32
Πορτογαλία	94	30
Βέλγιο	73	47
Δανία	60	52
Γερμανία	77	39
Γαλλία	88	46
Ιρλανδία	42	35
Ιταλία	89	19
Λουξεμβούργο	78	46
Ολλανδία	49	49
Ηνωμένο Βασίλειο	44	31
Μέσος όρος ΕΚ-12	75	36

Πηγή: Επιτροπή ΕΚ (1993) «Η Κοινωνική Προστασία στην Ευρώπη, 1993», ΚΟΜ (93) 531.

Πίνακας 6.4 Κοινωνικά ελάχιστα (Ιούλιος 1992)

	Γήρατος ⁽¹⁾		Αναπηρίας ⁽²⁾		'Ανεργοι ⁽³⁾	
	ECU/ μήνα	% κατά κεφαλήν ΑΕΠ	ECU/ μήνα	% κατά κεφαλήν ΑΕΠ	ECU/ Μήνα	% κατά κεφαλήν ΑΕΠ
Ελλάδα	49,1	10	79,3	16	0	0
Ισπανία	272,8	28	272,8	28	0	0
Πορτογαλία	122,8	21	122,8	21	0	0
Βέλγιο	442,7	32	924,4	67	442,7	32
Δανία	599,7	34	967,4	55	699,7	40
Γερμανία	506,7	29	506,7	29	506,7	29
Γαλλία	447,5	30	447,5	30	322,1	22
Ιρλανδία	329,3	38	329,3	38	329,3	28
Ιταλία	230,5	16	695,4	49	0	0
Λουξεμβούργο	607,8	36	863,9	51	607,8	36
Ολλανδία	552,3	41	552,3	41	552,3	41
Ηνωμ. Βασίλειο	363,2	30	376,3	31	263,4	22

(1) Άτομο ανύπαντρο που έχει φθάσει στην ηλικία συνταξιοδότησης, δεν δικαιούται ανταποδοτική σύνταξη και δεν έχει άλλη πηγή εισοδημάτων.

(2) Άτομο άγαμο ηλικίας 40 ετών που δεν δικαιούται ανταποδοτική σύνταξη, δεν έχει άλλη πηγή εισοδημάτων και είναι ανίκανο να εργασθεί.

(3) Άτομο άγαμο ηλικίας 40 ετών που δεν δικαιούται ανταποδοτική σύνταξη, δεν έχει άλλη πηγή εισοδημάτων και είναι διαθέσιμο για εργασία.

Σημείωση: Στην Ιταλία και την Ισπανία δεν υπάρχει επίσημο ελάχιστο επίπεδο εισοδήματος, αλλά σε αρκετές περιοχές οι περιφερειακές και τοπικές υπηρεσίες διαχειρίζονται προνοιακές παροχές.

Πηγή: Επιτροπή ΕΚ (1993) «Η Κοινωνική Προστασία στην Ευρώπη, 1993», ΚΟΜ (93) 531.

Η αποφασιστική έκθεση των οικονομιών των τριών νοτιοευρωπαϊκών χωρών στον ευρωπαϊκό και διεθνή ανταγωνισμό, ως συνέπεια της εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς, φέρει στην επιφάνεια τα προβλήματα βιωσιμότητας και αποτελεσματικότητας της κοινωνικής πολιτικής τους. Σε ότι αφορά τη βιωσιμότητα, που αναφέρεται στο οικονομικό κόστος ή/και την επάρκεια των πόρων των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, τόσο η αποσύνδεση κοινωνικών παροχών - και αμοιβών - και παραγωγικότητας, απόρροια της σπουδής για κοινωνική σύγκλιση, αλλά και της ανταπόκρισης στις πιέσεις των ομάδων ειδικών συμφερόντων, όσο και η διατήρηση υψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, απότοκη (και) της ταχύρυθμης αύξησης των δημοσίων κοινωνικών δαπανών, παύουν πλέον(;) να συνιστούν εφικτές επιλογές. Την ίδια στιγμή, τα νοτιοευρωπαϊκά κοινωνικά καθεστάτα αποδεικνύονται πολύ λιγότερο αποτελεσματικά εκείνων των άλλων κρατών μελών της Κοινότητας ως προς την αντιμετώπιση της φτώχειας.²¹³ Χωρίς αμφιβολία, η απουσία ενός αποτελεσματικού κοινωνικού δικτύου ασφαλείας (social safety net) αποκτά κρισιμότερη σημασία έναντι των

²¹³ Δες τα αποτελέσματα της έρευνας που διεξήχθη στο πλαίσιο του προγράμματος Poverty-3 της Επιτροπής στο, Ramprakash, Deo (1994) "Poverty in the Countries of the European Union: A Synthesis of Eurostat's Statistical Research on Poverty", *Journal of European Social Policy*, 4, 117-128.

Ειδικότερα για την Ελλάδα δες, Tsakoglou, Panos and Giota Panopoulou (1998) "Who are the Poor in Greece? Analysing Poverty Under Alternative Concepts of Resources and Equivalence Scales", *Journal of European Social Policy*, 8, 229-252.

προσδοκώμενων συνεπειών της απελευθέρωσης και της συνακόλουθης βιομηχανικής αναδιάρθρωσης των οικονομιών.

Μολονότι αναγκαία και ενάρετη, η οικονομική και θεσμική μεταρρύθμιση των νοτιοευρωπαϊκών κοινωνικο-ενημεριστικών καθεστώτων συναντά ισχυρά προσκόμματα, διογκωμένα ως εκ της φύσεως των εγχώριων κοινωνικο-πολιτικών δομών.²¹⁴ Από αυτή την άποψη, η υποστήριξη των κυβερνήσεων στο σχέδιο της κοινωνικής διάστασης έχει διττό χαρακτήρα. Αφενός, συνιστά προσπάθεια εξωτερικής επιβεβαίωσης των αναδιανεμητικών προσανατολισμών τους και, κατά τούτο, έμμεσης νομιμοποίησης των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών τους για τα κυβερνητικά σοσιαλιστικά κόμματα αποτελεί μέσο αποκατάστασης(;) της φυσιογνωμίας τους. Αφετέρου, αποσκοπεί στην εξισορρόπηση των στρατηγικών προσαρμογής της κοινωνικής πολιτικής τους στο νέο ανταγωνιστικό περιβάλλον.

Είναι, ωστόσο, ενόητο ότι οι προθέσεις των νοτιοευρωπαϊκών κυβερνήσεων ως προς το ουσιώδες περιεχόμενο της κοινωνικής διάστασης δεν είναι πάντοτε ταυτόσημες με εκείνες των κυβερνήσεων των ανεπτυγμένων κοινωνικών κρατών του βορρά. Η καθιέρωση υψηλού επιπέδου ελάχιστων κοινωνικών προδιαγραφών, δηλαδή προδιαγραφών αυστηρότερων εκείνων που ήδη εφαρμόζονται στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη, θα υπέσκαπτε τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα των τελευταίων και θα ανέκοπτε τους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσής τους, πράγμα που με τη σειρά του θα επέτεινε τα προβλήματα βιωσιμότητας της κοινωνικής πολιτικής τους ή/και θα περιέστελε τη δυναμική της, προϋποτιθέμενης για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της, θεσμικής μεταρρύθμισης. Μολαταύτα, στην ιστορικός κεντρική και αμφιλεγόμενη περιοχή της ρύθμισης των αγορών εργασίας, ειδικότερα της νομοθεσίας για την απασχόληση, η καθιέρωση αυστηρών ελάχιστων ρυθμίσεων ανταποκρίνεται και στις προθέσεις των κυβερνήσεων των νοτιοευρωπαϊκών κρατών μελών. Αποσοβώντας, *ceteris paribus*, την άλλως ενδεχόμενη μείωση της ανταγωνιστικότητας των οικονομιών τους, επιτρέπει (;) την αναβολή επώδυνων μεταβολών στα καθεστάτα εργασιακών σχέσεων, με ακριβό αντίτιμο όμως την εμμονή της ανεργίας - δες, κυρίως, την περίπτωση της Ισπανίας.

Ορισμένοι ισχυρίζονται ότι οι κυβερνήσεις των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών, στα οποία περιλαμβάνεται και η Ιρλανδία, υποστηρίζουν μια ισχυρή κοινωνική διάσταση έχοντας, όμως, τη βεβαιότητα ότι η βρετανική ψήφος διασφαλίζει την αναστολή των νομοθετικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής, ή, στη χειρότερη γι' αυτές (τις κυβερνήσεις) περίπτωση, την αποδυνάμωση του περιεχομένου των μέτρων νομοθεσίας.²¹⁵ Κατά τη λογική αυτού του ισχυρισμού, οι κυβερνήσεις των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών διατηρούν, ή, ακόμη και ενισχύουν - έτσι θα υποδείκνυαν οι θεωρητικοί του κοινωνικού *dumping* - το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα του χαμηλού κόστους εργασίας χωρίς, ωστόσο, να διακινδυνεύουν είτε τη διατάραξη της, διαλαμβάνουσας (και) την περιφερειακή πολιτική, διαπραγματευτικής ισορροπίας, είτε την απώλεια της, χρήσιμης για την εσωτερική πολιτική, έξωθεν καλής μαρτυρίας.

Η παράλειψη θεματικής εξειδίκευσης της θέσης των κυβερνήσεων των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών, που ανάγεται στην αποτυχία αναγνώρισης της θεσμικής και πολιτικής ιδιοσυγκρασίας των κοινωνικο-ενημεριστικών καθεστώτων τους,²¹⁶ υπογραμμίζει τη γενική επεξηγηματική αδυναμία του προαναφερόμενου ισχυρισμού. Ασφαλώς, το ενδεχόμενο της ανέξοδης ρητορικής δεν θα μπορούσε, εκ των πραγμάτων, να αποκλεισθεί, η επίκλησή του όμως μόνο κατά διαπραγματευτική περίπτωση - πρόταση νομοθεσίας - θα ήταν αιτιολογήσιμη.

²¹⁴ Rhodes, *op.cit.*, υποσημ. 210.

²¹⁵ Streeck, *op.cit.*, υποσημ. 146.

²¹⁶ Η διατύπωση δεν αφορά στο Ιρλανδικό καθεστώς που προοδευτικώς προσλαμβάνει διττό χαρακτήρα, διατηρώντας μεν παρόμοιες με εκείνες του Ηνωμένου Βασιλείου κοινωνικο-ασφαλιστικές διευθετήσεις, αναπτύσσοντας δε (νεο-)κορπορατιστικά στοιχεία στο σύστημα εργασιακών σχέσεων - cf. ρόλος των κοινωνικών εταίρων/κοινωνικά συμβόλαια.

Και τότε, είναι αμφίβολο ότι παρόμοιες υποψίες θα εβάρυναν αποκλειστικώς τις κυβερνήσεις των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών.

Αν και οι δυνάμεις που υποστηρίζουν την ενίσχυση της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας, διατηρώντας πάντως διαφορετικές θέσεις ως προς την ουσιαστική διαμόρφωσή της, υπερέχουν αριθμητικώς, οι δυνάμεις που απλώς - και χωρίς επιφυλάξεις - αντιτίθενται στο συγκεντρωτισμό της κοινωνικής πολιτικής έχουν αυξημένη πολιτική-διαπραγματευτική ισχύ. Πράγματι, τα επιχειρηματικά συμφέροντα και η ΕΕΣΒΕ (UNICE), που γενικώς - και παρά τις επιμέρους διαφορές - αποστρέφονται τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής, μπορούν ασφαλώς να προσδοκούν την αποτροπή παρόμοιας εξέλιξης. Δεδομένης της διατήρησης της αρχής της ομοφωνίας στο Συμβούλιο Υπουργών σε σχέση με τα περισσότερα - συνάμα και αμφιλεγόμενα - θέματα κοινωνικής πολιτικής, το *veto* μιας των εθνικών κυβερνήσεων είναι προς τούτο αρκετό.²¹⁷

Τον αποτρεπτικό ρόλο αναλαμβάνει, ή, ορθότερα εξακολουθεί με την ίδια προθυμία να ασκεί η κυβέρνηση των βρετανών Συντηρητικών, την αδιάλλακτη στάση της οποίας δεν στέκεται ικανή να κάμψει η σαφής πλέον απομάκρυνση της Επιτροπής από τις παρεμβατικές και εναρμονιστικές αντιλήψεις της πρώτης περιόδου. Άλλωστε, μεταξύ του φιλελεύθερου/ατομικιστικού μοντέλου της αγοράς εργασίας, που ενστερνίζεται η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, και του μοντέλου της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς, από το οποίο αντλούν έμπνευση οι νέες επεξεργασίες της Επιτροπής, μεσολαβεί αγεφύρωτο φιλοσοφικό χάσμα. Η στάση της βρετανικής κυβέρνησης, όμως, δεν έχει μόνο ιδεολογικό χαρακτήρα - ούτε η παραδοσιακή αντίθεση του Ηνωμένου Βασιλείου στον περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας υποκινείται απλώς από εθνικοϊδεολογικά αντανακλαστικά - αλλά υπαγορεύεται από το εθνικό οικονομικό συμφέρον. Αποκρούοντας τις επιδιώξεις ενίσχυσης του κοινωνικο-ρυθμιστικού ρόλου της Κοινότητας, η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου αποβλέπει στη διατήρηση της ευελιξίας των μισθών και του χαμηλού κόστους εργασίας και, κατά τούτο, στην προστασία της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της βρετανικής οικονομίας, τόσο σε ό,τι αφορά την προσέλκυση των ξένων επενδύσεων, όσο και σε σχέση με τις εξαγωγές της χώρας, σημαντικό μέρος των οποίων - μεγαλύτερο σε σύγκριση με τα λοιπά κράτη μέλη - κατευθύνονται εκτός της Κοινότητας.²¹⁸ Οι κυβερνήσεις του βορρά, βεβαίως, δεν φείδονται αιτιάσεων για κοινωνικό *dumping*.

Η αποστροφή της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου για τις πρωτοβουλίες ενδυνάμωσης της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας εκφράζεται κατηγορηματικώς μέσω της ομιλίας της *M. Thatcher* στο Κολλέγιο της Ευρώπης, το Σεπτέμβριο του 1988. Πρόκειται για την αντίδραση της βρετανής Πρωθυπουργού στην ευκρινέστερη, μέχρι τότε, ανακοίνωση των προθέσεων της Επιτροπής που επιχειρείται μέσω των ομιλιών του Προέδρου *Delors* στο συνέδριο της ΣΕΣ (ETUC) στη Στοκχόλμη, το Μάιο του 1988 και στο συνέδριο των βρετανικών εργατικών συνδικάτων (TUC), το Σεπτέμβριο του ίδιου έτους. Η κυρία *Thatcher* υπογραμμίζει, μεταξύ άλλων, ότι η ευρωπαϊκή οικονομία δεν πρέπει να «(απ-)οστεώνεται με ακατάπαυστες ρυθμίσεις» (*ossified by endless regulation*) και προειδοποιεί πως, έχοντας πασχίσει για τη συρρίκνωση του κρατικού παρεμβατισμού - και του «κορπορατισμού» - δεν είναι διατεθειμένη να αποδεχθεί την αποκατάστασή του μέσω Βρυξελλών - *through the back door*.²¹⁹ Για την ώρα, πάντως, τα αποτελέσματα της πολιτικής της δεν φαίνονται πειστικά παρά την επιτάχυνση των ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης του Ηνωμένου Βασιλείου, η

²¹⁷ Streeck, *op.cit.*, υποσημ. 162.

²¹⁸ Κατά την αυτή λογική, τόσο η θέση της χώρας στο διεθνή καταμερισμό των έργων, όσο και η ευελιξία των πραγματικών μισθών συνιστούν, μεταξύ άλλων, προσδιοριστικούς παράγοντες του βρετανικού σκεπτικισμού - η ηπιότερη στάση - έναντι της ΟΝΕ; ειδικότερα σε σχέση με την απώλεια του συναλλαγματικού μέσου - η ευελιξία των πραγματικών μισθών αποτελεί προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας της υποτίμησης.

²¹⁹ Από το, Curzon Price, Victoria (1990) "The Threat of 'Fortress Europe' ", στο James Buchaman, Karl Otto Pohl, Victoria Curzon Price and Frank Vibert, *op.cit.*, υποσημ. 63.

ανεργία σημειώνει κατακόρυφη αύξηση, ενώ δραματική είναι επίσης η έξαρση της εισοδηματικής ανισότητας.²²⁰

Μπορεί η κυρία *Thatcher* να επιδεικνύει απροσημάτιστη εχθρότητα έναντι κάθε πρωτοβουλίας που, ίσως, προοιωνίζεται ενίσχυση του πολιτικού ρόλου της Κοινότητας, οι ευρωπαϊκές διεργασίες όμως δεν αφήνουν ανεπηρέαστη την εγχώρια πολιτική - τις προτιμήσεις πολιτικής ορισμένων, τουλάχιστον, από τους (πολιτικώς) δρώντες. Ειδικότερα, η προώθηση του σχεδίου της κοινωνικής διάστασης συμβάλλει στην εδραίωση της φιλοευρωπαϊκής στροφής των βρετανικών εργατικών συνδικάτων και του Εργατικού Κόμματος, οι βαθύτεροι λόγοι της οποίας (στροφής), ωστόσο, ανάγονται στην αναγνώριση της απαξίωσης των προγενέστερων επιλογών τους. Συγκεκριμένα, αντιμέτωπα με τη ριζοσπαστική μεταβολή του καθεστώτος εργασιακών σχέσεων, αλλά και με τη συνεχή συρρίκνωση του αριθμού των μελών τους, τα εργατικά συνδικάτα παύουν πλέον να προσβλέπουν στις ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις και εναποθέτουν τις προσδοκίες τους στη ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων και τη νομική καθιέρωση των δικαιωμάτων των εργαζομένων. Δεδομένης της δυσμενούς εμπειρίας τους, η θωράκιση αυτών των δικαιωμάτων μέσω της Κοινοτικής νομοθεσίας προσλαμβάνει πρωτεύουσα σημασία. Κατ' αντιστοιχία, για το Εργατικό Κόμμα, το σχέδιο της κοινωνικής διάστασης αποτελεί μεν παράγοντα νομιμοποίησης της φιλο-ευρωπαϊκής στροφής του, πολύ δε περισσότερο προσδιορίζει ένα μοντέλο εργασιακών σχέσεων που ευνοεί την οργανωτική και πολιτική μεταρρύθμιση του κόμματος - πρωτίστως, τον περιορισμό του στενού ελέγχου του από τα εργατικά συνδικάτα - και συνεισφέρει, αμέσως και εμμέσως, στη διεύρυνση της εκλογικής βάσης του.²²¹ Από την άλλη πλευρά, τέλος, αν και χωρίς ουδεμία διάθεση συγκατάβασης στις προθέσεις ενίσχυσης της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας, μεγάλο μέρος της ηγεσίας του Συντηρητικού Κόμματος δυσανασχετεί με την αδιάλλακτη αντιευρωπαϊκή στάση της κυρίας *Thatcher*, θεωρώντας ότι έτσι εξανεμίζονται οι δυνατότητες του Ηνωμένου Βασιλείου να επηρεάσει τη διαμόρφωση του ζωτικού για το εθνικό συμφέρον ευρωπαϊκού πεδίου, πράγμα που τελικώς επιφέρει την αντικατάστασή της με τον *John Major*, το 1990.

Στο φόντο των προαναφερομένων συμπτώσεων και αντιθέσεων, διαδοχικές σύνοδοι του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στο Αννόβερο, τη Ρόδο και τη Μαδρίτη, υπογραμμίζουν την επιδίωξη ανάδειξης της κοινωνικής πτυχής της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Τελικώς, στη σύνοδο του Στρασβούργου, το Δεκέμβριο του 1989, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εγκρίνει τον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers), σχέδιο το οποίου είχε υποβάλει η Επιτροπή, το Σεπτέμβριο του 1989.²²² Ο Κοινοτικός Κοινωνικός Χάρτης περιβάλλεται τον τύπο της επίσημης πολιτικής διακήρυξης, δηλαδή δεν έχει νομικώς δεσμευτικό χαρακτήρα.

²²⁰ Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ το ποσοστό ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο ανέρχεται από 5,7% το 1980, σε 9% το 1981, 10,4% το 1982, 11,5% το 1985 και 10,4% το 1987, ξεπερνώντας τα αντίστοιχα ποσοστά των περισσότερων από τα λοιπά κράτη μέλη της Κοινότητας και σημειώνοντας το μεγαλύτερο βαθμό εμμονής - τα στοιχεία προέρχονται από OECD (1998) *Economic Outlook*, Paris.

Σε ότι αφορά τις εισοδηματικές ανισότητες, είναι χαρακτηριστικά ορισμένα από τα ευρήματα της *Rowntree Report on Income and Wealth*: α) μετά το 1979 οι κατώτατες εισοδηματικές ομάδες έπαυσαν να ωφελούνται από την οικονομική μεγέθυνση β) το 1984, το πλουσιότερο 20% του πληθυσμού αποσπά το μεταπολεμικώς μεγαλύτερο μερίδιο του φορολογηθέντος εισοδήματος (after-tax income), δηλαδή το 43% και γ) μεταξύ 1977 και 1990 ο ρυθμός αύξησης της εισοδηματικής ανισότητας στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι ταχύτερος σε σύγκριση με εκείνους όλων, πλην μιας, των άλλων συγκρίσιμων χωρών. Από, Gray John (1998) *False Down. The Delusions of Global Capitalism*, Granta Books, London, σελ. 32.

²²¹ Για τη στάση της TUC και του Εργατικού Κόμματος σε σχέση με την Κοινότητα, δες Geyer, *op.cit.*, υποσημ. 129.

²²² Επιτροπή ΕΚ (1989) "Σχέδιο Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων" ΚΟΜ (89) 471 και Κοινοτικός Χάρτης των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων, από Περράκης Στέλιος και Γιάννης Ληξουριώτης (1990) *Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χώρος και Κοινοτικός Κοινωνικός Χάρτης: Η διεθνής, κοινοτική και ελληνική διάσταση των ρυθμίσεων*, Εκδ. Σάκκουλα για το ΕΚΕΜ, Αθήνα, Παραρτήματα I και II.

Τούτο, βεβαίως, δεν είναι ικανό να κάμψει την αντίθεση αρχής της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου που αρνείται να συγκατατεθεί.

Ο Κοινοτικός Κοινωνικός Χάρτης περιλαμβάνει είκοσι έξι άρθρα που κατατάσσονται υπό τις εξής δώδεκα ευρείες ενότητες:

- ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων: αναφέρεται στα θέματα της αναγνώρισης τίτλων και επαγγελματικών τυπικών προσόντων, της απασχόλησης και της κοινωνικής προστασίας των (ενδο-)Κοινοτικών μεταναστών.

- απασχόληση και αμοιβή: αναφέρεται στην ελευθερία επιλογής απασχόλησης και τη διασφάλιση δίκαιης αμοιβής για τους εργαζόμενους, ανεξαρτήτως του καθεστώτος απασχόλησής τους.

- βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας: περιλαμβάνονται θέματα σχετικά με το χρόνο εργασίας, την ετήσια άδεια, τις ευέλικτες μορφές απασχόλησης και τους όρους εργασίας.

- κοινωνική προστασία: αναφέρεται στην κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων και την προστασία όσων αποκλείονται από την αγορά εργασίας ή/και στερούνται ασφαλιστικών δικαιωμάτων.

- ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και της συλλογικής διαπραγμάτευσης εκτός αυτών μνεία γίνεται επίσης στο δικαίωμα προσφυγής στην ανεργία.

- επαγγελματική κατάρτιση: υπογραμμίζεται η ευθύνη των κυβερνήσεων, των κοινωνικών εταίρων και των επιχειρήσεων να εξασφαλίζουν τη λειτουργία μηχανισμών συνεχούς επαγγελματικής εκπαίδευσης και επιμόρφωσης.

- ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών: διαλαμβάνει το σύνολο των θεμάτων που αφορούν στην ισοτιμία των δύο φύλων στην αγορά εργασίας.

- πληροφόρηση, διαβούλευση και συμμετοχή των εργαζομένων: η έμφαση αποδίδεται σε επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη και η εφαρμογή των σχετικών διαδικασιών προβλέπεται σε περιπτώσεις αποφάσεων που έχουν αντίκτυπο στην απασχόληση, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων για ομαδικές απολύσεις.

- προστασία της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας: τονίζεται η ανάγκη εναρμόνισης των σχετικών διατάξεων, στο πλαίσιο της νομοθεσίας υλοποίησης της εσωτερικής αγοράς

- προστασία των παιδιών και των εφήβων: προβλέπεται ελάχιστη ηλικία απασχόλησης και υποδεικνύεται ο περιορισμός του χρόνου εργασίας παιδιών και εφήβων, καθώς και η καθιέρωση της επαγγελματικής εκπαίδευσης μετά το τέλος της υποχρεωτικής σχολικής φοίτησης.

- μέριμνα για τους ηλικιωμένους: αναφέρεται στην επαρκή συνταξιοδότηση των εργαζομένων και την κοινωνική υποστήριξη όσων στερούνται συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων.

- μέριμνα για τους ανάπηρους: αφορά στην επαγγελματική και κοινωνική ένταξη των ατόμων με ειδικές ανάγκες και στα σχετικά μέτρα ενθάρρυνσής τους.

Το σύνολο των είκοσι έξι άρθρων του Κοινοτικού Κοινωνικού Χάρτη δεν έχουν ενιαίο χαρακτήρα το περιεχόμενο ορισμένων από αυτά εξαντλείται στο επίπεδο της στοχοθεσίας, συνήθως γενικόλογης, ενώ σε άλλα γίνεται, επίσης, αναφορά σε μέσα και μηχανισμούς

πραγμάτωσης των στόχων. Οι προσπάθειες της Επιτροπής να μεγιστοποιήσει τον αριθμό των άρθρων που θέτουν περισσότερο συγκεκριμένους στόχους και προσδιορίζουν τα μέσα επίτευξής τους, κυρίως νομοθεσία, δεν απέβησαν όμως πάντοτε καρποφόρες. Για παράδειγμα, η διάταξη καθορισμού μέγιστης διάρκειας του χρόνου εργασίας που περιλαμβανόταν στο εισηγητικό σχέδιο, παραλείπεται στο εγκριθέν κείμενο. Η ίδια τύχη επιφυλάσσεται και στην πρόταση καθιέρωσης κατώτατου μισθού, είτε μέσω νομοθεσίας, είτε μέσω συλλογικών συμβάσεων στο εγκριθέν κείμενο υποδεικνύεται απλώς η διασφάλιση δίκαιων αμοιβών στο πλαίσιο των ισχυουσών εθνικών πρακτικών. Η αποδυνάμωση του περιεχομένου του Κοινωνικού Χάρτη, ως αποτέλεσμα της ομόρροπης επίδρασης - και αλληλοτροφοδότησης - των επιφυλάξεων εθνικής κυριαρχίας και της πίεσης των εργοδοτικών οργανώσεων, προκαλεί απογοήτευση σε όσους έτρεφαν φιλόδοξες προσδοκίες.²²³ Οι τελευταίοι μάλλον ως ειρωνεία θα αντιλαμβάνονταν την άποψη ότι στο εγκριθέν κείμενο τα δικαιώματα των εργαζομένων εκφράζονται σαφέστερα σε σχέση με το προσχέδιο της Επιτροπής.²²⁴ Από την άλλη πλευρά, εκείνοι που ισχυρίζονται ότι το Ηνωμένο Βασίλειο όχι μόνο απομονώνεται, αλλά και περιθωριοποιείται, εξαιτίας της μη συγκατάθεσής του, διακατέχονται μάλλον από υπερβολική σπουδή.²²⁵ Η αποδυνάμωση του περιεχομένου του Κοινωνικού Χάρτη δεν είναι παρά μια πρώτη, μόνο, ένδειξη αυτής της σπουδής.

Το πρόγραμμα δράσης της Επιτροπής για την εφαρμογή του Κοινωνικού Χάρτη -²²⁶ ικανός αριθμός προτάσεων του οποίου αναφέρεται, με τον ένα, ή, τον άλλο τρόπο, σε παλαιότερα μέτρα και πρωτοβουλίες -²²⁷ διακρίνεται για τη μετριοπάθεια, αλλά και την αντιφατικότητά του. Υπογραμμίζοντας την προσήλωσή της στην αρχή της επικουρικότητας, σε σχέση με τον προσδιορισμό των θεματικών περιοχών δράσης της Κοινότητας και την εξειδίκευση των στόχων της (δράσης) και των μέσων υλοποίησής τους, η Επιτροπή προτείνει ένα σύνολο σαρανταεπτά πρωτοβουλιών κατατασσομένων σε δώδεκα ενότητες, αυτές του Κοινωνικού Χάρτη. Εικοσιτρείς από τις προτάσεις του προγράμματος δράσης αναφέρονται σε δεσμευτικής ισχύος μέτρα, συνίστανται δε σε τρεις προτάσεις αποφάσεων και άλλες τόσες κανονισμών και δεκαεπτά προτάσεις οδηγίων.

Σε αυτό το πλαίσιο, ουδεμία Κοινοτική πρωτοβουλία προτείνεται σε σχέση με ορισμένα θέματα, με χαρακτηριστικότερο εκείνο των συνδικαλιστικών ελευθεριών, ενώ σε άλλα, όπως εκείνα της αμοιβής και της κοινωνικής προστασίας, προτείνεται η έκδοση ανακοινώσεων, υπομνημάτων, γνωμών και συστάσεων που έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα, επιδιώκουν την προώθηση των καλύτερων πρακτικών και αποβλέπουν στην σύγκλιση των εθνικών πολιτικών. Η μετριοπάθεια των προθέσεων της Επιτροπής αντανακλάται, επίσης, στις προτάσεις νομοθεσίας. Οι προτεινόμενες αποφάσεις και κανονισμοί αναφέρονται σε θέματα που αποδεδειγμένα συγκεντρώνουν την καθολική αποδοχή,²²⁸ ενώ το ίδιο μπορεί να λεχθεί και για

²²³ Κατά τον επικεφαλής των βρετανών ευρωβουλευτών του Εργατικού Κόμματος και αντιπρόεδρο της σοσιαλιστικής ομάδας του Ευρ. Κοινοβουλίου, "[i]t is disturbing how the integrated liberalised market is becoming the orthodox thinking of the European Community, even amongst some European socialists", Martin, David (1989) "A Left Agenda for Europe", *Contemporary European Affairs*, 1, 1/2.

²²⁴ Teague, Paul and John Grahl (1991) "The European Community Social Charter and Labour Market Regulation", *Journal of Public Policy*, 11, 207-232.

²²⁵ Lodge, *op.cit.* υποσημ. 155

²²⁶ Επιτροπή ΕΚ (1989) "Ανακοίνωση της Επιτροπής για το Πρόγραμμα Δράσης της Σχετικά με την Εφαρμογή του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων", ΚΟΜ (89) 568, από Περράκης και Ληξουριώτης *op.cit.*, υποσημ. 222.

²²⁷ Πρόκειται για προτάσεις αναθεώρησης/εκσυγχρονισμού υφιστάμενης νομοθεσίας - π.χ. Οδηγία 75/129 για τις ομαδικές απολύσεις, Κανονισμοί 1408/71 και 574/72 - προτάσεις νομοθεσίας που περιλαμβάνονταν στο πρόγραμμα κοινωνικής δράσης του 1974, ουδέποτε εγκρίθηκαν και κατατίθενται τροποποιημένες (ελάχιστες προδιαγραφές) - π.χ. για το χρόνο εργασίας και τη μερική απασχόληση - καθώς και πρωτοβουλίες που έχουν ήδη τεθεί σε εφαρμογή - π.χ. προγράμματα για την απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση.

²²⁸ Όπως προλέγεται, υποσημ. 167, πρόκειται για προτάσεις αναθεώρησης υφιστάμενων κανονισμών που αφορούν, μάλιστα, στη βελτίωση του καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων - Κανονισμοί

τις δέκα από τις προτεινόμενες οδηγίες, που αφορούν στην προστασία της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας. Όσο για τις υπόλοιπες επτά προτάσεις οδηγιών, εκ των οποίων τρεις αναφέρονται στα δικαιώματα των απασχολουμένων και τέσσερις στα δικαιώματα συγκεκριμένων ομάδων/κατηγοριών αυτών,²²⁹ η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι προτίθεται, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, να προτείνει απλώς την καθιέρωση ελάχιστων προδιαγραφών και όχι να ορίσει τις λεπτομέρειες εφαρμογής τους. Πέραν αυτού, ορισμένες από τις προτεινόμενες οδηγίες μπορεί εκ προοιμίου να θεωρούνται σχεδόν αναμφίλεκτες.²³⁰ Αξιοσημείωτο είναι, πάντως, ότι η Επιτροπή επιζητεί τη διατήρηση ορισμένης διακριτικής ευχέρειας (discretion), αποφεύγοντας, αφενός, να προσδιορίσει τη νομική βάση των προτάσεων νομοθεσίας και, αφετέρου, να διευκρινίσει τη νομική υφή τεσσάρων προτεινόμενων Κοινοτικών πράξεων.²³¹ Ο τρόπος που θα ασκήσει τη διακριτική ευχέρειά της, όμως, θα προκαλέσει σοβαρές αντιπαραθέσεις.

Στην προσπάθειά της να αποσπάσει τη μέγιστη δυνατή υποστήριξη για τις προτάσεις της και, ταυτοχρόνως, να περισώσει, όσο είναι δυνατό, τις φιλοδοξίες της, η Επιτροπή δεν κατορθώνει να αποφύγει τις αντιφάσεις. Δηλαδή, για παράδειγμα, στη βάση ποιών κριτηρίων - cf. *efficiency, equity* - ή/και ποιού ορισμού της επικουρικότητας - δεδομένης της απουσίας επίσημου ορισμού²³² η δίκαιη αμοιβή και οι συνδικαλιστικές ελευθερίες θεωρούνται ως θέματα της αποκλειστικής δικαιοδοσίας των εθνικών πολιτικών θεσμών, ενώ η προστασία των μερικώς απασχολούμενων και ο χρόνος εργασίας προτείνεται να περιέλθουν στη δικαιοδοσία της Κοινότητας;²³³ Παρόμοιος επιμερισμός των σχετικών αποφάσεων κοινωνικής ρύθμισης είναι οικονομικώς αβάσιμος, ή, μάλλον, παράλογος, και κοινωνικώς αμφισβητούμενος. Διότι, ακόμη κι αν ο κίνδυνος του κοινωνικού *dumping* θεωρηθεί βάσιμος - που δεν είναι - η αποσύνδεσή του από τις ρυθμίσεις για τον κατώτατο μισθό και τις συλλογικές διαπραγματεύσεις στερείται λογικής.²³⁴ Επίσης, πολλοί ασφαλώς θα αμφέβαλαν για την κοινωνικο-αναδιανεμητική συνάφεια της προτεινόμενης ιεράρχησης/επιλογής θεμάτων.

Το πρόγραμμα δράσης προκαλεί διίστάμενες αντιδράσεις δυσαρέσκειας - αναπόφευκτη συνέπεια των αντιφάσεων του - και δημιουργεί διαφορετικές προσδοκίες περί την εφαρμογή του. Τόσο τα εργατικά συνδικάτα, όσο και οι εκπρόσωποι των εργοδοτών δεν κρύβουν τη

1408/71, 574/72, 1251/70 και 1612/68 - και προτάσεις αποφάσεων σχετικά με τους ηλικιωμένους και τους ανάπηρους - προκήρυξη ευρωπαϊκού έτους ηλικιωμένων, πρόγραμμα δράσης *HELIOS*.

²²⁹ Προτάσεις οδηγιών για τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας, την κατάρτιση εντύπου ως αποδεικτικού στοιχείου των συμβάσεων και σχέσεων εργασίας και την αναθεώρηση της Οδηγίας 75/129, καθώς και για τις άτυπες μορφές απασχόλησης, την προστασία της εγκύου στην εργασία, την προστασία των νέων και την εφαρμογή μέτρων για τη βελτίωση των συνθηκών μετακίνησης των εργαζομένων με μειωμένη κινητικότητα.

²³⁰ Για παράδειγμα, η πρόταση αναθεώρησης της Οδηγίας 75/129 και η πρόταση για την εφαρμογή μέτρων βελτίωσης των συνθηκών μετακίνησης των εργαζομένων με μειωμένη κινητικότητα.

²³¹ Στο πρόγραμμα δράσης προτείνεται η προώθηση Κοινοτικών πράξεων - με αυτό τον τίτλο και χωρίς περαιτέρω διευκρίνηση - σχετικά με τις συνθήκες εργασίας μετακινούμενων εργαζομένων στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (posting of workers) και με την ενσωμάτωση κοινωνικής ρήτρας στις δημόσιες συμβάσεις, καθώς και σχετικά με τις διαδικασίες πληροφόρησης, διαβούλευσης και συμμετοχής των εργαζομένων σε πολυεθνικές επιχειρήσεις και με την οικονομική συμμετοχή των μισθωτών στις επιχειρήσεις.

²³² Προσφεύγοντας σε *ad hoc* εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, κατ' ουσίαν επικαλούμενη την τελευταία προκειμένου να κατευνάζει τις ανησυχίες των εθνικών κυβερνήσεων, η Επιτροπή παλινδρομεί μεταξύ μιας "αμυντικής" - οικονομικής - και μιας "φιλόδοξης" - κοινωνικής/πολιτικής - ερμηνείας της έννοιας, με αντιφατικές προεκτάσεις πολιτικής, όπως εξηγείται αμέσως παρακάτω. Για την προαναφερόμενη ερμηνευτική διάκριση σε σχέση με την επικουρικότητα - αλλά και υποστήριξη της "φιλόδοξης" εκδοχής δεξ, Ranjault, Patrick (1992) "On the Principle of Subsidiarity", *Journal of European Social Policy*, 2 (1), 49-52. Επίσης δεξ, Spicker, Paul (1991) "The Principle of Subsidiarity", *Journal of European Social Policy*, 1 (1), 3-14.

²³³ Το συγκεκριμένο παράδειγμα παρατίθεται στο Teague and Grahl, *op.cit.*, υποσημ. 224. Ασφαλώς, η αντίφαση γίνεται προφανέστερη, βάσει της επιχειρηματολογίας που έπεται, όταν σημειωθούν άλλα παραδείγματα θεμάτων που περιέρχονται στην Κοινοτική δικαιοδοσία - π.χ. αποδεικτικό της σχέσης εργασίας, μέτρα για τους ηλικιωμένους κ.λ.π.

²³⁴ Πολύ περισσότερο, ισοδυναμεί με ανασκευή της άποψης για κοινωνικό *dumping*.

δυσαρέσκειά τους, τα πρώτα γιατί διεκδικούν ριζοσπαστικότερα σε περιεχόμενο και δεσμευτική ισχύ μέτρα και οι εργοδότες γιατί αμφισβητούν τη σκοπιμότητα, αλλά και τη νομιμότητα αρκετών από τα προτεινόμενα μέτρα νομοθεσίας, πρωτίστως των αναφερομένων στη ρύθμιση των αγορών εργασίας. Τη νομιμότητα, κατά πρώτο λόγο, πλέον, επικαλείται και η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου. Εμμένοντας στο γράμμα της Συνθήκης, αντιμάχεται την επέκταση της κοινωνικο-ρυθμιστικής δράσης της Κοινότητας εκτός των περιοχικών ορίων της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας και μάλιστα, αισιοδοξεί, από θέση ισχύος. Κατά τα φαινόμενα, άλλωστε, μόνη νομική διέξοδος της Επιτροπής είναι το Άρθρο 100 που επιβάλλει, όμως, την ομόφωνη λήψη αποφάσεων. Από την άλλη πλευρά, η πλειοψηφία των κυβερνήσεων των άλλων κρατών μελών επιζητούν την ομαλή εφαρμογή του προγράμματος δράσης συμμεριζόμενες, αν μη τι άλλο, τη σκοπιμότητα των προτεινόμενων πρωτοβουλιών.

Η Επιτροπή, ωστόσο, δεν έχει ακόμη πει την τελευταία λέξη της. Στο πλαίσιο της τακτικής της, η κατάλληλη ευκαιρία για να το κάνει παρουσιάζεται κατά την τελική φάση επεξεργασίας του προγράμματος δράσης που αφορά στη νομική εξειδίκευση των προτάσεων του. Πράγματι, τότε η Επιτροπή αποσαφηνίζει ότι οι προτεινόμενες Κοινοτικές πράξεις σχετικά με τις συνθήκες εργασίας των εργαζομένων που στέλλονται από τον εργοδότη τους σε άλλο κράτος μέλος και τις διαδικασίες ενημέρωσης, διαβούλευσης και συμμετοχής των εργαζομένων σε πολυεθνικές επιχειρήσεις - θέματα ομολογουμένως αμφιλεγόμενα - έχουν νομοθετικό χαρακτήρα (οδηγίες).²³⁵ Μεγαλύτερη σημασία, πάντως, προσλαμβάνει η απόφαση της Επιτροπής - με τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των περισσότερων εθνικών κυβερνήσεων - να επιδιώξει την έγκριση της πλειονότητας των μέτρων νομοθεσίας του προγράμματος δράσης με ειδική πλειοψηφία, προκειμένου να εξουδετερώσει το βρετανικό *veto*, και η προς τούτο προσφυγή της σε μια ευρεία - ενίοτε, ίσως, ευρηματική και άλλοτε, ασφαλώς, αυθαίρετη - ερμηνεία της Συνθήκης - cf. "*the Treaty-base game*".²³⁶

Η υλοποίηση του προγράμματος δράσης εξελίσσεται, συνεπώς, εν μέσω νομικών και διαδικασιακών προστριβών που, σε ορισμένες περιπτώσεις, επισκιάζουν τις ουσιώδεις αντιπαραθέσεις. Η πλέον χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των προτάσεων οδηγιών για τις άτυπες μορφές απασχόλησης, ειδικότερα της δεύτερης από τις τρεις προτεινόμενες οδηγίες που αναφέρεται στην κοινωνική ασφάλιση, την κανονική άδεια, τα επιδόματα πολυετίας και την αποζημίωση λόγω απολύσεως των μερικώς και των εκτάκτως απασχολούμενων. Υποστηρίζοντας ότι η εναρμόνιση των εθνικών ρυθμίσεων επιβάλλεται προκειμένου να προλαμβάνονται στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, η Επιτροπή επικαλείται - νομική βάση της πρότασης οδηγίας - το Άρθρο 100Α της Συνθήκης, το οποίο, όμως, ρητώς εξαιρεί του πεδίου εφαρμογής του τα δικαιώματα των μισθωτών. Επικαλείται, ωστόσο, το Άρθρο 100 σε σχέση με την πρώτη πρόταση οδηγίας που αναφέρεται στην επαγγελματική κατάρτιση, τα επιδόματα ασθένειας και τη συμμετοχή στα επαγγελματικά συνταξιοδοτικά συστήματα των μερικώς και εκτάκτως απασχολούμενων.²³⁷ Ανήμπορη να υπερασπισθεί επαρκώς την προσέγγισή της, η Επιτροπή αναγκάζεται τελικώς να συγχωνεύσει τα δύο σχέδια οδηγιών και να προτείνει μια νέα/ενιαία οδηγία, βασισμένη πλέον στο Άρθρο 100.

Συχνότερη είναι, πάντως, η προσφυγή της Επιτροπής στο Άρθρο 118^A, στη βάση του οποίου προτείνει σειρά οδηγιών, πέραν εκείνων που ευθέως αφορούν στην υγιεινή και ασφάλεια στους εργασιακούς χώρους. Τη «συνταγματικότητα» των προτάσεων της (Επιτροπής) αμφισβητεί η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, όχι πάντοτε, όμως, με την ίδια ένταση. Για παράδειγμα, τόσο στην περίπτωση της προστασίας των νέων, όσο και σε εκείνη της άδειας και του

²³⁵ Διευκρινίζεται ότι το περιεχόμενο της, αρχικώς προβλεπόμενης, πρότασης Κοινοτικής πράξης για την εισαγωγή κοινωνικής ρήτρας στις δημόσιες συμβάσεις, ενσωματώνεται στην πρόταση οδηγίας για τις συνθήκες εργασίας των εργαζομένων που στέλλονται σε άλλο κράτος μέλος.

²³⁶ Rhodes, *op.cit.*, υποσημ. 118

²³⁷ Η τρίτη πρόταση οδηγίας αφορά στην εναρμόνιση των συνθηκών ασφάλειας και υγιεινής κατά την εργασία των μερικώς και εκτάκτως απασχολούμενων, βασίζεται δε στο Άρθρο 118Α.

επιδόματος μητρότητας - η Επιτροπή εντάσσει, τελικώς, τις σχετικές διατάξεις στο κείμενο της πρότασης οδηγίας για την προστασία των εγκύων γυναικών στην εργασία - η έκφραση των βρετανικών νομικών αντιρρήσεων περιορίζεται στο πλαίσιο του Συμβουλίου Υπουργών.²³⁸ Από την άλλη πλευρά, στην περίπτωση της διευθέτησης του χρόνου εργασίας, η κυβέρνηση των βρετανών Συντηρητικών θα φθάσει, τελικώς, το 1994, μέχρι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο προσβάλλοντας τη νομική βάση της, εγκεκριμένης τότε, οδηγίας.²³⁹ Η απόφαση του τελευταίου, όμως, θα δικαιώσει την Επιτροπή.²⁴⁰

Οι διαδικασιακοί ελιγμοί της Επιτροπής, ωστόσο, δεν θα σταθούν ικανοί να οδηγήσουν στην απρόσκοπτη εφαρμογή του προγράμματος δράσης. Από μια άποψη, μάλιστα, η ευάλωτη νομική θεμελίωση των προτάσεων της συντείνει στην επιβάρυνση των διαδικασιών διαπραγματεύσεως και τη χρονική επιμήκυνση των τελευταίων και, κυρίως, συμβάλλει στην αποδυνάμωση του ουσιώδους περιεχομένου των συμφωνουμένων μέτρων (νομοθεσίας). Ασφαλώς, τούτο οφείλεται πρωτίστως στη διαπραγματευτική συμπεριφορά των εθνικών κυβερνήσεων, κυρίως εκείνων, δηλαδή των περισσότερων, που ενθάρρυναν την Επιτροπή να επιδιώξει την ταχεία έγκριση - με ειδική πλειοψηφία - των νομοθετικών προτάσεων της. Είναι αυτές ακριβώς οι κυβερνήσεις που τώρα δείχνουν να κατανοούν μάλλον τις νομικές αιτιάσεις της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου και επιζητούν πλέον - τις πρωτοβουλίες αναλαμβάνουν οι κυβερνήσεις που ασκούν την Προεδρία του Συμβουλίου -²⁴¹ την ομόφωνη υιοθέτηση των αμφιλεγόμενων μέτρων νομοθεσίας, προσφέροντας ουσιώδεις παραχωρήσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο. Ή, μήπως, οι νομικές-διαδικασιακές διαμάχες έχουν προσχηματικό χαρακτήρα, επιτρέποντας σε ορισμένες τουλάχιστον κυβερνήσεις να ικανοποιούν τις, κατά περίπτωση έστω, μινιμαλιστικές ρυθμιστικές προτιμήσεις τους;

Στην τελική παράγραφο του προοιμίου του προγράμματος δράσης για την εφαρμογή του Κοινωνικού Χάρτη, η Επιτροπή καλεί το Συμβούλιο να αποφασίσει επί του συνόλου των προτάσεων της εντός διαστήματος δεκαοκτώ μηνών, το πολύ δύο ετών - δηλ. 1990-1992. Δεν αποτελεί έκπληξη, βεβαίως, ότι η έκκλησή της μερικώς μόνον εισακούγεται. Μέχρι το τέλος του 1992, το Συμβούλιο έχει υιοθετήσει μεγάλο μέρος των προτάσεων οδηγιών για την προστασία της υγιεινής και ασφάλειας στους χώρους εργασίας, καθώς και τις προτάσεις μη δεσμευτικών συστάσεων. Έχουν, επίσης, ήδη τεθεί σε εφαρμογή το σύνολο των προγραμμάτων δράσης για την ενίσχυση της απασχόλησης και οι πρωτοβουλίες για την ενθάρρυνση της κινητικότητας της εργασίας. Τουναντίον, ελάχιστη πρόοδος έχει σημειωθεί σε ότι αφορά την καθιέρωση ελαχίστων εργασιακών δικαιωμάτων των απασχολουμένων και ορισμένων ομάδων/κατηγοριών αυτών, ενώ, ακόμη και στις περιπτώσεις που το Συμβούλιο έχει υιοθετήσει σχετικές οδηγίες,²⁴² οι ουσιώδεις διατάξεις των τελευταίων αντιστοιχούν στον ελάχιστο κοινό παρονομαστή των εθνικών διατάξεων. Από κάθε άποψη, λοιπόν, η ιδέα του ενιαίου χώρου εργασιακών σχέσεων/κοινωνικού χώρου, υποδηλώνουσα ορισμένο βαθμό ρυθμιστικής ομοιογένειας, δεν στέκεται δυνατό να πραγματοποιηθεί. Η αποσπασματική πρόοδος - υγιεινή και ασφάλεια - δεν δικαιολογεί διαφορετική ετυμολογία. Αυτό προς το παρόν, καθώς η λεπτομερής

²³⁸ Και παίρνει, τελικώς, τη μορφή της αποχής κατά την τελική φάση έγκρισης των οδηγιών.

²³⁹ Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζει ότι η Επιτροπή υιοθετεί μια μάλλον καταχρηστική ερμηνεία της έννοιας "υγιεινή και ασφάλεια" και υποδεικνύει ότι, παρά την πρόβλεψη της παρ. 2 του Άρθρου 118Α, η ενδεχόμενη εφαρμογή της οδηγίας (θα) συνεπάγεται διοικητικούς και οικονομικούς καταναγκασμούς για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Σε ότι, ειδικότερα, αφορά στην αιτίαση περί καταχρηστικής ερμηνείας δεσ, επίσης, Addison, John and W. Stanley Siebert (1991) "The Social Charter of the European Community: Evolution and Controversies", *Industrial and Labor Relations Review*, 44, 597-625.

²⁴⁰ C-84/94: *UK v. Council*, *ECJ FC*, November 12, 1996. Περίληψη της απόφασης δημοσιεύεται στους *Financial Times*, 19/11/1996. Ας σημειωθεί ότι το ΔΕΚ αποδέχεται μόνο την ένσταση για την καταρχήν συμπερίληψη της Κυριακής στην προβλεπόμενη από την οδηγία ελάχιστη διάρκεια εβδομαδιαίας αργίας.

²⁴¹ Από το α' εξάμηνο του 1990 έως το β' εξάμηνο του 1992, η Προεδρία ασκείται κατά σειρά από τις κυβερνήσεις της Ιρλανδίας, της Ιταλίας, του Λουξεμβούργου, της Ολλανδίας και της Πορτογαλίας.

²⁴² Οδηγία για την καθιέρωση αποδεικτικού σύμβασης εργασίας, αναθεώρηση Οδηγίας 75/129, Οδηγία για την προστασία των εγκύων γυναικών, Οδηγία για την προστασία των νέων.

αποτίμηση και αξιολόγηση της Κοινοτικής κοινωνικής νομοθεσίας - θα ήταν μια ισχυρότερη εκδοχή της, άραγε, επιθυμητή; - επιχειρούνται στο επόμενο κεφάλαιο.

Οι διαμάχες για την κοινωνική διάσταση της εσωτερικής αγοράς, που εκτυλίσσονται κατά το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1980, δεν επηρεάζουν αρνητικώς τις επιχειρηματικές προσδοκίες ουδέποτε, άλλωστε, στο πλαίσιο αυτών των διαμαχών, αμφισβητήθηκε ο φιλελεύθερος προσανατολισμός της νέας ευρωπαϊκής οικονομικής τάξης. Έτσι, κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, σημειώνεται θεαματική αύξηση των επενδύσεων στις οικονομίες της Κοινότητας και, ειδικότερα, ανέρχονται κατακόρυφα οι εισροές άμεσων ξένων επενδύσεων, ενδο-Κοινοτικής και εξω-Κοινοτικής προέλευσης. Χωρίς αμφιβολία, η αναθέρμανση της επενδυτικής δραστηριότητας συνδέεται στενά με το πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς, όπως υποδεικνύουν οι *ex ante* αναλύσεις και επιβεβαιώνουν οι *ex post* αξιολογήσεις του τελευταίου.²⁴³ Πολύ περισσότερο, ως αποτέλεσμα της απελευθέρωσης των αγορών - cf. *inter alia*, πληρέστερη εκμετάλλευση συγκριτικών πλεονεκτημάτων και οικονομικών κλίμακος - η γεωγραφική και τομεακή κατανομή των επενδύσεων οδηγεί στη μεγαλύτερη δυνατή αύξηση της παραγωγικότητας. Στη σταθερή αύξηση των επενδύσεων συμβάλλει όμως, επίσης, η συνεχής βελτίωση της αποδοτικότητάς τους (profitability), με τη σειρά της απότοκη της συγκράτησης των ρυθμών αύξησης των ονομαστικών μισθών - έναντι μέσης ετήσιας αύξησης 15% κατά τη δεκαετία του 1970, ο ρυθμός αύξησης ανέρχεται το 1987 σε 5,6% - που σε συνδυασμό με τη σημαντική υποχώρηση του πληθωρισμού - μέσος ρυθμός του αποπληθωριστή του ΑΕΠ στην Κοινότητα 13% το 1980 και 4,1% το 1987 - αποδίδονται στην αποφασιστική εφαρμογή αντιπληθωριστικών μακροοικονομικών πολιτικών.²⁴⁴ Ταυτοχρόνως, η μείωση των ρυθμών αύξησης του ονομαστικού μοναδιαίου κόστους εργασίας, σε συνδυασμό με την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, συνεπάγεται τη μείωση του πραγματικού μοναδιαίου κόστους εργασίας και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των Κοινοτικών οικονομιών. Προς διάψευση, μάλιστα, των ανησυχιών περί ενδεχόμενου κοινωνικού *dumping*, η μείωση του πραγματικού μοναδιαίου κόστους εργασίας δεν είναι μεγαλύτερη στις ασθενέστερες οικονομίες της Κοινότητας, τουναντίον οι συγκρίσεις μάλλον το αντίθετο υποδεικνύουν.²⁴⁵

Η επιτάχυνση των ρυθμών μεγέθυνσης των οικονομιών της Κοινότητας, κατά κύριο λόγο ως αποτέλεσμα της αύξησης των επενδύσεων, είναι επίσης θεαματική. Ειδικότερα, τα δύο τελευταία χρόνια της δεκαετίας του 1980, ο μέσος ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης στην Κοινότητα πλησιάζει το 4%, με τις ασθενέστερες οικονομίες - πλην της ελληνικής - να επιτυγχάνουν ταχύτερους ρυθμούς και, κατά συνέπεια, να ελαττώνουν την απόστασή τους - κατά κεφαλή ΑΕΠ - από τις ισχυρότερες.²⁴⁶ Από την άλλη πλευρά, όμως, η ταχεία αύξηση της παραγωγής δεν συνοδεύεται από αντίστοιχους ρυθμούς αύξησης της απασχόλησης. Η σύγκριση της ευρωπαϊκής εμπειρίας με εκείνη των Η.Π.Α είναι αποκαλυπτική. Μολονότι στη διάρκεια της περιόδου 1983-1990, ο ρυθμός αύξησης του προϊόντος στην Κοινότητα είναι υπερδιπλάσιος εκείνου στις Η.Π.Α, ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης της απασχόλησης (στην Κοινότητα) δεν υπερβαίνει το 0,7%, ενώ στις Η.Π.Α. φθάνει το 2,6%.²⁴⁷ Κατ' επέκταση, με τη δημιουργία 9,3 εκατομμυρίων θέσεων εργασίας στην Κοινότητα κατά το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1980, το ποσοστό ανεργίας υποχωρεί μόνο κατά δύομισι σχεδόν ποσοστιαίες

²⁴³ Commission EC (1988) "The Economics of 1992", *European Economy*, 35, March.

Commission EC (1996) "Economic Evaluation of the Internal Market", *European Economy*, November.

²⁴⁴ Commission EC (1991) "Wage adjustment in the European Communities: The experience of the 1980's", *European Economy*, 50, κεφ. 1.

²⁴⁵ Adnett, Nick (1995) "Social Dumping and European Economic Integration", *Journal of European Social Policy*, 5 (1), 1-12.

²⁴⁶ Tsoukalis, *op.cit.*, υποσημ. 66, σελ. 49.

²⁴⁷ Commission EC (1994) "Annual Economic Report for 1994", *European Economy*, 56.

μονάδες, δηλαδή από περίπου 11% το 1985 σε περίπου 8% - κάτι παραπάνω - το 1990` στις Η.Π.Α., όμως, το ποσοστό ανεργίας μειώνεται από 10% το 1982 σε 5,3% το 1989.²⁴⁸

Πρόκειται για μια ακόμη, ίσως τη χαρακτηριστικότερη, επιβεβαίωση ότι το μεγαλύτερο μέρος της ανεργίας στην Ευρώπη έχει διαρθρωτικό χαρακτήρα, με άλλα λόγια δεν επηρεάζεται από τις θετικές μακροοικονομικές μεταβολές. Επιβεβαιώνεται, όμως, επίσης, ότι το ποσοστό της διαρθρωτικής ανεργίας αυξάνεται μετά από κάθε υφεσιακό επεισόδιο, με απαρχή το πρώτο πετρελαϊκό *shock* του 1973-1974. Ενθαρρυμένες, ωστόσο, από την ευνοϊκή οικονομική συγκυρία, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών προσπερνούν την ανάγκη εφαρμογής διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας και, ταυτοχρόνως, παραβλέπουν τις κάθε άλλο παρά ασήμαντες προεκτάσεις για τη μακροοικονομική πολιτική. Αυτή τη φορά το ενδιαφέρον όλων - ή, σχεδόν όλων - στρέφεται προς την εμβάθυνση και επέκταση των διαδικασιών ολοκλήρωσης, προτεραιότητα που υπαγορεύεται πλέον και από τις δραματικές ανακατατάξεις που επιφέρει η κατάρρευση των καθεστώτων στην Ανατολική Ευρώπη.

Στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την αναθεώρηση της Συνθήκης, η κοινωνική πολιτική αποτελεί αντικείμενο σφοδρής αντιπαράθεσης μεταξύ των δύο γνωστών στρατοπέδων. Η τελική έκβαση αυτής της αντιπαράθεσης έχει το χαρακτήρα ενός ιδιότυπου και εν πολλοίς παράδοξου θεσμικού - πολιτικού συμβιβασμού, η πραγματική σημασία του οποίου, όμως, για την ανάπτυξη της κοινωνικής δράσης της Κοινότητας αποδεικνύεται μάλλον περιορισμένη. Τουναντίον, η εκ νέου κατακόρυφη άνοδος των ποσοστών ανεργίας, ως αποτέλεσμα της ραγδαίας επιδείνωσης του οικονομικού κλίματος, αναδεικνύεται σε πρωταρχικό παράγοντα αναπροσδιορισμού του κοινωνικού ρόλου της Κοινότητας, αλλά και μεταρρύθμισης των εθνικών κοινωνικών πολιτικών, φέροντας, κατ' επέκταση στο προσκήνιο τα ζητήματα της βιωσιμότητας και της σκοπιμότητας του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Περισσότερα, όμως, στο επόμενο κεφάλαιο.

²⁴⁸ Alogoskoufis, George, Bean, Charles, Bertola, Giuseppe, Cohen, Daniel, Dolado, Juan and Giles Saint-Paul (1995) *Unemployment: Choices for Europe*, Monitoring European Integration 5, Centre for Economic Policy Research (CEPR), σελ. 5.

7. Η πολιτική οικονομία και οι θεσμοί της κοινωνικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, II: Επικουρικότητα και μεταρρύθμιση, οι έννοιες-κλειδιά της δεκαετίας του 1990

Οι «θεσμικές παρεκκλίσεις» του Maastricht και η σύγκλιση των νέων προτιμήσεων πολιτικής, 1991-1996

Με την απόφασή τους, τον Ιούνιο του 1988, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Αννόβερου, να συγκροτηθεί επιτροπή υπό την προεδρία του *Jacques Delors* - στην οποία όμως μετέχουν κυρίως οι διοικητές των εθνικών κεντρικών τραπεζών - για την εξέταση του ζητήματος της νομισματικής ένωσης, οι εθνικές κυβερνήσεις εκφράζουν τη διάθεση σύντομης επιστροφής τους στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων για το μέλλον της Κοινότητας. Πράγματι, ένα χρόνο αργότερα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης, αποφασίζεται η σύγκλιση διακυβερνητικής διάσκεψης για την ONE, προσφέροντας ταυτοχρόνως έναυσμα σε όσους επιζητούν τη διεύρυνση της ημερήσιας διάταξης αναθεώρησης της Συνθήκης, να φέρουν στο προσκήνιο τις επιδιώξεις τους.¹ Η προώθηση των τελευταίων, πάντως, συνδέεται αποφασιστικώς με τις δραματικές ανακατατάξεις στην Ανατολική Ευρώπη και τη γερμανική ενοποίηση τον Ιούνιο του 1990, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου, αποφασίζεται η σύγκλιση μιας δεύτερης διακυβερνητικής διάσκεψης, αυτή τη φορά για την πολιτική ένωση, διαλαμβάνοντας, ειδικότερα, τα θέματα της μεταρρύθμισης των Κοινοτικών θεσμών και της επέκτασης των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας σε νέες περιοχές πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής. Οι εργασίες αμφοτέρων των διακυβερνητικών διασκέψεων αρχίζουν το Δεκέμβριο του 1990.

Η εισαγωγή της κοινωνικής πολιτικής στην ημερήσια διάταξη της διαπραγμάτευσης, στο πλαίσιο της διακυβερνητικής διάσκεψης για την πολιτική ένωση, δεν αποτελεί έκπληξη. Άλλωστε, η αναιμική πρόοδος υλοποίησης του προγράμματος δράσης για την εφαρμογή του Κοινωνικού Χάρτη, σε συνδυασμό με τις νομικές διαμάχες που συνοδεύουν την τακτική της Επιτροπής, υποδεικνύουν ότι η αναθεώρηση της Συνθήκης προσλαμβάνει προϋποθετικό χαρακτήρα για την ενδυνάμωση του κοινωνικού ρόλου της Κοινότητας αυτό, ασφαλώς, κατανοείται από το σύνολο των πολιτικώς δρώντων, υποστηρικτών και πολέμιων παρόμοιων επιδιώξεων. Μεταξύ των πρώτων, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί τη σοβαρή ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, προτείνοντας, ειδικότερα, την τροποποίηση του Άρθρου 118Α ώστε να προβλέπεται η διαμόρφωση κοινής πολιτικής - πέρα από την προώθηση της συνεργασίας - στα θέματα που (το Άρθρο) αναφέρει,² την επέκταση του πεδίου εφαρμογής του Άρθρου 118Α ώστε να διαλαμβάνει εκτός της υγιεινής και ασφάλειας, τις συνθήκες εργασίας, την κοινωνική προστασία και την επαγγελματική κατάρτιση και, τέλος, την αναδιατύπωση του Άρθρου 118B ώστε να προσδιορίζεται (το) νομικό πλαίσιο για συλλογικές διαπραγματεύσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων σε Κοινοτικό επίπεδο.

Η Επιτροπή, όμως, εμφανίζεται μάλλον μετριοπαθέστερη. Όπως εξηγεί ο σύμβουλος του Προέδρου *Delors*, *Patrick Venturini*, η διατήρηση των ευρέων αποκλίσεων μεταξύ των κρατών μελών, τόσο ως προς το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης, όσο και ως προς τα συστήματα

¹ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θέτει πρώτο το ζήτημα της γενικότερης αναθεώρησης της Συνθήκης, μέσω των εκθέσεων - *Martin Reports* - της Επιτροπής Θεσμικών Υποθέσεων. Τουναντίον, την ίδια στιγμή, η Επιτροπή εμφανίζεται διστακτικότερη, προκειμένου να αποφευχθεί ενδεχόμενη διασάλευση της διαδικασίας διαπραγμάτευσης της ONE.

² Δηλαδή, στα θέματα απασχόλησης, εργατικού δικαίου και όρων εργασίας, επαγγελματικής εκπαίδευσης και επιμόρφωσης, κοινωνικής ασφάλισης, προστασίας κατά των επαγγελματικών ατυχημάτων και ασθενειών, υγιεινής της εργασίας και, τέλος, συνδικαλιστικών δικαιωμάτων και συλλογικών διαπραγματεύσεων μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων.

κοινωνικής προστασίας και εργασιακών σχέσεων, δεν μπορεί να παραβλέπεται την ίδια στιγμή, ωστόσο, το εύρος των ενδο-κοινοτικών αποκλίσεων στην κοινωνική πολιτική είναι σχετικώς μικρότερο έναντι εκείνου μεταξύ κάθε κράτους μέλους και των Η.Π.Α., ή, της Ιαπωνίας, γεγονός που, κατά τον ίδιο, υποδεικνύει τη δυνατότητα προώθησης της ιδέας του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, όχι όμως με τη λογική της εναρμόνισης. Άλλωστε, πάντοτε κατά τον προαναφερόμενο, την αναγωγή της επικουρικότητας σε βασική προσδιοριστική αρχή της Κοινοτικής κοινωνικο-ρυθμιστικής πολιτικής επιβάλλουν η απαξίωση των παλαιών εθνικών ρυθμιστικών καθεστώτων και η ανάγκη εισαγωγής νέων μορφών ρύθμισης.³

Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η Επιτροπή αντιλαμβάνεται πως η Κοινοτική παρέμβαση δεν πρέπει να οδηγεί σε επίταση της δυσκαμψίας των αγορών εργασίας, ούτε να θέτει εμπόδια στο δημιουργικό θεσμικό πειραματισμό των κρατών μελών ταυτοχρόνως, πέρα από το ρυθμιστικό ρόλο της Κοινότητας, η Επιτροπή προσβλέπει στην ενδυνάμωση του πληροφοριακού-συμβουλευτικού ρόλου της (Κοινότητας) σε ότι αφορά κοινού ενδιαφέροντος ζητήματα, συγκεκριμένα τις πιέσεις, τους στόχους και, κατ' ακολουθία, τη μεταρρύθμιση του (των) κοινωνικού(-ών) κράτους(ών).⁴ Εξειδικεύοντας τη συλλογιστική της, η Επιτροπή προτείνει τη ρητή αναγνώριση της επαρκούς κοινωνικής προστασίας (adequate level of social protection) ως επιδίωξης της Κοινότητας - εκτός, δηλαδή, της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας - και ζητεί την καθιέρωση δικαιωμάτων πληροφόρησης και διαβούλευσης για τους εργαζόμενους, την πρόβλεψη δράσεων για την καταπολέμηση των αποκλεισμών από την αγορά εργασίας (labour market exclusions) και τη βελτίωση της επαγγελματικής εκπαίδευσης και, τέλος, τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του Άρθρου 119 ώστε, εκτός της ίσης αμοιβής, να διαλαμβάνει γενικότερα την ισότιμη μεταχείριση των δύο φύλων στον εργασιακό χώρο και την αγορά εργασίας. Τα προαναφερόμενα ορίζουν επίσης, την περιοχική διάσταση της προτεινόμενης επέκτασης της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία.

Η σημαντικότερη, πάντως πρόταση της Επιτροπής - εκ προοιμίου μπορεί να θεωρείται και εκ των υστέρων μερικώς επιβεβαιώνεται - αφορά στον κοινωνικό διάλογο και, ειδικότερα, στη θεσμοθέτησή του ως διαδικασία, ή, μέρους της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων κοινωνικής πολιτικής (νομοθεσίας). Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, στις περιπτώσεις που μελετάται η εισαγωγή νομοθεσίας, η Επιτροπή ανακοινώνει την πρόθεσή της στους κοινωνικούς εταίρους, οι οποίοι με τη σειρά τους μπορούν (δύνανται) να αποφασίσουν να προχωρήσουν σε διαπραγμάτευση συμφωνίας πλαισίου (framework agreement) Κοινοτικού εύρους εφαρμογής. Μόνον εάν αποτύχουν οι διαπραγματεύσεις, ή, εάν οι κοινωνικοί εταίροι το ζητήσουν,⁵ η Επιτροπή προωθεί τη νομοθετική δράση. Η πρόταση της Επιτροπής ανταποκρίνεται, δίχως άλλο, στις επιταγές της αρχής της επικουρικότητας, όπως, όμως, η τελευταία σημασιοδοτείται στο πλαίσιο της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς.

Οι θέσεις των κυβερνήσεων των περισσότερων κρατών μελών δεν κρύβουν εκπλήξεις χωρίς, ωστόσο, αυτό να σημαίνει ότι είναι απολύτως προβλέψιμες βάσει, τουλάχιστον, της προηγούμενης εμπειρίας.⁶ Την εκτενή αναθεώρηση του κοινωνικού κεφαλαίου (social chapter) της Συνθήκης υποστηρίζει με θέρμη η βελγική κυβέρνηση - πρωταγωνίστρια, άλλωστε, της πρωτοβουλίας του Κοινωνικού Χάρτη - που επιζητεί την επέκταση της δικαιοδοσίας της Κοινότητας στα θέματα κοινωνικής ασφάλειας και απασχόλησης, την εφαρμογή του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας εφ' όλης της νομικώς προβλεπόμενης ύλης και την αναβάθμιση του κοινωνικού διαλόγου κατά τη (νεο-)κορπορατιστική λογική. Στο αυτό μήκος κύματος κινείται

³ Οι απόψεις του Patrick Ventourini αναφέρονται στο Ross, George (1995) "Assessing the Delors EU and Social Policy", στο Leibfried, Stephan and Paul Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, the Brookings Institution, Washington D.C.

⁴ *ibid.*

⁵ Προκειμένου το περιεχόμενο της συμφωνίας τους να αποκτά νομικώς δεσμευτική ισχύ.

⁶ Για τις θέσεις των κυβερνήσεων των κρατών μελών, στο πλαίσιο της διακυβερνητικής διάσκεψης για την πολιτική ένωση - όχι όμως και για την ερμηνεία που επιχειρείται στις επόμενες τρεις παραγράφους - δες Corbett, Richard (1992) "The Intergovernmental Conference on Political Union", *Journal of Common Market Studies*, 30, 271-298.

και η ιταλική κυβέρνηση, ενώ η γαλλική κυβέρνηση τάσσεται μεν υπέρ της διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας, εμμένει όμως στη διατήρηση της ομοφωνίας στα θέματα της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής προστασίας` δεν είναι η μόνη, ούτε η πρώτη περίπτωση - δεξ την πρώτη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου - έκφρασης της γαλλικής ευαισθησίας - διάβαζε, διαφύλαξη εθνικής κυριαρχίας - περί αυτά τα θέματα, συνυφασμένης με τη δεσπόζουσα σημασία τους ως στοιχείων της εθνικής ταυτότητας, ή, ακριβέστερα ως στοιχείων του *french exceptionalism*.

Εξοικειωμένη πλέον με τις ιδιοτυπίες του ευρωπαϊκού πολιτικού παιχνιδιού, η κυβέρνηση των Ισπανών σοσιαλιστών υποβάλλει μια μάλλον αντιφατική πρόταση, περίπλοκη μάλιστα ως προς τη διαδικασιακή πτυχή της, που αντανακλά την προσπάθεια συμβιβασμού οικονομικής λογικής και ιδεολογικής νομιμοφροσύνης (:), προσβλέποντας, κατ' ουσία, στην ουδετερότητα της Κοινοτικής κοινωνικής πολιτικής (*policy neutrality*). Συγκεκριμένα, η ισπανική κυβέρνηση προτείνει την επέκταση της δικαιοδοσίας της Κοινότητας στα θέματα της κοινωνικής ασφάλισης των μεταναστών, της απασχόλησης, των συνθηκών και του χρόνου εργασίας, καθώς και των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων και συλλογικών διαπραγματεύσεων. Υποστηρίζει, ωστόσο, τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία μόνο στο πλαίσιο ομοφώνως συμφωνουμένων σταδίων ή/και προγραμμάτων δράσης, ενώ, σε ότι αφορά τις συνθήκες και το χρόνο εργασίας επιζητεί τη διατήρηση της ομοφωνίας. Από την άλλη πλευρά, η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου παραμένει αμετακίνητη στη γνωστή θέση της, πλήρως αντίθετη σε κάθε αναθεώρηση των κοινωνικών διατάξεων της Συνθήκης.

Έκπληξη, ενδεχομένως, προκαλεί η συμβιβαστική στάση της γερμανικής κυβέρνησης που υπήρξε ενθουσιώδης υπέρμαχος της κοινωνικής διάστασης της ολοκλήρωσης. Η μεταγενέστερη εμπειρία επιβεβαιώνει ότι η στάση της, στο πλαίσιο της διακυβερνητικής διάσκεψης, δεν είναι παρά η απαρχή - ομολογουμένως εύσχημη - μιας πραγματιστικής αναδίπλωσης με επίκεντρο τη μεταρρύθμιση των εγχώριων κοινωνικών θεσμών και πολιτικών, με άλλα λόγια της προσαρμογής της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς. Η γερμανική κυβέρνηση, ειδικότερα, προτείνει την εισαγωγή ενός κανόνα ενισχυμένης ειδικής πλειοψηφίας (*reinforced QMV*) προκειμένου για λήψη αποφάσεων στον κοινωνικό τομέα, σύμφωνα με τον οποίο για την έγκριση ενός μέτρου από το Συμβούλιο απαιτείται η συγκέντρωση 66 ψήφων, έναντι των 54 της ειδικής πλειοψηφίας, στο σύνολο των 76. Χωρίς αμφιβολία, οι πιθανότητες αναστολής των κοινωνικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής, ως εκ τούτου, μειοδοτούνται, καθώς αρκεί γι' αυτό (την αναστολή) η αρνητική θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και μιας ακόμη μόνο μικρής χώρας, για παράδειγμα της συχνά επιφυλακτικής Πορτογαλίας. Η κυβέρνηση της τελευταίας, άλλωστε, σπεύδει να υποστηρίξει τη γερμανική πρόταση.

Η εξέλιξη των διαπραγματεύσεων δεν φαίνεται, πράγματι, να εννοεί τις προθέσεις της Επιτροπής αφού, αφενός, οι προτάσεις διεύρυνσης του πεδίου της Κοινοτικής δικαιοδοσίας και επέκτασης της εφαρμογής του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας απισχνάζονται και αφετέρου, η πρόταση (νεο-)κορπορατιστικής αναβάθμισης του κοινωνικού διαλόγου παραμερίζεται. Ωστόσο, προς το τέλος της διακυβερνητικής διάσκεψης, θετικοί οιωνοί εμφανίζονται εκ νέου στον ορίζοντα, καθώς οι κοινωνικοί εταίροι, κατά πολλούς απροσδόκητα,⁷ εκφράζουν τη βούλησή τους να μετέχουν ενεργώς στην πολιτική διαδικασία (*policy process*), φθάνοντας έως τη διαπραγμάτευση και σύναψη ευρωπαϊκής κλίμακας συλλογικών συμφωνιών. Με κοινή επιστολή που απευθύνουν, την 31η Οκτωβρίου 1991, προς τον Ολλανδό πρωθυπουργό *Roud Lubbers*, η ΣΕΕ (ETUC), η ΕΕΣΒΕ (UNICE) και η ΕΚΔΕ (Ευρωπαϊκό Κέντρο Δημόσιας Επιχείρησης/CEEP) προτείνουν ένα τροποποιημένο σχέδιο εκείνου που έχει, αρχικώς,

⁷ Χαρακτηριστική είναι η άποψη - *locus classicus* για τους πολιτικούς επιστήμονες που μελετούν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση - των Streeck, Wolfgang and Philippe S. Schmitter (1992) "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market", Κεφ. 7. στο Streeck, Wolfgang (1992) *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, Saga Publications, London.

υποβάλει η Επιτροπή, το οποίο η Ολλανδική προεδρία ενσωματώνει στο κείμενο - *draft Treaty* - που θα καταθέσει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του *Maastricht*.

Τι μεσολάβησε, ώστε οι εργοδοτικές οργανώσεις να μεταβάλουν συμπεριφορά, παύοντας πλέον να εμμένουν στην καθήλωση του κοινωνικού διαλόγου σε ρόλο, κατ' ουσία, συμβολικό; Ίσως, προεξοφλώντας την ενίσχυση των κοινωνικών διατάξεων της Συνθήκης και, κατά συνέπεια, την επιτάχυνση της Κοινοτικής νομοθεσίας, οι εκπρόσωποι των επιχειρηματικών συμφερόντων θεωρούν ότι μέσω των διαπραγματεύσεων είναι δυνατό να επιτύχουν ευνοϊκότερες ρυθμίσεις, έστω νομοθετικές, σε σύγκριση με την άμεση νομοθετική διαδικασία - στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή απλώς διαβουλεύεται με τους κοινωνικούς εταίρους. Η διαπίστωση της από μέρους της Επιτροπής υποστήριξης της πολιτικο-οργανωτικής ανάπτυξης της ΣΕΕ (ETUC) και, ενδεχομένως, της προνομιακής επικοινωνιακής σχέσης τους,⁸ μάλιστα, είναι πιθανό ότι αυξάνει τις εργοδοτικές ανησυχίες σε ότι αφορά τα παράγωγα της άμεσης νομοθετικής οδού. Πέραν αυτών, οι διαπραγματεύσεις μπορούν κάλλιστα να χρησιμεύουν ως πρόσχημα για την αναβολή της Κοινοτικής δράσης⁹ άλλωστε, ακόμη και η διαμόρφωση διαπραγματευτικής θέσης συνιστά επίπονη και χρονοβόρα διαδικασία, προϋποθέτοντας την ομόφωνη απόφαση των εθνικών εργοδοτικών οργανώσεων-τμημάτων της ΕΕΣΒΕ(UNICE).

Από την άλλη πλευρά, όμως, η μεταβολή συμπεριφοράς των εργοδοτικών οργανώσεων είναι δυνατό να εκλαμβάνεται, επίσης, ως διαπραγματευτικός ελιγμός και, ακόμη, ως ανέξοδη χειρονομία καλής θέλησης. Χωρίς αμφιβολία, η βεβαιότητα για την αρνητική στάση της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου έναντι των προτάσεων αναθεώρησης του κοινωνικού κεφαλαίου της Συνθήκης επιτρέπει, αν όχι και υποκινεί, την υιοθέτηση παρόμοιας στάσης- Οι ευρωπαίοι εργοδότες μπορούν, ευλόγως, να προσδοκούν ότι, τελικώς, θα αποφύγουν το δίλημμα διαπραγμάτευση, ή, νομοθεσία.- Ειδικότερα δε, η σταθερή άρνηση της κυβέρνησης των βρετανών Συντηρητικών, αν μη τι άλλο, επιτρέπει τη σχετική συγκατάνευση, εκ του ασφαλούς πάντως, των εκπροσώπων της βρετανικής βιομηχανίας (CBI/ Confederation of British Industries), οι άκαμπτες θέσεις των οποίων, μέχρι σήμερα, προσδιόριζαν και εκείνες της ΕΕΣΒΕ.

Ωστόσο, δεν αποκλείεται η αλλαγή της στάσης των εκπροσώπων των εργοδοτών να αντανακλά, απλώς, τη διαφοροποίηση των αντιλήψεών τους σε σχέση με τη θεσμοθέτηση του κοινωνικού διαλόγου ως τυπικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων κοινωνικής πολιτικής. Άλλωστε, η εμπειρία της Κοινοτικής νομοθεσίας κάθε άλλο παρά δικαιολογεί ιδιαίτερες ανησυχίες, κυρίως σε ότι αφορά το ουσιώδες περιεχόμενο και, συνεπώς, τις επιπτώσεις της για τα επιχειρηματικά συμφέροντα. Ούτε, όμως, η δυναμική της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης επιτρέπει την ασφαλή πρόγνωση της έκβασής της. Ενδεχομένως, λοιπόν, οι εργοδοτικές οργανώσεις- πρωτίστως εκείνες του Βελγίου, της Ολλανδίας και της Ιταλίας που δυσανασχετούν με την σκληρή γραμμή της ΕΕΣΒΕ και απαιτούν την αναπροσαρμογή της- εκτιμούν ότι η θεσμική αναβάθμιση του κοινωνικού διαλόγου θα επιτρέψει την παραγωγή ευέλικτων ρυθμίσεων των αγορών εργασίας, οι οποίες με τη σειρά τους θα επαναπροσδιορίζονται και εφαρμόζονται σε εθνικό ή/και περιφερειακό επίπεδο με την ευθύνη των κοινωνικών εταίρων, πράγμα που (θα) συνεπάγεται ακόμη μεγαλύτερη ευελιξία⁹ αυτό είναι, άλλωστε, το περιεχόμενο της τροποποίησης που υποβάλλουν στην Ολλανδική Προεδρία οι κοινωνικοί εταίροι. Επιπροσθέτως, η σύναψη ευρωπαϊκής κλίμακας συμφωνιών στον τομέα των εργασιακών και κοινωνικών ρυθμίσεων, πολύ περισσότερο η αναπαραγωγή τους σε εθνική κλίμακα, προσδοκάται πιθανώς ότι θα ενθαρρύνει την εφαρμογή ανάλογων συμφωνιών στον τομέα των αμοιβών, συγκεκριμένα εθνικών συμφώνων ελέγχου /συγκράτησης των μισθολογικών αυξήσεων (wage pacts), η σημασία των οποίων για την ανταγωνιστικότητα της εγχώριας παραγωγής αυξάνεται στο πλαίσιο της μετάβασης προς την ONE και, κυρίως, ενόψει της οριστικής κατάργησης του συναλλαγματικού μέσου.

⁸ Ross, *op.cit.*, υποσημ. 3.

⁹ Δες τη σχετική συζήτηση στο Rhodes, Martin (1992) "The Future of the 'Social Dimension': Labour Market Regulation in Post-1992 Europe", *Journal of Common Market Studies*, 30, 1, 23-51

Η τελική πράξη των δύο διακυβερνητικών διασκέψεων εκτυλίσσεται στη σύνοδο κορυφής του *Maastricht*, το Δεκέμβριο του 1991, και έχει ως αποτέλεσμα τη συνομολόγηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ)- η τελευταία υπογράφεται το Φεβρουάριο του 1992. Το νέο θεσμικό οικοδόμημα, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), χαρακτηρίζεται από δομική ασυμμετρία και νομική ανομοιογένεια που συνιστούν το αναπόφευκτο προϊόν του πολιτικού συμβιβασμού μεταξύ των δώδεκα εθνικών κυβερνήσεων. Από την ουσιώδη άποψη, όμως, η ΣΕΕ αντανακλά την επικράτηση του οικονομικού στοιχείου επί του πολιτικού. Τα άρθρα της (ΣΕΕ) για την οικονομική (·) και νομισματική ένωση (ΟΝΕ) δεν είναι μόνο τα πλέον εξειδικευμένα¹⁰ απηχούν, επίσης, αλλά και θεσμικώς εμπεδώνουν τις αρχές της νομισματικής σταθερότητας και της δημοσιονομικής πειθαρχίας, εν προκειμένω αποφασιστικότερα σε σχέση με την έκθεση *Delors*.¹⁰

Τουναντίον, το πολιτικο-ενοποιητικό στοιχείο περιέρχεται σε δεύτερη μοίρα, καθώς η πρόοδος που σημειώνεται είναι μάλλον ισχνή. Μπορεί η διατύπωση των στόχων της ΕΕ και της βασικής αποστολής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ)- όπως μετονομάζεται πλέον η ΕΟΚ, στο πλαίσιο του πρώτου «πυλώνα»- να είναι φιλόδοξη,¹¹ τα μέσα επίτευξής τους, όμως, μάλλον υστερούν. Η σημασιοδότηση της έννοιας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας ελάχιστα υπενθυμίζει εκείνη της εθνικής ιθαγένειας. Επίσης, η επέκταση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας σε νέες περιοχές πολιτικής συνδυάζεται με, αν όχι μετριάζεται από, την εισαγωγή-και τυπικώς- της αρχής της επικουρικότητας, ως προσδιοριστικής της Κοινοτικής δράσης (Άρθρο 3 Β). Από την άλλη πλευρά, βεβαίως, οι διατάξεις για τη συνοχή ενισχύονται, καθώς τόσο με το νέο Άρθρο 130 Δ, όσο και με το πρωτόκολλο σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή προβλέπεται η ίδρυση του Ταμείου Συνοχής, οι χρηματοδοτήσεις του οποίου θα αφορούν σε σχέδια για το περιβάλλον και τα διευρωπαϊκά δίκτυα και θα κατευθύνονται στις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες της Κοινότητας- κατά κεφαλή ΑΕΠ μικρότερο από 90% του Κοινοτικού μέσου όρου. Τίθεται, ωστόσο, ως προϋπόθεση ότι οι τελευταίες θα εφαρμόζουν μακροοικονομικά προγράμματα που εκπληρώνουν τους όρους σύγκλισης για την ΟΝΕ- και αποτελούν αντικείμενο πολυμερούς εποπτείας (Άρθρο 104 Γ).

Ακόμη, οι θεσμικές- διαδικασιακές μεταρρυθμίσεις, στο πλαίσιο του πρώτου «πυλώνα», δεν αφορούν παρά στην ορισμένη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία, καθώς και στην ενίσχυση των νομοθετικών εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μέσω της εισαγωγής, σε ορισμένες τουλάχιστον περιοχές νομοθετικής δράσης, της διαδικασίας συναπόφασης (co-decision procedure)- Άρθρο 189 Β. Υποστηρίζεται, μολοντούτο, ότι η διαδικασία συναπόφασης, σε σύγκριση με τη διαδικασία συνεργασίας- Άρθρο 189 Γ, έχει ως αποτέλεσμα την αποδυνάμωση της αποτελεσματικής επιρροής του

¹⁰ Συγκριτική αναφορά στην έκθεση *Delors* και τις προβλέψεις της ΣΕΕ για την ΟΝΕ στο Artis, Michael J. (1992) "The Maastricht Road to Monetary Union", *Journal of Common Market Studies*, 30, 3, 299-309

¹¹ Στο Άρθρο Β του Τίτλου Ι (Κοινές Διατάξεις) της ΣΕΕ αναφέρεται ότι η Ένωση θέτει ως στόχους, μεταξύ άλλων, «να προωθήσει την ισόρροπη και σταθερή οικονομική και κοινωνική πρόοδο, ιδίως με τη δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, με την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και με την ίδρυση μιας οικονομικής και νομισματικής ένωσης, ...να επιβεβαιώσει την ταυτότητά της στη διεθνή σκηνή, ιδίως με την εφαρμογή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, να ενισχύσει την προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των υπηκόων των κρατών μελών της με τη θέσπιση ιθαγένειας της Ένωσης, ...να αναπτύξει στενή συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων...».

Στο Άρθρο 2 του Πρώτου Μέρους (Αρχές), Τίτλος ΙΙ (Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) σημειώνεται ότι «[η] Κοινότητα έχει ως αποστολή...να προάγει...μία σταθερή και διαρκή, μη πληθωριστική και σεβόμενη το περιβάλλον ανάπτυξη, έναν υψηλό βαθμό σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων, ένα υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών.»

“Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, μαζί με το κείμενο της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας”, 92/ C 224/ 01, *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 31 Αυγούστου 1992

Κοινοβουλίου, αλλά και της Επιτροπής, στη διαμόρφωση της πολιτικής/ νομοθεσίας *-effective policymaking-* και, κατ' επέκταση, την ενδυνάμωση εκείνης του Συμβουλίου.¹²

Περιορισμένη, ασφαλώς, είναι η πρόοδος που σημειώνεται στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και της δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, τομείς υψηλής πολιτικής *par excellence*, η ένταξη των οποίων στο δεύτερο και τον τρίτο «πυλώνα» της ΕΕ αντιστοίχως, συνδυάζεται με την επιβεβαίωση του προτύπου της διακυβερνητικής συνεργασίας.- Οι ουσιώδεις περιορισμοί θα εκφραστούν πολύ σύντομα, δραματικώς μάλιστα, στην περίπτωση της διάλυσης της Γιουγκοσλαβικής ομοσπονδίας.- Τέλος, η ρητή- ρήτρες εξαίρεσης (opt-out)- και υπόρρητη- εφαρμογή των κριτηρίων σύγκλισης- αναγνώριση της εκδοχής της ευέλικτης ολοκλήρωσης, είτε υπό τη μορφή των πολλών ταχυτήτων (multi-tier Community), είτε υπό τη μορφή της μεταβλητής γεωμετρίας (variable geometry), θέτει την ενοποιητική υπόθεση σε αμφισβήτηση. Οι ελπίδες των θιασωτών,¹³ συνάμα και οι φόβοι των πολεμίων της,¹⁴ πάντως, συνδέονται με τα προσδοκώμενα, οικονομικώς αμφιλεγόμενα όμως,¹⁵ αποτελέσματα υπερχειλίσις της ΟΝΕ, αν και δεν λείπουν οι απαισιόδοξες προβλέψεις.¹⁶

Όπως και νάχει, ο τελικός συμβιβασμός επιτυγχάνεται την ύστατη στιγμή, αφού στο μεταξύ η σύνοδος κορυφής του *Maastricht* έχει κινδυνεύσει να τιναχθεί στον αέρα, εξαιτίας της αγεφύρωτης αντίθεσης περί την κοινωνική πολιτική ανάμεσα στην κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και το σύνολο σχεδόν των λοιπών κυβερνήσεων. Για τον πρωθυπουργό *John Major*, το προτεινόμενο κοινωνικό κεφάλαιο (social chapter) ισοδυναμεί με απειλή κατά της κρατούσας βρετανικής ορθοδοξίας.¹⁷ Κατά συνέπεια, ο επαναπροσδιορισμός της προσέγγισης της κυβέρνησής του στα ευρωπαϊκά πράγματα- αίτημα που προκάλεσε την απομάκρυνση της *M. Thatcher* από την ηγεσία των Συντηρητικών- ουδέποτε θα διελάμβανε την αποδοχή του κοινωνικού κεφαλαίου. Κατά τη διάρκεια των έξι τελευταίων ωρών της συνόδου ο βρετανός πρωθυπουργός παραμένει αμετάπειστος, υποστηρίζοντας ότι ενδεχόμενη ενίσχυση της Κοινοτικής παρέμβασης στις αγορές εργασίας θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της

¹² Garrett, Geoffrey and George Tsebelis (1996) "An institutional critique of intergovernmentalism", *International Organization*, 50, 2, 269-299. Ενδιαφέρον, τουλάχιστον για την παρούσα εργασία, παρουσιάζει το εύρημα των συγγραφέων ότι το υψηλό επίπεδο της μετα- ΕΕΠ Κοινοτικής νομοθεσίας για την υγιεινή και ασφάλεια στους εργασιακούς χώρους, υψηλότερο μάλιστα σε σχέση με το επίπεδο της σχετικής εθνικής νομοθεσίας συνολικώς, οφείλεται στις ενισχυμένες εξουσίες που τόσο η Επιτροπή, όσο και το Κοινοβούλιο αποκτούν στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεργασίας. Ωστόσο, στο επόμενο κεφάλαιο θα υποστηριχθεί ότι στην προκειμένη περίπτωση η Κοινοτική νομοθεσία ανταποκρίνεται σε ουσιώδεις οικονομικές θεωρήσεις- κίνητρα. Η παράβλεψη των τελευταίων οδηγεί τους συγγραφείς στην εσφαλμένη διαπίστωση ότι, η σχετική Κοινοτική νομοθεσία αντίκειται στις ορθολογικές προτιμήσεις του συνόλου των εθνικών κυβερνήσεων.

¹³ McKay, David (1996) *Rush to Union: Understanding the European Federal Bargain*, Clarendon Press, Oxford

¹⁴ Connolly, Bernard (1995) *The Rotten Heart of Europe*, Oxford University Press, Oxford

¹⁵ Η διχογνωμία των οικονομολόγων ανάγεται στις θεωρητικές αφετηρίες των αναλύσεών τους για την ΟΝΕ, δηλαδή στην επιλογή μεταξύ της συμβατικής θεωρίας των άριστων νομισματικών περιοχών (optimum currency areas/ OCA) και τροποποιημένων, ως προς τη σημασία των κριτηρίων (η κριτική περί ενδογένειας), εκδοχών της. Για τη συμβατική θεωρία δες, Mundell, Robert A. (1961) "Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 51, 657-665 και από μια εκτενέστατη βιβλιογραφία εμπειρικών εφαρμογών δες, π.χ., Bayoumi, Tamin and Barry Eichengreen (1996) "Operationalising the theory of OCAs" Discussion Paper No 1484, Centre for Economic Policy Research (CEPR). Για τις τροποποιημένες εκδοχές δες, Frankel, Jeffrey and Andrew Rose (1997) "Is EMU more justifiable ex-post than ex-ante?", *European Economic Review*, 41, 753-760 και Artis, Michael, Kohler, Marion and Jacques Melitz (1998) "Trade and the Number of OCAs in the World", EUI Working Paper ECO No 98/ 16, Economics Department, European University Institute, Florence

¹⁶ Feldstein, Martin (1997) "The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability" *The Journal of Economic Perspectives*, 23-42

Feldstein, Martin (1992) "The case against EMU", *The Economist*, June 13, 19-22

Για μια ψύχραιμη, εν μέρει αγνωστικιστική προσέγγιση, δες Ungerer, Horst (1993) "Political Aspects of European Monetary Integration", EUI Working Paper EPU No 93/ 2, European Policy Unit, European University Institute, Florence

¹⁷ Young, Hugo (1998) *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*, Macmillan, London, σελ. 431

ανεργίας, επικαλούμενος τους εγχώριους, πρωτίστως ενδοκυβερνητικούς περιορισμούς της στάσης του και υπογραμμίζοντας, όποτε οι άλλοι ηγέτες επισημαίνουν τον κίνδυνο ναυαγίου της διαπραγματεύσεως, ότι εκείνοι μάλλον, παρά η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, επιζητούν τη νέα Συνθήκη.¹⁸ Η αδιάλλακτη στάση του βρετανού πρωθυπουργού δεν κάμπτεται ούτε όταν ο *Ruud Lubbers*, συμμεριζόμενος ίσως ορισμένες από τις θέσεις του ομολόγου του, προτείνει ένα αρκετά απισχνασμένο σχέδιο κοινωνικού κεφαλαίου. Τελικώς, το αδιέξοδο αίρεται μόνο κατόπιν της παραχώρησης στο Ηνωμένο Βασίλειο ρήτρας εξαιρέσεως (*opt-out*) από την εφαρμογή μιας συμφωνίας για την κοινωνική πολιτική που συνάπτεται μεταξύ των άλλων ένδεκα εθνικών κυβερνήσεων βάσει του σχεδίου που η Ολλανδική προεδρία υπέβαλε κατά την έναρξη της συνόδου.¹⁹

Η τυπική διευθέτηση του συμβιβασμού έχει τη μορφή ενός πρωτοκόλλου για την κοινωνική πολιτική που προσαρτάται στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και περιλαμβάνει, επίσης, τη συμφωνία των ένδεκα κρατών μελών για την κοινωνική πολιτική. Στο κοινωνικό πρωτόκολλο προβλέπεται η προσφυγή στα θεσμικά όργανα, τις διαδικασίες και τους μηχανισμούς της Συνθήκης προκειμένου για τη λήψη των αποφάσεων και την εφαρμογή των μέτρων που απορρέουν από την κοινωνική συμφωνία· υπογραμμίζεται ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στις διαβουλεύσεις και την έγκριση από το Συμβούλιο των προτάσεων που η Επιτροπή υποβάλλει βάσει της συμφωνίας, ούτε ασφαλώς υποχρεούται να εφαρμόζει τις σχετικές πράξεις του Συμβουλίου και διευκρινίζεται ότι στις περιπτώσεις που ακολουθείται η διαδικασία λήψεως αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία, η επίτευξη της τελευταίας απαιτεί τη συγκέντρωση σαράντα τεσσάρων ψήφων· και, τέλος, αποσαφηνίζεται ότι τόσο το πρωτόκολλο, όσο και η συμφωνία δεν θίγουν τις κοινωνικές διατάξεις της Συνθήκης που αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα του *acquis communautaire*. Ποιές είναι οι προβλέψεις της κοινωνικής συμφωνίας και σε τι διαφέρουν από εκείνες του κοινωνικού κεφαλαίου της Συνθήκης; Κατά πόσο η επιτευχθείσα θεσμική μεταρρύθμιση επιτρέπει την ενδυνάμωση του ουσιαστικού πολιτικού ρόλου της Κοινότητας;

Η συμφωνία των ένδεκα αποβλέπει, όπως αναφέρεται στο προοίμιο, στην εφαρμογή του Κοινωνικού Χάρτη του 1989 και, κατ' ακολουθία αυτής της επιδίωξης εξειδικεύονται, στο Άρθρο 1, οι στόχοι της Κοινότητας. Σε σύγκριση με το Άρθρο 117 της Συνθήκης, η απαρίθμηση των στόχων δεν περιορίζεται στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, η έμφαση όμως αποδίδεται στην προώθηση της απασχόλησης.²⁰ Επίσης, η επίτευξή τους ανάγεται στην άσκηση ενεργούς πολιτικής και, από αυτή την άποψη, αίρεται η φιλελεύθερη μεροληψία, αλλά και η αμφισημία του Άρθρου 117. Ωστόσο, αντί της εναρμόνισης, η αναφορά στην οποία εγκαταλείπεται, ο σεβασμός των εθνικών πρακτικών— cf. επικουρικότητα, ιδίως στον τομέα των συμβατικών σχέσεων, και η διατήρηση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας αναγνωρίζονται πλέον ως προσδιοριστικοί παράγοντες της Κοινοτικής κοινωνικής δράσης. Σε ότι αφορά τη διαμόρφωση και ενάσκηση της τελευταίας, η

¹⁸ *ibid.*, σελ. 431-434

¹⁹ Η ιδέα αυτής της συμβιβαστικής λύσης αποδίδεται στον *Ruud Lubbers*, στο *ibid.*, σελ. 432. Κατ' άλλους, όμως, πρόκειται για επινόηση του *Jacques Delors*—“*pulled out of the hat by President Delors*”— *Corbett, op.cit.*, υποσημ. 6, σελ. 286, που προτάθηκε από τον Καγκελάριο *Kohl*, *Ross, op.cit.*, υποσημ. 3

Περισσότερο αξιοσημείωτο είναι, ωστόσο, ότι ο Ολλανδός πρωθυπουργός, πιθανότατα αναλογιζόμενος τις συνέπειες εφαρμογής της συμφωνίας, αποστέλλει αμέσως μετά τη λήξη της συνόδου επιστολή προς τους ομολόγους του, προτείνοντας ορισμένες τροποποιήσεις στο περιεχόμενο των συμπεφωνημένων, που ανταποκρίνονται, εν πολλοίς, στις βρετανικές απαιτήσεις διατήρησης του νομικού *status quo*. Δεν υπάρχει όμως συνέχεια, αφού μόνον η πορτογαλική και η ελληνική κυβέρνηση εμφανίζονται πρόθυμες να συγκατανεύσουν— *Agence Europe*, 20/ 12/ 1991 και 21/ 12/ 1991

²⁰ Κατά το Άρθρο 1 της κοινωνικής συμφωνίας, «Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη έχουν ως στόχο να προωθήσουν την απασχόληση, τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, την παροχή της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, τον κοινωνικό διάλογο και την ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων που θα επιτρέψουν ένα υψηλό και διαρκές επίπεδο απασχόλησης και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού...», «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, μαζί με το κείμενο της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας», *op. cit.*, υποσημ. 11

κοινωνική συμφωνία επιφέρει τρεις επιμέρους, διαφορετικής σημασίας πάντως, θεσμικές-διαδικασιακές μεταρρυθμίσεις.

Πρώτον, επεκτείνεται η εφαρμογή του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας στις θεματικές περιοχές των συνθηκών εργασίας, της ισότητας των φύλων στην αγορά εργασίας, της ενημέρωσης και διαβούλευσης με τους εργαζομένους και της ένταξης στην αγορά εργασίας ατόμων που εκτίθενται στον κίνδυνο του αποκλεισμού, οι σχετικές αποφάσεις νομοθεσίας, όμως, (θα) λαμβάνονται στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεργασίας - Άρθρο 2, παρ. 1 και 2. Από ουσιώδη άποψη, αξ σημειωθεί ότι η επανάληψη της ρήτρας του Άρθρου 118 Α για την αποφυγή νομοθετικών περιορισμών στην ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων- Άρθρο 2, παρ. 2, συνδυάζεται με την προσθήκη ξεχωριστής- εκτός των άρθρων της συμφωνίας- δήλωσης που διευκρινίζει ότι η Κοινοτική νομοθεσία για την προστασία της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας δεν θα συνεπάγεται διακρίσεις εις βάρος των εργαζομένων στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις- Δήλωση για το Άρθρο 2, παρ. 2.²¹ Αξιοσημείωτη είναι, επίσης, η επανεξειδίκευση της δέσμευσης των κρατών μελών να εφαρμόζουν την αρχή της ίσης αμοιβής μεταξύ ανδρών και γυναικών. Στο Άρθρο 6, παρ.1 και 2 της κοινωνικής συμφωνίας αναπαράγεται μεν, σχεδόν αυτολεξεί, η διατύπωση του Άρθρου 119 της Συνθήκης,²² εισάγεται δε ρήτρα αναγνώρισης των μέτρων θετικής/ ευεργετικής δράσης (affirmative action) προς όφελος των γυναικών που θεσπίζουν οι εθνικές κυβερνήσεις- Άρθρο 6, παρ.3.²³

Δεύτερον, εκτείνεται η νομική δικαιοδοσία της Κοινότητας σε νέους τομείς πολιτικής όπως, η κοινωνική προστασία και η κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, η προστασία των εργαζομένων κατά των απολύσεων, η συλλογική εκπροσώπηση και διαπραγμάτευση καθώς και η συμμετοχή των εργαζομένων στη διαχείριση των επιχειρήσεων, οι συνθήκες απασχόλησης των μεταναστών μη Κοινοτικής προέλευσης και, τέλος, η επιδότηση της απασχόλησης. Ωστόσο, στους προαναφερόμενους τομείς πολιτικής οι αποφάσεις λαμβάνονται βάσει του κανόνα της ομοφωνίας -Άρθρο 2, παρ.3. Επίσης, τα θέματα της αμοιβής της εργασίας, του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι (right of association), του δικαιώματος της απεργίας και του δικαιώματος της ανταπεργίας (right to impose lock-outs) ρητώς εξαιρούνται της Κοινοτικής δικαιοδοσίας- Άρθρο 2, παρ.6.

Τρίτον, η σημαντικότερη μάλλον θεσμική καινοτομία της συμφωνίας των ένδεκα έγκειται στην αναβάθμιση του ρόλου των κοινωνικών εταίρων στο πλαίσιο του συστήματος λήψεως και εφαρμογής των αποφάσεων κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας και εκφράζεται πολλαπλώς. Αφενός, στο επίπεδο της διαμόρφωσης της πολιτικής και της λήψεως αποφάσεων, η Επιτροπή υποχρεούται να προωθεί τη διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους, σε πρώτη φάση σχετικά με τη σκοπιμότητα και τους προσανατολισμούς μιας Κοινοτικής παρέμβασης και, ακολούθως, σε σχέση με το περιεχόμενο της συγκεκριμένης πρότασης που πρόκειται να

²¹ Πέρα από την αμφισβήτηση του χαρακτήρα της ως μέτρου προστασίας της υγιεινής και ασφάλειας στους εργασιακούς χώρους και κατ' επέκταση της νομικής βάσης της, ένα από τα επιχειρήματα που η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου αντέταξε στην έγκριση της Οδηγίας για τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας και συμπεριέλαβε στην προσφυγή της στο ΔΕΚ, ήταν ότι η Οδηγία επιβάλλει φραγμούς στην ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων- δεξ και προηγούμενο κεφάλαιο. Ακόμη και σε λεπτομερειακό επίπεδο φαίνεται ότι η μεταρρύθμιση, έστω για τα ένδεκα κράτη μέλη, αποβλέπει στην άρση των διαπιστωθέντων, κατά την εφαρμογή του προγράμματος δράσης, θεσμικών περιορισμών.

²² Με το Άρθρο 119 τα κράτη μέλη καλούνταν να εξασφαλίσουν κατά τη διάρκεια του πρώτου σταδίου και να διατηρήσουν στη συνέχεια την εφαρμογή της αρχής της ίσης αμοιβής. Στο Άρθρο 6, παρ.1 τα κράτη μέλη καλούνται, τώρα πλέον, να εξασφαλίσουν την εφαρμογή της αρχής.

²³ Σε σημείωμα της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου σχετικά με νομικά θέματα της εφαρμογής της κοινωνικής συμφωνίας, υπογραμμίζεται πάντως ότι η θέσπιση θετικών μέτρων υπέρ των γυναικών δεν πρέπει να επιφέρει διακριτική μεταχείριση εις βάρος των ανδρών εργαζομένων- Ευρωπαϊκή Ένωση/ Το Συμβούλιο, Σκεπτικό της Νομικής Υπηρεσίας, 6116/94, 31/3/1994, Jur 86, Soc 74. Στο επόμενο κεφάλαιο θα συζητηθεί, συνοπτικώς, η σχετική νομολογία του ΔΕΚ.

υποβάλλει στο Συμβούλιο- Άρθρο 3, παρ. 1,2 και 3.²⁴ Πολύ περισσότερο, οι κοινωνικοί εταίροι αποκτούν τη δυνατότητα διαπραγμάτευσης και σύναψης συμφωνιών Κοινοτικού εύρους- Άρθρο 4, παρ. 1. Ειδικότερα, εάν κατά τη διάρκεια των προαναφερομένων διαβουλεύσεων θελήσουν να αξιοποιήσουν αυτή τη δυνατότητα και αφού ενημερώσουν την Επιτροπή, οι κοινωνικοί εταίροι ξεκινούν διαπραγματεύσεις, η διάρκεια των οποίων δεν μπορεί να ξεπερνά τους εννέα μήνες, εκτός εάν οι ίδιοι ή/και η Επιτροπή αποφασίσουν την παράτασή της- Άρθρο 3, παρ. 4. Όταν οι συλλογικές συμφωνίες αφορούν σε θέματα που εμπίπτουν στη νομική δικαιοδοσία της Κοινότητας και εφόσον ζητείται από τους υπογράφοντες (κοινωνικούς εταίρους), η υλοποίησή τους ακολουθεί τη νομοθετική οδό. Η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση-με περιεχόμενο αυτό της συλλογικής συμφωνίας- προς το Συμβούλιο που, με τη σειρά του, αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, ή με ομοφωνία προκειμένου για τα θέματα του Αρθρου 2, παρ.3- Άρθρο 4, παρ.2. Στο πλαίσιο αυτής της νομοθετικής διαδικασίας, ως σημειωθεί, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει συμμετοχή.

Αφετέρου, στο επίπεδο της εφαρμογής των αποφάσεων κοινωνικής πολιτικής, ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων προσλαμβάνει, δυνητικώς, ακόμη μεγαλύτερη σχετική σημασία. Συγκεκριμένα, η εφαρμογή ευρωπαϊκών συλλογικών συμφωνιών που αφορούν σε θέματα εκτός νομικής δικαιοδοσίας της Κοινότητας εκπληρώνεται μέσω συλλογικής διαπραγμάτευσης περί την ανάπτυξη του περιεχομένου τους σε εθνικό επίπεδο, σύμφωνα με τους κανόνες των εθνικών καθεστώτων εργασιακών σχέσεων- Άρθρο 4,παρ. 2. Ωστόσο, οι ένδεκα συμβαλλόμενοι με ξεχωριστή δήλωσή τους υπογραμμίζουν ότι ο συγκεκριμένος τρόπος εφαρμογής «δεν συνεπάγεται υποχρέωση για τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν άμεσα τις εν λόγω συμφωνίες ή να εκπονούν κανόνες μεταγραφής τους, ούτε υποχρέωση να τροποποιούν τις ισχύουσες εσωτερικές διατάξεις για να διευκολύνουν την εφαρμογή τους»- Δήλωση για το Άρθρο 4, παρ. 2.²⁵ Από την άλλη πλευρά, όμως, οι εθνικές κυβερνήσεις μπορούν να αναθέσουν στους κοινωνικούς εταίρους, εφόσον οι τελευταίοι το ζητήσουν, την εφαρμογή των κοινωνικών οδηγιών, παραγώγων είτε της άμεσης νομοθετικής διαδικασίας- Άρθρο 2,παρ. 1,2 και 3, είτε της διαδικασίας νομοθεσίας μέσω συλλογικών συμφωνιών (law by collective agreement)-²⁶ Άρθρο 4, παρ. 2. Σε αυτή την περίπτωση, πάντως, οι εθνικές κυβερνήσεις υποχρεούνται να διασφαλίζουν την έγκαιρη και αξιόπιστη εφαρμογή των οδηγιών- Άρθρο 2, παρ. 4.

Οι προβλέψεις της Συνθήκης του *Maastricht* για την κοινωνική πολιτική, ως αποτέλεσμα των οποίων η τελευταία (θα) διέπεται αφενός από τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ και αφετέρου από τις διατάξεις της κοινωνικής συμφωνίας των ένδεκα, δεν διεκδικούν ασφαλώς βραβείο συνεκτικότητας και νομικής σαφήνειας` χαρακτηριστική είναι η παρομοίωσή τους με «δικέφαλο τέρας».²⁷ Ειδικότερα δε, το πρωτόκολλο για την κοινωνική πολιτική και η κοινωνική συμφωνία προκαλούν πολλά ερωτήματα, πρώτα απ' όλα νομικής φύσεως. Πολιτικοί παράγοντες και νομικοί διερωτώνται κατά πόσο η κοινωνική συμφωνία- και η απορρέουσα νομοθεσία- αποτελεί τμήμα του Κοινοτικού δικαίου, ή, τουναντίον, όπως μερικοί υποστηρίζουν, συνιστά διακρατική συμφωνία που τόσο η ίδια, όσο και οι πράξεις που θεσπίζονται βάσει αυτής θα πρέπει να επικυρώνονται από τα εθνικά κοινοβούλια, ειδάλλως

²⁴ Η περίληψη, στο Άρθρο 3, παρ.1, ρητής αναφοράς στην υποχρέωση της Επιτροπής να παρέχει ισορροπημένη υποστήριξη προς όλες τις πλευρές/ εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων, ανταποκρίνεται πιθανότατα σε απαίτηση της ΕΕΣΒΕ που, όπως προλέγεται, έχει διαπιστώσει την προνομιακή σχέση της Επιτροπής με τη ΣΕΕ.

²⁵ “Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση μαζί με το κείμενο της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας”, *op. cit.*, υποσημ. 11

²⁶ Ο όρος προέρχεται από κείμενο πρότασης της Βελγικής κυβέρνησης, όπως γνωστοποιείται στο Rhodes, *op. cit.*, υποσημ. 9

²⁷ Ο γενικός γραμματέας της ΕΕΣΒΕ Zygmunt Tyskiewicz δηλώνει: “I hope this monster with two heads will be replaced, that it's only a temporary formula”, *Agence Europe*, 5641, 18/ 1/ 1992

Κατά τον M. Rhodes, η ΣΕΕ εγκαθιστά ένα δύο ταχυτήτων σύστημα λήψης αποφάσεων κοινωνικής πολιτικής (twin-track policy making), με το κοινωνικό πρωτόκολλο/ κοινωνική συμφωνία να συνιστά την ταχεία εκδοχή (fast track), Rhodes, Martin (1995) “A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension”, στο Leibfried and Pierson, *op.cit.*, υποσημ. 3

ουδεμία (θα) έχουν νομική ισχύ.²⁸ Η Επιτροπή, το Συμβούλιο, αλλά και οι περισσότεροι νομικοί του κυρίαρχου ρεύματος (mainstream EC lawyers) δεν συμμερίζονται, ασφαλώς, παρόμοιες αντιλήψεις, αν και οι τελευταίοι δεν κρύβουν ορισμένες επιφυλάξεις και, κυρίως, τις ουσιώδεις μάλλον, παρά τις καθαρά νομικές ανησυχίες τους.²⁹ Πράγματι, ακόμη και εάν η αποσαφήνιση του νομικού χαρακτήρα της κοινωνικής συμφωνίας γινόταν υπόθεση του ΔΕΚ, είναι σχεδόν απίθανο ότι το τελευταίο θα αντιτίθετο στην εκφρασμένη βούληση των ένδεκα εθνικών κυβερνήσεων.³⁰ Από την άλλη πλευρά, όμως, το κοινωνικό πρωτόκολλο και η κοινωνική συμφωνία ενισχύουν το ενδεχόμενο στροφής της Κοινότητας προς ένα μοντέλο μεταβλητής γεωμετρίας, στο πλαίσιο του οποίου η προσπάθεια των υπερεθνικών θεσμών να διευρύνουν τη δικαιοδοσία και να αυξάνουν το επίπεδο εξουσίας τους –cf. *political spillover*- υποσκάπτεται από τη δυνατότητα των κρατών μελών να επιλέγουν τη μερική έξοδο (partial exit), αντί της διεκδίκησης (voice) και του συμβιβασμού.³¹

Ωστόσο, πέρα από τις νομικές ενστάσεις και τους γενικότερους θεσμικούς και πολιτικούς προβληματισμούς, είναι γεγονός ότι η κοινωνική συμφωνία δημιουργεί θεσμικές και διαδικασιακές προϋποθέσεις ενδυνάμωσης του κοινωνικο-ρυθμιστικού ρόλου της Κοινότητας μεταξύ των ένδεκα κρατών μελών.³² Τούτο, με τη σειρά του, φέρει στην επιφάνεια το πολιτικο-οικονομικό παράδοξο που περικλείει η διαπραγματεύση του κοινωνικού πρωτοκόλλου και, κατ' επέκταση, η ενδεχόμενη εφαρμογή της συμφωνίας. Γιατί, σε ότι αφορά την κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η προτίμηση της ρήτρας εξαίρεσης από την κοινωνική συμφωνία, έναντι της πρότασης *Lubbers* για μια περιορισμένη αναθεώρηση των κοινωνικών διατάξεων της Συνθήκης, ή, ακόμη και έναντι της αποποίησης –cf. *vetoing*- του τελικού συμβιβασμού/κοινωνικού πρωτοκόλλου, μπορεί να εξηγηθεί ως έκφραση μιας στρατηγικής αύξησης του κόστους των ανταγωνιστών (raising rivals' costs).³³ Δεν λείπουν, πάντως, οι εξ' οικείων αμφισβητήσεις της ορθολογικότητας- σκοπιμότητας και βιωσιμότητας- αυτής της επιλογής, που εκ των υστέρων θα αποδειχθούν εν μέρει, τουλάχιστον, προφητικές.³⁴ Πώς εξηγηθεί,

²⁸ Αυτό είναι το αντικείμενο της γραπτής ερώτησης 595/92 – που εξειδικεύεται μέσω σειράς ερωτημάτων, όπως π.χ. για το ρόλο του ΔΕΚ- που υποβάλλει προς το Συμβούλιο ο ευρωβουλευτής *Jaak Vandemeulebroucke*, ένα μόλις μήνα μετά την υπογραφή της νέας Συνθήκης (19 Μαρτίου 1992), 93/ C 40/ 17. Η γραπτή ερώτηση και η απάντηση του Συμβουλίου είναι συνημμένα στο κείμενο της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου που αναφέρεται στην υποσημ. 23.

Για μια συνοπτική παρουσίαση της νομικής αντιπαράθεσης, των επιχειρημάτων και υποδείξεων κάθε πλευράς, δες Falkner, Gerda (1996) “The Maastricht Protocol on Social Policy: Theory and Practice”, *Journal of European Social Policy*, 6(1), 1-16, ειδικότερα την ενότητα με το γνώριμο – προέλευση *D. Puchala* – τίτλο “The nature of the beast: European or international law?”

²⁹ Δες *ibid.* Επίσης Watson, Philippa (1993) “Social Policy After Maastricht”, *Common Market Law Review*, 30, 481-513

³⁰ Falkner, *op. cit.*, υποσημ. 28

³¹ Streeck, Wolfgang (1995) “From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy”, στο Leibfried and Pierson, *op. cit.*, υποσημ. 3

³² Αυτή είναι η συνολική εκτίμηση, βάσει της προηγηθείσας ανάλυσης του περιεχομένου της κοινωνικής συμφωνίας, δηλαδή κατόπιν και του συνυπολογισμού των ρητών περιορισμών της- επικουρικότητα (Άρθρο 3 Β ΣΕΕ και, περιφραστικά, Άρθρο 1 της κοινωνικής συμφωνίας) και ρήτρες π.χ. Άρθρο 2, παρ.2 και 6. Μάλιστα, ακόμη και η ασάφεια θα μπορούσε, σε ορισμένες περιπτώσεις, να θεωρείται θετικός παράγοντας, επιβεβαιώνοντας την παραπάνω εκτίμηση. Για παράδειγμα, η εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας στον τομέα των συνθηκών εργασίας επιτρέπει στην Επιτροπή να επαναλάβει το *Treaty-base game*, προσφεύγοντας σε μια επεκτατική ερμηνεία της έννοιας, με σοβαρές πιθανότητες επιτυχίας, λόγω της μείωσης των απαιτούμενων για την ειδική πλειοψηφία ψήφων (44).

³³ Vaubel, Roland (1995) “Social Regulation and Market Integration: A Critique and Public-Choice Analysis of the Social Chapter”, *Aussenwirtschaft*, Sondernummer 1995, European Integration- Between Nation and Federation, Part II: Social Regulation and Market Integration

³⁴ Επισημαίνεται ότι η ρήτρα εξαίρεσης ευνοεί μόνο τις μικρές βρετανικές επιχειρήσεις, καθώς και εκείνες που δραστηριοποιούνται μόνο σε βρετανικό έδαφος- “Opting out and cashing in”, *Financial Times*, 28/ 2/ 1992. Επίσης, δεδομένων των υψηλών πιθανοτήτων νίκης του Εργατικού Κόμματος στις επερχόμενες εκλογές (9 Απριλίου), υπογραμμίζεται ότι η υπεσχημένη από το τελευταίο συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου στην Κοινοτική κοινωνική πολιτική- η άρση του *opt-out*- θα είχε δυσμενέστερες συνέπειες για την εγχώρια οικονομία, σε σύγκριση με την εκδοχή συμμετοχής του (HB) σε μια πολιτική, στη διαμόρφωση της οποίας θα

όμως, η συμπεριφορά των κυβερνήσεων των ένδεκα κρατών μελών και, ως εκ τούτου, ποιές είναι οι προσδοκίες εφαρμογής της κοινωνικής συμφωνίας;

Παραχωρώντας στο Ηνωμένο Βασίλειο τη ρήτρα εξαίρεσης, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών του βορρά φαίνεται να αναγνωρίζουν, εμμέσως, ότι οι διαφορές μεταξύ των εθνικών κοινωνικών καθεστώτων ούτε οικονομικώς τυχαίες είναι- παραγωγικότητα- ούτε συνεπάγονται τον κίνδυνο αθέμιτου ανταγωνισμού. Στο κάτω-κάτω, η οριακή συμβολή (marginal contribution) της υποτιθέμενης πολιτικής κοινωνικού *dumping* στην προσέλκυση ξένων επενδύσεων θα ήταν μεγαλύτερη στο Ηνωμένο Βασίλειο, σε σύγκριση με τις λοιπές- νότιες- οικονομίες με χαμηλό κόστος εργασίας, καθώς η επιλεξιμότητα του πρώτου ως τόπου εγκατάστασης των επενδύσεων ανταποκρίνεται στο σύνολο σχεδόν των σχετικών- συμβατικών- κριτηρίων. Αυτή η άποψη, άλλωστε, βρίσκει ικανή εμπειρική υποστήριξη.

Παρά το υψηλό κόστος εργασίας τους, οι οικονομίες των ανεπτυγμένων κρατών μελών του βορρά, πρωτίστως του Βελγίου και του Λουξεμβούργου, κατορθώνουν, κατά τη διάρκεια της μεσολαβήσασας περιόδου εφαρμογής του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς- πράγμα διόλου συμπτωματικό- να αυξήσουν τα μερίδια των άμεσων ξένων επενδύσεων (ΑΞΕ) που αποσπούν, Κοινοτικής ή/ και εξω-Κοινοτικής προέλευσης. Τουναντίον, το Ηνωμένο Βασίλειο, αφενός, υφίσταται σημαντική μείωση του μεριδίου του στις Κοινοτικής προέλευσης ΑΞΕ και χάνει πλέον την πρωτοκαθεδρία και, αφετέρου, μολονότι διατηρεί την πρώτη θέση στην κατανομή των εξω-Κοινοτικής προέλευσης ΑΞΕ, δοκιμάζει τη σοβαρή, επίσης, μείωση του σχετικού μεριδίου του (Πίνακας 7.1). Αλλά και η σημασία των συνολικών ΑΞΕ ως προς το Ακαθ. Εγχ. Πρ. (ΑΕΠ) ενισχύεται περισσότερο στις οικονομίες των κρατών μελών του βορρά, σε σύγκριση με το Ηνωμένο Βασίλειο (Πίνακας 7.2).

Πίνακας 7.1 Μερίδια των κρατών μελών στις εισροές ΑΞΕ, 1986-1993

	Μερίδια των Κοινοτικής προέλευσης ροών ΑΞΕ			Μερίδια των εξω-Κοινοτικής προέλευσης εισροών ΑΞΕ			Μερίδια των συνολικών ροών ΑΞΕ προς την ΕΚ/ΕΕ		
	1986	1993	1990-1993	1986	1993	1990-1993	1986	1993	1990-1993
Βέλγιο-Λουξεμβούργο	7%	19%	17%	2%	16%	9%	5%	17%	14%
Δανία	0%	1%	1%	2%	4%	2%	1%	2%	2%
Γερμανία	9%	7%	11%	3%	7%	5%	7%	7%	8%
Ελλάδα	1%	1%	1%	3%	0%	0%	2%	1%	1%
Ισπανία	17%	13%	14%	15%	9%	9%	16%	11%	12%
Γαλλία	17%	18%	15%	19%	14%	16%	16%	16%	15%
Ιρλανδία	1%	6%	7%	0%	6%	4%	0%	6%	6%
Ιταλία	7%	7%	5%	-6%	7%	7%	2%	7%	6%
Ολλανδία	18%	16%	12%	13%	4%	10%	16%	11%	11%
Πορτογαλία	1%	2%	3%	1%	1%	2%	1%	2%	2%
Ηνωμένο Βασίλειο	25%	9%	14%	47%	34%	37%	34%	19%	23%
Σύνολο	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Μέρος των εξω-Κοινοτικών ΑΞΕ προς τις συνολικές				41%	41%	40%			

Πηγή: Επιτροπή ΕΚ (1996) "Economic Evaluation of the Internal Market", *European Economy*, November.

είχε συμβάλει η κυβέρνηση των Συντηρητικών. Κατ' ουσία, θεωρείται ότι η αποδοχή της πρότασης *Lubbers* θα ήταν μάλλον προτιμότερη, άποψη που συμμερίζεται και η ΕΕΣΒΕ που χάνει πλέον τον παραδοσιακό σύμμαχό της στο Συμβούλιο- *Financial Times*, 4/ 12/ 1991, 8/ 1/ 1992, 24/ 2/ 1992

Πίνακας 7.2 Σημασία των εισροών ΑΞΕ σε σχέση με το ΑΕΠ για τα κράτη μέλη, 1986-1993

	Λόγος συνολικών ΑΞΕ προς ΑΕΠ		
	1986	1993	1990-93
Βέλγιο-Λουξεμβούργο	0,75%	4,79%	4,70%
Δανία	0,23%	1,04%	0,89%
Γερμανία	0,13%	0,22%	0,37%
Ελλάδα	0,86%	0,56%	0,64%
Ισπανία	1,20%	1,32%	1,75%
Γαλλία	0,38%	0,78%	0,89%
Ιρλανδία	0,25%	7,68%	9,41%
Ιταλία	0,05%	0,40%	0,40%
Ολλανδία	1,54%	2,18%	2,74%
Πορτογαλία	0,65%	1,47%	2,64%
Ηνωμένο Βασίλειο	1,04%	1,29%	1,83%
ΕΕ-12	0,49%	0,94%	1,17%

Πηγή: Επιτροπή ΕΚ(1996) "Economic Evaluation of the Internal Market", *European Economy*, November

Μολαταύτα, οι αιτιάσεις κατά του Ηνωμένου Βασιλείου δεν εκλείπουν, αν και οι επικριτές προοδευτικώς θα λιγοστεύουν και οι φωνές τους θα ατονούν.³⁵ Είναι χαρακτηριστικό ότι λίγες μέρες μετά την υπογραφή της ΣΕΕ, ο Πρόεδρος *Delors* σπεύδει να διαπιστώσει ότι «η Βρετανία προορίζεται να μεταβληθεί σε *Hong Kong* της Ευρώπης»,³⁶ παραβλέποντας όμως ότι η, ισχυρή κατά τη δεκαετία του 1980, τάση συγκέντρωσης των αμερικανικών και, κυρίως, των ιαπωνικών επενδύσεων στο Ηνωμένο Βασίλειο έχει ήδη σχετικώς υποχωρήσει. Η αποδοκιμασία της βρετανικής πολιτικής κορυφώνεται, όταν η αμερικανικής ιδιοκτησίας εταιρεία *Hoover* αποφασίζει, τον Ιανουάριο του 1993, το κλείσιμο του εργοστασίου της ηλεκτρικών σκουπών στη Βουργουνδία και τη μετεγκατάσταση της παραγωγής σε υφιστάμενη μονάδα στη Σκωτία, κατόπιν της απόφασης του σκωτικού εργοστασιακού συνδικάτου να αποδεχθεί όρους απασχόλησης κατώτερους εκείνων που ίσχυαν στο εργοστάσιο της Βουργουνδίας (π.χ. ευέλικτο ωράριο εργασίας, συμβάσεις ορισμένου χρόνου κ.λ.π.). Ο Πρόεδρος της Επιτροπής, η γαλλική κυβέρνηση και τα μέσα δημοσιότητας σπεύδουν να κάνουν λόγο, θορυβωδώς, για καταφανή περίπτωση κοινωνικού *dumping*, παραβλέποντας, όμως, ότι παρόμοιες αποφάσεις είναι πολύ πιθανό να οφείλονται σε ενδο-επιχειρησιακούς παράγοντες. Πώς θα μπορούσε, άλλωστε, αλλιώς να εξηγηθεί ότι την ίδια περίπου περίοδο η *Nestle Rowntree* αποφασίζει και εκείνη- τα μέσα και οι πολιτικοί αυτή τη φορά δεν δείχνουν, ασφαλώς, το ίδιο ενδιαφέρον- τη μετεγκατάσταση ορισμένων δραστηριοτήτων της από τη Σκωτία στη Βουργουνδία;³⁷ Όπως και νάχει, πάντως, η επιλογή της παραχώρησης στο Ηνωμένο Βασίλειο ρήτρας εξαίρεσης από την εφαρμογή μέτρων που, αμέσως ή εμμέσως, αυξάνουν το κόστος εργασίας, είναι, το λιγότερο, αντιφατική.

Η συγκατάνευση των κυβερνήσεων των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών στο κοινωνικό πρωτόκολλο προκαλεί τις ίδιες, αν όχι μεγαλύτερες, επεξηγηματικές δυσχέρειες. Αν μη τι άλλο, οι σχετικές επιδόσεις των οικονομιών του νότου σε ότι αφορά την εισροή άμεσων ξένων επενδύσεων διασκεδάζουν μάλλον, παρά επιτείνουν ενδεχόμενες ανησυχίες για κοινωνικό *dumping*. Το χαμηλό κόστος εργασίας δεν καθιστά την Ελλάδα περισσότερο ελκυστική ως τόπο (μετ-)εγκατάστασης ξένων επενδύσεων- οι επιδόσεις της είναι αρνητικές- ούτε βεβαίως συνιστά τον αποφασιστικότερο παράγοντα της εντυπωσιακής ιρλανδικής επιτυχίας (Πίνακες 7.1 και 7.2). Από αυτή την άποψη, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών του νότου θα είχαν, πλέον, κάθε λόγο να αποκρούσουν τη συμβιβαστική διευθέτηση του κοινωνικού πρωτοκόλλου

³⁵ Η κυβέρνηση του Βελγίου, αλλά και η γαλλική(-ες) κυβέρνηση(-εις) δεν θα πάψουν να επικρίνουν το Ηνωμένο Βασίλειο.

³⁶ *Financial Times*, 28/ 2/ 1992

³⁷ Bean, Charles, Bentolila, Samuel, Bertola Giuseppe and Juan Dolado (1998) *Social Europe One for All?*, Monitoring European Integration 8, Centre for Economic Policy Research, London, σελ. 54

που, αποδυναμώνοντας τη σχετική ισχύ τους κατά τη λήψη των αποφάσεων στο Συμβούλιο,³⁸ είναι ενδεχόμενο να οδηγήσει στην εφαρμογή μέτρων που θα υπονομεύουν την ανταγωνιστικότητα των οικονομιών τους.³⁹ Αυτή τη στάση θα υπαγόρευαν, πολύ περισσότερο, ο ασφυκτικός περιορισμός της συναλλαγματικής πολιτικής τους βραχυπροθέσμως και η οριστική απώλεια του συναλλαγματικού μέσου μεσο- μακροπροθέσμως.⁴⁰ Από την άλλη πλευρά, ορισμένοι ισχυρίζονται ότι η συγκατάνευση των κυβερνήσεων του νότου συνδέεται με την ενίσχυση της περιφερειακής πολιτικής, υπό την έννοια της αποζημίωσης/ εξαγοράς (side payment),⁴¹ λησμονούν ωστόσο ότι η ONE αποτελεί τη βασική, αλλά και τη μόνη λεπτομερώς προδιαγεγραμμένη πτυχή της συνολικής συμφωνίας (package deal), ενώ η ουσιαστική διαμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής και, κυρίως, η εφαρμογή του κοινωνικού πρωτοκόλλου παραμένουν ανοικτά θέματα.

Η, άλλως ανεξήγητη, επιλογή των ένδεκα εθνικών κυβερνήσεων δεν θα ήταν, τέλος, δυνατό να συνδεθεί με προσδοκίες σύντομης προσχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου στην κοινωνική συμφωνία/ κατάργησης της ρήτρας εξαίρεσης, με τη σειρά τους συνδεδεμένες με προσδοκίες εκλογικής επικράτησης του Εργατικού Κόμματος· παρόμοιος ισχυρισμός θα έμοιαζε μάλλον με ειρωνεία. Η απόσπαση της ρήτρας εξαίρεσης από την κοινωνική συμφωνία- ασφαλώς και εκείνης από την ONE- επιτρέπει στη βρετανική αντιπροσωπεία να κάνει λόγο για διαπραγματευτικό θρίαμβο των εθνικών συμφερόντων και παρουσιάζεται από σημαντική μερίδα του βρετανικού τύπου ως προσωπικό επίτευγμα του *John Major* που, δύο περίπου μήνες αργότερα, θα επιβραβευθεί από το εκλογικό σώμα- διαψεύδοντας τις δημοσκοπήσεις και τις αντίστοιχες προσδοκίες.⁴²

Χωρίς αμφιβολία, οι εντυπώσεις της εγχώριας κοινής γνώμης- και οι αντιδράσεις της κοινωνίας των πολιτών- έχουν την ίδια σημασία και για τις ένδεκα εθνικές κυβερνήσεις, προσδιορίζοντας συνεπώς τη διαπραγματευτική στάση τους. Αν το πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς δεν αρκούσε, από μόνο του, να γοητεύει τους ευρωπαίους πολίτες- *you can't fall in love with the single market*, είχε αποφανθεί ο *Jacques Delors*- κι αν προσέφερε έναυσμα στις αιτιάσεις περί «Ευρώπης των επιχειρηματιών», η συμφωνία για την ONE δεν μπορεί ούτε περισσότερη γοητεία να ασκεί, ούτε λιγότερες αιτιάσεις να επιφέρει- π.χ. «Ευρώπη των τραπεζιτών».⁴³ Από αυτή την άποψη, η προσχώρηση κάθε μιας από τις ένδεκα εθνικές

³⁸ Καθώς για την επίτευξη της ειδικής πλειοψηφίας απαιτούνται 44 ψήφοι, σε σύνολο 66 για τους ένδεκα, ακόμη και από κοινού τα τέσσερα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη, συγκεντρώνοντας 21 ψήφους, δεν είναι σε θέση να σχηματίσουν ανασταλτική μειοψηφία (blocking minority).

³⁹ Οι επισημάνσεις για τη στάση των κυβερνήσεων του νότου, ειδικότερα σε ότι αφορά τη νομοθεσία για την απασχόληση, που σημειώθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο δεν παραβλέπονται. Όμως, η κοινωνική συμφωνία επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας, αφήνοντας ταυτοχρόνως αδιευκρίνιστα σημεία.

⁴⁰ Βραχυπροθέσμως, η λειτουργία του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος (ΕΝΣ) επιφυλάσσει οφέλη για τις ανεπτυγμένες οικονομίες με χαμηλό πληθωρισμό, καθώς η διατήρηση σταθερών ισοτιμιών συμβάλλει στην ενίσχυση των εξαγωγών τους, πράγμα που με τη σειρά του συνεπάγεται αύξηση των εισοδημάτων και της απασχόλησης. Δες, Sadowski, Dieter, Schneider Martin and Karin Wagner (1994) “The Impact of European Integration and German Unification on Industrial Relations in Germany”, *British Journal of Industrial Relations*, 32, 4, 523-537.

Η είσοδος της ισπανικής πεσέτας και του πορτογαλικού εσκούδο στο ΜΣΙ- η ιρλανδική λίρα συμμετέχει εξαρχής- εξουδετερώνει, τουλάχιστον, την αποτελεσματικότητα υποτιθέμενης προσφυγής σε κοινωνικό *dumping*, θέτοντας συνεπώς υπό πρόσθετη αμφισβήτηση τη σκοπιμότητα συγκεντρωτικού ελέγχου του κόστους εργασίας.

Μακροπροθέσμως, η συζήτηση αφορά στο ζήτημα της προσαρμογής στις ασύμμετρες διαταράξεις στις οποίες εκτίθενται κατά πρώτο λόγο οι οικονομίες της περιφέρειας.

⁴¹ Lange, Peter (1993) “The Social Protocol: Why Did They Do It?”, *Politics and Society*, 21, 5-36

⁴² Δες Young, *op. cit.*, υποσημ. 17, σελ. 433-434. Στο ίδιο διευκρινίζεται ότι η φράση “*game, set and match*”, που προκάλεσε την οργή των ηγετών άλλων κρατών μελών, δεν οφείλεται στο βρετανό πρωθυπουργό, αλλά στον εκπρόσωπο τύπου του.

⁴³ Η συμβολική γοητεία του κοινού νομίσματος, όχι βεβαίως για τους πολίτες όλων των κρατών μελών, δεν παραγνωρίζεται, ωστόσο το ίδιο ευδιάκριτες και, κυρίως, βραχυπρόθεσμες είναι οι απαιτούμενες θυσίες.

κυβερνήσεις στην κοινωνική συμφωνία προσλαμβάνεται ως προϋπόθεση της εσωτερικής νομιμοποίησης της δέσμευσης της στην ONE. Γενικότερα, η κοινωνική συμφωνία συνιστά νομιμοποιητικό στοιχείο του σχεδίου της ONE και, συνολικώς, της ΣΕΕ` ευνόητη, κατά συνέπεια, έστω και μόνο γι' αυτό το λόγο, είναι και η έντονη προσπάθεια της Επιτροπής να οδηγήσει τη διαπραγμάτευση σε συμβιβασμό, ακόμη κι αυτόν του κοινωνικού πρωτοκόλλου. Εκείνο που προέχει, άλλωστε, είναι η επικύρωση της Συνθήκης από τα κράτη μέλη, σε ορισμένα των οποίων μάλιστα προβλέπεται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος. Από την άλλη πλευρά, όμως, είναι αβέβαιο το κατά πόσο η σημασία της κοινωνικής συμφωνίας θα αποδειχθεί μεγαλύτερη εκείνης- εν πολλοίς συμβολικής- του νομιμοποιητικού ρόλου της. Για την ακρίβεια, βάσει των όσων έχουν ήδη υποστηριχθεί, σοβαρές επιφυλάξεις γεννώνται τόσο σε ότι αφορά την αξιοποίηση της κοινωνικής συμφωνίας προκειμένου να ενισχυθεί η Κοινοτική κοινωνική δράση- δηλαδή, την προσφυγή στην ταχεία εκδοχή (fast track) του συστήματος λήψεως αποφάσεων⁴⁴ όσο και σε σχέση με τα ουσιαστικά παράγωγα της τελευταίας.

Η διαδικασία επικύρωσης της ΣΕΕ, ωστόσο, κάθε άλλο παρά ευθύγραμμη θα είναι. Το αρνητικό αποτέλεσμα του (πρώτου) δημοψηφίσματος στη Δανία, τον Ιούνιο του 1992- με χαρακτηριστικό το υψηλότερο ποσοστό της αρνητικής ψήφου στο γυναικείο τμήμα του εκλογικού σώματος- σηματοδοτεί, ίσως και τροφοδοτεί, ένα ρεύμα αμφισβήτησης της Συνθήκης του *Maastricht*, με έμφαση στην ONE, που εκδηλώνεται στα περισσότερα των κρατών μελών. Η δυσφορία των πολιτών εκφράζεται, διόλου συμπτωματικώς, εν μέσω συνθηκών επιδεινούμενης οικονομικής ύφεσης και αυξανόμενης ανεργίας, το ποσοστό της οποίας εκτινάσσεται, το 1994, στο 11,3 %, ⁴⁵ και αντανάκλαται στο λόγο ετερογενών πολιτικών δυνάμεων που αποδίδουν στην ONE και τις απορρέουσες πολιτικές σύγκλισης δυσμενείς επιπτώσεις για την (εγχώρια) απασχόληση και την κοινωνική συνοχή.⁴⁶ Σε ορισμένες περιπτώσεις τα πυρά στρέφονται, γενικότερα, κατά του συγκεντρωτικού, τεχνοκρατικού και αδιαφανούς χαρακτήρα των Κοινοτικών διαδικασιών- της Κοινοτικής μεθόδου- αιτιάσεις που η περίπλοκη και δυσνόητη διατύπωση του κειμένου της ΣΕΕ μάλλον αναθερμαίνει. Αυτή η κριτική αποτυπώνεται και στις συζητήσεις των εθνικών κοινοβουλίων για την κύρωση της ΣΕΕ. Στη βρετανική Βουλή των Κοινοτήτων, όπου η κυβέρνηση του Συντηρητικού Κόμματος βρίσκεται αντιμέτωπη με μια ισχυρή ομάδα ευρω-σκεπτικιστών συντηρητικών βουλευτών, η κύρωση της ΣΕΕ επιτυγχάνεται, πάντως, χάρη στην κοινωνική ρήτρα εξαίρεσης (social opt-out). Οι συντηρητικοί ευρω-σκεπτικιστές αρνούνται, για λόγους αρχής, να υπερψηφίσουν την πρόταση του Εργατικού Κόμματος, που περιλαμβάνει την προσχώρηση του ΗΒ στην κοινωνική συμφωνία, επιτρέποντας έτσι τη διασφάλιση της αναγκαίας για την κύρωση πλειοψηφίας.

Τελικώς, η διαδικασία επικύρωσης της ΣΕΕ θα περατωθεί το Νοέμβριο του 1993, μετά τη θετική έκβαση του δεύτερου δανικού δημοψηφίσματος και εκείνων στην Ιρλανδία και τη Γαλλία, αν και η οριακή επικράτηση της θετικής ψήφου στην τελευταία δεν προοιωνίζεται

Ειδικότερα, η σύνδεση της ανεργίας, αλλά και του κοινωνικού κράτους, με την ONE- ανεξαρτήτως των αιτιωδών σχέσεων, η διακρίβωση (:) των οποίων επαφίεται στους οικονομολόγους και επιχειρείται σε άλλα τμήματα της παρούσας εργασίας- είναι λειτουργικώς αναπόσπαστη και πολιτικώς αναπόφευκτη, όπως υπογραμμίζεται στο Cameron, David R.(1997) "Economic and Monetary Union and Unemployment in Europe", paper prepared for the conference on "Unemployment's Effects: The Southern European Experience in Comparative Perspective", Princeton University, November 14-15, 1997

⁴⁴ Δες υποσημείωση 27

⁴⁵ Commission EC (1997) "Annual Economic Report: Growth, employment and convergence on the road to EMU", COM (97) 27

⁴⁶ Σε αυτές τις πολιτικές δυνάμεις περιλαμβάνονται κόμματα της παραδοσιακής (κομμουνιστικής) αριστεράς και της εθνικιστικής δεξιάς, πολιτικές προσωπικότητες και ομάδες που προέρχονται από τα κυρίαρχα κόμματα (mainstream parties), αλλά και ευκαιριακοί σχηματισμοί που διεκδικούν την αποκατάσταση της εξωτερικής οικονομικής προστασίας του κράτους και την ανάσχεση των διαδικασιών οικονομικής ολοκλήρωσης. Η Γαλλία προσφέρει το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αυτής της πολιτικής χαρτογράφησης σε σχέση με το *Maastricht*, ειδικότερα ως προς τη διαίρεση που εμφανίζεται στην κεντροαριστερά και, πολύ περισσότερο, στην κεντροδεξιά.

ανέφελος εξέλιξις. Έχει μεσολαβήσει η σύνοδος κορυφής του Εδιμβούργου, το Δεκέμβριο του 1992, με τις αποφάσεις της οποίας, αφενός, εξειδικεύεται και επισφραγίζεται η συμφωνία-πακέτο του *Maastricht* και, αφετέρου, επιχειρείται να διασκεδασθούν οι επιφυλάξεις της κοινής γνώμης. Το πρώτο αναφέρεται στην απόφαση για τη χρηματοδότηση των πολιτικών της Κοινότητας κατά την περίοδο 1993-1999, που περιλαμβάνει την αύξηση των ιδίων πόρων (σε 1,27 % ΑΕΠ ΕΚ, το 1999), σε συνδυασμό με τη μικρή αναπροσαρμογή του τρόπου άντλησης τους προς όφελος των λιγότερο ανεπτυγμένων οικονομικώς κρατών μελών και, κυρίως, τον εκ νέου διπλασιασμό των πόρων που προορίζονται για την περιφερειακή πολιτική, μέσω των διαρθρωτικών Ταμείων και του νέου Ταμείου Συνοχής.⁴⁷ Το δεύτερο αναφέρεται στην απόφαση για την ουσιαστική εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας- και της αναλογικότητας (proportionality)- στην Κοινοτική δράση και την προώθηση της διαφάνειας κατά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων⁴⁸ την απόφαση για την κατάσχεση σχεδίου δράσεως για την οικονομική ανάκαμψη και την καταπολέμηση της ανεργίας⁴⁹ και, τέλος, την απόφαση-διευκρίνηση ορισμένων διατάξεων της ΣΕΕ, όπως ζητείται από τη δανική κυβέρνηση σε μνημόνιο που υπέβαλλε μετά το πρώτο δημοψήφισμα.

Η οικονομική ύφεση και η ανεργία, όμως, θέτουν υπό σοβαρή δοκιμασία, αλλά και αμφισβήτηση, την αποφασιστικότητα των κυβερνήσεων να ανταποκριθούν στις δεσμεύσεις που ανέλαβαν στο πλαίσιο της συμφωνίας για την ΟΝΕ. Η λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών, αλλά και η εξυπηρέτηση του συσσωρευμένου δημόσιου χρέους, έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και, κατά συνέπεια, την απομάκρυνση από τις τιμές στόχους (reference values) των σχετικών κριτηρίων- cf. *the Maastricht criteria*. Ασφαλώς, ενδεχόμενη εμμονή των κυβερνήσεων σε μια περιοριστική (restrictive) δημοσιονομική πολιτική σε συνθήκες ύφεσης- υπό την έννοια του περιορισμού στη λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών- θα είχε κυκλικές (pro-cyclical) συνέπειες.⁵⁰ Την ίδια στιγμή, όμως, αναστέλλεται η λήψη μέτρων αποκατάστασης της μακροπρόθεσμης/ διαρθρωτικής βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών, πρωτίστως μέτρων μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους. Σε μεγάλο βαθμό τούτο συνδέεται με την εφαρμογή περιοριστικών νομισματικών πολιτικών,⁵¹ δηλαδή τη διατήρηση υψηλών επιτοκίων που, ως επακόλουθο της

⁴⁷ Laffan, Brigid and Michael Shackleton (1996) "The Budget", στο Helen Wallace and William Wallace (eds.) *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford

⁴⁸ Σε σχέση με την επικουρικότητα (Τμήμα Α), επιχειρείται η λεπτομερής προσέγγιση της εφαρμογής του Άρθρου 3B (Παράρτημα 1), η οποία συμπληρώνεται με παραδείγματα της επανεξέτασης προτάσεων νομοθεσίας και υφιστάμενης νομοθεσίας που, κατ' επιταγή της ειδικής συνόδου του *Birmingham*, ανέλαβε η Επιτροπή (Παράρτημα 2). Αξίζει να σημειωθεί ότι, σε αντίθεση με άλλους τομείς νομοθεσίας, για τον κοινωνικό τομέα η Επιτροπή εκτιμά ότι «όλες οι οδηγίες που θεμελιώνονται στο Άρθρο 118 Α της Συνθήκης είναι πολύ πρόσφατες και δεν ενδείκνυνται για επανεξέταση: θα πρέπει μάλλον να δοθεί προτεραιότητα στη συμπλήρωσή τους με εφαρμογή όλων των διατάξεων του Χάρτη των Κοινωνικών Δικαιωμάτων...», Συμπεράσματα της Προεδρίας- Εδιμβούργο 12/ 12/ 1992 (ελλην. μτφρ.), Παράρτημα 2 του Τμήματος Α, σελ. 4

⁴⁹ Σε αυτό το πλαίσιο, τα κράτη μέλη καλούνται να στρέψουν μεγαλύτερο μέρος των δημοσίων δαπανών σε επενδύσεις και να εφαρμόσουν μέτρα ενίσχυσης των ιδιωτικών επενδύσεων και εγκρίνονται μέτρα Κοινοτικής υποστήριξης των εθνικών επενδύσεων που φθάνουν στο ύψος των 30 δις. ECU (περίπου 0,5 % ΑΕΠ ΕΚ) για τα επόμενα χρόνια. Μεταξύ των Κοινοτικών δράσεων περιλαμβάνεται η διευκόλυνση (δανειοδότηση 5 δις. ECU από την ΕΤΕ) της χρηματοδότησης των σχεδίων για τα δι-ευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών (trans-european networks). Για την οικονομική ανάλυση και κριτική, ως ανεπαρκούς, του σχεδίου του Εδιμβούργου, αλλά και γενικότερα της μακροοικονομικής πολιτικής, δες Drèze, Jacques H. and Edmond Malinvaud (1994) "Growth and employment: the scope for a European initiative", *European Economy*, 1, 77-106

⁵⁰ *ibid.*

⁵¹ Η αντιστάθμιση των συνεπειών μιας συγκρατημένης δημοσιονομικής πολιτικής για το προϊόν και την απασχόληση, δεδομένης της προσαρμογής της στον οικονομικό κύκλο, συνδέεται άλλωστε με τη μείωση των επιτοκίων -μείωση του ασφαλιστρου για το δημόσιο χρέος (risk premium)- και τη συνεπόμενη διολίσθηση της συναλλαγματικής ισοτιμίας- εξ' ου και η έννοια "*expansionary fiscal contraction*". Δες, Barrell, Ray, Morgan, Julian and Nigel Pain (1996) "The Impact of the Maastricht Fiscal Criteria on Employment in Europe", EUI Working Paper RSC No 96/61, Robert Schuman Centre, European University Institute, Florence

αύξησης των γερμανικών επιτοκίων, επιβάλλεται προκειμένου να διαφυλάσσεται η σταθερότητα των συναλλαγματικών ισοτιμιών στο πλαίσιο του ΜΣΙ και να ενισχύεται- έτσι προσδοκάται- η αξιοπιστία των εγχώριων αντιπληθωριστικών πολιτικών. Αυτήν ακριβώς την αξιοπιστία αμφισβητούν οι αγορές που προεξοφλούν ότι, έναντι της αυξανόμενης ανεργίας και της συνακόλουθης λαϊκής δυσαρέσκειας, οι κυβερνήσεις θα αναγκασθούν να καταφύγουν στην αναπροσαρμογή των συναλλαγματικών ισοτιμιών. Οι κρίσεις του Σεπτεμβρίου του 1992 και, κυρίως, του Αυγούστου του 1993 επιβεβαιώνουν, πιθανότατα, ότι στις σύγχρονες αγορές συναλλάγματος οι προσδοκίες- έλλογες πάντως- τείνουν να αυτο-επαληθεύονται (self-fulfilling expectations).⁵² Σε αυτό το ζήτημα επανερχόμαστε, αναλυτικότερα, σε επόμενο κεφάλαιο.

Παρά τις δυσοίονες, πλέον, προβλέψεις, η βούληση υλοποίησης του σχεδίου της ONE παραμένει ισχυρή- άλλωστε, τόσο για την Επιτροπή, όσο και για την πλειονότητα των εθνικών κυβερνήσεων το σχέδιο της ONE συνδέεται με πολιτικές επιδιώξεις. Ταυτοχρόνως, και εξ ανάγκης, κατανοείται περισσότερο- αλλοίμονο, όχι και επαρκώς- ότι η εκπλήρωση του στόχου προϋποθέτει ορθές οικονομικές επιλογές- κυριολεκτώντας, ότι οι υποδείξεις της «σκυθρωπής επιστήμης» (“dismal science”) δεν μπορεί να παραβλέπονται. Χαρακτηριστική ένδειξη αυτής της κατανόησης αποτελεί η Λευκή Βίβλος για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση, ένα κείμενο οικονομικής και κοινωνικής στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης που επεξεργάζεται η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές συνεισφορές, και παρουσιάζει ο *Jacques Delors* στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, το Δεκέμβριο του 1993.⁵³ Η Λευκή Βίβλος είναι το επιστέγασμα των πρωτοβουλιών (του Προέδρου) της Επιτροπής να προωθήσει, ασκώντας για μια ακόμη φορά το ρόλο του πολιτικού επιχειρηματία (political entrepreneur), ένα σχέδιο δράσης για την απασχόληση (employment action plan), όπως αρχικώς προτείνεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, τον Ιούνιο του 1993. Είναι εύλογο ότι στο κείμενο καταβάλλεται προσπάθεια σύνθεσης διαφορετικών αντιλήψεων, έτσι ώστε να αποσπάται η σύμφωνη γνώμη του συνόλου των ενδιαφερομένων/ κρατών μελών. Για παράδειγμα, στο κεφάλαιο(-α) για την ανταγωνιστικότητα, η αναφορά σε μια εναργέστερη βιομηχανική πολιτική, με έμφαση στην έρευνα και τεχνολογία, ικανοποιεί τις γαλλικές προτιμήσεις,⁵⁴ ενώ η γνωστοποίηση στόχων όπως η ανταγωνιστική λειτουργία των αγορών και η διαρθρωτική προσαρμογή της βιομηχανίας, με έμφαση στις ιδιωτικοποιήσεις, ανταποκρίνεται στις αντίστοιχες βρετανικές- και όχι μόνο. Επαναλαμβάνεται, επίσης, η πρόταση του Εδιμβούργου για ανάληψη επενδύσεων υποδομής, ειδικότερα δε προτείνεται η έκδοση ευρω-ομολόγων για τη χρηματοδότηση των σχεδίων δι-ευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών.

Ο οικονομικός πραγματισμός της Λευκής Βίβλου εκφράζεται, κατά μείζονα λόγο, στο κεφάλαιο(-α) για την απασχόληση. Η οικονομική μεγέθυνση θεωρείται αναγκαία, όχι όμως και ικανή προϋπόθεση για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και τη μείωση της ανεργίας. Οι ασθενείς σχετικές επιδόσεις των ευρωπαϊκών οικονομιών, πρωτίστως η υψηλή ανεργία, ιδίως σε σύγκριση με εκείνες των ΗΠΑ, ανάγονται στην αναποτελεσματική λειτουργία των αγορών εργασίας και την προσήλωση σε θεσμούς και πολιτικές που καθιστούν ασύμφορη την απασχόληση (price out) ορισμένων ομάδων εργαζομένων, πρωτίστως των ανειδίκευτων, των νέων και των γυναικών, επιτρέποντας στους ήδη εργαζόμενους να καρπούνται τα οφέλη της

⁵² Krugman, Paul (1998) “*The Accidental Theorist: and other dispatches from the dismal science*”, Norton & Company, New York/ London, ειδικότερα το κεφάλαιο “Making the World Safe for George Soros”, σελ. 153-161

⁵³ Επιτροπή ΕΚ (1993) *Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα, Απασχόληση: Οι Προκλήσεις και η Αντιμετώπισή τους για τη Μετάβαση στον 21ο Αιώνα. Λευκό Βιβλίο*, Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συμπλήρωμα 6/ 93, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων ΕΚ, Λουξεμβούργο.

⁵⁴ ...και προσφέρει στον ορθόδοξο *Paul Krugman* ένα ακόμη επιχείρημα στην πολεμική του κατά της εσφαλμένης- καταχρηστικής- χρήσης της έννοιας της ανταγωνιστικότητας στο επίπεδο της οικονομικής πολιτικής, πράγμα σωστό, που επεκτείνεται ωστόσο και στην πλήρη αμφισβήτηση της έννοιας σε θεωρητικό επίπεδο, πράγμα που και ο ίδιος, κάποτε, ίσως θεωρούσε εξεζητημένο- cf. *strategic trade*. Krugman, Paul (1994) “Competitiveness: A Dangerous Obsession”, *Foreign Affairs*, 73, 2, 28-44. Επίσης, δεξ “The Fight over Competitiveness”, *Foreign Affairs*, 73, 4 (1994), 196-203, με σύντομα άρθρα του *P. Krugman* και ορισμένων από εκείνους που δέχθηκαν τα πυρά του, π.χ *Lester Thurow* κ.λ.π.

οικονομικής μεγέθυνσης- cf. *equity- unemployment trade-off*. Κατ' επέκταση, προτείνεται η εφαρμογή μεταρρυθμίσεων που αποκαθιστούν την ευελιξία των αγορών εργασίας και η στροφή προς ενεργητικές πολιτικές, με έμφαση στην επαγγελματική κατάρτιση, αλλά και η προσαρμογή των συστημάτων εκπαίδευσης, ώστε να περιορίζεται η αναντιστοιχία δεξιοτήτων (*skills' mismatch*)- μεταξύ ζήτησης και προσφοράς- στις αγορές εργασίας. Σε αυτό το πλαίσιο, ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στα καθεστώτα κοινωνικής προστασίας και τα συστήματα φορολογίας, σε σχέση με τις επιπτώσεις τους- έγερση αντικινήτρων- στην απασχόληση. Το ενδιαφέρον στρέφεται, ειδικότερα, στην αυξημένη φορολογία επί της εργασίας- το μεγαλύτερο μέρος της, στην ηπειρωτική Ευρώπη, αφορά στις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης- και τη συνακόλουθη επιβάρυνση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας που, με τη σειρά του, επιδρά δυσμενώς στην απασχόληση. Διαπιστώνοντας τη δυσανάλογη επιβάρυνση του κόστους εργασίας των χαμηλόμισθων/ λιγότερο ειδικευμένων εργαζομένων, προτείνεται η μείωσή του,⁵⁵ όσο δε για την αναπλήρωση των φορολογικών εσόδων συστήνεται, μεταξύ άλλων, η εισαγωγή περιβαλλοντικών φόρων.⁵⁶

Οι διαπιστώσεις και προτάσεις της Λευκής Βίβλου υπαγορεύονται από δύο παράγοντες, η μεταξύ των οποίων σχέση συχνά παρερμηνεύεται- κατά κυριολεξία, αντιστρέφεται- και, πάντως, συμπυκνώνει την ουσία της ακαδημαϊκής, ιδεολογικής και πολιτικής αντιπαράθεσης στη σύγχρονη Ευρώπη. Πρώτον, η βιωσιμότητα του συστήματος σταθερών ισοτιμιών, πολύ περισσότερο της ONE, προϋποθέτει, *ceteris paribus*, την ευελιξία των αγορών εργασίας- και προϊόντων- έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η ταχεία προσαρμογή των μισθών- και των τιμών- στις εξωτερικές διαταράξεις, ειδικά το βάρος της προσαρμογής κυλιέται στην απασχόληση- και το προϊόν. Η εισαγωγή μέτρων αποκατάστασης της ευελιξίας των αγορών προβάλλει, μάλιστα, επιτακτικότερη καθώς, παρά την επίσημη διεύρυνση των περιθωρίων διακύμανσης του ΜΣΙ σε 15%, τον Αύγουστο του 1993, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών που παραμένουν σε αυτόν (ΜΣΙ), με χαρακτηριστικότερη την περίπτωση της Γαλλίας, δεν προτίθενται να τα αξιοποιήσουν και να χαλαρώσουν τη νομισματική πολιτική τους- δείγμα της προαναφερόμενης ισχυρής βούλησης υλοποίησης του σχεδίου της ONE και, συνάμα, απόρροια της νέας ευρωπαϊκής πολιτικής οικονομίας, όπως συζητείται σε επόμενο κεφάλαιο.

Δεύτερον, αλλά αιτιώδους σημασίας, η κρίση της απασχόλησης βρίσκεται στο επίκεντρο των προβλημάτων βιωσιμότητας και σκοπιμότητας του μοντέλου του κοινωνικού κράτους που ακολουθείται στην ηπειρωτική Ευρώπη και, όπως κι αν ταξινομείται ή/ και ενονομάζεται, στηρίζεται στην κοινωνική ασφάλιση και τη ρυθμιστική παρέμβαση στις αγορές εργασίας, σε συνδυασμό με τη λειτουργία θεσμών κοινωνικού διαλόγου και συμμετοχής, άλλοτε ισχνών και άλλοτε εδραιωμένων. Η υψηλή ανεργία, κατά μεγάλο μέρος αναγόμενη στην εφαρμογή πολιτικών που αμέσως ή/ και εμμέσως συντελούν στη μη ανταγωνιστική διαμόρφωση του κόστους εργασίας, συνεπάγεται την αύξηση των δαπανών κοινωνικής προστασίας και, ταυτοχρόνως, τη μείωση των συνολικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης- και των φόρων. Στην επιδείνωση του προβλήματος χρηματοδότησης του κοινωνικού κράτους, ειδικότερα των στατικών αναδιανεμητικών συνταξιοδοτικών συστημάτων (*pay-as-you-go*) και των συστημάτων υγείας, συμβάλλουν, επίσης, οι δημογραφικές αλλαγές, δηλαδή η τάση αναστροφής της ηλικιακής πυραμίδας και η αύξηση της μέσης προσδοκώμενης διάρκειας ζωής (*average life expectancy*).⁵⁷

Είναι, μάλιστα, αξιοσημείωτο ότι το γερμανικό μοντέλο της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς, μετά από μια δεκαετία (1980) περιορισμένων αλλαγών, εξαντλούμενων σε περικοπές γενναιόδωρων κοινωνικών μεταβιβάσεων, αντιμετωπίζει τα ίδια προβλήματα, διαψεύδοντας

⁵⁵ Υιοθετείται η πρόταση που πρώτοι επεξεργάστηκαν οι H. Drèze και E. Malinvaud, *op.cit.*, υποσημ. 49

⁵⁶ Η προστασία του περιβάλλοντος, άλλωστε, θεωρείται ως πρωταρχικό στοιχείο του μοντέλου της «βιώσιμης ανάπτυξης» (“sustainable development”) που προτάσσεται στη Λευκή Βίβλο.

⁵⁷ Rhodes, Martin (1997) “The Welfare State: Internal Challenges, External Constraints”, στο Martin Rhodes, Paul Heywood and Vincent Wright (eds.) *Developments in West European Politics*, McMillan Press, London

αισιόδοξες προσδοκίες και, ακόμη, επισύροντας απαισιόδοξες διαγνώσεις.⁵⁸ Χωρίς αμφιβολία, η επέκταση των ήδη καταπονημένων θεσμών του κοινωνικού κράτους στα νέα κρατίδια (Länder), συνοδευόμενη πάντως από την εισαγωγή του φόρου αλληλεγγύης (solidarity tax), προκαλεί πρόσθετες χρηματοδοτικές πιέσεις` οι τελευταίες επιτείνονται ως αποτέλεσμα της θεσμοθέτησης ενός νέου, ανταποκρινόμενου στις νέες κοινωνικές ανάγκες, ασφαλιστικού σχήματος- δεξ, αύξηση των κοινωνικών εισφορών- για τους ηλικιωμένους που έχουν ανάγκη νοσηλείας (nursing).⁵⁹ Πολύ περισσότερο, όμως, η επανένωση αποκαλύπτει την αδυναμία προσαρμογής της γερμανικής οικονομίας σε μια μεγάλη, κατά τεκμήριο ευεργετική, αύξηση στην προσφορά εργασίας και, κατά τούτο, αναδεικνύει την αδράνεια (inertia)- κατά τον Olson την αναπόφευκτη άλωση από μια συμμαχία ισχυρών ομάδων συμφερόντων-⁶⁰ των θεσμών κοινωνικο- οικονομικής συνεργασίας, ιδίως των θεσμών της αγοράς εργασίας.⁶¹ Έναντι της οικονομικώς προσδοκώμενης- επιβεβλημένης- μείωσης του πραγματικού κόστους εργασίας, ειδικότερα μέσω της μείωσης των πραγματικών μισθών των δυτικο-γερμανών, σημειώνεται αύξηση των πραγματικών μισθών των ανατολικο-γερμανών, ανατιολόγητη σε σχέση με την παραγωγικότητά τους. Οι συνέπειες, δηλαδή, βραδύτερος ρυθμός αύξησης των επενδύσεων, βραδύτεροι ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης, μείωση της έντασης της απασχόλησης της τελευταίας (employment intensity of growth) και υψηλή ανεργία, ιδίως στο ανατολικό τμήμα, θα γίνουν εμφανέστερες καθώς εξελίσσεται η φάση ανάκαμψης της γερμανικής οικονομίας- η σύγκριση επιχειρείται σε σχέση με την ανάκαμψη κατά το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1980.⁶²

Ο μεταρρυθμιστικός ζήλος της Λευκής Βίβλου, ωστόσο, υπολείπεται των αντιλήψεων ριζοσπαστικής αναθεώρησης των θεσμών και πολιτικών του κοινωνικού κράτους και απορρύθμισης των αγορών εργασίας, συνδεδεμένων με τη γενικευμένη αμφισβήτηση των, ευρέως εννοουμένων, εξισωτικών προταγμάτων. Τουναντίον, στο κείμενο- ιδίως στο πρώτο μέρος- υπογραμμίζεται ότι η εφαρμογή μεταρρυθμίσεων που, πρωτίστως, αποβλέπουν στην αντιμετώπιση της κρίσης της απασχόλησης και την αποκατάσταση της αποτελεσματικότητας των αγορών εργασίας, συνιστά στρατηγική επιλογή προσαρμογής του κοινωνικού κράτους στις εσωτερικές μεταβολές και τις πιέσεις του διεθνούς οικονομικού ανταγωνισμού και, κατά συνέπεια, συνθήκη βιωσιμότητας του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Αναγνωρίζεται, όμως, ρητώς, ότι η ανομοιότητα των συνθηκών στα κράτη μέλη- και τις εθνικές αγορές εργασίας καλεί στη διατήρηση του εθνικού ελέγχου στη λήψη των αποφάσεων, επιφυλάσσοντας στην Κοινότητα «δευτερευονομικό» ρόλο που συνίσταται στην επεξεργασία πλαισίου γενικών κατευθύνσεων και την υποστήριξη της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, ώστε να αναδεικνύονται και προωθούνται οι αποτελεσματικότερες πρακτικές.⁶³ Σε ότι, τέλος, αφορά την καθαυτό Κοινοτική πολιτική, η Λευκή Βίβλος αναφέρεται στη λήψη μέτρων ενθάρρυνσης της κινητικότητας της εργασίας- δημιουργία Κοινοτικής αγοράς εργασίας- και επαναλαμβάνει την πρόθεση αξιοποίησης του μέσου του κοινωνικού διαλόγου.

⁵⁸ Για μια ενδεικτική αναφορά, δες Hauser, Richard (1995) "Problems of the German Welfare State After Unification", *Oxford Review of Economic Policy*, 11, 3, 44-58

⁵⁹ *ibid.*

⁶⁰ Olson, Mancur (1996) "The varieties of Eurosclerosis: the rise and decline of nations since 1982", στο Nicholas Crafts and Gianni Toniolo (eds.) *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge University Press for CEPR, Cambridge

⁶¹ Ο Eichengreen, Barry (1996) "Institutions and economic growth: Europe after World War II", στο Crafts and Toniolo, *op.cit.*, υποσημ. 60, θεωρεί ότι η αδράνεια των θεσμών, ειδικότερα των θεσμών συλλογικής διαπραγμάτευσης, αντανάκλα το υψηλό κόστος της θεσμικής μεταβολής σε σχέση με τα διαφεύγοντα οφέλη συντονισμού που αυτοί οι θεσμοί επιφυλάσσουν. Ωστόσο, σε όρους νεοκλασικής πολιτικής οικονομίας, η αδράνεια των ίδιων θεσμών αντανάκλα τα συμφέροντα των εντός των τειχών (insiders) της αγοράς εργασίας, όπως θα συζητηθεί σε επόμενο κεφάλαιο.

⁶² Wolf, Martin (1999) "The German disease", *Financial Times*, 17/ 3. Βάσει των στοιχείων του ΟΟΣΑ, όπως σημειώνεται, το τελευταίο τρίμηνο του 1998, ο αριθμός των απασχολούμενων ήταν μικρότερος κατά 1 εκατομμύριο στη δυτικό και κατά 1,7 εκατομμύρια στο ανατολικό τμήμα, σε σύγκριση με το 1991.

⁶³ Επιτροπή ΕΚ, *op. cit.*, υποσημ. 53, σελ. 152

Η μετατόπιση του ζητήματος της απασχόλησης στις πρώτες θέσεις της ευρωπαϊκής ημερήσιας διάταξης και η συνακόλουθη στροφή προς διαρθρωτικές πολιτικές, με έμφαση στην πλευρά της προσφοράς, συνεπάγονται, ασφαλώς, τον επαναπροσδιορισμό των κατευθύνσεων της Κοινοτικής κοινωνικής πολιτικής *per se*, χωρίς ωστόσο αυτό να σημαίνει ότι η Επιτροπή εγκαταλείπει τις πολιτικές φιλοδοξίες της- ή, ακόμη, ότι ορισμένες εθνικές κυβερνήσεις περιστελλούν τις επιδιώξεις τους. Πράγματι, το Νοέμβριο του 1993, ένα μήνα προ της έγκρισης της Λευκής Βίβλου για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση, η Επιτροπή δημοσιεύει την Πράσινη Βίβλο για την Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική, η ευθύνη επεξεργασίας της οποίας ανήκει στον Επίτροπο Κοινωνικών Υποθέσεων *Padraig Flynn* και τη Γενική Διεύθυνση (ΓΔ) V.⁶⁴ Λίγους μήνες αργότερα, κατά τη διάρκεια των οποίων οι εθνικές κυβερνήσεις, οι κοινωνικοί εταίροι, αλλά και μη- κυβερνητικές οργανώσεις συνεισφέρουν τις απόψεις τους, η Επιτροπή παρουσιάζει μίαν ακόμη Λευκή Βίβλο, αυτή τη φορά για να διαγράψει τις γενικές κατευθύνσεις ανάπτυξης της κοινωνικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση- ενίοτε επιχειρώντας και ορισμένη εξειδίκευσή τους.⁶⁵

Η μεταξύ των δύο Λευκών- και της Πράσινης- Βίβλων σχέση, κατά κυριολεξία, η καθοριστική επιρροή των ιδεών και προσανατολισμών της Λευκής Βίβλου για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση στη διαμόρφωση του περιεχομένου εκείνων για την κοινωνική πολιτική, είναι ευνόητη και ευδιάκριτη` πρακτικώς, μάλιστα, η χρησιμότητα της Λευκής- και της Πράσινης- Βίβλου για την κοινωνική πολιτική θα μπορούσε να αμφισβητηθεί.⁶⁶ Πράγματι, τόσο η Πράσινη, όσο και η Λευκή Βίβλος για την κοινωνική πολιτική υπογραμμίζουν, εμφατικότερα της προηγούμενης Λευκής Βίβλου, την εγγενή και λειτουργική σημασία του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Επαναλαμβάνουν, επίσης, ότι η αντιμετώπιση της κρίσης της απασχόλησης συνιστά προτεραιότητα και, αποφεύγοντας τις πλέον ρηξικέλευθες διατυπώσεις της πρώτης Λευκής Βίβλου,⁶⁷ υποδεικνύουν τη μεταρρύθμιση των κοινωνικών πολιτικών, περιλαμβανομένων των πολιτικών ρύθμισης των αγορών εργασίας. Αναγνωρίζουν, ακόμη, ότι η ποικιλομορφία των εθνικών κοινωνικο-εργασιακών καθεστώτων υπαγορεύει και επιβάλλει την αναγωγή της επικουρικότητας σε δεσμευτική αρχή της Κοινοτικής δράσης. Επισημαίνουν, πάντως, τη συμβολή της Κοινοτικής κοινωνικής νομοθεσίας, ειδικότερα δε καλούν στην ενίσχυση των θετικών διευθετήσεων του καθεστώτος της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων. Ωστόσο, κατ' ακολουθία των προηγούμενων διαπιστώσεων, αποδίδουν μεγαλύτερη έμφαση στην αξιοποίηση των Κοινοτικών θεσμών για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, με στόχο την αμοιβαία πληροφόρηση και τη διάδοση των αποτελεσματικότερων μέτρων και πολιτικών⁶⁸ σε αυτό το πλαίσιο, ο μελετητικός και συμβουλευτικός ρόλος της Επιτροπής, συνυφασμένος με την ανάδειξη καινοτόμων ιδεών, αποκτά αυξημένη σχετική σημασία.

Επιγραμματικώς, επαναπροσδιορίζοντας, ως όφειλε, τις προτεραιότητες της κοινωνικής δράσης (της), η Κοινότητα προσανατολίζεται στην άσκηση ενός ρόλου καταλύτη της μεταρρύθμισης (*reform catalyst*) και επιταχυντή μιας, κατά τα άλλα αυθόρμητης,⁶⁹ διαδικασίας σύγκλισης των εθνικών κοινωνικών πολιτικών και πολιτικών ρύθμισης των αγορών εργασίας (*policy*

⁶⁴ Commission EC (1993) "European Social Policy: Options for the European Union/ The Green Paper", COM (93) 551 final

⁶⁵ Επιτροπή ΕΚ (1994) «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική- Η Πορεία προς το Μέλλον για την Ένωση/ Λευκό Βιβλίο», ΚΟΜ (94) 333

⁶⁶ Αυτή η άποψη υποστηρίζεται σε σχέση με την Πράσινη Βίβλο, στο Kuper Bernd-Otto (1994) "The Green and White Papers of the European Union: The Apparent Goal of Reduced Social Benefits", *Journal of European Social Policy*, 4 (2), 129-137. Αν ο συγγραφέας περίμενε την έκδοση και της δεύτερης Λευκής Βίβλου, θα ενίσχυε μάλλον την επιχειρηματολογία του.

⁶⁷ *ibid.*

⁶⁸ Στο αυτό μήκος κύματος, έμφαση αποδίδεται επίσης στην ανάπτυξη προγραμμάτων- *cf. programme-based activity*- και τη δημιουργία δικτύων (*networks*), ώστε να επιτυγχάνεται η κινητοποίηση και η συνεργασία υπο-εθνικών δρώντων- στρατηγική που η Επιτροπή ιδιαίτερος ευνοεί.

⁶⁹ Ως αποτέλεσμα τόσο υπερχειλίσεων (*spillovers*) από άλλους τομείς πολιτικής, όσο και της ομοιογένειας των προβλημάτων.

convergence). Πρόκειται, ίσως, για ένα ρόλο παρόμοιο με αυτόν μιας επιστημικής κοινότητας (epistemic community), αποσκοπούσας στην ανάπτυξη κοινών ιδεών που πιθανώς (θα) επηρεάζουν τη διαμόρφωση των πολιτικών επιλογών⁷⁰ ή, ακόμη, για ένα ρόλο που εν πολλοίς ανταποκρίνεται στην έννοια του τυπικού διεθνούς καθεστώτος, όπως θα διατεινόταν, ευλόγως, ορισμένοι φιλελεύθεροι έμπνευσης θεωρητικοί της διεθνούς πολιτικής οικονομίας.

Από την άλλη πλευρά, ούτε η Επιτροπή, κυρίως αυτή, ούτε όμως και ορισμένες εθνικές κυβερνήσεις παραιτούνται των προθέσεων εναργέστερης ανάμειξης της Κοινότητας στα θέματα κοινωνικής πολιτικής, ειδικότερα στον τομέα της κοινωνικής νομοθεσίας, προθέσεων αντιμετώπων, ωστόσο, με τα νομικά- διαδικασιακά προβλήματα και, κυρίως, τα ουσιαστικά διλήμματα που εγείρει το κοινωνικό πρωτόκολλο. Διόλου παράδοξο, λοιπόν, ότι το πρώτο βήμα της Επιτροπής, μετά την επικύρωση της ΣΕΕ, είναι η έκδοση μιας ανακοίνωσης σχετικά με την αποσαφήνιση και λειτουργική εξειδίκευση των διαδικασιών εφαρμογής της κοινωνικής συμφωνίας, ειδικότερα των Άρθρων 3 και 4 που αναφέρονται στη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων- διαβούλευση και συλλογική διαπραγμάτευση.⁷¹ Διόλου παράδοξο, επίσης, ότι η πρώτη πρωτοβουλία Κοινοτικής δράσης αφορά στην αναδιατύπωση και εκ νέου υποβολή, τον Οκτώβριο του 1993, της πρότασης οδηγίας για την πληροφόρηση και διαβούλευση των εργαζομένων σε πολυεθνικές επιχειρήσεις, παλαιότερα γνωστή ως οδηγία *Vredeling* και τώρα μετονομαζόμενη σε πρόταση οδηγίας για τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια (European works councils)- θα ακολουθήσει και άλλη, τελική, μετονομασία. Τέσσερις λόγοι συνηγορούν υπέρ αυτής της επιλογής.

Πρώτον, το ότι αρκετές μεγάλες επιχειρήσεις έχουν ήδη υιοθετήσει παρόμοιες πρακτικές, προσαρμοζόμενες στις σύγχρονες αντιλήψεις (μοντέλα) διοίκησης των επιχειρήσεων, δημιουργεί θετικές προσδοκίες για την τύχη της πρωτοβουλίας.⁷² Δεύτερον, ενδεχόμενη (έγκριση και) εφαρμογή της συγκεκριμένης πρότασης οδηγίας θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της διαπραγματευτικής δραστηριότητας μεταξύ διοικήσεων και εργαζομένων σε ευρωπαϊκή κλίμακα, πράγμα που προσδοκάται ότι θα συμβάλει στην ανάπτυξη του (νεο-) κορπορατιστικού συστήματος λήψεως αποφάσεων.⁷³ Τρίτον, ο συντονισμός των εκπροσώπων των εργαζομένων στα διαφορετικά εθνικά τμήματα των πολυεθνικών επιχειρήσεων- ως αποτέλεσμα των προωθούμενων διευθετήσεων- μπορεί, θεωρείται, να αντισταθμίζει την αυξημένη ισχύ των διοικήσεων (management power) και, ακόμη, να αποτρέπει αποφάσεις ανάλογες εκείνης της *Hoover*.⁷⁴ Τέταρτον, ίσως και σπουδαιότερο για την ώρα, ενδεχόμενη έγκριση της οδηγίας συνεπάγεται τη μερική υπέρβαση, *de jure* και, πιθανότατα, *de facto*, της ρήτρας εξαίρεσης του Ηνωμένου Βασιλείου. Πράγματι, η οδηγία εγκρίνεται, με απισχνασμένο το περιεχόμενό της, το Δεκέμβριο του 1994 και μερικοί από αυτούς τους λόγους/ προσδοκίες επαληθεύονται, σε μεγαλύτερο, ή, μικρότερο βαθμό, ο αναγνώστης θα επιτρέψει, ελπίζεται, τη μετάθεση της ανάλυσης της οδηγίας στο επόμενο κεφάλαιο. Πρόκειται, πάντως, για το τελευταίο μέτρο κοινωνικής νομοθεσίας, συνάμα και μοναδικό αφότου τίθεται σε εφαρμογή η ΣΕΕ, που προωθεί επιτυχώς η πολιτικώς αποδυναμωμένη, πλέον, Επιτροπή υπό τον *Jacques Delors*.⁷⁵

⁷⁰ Wallace, Helen (1996) "Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance", στο Wallace and Wallace, *op. cit.*, υποσημ. 47

⁷¹ Επιτροπή ΕΚ (1993) "Ανακοίνωση σχετικά με τη θέση σε εφαρμογή του Πρωτοκόλλου για την κοινωνική πολιτική που υποβάλλεται από την Επιτροπή στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο", ΚΟΜ(93) 600 τελικό

⁷² Ross, *op.cit.*, υποσημ. 3

⁷³ *ibid.*

⁷⁴ Bean, Bentolila, Bertola and Dolado, *op.cit.*, υποσημ. 37, σελ.55

Ποιώντας την ανάγκη φιλοτιμίας, η Επιτροπή δεν προωθεί προτάσεις εναρμόνισης των εθνικών κοινωνικών/ εργασιακών ρυθμίσεων, συνακόλουθες των ισχυρισμών της για κοινωνικό *dumping* που τόσο πρόεβαλε με αφορμή την απόφαση της *Hoover*.

⁷⁵ Ross, *op.cit.*, υποσημ. 3

Η νέα Επιτροπή με Πρόεδρο τον *Jacques Santer* αναλαμβάνει καθήκοντα τον Ιανουάριο του 1995, την ίδια ώρα που η ΕΕ αποκτά τρία νέα κράτη μέλη, την Αυστρία, τη Φινλανδία και τη Σουηδία` σε πείσμα της πολιτικής *elite* οι Νορβηγοί απορρίπτουν, για μια ακόμη φορά, την ένταξη της χώρας τους. Ασφαλώς, τα τρία νέα κράτη μέλη δεν επρόκειτο να θέσουν υπό αμφισβήτηση τη νομική εγκυρότητα του κοινωνικού πρωτοκόλλου ή/και να διεκδικήσουν ρήτρες εξαιρέσεώς τους από την κοινωνική συμφωνία` στο σύνολό τους, άλλωστε, φημίζονται για τα ανεπτυγμένα, από πολλές απόψεις διαφέροντα, κοινωνικο-ευημεριστικά και εργασιακά καθεστώτα τους,⁷⁶ η αντοχή των οποίων, όμως, δοκιμάζεται εξαιτίας της αύξησης της ανεργίας. Στις σκανδιναβικές οικονομίες, ιδίως, η εκτίναξη των ποσοστών ανεργίας σε πρωτοφανή για αυτές ύψη- το 1994, 18,2 % στη Φινλανδία και 8 % στη Σουηδία (ΟΟΣΑ)- ελάχιστα αφήνει πλέον περιθώρια συστημικής αυταρέσκειας⁷⁷ τουναντίον, το κοινωνικό κράτος τείνει να θεωρείται, πλέον, μέρος του προβλήματος μάλλον, παρά της λύσης του.

Οι σουηδοί οικονομολόγοι, ειδικότερα, καταλογίζουν στο κοινωνικό κράτος την αδυναμία προσαρμογής του οικονομικού συστήματος σε εξωγενείς μεταβολές, πράγμα που αντανάκλαται στην ανάσχεση των ρυθμών μεγέθυνσης, ήδη από τη δεκαετία του 1970, και διαπιστώνουν ότι η κατάρρευση της πλήρους απασχόλησης στη δεκαετία του 1990 δεν οφείλεται απλώς και μόνο στις, αδιαμφισβήτητης επίδρασης, μακροοικονομικές διαταράξεις, αλλά και στον τρόπο αντίδρασης της οικονομίας στις τελευταίες, ως αποτέλεσμα των διαρθρωτικών αδυναμιών της.⁷⁸ Είναι, ίσως, ειρωνικό ότι οι διαρθρωτικές αδυναμίες αποδίδονται και σε θεσμούς (συγκεντρωτικές συλλογικές διαπραγματεύσεις και ενεργητικές πολιτικές στην αγορά εργασίας) που εθεωρούντο «τεκμήρια» βιωσιμότητας και αποτελεσματικότητας του σουηδικού μοντέλου ευημερίας.⁷⁹ Ταυτοχρόνως, διαπιστώνεται ότι το κοινωνικό κράτος δεν είναι πλέον σε θέση να ανταποκριθεί στις αναδιανεμητικές (εξισωτικές) επιδιώξεις του, όπως υποδηλώνουν οι πρόσφατες τάσεις διεύρυνσης των εισοδηματικών ανισοτήτων και η εμφάνιση διχοτομικών καταστάσεων-*cf. insiders-outsiders*- στην αγορά εργασίας και, γενικότερα, στη σουηδική κοινωνία.⁸⁰ Ωστόσο, όπως και στα λοιπά κράτη μέλη, η μεταρρύθμιση των εργασιακών θεσμών και των κοινωνικών πολιτικών επιχειρείται με δισταγμούς και υπαναχωρήσεις,⁸¹ έτσι ώστε ούτε η βιωσιμότητα του κοινωνικού κράτους να αποκαθίσταται, ούτε και η αντιπληθωριστική δέσμευση της μακροοικονομικής πολιτικής- η σύνδεση της κορώνας με το *ecu*, από το Μάιο του 1991- να είναι αξιόπιστη.

Λίγο μετά την ένταξη των τριών νέων κρατών μελών, στα μέσα περίπου του 1995, η (σύντομη) περίοδος ανάκαμψης της Κοινοτικής οικονομίας που ξεκίνησε από τα μέσα του 1993 και στηρίχθηκε στις εξαγωγές (*export-led recovery*) και την αύξηση των επενδύσεων, φθάνει στο τέλος της. Η αύξηση των πραγματικών επιτοκίων, ως αποτέλεσμα της ανεπαρκούς δημοσιονομικής εξυγίανσης, και οι συναλλαγματικές διαταράξεις, εν μέρει τροφοδοτούμενες από την εξασθένηση του δολαρίου, συνέβαλαν στην ανασχεση της επενδυτικής δραστηριότητας και τη μείωση των εξαγωγών- μείωση εξω- και ενδο- Κοινοτικού εμπορίου. Οι συνέπειες για την παραγωγή είναι δυσμενέστερες στις οικονομίες των οποίων το νόμισμα ανατιμάται (Γερμανία, Γαλλία), δεν αργούν όμως να εκφραστούν και σε εκείνες που δοκιμάζουν την υποτίμηση των νομισμάτων τους (Ιταλία, Σουηδία και, στο πλαίσιο του ΜΣΙ, Ισπανία, Πορτογαλία) και αναγκάζονται να αυξήσουν τα επιτόκιά τους. Ως αποτέλεσμα της ανασχεσης των ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης, ακόμη και η πρόσφατη πενιχρή βελτίωση στον τομέα της απασχόλησης ανακόπτεται- το 1995 σημειώνεται 0,5 % αύξηση της

⁷⁶ Ας σημειωθεί ότι στη Σουηδία, ειδικότερα, το ισχυρό ρεύμα αριστερού ευρωσκεπτικισμού τροφοδοτείται από τις ανησυχίες για το μέλλον του κοινωνικού κράτους στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης` δες, "Happy Family? A Survey of the Nordic Countries", *The Economist*, January 23rd 1999

⁷⁷ Για την εξήγηση της αυταρέσκειας, δες Olson, *op. cit.*, υποσημ. 60

⁷⁸ Lindbeck, Assar (1997) "The Swedish Experiment", *Journal of Economic Literature*, 35, 1273-1319

⁷⁹ Calmfors, Lars and Ragnar Nymoen (1990) "Nordic employment", *Economic Policy*, October, 398-443

⁸⁰ Lindbeck, *op.cit.*, υποσημ. 78

⁸¹ Η κεντροδεξιά κυβέρνηση της περιόδου 1991-1994 εμφανίζεται, πάντως, τολμηρότερη` *ibid.*

απασχόλησης και 10,9 % ανεργία, έναντι 11,3 % ανεργίας το 1993, ενώ το 1996 αυτά τα ποσοστά είναι 0,1 % και 10,9 % αντιστοίχως.⁸²

Η νέα Επιτροπή- γενικώς η Κοινότητα- είναι, λοιπόν, εκ των πραγμάτων αναγκασμένη να αναγάγει το ζήτημα της απασχόλησης στην κορυφή της ημερήσιας διάταξης, μαζί (;) με την ONE' η υψηλή ανεργία, εξάλλου, επιδεινώνει τα δημοσιονομικά ελλείμματα, αλλά και υποσκάπτει, έτσι επαναλαμβάνεται, την ουσιαστική νομιμοποίηση της ONE- τη συγκατάβαση των πολιτών. Κατ' επέκταση, ανανεώνεται και ενισχύεται η έμφαση στη διαρθρωτική μεταρρύθμιση των οικονομιών, ιδίως των αγορών εργασίας. Η πρόσφατη εμπειρία της ανάκαμψης χωρίς- με λίγες- νέες θέσεις εργασίας (jobless recovery), υπογραμμίζει την ανάγκη αποκατάστασης της ευελιξίας των αγορών, προϋποτιθέμενης, άλλωστε, για τη βιωσιμότητα του συστήματος σταθερών ισοτιμιών- στην πράξη, των άτυπων, πλέον, στενών περιθωρίων διακύμανσης- και της ONE. Ευνόητη, κατά συνέπεια, είναι και η επιβεβαίωση, αφενός, του αναπροσανατολισμού του ρόλου της Κοινότητας και, αφετέρου, της (επαν-) ευθυγράμμισης της ρυθμιστικής δράσης της, στον τομέα της αγοράς εργασίας και όχι μόνο, με την αρχή της επικουρικότητας. Σε κάθε περίπτωση, ο *Jacques Santer*, σε αντίθεση με τον προκάτοχό του, δεν αποβλέπει σε φιλόδοξες πολιτικές πρωτοβουλίες' θέλει, απλώς, η Κοινότητα να «κάνει λίγα και καλά» ("less action but better action"), όπως επισημαίνει με τις προγραμματικές δηλώσεις του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.⁸³ Γι' αυτό, άλλωστε, επιλέχθηκε από τους ηγέτες των κρατών μελών, έστω κατόπιν της επιμονής του *John Major*.

Στον κοινωνικό τομέα, ειδικότερα, οι προθέσεις της (νέας) Επιτροπής αποτυπώνονται στο μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα κοινωνικής δράσης, 1995-1997- ανακοινώνεται τον Απρίλιο του 1995- με το οποίο επιχειρείται η εξειδίκευση των κατευθύνσεων της Λευκής Βίβλου για την κοινωνική πολιτική, με βασικούς άξονες αναφοράς την απασχόληση, την κοινωνική προστασία, την κινητικότητα των εργαζομένων, και την κοινωνική/ εργατική νομοθεσία.⁸⁴ Η ανακατανομή της έμφασης μεταξύ των προαναφερομένων αξόνων/ θεματικών περιοχών και η αναθεώρηση των επιδιώξεων εξουσίας των Κοινοτικών θεσμών στοιχειοθετούν το γενικό προσανατολισμό του προγράμματος δράσης. Συγκεκριμένα, υπογραμμίζεται ότι η νομοθετική δράση δεν μπορεί πλέον να αποτελεί τη ραχοκοκαλιά του κοινωνικού ρόλου της Κοινότητας, διευκρινίζεται δε ότι στο μέλλον θα ασκείται όποτε είναι απαραίτητο-⁸⁵ άραγε, τότε υποστηριζόταν το αντίθετο; Και τότε, όμως, τονίζεται, θα προτιμάται η προσφυγή στη διαδικασία της συλλογικής διαπραγμάτευσης/ συλλογικής συμφωνίας- cf. *law by collective agreement*- έναντι της άμεσης νομοθετικής διαδικασίας. Για του λόγου το αληθές, μάλιστα, ορισμένες από τις εκκρεμύσεις προτάσεις οδηγιών αποσύρονται, ώστε να τεθούν στον κοινωνικό διάλογο.⁸⁶

Εκτός της αναφοράς στη δεσμευτική σημασία των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (proportionality), η Επιτροπή δηλώνει, επίσης, ότι οι προτάσεις νομοθεσίας θα συνοδεύονται από αναλυτικές εκτιμήσεις του κόστους/ οφέλους τους για τα ενδιαφερόμενα μέρη- κρατικό τομέα, επιχειρήσεις, εργαζομένους κ.λ.π. Πάντως, κατ' ακολουθία των γενικότερων διακηρύξεων (της), η Επιτροπή στρέφει την προσοχή της στο ζήτημα της εφαρμογής (application) της Κοινοτικής νομοθεσίας- μεταφορά (transposition), εκτέλεση (implementation) και επιβολή/ τήρηση (enforcement) των οδηγιών- και γι' αυτό το σκοπό

⁸² Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 45, απ' όπου αντλούνται οι πληροφορίες για όλη την παράγραφο.

⁸³ "Santer steers through the middle course", *Financial Times*, 18/ 1/ 1995

⁸⁴ Commission EC (1995) "Medium Term Social Action Programme 1995- 1997", COM (95) 134, 12/ 4/ 1995. Οι προαναφερόμενοι άξονες/ κατηγορίες γενικεύουν και ταξινομούν τις θεματικές συνιστώσες που αναφέρονται στο πρόγραμμα δράσης.

⁸⁵ "This implies the development of an additional type of response at European level to complement and reinforce the legislative activity which has formed the backbone of the social dimension in the past, and which will continue to be taken forward where necessary.", *ibid.*, σελ. 3

⁸⁶ *ibid.*, Annex I

υιοθετεί σειρά μέτρων,⁸⁷ μεταξύ των οποίων και η εισαγωγή στις προτάσεις οδηγίων ρήτρας που θα υποχρεώνει τα κράτη μέλη να επιβάλλουν κυρώσεις όταν δεν τηρείται η Κοινοτική νομοθεσία. Είναι, άλλωστε, γεγονός ότι παρά τη βελτίωση των σχετικών διαδικασιών- cf. *infringement procedure*- ως αποτέλεσμα της αναθεώρησης του Άρθρου 171 και των αποφάσεων του ΔΕΚ,⁸⁸ η εφαρμογή της Κοινοτικής νομοθεσίας γενικώς και της κοινωνικής νομοθεσίας ειδικότερα, πρωτίστως στον τομέα της υγιεινής και ασφάλειας, παραμένει ελλειμματική.⁸⁹

Σημαντικό τμήμα του προγράμματος αφορά στην προώθηση του ρόλου της Κοινότητας ως καταλύτη της κοινής δράσης και, ακόμη, της σύγκλισης των εθνικών κοινωνικών πολιτικών, αντανακλώντας την ανάλογη προσαρμογή των αντιλήψεων και προσδοκιών της Επιτροπής. Σε αυτό το πλαίσιο, η τελευταία προτείνει, εκτός άλλων, την υλοποίηση ειδικών σχεδίων δράσης, χρηματοδοτούμενων από την Κοινότητα και αποσκοπούστων στην ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, την ανάληψη ενημερωτικών πρωτοβουλιών- σε διεθνή και εθνική κλίμακα- και την εφαρμογή πιλοτικών προγραμμάτων στους τομείς των ίσων ευκαιριών για άνδρες και γυναίκες, της προστασίας των ηλικιωμένων, της δημόσιας υγείας και της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού. Ανταποκρινόμενο στις περιστάσεις, όμως, το πρόγραμμα κοινωνικής δράσης αποδίδει ύψιστη προτεραιότητα στο στόχο της απασχόλησης (“jobs- the top priority”).⁹⁰

Ειδικότερα, το πρόγραμμα δράσης αναφέρεται στην υποστήριξη και διαχείριση της εφαρμογής της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση (European employment strategy) που συμφωνήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Essen, το Δεκέμβριο του 1994, βάσει των προτάσεων πολιτικής της Λευκής Βίβλου για την Ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση, καθώς και των συμπερασμάτων διαδοχικών Ευρωπαϊκών Συμβουλίων- Κοπεγχάγης, Βρυξελλών, Κέρκυρας. Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση επιδιώκεται η συντονισμένη εφαρμογή των μακροοικονομικών πολιτικών- σε κάθε περίπτωση δεσμευμένων στην ικανοποίηση των κριτηρίων σύγκλισης- και διαρθρωτικών πολιτικών στις αγορές εργασίας, τόσο σε εθνικό, όσο και σε Κοινοτικό επίπεδο. Σε ότι αφορά τις διαρθρωτικές πολιτικές, προσδιορίζονται πέντε βασικές περιοχές δράσης, κατ’ αντιστοιχία των οποίων προτείνονται- υπό τη μορφή συστάσεων (policy recommendations)- σειρά μεταρρυθμιστικών μέτρων που, πρακτικώς, συνδέονται με το σύνολο σχεδόν των θεσμών και πολιτικών των αγορών εργασίας. Τα κράτη μέλη καλούνται να σχεδιάσουν πολυετή προγράμματα που θα αξιοποιούν ή/και ενσωματώνουν ορισμένα από τα προτεινόμενα μέτρα, ενώ η Επιτροπή, το ECOFIN και το Συμβούλιο Κοινωνικών Υποθέσεων καλούνται, στο πλαίσιο μιας διαδικασίας εποπτείας (surveillance procedure), να παρακολουθούν τις τάσεις και τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης, έτσι ώστε να ενισχύεται η συνεργασία των κρατών μελών.⁹¹ Επιγραμματικώς, χωρίς να θέτει υπό αμφισβήτηση τη δικαιοδοσία των εθνικών θεσμών στον τομέα της πολιτικής απασχόλησης, αρκούμενη στην εγκατάσταση ενός μηχανισμού συστηματικής συνεργασίας, η ευρωπαϊκή

⁸⁷ Για παράδειγμα, τη θεσμοθέτηση της, έως σήμερα άτυπης, Επιτροπής Ανωτάτων Επιθεωρητών Εργασίας (Committee of Senior Labour Inspectors), την έκδοση κατευθύνσεων πρακτικής εφαρμογής των οδηγίων, την έκδοση ενημερωτικού υλικού για τους πολίτες κ.λ.π.

⁸⁸ Εκτός της υπόθεσης Francovich, αξιοσημείωτη είναι, πολύ περισσότερο, η απόφαση του ΔΕΚ, τον Ιούλιο του 1997, με την οποία τα κράτη μέλη καλούνται να αποζημιώνουν τους πολίτες τους που θίγονται από τη μη εμπρόθεσμη μεταφορά μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο` η αποζημίωση μάλιστα έχει αναδρομικό χαρακτήρα και καλύπτει ζημίες και ενδεχόμενα διαφυγόντα κέρδη.

⁸⁹ Αναλυτική παρουσίαση των ευρημάτων της XIVth Annual Report on Monitoring the Application of Community Law (1996), σε *Agence Europe*, No 7024 (n.s.), 26/ 7/ 1997. Επίσης, Commission EC (1997) “Progress report on the implementation of the medium-term social action programme 1995-97”, *Social Europe*, Supplement 4/ 96, Annex 2

⁹⁰ Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 84, σελ. 6-9

⁹¹ Commission EC (1995) “The European Employment Strategy: Recent Progress and Prospects for the Future”, Communication from the Commission on trends and developments in employment systems in the European Union

στρατηγική για την απασχόληση αποβλέπει, κατ' ουσία, στην υποκίνηση και επιτάχυνση της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας. Υπάρχουν, ασφαλώς, ερωτήματα σε σχέση με τη σκοπιμότητα, το περιεχόμενο και την αποτελεσματικότητά της, τα οποία μάλιστα θα τεθούν, λίγο αργότερα, στο επίκεντρο της Κοινοτικής διαπραγματεύσεως` αυτά τα ερωτήματα αντιμετωπίζονται αναλυτικώς σε επόμενο κεφάλαιο.

Η μετατόπιση των ευρωπαϊκών αντιλήψεων περί την οικονομική και κοινωνική πολιτική είναι αναμφισβήτητη, μολονότι το σύνολο των πολιτικών δρώντων δεν είναι διατεθειμένοι να αποδεχθούν, και άλλοτε απλώς να παραδεχθούν δημοσίως, τις πραγματικές και βαθύτερες προεκτάσεις. Άλλωστε, η ραγδαία τεχνολογική πρόοδος, ο εντεινόμενος διεθνής ανταγωνισμός και η προοπτική εγκατάλειψης του συναλλαγματικού μέσου (ONE) επιτείνουν τα προβλήματα της ανταγωνιστικής υστέρησης και της υψηλής ανεργίας στην Ευρώπη, έτσι ώστε η ανάγκη αποκατάστασης της ευελιξίας των αγορών να γίνεται πειστική και επείγουσα. Η έννοια της απορρύθμισης (deregulation), που μέχρι προσφάτως πολλοί εξόρκιζαν, απαντάται πλέον σε κείμενα πολιτικής- όχι όμως στις επικεφαλίδες τους- και εμπνέει πολιτικές πρωτοβουλίες. Χαρακτηριστικές από αυτή την άποψη είναι οι εκθέσεις των ομάδων *Ciampi* και, κυρίως, *Molitor* που αποσκοπούν στην εξειδίκευση ορισμένων θεμάτων/ προτάσεων της Λευκής Βίβλου για την Ανάπτυξη... και δημοσιεύονται τον Ιούνιο του 1995- θα ακολουθήσει και δεύτερη, τελική, έκθεση της ομάδας *Ciampi*, το Δεκέμβριο του 1995` ας σημειωθεί, πάντως, ότι η «θεσμοποίηση προσωπικοτήτων», συνακόλουθη της ανάθεσης αυτού του έργου σε ανεξάρτητες προσωπικότητες, θεωρείται στοιχείο του διακυβερνητικού μοντέλου συνεργασίας.⁹²

Η έκθεση *Ciampi* για την ανταγωνιστικότητα αναφέρεται, κατά μείζονα λόγο, στα θέματα της επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο (human capital)- cf. *learning society, information society*- και της ανάπτυξης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, δεν παραλείπει ωστόσο να υπογραμμίσει την ανάγκη επιτάχυνσης της διαδικασίας απελευθέρωσης και απορρύθμισης- ενίοτε και αναρρύθμισης- των αγορών, σε συνδυασμό με την ολοκλήρωση του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς.⁹³ Η έκθεση *Molitor* για την Κοινοτική νομοθεσία διαπιστώνει ότι η ρυθμιστική υπερβολή, η πολυπλοκότητα και η ακαμψία μεγάλου τμήματος της τελευταίας αναχαιτίζει την επίτευξη των στόχων της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης και προτείνει 120 (!) λεπτομερείς τροποποιήσεις της νομοθεσίας σε μια σειρά θεματικών περιοχών.⁹⁴ Σε σχέση με την κοινωνική/ εργατική νομοθεσία, ειδικότερα, η έκθεση μεταξύ άλλων προτείνει την αναθεώρηση, δεξ αποδυνάμωση, της αμφιλεγόμενης οδηγίας για τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας, από την άλλη πλευρά, όμως, υποστηρίζει ότι η καθιέρωση Κοινοτικού εύρους θεμελιωδών δικαιωμάτων άμεσα εφαρμόσιμων (directly applicable) στα κράτη μέλη θα συνέβαλε στην πραγματική απλούστευση της εργατικής νομοθεσίας` δίχως άλλο, οι αντιδράσεις των εκπροσώπων τόσο των εργαζομένων, όσο και των εργοδοτών είναι αναμενόμενες.⁹⁵ Μολαταύτα, η ανάγκη της απορρύθμισης- και απλούστευσης της νομοθεσίας- δεν περιορίζεται στο επίπεδο της Κοινότητας, τουναντίον εμφανίζεται επιτακτικότερη, μάλλον, στο επίπεδο των κρατών μελών` στα κεντροευρωπαϊκά κράτη μέλη η

⁹² Τσινισιζέλης, Μιχάλης (1995) “Θεωρία της Διεθνούς Πολιτικής Ενοποίησης”, στο Ναπολέον Μαραβέγιας και Μιχάλης Τσινισιζέλης (επιμ.) *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές*, Θεμέλιο, Αθήνα

⁹³ “Second Report by the Advisory Group on Competitiveness Chaired by Mr. Ciampi”, *Agence Europe*, Europe Documents No 1966/1967, 14/ 12/ 1995

⁹⁴ “Report of the Molitor Group on Legislative and Administrative Simplification”, *Agence Europe*, Europe Documents, No 1947, 4/ 8/ 1995. Οι θεματικές περιοχές που εξετάζονται είναι: προδιαγραφές μηχανημάτων, υγιεινή των τροφίμων, απασχόληση και κοινωνική πολιτική, περιβάλλον, βιοτεχνολογία, δημόσιες συμβάσεις, προϊόντα δομικών κατασκευών, κανόνες καταγωγής και μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

⁹⁵ Ορισμένοι εκπρόσωποι των εργοδοτών/ μέλη της ομάδας παράγουν μάλιστα και έκθεση της μειοψηφίας, “Heavy fire aimed at EU ‘wise men’ ”, *Financial Times*, 21/ 6/ 1995

απορρύθμιση των αγορών προϊόντων και υπηρεσιών προσλαμβάνει σχετικώς μεγαλύτερη σημασία, ενώ σε εκείνα του νότου η έμφαση στρέφεται στην αγορά εργασίας.⁹⁶

Δεν θα ήταν, λοιπόν, σχήμα λόγου εάν υποστηριζόταν ότι η θεσμική μοναξιά του Ηνωμένου Βασιλείου- cf. *social opt-out*- κάθε άλλο παρά συνοδεύεται από πολιτική απομόνωσή του. Είναι δε αξιοσημείωτο ότι η κεντροδεξιά κυβέρνηση της Γερμανίας, πρωταγωνίστρια κάποτε του σχεδίου του ευρωπαϊκού κοινωνικού χώρου, συμμερίζεται πλέον, εν μέρει τουλάχιστον, ανάλογες των βρετανικών θέσεις πολιτικής και αναλαμβάνει από κοινού με τη βρετανική κυβέρνηση πρωτοβουλίες για την αναθεώρηση, δεξ απορρύθμιση, της Κοινοτικής κοινωνικής, εκτός άλλων, νομοθεσίας.⁹⁷ Οι δύο κυβερνήσεις αντιτίθενται, επίσης, στη χρηματοδότηση και εφαρμογή των ειδικών σχεδίων δράσης (π.χ. κατά του κοινωνικού αποκλεισμού), που προτείνονται στο πρόγραμμα κοινωνικής δράσης 1995-1997,⁹⁸ αρνούμενες- ακόμη και σε συμβολικούς όρους, μιας και τα κονδύλια είναι σχετικώς πολύ μικρά- την ανάμειξη της Κοινότητας στα θέματα κοινωνικής προστασίας. Η στροφή της γερμανικής κυβέρνησης- η έμφαση στην εσωτερική μεταρρύθμιση/ απορρύθμιση μάλλον, παρά στην Κοινοτική (ανα-) ρύθμιση- συνδέεται με την αύξηση της εγχώριας ανεργίας, αντανακλά όμως και τις προτιμήσεις της για την πολιτική, δεξ νομισματική σταθερότητα, και τη θεσμική συγκρότηση της ONE, όπως με έμφαση (επαν-)αναδεικνύονται μέσω της πρότασης για το Σύμφωνο Σταθερότητας (Stability Pact). Η ιδέα της απορρύθμισης των αγορών εργασίας- και όχι μόνο- δεν είναι, ωστόσο, το ίδιο ελκυστική στη Γαλλία, η προσφάτως εκλεγμένη- Μάιος 1995- κεντροδεξιά κυβέρνηση της οποίας αναγκάζεται, εν μέσω μαζικών απεργιακών κινητοποιήσεων, να περιστείλει τα, εξαρχής περιορισμένα, μέτρα μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους.⁹⁹ Ούτε, όμως, η προσχώρηση της Επιτροπής στην οικονομική ορθοδοξία είναι ανεπιφύλακτη και, πολύ περισσότερο, καθολική` για την ΓΔ V (κοινωνικές υποθέσεις και απασχόληση), «θεματοφύλακα» του Ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, η έννοια της απορρύθμισης των αγορών εργασίας τελεί υπό απαγόρευση- κυριολεκτικώς.¹⁰⁰

Ελάχιστη, κατόπιν αυτών, έκπληξη μπορεί να προκαλεί ο απολογισμός του κοινωνικο-νομοθετικού έργου της Κοινότητας κατά τη μετα-ΣΕΕ περίοδο, ειδικώς η πενιχρή συγκομιδή οδηγιών σε σύγκριση με την αμέσως προηγούμενη περίοδο (μετα-ΕΕΠ) και, κυρίως, σε σχέση με τις προσδοκίες που δημιούργησε η θεσμική μεταρρύθμιση, έστω στο πλαίσιο του

⁹⁶ Koedijk, Kees and Jeroen Kremers (1996) "Market opening, regulation and growth in Europe", *Economic Policy*, October, 445-467

⁹⁷ "Deregulation Now- Anglo-German Deregulation Group Report", 26 May 1995. Πρόκειται για την έκθεση ομάδας εργασίας που αποτελείται από βρετανούς και γερμανούς επιχειρηματίες, τα συμπεράσματα της οποίας αποστέλλονται με κοινή επιστολή των πρωθυπουργών των δύο χωρών στους ηγέτες των άλλων κρατών μελών και τον Πρόεδρο της Επιτροπής.

⁹⁸ "Commission social policy setback", *Financial Times*, 6/ 12/ 1995

⁹⁹ "No escape: A Survey of France", *The Economist*, November 25th 1995

¹⁰⁰ Είναι χαρακτηριστική η μάχη μεταξύ της ΓΔ κοινωνικών υποθέσεων και της ΓΔ βιομηχανίας σε σχέση με τη συμπερίληψη σε έκθεση της Επιτροπής για την ανταγωνιστικότητα δύο διαγραμμάτων που αναδεικνύουν την ανταλλακτική σχέση απασχόλησης και ρύθμισης των αγορών εργασίας- είναι γεγονός πάντως ότι παρόμοιες εμπειρικές αναλύσεις, όπως θα συζητηθεί και σε επόμενο κεφάλαιο, είναι εξαιρετικώς αβέβαιες` "Commission given by job market clash", *Financial Times*, 8/ 11/ 1996.

Ανάλογες διαμάχες καταλήγουν συχνά σε αντιφατικές διατυπώσεις. Για παράδειγμα στο Επιτροπή ΕΚ (1996) «Οι Επιπτώσεις και η Αποτελεσματικότητα της Ενιαίας Αγοράς», ΚΟΜ(96) 520 τελικό, σημειώνεται ότι "[ο]ι φόβοι για προσέλκυση των επενδύσεων στα κράτη μέλη με χαμηλότερο εργατικό κόστος ή τα οποία δεν έχουν υιοθετήσει ορισμένα στοιχεία της κοινής κοινωνικής πολιτικής αποδείχθηκαν αβάσιμοι", σελ. 10, αλλά μερικές αράδες παρακάτω τονίζεται ότι "[σ]τόχος του πλαισίου αυτού-πλαισίου ελαχίστων βασικών προτύπων- είναι η αποφυγή της εφαρμογής χαμηλών προτύπων στον κοινωνικό τομέα με στόχο την άσκηση αθέμιτου ανταγωνισμού", σελ. 11.

Μια πρόταση υπέρβασης στην πράξη των αντιφάσεων στη δράση της Επιτροπής, ειδικότερα των οφειλομένων στην εμμονή της ΓΔ V, καλεί στην υπαγωγή των προτάσεων της τελευταίας σε έλεγχο ως προς τις προσδοκώμενες οικονομικές επιπτώσεις τους (efficiency audit) δεξ, Samuel Brittan (1999) "Jobs at stake", *Financial Times*, 18/ 3

κοινωνικού πρωτοκόλλου- και γι' αυτό αφελείς.¹⁰¹ Ωστόσο, το πλέον ενδιαφέρον, συνάμα και αμφιλεγόμενο ως προς τη σημασία του, στοιχείο αυτού του απολογισμού είναι η ανάδειξη του κοινωνικού διαλόγου σε προτιμώμενη διαδικασία λήψεως αποφάσεων.¹⁰² Επιβεβαιώνει άραγε αυτή η εξέλιξη την άποψη που ορισμένοι νεο-λειτουργιστικής έμπνευσης συγγραφείς έσπευσαν να διατυπώσουν μετά τη συνομολόγηση της ΣΕΕ και τη θεσμοθέτηση των συλλογικών συμφωνιών, υποστηρίζοντας ότι προωθείται η διαμόρφωση μιας νεο-κορπορατιστικού τύπου οργάνωσης του αναδύομένου Κοινοτικού πολιτικού συστήματος- cf. *would-be polity*- διαλαμβάνουσας την τριμερή διαχείριση της Κοινοτικής οικονομίας;¹⁰³

Παρόμοιες απόψεις συνδέονται, πιθανότατα, με τη διαπίστωση (περι-)ορισμένων μεταβολών στη δομή αντιπροσώπευσης και οργάνωσης των συμφερόντων στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Πράγματι, παρά την ύπαρξη πολυάριθμων επισήμως αναγνωρισμένων οργανώσεων συμφερόντων- κοινωνικών εταιρών στην Κοινοτική διάλεκτο- με τις οποίες η Επιτροπή έχει καθήκον να διαβουλευεται, στην πρακτική της συλλογικής διαπραγματεύσεως μετέχουν, κατόπιν απόφασης των ίδιων των οργανώσεων συμφερόντων, μόνο οι τρεις γενικές διεπαγγελματικές οργανώσεις (ETUC, UNICE και CEEP).¹⁰⁴ Ωστόσο, η από μέρους των άλλων οργανώσεων, π.χ. των κλαδικών, αμφισβήτηση της αντιπροσωπευτικότητας των διαπραγματευτών και των συμφωνιών τους είναι πάντοτε πιθανή, δεδομένης άλλωστε της απουσίας κλαδικών συλλογικών διαπραγματεύσεων σε Κοινοτικό επίπεδο. Είναι, επίσης, γεγονός ότι η τόσο η ΣΕΕ (ETUC), κυρίως αυτή, όσο και η ΕΕΣΒΕ (UNICE) δεν μοιάζουν πλέον με τις χαλαρές ενώσεις του πρόσφατου παρελθόντος. Τουναντίον, ως αποτέλεσμα εσωτερικών μεταρρυθμίσεων, έχουν αποκτήσει τη δυνατότητα, κατ' ουδένα τρόπο όμως την πλήρη δικαιοδοσία, συλλογικής εκπροσώπησης των εθνικών τμημάτων τους και διαπραγματεύσεως ευρωπαϊκού εύρους συμφωνιών.¹⁰⁵ Αυτές οι μεταβολές αντανακλούν τη βούληση των κοινωνικών εταιρών, ιδίως της ΕΕΣΒΕ που κατά παράδοση αντιτίθετο στην ιδέα των ευρωπαϊκών συλλογικών διαπραγματεύσεων, να διαπραγματευθούν και να καταλήξουν σε συλλογικές συμφωνίες` πάντως, δεν είναι εκείνοι που αυτοτελώς εκδηλώνουν ανάλογες προθέσεις -όπως προβλέπει η κοινωνική συμφωνία, Άρθρο 3 παρ. 4- απλώς ανταποκρίνονται στις επίμονες προτροπές της Επιτροπής.

Παρά τις προαναφερόμενες μεταβολές, ωστόσο, η δομή οργάνωσης και εκπροσώπησης των συμφερόντων απέχει από το κορπορατιστικό πρότυπο, διατηρώντας ακόμη έντονα

¹⁰¹ Μέχρι τη στιγμή που τίθεται σε εφαρμογή η Συνθήκη του *Amsterdam* (Μάιος 1999), δηλαδή σε διάστημα πεντέμισι περίπου ετών από τότε που ετέθη σε εφαρμογή η ΣΕΕ, εγκρίθηκαν πέντε οδηγίες, ενώ μια ακόμη περιμένει την τυπική έγκριση του Συμβουλίου. Πρόκειται για τις εξής οδηγίες: 94/ 95 για την πληροφόρηση και διαβούλευση στις Κοινοτικής κλίμακας επιχειρήσεις, 96/ 34 για το δικαίωμα της γονικής άδειας, 97/ 80 για το βάρος της απόδειξης στις περιπτώσεις διακρίσεων των φύλων, 97/ 81 για την ίση μεταχείριση των μερικώς απασχολούμενων και 96/ 71 για τα δικαιώματα των εργαζομένων που στέλλονται από τον εργοδότη τους προσωρινώς σε άλλο κράτος μέλος` εκκρεμεί η τυπική έγκριση της οδηγίας για την ίση μεταχείριση των απασχολούμενων με σύμβαση ορισμένου χρόνου.

¹⁰² Οι οδηγίες 96/ 34, 97/ 81, καθώς και η τυπικώς μόνον εκκρεμής οδηγία για την ορισμένου χρόνου απασχόληση είναι παράγωγες του κοινωνικού διαλόγου, με το Συμβούλιο να εγκρίνει, άνευ δικαιώματος τροποποιήσεων, και εκδίδει ως οδηγίες τα όσα προβλέπονται στις συλλογικές συμφωνίες. Αλλά και η οδηγία 94/ 95 αποτέλεσε αντικείμενο συλλογικής διαπραγματεύσεως που, όμως, ναυάγησε την τελευταία στιγμή, κατόπιν της άρνησης των βρετανών εργοδοτών (CBI) να συμφωνήσουν με τις λοιπές εθνικές εργοδοτικές οργανώσεις/ μέλη της ΕΕΣΒΕ.

Η οδηγία 97/ 80 είναι προϊόν της άμεσης νομοθετικής διαδικασίας, βάσει του Άρθρου 2 παρ. 1 της κοινωνικής συμφωνίας. Τέλος, η οδηγία 96/ 71 εγκρίθηκε βάσει των κοινωνικών διατάξεων της ΣΕΚ.

¹⁰³ Για παράδειγμα, Falkner, *op.cit.*, υποσημ. 28

¹⁰⁴ Στην ανακοίνωσή της για τη εφαρμογή του κοινωνικού πρωτοκόλλου η Επιτροπή αναφέρεται στα κριτήρια της επίσημης αναγνώρισης των οργανώσεων συμφερόντων, παραθέτει κατάλογο των τελευταίων και αποσαφηνίζει ότι σε αυτές εναπόκειται η απόφαση εκπροσώπησης τους κατά τις συλλογικές διαπραγματεύσεις. Δες, Επιτροπή, *op.cit.*, υποσημ. 71, ιδίως Παραρτήματα 2 και 3

¹⁰⁵ Falkner, *op.cit.*, υποσημ. 28. Είναι αξιοσημείωτο ότι ο νέος πρόεδρος της ΕΕΣΒΕ *Georges Jacobs* δηλώνει σε συνέντευξή του στην *Financial Times*, 8/ 9/ 1998, ότι είναι πιθανή η εγκατάλειψη της ομοφωνίας-μεταξύ των εθνικών εργοδοτικών οργανώσεων- κατά τη λήψη των αποφάσεων της οργάνωσης.

πλουραλιστικά στοιχεία.¹⁰⁶ Πολύ περισσότερο, οι ουσιώδεις προϋποθέσεις- ή, αλλιώς, τα κίνητρα- για ριζοσπαστικότερες θεσμικές μεταρρυθμίσεις είναι περιορισμένες. Η διατήρηση σημαντικών τομέων της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής υπό τον αποτελεσματικό έλεγχο των εθνικών θεσμών συμβάλλει στον εθνικό κερματισμό των οργανωμένων συμφερόντων μάλλον, παρά στο συντονισμό και το σχηματισμό ευρωπαϊκού επιπέδου οργανώσεων.¹⁰⁷ Είναι, μάλιστα, ευνόητο ότι οι εργοδοτικές οργανώσεις κάθε άλλο παρά συγκατατίθενται στην ενίσχυση των πολιτικών λειτουργιών της Κοινότητας, προσβλέποντας στην εκμετάλλευση της αυξημένης, ως επακόλουθο της ενιαίας αγοράς, διαπραγματευτικής ισχύος τους έναντι των εθνικών κυβερνήσεων. Όμως, σοβαρές επιφυλάξεις προτάσσονται, επίσης, από μέρους των εθνικών εργατικών συνδικάτων, πρωτίστως αφορώσες σε οικονομικές θεωρήσεις- δες διαφορές επιπέδων οικονομικής ανάπτυξης και προσδοκώμενα οφέλη από την οικονομική ολοκλήρωση- και, ακόμη, συναρτώμενες με τον, κατά τον *W. Streeck*, «θεσμικό εθνικισμό» τους.¹⁰⁸ Κι αν η απάμβλυνση των παραδοσιακών ιδεολογικών διαιρέσεων στο εσωτερικό του συνδικαλιστικού κινήματος συντείνει στη μερική εξασθένηση του «θεσμικού εθνικισμού»,¹⁰⁹ είναι πιθανό ότι κατά μείζονα λόγο συνεπάγεται επίταση της έμφασης στο οικονομικό στοιχείο.

Από την άλλη πλευρά, λέγεται ότι η (λειτουργία της) ONE περικλείει τη δυναμική του ευρωκορπορατισμού, δημιουργώντας κίνητρα εκπροσώπησης και αποτελεσματικής οργάνωσης των συμφερόντων σε ευρωπαϊκή κλίμακα. Ίσως, από μια πρώτη άποψη, η επικράτηση του χρηματοπιστωτικού τομέα ωθεί τόσο τα επιχειρηματικά, όσο και τα εργατικά συμφέροντα να επιδιώξουν εναργέστερη συμμετοχή στη διαμόρφωση των αποφάσεων μακροοικονομικής διαχείρισης. Μολαταύτα, το θεσμικό πλαίσιο της τελευταίας ελάχιστα αφήνει περιθώρια πραγμάτωσης παρόμοιων επιδιώξεων' ανεξαρτησία της ΕΚΤ- και των εθνικών κεντρικών τραπεζών- στην εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής, διαδικασιακοί και ουσιώδεις περιορισμοί του ρόλου των πολιτικών θεσμών σε σχέση με τη συναλλαγματική πολιτική, συντονισμός των δημοσιονομικών πολιτικών βάσει κανόνων (*rule-based*). Υποστηρίζεται, επίσης, ότι η άρση των συναλλαγματικών διακυμάνσεων θα επιτρέψει, αν όχι επιβάλλει, τη συντονισμένη διαμόρφωση των αμοιβών, κατ' επέκταση οδηγώντας προς την καθιέρωση ευρωπαϊκών συλλογικών διαπραγματεύσεων/ μισθολογικών συμβάσεων. Πράγματι, η πρόσφατη εμπειρία φαίνεται να επιβεβαιώνει αυτές τις προβλέψεις, ωστόσο μόνο μεταξύ χωρών με παρόμοιες παραγωγικές δομές, μοντέλα εργασιακών σχέσεων, κοινωνικο-ασφαλιστικά συστήματα και, πρωτίστως, επίπεδα παραγωγικότητας και οικονομικής ανάπτυξης.¹¹⁰

Το ενδεχόμενο εμπέδωσης και θεματικής επέκτασης των κορπορατιστικών διευθετήσεων στο επίπεδο της Κοινότητας μοιάζει μάλιστα να απομακρύνεται. Τεχνολογικές μεταβολές, διοικητικο-οργανωτικές αλλαγές στο επίπεδο της επιχείρησης και διεθνής ανταγωνισμός θέτουν υπό σοβαρή αμφισβήτηση τόσο την εφικτότητα, όσο και τη σκοπιμότητα (*desirability*) του κορπορατιστικού μοντέλου, ιδίως σε ότι αφορά την οργάνωση της αγοράς εργασίας.¹¹¹ Η

¹⁰⁶ Σύμφωνα με την ανάλυση των *Streeck and Schmitter, op.cit.*, υποσημ. 7

¹⁰⁷ Από την άλλη πλευρά, η ρυθμιστική πολιτική της Κοινότητας, ιδίως ο χαρακτήρας της Κοινοτικής νομοθεσίας, ίσως επιτείνει τις αντιθέσεις μεταξύ ομάδων ειδικών συμφερόντων και δημιουργεί κίνητρα συμπεριφορών *lobbying* έναντι των Κοινοτικών οργάνων. Δες, *Julien, B. (1990) "Euro-Lobbying Invades Berlaymont"*, *European Affairs*, 4,3 και *Κουτσιαράς, Νίκος (1992) "Η Κοινωνική Πολιτική της Κοινότητας: Μια Οικονομική Ερμηνεία"*, *Κείμενο Εργασίας*, 18, *Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών*

¹⁰⁸ *Streeck, op.cit.*, υποσημ. 31

¹⁰⁹ *Henley, A and E. Tsakalotos (1991) "Corporatism and the European Labour Market after 1992"*, *Studies in Economics* 91/ 7, University of Kent

¹¹⁰ Ο συντονισμός των μισθολογικών διαπραγματεύσεων προωθείται μεταξύ Βελγίου, Ολλανδίας και Γερμανίας. Στο Βέλγιο, ειδικότερα, προβλέπεται πλέον ότι οι αυξήσεις των μισθών δεν πρέπει να ξεπερνούν τη μέση αύξησή τους στους τρεις κύριους εμπορικούς εταίρους της χώρας, δηλαδή τη Γερμανία, τη Γαλλία και την Ολλανδία. Δες, "Economic and Monetary Union", *Financial Times*, 28/ 3/ 1998, "Birth of the Euro", *Financial Times*, 30/ 4/ 1998

¹¹¹ *Alogoskoufis, George, Bean, Charles, Bertola, Giuseppe, Cohen, Daniel, Dolado, Juan and Gilles Saint-Paul (1995) Unemployment: Choices for Europe*, *Monitoring European Integration* 5, CEPR, London, σελ. 116.

μείωση της συνδικαλιστικής πυκνότητας (union density), η διασάλευση ή/και η απειλή διασάλευσης της εργασιακής ειρήνης, η χειροτέρευση των μακροοικονομικών επιδόσεων-κυρίως, η έμμομη ανεργία- αλλά και η διάδοση τάσεων αποκέντρωσης της διαπραγματεύσεως και σύναψης συμβατικών σχέσεων, είναι τα πρόσφατα δείγματα ρωγμών που, με διαφορετική ένταση, εκδηλώνονται στα υφιστάμενα εθνικά κορπορατιστικά συστήματα, πρωτίστως το γερμανικό` όσο για τη σταθερότητα των αυστριακών θεσμών, οι ιδιοτυπίες αφενός, της αγοράς εργασίας και αφετέρου, του πολιτικού συστήματος είναι καθοριστικές.¹¹² Από την άλλη πλευρά, η παραχώρηση μεγαλύτερης αυτονομίας στους κοινωνικούς εταίρους ως προς τον καθορισμό των μισθών στην Ισπανία, είτε η προώθηση *ad hoc* τριμερών κοινωνικών συμβολαίων στην Ιρλανδία και την Πορτογαλία δεν στοιχειοθετούν, αφ' εαυτών, τάσεις κορπορατιστικής θέσμισης.

Πώς εξηγείται, λοιπόν, η διαδικασιακή επικράτηση του κοινωνικού διαλόγου στο πλαίσιο του τρίπλευρου συστήματος λήψεως αποφάσεων (Κοινοτικής) κοινωνικής νομοθεσίας και ποιά είναι η σημασία του; Υποστηρίζεται ότι οι κοινωνικοί εταίροι αναγκάζονται, αν μη τι άλλο, να επιδιώξουν τη σύναψη συμφωνιών, ευρισκόμενοι αντιμέτωποι με μια διττή απειλή` οι μεν εργοδοτικές οργανώσεις απειλούνται από την, κατά θεσμικό τεκμήριο μεγαλύτερη ένεκα της κοινωνικής συμφωνίας των ένδεκα/ δεκατεσσάρων, πιθανότητα άμεσης, συνάμα και ουσιωδώς αυστηρότερης νομοθετικής δράσης του Συμβουλίου, οι δε εργατικές ενώσεις απειλούνται από την ενδεχόμενη σκόπιμη νομοθετική αποχή του τελευταίου.¹¹³ Ωστόσο, η απειλή δεν είναι το ίδιο αξιόπιστη και για τις δύο πλευρές. Συγκεκριμένα, είναι εξαιρετικώς αμφίβολο ότι οι ένδεκα/ δεκατέσσερις εθνικές κυβερνήσεις θα υιοθετήσουν νομοθεσία που περικλείει τον κίνδυνο, για άλλες υψηλότερο και για άλλες χαμηλότερο, μείωσης της ανταγωνιστικότητας των οικονομιών τους σε σχέση με εκείνη του Ηνωμένου Βασιλείου.¹¹⁴ Τουναντίον, το ενδεχόμενο νομοθετικής αποχής του Συμβουλίου είναι πολύ πιθανότερο και, κατά τούτο, η απειλή για τα εργατικά συνδικάτα -ΣΕΕ- είναι περισσότερο αξιόπιστη.

Για τα τελευταία, συνεπώς, η σύναψη συλλογικών συμφωνιών αποτελεί σχεδόν μονόδρομο, πράγμα που εξασθενίζει τη διαπραγματευτική ισχύ τους κατά τις συλλογικές διαπραγματεύσεις.¹¹⁵ Διόλου παράδοξο, λοιπόν, ότι το περιεχόμενο των συλλογικών συμφωνιών και, κατ' επέκταση, οι ουσιώδεις προβλέψεις των αντίστοιχων οδηγιών του Συμβουλίου, ανταποκρίνονται περισσότερο στα συμφέροντα και τις διαπραγματευτικές θέσεις των εργοδοτικών οργανώσεων -ΕΕΣΒΕ-. Όπως θα συζητηθεί στο επόμενο κεφάλαιο, οι παράγωγες του κοινωνικού διαλόγου οδηγίες αφορούν στην καθιέρωση γενικών Κοινοτικού εύρους αρχών/ πλαισίων συντονισμού, η εξειδίκευση των οποίων κατά μείζονα λόγο-

Επίσης, Lindbeck, Assar and Dennis J. Snower (1996) "Reorganization of Firms and Labor-Market Inequality", *American Economic Review*, 86, 315- 321

¹¹² Σε ότι αφορά την αγορά εργασίας, η παρατηρούμενη διασπορά των μισθών (wage dispersion) δηλώνει τη διαφοροποίησή τους αναλόγως της παραγωγικότητας` τουναντίον στα άλλα κορπορατιστικά συστήματα η περιορισμένη διαφοροποίηση και δυσκαμψία των σχετικών μισθών (relative wage inflexibility) δημιουργεί κίνητρα αποκέντρωσης του καθορισμού τους. Σε ότι αφορά το πολιτικό σύστημα, η μακρά δικομματική κυβερνητική διαχείριση, σε συνδυασμό με ένα σύστημα κατανομής των δημοσίων θέσεων ευθύνης μεταξύ των μελών των δύο κομμάτων εξουσίας (proportz), ενισχύει τη σταθερότητα των συναινετικών-κορπορατιστικών θεσμών διαχείρισης.

¹¹³ Falkner, *op.cit.*, υποσημ. 28

¹¹⁴ Υπογραμμίζεται ότι η οδηγία 97/ 80 για το βάρος της απόδειξης σε περιπτώσεις διακρίσεων των φύλων υπήρξε μεν προϊόν άμεσης νομοθεσίας, βάσει της κοινωνικής συμφωνίας, στη συζήτησή της όμως στο Συμβούλιο συμμετείχε, χωρίς δικαίωμα ψήφου, και το Ηνωμένο Βασίλειο, στο πλαίσιο μιας πολιτικής συμφωνίας που διευθετεί το ζήτημα της συμμετοχής της χώρας στην κοινωνική πολιτική μετά την άρση της ρήτρας εξαίρεσης και μέχρι να τεθεί σε εφαρμογή η Συνθήκη του *Amsterdam*.

Είναι, επίσης, αξιοσημείωτο ότι στην περίπτωση της οδηγίας 94/ 95 για την πληροφόρηση και διαβούλευση στις Κοινοτικής κλίμακας επιχειρήσεις, το Συμβούλιο ενέκρινε όσα οι κοινωνικοί εταίροι παρ' ολίγο συμφώνησαν (δες και υποσημ. 102)` Falkner, *op.cit.*, υποσημ. 28

¹¹⁵ Δεν είναι τυχαίο ότι η ΣΕΕ επιδιώκει τη συμπληρωματική σχέση κοινωνικού διαλόγου και άμεσης νομοθεσίας, ενώ η ΕΕΣΒΕ θεωρεί τον κοινωνικό διάλογο υποκατάστατο της άμεσης νομοθεσίας` Rhodes, *op.cit.*, υποσημ. 27

μεγαλύτερο σε σύγκριση με την προγενέστερη νομοθεσία- ανάγεται στην ευθύνη των κρατών μελών. Τούτο ικανοποιεί, άλλωστε, και τις προθέσεις των δεκατεσσάρων εθνικών κυβερνήσεων, ειδικότερα δε απισχνάζει τις περί το εθνικό οικονομικό συμφέρον αναστολές τους.

Η επικράτηση του κοινωνικού διαλόγου ως διαδικασίας σχηματισμού ενός ευρωπαϊκού τυπικού καθεστώτος εργασιακών σχέσεων, η πραγματική σημασία του οποίου, ασφαλώς, θα υπολείπεται εκείνης που η έννοια αποκτά στο επίπεδο των κρατών μελών, πολύ δύσκολα θα αμφισβητηθεί. Ίσως, μάλιστα, το αντίθετο να μην ήταν επιθυμητό η συναινετική παραγωγή της Κοινοτικής νομοθεσίας των αγορών εργασίας περιστέλλει τον κίνδυνο εισαγωγής πρόσθετων ή/ και επανενίσχυσης των υφιστάμενων αντικινήτρων για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και τη μείωση της ανεργίας. Οι δυσανασχετούντες οπαδοί της «κοινωνικής διάστασης», υπέρμαχοι της ουσιαστικής ενίσχυσης της κοινωνικής νομοθεσίας της Κοινότητας θυμίζουν τους, κατά το νομπελίστα *James Buchanan*, «[ε]υφυείς και περισπούδαστους, πλην όμως απαίδευτους περί τα οικονομικά, που συζητούν ως εάν ήταν δυνατή η μεταλλαγή της ανθρώπινης συμπεριφοράς σε καταστάσεις επιλογής μέσω νομικών περιορισμών, αντί να συζητούν για τη μεταβολή των συνθηκών επιλογής. Στη βάση παρόμοιων συζητήσεων εισάγονται και επιβάλλονται νόμοι που, τελικώς, αποτρέπουν την επίτευξη των ιδίων ακριβώς στόχων που απέβλεπαν να εξυπηρετήσουν.»¹¹⁶

Ο σκεπτικισμός του «σκυθρωπού επιστήμονα» έναντι της κοινωνικής νομοθεσίας θα αποδειχθεί, εκ νέου, δικαιολογημένος. Στις 27 Φεβρουαρίου του 1997, η γαλλική αυτοκινητοβιομηχανία *Renault* αιφνιδιάζει με την ανακοίνωση της απόφασής της να κλείσει το εργοστάσιο στην περιοχή *Vilvoorde* του Βελγίου, στο οποίο απασχολούνται 3.100 εργαζόμενοι, προτιθέμενη να μεταφέρει την παραγωγή των δύο μοντέλων της σε μονάδες της Ισπανίας. Η Επιτροπή αποδοκιμάζει την απόφαση της εταιρείας, καταγγέλλοντας την παραβίαση της Κοινοτικής νομοθεσίας, τόσο της οδηγίας για τις ομαδικές απολύσεις, όσο και της πρόσφατης οδηγίας για την πληροφόρηση και διαβούλευση των εργαζομένων στις πολυεθνικές επιχειρήσεις, αν μη τι άλλο του πνεύματος της τελευταίας. Από την άλλη πλευρά, η γαλλική κυβέρνηση υποστηρίζει- και ρητορικώς δυσφορεί- την απόφαση της διοίκησης της *Renault*- το κράτος κατέχει το 45% των μετοχών της- η βελγική κυβέρνηση αντιδρά, μεταξύ άλλων και δικαστικώς- στο Βέλγιο απασχολούνται 34.000 εργαζόμενοι σε πέντε μονάδες αυτοκινητοβιομηχανίας, όλες ξένης ιδιοκτησίας, το δε προϊόν της τελευταίας καλύπτει το 15% της αξίας των εξαγωγών της χώρας- η δε γερμανική κυβέρνηση ζητεί, κατά τη συζήτηση του θέματος στο Συμβούλιο Κοινωνικών Υποθέσεων, τη διερεύνηση της ενδεχόμενης χρήσης Κοινοτικών κονδυλίων στην αναδιάρθρωση της *Renault*- η ίδια θα ευνοούσε τον επαναπατρισμό της παραγωγής ως επιλογή αναδιάρθρωσης της (γερμανικής) αυτοκινητοβιομηχανίας.¹¹⁷

Η απόφαση της *Renault* είναι εν πολλοίς αναπόφευκτη αντιμετώπιση με τις ζημίες της προηγούμενης χρήσης, η επιχείρηση προχωρεί στο κλείσιμο ενός εργοστασίου που παρήγαγε σχετικώς μικρό αριθμό δύο μοντέλων αυτοκινήτων και ανακατανέμει την παραγωγή της, έτσι ώστε να εκμεταλλευθεί οικονομίες κλίμακας. Οι συνθήκες στον κλάδο της ευρωπαϊκής αυτοκινητοβιομηχανίας, άλλωστε, δεν είναι ευνοϊκές. Το άνοιγμα της εσωτερικής αγοράς και η ενίσχυση του διεθνούς ανταγωνισμού, έστω μετ' εμποδίων στην προκειμένη περίπτωση/ κλάδο, σε συνδυασμό με τη βαθμιαία εξάντληση- τη διόγκωση του κόστους- των ποικίλων μέσων *marketing*, π.χ. εκπτώσεις τιμών, προσφορές εξοπλισμού κ.λ.π., στρέφει τις επιχειρήσεις του κλάδου στην εφαρμογή μέτρων αναδιάρθρωσης της παραγωγής, περιλαμβανομένης της

¹¹⁶ Buchanan, James M. (1979) *What Should Economists Do?*, Liberty Press, Indianapolis, ειδικότερα στο δοκίμιο "Economics and Its Scientific Neighbors", σελ. 131. Θεωρείται ευνόητο ότι η παρούσα εργασία δεν συμμαρξίζεται την απόλυτη ισχύ αυτής της άποψης και, κατά τούτο, την (οικονομικο-)φιλοσοφική αφετηρία και την αισιοδοξία της περί την ελεύθερη αγορά.

¹¹⁷ Τα στοιχεία και οι πληροφορίες αντλούνται από, Bean, *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 37, σελ. 79 και "Europe's great car war", *The Economist*, March 8th 1997, 75-76

μείωσής της, και μείωσης του κόστους.¹¹⁸ Αντί της κατανόησης της πραγματικής (διαρθρωτικής) υφής του προβλήματος της ευρωπαϊκής αυτοκινητοβιομηχανίας και, κατ' επέκταση, της εφαρμογής πολιτικής επανεκπαίδευσης των απασχολούμενων στην τελευταία, οι κυβερνήσεις αρκέστηκαν, όμως, στην εφαρμογή προσωρινής σημασίας μέτρων, π.χ. επιδότηση της αγοράς νέων αυτοκινήτων, και την εισαγωγή κοινής νομοθεσίας για την προστασία των απασχολούμενων- οδηγία για την πληροφόρηση και διαβούλευση στις πολυεθνικές επιχειρήσεις- εκ των πραγμάτων πάντως αδύναμης ως προς το περιεχόμενο και τους όρους εφαρμογής.

Αυτή τη φορά, ωστόσο, η Κοινότητα δεν προτίθεται να προσφύγει σε νομοθετικά μέσα, προς απογοήτευση των εργατικών συνδικάτων, αρκούμενη σε ήπιες (soft) πρωτοβουλίες εθελοντικού χαρακτήρα (voluntarism). Η Επιτροπή δεσμεύεται, απλώς, να εξετάσει την κατάσταση της εφαρμογής της υφιστάμενης Κοινοτικής νομοθεσίας από τα κράτη μέλη και, από κοινού με την ολλανδική Προεδρία, προτείνουν την ανάπτυξη μηχανισμών μεσολάβησης (mediation mechanisms) για την επίλυση των διασυνοριακών εργασιακών διαφορών. Παράλληλα, ζητούν από τους κοινωνικούς εταίρους να επεξεργασθούν ένα κώδικα δεοντολογίας (code of conduct) για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις που, αν και χωρίς νομική ισχύ, θα καλεί τις επιχειρήσεις να διαβουλεύονται με τους εργαζομένους σε περιπτώσεις εκτεταμένης αναδιάρθρωσης.¹¹⁹ Οι αντιδράσεις των εργοδοτικών οργανώσεων, όμως, θα αναστείλουν την πρόοδο αυτής της πρωτοβουλίας. Παρόμοια τύχη θα έχει και η πρόταση της ομάδας *Gyllenhamar*, πρώην προέδρου της σουηδικής *Volvo*, που συστήνεται από την Επιτροπή προκειμένου να διερευνήσει τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της βιομηχανικής αναδιάρθρωσης. Η πρόταση προβλέπει τη δημιουργία ενός πίνακα κατάταξης των μεγάλων ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, με κριτήριο την πρακτική τους στον τομέα των εργασιακών σχέσεων και ζητεί τη στέρηση των ποικίλων κρατικών επιδοτήσεων από εκείνες τις επιχειρήσεις που δεν λαμβάνουν μέτρα διασφάλισης της απασχολησιμότητας- μη σπεύδεις αυτόματε ορθογράφε, είναι καινούργια λέξη (employability)!- των εργαζομένων που πρόκειται να απολύσουν, στο πλαίσιο σχεδίων αναδιάρθρωσης.¹²⁰

Η ολλανδική Προεδρία πρέπει, όμως, να φέρει σε πέρας μια ακόμη «συνταγματική» διακυβερνητική διάσκεψη (ΔΚΔ), αυτή τη φορά για την αναθεώρηση της Συνθήκης του *Maastricht*, που ξεκίνησε στο Τορίνο, το Μάρτιο του 1996. Η υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος, προδιαγεγραμμένη για την 1/ 1/ 1999, και η διεύρυνση προς την κεντρική και ανατολική Ευρώπη, συμπληρώνουν το τρίπτυχο των μεγάλων στόχων της ΕΕ που, με τη σειρά τους, οριοθετούν την έναρξη μιας νέας φάσης των διαδικασιών ολοκλήρωσης. Η προώθησή τους, ωστόσο, επιχειρείται εν μέσω κλίματος διογκωμένης λαϊκής δυσαρέσκειας έναντι των θεσμών και των πολιτικών της Κοινότητας- συχνά, μετεστραμμένης με τη συνδρομή των εθνικών κυβερνήσεων - τροφοδοτούμενης κυρίως από την υψηλή ανεργία, η μαζική διαδήλωση των ευρωπαϊκών συνδικάτων στις Βρυξέλλες, το Μάρτιο του 1997, με αφορμή το κλείσιμο του εργοστασίου στο *Vilvoorde*, καταγγέλλει την απουσία της κοινωνικής πτυχής από τις διαδικασίες ολοκλήρωσης. Περιγράφοντας την κατάσταση, ο *Economist* δεν διστάζει να κάνει λόγο για «κρίση μέσης ηλικίας» της Ευρώπης/ ΕΕ.¹²¹

¹¹⁸ Οι πληροφορίες προέρχονται και πάλι από το προαναφερόμενο άρθρο του *Economist*

¹¹⁹ *Agence Europe*, No 6936 (n.s), 17-18/ 3/ 1997

¹²⁰ “Call for companies league table”, *Financial Times*, 10/ 11/ 1998

¹²¹ “Europe’s mid-life crisis: A Survey of the European Union”, *The Economist*, May 31st 1997

Η πραγματική σημασία της αναθεώρησης της ΣΕΕ (Amsterdam) και οι ουσιώδεις περιορισμοί του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου στη νέα (;) εποχή, 1997-

Οι βασικές άξονες αναθεώρησης της Συνθήκης είναι δύο. Πρώτο, η ενίσχυση της συνάφειας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης για τους πολίτες και, κατά τούτο, η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των τελευταίων στους κοινούς θεσμούς. Δεύτερο, η προετοιμασία της ΕΕ ενόψει της διεύρυνσής της και, επομένως, η αποτελεσματική θεσμική και διαδικασιακή μεταρρύθμιση. Μολονότι κατά την περίοδο που μεσολάβησε από την υπογραφή της Συνθήκης του *Maastricht*, δεν έλειψαν οι προτάσεις- από ακαδημαϊκούς και πολιτικούς, ακόμη και κυβερνήσεις- τροποποίησης των διατάξεων για την ΟΝΕ, οι τελευταίες δεν περιλαμβάνονται στην εντολή αναθεώρησης. Η ημερήσια διάταξη της διακυβερνητικής διάσκεψης, πάντως, είναι εκτεταμένη, ενώ ορισμένα από τα θέματά της δεν αποσπούν τη συναίνεση μεταξύ των κρατών μελών, π.χ. η ευελιξία- στενότερη συνεργασία. Όπως και νάχει, όμως, το σχέδιο της αναθεώρησης δεν διέπεται από μείζονες πολιτικο-ενοποιητικές- δεσ ομοσπονδιστικές- φιλοδοξίες, ανάλογες εκείνων που καλλιέργησε η ΣΕΕ` οι προσδοκίες ότι η προβλεπόμενη (Άρθρο Ν παρ.2, Τίτλος VII [Τελικές Διατάξεις] της ΣΕΕ) αναθεώρηση θα αποτελειώσει το ημιτελές έργο της ΣΕΕ, δεν επαληθεύονται. Άλλωστε, ακόμη και εκείνες οι κυβερνήσεις, με προεξάρχουσα τη γερμανική, που τότε υποστήριζαν με θέρμη την ενίσχυση της υπερεθνικότητας, σήμερα επιζητούν τον περιορισμό του γραφειοκρατικού στοιχείου και την ενδυνάμωση του δημοκρατικού ελέγχου, την ανάσχεση του συγκεντρωτισμού και την επίρρωση της επικουρικότητας.

Μολαταύτα, οι επιφυλάξεις της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, υπό τον *John Major*, κάθε άλλο παρά κάμπτονται. Τουναντίον, η διαρκής πίεση της ευρω-σκεπτικιστικής πτέρυγας του Συντηρητικού κόμματος- που οδήγησε και σε μια ανεπιτυχή διεκδίκηση της ηγεσίας του, το 1995- σε συνδυασμό με την υπόθεση της νόσου των τρελών αγελάδων, οξύνουν τα αντανακλαστικά εθνικής κυριαρχίας και περιορίζουν τη διαπραγματευτική ευελιξία της κυβέρνησης. Ειδικότερα, η διαπραγμάτευση περί την κοινωνική πολιτική τείνει να προσλάβει και αυτή τη φορά κρίσιμη σημασία. Η Επιτροπή, το Κοινοβούλιο και όλες, πλην του Ηνωμένου Βασιλείου, εθνικές αντιπροσωπείες υποστηρίζουν την ενσωμάτωση της κοινωνικής συμφωνίας στη Συνθήκη και, κατά συνέπεια, την κατάργηση του κοινωνικού πρωτοκόλλου και της βρετανικής ρήτρας εξαίρεσης. Από ορισμένες πλευρές, κυρίως την Επιτροπή, προτείνεται επίσης η ενίσχυση των διατάξεων σχετικά με τον κοινωνικό αποκλεισμό.¹²² Η κυβέρνηση των βρετανών Συντηρητικών, όμως, δεν περιορίζεται στην υπεράσπιση του *status quo*. Κατόπιν της απόρριψης της σχετική προσφυγής της από το ΔΕΚ, ζητεί την τροποποίηση του Άρθρου 118Α ώστε να αφορά αποκλειστικώς και μόνο στα θέματα υγιεινής και ασφάλειας *stricto sensu*, καθώς και την προσθήκη στη Συνθήκη πρωτοκόλλου σχετικά με την οδηγία για το χρόνο εργασίας που θα εξαιρεί το Ηνωμένο Βασίλειο από την υποχρέωση εφαρμογής της,¹²³ προειδοποιεί δε ότι αλλιώς θα εμποδίσει την πρόοδο των εργασιών της ΔΚΔ. Η απαίτηση της βρετανικής κυβέρνησης συναντά την, εκ πρώτης όψεως, μάλλον απροσδόκητη υποστήριξη του γάλλου προέδρου *Jacques Chirac*.¹²⁴

¹²² Διάσκεψη των Αντιπροσώπων των Κυβερνήσεων των Κρατών Μελών: Η Ευρωπαϊκή Ένωση Σήμερα και Αύριο- Προσαρμογή της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς όφελος των λαών της και προετοιμασία της για το μέλλον, Συνοπτική Παρουσίαση του Σχεδίου Αναθεώρησης των Συνθηκών, Δουβλίνο ΙΙ, 5/ 12/ 1996, Βρυξέλλες, σελ. 35-36

¹²³ *ibid.*

¹²⁴ “Chirac backs UK on work rules” είναι ο πρωτοσέλιδος κεντρικός τίτλος της *Financial Times*, 9-10/ 11/ 1996, που θεωρεί τη στάση του γάλλου προέδρου ως επακόλουθη της συμφωνίας των δύο κυβερνήσεων να αναλάβουν κοινή δράση στην κρίση Ζαίρ - Ρουάντα. Συμπτωματικώς (;), στην επόμενη σελίδα του ίδιου φύλλου πληροφορούμαστε ότι η κυβέρνηση *Juppé* εξετάζει, εν μέσω δισταγμών και αντιθέσεων, το

Εκ των πραγμάτων, το ζήτημα του ρόλου της Κοινότητας στον τομέα της απασχόλησης αναδεικνύεται μεταξύ των κορυφαίων της ημερήσιας διάταξης της ΔΚΔ. Η Επιτροπή, το Κοινοβούλιο και οι περισσότερες των εθνικών αντιπροσωπειών προτείνουν την εισαγωγή στη Συνθήκη νέου Τίτλου σχετικά με την απασχόληση, οι διατάξεις του οποίου θα θέτουν το γενικό πλαίσιο και το θεσμικό μηχανισμό για το συντονισμό των εθνικών πολιτικών απασχόλησης. Κατ' ουσία, προτείνεται η τυπική θεσμοθέτηση του πλαισίου και των μηχανισμών συστηματικής συνεργασίας που εισήχθησαν με την ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση, σύμφωνα με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της *Essen*, το Δεκέμβριο του 1994. Στην πρόταση για ήπιο συντονισμό (*soft coordination*) των εθνικών πολιτικών απασχόλησης, ορισμένες πλευρές, κυρίως η σουηδική αντιπροσωπεία, αντιτάσσουν την πρόταση για δεσμευτικό συντονισμό τους, βασισμένο σε ποσοτικά κριτήρια και ενδεχόμενες κυρώσεις, *à la Maastricht*, ενώ υποβάλλονται επίσης προτάσεις για λεπτομερή καθορισμό των αρχών που θα διέπουν την πολιτική απασχόλησης, αλλά και για καθιέρωση της «πλήρους απασχόλησης» ως στόχου πολιτικής- αντί του αποδεκτού από την πλειοψηφία «υψηλό επίπεδο απασχόλησης».¹²⁵ Από την άλλη πλευρά, τόσο το Ηνωμένο Βασίλειο, όσο και η Γερμανία αντιτίθενται στην τυπική θεσμοθέτηση του συντονισμού των πολιτικών απασχόλησης, θεωρώντας την περιττή και ενδεχομένως επικίνδυνη. Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ανησυχεί για την ακεραιότητα του φιλελεύθερου μοντέλου της εθνικής αγοράς εργασίας, η δε γερμανική κυβέρνηση διαβλέπει τάσεις εμπέδωσης ενός «πολιτικού αντίβαρου» (“political counterweight”) στην ανεξάρτητη ΕΚΤ και, ως εκ τούτου, κίνδυνο υπονόμευσης του στόχου της σταθερότητας των τιμών.

Είναι γεγονός ότι πολλές φορές, κατά τη διάρκεια της ΔΚΔ, διατυπώθηκαν απαισιόδοξες προβλέψεις, καθώς οι διαφορές μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων, σε αρκετά από τα θέματα της ημερήσιας διάταξης έμοιαζαν αγεφύρωτες, ειδικότερα δε η κυβέρνηση *Major* ελάχιστη έδειχνε διάθεση συμβιβασμού. Είναι, όμως, επίσης γεγονός ότι η επικράτηση- θριαμβευτική μάλιστα- του (νέου) Εργατικού Κόμματος στις εκλογές του Απριλίου του 1997, συνεπάγεται τη μετατόπιση της θέσης του Ηνωμένου Βασιλείου στο διαπραγματευτικό παίγνιο- πράγμα που οι νεο-ρεαλιστικές προσεγγίσεις της ευρωπαϊκής διαπραγμάτευσης βάσει της θεωρίας παιγνίων θα δυσκολεύονταν να αναγνωρίσουν αναλυτικώς- και, κατά συνέπεια, διευκολύνει την εξέλιξη των εργασιών της ΔΚΔ. Για τους νέους Εργατικούς του *Tony Blair*- και του *Gordon Brown*- η εποικοδομητική συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου στις διαδικασίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έχει διττή σημασία. Αφενός, θεωρείται ως προϋπόθεση αποκατάστασης της ισορροπίας δυνάμεων- η παραδοσιακή, και αδικαιολόγητη (;), δυσπιστία για το γαλλο-γερμανικό άξονα- και, ακόμη, άσκησης ουσιώδους επιρροής, πολύ περισσότερο διεκδίκησης ηγετικού ρόλου, στη διαμόρφωση του ζωτικού για το εθνικό συμφέρον ευρωπαϊκού περιβάλλοντος.¹²⁶ Αφετέρου, εκφράζεται ως στοιχείο και, συνάμα, προσλαμβάνεται ως συνθήκη του εκσυγχρονισμού των εγχώριων θεσμών και πολιτικών, συνδεδεμένου με την οικονομική και κοινωνική πρόοδο και, ιδίως, προσδιοριστικού της ιδεολογικής, πολιτικής -και οργανωτικής- μεταρρύθμισης του Εργατικού Κόμματος.

Την αυτή διττή σημασία έχει και η απόφαση της νέας κυβέρνησης των Εργατικών να προσχωρήσει το Ηνωμένο Βασίλειο στην κοινωνική συμφωνία, ζητώντας την κατάργηση της ρήτρας εξαίρεσής του- αυτή τη δέσμευση είχε, πάντως, αναλάβει το Εργατικό Κόμμα αμέσως μετά τη συνολολόγηση της ΣΕΕ. Συγκεκριμένα, παρά τη διατήρηση της ρήτρας εξαίρεσης, το Ηνωμένο Βασίλειο- και οι βρετανικές επιχειρήσεις- δεν παύει να υφίσταται τις πρόσφατες και ουσιώδεις συνέπειες της Κοινοτικής κοινωνικής πολιτικής, είτε μέσω νομοθεσίας που αφορά σε πολυεθνικές επιχειρήσεις, π.χ. οδηγία για τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια, είτε ως αποτέλεσμα της νομολογίας του ΔΕΚ, κατά μείζονα λόγο σε σχέση με την εφαρμογή της

ενδεχόμενο μεταρρύθμισης της νομοθεσίας για τις απολύσεις και μείωσης του κόστους των τελευταίων για τους εργοδότες (“Paris assesses benefit of less job protection”).

¹²⁵ Διάσκεψη των Αντιπροσώπων..., *op.cit.*, υποσημ. 122, σελ. 31-35

¹²⁶ Δες, “Britain and Europe: Hopping on the juggernaut”, *The Economist*, January 3rd 1998, 33-36

νομοθεσίας για την ισότητα των φύλων` αμφότερα συζητούνται στο επόμενο κεφάλαιο. Από αυτή την άποψη, με την κατάργηση της ρήτρας εξαίρεσης τίθεται τέρμα σε μια αναποτελεσματική και ενδεχομένως επιζήμια- το Ηνωμένο Βασίλειο υφίσταται τις συνέπειες των αποφάσεων που άλλοι λαμβάνουν- για το εθνικό συμφέρον πολιτική. Πρόκειται, ίσως, για μια ακόμη έκφραση της ιδιότυπης, κατά τον *Hugo Young* εν πολλοίς συγκεχυμένης και αυταπατώμενης, ευρωπαϊκής στρατηγικής του Ηνωμένου Βασιλείου που, έχοντας πρώτα αποδοκιμάσει και προσπαθήσει να αναστείλει την πρόοδο μιας πρωτοβουλίας, αναγκάζεται τελικώς να προσχωρήσει, συνήθως καθυστερημένα και, πάντως, όταν οι κυριότερες πτυχές (της) έχουν ήδη τεθεί σε εφαρμογή.¹²⁷

Από την άλλη πλευρά, η απόφαση παραίτησης από την κοινωνική ρήτρα εξαίρεσης συνδέεται με τη νέα προσέγγιση της κυβέρνησης των Εργατικών στο ζήτημα των εργασιακών σχέσεων και, γενικότερα, τη στρατηγική του «τρίτου δρόμου». Αναφερόμενη στις έννοιες της κοινωνικής εταιρικότητας (*social partnership*) και της δίκαιης σχέσης εργασίας (*fairness at work*),¹²⁸ η νέα κυβέρνηση επιδιώκει την εγκατάσταση ενός καθεστώτος εργασιακών σχέσεων νομοθετικώς πλαισιωμένου και συναινετικού μάλλον, παρά βουλησιαρχικού (*voluntarism*) και συγκρουσιακού- όπως κατά το παρελθόν. Το νομοθετικό πλαίσιο, ειδικότερα, αφορά τόσο στη συλλογική εκπροσώπηση των εργαζομένων, όσο και στα εργασιακά δικαιώματα των απασχολούμενων (*workplace rights*). Κατ' ουσία, επιχειρείται η ενσωμάτωση εκείνων των στοιχείων του ηπειρωτικού μοντέλου που συμβάλλουν στην, ευνοϊκή για την παραγωγικότητα, σταθερότητα των σχέσεων απασχόλησης- cf. *internal flexibility*- και, από αυτή την άποψη, η κοινωνική πολιτική της Κοινότητας δεν είναι παρά μέσο της θεσμικής προσαρμογής. Πρόκειται για μια προσέγγιση που αποσπά την ένθερμη υποστήριξη των εργατικών συνδικάτων, αλλά και τη συγκατάβαση μερίδας, τουλάχιστον, των επιχειρηματιών.¹²⁹

Μολαταύτα, η κυβέρνηση του (νέου) Εργατικού Κόμματος δεν ενστερνίζεται το ηπειρωτικό ρυθμιστικό πρότυπο της αγοράς εργασίας, ούτε προσανατολίζεται στην ανατροπή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων των Συντηρητικών προκατόχων της¹³⁰ και οι πρόσφατες συγκριτικές οικονομικές επιδόσεις, ιδίως οι επιδόσεις στον τομέα της απασχόλησης, δεν αφήνουν περιθώρια αμφιταλαντεύσεων. Παρά τις επιφυλάξεις των εργοδοτικών οργανώσεων,¹³¹ γι' άλλους προσδοκίες, η πλήρης συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου στην Κοινοτική κοινωνική πολιτική, πάντως, δεν προοιωνίζεται κίνδυνο υπονόμησης της εγχώριας πολιτικής καθώς, πέρα από τους νομικούς- διαδικασιακούς περιορισμούς της Κοινοτικής δράσης, κυρίως απουσιάζει η ανάλογη πολιτική βούληση` η ευελιξία των αγορών εργασίας πλέον, και όχι η θωράκιση των (εθνικών) ρυθμιστικών συστημάτων, αποτελεί κοινό τόπο των εθνικών προτιμήσεων πολιτικής- και κεντρικό στοιχείο των συστάσεων της Επιτροπής. Τουναντίον, (η πλήρης συμμετοχή) είναι πιθανό ότι ενισχύει την εγκυρότητα του βρετανικού διαπραγματευτικού λόγου, ή, ορθότερα, συμβάλλει στην άρση της γνώριμης- και εν μέρει κατανοητής- δυσπιστίας των άλλων εταίρων, επιτρέποντας στη βρετανική κυβέρνηση να προωθήσει την υπόθεση της αποτελεσματικής - αυθεντικής -

¹²⁷ Young, *op.cit.*, υποσημ. 17

¹²⁸ "New Labour, new unionism", *Financial Times*, 4/ 9/ 1997

¹²⁹ Είναι, ίσως, ενδεικτική η σπουδή πολλών βρετανικών πολυεθνικών επιχειρήσεων να εγκαταστήσουν μηχανισμούς διαβούλευσης με τους εργαζομένους, πολύ πριν τη λήξη της περιόδου που προέβλεπε η οδηγία για τα εργασιακά συμβούλια, κυρίως δε η απόφασή τους να συμπεριλάβουν, παραβλέποντας τη ρήτρα εξαίρεσης, και τους εργαζομένους στο βρετανικό έδαφος. Είναι επίσης ενδεικτική η θετική στάση της CBI στην περίπτωση της ευρωπαϊκής συλλογικής συμφωνίας για τη γονική άδεια.

¹³⁰ Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστική η αντιπαράθεσή της με τα εργατικά συνδικάτα τόσο σε σχέση με τη νομοθεσία για την επίσημη αναγνώρισή τους (*union recognition law*), όσο και σε ότι αφορά τον καθορισμό του ελάχιστου μισθού. Δες, *Financial Times*, 9/ 12/ 1997, 19/ 2/ 1998, 20/ 3/ 1998, 17/ 6/ 1998, 18/ 9/ 1998, 18/ 12/ 1998

¹³¹ Γενικότερα σε σχέση με την ευρωπαϊκή πολιτική, το Βρετανικό Εμπορικό Επιμελητήριο (*British Chambers of Commerce*) και η Συνομοσπονδία των Βρετανών Βιομηχάνων (*CBI*) διατηρούν πολύ λιγότερες επιφυλάξεις έναντι των (ευρω-σκεπτικιστικών) Ινστιτούτου των Διευθυντών (*Institute of Directors*) και Ομοσπονδίας Μικρών Επιχειρήσεων (*Federation of Small Businesses*)` *Financial Times*, 26/1/ 1999

διαρθρωτικής μεταρρύθμισης, πείθοντας τις άλλες εθνικές κυβερνήσεις να άρουν δισταγμούς και επιφυλάξεις. Οι ίδιες θεωρήσεις υπαγορεύουν στην κυβέρνηση των βρετανών Εργατικών να υιοθετήσει, τελικώς, την πρόταση εισαγωγής στη Συνθήκη κεφαλαίου σχετικά με την απασχόληση.

Η μακρά διαπραγματεύση για την αναθεώρηση της Συνθήκης ολοκληρώνεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του *Amsterdam*, στις 16 και 17 Ιουνίου του 1997, ωστόσο η ομώνυμη νέα Συνθήκη προκαλεί αμηχανία μάλλον, παρά ενθουσιασμό.¹³² Πράγματι, η ενίσχυση των διατάξεων για τα θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα, η διστακτική «κοινοτικοποίηση» ορισμένων θεμάτων του τομέα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, η πενιχρή πρόοδος σε σχέση με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας και η περιορισμένη, κυρίως ανεπαρκής για μια διευρυμένη ΕΕ, θεσμική μεταρρύθμιση, μικρή ικανοποίηση μπορεί να επιφυλάσσουν στους θιασώτες της ενοποίησης. Ούτε, ασφαλώς, η καθιέρωση της δυνατότητας στενότερης συνεργασίας/ ευελιξίας- που ήδη αξιοποιείται με την ενσωμάτωση του κεκτημένου του *Schengen* στη Συνθήκη- και η εισαγωγή, μέσω πρωτοκόλλου, δεσμευτικών κατευθύνσεων και κριτηρίων εφαρμογής της αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, ανταποκρίνονται στις προσδοκίες τους. Όσο δε για τις μεταρρυθμίσεις σε σχέση με την κοινωνική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης, που πολλοί αναγνωρίζουν ως θετικά στοιχεία της Συνθήκης του *Amsterdam*,¹³³ ισχνά προσφέρουν τεκμήρια υπερεθνικότητας.

Σε ό,τι, ειδικότερα, αφορά την κοινωνική πολιτική, η μείζων αλλαγή συνίσταται στην κατάργηση του κοινωνικού πρωτοκόλλου και την ενσωμάτωση της κοινωνικής συμφωνίας στη Συνθήκη τεχνικώς, πρόκειται για την προσθήκη των άρθρων, παραγράφων και διατυπώσεων του κοινωνικού κεφαλαίου της ΣΕΚ που δεν περιλαμβάνονταν στην κοινωνική συμφωνία στα άρθρα της τελευταίας και την εισαγωγή του νέου/ ενοποιημένου κειμένου στη Συνθήκη.¹³⁴ Ωστόσο, η εφαρμογή του Κοινωνικού Χάρτη του 1989 δεν αναγνωρίζεται πλέον ως στόχος της Κοινοτικής δράσης, όπως με την κοινωνική συμφωνία ο Κοινωνικός Χάρτης θεωρείται μάλλον ως κείμενο γενικού προσανατολισμού (νέο Άρθρο 117). Από την άλλη πλευρά, στο πλαίσιο της γενικότερης διαδικασιακής μεταρρύθμισης, η διαδικασία συναπόφασης (Άρθρο 189B) εισάγεται και στην περιοχή της κοινωνικής πολιτικής, αντικαθιστώντας τη διαδικασία συνεργασίας (Άρθρο 189Γ). Επίσης, στο θεματικό πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης προστίθεται η συμπληρωματική δράση της Κοινοτικής κατά του κοινωνικού αποκλεισμού (νέο Άρθρο 118 παρ.2).¹³⁵ Τέλος, κατ' ακολουθία της νομολογίας του ΔΕΚ- υπόθεση *Kalanke*- η θέσπιση μέτρων θετικής/ ευεργετικής δράσης (affirmative action), ώστε να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των φύλων στην εργασία, συνδέεται με την υποστήριξη του λιγότερο εκπροσωπούμενου φύλου και όχι των γυναικών, όπως προβλεπόταν με την κοινωνική συμφωνία (νέο Άρθρο 119 παρ.4).¹³⁶

¹³² Δες, Moravcsik, Andrew and Kalypso Nicolaidis (1998) "Keynote Article: Federal Ideas and Constitutional Realities in the Amsterdam Treaty", *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, October. Moravcsik, Andrew and Kalypso Nicolaidis (1999) "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions", *Journal of Common Market Studies*, 37,1, 59-85. Devuyt, Youri (1998) "Treaty Reform in the European Union: The Amsterdam Process", *Journal of European Public Policy*, 5,4, 615-631

¹³³ The European Policy Centre/ EPC (1997) *Making Sense of the Amsterdam Treaty*, Brussels, σελ. 98.

¹³⁴ Το νέο κεφάλαιο της κοινωνικής πολιτικής περιλαμβάνει τα άρθρα (σε παρένθεση τα αντίστοιχα άρθρα της κοινωνικής συμφωνίας): 117(1), 118(2), 118Α(3), 118Β(4), 118Γ(5), 119(6), 119α(άρθρο 120 ΣΕΚ) και 120(7). Περιλαμβάνει επίσης τέσσερις δηλώσεις στην τελική πράξη: Συνδιάσκεψη των Αντιπροσώπων των Κυβερνήσεων των Κρατών Μελών: Σχέδιο Συνθήκης του Άμστερνταμ, Βρυξέλλες, 19 Ιουνίου 1997, σελ. 59-66

¹³⁵ Κατά την ακριβή διατύπωση του νέου Άρθρου 118 παρ.2, «[η θέσπιση μέτρων] ενθάρρυνσης της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, μέσω πρωτοβουλιών που αποσκοπούν στη βελτίωση των γνώσεων, την ανάπτυξη της ανταλλαγής πληροφοριών και των καλύτερων πρακτικών, την προώθηση καινοτόμων λύσεων και την αξιολόγηση εμπειριών, με σκοπό την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.»

¹³⁶ Σύμφωνα με δήλωση σχετικά με το Άρθρο 119 παρ.4, πάντως, τα κράτη μέλη κατά κύριο λόγο μεριμνούν για τη βελτίωση της θέσης των γυναικών στην εργασία.

Η σημασία της αναθεώρησης των κοινωνικών διατάξεων, όμως, είναι πολύ περιορισμένη. Η κατάργηση του κοινωνικού πρωτοκόλλου δεν συνιστά, αφ' εαυτής, ικανή προϋπόθεση κοινής λήψεως ουσιαστών κοινωνικών αποφάσεων` η διατήρησή του, άλλωστε, δεν ήταν ο μοναδικός, αλλά ούτε και ο κύριος παράγοντας ανάσχεσης της ουσιαστικής δράσης της Κοινότητας κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990- όπως υποστηρίχθηκε στις προηγούμενες παραγράφους. Σε κάθε περίπτωση, τα κατά τεκμήριο επιφυλακτικότερα κράτη μέλη- Ηνωμένο Βασίλειο και χώρες συνοχής- συγκεντρώνουν τις απαιτούμενες ψήφους- 31 ψήφοι σε σύνολο 87- ώστε να αναστέλλουν την υιοθέτηση πρωτοβουλιών που, κατά τις κυβερνήσεις τους, αντιστρατεύονται το εθνικό συμφέρον. (Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, μάλιστα, σπεύδει να δώσει δείγμα της επιφυλακτικότητάς της, διεκδικώντας τετραετή περίοδο χάριτος προκειμένου να μεταφέρει στην εθνική νομοθεσία τις οδηγίες που έχουν ήδη εγκριθεί, βάσει του κοινωνικού πρωτοκόλλου` τελικώς θα υποχωρήσει στα δύο χρόνια από τη στιγμή που υπογράφεται η Συνθήκη του *Amsterdam*- το διάστημα που θα απαιτηθεί για την επικύρωσή της.¹³⁷) Επίσης, η ενίσχυση, αμφισβητούμενη πάντως,¹³⁸ του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης, είναι πιθανό ότι στην πράξη θα αποδειχθεί μικρής σημασίας, δεδομένης της τάσης διαδικασιακής επικράτησης του κοινωνικού διαλόγου. Τέλος, η έμφαση της νέας Συνθήκης στην αρχή της επικουρικότητας, ειδικότερα η αξίωση επαρκούς αιτιολόγησης της Κοινοτικής δράσης,¹³⁹ προδιαγράφει μια προσεκτικότερη, διάβαζε μινιμαλιστική, προσέγγιση, ιδίως στον τομέα της κοινωνικής νομοθεσίας που, με τη σειρά της, αντανακλά και υπογραμμίζει τη στροφή- ενάρετη και επιβεβλημένη- των ευρωπαϊκών προτιμήσεων πολιτικής, έστω με διαβαθμίσεις, προς τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση και την αποκατάσταση της ευελιξίας των αγορών εργασίας.

Με την επίσημη αναγωγή της επίτευξης ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης σε βασικό στόχο του συνόλου των πολιτικών και των δραστηριοτήτων της ΕΕ, μέσω της τροποποίησης του Άρθρου 2 της ΣΕΕ και των Άρθρων 2 και 3 της ΣΕΚ, κυρίως δε με την εισαγωγή Τίτλου για την απασχόληση, αποτελούμενου από έξι άρθρα, η νέα Συνθήκη καθιερώνει την επέκταση της δράσης της Κοινότητας στην περιοχή της πολιτικής απασχόλησης.¹⁴⁰ Ο ρόλος της Κοινότητας, ωστόσο, συνίσταται στην ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και την υποστήριξη και, όταν χρειάζεται, τη συμπλήρωση της δικής τους δράσης` όπως τονίζεται, μάλιστα, η Κοινότητα ενεργεί σεβόμενη τις αρμοδιότητες των κρατών μελών (Άρθρο 2 παρ.1 και Άρθρο 5 του Τίτλου). Ειδικότερα, με το νέο Τίτλο επισημοποιούνται, αλλά και εμπλουτίζονται- συγκροτείται συμβουλευτική Επιτροπή Απασχόλησης (Άρθρο 6)- το θεσμικό πλαίσιο και οι μηχανισμοί συστηματικής συνεργασίας που εισήχθησαν με την ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση της *Essen* και προβλέπεται η συντονισμένη εφαρμογή οικονομικής πολιτικής και πολιτικής απασχόλησης, με έμφαση στη διαρθρωτική πολιτική και τη μεταρρύθμιση των αγορών εργασίας (Άρθρο 1), τόσο στο επίπεδο των κρατών μελών, όσο και σε εκείνο της Κοινότητας (Άρθρα 2 και 4). Επιγραμματικώς, η νέα Συνθήκη δεν επιφυλάσσει στην Κοινότητα- κατά κυριολεξία επισφραγίζει- παρά το ρόλο της υποκίνησης,

¹³⁷ Πρόκειται για το ένα από τα δύο ζητήματα που γεννά η απόφαση άμεσης προσχώρησης του Η.Β στην κοινωνική συμφωνία. Το άλλο ζήτημα αφορά στη συμμετοχή του Η.Β στις διαδικασίες λήψεως νέων αποφάσεων, βάσει της κοινωνικής συμφωνίας, μέχρι να επικυρωθεί η νέα Συνθήκη. Αμφότερα τα ζητήματα διευθετούνται- εκτός της νομικής/ διαδικασιακής πλευράς του πρώτου ζητήματος- με πολιτική δήλωση που περιέχεται στα συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του *Amsterdam*. Σχετικά με το δεύτερο ζήτημα, προβλέπεται η πρόσκληση του Η.Β στις συζητήσεις που αφορούν σε θέματα που εμπίπτουν στην κοινωνική συμφωνία και, ακόμη, η άσκηση της προεδρίας του Συμβουλίου Κοινωνικών Υποθέσεων από το βρετανό υπουργό προκειμένου για τα αυτά θέματα, εάν κατά την περίοδο της επερχόμενης βρετανικής Προεδρίας (α' εξάμηνο 1998) δεν έχει επικυρωθεί η νέα Συνθήκη- όπως και έγινε. Δες, *Agence Europe*, No 6994 (n.s), 13/ 6/ 1997, *Financial Times*, 12/ 6/ 1997, "Amsterdam European Council: Presidency Conclusions", *Agence Europe, Documents*, No 2041/42, 20/ 6/ 1997 και EPC, *op.cit.*, υποσημ. 133, σελ. 98-99. Δες και υποσημείωση 114.

¹³⁸ Garrett and Tsebelis, *op.cit.*, υποσημ.12

¹³⁹ Όπως ορίζει το «Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας», παρ. 9

¹⁴⁰ Σχέδιο Συνθήκης του Άμστερνταμ, *op.cit.*, υποσημ. 134, Κεφάλαιο 3: Απασχόληση, σελ. 54-58

της επιτάχυνσης και, πιθανότατα, της (εξωτερικής) νομιμοποίησης μέτρων πολιτικής που λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο¹⁴¹ θα μπορούσε, άραγε, ή, μήπως, θα έπρεπε να ήταν αλλιώς;

Η δέσμευση (;) των εθνικών κυβερνήσεων και της Κοινότητας στη μάχη κατά της ανεργίας αντανακλάται, επίσης, στο κείμενο των συμπερασμάτων της Προεδρίας,¹⁴¹ καθώς και στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση.¹⁴² Πρόκειται, όμως, για κείμενα διακηρυκτικά που, μεταξύ άλλων, επαναλαμβάνουν την ανάγκη βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας και, γι αυτό το σκοπό, ολοκλήρωσης της εφαρμογής του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς,¹⁴³ ζητούν την ενίσχυση των πολιτικών επαγγελματικής κατάρτισης και, γενικώς, των ενεργητικών μέτρων στις αγορές εργασίας, υποδεικνύουν την προσαρμογή των συστημάτων φορολογίας και κοινωνικής προστασίας και καλούν στην υλοποίηση της συντονισμένης στρατηγικής για την απασχόληση- τον προσδιορισμό Κοινοτικού εύρους εξειδικευμένων προσανατολισμών (employment policy guidelines) και τη διαμόρφωση και υποβολή των εθνικών προγραμμάτων δράσης. Σχετικά με το τελευταίο αποφασίζεται- η μόνη συγκεκριμένη απόφαση- η πραγματοποίηση, με την ευθύνη της ακολουθούσας λουξεμβουργιανής Προεδρίας, ειδικής συνόδου για την απασχόληση. Ας σημειωθεί, πάντως, ότι οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του *Amsterdam* σχετικά με την απασχόληση, οφείλονται εν πολλοίς στη διαπραγματευτική εμμονή της νεο-εκλεγμένης κεντροαριστερής κυβέρνησης της Γαλλίας και, κατά μια έννοια, συνιστούν το αντάλλαγμα που η γερμανική κυβέρνηση καταβάλλει προκειμένου να αποσπάσει τη γαλλική συγκατάθεση στην έγκριση του, νομικώς δεσμευτικού, Συμφώνου Σταθερότητας (και Οικονομικής Μεγέθυνσης).¹⁴⁴

Στο μεταξύ, από την άνοιξη του 1996 η Κοινοτική οικονομία επανέρχεται σε τροχιά ανάκαμψης- το 1997 σημειώνεται αύξηση του ΑΕΠ 2,7 %- κυρίως ως αποτέλεσμα της αυξημένης εξωτερικής (εξω-ΕΕ) ζήτησης για εξαγωγές, σε συνδυασμό με τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, με τη σειρά της απότοκης της χαμηλότερης συναλλαγματικής ισοτιμίας έναντι του δολαρίου, των μετριασμένων μισθολογικών αυξήσεων και της αύξησης της παραγωγικότητας.¹⁴⁵ Η αυξανόμενη αντιπληθωριστική αξιοπιστία της μακροοικονομικής πολιτικής, επιτρέποντας τη συγκράτηση των μισθολογικών διεκδικήσεων, συμβάλλει στην οικονομική ανάκαμψη και οι πρόσοδοι της τελευταίας, στο σύνολο σχεδόν των κρατών μελών, συντελούν στην αποφασιστική δημοσιονομική εξυγίανση. Μάλιστα, οι συνακόλουθες ευνοϊκές νομισματικές εξελίξεις, δηλαδή η μείωση των επιτοκίων, αλλά και η συνεχής ενδυνάμωση του δολαρίου σε σχέση με τα ευρωπαϊκά νομίσματα, δημιουργούν προσδοκίες αύξησης της εσωτερικής ζήτησης και επιτάχυνσης της οικονομικής μεγέθυνσης.¹⁴⁶ Πρόκειται για ένα νέο ενάρετο κύκλο, αυτή τη φορά με επίκεντρο την ΟΝΕ, καθώς αφενός, επιβεβαιώνεται η μεγεθυσιακή συνάφεια του μακροοικονομικού πλαισίου σταθερότητας και αφετέρου, δημιουργούνται οι προϋποθέσεις- κριτήρια σύγκλισης- για την έναρξη του τρίτου σταδίου.

¹⁴¹ “Amsterdam European Council: Presidency Conclusions”, *op.cit.*, υποσημ. 137, ενότητα με τίτλο “Employment, Competitiveness and Growth”

¹⁴² “Resolution of the European Council on growth and employment”, *Agence Europe, Documents*, No 2043, 21/ 6/ 1997

¹⁴³ Δες σχετικώς, “The New ‘1999 Objective’ for the Large Market Without Borders: Action Plan for the Single Market. Communication of the Commission to the European Council”, *Agence Europe, Documents*, No 2039/2040, 12/ 6/ 1997

¹⁴⁴ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του *Amsterdam* υιοθετεί αποφάσεις σε σχέση με την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Οικονομικής Μεγέθυνσης, καθώς και σχετικά με την εγκατάσταση και τους κανόνες λειτουργίας του νέου ΜΣΙ, στο οποίο θα μετέχουν τα νομίσματα των κρατών εκτός ΟΝΕ. Δες, “Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact” και “Resolution of the European Council on the establishment of an exchange-rate mechanism in the third stage of economic and monetary union”, *Agence Europe, Documents*, No 2043, 21/ 6/ 1997

¹⁴⁵ Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 45

¹⁴⁶ Commission EC (1998) “Economic policy reflections in view of the forthcoming 1998 broad guidelines”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- adopted on 25 February 1998, *European Economy*, 65, Part III: Growth and employment in the stability-oriented framework of EMU

Πράγματι, η ειδική σύνοδος κορυφής που συνέρχεται στις 2 Μαΐου 1998 στις Βρυξέλλες, προεδρεύοντας- τι σύμπτωση!- του Ηνωμένου Βασιλείου, αποφασίζει ότι ένδεκα κράτη μέλη πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος- των αμετακλήτως σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών- από την 1/ 1/ 1999.

Από την άλλη πλευρά, πάντως όχι προς έκπληξη των οικονομολόγων, η επιτάχυνση των ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης δεν συνεπάγεται σοβαρά οφέλη για την απασχόληση- το 1997, αύξηση 0,2 % η μείωση των ποσοστών ανεργίας, ειδικότερα, είναι πολύ μικρή- το 1997 σημειώνεται ανεργία 10,7 %, έναντι 10,9 % το 1996.¹⁴⁷ Οι πενιχρές επιδόσεις των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας, χωρίς να παραβλέπονται οι μεταξύ των κρατών μελών διαφορές, αντανακλούν την, έως τώρα, αποτυχία των εθνικών κυβερνήσεων να προωθήσουν αποτελεσματικές μεταρρυθμίσεις, προτιμώντας την εφαρμογή αποσπασματικών ή/ και εφήμερων μέτρων.¹⁴⁸ Ίσως η, κατ' ουσία, παρατεταμένη οικονομική στασιμότητα να συνετέλεσε σε αυτό, αν μη τι άλλο αποκλείοντας δυνατότητες αποζημίωσης, σύμφωνα με την αρχή του *N. Kaldor* (compensation principle), εκείνων που επωμίζονται το κόστος της βελτιωτικής – cf. *Pareto improvement*- μεταρρύθμισης. Παρά την αποκατάσταση του θετικού οικονομικού κλίματος, όμως, η προοπτική της αποτελεσματικής μεταρρύθμισης παραμένει απομακρυσμένη. Έτσι, τουλάχιστον, προμηνύουν οι διεργασίες και οι αποφάσεις, ειδικότερα σε σχέση με τις κατευθύνσεις διαρθρωτικής πολιτικής, της ειδικής συνόδου για την απασχόληση που πραγματοποιείται στο Λουξεμβούργο στις 20 και 21 Νοεμβρίου 1997- η ανάλυση παραπέμπεται σε επόμενο κεφάλαιο. Ίσως, οι δυνατότητες εισαγωγής αποζημιωτικών μέτρων είναι και πάλι περιεσταλμένες, αυτή τη φορά γιατί η ικανοποίηση των όρων του Συμφώνου Σταθερότητας επιβάλλει την ανάλογη δέσμευση των προσόδων της οικονομικής μεγέθυνσης.¹⁴⁹

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, το ζήτημα της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας και, κατά τούτο, η αναθεώρηση των επιλογών/ συμβιβασμών (trade-off) μεταξύ ευελιξίας (flexibility) και ασφάλειας (security) της απασχόλησης και των αποδοχών, δεν είναι ιδεολογικώς ουδέτερο και η εμπειρική μελέτη της πολιτικής οικονομίας των αγορών εργασίας επιβεβαιώνει ότι η εισαγωγή μέτρων αποκατάστασης της ευελιξίας των τελευταίων προωθείται, κυρίως, από κυβερνήσεις που ελέγχονται από δεξιά κόμματα.¹⁵⁰ Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η ανάλυση της μεταρρυθμιστικής δυναμικής συνδέεται, επίσης, με την κατάκτηση της πολιτικής ηγεμονίας από τις δυνάμεις της ευρωπαϊκής αριστεράς που, κατόπιν σειράς εκλογικών αναμετρήσεων με αποκορύφωμα εκείνη στη Γερμανία, το Σεπτέμβριο του 1998, αποκτούν τον έλεγχο της κυβερνητικής εξουσίας- είτε συμμετέχουν στην κυβέρνηση- σε δεκατρία από τα κράτη μέλη της Κοινότητας.¹⁵¹ Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι ορισμένες των κυβερνήσεων αποφασίζουν την εισαγωγή μέτρων που αποβλέπουν στην τόνωση της ζήτησης μάλλον, παρά την ενίσχυση της προσφοράς, π.χ. μείωση του εβδομαδιαίου χρόνου

¹⁴⁷ *ibid.*

¹⁴⁸ Αναλυτική αναφορά στις εθνικές πολιτικές απασχόλησης στα Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 91 και Commission EC (1995) “Employment in Europe”, COM (95) 381

¹⁴⁹ Με αφορμή την ειδική σύνοδο για την απασχόληση- και δεδομένου του κόστους της μεταρρύθμισης, οικονομικού και πολιτικού- επτά οικονομολόγοι του *CEPR* υποστήριξαν την υπό όρους χαλάρωση του Συμφώνου Σταθερότητας. Οι κυβερνήσεις θα μπορούσαν να δανείζονται προσωρινώς και να ξεπερνούν το όριο του 3 %, υπό τον αυστηρώς τηρούμενο όρο ότι εφαρμόζουν αποτελεσματικές μεταρρυθμίσεις στις αγορές εργασίας, συμπεριλαμβανομένης της εισαγωγής ενεργητικών πολιτικών. Andersen, T., Begg, D., De Grauwe, P., Dolado, J., Giavazzi, F., Wyplosz, Ch., and Zimmerman, K., “Make room for outsiders”, *Financial Times*, 20/ 11/ 1997

¹⁵⁰ Saint-Paul Giles (1996) “Exploring the political economy of labour market institutions”, *Economic Policy*, October, 265-315

¹⁵¹ “A continental drift- to the left”, *The Economist*, October 3rd 1998 και “Europe’s red October”, *Financial Times*, 24/ 10/ 1998

εργασίας στην Ιταλία και τη Γαλλία,¹⁵² ενώ άλλες κυβερνήσεις σπεύδουν να καταργήσουν μεταρρυθμίσεις των συντηρητικών προκατόχων τους, π.χ. η γερμανική κυβέρνηση προχωρεί στην άρση του μέτρου διαδικασιακής απλούστευσης/ μείωσης του διαδικασιακού κόστους των απολύσεων στις μικρές επιχειρήσεις, την ανάκληση των περικοπών στα επιδόματα ασθενείας (sick pay) και αποφασίζει, επίσης, την κοινωνικο- ασφαλιστική κάλυψη των μερικών απασχολούμενων με χαμηλές αποδοχές- τις καλούμενες *DM630 jobs*.

Παρ' όλα αυτά, η αναδιάταξη του ευρωπαϊκού πολιτικού χάρτη δεν προοιωνίζεται- όπως ορισμένοι έλπιαν ή/ και επεδίωξαν- την ουσιώδη μεταβολή των εθνικών προτιμήσεων πολιτικής και, κατ' επέκταση, την ενίσχυση του οικονομικού και κοινωνικού ρόλου της Κοινότητας. Άλλωστε, οι δυνάμεις της ευρωπαϊκής αριστεράς έχουν ήδη, από τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 1980, εισέλθει σε μια διαδικασία ιδεολογικού μετασχηματισμού- διόλου άμοιρου για την εκλογική επιτυχία τους- και ορισμένες από αυτές διαχειρίστηκαν, ως κυβερνήσεις, τη φιλελεύθερη προσαρμογή της οικονομικής πολιτικής κι ακόμη πρωταγωνίστησαν στη διαμόρφωση και εδραίωση της νέας ευρωπαϊκής οικονομικής τάξης. Αυτό δεν σημαίνει, ασφαλώς, ότι ενστερνίζονται αντιλήψεις ταυτόσημες με εκείνες των φιλελεύθερων και συντηρητικών κομμάτων. Για παράδειγμα, επιζητούν μια περισσότερο δραστήρια νομισματική πολιτική- την εκμετάλλευση της βραχυπρόθεσμης ανταλλακτικής σχέσης- ευνοούν την υποστήριξη της απασχόλησης μέσω δημοσίων επενδυτικών προγραμμάτων (job creation schemes) τόσο σε εθνικό, όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο και, κατ' επέκταση, προσβλέπουν στο συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών. Ωστόσο, η πραγμάτωση παρόμοιων επιδιώξεων αντιμετωπίζει ισχυρούς θεσμικούς περιορισμούς- ανεξάρτητη ΕΚΤ, προσηλωμένη στη διαφύλαξη της νομισματικής σταθερότητας, Σύμφωνο Σταθερότητας και απουσία ικανών θεσμών συντονισμού (των δημοσιονομικών πολιτικών). Πρόκειται, πάντως, για ένα θεσμικό πλαίσιο που αποτυπώνει το συμβιβασμό διαφορετικών, ίσως, υπολογισμών των μακροπρόθεσμων, όμως, δομικώς οριζόμενων εθνικών συμφερόντων. Οι εθνικές προτιμήσεις πολιτικής βάσει αυτών πρωταρχικώς διαμορφώνονται και η ανάπτυξη κοινών πολιτικών στις αντιθέσεις τους προσκρούει. Κι όσο, τέλος, για τον ενδεχόμενο ενοποιητικό ρόλο της ιδεολογίας, ως σημειωθεί πως μολονότι η συνάρτηση ιδεολογικού μετασχηματισμού και διαδικασίας ολοκλήρωσης, με έμφαση στην άτυπη (informal) ολοκλήρωση,¹⁵³ συνετέλεσε στην ιδεολογική και πολιτική σύγκλιση των δυνάμεων της ευρωπαϊκής αριστεράς- δεξ το πρόταγμα της κεντροαριστεράς- οι διαφορές μεταξύ των εθνικών κομματικών εκφράσεών της- διαφορές φιλοσοφικών αναφορών και ιστορικών πολιτικών παραδόσεων- κάθε άλλο παρά έχουν παραμερισθεί. Αυτές οι σκέψεις, στο σύνολό τους μάλιστα, θα επαληθευθούν στην περίπτωση της φορολογικής εναρμόνισης.

Η αναγωγή του ζητήματος της εναρμόνισης της φορολογίας του κεφαλαίου στην κορυφή της πολιτικής *agenda* της Κοινότητας δεν συνιστά προδιαγεγραμμένη εξέλιξη- δεν είναι, με άλλα λόγια, άμεσο αποτέλεσμα λειτουργικής υπερχείλισης, όπως πιθανότατα θα υποστήριζαν οι (νεο-) λειτουργιστικής έμπνευσης μελετητές των διαδικασιών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Είναι αλήθεια ότι η κατάργηση του μέσου της συναλλαγματικής ισοτιμίας, σε συνδυασμό με την πλήρη απελευθέρωση της κίνησης των κεφαλαίων, ενισχύει το ενδεχόμενο του φορολογικού ανταγωνισμού και, κυρίως, ίσως, η υιοθέτηση του Συμφώνου Σταθερότητας αναζωπυρώνει τις ανησυχίες περί την επάρκεια των φορολογικών εσόδων- cf. *economic spillover*. Είναι, επίσης, γεγονός ότι η Επιτροπή- ειδικότερα ο Επίτροπος για τα θέματα της εσωτερικής αγοράς *Mario Monti*- έχει εντείνει τις πολιτικές πρωτοβουλίες της, αν και ουδέποτε

¹⁵² Ωστόσο, εν μέσω ηθελημένης ασάφειας, προβλέποντας τη σταδιακή εφαρμογή του μέτρου και, κυρίως, προσφέροντας ανταλλάγματα στις επιχειρήσεις, όπως τη μείωση των εργοδοτικών κοινωνικο-ασφαλιστικών εισφορών (Γαλλία)

¹⁵³ Wallace, William (1990) *The Transformation of Western Europe*, Pinter Publishers for the Royal Institute of International Affairs, London, Κεφ. 4, σελ. 54-55

έπαψε να είναι δραστήρια, σε αυτό τον τομέα- cf. *political spillover*.¹⁵⁴ Ωστόσο, οι διαδικασίες επιταχύνονται μόνο μετά την πλήρη, σχεδόν, επικράτηση των δυνάμεων της κεντροαριστεράς που, σε σύγκριση με τις συντηρητικές και φιλελεύθερες πολιτικές δυνάμεις, προσβλέπουν σε υψηλότερους φόρους και υψηλότερες δημόσιες δαπάνες και, κατ' επέκταση, σε μεγαλύτερο- και αναδιανεμητικώς εναργέστερο- κοινωνικό κράτος. Μάλιστα, η νέα γερμανική κυβέρνηση είναι εκείνη που, πριν ακόμη αναλάβει την Προεδρία του Συμβουλίου, προωθεί με ιδιαίτερο ζήλο το ζήτημα, μην παραλείποντας να επισημάνει τη βαθύτερη ιδεολογική συνάφειά του.¹⁵⁵

Πιο συγκεκριμένα, το ενδιαφέρον στρέφεται και προς τις δύο επιμέρους πτυχές της φορολογίας του κεφαλαίου, δηλαδή τη φορολογία των επιχειρήσεων (corporate taxation) και τη φορολογία του εισοδήματος από τόκους και μερίσματα. Δεδομένων των ευρέων διαφορών μεταξύ των εθνικών καθεστώτων φορολογίας των επιχειρήσεων, ενδεικτική των οποίων είναι η διασπορά των σχετικών φορολογικών συντελεστών (Πίνακας 7.3), υποστηρίζεται ότι τα κράτη μέλη που διατηρούν ευνοϊκότερο φορολογικό καθεστώς κατορθώνουν να επηρεάζουν προς όφελός τους την περιοχική κατανομή των επενδύσεων, πράγμα που αναγκάζει τα άλλα κράτη μέλη να ακολουθήσουν τον ίδιο δρόμο, προσφέροντας στις επιχειρήσεις ακόμη ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση. Η ανταγωνιστική παροχή φορολογικών κινήτρων- η ποσοτική σημασία των κινήτρων αντανακλάται στη διαφορά μεταξύ θεσπισμένων (statutory) και αποτελεσματικών (effective) συντελεστών (Πίνακας 7.3)- που κατά την Επιτροπή τείνει να αποκτά χαρακτήρα ανάλογο εκείνου των αθέμιτων/ παράνομων κρατικών επιδοτήσεων (illegal state aids), συνεπάγεται τελικώς την υπο-άριστη (sub-optimal) κατανομή των επενδύσεων και την απώλεια ευημερίας για την Κοινότητα συνολικώς. Προς επιβεβαίωση μάλιστα των προαναφερομένων, επισημαίνεται η σαφής τάση μείωσης των συντελεστών φορολογίας των επιχειρήσεων (Πίνακας 7.4) και, επίσης, υπογραμμίζεται ότι η μαζική εισροή ξένων επενδύσεων στην Ιρλανδία είναι, πρωτίστως, απόρροια της προνομιακής φορολογικής μεταχείρισης των βιομηχανικών και εξαγωγικών επιχειρήσεων- της υπαγωγής τους σε χαμηλότερο συντελεστή.

Πίνακας 7.3 Συντελεστές φορολογίας των επιχειρήσεων

	Θεσπισμένοι	Αποτελεσματικοί	Διαφορές
Αυστρία	36,02	17,67	18,35
Βέλγιο	40,28	20,99	19,29
Γαλλία	34,70	32,82	1,88
Γερμανία	50,05	38,53	11,52
Δανία	35,78	29,40	6,38
Ελλάδα	32,53	20,85	11,68
Ιρλανδία	21,94	13,86	8,08
Ισπανία	35,30	24,11	11,19
Ιταλία	50,48	35,32	15,16
Λουξεμβούργο	39,40	34,09	5,31
Ολλανδία	35,00	31,80	3,20
Πορτογαλία	39,29	17,19	22,10
Σουηδία	28,54	27,47	1,07
Φινλανδία	34,02	29,82	4,20
Ηνωμένο Βασίλειο	33,35	29,00	4,35
ΕΕ-μέσος	36,45	26,86	9,59

Πηγή: Dutch Finance Ministry, University of Maastricht, *Financial Times* 28/4/1999

¹⁵⁴ Commission EC (1996) "Taxation in the European Union", "Monti Memorandum" on Fiscality submitted to finance ministers in the run up to the informal Ecofin Council meeting on 12/13 April in Verona, *Agence Europe, Documents*, No 1981, 3/ 4/ 1996

Commission EC (1996) "Taxation in the European Union: Evolution of Tax Systems", Second "Monti Report" on joint action envisaged in the field of taxation, *Agence Europe, Documents*, 4/ 12/ 1996

¹⁵⁵ Αναφερόμενος στις συνεχείς τάσεις μείωσης της φορολογίας του κεφαλαίου και αύξησης της φορολογίας της εργασίας, ο *Oscar Lafontaine* υπογραμμίζει: "Correcting this totally mistaken trend is a task not just for the German government. It is a task for every party in Europe which describes itself as social democratic.", "Tax harmony? No thanks", *Financial Times*, 1/ 3/ 1999

Πίνακας 7.4 Μεταβολές των φορολογικών συντελεστών, 1986-1997 (ποσοστιαίες μονάδες)

	Βασικός συντελεστής φορολογίας των επιχειρήσεων	Ανώτατος συντελεστής φορολογίας προσωπικού εισοδήματος
Αυστρία	-16,0	-12,0
Βέλγιο	-6,0	-15,3
Γαλλία	-11,7	-11,0
Γερμανία	-11,0	-
Δανία	-16,0	-14,0
Ελλάδα	-9,0	-23,0
Ιρλανδία	-12,0	-10,0
Ισπανία	0,0	-10,0
Ιταλία	0,0	-11,0
Λουξεμβούργο	-7,0	-7,0
Ολλανδία	-7,0	-12,0
Πορτογαλία	-6,0	-
Σουηδία	-24,0	-25,0
Φινλανδία	-5,0	-13,0
Ηνωμένο Βασίλειο	-2,0	-20,0

Πηγή: OECD (1998) *Economic Outlook*, OECD, Paris

Στην περίπτωση της φορολογίας του εισοδήματος από τόκους και μερίσματα, το πρόβλημα είναι διττό. Αφενός, η αδυναμία εφαρμογής της αρχής της διαμονής (residence principle of taxation), κυρίως λόγω της εθνικής νομοθεσίας περί τραπεζικού απορρήτου, ενθαρρύνει τη φοροαποφυγή (tax evasion). Αφετέρου, ο κίνδυνος του φορολογικού ανταγωνισμού δεν συνδέεται μόνο με την κινητικότητα της φορολογικής βάσης, όπως στην περίπτωση της φορολογίας των επιχειρήσεων, αλλά και με την κινητικότητα των ίδιων των κατόχων του κεφαλαίου, κατά τεκμήριο υψηλότερη εκείνης των λιγότερο ειδικευμένων εργαζομένων, χαμηλότερη πάντως της κινητικότητας του κεφαλαίου. Παρόμοιες ανησυχίες κάθε άλλο παρά ανυπόστατες είναι: αρκεί να σημειωθεί ότι σε ένδεκα από τα κράτη μέλη της Κοινότητας οι τόκοι των καταθέσεων ατόμων που διαμένουν σε άλλο κράτος μέλος δεν φορολογούνται, στο δε Λουξεμβούργο οι τόκοι επί των καταθέσεων απαλλάσσονται γενικώς. Οι συνέπειες έχουν, άλλωστε, γίνει αισθητές: στη Γερμανία, η επιβολή φόρου παρακράτησης (withholding tax) είχε ως αποτέλεσμα τη μαζική εκροή κεφαλαίων, κυρίως προς το Λουξεμβούργο,¹⁵⁶ ενώ οι σκανδιναβικές χώρες έχουν ήδη στραφεί προς τη διαφοροποίηση του φόρου εισοδήματος και την καθιέρωση χαμηλότερων συντελεστών για το εισόδημα από τις τοποθετήσεις κεφαλαίου, σε σύγκριση με το εισόδημα από την εργασία.¹⁵⁷ Ενδεικτική, επίσης, είναι και η πτωτική τάση των ανώτατων συντελεστών της φορολογίας προσωπικού εισοδήματος- κατά πάσα πιθανότητα αφορώντων πρωτίστως σε εισοδήματα από τοποθετήσεις κεφαλαίου (Πίνακας 7.4).

Υποστηρίζεται ότι ο ανταγωνισμός μεταξύ των εθνικών δημοσιονομικών αρχών θα οδηγήσει, τελικώς, σε ουσιαστική φορολογική απαλλαγή του κεφαλαίου και ελαχιστοποίηση του αντίστοιχου μέρους των φορολογικών εσόδων, υποχρεώνοντας τις κυβερνήσεις να αυξήσουν υπέρμετρα τη φορολογία των χαμηλής κινητικότητας συντελεστών, ιδίως της λιγότερο ειδικευμένης εργασίας, ή/ και να μειώσουν υπέρμετρα τις δημόσιες δαπάνες, πρωτίστως τις κοινωνικές. Ωστόσο, η πραγματικότητα δεν δικαιολογεί τόση- υπέρμετρη- απαισιοδοξία. Η φορολογία των επιχειρήσεων δεν αποτελεί το βασικό και, πάντως, όχι το μοναδικό παράγοντα επιλογής του τόπου εγκατάστασης των επενδύσεων, ενώ, από την άλλη πλευρά, το επίπεδο των δημοσίων αγαθών, πέραν εκείνων που αφορούν στις αναγκαίες υποδομές, εξαρτώμενο από την επάρκεια των φορολογικών εσόδων, κάθε άλλο παρά ευκαταφρόνητη σημασία έχει. Η εισροή ξένων επενδύσεων στην Ιρλανδία, κατά το μέγιστο μέρος τους από τις ΗΠΑ, δεν είναι

¹⁵⁶ Tsoukalis, Loukas (1997) *The New European Economy Revisited*, Oxford University Press, Oxford, σελ. 107

¹⁵⁷ Obstfeld, Maurice (1998) "The Global Capital Market: Benefactor or Menace?", *Journal of Economic Perspectives*, 12, 9-30

άσχετη, για παράδειγμα, με τη διαθεσιμότητα καλώς εκπαιδευμένου εργατικού δυναμικού, την εδραίωση συναινετικών εργασιακών σχέσεων και, πολύ περισσότερο, ίσως, με την αγγλοσαξονική ταυτότητά της (/τους).

Σε κάθε περίπτωση, στο σύνολο των ανεπτυγμένων χωρών (μελών του ΟΟΣΑ), πλην της Ιαπωνίας, τα έσοδα από τη φορολογία των επιχειρήσεων δεν συνιστούν παρά μικρό μόνο μερίδιο των γενικών κυβερνητικών εσόδων,¹⁵⁸ το οποίο μάλιστα δεν έχει εμφανίσει μείωση, τουλάχιστον κατά τη δεκαετία του 1980, παρά τη μείωση των φορολογικών συντελεστών· ο λόγος δεν είναι άλλος από τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης.¹⁵⁹ Αυτό υποδηλώνει, αν μη τι άλλο, ότι η φορολογία των επιχειρήσεων υπήρξε υπέρμετρα υψηλή και υποδεικνύει τις ευεργετικές συνέπειες του φορολογικού ανταγωνισμού, ως μέσου αποκατάστασης των οικονομικών κινήτρων/ περιορισμού των παραμορφώσεών τους (distortions). Ωστόσο, στην περίπτωση του φόρου εισοδήματος από βραχυπρόθεσμες τοποθετήσεις κεφαλαίου, τα πράγματα διαφέρουν ως εκ της φύσεως- των προσδιοριστικών παραγόντων- της ίδιας της απόφασης τοποθέτησης· δεν παραβλέπεται, πάντως, ότι ακόμη και σε μια κλειστή οικονομία η υψηλή φορολογία αποθαρρύνει τις αποταμιεύσεις. Μολαταύτα, στο βαθμό που η κινητικότητα των κατόχων του κεφαλαίου παραμένει, για διάφορους και εν πολλοίς εξω-οικονομικούς λόγους, περιορισμένη, οι εθνικές δημοσιονομικές αρχές θα εξακολουθούν να προσβλέπουν σε αυτή την πηγή άντλησης φορολογικών εσόδων.

Είναι γεγονός ότι κατά τη διάρκεια των δεκαετιών 1980 και 1990, τα γενικά φορολογικά έσοδα των κρατών μελών της Κοινότητας, ως ποσοστό του ΑΕΠ, εμφανίζουν τάση αύξησης· το 1980 το μέσο σύνολο των φόρων και κοινωνικών εισφορών για την ΕΚ-15 ανερχόταν σε 38,6 % του ΑΕΠ, ενώ το 1997 έφθασε το 42,6 % του ΑΕΠ.¹⁶⁰ Είναι, όμως, επίσης γεγονός ότι η αύξηση των γενικών φορολογικών εσόδων, ίσως στο σύνολό της, χρηματοδοτήθηκε από την αύξηση - πολλαπλώς αποτιμώμενη- των φόρων επί της εργασίας (Πίνακας 7.5), δεδομένης άλλωστε της προαναφερόμενης σταθερότητας των εσόδων από τη φορολογία των επιχειρήσεων, τουλάχιστον κατά τη δεκαετία του 1980, και της σοβαρότατα πιθανολογούμενης μείωσης των εσόδων από το φόρο εισοδήματος από βραχυπρόθεσμες τοποθετήσεις κεφαλαίων. Από την άλλη πλευρά, κατά τη διάρκεια της ίδιας περίπου περιόδου, σημειώνεται αύξηση των δημοσίων δαπανών γενικώς- για την ΕΚ-12 από 45,9 % του ΑΕΠ το 1980, σε 51 % το 1994-¹⁶¹ και των δαπανών κοινωνικής προστασίας ειδικώς- για την ΕΚ-12 από 24,1 % του ΑΕΠ το 1980, σε 28,7 % το 1993.¹⁶² Αυτά τα στοιχεία υποδεικνύουν αφενός, ότι οι εργαζόμενοι επωμίζονται ολοένα και μεγαλύτερο μέρος του κόστους της κοινωνικής πολιτικής- και του κοινωνικού κράτους γενικότερα- και αφετέρου, ότι η αναδιανομή τείνει να βασίζεται κυρίως στο εισόδημα από την εργασία. Πρόκειται για τάσεις που κάθε άλλο παρά τις αντιλήψεις της επινεμητικής δικαιοσύνης επικυρώνουν και, δίχως άλλο, ωθούν τους φορείς αυτών των αντιλήψεων, πρωτίστως τις δυνάμεις της αριστεράς, να επιδιώξουν την ανάσχεση αυτών των τάσεων, κατά κύριο λόγο καλώντας σε συντονισμό των εθνικών καθεστώτων φορολογίας του κεφαλαίου.

¹⁵⁸ Τα έσοδα από τους φόρους, με σημαντικότερους τους φόρους επί των κερδών των επιχειρήσεων, που επιβάλλονται στον τόπο δημιουργίας του εισοδήματος από κεφάλαια (source-based taxes on capital income), αντιστοιχούν σε 12 % των συνολικών κυβερνητικών εσόδων στο Η.Β, 5 % στη Γερμανία, 7 % στη Γαλλία, 5 % στη Σουηδία, 9 % στις ΗΠΑ και 21 % στην Ιαπωνία· Begg, David, Crémer, Jacques, Danthine, Jean-Pierre, Edwards, Jeremy, Grilli, Vittorio, Neven, Damien, Seabright, Paul, Sinn, Hans-Werner, Venables, Anthony and Charles Wyplosz (1993) *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?*, Monitoring European Integration 4, CEPR, London, σελ. 87-88, ιδίως Πίνακας 4.3

¹⁵⁹ Sorensen, Peter B.(1993) "Coordination of Capital Income Taxes in the Economic and Monetary Union: What Needs to be Done?", in Torres, Francisco and Francesco Giavazzi (eds.) *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, Cambridge

¹⁶⁰ Στοιχεία του Eurostat, αναδημοσιευμένα στο *Agence Europe, Selected Statistics*, No 1070, 5/ 10 / 1998

¹⁶¹ Στοιχεία του ΟΟΣΑ, από Tsoukalis, *op.cit.*, υποσημ. 156, σελ. 21, ιδίως Πίνακας 2.4

¹⁶² Commission EC(1995) "Social Protection in Europe", COM(95) 457, σελ. 60, Κεφ. 3, Πίνακας 1

Πίνακας 7.5 Φόροι επί της απασχολούμενης εργασίας στην ΕΕ

	% των αμοιβών των απασχολούμενων ⁽¹⁾		% των συνολικών φορολογικών εσόδων		% ΑΕΠ	
	1970	1995	1970	1995	1970	1995
Αυστρία	:	44,5	:	55,2	:	24,2
Βέλγιο	31,3	45,7	43,3	51,2	15,6	23,9
Γαλλία	30,5	44,4	42,9	51,8	15,1	23,0
Γερμανία	29,6	44,1	44,2	56,2	15,8	24,0
Δανία	34,7	47,6	46,2	48,9	18,7	25,1
Ελλάδα*	:	45,9	:	45,1	:	14,4
Ιρλανδία	16,1	30,1	26,6	39,5	8,3	13,6
Ισπανία	:	38,0	:	48,8	:	16,9
Ιταλία	21,6	49,0	38,0	44,3	9,8	18,1
Λουξεμβούργο	27,5	29,6	41,3	37,4	12,8	16,4
Ολλανδία	34,2	48,8	50,6	55,5	18,9	25,2
Πορτογαλία*	:	36,7	:	46,9	:	17,4
Σουηδία	:	56,2	:	62,8	:	32,0
Φινλανδία	:	53,7	:	59,5	:	27,7
Ηνωμένο Βασίλειο	21,7	27,0	34,6	42,0	12,8	14,7
EK-6	28,7	44,5	43,2	52,5	14,5	22,7
EE-15	:	42,1	:	51,4	:	21,4

⁽¹⁾ Implicit tax rate (taxes on employed labour as % of compensation of employees)

: μη διαθέσιμο

* το πλεόν πρόσφατο διαθέσιμο

Πηγή: EUROSTAT, *Agence Europe, Selected Statistics*, No 1038, 19/1/1998

Οι προσδοκίες, ωστόσο, είναι εκ των πραγμάτων μειωμένες. Η επιλογή του φορολογικού συντονισμού, πολύ περισσότερο του νομικώς δεσμευτικού και ουσιώδους συντονισμού, δεν ανταποκρίνεται στο σύνολο των εθνικών προτιμήσεων. Ειδικότερα, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών που διατηρούν ευνοϊκότερο και, συνεπώς, ανταγωνιστικότερο φορολογικό καθεστώς προσβλέπουν στη διατήρηση μάλλον, παρά στη νόθευσή του. Στην αποσόβηση του φορολογικού συντονισμού αποβλέπουν, κατά μείζονα λόγο, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών που, εν μέρει ως αποτέλεσμα της χαμηλής φορολογίας τους, επωφελούνται περισσότερο των άλλων από τη διεθνή κινητικότητα του κεφαλαίου που, σε ό,τι αφορά ορισμένες τουλάχιστον μορφές βραχυπρόθεσμων τοποθετήσεων, τείνει να προσεγγίζει την περιφερειακή- ενδο-ΕΕ-κινητικότητά του.¹⁶³ Ασφαλώς, η στάση των κυβερνήσεων αντανακλά, επίσης, τις εθνικές αναδιανεμητικές προτιμήσεις, με τη σειρά τους παράγωγες των εγχώριων πολιτικών διαδικασιών και απηχούσες, μεταξύ αρκετών άλλων, τις ιδεολογικές δεσμεύσεις των ίδιων των κυβερνήσεων σχετικά με το μέγεθος και την αναδιανεμητική λειτουργία του κοινωνικού κράτους. Σε καμιά περίπτωση, πάντως, η ομοχρωμία των εθνικών κυβερνήσεων συνεπάγεται την ιδεολογική ταυτοσημία τους. Οι διάλογοι αμελητέες διαφορές μεταξύ, για παράδειγμα, γάλλων σοσιαλιστών, γερμανών σοσιαλδημοκρατών και βρετανών (νέων) εργατικών κάθε άλλο παρά συντελούν στην εξομάλυνση των αποκλίσεων μεταξύ των εθνικών κοινωνικών και πολιτικών συστημάτων και, κατ' επέκταση, μεταξύ των εθνικών αναδιανεμητικών επιλογών. - Ανάμεσα σε γερμανούς σοσιαλδημοκράτες και βρετανούς εργατικούς, πάντως, οι τάσεις σύγκλισης ενισχύονται και, καθώς το ίδιο είχε επίσης συμβεί μεταξύ χριστιανοδημοκρατών και συντηρητικών όταν έλεγχαν τις κυβερνήσεις των δύο χωρών, υπογραμμίζουν την προοδευτική διαμόρφωση ενός άγγλο-γερμανικού άξονα σχετικά με τα θέματα οικονομικής και κοινωνικής

¹⁶³ Πράγματι, στις περιπτώσεις του συναλλάγματος και, λιγότερο ίσως, των ομολόγων, η αναφορά σε παγκόσμιες αγορές κεφαλαίου (global capital markets) είναι κυριολεκτική` Tsoukalis, Loukas(1998) "The European Agenda: Issues of Globalization, Equity and Legitimacy", Jean Monnet Chair Papers, The Robert Schuman Centre, European University Institute

πολιτικής.¹⁶⁴ Χωρίς αμφιβολία, τέλος, η ομοφωνία που απαιτείται προκειμένου για τη λήψη αποφάσεων στον τομέα της φορολογίας, αποτελεί πρόσθετο εμπόδιο στο φορολογικό συντονισμό.

Τα βήματα που έχουν μέχρι στιγμής γίνει είναι, πράγματι, ελάχιστα και το αυξημένο ενδιαφέρον των κεντροαριστερών κυβερνήσεων δεν φαίνεται να μετουσιώνεται σε πρακτικά αποτελέσματα. Στον τομέα της φορολογίας των επιχειρήσεων, η μόνη συγκεκριμένη απόφαση του *ECOFIN*, από το Δεκέμβριο του 1997, αφορά στον καθορισμό ενός κώδικα δεοντολογίας που θα αποσκοπεί στην παρεμπόδιση του «επιζήμιου φορολογικού ανταγωνισμού» (“harmful tax competition”) έχει δε συσταθεί ομάδα εργασίας προκειμένου να καταγράψει όλα εκείνα τα μέτρα, δηλαδή τα ποικίλα φορολογικά κίνητρα για τις επιχειρήσεις, που προξενούν παρόμοιες ανησυχίες και θα πρέπει, ως εκ τούτου, να περιλαμβάνονται στον κώδικα δεοντολογίας- 200 (!) μέτρα έχουν ήδη επισημανθεί. Σε αυτό το πλαίσιο, πάντως, αξίζει να σημειωθεί ότι, ενδίδοντας στις Κοινοτικές πιέσεις, η Ιρλανδική κυβέρνηση αποφάσισε την κατάργηση του χαμηλού συντελεστή φορολογίας, 10 %, των βιομηχανικών επιχειρήσεων και τη σταδιακή εισαγωγή μέχρι το 2003 ενιαίου συντελεστή, 12,5 %, για όλες τις επιχειρήσεις- καταργώντας συνάμα το συντελεστή 32 % που ισχύει σήμερα για τις άλλες επιχειρήσεις.¹⁶⁵ Από την άλλη πλευρά, όμως, οι συντονισμένες προσπάθειες της γερμανικής και της γαλλικής κυβέρνησης προς την κατεύθυνση της εναρμόνισης των (επίσημων) συντελεστών φορολογίας των επιχειρήσεων, κατ’ ουσία τη θεσμοθέτηση Κοινοτικού εύρους ελάχιστων φορολογικών συντελεστών, έχουν αποβεί μάταιες. Η αντίδραση της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, όπου εφαρμόζεται πολύ χαμηλότερος συντελεστής εκείνων της ηπειρωτικής Ευρώπης, παραμένει άκαμπτη- και αποτελεσματική και η άρνηση των ευρωπαϊκών εργοδοτικών οργανώσεων είναι, επίσης, κατηγορηματική.¹⁶⁶

Χωρίς αποτέλεσμα, τουλάχιστον μέχρι την ώρα που γράφονται αυτές οι γραμμές, είναι και η διαπραγμάτευση περί την πρόταση της Επιτροπής για την επιβολή ελάχιστου παρακρατούμενου φόρου 20 % στα εισοδήματα- τόκους και μερίσματα- από τις βραχυπρόθεσμες τοποθετήσεις κεφαλαίου. Ως εναλλακτική της παρακράτησης, προτείνεται η αμοιβαία πληροφόρηση μεταξύ των εθνικών φορολογικών αρχών σε σχέση με τους τόκους που καταβάλλονται σε πολίτες της ΕΕ που διαμένουν εκτός της επικράτειάς τους, βάσει της ενημέρωσης των χρηματοπιστωτικών οργανισμών που διαχειρίζονται τις τοποθετήσεις τους (των πολιτών). Όπως και στην προηγούμενη περίπτωση, όμως, η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, συνεπικουρούμενη από εκείνες της Αυστρίας και του Λουξεμβούργου, προβάλλει σοβαρές αντιρρήσεις, αυτή τη φορά υπογραμμίζοντας τον κίνδυνο απώλειας χρηματοπιστωτικών εργασιών- ειδικότερα, του μεγάλου μεριδίου της αγοράς των ευρωομολόγων (*Eurobonds*)- προς όφελος άλλων διεθνών κέντρων εκτός ΕΕ, ή, κατά κυριολεξία, εκτός του *City*, π.χ. προς την Ελβετία.*

¹⁶⁴ Χαρακτηριστική η δημοσίευση κοινού κειμένου ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής, με τίτλο “Europe, the third way, *die neue mitte*”, υπογεγραμμένου από τους δύο πρωθυπουργούς, με το οποίο προωθείται η ιδέα της απορρύθμισης των αγορών και επισημαίνονται οι ανάγκες ελέγχου των δημοσίων δαπανών και μείωσης της φορολογίας, περιλαμβανομένης της φορολογίας των επιχειρήσεων. Δες, “German and UK leaders urge EU to shun tax rises” και “Labour stamps mark on Anglo-German economic initiative”, *Financial Times*, 9 / 6/ 1999. Λίγο μετά, στο πλαίσιο της στροφής προς το «νέο κέντρο», η γερμανική κυβέρνηση ανακοινώνει πρόταση προγράμματος για τα δημόσια οικονομικά της χώρας που, μεταξύ άλλων, προβλέπει την περικοπή των ομοσπονδιακών δαπανών, με έμφαση σε εκείνες του υπουργείου εργασίας, και τη μείωση της φορολογίας των επιχειρήσεων (μείωση κατά το ήμισυ του συντελεστή) μέχρι το 2001 “Hallmark of German tax plans is that a deal was made at all”, *Financial Times*, 24/ 6/ 1999.

¹⁶⁵ “Dublin ends tax dispute with EU”, *Financial Times*, 23/ 7/ 1998

¹⁶⁶ Οι θέσεις των εργοδοτικών οργανώσεων των δεκαπέντε κρατών μελών σχετικώς με την εναρμόνιση της φορολογίας των επιχειρήσεων, εξειδικευμένες για σειρά επιμέρους ζητημάτων, δημοσιεύονται στο “Tax harmony? No thanks”, *Financial Times*, 1/ 3/ 1999

* Είχε ολοκληρωθεί το παρόν κεφάλαιο όταν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της *Feira*, τον Ιούνιο 2000, επιτεύχθηκε συμφωνία – εν πολλοίς βρετανικής έμπνευσης- που ορίζει την αμοιβαία πληροφόρηση των εθνικών φορολογικών αρχών μάλλον, παρά την παρακράτηση φόρου ως βάση της οδηγίας που θα υιοθετηθεί,

Η προοπτική αποκατάστασης της φορολογίας του κεφαλαίου σε προγενέστερο επίπεδο είναι, εκ των πραγμάτων, απομακρυσμένη. Όμως, η αποκλειστική σύνδεση αυτής της εξέλιξης με τις διαδικασίες ολοκλήρωσης, όσο κι αν βολεύει τις εθνικές κυβερνήσεις, είναι ανακριβής. Στο κάτω-κάτω, η εμβάθυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης, μεταξύ άλλων η απελευθέρωση της κίνησης των κεφαλαίων, υπήρξε προϊόν συλλογικής πολιτικής βούλησης, συνυφασμένης με τη μεταβολή των αντιλήψεων περί τη σχέση αγοράς και κράτους, γενικώς, και την αναδιανομή του εισοδήματος, ειδικότερα. Από αυτή την άποψη, η τάση μείωσης της φορολογίας του κεφαλαίου δεν θα μπορούσε εξ ολοκλήρου να αποδίδεται στο φορολογικό ανταγωνισμό- και την απουσία ικανών θεσμών συντονισμού σε Κοινοτικό επίπεδο. Η αλλαγή των ιδεολογικών αντιλήψεων - με την οικονομική θεωρία να προσφέρει τη διανοητική υποστήριξη¹⁶⁷ έχει και αυτή συμβάλλει προς την ίδια κατεύθυνση.¹⁶⁸ Λίγοι θα αμφέβαλαν, όμως, ότι οι πιέσεις της αγοράς, στη συγκεκριμένη περίπτωση ο φορολογικός ανταγωνισμός, εν πολλοίς απότοκες της αυτοτελούς δράσης των δυνάμεων της (αγοράς), συνιστούν αιτία- μια από τις αιτίες- της ιδεολογικής αλλαγής.¹⁶⁹

Όπως και νάχει, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις, γενικότερα τα εθνικά πολιτικά συστήματα, βρίσκονται αντιμέτωπες με το ζήτημα της προσαρμογής της δημοσιονομικής πολιτικής και του κοινωνικού κράτους, ως μηχανισμών ασφάλισης/ σταθεροποίησης και αναδιανομής. Στα περισσότερα από τα κράτη μέλη της Κοινότητας, η φορολογία επί της εργασίας έχει, πλέον, πάψει να αποτελεί την προφανή πηγή άντλησης εσόδων. Τουναντίον, προφανέστατες και δυσμενείς είναι οι συνέπειες της, έως σήμερα, συνεχούς αύξησής της, συνήθως μέσω της αύξησης των κοινωνικών εισφορών` όπως προαναφέρεται, η Λευκή Βίβλος για την Ανάπτυξη... έχει ήδη επισημάνει το πρόβλημα. Εκτιμάται ότι, ως αποτέλεσμα της φορολογίας, το ιδιωτικό κόστος εργασίας- το κόστος για τον εργοδότη- καθίσταται από 30 % έως 50 % μεγαλύτερο του κοινωνικού κόστους εργασίας- cf. *the tax wedge*¹⁷⁰ αποθαρρύνοντας την απασχόληση της εργασίας και ενθαρρύνοντας την υποκατάστασή της με κεφάλαιο.¹⁷¹ Η αύξηση της ανεργίας, ιδίως μεταξύ των λιγότερο ειδικευμένων εργαζομένων- το πραγματικό κόστος ευκαιρίας απασχόλησης (real opportunity cost) καθενός των οποίων είναι χαμηλό- αποδίδεται, επομένως, (και) στη φορολογική παραμόρφωση (distortion) της σχετικής τιμής- κόστος εργασίας- της λιγότερο ειδικευμένης εργασίας. Διόλου παράδοξο, λοιπόν, ότι σε αρκετά κράτη μέλη επιδιώκεται η μείωση των κοινωνικών εισφορών, ιδίως των εργοδοτικών εισφορών, που αφορούν σε χαμηλόμισθη απασχόληση` περισσότερη συζήτηση σε επόμενο κεφάλαιο.

Οι δυνατότητες προσφυγής των εθνικών δημοσιονομικών αρχών σε εναλλακτικές μορφές φορολογίας είναι, όμως, περιεσταλμένες. Αν μη τι άλλο, ο κίνδυνος του φορολογικού ανταγωνισμού υφίσταται, για παράδειγμα, τόσο σε σχέση με τους φόρους κατανάλωσης, μολονότι η θέσπιση ελάχιστου κοινού συντελεστή ΦΠΑ θέτει προς τα κάτω όρια, πολύ περισσότερο δε σε σχέση με τους περιβαλλοντικούς φόρους που προωθεί η Επιτροπή, μεταξύ άλλων προκειμένου να χρηματοδοτηθεί η προτεινόμενη μείωση των κοινωνικών εισφορών,

υπό την προϋπόθεση όμως της συμμετοχής στο σύστημα αμοιβαίας πληροφόρησης σημαντικών ως προς το συγκεκριμένο θέμα τρίτων χωρών (π.χ. Ελβετία). Παρόμοιο σύστημα προβλέπεται να τεθεί σε εφαρμογή το αργότερο επτά χρόνια μετά την έναρξη ισχύος της οδηγίας, ενώ στη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου και μόνο η παρακράτηση φόρου είναι δυνατή στα κράτη μέλη που αυτό επιθυμούν. Ειδική, επίσης, ρύθμιση προβλέπεται για την Αυστρία. Δες, "Tax package: Report from the Council (Ecofin) to the European Council", Council of the European Union 9034/00, Fisc. 75, Santa Maria da Feira, 20 June 2000

¹⁶⁷ Χαρακτηριστικό, ειδικώς για τη φορολογία, είναι το πολυσυζητημένο άρθρο/ διάλεξη του Lucas, Robert E. Jr. (1990) "Supply-Side Economics: An Analytical Review", *Oxford Economic Papers*, 42(2), 293-316

¹⁶⁸ Obstfeld, *op.cit.*, υποσημ. 157

¹⁶⁹ Begg *et al*, *op.cit.*, υποσημ. 158, σελ. 88

¹⁷⁰ Drèze and Malinvaud, *op.cit.*, υποσημ. 49, ιδίως Πίνακας 3

¹⁷¹ OECD (1994) *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations. Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market*, OECD, Paris, Κεφ. 9, σελ. 240-264

ευνοήτως καλώντας στη συντονισμένη- Κοινοτικού εύρους- επιβολή τους.¹⁷² Ίσως, λοιπόν, οι εθνικές κυβερνήσεις, ανεξαρτήτως ιδεολογικής δέσμευσης, είναι εκ των πραγμάτων αναγκασμένες να προχωρήσουν σε μειώσεις των δαπανών του κοινωνικού κράτους που, σε συνδυασμό με την προαναφερόμενη ανακατανομή των φορολογικών εσόδων/ του φορολογικού βάρους, προδιαγράφουν την περαιτέρω εξασθένηση της αναδιανεμητικής λειτουργίας του (κράτους). Η ανεπιφύλακτη αποδοκιμασία- συχνά ρητορικής και μόνο υφής- αυτής της προοπτικής, ωστόσο, δεν δικαιολογείται. Είναι αλήθεια ότι η μεταρρύθμιση των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας και ο μετριασμός ορισμένων, τουλάχιστον, από τα κοινωνικά επιδόματα θα αποκαθιστούσε το χαρακτήρα τους ως μέσων κοινωνικής ασφάλισης (insurance), αίροντας αντικίνητρα απασχόλησης- παγίδα της ανεργίας (unemployment trap) ή/και παγίδα της φτώχειας (poverty trap)- και θέτοντας τέλος στη συνακόλουθη μετεξέλιξή τους σε υψηλού κόστους μηχανισμούς μακροπρόθεσμης στήριξης του εισοδήματος.¹⁷³ Παρόμοιες μεταρρυθμίσεις, δηλαδή, θα συνέβαλαν στην αποδόμηση ορισμένων από τους μηχανισμούς διχοτόμησης της αγοράς εργασίας και, γενικώς, της κοινωνίας μεταξύ ενεργών και ανενεργών, συμμετόχων και αποκλεισμένων, εντός και εκτός των τειχών (insiders- outsiders). Σε άλλες περιπτώσεις, για παράδειγμα σε εκείνη των συνταξιοδοτικών συστημάτων, ανάλογες μεταρρυθμίσεις θα επέτρεπαν την αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητάς τους, αμφισβητούμενης ένεκα εξωγενών παραγόντων, π.χ. της δημογραφικής κατάστασης.

Επιγραμματικώς, η έμφαση στη φορολογική εναρμόνιση, ως πρωταρχικής συνιστώσας της δημοσιονομικής συνεργασίας (fiscal co-operation), είναι εν πολλοίς αδόκιμη. Τουναντίον, αν και επισήμως- και ευνοήτως- παραβλέπεται, η άρση της εθνικής νομισματικής κυριαρχίας (monetary sovereignty) φέρει στο προσκήνιο το ζήτημα της σταθεροποίησης των οικονομικών έναντι των ασυμμετρικών οικονομικών διαταράξεων (asymmetric economic shocks) και, ειδικότερα, το ερώτημα περί την ανάγκη διεύρυνσης του ρόλου -και αύξησης του μεγέθους- του Κοινοτικού προϋπολογισμού, με την εισαγωγή μηχανισμών αυτόματης σταθεροποίησης- ενεργοποιούντων αυτόματες διακρατικές δημοσιονομικές μεταβιβάσεις (fiscal transfers). Θεωρητικώς, έστω- cf. *optimal currency unions*¹⁷⁴ ο συνδυασμός ευέλικτων πραγματικών μισθών (real wage flexibility) και εθνικής δημοσιονομικής αυτονομίας (national fiscal autonomy) αναστέλλει την ανάγκη συγκέντρωσης της σταθεροποιητικής λειτουργίας. Στην πράξη, όμως, το Σύμφωνο Σταθερότητας (και Οικονομικής Μεγέθυνσης) περιορίζει, θεωρείται, την αυτονομία των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών, συμβάλλοντας στην αύξηση των πιέσεων αναπροσανατολισμού του ρόλου του Κοινοτικού προϋπολογισμού κατά το ομοσπονδιστικό δημοσιονομικό πρότυπο (fiscal federalism). Το οξύμωρο, μάλλον, του πράγματος είναι ότι η σημερινή απουσία ανεπτυγμένου ομοσπονδιστικού δημοσιονομικού συστήματος περιστελλεί, αν όχι εκμηδενίζει, τους κινδύνους- κυρίως, τον κίνδυνο εξαναγκασμού της ΕΚΤ σε πληθωριστικές πιστωτικές διευκολύνσεις του χρέους των εθνικών αρχών (inflationary debt bailout)- που το ίδιο το Σύμφωνο υποτίθεται ότι αντιμετωπίζει.¹⁷⁵

¹⁷² Ασφαλώς, ο κίνδυνος του φορολογικού ανταγωνισμού υφίσταται, πρωτίστως, σε σχέση με τους περιβαλλοντικούς φόρους στην παραγωγή μάλλον, παρά στην κατανάλωση.

Commission EC(1997) "Proposal for a Directive Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products: Explanatory Memorandum", *Agence Europe, Documents*, No 2029, 28/ 3/ 1997

¹⁷³ Siebert, Horst(1997) "Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe", *Journal of Economic Perspectives*, 11, 37-54

¹⁷⁴ Mundell, *op.cit.*, υποσημ. 15

¹⁷⁵ Υποστηρίζεται, βασίμως, ότι ο κίνδυνος πιστωτικής διευκόλυνσης των χρεών, στο πλαίσιο μιας νομισματικής ένωσης, εξαρτάται από την κάθετη διάρθρωση της φορολογίας. Πράγματι, στις κυβερνήσεις των κρατών μελών της ΟΝΕ που επιβάλλουν και συλλέγουν τους δικούς τους φόρους μπορεί κάλλιστα να ζητηθεί, όταν αντιμετωπίσουν δυσκολίες, να αυξήσουν τους φόρους, προκειμένου να αποφύγουν ενδεχόμενη κήρυξη μη εξυπηρέτησης του χρέους τους (default) σε αυτή την περίπτωση η δέσμευση της ΕΚΤ- Άρθρο 104 της Συνθήκης- περί μη πιστωτικής διευκόλυνσης καθίσταται αξιόπιστη. Τουναντίον, όσο περισσότερο οι κυβερνήσεις των κρατών μελών μιας νομισματικής ένωσης στηρίζονται στις μεταβιβάσεις- επιχορηγήσεις μιας φορολογούσας κεντρικής κυβέρνησης, τόσο λιγότερες είναι οι δυνατότητες αυτοχρηματοδότησής τους μέσω φόρων` σε αυτή την περίπτωση, ο κίνδυνος της πιστωτικής διευκόλυνσης αυξάνεται, αν μη τι άλλο γιατί, θεωρώντας την εκδοχή της μη εξυπηρέτησης του χρέους πολιτικώς απομακρυσμένη, οι κυβερνήσεις έχουν τον πειρασμό να συμπεριφερθούν ως λαθρεπιβάτες (free riders). Γι αυτό ακριβώς επιβάλλεται η

Πόσο ισχυρές (θα) είναι, άραγε, οι πιέσεις αναπαραγωγής των παραδοσιακών αυτόματων σταθεροποιητών- φόροι και επιδόματα κοινωνικής προστασίας, ιδίως επιδόματα ανεργίας- στο πλαίσιο του Κοινοτικού προϋπολογισμού και, κατά τούτο, επέκτασης της πολιτικής της Κοινότητας στο χώρο της (αναδιανεμητικής) κοινωνικής προστασίας; Με άλλα λόγια, πόσο- και πώς- περιορίζει το Σύμφωνο Σταθερότητας τη σταθεροποιητική λειτουργία των εθνικών προϋπολογισμών- των αυτόματων σταθεροποιητών; Οι επιπτώσεις του, εμπροσθοβαρούς υφής, Συμφώνου Σταθερότητας εξαρτώνται τόσο από τη δημοσιονομική θέση εκκίνησης των κρατών που συμμετέχουν στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ, όσο και από τους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης.¹⁷⁶ Είναι ευνόητο ότι η λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών θα αναχαιτίζεται περισσότερο στα κράτη με τα υψηλότερα ελλείμματα- ασφαλώς, μικρότερα του 3 %- στα κράτη, δηλαδή, που καλούνται να εφαρμόσουν περιοριστικότερη δημοσιονομική πολιτική, κυρίως περικόπτοντας τις δημόσιες δαπάνες. Το ύψος του δημοσίου χρέους- και οι δαπάνες εξυπηρέτησής του- δεν είναι, από αυτή την άποψη, άνευ σημασίας, ιδίως όταν συνυπολογισθεί ότι κράτη με υψηλό δημόσιο χρέος κατέφυγαν, προκειμένου να μειώσουν τα ελλείματά τους στο όριο του 3 %, σε έκτακτα μέτρα αύξησης των δημοσίων εσόδων, π.χ. η Ιταλία στο λεγόμενο ευρω-φόρο. Είναι, επίσης, ευνόητο ότι η επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης και η μείωση της ανεργίας επιτρέπουν ταχύτερη μείωση των ελλειμμάτων και ταχύτερη αποκατάσταση των αυτόματων σταθεροποιητών.

Μετά από μια μακρά περίοδο δημοσιονομικής λιτότητας, όμως, η προοπτική πρόσθετων περικοπών των δημοσίων δαπανών φαίνεται – και είναι;- πολιτικώς απόμακρη` η χαμηλού κόστους μείωση των ελλειμμάτων προϋποθέτει, συνεπώς, την επιτάχυνση των ρυθμών μη πληθωριστικής οικονομικής μεγέθυνσης. Ωστόσο, η δυνατότητα, αν όχι και η βούληση των κυβερνήσεων να εφαρμόσουν τα, αναγκαία γι' αυτό το σκοπό, μέτρα διαρθρωτικής μεταρρύθμισης, ιδίως των αγορών εργασίας, τίθεται υπό σοβαρή αμφισβήτηση, αφού την ίδια στιγμή καλούνται να ικανοποιήσουν τους όρους του Συμφώνου Σταθερότητας¹⁷⁷ αυτή ακριβώς η υποχρέωση συνεπάγεται- έχει ήδη σημειωθεί- την αδυναμία υλοποίησης αποζημιωτικών μεταβιβάσεων προς τους «χαμένους» της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης. Πολύ περισσότερο, η συνεχής περικοπή των δαπανών, ιδίως των δαπανών κοινωνικής προστασίας, δημιουργεί κίνδυνο επιδείνωσης της διαρθρωτικής δυσκαμψίας των αγορών εργασίας, μέσω της ενίσχυσης μέτρων νομοθεσίας που κατ' ουσία υποκαθιστούν, αλλοίμονο με υψηλό κόστος- δηλαδή, αυξημένη ανεργία- την κοινωνική προστασία. Περιστελλόντας τις προϋποθέσεις ταχύρυθμης οικονομικής μεγέθυνσης, το Σύμφωνο Σταθερότητας είναι, επομένως, πιθανό ότι θα αναχαιτίζει τη λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών και θα προκαλεί την περαιτέρω εξασθένηση του προϊόντος και της απασχόλησης. Σε αυτή την περίπτωση, οι πιέσεις ανάπτυξης ενός ομοσπονδιστικού δημοσιονομικού συστήματος θα πολλαπλασιάζονται.

Η, βάσει της προηγηθείσας ανάλυσης, χαρτογράφηση των εθνικών προτιμήσεων πολιτικής σχετικώς με τον αναπροσανατολισμό του Κοινοτικού προϋπολογισμού είναι, μάλλον, αναμφίλεκτη. Παρόμοια εξέλιξη ανταποκρίνεται στα συμφέροντα των κρατών μελών που, λόγω της θέσης τους στον ευρωπαϊκό και διεθνή καταμερισμό της εργασίας, είναι περισσότερο εκτεθειμένα σε ασυμμετρικές οικονομικές διαταράξεις ή/και εκείνων που βρίσκονται σε δυσχερέστερη δημοσιονομική κατάσταση. Σε κάθε περίπτωση, πρόκειται για ορισμένα, τουλάχιστον, από τα κράτη μέλη που ανήκουν στην περιφέρεια μάλλον, παρά στον πυρήνα

εισαγωγή ενισχυμένων κεντρικών περιορισμών στις δημοσιονομικές πολιτικές τους- Σύμφωνο Σταθερότητας. Δες, von Hagen, Jürgen and Barry Eichengreen(1996) “Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union”, *The American Economic Review*, 86, 134-138

¹⁷⁶ Eichengreen, Barry and Charles Wyplosz (1998) “The Stability Pact: more than a minor nuisance?”, *Economic Policy*, April, 67-113

¹⁷⁷ *ibid.* Δες, επίσης, Andersen *et al.*, υποσημ. 149

Πράγματι, η ανάσχεση της μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας, με δυσάρεστες συνέπειες για την ανεργία, θεωρείται το σοβαρότερο πρόβλημα του Συμφώνου Σταθερότητας` αναλυτικότερα σε επόμενο κεφάλαιο` Bean, Charles(1998) “Discussion”, *Economic Policy*, April, 104-107

(core) της νομισματικής ένωσης,¹⁷⁸ στα οποία επιπροσθέτως οι αγορές εργασίας εμφανίζουν υψηλό βαθμό δυσκαμψίας και τα συστήματα κοινωνικής προστασίας είναι λιγότερο ανεπτυγμένα. Ασφαλώς, το ενδεχόμενο ανάπτυξης ενός ομοσπονδιστικού δημοσιονομικού συστήματος με σταθεροποιητική διάσταση είναι για την ώρα απομακρυσμένο. Ίσως, όμως, η μελλοντική διεύρυνση της Κοινότητας συμβάλλει προς αυτή την κατεύθυνση, καθώς θα αυξήσει τον αριθμό των κρατών μελών της περιφέρειας και θα ενισχύσει τη διαπραγματευτική ισχύ τους- το πόσο εξαρτάται από την αναμενόμενη θεσμική μεταρρύθμιση. Όπως και νάχει, αν σημειωθεί, η ανάπτυξη της σταθεροποιητικής διάστασης, προκειμένου για την αντιμετώπιση των ασυμμετρικών οικονομικών διαταράξεων, δεν απαιτεί σημαντική μεγέθυνση του Κοινοτικού προϋπολογισμού.¹⁷⁹

Στη συζήτηση περί το συντονισμό της φορολογίας του κεφαλαίου επισημάνθηκε ότι, καθώς η κινητικότητα του κεφαλαίου προσλαμβάνει διεθνή μάλλον και όχι απλώς περιφερειακή διάσταση, οι εθνικές και ευρωπαϊκές επιλογές πολιτικής αναπόφευκτα επηρεάζονται και, ταυτοχρόνως, ενισχύονται τα κίνητρα για το διεθνή φορολογικό συντονισμό, τουλάχιστον μεταξύ ορισμένων κρατών. Ιστορικά, άλλωστε, η οικονομική και κοινωνική στρατηγική των ευρωπαϊκών κρατών και, κατά τούτο, το σχέδιο ολοκλήρωσης, καθορίστηκαν στο πλαίσιο- και υπό την επιρροή των παραγόντων- του διεθνούς πολιτικο-οικονομικού περιβάλλοντος, πράγμα που η παραδοσιακή (νεο-λειτουργιστική) θεωρία ολοκλήρωσης έτεινε να παραβλέπει. Ορισμένοι, κυρίως από το χώρο της διεθνούς πολιτικής οικονομίας, θεωρούν ότι η μεταπολεμική ανάπτυξη και εδραίωση των θεσμών του κοινωνικού κράτους, ειδικότερα, στάθηκε δυνατή χάρη, εκτός των άλλων, στη διαμόρφωση ενός διεθνούς καθεστώτος οικονομικών σχέσεων- με επίκεντρο την *GATT* και το σύστημα σταθερών ισοτιμιών *Bretton Woods*- διεπόμενου από τις αρχές του πλαισιωμένου φιλελευθερισμού (*embedded liberalism*).¹⁸⁰ Τουναντίον, στις μέρες μας γίνεται λόγος για την οικονομική παγκοσμιοποίηση (*globalization*), επακόλουθη της αυτοτελούς δράσης των δυνάμεων της αγοράς- τεχνολογική πρόοδος- και πολιτικών αποφάσεων απελευθέρωσης των διεθνών αγορών- π.χ. Γύρος Ουρουγουάης της *GATT*/ ΠΟΕ (WTO), πλήρης μετατρέψιμότητα του λογαριασμού κεφαλαίων (*full convertibility of the capital account*)- και εγκατάστασης ενός συστήματος οργάνωσης των διεθνών οικονομικών σχέσεων που, αυτή τη φορά, αντανάκλα τις ιδέες ενός ανατρεπτικού φιλελευθερισμού (*subversive liberalism*),¹⁸¹ απειλητικού για τη βιωσιμότητα των υφιστάμενων θεσμών και πολιτικών του κοινωνικού κράτους.

Όπως και νάχει- και το πώς έχει επιχειρείται να απαντηθεί στις επόμενες παραγράφους- η έννοια της παγκοσμιοποίησης τείνει να καταστεί το *slogan-shibboleth* είναι η ακριβέστερη

¹⁷⁸ Στην περιφέρεια συγκαταλέγονται οι Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία, όπως και η Ελλάδα και το Ηνωμένο Βασίλειο. Bayoumi and Eichengreen, *op.cit.*, υποσημ. 15 και Bayoumi, Tamin and Barry Eichengreen(1993) “Shocking Aspects of European Monetary Unification”, in Torres and Giavazzi, *op.cit.*, υποσημ. 159

¹⁷⁹ Goodhart, Charles and Stephen Smith (1993) “Stabilization”, *European Economy*, Reports and Studies, 5, 417-455, Pisani-Ferry, Jean, Italianer, Alexander and Roland Lescure (1993) “Stabilization properties of budgetary systems: A simulation analysis”, *European Economy*, Reports and Studies, 5, 511-537

¹⁸⁰ Ruggie, John Gerard (1982) “International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order”, *International Organization*, 36(2), 379-415. Για μια συζήτηση των εγγενών αντιφάσεων του πλαισιωμένου φιλελευθερισμού- εξωτερική απελευθέρωση και εσωτερικός παρεμβατισμός-δες, Keohane, Robert O. (1984) “The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism”, in John H. Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Clarendon Press, Oxford

Για την ανάλυση του καθεστώτος διεθνούς εμπορίου, της *GATT*, ιδίως εκείνων των προβλέψεων, αλλά και των ουσιαστών όψεων μιας «ελεγχόμενης απελευθέρωσης», συμβάλλοντας στον περιορισμό του εγχώριου κόστους προσαρμογής, δες Lipson, Charles (1982) “The transformation of trade: the sources and effects of regime change”, *International Organization*, 36(2), 417-455. Ο γύρος της Ουρουγουάης φέρει εκτεταμένη μεταβολή του καθεστώτος- και η ημερήσια διάταξη των επόμενων διαπραγματεύσεων προοιωνίζεται ριζοσπαστικότερες μεταβολές.

¹⁸¹ Rhodes, Martin (1995) “ ‘Subversive Liberalism’: Market Integration, Globalization and The European Welfare State”, Working Paper 95/10, The Robert Schuman Centre, European University Institute

λέξη, που οι *Paul Samuelson* και *Paul Krugman* χρησιμοποίησαν σε άλλες περιπτώσεις-¹⁸² του καθημερινού δημόσιου, ιδίως πολιτικού λόγου. Οι πολιτικοί, πρωτίστως οι κυβερνήσεις, άλλωστε, βρίσκουν στην έννοια μια βολική δικαιολογία για τις δικές τους αποτυχίες. Εξάλλου, η ασάφειά της (έννοιας), που γνωστοποιούν ακόμη και οι σπυδόντες να την υιοθετήσουν ακαδημαϊκοί,¹⁸³ ευνοεί μάλλον, παρά εμποδίζει την καταχρηστική μεταχείρισή της. Τα ερωτήματα, ωστόσο, που με τον ένα, ή, τον άλλο τρόπο απασχολούν την ακαδημαϊκή και δημόσια συζήτηση είναι σαφή. Ποιά είναι η έκταση του φαινομένου, με άλλα λόγια πόσο έχει προχωρήσει η διεθνής ολοκλήρωση των αγορών; Ποιές είναι οι συνέπειες της προιούσας διεθνοποίησης των αγορών, ειδικότερα των διεθνών ροών εμπορίου και επενδύσεων, για τη διανομή του εισοδήματος; Πόσο, εάν, η λεγόμενη παγκοσμιοποίηση περιορίζει την αυτονομία της εθνικής οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, προκαλώντας την εμφάνιση υπερχειλίσεων (spillovers) μεταξύ των πολιτικών οντοτήτων, και κατά πόσο επιβάλλεται η δημιουργία θεσμών διεθνούς συντονισμού και ποιών; Ειδικότερα, είναι η διεθνής εναρμόνιση των εργασιακών/κοινωνικών προτύπων επιβεβλημένη, γιατί, πόσο και πώς; Ποιά, σε τελική ανάλυση, είναι- και ποιά θάπρεπε να είναι- η πολιτική απάντηση στις τάσεις οικονομικής παγκοσμιοποίησης;¹⁸⁴

Η πλειονότητα των οικονομολόγων δεν θεωρούν ότι η σημαντική αύξηση του όγκου των διεθνών συναλλαγών, κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών, είναι καινοφανής` πολύ περισσότερο δεν συμμαρρίζονται την άποψη της παγκοσμιοποίησης. Πράγματι, οι στατιστικές του εμπορίου αγαθών αποκαλύπτουν ότι, παρά την αύξηση της ποσοστιαίας συμμετοχής των εισαγωγών και εξαγωγών (για τον υπολογισμό, του μέσου όρου τους) στο ΑΕΠ, μεγαλύτερη-διπλασιασμός- για τις ΗΠΑ και μικρότερη για τις άλλες ανεπτυγμένες οικονομίες- μέλη του ΟΟΣΑ, ο βαθμός ανοίγματος των οικονομιών στο διεθνές εμπόριο δεν διαφέρει σημαντικά σε σύγκριση με την προ-1914 περίοδο` σε ορισμένες χώρες μάλιστα- Ηνωμένο Βασίλειο, Δανία, Καναδάς, Αυστραλία, Ιαπωνία- η σημασία του εμπορίου για το ΑΕΠ δεν έχει ακόμη φθάσει στο προγενέστερο, προ-1914- επίπεδο.¹⁸⁵ Σε ότι ειδικότερα αφορά τα κράτη μέλη της ΕΕ, σημειώνεται ότι η αύξηση του βαθμού ανοίγματος των οικονομιών τους οφείλεται κυρίως στην ανάπτυξη του ενδο-Κοινοτικού εμπορίου που, μετά τη διεύρυνση του 1995 συνιστά, κατά μέσο όρο, περισσότερο από 60 % του συνολικού εμπορίου τους.¹⁸⁶ Από την άλλη πλευρά, το εξωτερικό εμπόριο δεν υπερβαίνει το 10 % του ΑΕΠ της ΕΕ, ως σύνολου, ποσοστό λίγο υψηλότερο εκείνου των ΗΠΑ (8 % το 1990), αλλά σταθερό επί τριάντα και πάνω χρόνια, σε αντίθεση με εκείνο των ΗΠΑ που κατά το διάστημα 1970-1990 διπλασιάστηκε.¹⁸⁷

Όμως, προκειμένου για τις ανεπτυγμένες οικονομίες, το προϊόν των οποίων εξαρτάται ολοένα και περισσότερο από τον τομέα των υπηρεσιών, ορθότερη είναι, υποστηρίζεται, η ποσοστιαία αναγωγή του εξωτερικού εμπορίου (τους) βάσει της βιομηχανικής παραγωγής μάλλον, παρά

¹⁸² Ο *Samuelson* σημειώνει ότι η οικονομική πολιτική ενίοτε βασίζεται σε *shibboleths-slogans* μάλλον, παρά σε βασανιστική σκέψη. Ο *Krugman* σημειώνει, κυριολεκτώντας, ότι πολλές φορές απλουστευτικές οικονομικές ιδέες γίνονται διακριτικά στοιχεία της ταυτότητας ομάδων ανθρώπων με παρόμοια σκέψη, οι οποίοι επαναλαμβάνουν μεταξύ τους συγκεκριμένες φράσεις και συγγέουν την επανάληψη με την αλήθεια- "*shibboleth: a catchword or formula adopted by a party or sect, by which their adherents or followers may be discerned, or those not their followers may be excluded*", *Oxford English Dictionary*. Δες, *Krugman, Paul* (1996) "Stable prices and fast growth: just say no", *The Economist*, 31/ 8/ 1996. Η κυριολεκτική εκδοχή ανταποκρίνεται, πλήρως, στο *shibboleth* της παγκοσμιοποίησης.

¹⁸³ Από το χώρο της πολιτικής φιλοσοφίας/ κοινωνιολογίας και, πάντως, διακρίνοντας μεταξύ παγκοσμιοποίησης και (του μύθου της) υπερπαγκοσμιοποίησης (hyperglobalization), *Gray, John* (1998) *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, Granta Books, London, Κεφ. 3 ("What globalization is not"), σελ. 55-77. Είναι πολύ ενδιαφέρον ότι ο συγγραφέας συγκαταλέγεται μεταξύ των καλύτερων μελετητών του *Hayek*, όπως ο αναγνώστης της παρούσας εργασίας πληροφορείται σε προηγούμενο κεφάλαιο` σήμερα όμως εμφανίζεται πρόθυμος να υποδείξει -και αποδοκιμάσει- τον κοινωνικώς διαλυτικό ρόλο της ελεύθερης αγοράς.

¹⁸⁴ Ορισμένα από αυτά τα ερωτήματα διατυπώνονται στο *Rodrik, Dani* (1998) "Symposium on Globalization in Perspective: An Introduction", *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 3-8

¹⁸⁵ *Feenstra, Robert C.* (1998) "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy", *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 31-50

¹⁸⁶ *Tsoukalis, op.cit.*, υποσημ. 156, σελ. 227 και 182 (Πίνακας 8.1)

¹⁸⁷ *ibid.* και *Feenstra, op.cit.*, υποσημ. 185

του ΑΕΠ(τους)´ παρόμοια στατιστική υποδεικνύει τη σημαντική αύξηση των σχετικών ποσοστών σε σύγκριση με το-1914 επίπεδο για όλες, πλην ΗΠΑ και Ιαπωνίας, χώρες.¹⁸⁸ Κατά τον R. Feenstra, η σοβαρή αύξηση της σημασίας του εξωτερικού εμπορίου για τις οικονομίες των χωρών- μελών του ΟΟΣΑ, σύμφωνα με την προηγούμενη στατιστική, δεν εξηγείται παρά ως αποτέλεσμα μιας εξελισσόμενης διαδικασίας γεωγραφικής/ διασυνοριακής αναδιάρθρωσης της παραγωγής που υποκινείται από την τεχνολογική πρόοδο και την απελευθέρωση των διεθνών αγορών, πραγματώνεται διά της ροής των άμεσων ξένων επενδύσεων, διαλαμβάνει την αύξηση του εμπορίου των ενδιάμεσων προϊόντων και εισροών και συνεπάγεται την προοδευτική συρρίκνωση του εύρους των παραγωγικών δραστηριοτήτων στις ανεπτυγμένες οικονομίες- cf. *vertical specialization of countries*.¹⁸⁹

Παρόμοιες τάσεις διαπιστώνονται, επίσης, σε σχέση με το κεφάλαιο, η διεθνής κινητικότητα του οποίου, όμως, μολονότι ραγδαίως αυξανόμενη κατά τη διάρκεια των τριάντα τελευταίων ετών, υπολείπεται του προ-1914 επιπέδου σε όρους καθαρών ροών (net flows), μετρούμενων με το λόγο της απόλυτης αξίας του (-ων) ισοζυγίου (-ων) τρεχουσών συναλλαγών ως προς το ΑΕΠ.¹⁹⁰ Σε κάθε περίπτωση, τελικώς, ο βαθμός διεθνούς ολοκλήρωσης των αγορών είναι ακόμη περιορισμένος´ και ο νόμος (;) της μιας τιμής παραμένει εν πολλοίς απροσπέλαστο ιδεατό. Για διάφορους λόγους, που οι οικονομολόγοι συχνά δεν είναι έτοιμοι να κατανοήσουν, τα εθνικά σύνορα εξακολουθούν να οριοθετούν τόσο την παραγωγή, όσο και τις οικονομικές συναλλαγές, παρά την προοδευτική άρση των επίσημων φραγμών.¹⁹¹ Μεταξύ αυτών των λόγων, πάντως, η (οικονομική) πολιτική των κυβερνήσεων καταλαμβάνει πρωτεύουσα θέση´ και η διατήρηση της οικονομικής σημασίας των εθνικών συνόρων, με τη σειρά της, συμβάλλει στη διατήρηση, επίσης, της πολιτικής σημασίας τους. Επιγραμματικώς λοιπόν, χρησιμοποιώντας την αποστροφή του Paul Krugman, η διεθνής οικονομική ολοκλήρωση αυξάνεται, ωστόσο με ρυθμούς που κατά πολύ υστερούν των ρυθμών ανάπτυξης/ διάδοσης της ρητορικής της παγκοσμιοποίησης.¹⁹²

Στο επίκεντρο αυτής της ρητορικής βρίσκεται μια απαισιόδοξη αντίληψη των οικονομικών και κοινωνικών συνεπειών της προϊούσας οικονομικής διεθνοποίησης στις ανεπτυγμένες οικονομίες, που αντανάκλαται στο δημαγωγικό λόγο αρκετών, ανάμεσά τους ορισμένων επίδοξων, πολιτικών σε αμφότερες τις πλευρές του Ατλαντικού και τροφοδοτεί τις εκκλήσεις (τους) για παλινόρθωση του προστατευτισμού. Παρόμοια αντίληψη δεν είναι εκ προοιμίου, τουλάχιστον, ανυπόστατη. Η νεοκλασική θεωρία του διεθνούς εμπορίου - το μοντέλο Heckscher-Ohlin- καθιερώνει μια αιτιώδη συσχέτιση μεταξύ εμπορίου και (εγχώριας) διανομής του εισοδήματος που, κατά το θεώρημα Stolper-Samuelson, διέρχεται δια της σχέσης μεταξύ τιμών των εμπορευσίμων αγαθών και αμοιβών των παραγωγικών συντελεστών που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή τους και, κατά το θεώρημα Samuelson, διαλαμβάνει την εξίσωση των αμοιβών των παραγωγικών συντελεστών μεταξύ των εμπορικών εταίρων (factor price equalization). Ωστόσο, η ερμηνευτική και προγνωστική ισχύς της νεοκλασικής θεωρίας, ιδιαιτέρως της πρότασης (proposition) περί την εξίσωση των αμοιβών των παραγωγικών συντελεστών, ως επακόλουθου του εμπορίου και μόνο,¹⁹³ έχει σοβαρότατα αμφισβητηθεί, λόγω των εξεζητημένων υποθέσεων της (assumptions), ιδίως της (υπόρρητης) παράβλεψης της σημασίας των εγχώριων παραγόντων- αγοραίων και θεσμικών- σχετικώς με τον προσδιορισμό

¹⁸⁸ Feenstra, *op.cit.*, υποσημ. 185, Πίνακας 2

¹⁸⁹ *ibid.*, Πίνακες 4, 5 για την έκταση του εμπορίου ενδιάμεσων προϊόντων και εισροών

¹⁹⁰ Obstfeld, *op.cit.*, υποσημ. 157

¹⁹¹ Rodrik, *op.cit.*, υποσημ. 184

¹⁹² Krugman, *op.cit.*, υποσημ. 52, ειδικότερα το κεφάλαιο “We are Not the World”, σελ. 76

¹⁹³ Τουναντίον, η εξίσωση των αμοιβών των παραγωγικών συντελεστών προτάσσεται ως επακόλουθη της διεθνούς ροής των παραγωγικών συντελεστών, πλέον των ροών εμπορίου. Για μια εμπειρική επιβεβαίωση, που αναφέρεται στην προ-1914 περίοδο και αποδίδει τις ισχυρές τάσεις εξίσωσης των αμοιβών στη μετανάστευση εργατικού δυναμικού από την άφθονη εργασία Ευρώπης στον σπανίζουσα εργασία Νέο Κόσμο, δες Williamson, Jeffrey G. (1998) “Globalization, Labor Markets and Policy Backlash in the Past”, *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 51-72

των αμοιβών.¹⁹⁴ Μολαταύτα, ελάχιστοι θα έσπευδαν να απορρίψουν, θεωρητικώς, την υπόθεση (hypothesis) της επίδρασης του διεθνούς εμπορίου στην (εγχώρια) διανομή του εισοδήματος.

Οφείλονται άραγε και πόσο, στην ταχεία αύξηση των εισαγωγών από τις, διαθέτουσες άφθονη μη ειδικευμένη εργασία, αναπτυσσόμενες χώρες η σοβαρή διεύρυνση των ανισοτήτων των αποδοχών (earnings inequality) μεταξύ ειδικευμένης και λιγότερο ειδικευμένης εργασίας, που σημειώνεται κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών, κυρίως, στις ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο και η αύξηση της ανεργίας, ιδίως μεταξύ των λιγότερο ειδικευμένων εργαζομένων, που πλήττει, πρωτίστως, την Ευρώπη; (Μολονότι διαδεδομένη, η θεώρηση ανεργίας και ανισοτήτων ως των δύο όψεων του ίδιου νομίσματος,¹⁹⁵ διακεκριμένων εξαιτίας των διαφορών ως προς τη θεσμική οργάνωση των αγορών εργασίας ανάμεσα σε ΗΠΑ και Ευρώπη, δεν είναι απολύτως ακριβής. Αν και πολύ περιορισμένη, σε σύγκριση με ΗΠΑ και ΗΒ, αύξηση των ανισοτήτων των αποδοχών παρατηρείται, κατά τη δεκαετία του 1980, επίσης στη Γαλλία, την Ολλανδία, τη Σουηδία και τη Φινλανδία.¹⁹⁶ Επίσης, η αύξηση του συνολικού ποσοστού ανεργίας στην Ευρώπη αποδίδεται και στην αύξηση του ποσοστού ανεργίας των ειδικευμένων εργαζομένων, πέραν της αύξησης του ποσοστού ανεργίας των λιγότερο ειδικευμένων.¹⁹⁷ Τέλος, οι μεγαλύτερες αυξήσεις του συνολικού ποσοστού ανεργίας δεν εγγράφονται στις χώρες που δοκιμάζουν μικρότερη διεύρυνση των ανισοτήτων.¹⁹⁸) Αξιοσημείωτα στοιχεία της «ταυτότητας» της εμπειρικής έρευνας- και της βιβλιογραφίας- είναι: η πολύ μεγαλύτερη συμμετοχή αμερικανών μάλλον, παρά ευρωπαϊών οικονομολόγων, ίσως λόγω των ισχυρότερων σχετικών πολιτικών αντιπαραθέσεων στις ΗΠΑ` οι μεθοδολογικές διαφορές, διόλου παράδοξες δεδομένων των προαναφερομένων θεωρητικών αντιθέσεων` και, τέλος, όχι όμως και μικρότερης σημασίας, η σχετική σύμπτωση των συμπερασμάτων της έρευνας στην απόδοση στο διεθνές εμπόριο περιορισμένης, μάλλον, επιρροής στον προσδιορισμό των επιδόσεων των εγχώριων αγορών εργασίας.

Από μεθοδολογική άποψη, οι εμπειρικές μελέτες κατατάσσονται σε δύο ομάδες. Συγκεκριμένα, οι οικονομολόγοι της εργασίας (labour economists) προσφεύγουν στην ανάλυση των περιεχομένων παραγωγικών συντελεστών στις εξαγωγές και εισαγωγές μιας χώρας (factor content of trade), προκειμένου να εκτιμήσουν την καθαρά μεταβολή, λόγω του εμπορίου, της εγχώριας ζήτησης για την ειδικευμένη και τη λιγότερο ειδικευμένη εργασία – τους εμπειροχόμενους παραγωγικούς συντελεστές- και, επομένως, να τεκμάρουν την επίπτωση του εμπορίου στους σχετικούς μισθούς. Κατά τις εκτιμήσεις των περισσότερων από τις μελέτες αυτού του είδους, λιγότερο από 20 % της συνολικής μεταβολής της ζήτησης εργασίας στις ΗΠΑ, προς όφελος της ειδικευμένης και σε βάρος της λιγότερο ειδικευμένης, οφείλεται στην αύξηση του εμπορίου.¹⁹⁹ ωστόσο, χρησιμοποιώντας την αυτή βασική αναλυτική μεθοδολογία, για ΗΠΑ και Ευρώπη, ο A. Wood εκτιμά ότι το εμπόριο με τις αναπτυσσόμενες οικονομίες εξηγεί το 50 % της μεταβολής της ζήτησης εργασίας στις ανεπτυγμένες οικονομίες.²⁰⁰ Από την άλλη πλευρά, οι οικονομολόγοι του διεθνούς εμπορίου (trade economists), ακολουθώντας τις υποδείξεις της θεωρίας τους, ιδίως του θεωρήματος *Stolper- Samuelson*, παρακολουθούν τις τάσεις των σχετικών τιμών των προϊόντων εντάσεως ειδικευμένης και εντάσεως λιγότερο

¹⁹⁴ Freeman, Richard B. (1995) “Are Your Wages Set in Beijing?”, *Journal of Economic Perspectives*, 9(3), 15-32. Επίσης, Burtless, Gary (1995) “International Trade and the Rise in Earnings Inequality”, *Journal of Economic Literature*, 33, 800-816

¹⁹⁵ Freeman, *op.cit.*, υποσημ. 194

¹⁹⁶ Gottschalk, Peter and Timothy M. Smeeding (1997) “Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality”, *Journal of Economic Literature*, 35, 633-687 (ιδίως, δες Πίνακα 2)

¹⁹⁷ Nickell, Stephen and Brian Bell (1995) “The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment across the OECD”, *Oxford Review of Economic Policy*, 11(1), 40-62

¹⁹⁸ Gottschalk and Smeeding, *op.cit.*, υποσημ. 196. Επίσης, Nickell, Stephen (1997) “Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America”, *Journal of Economic Perspectives*, 11(3), 55-74

¹⁹⁹ Για την επισκόπηση της βιβλιογραφίας δες, Burtless, *op.cit.*, υποσημ. 194, Freeman, *op.cit.*, υποσημ. 194, Gottschalk and Smeeding, *op.cit.*, υποσημ. 196

²⁰⁰ Wood, Adrian (1995) “How Trade Hurt Unskilled Workers”, *Journal of Economic Perspectives*, 9(3), 57-80

ειδικευμένης εργασίας, προκειμένου να εκτιμήσουν τη συμβολή του διεθνούς εμπορίου στη διαμόρφωση των σχετικών μισθών. Το ενδιαφέρον, σε σύγκριση με την προηγούμενη προσέγγιση, έγκειται στη συνακόλουθη αποδέσμευση αυτών των εκτιμήσεων από τον όγκο του εμπορίου, πράγμα που τις καθιστά περισσότερο μακροπρόθεσμες- αν και στην πράξη ο όγκος του εμπορίου, μαζί με άλλους παράγοντες όμως, επηρεάζει τις τιμές, αναλόγως των ελαστικότητων ζήτησης και προσφοράς. Πρόκειται, πάντως, για εκτιμήσεις που συνήθως δεν διαφέρουν σημαντικά από εκείνες των προηγούμενων μελετών,²⁰¹ μολονότι δεν λείπουν οι εξαιρέσεις, π.χ. ο *E. Leamer*, αποδίδει 40 % της μείωσης των μισθών των λιγότερο ειδικευμένων στο εμπόριο.²⁰²

Αρκετοί οικονομολόγοι θεωρούν ότι η απόδοση της μείωσης της εγχώριας ζήτησης της λιγότερο ειδικευμένης εργασίας στην αύξηση των εισαγωγών αποδεικνύεται, εκ των πραγμάτων, αυθαίρετη. Αν έτσι ήταν, το επιχείρημα είναι, τότε στις ΗΠΑ όπου οι σχετικοί μισθοί είναι ευέλικτοι, θα έπρεπε ταυτοχρόνως να σημειώνονται αφενός μια τάση αναδιάρθρωσης της βιομηχανίας προς όφελος κλάδων εντάσεως ειδικευμένης εργασίας και αφετέρου μια τάση μείωσης του λόγου της ειδικευμένης προς τη λιγότερο ειδικευμένη εργασία στο σύνολο των κλάδων, ως αποτέλεσμα της αύξησης της τιμής της ειδικευμένης εργασίας. Ωστόσο, ουδεμία ισχυρή τάση βιομηχανικής αναδιάρθρωσης παρατηρείται, ενώ στο σύνολο των κλάδων παραγωγής, τόσο εμπορεύσιμων, όσο και μη εμπορεύσιμων προϊόντων- και υπηρεσιών- ο λόγος της ειδικευμένης προς τη λιγότερο ειδικευμένη εργασία αυξάνεται διαρκώς.²⁰³ Κατ' ορισμένους το τελευταίο επιβεβαιώνει την υπόθεση ότι η αύξηση της ζήτησης της ειδικευμένης εργασίας οφείλεται στην τεχνολογική αλλαγή και, ειδικότερα, στη συνεπόμενη αύξηση της παραγωγικότητας της ειδικευμένης σε σχέση με τη λιγότερο ειδικευμένη εργασία.²⁰⁴ Οι οικονομολόγοι του κυρίαρχου ρεύματος, ωστόσο, έχουν κάθε λόγο να αμφισβητούν αυτή την άποψη και όχι μόνο λόγω των εκ προοιμίου δεδομένων προβλημάτων παρατήρησης και μέτρησης των αλλαγών στην τεχνολογία *per se*. Αφενός, όπως διαπιστώνεται από την αμερικανική εμπειρία, κατά τη δεκαετία του 1980 η αύξηση της σχετικής αμοιβής της ειδικευμένης εργασίας θα μπορούσε να αποδίδεται στη σημειωθείσα, όντως, επιβράδυνση των ρυθμών αύξησης της προσφοράς της μάλλον, παρά στην επιτάχυνση των ρυθμών αύξησης της ζήτησής της που απεικάζουν όσοι ενστερνίζονται την περί τεχνολογίας θέση.²⁰⁵ Αφετέρου, πάλι στις ΗΠΑ, η διεύρυνση των μισθολογικών ανισοτήτων δεν περιορίζεται, παρατηρείται, μεταξύ των διαφορετικών ως προς τις δεξιότητές τους ομάδων εργαζομένων, αλλά επεκτείνεται και στο εσωτερικό αυτών των ομάδων (*within group inequality*),²⁰⁶ πράγμα που υποδεικνύει πως άλλοι παράγοντες, κυρίως, π.χ. οι θεσμικές μεταβολές στην αγορά εργασίας, και όχι η τεχνολογία ασκούν προσδιοριστική επιρροή.

Μολαταύτα, ίσως η θεώρηση του διεθνούς εμπορίου και της τεχνολογίας ως εναλλακτικών υποθέσεων ερμηνείας των μεταβολών στις εγχώριες αγορές εργασίας να είναι εσφαλμένη. Μέρος των ενδοκλαδικών μεταβολών της ζήτησης εργασίας – που κατά την παραδοσιακή ανάλυση αποδίδονται στην τεχνολογία, σε αντίθεση με τις διακλαδικές που αποδίδονται στο εμπόριο- συνδέονται με την προϊούσα γεωγραφική αναδιάρθρωση της παραγωγής που, όπως συζητήθηκε σε προηγούμενη παράγραφο, αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της παγκοσμιοποίησης- cf. *trade induced technical change*.²⁰⁷ Κατ' επέκταση, η εξαίρεση του εμπορίου ενδιάμεσων προϊόντων και εισροών από το πλαίσιο ανάλυσης των συνεπειών της παγκοσμιοποίησης για την εγχώρια διανομή του εισοδήματος – και ο περιορισμός του στο

²⁰¹ Για την επισκόπηση της βιβλιογραφίας δες, Burtless, *op.cit.*, υποσημ. 194, Gottschalk and Smeeding, *op.cit.*, υποσημ. 196. Επίσης, κριτική αναφορά στο Wood, *op.cit.*, υποσημ. 200

²⁰² Leamer, Edward E. (1996) "Wage Inequality from International Competition and Technological Change: Theory and Country Experience", *American Economic Review*, 86, 309-314

²⁰³ Alogoskoufis *et al*, *op.cit.*, υποσημ. 111, σελ. 52-53

²⁰⁴ Johnson, George E. (1997) "Changes in Earnings Inequality: The Role of Demand Shifts", *Journal of Economic Perspectives*, 11(2), 41-54

²⁰⁵ Gottschalk and Smeeding, *op.cit.*, υποσημ. 196

²⁰⁶ *ibid.*

²⁰⁷ Wood, *op.cit.*, υποσημ. 200

εμπόριο τελικών αγαθών- έχει, πιθανότατα, ως αποτέλεσμα την υποεκτίμησή τους (των συνεπειών).²⁰⁸

Πάντως, παρά την αδυναμία της εμπειρικής έρευνας να καταλήξει σε αναμφίλεκτες εκτιμήσεις, οι επιπτώσεις του διεθνούς εμπορίου στις εγχώριες αγορές εργασίας των ανεπτυγμένων οικονομιών ούτε να αγνοούνται θάπρεπε, ούτε όμως και να παρανοούνται- όπως συνηθίζεται στο δημόσιο λόγο.²⁰⁹ Πράγματι, η παραγωγική αναδιάρθρωση που συνοδεύει το άνοιγμα μιας οικονομίας στο διεθνές εμπόριο- και προϋποτίθεται για την πραγματοποίηση των προσδοκώμενων οφελών- συνεπάγεται διανεμητικές επιπτώσεις, τόσο βραχυπρόθεσμες, ως αποτέλεσμα του κόστους προσαρμογής, όσο και μακροπρόθεσμες, ως αποτέλεσμα των μεταβολών της σχετικής ζήτησης των παραγωγικών συντελεστών.²¹⁰ Από αυτή την άποψη, μάλιστα, η οικονομετρία των διανεμητικών επιπτώσεων του εμπορίου ίσως έχει, κυρίως, ακαδημαϊκό ενδιαφέρον. Τουναντίον, αυξημένο πολιτικό ενδιαφέρον προσλαμβάνει, ασφαλώς, η άποψη ότι ως αποτέλεσμα της διεθνούς ολοκλήρωσης των αγορών- των διεθνών ροών εμπορίου και επενδύσεων- υποσκάπτεται η πραγματική αυτονομία των εθνικών πολιτικών αρχών, ειδικότερα περιστελλεται η δυνατότητα εφαρμογής πολιτικών, προγραμμάτων και θεσμών- συστήματα κοινωνικής προστασίας και εργασιακά καθεστώτα- που αποσκοπούν στην εξομάλυνση των διανεμητικών επιπτώσεων του εμπορίου, αλλά και στη διευκόλυνση της οικονομικής προσαρμογής.²¹¹ Κι αν για τους θιασώτες της ελεύθερης αγοράς η εθνική κυριαρχία παραμένει αδιαμφισβήτητη, οι υποστηρικτές του κοινωνικού κράτους προτάσσουν την εγκαθίδρυση θεσμών διεθνούς συντονισμού με ανάλογο περιεχόμενο.

Η ολοκλήρωση του Γύρου της Ουρουγουάης προσφέρει το έναυσμα για την αναθέρμανση της αντιπαράθεσης σχετικά με το ζήτημα των εργασιακών- καθώς και των περιβαλλοντικών- προδιαγραφών. Η αντιπαράθεση αφορά, ειδικότερα, τόσο στην ενδεχόμενη επιρροή των τελευταίων στον καθορισμό των εμπορικών και επενδυτικών ροών, όσο και στη σκοπιμότητα αναγωγής τους σε διεθνούς κλίμακας αυτοτελή πολιτική επιδίωξη` κατ' επέκταση, επομένως, συζητείται η εισαγωγή του ζητήματος των εργασιακών προδιαγραφών στην ημερήσια διάταξη της διαπραγμάτευσης για την απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου.²¹² Πρόκειται, δηλαδή, για μια συζήτηση που περιστρέφεται μεν γύρω από τις, ήδη γνωστές στον αναγνώστη της παρούσας εργασίας, έννοιες του αθέμιτου ανταγωνισμού και του κοινωνικού *dumping*, εκ παραλλήλου, όμως, φέρει στο προσκήνιο ερωτήματα ηθικής, κατ' ουσία, φύσεως- που συχνά, φευ, τίθενται προσχηματικώς και μόνο.

Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις στις ανεπτυγμένες χώρες, αλλά και ορισμένοι πολιτικοί, υποστηρίζουν ότι η ταχεία αύξηση των εισαγωγών από τις αναπτυσσόμενες οικονομίες είναι, εν μέρει έστω, αποτέλεσμα αθέμιτου ανταγωνισμού, δημιουργούμενου εξαιτίας των χαμηλών μισθών και των ανεπαρκών- αν όχι ανύπαρκτων- εργασιακών προδιαγραφών που υφίστανται

²⁰⁸ Feenstra, *op.cit.*, υποσημ. 185

²⁰⁹ Η εμπορική πολιτική μιας χώρας επηρεάζει την τομεακή/ κλαδική κατανομή της απασχόλησης, όχι όμως και το συνολικό όγκο της` ο τελευταίος επηρεάζεται από τη μακροοικονομική διαχείριση της ζήτησης και τη λειτουργία (ευελιξία) των αγορών` Summers, Lawrence H. (1999) "Distinguished Lecture on Economics in Government: Reflections on Managing Global Integration", *Journal of Economic Perspectives*, 13(2), 3-18

²¹⁰ Rodrik, *op.cit.*, υποσημ. 184

²¹¹ Βάσει αυτής της άποψης, απορρίπτεται η απόδοση της αύξησης των ανισοτήτων στις ΗΠΑ στη μεταβολή των θεσμών της αγοράς εργασίας (μείωση συνδικαλιστικής πυκνότητας, μείωση κατώτατου μισθού)- συνεπώς και της ευρωπαϊκής ανεργίας στη θεσμική ακαμψία- καθώς η θεσμική μεταβολή θεωρείται απότοκη της παγκοσμιοποίησης (η έννοια της ενδογένειας). Για τη θεσμική ερμηνεία των ανισοτήτων, αλλά και μια συζήτηση της προαναφερόμενης κριτικής, δεξ Fortin, Nicole M. and Thomas Lemieux (1997) "Institutional Changes and Rising Wage Inequality: Is There a Linkage?", *Journal of Economic Perspectives*, 11(2), 75-96

²¹² Το ζήτημα έχει μακρά ιστορία. Σημειώνεται ότι στο κείμενο της *GATT* η μοναδική αναφορά στην εργασία συναντάται στο Άρθρο XX (ε), που επιτρέπει στα συμβαλλόμενα κράτη να εμποδίζουν τις εισαγωγές προϊόντων παραχθέντων με την εργασία φυλακισμένων` Anderson, Kym (1995) "The Entwinning of Trade Policy with Environmental and Labour Standards", paper presented at the World Bank conference on The Uruguay Round and the Developing Economies, Washington D.C., January 26-27, 1995

στις τελευταίες` η ρητορική τους δεν αποφεύγει, ταυτοχρόνως, τις υπερβολές σχετικώς με τις εγχώριες διανεμητικές συνέπειες του εμπορίου. Παρομοίως, στον αθέμιτο ανταγωνισμό, ειδικότερα στο κοινωνικό *dumping*, αποδίδουν- ή, μάλλον, καταλογίζουν- τη μετεγκατάσταση παραγωγικών δραστηριοτήτων εντάσεως ανειδίκευτης εργασίας από το βιομηχανικό Βορρά προς τον αναπτυσσόμενο Νότο. Πολύ περισσότερο, προκειμένου να αυξήσουν την ανταγωνιστικότητα των προϊόντων τους και να αποσοβήσουν την έξοδο επενδυτικών κεφαλαίων, οι ανεπτυγμένες χώρες αναγκάζονται και αυτές, οι ίδιοι ισχυρίζονται, να αποδυναμώσουν τα εργασιακά καθεστάτα τους. Έναντι του κινδύνου εκκίνησης μιας κούρσας διαρκούς υποβάθμισης των εργασιακών προδιαγραφών (*race to the bottom*) που θα είχε ως έκβαση την παραμόρφωση των εμπορικών και επενδυτικών ροών, την επιζήμια απορύθμιση των αγορών εργασίας και, κατ' επέκταση, τη μείωση της παγκόσμιας ευημερίας, επιβάλλεται, τελικώς υποστηρίζουν, η δεσμευτική καθιέρωση ελάχιστων εργασιακών προδιαγραφών διεθνούς εύρους, μέσω της εισαγωγής κοινωνικής ρήτρας στις πολυμερείς εμπορικές συμφωνίες. Η κοινωνική ρήτρα θα προβλέπει τη λήψη εμπορικών μέτρων, είτε την επιβολή κυρώσεων (*sanctions*) σε βάρος εκείνων των χωρών- εμπορικών εταίρων που δεν εφαρμόζουν τις ελάχιστες εργασιακές προδιαγραφές.²¹³

Η επιχειρηματολογία αυτών που ζητούν τη διεθνή εναρμόνιση των εργασιακών προδιαγραφών, σε σύνδεση με την πολυμερή εμπορική απελευθέρωση, δεν έχει μόνο οικονομικό περιεχόμενο, ούτε περιορίζεται σε μια δυτικο-κεντρική διάσταση. Τουναντίον, η δεσμευτική καθιέρωση διεθνών εργασιακών προδιαγραφών προτείνεται, επίσης, ως μέσο αποκατάστασης της κοινωνικής δικαιοσύνης σε διεθνή κλίμακα γενικώς, αλλά και ειδικότερα στο εσωτερικό των αναπτυσσόμενων χωρών. Οι διεθνείς οργανισμοί –*World Bank*, *UN-άλλωστε*, δεν παύουν να υπογραμμίζουν τη διεύρυνση των ανισοτήτων μεταξύ του βιομηχανικού Βορρά και του αναπτυσσόμενου Νότου και, ιδίως, την εμμονή της φτώχειας μεταξύ εκτεταμένων τμημάτων των πληθυσμών του Τρίτου Κόσμου. Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας (*ΔΓΕ/ ILO*), ειδικότερα, στηλιτεύει την ανυπαρξία στοιχειωδών εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Δεν πρόκειται μόνο για την παντελή έλλειψη κανόνων προστασίας της υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων και την απουσία μέτρων περιορισμού των διακρίσεων σε βάρος των γυναικών` πολύ περισσότερο, όπως καταγγέλλουν οι διεθνείς συνδικαλιστικές οργανώσεις, σε ορισμένες χώρες η συνδικαλιστική δράση διώκεται, οι απεργίες απαγορεύονται, οι συνδικαλιστές φυλακίζονται και προπηλακίζονται, ακόμη και δολοφονούνται.²¹⁴

Στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος, όμως, έχει πλέον αναχθεί το θέμα της παιδικής εργασίας. Στις ΗΠΑ, ειδικότερα, διάφορες οργανώσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα (*human rights groups*) αναλαμβάνουν, αφενός, εκστρατεία ενημέρωσης της κοινής γνώμης και ασκούν, αφετέρου, έντονες πιέσεις (*lobbying*) για την ανάλογη προσαρμογή της εμπορικής πολιτικής. Ποιός θα αμφέβαλε, άραγε, ότι η παιδική εργασία δεν είναι παρά τραγωδία, οι διαστάσεις της οποίας, πολύ περισσότερο, μεγεθύνονται με το χρόνο; Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του ΔΓΕ, τουλάχιστον 120 εκατομμύρια παιδιά ηλικίας 5- 14 ετών, στη συντριπτική πλειοψηφία τους στον Τρίτο Κόσμο, εργάζονται με πλήρες ωράριο, συχνά υπό απειλητικές για την υγεία τους συνθήκες, ενώ 130 εκατομμύρια παιδιά ακόμη εργάζονται και παράλληλα πηγαίνουν σχολείο. Τα στοιχεία για τη συμμετοχή των παιδιών στο εργατικό δυναμικό είναι αποκαλυπτικότερα`

²¹³ Τα μέτρα μπορεί να αφορούν σε επιβολή δασμών, άρση της προτιμησιακής πρόσβασης στις αγορές- cf. *generalized system of preferences*- κ.λ.π. ` δεξ *ibid*. Οι κυρώσεις αναφέρονται, κυρίως, σε εμπορικούς αποκλεισμούς (*trade embargoes*), η αποτελεσματικότητα των οποίων, όμως, αμφισβητείται` δεξ Elliott, Kimberly Ann and Gary Clyde Hufbauer (1999) “Same Song, Same Refrain? Economic Sanctions in the 1990’s”, *American Economic Review*, 89, 403-408

²¹⁴ Η Διεθνής Συνομοσπονδία των Ελεύθερων Εργατικών Συνδικάτων (*International Confederation of Free Trade Unions*), θεωρεί την Κολομβία- όπου 98 συνδικαλιστές βρέθηκαν δολοφονημένοι το 1998- τη Μπούρμα και την Κίνα ως τις χώρες με τις χειρότερες επιδόσεις στον τομέα των εργασιακών δικαιωμάτων` “Protests help improve trade union rights”, *Financial Times*, 11/ 6/ 1999. Το ΔΓΕ, ειδικότερα η επιτροπή προδιαγραφών (*standards committee*) έχει αποδοκιμάσει τη Μπούρμα, το Ιράν, το Μαρόκο, τη Νιγηρία, το Σουδάν και τη Ζουαζιλάνδη για την παραβίαση θεμελιωδών εργασιακών δικαιωμάτων` “ILO to boost its role in setting standards”, *Financial Times*, 20/ 6/ 1997

24,7 % των παιδιών ηλικίας 5- 14 ετών σε όλο τον κόσμο είναι οικονομικά ενεργά, στην Αφρική ωστόσο το ποσοστό ανέρχεται σε 41,4 %- 21,1 % στην Ασία και 16,5 % στη Λατινική Αμερική. Το ΔΓΕ εκτιμά, μάλιστα, ότι το 2015 ο αριθμός των εργαζόμενων παιδιών στην Αφρική είναι δυνατό να αυξηθεί κατά 25 %, φθάνοντας στα 100 εκατομμύρια.²¹⁵ Είναι κατανοητό ότι έναντι αυτής της τραγωδίας, η οργή εις βάρος των ανάληπτων επιχειρηματιών- και των πολυεθνικών επιχειρήσεων- που αναζητούν φθηνή εργασία, των κυβερνήσεων που αδιαφορούν, αλλά και των απερίσκεπτων και εγωιστών γονέων δεν είναι δύσκολο να καλλιεργείται` κατ' επέκταση, οι πολιτικές πρωτοβουλίες για την απαγόρευση της παιδικής εργασίας, ιδίως οι εκκλήσεις για εισαγωγή σχετικής ρήτρας στις διεθνείς εμπορικές συμφωνίες, ευνοήτως συναντούν ικανή λαϊκή υποστήριξη.

Ορισμένοι- υποτίθεται πραγματιστές- προτείνουν την εισαγωγή κοινωνικής ρήτρας (social clause), γενικότερα, στις διεθνείς εμπορικές συμφωνίες για πολιτικούς λόγους. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, με την επιτάχυνση των διαδικασιών οικονομικής παγκοσμιοποίησης οι αντιθέσεις περί την απελευθέρωση του εμπορίου γίνονται εντονότερες, σε σύγκριση με εκείνες του παρελθόντος, ως αποτέλεσμα των βαθύτερων διανεμητικών επιπτώσεών του, πραγματικών, ή, έστω, φημολογούμενων. Καθώς στους χαμένους από την απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου, προστίθεται μια ακόμη μεγαλύτερη κατηγορία ατόμων που φοβούνται ότι, αργά, ή, γρήγορα, θα δοκιμάσουν τις ίδιες συνέπειες, η αντίθεση στο ελεύθερο εμπόριο πιθανότατα θα διογκώνεται και ο κίνδυνος αναβίωσης του προστατευτισμού θα μεγεθύνεται, πολύ περισσότερο όταν διάχυτη είναι η αντίληψη ότι οι εμπορικοί εταίροι καταφεύγουν σε αθέμιτο ανταγωνισμό χρησιμοποιώντας, μάλιστα, ηθικώς διαβλητές πρακτικές. Υποστηρίζεται, λοιπόν, ότι με την καθιέρωση ελάχιστων διεθνών εργασιακών προδιαγραφών παρόμοιες αντιλήψεις παραμερίζονται και δημιουργείται η πεποίθηση ότι ο ανταγωνισμός διεξάγεται επί ίσοις όροις- cf. *level playing field*- πράγμα που, με τη σειρά του, συμβάλλει στην ανάσχεση των πιέσεων για προστατευτισμό.²¹⁶ Πόσο δικαιολογημένες είναι, όμως, οι ανησυχίες των θιασωτών της κοινωνικής ρήτρας- και πόσο ευγενείς είναι οι επιδιώξεις τους- και ποιές είναι οι συνέπειες της ενδεχόμενης σύνδεσης των εργασιακών/ κοινωνικών προδιαγραφών με το εμπόριο;

Εν πολλοίς, οι εκκλήσεις για διεθνή εναρμόνιση των εργασιακών προδιαγραφών προκειμένου να διασφαλίζεται η ισόρροπη κατανομή των κερδών από την απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου, αντανακλούν την αδυναμία κατανόησης της θεμελιώδους- και, κατά τούτο, κλασσικής- λογικής του ελεύθερου εμπορίου και της έννοιας του συγκριτικού πλεονεκτήματος. Το εθνικό όφελος από την εμπορική απελευθέρωση μιας χώρας, δηλαδή από την υποκατάσταση ορισμένων εγχώριως παραγομένων προϊόντων με εισαγόμενα και την ανταλλαγή των τελευταίων με εξαγόμενα, είναι αποτέλεσμα των διαφορών μεταξύ διεθνών σχετικών τιμών και εγχώριου κόστους ευκαιρίας. Οι σχετικές τιμές στις άλλες χώρες- εμπορικούς εταίρους μπορεί να διαφέρουν εξαιτίας διαφορών στη διαθεσιμότητα των παραγωγικών πόρων, στην τεχνολογία, στο θεσμικό-κανονιστικό πλαίσιο των αγορών κ.λ.π., η προέλευση, όμως, των διαφορών στις τιμές ουδεμία σημασία έχει σε σχέση με το εθνικό όφελος από το εμπόριο. Επιγραμματικώς, τα οφέλη από το ελεύθερο εμπόριο συναρτώνται μόνο με τις τιμές των εμπορευσίμων προϊόντων, όπως κι αν οι αυτές οι τιμές διαμορφώνονται` από την άποψη των οφελών του εμπορίου, δηλαδή, οι παράγοντες διαμόρφωσης των τιμών είναι αδιάφοροι.²¹⁷ Είναι, κατ' επέκταση, κατανοητό ότι στο βαθμό που οι εργασιακές προδιαγραφές επηρεάζουν τις τιμές, οι σοβαρές διεθνείς διαφορές τους (των εργασιακών προδιαγραφών) συνιστούν πηγή δημιουργίας πρόσθετων οφελών από το διεθνές εμπόριο μάλλον, παρά λόγο περιορισμού του διεθνούς εμπορίου- περιορισμό που θα επέφερε η προϋποθετικής υφής σύνδεση των εργασιακών προδιαγραφών με την απελευθέρωση του εμπορίου.

²¹⁵ "ILO warns of global rise in child labour", *Financial Times*, 4/ 2/ 1998

²¹⁶ Reich, Robert R. (1999) "Trading insecurities", *Financial Times*, 20/ 5/ 1999

²¹⁷ Η συγκεκριμένη ανάλυση της κλασσικής περίπτωσης (classical case), κατά τον συγγραφέα η *back-to-basics* εκδοχή απόρριψης της εναρμόνισης, προέρχεται από το Krugman, Paul (1997) "What Should Trade Negotiators Negotiate About?", *Journal of Economic Literature*, 35, 113-120

Είναι ευνόητο ότι οι προτάσεις διεθνούς εναρμόνισης των εργασιακών προδιαγραφών δεν έχουν ως μεθοδολογική αφετηρία την κλασική περίπτωση, στο πλαίσιο της οποίας η εξωτερική προστασία αποτελεί τη μόνη παρέκβαση από το *laissez-faire*. Μολαταύτα, η αντίληψη ότι η απελευθέρωση του εμπορίου και των άμεσων ξένων επενδύσεων θέτει σε εξέλιξη μια διαδικασία ανταγωνισμού μεταξύ των ανεξάρτητων εθνικών πολιτικών, οι οποίες στο πλαίσιο μιας κλειστής οικονομίας, όμως, αυξάνουν την εθνική ευημερία,²¹⁸ και δημιουργεί τον κίνδυνο «ανταγωνιστικών υποτιμήσεων»- κοινωνικό *dumping*- δεν ευσταθεί. Στην προκειμένη περίπτωση, οι μεγάλες διαφορές των εργασιακών προδιαγραφών, επομένως και οι εκτενείς διαφορές του κόστους εργασίας, μεταξύ των ανεπτυγμένων οικονομιών και εκείνων του Τρίτου Κόσμου δεν είναι αυθαίρετες, τουναντίον σε μεγάλο βαθμό συσχετίζονται με τις διαφορές των αντιστοίχων επιπέδων παραγωγικότητας` κατά συνέπεια, η (αυτοτελής) επίδραση των εργασιακών προδιαγραφών στη διεθνή ανταγωνιστικότητα μιας οικονομίας είναι περιορισμένη.²¹⁹ Ο κίνδυνος του κοινωνικού *dumping*, μάλιστα, θα τείνει να απομακρύνεται για έναν ακόμη λόγο. Με τη διάχυση της τεχνολογίας, η παραγωγή και οι εξαγωγές αρκετών από τις αναπτυσσόμενες οικονομίες θα τείνουν προοδευτικώς να μετατοπίζονται από τους κλάδους εντάσεως ανειδίκευτης εργασίας σε κλάδους εντάσεως ειδικευμένης εργασίας και κεφαλαίου.²²⁰ Θεωρώντας, βεβαίως, ότι η διαδικασία διεθνούς σύγκλισης των αμοιβών της ειδικευμένης εργασίας θα είναι ταχύτερη σε σύγκριση με τις αμοιβές της ανειδίκευτης εργασίας, συνακόλουθη θα είναι η τάση σχετικής αποδυνάμωσης της σημασίας του κόστους εργασίας- και, κατά τούτο, της σημασίας των εργασιακών προδιαγραφών- ως προσδιοριστικού παράγοντα των διεθνών ροών εμπορίου και της παγκόσμιας κατανομής των επενδύσεων.

Η ηθική όψη του ζητήματος δεν είναι, ίσως, το ίδιο αναμφίλεκτο. Κατ' αρχάς, είναι πρόδηλο ότι οι αντιλήψεις περί τις εργασιακές σχέσεις και, κατ' επέκταση, το χαρακτήρα και το περιεχόμενο των εργασιακών προδιαγραφών, γενικότερα οι ηθικές αξίες, τα πρότυπα συμπεριφοράς και οι κοινωνικο-οικονομικοί θεσμοί, διαφέρουν μεταξύ των κοινωνιών, πολύ περισσότερο μεταξύ κοινωνιών που εμπνέονται από διαφορετικές φιλοσοφικές και πολιτισμικές παραδόσεις και, επίσης, παρουσιάζουν σοβαρές αποκλίσεις των επιπέδων οικονομικής ανάπτυξής τους. Δεν είναι, λοιπόν, παράλογο ότι οι αναπτυσσόμενες χώρες αντιμετωπίζουν ως «πολιτισμικό ιμπεριαλισμό» την πρόθεση ορισμένων δυτικών κυβερνήσεων να επιβάλλουν, υπό την απειλή εμπορικών κυρώσεων, τους δικούς τους εργασιακούς κανόνες και, κατ' επέκταση, τη δική τους εργασιακή ηθική. Πολλοί, πιθανότατα, θα διέβλεπαν σε αυτά τα επιχειρήματα ηθικό σχετικισμό (*moral relativism*), όπως τον επαγγέλλονται, για παράδειγμα, οι θιασώτες των ασιατικών αξιών (*Asian values*). Αλλά ας μη σπεύσουν` εδώ, ουδεμία επιχειρείται άρνηση της ιδέας, της ανάγκης και της προοπτικής εμπέδωσης ενός οικουμενικού ηθικού κώδικα (*universal moral code*) που θεμελιώνεται (στην) και επαν-ενισχύει την αξία της ελευθερίας σε αμφοτερές τις όψεις της, την αρνητική και τη θετική. Μάλιστα, καθώς η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης συνεπάγεται, τουλάχιστον για ένα τμήμα του αναπτυσσόμενου κόσμου, την αποφασιστική εδραίωση των αγοραίων διευθετήσεων (*market arrangements*) εις βάρος παραδοσιακών μορφών κατανομής (*allocation rules*), έστω και υπολειμμάτων των τελευταίων, η υιοθέτηση νέων προτύπων συμπεριφοράς, ηθικών κανόνων και θεσμών στη θέση των έως τώρα υφιστάμενων, είτε διατηρούμενων- πατριωτισμός, οίκτος, αδελφική αγάπη, πολιτισμική αλληλεγγύη- (θα) αποτελεί προϊόν της αντίδρασης των

²¹⁸ Πρόκειται για την περίπτωση *second-best*, όπως διακρίνεται στο *ibid*. Σε ένα κόσμο *second-best*, ας διευκρινισθεί, οι κυβερνήσεις εφαρμόζουν (εγχώριες) πολιτικές που ανταποκρίνονται μεν στις κοινωνικές προτιμήσεις- και αυξάνουν την ευημερία- προκαλούν όμως, αναπόφευκτα, την παραμόρφωση των οικονομικών κινήτρων. Για παράδειγμα το ιδιωτικό κόστος εργασίας είναι υψηλότερο του κοινωνικού, οι τιμές είναι υψηλότερες του πραγματικού κόστους ευκαιρίας και η κοινωνική αποδοτικότητα της επένδυσης είναι υψηλότερη της ιδιωτικής. Σε αυτό το τελευταίο, ακριβώς, ανάγονται οι επιπτώσεις του ανοίγματος των οικονομιών στις εγχώριες πολιτικές.

²¹⁹ Για μια εκτενή εμπειρική ανάλυση, Raynauld, André and Jean-Pierre Vidal (1998) "*Labour Standards and International Competitiveness: A Comparative Analysis of Developing and Industrialized Countries*", Edward Elgar Publishing, Cheltenham

²²⁰ Anderson, *op.cit.*, υποσημ. 212

κοινωνιών ώστε να αντισταθμίζονται οι αποτυχίες της αγοράς.²²¹ Ίσως, από αυτή την άποψη, θα μπορούσε να υποθεθεί ότι η διατήρηση ορισμένων θεσμών/ προτύπων σε μερικές, τουλάχιστον, από τις αναπτυσσόμενες κοινωνίες, οφείλεται στη συνήθεια (αδράνεια) -cf. *adaptive preferences*- και ότι η εκ των άνω επιβεβλημένη κατάργηση/ αντικατάστασή τους θα συνέβαλε σε γνήσια μεταβολή των κοινωνικών προτιμήσεων και της ηθικής. Ωστόσο, και σε αυτή την περίπτωση η πρωτοβουλία της επιβολής ανήκει στην ανεξάρτητη νομοθετική εξουσία των αναπτυσσόμενων χωρών. Οι κυβερνήσεις του ανεπτυγμένου κόσμου έχουν ρόλο να παίζουν που όμως, όπως λίγο πιο κάτω συζητείται, διαφέρει από εκείνον του εξαναγκασμού υπό την απειλή εμπορικών κυρώσεων. Σε κάθε περίπτωση πάντως -και η δυτική εμπειρία είναι απολύτως ενδεικτική- εναπόκειται σε κάθε κοινωνία να επιλέξει το κατάλληλο μείγμα θεσμών οικονομικής και κοινωνικής διακυβέρνησης, μεταξύ αγοράς, οικογένειας, κοινότητας και κράτους` και η ποικιλομορφία είναι όχι μόνο προσδοκώμενη, αλλά και επιθυμητή.

Τέλος, ο πολιτικός πραγματισμός που επικαλούνται όσοι υποστηρίζουν την καθιέρωση διεθνών εργασιακών προδιαγραφών στο πλαίσιο των πολυμερών εμπορικών διαπραγματεύσεων/ συμφωνιών, συχνά, αν όχι πάντοτε, σημαίνει τη συνθηκολόγηση με τις προστατευτικές αντιλήψεις.²²² Αν επιδίωξή τους ήταν, πράγματι, η ανάσχεση των αντιδράσεων κατά της εμπορικής απελευθέρωσης – και των προστατευτικών πιέσεων- τότε δεν θα έσπευδαν να υιοθετήσουν, ή, έστω, εμμέσως να αποδεχθούν τις αιτιάσεις περί αθέμιτου ανταγωνισμού και κοινωνικού *dumping*` αυτές οι αιτιάσεις, άλλωστε, επιτείνουν τη σύγχυση σχετικά με το διεθνές εμπόριο και επαν-ενισχύουν διαδεδομένες και δημοφιλείς, προστατευτικής προέλευσης, παρανοήσεις.²²³ Ο αυθεντικός πραγματισμός, αν μη τι άλλο, προϋποθέτει την κατανόηση της ουσιαστικής σημασίας –και των συνεπειών- των προτάσεων εισαγωγής κοινωνικής ρήτρας στις διεθνείς εμπορικές συμφωνίες. Υπάρχουν, άραγε, περιπτώσεις που η δεσμευτική καθιέρωση διεθνών προδιαγραφών θα συνέβαλε στη βελτίωση των εγχώριων πολιτικών και την αύξηση της ευημερίας; Ή, μήπως, παρόμοιες προτάσεις ανατακλούν αμιγώς προστατευτικές επιδιώξεις, ευσχήμως συγκαλυμμένες και, πάντως, επακόλουθες της αποτυχίας της πολιτικής αγοράς;²²⁴ Κι όταν το δεύτερο συμβαίνει, η γνωστοποίησή του είναι, ή, μάλλον, θάπρεπε να είναι η ελάχιστη, ωστόσο δυνάμει αποτρεπτική, συμβολή του πραγματιστή οπαδού του ελεύθερου εμπορίου.

Αρκετοί, ίσως, θα υποστήριζαν ότι στην περίπτωση της παιδικής εργασίας η παρέμβαση των κυβερνήσεων και εν προκειμένω των διεθνών οργανισμών, ειδικότερα του ΠΟΕ, (θα) έχει ευεργετικά αποτελέσματα. Στο πλαίσιο της οικονομικής ανάλυσης, η συνήθης αιτιολόγηση παραπέμπει στις εξωτερικές οικονομίες (*externalities*) της παιδικής εργασίας, ή, στην απόκλιση μεταξύ (μικρότερου) ιδιωτικού και (μεγαλύτερου) κοινωνικού οφέλους της εκπαίδευσης. Ωστόσο, η παιδική εργασία στις περισσότερες από τις οικονομίες του Τρίτου Κόσμου δεν είναι απλώς –κατά κυριολεξία, απλουστευτικώς- αποτέλεσμα της αποτυχίας εσωτερικευσης των εξωτερικών οικονομιών στις ατομικές αποφάσεις/ αποφάσεις των νοικοκυριών. Είναι, μάλλον, προϊόν (ορθολογικών) αποφάσεων που λαμβάνονται υπό τον περιορισμό της φτώχειας και, επομένως, ανταποκρίνονται στην ανάγκη επιβίωσης. Τα παιδιά στέλλονται από τις οικογένειές τους να εργασθούν, γιατί το οικογενειακό εισόδημα από τη μη παιδική εργασία είναι πολύ

²²¹ Bowles, Samuel (1998) “Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions”, *Journal of Economic Literature*, 36, 75-111

²²² Steil, Benn (1994) “‘Social Correctness’ is the New Protectionism”, *Foreign Affairs*, 73(1), 14-20

²²³ Είναι χαρακτηριστική η διαπίστωση ότι το γαλλικό κράτος τείνει, ή, μάλλον έτεινε να θεωρεί τις εισαγωγές ως ήττες, κάτι σαν το *Waterloo*, και τις εξαγωγές ως νίκες, εμπορικά ισοδύναμα του *Austerlitz*` Moisi, Dominique (1999) “France’s quiet revolution”, *Financial Times*, 23/ 8/ 1999.

Υπογραμμίζοντας ότι ο πολιτικός λόγος περί την εμπορική πολιτική δεν έχει πολύ βελτιωθεί από την εποχή του *Abraham Lincoln*, ο Rodrik, *op.cit.*, υποσημ. 184, αναφέρεται στην εξής αποστροφή του πρώτου: “*When we buy manufactured goods abroad, we get the goods and the foreigner gets the money. When we buy manufactured goods at home, we get both the goods and the money.*”

²²⁴ Συνυφασμένης με την ανταπόκριση των πολιτικών στις διεκδικήσεις των ομάδων ειδικών συμφερόντων- στην περίπτωση της εμπορικής πολιτικής, των παραγωγών` για μια έξοχη ανάλυση δεξ Krugman, *op.cit.*, υποσημ. 217

χαμηλό. Συγκεκριμένα, υποθέτοντας ότι η παιδική εργασία και η εργασία των ενηλίκων είναι, τουλάχιστον από τη σκοπιά των επιχειρήσεων, υποκατάστατες, η πλήρης έξοδος των παιδιών από την αγορά εργασίας, όπως θα επέβαλε η εισαγωγή απαγορευτικής νομοθεσίας, θα είχε μεν ως αποτέλεσμα την αύξηση των μισθών των ενηλίκων, ωστόσο ο νέος μισθός των ενηλίκων θα παρέμενε χαμηλότερος του αθροίσματος του παλαιότερου μισθού τους και του μισθού των παιδιών, αφήνοντας τα νοικοκυριά σε χειρότερη της προγενέστερης θέση²²⁵· ο λόγος δεν είναι άλλος από τη χαμηλή, στο μεγαλύτερο μέρος του Τρίτου Κόσμου, παραγωγικότητα της εργασίας.

Η πλήρης απαγόρευση (total ban) της παιδικής εργασίας θα ήταν, όμως, εκ των πραγμάτων ανεφάρμοστη· η ίδια ανάγκη επιβίωσης θα έστελλε, τότε, τα παιδιά στις οικογενειακές γεωργικές εκμεταλλεύσεις, ή, στις οικοτεχνικές δραστηριότητες, πράγμα που οι κυβερνήσεις δεν θα μπορούσαν να ελέγξουν και πολύ περισσότερο να αποτρέψουν. Παρόμοιες, ωστόσο, θα ήταν και οι συνέπειες της μερικής απαγόρευσης (partial ban) που, κατ' ουσία, προτείνεται να εισαχθεί μέσω των πολυμερών εμπορικών διαπραγματεύσεων/ συμφωνιών- ή, ακόμη και να επιβληθεί μονομερώς δια της (εθνικής) εμπορικής πολιτικής, όπως συχνά συζητείται, κυρίως, στις ΗΠΑ.²²⁶ Η ενδεχόμενη (τυπική) καθίερωση της δυνατότητας των εμπορικών εταιριών/ μελών του ΠΟΕ να εμποδίζουν τις εισαγωγές προϊόντων που παράγονται με παιδική εργασία, στην πράξη της δυνατότητας των ανεπτυγμένων χωρών να εμποδίζουν τις εισαγωγές από τις αναπτυσσόμενες χώρες, ως μέσου (αξιόπιστης) δέσμευσης των κυβερνήσεων των τελευταίων να εφαρμόσουν νομοθεσία απαγόρευσης της παιδικής εργασίας, θα είχε συνέπειες αντίθετες των προσδοκιών των ειλικρινών πολέμιων της δυστυχίας των παιδιών -που, ίσως, τότε διαπίστωναν ότι με τις ευγενείς προθέσεις τους έστρωσαν, απλώς και μόνο, το δρόμο στον προστατευτισμό. Τα παιδιά που θα απομακρύνονταν από τις επιχειρήσεις της εξαγωγικής βιομηχανίας θα αναζητούσαν εργασία σε επιχειρήσεις που παράγουν για την εγχώρια αγορά ή/και στον ανεπίσημο τομέα (informal sector) έναντι χαμηλότερης αμοιβής και υπό δυσμενέστερες συνθήκες, ή, ακόμη χειρότερα, θα κατέληγαν στην πορνεία²²⁷· η εμπειρία από το *Bangladesh* είναι αποκαλυπτική.

Γενικότερα, ο εξαναγκασμός των αναπτυσσόμενων χωρών να εφαρμόσουν εργασιακές προδιαγραφές ανάλογες με εκείνες των ανεπτυγμένων χωρών δεν θα συνέβαλε στην άνοδο του επιπέδου διαβίωσης των πληθυσμών τους. Σε κάθε περίπτωση, η αύξηση των μισθών και η

²²⁵ Basu, Kaushik and Pham Hoang Van (1998) "The Economics of Child Labor", *American Economic Review*, 88, 412-427. Η ανάλυση, πιστή στη Μαρσαλιανή (γεωμετρική) παράδοση της μερικής ισορροπίας, στηρίζεται στην ιδέα των πολλαπλών σημείων ισορροπίας των αγορών εργασίας, ξεχωρίζοντας μεταξύ τριών περιπτώσεων: η αγορά εργασίας ισορροπεί σε ένα μόνο σημείο, όπου δεν υπάρχει παιδική εργασία· η αγορά εργασίας ισορροπεί σε ένα μόνο σημείο, όπου υπάρχει παιδική εργασία· η αγορά εργασίας ισορροπεί σε δύο σημεία, κατά την παρούσα μεν στιγμή σε ένα «χαμηλότερο» σημείο όπου υπάρχει παιδική εργασία, δυνητικώς όμως σε ένα «υψηλότερο» σημείο όπου δεν υπάρχει παιδική εργασία. Η πρώτη περίπτωση αφορά στις ανεπτυγμένες οικονομίες με τους υψηλούς μισθούς των ενηλίκων· η δεύτερη περίπτωση αντιστοιχεί στις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες· η τρίτη περίπτωση μπορεί, ίσως, να περιγράφει ορισμένες, τουλάχιστον, από τις νέες βιομηχανικές οικονομίες (NICs), όπου οι μισθοί των ενηλίκων είναι χαμηλοί, υπάρχει παιδική εργασία, αλλά η παραγωγικότητα της εργασίας είναι μετρίως υψηλή. Οι προεκτάσεις πολιτικής είναι σαφείς· στην πρώτη περίπτωση η απαγορευτική νομοθεσία είναι περιττή, ενώ στη δεύτερη περίπτωση, όπως προλέγεται, οδηγεί σε δυσμενή αποτελέσματα. Μόνο στην τρίτη περίπτωση τα αποτελέσματα της απαγορευτικής νομοθεσίας μπορεί να είναι ευεργετικά, εκφράζονται δε αμέσως· από τη στιγμή που η αγορά εργασίας μετατοπίζεται στο νέο, «υψηλότερο» σημείο ισορροπίας η νομοθεσία παύει να έχει επιπτώσεις· οι συμπεριφορές δεν περιορίζονται εξαιτίας της ύπαρξής της και μόνο.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η αναδρομή στην ιστορία του ζητήματος, ειδικότερα στην Αγγλία κατά τη διάρκεια της Βιομηχανικής Επανάστασης. Το 1851 το ποσοστό συμμετοχής των παιδιών στο εργατικό δυναμικό ήταν υψηλότερο των ποσοστών που σημειώνονται σήμερα σε όλες τις περιοχές του κόσμου, εκτός τμημάτων της Αφρικής, παρά την ύπαρξη των Νόμων για τα Εργοστάσια (Factories Acts), που εισήχθησαν το 1833 και 1844, και έθεταν περιορισμούς στη χρήση της παιδικής εργασίας. Μολαταύτα, η χρήση της παιδικής εργασίας είχε ήδη αρχίσει να μειώνεται προ της εισαγωγής των προαναφερόμενων νομοθετικών πράξεων.

²²⁶ Στο *ibid.* αναφέρεται η πρόταση νόμου του γερουσιαστή Harkin (Child Labor Deterrence Act of 1997)

²²⁷ *ibid.* Επίσης, Jeremy Seabrook (1999) "Reproach of child labour", *Financial Times* 24/ 8/ 1999

βελτίωση των συνθηκών εργασίας των εργαζομένων στην εξαγωγική βιομηχανία, ως αποτέλεσμα της εισαγωγής των εργασιακών προδιαγραφών, ουδόλως θα ευνοούσε τα φτωχότερα και πολυπληθέστερα τμήματα των πληθυσμών, δηλαδή τη συντριπτική πλειοψηφία του αγροτικού κόσμου και τους εσωτερικούς μετανάστες που συνωστίζονται στις πόλεις και εργάζονται ευκαιριακά ή/και στη μαύρη οικονομία.²²⁸ Πιθανότατα, μάλιστα, οι μακροπρόθεσμες συνέπειες θα ήσαν δυσμενέστερες. Η αύξηση του κόστους εργασίας θα περιέστελλε το μοναδικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα των αναπτυσσόμενων οικονομιών, δηλαδή τη φθηνή εργασία και θα υπονόμειε την ανάπτυξη της εξαγωγικής βιομηχανίας τους και την οικονομική μεγέθυνσή (τους). Η φθηνή εργασία, ας ειπωθεί και αλλιώς, επιτρέπει σε πολλές από τις αναπτυσσόμενες οικονομίες να εκμεταλλευθούν -και αυτές- τα οφέλη της τεχνολογικής προόδου και της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου – της παγκοσμιοποίησης- και να βελτιώσουν τη θέση τους στο διεθνή καταμερισμό των έργων, παύοντας να εξαρτώνται αποκλειστικά από το εμπόριο των γεωργικών προϊόντων. Πολύ περισσότερο, τέλος, η ανάπτυξη της εξαγωγικής βιομηχανίας, έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της ζήτησης εργασίας που, με τη σειρά της, συνεπάγεται τόσο την αύξηση των μισθών για τους απασχολούμενους σε αυτή (την εξαγωγική βιομηχανία), όσο και τη μείωση των πιέσεων στη γη και, επομένως, την αύξηση των μισθών στο γεωργικό τομέα, όσο και τη μείωση της ευκαιριακής απασχόλησης στη μαύρη οικονομία και πράγματι, στις χώρες που αυτή η διαδικασία εξελίσσεται επί μακρόν, η αύξηση του επιπέδου των μισθών υπήρξε σημαντική.²²⁹

Με τα όσα υποστηρίζονται στις προηγούμενες παραγράφους δεν επιχειρείται η υποβάθμιση του προβλήματος της φτώχειας και των συνακολούθων της μεταξύ των χωρών του Τρίτου Κόσμου, ούτε οι αναπτυσσόμενες χώρες καλούνται να υιοθετήσουν μια στάση «εκ του ασφαλούς αδιαφορίας». Χωρίς αμφιβολία, αρκετές από τις κυβερνήσεις των αναπτυσσόμενων χωρών, αυταρχικές ή/και διεφθαρμένες, ελάχιστη σημασία αποδίδουν στην προώθηση μέτρων κοινωνικής δικαιοσύνης – μεταξύ αυτών, κοινωνική προστασία και εργατική νομοθεσία – άλλες, όμως, εκ των πραγμάτων – η Ασιατική κρίση του Ιουλίου 1997 προσέφερε έναυσμα-αναγκάζονται να στραφούν προς αυτή την κατεύθυνση.²³⁰ Όπως και νάχει, πάντως, οι κυβερνήσεις των αναπτυσσόμενων χωρών δεν πρέπει να μένουν απαθείς η απάθεια, άλλωστε, θα ήταν μάλλον παράδοξη, δεδομένων τόσο της προοδευτικής μετατόπισης της έμφασης της εξωτερικής πολιτικής τους από τα ζητήματα της ασφάλειας σε εκείνα της οικονομίας, όσο και της διακηρυγμένης πρόθεσης ηθικού επαναπροσδιορισμού της (εξωτερικής πολιτικής).

Ωστόσο, η υιοθέτηση μιας τιμωρητικής (punitive) προσέγγισης, εκτεθειμένης μάλιστα στην αμφισβήτηση όχι μόνο ως προς την υποκίνηση, αλλά και ως προς τη λυσιτέλειά της,²³¹ δεν συνιστά τεκμήριο αμιγούς ενδιαφέροντος για τους απελπισμένους φτωχούς του Τρίτου Κόσμου.²³² Τουναντίον, θα ήταν από κάθε άποψη – οικονομική και ηθική- προτιμότερη η

²²⁸ Σύμφωνα με τα πρόσφατα ευρήματα του ΔΓΕ, που δημοσιεύονται στην *Financial Times* της 6/ 9/ 1999, η μαύρη οικονομία συνιστά τη μεγαλύτερη πηγή της αστικής απασχόλησης στην Κολομβία, τη Βολιβία, το Μάλι, τη Γκάμπια, την Τανζανία και τη Ζάμπια.

²²⁹ Krugman, *op.cit.*, υποσημ. 52, ειδικότερα το κεφάλαιο με τίτλο “In Praise of Cheap Labor: Bad Jobs at Bad Wages Are Better than No Jobs at All”, σελ. 80-86. Ο συγγραφέας σημειώνει ότι σε χώρες όπως η Ταϊβάν και η Νότια Κορέα, ο μέσος μισθός τείνει πλέον να προσεγγίζει την αμοιβή ενός νεαρού Αμερικάνου στο McDonald’s.

²³⁰ Είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα της Κίνας, όπου η κυβέρνηση ανακοίνωσε την πρόθεσή της να καθιερώσει σύστημα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος “China plans pledge on income for poor”, *Financial Times*, 24/ 6/ 1999

²³¹ Η έγερση εμποδίων στην εκβιομηχάνιση των αναπτυσσόμενων οικονομιών – εκβιομηχάνιση που βασίζεται στις ανταγωνιστικούς κόστους εξαγωγές τους- ναρκοθετεί, μάλλον, τη μόνη εφικτή οδό σταθερής και βιώσιμης βελτίωσης του επιπέδου διαβίωσης των φτωχών πληθυσμών τους

²³² Η τελευταία διαπίστωση δεν θα ίσχυε στην περίπτωση που οι αναπτυσσόμενες χώρες δεσμεύονταν να επιστρέφουν στις αναπτυσσόμενες χώρες που δεν εφαρμόζουν τις καθιερωμένες (ΠΟΕ) εργασιακές προδιαγραφές το προϊόν των επιβαλλόμενων δασμών στις εισαγωγές τους, ενώ οι αναπτυσσόμενες χώρες θα έπρεπε, ως αντάλλαγμα, να βελτιώνουν -επιδοτούν τη βελτίωση- τις συνθήκες εργασίας. Μολαταύτα, οι εμπορικοί περιορισμοί δεν θα έπαυαν να συνοδεύονται από τα προαναφερόμενα αρνητικά αποτελέσματα, παραμένοντας συνεπώς μη προτιμώμενη λύση. Δες, Maskus, Keith (1997) “Should Core Labour Standards be

εισαγωγή πολιτικής κινήτρων, εμπορικών ή/και χρηματοδοτικών, κατ' ουσία αποσκοπούσας στη μερική, τουλάχιστον, αντιστάθμιση του κόστους εφαρμογής εργασιακών και κοινωνικών προδιαγραφών. Σχετικώς με τη χρηματοδότηση, δηλαδή τη βοήθεια (aid) προς τις αναπτυσσόμενες χώρες, είναι αξιοσημείωτη η συνεχής μείωσή της κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών, για λόγους μάλιστα που δεν αφορούν απλώς και μόνο στα υπαρκτά, ομολογουμένως, οικονομικά –διαίωνηση της εξάρτησης- και πολιτικο- διαχειριστικά – διαφθορά- προβλήματα.²³³ Το επακόλουθο είναι, όμως, ότι σημειώνεται επίσης μείωση του μεριδίου της βοήθειας που δαπανάται σε επενδύσεις με ισχυρές αναπτυξιακές και αναδιανεμητικές συνέπειες,²³⁴ π.χ. υποδομή στον τομέα της υγείας (health infrastructure).²³⁵

Τέλος, στο πλαίσιο των διεθνών οργανισμών, η επεξεργασία και θέσπιση διεθνών εργασιακών προδιαγραφών αποτελεί αρμοδιότητα του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας. Αρκετοί, ίσως, θα πρότειναν την ενίσχυση του θεσμικού ρόλου του τελευταίου, όμως η ενδεχόμενη εμπλοκή του ΠΟΕ – εισαγωγή κοινωνικής ρήτρας στις πολυμερείς εμπορικές συμφωνίες- μόνον αυτό δεν θα υπηρετούσε πιθανότατα, μάλιστα, θα συνέτεινε στην αποδόμηση του τριμερούς- συναινετικού συστήματος λήψεως αποφάσεων του ΔΓΕ.²³⁶ Η θεσμική ενίσχυση του ΔΓΕ θα μπορούσε να αφορά στον έλεγχο της εφαρμογής των οικειοθελώς επικυρούμενων (voluntarily ratified), πάντως, συμβάσεων (conventions) περί τις εργασιακές προδιαγραφές, κι ως σημειωθεί, εδώ, ότι ούτε οι αναπτυγμένες χώρες διακρίνονται πάντοτε για την άμεση κύρωση των διεθνών εργασιακών συμβάσεων.²³⁷ Από την άλλη πλευρά, η πρόταση του γενικού διευθυντή του ΔΓΕ *Michael Hansenne* για οικειοθελή κοινωνική σήμανση (voluntary social labelling) των προϊόντων, προκειμένου να επισημαίνεται η παραγωγή τους σε χώρες όπου ισχύουν αποδεκτές συνθήκες εργασίας, προσκρούει σε νομικά και τεχνικά εμπόδια και, κυρίως, συνεπάγεται αβέβαια, ενίοτε ίσως και δυσάρεστα αποτελέσματα.²³⁸

Imposed Through International Trade Policy?”, Policy Research Working Paper 1817, August, World Bank Development Research Group

²³³ Πρόκειται για διαπιστώσεις που περιλαμβάνονται στην έκθεση της Διεθνούς Τράπεζας για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης και αναδημοσιεύονται στο “Aid to poor nations falls to 18-year low”, *Financial Times*, 8/ 4/ 1999. Οι ΗΠΑ, μάλιστα, είναι η χώρα με τις μεγαλύτερες περικοπές του ποσού που καταβάλλει σε ξένη βοήθεια.

Σε ότι αφορά τη διαφθορά, ειδικότερα δε τη δωροδοκία, θα πρέπει να αναγνωρισθεί ότι συχνά ξεκινά από τις αναπτυγμένες χώρες, οι τελευταίες, επομένως, δεν πρέπει να αρκούνται σε φραστικές αποδοκμασίες και προσχηματικές περικοπές της βοήθειας, αλλά να λάβουν μέτρα ποινικοποίησης της δωροδοκίας ξένων αξιωματούχων. Department for International Development (1997) *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*, HMSO Publications Centre, London, σελ. 16

²³⁴ Όπως σημειώνεται στην προαναφερόμενη έκθεση της Διεθνούς Τράπεζας, οι φτωχές χώρες αναλώνουν πλέον το μεγαλύτερο μερίδιο της ξένης βοήθειας προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις έκτακτες ανάγκες που γεννούν οι πόλεμοι και οι φυσικές καταστροφές.

²³⁵ Οι θετικές αναπτυξιακές και διανεμητικές επιπτώσεις της επένδυσης στην υγεία – συνήθως, η αντίστροφη σχέση υπογραμμίζεται- αναλύονται θεωρητικώς και τεκμηριώνονται εμπειρικώς στο Strauss, John and Duncan Thomas (1998) “Health, Nutrition, and Economic Development”, *Journal of Economic Literature*, 36, 766-817

²³⁶ van der Meulen Rodgers, Yana (1996) “Book Review: International labour standards and economic interdependence, edited by Werner Sengenberger and Duncan Campbell, Geneva, International Institute for Labour Studies, 1994”, *Journal of Economic Literature*, 34, 160-162

²³⁷ Είναι χαρακτηριστικό ότι οι ΗΠΑ, όπως και το Ηνωμένο Βασίλειο, δεν έχουν κυρώσει την από εικοσιεξαετίας σύμβαση του ΔΓΕ για την παιδική εργασία. Επίσης, οι ΗΠΑ προέβησαν σε σοβαρές επιφυλάξεις ως προς το περιεχόμενο της νέας (1999) σύμβασης για την παιδική εργασία που αποβλέπει στην παρεμπόδιση της κατάταξης/ πρόσληψης παιδιών ηλικίας κάτω των 18 ετών στο στρατό και, ιδίως, της συμμετοχής τους σε πολεμικές επιχειρήσεις, τελικώς συγκάτενευσαν, αφού όμως επέτυχαν να περιληφθεί στη σύμβαση η πρόβλεψη για εθελοντική κατάταξη σε ηλικία μικρότερη των 18 ετών. Δες, “Children Under Arms”, *The Economist*, 10/ 7/ 1999 και “ILO seeks tough line on worst child labour abuse”, *Financial Times*, 8/ 6/ 1999

²³⁸ Πρόκειται για την ιδέα σύνδεσης των εργασιακών προδιαγραφών με την πολιτική καταναλωτών. Προϋποθέτει την ακριβή πληροφόρηση των καταναλωτών για τις συνθήκες εργασίας στις επιχειρήσεις που παράγονται τα προϊόντα, μέσω σχετικής σήμανσης (ετικέτας). Στο βαθμό που οι καταναλωτές επιλέγουν να καταβάλλουν υψηλότερη τιμή προτιμώντας αγαθά (εισαγωγές) που παρήχθησαν υπό αποδεκτές συνθήκες εργασίας, οι επιχειρήσεις που διασφαλίζουν αυτές τις συνθήκες εργασίας κερδίζουν σε βάρος εκείνων που

Είναι ευνόητο ότι η συντριπτική πλειοψηφία των αναπτυσσόμενων χωρών αντιτάσσονται στις προτάσεις εισαγωγής κοινωνικής ρήτρας στις διεθνείς εμπορικές συμφωνίες και αντιδρούν ακόμη και στη συμπερίληψη του θέματος στην ημερήσια διάταξη των πολυμερών εμπορικών διαπραγματεύσεων, στο πλαίσιο του ΠΟΕ. Από την άλλη πλευρά, οι ισχυρότερες πιέσεις προς αυτή την κατεύθυνση ασκούνται από τις ΗΠΑ που, ταυτοχρόνως, εμφανίζονται ως υπέρμαχες των ανοικτών αγορών και της ανάπτυξης του εμπορίου. Ορισμένοι, ας πούμε οι αυτοαποκαλούμενοι πραγματιστές, θα κατανοούσαν – και θα επικροτούσαν- τη στάση της αμερικανικής διοίκησης ως επιλογή ανάσχεσης της κοινωνικής δυσπιστίας σχετικώς με το ελεύθερο εμπόριο – πράγματι, ιστορικά διαδεδομένης²³⁹ πιθανότατα επικαλούμενοι τις εγχώριες διανεμητικές συνέπειες της ταυτόχρονης, σχεδόν, εφαρμογής του Γύρου της Ουρουγουάης και της περιφερειακής εμπορικής συμφωνίας *NAFTA* (North Atlantic Free Trade Agreement). Οι πραγματικές συνέπειες, ωστόσο, τόσο της πολυμερούς εμπορικής απελευθέρωσης, όπως έχει ήδη συζητηθεί, όσο και της *NAFTA*, ειδικότερα,²⁴⁰ είναι περιορισμένες και, σε κάθε περίπτωση, πολύ μικρότερες εκείνων που οι μεθοδολογικώς απερίσκεπτοι δημοσιο-οικονομολογούντες ισχυρίζονται,²⁴¹ τα εργατικά συνδικάτα θορυβωδώς καταγγέλλουν και κάποιοι επίδοξοι πολιτικοί δημαγωγικώς αναμασούν.

Η στάση της σημερινής αμερικανικής διοίκησης, στην πραγματικότητα, δεν είναι παρά προϊόν συμβιβασμού, υπαγορευμένου από εσωτερικούς πολιτικούς υπολογισμούς και διαδικασιακούς περιορισμούς – cf. *the politics of “fast-track” negotiating authority on trade*- και αναγόμενου στις επώδυνες διεργασίες κύρωσης τόσο της *NAFTA*, όσο και του Γύρου της Ουρουγουάης.²⁴² Η απαίτηση εισαγωγής κοινωνικής ρήτρας στις πολυμερείς εμπορικές συμφωνίες ακολουθεί το προηγούμενο της, κατόπιν της εμμονής των ΗΠΑ, προσάρτησης στη συμφωνία *NAFTA* παράπλευρων συμφωνιών (side-agreements), μιας για το περιβάλλον και μιας για τις εργασιακές προδιαγραφές που, όμως, έχουν αποδειχθεί περιορισμένης σημασίας, αν όχι κατ’ ουσία ανεφάρμοστες²⁴³ ίσως γι’ αυτό η αμερικανική διοίκηση διεκδικεί με επιμονή, στο πλαίσιο του ΠΟΕ, μια ουσιωδέστερη σε περιεχόμενο και δεσμευτική σημασία κοινωνική ρήτρα. Μολαταύτα, παρόμοια επιμονή συμβάλλει στην αποξένωση των αναπτυσσόμενων

πράττουν το αντίθετο. Από αυτή την άποψη, οι δυνάμεις της αγοράς μάλλον, παρά οι εμπορικοί περιορισμοί καθορίζουν το προτιμώμενο -από ποιούς όμως;- επίπεδο εργασιακών προδιαγραφών. Η πατρότητα της ιδέας ανήκει στον *R. Freeman* και αναφέρεται στο *van der Meulen, op.cit.*, υποσημ. 236. Ελκυστική, ίσως, από πρώτη άποψη, η πρόταση δεν παύει να έχει σοβαρές αδυναμίες. Η υπόθεση της ακριβούς πληροφόρησης των καταναλωτών μπορεί να αμφισβητηθεί βασίμως` δεν πρόκειται μόνο για την αδυναμία καταγραφής και συνοπτικής, πλην πιστής αποτύπωσης των υφιστάμενων συνθηκών εργασίας, αλλά πολύ περισσότερο για το ουσιώδες ζήτημα της αδυναμίας του καταναλωτή να κατανοεί τόσο τη λογική της ανομοιογένειας, όσο και εκείνη της εναρμόνισης των εργασιακών προδιαγραφών - περίπτωση ασυμμετρικής πληροφόρησης. Επίσης, είναι πιθανό ότι ορισμένες εκδοχές εφαρμογής οδηγούν σε αρνητικά αποτελέσματα. Για παράδειγμα, εάν η σήμανση των προϊόντων αφορούσε μόνο στην παιδική εργασία- κατά πόσο το προϊόν παρήχθη με παιδική εργασία- και οι καταναλωτές προτιμούσαν αγαθά που παρήχθησαν χωρίς αυτή, τότε οι επιχειρήσεις που έως τώρα χρησιμοποιούσαν παιδιά θα αναγκάζονταν να τα απολύσουν, στρέφοντάς τα, ίσως, προς επαχθέστερες μορφές εκμετάλλευσης, όπως συζητείται παραπάνω.

²³⁹ Κατά τον *Economist*, «το αμερικανικό όνειρο της ελευθερίας ουδέποτε περιέλαβε επαρκώς το διεθνές εμπόριο», διαπίστωση που επιβεβαιώνουν τα ευρήματα διεθνούς κλίμακας σφυγμομέτρησης της κοινής γνώμης, σύμφωνα με τα οποία ακόμη και σήμερα 56 % των αμερικανών προκρίνουν μέτρα εμπορικής προστασίας – περιορισμό των εισαγωγών, ενώ μόνο 37 % τάσσονται υπέρ της εμπορικής απελευθέρωσης. Δες, “Liberalism lives: Angus Reid/ Economist Poll”, *The Economist*, 1/ 2/ 1999

²⁴⁰ Hinojosa- Ojeda Raúl and Sherman Robinson (1992) “Labor Issues in a North American Free Trade Area”, in Nora Lustig, Barry P. Bosworth, and Robert Z. Lawrence (eds.) *North American Free Trade: Assessing the Impact*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

²⁴¹ Αποτυγχάνοντας, για παράδειγμα, να αναγνωρίσουν την επίδραση των συναλλαγματικών διακυμάνσεων – κατάρρευση του *peso* και ανατίμηση του δολαρίου- στη διαμόρφωση των ροών εμπορίου μεταξύ ΗΠΑ και Μεξικού.

²⁴² Δες, “The NAFTA Effect: When neighbours embrace”, *The Economist*, 5/ 7/ 1997 και “American Trade Policy: Throwing sand in the gears”, *The Economist*, 30/ 1/ 1999

²⁴³ Feenstra, *op.cit.*, υποσημ. 185

χωρών, ευνοεί την προσφυγή των τελευταίων σε αντισταθμιστικά- περιοριστικά εμπορικά μέτρα και, τελικώς, δημιουργεί κίνδυνο αποδόμησης του (φιλελεύθερου) καθεστώτος πολυμερούς εμπορίου. Αν μη τι άλλο, αυτό θα έφερε τις ΗΠΑ αντιμέτωπες με την ίδια τη μεταπολεμική πολιτικο-οικονομική ιστορία τους, ιδίως σε ότι αφορά τον πρωταγωνιστικό ρόλο τους στις προσπάθειες απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου.

Από την άλλη πλευρά, για την πολιτικώς αδύναμη Ευρωπαϊκή Ένωση η πολυμέρεια εγγυάται, πολύ περισσότερο σε σύγκριση με τις διμερείς σχέσεις, την ικανή παρουσία της σε οικονομικώς δυναμικές, πλην γεωγραφικώς απομακρυσμένες περιοχές, όπως η Νοτιο-Ανατολική Ασία. Επίσης, η ενδυνάμωση των πολυμερών θεσμών αποκτά, για την ΕΕ, πρόσθετη σημασία ως προϋπόθεση ικανοποιητικού επιμερισμού του οικονομικού και πολιτικού βάρους που οι αναπτυγμένες χώρες αναλαμβάνουν προκειμένου να στηρίξουν την ανάπτυξη των φτωχών χωρών²⁴⁴ περιστοιχίζομενη από περιοχές πολιτικώς ασταθέστερες και οικονομικώς ασθενέστερες, σε σύγκριση με εκείνες που περιστοιχίζουν τις ΗΠΑ και την Ιαπωνία, η ΕΕ θα δοκιμαζόταν οικονομικώς πολύ, εάν μόνη της θα έπρεπε να υποστηρίξει τη σταθερότητα και την ανάπτυξη στην περιοχή της.²⁴⁴ Επομένως, η στάση της Κοινότητας στο ζήτημα της διεθνούς εναρμόνισης των εργασιακών προδιαγραφών δεν θα ήταν λογικό να διαμορφώνεται κατά παράβλεψη του ενδεχόμενου κινδύνου εξασθένησης του πολυμερούς καθεστώτος εμπορίου²⁴⁵ και από αυτή την άποψη, η Κοινότητα θα έπρεπε- θα ήταν λογικό- να προτάσσει τον ήπιο (διεθνή) συντονισμό (soft coordination), στο πλαίσιο του ΔΓΕ, έναντι της δεσμευτικής προσέγγισης, στο πλαίσιο του ΠΟΕ.

Άλλωστε οι, εν πολλοίς ανυπόστατες, ανησυχίες που συνοδεύουν τις προτάσεις εισαγωγής κοινωνικής ρήτρας στις πολυμερείς εμπορικές συμφωνίες, στην περίπτωση της Κοινότητας θα έγγιζαν τα όρια της παραδοξολογίας. Η βιωσιμότητα του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου δεν απειλείται από τον ισοπεδωτικό ανταγωνισμό των ρυθμιστικών πολιτικών που η διεθνής ολοκλήρωση των αγορών, υποτίθεται πως, αναπόφευκτα υποκινεί- ούτε, πολύ περισσότερο, το σχέδιο της κοινωνικής διάστασης προσκρούει σε ανάλογες επιφυλάξεις. Η άμεση και σοβαρότερη απειλή προέρχεται από την υψηλή ανεργία, μικρό μόνο μέρος της οποίας, όπως έχει ήδη συζητηθεί, αποδίδεται στην αύξηση των εισαγωγών από τις αναπτυσσόμενες χώρες, ενώ το μεγαλύτερο μέρος της αποδίδεται σε εγγενείς διαρθρωτικούς παράγοντες, κυρίως στις έντονες ρυθμιστικές παρεμβάσεις στις αγορές εργασίας. Από αυτή την άποψη, ο ανταγωνισμός των πολιτικών, εκφραζόμενος εάν και όταν υφίστανται κίνητρα παρόμοιας συμπεριφοράς των ανεξάρτητων πολιτικών αρχών, θα είχε μάλλον ευεργετικά αποτελέσματα, καθώς θα συνέτεινε στην άρση των ρυθμιστικών υπερβολών. Αυτό, με τη σειρά του, θα επέτρεπε την ταχύτερη προσαρμογή των ευρωπαϊκών οικονομιών στις επιπτώσεις του διεθνούς εμπορίου και θα συνέβαλε στην αναδιάταξη των συστημάτων κοινωνικής προστασίας προς όφελος των χαμένων –που σήμερα ωθούνται «εκτός των τειχών»- και στην αποφασιστική στροφή προς ενεργητικές πολιτικές στην αγορά εργασίας –ώστε να προλαμβάνεται η διόγκωση του αριθμού των «εκτός των τειχών». Η άρση της δυσκαμψίας των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας πιθανότατα θα ευνοούσε, επίσης, τη συμμετρικότερη κατανομή των επιπτώσεων του διεθνούς εμπορίου μεταξύ ΗΠΑ και Ευρώπης.²⁴⁵ Είτε εξωγενώς επιβεβλημένη, είτε προϊόν αυτοτελούς πολιτικής βούλησης, η μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής είναι επομένως

²⁴⁴ Commission EC (1997) *The Future of North-South Relations: Towards Sustainable Economic and Social Development*, 'Cahiers' of the Forward Studies Unit 1, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, σελ. 31

²⁴⁵ Davis, Donald R. (1998) "Does European Unemployment Prop Up American Wages? National Labor Markets and Global Trade", *American Economic Review*, 88, 478-494' υποδεικνύεται, στο πλαίσιο υποδείγματος βασισμένου στη νεοκλασική θεωρία του διεθνούς εμπορίου, ότι η μετάβαση από την ατάρκεια στην απελευθέρωση του εμπορίου μεταξύ των ΗΠΑ και της Ευρώπης, δηλαδή μεταξύ μιας οικονομίας με ευελιξία μισθών και μιας οικονομίας με δυσκαμψία μισθών, που κατά τα λοιπά (πόροι, τεχνολογία, προτιμήσεις) υποτίθενται όμοιες, θα είχε ως αποτέλεσμα το διπλασιασμό της ανεργίας στην Ευρώπη και την άνοδο των αμερικανικών μισθών στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Η είσοδος στις διεθνείς αγορές – και στο υπόδειγμα- των νέων βιομηχανικών χωρών (NICs), έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της ανεργίας στην Ευρώπη, η αμερικανική αγορά εργασίας όμως παραμένει ανεπηρέαστη.

αναγκαία, προκειμένου να κάμπτεται η λαϊκή δυσαρέσκεια κατά της παγκοσμιοποίησης, δικαιολογημένη, ή, υποβολιμαία. Αλλιώς, η Κοινότητα θα καταφύγει στον προστατευτισμό – υπαναχώρηση από την πολυμέρεια- ή, θα επιδιώξει τη μετακύλιση δυσανάλογου τμήματος του κόστους προσαρμογής στον υπόλοιπο κόσμο, κυρίως τον αναπτυσσόμενο.

Είναι, κατόπιν αυτών, ευνόητο ότι η μεταρρυθμιστική πολιτική στροφή της Επιτροπής –και ο συνακόλουθος αναπροσανατολισμός του ρόλου της ως καταλύτη της μεταρρύθμισης της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής απασχόλησης- έχει συντελέσει και στην αναθεώρηση της θέσης της για το ζήτημα των εργασιακών προδιαγραφών` η προσεκτική ανάγνωση των κειμένων πολιτικής της Επιτροπής αποκαλύπτει τη μετατόπισή της προς την εκδοχή του ήπιου συντονισμού.²⁴⁶ Ωστόσο, ότι ανταποκρίνεται στο συμφέρον της Κοινότητας ως συνόλου – αν υποθεθεί ότι η Επιτροπή αυτό πρωτίστως εκφράζει και, πριν απ' όλα, κατορθώνει να οριοθετεί- δεν είναι απαραίτητο να ανταποκρίνεται και στις εθνικές προτιμήσεις. Η διαμόρφωση των τελευταίων, εν προκειμένω, αποτελεί συνάρτηση του βαθμού εξωτερικού ανοίγματος του (κάθε) κράτους -με έμφαση στο μερίδιο του εξω-Κοινοτικού εμπορίου και, ιδίως, του εμπορίου με τις αναπτυσσόμενες χώρες- και της ακριβούς θέσης του στο διεθνή καταμερισμό των έργων, της παραδοσιακής εμπορικής στάσης του, φιλελεύθερης, ή, προστατευτικής, του κοινωνικο-εργασιακού καθεστώτος του και, ιδίως, της εγχώριας πολιτικής οικονομίας της μεταρρύθμισης (του καθεστώτος). Έτσι, λοιπόν, η Γαλλία ασκεί τις ισχυρότερες πιέσεις ώστε η Κοινότητα να υποστηρίξει την παραπομπή του θέματος των βασικών εργασιακών δικαιωμάτων στον ΠΟΕ, συνεπικουρούμενη από το Βέλγιο, τη Δανία, τη Σουηδία και την Αυστρία` σε αυτά τα κράτη μέλη προσφάτως προστέθηκε η Γερμανία,²⁴⁷ πιθανότατα εξαιτίας εσωτερικών πολιτικών υπολογισμών – και, ίσως, ανέξοδης ρητορικής- της κεντροαριστερής κυβερνητικής συμμαχίας, μολονότι έως σήμερα συνέπιπτε με το Ηνωμένο Βασίλειο –²⁴⁸ και στον τόνο- και τα περισσότερα των υπόλοιπων κρατών μελών στην απόκρουση αυτών των πιέσεων.*

Ωστόσο, το ζήτημα των εργασιακών και, ευρύτερα, των κοινωνικών προτύπων έχει πλέον εισαχθεί στις προτιμησιακές εμπορικές συμφωνίες της Κοινότητας, κατ' ακολουθία του διττού αναπροσδιορισμού του περιεχομένου τους, αφενός μέσω της ενίσχυσης της χρηματοδοτικής βοήθειας, πέρα από τις εμπορικές παραχωρήσεις, και αφετέρου μέσω της σύνδεσης της τελευταίας με πολιτικές και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στις χώρες- εμπορικούς εταίρους. Δεδομένης της προοδευτικής υποχώρησης της σημασίας των προτιμησιακών συμφωνιών, όμως,²⁴⁹ η ουσιαδέστερη μάλλον πρωτοβουλία της Κοινότητας –και δυνάμει αποτελεσματική-

²⁴⁶ Στο Λευκό Βιβλίο για την κοινωνική πολιτική, το 1994, σημειωνόταν ότι «[ε]πιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο μελλοντικός Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου...πρέπει να αντιμετωπίσει το θέμα χωρίς καθυστέρηση έτσι ώστε ο σεβασμός των βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων, ιδίως του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι και του δικαιώματος των συλλογικών διαπραγματεύσεων, το ζήτημα της καταναγκαστικής εργασίας και της εργασίας των παιδιών να εκφράζονται στις αποφάσεις που θα ληφθούν...», Επιτροπή ΕΚ, *op.cit.*, υποσημ. 65, σελ. 65. Τουναντίον, στο πρόγραμμα κοινωνικής δράσης 1998-2000, σημειώνεται ότι “*The Commission will: ...maintain support in the ILO for the promotion of internationally recognised core labour standards, and seek to enhance co-operation between the ILO and the WTO in this respect*”, “Social Action Programme 1998-2000/ Communication”, Commission Orientations and Initiatives in the Area of Social Affairs for 1998 to 2000, *Agence Europe, Documents*, No 2086/87, 8/ 5/ 1998

²⁴⁷ “Brussels may consider doing more to liberalise agriculture”, *Financial Times*, 2-3/ 10/ 1999

²⁴⁸ Ας σημειωθεί ότι η κυβέρνηση του νέου Εργατικού Κόμματος υιοθέτησε σε αυτό το ζήτημα τη στάση της προκάτοχης της κυβέρνησης των Συντηρητικών, διαψεύδοντας τις προσδοκίες και προκαλώντας την αποδοκιμασία από μέρους των εργατικών συνδικάτων και των διεθνών συνδικαλιστικών ενώσεων` “UK under fire on labour standards”, *Financial Times*, 10/ 2/ 1998

* Είχε ολοκληρωθεί το παρόν κεφάλαιο, όταν έγινε γνωστό ότι, τελικώς, ενόψει της προγραμματισμένης συνόδου υπουργών εμπορίου των κρατών μελών του ΠΟΕ, το Νοέμβριο 1999, στο *Seattle*, προκειμένου να ορισθεί η *agenda* ενός νέου γύρου διαπραγματεύσεων – *the millennium round* - η Κοινότητα κατέληξε στην απόφαση να προτείνει τη σύσταση κοινής διαρκούς επιτροπής (joint standing committee) για τα βασικά εργασιακά δικαιώματα μεταξύ ΠΟΕ και ΔΓΕ` *Financial Times*, 25/ 10/ 1999

²⁴⁹ Λόγω τόσο της συνεχούς μείωσης του Κοινού Εξωτερικού Δασμολογίου –γύροι *GATT*- όσο και του πολλαπλασιασμού των προτιμησιακών συμφωνιών` Tsoukalis, *op.cit.*, υποσημ. 156, σελ. 247

αφορά στην υιοθέτηση ενός σχεδίου κινήτρων που απευθύνεται στο σύνολο των αναπτυσσόμενων χωρών, ήδη επωφελούμενων, πάντως, από το Γενικευμένο Σύστημα Προτιμήσεων (Generalized System of Preferences). Σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου Υπουργών Εμπορίου, προσφέρεται μείωση δασμών από 15 % έως και πλήρη κατάργησή τους στις εξαγωγές βιομηχανικών και επεξεργασμένων γεωργικών προϊόντων εκείνων των χωρών που θα προχωρήσουν σε εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων για την παιδική εργασία, αλλά και στην εφαρμογή μέτρων περιβαλλοντικής προστασίας` ειδικά κίνητρα, μεταξύ άλλων και χρηματοδοτικά, προσφέρονται στις χώρες που θα καθιερώσουν, επίσης, τα δικαιώματα του συνεταιρίζεσθαι και των συλλογικών διαπραγματεύσεων, αλλά και θα εφαρμόσουν τις διεθνείς προδιαγραφές προστασίας των δασών.²⁵⁰

Με την προοδευτική απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου –και την ενίσχυση των πολυμερών κανόνων- η σημασία των εννοιών της εμπορικής προτίμησης και του προνομιακού εταίρου της Κοινότητας ολοένα και περισσότερο τείνει να περιορίζεται σε εκείνες τις χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας που αποκτούν την ιδιότητα του συνδεδεμένου μέλους, προσβλέποντας στην τελική ένταξή τους. Στην περίπτωση των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΧΚΑΕ), πολιτικοί λόγοι συνέβαλαν στην επιτάχυνση των διαδικασιών και, βάσει των αποφάσεων των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων της Κοπεγχάγης, της *Essen*, της Μαδρίτης και του *Amsterdam*, οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις με πέντε από αυτές τις χώρες, αλλά και την Κύπρο, έχουν ήδη ξεκινήσει²⁵¹ αυτές οι χώρες είναι η Εσθονία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Τσεχία και η Σλοβενία. Την ώρα που γράφονται αυτές οι γραμμές και ενώ έχουν μεσολάβησει τα γεγονότα στο Κοσσυφοπέδιο, αναμένεται απόφαση της Κοινότητας για την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων και με εκείνες τις συνδεδεμένες ΧΚΑΕ που, καταρχάς, κατετάγησαν σε μια δεύτερη ταχύτητα, δεν έπαυσαν όμως να πιέζουν για ισότιμη μεταχείριση – τη Βουλγαρία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, τη Ρουμανία και τη Σλοβακία- και εκ παραλλήλου προωθούνται πρωτοβουλίες περιφερειακής συνεργασίας μεταξύ των Βαλκανικών χωρών και μεταξύ των τελευταίων και της ΕΕ, με επίκεντρο τη δημιουργία ζωνών ελεύθερου εμπορίου.

Τα πολιτικά και οικονομικά κίνητρα της διεύρυνσης της Κοινότητας με τις χώρες ΚΑΕ είναι παρόμοια με εκείνα της μεσογειακής διεύρυνσης της δεκαετίας του 1980 –και πολύ διαφορετικά εκείνων της τελευταίας διεύρυνσης. Όπως και τότε, η μεν πολιτική –θεωρήσεις ασφάλειας και δημοκρατίας- είναι η μηχανή –ο επιταχυντής- η δε οικονομία θέτει φρένο²⁵² αυτή τη φορά, όμως, οι (οικονομικής προέλευσης) δυσκολίες είναι σοβαρότερες. Οι ευρείες αποκλίσεις μεταξύ των ΧΚΑΕ και της Κοινότητας –σύνολο και κράτη μέλη- ως προς το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης, τις μακροοικονομικές επιδόσεις, την τομεακή διάρθρωση της παραγωγής –ιδίως σε σχέση με την οικονομική σημασία του γεωργικού τομέα- και τους κοινωνικο-οικονομικούς θεσμούς είναι ενδεικτικές του μεγέθους των προβλημάτων που φέρει στο προσκήνιο η μελλοντική διεύρυνση, αλλά και των εντάσεων που η ανάδειξη μιας περισσότερο ετερογενούς Κοινότητας περιλαμβάνει –cf. *unity with diversity* και *widening* vs. *deepening*. Στον Πίνακα 7.6 συνοψίζονται βασικά οικονομικά στοιχεία των ΧΚΑΕ και αποτυπώνονται ορισμένες από τις προαναφερόμενες αποκλίσεις.

²⁵⁰ “EU tariff cuts for labour pledges”, *Financial Times*, 26/ 5/ 1998

²⁵¹ Για τις βασικές πτυχές των συμφωνιών σύνδεσης (Europe Agreements) και της προενταξιακής στρατηγικής δεξ: “The Europe Agreements and Beyond: A Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession”, Communication from the Commission to the Council, *Agence Europe, Documents*, No 1893, 21/ 7/ 1994 και Second Part of the Communication from the Commission to the Council, *Agence Europe, Documents*, No 1897/98, 14/ 9/ 1994` “Report from the Council to the Essen European Council on a strategy to prepare for the accession of the associated CCEE”, *Agence Europe, Documents*, No 1916, 14/ 12/ 1994` “State of Progress in Preparing for EU Enlargement: Commission Information Memo”, *Agence Europe, Documents*, 9/ 8/ 1996

²⁵² Baldwin, Richard E. (1994) *Towards an Integrated Europe*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London, σελ. 200

Πίνακας 7.6 Βασικά οικονομικά στοιχεία των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, 1996

	ΑΕΠ κατά κεφαλή (1) (% του ΕΕ-μέσου)	Ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης	Ποσοστό ανεργίας	Ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό (% , 16-65)	Ωριαίο κόστος εργασίας (2) (US \$)
Τσεχία	57,0	4,4	3,6	77,2	4,7
Εσθονία	22,0	4,0	9,6	66,2	3,6
Ουγγαρία	37,0	0,8	10,8	61,2	2,6
Πολωνία	31,0	6,0	12,7	66,7	1,9
Σλοβενία	59,0	3,1	9,7	70,3	2,4
Βουλγαρία	24,4	-5,2	18,1	72,6	2,1
Λετονία	18,3	0,9	9,5	74,0	1,6
Λιθουανία	24,0	2,1	8,7	76,2	2,2
Ρουμανία	25,2	1,1	8,2	78,3	2,0
Σλοβακία	41,2	2,3	12,7	74,2	4,2
ΕΕ	100	1,8	10,9	67,5	15,0

(1) Ευρωπαϊκές ισότιμες μονάδες αγοραστικής δύναμης

(2) 1994

Πηγή: Bean, Charles, Bentolila, Samuel, Bertola, Giuseppe and Joan Dolado (1998) *Social Europe: One for All?*, Monitoring European Integration 8, CEPR, London, σελ. 69

Πέρα από τα προφανή πολιτικά οφέλη, η διεύρυνση της Κοινότητας με τις χώρες ΚΑΕ συνεπάγεται, επίσης, οικονομικά οφέλη, αλλά και κόστος. Τα οφέλη συνδέονται με την απελευθέρωση των αγορών, την αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων, την αύξηση των επενδύσεων, την καλύτερη συγκέντρωση των παραγωγικών δραστηριοτήτων και, επομένως, την επιτάχυνση των ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης. Τα κράτη μέλη της Κοινότητας ωφελούνται ως αποτέλεσμα της αναδιάταξης των πόρων τους σε παραγωγικότερες –εντάσεως κεφαλαίου- χρήσεις. Οι χώρες ΚΑΕ αποκτούν πρόσβαση σε μεγαλύτερες αγορές, προμηθεύονται σε χαμηλότερες τιμές τα προϊόντα εντάσεως κεφαλαίου, επωφελούνται από τη μεταφορά τεχνολογίας και απολαμβάνουν τις χρηματικές μεταβιβάσεις από τα Διαρθρωτικά Ταμεία.²⁵³ Τα μακροοικονομικά κέρδη, όπως επιβεβαιώνουν (;) οι οικονομετρικές μελέτες, είναι αζιόλογα για τις χώρες ΚΑΕ και μικρά, μάλλον ελάχιστα, για τα σημερινά κράτη μέλη της Κοινότητας.²⁵⁴ Υστερώντας σε τεχνολογία και βιομηχανική υποδομή, οι πρώτες στηρίζουν την ανταγωνιστικότητά τους στο χαμηλό κόστος εργασίας (Πίνακας 7.6), τη διαθεσιμότητα ειδικευμένου εργατικού δυναμικού και την εγγύτητα στις μεγάλες ευρωπαϊκές αγορές. Σε αυτούς ακριβώς τους παράγοντες αποδίδεται η, ήδη καταγραμμένη, μεγάλου ύψους εισροή άμεσων ξένων επενδύσεων²⁵⁵ και οι τελευταίες, με τη σειρά τους, δημιουργούν τις προϋποθέσεις περαιτέρω αύξησής τους –cf. *agglomeration effects*.

Η πραγμάτωση των προαναφερομένων κερδών, όμως, συνοδεύεται από δυσάρεστες, πλην αναπόφευκτες συνέπειες για τις αγορές εργασίας, τόσο στις χώρες ΚΑΕ, όσο και στα σημερινά κράτη μέλη της Κοινότητας. Στις πρώτες, οι συνέπειες έχουν, κυρίως,

²⁵³ *ibid.* Επίσης, Baldwin, Richard, Begg, David, Danthine, Jean-Pierre, Grilli, Vittorio, Haaland, Jan, Neumann, Manfred, Norman, Victor, Venables, Tony and Alan Winters (1992) *Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement*, Monitoring European Integration, Annual Report, CEPR, London

²⁵⁴ Μακροχρονίως προσδοκείται αύξηση 0,2 % του ετήσιου ΑΕΠ για τα σημερινά κράτη μέλη και αύξηση 1,5 % για τις επτά ΧΚΑΕ, εκτός Βαλτικής' Baldwin, Richard, Francois, Joseph and Richard Portes (1997) "The costs and benefits of Eastern enlargement: The impact on the EU and Central Europe", *Economic Policy*, 24, April, 125-170

²⁵⁵ Σύμφωνα με τα στοιχεία του EIU, κατά την περίοδο 1990-1997 οι συνολικές ΑΞΕ στις δέκα συνδεδεμένες χώρες ΚΑΕ ανήλθαν σε 51.869 εκατ. δολάρια, με την Πολωνία να σημειώνει τη μεγαλύτερη εισροή, ακολουθούμενη από την Ουγγαρία' από The Economist Intelligence Unit (1998) *Οικονομίες σε Μετάβαση: Πολιτικές και Οικονομικές Εξελίξεις*, Προβλέψεις 2ο Τρίμηνο 1998, Δρομέας ΕΠΕ, Αθήνα, σελ. 41

βραχυπρόθεσμο χαρακτήρα, οφείλονται στην παραγωγική αναδιάρθρωση, ειδικότερα στην εγκατάλειψη αναποτελεσματικών βιομηχανικών κλάδων και κρατικής ιδιοκτησίας επιχειρήσεων και αφορούν στην αύξηση της ανεργίας. Η ολοκλήρωση των αγορών, όμως, συμβάλλει στην επιτάχυνση της ανακατανομής της εργασίας (labour reallocation), μέσω της εισροής άμεσων ξένων επενδύσεων και της αύξησης των εξαγωγών και, ενδεχομένως, μέσω της μετανάστευσης του πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού.²⁵⁶ Από την άλλη πλευρά, για τα σημερινά κράτη μέλη, οι συνέπειες έχουν, κυρίως, μακροπρόθεσμο χαρακτήρα, οφείλονται στη μείωση της ζήτησης των ανειδίκευτων και λιγότερο ειδικευμένων εργαζόμενων, ως αποτέλεσμα της αύξησης των εισαγωγών προϊόντων της παραδοσιακής και εντάσεως εργασίας βιομηχανίας από τις ΧΚΑΕ και αφορούν στην επιδείνωση των εισοδηματικών ανισοτήτων. Οι διανεμητικές επιπτώσεις της ολοκλήρωσης ενδέχεται, μάλιστα, να καταστούν δυσμενέστερες ως αποτέλεσμα της μετανάστευσης εργαζομένων από τις ΧΚΑΕ, υποκινούμενης από τις ευρείες εισοδηματικές διαφορές μεταξύ υφιστάμενων και υποψήφιων κρατών μελών (Πίνακας 7.6). Ποιές (θα) είναι, επομένως, οι αντιδράσεις πολιτικής τόσο των ΧΚΑΕ, όσο και των σημερινών κρατών μελών της Κοινότητας; Ειδικότερα, πώς αμφοτέρως οι πλευρές ανταποκρίνονται στην αυξανόμενη –πόσο;- ζήτηση για κοινωνική πολιτική; Ποιά είναι η επίδραση της Κοινοτικής κοινωνικής πολιτικής, αλλά και πώς επηρεάζεται η μελλοντική διαμόρφωσή της;

Ως αναπόσπαστο στοιχείο της (ταχείας) μετάβασης στην οικονομία της αγοράς, η διαδικασία παραγωγικής αναδιάρθρωσης στις ΧΚΑΕ έχει, κατά μεγάλο μέρος, ήδη εξελιχθεί, προκαλώντας την εκτίναξη των ποσοστών ανεργίας σε ύψη πρωτοφανή γι' αυτές τις χώρες' τα ποσοστά ανεργίας στις ΧΚΑΕ, πάντως, είναι συγκρίσιμα με εκείνα των περισσότερων κρατών μελών της Κοινότητας (Πίνακας 8.6). Δεδομένης, επίσης, της υλοποίησης των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών, η πλήρης ένταξη των ΧΚΑΕ στην Κοινότητα θα οδηγήσει, κατ' ουσία, στην επιτάχυνση της διαδικασίας αναδιάρθρωσης. Μολαταύτα, οι συνακόλουθες επιπτώσεις στις αγορές εργασίας δεν είναι προβλέψιμες και, πολύ περισσότερο, δεν (θα) είναι κατ' ανάγκη μικρές – ενδεικτική είναι η εμπειρία της Ισπανίας. Όπως και νάχει, όμως, η αντιμετώπισή τους καλεί στην εφαρμογή, αφενός, ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και ενίσχυσης της κινητικότητας της εργασίας, σχήματα προσωρινής απασχόλησης των ανέργων [temporary job creation schemes], επιδοτήσεις απασχόλησης) και, αφετέρου, συστημάτων κοινωνικής προστασίας, με έμφαση στην αποζημίωση των ανέργων.²⁵⁷ Υποστηρίζεται, μάλιστα, πως μολονότι η εγκατάσταση ενός δικτύου κοινωνικής ασφάλειας/ προστασίας (social safety net) υπήρξε βασική συνιστώσα της τυποποιημένης –ομοφώνως προτεινόμενης- μεταρρυθμιστικής «συνταγής»,²⁵⁸ στην πράξη παραμελήθηκε' και διαπιστώνεται ότι αυτή η αποτυχία της πολιτικής, σε συνδυασμό με τη δραματική αύξηση της ανεργίας –ως αποτέλεσμα της ύφεσης και της οικονομικής αναδιάρθρωσης- και τη συνακόλουθη δημοσιονομική εξάντληση, οδήγησε τελικώς σε δραστικές περικοπές των μεταβιβάσεων προς τα πτωχότερα τμήματα των πληθυσμών.²⁵⁹

Ωστόσο, εκείνο που οι χώρες ΚΑΕ καλούνται να εφαρμόσουν δεν ισοδυναμεί παρά με το ριζικό μετασχηματισμό των κοινωνικο-ευημεριστικών και εργασιακών συστημάτων τους που αναπτύχθηκαν, κυρίως, κατά τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου στο πλαίσιο των κομμουνιστικών καθεστώτων. Η εγγύηση της πλήρους και σταθερής απασχόλησης – περισσότερο από οποιαδήποτε δυτικοευρωπαϊκή εκδοχή «πολιτικής εναντίον της αγοράς» (“politics against markets”)- και η προσφορά ευρέως φάσματος παροχών σε είδος, άλλοτε

²⁵⁶ Bean *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 37, σελ. 74

²⁵⁷ Coricelli, Fabrizio (1995) “Book Review: Labour markets and social policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond, edited by Nicholas Barr, Oxford University for the World Bank and the London School of Economics and Political Science, Oxford and New York, 1994”, *Journal of Economic Literature*, 33, 2022- 2023

²⁵⁸ Murrell, Peter (1995) “The Transition According to Cambridge, Mass.”, *Journal of Economic Literature*, 33, 164- 178

²⁵⁹ Murrell, Peter (1996) “How Far Has the Transition Progressed?”, *Journal of Economic Perspectives*, 10, 2, 25- 44

δωρεάν και άλλοτε μέσω γενναίων επιδοτήσεων των τιμών – ένα είδος «κοινωνικού συμβολαίου» μεταξύ του κόμματος/ κράτους και του πληθυσμού- υπήρξαν οι βασικές και αλληλεξαρτώμενες συνιστώσες μιας κοινωνικής πολιτικής που συνέτεινε στην «οικονομική ανοσοποίηση» - ή, αλλιώς, απο-εμπορευματοποίηση (decommodification)- της εργασίας.²⁶⁰ Κατά συνέπεια, η προσαρμογή των κοινωνικο- εργασιακών καθεστώτων των ΧΚΑΕ στις ανάγκες που δημιουργεί η οικονομία της αγοράς απαιτεί ικανό πολιτικό κεφάλαιο και οικονομικούς πόρους –αμφότερα διαθέσιμα υπό συνθήκες σταθερής οικονομικής μεγέθυνσης- και προϋποθέτει τη συγκρότηση και ενεργοποίηση θεσμών συλλογικής δράσης – cf. *the problem of agency* -²⁶¹ ιδίως στις αγορές εργασίας όπου, παρά την εισαγωγή νέων νομικών πλαισίων, οι προϋπάρχοντες θεσμοί εμφανίζουν σημαντική αδράνεια.²⁶² Πρωτίστως, όμως, προϋποθέτει την αποσαφήνιση και επιλογή στρατηγικής –μοντέλου, ασφαλώς πιο σύνθετου απ’ όσο η αναλυτική/ ταξινομητική χρήση της έννοιας προσδιορίζει- πιθανότατα διαφορετικής σε κάθε χώρα και, πάντως, για την ώρα υποκείμενης στην αβεβαιότητα της μεταβατικής περιόδου.²⁶³

Δεν είναι, επομένως, απροσδόκητο ότι τα μέτρα μετασχηματισμού της κοινωνικής πολιτικής έχουν, έως σήμερα, αντενεργό χαρακτήρα (reactive reforms), με μοναδική ίσως εξαίρεση την εισαγωγή συστημάτων αποζημίωσης/ επιδότησης των ανέργων –σε αντικατάσταση της αρχής/ δικαιώματος της πλήρους απασχόλησης.²⁶⁴ Ωστόσο, σε αυτή την περίπτωση, η εύλογη προσφυγή στη δυτική εμπειρία δεν συνοδεύθηκε από προσεκτική εξέταση των διαφορετικών αναγκών -ως εκ της φύσεως της βιομηχανικής αναδιάρθρωσης- των επιδράσεων της διοικητικής μεταρρύθμισης, αλλά και των μακροπρόθεσμων συμπεριφορικών τάσεων, π.χ. σε σχέση την εργασία (δες ποσοστά συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό στον Πίνακα 7.6). Διόλου παράδοξο, λοιπόν, ότι τα εγκατεστημένα συστήματα δεν ανταποκρίνονται στις επιπτώσεις μόνιμων/ μακροπρόθεσμων περιφερειακών και τομεακών διαταράξεων (permanent regional and sectoral shocks),²⁶⁵ είναι διαχειριστικώς πολυσύνθετα,²⁶⁶ πράγμα που δυσχεραίνει την επαρκή πληροφόρηση των δικαιούχων, ενώ συχνά υστερούν ως μηχανισμοί προστασίας του εισοδήματος, μολονότι η αύξηση του βαθμού της προσφερόμενης προστασίας δεν θα περιέστελλε την οικονομική αποτελεσματικότητα –απασχόληση.²⁶⁷ Το τελευταίο υποδηλώνει την απουσία διχοτομικών καταστάσεων –cf. *insiders/ outsiders*- στις αγορές εργασίας των ΧΚΑΕ, αντίστοιχων με εκείνες που στις δυτικοευρωπαϊκές αγορές εργασίας γεννώνται ως αποτέλεσμα της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης και, συχνά, αναπαράγονται μέσω της λειτουργίας των συστημάτων επιδότησης των ανέργων. Αυτήν ακριβώς τη δυτικοευρωπαϊκή εμπειρία θα πρέπει να αξιοποιήσουν οι ΧΚΑΕ, αποφεύγοντας μέτρα

²⁶⁰ Η συγκεκριμένη περιγραφή προέρχεται, κατά το μέγιστο μέρος της, από το De Deren, Johan Jeroen (1994) “Social Policy in Postwar Czechoslovakia. The Development of Old-Age Pensions and Housing Policies During the Period 1945-1989”, Working Paper in Political and Social Sciences No 94/ 13, European University Institute, Florence. Η συνάφειά της, ωστόσο, κάθε άλλο παρά περιορίζεται στην πρώην Τσεχοσλοβακία.

²⁶¹ Δες, Götting, Ulrike (1994) “Destruction, Adjustment and Innovation: Social Policy Transformation in Eastern and Central Europe”, *Journal of European Social Policy*, 4 (3), 181- 200. Λόγος γίνεται για την ανάδειξη ισχυρών υποκειμένων -και μηχανισμών- που θα πρωταγωνιστήσουν στο έργο του μετασχηματισμού και θα αναλάβουν την υλοποίηση στόχων της κοινωνικής πολιτικής.

²⁶² Murrell, *op.cit.*, υποσημ. 258

²⁶³ Götting, *op.cit.*, υποσημ. 261

²⁶⁴ Murrell, *op.cit.*, υποσημ. 259

²⁶⁵ van Wijnbergen, Sweder (1993) “Enterprise reform in Eastern Europe”, *Economics of Transition*, 1(1), 21-38

²⁶⁶ Micklewright, John and Gyula Nagy (1994) “How Does the Hungarian Unemployment Insurance System Really Work?”, Working Paper in Economics No 94/ 11, European University Institute, Florence

²⁶⁷ Ham, John C., Svejnar, Jan and Katherine Terrell (1998) “Unemployment and the Social Safety Net During Transitions to a Market Economy: Evidence from the Czech and Slovak Republics”, *American Economic Review*, 88, 1117- 1142. Δεδομένης, επίσης, της ομοιότητας μεταξύ του τσέχικου και του σλοβάκικου συστήματος προστασίας των ανέργων, η σοβαρή διαφορά του ποσοστού ανεργίας μεταξύ των δύο χωρών, υπέρ της Τσεχίας (δες και Πίνακα 8.6 της παρούσας εργασίας), αποδίδεται στους εξής παράγοντες: ρυθμός ανάπτυξης του τομέα των υπηρεσιών, ταχύτητα ιδιωτικοποιήσεων, εισροές ΑΞΕ, επίδραση της μείωσης της παραγωγής της στρατιωτικής βιομηχανίας και αυστηρότητα εφαρμογής της εργατικής νομοθεσίας.

πολιτικής, ιδίως την υπερβολική νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, που πιθανότατα θα συνέβαλαν στην επανάληψή της.

Από την άλλη πλευρά, ο επαναπροσδιορισμός της σχέσης μεταξύ απασχόλησης και επινεμητικής δικαιοσύνης (equity- unemployment trade- off) και, κατά τούτο, η μεταρρύθμιση των θεσμών και πολιτικών του κοινωνικού κράτους, βρίσκεται στην κορυφή της κλίμακας των πολιτικών προτεραιοτήτων της Κοινότητας και των κρατών μελών της, δοκιμάζοντας τη βιωσιμότητα των υφιστάμενων θεσμών κοινωνικής συνεννόησης και την αντοχή των πολιτικών συστημάτων και προσφέροντας πεδίο –το μόνο;- σύγκρουσης ιδεών. Μπορεί οι επιπτώσεις της μελλοντικής διεύρυνσης της Κοινότητας στις αγορές εργασίας –η μείωση της ζήτησης λιγότερο ειδικευμένης εργασίας- να επιβάλουν την επιτάχυνση της εφαρμογής μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης, προκειμένου να αποσοβείται η αύξηση της διαρθρωτικής ανεργίας και να βελτιώνονται οι προοπτικές απασχόλησης/ εισοδήματος των χαμένων, δηλαδή των λιγότερο ειδικευμένων, τούτο συνεπάγεται, όμως, τη διόγκωση των αντιδράσεων των θιγόμενων, δηλαδή των πολυπληθέστερων και πολιτικώς ισχυρών *insiders*. Δεν προκαλεί, επομένως, έκπληξη ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών επιδιώκουν την επιβράδυνση ή/ και αναστολή των εγχώριων διανεμητικών επιπτώσεων της διεύρυνσης, εισάγοντας στη στρατηγική τους προστατευτικά στοιχεία και απαιτώντας, στο πλαίσιο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, την καθιέρωση μακρών μεταβατικών περιόδων τόσο σε σχέση με την πλήρη απελευθέρωση του εμπορίου, ιδίως σε προϊόντα της παραδοσιακής βιομηχανίας (π.χ. κλωστοϋφαντουργία), όσο και σε ότι αφορά την εφαρμογή του καθεστώτος της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων.

Ωστόσο, οι πραγματικές διανεμητικές επιπτώσεις της διεύρυνσης στα κράτη μέλη της Κοινότητας θα είναι, πιθανότατα, μικρότερες των εκ πρώτης όψεως προσδοκώμενων. Ως αποτέλεσμα της απελευθέρωσης του εμπορίου, το άνοιγμα των οικονομιών της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης έχει αυξηθεί θεαματικώς, φθάνοντας σε επίπεδα συγκρίσιμα με εκείνα των κρατών μελών, ταυτοχρόνως δε έχει ενισχυθεί σημαντικά η εμπορική αλληλεξάρτηση μεταξύ Κοινότητας και ΧΚΑΕ.²⁶⁸ Ειδικότερα, οι εξαγωγές των πέντε χωρών της «πρώτης ταχύτητας» προς την Κοινότητα υπερβαίνουν το ήμισυ των συνολικών εξαγωγών τους – μεταξύ 51% για την Εσθονία και 66 % για την Πολωνία, το 1996.²⁶⁹ Η ανακατανομή των ροών εμπορίου έχει, συνεπώς, κατά μεγάλο μέρος εξελιχθεί και οι συνέπειές της έχουν, ως εκ τούτου, ήδη εκφραστεί, έτσι ώστε και η σκοπιμότητα της μεταβατικής περιόδου στον τομέα του εμπορίου να τίθεται υπό σοβαρή αμφισβήτηση.²⁷⁰ Ισχυρές αμφιβολίες, επίσης, γεννώνται σε ότι αφορά την ανάγκη καθιέρωσης μακράς μεταβατικής περιόδου – διάρκειας πέντε έως δέκα ετών- προ της πλήρους εφαρμογής του καθεστώτος ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων.

Είναι γεγονός ότι οι τρέχουσες – δηλαδή κατά τη δεκαετία του 1990- μεταναστευτικές ροές από τις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης προς την Κοινότητα είναι υψηλές, παρά τους υφιστάμενους περιορισμούς²⁷¹ και οι ευρείες εισοδηματικές διαφορές μεταξύ ΧΚΑΕ και Κοινότητας συνιστούν αιτία αναπαραγωγής τους. Πολύ περισσότερο, θα υποστηριζόταν, η πλήρης εφαρμογή του καθεστώτος ελεύθερης διακίνησης θα είχε ως αποτέλεσμα την επιτάχυνση των μεταναστευτικών ροών, όσο κι αν η εμπειρία της ιταλικής μετανάστευσης, κατά τη δεκαετία του 1960 και τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1970, υποδηλώνει μάλλον το αντίθετο. Πράγματι, αν τότε η εφαρμογή του καθεστώτος, ιδίως των θετικών όψεών του, και η συνακόλουθη εξίσωση των μισθών – γενικώς, του κόστους εργασίας- των Κοινοτικών μεταναστών με τους μισθούς των υπηκόων του κράτους μέλους υποδοχής, συνετέλεσαν στην ανασχεση της ζήτησης (εργασίας) για τους πρώτους και, κατ' επέκταση, στην κάμψη των μεταναστευτικών εισροών, στην περίπτωση των μεταναστών από την κεντρική και ανατολική Ευρώπη η εφαρμογή του καθεστώτος θα ήταν πιθανό να επιφέρει διαφορετικές συνέπειες. Όντας σχετικώς εξειδικευμένοι, οι μετανάστες από τις χώρες ΚΑΕ θα είναι

²⁶⁸ Tsoukalis, *op.cit.*, υποσημ. 156, σελ. 250

²⁶⁹ Σύμφωνα με τα στοιχεία του EIU The Economist Intelligence Unit, *op.cit.*, υποσημ. 255, σελ. 44

²⁷⁰ Bean, *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 37, σελ. 77

²⁷¹ *ibid.*, σελ. 74- 75

ανταγωνιστικότεροι, στο ίδιο επίπεδο μισθών, από τους ανειδίκευτους Κοινοτικούς εργαζόμενους και, επομένως, θα έχουν περισσότερες ευκαιρίες απασχόλησης, πράγμα που με τη σειρά του συνεπάγεται ενίσχυση των μεταναστευτικών κινήτρων και αύξηση των μεταναστευτικών εισροών, προκαλεί όμως την επιδείνωση της διανομής του εισοδήματος στις χώρες υποδοχής και την επιβάρυνση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

Μολαταύτα, παρόμοιες ανησυχίες είναι μάλλον υπερβολικές. Η συνολική εμπειρία της ενδο-Κοινοτικής μετανάστευσης επαληθεύει δύο βασικές υποθέσεις που κατ' ουδένα λόγο θα θεωρούνταν εκ προοιμίου διαψεύσιμες στην περίπτωση των ΧΚΑΕ. Πρώτον, παρά την ύπαρξη εισοδηματικών διαφορών και σε πείσμα της συνεχούς βελτίωσης του καθεστώτος της ελεύθερης διακίνησης, οι γλωσσικές και πολιτισμικές διαφορές, κυρίως αυτές, αλλά και οι περιορισμοί των δικαιωμάτων κοινωνικής προστασίας των μεταναστών – προϋποθέσεις και διάρκεια (τρίμηνη) καταβολής επιδόματος ανεργίας- λειτουργούν ως αποτελεσματικοί μηχανισμοί περιστολής της κινητικότητας της εργασίας. Δεύτερον και εν προκειμένω σημαντικότερο, συμβάλλοντας στην αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων, την αύξηση των επενδύσεων, την επιτάχυνση των ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης και την οικονομική σύγκλιση, το ελεύθερο εμπόριο τείνει να υποκαθιστά τη μετανάστευση του εργατικού δυναμικού ως μηχανισμός διεθνούς σύγκλισης των αμοιβών της εργασίας- όπως έχει και αλλού συζητηθεί. Το τελευταίο σημαίνει, πολύ απλώς, ότι η εγκατάλειψη των μεταβατικών μέτρων εμπορικής προστασίας θα συνέτεινε στην αποδυνάμωση των μεταναστευτικών πιέσεων στα σημερινά κράτη μέλη της Κοινότητας, πράγμα που με τη σειρά του θα μετρίαζε, αν όχι αναιρούσε, τη σκοπιμότητα καθιέρωσης μακράς μεταβατικής περιόδου προ της πλήρους εφαρμογής του καθεστώτος ελεύθερης διακίνησης. Η Κοινότητα, ωστόσο, δεν φέρεται διατεθειμένη να μεταβάλει στρατηγική, επιμένοντας στην καθιέρωση διπλής μεταβατικής περιόδου και, επομένως, επιβάλλοντας στα νέα κράτη μέλη διττό κόστος` αφενός, μικρότερα κέρδη ευημερίας και αφετέρου, αύξηση του κόστους προσαρμογής.

Σε αντάλλαγμα (;), πάντως, η στρατηγική της διεύρυνσης – διατυπωμένη λεπτομερώς στην καλούμενη *Agenda 2000*²⁷² επιφυλάσσει στις χώρες ΚΑΕ τη δυνατότητα της προσαρμογής της νομοθεσίας τους στο Κοινοτικό κοινωνικό κεκτημένο (*social acquis*) σε δύο στάδια, εκ των οποίων το πρώτο ολοκληρώνεται με την προσχώρηση` στη Λευκή Βίβλο για την προετοιμασία της ολοκλήρωσης των ΧΚΑΕ στην εσωτερική αγορά καθορίζονται οι Κοινοτικές οδηγίες και κανονισμοί που τα νέα κράτη μέλη καλούνται να θέσουν σε εφαρμογή στη διάρκεια έκαστου σταδίου.²⁷³ Μολονότι η αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς προτάσσεται ως το κριτήριο εξειδίκευσης της σταδιακής διαδικασίας προσαρμογής, στην πραγματικότητα η υιοθετούμενη προσέγγιση είναι μάλλον χρονολογικής υφής, περιλαμβάνοντας στο πρώτο στάδιο τις προγενέστερες πράξεις Κοινοτικής κοινωνικής νομοθεσίας. Με την εύλογη εξαίρεση της νομοθεσίας για τα ασφαλιστικά δικαιώματα των εργαζόμενων που μετακινούνται σε άλλο κράτος μέλος – η μεταφορά και εφαρμογή της οποίας μετατίθεται στο δεύτερο στάδιο, προφανώς με τη λήξη της μεταβατικής περιόδου για την ελεύθερη διακίνηση- η χρονολογική προσέγγιση ακολουθείται σε όλους τους λοιπούς τομείς της κοινωνικής νομοθεσίας, δηλαδή στους τομείς των ίσων ευκαιριών για γυναίκες και άνδρες, της υγιεινής και ασφάλειας στους χώρους εργασίας και των συνθηκών εργασίας και εργασιακών σχέσεων.²⁷⁴ Επιτυγχάνεται,

²⁷² Επιτροπή ΕΚ (1997) «Πρόγραμμα Δράσης 2000 για μια Ισχυρότερη και Ευρύτερη Ευρώπη», ΚΟΜ (97) 2000 τελικό

²⁷³ Commission EC (1994) “White Paper. Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union”, COM (94) 361/3, Annex

²⁷⁴ Δες *ibid.* Κατά τη διάρκεια του πρώτου σταδίου και μέχρι την προσχώρησή τους οι ΧΚΑΕ θα πρέπει να έχουν θέσει σε εφαρμογή τις οδηγίες για την ίση αμοιβή και την ίση μεταχείριση σε σχέση με τη πρόσβαση στην εργασία, την επαγγελματική κατάρτιση και τις συνθήκες εργασίας` σε ότι αφορά την υγιεινή και ασφάλεια, θα πρέπει να έχει εγκατασταθεί το πλαίσιο δέσμευσης των επιχειρήσεων για την εκτίμηση των σχετικών κινδύνων και την πληροφόρηση και επαρκή εκπαίδευση των εργαζομένων και θα πρέπει, επίσης, να έχει τεθεί σε εφαρμογή νομοθεσία εισαγωγής υπηρεσιών προστασίας και πρόληψης, διαδικασιών παρακολούθησης και διευθετήσεων συμμετοχής του εργατικού δυναμικού προκειμένου για την αντιμετώπιση θεμάτων υγιεινής και ασφάλειας στην επιχείρηση` τέλος, στον τομέα των συνθηκών εργασίας και των

άραγε, με την προαναφερόμενη σταδιακή διαδικασία η ομαλή – ανάλογη με την αύξηση των εισοδημάτων- διαχρονική κατανομή του κόστους προσαρμογής των ΧΚΑΕ στο Κοινωνικό κεκτημένο;

Ιστορικά, ιδίως δε μετά την ΕΕΠ, το σχετικώς μεγαλύτερο και ουσιαστικώς σοβαρότερο τμήμα της Κοινωνικής κοινωνικής νομοθεσίας αφορά στην υγιεινή και ασφάλεια στους χώρους εργασίας. Παρά τις ευεργετικές οικονομικές και κοινωνικές συνέπειές της – αναλυτική συζήτηση στο επόμενο κεφάλαιο- το υψηλό διαδικασιακό και οικονομικό κόστος εφαρμογής των διαδικασιακών διευθετήσεων και κανονιστικών διατάξεων της Κοινωνικής νομοθεσίας για την υγιεινή και ασφάλεια συνέτεινε στην καθυστερημένη, ενίοτε και ατελή προσαρμογή των εθνικών νομοθεσιών, πρωτίστως, όχι όμως και αποκλειστικώς, των χωρών συνοχής. Από αυτή την άποψη, η μετάθεση της υποχρέωσης μεταφοράς του μεγαλύτερου μέρους της νομοθεσίας για την υγιεινή και ασφάλεια, ειδικότερα των κανονιστικών διατάξεων/ προδιαγραφών, στο δεύτερο στάδιο, όταν τα εισοδήματα στις ΧΚΑΕ έχουν αυξηθεί, συμβάλλει πράγματι στην ορθολογική – προσδοκώμενο καθαρό όφελος- διαχρονική κατανομή του κόστους προσαρμογής τους στο κοινωνικό κεκτημένο.

Στους άλλους τομείς της κοινωνικής νομοθεσίας, ωστόσο, η συμβολή της σταδιακής προσέγγισης είναι μάλλον αμφισβητούμενη. Τόσο στον τομέα των ίσων ευκαιριών, όσο και σε εκείνον της απασχόλησης και των εργασιακών σχέσεων οι χώρες ΚΑΕ δεν υστερούν νομοθετικώς και σε ορισμένες περιπτώσεις, κυρίως σε σχέση με την ισότητα των φύλων, υπερτερούν των κρατών μελών της Κοινότητας ως προς το επίπεδο των παρεχόμενων δικαιωμάτων.²⁷⁵ Από την άλλη πλευρά, όμως, η υστέρηση θεσμών και διοικητικών δομών προοιωνίζεται, αν όχι συνεπάγεται την αδυναμία επιβολής/ αποτελεσματικής εφαρμογής της νομοθεσίας (enforcement/ effective implementation). Αυτό ακριβώς το ζήτημα η Επιτροπή έχει αναγάγει σε προτεραιότητα της δράσης της στην περιοχή της κοινωνικής νομοθεσίας υιοθετώντας, γι' αυτό το σκοπό, σειρά μέτρων – που αναφέρονται στην προηγούμενη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου. Προκειμένου για τις ΧΚΑΕ, όμως, το κόστος εγκατάστασης και λειτουργίας μηχανισμών για την αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας – π.χ. σώμα επιθεωρητών εργασίας, όπως ζητεί η Επιτροπή- θα είναι υψηλό, τόσο απολύτως, κυρίως δε σε σχέση με τις τρέχουσες και μεσοπρόθεσμες δημοσιονομικές δυνατότητες τους. Από αυτή την άποψη, η σταδιακή διαδικασία προσαρμογής των ΧΚΑΕ στο Κοινωνικό κεκτημένο στους τομείς των ίσων ευκαιριών και των εργασιακών σχέσεων είναι πιθανό να αποδειχθεί κενή περιεχομένου` αφενός, οι ΧΚΑΕ ήδη ανταποκρίνονται σε ικανό μέρος των απαιτήσεων νομοθεσίας και αφετέρου, το κόστος εγκατάστασης μηχανισμών αποτελεσματικής εφαρμογής της κοινωνικής νομοθεσίας είναι, βεβαίως, εμπροσθοβαρές.

Όπως και νάχει, η εναρμόνιση της κοινωνικής νομοθεσίας των ΧΚΑΕ με τις προδιαγραφές της Κοινότητας – προδιαγραφές που ελάχιστα επηρεάζουν τις κοινωνικές ρυθμίσεις των σημερινών

εργασιακών σχέσεων, οι ΧΚΑΕ καλούνται να έχουν θέσει σε εφαρμογή τις οδηγίες για τις ομαδικές απολύσεις, την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζόμενων κατά τη μεταβίβαση μιας επιχείρησης, την προστασία των δικαιωμάτων των απασχολούμενων σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη και την προστασία των νέων κατά την εργασία.

Κατά τη διάρκεια του δεύτερου σταδίου, οι ΧΚΑΕ καλούνται να μεταφέρουν στη νομοθεσία τους τις οδηγίες για την ίση μεταχείριση στο πλαίσιο των κρατικών και επαγγελματικών ασφαλιστικών συστημάτων, αλλά και για τους αυτοαπασχολούμενους (-ες) και για την προστασία των εγκύων και των μητέρων κατά την εργασία` σε ότι αφορά την υγιεινή και ασφάλεια, προβλέπεται η μεταφορά και εφαρμογή δεκατριών οδηγιών που περιλαμβάνουν διατάξεις σε σχέση με τον επαρκή εξοπλισμό των χώρων εργασίας, τις σημάσεις ασφαλείας, την έκθεση σε χημικούς παράγοντες κ.λ.π.` τέλος, προβλέπεται η μεταφορά και εφαρμογή των οδηγιών για το έντυπο αποδεικτικό της σύμβασης εργασίας, για τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας και για την πληροφόρηση και ενημέρωση των εργαζόμενων σε πολυεθνικές επιχειρήσεις.

²⁷⁵ Σύμφωνα με έκθεση του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας, για παράδειγμα, μεταξύ 120 χωρών η Τσεχία και η Ουγγαρία παρέχουν τις μεγαλύτερης διάρκειας άδειες μητρότητας, επτά και έξι μήνες αντιστοίχως. Σημειώνεται, όμως, ότι στις χώρες της ανατολικής Ευρώπης οι παροχές μητρότητας έχουν γενικώς περισταλεί κατά την περίοδο της μετάβασης` “Women ‘miss job benefits’”, *Financial Times*, 17/ 2/ 1999

κρατών μελών- θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους εργασίας που άλλοτε –όταν η ρύθμιση υπαγορεύεται από θεωρήσεις οικονομικής αποτελεσματικότητας- θα αντισταθμίζεται από την αύξηση της παραγωγικότητας, άλλοτε όμως δεν αποκλείεται να προκαλεί μείωση της ανταγωνιστικότητας -αύξηση του μοναδιαίου κόστους εργασίας. Μολαταύτα, το τίμημα μπορεί να είναι όχι απλώς αναπόφευκτο, αλλά επιβεβλημένο, δεδομένης της ανάγκης νομιμοποίησης της επιλογής προσχώρησης στην Κοινότητα. Υποστηρίζεται ότι στις χώρες ΚΑΕ η ιδεολογία της επανένωσης με την Ευρώπη (rejoining Europe) υποκατέστησε τόσο τη ρητή αναφορά στο κόστος της μετάβασης στην οικονομία της αγοράς, όσο και την πραγματική κατανόηση του κοινωνικού κόστους που η σύνδεση και η προσχώρηση στην ΕΕ περικλείουν²⁷⁶ σήμερα, που η λαϊκή υποστήριξη στην προοπτική της ένταξης βαίνει μειούμενη, τουλάχιστον σε ορισμένες χώρες, μεταξύ αυτών και στην ευρω-ενθουσιώδη Πολωνία,²⁷⁷ η κοινωνική διάσταση της ολοκλήρωσης μπορεί να προσφέρει το ηθικό έναυσμα για την αναθέρμανση των λαϊκών προσδοκιών. Πέρα από αυτό, τέλος, η συμμετοχή των ΧΚΑΕ στους Κοινοτικούς θεσμούς και τις διαδικασίες λήψεως αποφάσεων κοινωνικής πολιτικής, ειδικότερα η συμμετοχή των οργανώσεων εκπροσώπησης των οικονομικών συμφερόντων στις διαδικασίες του κοινωνικού διαλόγου, θα συμβάλλει, πιθανότατα αποφασιστικώς, στη συγκρότηση και ενεργοποίηση εγχώριων θεσμών συλλογικής δράσης που, όπως προλέγεται, προϋποτίθενται για το μετασχηματισμό των εθνικών κοινωνικο- ευημεριστικών καθεστώτων σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ανοικτής οικονομίας της αγοράς.

Οι μελετητές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν θα εκπλήσσονταν εάν, στο πλαίσιο της λεγόμενης προετοιμασίας της Κοινότητας για τη διεύρυνση, η ενδυνάμωση του κοινωνικού ρόλου της Κοινότητας προτασσόταν ως αναγκαία προτεραιότητα και, κατ' επέκταση, εάν στο πλαίσιο της επικείμενης διακυβερνητικής διάσκεψης για τη μεταρρύθμιση των θεσμών και διαδικασιών λήψεως αποφάσεων της ΕΕ, προτεινόταν, για παράδειγμα, η εφαρμογή του κανόνα λήψεως αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία στα περισσότερα, αν όχι σε όλα τα θέματα του κοινωνικού κεφαλαίου της Συνθήκης – περιλαμβανομένης της κοινωνικής ασφάλισης.²⁷⁸ Οι κυβερνήσεις ορισμένων κρατών μελών θα επικαλούνταν, πιθανότατα, τον κίνδυνο του κοινωνικού *dumping*, καταλογίζοντας στις κυβερνήσεις των ΧΚΑΕ αθέμιτο εμπορικό ανταγωνισμό, βασισμένο στο στρατηγικό χειρισμό του κόστους εργασίας, αποβλέποντα στην ενίσχυση των εξαγωγών και την προσέλκυση ξένων επενδύσεων και, μοιραίως, υποκινούντα την αποδυνάμωση των ανεπτυγμένων κοινωνικο- εργασιακών καθεστώτων. Είναι, μάλιστα, πιθανό ότι οι επικλήσεις των κυβερνήσεων των νότιων κρατών μελών, τουλάχιστον ορισμένων, θα ήταν οι πλέον θορυβώδεις, πράγμα διόλου παράδοξο δεδομένου ότι οι δυσμενείς επιπτώσεις της διεύρυνσης θα εκφραστούν εντονότερα στις εντάσεως εργασίας οικονομίες του νότου.

Στις προηγούμενες σελίδες αυτής της εργασίας έχει συχνά συζητηθεί το σενάριο του κοινωνικού *dumping*, ως επιλογής προσαρμογής των οικονομιών στο διεθνή ανταγωνισμό, έτσι ώστε να περιττεύει η επανάληψη των επιχειρημάτων ανασκευής του. Δύο μόνο σημεία είναι χρήσιμο να υπογραμμισθούν, καθώς αφορούν στην προκειμένη περίπτωση ειδικώς. Πρώτον, η παρουσία σχετικώς ισχυρών εργατικών συνδικάτων στις χώρες ΚΑΕ, ιδίως στο βιομηχανικό τομέα, έστω κι αν αυτά διέρχονται μεταβατική φάση, απομακρύνει το ενδεχόμενο εφαρμογής εμπορικής στρατηγικής με άξονα το χειρισμό του κόστους εργασίας. Παρόμοια στρατηγική, άλλωστε, θα ήταν εκ προοιμίου αλυσιτελής, καθώς θα εξουδετερωνόταν από τα προσωρινά (μεταβατικά) μέτρα εμπορικής προστασίας των καλούμενων ευαίσθητων (εντάσεως μη ειδικευμένης εργασίας) κλάδων παραγωγής. Δεύτερον, πρόσφατα στοιχεία για το εμπόριο

²⁷⁶ Kolankiewicz, George (1994) "The Breakdown of Welfare Regimes and the Problems for a 'Social' Europe", στο Hugh Mial (ed.) *Redefining Europe: New Patterns of Conflict and Cooperation*, Royal Institute of International Affairs, London

²⁷⁷ Αναφορά σε ορισμένα από τα ευρήματα του Ευρωβαρομέτρου του Ιουλίου 1999, μεταξύ άλλων ότι στην Πολωνία το ποσοστό υποστήριξης στην προοπτική της προσχώρησης υποχώρησε από το 80 % στο 55 %, στο "More room at the inn", *Financial Times*, 13/ 10/ 1999

²⁷⁸ Την ώρα που γράφονται αυτές οι γραμμές, εν όψει της διακυβερνητικής διάσκεψης έχει, μόνον, κατατεθεί η έκθεση της επιλεγμένης από τον Πρόεδρο Prodi «ομάδας των σοφών» -Jean- Luc Dehaene, Lord Simon, Richard von Weizsäcker.

μεταξύ ανατολικής και δυτικής Ευρώπης αναδεικνύουν τη θεαματική αύξηση του ενδοκλαδικού εμπορίου, αύξηση πολύ μεγαλύτερη, μάλιστα, εκείνης του συνολικού περιφερειακού εμπορίου. Πράγματι, οι δείκτες του ενδοκλαδικού εμπορίου για την Ουγγαρία, την Τσεχία, τη Σλοβενία και την Πολωνία είναι ήδη υψηλότεροι εκείνων της Πορτογαλίας και της Ελλάδας.²⁷⁹ Ως γνωστόν, δε, η σχετική σημασία των διαφορών του κόστους εργασίας ως προσδιοριστικού παράγοντα των ενδοκλαδικών ροών εμπορίου τείνει διαρκώς να υποχωρεί και, μαζί με αυτό, τα κίνητρα – εάν και όταν υφίστανται- στρατηγικού χειρισμού του κόστους εργασίας (τείνουν να) ατονούν.

Ασφαλώς, οι διεκδικήσεις ενδυνάμωσης του κοινωνικού ρόλου της Κοινότητας δεν πρόκειται να ατονήσουν, ούτε όμως και η αντίσταση του αντίπαλου στρατοπέδου πρόκειται να καμφθεί. Μολαταύτα, το σύνολο των εθνικών κυβερνήσεων, αλλά και η Επιτροπή, συμφωνούν πλέον πως το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο χρειάζεται μεταρρυθμίσεις προκειμένου να προσαρμοσθεί στις σύγχρονες κοινωνικές ανάγκες, τις δημογραφικές τάσεις και τις ευρωπαϊκής και διεθνούς κλίμακας μεταβολές στην οικονομία, τους οικονομικούς θεσμούς και τις πολιτικές. Οι διαφορές τους αφορούν, κυρίως, στις κατευθύνσεις της μεταρρύθμισης του κανονιστικού πλαισίου και των θεσμών οργάνωσης των αγορών εργασίας και αντανακλούν διαφορετικές ιδεολογικές δεσμεύσεις, κοινωνικές και πολιτικές ισορροπίες και θεσμικές αλληλεπιδράσεις και αγκυλώσεις. Ουδείς, πάντως, θα ήθελε την Κοινότητα να ασκεί ρόλο ανάσχεσης των εθνικών μεταρρυθμιστικών πολιτικών - και πειραματισμών- και, πολύ περισσότερο, επίταξης της υφιστάμενης ρυθμιστικής υπερβολής, αντιθέτως σχεδόν όλοι προσβλέπουν στο ρόλο της ως «επιστημονικού συμβούλου» και καταλύτη της μεταρρύθμισης – αλλά και «αποδιοπομπαίου τράγου».

Από αυτή την άποψη, η ενδεχόμενη επέκταση της εφαρμογής του κανόνα λήψεως αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία στα περισσότερα θέματα του κοινωνικού κεφαλαίου – εκτός των ρητώς εξαιρουμένων της δικαιοδοσίας της Κοινότητας- πιθανότατα με την εξαίρεση της κοινωνικής ασφάλισης, δεν είναι απαραίτητο ότι θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη παραγωγή νομοθεσίας – πράγμα που, επίσης, εξαρτάται από τον κοινωνικό διάλογο- ούτε, κατά μείζονα λόγο, σε ρυθμίσεις αυστηρότερες του ελάχιστου κοινού παρονομαστή/ γενικών αρχών ενός πλαισίου συντονισμού.²⁸⁰ Το αντίθετο, άλλωστε, θα αντιμεχόταν την αρχή της επικουρικότητας που, όσο αυξάνεται ο αριθμός των κρατών μελών και ο βαθμός ανομοιογένειας της Κοινότητας, ο σεβασμός της γίνεται περισσότερο αναγκαίος και επιθυμητός, ιδίως στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής. Κι αυτό θα υπογραμμίζεται, πιθανότατα, στο κείμενο της αναθεωρημένης Συνθήκης. Η προοδευτικώς αυξανόμενη σημασία της αρχής της επικουρικότητας, ως ανάγκης και αρετής, αντανακλάται, πράγματι, στο μεγαλύτερο μέρος της Κοινοτικής κοινωνικής νομοθεσίας – και δράσης, γενικώς- η αναλυτική εξέταση της οποίας επιχειρείται στο κεφάλαιο που ακολουθεί.

²⁷⁹ Zysman, John and Andrew Schwartz (1998) “Reunifying Europe in an Emerging World Economy: Economic Heterogeneity, New Industrial Options, and Political Choices”, *Journal of Common Market Studies*, 36, 405- 429

²⁸⁰ Χωρίς αμφιβολία, η σημασία της επέκτασης της εφαρμογής του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας θα συναρτάται, επίσης, με τον επαναπροσδιορισμό του αριθμού των ψήφων των κρατών μελών στο Συμβούλιο Υπουργών.

8. Η λογική, το περιεχόμενο και οι συνέπειες των κοινωνικών δράσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τη δεκαετία του 1990

Θεματικές περιοχές και μέσα Κοινοτικής δράσης: Η μέθοδος –και τα όρια- της ανάλυσης

Στις ενότητες που ακολουθούν, επιχειρούνται η αποσαφήνιση της λογικής, η ανάδειξη του περιεχομένου και η εκτίμηση των (προσδοκώμενων) συνεπειών των δράσεων της Κοινότητας στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής αγοράς εργασίας. Η περίοδος αναφοράς ξεκινά το 1989, με την υιοθέτηση του προγράμματος δράσης για την εφαρμογή του Κοινωνικού Χάρτη, και εκτείνεται έως το τέλος της δεκαετίας του 1990 –ενίοτε έως και τις αρχές της τρίτης χιλιετίας. Πρόκειται για μια περίοδο που, όπως υπογραμμίστηκε σε προηγούμενα κεφάλαια, χαρακτηρίζεται από ορισμένες –και, ενίοτε, εκ πρώτης όψεως αντιφατικές- θεσμικές και διαδικασιακές μεταρρυθμίσεις του Κοινοτικού κοινωνικού καθεστώτος, οι οποίες εν πολλοίς αντανακλούν –και ανταποκρίνονται στις- μακροπρόθεσμες επιλογές προσαρμογής των εθνικών κοινωνικών κρατών.

Η πρόκριση της θεματικής προσέγγισης –της ξεχωριστής ανάλυσης για κάθε θεματική περιοχή του χώρου της κοινωνικής πολιτικής- υπαγορεύεται από την απλή παρατήρηση και τη (συστηματική) λογική. Η πρόοδος των Κοινοτικών πρωτοβουλιών κοινωνικής δράσης δεν είναι, αλλά και ουδέποτε κατά το παρελθόν υπήρξε συμμετρική μεταξύ των επιμέρους θεματικών περιοχών.¹ Επίσης, η χρήση των διαθέσιμων μέσων (νομοθεσία, κοινωνικός διάλογος/ συλλογικές συμφωνίες, προγράμματα υποστήριξης, ήπιος –και ανοικτός- συντονισμός) και εργαλείων (κανονισμοί, οδηγίες, γνώμες, συστάσεις) Κοινοτικής δράσης και, επομένως, ο χαρακτήρας (νομικός, πολιτικός- ηθικός) και το επίπεδο δέσμευσης (στόχοι, μέθοδοι επίτευξής τους) των εθνικών κυβερνήσεων διαφέρουν μεταξύ των επιμέρους θεματικών περιοχών. Παρόμοιες θεματικώς εντοπισμένες διαφορές δεν είναι συμπτωματικές, ούτε ανεξήγητες. Όπως θα υποδειχθεί παρακάτω, τόσο η ασυμμετρία των επιδόσεων (της προόδου των Κοινοτικών πρωτοβουλιών), όσο και οι διαφορές ως προς το χαρακτήρα και το επίπεδο συντονισμού των εθνικών πολιτικών, αντανακλούν το βαθμό σύμπτωσης –ή, απόκλισης- των εθνικών προτιμήσεων συντονισμού κατά θεματική περιοχή. Συναρτώνται, λοιπόν, εκτός άλλων, με την έκταση των αποκλίσεων –ή, το βαθμό σύγκλισης- των εθνικών κοινωνικών συστημάτων και καθεστώτων ρύθμισης της αγοράς εργασίας κατά θεματική περιοχή και, συνεπώς, υποδηλώνουν την ένταση –ή, την άμβλυνση- της οικονομικής και ηθικο- φιλοσοφικής αμφισβήτησης περί τη σκοπιμότητα και το επίπεδο της δημόσιας παρέμβασης κατά θεματική περιοχή.

Η ανάλυση στο επίπεδο των θεματικών περιοχών, λοιπόν, αποβλέπει στην κατανόηση της λογικής –των επιδιώξεων- της δημόσιας παρέμβασης σε κάθε θεματική περιοχή και, κατ' επέκταση, στην εξήγηση των αποκλίσεων –ή, της σύγκλισης- μεταξύ των εθνικών συστημάτων και πολιτικών, καθώς και στον προσδιορισμό των κινήτρων συντονισμού τους.²

¹ Η διαπίστωση της ιστορικής ασυμμετρίας αποκλείει, εξ αντικειμένου, τις όποιες διαδικασιακής υφής εξηγήσεις, για παράδειγμα, την επίκληση της εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας σε ορισμένες θεματικές περιοχές και της διατήρησης της ομοφωνίας σε άλλες. Από θεσμικής απόψεως, πάντως, η «συναγματική» κατοχύρωση της ίσης αμοιβής για όμοια εργασία μεταξύ εργαζόμενων γυναικών και ανδρών (Άρθρο 119) θα μπορούσε, εκ πρώτης όψεως, τουλάχιστον, να θεωρείται ως προσδιοριστικός παράγοντας της σχετικής πλουσιότερης –ωστόσο, βραδύτερης του αναμενόμενου- Κοινοτικής δράσης στη συγκεκριμένη θεματική περιοχή.

² Από αυτή την άποψη διαφέρει από τις συνήθεις νομικές προσεγγίσεις και τις περιγραφικές, εν πολλοίς, προσεγγίσεις των πολιτικο-κοινωνιολογικής προέλευσης ειδικών περί τις εργασιακές σχέσεις, όπως, για παράδειγμα, στο συλλογικό τόμο του Gold, Michael (ed.) (1993) *The Social Dimension: Employment Policy in the European Community*, Macmillan, London

Όμως, η αποτίμηση της σημασίας του συντονισμού και, κατά τούτο, του απαιτούμενου βαθμού προσαρμογής των εγχώριων πολιτικών επιβάλλει την ταυτόχρονη προσφυγή σε μια χαμηλότερου επιπέδου ανάλυση, συγκεκριμένα την ανάλυση στο επίπεδο των μέσων -και εργαλείων- Κοινοτικής δράσης. Παρόμοια ανάγκη είναι, εκ των πραγμάτων, εμφανέστερη στις μεγαλύτερου εύρους -και εσωτερικής ανομοιογένειας- θεματικές περιοχές ή/ και σε εκείνες που οι μεταξύ των κρατών μελών αποκλίσεις είναι εκτενέστερες και οι αμφισβητήσεις για τη σκοπιμότητα και το βαθμό της δημόσιας παρέμβασης είναι ισχυρότερες.³ Από αυτή την άποψη, είναι ευνόητο πως έμφαση αποδίδεται στην Κοινοτική κοινωνική νομοθεσία που, κατά τη στοιχειωδέστερη απαίτηση εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, συνίσταται αποκλειστικώς, σχεδόν, σε οδηγίες.⁴ Μολαταύτα, τα μη νομικώς δεσμευτικά μέσα -και εργαλεία- Κοινοτικής δράσης (ήπιος συντονισμός -γνώμες, συστάσεις) δεν εξαιρούνται του πλαισίου ανάλυσης. Ορισμένες φορές, άλλωστε, οι συνέπειες παρόμοιων μορφών Κοινοτικής δράσης -cf. *soft law*- ως προς τον αποτελεσματικό συντονισμό (*effective coordination*) -και τη σύγκλιση- των εθνικών κοινωνικών πολιτικών και πολιτικών αγοράς εργασίας, μπορεί να είναι σημαντικότερες, μολονότι έμμεσες ή/ και αφανείς, σε σύγκριση με τις συνέπειες της νομοθεσίας.⁵ Ισάριθμες φορές, ωστόσο, αυτό μπορεί να εικάζεται μάλλον, παρά να αποδεικνύεται.⁶

Σε ότι, ειδικότερα, αφορά την κοινωνική νομοθεσία της Κοινότητας -τις οδηγίες- η ανάλυση αποσκοπεί στην εκτίμηση της «προστιθέμενης αξίας» της, με άλλα λόγια των άμεσων επιπτώσεών της στις εθνικές νομοθεσίες ή/ και της γενικότερης επιρροής της στα εθνικά καθεστώτα κοινωνικής ρύθμισης -και ρύθμισης της αγοράς εργασίας. Κατ' αυτό τον τρόπο εκτιμάται, επίσης, η επίδραση της Κοινοτικής νομοθεσίας στην κατάσταση (τις οικονομικές ευκαιρίες και τις δυνατότητες) των εγχώριων κοινωνικών ομάδων και, ιδίως, των ομάδων του εργατικού δυναμικού, δηλαδή των δυνάμει επωφελούμενων. Διαπιστώνεται, κατ' επέκταση, εάν η Κοινοτική νομοθεσία συνεπάγεται τη σύγκλιση μεταξύ των εθνικών συστημάτων ρύθμισης της αγοράς εργασίας και εργασιακών σχέσεων και, επομένως, εάν συμβάλλει στην (άμεση) ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Θα πρέπει, σε αυτό το σημείο, να υπογραμμισθεί ότι η ανάλυση αναφέρεται, επίσης, στις οικονομικές επιπτώσεις της Κοινοτικής νομοθεσίας και, ειδικότερα, στις συνέπειες της τελευταίας για την ανταγωνιστικότητα, την απασχόληση και την οικονομική σύγκλιση μεταξύ των κρατών μελών.⁷ Κατά συνέπεια, η ανάλυση επιτρέπει, ακόμη, την απάντηση δεοντολογικών ερωτημάτων σχετικώς με το ουσιώδες περιεχόμενο και τη συμβολή της Κοινοτικής νομοθεσίας (στην κοινωνική συνοχή).

Όμως, οι «πραγματικές» επιπτώσεις και οι ακριβείς οικονομικές συνέπειες της Κοινοτικής κοινωνικής νομοθεσίας είναι, για αρκετούς λόγους, εξαιρετικώς δύσκολο -εάν όχι αδύνατο-

³ Όπως θα γίνει φανερό, οι ευρύτερες -και εσωτερικώς ανομοιογενείς- θεματικές περιοχές είναι, ταυτοχρόνως, και «δυσκολότερες», από την άποψη των εθνικών αποκλίσεων και της αμφισβήτησης.

⁴ Με την εξαίρεση των δύο κανονισμών (1408/ 71 και 574/ 72) που αφορούν στην κοινωνικο- ασφαλιστική μεταχείριση των διακινουμένων εργαζομένων.

⁵ Δες και Rhodes, Martin (1995) "A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension" στο Stephan Leibfried and Paul Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D.C.

⁶ Αφού η ενδεχόμενη προσαρμογή της εγχώριας κοινωνικής πολιτικής σε μη υποχρεωτικής εφαρμογής Κοινοτικές συστάσεις μπορεί να θεωρείται ως ανεξάρτητη του περιεχομένου και της ύπαρξης των τελευταίων και ως προϊόν αυτόνομης απόφασης μιας κυβέρνησης. Μόνον η προσεκτική ανάλυση των συνθηκών βάσης (*background conditions*), σε συνδυασμό με το χρόνο λήψεως της απόφασης, θα μπορούσε να επιτρέψει την αμφισβήτηση παρόμοιας θέσης, όχι όμως και την κατάρριψή της.

⁷ Ως γνωστόν, οι μεταξύ των κρατών μελών αποκλίσεις ως προς το επίπεδο κοινωνικής προστασίας αποδίδονται, κατά μεγάλο μέρος, στις αποκλίσεις τους ως προς το επίπεδο οικονομικής μεγέθυνσης' και οι διαφορές ως προς το κόστος εργασίας αντανakλούν διαφορές ως προς το επίπεδο παραγωγικότητας. Από αυτή την άποψη, ενδεχόμενη αύξηση του επιπέδου κοινωνικής προστασίας στα φτωχότερα κράτη μέλη, ως αποτέλεσμα της Κοινοτικής νομοθεσίας, δεν αποκλείεται να προκαλέσει (υπέρμετρη) αύξηση του κόστους εργασίας, μείωση της ανταγωνιστικότητας και μείωση της απασχόλησης, θέτοντας υπό αμφισβήτηση τη δυναμική της οικονομικής σύγκλισης, καθώς και τη βιωσιμότητα του συστήματος κοινωνικής προστασίας' δες Κεφ. 5.

να εκτιμηθούν τα περιθώρια αναλυτικής αυταρέσκειας –και αυτάρκειας- είναι, λοιπόν, στενά. Πρώτον, πολλές φορές οι Κοινοτικές οδηγίες περιέχουν εξαιρέσεις, για παράδειγμα, σχετικώς με οικονομικούς τομείς, κλάδους και επαγγέλματα, ή/ και προβλέπουν μεταβλητές περιόδους χάριτος. Δεύτερον, η ορθή μεταφορά των Κοινοτικών κοινωνικών –και όχι μόνο- οδηγιών στην εθνική νομοθεσία και, πολύ περισσότερο, η τήρηση και εφαρμογή (στην πράξη) των διατάξεών τους κάθε άλλο παρά ως αυτονόητα επακόλουθα της υιοθέτησής τους μπορεί να θεωρηθούν. Κι αν οι Κοινοτικές διαδικασίες (γνωστοποίηση της μεταφοράς από τα κράτη μέλη, σύσταση, αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, παραπομπή κράτους μέλους στο ΔΕΚ) τείνουν να διασφαλίζουν, έστω με χρονικές υστερήσεις, την ορθή μεταφορά των Κοινοτικών οδηγιών στην εθνική νομοθεσία, η παρακολούθηση της εφαρμογής και η τήρηση της τελευταίας, άρα και των Κοινοτικής προέλευσης κανόνων, κατά μεγάλο μέρος εξαρτάται από τις εθνικές διοικήσεις –και τα εθνικά δικαστήρια- που, όμως, δεν είναι το ίδιο αποτελεσματικές.⁸ Τρίτον, η εμπειρία υποδεικνύει πως, συχνά, οι αποφάσεις -η νομολογία- του ΔΕΚ νοηματοδοτούν τις διατάξεις της νομοθεσίας κατά τρόπο διαφορετικό του αρχικώς προβλεπόμενου. Τέταρτον, οι ρυθμίσεις που επιβάλλονται ως αποτέλεσμα της εφαρμογής της Κοινοτικής νομοθεσίας προστίθενται και αποκτούν σχέσεις αλληλεπίδρασης με τις υφιστάμενες εθνικές ρυθμίσεις, θεσμούς και πρακτικές οργάνωσης της αγοράς εργασίας. Για όλους αυτούς τους λόγους, λοιπόν, οι διαπιστώσεις της ανάλυσης αφορούν στις «ονομαστικές» μάλλον, παρά τις «πραγματικές» επιπτώσεις της Κοινοτικής κοινωνικής νομοθεσίας και στις θεωρητικώς προσδοκώμενες μάλλον, παρά τις εμπειρικώς εξακριβωμένες οικονομικές συνέπειές της.

Μολαταύτα, οι προαναφερόμενοι περιορισμοί –και οι αβεβαιότητες- δεν αναιρούν τη σκοπιμότητα, ούτε αλλοιώνουν τη σημασία της ακολουθούμενης προσέγγισης και, πολύ περισσότερο, δεν αφορούν –και δεν θέτουν υπό αμφισβήτηση- στα καινοτομικά χαρακτηριστικά της. Πράγματι, η ολοκληρωμένη ανάλυση της λογικής της δημόσιας παρέμβασης, των κινήτρων συντονισμού της σε Κοινοτικό επίπεδο και των ουσιωδών συνεπειών του Κοινοτικού κοινωνικού καθεστώτος για τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ευημερίας και εργασιακών σχέσεων, επιτρέπει την επαρκή τεκμηρίωση της θετικής και δεοντολογικής αποτίμησης της «κοινωνικής διάστασης» της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Βασίζομενη, κυρίως, στην οικονομική θεωρία, η ακολουθούμενη προσέγγιση επιχειρεί διείσδυση σε μια συζήτηση που, σχεδόν, μονοπωλείται από πολιτικούς επιστήμονες και νομικούς,⁹ ίσως γιατί οι οικονομολόγοι αρκούνται στις γενικού επιπέδου δεοντολογικές υποδείξεις τους –ανάλογες εκείνων που αναπτύχθηκαν στο κεφάλαιο 5 της παρούσας εργασίας- και, ταυτοχρόνως, αποφεύγουν την ενασχόληση με νομικές, θεσμικές και διαδικασιακές «λεπτομέρειες».¹⁰

⁸ Ας σημειωθεί, εδώ, ότι τα κίνητρα παραβίασης της νομοθεσίας είναι τόσο ισχυρότερα όσο περιοριστικότερες είναι οι διατάξεις της νομοθεσίας και, επομένως, όσο υψηλότερο είναι το οικονομικό όφελος από την παραβίασή τους. Στο χώρο της κοινωνικής νομοθεσίας, ιδίως της νομοθεσίας της αγοράς εργασίας, αυτή η παρατήρηση έχει ακόμη μεγαλύτερη συνάφεια.

⁹ Δες και υποσημείωση 2

¹⁰ Μεταξύ των λίγων, ωστόσο όχι και ικανοποιητικών εξαιρέσεων δεξ, Addison, John T. and W. Stanley Siebert (1991) “The Social Charter of the European Community: Evolution and Controversies”, *Industrial and Labor Relations Review*, 44, 597- 625. Addison, John T. and W. Stanley Siebert (1999) “Regulating European Labour Markets: More Costs than Benefits?”, Hobart Paper, No 138, Institute of Economic Affairs, London. Προγενέστερες και λιγότερο ανεπτυγμένες εκδοχές της ακολουθούμενης προσέγγισης παρουσιάζονται στα Κουτσιαράς, Νίκος (1992) «Η Κοινωνική Πολιτική της Κοινότητας: Μια Οικονομική Ερμηνεία», Κείμενο Εργασίας No 18, EKEM, Αθήνα και Κουτσιαράς, Νίκος (2001) “Social and Employment Policy”, in Hall, Ronald, Smith, Alasdair and Loukas Tsoukalis (eds.) *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Oxford University Press, Oxford

Ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών και ίσες ευκαιρίες

Η εισαγωγή του Άρθρου 119 στην ιδρυτική Συνθήκη υπήρξε, όπως προλέγεται, προϊόν της διαπραγματευτικής επιμονής των Γάλλων –και, πάντως, όχι προϊόν κοινών θεωρήσεων περί την κοινωνική δικαιοσύνη ή/ και περί τα συμφέροντα των γυναικών. Δεσμευμένοι στην αρχή της ισότητας των φύλων σχετικώς με τη μισθωτή εργασία και εφαρμόζοντας ανάλογη νομοθεσία, οι τελευταίοι διέβλεπαν την ανταγωνιστική υποχώρηση των βιομηχανικών προϊόντων τους έναντι των προϊόντων άλλων κρατών μελών, ιδίως της Γερμανίας, που δεν συμμερίζονταν αντίστοιχες των γαλλικών προτιμήσεις ούτε εφαρμόζαν ανάλογη νομοθεσία και, επομένως, απέφευγαν τη σχετική επιβάρυνση του κόστους εργασίας. Όμως, με το πέρασμα του χρόνου –και μετά την παρατεταμένη απραξία της Κοινότητας σε ότι αφορά την εφαρμογή (και την παρακολούθηση των εθνικών μέτρων εφαρμογής) του Άρθρου 119- οι επιφυλάξεις και αναστολές των άλλων κρατών μελών κάμπτονται. Από τα μέσα, περίπου, της δεκαετίας του 1970 και, ιδίως, μετά την υιοθέτηση του προγράμματος κοινωνικής δράσης του 1974, ο περιορισμός των διακρίσεων εις βάρος των γυναικών και η προώθηση της ισότητας μεταξύ γυναικών και ανδρών στις αγορές εργασίας οριοθετούν προνομιακό πεδίο δράσης της Κοινότητας, σε σύγκριση με άλλα ζητήματα και θεματικές περιοχές. Είναι χαρακτηριστικό πως σε διάστημα μιας δεκαετίας (1975- 1986) υιοθετούνται, υποχρεωτικώς με ομοφωνία, πέντε οδηγίες και δύο προγράμματα δράσης (1982- 1986 και 1986- 1990) σχετικώς με την ισότητα των ευκαιριών μεταξύ γυναικών και ανδρών (equal opportunities).

Δύο είναι οι βασικότεροι λόγοι παραμερισμού των αρχικών επιφυλάξεων έναντι της πολιτικής ισότητας. Πρώτον, η συνεχής, ιδίως από τη δεκαετία του 1960, αύξηση της συμμετοχής των γυναικών και, κυρίως, των παντρεμένων γυναικών στην αγορά εργασίας. Κατά τις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα και πριν το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, η γυναικεία μισθωτή απασχόληση είχε συμπτωματικό, κυρίως, χαρακτήρα και επικουρικό ρόλο. Οι γυναίκες, ιδίως οι παντρεμένες γυναίκες προσέφευγαν στη μισθωτή εργασία όταν το οικογενειακό εισόδημα, κυρίως προερχόμενο από τις αποδοχές των συζύγων, υστερούσε ή/ και περιστέλλετο. Μολονότι η μεταπολεμική οικονομική μεγέθυνση –και αύξηση των εισοδημάτων- και η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους συνεπάγονται την αποδυνάμωση του «εισοδηματικού παράγοντα» (the income effect), η ενίσχυση του «μισθολογικού παράγοντα» (the wage effect) έχει ως αποτέλεσμα τη συστηματική, πλέον, είσοδο των γυναικών στην αγορά εργασίας¹¹ και η ενίσχυση του «μισθολογικού παράγοντα» συναρτάται, ειδικότερα, με την εμφάνιση ελλείψεων στο εργατικό δυναμικό (labour shortages) –ιδίως, κατά τη δεκαετία του 1960- την ανάπτυξη του τομέα των υπηρεσιών, αλλά και την αναβάθμιση του εκπαιδευτικού επιπέδου –και των δεξιοτήτων- των γυναικών. Δεύτερον, το γεγονός ότι η θέση των γυναικών στην αγορά εργασίας είναι κατώτερη εκείνης των ανδρών και, ιδίως, η απόδοσή του σε συστηματικές διακρίσεις εις βάρος των γυναικών. Οι γυναίκες απολαμβάνουν χαμηλότερες αποδοχές από τους άνδρες, απασχολούνται, κυρίως, σε χαμηλότερης παραγωγικότητας κλάδους και σε χαμηλότερης εξειδίκευσης (qualifications) επαγγέλματα και σπανιότερα, σε σύγκριση με τους άνδρες, καταλαμβάνουν θέσεις διοικητικής ευθύνης (managerial posts).

Κατά την παραδοσιακή (νεοκλασική) οικονομική θεωρία και, ειδικότερα, τη θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου (human capital theory), ο κατά φύλο οριζόντιος και κάθετος διαχωρισμός της απασχόλησης (horizontal and vertical segregation) και η απόκλιση των αποδοχών δεν αντανakλούν παρά τις μεταξύ των φύλων διαφορές ως προς το κατεχόμενο ανθρώπινο κεφάλαιο που, με τη σειρά τους, κατά μεγάλο μέρος οφείλονται στις διαφορές των επιπέδων εκπαίδευσης. Οι γυναίκες και οι άνδρες επιλέγουν να καταναείμουν το (ανθρώπινο)

¹¹ Δες Costa, Dora L. (2000) “From Mill Town to Board Room: The Rise of Women’s Paid Labor”, *Journal of Economic Perspectives*, 14, 101- 122. Επίσης, μολονότι αναφέρεται στην εμπειρία των ΗΠΑ, θεωρητικώς ενδιαφέρον είναι το Wright, Gavin (1991) “Understanding the Gender Gap: A Review Article”, *Journal of Economic Literature*, 29, 1153- 1163

κεφάλαιο που διαθέτουν με διαφορετικό τρόπο και, πάντως, ορθολογικώς` και οι ορθολογικές επιλογές γυναικών και ανδρών εκφράζονται τόσο στο πλαίσιο του νοικοκυριού, όσο και σε εκείνο της αγοράς εργασίας. Έτσι λοιπόν, οι άνδρες μπορεί να επιλέγουν να αφοσιώνονται στη σταδιοδρομία τους, ενώ οι γυναίκες μπορεί να επιλέγουν τη μερική απασχόληση ή/ και να προτιμούν (prefer/ preference) θέσεις εργασίας που τους επιτρέπουν τη διακοπή της απασχόλησής τους για ορισμένο (-α) χρονικό (-α) διάστημα (-ατα) προκειμένου να φροντίζουν την οικογένειά τους.¹² Από την άλλη πλευρά, οι επιχειρήσεις διστάζουν να προσλαμβάνουν γυναίκες, ιδίως όταν πρόκειται για θέσεις εργασίας που απαιτούν σοβαρή επένδυση σε ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση` ενώ η επιχείρηση επιβαρύνεται υψηλό κόστος για παρόμοια επένδυση, κάθε άλλο παρά βέβαιη είναι ότι η πρόσληψη και κατάρτιση μιας γυναίκας θα επέτρεπε την εκμετάλλευση της πλήρους απόδοσης της επένδυσής της.

Σύμφωνα με τη νεοκλασική θεωρία, συνεπώς, η ενδεχόμενη μεροληπτική –με την έννοια της διάκρισης (discrimination)- προδιάθεση (taste) εις βάρος των γυναικών από μέρους ορισμένων εργοδοτών δεν έχει, κατ' ανάγκη, δυσμενείς επιπτώσεις στην οικονομική αποτελεσματικότητα` το επίπεδο της απασχόλησης και του προϊόντος δεν πλήττονται – ωστόσο προκαλείται αναδιανομή μεταξύ των δύο φύλων. Προβλέπεται, μάλιστα, ότι η ανταγωνιστική λειτουργία των αγορών προϊόντων –και, υπό ορισμένες συνθήκες, όχι κατ' ανάγκη πλήρως ανταγωνιστική- προοιωνίζεται (μακροπρόθεσμα) την εξάλειψη των διακρίσεων, καθώς οι εργοδότες/ επιχειρήσεις που δεν συμμερίζονται τη μεροληπτική προδιάθεση και προσλαμβάνουν περισσότερες χαμηλότερα αμειβόμενες –σε σχέση με τους άνδρες- γυναίκες, αντιμετωπίζουν χαμηλότερο κόστος παραγωγής και, επομένως, εξαναγκάζουν τους μεροληπτικούς εργοδότες/ επιχειρήσεις να εγκαταλείψουν (την αγορά).¹³

Η μισθολογική απόκλιση μεταξύ γυναικών και ανδρών (gender wage gap) και ο κατά φύλο διαχωρισμός της απασχόλησης εξηγούνται, επίσης, στο πλαίσιο των μοντέλων στατιστικής διάκρισης (statistical discrimination models). Σε αυτά τα μοντέλα υποδεικνύεται ότι οι αποφάσεις –δηλαδή οι προτιμήσεις- των εργοδοτών, όταν προσλαμβάνουν, βασίζονται σε πληροφορίες περί τη μέση παραγωγικότητα των δύο φύλων ή/ και σε διαφορετικής αξιοπιστίας πληροφόρηση σχετικά με τις προσδοκώμενες επιδόσεις γυναικών και ανδρών – λιγότερο αξιόπιστη πληροφόρηση για τις γυναίκες.¹⁴ Παρόμοια ατελής πληροφόρηση έχει ως αποτέλεσμα τη δυσμενέστερη μεταχείριση των υψηλότερου επιπέδου (more qualified) γυναικών, σε σχέση με τους αντίστοιχου επιπέδου άνδρες, και την ευνοϊκότερη μεταχείριση των χαμηλότερου επιπέδου (less qualified) γυναικών, πάλι σε σχέση με τους αντίστοιχου επιπέδου άνδρες. Ωστόσο, σύμφωνα με ορισμένα μοντέλα στατιστικής διάκρισης, οι μέσες αμοιβές γυναικών και ανδρών ανταποκρίνονται στα μέσα επίπεδα παραγωγικότητάς τους και, από αυτή την άποψη, η μεροληπτική συμπεριφορά –και όχι απλώς προδιάθεση, όπως στη θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου- εις βάρος ορισμένων γυναικών, κατά τεκμήριο, των υψηλότερου επιπέδου, δεν μεταφράζεται σε (καθολική) διακριτική μεταχείριση των φύλων ούτε, πολύ περισσότερο, συνεπάγεται αναποτελεσματικότητα στην παραγωγή (productive inefficiency).¹⁵ Από την άλλη πλευρά, μάλιστα, η προοδευτική εξοικείωση των εργοδοτών με τους εργαζόμενους μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του προβλήματος της

¹² Becker, Gary S. (1985) “Human Capital, Effort, and the Sexual Division of Labor”, *Journal of Labor Economics*, 3, 1 Supp., S33- S58

¹³ Becker, Gary S. (1971) *The Economics of Discrimination*, 2nd edition, University of Chicago Press, Chicago

¹⁴ Για μια σύνοψη, δες Holzer, Harry and David Neumark (2000) “Assessing Affirmative Action”, *Journal of Economic Literature*, 38, 483- 568. Στο αυτό πνεύμα, δηλαδή των ατελών πληροφοριών, αλλά με αναφορά στην οικογένεια και τις οικογενειακές υποχρεώσεις ως προσδιοριστικό παράγοντα των προσδοκώμενων διαφορετικών επιδόσεων, είναι και το: Francois, Patrick and van Ours Jan C. (2000) “Gender Wage Differentials in a Competitive Labour Market: The Household Interaction Effect”, Discussion Paper No 2603, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London

¹⁵ Δεδομένης της ατελούς πληροφόρησης, οι εργοδότες λαμβάνουν άριστες αποφάσεις τοποθετώντας περισσότερους υψηλότερου επιπέδου (σε όρους προσδοκώμενης παραγωγικότητας) άνδρες μάλλον, παρά γυναίκες στις υψηλών δεξιοτήτων θέσεις εργασίας.

ατελούς πληροφόρησης, ιδίως του προβλήματος της διαφορετικής αξιοπιστίας των πληροφοριών και, επομένως, τη μείωση των συνεπειών του.

Παρόμοιες αισιόδοξες υποδείξεις, ωστόσο, είναι θεωρητικώς ευπρόσβλητες και εμπειρικώς αμφισβητούμενες. Υποθέτοντας ορθολογικές ατομικές προτιμήσεις, η θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου τείνει να αγνοεί το πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνονται οι οικονομικές αποφάσεις γυναικών και ανδρών, δηλαδή την οικογένεια και, επομένως, παραγνωρίζει ότι οι αποφάσεις τους προσδιορίζονται από κοινού (jointly determined decisions), με άλλα λόγια ότι οι συναρτήσεις χρησιμότητάς τους αλληλεξαρτώνται (interdependent utility functions). Σε ότι, τώρα, αφορά τα μοντέλα στατιστικής διάκρισης, ορθότερα, σε μια κατηγορία των τελευταίων, οι επιπτώσεις της ατελούς πληροφόρησης μερικώς, μόνον, εξετάζονται και, ως εκ τούτου, η πρόβλεψη εξουδετέρωσής τους –της στατιστικής εξουδετέρωσης των αποκλίσεων από το μέσο όρο– είναι, μάλλον, ατυχής. Εάν ληφθεί υπόψη η επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο, περιλαμβανομένης της ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης, όπως προτείνεται από άλλα μοντέλα στατιστικής διάκρισης, τότε η προσδοκία χαμηλότερης απόδοσης θα οδηγήσει τις γυναίκες σε μειωμένη επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο, με αποτέλεσμα την εμμονή των μέσων μισθολογικών αποκλίσεων μεταξύ γυναικών και ανδρών που, όμως, έχουν ίσες μέσες αρχικές παραγωγικές δυνατότητες (initial endowments of productive ability). Επίσης, δεδομένου του αυξανόμενου οριακού κόστους της επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο για κάθε άτομο, το κόστος της επένδυσης για έναν ακόμη άνδρα είναι υψηλότερο του κόστους της επένδυσης για μιαν ακόμη γυναίκα. Άρα, υπό συνθήκες διακρίσεων στην αγορά εργασίας το κόστος της επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο αυξάνεται.¹⁶

Μεγάλο τμήμα των εμπειρικών μελετών –που, ως σημειωθεί, κυρίως οφείλονται σε αμερικανούς (–ίδες) οικονομολόγους και αναφέρονται στην αγορά εργασίας των Η.Π.Α.– τείνουν να επιβεβαιώνουν τις προαναφερόμενες θεωρητικές επιφυλάξεις σχετικώς με την απουσία διακρίσεων στην αγορά εργασίας και την αποτελεσματική κατανομή των πόρων. Οι περισσότερες τυπικές οικονομετρικές αναλύσεις της μισθολογικής απόκλισης των φύλων (gender wage gap) καταλήγουν στην εύρεση ενός σημαντικού ανεξήγητου τμήματος (unexplained portion) της μισθολογικής απόκλισης, με άλλα λόγια διαπιστώνουν ότι οι ανεξάρτητες μεταβλητές που αναφέρονται στις διαφορές των φύλων ως προς το επάγγελμα, τον κλάδο απασχόλησης, τη συνδικαλιστική συμμετοχή, το εκπαιδευτικό επίπεδο, την εργασιακή εμπειρία κ.λ.π. δεν έχουν, ως σύνολο, επαρκή εξηγητική ισχύ και θεωρούν, επομένως, ότι η κατάλοιπη απόκλιση (residual gap) αντανακλά μισθολογική διάκριση εις βάρος των γυναικών. Η εύρεση παρόμοιων αποτελεσμάτων σε οικονομετρικές αναλύσεις που εφαρμόζονται σε ομοιογενείς ομάδες εργαζομένων γυναικών και ανδρών (π.χ. αποφοίτους μιας πανεπιστημιακής σχολής) και, ως εκ τούτου, επιτρέπουν την ελαχιστοποίηση ενδεχόμενων διαφορών μεταξύ των φύλων ως προς άλλα μη μετρήσιμα χαρακτηριστικά, ενισχύει τις ενδείξεις μισθολογικής διάκρισης.¹⁷ Από την άλλη πλευρά, πρόσφατες εμπειρικές μελέτες προσφέρουν ικανές ενδείξεις μεροληπτικής μεταχείρισης των γυναικών στην αγορά εργασίας για παράδειγμα, η αύξηση της πιθανότητας επιτυχούς δοκιμασίας και πρόσληψης γυναικών μουσικών στις πέντε μεγαλύτερες συμφωνικές ορχήστρες των Η.Π.Α. –the big five– εκτιμάται ότι σε μεγάλο βαθμό (μεταξύ 25% και 45%) αποδίδεται στην εφαρμογή «τυφλών» ακροάσεων (blind auditions) των υποψηφίων –όπου η ταυτότητά τους παραμένει κρυφή.¹⁸

Η οικονομική ανάλυση, λοιπόν, αναγνωρίζει την ύπαρξη διακρίσεων στην αγορά εργασίας, καταλογίζοντάς τις στη μεροληπτική προδιάθεση των εργοδοτών, ή, στην ατελή πληροφόρησή τους –τις «μυωπικές» προτιμήσεις τους– υποδεικνύει ότι παρόμοιες διακρίσεις

¹⁶ Holzer and Neumark, *op.cit.*, υποσημ. 14

¹⁷ Blau, Francine D. and Lawrence M. Kahn (2000) “Gender Differences in Pay”, *Journal of Economic Perspectives*, 14, 75- 99

¹⁸ Goldin, Claudia and Cecilia Rouse (2000) “Orchestrating Impartiality: The Impact of ‘Blind’ Auditions on Female Musicians”, *American Economic Review*, 90, 715- 741

αναστέλλουν την αποτελεσματική κατανομή των πόρων και, κυρίως, δημιουργεί σοβαρές αμφιβολίες ως προς τη δυνατότητα περιορισμού τους μέσω της λειτουργίας του μηχανισμού της αγοράς –κατά κυριολεξία, προβλέπει την εμμονή των διακρίσεων. Από αυτή την άποψη, επομένως, η σκοπιμότητα της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στην αγορά εργασίας, υπό τη μορφή της νομοθετικής απαγόρευσης των άνισων μισθολογίων (wage schedules) και, γενικότερα, των διακρίσεων (εις βάρος των γυναικών) είναι, μάλλον, αναμφίλεκτη. Ανταποκρίνεται, άλλωστε, στην επιταγή της οριζόντιας δικαιοσύνης (horizontal equity) –cf. *the identical treatment of identical people*- και συνεπάγεται (επιθυμητά) αναδιανεμητικά αποτελέσματα και, ταυτοχρόνως, εξυπηρετεί την επιδίωξη της οικονομικής αποτελεσματικότητας. Πάντως, η (πραγματολογική) διάγνωση και, κυρίως, η τεκμηρίωση των διακρίσεων –κατά πόσο η διαφορετική κατάσταση ή/ και μεταχείριση των φύλων συνιστά διάκριση- εδράζονται σε νομικούς ορισμούς και κανόνες/ πρότυπα (legal definitions and norms).

Η κρατική παρέμβαση εκφράζεται, επίσης, υπό τη μορφή της πολιτικής –και των μέτρων- θετικής δράσης (positive/ affirmative action) που, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορές των θέσεων εκκίνησης, εν πολλοίς οφειλόμενες στις διακρίσεις του παρελθόντος, αποβλέπει στην αποκατάσταση ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ γυναικών και ανδρών στην αγορά εργασίας –cf. *to level the playing field*- και τη διόρθωση των, άλλως, έμμονων διαφορών. Ειδικότερα, η πολιτική θετικής δράσης αποσκοπεί στην αύξηση των ευκαιριών (opportunities) των γυναικών στην αγορά εργασίας, επηρεάζει τις αποφάσεις επιλογής ή/ και πρόσληψης ή/ και εκπαίδευσης και προώθησης προσωπικού, περιλαμβάνει ρυθμιστικές παρεμβάσεις και δημοσιονομικές δράσεις και, σε αρκετές περιπτώσεις, ενυπάρχει (στην) και υπαγορεύεται από την κατά των διακρίσεων νομοθεσία. Οι αναδιανεμητικές συνέπειες της πολιτικής θετικής δράσης είναι, μάλλον, προφανείς. Όμως, οι οικονομικές επιπτώσεις της –ως προς την αποτελεσματικότητα της παραγωγής και της επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο- είναι μερικώς αμφιλεγόμενες και, πιθανότατα, αποκτούν θετικό πρόσημο όταν οι θετικές δράσεις αφορούν σε θέσεις εργασίας που βρίσκονται μεταξύ των ακραίων διαστημάτων της κατανομής δεξιοτήτων (skill distribution).¹⁹ Όπως και νάχει, πάντως, η μορφή –τα εργαλεία- το περιεχόμενο –το εύρος των δράσεων- και η ένταση της πολιτικής θετικής δράσης, εν πολλοίς υπαγορεύονται από τις θεμελιώδεις αξίες και προτιμήσεις των κοινωνιών, ιδίως σε σχέση με την οικογένεια και το ρόλο των γυναικών –και των ανδρών- σε αυτήν και, κατ' επέκταση, στην αγορά εργασίας.

Είναι, κατόπιν αυτών, ευνόητη η θετική ανταπόκριση των κρατών μελών στις προτάσεις νομοθεσίας κατά των διακρίσεων στην αγορά εργασίας που υποβάλλει η Επιτροπή, κατά την περίοδο 1974- 1986. Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό ότι τα κράτη μέλη συγκατατίθενται –και ουδεμία (εθνική) κυβέρνηση έχει, τελικώς, την πρόθεση να αναστείλει- στην εισαγωγή ρυθμιστικών μέτρων που επεκτείνονται πέρα από το ζήτημα της αμοιβής και της αποτροπής των μισθολογικών διακρίσεων, με άλλα λόγια πέραν των όσων ρητώς επιτάσσει το Άρθρο 119 της Συνθήκης, προβλέποντας, επίσης, την ίση μεταχείριση των φύλων σε ότι αφορά την απασχόληση, αλλά και την ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα, καθώς και σε σχέση με την κοινωνική ασφάλιση, αλλά και την ασφάλιση στο πλαίσιο επαγγελματικών ασφαλιστικών –κατά μείζονα λόγο συνταξιοδοτικών- σχημάτων.²⁰ Ασφαλώς, τα κράτη μέλη,

¹⁹ Προγράμματα που αφορούν στην τοποθέτηση λιγότερο εξειδικευμένων γυναικών σε θέσεις εργασίας υψηλής εξειδίκευσης οδηγούν σε μείωση της αποτελεσματικότητας στην παραγωγή. Επίσης, προγράμματα που βελτιώνουν την πρόσβαση των γυναικών σε θέσεις εργασίας χαμηλής εξειδίκευσης δεν είναι πιθανό ότι θα έχουν ουσιώδεις συνέπειες για την επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο, άρα ούτε για το κόστος και -την αποτελεσματικότητα- της τελευταίας` δεξ Holzer and Neumark, *op.cit.*, υποσημ. 14

²⁰ Επαναλαμβάνοντας τα όσα αναφέρονται στο 6^ο κεφάλαιο, κατά τη διάρκεια της περιόδου 1974- 1986 υιοθετούνται οι οδηγίες: 75/ 117 για την ίση αμοιβή για ίδια εργασία, 76/ 207 για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση, την επαγγελματική κατάρτιση και την πρόωθηση, 79/ 7 για την ίση μεταχείριση σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης, 86/ 378 (τροποποιείται με την 96/ 97) για την ίση μεταχείριση σε επαγγελματικά ασφαλιστικά σχήματα και 86/ 613 για την ίση μεταχείριση όσων ασκούν ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα, περιλαμβανομένης της γεωργικής απασχόλησης.

ιδίως εκείνα που υστερούν ως προς το ρυθμιστικό καθεστώς ή/ και τις νομικές διευθετήσεις διασφάλισης της ίσης μεταχείρισης, προσφέρουν τη συγκατάθεσή τους προσβλέποντας στα ευεργετικά αποτελέσματα της νομοθεσίας κατά των διακρίσεων και καθώς η νομοθεσία της Κοινότητας δεν περιορίζει ασφυκτικά τα περιθώρια της εθνικής ρυθμιστικής δράσης –η διαφορετική μεταχείριση δεν αποκλείεται και οι εθνικές κυβερνήσεις και τα ενδιαφερόμενα μέρη (ιδίως οι επιχειρήσεις) καλούνται, εν προκειμένω, να αιτιολογήσουν επαρκώς ότι εξυπηρετεί θεμιτές επιδιώξεις (υγιεινή, ασφάλεια, ηθική, ευημερία)- η συγκατάθεση των κρατών μελών διευκολύνεται. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η Κοινοτική νομοθεσία ισότητας των φύλων στην αγορά εργασίας τείνει, ιδίως στις περιπτώσεις των υστερούντων κρατών μελών, να συμπληρώνει το (τα) κενό (-ά) της εθνικής νομοθεσίας και να υποκαθιστά νομοθετικές πρωτοβουλίες που οι εθνικές κυβερνήσεις μοιραίως –και εναρέτως- μάλλον θα αναλάμβαναν, ανταποκρινόμενες στις επιταγές της (οριζόντιας) κοινωνικής δικαιοσύνης, αλλά και τις διεκδικήσεις του ενισχυμένου φεμινιστικού κινήματος και, ταυτοχρόνως, επιδιώκοντας την αύξηση της απασχόλησης ή/ και της παραγωγικότητας και την επιτάχυνση των ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης.

Είναι, πάντως, γεγονός ότι οι επιπτώσεις της Κοινοτικής νομοθεσίας στα εθνικά ρυθμιστικά καθεστώτα και τις πολιτικές ισότητας δεν είναι, πάντοτε, προβλέψιμες και, συχνά, είναι απροσδόκητες. Άλλωστε, το ακριβές περιεχόμενο και η σημασία κρίσιμων διατάξεων της Κοινοτικής νομοθεσίας –και του Άρθρου 119- προσδιορίζονται, τελικώς, μέσω των αποφάσεων του ΔΕΚ. Υιοθετώντας μια διασταλτική ερμηνευτική προσέγγιση, το ΔΕΚ επιβάλλει δια της νομολογίας του την επέκταση των εννοιών της αμοιβής –συγκαταλέγοντας μεταξύ των στοιχείων της ευρύτατο φάσμα εργοδοτικών παροχών- και της εργασίας – περιλαμβάνοντας τις ευέλικτες μορφές απασχόλησης, ιδίως τη μερική απασχόληση- και, κυρίως, αποσαφηνίζει ότι το Άρθρο 119 αφορά και συνεπώς αποκλείει όχι μόνο την άμεση αλλά και τις έμμεσες μορφές διάκρισης.²¹ Από αυτή την άποψη, επομένως, η νομολογία του ΔΕΚ συνεπάγεται τη βελτίωση της συνάφειας –και επάρκειας- του Κοινοτικού νομικού πλαισίου καταπολέμησης των διακρίσεων στην αγορά εργασίας και, πιθανότατα, συμβάλλει στην ενίσχυση των προσδοκιών για τις ευεργετικές συνέπειες της (Κοινοτικής) ρυθμιστικής δράσης. Τούτο, όμως, δεν είναι, αφ' εαυτού, ικανό να αποτρέψει τη δυσαρέσκεια ορισμένων, τουλάχιστον, εθνικών κυβερνήσεων που αντιμετωπίζουν περισσότερους, σε σχέση με τους αρχικώς λογιζόμενους, περιορισμούς και, ενδεχομένως, καλούνται να αναθεωρήσουν επιλογές της πολιτικής ρύθμισης της αγοράς εργασίας –στην πραγματικότητα, επιλογές αύξησης της ευελιξίας της.²²

Σε ορισμένες περιπτώσεις, μάλιστα, οι αποφάσεις του ΔΕΚ προκαλούν αμηχανία και, ακόμη, προξενούν ανοικτή δυσαρέσκεια μεταξύ περισσότερων κρατών μελών –εθνικών

²¹ Η (συνοπτική) συζήτηση στην παρούσα και την επόμενη παράγραφο, δηλαδή η γενική εκτίμηση της νομολογίας του ΔΕΚ και η αναφορά σε ορισμένες αποφάσεις του, βασίζονται στην τεκμηριωμένη ανάλυση των Ostner, Piona and Jane Lewis (1995) “Gender and the Evolution of European Social Policies”, in Leibfried and Pierson, *op.cit.*, υποσημ. 5

²² Για παράδειγμα, κατ' ακολουθία των αποφάσεων του ΔΕΚ στις υποθέσεις *Bilka* και *Rinner- Kühn*, (αμφότερες αφορούσε σε διαμάχες γερμανικών επιχειρήσεων με μερικώς απασχολούμενες υπαλλήλους τους), η χρήση του χρόνου εργασίας – και ο προσδιορισμός κατωφλίου ωρών εβδομαδιαίας απασχόλησης- ως κριτηρίου για τη χορήγηση διαφόρων κοινωνικών επιδομάτων και παροχών συνδεδεμένων με την απασχόληση θα πρέπει να αιτιολογείται επαρκώς και κατ' ουδέτερο ως προς τα φύλα τρόπο. Αλλιώς, παρόμοια πρακτική θα τείνει, συχνότατα, να θεωρείται –και τα δικαστήρια θα αποφαινούνται- ως αδικαιολόγητη έμμεση διάκριση εις βάρος των γυναικών, οι οποίες άλλωστε αποτελούν την πλειονότητα των μερικώς απασχολούμενων, και ως παραβίαση του Άρθρου 119.

Από την άλλη πλευρά, οι επιλογές της κυβέρνησης των βρετανών συντηρητικών για διαφορετική μεταχείριση των μερικώς απασχολούμενων –για παράδειγμα, με τον καθορισμό μακρότερου σε σχέση με τους κανονικώς απασχολούμενους χρόνου προϋπηρεσίας, προκειμένου να απολαμβάνουν την προστασία της εργατικής νομοθεσίας- προσκρούουν στην απόφαση του *House of Lords* (1994) που, δεδομένης της ισχυρότερης αντιπροσώπευσης των γυναικών μεταξύ των μερικώς απασχολούμενων, θεωρεί ότι οι κυβερνητικές πρωτοβουλίες παραβιάζουν την Κοινοτική νομοθεσία για την ισότητα (καθώς προκαλούν έμμεση διάκριση εις βάρος των γυναικών).

κυβερνήσεων και εγχώριων ομάδων συμφερόντων, περιλαμβανομένων και των γυναικείων οργανώσεων με αυτές τις αποφάσεις του, άλλωστε, το ΔΕΚ αναδεικνύει πολύπλευρες και, κυρίως, αμφιλεγόμενες επιπτώσεις της Κοινοτικής νομοθεσίας στα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας και τις πολιτικές ισότητας. Για παράδειγμα, το ΔΕΚ δεν αποδέχεται ότι οι οικογενειακές ευθύνες συνιστούν ικανό λόγο διαφορετικής μεταχείρισης γυναικών και ανδρών σχετικά με τη νυκτερινή εργασία και, επομένως, θεωρεί ότι η απαγόρευση της νυκτερινής εργασίας των γυναικών παραβιάζει το Κοινοτικό δίκαιο ισότητας. Η Γαλλία, η Ιταλία, η Ελλάδα και άλλα κράτη μέλη υποχρεώνονται, κατά συνέπεια, να καταργήσουν τις σχετικές διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας τους. Παρόμοιας σημασίας είναι, επίσης, ορισμένες αποφάσεις του ΔΕΚ που αφορούν στις οδηγίες για την ίση ασφαλιστική μεταχείριση των εργαζόμενων γυναικών και ανδρών οι προεκτάσεις τους (αυτών των αποφάσεων), ωστόσο, είναι ευρύτερες. Συγκεκριμένα, μολονότι το ζήτημα των ηλικιών συνταξιοδότησης από τα δημόσια κοινωνικοασφαλιστικά συστήματα εξαιρείται, ρητώς, από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 79/ 7 (άρθρο της 7α), το ΔΕΚ αποφαινεται ότι η υποχρεωτική συνταξιοδότηση των γυναικών σε μικρότερη έναντι των ανδρών ηλικία συνιστά παραβίαση της ίσης μεταχείρισης. Αποφαινεται, επίσης, ότι το Άρθρο 119 καλύπτει, εκτός των άλλων, τα ηλικιακά όρια συνταξιοδότησης και, ως εκ τούτου, δεν αποδέχεται την ευνοϊκότερη μεταχείριση των γυναικών στο πλαίσιο των επαγγελματικών ασφαλιστικών συστημάτων, στα οποία ωστόσο, συχνά, ανατίθεται (από το κράτος) ρόλος υποκατάστασης ή/ και συμπλήρωσης των δημοσίων κοινωνικοασφαλιστικών συστημάτων (υπόθεση *Barber*).²³ Η νομολογία του ΔΕΚ προσφέρει έναυσμα αμφισβήτησης των πραγματικών συνεπειών της περί την κοινωνική ασφάλιση νομοθεσίας ισότητας –εάν και κατά πόσο ωφελεί τις γυναίκες- και, επίσης, δημιουργεί ανησυχίες για ενδεχόμενη αξιοποίηση της νομοθεσίας ως λόγου για την προς τα κάτω εξομοίωση των συνταξιοδοτικών παροχών –εν προκειμένω την αύξηση των ηλικιακών ορίων- στο πλαίσιο των εθνικών πολιτικών μεταρρύθμισης των συνταξιοδοτικών συστημάτων και, ιδίως, των σχεδίων διασφάλισης της βιωσιμότητάς τους έναντι, κυρίως, των δημογραφικών αλλαγών –της γήρανσης των ευρωπαϊκών πληθυσμών. Παρόμοια ερωτηματικά, αμφισβητήσεις και ανησυχίες, πάντως, έχουν βαθύτερες (κοινωνικο-φιλοσοφικές) αφετηρίες και προεκτάσεις –που συζητούνται σε επόμενες παραγράφους.

Η ρυθμιστική δράση της Κοινότητας στον τομέα της ίσης μεταχείρισης των φύλων στην αγορά εργασίας και, κατ' επέκταση, η παραγωγή Κοινοτικής νομοθεσίας συνεχίζονται κατά τη σύγχρονη φάση της διαδικασίας ολοκλήρωσης –μετά το 1986. Τούτο είναι, εν μέρει, προδιαγεγραμμένο η εμπειρία από την εφαρμογή της υφιστάμενης νομοθεσίας και, κυρίως, η νομολογία του ΔΕΚ υπαγορεύουν τη συμπλήρωση ή/ και τροποποίησή της (νομοθεσίας). Εκ παραλλήλου, όμως, η σταθερά αυξανόμενη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας και, πολύ περισσότερο, η δυσανάλογη επιβάρυνσή τους από τη δραματική επιδείνωση των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας –την αύξηση της ανεργίας- κατά το πρώτο ήμισυ της δεκαετίας του 1990, συμβάλλουν στην ανανέωση του ενδιαφέροντος για την πολιτική ισότητας και στην άμβλυνση των προγενέστερων ανασταλτικών διαφορών μεταξύ των εθνικών προτιμήσεων πολιτικής. Κι όσο για την προσδιοριστική σημασία των μετα-*Maastricht* θεσμικών και διαδικασιακών μεταρρυθμίσεων, δηλαδή, κυρίως, της εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας και της εισαγωγής της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων βάσει συλλογικών συμφωνιών, αυτή δεν είναι ισομερώς κατανοημένη η θεσμική αναβάθμιση του κοινωνικού διαλόγου ασκεί μεγαλύτερη επίδραση στη διαμόρφωση του προϊόντος πολιτικής. Αναλυτικότερα:

Στο πλαίσιο υλοποίησης του προγράμματος (κοινωνικής) δράσης του 1989, το οποίο εγκρίνεται από κοινού με τον Κοινωνικό Χάρτη –ως επακόλουθό του- υιοθετείται η Οδηγία 92/ 85/ ΕΟΚ σχετικά με την εφαρμογή μέτρων που αποβλέπουν στη βελτίωση της υγείας και της ασφάλειας κατά την εργασία των εγκύων, λεγώνων και γαλουχουσών εργαζομένων.

²³ Έναντι των δυνάμει εκρηκτικών συνεπειών της απόφασης για τα ασφαλιστικά συστήματα των κρατών μελών, οι κυβερνήσεις τους φρόντισαν να περιλάβουν στη Συνθήκη ΕΕ το «πρωτόκολλο *Barber*», δια του οποίου η αναδρομική ισχύς της απόφασης αποκλείεται.

Η οδηγία περιλαμβάνει διατάξεις που αφορούν στη διασφάλιση των κατάλληλων συνθηκών εργασίας και την αποσόβηση των κινδύνων –γενικών και ειδικών- που απειλούν την υγεία των εγκύων -και των άλλων- εργαζόμενων, καθώς και στη διατήρηση των εργασιακών δικαιωμάτων των τελευταίων και, ²⁴ ιδίως, την προστασία τους από απολύσεις και, επίσης, καθορίζει ελάχιστα όρια σχετικώς με τη διάρκεια της άδειας μητρότητας και τις αποδοχές των γυναικών κατά την αντίστοιχη περίοδο. Είναι αξιοσημείωτο ότι η έγκριση της οδηγίας επιτυγχάνεται μόνον κατόπιν της θεώρησης της προστασίας των εγκύων γυναικών ως θέματος υγιεινής και ασφάλειας –και της χρήσης του Άρθρου 118Α ως νομικής βάσης της (οδηγίας)´ μέχρι τότε η πρόταση οδηγίας της Επιτροπής προσέκρουε στις διαπραγματευτικές αντιθέσεις –και τη νομική αβεβαιότητα- ως προς τη σκοπιμότητα –και (νομική) συμβατότητα- της ειδικής μεταχείρισης (special treatment) των εγκύων γυναικών –η έννοια της ίσης μεταχείρισης δεν είναι εν προκειμένω συναφής. Πάντως, η συνακόλουθη υπαγωγή της λήψεως απόφασης στον κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας δεν φαίνεται να έχει τις προεκτάσεις που οι οπαδοί της «κοινωνικής διάστασης» θα προσδοκούσαν´ παρά την αποχή του κατά την ψηφοφορία, το Ηνωμένο Βασίλειο αποσπά ουσιώδεις παραχωρήσεις.

Έτσι λοιπόν, η Κοινοτική οδηγία ελάχιστα συμβάλλει στην προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών για την προστασία της μητρότητας και, πολύ περισσότερο, αποτυγχάνει να επιφέρει τη σύγκλιση –την εναρμόνιση- των επιπέδων προστασίας. Σε ότι, ειδικότερα, αφορά την άδεια μητρότητας και τις αποδοχές των εγκύων (και λεχώνων) γυναικών, δηλαδή τις βασικές ρυθμίσεις της νομοθεσίας προστασίας της μητρότητας, η οδηγία καθορίζει ελάχιστα όρια που, όμως, δεν ξεπερνούν τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή των αντίστοιχων εθνικών ρυθμίσεων, κατ’ ουσία τις ρυθμίσεις της λιγότερο γενναιόδωρης εθνικής νομοθεσίας –της βρετανικής. (Στον Πίνακα 8.1 σημειώνονται οι ρυθμίσεις της εθνικής νομοθεσίας, κατά το χρόνο έγκρισης της οδηγίας.) Με την Κοινοτική οδηγία, η διάρκεια της άδειας μητρότητας ορίζεται σε 14 μήνες, η αποζημίωση των γυναικών κατά τη διάρκεια της άδειας μητρότητας εξισώνεται με το επίδομα ασθενείας –κατά τη λογική της θεώρησης της προστασίας της μητρότητας ως θέματος υγιεινής και ασφάλειας- ενώ, τέλος, ο καθορισμός των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας (eligibility) ανάγεται στη δικαιοδοσία του εθνικού νομοθέτη. Αξιοσημείωτο είναι ότι, η αρχική πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε πλήρεις αποδοχές κατά τη διάρκεια της άδειας μητρότητας και προϋπηρεσία ενός έτους, ως προϋπόθεση επιλεξιμότητας –η βρετανική νομοθεσία, όμως, προέβλεπε προϋπηρεσία δύο ετών.²⁵

²⁴ Ας σημειωθεί ότι κατ’ ακολουθία απόφασης του ΔΕΚ, οι γυναίκες που βρίσκονται σε άδεια μητρότητας δικαιούνται τις αυξήσεις αποδοχών που χορηγούνται πριν ή/ και κατά την περίοδο απουσίας τους (C-342/93: Gillespie v. Northern Health and Social Services Board)

²⁵ Rhodes, *op.cit.*, υποσημ. 5

Πίνακας 8.1 Άδεια μητρότητας στα κράτη μέλη

	Διάρκεια αδείας	Αποδοχές
Βέλγιο	Σύνολο 14 εβδομάδες τουλάχιστον 8 μετά τον τοκετό	100% για 1 – 4 εβδομάδες, 80% αργότερα
Δανία	4 εβδομάδες πριν, 10 μετά + 10 εβδομάδες για έναν εκ των δύο γονέων ή μοιρασμένες μεταξύ τους (+2 εβδομάδες για τον πατέρα μετά τον τοκετό)	90% μέσες εβδομαδιαίες αποδοχές
Γερμανία	6 εβδομάδες πριν, 8 μετά	100% καθαρού μισθού για τους ασφαλισμένους, ή σταθερό ποσό 100DM
Ελλάδα	15 εβδομάδες, εκ των οποίων οι 6 μετά	100% αποδοχών
Ισπανία	16 εβδομάδες	75% αποδοχών
Γαλλία	6 εβδομάδες πριν, 10 μετά	84% του μισθού + χορηγήσεις (επιδόματα) τοκετού
Ιρλανδία	14 εβδομάδες, 4 εβδομάδες πριν	70% του μισθού & επίδομα μητρότητας + 6?
Ιταλία	20 εβδομάδες, εκ των οποίων οι 8 πριν	80% των αποδοχών
Λουξεμβούργο	8 εβδομάδες πριν, 8 μετά	100% του μισθού + επίδομα μητρότητας
Ολλανδία	6 εβδομάδες πριν και μετά	100% του μισθού + επίδομα μητρότητας
Πορτογαλία	Σύνολο 90 μέρες, 6 εβδομάδες πριν	100% ημερησίων αποδοχών + επίδομα μητρότητας
Ηνωμένο Βασίλειο	Άδεια μετά αποδοχών = 18 εβδομάδες	100% ημερησίων αποδοχών + επίδομα μητρότητας Σε περίπτωση διетуής εργασίας 90% για 6 εβδομάδες: 3,15 λίρες / εβδομάδα για 18 εβδομάδες σε περίπτωση λιγότερο των 6 μηνών εργασίας: επίδομα μητρότητας (κρατική παροχή) για 18 εβδομάδες

Πηγή: Social Europe (1992), Supplement 4.

Η αδυναμία εναρμόνισης των εθνικών ρυθμίσεων για την προστασία της μητρότητας, ωστόσο, δεν θα έπρεπε να λογίζεται ως αποτυχία της Κοινοτικής πολιτικής ισότητας, μολονότι η σημασία των *minimal* ρυθμίσεων της οδηγίας είναι, εξ' αντικειμένου, αμφίβολη. Σε αποτυχία πολιτικής, τουναντίον, θα κατέληγε η επιβεβλημένη (enforced) εναρμόνιση. Αναλυτικότερα: Η θεσμοθέτηση των παροχών μητρότητας και, ιδίως, ο προσδιορισμός του επιπέδου τους επιζητούν –και αντανακλούν– την εξισορρόπηση –cf. *trade-off*– μεταξύ οικονομικών στόχων και κοινωνικών επιδιώξεων και, ως εκ τούτου, οι μεταξύ των κρατών μελών διαφορές των παροχών συναρτώνται, εκτός άλλων, με τις διαφορές των επιπέδων οικονομικής μεγέθυνσης. Μπορεί η προστασία της μητρότητας να συμβάλλει στην ενίσχυση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας –εξ' ου και οι σχετικές παροχές έχουν θεσμοθετηθεί στο σύνολο των κρατών μελών προ της εισαγωγής της Κοινοτικής οδηγίας– η (υπέριμετρη) αύξηση του επιπέδου προστασίας, όμως, δηλαδή η (υπέριμετρη) αύξηση των παροχών, προκαλεί οικονομικές παρενέργειες, η μορφή των οποίων εξαρτάται από τον τρόπο χρηματοδότησής τους –γενική φορολογία, ή, κοινωνική ασφάλιση.²⁶ Στο πλαίσιο των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, που επικρατούν στα περισσότερα κράτη μέλη της Κοινότητας, και δεδομένης της περιορισμένης προσαρμοστικότητας των μισθών –εξαιτίας της νομοθεσίας ισότητας των αμοιβών και, κυρίως, των άλλων παραγόντων δυσκαμψίας των αγορών εργασίας– η αύξηση των παροχών μητρότητας θα είχε, πιθανότατα, ως αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους εργασίας, μέσω της αύξησης των εργοδοτικών εισφορών –και,

²⁶ Gruber, Jonathan (1994) “The Incidence of Mandated Maternity Benefits”, *American Economic Review*, 84, 622- 641

ιδίως, λόγω της αδυναμίας μετακύλισής της στους μισθούς- πράγμα που, με τη σειρά του, θα επηρέαζε δυσμενώς την απασχόληση των γυναικών.²⁷ Επομένως, ενδεχόμενη εναρμόνιση των εθνικών παροχών μητρότητας θα είχε αρνητικές, μάλλον, επιπτώσεις εις βάρος εκείνων που, υποτίθεται, θα επωφελούνταν, δηλαδή εις βάρος των γυναικών στα λιγότερο γενναιοδώρα –και, συνήθως, λιγότερο ανεπτυγμένα οικονομικά- κράτη μέλη. Διόλου παράδοξο, λοιπόν, που αρκετά χρόνια μετά την υιοθέτηση της οδηγίας, λίγες υπάρχουν ενδείξεις προσέγγισης των εθνικών νομοθεσιών και σύγκλισης του επιπέδου των παροχών μητρότητας.²⁸

Με την οδηγία για την προστασία της μητρότητας η Κοινοτική νομοθεσία για την ισότητα ξεφεύγει από τα στενά όρια της απαγόρευσης των διακρίσεων στην αγορά εργασίας και εισέρχεται –έστω διστακτικώς- στην περιοχή της θετικής δράσης. Το σοβαρότερο, όμως, βήμα προς αυτή την κατεύθυνση –ίσως και τελευταίο, μεσοπρόθεσμα- σημειώνεται με την υιοθέτηση της Οδηγίας 96/ 34/ ΕΚ σχετικώς με τη γονική άδεια και την άδεια για οικογενειακούς λόγους. Η άρση του μακροχρόνιου αδιεξόδου –η πρόταση οδηγίας της Επιτροπής υπεβλήθη, για πρώτη φορά, το 1983- οφείλεται σε δύο κυρίως παράγοντες: Πρώτον και κυριότερο, στην κρίση της απασχόλησης και τη συνακόλουθη στροφή των εθνικών κυβερνήσεων στο «συντονισμό» της πολιτικής και των μέτρων ανάσχεσης των δυσμενέστερων εκφράσεών της –cf. ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης/ απόφαση Ευρ. Συμβουλίου *Essen*, 1994' και δεύτερον, στο γεγονός ότι το περιεχόμενο της πρότασης οδηγίας που, αυτή τη φορά, υιοθετείται από το Συμβούλιο, είναι προϊόν της συμφωνίας των κοινωνικών εταίρων, κατ' εφαρμογή της νέας διαδικασίας που εισάγεται με την κοινωνική συμφωνία του *Maastricht*.

Η συμφωνία- πλαίσιο (framework agreement) των κοινωνικών εταίρων και, κατ' επέκταση, η οδηγία ορίζουν τους τρεις μήνες ως την ελάχιστη διάρκεια της γονικής άδειας που οι γονείς δικαιούνται να λάβουν όταν αποκτήσουν παιδί –περιλαμβανομένης της υιοθεσίας. Καλούν, επίσης, τα κράτη μέλη να θεσπίσουν τα αναγκαία μέτρα διευκόλυνσης της απουσίας των εργαζομένων από την εργασία τους, όταν απρόβλεπτες ασθένειες και ατυχήματα επιβάλλουν την παρουσία τους στο πλευρό των μελών της οικογένειάς τους. Ωστόσο, ο καθορισμός των προϋποθέσεων και όρων άσκησης του δικαιώματος της γονικής άδειας, αλλά και της άδειας για επείγοντες οικογενειακούς λόγους, εναπόκειται στην εθνική νομοθεσία ή/ και τις εθνικές συλλογικές συμφωνίες. Η οδηγία, όμως, προβλέπει ότι η άσκηση του δικαιώματος της γονικής άδειας δεν επιφέρει μεταβολή της εργασιακής σχέσης –πάντως, η μετακίνηση σε ισοδύναμη θέση εργασίας είναι αποδεκτή- ούτε και προσβολή των συσσωρευμένων δικαιωμάτων των εργαζομένων –ότι ίσχυε κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος και κατά την ημερομηνία λήξεως της άδειας.

Μολονότι η οδηγία αφορά, κατά μείζονα λόγο, στην οριοθέτηση των βασικών αρχών –του πλαισίου- εφαρμογής της γονικής άδειας, οι επιπτώσεις της στις εθνικές πολιτικές ισότητας κάθε άλλο παρά ευκαταφρόνητες θα μπορούσαν να θεωρηθούν. Τρία κράτη μέλη, δηλαδή η Ιρλανδία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, όπου το δικαίωμα της γονικής άδειας δεν υφίσταται μέχρι τη στιγμή που υιοθετείται η Κοινοτική οδηγία, καλούνται να εισάγουν σχετική νομοθεσία. Το ίδιο θα συμβεί και στο Ηνωμένο Βασίλειο που, μετά την άρση του κοινωνικού *opt- out*, θα κληθεί να μεταφέρει (στη νομοθεσία του) την Οδηγία 97/ 75/ ΕΚ, με την οποία προβλέπεται η επέκταση της ισχύος της Οδηγίας 96/ 34/ ΕΚ και σε αυτό (το ΗΒ).

²⁷ Είναι, ίσως, χαρακτηριστική η διστακτική και έμμεση, μέσω του *think- tank* που ελέγχουν, διατύπωση αιτήματος από μέρους των Ισπανών εργοδοτών να καταβάλλουν –και επιβαρύνονται- οι ίδιες οι γυναίκες τις εργοδοτικές εισφορές κατά τη διάρκεια της άδειας μητρότητας. Ασφαλώς, η διατύπωση του αιτήματος δεν οδήγησε παρά στην παραίτηση του προέδρου του *think- tank* "Think- tank chief quits in maternity leave figure", *Financial Times*, 13/ 12/ 2000

²⁸ Δες, Επιτροπή ΕΚ (1999) «Έκθεση της Επιτροπής για την εφαρμογή της Οδηγίας 92 /85/ ΕΟΚ του Συμβουλίου της 19ης Οκτωβρίου 1992 σχετικά με την εφαρμογή μέτρων που αποβλέπουν στη βελτίωση της υγείας και της ασφάλειας κατά την εργασία των εγκύων, λεχώνων και γαλουχουσών εργαζομένων» COM (1999) 100 τελικό

Αρκετά κράτη μέλη, επίσης, καλούνται να προσαρμόσουν τη νομοθεσία τους προκειμένου να υπάρξει διάκριση μεταξύ γονικής άδειας και άδειας μητρότητας και αποσύνδεσή τους. Επομένως, η συμβολή της Κοινοτικής οδηγίας στην εισαγωγή ενός βασικού μέτρου συμφιλίωσης της εργασίας με την οικογενειακή ζωή είναι αξιοσημείωτη και, πάντως, ευπρόσδεκτη από μέρους των εθνικών κυβερνήσεων. Άλλωστε, οι (προσδοκώμενες) συνέπειες παρόμοιων μέτρων είναι θετικές. Πρόκειται τόσο για άμεσες συνέπειες, που αφορούν στην αύξηση των ευκαιριών απασχόλησης των γυναικών, όσο και για έμμεσες συνέπειες, που αποδίδονται στη διασύνδεση με άλλα μέτρα της πολιτικής απασχόλησης (για παράδειγμα, ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση ανέργων που τοποθετούνται σε θέσεις εργασίας για όσο διάστημα διαρκούν οι γονικές άδειες των εργαζόμενων που τις καταλαμβάνουν). Από την άλλη πλευρά, οριοθετώντας, κυρίως, το πλαίσιο εφαρμογής της γονικής άδειας, η οδηγία αφήνει ικανούς βαθμούς ελευθερίας στις εθνικές κυβερνήσεις και τους κοινωνικούς εταίρους στα κράτη μέλη και, ως εκ τούτου, ελάχιστες επιτρέπει ανησυχίες για ενδεχόμενες παρενέργειες –υπέρμετρη αύξηση του κόστους εργασίας, μείωση ανταγωνιστικότητας. Άραγε, σε αυτό ακριβώς δεν έγκειται η ουσιαστική σημασία της διαδικασίας νομοθέτησης βάσει συλλογικών συμφωνιών;

Η συμφωνία μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, όμως, αποδεικνύεται αδύνατη –όπως οι ίδιοι πληροφορούν την Επιτροπή κατά τη διάρκεια της διαδικασίας διαβούλευσης- σχετικώς με το ζήτημα του βάρους της απόδειξης (*burden of proof*) στις περιπτώσεις που στοιχειοθετείται διάκριση εις βάρος των γυναικών. Ωστόσο, το Συμβούλιο υιοθετεί, τελικώς, την Οδηγία 97/80/ΕΚ –και το Ηνωμένο Βασίλειο συμμετέχει στη συζήτηση, κατόπιν της πολιτικής συμφωνίας σχετικώς με τη συμμετοχή του (HB) στις συζητήσεις για θέματα που καλύπτονται από την κοινωνική συμφωνία/ κοινωνικό πρωτόκολλο, κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου μέχρι την έγκριση της Συνθήκης του *Amsterdam*.²⁹ Η οδηγία αποσκοπεί στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της ήδη υφιστάμενης νομοθεσίας κατά των διακρίσεων και, ιδίως, των μέτρων που τα κράτη μέλη εφαρμόζουν προκειμένου να διευκολύνουν την πρόσβαση στη δικαιοσύνη όσων υφίστανται διακρίσεις –όταν έχουν εξαντλήσει τα μέσα προσφυγής σε άλλα αρμόδια όργανα. Ειδικότερα, η οδηγία περιλαμβάνει ορισμό της έννοιας της έμμεσης διάκρισης –και, κατά τούτο, ενσωματώνει στην Κοινοτική νομοθεσία ισότητα τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ- ενώ σε ότι αφορά το βάρος της απόδειξης προβλέπει τη μερική μάλλον, παρά την πλήρη αντιστροφή του, ορίζοντας ότι ο μεν ενάγων (*plaintiff*) –κατά κανόνα η ενάγουσα- καλείται να παρουσιάσει τα γεγονότα βάσει των οποίων πιθανολογείται η άσκηση διάκρισης, ο δε εναγόμενος (*defendant*) καλείται να αποδείξει πως δεν υπήρξε παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, όμως, εξαιρούνται οι περιπτώσεις που καλύπτονται από τη νομοθεσία για την ίση μεταχείριση στο πλαίσιο των συστημάτων ασφάλισης. Η συγκατάθεση των εθνικών κυβερνήσεων είναι, κατόπιν αυτών, εύλογη. Η μετριοπαθής προσέγγιση της οδηγίας σχετικώς με το βάρος της απόδειξης διασκεδάξει τις αρχικώς έντονες ανησυχίες των εργοδοτικών οργανώσεων και, συνεπώς, αναιρεί έναν από τους βασικούς λόγους κυβερνητικής αναστολής και η εξαίρεση των περιπτώσεων που εμπίπτουν στην «ασφαλιστική» νομοθεσία ισότητας περιστελλεί τις επιφυλάξεις των εθνικών διοικήσεων. Κυρίως, όμως, συμπληρώνοντας και ενδυναμώνοντας τη νομοθεσία απαγόρευσης των διακρίσεων, η οδηγία ενισχύει τις προσδοκώμενες θετικές συνέπειες της τελευταίας (της νομοθεσίας).

Ωστόσο, η υφιστάμενη Κοινοτική νομοθεσία ισότητας –εν πολλοίς διαμορφωθείσα κατά τη δεκαετία του 1970- αποτυγχάνει, διαπιστώνεται,³⁰ να ανταποκριθεί στις σύγχρονες τάσεις στις αγορές εργασίας και τα νέα δεδομένα σχετικώς με τη γυναικεία απασχόληση –αύξηση της συμμετοχής των γυναικών, βελτίωση του επιπέδου δεξιοτήτων/ επιπέδου εκπαίδευσής τους, βελτίωση της θέσης τους στις εσωτερικές αγορές εργασίας- καθώς και στις πολλαπλές, πλέον, μορφές έκφρασης της έμμεσης διάκρισης. Αποβλέποντας στον εκσυγχρονισμό της

²⁹ Με την Οδηγία 98/ 52/ ΕΚ επεκτείνεται η ισχύς της Οδηγίας 97/ 80/ ΕΚ στο Ηνωμένο Βασίλειο.

³⁰ Prondzynski, F. and W. Richards (1995) “Equal Opportunities in the Labour Market: Tackling Indirect Sex Discrimination”, *European Public Law*, 1, 117- 135

νομοθεσίας και λαμβάνοντας υπόψη τις αποφάσεις του ΔΕΚ, η Επιτροπή παρουσιάζει, το 1996, πρόταση αναθεώρησης της οδηγίας 76/ 207/ ΕΟΚ για την ίση μεταχείριση γυναικών και ανδρών σε ότι αφορά την απασχόληση, την επαγγελματική κατάρτιση και προώθηση και τις συνθήκες εργασίας, το τελικό σχέδιο της οποίας υποβάλλεται στο Συμβούλιο το 2000.³¹ Το Συμβούλιο, με τη σειρά του, υιοθετεί κοινή θέση τον Ιούνιο του 2001 –λίγο πριν λήξει το εξάμηνο της Σουηδικής Προεδρίας.³² Η νέα/ τροποποιημένη οδηγία ορίζει ακριβέστερα την έννοια της έμμεσης διάκρισης και,³³ κυρίως, ορίζει τη σεξουαλική παρενόχληση ως διάκριση στο χώρο εργασίας που οφείλεται στο φύλο` επεκτείνει την προστασία κατά των διακρίσεων μετά τη λήξη της εργασιακής σχέσης και καλεί τα κράτη μέλη να ορίσουν ανεξάρτητους εθνικούς φορείς για την ενίσχυση των ίσων ευκαιριών και τη διασφάλιση του δικαστικού ελέγχου, καθώς και για την επιβολή κυρώσεων όταν διαπιστώνεται διάκριση` και, τέλος, αναγνωρίζει το δικαίωμα των κρατών μελών να προβλέπουν αποκλίσεις από την αρχή της ίσης πρόσβασης στην απασχόληση εφόσον αιτιολογείται, επαρκώς, ότι το φύλο του εργαζόμενου αποτελεί καθοριστικό παράγοντα. Οι λόγοι της συγκατάθεσης των εθνικών κυβερνήσεων είναι, μάλλον, κατανοητοί` αλλιώς, αρκεί η επανάληψη της τελευταίας πρότασης της προηγούμενης παραγράφου.

Η αποτίμηση της Κοινοτικής νομοθεσίας για την ισότητα είναι, χωρίς αμφιβολία, θετική` όπως διαπιστώθηκε, άλλωστε, η «προστιθέμενη αξία» -οι επιπτώσεις- της Κοινοτικής έννομης τάξης στα εθνικά ρυθμιστικά καθεστώτα και τις πολιτικές ισότητας είναι, συχνά, σημαντική και, πολύ περισσότερο, «διαχρονική», ως αποτέλεσμα των έμμεσων –ερμηνευτική νομολογία ΔΕΚ- και άμεσων –νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής- πράξεων εκσυγχρονισμού της.³⁴ Είναι, ωστόσο, γεγονός ότι η ρυθμιστική δράση της Κοινότητας αφορά, πρωτίστως, σε μέτρα απαγόρευσης των διακρίσεων στην αγορά εργασίας και διασφάλισης της ίσης μεταχείρισης. Τα θετικής υφής ρυθμιστικά μέτρα καταλαμβάνουν δευτερεύουσα, μόνο, θέση στο πλαίσιο της Κοινοτικής νομοθεσίας. Αυτό δεν είναι παράδοξο. Πολύ συχνά, οι οικονομικές επιπτώσεις παρόμοιων μέτρων (κόστος εργασίας, ανταγωνιστικότητα) αναστέλλουν τη δυνατότητα –και θέτουν υπό αμφισβήτηση τη σκοπιμότητα- εναρμόνισης/ προσέγγισης των σχετικών εθνικών ρυθμίσεων. Επιπροσθέτως, η ρυθμιστική παρέμβαση στην αγορά εργασίας δεν είναι το μοναδικό, ούτε, κατ' ανάγκη, το κύριο μέσο άσκησης πολιτικής θετικής δράσης. Η θετική δράση ασκείται, επίσης, μέσω του φορολογικού συστήματος και του συστήματος κοινωνικής προστασίας και συνίσταται στη διαμόρφωση κινήτρων ενθάρρυνσης της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας και ενίσχυσης των ευκαιριών απασχόλησής τους (π.χ. φορολογία εισοδήματος συζύγων, παροχές σε χρήμα –cf. οικογενειακά επιδόματα- και σε είδος –cf. βρεφονηπιακοί σταθμοί- συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις).

Τα κράτη μέλη, όμως, δεν έχουν τις αυτές δημοσιονομικές δυνατότητες (fiscal capacities) ούτε, πολύ περισσότερο, συμμερίζονται ταυτόσημες αντιλήψεις σχετικά με τη θέση και το

³¹ Επιτροπή ΕΚ (2000) «Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τροποποίηση της οδηγίας 76/ 207/ ΕΟΚ του Συμβουλίου περί της εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης των ανδρών και των γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και προώθηση και τις συνθήκες εργασίας» COM (2000) 334 τελικό

³² Είναι, μάλλον, απίθανο ότι οι επιφυλάξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που ζητεί «αυστηρότερες» διατάξεις, θα αναστείλουν την τελική υιοθέτηση της οδηγίας. Για τις θέσεις του ΕΚ δεξ, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2001) «Έκθεση σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 76/ 207/ ΕΟΚ ...», Α5- 0173/ 2001 τελικό, 16/ 5/ 2001

³³ «[Ε]μμεση διάκριση συντρέχει όταν μια εκ πρώτης όψεως ουδέτερη διάταξη, κριτήριο ή πρακτική θα έθετε σε ιδιαίτερα μειονεκτική θέση τους εκπροσώπους του ενός φύλου σε σύγκριση με τους εκπροσώπους του άλλου, εκτός αν αυτή η διάταξη, το κριτήριο ή η πρακτική δικαιολογείται αντικειμενικά από νόμιμο στόχο και τα μέσα για την επίτευξη του εν λόγω στόχου είναι πρόσφορα και αναγκαία.»

³⁴ Η Κοινοτική δράση για την ισότητα υπήρξε για πολλά χρόνια, υποστηρίζεται, η αποδοτικότερη μεταξύ του συνόλου των κοινωνικών δράσεων της Κοινότητας` Meehan, Elizabeth (1990) “Sex Equality Policies in the European Community”, *Journal of European Integration*, 13, 185- 196. Από την ουσιαστική άποψη των πραγμάτων, αυτή η αξιολόγηση παραμένει επίκαιρη –η ακολουθούσα ανάλυση της δράσης της Κοινότητας στις άλλες περιοχές της κοινωνικής πολιτικής επιβεβαιώνει παρόμοια διαπίστωση.

ρόλο γυναικών και ανδρών στην οικογένεια και την αγορά εργασίας και, κατ' επέκταση, σχετικώς με τη σημασία της έννοιας της ισότητας και τον τρόπο πραγμάτωσής της.³⁵ Κατά συνέπεια, η συγκρότηση, το περιεχόμενο και η ένταση της πολιτικής θετικής δράσης διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών` σε ορισμένα κράτη μέλη, μάλιστα, το φορολογικό σύστημα ή/ και το σύστημα κοινωνικής προστασίας αποθαρρύνουν μάλλον, παρά υποκινούν την είσοδο ή/ και παραμονή των γυναικών στην αγορά εργασίας,³⁶ πιθανότατα περιστέλλοντας την επίδραση θετικών ρυθμιστικών παρεμβάσεων. Η διαμόρφωση κοινής (Κοινοτικής) πολιτικής θετικής δράσης, επομένως, προσκρούει στις αποκλίσεις των εγχώριων πολιτικών και, ασφαλώς, στην έλλειψη (Κοινοτικών) δημοσιονομικών πόρων. Μολαταύτα, η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών δεν είναι απεριόριστη. Ειδικότερα, κατόπιν σειράς αποφάσεων του ΔΕΚ, ιδίως της απόφασης στην υπόθεση *Kalanke*,³⁷ η δυνατότητα εφαρμογής μέτρων θετικής διάκρισης (positive discrimination), με άλλα λόγια μέτρων προνομιακής μεταχείρισης των γυναικών,³⁸ θεωρείται ως εξαίρεση στην (εισηγμένη μέσω της Κοινοτικής νομοθεσίας) αρχή της ίσης μεταχείρισης και, επομένως, υπόκειται σε έλεγχο καταλληλότητας –και προϋποθέτει επαρκή αιτιολόγηση³⁹ πρόκειται για μια ακόμη απροσδόκητη επίπτωση της Κοινοτικής νομοθεσίας στις εθνικές πολιτικές ισότητας.

Γενικότερα, στην περιοχή της θετικής δράσης για την ισότητα ο ρόλος της Κοινότητας –όπως αποτυπώνεται στα δύο μεσοπρόθεσμα προγράμματα δράσης σχετικώς με τις ίσες ευκαιρίες (1991- 1995 και 1996- 2000)-⁴⁰ είναι συμβουλευτικός και υποστηρικτικός και συνίσταται στη διατύπωση συστάσεων,⁴¹ την υλοποίηση υποστηρικτικών προγραμμάτων κοινής δράσης και την ανάδειξη επιτυχών πρακτικών. Σε αυτό το πλαίσιο, προοδευτικώς αποδίδεται έμφαση στην προώθηση δράσεων που συμβάλλουν στη βελτίωση της θέσης και την ενίσχυση της επιρροής των γυναικών στις διαδικασίες λήψεως αποφάσεων –στην οικογένεια, την επιχείρηση, την πολιτική- περιλαμβανομένης της ενίσχυσης της συλλογικής οργάνωσής τους. Με το τέταρτο μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα δράσης (1996- 2000), όμως, η πολιτική ίσων ευκαιριών επαναπροσδιορίζεται και, ειδικότερα, εγκαταλείπεται η συμβατική οριοθέτηση των

³⁵ Δες Ostner and Lewis, *op.cit.*, υποσημ. 21, όπου εισάγεται η διάκριση μεταξύ ενός μοντέλου όπου ο γάμος θεωρείται ως βάση της οικογένειας, ο άνδρας θεωρείται ως ο κύριος τροφοδότης της (male breadwinner) και η ισότητα προσλαμβάνεται ως ισότητα των διαφορών (equality of difference) και ενός δεύτερου μοντέλου όπου η γονεϊκή λειτουργία δεν περιορίζεται στην οικογένεια, οι γυναίκες και οι άνδρες θεωρούνται ως ισότιμοι τροφοδότες (breadwinner equity) και η ισότητα προσλαμβάνεται ως ομοιότητα (sameness). Στην πρώτη περίπτωση, η θετική δράση συνίσταται, κυρίως, στη γενναϊόδωρη προστασία της μητρότητας, την εκτενή εφαρμογή της γονικής άδειας και την προσφορά κινήτρων για μερική απασχόληση. Στη δεύτερη περίπτωση, η θετική δράση συνδέεται ευθέως με την απασχόληση και συνίσταται, κυρίως, σε φορολογικά κίνητρα και παροχές σε είδος προς τις γυναίκες. Στην πράξη, πάντως, τα συστήματα πολλών κρατών μελών έχουν μεικτό χαρακτήρα –με στοιχεία και των δύο μοντέλων- με τυπικότερους εκπροσώπους του πρώτου μοντέλου τα Σκανδιναβικά κράτη μέλη, πρωτίστως τη Σουηδία, και του δεύτερου μοντέλου τη Γερμανία και τα νοτιοευρωπαϊκά κράτη μέλη.

³⁶ Pillinger, Jane (1992), (2nd edn. 1993) *Feminising the Market. Women's Pay and Employment in the European Community*, Macmillan, London` επίσης, Sohrab, Julia A. (1994) "An Overview of the Equality Directive on Social Security and Its Implementation in Four Social Security Systems", *Journal of European Social Policy*, 4, 263- 276

³⁷ Η υπόθεση αφορούσε στη χρήση ποσοστώσεων στην απασχόληση –άκαμπτη χρήση, όμως- στη Βρέμη, Γερμανία` C-450/93: *Kalanke v. Freie Hanscestadt Bremen* ECJ FC October 17, 1995

³⁸ Η θετική διάκριση είναι μια ιδιαίτερος διαδεδομένη μορφή θετικής δράσης. Ενδεικτική της διάδοσης παρόμοιων μέτρων –αλλά και δείγμα της απρόσεκτης χρήσης των εννοιών- είναι η ταύτιση των εννοιών της θετικής δράσης και της θετικής διάκρισης, τόσο στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία, όσο και στην πολιτική συζήτηση` και είναι χαρακτηριστικό πως παρόμοια ταύτιση εμφανίζεται σε όλα τα επίσημα κείμενα της Κοινότητας, ακόμη και σε αυτή την ίδια τη Συνθήκη.

³⁹ Η αναθεώρηση της Οδηγίας 76/ 207/ ΕΟΚ περιλαμβάνει, μεταξύ των άλλων, την επαναδιατύπωση της σχετικής διάταξης. Επίσης, έχει προηγηθεί η επαναδιατύπωση της παραγράφου 4 του Άρθρου 119 στη Συνθήκη του *Amsterdam* και αντί των γυναικών αναφέρεται το λιγότερο εκπροσωπούμενο φύλο ως επωφελούμενοι των ειδικών πλεονεκτημάτων (δες και Κεφάλαιο 7 της παρούσας εργασίας).

⁴⁰ Δες, ενδεικτικώς, Commission EC (1995) "Proposal for a Council Decision on the fourth medium-term Community action programme on equal opportunities for women and men (1996- 2000)", COM (95) 381 final

⁴¹ Για παράδειγμα, Σύσταση του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1992 σχετικώς με τη φύλαξη των παιδιών

στόχων και, ιδίως, των μέσων της` και με τη Συνθήκη του *Amsterdam* (Άρθρα 2 και, ιδίως, 3 της Συνθήκης ΕΚ) η νέα προσέγγιση αποκτά σαφή νομική βάση. Συγκεκριμένα, η ισότητα των φύλων ενσωματώνεται στο σύνολο των πολιτικών και δράσεων της Κοινότητας, με την έννοια ότι η προώθησή της συγκαταλέγεται ανάμεσα στις βασικές επιδιώξεις τους –cf. *gender mainstreaming*. «Η ενσωμάτωση των ίσων ευκαιριών σημαίνει ότι οι προσπάθειες για την επίτευξη της ισότητας δεν περιορίζονται στην εφαρμογή ειδικών μέτρων υποστήριξης των γυναικών, αλλά εκτείνονται στο σύνολο των γενικών πολιτικών και μέτρων ...έτσι ώστε κατά το σχεδιασμό των τελευταίων να λαμβάνονται υπόψη οι πιθανές συνέπειές τους για την σχετική κατάσταση γυναικών και ανδρών...Η προώθηση της ισότητας δεν πρέπει να συγχέεται με την απλό στόχο εξισορρόπησης των στατιστικών [δεικτών]` είναι θέμα προώθησης μακροπρόθεσμων αλλαγών στους γονεϊκούς ρόλους, στις οικογενειακές δομές, στις θεσμικές πρακτικές, στην οργάνωση του χρόνου και της εργασίας, στην ανάπτυξη της προσωπικότητας και της [προσωπικής] ανεξαρτησίας` αφορά, επίσης, στους άνδρες και το σύνολο της κοινωνίας καθώς ενθαρρύνει την πρόοδο και συνιστά τεκμήριο δημοκρατίας και πλουραλισμού...[Η αρχή της ενσωμάτωσης] δεν σημαίνει τη βελτίωση της πρόσβασης των γυναικών στα προγράμματα και τους πόρους της Κοινότητας, αλλά την ταυτόχρονη κινητοποίηση νομικών εργαλείων, χρηματικών πόρων και των αναλυτικών και οργανωτικών δυνατοτήτων της Κοινότητας προκειμένου να εισαχθεί στο σύνολο των περιοχών πολιτικής η βούληση οικοδόμησης ισότιμων σχέσεων μεταξύ γυναικών και ανδρών...»⁴²

Τα στατιστικά στοιχεία, πάντως, φαίνεται πως τεκμηριώνουν τις προηγούμενες υποδείξεις αναπροσανατολισμού της πολιτικής ίσων ευκαιριών, αν μη τι άλλο αναδεικνύοντας τα όρια της παραδοσιακής νομικής προσέγγισης της ισότητας –cf. *equality in law*-⁴³ και υποδηλώνοντας την προσδιοριστική σημασία άλλων παραγόντων, οικονομικών, κοινωνικών, πολιτικών (και πολιτικής) και πολιτισμικών.⁴⁴ Πράγματι, μετά από αρκετές δεκαετίες εφαρμογής της νομικής προσέγγισης –η συμβολή της οποίας, όμως, είναι αδιαμφισβήτητη– η θέση των γυναικών στην αγορά εργασίας παραμένει κατώτερη εκείνης των ανδρών` η έκταση των μεταξύ των φύλων διαφορών, ωστόσο, δεν είναι σε όλα τα κράτη μέλη η ίδια. Παρά την αύξηση του ποσοστού απασχόλησης των γυναικών –μεταξύ 1989 και 1999, μάλιστα, το ποσοστό απασχόλησης των γυναικών στην Κοινότητα αυξάνεται κατά 6 ποσοστιαίες μονάδες, ενώ εκείνο των ανδρών μειώνεται κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες-⁴⁵ το ποσοστό απασχόλησης των ανδρών παραμένει υψηλότερο κατά 20, περίπου, ποσοστιαίες μονάδες. Οι μεγαλύτερες διαφορές καταγράφονται στην Ισπανία, την Ιταλία και την Ελλάδα και οι μικρότερες στη Σουηδία και τη Φινλανδία, όπου το ποσοστό απασχόλησης των γυναικών φθάνει στο 90% εκείνου των ανδρών (Πίνακας 8.2). Από την άλλη πλευρά, το 1999 το ποσοστό ανεργίας των γυναικών διατηρείται υψηλότερο εκείνου των ανδρών στα

⁴² Commission EC (1996) “Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities”, COM (96) 67 final

⁴³ Ας μη λησμονείται, επίσης, πως άλλο η ύπαρξη και άλλο η τήρηση της νομοθεσίας` κι ούτε η πρόβλεψη ποινών/ χρηματικών αποζημιώσεων αποτρέπει, πάντοτε, τις παραβιάσεις. Θα μπορούσε, μάλιστα, να υποστηριχθεί ότι οι περισσότερο ωφελούμενες από τη νομοθεσία είναι οι γυναίκες με υψηλότερο μορφωτικό επίπεδο, καλύτερη θέση εργασίας, πληρέστερη ενημέρωση –περί τη νομοθεσία και όχι μόνο- και υψηλότερες αποδοχές. Η δυνατότητα πρόσβασης των τελευταίων στα διοικητικά όργανα και, ιδίως, τη δικαστική εξουσία είναι, ασφαλώς, μεγαλύτερη σε σύγκριση με τις λιγότερο ειδικευμένες εργαζόμενες, ικανό τμήμα των οποίων, άλλωστε, σε ορισμένα κράτη μέλη, απασχολούνται περιστασιακώς στον ανεπίσημο τομέα.

⁴⁴ Δες, Meulders, Danièle, Plasman, Robert and Valérie Vander Srticht (1993) *Position of Women on the Labour Market in the European Community*, Dartmouth, Aldershot

Ας σημειωθεί, εδώ, το εύρημα πρόσφατης εμπειρικής μελέτης για τη θέση των γυναικών στην αμερικανική αγορά εργασίας, που αποδίδει τη βελτίωσή της στο αντισυλληπτικό χάπι και την επίδραση του στις αποφάσεις των γυναικών σχετικά με την εκπαίδευση, το γάμο και την απασχόληση/ σταδιοδρομία και τείνει να υποβαθμίζει τη συμβολή των πολιτικών ισότητας` Goldin, Claudia and Lawrence F. Katz (2000) “The Power of the Pill: Oral Contraceptives and Women’s Career and Marriage Decisions”, Working Paper 7527, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA

⁴⁵ European Commission and Eurostat (2001) *The social situation in the European Union 2001*, Annual Report, Section 3.17

περισσότερα κράτη μέλη της Κοινότητας, δηλαδή εκτός Ιρλανδίας, Σουηδίας και Ηνωμένου Βασιλείου (Πίνακας 8.3).

Πίνακας 8.2	Ποσοστά απασχόλησης, πληθυσμός 15 – 64 ετών				
	1999		1998	1995	1988
	Άνδρες	Γυναίκες	Γυναίκες		
Βέλγιο	67,5	50,2	47,5	45,4	38,4
Δανία	81,2	71,6	70,3	67,0	70,9
Γερμανία	72,4	57,1	55,6	55,3	49,5
Ελλάδα	71,6	40,3	39,6	38,0	37,2
Ισπανία	67,8	37,3	34,8	31,2	28,1
Γαλλία	67,5	53,5	52,9	52,0	50,2
Ιρλανδία	73,6	51,4	48,2	41,3	32,9
Ιταλία	67,1	38,1	36,7	35,6	35,3
Λουξεμβούργο	74,4	48,5	45,6	42,2	40,5
Ολλανδία	80,3	61,3	58,9	53,2	43,4
Αυστρία	76,7	59,7	59,0	59,2	:
Πορτογαλία	75,7	59,6	58,1	54,3	51,2
Φινλανδία	70,2	64,6	60,5	58,1	:
Σουηδία	72,1	68,9	66,4	72,4	:
Ηνωμένο Βασίλειο	76,9	63,7	63,2	61,4	58,3
ΕΕ - 15	71,6	52,6	51,2	49,7	45

: μη διαθέσιμα στοιχεία

Πηγή: European Commission – Eurostat (2000) *The social situation in the European Union 2000*, Section 1.12

European Commission – Eurostat (2001) *The social situation in the European Union 2001*, Section 3.17

Πέραν αυτών, όμως, το πρότυπο της γυναικείας μισθωτής απασχόλησης διαφέρει του αντίστοιχου ανδρικού ως προς δύο βασικούς παράγοντες. Πρώτον, η συντριπτική πλειονότητα των απασχολούμενων γυναικών στην Κοινότητα (80% έναντι 55% των απασχολούμενων ανδρών) συγκεντρώνονται στον τομέα των υπηρεσιών⁴⁶ και σε ορισμένους κλάδους του τομέα των υπηρεσιών, μάλιστα, οι γυναίκες κυριαρχούν αριθμητικώς (π.χ. υπηρεσίες υγείας, κοινωνικές υπηρεσίες, εκπαίδευση, ξενοδοχεία και εστιατόρια).⁴⁷ Ο κατά φύλο διαχωρισμός (sex segregation) της απασχόλησης, όμως, δεν είναι μόνον οριζόντιος –δηλαδή, σε τομεακό και κλαδικό επίπεδο– αλλά και κάθετος (vertical segregation). Οι γυναίκες καταλαμβάνουν, συνηθέστατα, ιεραρχικώς κατώτερες θέσεις από τους άνδρες, καθώς μόνον 6% των απασχολούμενων γυναικών είναι τοποθετημένες σε θέση διοικητικής ευθύνης (managerial post), έναντι 10% των απασχολούμενων ανδρών⁴⁸ και από αυτή την άποψη, συχνά γίνεται λόγος για μια «γυάλινη οροφή» (glass ceiling) που χωρίζει τις γυναίκες από τις υψηλότερες βαθμίδες της επαγγελματικής ιεραρχίας.⁴⁹ Δεύτερον, μία στις τρεις εργαζόμενες στην Κοινότητα, ή, ποσοστό 33%, απασχολείται μερικώς (part-time), ενώ το ποσοστό μερικής απασχόλησης μεταξύ των ανδρών δεν ξεπερνά το 6% και μεταξύ των κρατών μελών η Ολλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο εμφανίζουν τα υψηλότερα ποσοστά γυναικείας μερικής απασχόλησης (Πίνακας 8.4). Το ποσοστό των γυναικών που απασχολούνται με σύμβαση ορισμένου χρόνου είναι, επίσης, υψηλότερο του αντίστοιχου ποσοστού για τους άνδρες (Πίνακας 8.5)

⁴⁶ *ibid.*

⁴⁷ Fransson, Susanne, Johansson, Lena and Lena Svenaeus (2001) “Highlighting differentials between women and men”, unpublished working paper for the Swedish Presidency of the EU

⁴⁸ European Commission, *op.cit.*, υποσημ. 45

⁴⁹ Athey, Susan, Avery Christopher and Peter Zemsky (2000) “Mentoring and Diversity”, *American Economic Review*, 90, 765- 786

Πίνακας 8.3		Ποσοστά ανεργίας κατά φύλο, 1999														
	B	Δ	Γερμ.	Ελλ.	Ισπ.	Γαλλ.	Ιρλ.	Ιτ.	Λ	Ολλ.	A	Πορτ.	Φ	Σ	HB	ΕΕ-15
Ανδρες	7,8	4,5	8,3	7,5	11,2	9,5	5,8	8,7	1,7	2,3	3,3	3,9	9,8	7,2	6,7	7,9
Γυναίκες	10,7	6,0	9,3	17,8	23,0	13,3	5,5	15,6	3,3	4,7	4,5	5,2	10,7	7,1	5,3	10,9
Σύνολο	9,1	5,2	8,8	11,7	15,9	11,2	5,7	11,3	2,3	3,3	3,8	4,5	10,2	7,2	6,1	9,2

Πηγή: European Commission – Eurostat (2001) *The social situation in the European Union 2001*, Annex II, 4

Πίνακας 8.4		Μερική απασχόληση ως % συνολικής απασχόλησης κατά φύλο, 1999														
	B	Δ	Γερμ.	Ελλ.	Ισπ.	Γαλλ.	Ιρλ.	Ιτ.	Λ	Ολλ.	A	Πορτ.	Φ	Σ	HB	ΕΕ-15
Ανδρες	4	10	5	3	3	6	7	3	2	18	4	6	8	9	9	6
Γυναίκες	34	34	37	11	18	32	31	16	25	68	33	17	17	38	44	33
Σύνολο	16	21	19	6	8	17	17	8	11	39	17	11	12	23	25	18

Πηγή: European Commission – Eurostat (2001) *The social situation in the European Union 2001*, Annex II, 4

Πίνακας 8.5		Ποσοστό απασχολούμενων με σύμβαση ορισμένου χρόνου κατά φύλο, 1999 (και συνολικό 1990)														
	B	Δ	Γερμ.	Ελλ.	Ισπ.	Γαλλ.	Ιρλ.	Ιτ.	Λ	Ολλ.	A	Πορτ.	Φ	Σ	HB	ΕΕ-15
Ανδρες	8	9	13	12	31	13	6	9	3	9	7	17	15	11	6	12
Γυναίκες	14	11	13	15	35	15	10	12	4	15	8	20	21	17	8	14
Σύνολο	10	10	13	13	33	14	8	10	3	18	8	19	18	14	7	13
(Σύνολο 1990)	5	11	10	17	30	10	9	5	3	8	:	18	:	:	5	10)

: μη διαθέσιμα στοιχεία

Πηγή: European Commission – Eurostat (2001) *The social situation in the European Union 2001*, Annex II, 4

Διόλου παράδοξο, λοιπόν, ότι οι αποδοχές των γυναικών υστερούν έναντι των αποδοχών των ανδρών. Παρά την τάση μείωσης της μεταξύ των φύλων απόκλισης των αποδοχών (gender pay gap), οι αμοιβές των γυναικών στην Κοινότητα είναι, το 1998, κατά μέσο όρο 23% χαμηλότερες των αμοιβών των ανδρών –το 1995, η διαφορά ανερχόταν σε 26%.⁵⁰ Η απόκλιση είναι μικρότερη στη Δανία, τη Σουηδία, τη Γαλλία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, αν και θα πρέπει να σημειωθεί ότι εάν η ανάλυση επιχειρηθεί σε επίπεδο οικονομικού τομέα και κλάδου τα αποτελέσματα εμφανίζονται, μερικώς τουλάχιστον, διαφορετικά (Πίνακας 8.6). Ειδικότερα, εκτιμάται πως στα περισσότερα κράτη μέλη η απόκλιση των αποδοχών είναι μεγαλύτερη στον κλάδο των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, ενώ τείνει να περιστέλλεται –να υπολείπεται της μέσης τιμής της- στον κλάδο των ξενοδοχείων και εστιατορίων.⁵¹ Εκτιμάται, επίσης, ότι η μεταξύ των φύλων απόκλιση των αποδοχών συναρτάται θετικώς με την ηλικία –στις νεώτερες γενεές η απόκλιση μειώνεται- και σε ορισμένα κράτη μέλη (Βέλγιο, Γαλλία, Δανία, Ιταλία, Ισπανία, Ολλανδία) συναρτάται, επίσης, θετικώς με το επίπεδο εκπαίδευσης` τουναντίον, στην Ιρλανδία και την Ελλάδα οι αποδοχές των περισσότερο μορφωμένων γυναικών προσεγγίζουν εκείνες των ανδρών συναδέλφων τους, ενώ στα υπόλοιπα κράτη μέλη το επίπεδο εκπαίδευσης δεν φαίνεται να επηρεάζει την απόκλιση των αποδοχών.⁵²

⁵⁰ European Commission, *op.cit.*, υποσημ. 45, Section 3.18

⁵¹ *ibid.*

⁵² *ibid.*

Πίνακας 8.6	Μέσες αποδοχές των γυναικών ως % των αποδοχών των ανδρών, 1998 ⁽¹⁾															
	B	Δ	Γερμ.	Ελλ.	Ισπ.	Γαλλ.	Ιρλ.	Ιτ.	Λ	Ολλ.	A	Πορτ.	Φ	Σ	ΗΒ	ΕΕ-15
Βιομηχανία και υπηρεσίες	84	82	77	73*	76	80	70*	77*	84*	72	69	73	79	82	72	77*
Βιομηχανία	80	95	76	79	76	81	73	81*	74	78	65	72	81	92	70	72*

(1) Τα στοιχεία βασίζονται στις αποδοχές των πλήρως απασχολουμένων ανδρών και γυναικών στο σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων εκτός των αυτοαπασχολουμένων ή των εργαζομένων σε τοπικές μονάδες που απασχολούν λιγότερα από 10 άτομα. Επίσης, εξαιρούνται οι απασχολούμενοι στη γεωργία, αλιεία, άμυνα και δημόσια διοίκηση, εκπαίδευση, υγεία και κοινωνική εργασία, άλλες κοινοτικές και προσωπικές υπηρεσίες, ιδιωτικά νοικοκυριά και εξωεδαφικούς οργανισμούς. Επίσης, άλλες εξαιρέσεις υπάρχουν σε εθνικό επίπεδο. Η κάλυψη της έρευνας δεν είναι η ιδεατή προκειμένου για τη μελέτη των αποκλίσεων στις αποδοχές των δύο φύλων, καθώς εξαιρούνται κλάδοι όπου η γυναικεία απασχόληση κυριαρχεί. Σε αυτούς τους κλάδους, όμως, οι απαιτήσεις των αποδοχών είναι μικρότερες και, ταυτοχρόνως, οι μέσες αποδοχές είναι χαμηλότερες. Επομένως, η συμπερίληψη αυτών των κλάδων θα οδηγούσε σε χαμηλότερη εκτίμηση των αποδοχών των γυναικών. Εξαιρούνται, επίσης, οι μαθητευόμενοι, καθώς οι χαμηλότερες αποδοχές τους θα παραμόρφωναν τις μέσες τιμές. Οι μέσες τιμές για την ΕΕ-15 υπολογίζονται σταθμίζοντας τις αποδοχές με τον αριθμό απασχολουμένων σε κάθε κράτος μέλος.

* Β, Ελλ., Ιρλ., και Λ (βιομηχανία και υπηρεσίες) και Ιτ. (το σύνολο των στοιχείων) αφορούν στο 1995

Πηγή: European Commission – Eurostat (2001) *The social situation in the European Union 2001*, Section 3.18

Εκτός, όμως, από σκόπιμος, ο αναπροσανατολισμός της Κοινοτικής πολιτικής ισότητας είναι, πιθανότατα, και επιθυμητός. Με άλλα λόγια, οι εθνικές κυβερνήσεις μάλλον ευνοούν και υποστηρίζουν τη μετατόπιση της Κοινοτικής προσέγγισης από την ειδική νομοθετική δράση προς την ενσωμάτωση των ίσων ευκαιριών –cf. *gender mainstreaming*– στο σύνολο των πολιτικών της Κοινότητας και, κατ' επέκταση, προς τον ενισχυμένο θεσμικός και διευρυμένο θεματικός συντονισμό των εγχώριων πολιτικών ισότητας, εν προκειμένω των πολιτικών θετικής δράσης. Παρόμοια στάση υπαγορεύεται από δύο, κυρίως, λόγους. Πρώτον, οι εθνικές κυβερνήσεις –ίσως οι περισσότερες– διατηρούν επιφυλάξεις έναντι ενδεχόμενης νέας νομοθεσίας, καθώς οι επιπτώσεις της υφιστάμενης αποδεικνύονται συχνά –ελέω ΔΕΚ– απροσδόκητες και, πολύ περισσότερο, τείνουν να καθιστούν την Κοινοτική νομοθεσία ισότητας δούρειο ίππο στις εθνικές κοινωνικές πολιτικές και πολιτικές αγοράς εργασίας.⁵³ Δεύτερον, η αύξηση της απασχόλησης των γυναικών προσλαμβάνει για το σύνολο, σχεδόν, των κρατών μελών το χαρακτήρα πιεστικής προτεραιότητας, καθώς οι δυσμενείς δημογραφικές μεταβολές – ακόμη και οι ευχάριστες (αύξηση του προσδόκιμου ζωής)– προοιωνίζονται ελλείψεις στην προσφορά εργασίας και απειλούν τη χρηματοοικονομική βιωσιμότητα των ασφαλιστικών συστημάτων. Επομένως, η επιλογή ενσωμάτωσης των ίσων ευκαιριών στο σύνολο των οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών –ώστε να δημιουργούνται οι ικανές συνθήκες– αποτελεί, λίγο- πολύ, κοινό τόπο. Άλλο τόσο, κοινός τόπος είναι πως ο τρόπος –και ο βαθμός– ενσωμάτωσης, η διευθέτηση των αντισταθμιστικών σχέσεων (*trade-offs*), πρωτίστως μεταξύ οικογενειακής ζωής και απασχόλησης/ οικονομικής ανεξαρτησίας των γυναικών,⁵⁴ κοντολογίς η λήψη των αποφάσεων πολιτικής δεν μπορεί παρά να παραμένει υπό τον έλεγχο των εθνικών πολιτικών θεσμών.

⁵³ Saraceno, Chiara (1994) “Book Review”, *Journal of European Social Policy*, 4, 308- 310

⁵⁴ Ως προς το πραγματικό περιεχόμενο των διλημάτων και τις ουσιώδεις συνέπειες των πολιτικών επιλογών, δες το εξαιρετικό κείμενο των Folbre, Nancy and Julie A. Nelson (2000) “For Love or Money- Or Both?”, *Journal of Economic Perspectives*, 14, 123- 140, καθώς και Ermisch, John and Marco Francesconi (2001) *The effect of parents' employment on children's lives*, Joseph Rowntree Foundation/ Family Policy Studies Centre, London

Υγιεινή και ασφάλεια στο χώρο εργασίας

Η προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων στο χώρο εργασίας τους έχει, ιστορικά, αποτελέσει προνομιακό πεδίο της Κοινοτικής κοινωνικής δράσης. Όπως έχει, άλλωστε, συζητηθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο, οι πρώτες ρυθμιστικές παρεμβάσεις (οδηγίες) –καθώς και συμβουλευτικές πρωτοβουλίες (συστάσεις)- της Κοινότητας εκδηλώνονται κατά το αρχικό, ακόμη, στάδιο των διαδικασιών ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ενώ, από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και μέχρι το τέλος, περίπου, της δεκαετίας του 1980, η δράση της Κοινότητας επιταχύνεται, με αποτέλεσμα την εφαρμογή δύο ειδικών προγραμμάτων δράσης (1978- 1982, 1983- 1988) και την υιοθέτηση επτά οδηγιών. Ο απολογισμός της δεκαετίας του 1990, όμως, είναι εντυπωσιακός. Δεκαέξι από τις είκοσι προτάσεις οδηγιών που προέβλεπε το πρόγραμμα δράσης για την εφαρμογή του Κοινωνικού Χάρτη υιοθετούνται εμπρόθεσμα, δηλαδή μεταξύ 1989 και 1993, ενώ οι λοιπές προτάσεις οδηγιών εγκρίνονται μεταγενέστερα. Ασφαλώς, η εκτενής και, κυρίως, απρόσκοπτη ρυθμιστική παρέμβαση της Κοινότητας σχετικώς με την υγιεινή και την ασφάλεια στο χώρο εργασίας –όπως δεν συμβαίνει σε άλλες περιοχές της Κοινοτικής κοινωνικής δράσης- δεν είναι συμπτωματική τουναντίον, υπαγορεύεται από συστηματικούς παράγοντες, πρωτίστως οικονομικούς.

Η σύγχρονη οικονομική θεωρία ελάχιστες αφήνει αμφιβολίες ως προς τη σκοπιμότητα της (δημόσιας) ρύθμισης των όρων και των συνθηκών εργασίας σχετικώς με την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων, μέσω της εισαγωγής υποχρεωτικών κανόνων, μηχανισμών και μέσων –περιλαμβανομένης της εγκατάστασης εξοπλισμού- πρόληψης ατυχημάτων και ασθενειών που συνδέονται με –ή/ και ευθέως προκαλούνται από- την εργασία. Πράγματι, οι αποτυχίες πληροφόρησης (information failures) –ανεπαρκείς πληροφορίες (γνώση του κινδύνου) ή/ και ασυμμετρία πληροφόρησης (asymmetric information)- δραματικώς περιορίζουν τη δυνατότητα της αγοράς να γεννά αποτελεσματικά παράγωγα (efficient outcomes), δηλαδή επαρκή προστασία έναντι των κινδύνων προσβολής της υγείας των εργαζομένων ή/ και διαφοροποίηση μισθών μεταξύ τομέων, κλάδων, επιχειρήσεων και επαγγελημάτων, αναλόγως των κατά περίπτωση εγγενών κινδύνων,⁵⁵ που με τη σειρά της θα επέτρεπε τη λήψη ορθολογικών αποφάσεων –ορθολογικών επιλογών μεταξύ θέσεων εργασίας- και την άριστη κατανομή των πόρων ως προς την απασχόληση και την παραγωγή. Εν προκειμένω, λοιπόν, η απουσία ρύθμισης, δηλαδή η απουσία προληπτικών κανόνων, μέσων και μηχανισμών στους εργασιακούς χώρους, θα είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του αριθμού των εργατικών ατυχημάτων και τη διάδοση των επαγγελματικών ασθενειών και, επομένως, θα συνέβαλε στην αύξηση των απουσιών από την εργασία (work absenteeism). Η συνακόλουθη αύξηση του κόστους εργασίας, με τη σειρά της, θα μεταφραζόταν, ενίοτε, σε υψηλότερες τιμές του προϊόντος για τους εγχώριους καταναλωτές και, συνηθέστερα, σε μείωση της ανταγωνιστικότητας και μείωση της απασχόλησης. Ταυτοχρόνως, η επίσης συνακόλουθη αύξηση των δαπανών για αποζημιώσεις –με την ευρεία έννοια, ώστε να συμπεριλαμβάνονται οι δαπάνες για επιδόματα ασθένειας και συντάξεις αναπηρίας-⁵⁶ που, σε ορισμένες περιπτώσεις συνδέεται με την εκδήλωση αντιδεδοντολογικής συμπεριφοράς/ ηθικού κινδύνου (moral hazard),⁵⁷ θα επέβαλε, μεταξύ άλλων, την περικοπή

⁵⁵ Δες, Fishback, Price V. (1998) “Operations of ‘Unfettered’ Labor Markets: Exit and Voice in American Labor Markets at the Turn of the Century”, *Journal of Economic Literature*, 36, 722- 765

⁵⁶ Η αποζημίωση των εργαζομένων σε περίπτωση ασθένειας και εργατικού ατυχήματος μπορεί να επιβαρύνει τόσο τον εργοδότη, όσο και το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από την εργατική και την ασφαλιστική νομοθεσία, που ασφαλώς διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών. Εδώ, η πρόβλεψη αποζημίωσης θεωρείται δεδομένη, όπως επίσης δεδομένο θεωρείται ότι η αποζημίωση επιβαρύνει με τον ένα ή τον άλλο τρόπο το σύστημα κοινωνικής προστασίας, στο οποίο στρέφεται η προσοχή της ανάλυσης. Άλλωστε, σκοπός της τελευταίας είναι να καταδείξει τους διαφορετικούς μηχανισμούς άσκησης επιδράσεων και, στην προκειμένη περίπτωση, η αύξηση των εργοδοτικών δαπανών για αποζημιώσεις δεν λειτουργεί διαφορετικά από την αύξηση των απουσιών από την εργασία.

⁵⁷ Η πιθανότητα εκδήλωσης του ηθικού κινδύνου διαφέρει, βεβαίως, μεταξύ κλάδων και επαγγελημάτων και εξαρτάται από το μέγεθος του κινδύνου για την υγεία των εργαζομένων –και είναι, κατά τεκμήριο,

άλλων δαπανών κοινωνικής προστασίας, ή, την αύξηση της φορολογίας/ κοινωνικών εισφορών, προκαλώντας –μέσω της μείωσης της εργασιακής παραγωγικότητας, ή/ και της αύξησης του κόστους εργασίας- παρόμοιες δυσμενείς συνέπειες. Η πιθανότητα αποθάρρυνση του εργατικού δυναμικού (demoralisation of the workforce), τέλος, θα προξενούσε και αυτή μείωση της παραγωγικότητας της εργασίας, αύξηση του μοναδιαίου κόστους εργασίας και μείωση της ανταγωνιστικότητας.⁵⁸ Από την άλλη πλευρά, μολονότι η υποχρέωση των επιχειρήσεων να εφαρμόζουν μέσα και μηχανισμούς πρόληψης των κινδύνων για την υγεία των εργαζομένων συνεπάγεται αύξηση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας, η τελευταία εξουδετερώνεται, αν μη τι άλλο μακροπρόθεσμα, μέσω της προσαρμογής/ μείωσης των μισθών –δες Κεφ. 5- και πιθανότατα υπερ- αντισταθμίζεται λόγω της αύξησης της παραγωγικότητας.

Από αυτή την άποψη, επομένως, δεν είναι τυχαίο ότι στο σύνολο των ανεπτυγμένων οικονομιών, [ανεξαρτήτως του χαρακτήρα (του μοντέλου) του κοινωνικού κράτους, του καθεστώτος ρύθμισης της αγοράς εργασίας και της έντασης των αναδιανεμητικών κοινωνικών προτιμήσεων και, επίσης, ανεξαρτήτως των εναλλαγών στην κυβερνητική εξουσία], η νομοθεσία για την προστασία της υγιεινής και της ασφάλειας στο χώρο εργασίας αποτελεί βασική συνιστώσα της εργατικής νομοθεσίας. Μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας, μάλιστα, η σύγκλιση δεν περιορίζεται μόνο στην ύπαρξη παρόμοιων ρυθμίσεων, αλλά διαλαμβάνει, επίσης, ουσιώδεις πτυχές των τελευταίων (κίνδυνοι που καλύπτονται, ομάδες απασχολούμενων που προστατεύονται), πράγμα που μερικώς, τουλάχιστον, αντανακλά τις επιδράσεις της προ- ΕΕΠ Κοινοτικής νομοθεσίας για την υγιεινή και την ασφάλεια στο χώρο εργασίας. Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, αποκλίσεις υφίστανται ανάμεσα στις εθνικές νομοθεσίες και αφορούν στους προβλεπόμενους μηχανισμούς –και θεσμούς- εφαρμογής των μέτρων πρόληψης στους εργασιακούς χώρους, στο επίπεδο της προστασίας και, τέλος, στα διοικητικά και άλλα μέσα –τις κυρώσεις- επιβολής της νομοθεσίας –cf. *law enforcement*. Παρόμοιες αποκλίσεις ανάγονται στις διαφορές των κρατών μελών ως προς το επίπεδο οικονομικής μεγέθυνσης και (ως προς) τους κοινωνικο-οικονομικούς θεσμούς, ιδίως τους θεσμούς οργάνωσης της αγοράς εργασίας, και ικανοποιητικώς συνοψίζονται στο πλαίσιο του σχήματος (διάκρισης) Βορρά και Νότου.

Όπως και νάχει, πάντως, η σκοπιμότητα δεσμευτικού συντονισμού των εθνικών πολιτικών ρύθμισης των όρων προστασίας της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας και, γι' αυτό το σκοπό, μεταβίβασης εξουσίας λήψεως αποφάσεων στους Κοινοτικούς θεσμούς είναι, μάλλον, ισχυρή. Αναλυτικότερα: Η σύγχρονη θεωρία του καταμερισμού των εξουσιών μεταξύ των διαφορετικού επιπέδου αρχών σε μια οικονομική ένωση –δες Κεφ. 5- υποδεικνύει ότι ο συντονισμός των εθνικών ρυθμιστικών πολιτικών –και η μεταβίβαση της εξουσίας λήψεως ρυθμιστικών αποφάσεων στους Κοινοτικούς θεσμούς- έχει θετικές συνέπειες για την ευημερία στο σύνολο της Κοινότητας, όταν η αποτελεσματικότητα της ανεξάρτητης ρυθμιστικής πολιτικής των εθνικών κυβερνήσεων υπονομεύεται εξαιτίας της αποτυχίας εκμετάλλευσης οικονομικών κλίμακας, ή, λόγω της παρουσίας διασυνοριακών εξωτερικών οικονομικών που υποκινούν την ανταγωνιστική αποδυνάμωση των εθνικών ρυθμιστικών προδιαγραφών. Στην προκειμένη περίπτωση, πάντως, η σκοπιμότητα του συντονισμού –και της μεταβίβασης εξουσιών στους Κοινοτικούς θεσμούς- δευτερευόντως μόνο θα μπορούσε να αποδοθεί στην παρουσία διασυνοριακών εξωτερικών οικονομικών και την ύπαρξη κινδύνων

μικρότερη στην εξορυκτική βιομηχανία και την παραδοσιακή μεταποίηση. Από την άλλη πλευρά, η κατανομή του κόστους της αποζημίωσης μεταξύ εργοδότη και συστήματος κοινωνικής προστασίας δημιουργεί ισχυρότερα, ή, αντιθέτως, λιγότερο ισχυρά κίνητρα εφαρμογής των προληπτικών μέτρων, πράγμα που συναρτάται, επίσης, με το κόστος των τελευταίων. Η επιδότηση των επιχειρήσεων προκειμένου να εγκαταστήσουν αποτελεσματικούς προληπτικούς μηχανισμούς –και εξοπλισμό- είναι, επομένως, θετική συνάρτηση του κόστους των μέτρων, της υποχρέωσης των εργοδοτών να καταβάλουν αποζημιώσεις και της πιθανότητας ηθικού κινδύνου (αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς εργαζομένων).

⁵⁸ Δες, επίσης, European Agency for Safety and Health at Work (1998) *Οικονομικός αντίκτυπος της ασφάλειας και της υγείας στην εργασία στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, <http://agency.osha.eu.int/publications/reports/impact>

ανταγωνιστικής ισοπέδωσης των προδιαγραφών υγιεινής και ασφάλειας. Άλλωστε, βάσει της ανάλυσης που προηγήθηκε –καθώς και αυτής του Κεφ. 5- το ενδεχόμενο της ανταγωνιστικής αναβάθμισης –cf. *race to the top*- των προδιαγραφών υγιεινής και ασφάλειας είναι, *ceteris paribus*, μάλλον πιθανότερο του κινδύνου ισοπέδωσής τους –cf *race to the bottom*.⁵⁹ Η σκοπιμότητα του συντονισμού συνδέεται, πρωτίστως, με την εκμετάλλευση των πληροφοριακών οικονομιών κλίμακας που υφίστανται στη συγκεκριμένη περιοχή ρυθμιστικής δράσης. Οι πληροφοριακές οικονομίες κλίμακας ανάγονται στον «εντάσεως γνώσης και τεχνολογίας» χαρακτήρα της διαδικασίας καθορισμού των προδιαγραφών υγιεινής και ασφάλειας –δηλαδή των προληπτικών κανόνων, μέσων και μηχανισμών που υποχρεωτικώς εφαρμόζονται στους εργασιακούς χώρους – και αξιοποιούνται μέσω της συνάθροισης (*pooling*) των εθνικών επιστημονικών πόρων και, ιδίως, της τεχνογνωσίας πρόληψης κινδύνων, που η διαμόρφωση κοινής ρυθμιστικής δράσης –σε Κοινοτικό επίπεδο- περικλείει.⁶⁰ Ας σημειωθεί πως η τεχνογνωσία πρόληψης κινδύνων διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών δεδομένων, αφενός, της διαφορετικής διάρθρωσης της βιομηχανικής παραγωγής τους και, αφετέρου, της κλαδικής εξειδίκευσης/ εντοπισμού των κινδύνων για την υγεία των εργαζομένων.

Η πολιτική οικονομία του συντονισμού των εθνικών ρυθμιστικών πολιτικών, δηλαδή της θέσπισης κοινών ελάχιστων προδιαγραφών υγιεινής και ασφάλειας, είναι σχετικώς απλή, καθότι είναι απαλλαγμένη από τις σοβαρές διακυβερνητικές –και εγχώριες- αντιθέσεις που, συνήθως, εμφανίζονται σε άλλες περιοχές της κοινωνικής πολιτικής/ πολιτικής αγοράς εργασίας. Οι εθνικές κυβερνήσεις, αλλά και οι εγχώριες ομάδες συμφερόντων –εργοδοτικές οργανώσεις και εργατικά συνδικάτα- προσβλέπουν στα οφέλη που η αξιοποίηση των πληροφοριακών οικονομιών κλίμακας επιφυλάσσει –αποτελεσματική κατανομή των πόρων στην αγορά εργασίας, δημοσιονομικές οικονομίες, αύξηση της παραγωγικότητας, μείωση του κόστους εργασίας, προστασία έναντι κινδύνων ατυχημάτων και ασθενειών- και, κατά συνέπεια, υποστηρίζουν την ενίσχυση της Κοινοτικού εύρους ρυθμιστικής δράσης. Ωστόσο, οι κυβερνήσεις των οικονομικώς ασθενέστερων κρατών μελών που, κατά τεκμήριο, αντιμετωπίζουν υψηλότερο θεσμικό και οικονομικό κόστος προσαρμογής, είναι πιθανόν ότι εγείρουν επιφυλάξεις. Σε εγχώριο επίπεδο, σοβαρές επιφυλάξεις προτάσσονται, πιθανότατα, από μέρους των εκπροσώπων των μικρομεσαίων επιχειρήσεων –το μερίδιο των οποίων στην απασχόληση είναι μεγαλύτερο στα οικονομικώς ασθενέστερα κράτη μέλη-⁶¹ στις οποίες το μέσο κόστος εγκατάστασης των μέσων και, κυρίως, του εξοπλισμού προστασίας της υγιεινής και ασφάλειας είναι σχετικώς υψηλότερο.

Δεν είναι, επομένως, παράδοξο ότι οι εθνικές κυβερνήσεις –συμπεριλαμβανομένης της κυβέρνησης των βρετανών συντηρητικών υπό την *M. Thatcher*- συγκατατίθενται στην εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας προκειμένου για τη λήψη αποφάσεων στον τομέα της υγιεινής και της ασφάλειας στο χώρο εργασίας και, κατ’ αυτό τον τρόπο, αποδέχονται την αύξηση του επιπέδου της σχετικής εξουσίας των Κοινοτικών θεσμών. Δεν είναι, επίσης, παράδοξο ότι η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση αποτελεί συνιστώσα της γενικότερης θεσμικής μεταρρύθμισης που εισάγεται με την ΕΕΠ και αποβλέπει στην απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς. Η συνακόλουθη της τελευταίας στροφή της έμφασης (της πολιτικής) στην αύξηση της παραγωγικότητας και τον έλεγχο του μοναδιαίου κόστους εργασίας καλεί, μεταξύ πολλών άλλων, στη βελτίωση της ρύθμισης για την υγιεινή και την ασφάλεια και, επομένως, αναδεικνύει τη σημασία εκμετάλλευσης των πληροφοριακών οικονομιών κλίμακας και

⁵⁹ Οι ισχυρισμοί περί του αντιθέτου είναι, όμως, διαδεδομένοι και αναπαράγονται στις αιτιολογικές εκθέσεις των σχετικών Κοινοτικών οδηγιών. Το ζήτημα, πάντως, δεν έχει απασχολήσει σοβαρά –κατά κυριολεξία καθόλου- την οικονομική βιβλιογραφία.

⁶⁰ Όπως εκφράζεται μέσω του υποστηρικτικού έργου της, συσταθείσας το 1974, Συμβουλευτικής Επιτροπής για την ασφάλεια, την υγιεινή και την προστασία της υγείας (δες και Κεφ. 6), καθώς και ιδρυθέντος το 1994 - Κανονισμός ΕΚ 2062/ 94- Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την ασφάλεια και την υγεία στην εργασία (με έδρα το *Bilbao*)

⁶¹ Dunford, Michael, Louri, Helen and Manfred Rosenstock (2001) “Competition, Competitiveness and Enterprise Policies”, in Hall, Smith and Tsoukalis, *op.cit.*, υποσημ. 10

παραπέμπει στην ενδυνάμωση του συντονισμού των εθνικών ρυθμιστικών παρεμβάσεων. Σε αυτό το πλαίσιο είναι, επίσης, εύλογη η κάμψη των ενδεχόμενων επιφυλάξεων των κυβερνήσεων των οικονομικώς ασθενέστερων κρατών μελών` οι προσδοκίες τους σχετικώς με τα οφέλη της εσωτερικής αγοράς, άλλωστε, κατά πρώτο λόγο συναρτώνται με την ανταγωνιστικότητα –δηλαδή, το μοναδιαίο κόστος εργασίας- των εντάσεως εργασίας κλάδων τους, όπου οι κίνδυνοι για την υγεία των εργαζομένων είναι μεγαλύτεροι. Λογικώς προσδοκώμενη είναι, ακόμη, η θεσμική δέσμευση κρατών μελών και Κοινότητας –δες Άρθρο 118 Α της Συνθήκης- για την ευέλικτη εφαρμογή των Κοινοτικών ρυθμίσεων στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις –κατ’ ουσία την εξαίρεση των μμε από την υποχρέωση εφαρμογής των υψηλού κόστους ρυθμίσεων- καθώς συμβάλλει στην άρση των επιφυλάξεων των κυβερνήσεων των οικονομικώς ασθενέστερων, αλλά και αρκετών από τα ισχυρότερα κράτη μέλη. Τέλος, ως επιστέγασμα των παραπάνω, λογικώς προσδοκώμενη είναι η σύγκλιση των εθνικών διαπραγματευτικών θέσεων σε κοινές ελάχιστες ρυθμίσεις και τεχνικές προδιαγραφές που ξεπερνούν τον ελάχιστο κοινό παρανομαστή των αντίστοιχων εγχώριων` και, από αυτή την άποψη, αξιοσημείωτη προσδοκάται η επίδραση της Κοινοτικής ρύθμισης στα εθνικά (ρυθμιστικά) καθεστώτα και, επομένως, ευδιάκριτη αναμένεται η τάση εναρμόνισής τους.

Η επαλήθευση των προσδοκιών, ίσως, δεν είναι άσχετη με την καινοτόμο νομοθετική προσέγγιση που η Επιτροπή πρότεινε, μέσω του προγράμματος δράσης για την εφαρμογή του Κοινωνικού Χάρτη. Η πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε την εισαγωγή ενός νομοθετικού σχήματος δύο επιπέδων, γενικού και ειδικού, δηλαδή μιας πρότασης οδηγίας- πλαισίου (framework directive) σχετικώς με την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων στους χώρους εργασίας, καθώς και σειράς προτάσεων οδηγιών σχετικώς με την προληπτική αντιμετώπιση των διαφορετικής φύσεως κινδύνων, οι οποίες βασιζόνταν και συμπλήρωναν την πρόταση οδηγίας- πλαισίου. Το καινοτομικό στοιχείο σε αυτή την πρόταση –το νομοθετικό σχήμα- δεν είναι, κυρίως, διαδικασιακής υφής. Είναι ουσιαδούς σημασίας και αφορά στην αναθεώρηση της παραδοσιακής προσέγγισης εντοπισμού των κινδύνων και πρόληψης των συνεπειών τους, προς όφελος μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης που, χωρίς να εξαιρεί την εξειδίκευση αιτιών, κινδύνων και μέτρων, αποδίδει έμφαση στο συνολικό εργασιακό περιβάλλον και το χώρο εργασίας και καλεί σε ρύθμιση των συνολικών όρων και συνθηκών προστασίας της υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων.

Η οδηγία- πλαίσιο (Οδηγία 89/ 391/ ΕΟΚ σχετικώς με την εφαρμογή μέτρων για την προώθηση της βελτίωσης της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία), που υιοθετείται τον Ιούνιο του 1989, αποβλέπει στον καθορισμό των γενικών κανόνων και μηχανισμών πρόληψης των επαγγελματικών κινδύνων που (πρέπει να) εφαρμόζονται στις επιχειρήσεις ή/ και τις εγκαταστάσεις τους και αφορά στο σύνολο των επιχειρήσεων, ανεξαρτήτως ιδιοκτησιακού καθεστώτος και τομέα/ κλάδου δραστηριότητάς τους, στο σύνολο των απασχολούμενων σε αυτές, καθώς και στο σύνολο των επαγγελματικών κινδύνων. Ορισμένες διατάξεις της οδηγίας- πλαισίου οριοθετούν τις υποχρεώσεις των εργαζομένων, που συνίστανται στην τήρηση των (τεχνικών) υποδείξεων, τη σωστή χρήση των παραγωγικών μέσων (εργαλείων, μηχανών, επικίνδυνων ουσιών) και τη συνδρομή στις υπηρεσίες προστασίας και τον εργοδότη. Το μεγαλύτερο τμήμα των διατάξεων της οδηγίας- πλαισίου, πάντως, αναφέρεται στις υποχρεώσεις των εργοδοτών, περιλαμβάνοντας την εκτίμηση των κινδύνων, την οργάνωση και παροχή των μέσων προστασίας, την επαρκή ενημέρωση, εκπαίδευση και καθοδήγηση των εργαζομένων και την εγκατάσταση ειδικών υπηρεσιών προστασίας και πρόληψης στην επιχείρηση ή/ και την προσφυγή σε ανάλογες εξωτερικές υπηρεσίες.

Οι πλέον ενδιαφέρουσες διατάξεις (περί τις εργοδοτικές υποχρεώσεις) της οδηγίας- πλαισίου, όμως, αφορούν στην εισαγωγή των θεσμών βιομηχανικής δημοκρατίας στο πεδίο της προστασίας και της πρόληψης των επαγγελματικών κινδύνων. Συγκεκριμένα, η οδηγία προβλέπει την πληροφόρηση των εργαζομένων, τη διαβούλευση και την ισόρροπη συμμετοχή των εκπροσώπων τους –εκπροσώπων που ορίζονται/ εκλέγονται αποκλειστικώς

γι' αυτό το σκοπό- σε ότι αφορά την επεξεργασία, εφαρμογή και ανανέωση των μέτρων προστασίας της υγείας και της ασφάλειας στους εργασιακούς χώρους` καλεί, επίσης, στην παροχή των αναγκαίων διευκολύνσεων στους εκπροσώπους των εργαζομένων` και, τέλος, παρέχει στους εργαζόμενους και τους εκπροσώπους τους το δικαίωμα προσφυγής στις αρμόδιες αρχές, όταν θεωρούν ως ανεπαρκή τα μέτρα που λαμβάνονται και τα μέσα που διατίθενται από τον εργοδότη. Χωρίς αμφιβολία, η εισαγωγή των συμμετοχικών θεσμών στο πεδίο της προστασίας και της πρόληψης των επαγγελματικών κινδύνων δεν συνιστά καινοτομία, με την κυριολεξία της έννοιας` όπως φαίνεται στον Πίνακα 8.7, η λειτουργία παρόμοιων, λίγο- πολύ, θεσμών συναντάται στα περισσότερα των εθνικών συστημάτων υγιεινής και ασφάλειας, προ της εφαρμογής της Κοινοτικής οδηγίας- πλαισίου. Το ενδιαφέρον, εν προκειμένω, έγκειται στο ότι η οδηγία- πλαίσιο ακολουθεί το προηγούμενο των οδηγιών για τις ομαδικές απολύσεις (75/ 129/ ΕΟΚ) και τα κεκτημένα δικαιώματα/ μεταβιβάσεις επιχειρήσεων (77/ 187/ ΕΟΚ), καθιερώνοντας την εμπλοκή (involvement) των εργαζομένων στο επίπεδο της επιχείρησης ως θεσμική- διαδικασιακή συνθήκη –δικλειδα ασφαλείας- της αμοιβαίως επωφελούς (για την επιχείρηση και τους εργαζομένους) εξειδίκευσης και εφαρμογής των σχετικών ρυθμιστικών διατάξεων της Κοινοτικής και της εθνικής νομοθεσίας. Ακόμη μεγαλύτερο ενδιαφέρον έχει το ότι η οδηγία- πλαίσιο συνιστά το πρώτο, κατά τη σύγχρονη φάση της διαδικασίας ολοκλήρωσης, βήμα αναγωγής των συμμετοχικών θεσμών στο επίπεδο της επιχείρησης σε κορυφαίο χαρακτηριστικό του Κοινοτικού καθεστώτος ρύθμισης των εργασιακών σχέσεων –⁶² δεξ στην επόμενη ενότητα.

Πίνακας 8.7 Μορφές συμμετοχής των εργαζομένων σχετικά με τα θέματα υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας

Βέλγιο	Ειδική Επιτροπή σε μονάδες με 50 εργαζομένους – συμβουλευτικό <i>forum</i> μεταξύ των εργαζομένων και εργοδοτών
Δανία	Αντιπρόσωποι σε θέματα ασφαλείας, εκλεγμένοι από εργαζομένους – Επιτροπές ασφαλείας – δικαίωμα πληροφόρησης σε κάθε σχετικό θέμα – συμβουλευτική διαδικασία
Γαλλία	Επιτροπές για την υγιεινή και ασφάλεια σε μονάδες με εργαζομένους
Γερμανία	Εκλεγμένα συμβούλια εργαζομένων έχουν διευρυμένες αρμοδιότητες και λειτουργίες σχετικά με την υγιεινή και ασφάλεια
Ελλάδα	
Ιρλανδία	
Ιταλία	Εκλεγμένα συμβούλια εργαζομένων έχουν διευρυμένες αρμοδιότητες και λειτουργίες σχετικά με την υγιεινή και ασφάλεια – έλεγχος συμμόρφωσης με νομοθεσία – προγραμματισμός
Λουξεμβούργο	Εκλεγμένα συμβούλια εργαζομένων έχουν διευρυμένες αρμοδιότητες σχετικά με την υγιεινή και ασφάλεια
Ολλανδία	Εκλεγμένα συμβούλια εργαζομένων έχουν διευρυμένες αρμοδιότητες σχετικά με την υγιεινή και ασφάλεια
Πορτογαλία	Επιτροπές για την υγιεινή και ασφάλεια σε μονάδες με εργαζομένους
Ισπανία	Επιτροπές, υποχρεωτικές σε εταιρείες ανάλογα με το μέγεθος του εργατικού δυναμικού και τη φύση του κινδύνου
Ηνωμένο Βασίλειο	Αντιπρόσωποι σε θέματα ασφαλείας, εκλεγμένοι από εργαζομένους – Επιτροπές ασφαλείας – Πληροφόρηση και συμβουλευτική διαδικασία

Πηγή: Βάσει στοιχείων από το Social Europe (1992), Supplement 4.

⁶² Κι αυτό, με τη σειρά του, πράγματι συμβάλλει στην προώθηση μέτρων βελτίωσης της υγείας και της ασφαλείας` για παράδειγμα δεξ Walters, D. R. (1997) "Trade unions, and international perspectives on occupational health and safety: an analysis of the role of European Works Councils", South Bank European Papers No 2/ 97, South Bank University, London

Από την άλλη πλευρά, η οδηγία- πλαίσιο επιφυλάσσει ικανούς βαθμούς ελευθερίας στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές. Η εφαρμογή της σε ορισμένες δραστηριότητες του δημόσιου τομέα (π.χ. ένοπλες δυνάμεις, αστυνομία) εξαρτάται από τη βούληση των εθνικών κυβερνήσεων. Η εξειδίκευση των κριτηρίων –μέγεθος επιχείρησης, φύση δραστηριοτήτων- διαφοροποίησης του τρόπου οργάνωσης της προστασίας και πρόληψης των επαγγελματικών κινδύνων –ορισμός εκπροσώπου εργαζομένων, εσωτερική υπηρεσία ή προσφυγή σε εξωτερικές υπηρεσίες- ανάγεται στη δικαιοδοσία των κρατών μελών. Το ίδιο ισχύει σχετικώς με την οριοθέτηση των εργοδοτικών ευθυνών και τον καταλογισμό τους σε περιπτώσεις εξωγενών και απρόβλεπτων συμβάντων και αναπόφευκτων συνεπειών. Επίσης, τα μέτρα επίβλεψης της υγείας των εργαζομένων σε συνάρτηση με τους επαγγελματικούς κινδύνους καθορίζονται από την εθνική νομοθεσία. Πολύ περισσότερο, τέλος, στη δικαιοδοσία των κρατών μελών έγκειται ο καθορισμός των αναγκαίων μέτρων διασφάλισης της εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας –δηλαδή της νομοθεσίας που μεταφέρει αυτές τις διατάξεις στο εθνικό δίκαιο- και είναι χαρακτηριστικό ότι στην οδηγία- πλαίσιο αποφεύγεται ακόμη και η αναφορά σε κυρώσεις.

Ωστόσο, η επίδραση της οδηγίας- πλαισίου στα εθνικά συστήματα ρύθμισης των όρων προστασίας της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων είναι από αξιολογία έως πολύ σημαντική- κι αυτό δεν προκαλεί έκπληξη, δεδομένου ότι ορισμένες, τουλάχιστον, από τις διατάξεις της ξεπερνούν τις αυστηρότερες μεταξύ των αντίστοιχων εθνικών διατάξεων. Έτσι λοιπόν, η επιταγή της οδηγίας για κάλυψη του συνόλου των απασχολούμενων –και των μαθητευόμενων- στην επιχείρηση, συνεπάγεται την ανάλογη προσαρμογή της νομοθεσίας σε όλα τα κράτη μέλη, καθώς σημαντικές εξαιρέσεις (ως προς την κάλυψη) συναντώνται ακόμη και μεταξύ των πλέον εξελιγμένων εθνικών ρυθμιστικών συστημάτων, για ιστορικούς λόγους.⁶³ Επίσης, το σύνολο σχεδόν των κρατών μελών, ανεξαρτήτως της θεσμικής εξοικειώσής τους με την οδηγία- πλαίσιο (Πίνακας 8.7), καλούνται να τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους σχετικώς με τις υποχρεώσεις των εργοδοτών –με προφανέστερη την εισαγωγή της υποχρέωσης εκπαίδευσης των εργαζομένων- και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των εργαζομένων. Ειδικότερα, όμως, η Ελλάδα, η Ισπανία και η Ιρλανδία καλούνται να εισάγουν ευρύτερες μεταρρυθμίσεις σε ότι αφορά την οργάνωση της υγιεινής και της ασφάλειας στο χώρο εργασίας, ιδίως εγκαθιστώντας τις συμμετοχικές διαδικασίες στο επίπεδο της επιχείρησης.

Την υιοθέτηση της οδηγίας- πλαισίου ακολουθεί η υιοθέτηση των ειδικών/ τεχνικών οδηγιών που αφορούν στη θέσπιση των ελάχιστων κοινών τεχνικών προδιαγραφών σχετικώς με την αντιμετώπιση των κινδύνων που ανάγονται στη χρήση ή/ και την επαφή με χημικούς, φυσικούς και βιολογικούς παράγοντες, καθώς και στη θέσπιση κοινών μέγιστων ορίων έκθεσης των εργαζομένων σε αυτούς τους παράγοντες. Άλλες τεχνικές οδηγίες καλύπτουν, επίσης, τους τομείς του εξοπλισμού εργασίας, του εξοπλισμού ατομικής προστασίας, των εργασιών σε μηχανήματα με οθόνες οπτικής απεικόνισης, τη μεταφορά βαρέων φορτίων, τα προσωρινά και κινητά εργοτάξια, την αλιεία και τη γεωργία.⁶⁴ Η ανάλυση του περιεχομένου –των διατάξεων- των ειδικών/ τεχνικών οδηγιών θα απαιτούσε, πιθανότατα, χώρο και, κυρίως, τεχνικές εισροές (γνώσεις) που η παρούσα εργασία δεν συγκεντρώνει. Όμως, η απλή σύγκριση των ισχυουσών εθνικών τεχνικών προδιαγραφών –και των ισχυόντων ορίων- και των προδιαγραφών –και ορίων- που οι Κοινοτικές οδηγίες θεσπίζουν και, κυρίως, η βιβλιογραφία επιβεβαιώνουν ότι οι ελάχιστες κοινές τεχνικές προδιαγραφές –και τα μέγιστα όρια- αντιστοιχούν, συνήθως, στο μέσο όρο μεταξύ των αντίστοιχων εθνικών. Ενίστε,

⁶³ Vogel, Laurent (1991) “A Survey of Occupational Health and Safety Services in the Member States of the European Community and the European Free Trade Association”, First Interim Report: The Existing Legal Frameworks in the Different States, European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety, Brussels

⁶⁴ Ο πλήρης κατάλογος των οδηγιών βρίσκεται σε αρκετές εκδόσεις και επίσημα κείμενα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων- την πλέον επικαιροποιημένη και αναλυτική πληροφόρηση, όμως, προσφέρουν το σχετικό *web site* της Επιτροπής (http://europa.eu.int/comm/employment_social/h&s), καθώς και το *web site* της ισχύουσας Κοινοτικής νομοθεσίας (<http://europa.eu.int/eur-lex>)

μάλιστα, οι τεχνικές προδιαγραφές –αλλά όχι και τα όρια έκθεσης σε επικίνδυνους παράγοντες- εγγίζουν ή/ και ξεπερνούν τις αυστηρότερες εθνικές.⁶⁵ Ας σημειωθεί, εδώ, ότι το κόστος της προσαρμογής στις Κοινοτικές ελάχιστες προδιαγραφές δεν επιβαρύνει πάντοτε τα οικονομικά ασθενέστερα κράτη μέλη η υστέρηση των τελευταίων, άλλωστε, αφορά περισσότερο στους θεσμούς οργάνωσης της υγιεινής και ασφάλειας μάλλον, παρά στις ίδιες τις τεχνικές προδιαγραφές και τα όρια.

Το κόστος προσαρμογής υπήρξε, πιθανότατα, ο βασικότερος λόγος της καθυστερημένης ανταπόκρισης των εθνικών αρχών στις επιταγές της Κοινοτικής νομοθεσίας, με άλλα λόγια της (σχετικώς) βραδείας μεταφοράς των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο ή/ και της ατελούς μεταφοράς τους. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 1996, όταν όλες οι οδηγίες για την υγιεινή και την ασφάλεια που προέβλεπε το πρόγραμμα δράσης του 1989 είχαν υιοθετηθεί, οι περισσότερες –τα 4/5- μέχρι το 1993, το ποσοστό μεταφοράς τους στην εθνική νομοθεσία δεν ξεπερνούσε το 74 %. Ανάμεσα στους «χειρότερους παραβάτες» βρίσκονταν οικονομικά ασθενέστερα (π.χ. Ελλάδα), αλλά και οικονομικά ισχυρά κράτη μέλη (π.χ. Γαλλία).⁶⁶ Έκτοτε, όμως, η κατάσταση έχει σαφώς βελτιωθεί, εν πολλοίς ως αποτέλεσμα της γενικότερης μετατόπισης της έμφασης στην εφαρμογή της υφιστάμενης κοινωνικής –και όχι μόνο- νομοθεσίας μάλλον, παρά στην εισαγωγή νέων (νομοθετικών) πρωτοβουλιών.⁶⁷ Τριάντα αιτιολογημένες γνώμες της Επιτροπής, έξι προσφυγές της/ παραπομπές κρατών μελών στο ΔΕΚ και μια καταδικαστική απόφαση του τελευταίου εις βάρος ενός κράτους μέλους συνέβαλαν στη θεαματική αύξηση του ποσοστού μεταφοράς των οδηγιών για την υγιεινή και την ασφάλεια –από 74 % το 1996 σε 95 % το 1998.⁶⁸

Η έγκαιρη και ορθή μεταφορά των Κοινοτικών οδηγιών στην εθνική νομοθεσία, όμως, δεν συνεπάγεται, κατ' ανάγκη, την πλήρη και αποτελεσματική εφαρμογή των διατάξεών τους – των διατάξεων της εθνικής, πια, νομοθεσίας. Ο έλεγχος και η επιβολή της εφαρμογής (enforcement) της νομοθεσίας εναπόκειται στις εθνικές διοικήσεις και εξαρτώνται από τα μέτρα –οικονομικά, θεσμικά, διοικητικά- και τους μηχανισμούς που οι τελευταίες εγκαθιστούν γι' αυτό το σκοπό. Ο καθορισμός παρόμοιων μέτρων, μάλιστα, ανάγεται στην αποκλειστική ευθύνη των κρατών μελών καθώς, όπως προλέγεται, οι Κοινοτικές οδηγίες αποφεύγουν την οποιαδήποτε σχετική αναφορά. Η επάρκεια και η αποτελεσματικότητα των μέτρων, όμως, δεν είναι άσχετες με τη δημοσιονομική κατάσταση, τη διοικητική οργάνωση, τη θεσμική παράδοση, το καθεστώς των εργασιακών σχέσεων και τη λειτουργία της αγοράς εργασίας, ακόμη τη συναφή εμπειρία των κρατών μελών. Άλλωστε, παρά την (εύλογα) θετική έως ενθουσιώδη αποδοχή της Κοινοτικής νομοθεσίας από μέρους της οργάνωσης των ευρωπαϊκών εργοδοτών,⁶⁹ πολλές επιχειρήσεις, κατά μείζονα λόγο οι μικρότερου μεγέθους επιχειρήσεις σε κλάδους εντάσεως ανειδίκευτης εργασίας, τείνουν να εφαρμόζουν πλημμελώς ή/ και να παραβιάζουν τη νομοθεσία, άλλοτε γιατί στερούνται των αναγκαίων πόρων, κυρίως ανθρωπίνων πόρων και οργανωτικής- διαχειριστικής ικανότητας και άλλοτε ως αποτέλεσμα βραχυπρόθεσμων κερδοσκοπικών επιδιώξεων (short-termism).

⁶⁵ Eichener, Volker (1992) “Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision- Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonization”, EUI Working Paper SPS No 92/ 98, European University Institute, Florence

⁶⁶ Για μια αναλυτική παρουσίαση της κατάστασης σε σχέση με τη μεταφορά των οδηγιών δεξ European Commission (1996) “Progress report on the implementation of the medium- term social action programme 1995- 1997”, *Social Europe*, Supplement 4/ 96, Annex 2

⁶⁷ Commission EC (1995) “Medium Term Social Action Programme 1995- 1997”, COM (95) 134` δεξ επίσης Κεφ. 7 της παρούσα εργασίας

⁶⁸ European Commission (1998) “Mid- term report on the Community programme concerning safety, hygiene and health at work (1996- 2000)”, COM (98) 511

⁶⁹ UNICE (1995) “Releasing Europe’s Potential Through Targeted Regulatory Reform”, *The UNICE Regulatory Study: An Interim Report*, Brussels` επίσης, UNICE (2000) “Occupational Safety and Health: a priority for employers”, Brussels

Οι φτωχές –αν μη τι άλλο ηθικώς αναπόδεκτες- επιδόσεις των κρατών μελών ως προς την πρόληψη των επαγγελματικών κινδύνων και την προστασία της υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων υποδηλώνουν, πιθανότατα, την αποτυχία ορθής και αποτελεσματικής εφαρμογής της νομοθεσίας. Πράγματι, σύμφωνα με τα διαθέσιμα, όχι όμως και αδιαμφισβήτητα, στοιχεία της Eurostat (*European Statistics on Accident at Work*), το 1996 σημειώθηκαν –καταγράφηκαν- 4.229 εργατικά ατυχήματα ανά 100.000 απασχολούμενους, δηλαδή 4,2 % των απασχολούμενων στην Κοινότητα –στο 90 % του συνόλου των απασχολούμενων- υπήρξε θύμα εργατικού ατυχήματος⁷⁰ και ο αριθμός των καταγραφέντων θανατηφόρων ατυχημάτων ήταν 5.549. (Στον Πίνακα 8.8 παρουσιάζονται στοιχεία για τα εργατικά ατυχήματα για το έτος 1993, επειδή μόνο γι αυτό το έτος στάθηκε δυνατό να εντοπισθούν τα αναλυτικά στοιχεία και η μέθοδος υπολογισμού των συχνοτήτων, οι οποίες παρουσιάζονται, συνήθως, στις επίσημες στατιστικές. Η ανάγνωση του Πίνακα 8.8 καθιστά λίγο-πολύ αυτονόητους τους λόγους αμφισβήτησης της ακρίβειας των τελευταίων.) Με την εξαίρεση της Ελλάδας, της Ιρλανδίας, της Αυστρίας και της Σουηδίας, η συχνότητα των εργατικών ατυχημάτων είναι μεγαλύτερη μεταξύ των νεώτερων ηλικιών⁷¹ τουναντίον, στο σύνολο των κρατών μελών τα θανατηφόρα ατυχήματα αυξάνονται σημαντικά με την ηλικία. Η πιθανότητα εργατικού ατυχήματος είναι τριπλάσια για τους άνδρες σε σχέση με τις γυναίκες, ενώ δεκαπλάσια είναι, επίσης για τους άνδρες, η πιθανότητα θανατηφόρου ατυχήματος. Επίσης, η συχνότητα των εργατικών ατυχημάτων είναι 2,5 φορές υψηλότερη του μέσου όρου στον τομέα των κατασκευών και ξεπερνά το μέσο όρο στη γεωργία, τις μεταφορές και σε ορισμένους κλάδους της μεταποίησης.⁷⁰ Τέλος, η περιορισμένη διαθεσιμότητα χρονολογικών σειρών δεν επιτρέπει τη συναγωγή ασφαλών συμπερασμάτων σχετικά με την εξέλιξη της συχνότητας των εργατικών ατυχημάτων στην Κοινότητα – ορισμένες, ίσως, ενδείξεις καθοδικής τάσης σημειώνονται κατά τη διάρκεια της περιόδου 1990- 1997.⁷¹

⁷⁰ Τα στοιχεία που παρατίθενται σε αυτή την παράγραφο αντλούνται από European Commission- Eurostat (2000) *The social situation in the European Union 2000*, Section 1. 15.

⁷¹ Στο *ibid.* σημειώνεται ότι χρονολογικές σειρές για την περίοδο 1990- 1997 υπάρχουν μόνον για τη Γερμανία (- 25%), τη Γαλλία (- 16%), την Ισπανία (-5%) και τη Δανία (+ 17%) και αυτές θεωρούνται ενδεικτικές μιας καθοδικής τάσης για την Κοινότητα συνολικώς.

**Πίνακας 8.8 Εργατικά ατυχήματα που συνεπάγονται μεγαλύτερη των τριών ημερών απουσία από την εργασία, 1993 (1)
Σε έξι κλάδους οικονομικής δραστηριότητας (2)**

	Αριθμός απασχολούμενων (1000) (a)	Αριθμός αναφερθέντων ατυχημάτων (b)	Υπολογιζόμενο μέσο ποσοστό γνωστοποίησης ατυχημάτων ανά κράτος μέλος (3) (%) (c)	Εκτιμώμενος μέσος αριθμός ατυχημάτων (d)=(b)/(c)	Τυποποιημένη συχνότητα εκδήλωσης εργατικών ατυχημάτων (4), ή, αριθμός ατυχημάτων ανά 100.000 απασχολούμενους (e)={ (d)/(a) }x100.000, μετά τυποποίηση
ΕΕ-15	74885				4505
Βέλγιο	1641	73197	100	73197	4516
Δανία	1308	16082	58	27871	2238
Γερμανία	19465	1076344	100	1076344	5031
Ελλάδα	1027	22608 (5)	(5)		
Ισπανία	5222	374853	100	374853	7005
Γαλλία	10345	516517	100	516517	5194
Ιρλανδία	644	2646	39	6831	1168
Ιταλία	12075	486073	100 (6)	560055	4782
Λουξεμβούργο	100	7068	100	7068	7465
Ολλανδία	3209	43452	30	144840	4849
Αυστρία	2185	100965	100	100965	4621
Πορτογαλία	1941	200169	100	200169	9532
Φινλανδία	875	34600	100	34600	4172
Σουηδία	2114	14404	(7)	21511	1054
Ηνωμένο Βασίλειο	12734	80722	40	202142	1697

- (1) Τα στοιχεία περιλαμβάνουν ατυχήματα προκαλούμενα από τρίτο (third party), ατυχήματα στην οδική κυκλοφορία κατά τη διάρκεια του χρόνου εργασίας και σοβαρές δηλητηριάσεις. Δεν περιλαμβάνουν ατυχήματα κατά τη μετακίνηση από το σπίτι προς τον τόπο εργασίας, ούτε επαγγελματικές ασθένειες.
- (2) Μεταποίηση, κατασκευές, χονδρικό και λιανικό εμπόριο, επισκευές, ξενοδοχεία και εστιατόρια, χρηματοπιστωτική διαμεσολάβηση και διαχείριση / μεσιτεία ακινήτων, ενοικιάσεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες (business activities)
- (3) Τα ατυχήματα γνωστοποιούνται και καταγράφονται πλήρως (100%) στα εννέα κράτη μέλη όπου η γνωστοποίηση (notification) απαιτείται προκειμένου ο ασφαλιστικός οργανισμός να καταβάλει αποζημίωση.
- (4) Υπογραμμίζεται ότι η σύγκριση μεταξύ των εθνικών συχνοτήτων πρέπει να γίνεται με ιδιαίτερη προσοχή (και σε κάθε περίπτωση, να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των στοιχείων του πίνακα)
- (5) Το ποσοστό γνωστοποίησης δεν είναι διαθέσιμο
- (6) Το ποσοστό γνωστοποίησης στη βιοτεχνία υπολογίζεται σε 80%
- (7) Το ποσοστό γνωστοποίησης ποικίλει μεταξύ 30% και 100%, αναλόγως του κλάδου

Πηγή: Eurostat – European Statistics on Accident at work (ESAW),
http://europa.eu.int/comm/employment_social/h&s/figures

Είναι, επομένως, κατανοητή και ευπρόσδεκτη η προοδευτική μετατόπιση της έμφασης της Κοινοτικής δράσης σε πρωτοβουλίες και μέσα ενθάρρυνσης και βελτίωσης της εφαρμογής της νομοθεσίας για την υγιεινή και την ασφάλεια, με άλλα λόγια σε πρωτοβουλίες και μέσα ενίσχυσης της διακρατικής συνεργασίας με σκοπό την ανταλλαγή εμπειριών, τη διάδοση καλών πρακτικών και την υλοποίηση καινοτομικών μεθόδων και προγραμμάτων. Ο αναπροσανατολισμός της δράσης της Κοινότητας αναδεικνύεται μέσω του προγράμματος για την ασφάλεια, την υγιεινή και την υγεία στην εργασία για την περίοδο 1996- 2000,⁷² στο

⁷² COM (95) 282 final

πλαίσιο του οποίου υλοποιείται το ειδικό πρόγραμμα *SAFE* που αποβλέπει στην υποστήριξη της ορθής εφαρμογής της νομοθεσίας και, κυρίως, αποσκοπεί στη βελτίωση της υγιεινής και της ασφάλειας στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

Μολαταύτα, η εύλογη μετατόπιση της έμφασης της δράσης της Κοινότητας δεν προοιωνίζεται την υποχώρηση του ρυθμιστικού ρόλου της, παρά μόνο την ανάσχεση του ρυθμού παραγωγής νομοθεσίας. Αυτό δεν είναι παράδοξο. Το βασικό νομοθετικό πλαίσιο έχει τεθεί σε εφαρμογή από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, έτσι ώστε τώρα οι (νομοθετικές) πρωτοβουλίες να αφορούν, αφενός, στην αναθεώρηση και προσαρμογή των υφιστάμενων οδηγιών στις σύγχρονες τεχνολογικές συνθήκες παραγωγής, καθώς και στη νέα τεχνογνωσία πρόληψης των επαγγελματικών κινδύνων και, αφετέρου, στη συμπλήρωση της νομοθεσίας ώστε να αντιμετωπίζονται –προλαμβάνονται– οι νέοι κίνδυνοι που η οικονομική και τεχνολογική αναδιάρθρωση φέρει στην επιφάνεια.⁷³ Ελάχιστοι, πάντως, θα διακινδυνεύουν να ισχυρισθούν πως η Κοινότητα –και τα κράτη μέλη της– θα εμφανίσει «ρυθμιστικό έλλειμμα».

Ρυθμίσεις των αγορών εργασίας- ελάχιστες εργασιακές προδιαγραφές

Στον τομέα της δημόσιας ρυθμιστικής παρέμβασης στη λειτουργία των αγορών εργασίας και της θέσμησης των εργασιακών σχέσεων, η δράση της Κοινότητας, ιδίως η νομοθετική, υπήρξε ιστορικά αμφιλεγόμενη και, επομένως, η πρόοδος των πρωτοβουλιών της Επιτροπής ήταν αργή, περιορισμένη και, κυρίως, ουσιαδώς αναμικτή –η επιρροή της υιοθετηθείσας, τελικώς, Κοινοτικής νομοθεσίας, δηλαδή τριών οδηγιών, στα εθνικά ρυθμιστικά καθεστώτα ήταν ελάχιστη (δες Κεφ. 6). Αυτό δεν είναι, βεβαίως, συμπτωματικό. Οι προτιμήσεις των κρατών μελών σχετικώς με το συντονισμό της πολιτικής ρύθμισης της αγοράς εργασίας –και την εναρμόνιση/ προσέγγιση των εθνικών ρυθμιστικών κανόνων– αποκλίνουν, αντανακλώντας τις ευρείες αποκλίσεις των εγχώριων ρυθμιστικών πολιτικών, των θεσμών οργάνωσης της αγοράς εργασίας και των μοντέλων εργασιακών σχέσεων –περιλαμβανομένων των μορφών οργάνωσης των εσωτερικών αγορών εργασίας. Παρόμοιες αποκλίσεις, άλλωστε, έχουν ουσιαδώς περιεχόμενο, καθώς αντιστοιχούν σε διαφορετικές επιλογές/ συμβιβασμούς (trade-offs) οικονομικών στόχων και κοινωνικών επιδιώξεων –οικονομικής αποτελεσματικότητας και επινεμητικής δικαιοσύνης – αλλά και σε διαφορετικές πολιτικές τεχνολογίες διαμόρφωσης αυτών των επιλογών, με άλλα λόγια ανάγονται στις διαφορές των κρατών μελών ως προς το επίπεδο οικονομικής μεγέθυνσης, ως προς τις αναδιανεμητικές προτιμήσεις και, τέλος, ως προς τη θεσμική συγκρότηση των εθνικών οικονομιών, κοινωνιών και πολιτικών συστημάτων.

Είναι, όμως, σκόπιμος ο συντονισμός των εθνικών ρυθμιστικών συστημάτων –και γι’ αυτό το σκοπό η αύξηση του επιπέδου εξουσίας των Κοινοτικών θεσμών; Όπως έχει, ήδη (Κεφ. 5), εκτενώς συζητηθεί, ο κίνδυνος της ανταγωνιστικής απορύθμισης των εθνικών συστημάτων και, κατ’ επέκταση, της υποχώρησης της δημόσιας ρυθμιστικής παρέμβασης στις αγορές εργασίας σε επίπεδο που δεν ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις των πολιτών της Κοινότητας, ως συνόλου, είναι μάλλον ελάχιστος. Επίσης, η αποτελεσματικότητα της ρύθμισης των αγορών εργασίας κάθε άλλο παρά υπόκειται σε οικονομίες κλίμακας. Στην προκειμένη περίπτωση, οι δυσοικονομίες κλίμακας είναι κατά κανόνα πιθανότερες, καθώς ο κίνδυνος του «ρυθμιστικού εγκλωβισμού» αυξάνεται όταν η λήψη αποφάσεων μετατοπίζεται στο επίπεδο της Κοινότητας –ή, ορθότερα, η συγκέντρωση της λήψεως αποφάσεων εκμηδενίζει τις πιθανότητες περιστολής του «ρυθμιστικού εγκλωβισμού» και περιορισμού της ρυθμιστικής αποτυχίας. Ταυτοχρόνως, η αποσπασματική εισαγωγή Κοινοτικών ρυθμιστικών μέτρων είναι,

⁷³ Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια και την Υγεία στην Εργασία (2000) *Η κατάσταση της επαγγελματικής ασφάλειας και υγείας στην Ευρωπαϊκή Ένωση –Πιλοτική μελέτη*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων ΕΚ, Λουξεμβούργο

επίσης, πιθανόν ότι αυξάνει τον κίνδυνο ρυθμιστικής αποτυχίας, καθώς τείνει να παραβλέπει –και ενίοτε τείνει να διαστρέφει– τις σύνθετες αλληλεπιδράσεις (interactions) μεταξύ των επιμέρους ρυθμίσεων και των θεσμικών διευθετήσεων που έχουν, ιστορικά, αναπτυχθεί στο πλαίσιο της μακράς διαδικασίας σχηματισμού των εθνικών καθεστώτων ρύθμισης της αγοράς εργασίας και των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.⁷⁴ Επιγραμματικά, λοιπόν, η σκοπιμότητα συντονισμού των εθνικών ρυθμιστικών συστημάτων είναι, εκ προοιμίου αμφισβητούμενη. Πολύ περισσότερο, η εναρμόνιση των εθνικών ρυθμιστικών παρεμβάσεων στις αγορές εργασίας είναι οικονομικώς μη αποδεκτή. Από την άλλη πλευρά, έναντι του ελάχιστου κινδύνου ανταγωνιστικής απορύθμισης, ο καθορισμός Κοινοτικού εύρους ελάχιστων εργασιακών προδιαγραφών, σε κάθε περίπτωση συμβατών με τα εθνικά ρυθμιστικά καθεστάτα, είναι, ίσως, σκόπιμος. Στην πράξη, βεβαίως, παρόμοιες ελάχιστες προδιαγραφές (θα) αντιστοιχούν, πιθανότατα, στον ελάχιστο κοινό παρανομαστή των εθνικών ρυθμίσεων. Από αυτή την άποψη, επομένως, η σημασία τους (θα) είναι μάλλον συμβολική. Αυτό, ωστόσο, δεν προκαλεί ανησυχία. Στο σύνολο των κρατών μελών, άλλωστε, η λειτουργία των αγορών εργασίας πλαισιώνεται από ρυθμιστικές παρεμβάσεις που, σε αρκετές περιπτώσεις, μάλιστα, είναι υπερβολικές, δηλαδή προκαλούν στρεβλώσεις και ευνοούν την αύξηση της διαρθρωτικής ανεργίας` επομένως, το ενδεχόμενο –πολύ απομακρυσμένο, πάντως– της ανταγωνιστικής απορύθμισης αποκτά ευεργετικό χαρακτήρα.

Η πολιτική οικονομία του συντονισμού των εθνικών εργασιακών καθεστώτων κατά τη σύγχρονη φάση των διαδικασιών οικονομικής ολοκλήρωσης αντανακλά τις παραδοσιακές αποκλίσεις και, ταυτοχρόνως, εμπερικλείει τις νέες συμπτώσεις μεταξύ των προτιμήσεων των κρατών μελών. Όπως έχει, ήδη (Κεφ. 6 & 7), συζητηθεί, αυτές οι νέες συμπτώσεις αφορούν στην (καθολική) εγκατάλειψη των εναρμονιστικών επιδιώξεων και ανάγονται στην (επίσης καθολική) στροφή των εθνικών πολιτικών αγοράς εργασίας προς την κατεύθυνση της ευελιξίας. Η στροφή προς την ευελιξία ανταποκρίνεται στις νέες οικονομικές περιστάσεις –απελευθέρωση αγορών, ανταγωνισμός– και τις μεταβολές της οικονομικής πολιτικής –μικροοικονομικής και μακροοικονομικής, κυρίως νομισματικής– υπαγορεύεται από την «κρίση» της απασχόλησης και την αύξηση της ανεργίας και, τέλος, ευνοείται από τη μείωση της ισχύος των εργατικών συνδικάτων (που άλλοτε συνδύαζεται και με μείωση της συνδικαλιστικής πυκνότητας και άλλοτε συνίσταται, κυρίως, σε διεκδικητικές υποχωρήσεις εξαιτίας της υψηλής ανεργίας).⁷⁵

Σε αυτό το πλαίσιο, οι θεσμικές –και διαδικασιακές– μεταρρυθμίσεις του Κοινοτικού καθεστώτος ρύθμισης της αγοράς εργασίας (π.χ. η διστακτική επέκταση του πεδίου εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας και η εισαγωγή των συλλογικών συμφωνιών ως μέσου λήψεως αποφάσεων) συνδέονται, έχει σε προηγούμενα κεφάλαια (6 & 7) υποστηριχθεί, με την εξασθένηση του ουσιαστικού περιεχομένου των Κοινοτικών ρυθμίσεων και την αποδυνάμωση των επιπτώσεών τους στα εθνικά συστήματα ρύθμισης της αγοράς εργασίας και οργάνωσης των εργασιακών σχέσεων. Προσδοκούνται, επομένως, η επιτάχυνση του ρυθμού εισαγωγής της Κοινοτικής εργατικής νομοθεσίας, καθώς και η αύξηση του αριθμού των οδηγιών που καθορίζουν ελάχιστες εργασιακές προδιαγραφές. Προσδοκάται, όμως, επίσης, ότι οι διατάξεις της Κοινοτικής εργατικής νομοθεσίας –των οδηγιών– θα αντιστοιχούν, κατά κανόνα, στον ελάχιστο κοινό παρανομαστή των εθνικών διατάξεων, δηλαδή θα τείνουν προς το μέγιστο αποδεκτό –πολιτικώς– όριο δυσκαμψίας της αγοράς εργασίας (rigidity frontier). Το τελευταίο θα βρίσκεται, εκ των πραγμάτων, εγγύτερα στο όριο της καλούμενης ορθολογικής δυσκαμψίας (rational rigidity), με άλλα λόγια οι Κοινοτικές

⁷⁴ Για μια εξαιρετική ανάλυση των αλληλεπιδράσεων, στο πλαίσιο διαφορετικών καθεστώτων θέσμησης της αγοράς εργασίας, δες Freeman, Richard B. (1998) “War of the models: Which labour market institutions for the 21st century?”, *Labour Economics*, 5, 1- 24

⁷⁵ Θα πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι μεταξύ νέων συμπτώσεων και παραδοσιακών αποκλίσεων των εθνικών προτιμήσεων συντονισμού υπάρχει, πιθανότατα, αιτιώδης σχέση –οι νέες συμπτώσεις είναι ενδογενείς. Στο εγχώριο επίπεδο σχηματισμού των (εθνικών) προτιμήσεων, η (διαπιστωμένη) αδυναμία εισαγωγής Κοινοτικού εύρους ρυθμίσεων, εξαιτίας των παραδοσιακών αποκλίσεων, ενισχύει την πολιτική εφικτότητα των (εγχώριων) μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας και μειώνει τα κίνητρα για συντονισμό/ εναρμόνιση.

ρυθμίσεις θα τείνουν να εξυπηρετούν το στόχο της αποτελεσματικής λειτουργίας των αγορών εργασίας. Η εξυπηρέτηση αμιγώς αναδιανεμητικών επιδιώξεων και ο συμβιβασμός τους με τις οικονομικές επιδιώξεις –την αποτελεσματικότητα των αγορών εργασίας- θα παραμένει, ασφαλώς, στη ρυθμιστική δικαιοδοσία των κρατών μελών. Στις επόμενες παραγράφους, οι Κοινοτικές οδηγίες σχετικώς με τους **όρους απασχόλησης**, τις **συνθήκες εργασίας** και τις **εργασιακές σχέσεις** εξετάζονται αναλυτικώς και οι θεωρητικές υποθέσεις ως προς το περιεχόμενο και τις επιπτώσεις τους επαληθεύονται.⁷⁶

Στον τομέα των όρων απασχόλησης, η πρώτη οδηγία –η πρώτη εργασιακή οδηγία που εγκρίθηκε στο πλαίσιο υλοποίησης του προγράμματος δράσης για την εφαρμογή του Κοινωνικού Χάρτη- αφορά στην υποχρέωση του εργοδότη να ενημερώνει τον εργαζόμενο για τους όρους που διέπουν τη σύμβαση, ή, τη σχέση εργασίας (Οδηγία 91/ 533/ ΕΟΚ). Η οδηγία καθιερώνει το δικαίωμα των εργαζομένων να λαμβάνουν, εντός δύο μηνών από την έναρξη της απασχόλησής τους, γραπτή δήλωση του εργοδότη –όταν δεν προβλέπεται γραπτή σύμβαση εργασίας, ή, επιστολή πρόσληψης, ή, άλλο συναφές έγγραφο- όπου θα διευκρινίζονται το είδος της εργασιακής σχέσης, τα χαρακτηριστικά της θέσης εργασίας, οι αποδοχές, ο τόπος και ο χρόνος εργασίας, καθώς και οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των δύο μερών που απορρέουν από την εργατική νομοθεσία και τις συλλογικές συμφωνίες. Ενδεχόμενη μεταβολή των όρων απασχόλησης θα πρέπει, προβλέπεται, να κοινοποιείται εγγράφως στον εργαζόμενο εντός μηνός από την πραγματοποίησή της. Στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας περιλαμβάνονται, εκτός από τους κανονικώς –και πλήρως- απασχολούμενους, οι μερικώς απασχολούμενοι, καθώς και οι απασχολούμενοι με σύμβαση ορισμένου χρόνου, εξαιρούνται, όμως, όσοι απασχολούνται για λιγότερες από οκτώ ώρες την εβδομάδα, όσοι εργάζονται για διάστημα μικρότερο του ενός μήνα, καθώς και οι περιστασιακώς απασχολούμενοι (casual workers). Ωστόσο, η οδηγία δεν θίγει την εθνική νομοθεσία και πρακτική σε ότι αφορά τους κανόνες και τις διαδικασίες που εφαρμόζονται προκειμένου να αποδεικνύεται η ύπαρξη και το περιεχόμενο της σχέσης απασχόλησης.

Είναι κατανοητό πως η καθιέρωση του εγγράφου/ (οιονεί) αποδεικτικού της σχέσης απασχόλησης συμβάλλει στην προστασία των εργαζομένων έναντι ενδεχόμενης παραβίασης των όρων απασχόλησής τους, ταυτοχρόνως ικανοποιώντας την αρχή της ίσης μεταχείρισής τους (των εργαζομένων) -ανεξαρτήτως της μορφής απασχόλησης. Από την άλλη πλευρά, η συγκεκριμένη ρύθμιση όχι μόνον δεν περιορίζει την ευελιξία των εσωτερικών αγορών εργασίας, αλλά, αντιθέτως, σε ορισμένο βαθμό υποκινεί τις επιχειρήσεις να σχεδιάζουν μεσοπρόθεσμες εκσυγχρονιστικές αλλαγές στην οργάνωση της εργασίας και την ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση και προωθεί τη δικαιοσύνη (fairness) στο πλαίσιο των εσωτερικών αγορών εργασίας. Επίσης, το διαχειριστικό κόστος της εφαρμογής του μέτρου είναι, μάλλον, ευκαταφρόνητο και, επομένως, οι βραχυπρόθεσμες συνέπειές του για το κόστος εργασίας, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση είναι, μάλλον, ουδέτερες. Από αυτή την άποψη, τα κράτη μέλη που καλούνται να προσαρμόσουν τη νομοθεσία τους στις διατάξεις της Κοινοτικής οδηγίας, δηλαδή η Ισπανία, η Ελλάδα, η Πορτογαλία, η Δανία και το Βέλγιο,⁷⁷ δεν αναμένεται ότι θα αντιμετωπίσουν οικονομική επιβάρυνση. Μολαταύτα, οι προσδοκώμενες συνέπειες του μέτρου σχετικώς με τη σύγκλιση των επιπέδων προστασίας των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών, είτε ως αποτέλεσμα της άμεσης βελτίωσης των όρων απασχόλησης, είτε ως απόρροια δυνητικών αυξήσεων της παραγωγικότητας, δεν είναι ισχυρές. Παρόμοιες συνέπειες εξαρτώνται από τις αλληλεπιδράσεις αυτής της ρύθμισης με τις εθνικές ρυθμιστικές παρεμβάσεις στις αγορές εργασίας, ιδίως τη νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης (προστασία κατά των απολύσεων).

⁷⁶ Υπογραμμίζεται, πάντως, ότι η θεματική ταξινόμηση των Κοινοτικών οδηγιών, ιδίως μεταξύ των δύο πρώτων θεματικών τομέων (όροι απασχόλησης, συνθήκες εργασίας), δεν είναι πάντοτε ευχερής –η αντιστοιχιστική δεν είναι μονοσήμαντη.

⁷⁷ Για τις υφιστάμενες, προ της έγκρισης της οδηγίας, εθνικές ρυθμιστικές διατάξεις, δες COM (90) 228 τελικό, 24/ 8/ 1990. Ας σημειωθεί, επίσης, πως μολονότι η οδηγία δεν συνεπάγεται μεταβολές στη νομοθεσία του, το Ηνωμένο Βασίλειο απέχει κατά την ψηφοφορία προκειμένου να εκφράσει τις αντιρρήσεις του για την επιλογή του Άρθρου 100 ως νομικής βάσης.

Η οδηγία για την προστασία των νέων κατά την εργασία τους (Οδηγία 94/ 33/ ΕΚ) θα μπορούσε, κάλλιστα, να ταξινομηθεί στον τομέα της νομοθεσίας σχετικά με τις συνθήκες εργασίας, ή, στον τομέα της υγιεινής και ασφάλειας⁷⁸ άλλωστε, ως νομική βάση της χρησιμοποιήθηκε το Άρθρο 118 Α. Η παρούσα κατάταξή της στον τομέα της νομοθεσίας σχετικά με τους όρους απασχόλησης επιλέγεται κατ' ακολουθία των βασικών προβλέψεών της. Οι τελευταίες αναφέρονται στην απαγόρευση της απασχόλησης των παιδιών που δεν έχουν ολοκληρώσει την υποχρεωτική εκπαίδευση και, σε κάθε περίπτωση, είναι μικρότερα των 15 ετών, καθώς και στην προστασία των απασχολούμενων εφήβων, δηλαδή ατόμων ηλικίας 15- 18 ετών, έναντι ενδεχόμενης οικονομικής εκμετάλλευσής τους αλλά και έναντι των κινδύνων που ορισμένες μορφές εργασίας επιφυλάσσουν για την υγεία, την ψυχική ισορροπία, την ηθική και κοινωνική συγκρότησή τους και την εκπαίδευσή τους. Σε σχέση με τους εφήβους, ειδικότερα, η οδηγία αποκλείει την απασχόλησή τους σε εργασίες που, αντικειμενικώς (;), ξεπερνούν τις φυσικές και ψυχολογικές δυνατότητές τους και σε εργασίες που τους εκθέτουν σε φυσικούς, χημικούς και βιολογικούς παράγοντες με μακροχρόνιες βλαπτικές υγιεινολογικές επιπτώσεις ή/ και εργασίες που περικλείουν κινδύνους ατυχημάτων έναντι των οποίων, μπορεί να υποτεθεί (;), οι έφηβοι δεν έχουν την απαιτούμενη γνώση και εμπειρία προστασίας. Τέλος, όχι όμως ήσσονος σημασίας, η οδηγία καθορίζει ανώτατα όρια για το χρόνο εργασίας (ημερήσιες και εβδομαδιαίες ώρες εργασίας) παιδιών (προκειμένου για πρακτική άσκηση, ή, όταν έχουν ηλικία < 15 ετών και έχουν ολοκληρώσει την υποχρεωτική εκπαίδευση, ή, στη διάρκεια των σχολικών διακοπών) και εφήβων (8 ώρες την ημέρα και 40 ώρες την εβδομάδα), απαγορεύει τη νυκτερινή εργασία των παιδιών και των εφήβων, για τους δεύτερους με ορισμένη τροποποίηση των ωρών αναφοράς, και επιβάλλει ελάχιστες περιόδους ανάπαυσης (rest periods) και ελάχιστη διάρκεια καθημερινών διαλειμμάτων.

Η σκοπιμότητα εισαγωγής Κοινοτικού εύρους ελάχιστων προδιαγραφών σχετικά με την προστασία των νέων στην εργασία είναι, περισσότερο απ' ότι σε άλλες περιπτώσεις, αμφισβητούμενη, αν όχι κυριολεκτικώς ανύπαρκτη. Η αναλογία των εφήβων στο εργατικό δυναμικό και, ιδίως, στην απασχόληση είναι πολύ μικρή (γύρω στο 2 % στο σύνολο της Κοινότητας) και τείνει διαρκώς να μειώνεται, ως αποτέλεσμα της ισχυρής τάσης επιμήκυνσης της παραμονής τους στην εκπαίδευση. Στη διάρκεια της περιόδου 1984- 1994, στο σύνολο των κρατών μελών σημειώνεται εντυπωσιακή μείωση των ποσοστών των νέων που αποκλειστικώς απασχολούνται' σε όλα τα κράτη μέλη εκτός Δανίας και Ολλανδίας παρατηρείται αύξηση, ενίοτε της τάξης του 50 %, του ποσοστού εκείνων που αποκλειστικώς παρακολουθούν σχολείο' τέλος, μείωση του ποσοστού εκείνων που ταυτοχρόνως απασχολούνται και παρακολουθούν σχολείο καταγράφεται σε όλα τα κράτη μέλη εκτός της Δανίας, της Ολλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, όπου σημειώνεται αύξηση, καθώς και της Γερμανίας, με τη μακρά παράδοση του συστήματος της μαθητείας, όπου το ποσοστό διατηρείται σταθερό.⁷⁹ Από αυτή την άποψη, είναι κατανοητό πως ούτε η απασχόληση των νέων επηρεάζει σοβαρά το συνολικό κόστος εργασίας, ούτε, πολύ περισσότερο, περικλείει κίνητρα για την άσκηση πολιτικής κοινωνικού *dumping*.

Μολαταύτα, το σύνολο των κρατών μελών -το Ηνωμένο Βασίλειο, όμως, μετά την απόσπαση παραχώρησης- αποδέχονται τις διατάξεις της οδηγίας, ορισμένες των οποίων είναι, μάλλον, αυστηρές. Παρόμοιες διατάξεις, πάντως, συναντώνται σε όλες τις εθνικές νομοθεσίες. Αυτό είναι λογικό, καθώς η ρύθμιση των όρων απασχόλησης και των συνθηκών εργασίας των νέων αποτελεί, αν μη τι άλλο, προϋπόθεση της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων – η απαγόρευση της εργασίας των παιδιών ενισχύει την εφαρμογή του θεσμού της υποχρεωτικής εκπαίδευσης που, με τη σειρά του, αποβλέπει στην αύξηση της εθνικής αποτελεσματικότητας

⁷⁸ Όπως είναι και η επίσημη –από μέρους της Κοινότητας- κατάταξή της.

⁷⁹ Αναλυτικά στοιχεία παρατίθενται στο Scherer, Peter (1997) "Socio- economic change and social policy", Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy, *Social Policy Studies* No 21, OECD, Paris, ιδίως Πίνακας 1.5 και Διάγραμμα 1.5. Υπογραμμίζεται ότι αυτά τα στοιχεία (ποσοστά) αφορούν σε νέους ηλικίας 15- 19 ετών.

(δες Κεφ. 3), ενώ οι ρυθμίσεις για την απασχόληση των εφήβων αποσκοπούν στην άρση των συνεπειών της ασύμμετρης ή/ και της ανεπαρκούς πληροφόρησης. Ασφαλώς, η αυστηρότητα ορισμένων ρυθμίσεων υπαγορεύεται από κοινωνικές, κατά τεκμήριο, επιδιώξεις και, συμβάλλοντας στην αύξηση του κόστους εργασίας, συνεπάγεται τη μείωση της ζήτησης εργασίας για τους νέους, δεδομένου, άλλωστε, του χαμηλού επιπέδου δεξιοτήτων τους. Δεν είναι, επομένως, παράδοξο που σε όλα, σχεδόν, τα κράτη μέλη (η Ελλάδα αποτελεί, πλέον, εξαίρεση) οι νέοι εργαζόμενοι ηλικίας κάτω των 18 ετών και, σε πολλές περιπτώσεις, κάτω των 23 ετών, δικαιούνται μέρος του ελάχιστου μισθού, καθοριζόμενου νομοθετικώς ή στο πλαίσιο συλλογικών διαπραγματεύσεων, έτσι ώστε να μην αποθαρρύνεται η απασχόλησή τους –εν προκειμένω, επιτυγχάνεται η μετακύλιση του ρυθμιστικού κόστους στο μισθό και ελέγχεται η αύξηση του κόστους εργασίας.⁸⁰ Παρόμοια, καθώς και άλλα μέτρα ενίσχυσης της απασχόλησης των νέων (π.χ. επιδοτήσεις στους εργοδότες) παραμένουν, βεβαίως, στην αποκλειστική αρμοδιότητα των εθνικών πολιτικών θεσμών. Παρ’ όλα αυτά, όμως, τα ποσοστά ανεργίας των εφήβων παραμένουν υψηλά. Σε ορισμένα κράτη μέλη, μάλιστα, π.χ. στο Βέλγιο, τη Γαλλία και την Ιταλία, ένας στους τρεις εφήβους και στην Ισπανία περίπου ένας στους δύο εφήβους ήταν άνεργοι, το 1994.⁸¹

Από την άλλη πλευρά, η οδηγία αφήνει ικανούς βαθμούς ελευθερίας στον εθνικό νομοθέτη. Ο τελευταίος μπορεί να εξαιρεί από τα όρια και τις ρυθμίσεις της (οδηγίας) την περιστασιακή παιδική εργασία σε οικογενειακές επιχειρήσεις, καθώς και την απασχόληση παιδιών σε πολιτισμικές, καλλιτεχνικές, αθλητικές δραστηριότητες και στη διαφήμιση, ωστόσο με την προϋπόθεση της εισαγωγής του κατάλληλου ρυθμιστικού πλαισίου. Μπορεί, επίσης, να εξαιρεί από τις απαγορεύσεις απασχόλησης των εφήβων εργασίες και δραστηριότητες που, μολονότι επικίνδυνες, θεωρούνται (;) αναγκαίες για την επαγγελματική κατάρτισή τους. Μπορεί, τέλος, να εξαιρεί από την απαγόρευση της νυκτερινής εργασίας των εφήβων και τις ελάχιστες περιόδους ανάπαυσης τους εργασίες στους τομείς της ναυτιλίας και της αλιείας, των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, της προσφοράς υπηρεσιών υγείας και των πολιτισμικών, αθλητικών και διαφημιστικών δραστηριοτήτων.

Όπως και νάχει, πάντως, σε αρκετά κράτη μέλη η οδηγία επιβάλλει προσαρμογή της νομοθεσίας τους, ιδίως σε σχέση με τις ρυθμίσεις που αφορούν σε θέματα υγιεινής και ασφάλειας –προσαρμογή που, κατά τεκμήριο, όπως έχει υποστηριχθεί, θεωρείται ευπρόσδεκτη, ιδίως λαμβάνοντας υπόψη ότι η συχνότητα των εργατικών ατυχημάτων είναι υψηλότερη μεταξύ των νέων σε όλα τα κράτη μέλη εκτός Ελλάδας, Ιρλανδίας, Αυστρίας και Σουηδίας. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, όμως, οι επιπτώσεις της οδηγίας, άρα και το κόστος προσαρμογής στις ελάχιστες προδιαγραφές της, είναι μεγαλύτερες και μολονότι η συναίνεσή του δεν είναι αναγκαία για την έγκριση της οδηγίας –το Άρθρο 118 Α προβλέπει την ειδική πλειοψηφία- το Ηνωμένο Βασίλειο κατορθώνει να αποσπάσει εξαετή περίοδο χάριτος προκειμένου για την εφαρμογή ορισμένων –αυτών που προκαλούν το κόστος προσαρμογής- διατάξεών της, έναντι της γενικώς προβλεπόμενης διετούς περιόδου.⁸²

Κατά τη διάρκεια του δεύτερου ημίσεως της δεκαετίας του 1970 η Κοινότητα είχε υιοθετήσει τρεις οδηγίες σχετικώς με την προστασία των εργαζομένων σε περιπτώσεις που απειλείται η απασχόλησή τους (δες Κεφ. 6). Κατά τη διάρκεια της σύγχρονης φάσης της διαδικασίας ολοκλήρωσης, όμως, η Κοινότητα –και η ίδια η Επιτροπή- απέφυγε νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες, περιοριζόμενη, απλώς, στην τροποποίηση των υφιστάμενων οδηγιών. Αυτό δεν είναι παράδοξο. Η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης και, ιδίως, η νομοθεσία που

⁸⁰ Δες, Dolado, Juan, Kramarz, Francis, Machin, Stephen, Manning, Alan, Margolis, David and Coen Teulings (1996) “The economic impact of minimum wages in Europe”, *Economic Policy*, October, 319- 372, ιδίως Πίνακας 1

⁸¹ Scherer, *op.cit.*, υποσημ. 79

⁸² Η εξαετής περίοδος χάριτος αφορά στη διάταξη που περιορίζει στις 12 ώρες εβδομαδιαίως την παιδική εργασία που πραγματοποιείται εκτός των ωρών του σχολείου και στις διατάξεις που περιορίζουν σε οκτώ ώρες την ημέρα και σαράντα ώρες την εβδομάδα την εργασία των εφήβων και απαγορεύουν την απασχόλησή τους μεταξύ 10 μ.μ. και 6 π.μ., ή, 11 μ.μ. και 7 π.μ.

διέπει τη λήξη της σχέσης απασχόλησης αποτελεί τη βασική, και, ταυτοχρόνως, την πλέον αμφιλεγόμενη συνιστώσα της εργατικής νομοθεσίας. Το πρώτο γιατί οι ρυθμίσεις περί την προστασία της απασχόλησης βρίσκονται στο επίκεντρο των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των ρυθμιστικών κανόνων λειτουργίας, καθώς και των θεσμών οργάνωσης της αγοράς εργασίας και, σε μεγάλο βαθμό, επηρεάζουν τη μορφή και τις συνέπειες αυτών των αλληλεπιδράσεων.⁸³ Το δεύτερο γιατί οι ρυθμίσεις περί την προστασία της απασχόλησης τείνουν να ασκούν αντίρροπες επιπτώσεις στην απασχόληση –και την ανεργία– και τους μισθούς –και το κόστος εργασίας– και, επομένως, η διαμόρφωσή τους αντανακλά τις πολιτικές επιλογές –και τους συμβιβασμούς– ανάμεσα στις επιδιώξεις της ασφάλειας (security) και της ευελιξίας, της απασχόλησης (ανεργίας) και της επινεμητικής δικαιοσύνης. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, οι παραδοσιακές αναστολές εκχώρησης της εθνικής (ρυθμιστικής) κυριαρχίας, σε συνδυασμό με την απο- (ανα-)ρυθμιστική στροφή προς την ευελιξία, δεν ευνοούν –ή, μάλλον, ευθέως αντιμάχονται– την ανάπτυξη (νέων) Κοινοτικών νομοθετικών πρωτοβουλιών.

Η τροποποίηση της Οδηγίας 75/ 129/ ΕΟΚ περί την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών σχετικώς με τις ομαδικές απολύσεις επιχειρείται δύο φορές και το Συμβούλιο υιοθετεί ισάριθμες οδηγίες –αν και με τη δεύτερη τροποποίηση, απλώς, καταργούνται η αρχική οδηγία και η πρώτη τροποποιητική οδηγία (92/ 56/ ΕΟΚ) και υιοθετείται νέα οδηγία που συγχωνεύει και κωδικοποιεί το περιεχόμενο των δύο προηγούμενων (98/ 59/ ΕΚ). Παρ’ όλα αυτά, το ουσιώδες περιεχόμενο της Κοινοτικής νομοθεσίας παραμένει σχεδόν αναλλοίωτο και, όντας από την αρχική, ακόμη, εκδοχή της –την αρχική οδηγία– αδύναμο, δεν περικλείει αξιοσημείωτες επιπτώσεις στις εθνικές νομοθεσίες ούτε, πολύ περισσότερο, οδηγεί στην προσέγγιση των τελευταίων και, κατ’ επέκταση, στη σύγκλιση των επιπέδων προστασίας των εργαζομένων σε περιπτώσεις ομαδικών απολύσεων. Ειδικότερα, η αναθεώρηση δεν αφίσταται της λογικής του ελάχιστου κοινού παρονομαστή –και δεν μεταβάλλει τις υφιστάμενες διατάξεις– σε ότι αφορά τον ορισμό της έννοιας της ομαδικής απόλυσης –την οριοθέτηση μεγεθών επιχειρήσεων (αριθμών εργαζομένων), αριθμού απολυομένων, χρονικής περιόδου αναφοράς– και, επομένως, ουδεμία σχετική προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας επιβάλλει. Το ίδιο, ακριβώς, ισχύει τόσο σε ότι αφορά την υποχρέωση των επιχειρήσεων να γνωστοποιούν στις αρμόδιες αρχές την απόφασή τους να προσφύγουν σε ομαδικές απολύσεις, όσο και σε σχέση με τη χρονική περίοδο που, υποχρεωτικώς, μεσολαβεί μεταξύ γνωστοποίησης στις αρμόδιες αρχές και πραγματοποίησης των ομαδικών απολύσεων. Επίσης, παρά την αναθεώρηση, θέματα όπως ο καθορισμός κριτηρίων επιλογής των απολυομένων, μεταξύ του συνόλου των εργαζομένων στην επιχείρηση, καθώς και η αποζημίωση των ομαδικώς απολυομένων, εξακολουθούν να εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του εθνικού νομοθέτη.⁸⁴

Οι βασικές διατάξεις της οδηγίας 75/ 129/ ΕΟΚ αφορούν στην εφαρμογή διαδικασιών πληροφόρησης και διαβούλευσης με τους εκπροσώπους των εργαζομένων σχετικώς με την πρόθεση της επιχείρησης να καταφύγει σε ομαδική απόλυση.⁸⁵ Η πρώτη τροποποίηση της οδηγίας (Οδηγία 92/ 56/ ΕΟΚ), λοιπόν, αποσκοπεί στην επέκταση της εφαρμογής των διαδικασιών πληροφόρησης και διαβούλευσης στις πολυεθνικές επιχειρήσεις και ομίλους επιχειρήσεων, δηλαδή στις περιπτώσεις που οι ομαδικές απολύσεις εργαζομένων σε μία επιχείρηση εγκατεστημένη σε ένα κράτος μέλος προγραμματίζονται από μέρος της ελέγχουσας επιχείρησης που είναι εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος και, κατά τούτο,

⁸³ Όπως, άλλωστε, διαπιστώνεται στη συζήτηση που ακολουθεί στην παρούσα ενότητα και υποστηρίζεται διεξοδικώς στο επόμενο κεφάλαιο, περί την ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης.

⁸⁴ Για την αναλυτική καταγραφή των εθνικών ρυθμιστικών διατάξεων σχετικώς με τις ομαδικές απολύσεις δεξ, OECD (1999) “Employment Protection and Labour Market Performance”, *Employment Outlook*, Πίνακας 2. Α. 9, σελ. 109- 114. Για την Οδηγία 98/ 59/ ΕΚ δεξ *Official Journal* L 225, 12/ 08/ 1998, p. 0016- 0021 ή/ και <http://www.cc.cec/clxint/cgi/s>

⁸⁵ Στο πλαίσιο των διαδικασιών πληροφόρησης και διαβούλευσης, μεταξύ άλλων, αναζητούνται τρόποι περιορισμού των συνεπειών π.χ. μέσω της εφαρμογής κοινωνικών μέτρων/ προγραμμάτων επανακατάρτισης (retraining) των απολυομένων.

συνιστά προσαρμογή της Κοινοτικής νομοθεσίας στα διασυνοριακά πρότυπα επιχειρηματικής δραστηριότητας που η εγκατάσταση της εσωτερικής αγοράς υποκινεί.⁸⁶ Έχοντας, ήδη, εισάγει στη νομοθεσία τους για τις ομαδικές απολύσεις την υποχρέωση πληροφόρησης και διαβούλευσης –ή/ και έχοντας, ήδη, ενσωματώσει στη νομοθεσία τους τις σχετικές διατάξεις της Οδηγίας 75/ 129/ ΕΟΚ- οι εθνικές κυβερνήσεις, μεταξύ αυτών και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών που προσελκύουν μεγάλα μερίδια ΑΞΕ, δεν έχουν ισχυρά κίνητρα απόκρουσης της τροποποίησης –η υιοθέτηση της οποίας προϋποθέτει ομοφωνία. Η εφαρμογή της διαδικασίας πληροφόρησης και διαβούλευσης, άλλωστε, δεν «διεθνοποιείται», δηλαδή παραμένει στο επίπεδο της επιχείρησης που πραγματοποιεί ομαδικές απολύσεις, με άλλα λόγια δεν μετατίθεται στο επίπεδο της (ελέγχουσας) επιχείρησης που λαμβάνει τη σχετική απόφαση.⁸⁷ Επίσης, η περίληψη διάταξης που καλεί τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν ότι στη διάθεση των εκπροσώπων των εργαζομένων υπάρχουν διοικητικές ή/ και δικαστικές διαδικασίες επιβολής των υποχρεώσεων που εισάγει η οδηγία ελάχιστα –εάν όχι καθόλου- επηρεάζει την εθνική νομοθεσία και, κυρίως, ελάχιστη –εάν όχι καθόλου- συνεπάγεται προσαρμογή των υφιστάμενων (εθνικών) μηχανισμών –και προϋποθέσεων- επιβολής της. Επιγραμματικά, λοιπόν, η σημασία της αναθεώρησης της οδηγίας σχετικώς με τις ομαδικές απολύσεις είναι πολύ περιορισμένη και, σε κάθε περίπτωση, πολύ μικρότερη εκείνης της αρχικής νομοθετικής πράξης (της Οδηγίας 75/ 129/ ΕΟΚ).

Η τροποποίηση της Οδηγίας 77/ 187/ ΕΟΚ περί της προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικώς με τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβιβάσεων επιχειρήσεων, εγκαταστάσεων ή τμημάτων εγκαταστάσεων –της καλούμενης και οδηγίας περί τα κεκτημένα δικαιώματα- θα μπορούσε, ίσως, να θεωρείται αναγκαία και αναπόφευκτη. Το πρώτο γιατί η εγκατάσταση της εσωτερικής αγοράς και η ενίσχυση του ανταγωνισμού –σε συνδυασμό με την επιτάχυνση των τάσεων οικονομικής απελευθέρωσης (και υποχώρησης του οικονομικού ρόλου του κράτους)- προκαλούν κύμα παραγωγικής αναδιάρθρωσης τόσο σε ευρωπαϊκή (διασυνοριακές συγχωνεύσεις και εξαγορές), όσο και σε εγχώρια κλίμακα, ορισμένες εκφράσεις της οποίας (της παραγωγικής αναδιάρθρωσης) ελάχιστα και, ενίοτε, ουδόλως είχαν προβλεφθεί στο κείμενο της αρχικής οδηγίας. Το δεύτερο γιατί, εν μέρει ως αποτέλεσμα του πρώτου, το ΔΕΚ κλήθηκε πολλές φορές να αποφανθεί το περιεχόμενο –τους ορισμούς και το πεδίο εφαρμογής- της οδηγίας και εξέδωσε αποφάσεις (συνολικώς 25) που, συχνά, εξέπλητταν τον Κοινοτικό νομοθέτη –αλλά και τους ενδιαφερόμενους- και, σε κάθε περίπτωση, διαμόρφωσαν μια νέα νομική πραγματικότητα.⁸⁸ Ωστόσο, ας σημειωθεί, στη διαμόρφωση αυτής της νέας νομικής πραγματικότητας συμβάλλουν, επίσης, οι πρόσφατες τάσεις στο χώρο του εταιρικού, ιδίως, του πτωχευτικού δικαίου και της εργατικής νομοθεσίας, που έχουν ως βασικό προσανατολισμό τη διάσωση επιχειρήσεων με οικονομικές δυσκολίες και τη διατήρηση των επιπέδων απασχόλησης.⁸⁹ Οι αποκλίσεις των κρατών μελών ως προς την έκφραση –και

⁸⁶ Επίσης, με την Οδηγία 92/ 56/ ΕΟΚ προβλέπεται πως όταν οι ομαδικές απολύσεις προκαλούνται ως αποτέλεσμα δικαστικής απόφασης που επιβάλλει τον τερματισμό της δραστηριότητας μιας επιχείρησης, η γνωστοποίησή τους στις αρμόδιες αρχές είναι αναγκαία μόνον όταν αυτό ζητείται από τις τελευταίες.

⁸⁷ Οι ενδεχόμενες καθυστερήσεις ή/ και διαταράξεις της επιχειρηματικής δραστηριότητας, επομένως, περιορίζονται στο τοπικό/ εθνικό παράρτημα μιας πολυεθνικής επιχείρησης.

⁸⁸ Για μια κατατοπιστική παρουσίαση της σχετικής νομολογίας του ΔΕΚ δεξ, Επιτροπή ΕΚ (1994) «Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, σχετικά με τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβιβάσεων επιχειρήσεων, εγκαταστάσεων ή τμημάτων εγκαταστάσεων», ΚΟΜ (94) 300, τελικό, ιδίως την αιτιολογική έκθεση` δεξ, επίσης, European Commission (1996) “Memorandum on acquired rights of workers in case of transfers of undertakings: Guidelines on the application of Council Directive 77/ 187/ EEC of 14 February 1977 based on the Case Law of the Court of Justice of the European Communities”, http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/labour/memo. Υπογραμμίζεται ότι η έκδοση του προαναφερόμενου επεξηγηματικού κειμένου/ οδηγού εφαρμογής της οδηγίας ανταποκρίνεται στην ανάγκη πληροφόρησης και αποσαφήνισης της νέας νομικής πραγματικότητας που η νομολογία του ΔΕΚ δημιουργεί –η πρόθεση έκδοσης αυτού του κειμένου, μάλιστα, περιλαμβάνεται στο μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα κοινωνικής δράσης 1995- 1997.

⁸⁹ Επιτροπή ΕΚ, *op.cit.*, υποσημ. 88

νομοθετική τακτοποίηση- αυτών των τάσεων επιτείνει τα προβλήματα εφαρμογής της οδηγίας –και δημιουργεί πρόσθετες ερμηνευτικές δυσχέρειες.

Με την τροποποίηση της οδηγίας, επομένως, επιδιώκονται η επέκταση της εφαρμογής των ρυθμίσεων της στις πολυεθνικές επιχειρήσεις και τους ομίλους επιχειρήσεων και η αποσαφήνιση των ορισμών και του πεδίου εφαρμογής της, καθώς και των ρυθμίσεων σχετικώς με τις περιπτώσεις μεταβιβάσεων που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο διαδικασιών αφερεγγυότητας -και, κατά τούτο, επιδιώκεται η ενσωμάτωση της νομολογίας του ΔΕΚ. Έτσι λοιπόν, πρώτον, η νέα (τροποποιημένη) Οδηγία 98/ 50/ ΕΚ προβλέπει ότι οι διατάξεις που αφορούν στην πληροφόρηση και τη διαβούλευση με τους εκπροσώπους των εργαζομένων εφαρμόζονται ακόμη και όταν ο εκχωρητής (transferor) ή ο εκδοχέας (transferee) είναι μια ελεγχόμενη επιχείρηση, ή, μέρος μιας επιχείρησης με πολλά παραρτήματα και η απόφαση για τη μεταβίβαση λαμβάνεται από την ελέγχουσα επιχείρηση, ή, την κεντρική διοίκηση της επιχείρησης που έχει πολλά παραρτήματα και είναι, ενδεχομένως, εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο που είναι εγκατεστημένη η ελεγχόμενη επιχείρηση (εκχωρητής είτε εκδοχέας). Ακολουθώντας το προηγούμενο της τροποποιημένης οδηγίας για τις ομαδικές απολύσεις, πάντως, η διαδικασία πληροφόρησης και διαβούλευσης παραμένει στο επίπεδο της ελεγχόμενης επιχείρησης, κατά συνέπεια η επέκταση της εφαρμογής των σχετικών διατάξεων στις πολυεθνικές επιχειρήσεις δεν συνιστά, αφ' εαυτής, ικανό παράγοντα αποθάρρυνσης της διασυννοριακής οικονομικής δραστηριότητας, ούτε προκαλεί σοβαρή ανησυχία μεταξύ των κρατών μελών.⁹⁰

Δεύτερον, δια της αποσαφήνισης των βασικών εννοιών και του πεδίου εφαρμογής των διατάξεών της –κατ' ακολουθία της νομολογίας του ΔΕΚ- η Οδηγία 98/ 50/ ΕΚ επιχειρεί και, σε ορισμένο βαθμό, επιτυγχάνει να προδιαγράψει μια νέα –και ορθολογικότερη- ισορροπία μεταξύ οικονομικής ευελιξίας και κοινωνικής προστασίας` μολαταύτα, ικανοί βαθμοί ελευθερίας απομένουν στους εθνικούς θεσμούς σχετικώς με την (ακριβή) οριοθέτηση και εξειδίκευσή της (νέας ισορροπίας). Συγκεκριμένα, ορίζοντας την έννοια της μεταβίβασης με ευρύ τρόπο, ως μεταβίβαση οικονομικής οντότητας που διατηρεί την ταυτότητά της,⁹¹ αλλά και διευκρινίζοντας ότι στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας περιλαμβάνονται ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις που ασκούν δραστηριότητες οικονομικής υφής είτε είναι κερδοσκοπικές είτε όχι, η νέα (τροποποιημένη) οδηγία τείνει να επεκτείνει την πρόνοια διατήρησης των δικαιωμάτων των εργαζομένων –και μεταβίβασης των αντίστοιχων υποχρεώσεων στο νέο εργοδότη (εκδοχέα)- σε ευρύτατο φάσμα περιπτώσεων μεταβίβασης επιχειρήσεων, εγκαταστάσεων ή τμημάτων τους, περιλαμβανομένης της περίπτωσης ανάθεσης υπηρεσιών που παρέχονται εντός μιας επιχείρησης εκτός αυτής, ως εργολαβίας (contracting out of services). Από αυτή την άποψη, η τροποποίηση συμβάλλει στην άρση της νομικής ασάφειας που, αφενός, παρεμπόδιζε την εξέλιξη της διαδικασίας της εργολαβίας – και υπεργολαβίας- εγκλωβίζοντας την στις αντιθέσεις εκχωρητών και εκδοχέων σχετικώς με την κατανομή των υποχρεώσεων έναντι των εργαζομένων και, αφετέρου, προσέθετε στο φόρτο των υποθέσεων των εθνικών δικαστηρίων και του ΔΕΚ` χαρακτηριστική είναι η εμπειρία του Ηνωμένου Βασιλείου σχετικώς με την ανάθεση σε ιδιώτες υπηρεσιών που παρέχονταν εντός του δημόσιου τομέα και, ιδίως, σε σχέση με τη διαδοχική μεταβίβασή τους

⁹⁰ Ας σημειωθεί, επίσης, ότι η εφαρμογή της διαδικασίας διαβούλευσης και, γι' αυτό το σκοπό, η ύπαρξη αντιπροσώπων των εργαζομένων εξαρτάται από τον αριθμό των εργαζομένων στην επιχείρηση ή την εγκατάσταση και ο καθορισμός του ελάχιστου αριθμού εργαζομένων, προκειμένου να εφαρμόζεται ο θεσμός της αντιπροσώπευσης (τους), εναπόκειται στα κράτη μέλη και μόνο σε αυτά. Ωστόσο, στις περιπτώσεις που οι προϋποθέσεις διαβούλευσης δεν συντρέχουν, πάντοτε σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και πρακτική, η οδηγία επιβάλλει την πληροφόρηση των ίδιων των εργαζομένων της υπό μεταβίβαση επιχείρησης.

⁹¹ Αναλυτικότερα, «ως νομική μεταβίβαση ή συγχώνευση μιας οικονομικής οντότητας που διατηρεί την ταυτότητά της, δηλαδή μιας οργανωμένης συγκέντρωσης πόρων (organised grouping of resources) που αποσκοπεί στην άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας, ανεξαρτήτως εάν η τελευταία είναι κύρια (central) ή δευτερεύουσα (ancillary)» – Article 1 of Council Directive 98/ 50/ EC of 29 June 1998, *Official Journal L 201*, 17/07/1998, p. 0088- 0092

σε άλλους ιδιώτες.⁹² Όπως και νάχει, όμως, τα εθνικά δικαστήρια –πιθανότατα και το ΔΕΚ- δεν απαλλάσσονται από το βάρος της ορθής εφαρμογής –και ερμηνείας- της νομοθεσίας⁹³ η διακρίβωση και πιστοποίηση της ύπαρξης οικονομικής οντότητας, καθώς και της διατήρησης της ταυτότητάς της δεν είναι, πάντοτε, αναμφίλεκτες, ούτε η υφιστάμενη νομολογία είναι, κατ’ ανάγκη, επαρκής.

Από την άλλη πλευρά, η Οδηγία 98/ 50/ ΕΚ αποκλείει ρητώς την εξαίρεση από το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της των μερικώς απασχολούμενων, των απασχολούμενων με σύμβαση ορισμένου χρόνου, καθώς και των προσωρινώς απασχολούμενων όταν ο εργοδότης τους είναι η υπό μεταβίβαση εταιρεία -ή μέρος της εταιρείας- προσωρινής απασχόλησης. Ωστόσο, ο βαθμός προστασίας που η Κοινοτική ρύθμιση επιφυλάσσει, αφ’ εαυτής, σε αυτές τις ομάδες απασχολούμενων είναι, μάλλον, χαμηλός, η δε προσδοκώμενη επίπτωσή της στην εθνική νομοθεσία είναι, μάλλον, ελάχιστη⁹⁴ και, από αυτή την άποψη, η Κοινοτική οδηγία δεν απειλεί την ευελιξία των καλούμενων δευτερευουσών αγορών εργασίας (secondary labour markets), ούτε περιστελλεί τα περιθώρια της (αυτοτελούς) ρυθμιστικής δράσης των κρατών μελών –η ομόφωνη συγκατάθεση των οποίων, άλλωστε, απαιτείτο για την υιοθέτησή της (οδηγίας). Το κείμενο –οι διατάξεις- της οδηγίας οδηγεί, πράγματι, σε αυτές τις διαπιστώσεις.

Ειδικότερα, ο ορισμός της έννοιας του εργαζόμενου και, κατ’ επέκταση, της σύμβασης ή της σχέσης εργασίας ανάγεται στην εθνική νομοθεσία, με άλλα λόγια αποφεύγεται –κατά κυριολεξία δεν είναι δυνατή- η εισαγωγή ενός Κοινοτικού εύρους ορισμού. Πολύ περισσότερο, διευκρινίζεται ρητώς (Άρθρο 4) ότι οι πρόνοιες της οδηγίας δεν αντιμάχονται τη νομιμότητα των απολύσεων που υπαγορεύονται από οικονομικούς, τεχνικούς και οργανωτικούς λόγους και αποσαφηνίζεται, επίσης, πως, μολονότι η μεταβίβαση μιας επιχείρησης δεν συνιστά, αφ’ εαυτής, λόγο απόλυσης, τα κράτη μέλη μπορούν να εξαιρούν από την εφαρμογή αυτής της διάταξης –της απαγόρευσης των αναιτιολόγητων απολύσεων- ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων που δεν καλύπτονται από την εθνική νομοθεσία προστασίας κατά των απολύσεων. Η σημασία αυτών των διατάξεων σχετικώς με τον προβλεπόμενο βαθμό προστασίας των ευέλικτα απασχολούμενων σε μεταβιβαζόμενες επιχειρήσεις –ή τμήματά τους- αλλά και σε σχέση με το ρόλο των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, είναι κατανοητή. Αναλυτικώς:

Πολύ συχνά, η μεταβίβαση επιχειρήσεων συνοδεύεται από (την) αναδιάρθρωση της παραγωγής –ή/ και υπαγορεύεται από παρόμοια ανάγκη- και, επομένως, συνεπάγεται την προσφυγή σε αιτιολογημένες απολύσεις⁹⁵ και είναι, μάλλον, εύλογο ότι ο κίνδυνος της απόλυσης είναι μεγαλύτερος μεταξύ εκείνων των κατηγοριών εργαζομένων που καλύπτουν περιστασιακές ανάγκες (απασχολούμενοι με σύμβαση ορισμένου χρόνου) ή/ και μερικώς μόνον καλύπτουν τις ανάγκες της επιχείρησης (μερικώς απασχολούμενοι), έχουν δεχθεί περιορισμένη ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση, το κόστος της απόλυσής τους είναι χαμηλό και, τέλος, ο όγκος απασχόλησής τους –οι ώρες εργασίας- μπορεί να αναπληρώνεται με την αύξηση του όγκου απασχόλησης των λοιπών, κανονικώς απασχολούμενων, μέσω της αύξησης των υπερωριών. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η διατήρηση της νομοθεσίας προστασίας κατά των απολύσεων στην αποκλειστική, σχεδόν, αρμοδιότητα των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, καθιστά κυρίαρχο το ρόλο των τελευταίων σε ότι αφορά τον καθορισμό του βαθμού προστασίας των εργαζομένων με ευέλικτες μορφές απασχόλησης σε επιχειρήσεις που μεταβιβάζονται. Όπως και νάχει, πάντως, η διάδοση –ή/ και η σκοπιμότητα διάδοσης- των ευέλικτων μορφών απασχόλησης ωθεί προς την εισαγωγή κατάλληλου ρυθμιστικού πλαισίου και, όπως λίγο πιο κάτω συζητείται, επιτρέπει την πρόοδο ανάλογων Κοινοτικών πρωτοβουλιών.

⁹² Ενδεικτικώς δεξ “Confusion surrounds EU directive” *Financial Times*, 21/ 9/ 1994, όπου σχολιάζεται προγενέστερο σχέδιο της Επιτροπής για την τροποποίηση της οδηγίας, στο οποίο όμως η έννοια της μεταβίβασης ορίζεται κατά τρόπο περιοριστικότερο του τελικώς επικρατήσαντος.

Τέλος, τρίτον, στο φόντο των διαφορετικών προσεγγίσεων της εθνικής νομοθεσίας και δεδομένης της απουσίας πλήρους και αδιαμφισβήτητης ερμηνευτικής νομολογίας από μέρους του ΔΕΚ, η οδηγία δεν καθιστά υποχρεωτική –και εναποθέτει στη διακριτική ευχέρεια του εθνικού νομοθέτη- την εφαρμογή των διατάξεων για τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων στις περιπτώσεις που οι μεταβιβάσεις επιχειρήσεων πραγματοποιούνται στο πλαίσιο διαδικασιών πτώχευσης ή/ και ανάλογων διαδικασιών αφερεγγυότητας (insolvency), όταν αυτές αποσκοπούν στην εκκαθάριση των περιουσιακών στοιχείων του εκχωρητή. Μολαταύτα, η οδηγία ασκεί ευεργετική επίδραση στο έργο του εθνικού νομοθέτη, αποκλείοντας ρητώς [Άρθρο 4α.2(α)] το ενδεχόμενο μεταβίβασης στο φερέγγυο εκδοχέα των έναντι των εργαζομένων υποχρεώσεων του αφερέγγυου εκχωρητή, οι οποίες αφορούν στην περίοδο προ της έναρξης της διαδικασίας αφερεγγυότητας. (Ας σημειωθεί, ότι σε αυτό το σημείο η παρούσα οδηγία τέμνεται με την Οδηγία 80/ 987/ ΕΟΚ, η διαδικασία αναθεώρησης της οποίας δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί.⁹³)

Παρόμοια ρύθμιση περιορίζει το πρόβλημα της σύγκρουσης μεταξύ των κεκτημένων δικαιωμάτων των εργαζομένων και των απαιτήσεων των πιστωτών του αφερέγγυου εκχωρητή και μειώνει, επίσης, τον κίνδυνο αποθάρρυνσης του δυνητικού εκδοχέα που συνδυάζεται, ασφαλώς, με τον κίνδυνο απώλειας του συνόλου των θέσεων εργασίας της επιχείρησης.⁹⁴ Κατά συνέπεια, ο συμβιβασμός κεκτημένων δικαιωμάτων των εργαζομένων, απαιτήσεων των πιστωτών και επιβίωσης της επιχείρησης είναι ευχερέστερος, με άλλα λόγια το έργο του εθνικού νομοθέτη καθίσταται ευκολότερο. Από την άλλη πλευρά, προβλέπεται η εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας όταν η μεταβίβαση πραγματοποιείται στο πλαίσιο διαδικασιών αφερεγγυότητας εκτός της πτώχευσης, π.χ. παύση πληρωμών, και, κυρίως, διατηρείται η διάταξη που επιτρέπει τη μεταβολή των όρων απασχόλησης και των συνθηκών εργασίας των εργαζομένων, όταν συμφωνείται μεταξύ εκχωρητή, εκδοχέα και των εκπροσώπων των εργαζομένων και αποβλέπει στην επιβίωση της επιχείρησης και τη διατήρηση των θέσεων εργασίας. Η ίδια διάταξη, όμως, στο κείμενο της Οδηγίας 77/ 187/ ΕΟΚ αναφερόταν, επίσης, στη δυνατότητα να καθορίζονται μέσω των συμφωνιών όρια αιτιολογημένων απολύσεων, ωστόσο η τροποποίηση της οδηγίας καταργεί αυτή τη δυνατότητα.⁹⁵

Η Κοινοτική νομοθεσία σχετικώς με τους όρους απασχόλησης –σύμφωνα με την ταξινόμηση που εδώ ακολουθείται- περιλαμβάνει, επίσης, τις οδηγίες που αφορούν στις καλούμενες ευέλικτες μορφές απασχόλησης. Είναι γεγονός ότι η περίοδος επώασης των πρωτοβουλιών της Κοινότητας, στην προκειμένη περίπτωση, υπήρξε μακρά και ταραχώδης. Οι τελευταίες ατυχείς νομοθετικές απόπειρες της Επιτροπής, μάλιστα, σημειώνονται στη διάρκεια της περιόδου 1990- 1993, στο πλαίσιο υλοποίησης –ατελούς όπως αποδείχθηκε- του προγράμματος δράσης για την εφαρμογή του Κοινωνικού Χάρτη. Μεταξύ των τριών, αρχικώς υποβληθεισών, προτάσεων οδηγιών σχετικώς με τις ευέλικτες μορφές απασχόλησης, μόνον η μία υιοθετείται που αφορά στα μέτρα βελτίωσης της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου (Οδηγία 91/ 833/ ΕΟΚ). Σε αντίθεση με τον αναμφίλεκτο χαρακτήρα της συγκεκριμένης οδηγίας, οι άλλες δύο προτάσεις

⁹³ Δες, σχετικώς, Επιτροπή ΕΚ (2001) «Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 80/ 987/ΕΟΚ περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη», COM (2000) 832 τελικό

⁹⁴ Δες Επιτροπή ΕΚ, *op.cit.*, υποσημ. 88. Στην περίπτωση διατήρησης των δικαιωμάτων των εργαζομένων και, ιδίως, της μεταβίβασης όλων των σχετικών υποχρεώσεων του αφερέγγυου εκχωρητή στο φερέγγυο εκδοχέα, οι πιστωτές θα υποστήριζαν, πιθανότατα, ότι αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση του καταβαλλόμενου στον εκχωρητή τιμήματος και, κατ' επέκταση, τη μείωση των διεκδικησίμων περιουσιακών στοιχείων του αφερέγγυου εκχωρητή. Από την άλλη πλευρά, όμως, η αποκατάσταση όρων μεταβίβασης ευνοϊκών για τους πιστωτές θα περιέκλειε, πιθανότατα, την αύξηση του τιμήματος της μεταβίβασης, με αποτέλεσμα την αποθάρρυνση του εκδοχέα.

⁹⁵ Σημειώνεται ότι το Μάρτιο του 2001, υιοθετείται η Οδηγία 2001/ 23/ ΕΚ που αφορά, απλώς και μόνο, στη συγχώνευση και κωδικοποίηση των οδηγιών 77/ 187/ ΕΟΚ και 98/ 50/ ΕΚ.

προσκρούουν σε νομικές αμφισβητήσεις –όχι μόνον προσχηματικές (δες Κεφ. 6)- και ουσιώδεις αντιθέσεις μεταξύ των κρατών μελών, οι οποίες ανάγονται στις αποκλίνουσες ρυθμιστικές προσεγγίσεις τους.⁹⁶ Μπορεί η μετέπειτα συγχώνευση των δύο προτάσεων και η αλλαγή της νομικής βάσης να διέλυσαν τη νομική αμφισβήτηση, όμως οι ουσιώδεις αντιθέσεις δεν εξομαλύνθηκαν και, ιδίως, οι σφοδρές αντιρρήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου δεν εκάμθησαν.⁹⁷

Έκτοτε, ωστόσο, πολλά μεσολάβησαν και, ιδίως, δύο παράγοντες απέκτησαν προσδιοριστική σημασία, τελικώς επιτρέποντας, κατά την περίοδο 1997- 1999, την υιοθέτηση Κοινοτικής νομοθεσίας. Πρώτον, αλλά και κυριότερο, η δυναμική διάδοση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης ενισχύθηκε, στο σύνολο σχεδόν των οικονομιών της Κοινότητας (Πίνακες 8.4 και 8.5), μεταξύ άλλων ως αποτέλεσμα της στροφής στην πολιτική αγοράς εργασίας αρκετών κυβερνήσεων –και στη στάση των εργατικών συνδικάτων. Αντιμέτωπες με την αυξανόμενη ανεργία και απρόθυμες –ή/ και ανήμπορες- να προωθήσουν τη θεσμική και διαρθρωτική μεταρρύθμιση των αγορών εργασίας, αρκετές κυβερνήσεις στρέφονται προς την εισαγωγή περιφερειακών μετα-(απο-)ρυθμίσεων –cf. *deregulation at the margin*–⁹⁸ ιδίως προς την απελευθέρωση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης. Δεύτερον, η παραπομπή του θέματος στον ευρωπαϊκό κοινωνικό διάλογο και, κατ’ επέκταση, η εφαρμογή της (νέας/ μετα-*Maastricht*) διαδικασίας νομοθέτησης βάσει συλλογικών συμφωνιών συνέβαλε στην άρση του αδιέξοδου, πάντως κατά τρόπο που, μοιραίως, αν μη τι άλλο θα προσέγγιζε εγγύτερα στις προτιμήσεις των εργοδοτικών οργανώσεων (δες Κεφ. 7) και, επομένως, δεν θα επεφύλασσε αύξηση του επιπέδου της εγχώριας ρύθμισης και αύξηση του εγχώριου οικονομικού κόστους ή/ και ανασχεση της δυναμικής διάδοσης των ευέλικτων μορφών απασχόλησης.⁹⁹

Με την Οδηγία 97/ 81/ ΕΚ το Συμβούλιο επικυρώνει νομοθετικώς και θέτει σε εφαρμογή τη συμφωνία- πλαίσιο των κοινωνικών εταίρων –*UNICE, CEEP, ETUC*- σχετικώς με την εργασία μερικής απασχόλησης (*part-time work*).¹⁰⁰ Η οδηγία καθορίζει τριετή –που μπορεί να γίνεται και τετραετής- περίοδο χάριτος/ προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας και πρακτικής στις προβλέψεις της συμφωνίας- πλαισίου, σκοπός της οποίας είναι, αφενός, η ανάπτυξη της μερικής απασχόλησης σε εκούσια βάση και, κατ’ επέκταση, η προώθηση της ευέλικτης διευθέτησης του χρόνου εργασίας και, αφετέρου, η άρση ενδεχόμενων διακρίσεων εις βάρος των μερικώς απασχολουμένων και η βελτίωση της ποιότητας της εργασίας τους. Η συμφωνία- πλαίσιο, λοιπόν, καλεί τα κράτη μέλη να εντοπίσουν και περιστεύουν τους νομικούς και διοικητικούς περιορισμούς –να απελευθερώσουν τη χρήση- της μερικής απασχόλησης. Από την άλλη πλευρά, η συμφωνία- πλαίσιο και, κατ’ επέκταση, η οδηγία προβλέπουν την ισότιμη μεταχείριση των μερικώς απασχολουμένων και, γι’ αυτό το σκοπό,

⁹⁶ Για μια αναλυτική συζήτηση, δες Κουτσιάρης, Νίκος (1992) «Η Κοινωνική Πολιτική της Κοινότητας: Μια οικονομική ερμηνεία», Κείμενο Εργασίας No. 18, ΕΚΕΜ. Σχετικώς με τις εθνικές ρυθμιστικές προσεγγίσεις δες Emerson, Michael (1988) “Regulation or Deregulation of the Labour Market: Policy Regimes for the Recruitment and Dismissal of Employees in the Industrialised Countries”, *European Economic Review*, 32, 775- 817

⁹⁷ Δεδομένου του υψηλού μεριδίου των ευέλικτων μορφών απασχόλησης, πρωτίστως της μερικής απασχόλησης, στην εγχώρια απασχόληση, η ενδεχόμενη υιοθέτηση και εφαρμογή των ρυθμιστικών προτάσεων της Επιτροπής θα επέβαλε στη βρετανική οικονομία κόστος £1 δις., περίπου, όπως διατεινόταν η κυβέρνηση` δες Rhodes, *op.cit.*, υποσημ. 5

⁹⁸ Saint- Paul Giles (1996) “Exploring the political economy of labour market institutions”, *Economic Policy*, October, 265- 315

⁹⁹ Μολαταυτά, η διαπραγμάτευση των κοινωνικών εταίρων δεν στάθηκε δυνατό να οδηγήσει σε συμφωνία σχετικώς με την προσωρινή απασχόληση μέσω διαμεσολαβητικών επιχειρήσεων / πρακτορείων προσωρινής απασχόλησης (*temporary work agencies*) –συχνά καλείται και ως δανεισμός εργαζομένων. Τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές, η Επιτροπή ετοιμάζεται να προτείνει σχέδιο οδηγίας, πιθανώς λαμβάνοντας υπόψη την κοινή θέση της Ευρωπαϊκής ομοσπονδίας των επιχειρήσεων προσωρινής απασχόλησης και των συνδικάτων των εργαζόμενων σε αυτές (*agency workers*), κοινή θέση που υπήρξε προϊόν του κοινωνικού διαλόγου σε κλαδικό επίπεδο.

¹⁰⁰ Επίσης η Οδηγία 98/ 23/ ΕΚ επεκτείνει την εφαρμογή της συμφωνίας- πλαισίου στο Ηνωμένο Βασίλειο, μετά την άρση του *opt- out* από μέρος της κυβέρνησης των Εργατικών.

ορίζουν ότι οι τελευταίοι απολαμβάνουν τα αυτά δικαιώματα με τους πλήρως απασχολούμενους, βάσει της αρχής *pro rata temporis*, εκτός εάν αντικειμενικοί λόγοι (objective reasons), που η συμφωνία δεν εξειδικεύει, επιβάλλουν την τροποποίηση των όρων απασχόλησης των μερικώς απασχολούμενων –δηλαδή, τη διαφορετική μεταχείρισή τους. Αξιοσημείωτη είναι, πάντως, η πρόβλεψη πως η άρνηση ενός εργαζόμενου να αποδεχθεί μετατροπή της σχέσης απασχόλησής του από πλήρους σε μερικής απασχόληση δεν συνιστά, αφ' εαυτής, ικανό λόγο (αιτιολογημένης) απόλυσης.

Όπως και νάχει, όμως, τόσο η ενθάρρυνση της μερικής απασχόλησης, όσο και η προστασία των μερικώς απασχολούμενων εξαρτώνται, κατά μείζονα λόγο, από τις εγχώριες πολιτικές αγοράς εργασίας, καθώς και από τις πολιτικές φορολογίας- μεταβιβάσεων' η συμφωνία-πλαίσιο δεν επρόκειτο, ασφαλώς, να αμφισβητήσει τον υφιστάμενο καταμερισμό των οικονομικών εξουσιών –και την αρχή της επικουρικότητας. Καταρχάς, ο ορισμός της σύμβασης ή της σχέσης εργασίας μερικής απασχόλησης εναπόκειται στην, εκ των πραγμάτων διαφέρουσα, εθνική νομοθεσία –η οδηγία/ συμφωνία πλαίσιο ορίζει, απλώς,, την έννοια της μερικής απασχόλησης και, μάλιστα, με ευρύ τρόπο.¹⁰¹ Επίσης, ο τρόπος εφαρμογής των προβλέψεων της συμφωνίας- πλαισίου/ οδηγίας, ιδίως της πρόβλεψης περί την ίση μεταχείριση των μερικώς απασχολούμενων, αλλά και η εξειδίκευση των αντικειμενικών λόγων παρέκκλισης από τη δέσμευση της ίσης μεταχείρισης ανάγονται στην αρμοδιότητα των εθνικών πολιτικών θεσμών. Έτσι λοιπόν, τα κράτη μέλη διατηρούν τη δυνατότητα εισαγωγής και οριοθέτησης κατωφλίων σε σχέση με τις ώρες εργασίας ή/ και το ύψος των αποδοχών (time and earnings thresholds) –κατωφλίων εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης/ τροποποίησης των όρων απασχόλησης- αν και, ας σημειωθεί, τα περιθώρια (της σχετικής) δράσης τους έχουν περιορισθεί ως αποτέλεσμα των έμμεσων επιπτώσεων της Κοινοτικής νομοθεσίας για την ισότητα των φύλων –δεδομένων των πολύ υψηλότερων ποσοστών της γυναικείας μερικής απασχόλησης' η εμπειρία του Ηνωμένου Βασιλείου είναι, από αυτή την άποψη, χαρακτηριστική. Πάντως, οι επιπτώσεις της οδηγίας/ συμφωνίας- πλαισίου, αφ' εαυτής, στην υφιστάμενη εθνική νομοθεσία και πρακτική είναι, μάλλον, ασήμαντες. Ευτυχώς, αρκετοί –όχι κατ' ανάγκη πολέμιοι της κοινωνικής Ευρώπης- θα προσέθεταν.

Πράγματι, ενδεχόμενη υιοθέτηση αυστηρότερων Κοινοτικού εύρους ρυθμίσεων –όπως στις προγενέστερες προτάσεις της Επιτροπής που καθόριζαν κατώφλια και επέβαλαν μείωση των αντίστοιχων κατωφλίων σε ορισμένα κράτη μέλη- θα ήταν οικονομικώς ανεπιθύμητη, με την έννοια ότι θα περιέστελλε τα κίνητρα ανάπτυξης της μερικής απασχόλησης σε ορισμένα κράτη μέλη, ή, θα προκαλούσε αύξηση του εγχώριου δημοσιονομικού κόστους. Συγκεκριμένα, η μείωση των κατωφλίων θα είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας για τους εργοδότες και τη μείωση των καθαρών αποδοχών των μερικώς απασχολούμενων για λίγες ώρες ή/ και με χαμηλές αποδοχές, κατά συνέπεια θα συνέβαλε στη μείωση τόσο της ζήτησης, όσο και της προσφοράς (εργασίας) μερικής απασχόλησης. Δεν είναι παράδοξο ότι η διατήρηση χαμηλών κατωφλίων συνοδεύεται, συνήθως, από μέτρα αντιστάθμισης/ εξουδετέρωσης των συνακόλουθων αρνητικών κινήτρων, για παράδειγμα μέσω, αφενός, της επιδότησης των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης (π.χ. Γερμανία, Γαλλία) και, αφετέρου, της άμεσης εισοδηματικής ενίσχυσης των μερικώς απασχολούμενων ή/ και της επιδότησης των ασφαλιστικών εισφορών τους ή/ και της εισαγωγής μορφών αρνητικού φόρου εισοδήματος –cf. *make work pay*

¹⁰¹ Η συμφωνία- πλαίσιο ορίζει το μερικώς απασχολούμενο ως εκείνο τον απασχολούμενο που οι κανονικές ώρες εργασίας του (normal hours of work) υπολείπονται των κανονικών ωρών εργασίας του συγκρίσιμου – δηλαδή, κλαδικώς και επαγγελματικώς αντίστοιχου- πλήρως απασχολούμενου, με βάση υπολογισμού τις εβδομαδιαίες ώρες εργασίας ή το μέσο ωρών εργασίας στη διάρκεια μιας περιόδου που δεν ξεπερνά το έτος. Παρόμοιος ευρύς ορισμός της μερικής απασχόλησης ανταποκρίνεται στις υφιστάμενες διαφορές μεταξύ των εθνικών ορισμών που, σε συνδυασμό με τις διαφορές ως προς την οριοθέτηση των συμβατικών ωρών εργασίας, τροφοδοτούν διαφόροντες ορισμούς της σύμβασης ή σχέσης εργασίας μερικής απασχόλησης. Δες σχετικώς, van Bastelaer, Alois, Lemaître, Georges and Pascal Marianna (1997) “The Definition of Part-Time Work for the Purposes of International Comparisons”, *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No 22, OECD

policies. Επομένως, μόνον εάν τα κράτη μέλη συνέπιπταν ως προς τις δημοσιονομικές δυνατότητες, αλλά και ως προς τις δημοσιονομικές και, κατ' επέκταση, αναδιανεμητικές προτιμήσεις τους, η εισαγωγή ομοιόμορφων –Κοινοτικού εύρους-κατωφλίων θα ήταν, ίσως, σκόπιμη οικονομικώς –και, πιθανώς, εφικτή πολιτικώς.¹⁰²

Διόλου απροσδόκητα, η Οδηγία 1999/ 70/ ΕΚ, που επικυρώνει και θέτει σε εφαρμογή τη συμφωνία- πλαίσιο των κοινωνικών εταίρων σχετικώς με τις συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου (fixed- term work), δεν απομακρύνεται από τη μινιμαλιστική ρυθμιστική προσέγγιση της οδηγίας για τη μερική απασχόληση. Επιβάλλει, ωστόσο, την άμεση προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας και πρακτικής στις προβλέψεις της συμφωνίας- πλαισίου –και αποδέχεται ετήσια περίοδο χάριτος όταν οι εθνικές κυβερνήσεις, σε διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους, διαπιστώνουν δυσχέρειες προσαρμογής. Σκοπός της συμφωνίας- πλαισίου είναι η βελτίωση της ποιότητας της εργασίας ορισμένου χρόνου, ειδικότερα η καθιέρωση της ισότιμης μεταχείρισης των απασχολούμενων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, καθώς και η εισαγωγή (ρυθμιστικού) πλαισίου, ώστε να αποτρέπεται η διαδοχική χρήση της σύμβασης ορισμένου χρόνου και να αποσοβείται ο συνακόλουθος κίνδυνος κατάχρησης της συγκεκριμένης μορφής απασχόλησης. Γι' αυτό το σκοπό, η οδηγία/ συμφωνία- πλαίσιο προβλέπει ότι οι απασχολούμενοι με σύμβαση ορισμένου χρόνου απολαμβάνουν τα αυτά δικαιώματα με τους κανονικώς απασχολούμενους, εκτός εάν αντικειμενικοί λόγοι, που, όπως και στη συμφωνία- πλαίσιο για τη μερική απασχόληση, δεν εξειδικεύονται, συνηγορούν στη διαφορετική μεταχείρισή τους –την τροποποίηση των όρων απασχόλησής τους. Προβλέπεται, επίσης, ο συνυπολογισμός των απασχολούμενων με σύμβαση ορισμένου χρόνου στον καθορισμό των κατωφλίων –το συνολικό αριθμό των απασχολούμενων- σχετικώς με τη λειτουργία των θεσμών συλλογικής αντιπροσώπευσης στο επίπεδο της επιχείρησης – μολονότι αντικειμενικοί λόγοι επιτρέπουν την εξαίρεσή τους.

Το ότι η οδηγία/ συμφωνία πλαίσιο για τις σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου ασκεί ελάχιστη επίδραση στα εθνικά ρυθμιστικά καθεστάτα (δες Πίνακα 8.9 για μια συνοπτική παρουσίαση των κύριων χαρακτηριστικών τους) γίνεται ακόμη περισσότερο εμφανές στην περίπτωση των προβλέψεων για τη διαδοχική χρήση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου – ειρωνικώς, μιας και η αποτροπή της κατάχρησης αυτών των συμβάσεων αναφέρεται ως βασικός σκοπός της συμφωνίας- πλαισίου. Τα κράτη μέλη, λοιπόν, καθορίζουν τους όρους και τις προϋποθέσεις θεώρησης μιας σύμβασης ορισμένου χρόνου ως διαδοχικής και, επίσης, τα ίδια επιλέγουν εάν ο έλεγχος της διαδοχικής χρήσης έχει τη μορφή αιτιολόγησης της ανανέωσης των συμβάσεων βάσει αντικειμενικών λόγων ή (/και) τη μορφή θέσπισης μέγιστης συνολικής χρονικής διάρκειας των διαδοχικών συμβάσεων ή (/και) τη μορφή οριοθέτησης του αριθμού των ανανεώσεων μιας σύμβασης ορισμένου χρόνου. Χωρίς αμφιβολία, το εύρος των αποδεκτών ρυθμιστικών επιλογών, σε συνδυασμό με τη διατήρηση της ευθύνης των εθνικών θεσμών σε ότι αφορά τον καθορισμό και την εξειδίκευση του ουσιώδους περιεχομένου, καθώς και των όρων και συνθηκών εφαρμογής –και παρέκκλισης από την εφαρμογή- τους, προδιαγράφουν το μινιμαλιστικό χαρακτήρα της Κοινοτικής ρύθμισης και, κατ' επέκταση, υποδηλώνουν την ελάχιστη αμφισβήτηση της πραγματικής ρυθμιστικής αυτονομίας των κρατών μελών

¹⁰² Κατά την αυτή λογική, άλλωστε, η οδηγία/ συμφωνία πλαίσιο καλεί μεν τα κράτη μέλη να άρουν τους νομικούς και διοικητικούς περιορισμούς της μερικής απασχόλησης, όμως αποφεύγει την αναφορά στους αποτελεσματικούς (effective) περιορισμούς που τα εθνικά συστήματα φορολογίας και μεταβιβάσεων (tax and transfer systems), συχνά, επιβάλλουν στη ζήτηση ή/ και την προσφορά μερικής απασχόλησης.

Πίνακας 8.9	Περιορισμοί στη χρήση των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου
Ισπανία	Απεριόριστη χρήση για εργασίες περιορισμένης διάρκειας (εποχιακές, περιστασιακές). Από το 1994 δεν επιτρέπεται η χρήση για μόνιμης φύσεως εργασίες
Φινλανδία	Επιτρέπεται η χρήση για περιορισμένες αντικαταστάσεις και ειδικές ανάγκες επιχειρήσεων με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά
Πορτογαλία	Επιτρέπεται η χρήση από νέες επιχειρήσεις, ή, προκειμένου για νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας και μακροχρονίως άνεργους
Γαλλία	Επιτρέπεται η χρήση υπό «αντικειμενικές» συνθήκες: Εποχιακές εργασίες, προσωρινές αντικαταστάσεις, κατάρτιση και ορισμένες επιδοτούμενες θέσεις εργασίας στο δημόσιο τομέα
Ελλάδα	Μόνο για εποχιακές εργασίες
Σουηδία	Επιτρέπεται η χρήση για προσωρινές αντικαταστάσεις, κατάρτιση και περιοδικές αυξήσεις της παραγωγής. Επίσης, χωρίς αιτιολόγηση για μέχρι 5 απασχολούμενους σε κάθε επιχείρηση
Γερμανία	Μέχρι το 1986 μόνο για «αντικειμενικούς» λόγους – μετά το 1986 ακόμη και χωρίς επίκληση «αντικειμενικών» λόγων
Ολλανδία	Περιορισμοί σχετικώς με την επαναλαμβανόμενη χρήση
Δανία	Για ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων, κυρίως στην οικοδομή και τις επαγγελματικές υπηρεσίες
Αυστρία	Χωρίς περιορισμούς για την πρώτη σύμβαση
Ιταλία	Από το 1987, σύμφωνα με τις προβλέψεις των συλλογικών συμφωνιών
Ιρλανδία	Χωρίς περιορισμούς
Ηνωμένο Βασίλειο	Χωρίς περιορισμούς
Βέλγιο	Χωρίς περιορισμούς για τα δύο πρώτα χρόνια της σύμβασης

Πηγή: Dolado, Juan José, Garcia- Serrano, Carlos and Juan Francisco Jimeno- Serrano (2001) “Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain”, Discussion Paper No 2884, CEPR

Μολονότι πολιτικώς κατανοητή, η δυσαρέσκεια για την επικράτηση των αντιλήψεων ρυθμιστικής αποκέντρωσης δεν θα ήταν, εν προκειμένω, ορθολογική. Η απελευθέρωση των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου ανταποκρίνεται σε πραγματικές ανάγκες (π.χ. εποχικές διακυμάνσεις της παραγωγής) και, κυρίως, υπαγορεύεται από τη σκοπιμότητα υπέρβασης των περιορισμών (των στρεβλώσεων) στη λειτουργία (την κατανομή των πόρων) της αγοράς εργασίας που προκαλούνται από ρυθμιστικές παρεμβάσεις, κυρίως από τη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης και τις ρυθμίσεις περί την οργάνωση του χρόνου εργασίας. Από την άλλη πλευρά, η εισαγωγή ρυθμίσεων σχετικώς με τη χρήση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου είναι, πράγματι, επιβεβλημένη, καθώς η υπερβολική διάδοσή τους περικλείει τον κίνδυνο μείωσης της επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο –ιδίως μέσω της αποθάρρυνσης της ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης- και ανάσχεσης του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας. Ωστόσο, το εύρος και το επίπεδο της ρύθμισης σε σχέση με την εργασία

ορισμένου χρόνου εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από το εύρος και το επίπεδο των βασικών ρυθμίσεων στην αγορά εργασίας, δηλαδή των ρυθμίσεων σχετικώς με την κανονική απασχόληση, με έμφαση στη νομοθεσία προστασίας κατά των απολύσεων. Λογικώς, μάλιστα, προσδοκάται πως όσο αυστηρότερη είναι η νομοθεσία προστασίας της κανονικής απασχόλησης, τόσο ηπιότερη (θα) είναι η ρύθμιση σχετικώς με την εργασία ορισμένου χρόνου` η αντίστροφη σχέση, ωστόσο, δεν ισχύει –κατ’ ανάγκη.¹⁰³

Είναι χαρακτηριστικό ότι στην Ισπανία, όπου η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης είναι ιδιαίτερος αυστηρή, οι ρυθμίσεις σχετικώς με την απασχόληση ορισμένου χρόνου είναι –και ήσαν πολύ περισσότερο- χαλαρές (Πίνακας 8.9). Ακόμη περισσότερο αξιοσημείωτο είναι, όμως, ότι η διάδοση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου είναι μεγαλύτερη σε αγορές εργασίας με αυστηρότερα καθεστώτα ρύθμισης της κανονικής απασχόλησης μάλλον (π.χ. Ισπανία, Πορτογαλία), παρά σε αγορές εργασίας με ηπιότερα (φιλελεύθερα) συστήματα ρύθμισης τόσο της κανονικής απασχόλησης, όσο και της απασχόλησης ορισμένου χρόνου (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία) –(δες Πίνακες 8.9 και 8.4). Το συμπέρασμα είναι, κατόπιν αυτών, διττό: Αφενός, η αυστηρή ρύθμιση της χρήσης των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου δεν είναι, αφ’ εαυτής, ικανή να αποτρέψει τον κίνδυνο της υπερβολικής διάδοσής τους –και τότε η ανακύκλωση των απασχολούμενων με παρόμοιες συμβάσεις μπορεί να περιστέλλει την αποτελεσματική προστασία τους έναντι των διαδοχικών ανανεώσεων` και αφετέρου, η σκοπιμότητα εναρμόνισης/ προσέγγισης των σχετικών εθνικών ρυθμίσεων προσκρούει στην παρουσία ισχυρών αλληλεπιδράσεών τους με τις βασικές και, ταυτοχρόνως, αποκλίνουσες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις των εθνικών συστημάτων ρύθμισης της αγοράς εργασίας.

Η Κοινοτική νομοθεσία σχετικώς με τους όρους απασχόλησης συμπληρώνεται με την Οδηγία 96/ 71/ ΕΚ που αφορά στην απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η οποία υιοθετήθηκε μετά από αρκετά χρόνια δυστοκίας και στο φόντο έντονων διαπραγματευτικών αντιθέσεων. Η οδηγία που, μεταξύ άλλων, αποβλέπει «στην προώθηση της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών σε ένα κλίμα θεμιτού ανταγωνισμού (fair competition)», καλεί τα κράτη μέλη να προσαρμόσουν, εντός τριών ετών, τη νομοθεσία τους και να επιβάλλουν την εφαρμογή των όρων απασχόλησης και των συνθηκών εργασίας που ισχύουν σε ένα κράτος μέλος στους εργαζόμενους που αποσπώνται προσωρινώς από τον εργοδότη τους για να εργασθούν σε αυτό το κράτος μέλος και, μάλιστα, από την πρώτη ημέρα της απόσπασης –cf. *zero threshold*. Οι όροι απασχόλησης και οι συνθήκες εργασίας περιλαμβάνουν τον ελάχιστο μισθό, την ετήσια άδεια, το μέγιστο χρόνο εργασίας και τις ελάχιστες περιόδους ανάπαυσης, την προστασία της υγείας και της ασφάλειας στο χώρο εργασίας, τα μέτρα προστασίας των εγκύων και των νέων και, τέλος, την ίση μεταχείριση γυναικών και ανδρών.¹⁰⁴

Από την άλλη πλευρά, η οδηγία προβλέπει εξαιρέσεις, η σημαντικότερη των οποίων αφορά στη δυνατότητα παράκαμψης (μη εφαρμογής) του ελάχιστου μισθού στην περίπτωση μικροεργασιών –cf. “*small jobs*”- δηλαδή, κατά τεκμήριο, στην περίπτωση βραχέων περιόδων απόσπασης, π.χ. για διάστημα μικρότερο του μήνα, αν και ο ορισμός της έννοιας της μικροεργασίας εναπόκειται στον εθνικό νομοθέτη. Εξαιρέση προβλέπεται, επίσης, στην περίπτωση που η απόσπαση εργαζομένων εξυπηρετεί τις ανάγκες εκτέλεσης μιας ομαδικής εργασίας (assembly work) ή/ και εγκατάστασης ενός έργου/ προγράμματος (project), εφόσον παρόμοια απόσπαση περιλαμβάνεται στη σύμβαση παροχής υπηρεσιών. Τέλος, από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας εξαιρούνται οι επιχειρήσεις που ιδρύουν θυγατρικές εταιρείες σε

¹⁰³ Αυτό είναι σύμφωνο με τη λογική ενός μοντέλου *insiders- outsiders*, όπου οι απασχολούμενοι με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου τείνουν, εκ των πραγμάτων, να ενισχύουν τη θέση των *insiders*, ενώ οι ίδιοι λίγο απέχουν από εκείνη των *outsiders*. Για τη συνάφεια –και την εξηγητική ισχύ- αυτού του μοντέλου στην περίπτωση της Ισπανίας, δες Bentolila, Samuel and Juan José Dolado (1994) “Labour flexibility and wages: Lessons from Spain”, *Economic Policy*, 18, 55- 99

¹⁰⁴ Σε ότι αφορά την κοινωνική ασφάλιση, εφαρμόζονται οι διατάξεις του Κανονισμού 1408/ 71

άλλα κράτη μέλη, οι μετακινούμενοι εργαζόμενοι, οι αυτο-απασχολούμενοι, καθώς και οι εργαζόμενοι σε ορισμένους τομείς όπως το εμπορικό ναυτικό και τα μέσα μαζικής επικοινωνίας. Όπως και νάχει, πάντως, η οδηγία έχει επιπτώσεις στη νομοθεσία των περισσότερων κρατών μελών αφού, κατά τη στιγμή της υιοθέτησής της, μόνον το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο, η Γαλλία, η Αυστρία και η Γερμανία εφήρμοζαν, ήδη, νόμους που επέβαλαν στις εταιρείες που αποσπών εργαζόμενους σε άλλα κράτη μέλη να σέβονται τις εκεί ισχύουσες μισθολογικές ρυθμίσεις και σχετικές διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας.

Μολαταύτα, το ζήτημα κάθε άλλο παρά αναμφίλεκτο είναι. Ορισμένοι –μεταξύ αυτών και τα πλουσιότερα κράτη μέλη- ισχυρίζονται ότι, χωρίς παρόμοια ρύθμιση, η προσωρινή μετακίνηση –απόσπαση- εργαζομένων από κράτη μέλη με χαμηλούς μισθούς –και χαμηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας- σε κράτη μέλη με υψηλούς μισθούς –και υψηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας- υποσκάπτει και, τελικώς, οδηγεί σε μείωση των μισθών –και του επιπέδου κοινωνικής προστασίας- στα κράτη μέλη υποδοχής, ή, άλλως συνεπάγεται αύξηση της ανεργίας μεταξύ του εγχώριου εργατικού δυναμικού.¹⁰⁵ Προφανές παράδειγμα αποτελεί ο κλάδος των κατασκευών, στον οποίο απασχολείται το 80 % των αποσπασμένων εργαζομένων, κυρίως προερχόμενων από την Πορτογαλία και το Ηνωμένο Βασίλειο ή/ και από τρίτες χώρες που, όμως, εργάζονται σε και αποσπώνται από εταιρείες εγκατεστημένες στα προαναφερόμενα κράτη μέλη. Ωστόσο, ο ισχυρισμός τους είναι αυθαίρετος και αντιφατικός.¹⁰⁶

Από οικονομικής απόψεως, η λογική –και τα αποτελέσματα- του εμπορίου αγαθών και υπηρεσιών είναι ανεξάρτητη από το εάν η εργασία είναι, ή, δεν είναι ενσωματωμένη στα προϊόντα και τις υπηρεσίες (labour embodiment).¹⁰⁷ Η ίδια λογική, για παράδειγμα, υπαγορεύει στους γερμανούς καταναλωτές, στο Βερολίνο ή τη Δρέσδη, να αγοράζουν πορτογαλικά υποδήματα και να προσφεύγουν στις υπηρεσίες πορτογάλων οικοδόμων προκειμένου να κτίσουν το σπίτι τους, στο Βερολίνο ή τη Δρέσδη. Η διαφορά των αμοιβών μεταξύ του γερμανού και του πορτογάλου εργαζόμενου καθορίζει το συγκριτικό πλεονέκτημα τόσο της βιομηχανίας υποδημάτων, όσο και του κατασκευαστικού κλάδου της Πορτογαλίας και το εμπόριο επιτρέπει στο γερμανό καταναλωτή να αυξήσει την αγοραστική δύναμη του εισοδήματός του αγοράζοντας υποδήματα και κατασκευαστικές υπηρεσίες σε χαμηλές τιμές –χαμηλότερες από τις αντίστοιχες τιμές υπό συνθήκες «αυτάρκειας». Κατά συνέπεια, η διάκριση μεταξύ εμπορίου προϊόντων/ υπηρεσιών με ενσωματωμένη την εργασία και εμπορίου υπηρεσιών με μη ενσωματωμένη την εργασία είναι αυθαίρετη. Επίσης, η θεώρηση της διαφοράς των μισθών ως αθέμιτου ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος και ως παράγοντα κοινωνικού *dumping*, προκειμένου για το εμπόριο υπηρεσιών με μη ενσωματωμένη την εργασία, αλλά ως θεμιτού παράγοντα συγκριτικού πλεονεκτήματος, προκειμένου για το εμπόριο αγαθών/ υπηρεσιών με ενσωματωμένη την εργασία, είναι αντιφατική –είναι, όμως, κοινωνιολογικώς συναφής και πολιτικώς βολική.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Δες, για παράδειγμα, BMT Consultants (1995) “Temporary Employment Across Borders: Posting in accordance with Regulation 1408/ 71 in Practice”, unpublished memo, Utrecht

¹⁰⁶ Αξίζει να σημειωθεί ότι το ΔΕΚ στην απόφασή του για την υπόθεση *Rush Portuguesa Lda v. Office National d’ Immigration*, το 1989, μεταξύ άλλων υπογραμμίζει ότι η προσωρινή μετακίνηση εργαζομένων στο πλαίσιο της παροχής υπηρεσιών δεν συνεπάγεται ότι οι προσωρινώς μετακινούμενοι αποκτούν πρόσβαση στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής. Κατ’ επέκταση, λοιπόν, το ΔΕΚ θεωρεί ότι οι προσωρινώς αποσπασμένοι δεν επηρεάζουν την αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής.

¹⁰⁷ Sapir, André (2000) “Who is Afraid of Globalization? The Challenge of Domestic Adjustment in Europe and America”, Discussion Paper No 2595, CEPR

¹⁰⁸ *ibid*. Είναι κατανοητό ότι, παρά τις υποδείξεις της οικονομικής θεωρίας, οι γερμανοί πολίτες –και εκλογείς- είναι απολύτως πρόθυμοι να αποδεχθούν, εάν δεν αδιαφορούν, ότι οι πορτογάλοι εργαζόμενοι στην Πορτογαλία έχουν αποδοχές –και κοινωνική προστασία- χαμηλότερες από τους γερμανούς συναδέλφους τους, όμως, την ίδια στιγμή αντιτίθενται στο ενδεχόμενο χαμηλότερης αμοιβής των πορτογάλων που εργάζονται στη Γερμανία, ενίοτε υποκινούμενοι από αμιγείς διαθέσεις κοινωνικής αλληλεγγύης και, συχνότερα, φοβούμενοι, εν προκειμένω αφελέστατα, ότι απειλούνται οι μισθοί και οι θέσεις εργασίας τους.

Στα μέσα της δεκαετίας του 1990 και ενώ η επανένωση έχει προκαλέσει αναθέρμανση της οικοδομικής δραστηριότητας, η ανεργία μεταξύ των γερμανών εργαζόμενων στον κλάδο των κατασκευών, σε συνδυασμό με την παρουσία μεγάλου αριθμού ξένων οικοδόμων (αποσπασμένων στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών), αποσπούν την προσοχή των γερμανικών –και όχι μόνο– μέσων δημοσιότητας. Σε πείσμα της οικονομικής λογικής, οι ισχυρισμοί για κοινωνικό *dumping* ακούγονται ηχηρότεροι, οι πιέσεις για την υιοθέτηση της Κοινοτικής οδηγίας πολλαπλασιάζονται και το συνδικάτο των γερμανών οικοδόμων εντείνει τις μισθολογικές διεκδικήσεις του. Ωστόσο, η περίπτωση της ανεργίας των γερμανών οικοδόμων, ιδίως εκείνων στα ανατολικά κρατίδια, θα μπορούσε να αποτελεί παράδειγμα οικονομικού εγχειρίδιου σχετικώς με τις δυσμενείς συνέπειες ενός υψηλού επιπέδου ελάχιστου μισθού –και υπερβολικού κόστους εργασίας– στην απασχόληση. Σε παρόμοιες περιπτώσεις, όμως, η εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας συνεπάγεται τη διαίονιση της εγχώριας ανεργίας και, ταυτοχρόνως, αποθαρρύνει την απασχόληση εργαζόμενων από τα άλλα κράτη μέλη και ανατιολόγητα περιορίζει την ελευθερία παροχής υπηρεσιών. Επίσης, στο βαθμό που η πλειονότητα των αποσπασμένων εργαζόμενων προέρχονται από περιφέρειες με χαμηλούς μισθούς και υψηλή ανεργία, η εφαρμογή της οδηγίας αποτρέπει τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και αντιμάχεται το στόχο της συνοχής.

Η προηγούμενη ανάλυση υποδηλώνει ότι οι πραγματικές συνέπειες της οδηγίας (θα) εξαρτώνται, κυρίως, από τις συνθήκες στις εθνικές αγορές εργασίας, καθώς και από τα (εθνικά) ρυθμιστικά καθεστώτα και τους θεσμούς, τις διαδικασίες και τη λογική καθορισμού των μισθών. Είναι προφανές ότι όσο μικρότερη είναι η απόκλιση του εγχώριου ελάχιστου μισθού –του ελάχιστου μισθού στο κράτος μέλος υποδοχής– από τον αγοραίο μισθό (the market wage rate), όπου ο δεύτερος προσδιορίζεται από το μισθό επιφύλαξης/ αδιαφορίας (reservation wage) των αποσπασμένων εργαζόμενων, τόσο μεγαλύτερος είναι ο κίνδυνος της ανεργίας για τους εγχώριους εργαζόμενους. Αντιστρόφως, όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο του εγχώριου ελάχιστου μισθού, τόσο η πρόσβαση ξένων εργαζόμενων στην εγχώρια αγορά εργασίας περιστεύεται. Οι πραγματικές συνέπειες της οδηγίας (θα) εξαρτώνται, επίσης, από τον τρόπο εφαρμογής των προβλεπόμενων εξαιρέσεων –που ανάγεται στην ευθύνη των κρατών μελών. Για παράδειγμα, η διστακτική και περιορισμένη εξειδίκευση της έννοιας της μικροεργασίας –που, κατά τεκμήριο, αφορά σε βραχεία περίοδο απόσπασης– είναι πιθανό να συνεπάγεται πρόσθετους περιορισμούς στο εμπόριο υπηρεσιών και στην κινητικότητα της εργασίας. Αντιθέτως, η ευρεία και ευέλικτη εξειδίκευσή της (π.χ. περίοδος απόσπασης ενός μήνα για το σύνολο των κλάδων και των παρεχόμενων υπηρεσιών) είναι πιθανό να συμβάλλει στη μείωση της προσδοκώμενης προστασίας για τους εργαζόμενους του κράτους μέλους υποδοχής.

Στον τομέα των συνθηκών εργασίας, τώρα, η Κοινοτική νομοθεσία αφορά, αποκλειστικώς, στην οργάνωση του χρόνου εργασίας. Μέχρι στιγμής, τρεις οδηγίες έχουν υιοθετηθεί, εκ των οποίων η πρώτη –και πλέον αμφιλεγόμενη– έχει το χαρακτήρα της «μητρικής» οδηγίας. Ο χαρακτηρισμός της πρώτης οδηγίας ως μητρικής δεν οφείλεται μόνον, ούτε κυρίως στο ότι η βασική θεματολογία της επαναλαμβάνεται στις επόμενες δύο οδηγίες ή/ και στο ότι οι προβλέψεις της άλλοτε μεταφέρονται στις επόμενες δύο οδηγίες και, συχνότερα, τροποποιούνται και προσαρμόζονται αναλόγως του πεδίου εφαρμογής των τελευταίων. Η θεώρηση της πρώτης οδηγίας ως μητρικής αποδίδεται, κατά μείζονα λόγο, στο γεγονός ότι η υιοθέτησή της προσέφερε στην Επιτροπή το ουσιώδες έναυσμα και, σε συνδυασμό τόσο με τη στάση του ΔΕΚ,¹⁰⁹ όσο και με την κοινωνική συμφωνία του *Maastricht*,¹¹⁰ την αδιαμφισβήτητη τυπική νομιμοποίηση για την ανάληψη μιας στρατηγικώς σχεδιασμένης και

¹⁰⁹ Το ΔΕΚ απέρριψε την προσφυγή του Ηνωμένου Βασιλείου που αμφισβητούσε τη νομιμότητα της επιλογής του Αρθρου 118 Α ως νομικής βάσης της πρώτης οδηγίας (93/ 104/ ΕΚ) δες και Κεφ. 6

¹¹⁰ Στο πλαίσιο αυτής, ο τομέας των συνθηκών εργασίας διακρίνεται, ρητώς, από εκείνον της υγιεινής και ασφάλειας στο περιβάλλον εργασίας και η έγκριση των σχετικών οδηγιών υπόκειται στην ειδική πλειοψηφία. Επίσης, η θεσμοθέτηση του κοινωνικού διαλόγου ως πυλώνα του συστήματος λήψεως αποφάσεων αποδεικνύεται, εν προκειμένω, ιδιαίτερης σημασίας.

πολιτικώς ευρείας –cf. *encompassing*- δραστηριότητας, με έμφαση στη διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους, με σκοπό την εισαγωγή ελάχιστων κοινών προδιαγραφών σχετικώς με την οργάνωση του χρόνου εργασίας σε εκείνους τους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας - και για τις αντίστοιχες ομάδες εργαζομένων- που εξαιρούνταν του πεδίου εφαρμογής της πρώτης οδηγίας.

Η πρώτη –η μητρική- οδηγία, δηλαδή η Οδηγία 93/ 104/ ΕΚ σχετικώς με ορισμένες πλευρές της οργάνωσης του χρόνου εργασίας, υιοθετείται το Νοέμβριο του 1993, μετά από επίπονες διαπραγματεύσεις που διήρκεσαν δύο χρόνια. Οι τελευταίες απέβλεπαν στην κάμψη των έντονων αντιρρήσεων –και νομικών αιτιάσεων- της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, αλλά και στην άρση των ρητών και, ιδίως, των υπόρρητων επιφυλάξεων ορισμένων από τις λοιπές εθνικές κυβερνήσεις, που αναγνώριζαν στην άκαμπτη βρετανική στάση το βολικό και ανέξοδο (;) τρόπο –ούτε το διαπραγματευτικό αδιέξοδο χρεώνονταν, ούτε οι εγχώριες ισορροπίες διαταράσσονταν- απίσχυανσης της Κοινοτικής οδηγίας και, επομένως, αύξησης των βαθμών ελευθερίας των εθνικών ρυθμιστικών πολιτικών. Πώς, αλλιώς, θα μπορούσε, άραγε, να εξηγηθεί η απροθυμία του Συμβουλίου –και των διαδοχικών προεδριών του- να τεθεί το σχέδιο οδηγίας σε ψηφοφορία, ώστε να επιτευχθεί η, εν προκειμένω, απαιτούμενη ειδική πλειοψηφία; Μοιραίως, λοιπόν, η οδηγία ανταποκρίνεται στις απερίφραστες προτιμήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου, αλλά και ικανοποιεί τις συγκεκρικαλυμμένες μινιμαλιστικές προσδοκίες των κυβερνήσεων άλλων κρατών μελών. Εξίσου μοιραίως, όμως, το Ηνωμένο Βασίλειο μεγιστοποιεί τα οφέλη του, αποσπώντας ορισμένες ειδικές παραχωρήσεις –οι οποίες στο κείμενο της οδηγίας διατυπώνονται γενικώς` κι αυτές οι παραχωρήσεις συνιστούν το τίμημα που οι κυβερνήσεις των άλλων κρατών μελών καταβάλλουν στο Ηνωμένο Βασίλειο για την εκμετάλλευση της διαπραγματευτικής επιμονής του προκειμένου να ικανοποιηθούν οι δικές τους, εν πολλοίς σιωπηλές προθέσεις.

Η Οδηγία 93/ 104/ ΕΚ αποσκοπεί στην προστασία των εργαζομένων έναντι των κινδύνων που εγκυμονούν για την υγεία τους οι πολλές ώρες εργασίας –ο υπερβολικός αριθμός ωρών καθημερινής εργασίας- η ανεπαρκής ανάπαυση από την εργασία, καθώς και τα ιδιότυπα πρότυπα οργάνωσης του χρόνου εργασίας –που περικλείουν μεταβολές και διασπάσεις του χρόνου ανάπαυσης. Ωστόσο, από το πεδίο εφαρμογής της εξαιρούνται οι τομείς των οδικών, σιδηροδρομικών, εναέριων και θαλάσσιων μεταφορών, οι μεταφορές μέσω ποταμών και σε λίμνες, η θαλάσσια αλιεία, άλλες εργασίες στη θάλασσα (π.χ. εξορύξεις), καθώς και η δραστηριότητα των εκπαιδευόμενων ιατρών. Ειδικότερα, η οδηγία προβλέπει ότι ο μέγιστος χρόνος εβδομαδιαίας εργασίας, περιλαμβανομένων των υπερωριών, δεν μπορεί να ξεπερνά τις 48 ώρες κατά μέσο όρο, με περίοδο αναφοράς (υπολογισμού του μέσου όρου) τους 4 μήνες και, επίσης, προβλέπει ότι η μέγιστη διάρκεια της νυκτερινής εργασίας δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 8 ώρες ημερησίως κατά μέσο όρο -δες και παρακάτω. Σε ότι αφορά τους χρόνους ανάπαυσης, η οδηγία προβλέπει την ύπαρξη διαλείμματος όταν ο ημερήσιος χρόνος εργασίας είναι μεγαλύτερος των 6 ωρών, ορίζει σε 11 συνεχείς ώρες τον ελάχιστο χρόνο ημερήσιας ανάπαυσης και σε 35 (11 + 24) συνεχείς ώρες, κατά μέσο όρο με περίοδο αναφοράς το 15ήμερο, τον ελάχιστο χρόνο εβδομαδιαίας ανάπαυσης και καθορίζει ως ελάχιστη ετήσια άδεια μετ' αποδοχών τις 4 εβδομάδες. Η οδηγία περιλαμβάνει, τέλος, διατάξεις που αφορούν στην προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων τη νύκτα και των εργαζόμενων με εναλλασσόμενες βάρδιες (shift work) και, ιδίως, επιτάσσει τη μεταφορά των εργαζόμενων τη νύκτα σε ημερήσια εργασία, όταν αντιμετωπίζουν προβλήματα υγείας που αποδεδειγμένα συνδέονται με το ότι εργάζονται τη νύκτα.

Μολαταύτα, η οδηγία δεν επιβάλλει την καθολική και ομοιόμορφη εφαρμογή των προαναφερόμενων ρυθμίσεων είτε στο εσωτερικό των κρατών μελών –ανάμεσα σε οικονομικούς κλάδους και ομάδες εργαζόμενων- είτε μεταξύ τους` ούτε, κατ' επέκταση, αντιμάχεται το ρόλο των εθνικών ρυθμιστικών αρχών. Έτσι λοιπόν, η διάρκεια και οι όροι εφαρμογής του διαλείμματος κατά την εργασία καθορίζονται, η οδηγία προβλέπει, από τα κράτη μέλη, κατά προτίμηση μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων και συμφωνιών. Σε ότι αφορά την εβδομαδιαία ανάπαυση, ο ελάχιστος χρόνος των 35 συνεχών ωρών μπορεί να

μειώνεται σε 24 ώρες, όταν αυτό επιβάλλεται από αντικειμενικούς λόγους, η εξειδίκευση των οποίων ανατίθεται στους εθνικούς θεσμούς. Στη διακριτική ευχέρεια των τελευταίων παραμένει, επίσης, τελικώς, η καθέρωση της Κυριακής ως αργίας/ συνιστώσας της εβδομαδιαίας περιόδου ανάπαυσης` κατά τη διατύπωση της οδηγίας (Άρθρο 5), η εβδομαδιαία περίοδος (θα) περιλαμβάνει κατ' αρχήν –και όχι κατ' ανάγκη- την Κυριακή. Επίσης, οι όροι επιλεξιμότητας και ο τρόπος χορήγησης της ετήσιας άδειας καθορίζονται, η οδηγία διευκρινίζει, από την εθνική νομοθεσία και πρακτική. Τα κράτη μέλη καθορίζουν, ακόμη, κατά προτίμηση μέσω συλλογικών συμφωνιών σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, την περίοδο αναφοράς/ υπολογισμού του μέσου όρου των 8 ωρών μέγιστης διάρκειας της νυκτερινής εργασίας. Επίσης, στην εθνική νομοθεσία και πρακτική ή/ και στις εγχώριες συλλογικές διαπραγματεύσεις εναπόκειται ο προσδιορισμός των εργασιών που περικλείουν ειδικούς κινδύνους, προκαλούν σοβαρή σωματική ή πνευματική καταπόνηση και, ως εκ τούτου, επιβάλλουν την αδιάκοπη τήρηση του (μέγιστου) ορίου των 8 ωρών –για κάθε 24ωρη περίοδο και όχι κατά μέσο όρο- κατά τη νυκτερινή εκτέλεσή τους. Τέλος, στον εθνικό νομοθέτη ανατίθεται η εξειδίκευση των προληπτικών μέτρων και των εγγυητικών μηχανισμών σχετικώς με την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζόμενων τη νύκτα και των εργαζόμενων με βάρδιες.

Ωστόσο, ακόμη χαρακτηριστικότερο δείγμα ευελιξίας συνιστούν –και διευρυμένα περιθώρια εφαρμογής και, κυρίως, παράκαμψης των ελάχιστων προδιαγραφών προοιωνίζονται- οι προβλεπόμενες εξαιρέσεις –Άρθρο 17- από το σύνολο, σχεδόν, των βασικών διατάξεων της οδηγίας. Παρόμοιες εξαιρέσεις ενεργοποιούνται από τα κράτη μέλη, άλλοτε μέσω νομοθεσίας και κανονιστικών πράξεων και, άλλοτε, μέσω των συλλογικών διαπραγματεύσεων ή/ και συμφωνιών μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων, και αναφέρονται σε σειρά περιπτώσεων, όπως: όταν, ως εκ της φύσεως της εργασίας (π.χ. λήψη διοικητικών αποφάσεων, οικογενειακή εργασία), η διάρκεια του χρόνου εργασίας δεν είναι μετρήσιμη ή/ και προκαθορισμένη` προκειμένου για δραστηριότητες όπου ο τόπος διαμονής και ο τόπος εργασίας, ή, οι διαφορετικοί τόποι εργασίας του εργαζόμενου απέχουν μεγάλη απόσταση` στην περίπτωση των υπηρεσιών ασφάλειας, όταν απαιτείται μόνιμη παρουσία του προσωπικού` στην περίπτωση υπηρεσιών και παραγωγικών δραστηριοτήτων που είναι, κατ' ανάγκη, συνεχείς (π.χ. παραγωγή ενέργειας, πρώτες βοήθειες, αστική προστασία, νοσοκομεία, μέσα ενημέρωσης κ.λ.π.)` και, τέλος, σε περιπτώσεις –και κλάδους- που σημειώνονται προβλέψιμες αυξήσεις της δραστηριότητας (π.χ. γεωργία, τουρισμός, ταχυδρομεία). Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, η εξαίρεση των εργαζόμενων από τις ρυθμίσεις/ ελάχιστες προδιαγραφές της οδηγίας είναι δυνατή, υπό την προϋπόθεση ότι οι εργαζόμενοι απολαμβάνουν ισοδύναμες αντισταθμιστικές περιόδους ανάπαυσης (equivalent compensatory rest periods), ή, όταν αυτό είναι αντικειμενικώς αδύνατο, κατάλληλη προστασία. Ειδικότερα, όμως, σε ότι αφορά το μέγιστο χρόνο εβδομαδιαίας εργασίας, η εξαίρεση αφορά στην επέκταση της περιόδου αναφοράς/ υπολογισμού του μ.ο. των 48 ωρών σε 6 μήνες, ή, ακόμη και σε 12 μήνες, κατόπιν συμφωνίας μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων.

Παρ' όλα αυτά, η οδηγία προβλέπει, επίσης –Άρθρο 18 (b) (i)- ότι τα κράτη μέλη διατηρούν τη δυνατότητα (...a Member State shall have the option...) παράκαμψης της ρύθμισης σχετικώς με το μέγιστο χρόνο εβδομαδιαίας εργασίας, όταν (και μόνον όταν) οι εργαζόμενοι οικειοθελώς απασχολούνται –επιθυμούν να απασχολούνται και εκ των προτέρων πληροφορούν τον εργοδότη τους- περισσότερες από 48 ώρες εβδομαδιαίως. Προβλέπει, τέλος –Άρθρο 18 (b) (ii)- ότι τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα επέκτασης της τριετούς περιόδου χάριτος για την εφαρμογή της (οδηγίας) κατά τρία, ακόμη, χρόνια, προκειμένου για την εφαρμογή της ρύθμισης σχετικώς με την ετήσια άδεια των 4 εβδομάδων, επιβάλλοντας ελάχιστη ετήσια άδεια 3 εβδομάδων κατά τη διάρκεια της πρόσθετης μεταβατικής περιόδου. Παρά τη γενική διατύπωσή τους, αμφότερες οι προβλέψεις συνιστούν (τις) παραχωρήσεις προς το Ηνωμένο Βασίλειο και, κατά πάσα πιθανότητα, τα άλλα κράτη μέλη ελάχιστα επωφελούνται από αυτές (δες και παρακάτω).

Η εξαντλητική, σχεδόν, καταγραφή των προβλέψεων της οδηγίας επιτρέπει την ακριβέστερη αποτίμηση των επιπτώσεων της και, ταυτοχρόνως, συμβάλλει στην καλύτερη κατανόηση του χαρακτήρα της αντιπαράθεσης που ακολούθησε την υιοθέτησή της. Πρώτον, λοιπόν, η σύγκριση των ελάχιστων κοινών προδιαγραφών, συνυπολογιζομένων των ποικίλων εξαιρέσεων, και των αντίστοιχων εθνικών ρυθμίσεων (στους Πίνακες 8.10 και 8.11 συνοψίζονται οι εθνικές ρυθμίσεις που ίσχυαν κατά την περίοδο διαπραγμάτευσης της Κοινοτικής οδηγίας) δεν αφήνει σοβαρά περιθώρια αμφιβολίας για το ότι οι επιπτώσεις της οδηγίας στα εθνικά ρυθμιστικά καθεστώτα είναι, κατά κανόνα, περιορισμένες και, συνήθως, αφορούν στη νομοθετική καθιέρωση ποσοτικών μέτρων -και περιορισμών- που πρακτικώς – συλλογικές συμφωνίες- έχουν, ήδη, ξεπερασθεί. Μολονότι οι επιπτώσεις των ελάχιστων κοινών προδιαγραφών στο Ηνωμένο Βασίλειο φαίνονται σοβαρότερες, η ειδική πρόβλεψη/ παραχώρηση περί οικειοθελούς πολύωρης (>48 ώρες) απασχόλησης προσδοκάται ότι συμβάλλει στον αποτελεσματικό περιορισμό τους. Σε ικανό βαθμό, μάλιστα, αυτές οι διαπιστώσεις υποστηρίζονται από τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία σχετικώς με την πολύωρη εργασία. Ο Πίνακας 8.12 υποδεικνύει ότι, τρία χρόνια μετά την εφαρμογή της οδηγίας, οι αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών σχετικώς με τη συχνότητα της πολύωρης εργασίας (>40 και >48 ώρες) παραμένουν ευρείες - και, όπως φαίνεται δεν είναι άσχετες με τις αποκλίσεις ως προς το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης- το δε Ηνωμένο Βασίλειο εμφανίζει συχνότητες (ποσοστά) υπερδιπλάσιες των μέσων Κοινοτικών.

Από αυτή την άποψη, δεύτερον, παρά τις επιφυλάξεις που συνόδευσαν την υιοθέτηση της οδηγίας –και τις εκκλήσεις ορισμένων για κατάργησή της-¹¹¹ η εφαρμογή των ελάχιστων κοινών προδιαγραφών δεν εμποδίζει την εισαγωγή ευέλικτων μορφών διευθέτησης του χρόνου εργασίας και, επομένως, δεν αναχαιτίζει την εκμετάλλευση των οφελών που παρόμοιες επιλογές εσωτερικής ευελιξίας (internal labour market flexibility) επιφυλάσσουν για την παραγωγικότητα και την απασχόληση. Ή, για να διατυπωθεί ακριβέστερα, η Κοινοτική οδηγία δεν αναστέλλει περισσότερο απ' όσο η εθνική νομοθεσία, ενδεχομένως, αναστέλλει την εισαγωγή ευέλικτων μορφών διευθέτησης του χρόνου εργασίας. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, είναι αμφίβολο ότι η καθιέρωση ενός βασικού ρυθμιστικού πλαισίου – συνιστάμενου σε βασικούς κανόνες και ελάχιστους ποσοτικούς περιορισμούς- αντιστρατεύεται την ευέλικτη οργάνωση του χρόνου εργασίας.

Συγκεκριμένα, στις ευέλικτες μορφές οργάνωσης του χρόνου εργασίας συγκαταλέγονται η οργάνωση της εργασίας/ παραγωγής με βάρδιες, η μερική απασχόληση, η προσωρινή απασχόληση, περιλαμβανομένων των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, οι υπερωρίες, η ετήσια διευθέτηση του εργάσιμου χρόνου (annualisation of working time), στο πλαίσιο της οποίας οι αυξημένες ώρες εργασίας κατά τη διάρκεια μιας περιόδου αποζημιώνονται με μείωση των ωρών εργασίας κατά τη διάρκεια μιας άλλης περιόδου –η μείωση μπορεί να αφορά σε μείωση των ωρών ημερήσιας εργασίας, σε πρόσθετες ημέρες ανάπαυσης (ρεπό) ή/ και σε αύξηση των ημερών ετήσιας άδειας- κ.λ.π. Στο σύνολό τους παρόμοιες μορφές ευέλικτης οργάνωσης του χρόνου εργασίας αποβλέπουν στην έγκαιρη αντιμετώπιση των διακυμάνσεων της ζήτησης και την αποτελεσματικότερη χρήση κεφαλαιουχικού εξοπλισμού και εργασίας, επιτρέπουν τη μείωση των αποθεμάτων και συνεπάγονται αύξηση της συνολικής παραγωγικότητας στο επίπεδο της επιχείρησης. Ταυτοχρόνως, ορισμένες μορφές ευέλικτης οργάνωσης του χρόνου εργασίας αποσκοπούν στη διεύρυνση των δυνατοτήτων των εργαζόμενων να συνδυάζουν επαγγελματικές υποχρεώσεις και εξω- επαγγελματικές δραστηριότητες (οικογένεια, εκπαίδευση) και, ως εκ τούτου, διευκολύνουν την επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο, επιτρέπουν την άρση αποτελεσματικών περιορισμών στην είσοδο και την παραμονή στην αγορά εργασίας, ιδίως των γυναικών, και τείνουν να απισχνάζουν τα κίνητρα απουσίας από την εργασία.¹¹²

¹¹¹ Anglo- German Deregulation Group (1995) “Deregulation Now”, Group Report, commissioned by the Governments of Germany and the United Kingdom, London and Bonn

¹¹² Δες, μεταξύ άλλων, OECD (1995) *Flexible Working Time: Collective Bargaining and Government Intervention*, OECD, Paris

Πίνακας 8.10 Προβλεπόμενη από το Νόμο οργάνωση του χρόνου εργασίας				
	Ωρες Εργασίας	Υπερωρίες	Νυκτερινή Εργασία	Παρατηρήσεις
Βέλγιο	40 ώρες	65 ώρες ανά 3 μήνες	απαγόρευση / εξαιρέσεις / h. 20 έως 6	απαγόρευση εργασίας την Κυριακή
Δανία	δεν υπάρχει νομοθεσία	διέπεται από συλλογικές συμβάσεις	δεν υπάρχει γενική νομοθεσία	απαγόρευση εργασίας την Κυριακή
Γερμανία	48 ώρες	2 ώρες ημερησίως μέχρι 30 ημέρες τον χρόνο με βάση την 48ωρη εβδομάδα	απαγόρευση για τις γυναίκες / εξαιρέσεις / h. 20 έως 6	απαγόρευση εργασίας την Κυριακή
Ελλάδα	48 ώρες (ΕΓΣΣΕ 1984, 40 ώρες 37,5 ώρες στο δημόσιο τομέα)	3 ώρες την ημέρα, 18 ώρες την εβδομάδα, 150 ώρες τον χρόνο	απαγόρευση για τις γυναίκες / εξαιρέσεις / h. 22 έως 7	απαγόρευση εργασίας την Κυριακή
Ισπανία	40 ώρες	80 ώρες τον χρόνο	δεν υπάρχουν περιορισμοί / h. 22 έως 6	
Γαλλία	39 ώρες	9 ώρες την εβδομάδα, 130 τον χρόνο	απαγόρευση από το Νόμο για τις γυναίκες – άρση της μέσω συλλ. διαπραγμάτευσης / h. 22 έως 5	οργάνωση χρόνου, ελαστικό ωράριο, υπερωρίες & εργασία Κυριακής, σε κλαδική διαπραγμάτευση
Ιρλανδία	48 ώρες	2 ώρες την ημέρα, 12 ώρες την εβδομάδα, 240 ώρες τον χρόνο	δεν υπάρχει νομοθεσία	ρύθμιση με σ. σ. εκτός βιομηχανίας, καταστημάτων που ρυθμίζεται νομοθετικά
Ιταλία	48 ώρες	δεν υπάρχει σχετική νομοθεσία	ομοίως με Γαλλία / h. 24 έως 6	κατά κλάδο ρύθμιση με Βασιλικά διατάγματα 1923
Λουξεμβούργο	40 ώρες	2 ώρες την ημέρα	δεν υπάρχει γενική νομοθεσία / απαγόρευση μόνο για εγκύους και θηλάζουσες μητέρες / h. 22 έως 6	απαγόρευση εργασίας την Κυριακή
Ολλανδία	42 ώρες	μεταξύ 2½ και 3½ ωρών την ημέρα	απαγόρευση / εξαιρέσεις h. 20 έως 7	απαγόρευση εργασίας την Κυριακή
Πορτογαλία	45 ώρες	2 ώρες την ημέρα, 160 ώρες τον χρόνο	απαγόρευση / εξαιρέσεις h. 20 έως 7	ελαστικότητα για 7ήμερη εργασία
Ηνωμένο Βασίλειο	δεν υπάρχει γενική νομοθεσία	δεν υπάρχει σχετική νομοθεσία	δεν υπάρχει γενική νομοθεσία	

Πηγές: Blanpain, H. and E. Köhler (eds.), (1988) *Legal and Contractual Limitation to Working – Time in the European Community Member States*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Kluwer, Deventer
 Commission EC (1991) *Developments in the labour market in the Community: Results of a survey covering employers and employees*, *European Economy*, 47

Πίνακας 8.11	Νόμιμες αργίες και ετήσιες άδειες με αποδοχές στα κράτη μέλη		
	Αργίες	Με νόμο	Ετήσιες άδειες με αποδοχές Βάσει συλλογικών συμβάσεων
Βέλγιο	10	24 ημέρες	
Δανία	Δεν υπάρχει σχετική νομοθεσία	30 ημέρες	
Γερμανία	10 – 14	18 ημέρες	5 – 6 εβδομάδες
Ελλάδα	13	24 ημέρες δεν δικαιούνται οι εργαζόμενοι για διάστημα < 1 έτους	
Ισπανία	14	30 ημέρες	
Γαλλία	11	30 ημέρες	4 εβδομάδες
Ιρλανδία	8	3 εβδομάδες	5 – 6 εβδομάδες
Ιταλία	4 εθνικές και 11 άλλες	Δεν καθορίζεται	26 – 28 ημέρες
Λουξεμβούργο	10	25 ημέρες	5 – 6 εβδομάδες
Ολλανδία	5 – 1 κάθε πέντε έτη	4 εβδομάδες	
Πορτογαλία	12	21 – 30 ημέρες	20 – 27 ημέρες
Ην. Βασίλειο	Δεν υπάρχει σχετική νομοθεσία	Δεν υπάρχει σχετική νομοθεσία	

Πηγή : Κουτσιαράς, Νίκος (1992) «Η Κοινωνική Πολιτική της Κοινότητας : Μια οικονομική ερμηνεία», Κείμενο Εργασίας Νο 18, ΕΚΕΜ

Πίνακας 8.12	Ποσοστό των πλήρως απασχολούμενων που εργάζονται πολλές ώρες, 1999															
	B	Δ	Γερμ.	Ελλ.	Ισπ.	Γαλλ.	Ιρλ.	Ιτ.	Λ	Ολλ.	A	Πορτ.	Φ	Σ	HB	EE-15
>40 ώρες την εβδομάδα	10	15	12	25	14	15	15	15	6	3	8	18	10	9	51	19
>48 ώρες την εβδομάδα	5	6	7	8	7	6	8	4	3	1	4	7	5	3	21	8

Πηγή: European Commission – Eurostat (2001) *The social situation in the European Union 2001*, Annex II, 4

Η χρήση των μορφών ευέλικτης οργάνωσης του χρόνου εργασίας τείνει να εξαπλώνεται ολοένα και περισσότερο καθώς η διάρκεια ζωής των προϊόντων μειώνεται και οι επιχειρήσεις παράγουν νέα προϊόντα προκειμένου να ανταποκρίνονται στη μεταβαλλόμενη ζήτηση, πράγμα που με τη σειρά του αυξάνει τις απαιτήσεις ευέλικτης αξιοποίησης των παραγωγικών συντελεστών και τη σημασία ελέγχου του όγκου των αποθεμάτων.¹¹³ Οι απαιτήσεις ευελιξίας, ιδίως σε σχέση με τη χρήση του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και οι ανάγκες διαρκούς ανανέωσης των δεξιοτήτων του, εμφανίζονται, επίσης, ισχυρές στον τομέα των υπηρεσιών. Είναι, κατ' επέκταση, κατανοητό ότι το ζήτημα της οργάνωσης του χρόνου εργασίας τείνει να αποσπάται από την *agenda* της ρυθμιστικής δράσης του κράτους (ή/ και την *agenda* των κεντρικών συλλογικών διαπραγματεύσεων) και να μετατοπίζεται σε εκείνη των κλαδικών συλλογικών συμφωνιών και των συμφωνιών στο επίπεδο της επιχείρησης, ή, ακόμη και να αντιμετωπίζεται εξατομικευμένα για κάθε εργαζόμενο –cf *individual work accounts*.¹¹⁴ Η πρόσφατη ευρωπαϊκή εμπειρία, μάλιστα, υποδεικνύει ότι η ύπαρξη και

¹¹³ Νικολίτσα, Δάφνη (2000) «Η Διευθέτηση των ωρών Εργασίας: Τρόποι και Συνθήκες για την Εφαρμογή της», *Οικονομικά Θέματα*, 8γ, IOBE

¹¹⁴ Σχετικώς δεξ, Lehdorff, Steffen (2000) “ ‘Tertiarisation’, work organisation and working- time regulation”, paper presented at the OECD international conference “The economics and socio-economics of services: international perspectives”, Lille/ Roubaix, 22- 23 June 2000

λειτουργία «μικρο- κορπορατιστικών» θεσμών –σε συνδυασμό με την παροχή κινήτρων από μέρους των κυβερνήσεων- ευνοούν την προσφυγή σε σύγχρονες μορφές οργάνωσης του χρόνου εργασίας, π.χ. ετήσια διευθέτηση, που σε σύγκριση με τις παραδοσιακές προσεγγίσεις, π.χ. υπερωρίες, διεκδικούν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα (π.χ. Ολλανδία, Γερμανία, Γαλλία).¹¹⁵

Σε ότι, ειδικότερα, αφορά τις υπερωρίες, η σημασία τους ως μέσου προσαρμογής της παραγωγής στις εποχικές ή/ και τις έκτακτες διακυμάνσεις (αυξήσεις) της ζήτησης είναι, εκ των πραγμάτων, μεγαλύτερη στους παραδοσιακούς κλάδους εντάσεως (λιγότερο ειδικευμένης) εργασίας. Μολαταύτα, σε αυτούς, κατά κανόνα, τους κλάδους οι υπερωρίες χρησιμοποιούνται, συχνά, προκειμένου να καλύπτονται μόνιμες ανάγκες, δεδομένου ότι η αύξηση των θέσεων εργασίας θα είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του (συνολικού) κόστους εργασίας και τη μείωση της ανταγωνιστικότητας, κατά μείζονα λόγο εξαιτίας του υψηλού μη μισθολογικού κόστους εργασίας¹¹⁶ και, από αυτή την άποψη, οι υπερωρίες συνιστούν μέσο εξουδετέρωσης των δυσμενών συνεπειών των εργασιακών ρυθμίσεων, δηλαδή της ακαμψίας των μισθών και, επομένως, της (υπερβολικής) αύξησης του κόστους εργασίας. Από την άλλη πλευρά, όμως, τείνοντας να λειτουργεί ως αναδιανεμητικός μηχανισμός μεταξύ ανέργων/ εκτός των τειχών και εντός των τειχών εργαζομένων –λιγότερες ευκαιρίες απασχόλησης για τους πρώτους και αυξημένες αποδοχές για τους δεύτερους- η υπερβολική υπερωριακή απασχόληση συμβάλλει στη διαιώνιση της ρυθμιστικής δυσκαμψίας της αγοράς εργασίας, αν μη τι άλλο αποθαρρύνοντας –σε όρους πολιτικής οικονομίας-¹¹⁷ την εισαγωγή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας.

Σε αυτό το πλαίσιο, λοιπόν, η εισαγωγή ορισμένων βασικών ρυθμίσεων ή/ και ποσοτικών περιορισμών είναι οικονομικώς σκόπιμη και, ειδικότερα, υπαγορεύεται: πρώτον, από τους ίδιους λόγους –πληροφοριακές αποτυχίες, εξωτερικές οικονομίες- που επιβάλλουν την καθιέρωση ρυθμίσεων σχετικώς με την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων (π.χ. σε ότι αφορά το μέγιστο χρόνο εργασίας, τη νυκτερινή εργασία και την εργασία με βάρδιες) δεύτερον, από τους ίδιους λόγους –εξωτερικές οικονομίες/ εθνική αποτελεσματικότητα- που επιτάσσουν παρεμβάσεις προκειμένου να αυξάνεται η επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο (π.χ. ο ποσοτικός περιορισμός του εβδομαδιαίου χρόνου εργασίας) και τρίτον, από την επιδίωξη περιορισμού των παραμορφωτικών συνεπειών –cf *distortions*- άλλων ρυθμιστικών παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας και, από την άποψη της πολιτικής οικονομίας, την επιδίωξη μείωσης των προσόδων (*rents*) που παρόμοιες ρυθμιστικές παρεμβάσεις επιφυλάσσουν σε ορισμένες ομάδες (π.χ. ποσοτικός περιορισμός και υποχρεωτική κλιμάκωση της αμοιβής –cf. *wage premium*- των υπερωριών).

Ασφαλώς, ο προσδιορισμός των διάφορων βασικών/ ελάχιστων ποσοτικών κανόνων/ ορίων και, κατά τούτο, της κοινωνικώς αποδεκτής σχέσης μεταξύ εργασίας και ανάπαυσης διαφέρει μεταξύ των κοινωνιών, αντανακλώντας τις προτιμήσεις για εργασία και ανάπαυση. Δεδομένης, μάλιστα, της υψηλής εισοδηματικής ελαστικότητας της ζήτησης για ανάπαυση, είναι λογικώς προσδοκώμενο ότι παρόμοιοι ελάχιστοι ποσοτικοί κανόνες θα τείνουν, κατά κανόνα, να είναι αυστηρότεροι μεταξύ των περισσότερο ανεπτυγμένων οικονομιών –και, κυρίως, ο μέσος πραγματικός χρόνος εργασίας στις περισσότερες ανεπτυγμένες οικονομίες θα είναι, κατά κανόνα, μικρότερος.¹¹⁸ Από αυτή την άποψη, επομένως, η επιδίωξη εναρμόνισης των εθνικών ρυθμίσεων σχετικώς με την οργάνωση του χρόνου εργασίας θα ήταν οικονομικώς αμφισβητήσιμη και πολιτικώς αναπόδεκτη. Διόλου παράδοξο, λοιπόν, ότι οι

¹¹⁵ European Commission (2000) *Industrial relations in Europe 2000*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

¹¹⁶ Δεν είναι τυχαίο το εμπειρικό εύρημα ότι στον κλάδο της κλωστοϋφαντουργίας ο μεγάλος αριθμός των ωρών εργασίας συνιστά πηγή συγκριτικού πλεονεκτήματος` δες Brown, Drusilla K. (2001) “Labor Standards: Where Do They Belong on the International Trade Agenda”, *Journal of Economic Perspectives*, 15, 3, 89- 112

¹¹⁷ Οι *insiders* έχουν ισχυρότερα κίνητρα να αποκρούουν απόπειρες μεταβολής του *status quo*.

¹¹⁸ Δες European Commission, *op.cit.*, υποσημ. 115, σελ. 67- 69

προβλέψεις της οδηγίας αντιστοιχούν, κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο, στον ελάχιστο κοινό παρονομαστή των εθνικών ρυθμίσεων, νομοθετικών ή/ και θεσπισμένων μέσω συλλογικών συμφωνιών –όπως παραπάνω υποδείχθηκε. Διόλου απροσδόκητη, όμως, επίσης, είναι η έμφαση και, ενίοτε, ο αποκλειστικός/ δεσμευτικός χαρακτήρας που η Κοινοτική οδηγία αποδίδει στις συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων και εργαζομένων ή/ και στις συλλογικές συμφωνίες προκειμένου για τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας, ιδίως σε σχέση με τις επιμέρους πλευρές που η οδηγία περιλαμβάνει. Αυτό ανταποκρίνεται στις σύγχρονες τάσεις διευθέτησης του χρόνου εργασίας και τη συναφή εμπειρία αρκετών από τα κράτη μέλη και, επίσης, εντάσσεται στη λογική ενός μοντέλου εργασιακών σχέσεων/ βιομηχανικής δημοκρατίας που η Κοινοτική κοινωνική και εργατική νομοθεσία, εν πολλοίς, προωθεί, ωστόσο δοκιμάζοντας τις επιφυλάξεις και τις αναστολές ορισμένων κρατών μελών με διαφορετική θεσμική παράδοση.

Όπως προλέγεται, μετά την υιοθέτηση της Οδηγίας 93/ 104/ ΕΚ η Επιτροπή ανάλαβε πρωτοβουλίες και προσέφυγε σε διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους, ιδίως σε τομεακό επίπεδο, με σκοπό την εισαγωγή ελάχιστων κοινών προδιαγραφών σχετικώς με την οργάνωση του χρόνου εργασίας προκειμένου για τους κλάδους δραστηριότητας και τις κατηγορίες εργαζομένων που εξαιρέθηκαν του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας. Η οργάνωση αυτής της δραστηριότητας υποστηρίχθηκε μέσω της έκδοσης ειδικής Λευκής Βίβλου, όπου παρουσιάστηκε ανάλυση της κατάστασης για κάθε έναν από τους εξαιρεθέντες κλάδους, οριοθετήθηκαν τα κριτήρια και οι επιλογές της Κοινοτικής δράσης και αποδόθηκε έμφαση στην κλαδική εξειδίκευση της τελευταίας και τη διαφοροποιημένη προσέγγιση (differentiated approach), αναλόγως των κατά περίπτωση/ επάγγελμα ιδιομορφιών.¹¹⁹ Η έντονη δραστηριότητα της Επιτροπής απέφερε, πράγματι, αποτελέσματα, οδηγώντας στην υιοθέτηση δύο ακόμη οδηγιών –ενώ δύο, ακόμη, πρωτοβουλίες βρίσκονται στο στάδιο της διαπραγμάτευσης.¹²⁰

Η Οδηγία 1999/ 63/ ΕΚ αφορά στην εφαρμογή της συμφωνίας σχετικώς με την οργάνωση του χρόνου εργασίας των πληρωμάτων των πλοίων (seafarers), συμφωνίας που συνομολογείται μεταξύ της Ένωσης Πλοιοκτητών της ΕΚ (European Community Shipowners Association) και της Ομοσπονδίας των Συνδικάτων Εργαζομένων στις Μεταφορές της ΕΕ (Federation of Workers' Unions in the European Union). Η οδηγία/ συμφωνία, που καλύπτει τα πληρώματα των εν πλω πλοίων, προβλέπει την εναλλακτική οριοθέτηση του χρόνου εργασίας, είτε δια του καθορισμού μέγιστου χρόνου εργασίας 14 ωρών ημερησίως και 72 ωρών εβδομαδιαίως, είτε δια του καθορισμού ελάχιστου χρόνου ανάπαυσης 10 ωρών ημερησίως και 77 ωρών εβδομαδιαίως. Μολαταύτα, η υπέρβαση των μέγιστων (ελάχιστων) ορίων είναι δυνατή προκειμένου για δραστηριότητες ή/ και σε περιστάσεις που η εθνική νομοθεσία ορίζει, καθώς και υπό έκτακτες συνθήκες (ασφάλεια του πλοίου και των επιβατών, διάσωση άλλων πλοίων) κατά την κρίση του κυβερνήτη του πλοίου. Η οδηγία προβλέπει, επίσης, την απαγόρευση απασχόλησης (στα πλοία) νέων κάτω των 16 ετών, την απαγόρευση της νυκτερινής εργασίας των νέων κάτω των 18 ετών, εκτός εάν αφορά σε προγραμματισμένη εκπαιδευτική δραστηριότητα, και επιβάλλει τον τακτικό έλεγχο της υγείας των μελών του πληρώματος και την πιστοποίηση της καλής φυσικής κατάστασής τους σε σχέση με τα καθήκοντα που αναλαμβάνουν κατά τη διάρκεια των ταξιδιών. Τέλος, η οδηγία ορίζει ελάχιστη ετήσια άδεια τεσσάρων εβδομάδων, οι προϋποθέσεις χορήγησης της οποίας, πάντως, καθορίζονται από την εθνική νομοθεσία και πρακτική.

¹¹⁹ Commission EC (1997) “White Paper on Sectors and Activities excluded from the Working Time Directive”, COM (97) 334

¹²⁰ Πρόκειται για την πρόταση οδηγίας σχετικώς με την οργάνωση του χρόνου εργασίας των κινούμενων εργαζομένων στον τομέα των οδικών μεταφορών και των αυτοαπασχολούμενων οδηγών και την πρόταση οδηγίας σχετικώς με τον έλεγχο της εφαρμογής των ωρών εργασίας των πληρωμάτων πλοίων που χρησιμοποιούν λιμένες της Κοινότητας.

Η γνώριμη, πια, ευελιξία της Κοινοτικής ρύθμισης σχετικώς με το χρόνο εργασίας είναι, μάλλον, αναπόφευκτο ότι θα αποκτήσει ισχυρότερη έκφραση στην περίπτωση της Οδηγίας 2000/ 34/ ΕΚ που αφορά σε ορισμένες πλευρές της οργάνωσης του χρόνου εργασίας σε κλάδους και δραστηριότητες που εξαιρούνται του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας 93/ 104/ ΕΚ. Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διατυπώνει σοβαρές αντιρρήσεις, οι οποίες, όμως, κάμπτονται όταν η διαδικασία φθάνει στο στάδιο της συνδιαλλαγής. Με τη νέα οδηγία η εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας 93/ 104/ ΕΚ, περιλαμβανομένων των ελάχιστων ποσοτικών περιορισμών, επεκτείνεται στις κατηγορίες των εργαζόμενων στους σιδηροδρόμους, των εργαζόμενων σε παράκτιες δραστηριότητες (offshore workers), των εκπαιδευόμενων ιατρών (δες και παρακάτω), καθώς και των μη κινούμενων εργαζόμενων (non- mobile workers) στο σύνολο των κλάδων που εξαιρούνταν από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 93/ 104/ ΕΚ. Μολαταύτα, στον κατάλογο των εξαιρέσεων της τελευταίας προστίθενται ορισμένες νέες εξαιρέσεις, ενώ απαλείφεται η αναφορά στην Κυριακή ως προτιμώμενης –και όχι υποχρεωτικής- ημέρας εβδομαδιαίας αργίας. Σε ότι αφορά τους κινούμενους εργαζομένους (mobile workers) στους τομείς των οδικών και εναέριων μεταφορών και των μεταφορών μέσω ποταμών και λιμνών, προβλέπονται η οριοθέτηση του μέγιστου χρόνου εβδομαδιαίας εργασίας στις 48 ώρες, με περίοδο αναφοράς που μπορεί να φθάνει στους 12 μήνες, καθώς και η καθιέρωση ελάχιστης ετήσιας άδειας 4 εβδομάδων` αποφεύγεται, όμως, η οριοθέτηση ελάχιστων περιόδων ανάπαυσης.

Ο χρόνος εργασίας των εκπαιδευόμενων ιατρών υπήρξε το μείζον ζήτημα αντιπαράθεσης κατά τη διαπραγμάτευση της Οδηγίας 2000/ 34/ ΕΚ –με το Ηνωμένο Βασίλειο να διεκδικεί την πλέον ανώδυνη ρύθμιση- και η κύρια, εάν όχι μοναδική αιτία της αντίδρασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η οδηγία, τελικώς, καθορίζει μεταβατική περίοδο εννέα ετών, στη διάρκεια της οποίας τα κράτη μέλη καλούνται να μειώσουν σταδιακά το μέγιστο χρόνο εβδομαδιαίας εργασίας των ιατρών από τις 58 στις 48 ώρες και, επιπροσθέτως, επιφυλάσσει τριετή περίοδο χάριτος -δηλαδή συνολικώς 12 έτη- σε όσα κράτη μέλη, διάβαζε Ηνωμένο Βασίλειο, αντιμετωπίζουν δυσχέρειες ως προς την οργάνωση του συστήματος υγείας και την παροχή υπηρεσιών ιατρικής περίθαλψης. Το εύλογο ερώτημα είναι εάν η αύξηση των ωρών εργασίας των εκπαιδευόμενων ιατρών συμβάλλει, πράγματι, στην άρση παρόμοιων δυσχερειών` η ίδια η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, πάντως, φαίνεται πως προσανατολίζεται, πλέον, προς ριζοσπαστικότερες επιλογές.¹²¹

Η θέσμιση των εργασιακών σχέσεων, ειδικότερα η προώθηση μορφών βιομηχανικής δημοκρατίας, έχει ιστορικώς αναδειχθεί σε μείζονα –αλλά και αμφιλεγόμενη- επιδίωξη των πρωτοβουλιών δράσης της Κοινότητας στο χώρο της κοινωνικής ρύθμισης/ ρύθμισης των αγορών εργασίας. Όπως έχει, ήδη, υποδειχθεί, οι συμμετοχικοί θεσμοί –με την ευρεία έννοια- στο επίπεδο της επιχείρησης εισάγονται, θεματικώς εξειδικευμένοι, μέσω των βασικών Κοινοτικών οδηγιών σχετικώς με την υγιεινή και την ασφάλεια και σχετικώς με τους όρους απασχόλησης, ενώ η αξιοποίησή τους ενθαρρύνεται μέσω του συνόλου, σχεδόν, της Κοινοτικής εργατικής νομοθεσίας -περιλαμβανομένης της νομοθεσίας για τις συνθήκες εργασίας. Ωστόσο, οι πρωτοβουλίες άμεσης –σε αντιδιαστολή με την έμμεση- και γενικού περιεχομένου –σε αντιδιαστολή με τη θεματική εξειδίκευση- νομοθετικής δράσης στον τομέα

¹²¹ Ο υπουργός υγείας της κυβέρνησης των Εργατικών *Alan Milburn* ανακοίνωσε πρόσφατα, παραμερίζοντας τους δισταγμούς του παρελθόντος, ότι θα επιτραπεί η σύναψη συμβάσεων μεταξύ των οργανισμών του Εθνικού Συστήματος Υγείας και νοσοκομείων σε άλλα κράτη μέλη –η Γερμανία είχε κατά το παρελθόν υποβάλλει σχετικές προτάσεις στη βρετανική κυβέρνηση- έτσι ώστε οι ασθενείς –τουλάχιστον όσοι έχουν άμεση ανάγκη θεραπείας- να παύσουν να υποβάλλονται στη βάσανο της αναμονής. Ίσως, καταλύτης της στροφής της βρετανικής κυβέρνησης υπήρξε απόφαση του ΔΕΚ με την οποία υπογραμμίζεται ότι η παροχή υπηρεσιών υγείας καλύπτεται, τουλάχιστον κατ' αρχήν, από το Κοινοτικό δίκαιο της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών και υπηρεσιών και διευκρινίζεται ότι οι ασθενείς δικαιούνται να αναζητήσουν θεραπεία σε άλλο κράτος μέλος, εκτός εάν η τελευταία προσφέρεται στο κράτος μέλος που κατοικούν ή απασχολούνται χωρίς «ανάρμοστη καθυστέρηση» (“undue delay”). Δες, “Medicine sans frontières”, *The Economist*, 1/ 9/ 2001

των εργασιακών σχέσεων προσέκρουαν στις αποκλίνουσες προτιμήσεις των κρατών μελών, στις έντονες αντιδράσεις της οργάνωσης των ευρωπαϊών εργοδοτών, αλλά και την αμφίσημη στάση ή/ και καχυποψία της οργάνωσης των ευρωπαϊκών συνδικάτων, καθώς και στις αντιδράσεις της κυβέρνησης των Η.Π.Α και των αμερικανικών πολυεθνικών επιχειρήσεων (δες Κεφ. 6). Παρά τις επανειλημμένες αναθεωρήσεις των προτάσεων οδηγιών της Επιτροπής και, πρακτικά, τη συνεχή αποδυνάμωση του ουσιαστικού περιεχομένου τους –ως προς το εύρος του πεδίου εφαρμογής (ποιες επιχειρήσεις), τις μορφές εμπλοκής (involvement) των εργαζομένων, τα θέματα που αυτές διαλαμβάνουν, τις διαδικασίες που ακολουθούνται και, τέλος, τους περιορισμούς στην άσκηση του διευθυντικού δικαιώματος (management prerogatives)- η πρόοδος έμοιαζε ανεπίτευκτη, είτε στην περιοχή της εταιρικής νομοθεσίας (Πέμπτη Οδηγία, Καταστατικό Ευρωπαϊκής εταιρείας), είτε σε εκείνη της εργατικής νομοθεσίας (Οδηγία *Vredeling*).

Μολαταύτα, μετά από πολλά χρόνια και ύστερα από αρκετές ατυχείς απόπειρες, οι πρωτοβουλίες εισαγωγής Κοινοτικού εύρους θεσμών βιομηχανικής δημοκρατίας θα τελεσφορήσουν, αρχής γενομένης το 1994. Δύο είναι οι βασικοί λόγοι επίτευξης της προόδου –και λύσης αυτού που λίγο νωρίτερα έμοιαζε με γόρδιο δεσμό. Πρώτον, οι παραδοσιακές αντιθέσεις προοδευτικώς εξομαλύνονται, ακριβέστερα, περιστέλλονται οι οικονομικο-φιλοσοφικής υφής αντιρρήσεις –οι επί της αρχής αντιρρήσεις- που ορισμένες εθνικές κυβερνήσεις, κυρίως η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, επιμόνως προέβαλαν. Η σύγχρονη οικονομική θεωρία συμβάλλει στην άρση παρόμοιων αντιρρήσεων, υποδεικνύοντας ότι η νομοθετική καθιέρωση συμμετοχικών δομών οργάνωσης της εργασίας, στο επίπεδο της επιχείρησης, επιφυλάσσει οφέλη ευημερίας. Ταυτοχρόνως, ολοένα και περισσότερες επιχειρήσεις οικειοθελώς ενσωματώνουν στη διοικητική πρακτική και την πολιτική προσωπικού (τους) συμμετοχικές μορφές οργάνωσης της εργασίας (participative work organisation patterns). Αναλυτικώς:

Η συμμετοχή των εργαζομένων, υποστηρίζεται, περιστέλλει το πρόβλημα της ασύμμετρης πληροφόρησης και, σε σύγκριση με άλλους μηχανισμούς μεταβίβασης πληροφοριών μεταξύ επιχειρήσεων και εργαζομένων (π.χ. απεργίες), περικλείει μικρότερο κόστος.¹²² Γενικότερα, οι επιχειρήσεις που εφαρμόζουν συμμετοχικές μεθόδους οργάνωσης της εργασίας επιτυγχάνουν υψηλότερη παραγωγικότητα –το επιχείρημα του μισθού αποτελεσματικότητας (efficiency wage)- πράγμα που οι παραδοσιακές επιχειρήσεις προσπαθούν να επιτύχουν καταφεύγοντας, προκειμένου να υποκινήσουν το προσωπικό τους, στην απειλή –και τη χρήση- της απόλυσης. Αποφεύγοντας το κόστος εφαρμογής των συμμετοχικών μεθόδων οργάνωσης της εργασίας, όμως, οι παραδοσιακές επιχειρήσεις γίνονται ανταγωνιστικότερες, γεγονός που αποθαρρύνει την (οικειοθελή) εφαρμογή παρόμοιων μεθόδων και, πολύ περισσότερο, έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της ανεργίας –του ποσοστού ανεργίας ισορροπίας- σε επίπεδο υψηλότερο εκείνου που θα επιτυγχανόταν εάν όλες οι επιχειρήσεις εφήρμοζαν τις συμμετοχικές μεθόδους.¹²³ Επομένως, η υποχρεωτική εφαρμογή των τελευταίων θα συνέβαλε τόσο στην αύξηση της παραγωγικότητας, όσο και στη μείωση της ανεργίας.¹²⁴ Επίσης, η λειτουργία συμμετοχικών θεσμών επιτρέπει τη διόρθωση άλλων

¹²² Δες, Brown, Drusilla K. (2000) “International Trade and Core Labour Standards. A Survey of the Recent Literature”, OECD Labour Market and Social Policy/ Occasional Papers, No 43

¹²³ Για μια συνοπτική, ωστόσο κριτική αναφορά στο επιχείρημα, δες Addison and Siebert, *op.cit.*, υποσημ. 10. Επίσης, για μια αναλυτικότερη συζήτηση δες Voos, Paula B. (1996) “Book Review: Reinventing the workplace: How business and employees can both win, by David L. Levine, Washington D.C.: Brookings Institution, 1995”, *Journal of Economic Literature*, 34, 790- 792

¹²⁴ Το ερώτημα είναι εάν τα οφέλη ευημερίας είναι υψηλότερα προκειμένου για αγορές εργασίας με χαλαρότερη, ή, αντιθέτως, αυστηρότερη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης. Όσο χαλαρότερη είναι η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης –δηλαδή, όσο μικρότερο είναι το κόστος της απόλυσης- τόσο περισσότερο αξιόπιστη είναι η απειλή της απόλυσης και, συνεπώς, τόσο μεγαλύτερη η αποτελεσματικότητά της (απειλής της απόλυσης) ως μέσου υποκίνησης του προσωπικού. Αντιθέτως, όσο αυστηρότερη είναι η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, η αξιοπιστία της απειλής της απόλυσης και, κατ’ επέκταση, η αποτελεσματικότητά της ως μέσου υποκίνησης, είναι μικρότερες και, πιθανότατα, ενισχύονται όταν οι

αποτυχιών της αγοράς που προκαλούνται εξαιτίας της ασύμμετρης πληροφόρησης και συνεπώς στρεβλώσεις στην κατανομή των πόρων. Οι επιχειρήσεις είναι πιθανό ότι επιδιώκουν, ενίοτε, να αποκρύβουν πληροφορίες από τους πιστωτές τους και σε αυτή την περίπτωση, υποστηρίζεται, η συμμετοχή των εργαζομένων στη διοίκηση της επιχείρησης συνιστά αποτελεσματικό μηχανισμό ελέγχου, δηλαδή επιβεβαίωσης, ή, απόκρουσης των ισχυρισμών των ιδιοκτητών της επιχείρησης.¹²⁵ Συνιστά, επομένως, μηχανισμό διασφάλισης των συμφερόντων των πιστωτών –στους οποίους, άλλωστε, συγκαταλέγονται και οι ίδιοι οι εργαζόμενοι- και, κατ' επέκταση, αποσόβησης αθέμιτων ανταγωνιστικών πρακτικών.

Μολαταύτα, η οικειοθελής εφαρμογή μορφών εμπλοκής των εργαζομένων στη διοίκηση των επιχειρήσεων τείνει να επεκτείνεται και στις Η.Π.Α, ειδικότερα, η εμπλοκή των εργαζομένων (τείνει να) θεωρείται ως θεμελιώδης συνιστώσα της πολιτικής προσωπικού -και των συστημάτων ανάπτυξης ανθρωπίνων πόρων- πολλών μεγάλων επιχειρήσεων. Κι όμως, οι εμπειρικές αναλύσεις, βάσει στοιχείων από έρευνες μεταξύ αμερικανικών επιχειρήσεων, καταλήγουν, συχνά, σε μέτριες, μικρές ή/ και αβέβαιες εκτιμήσεις σχετικά με το μέγεθος των επιπτώσεων των συμμετοχικών μεθόδων στην παραγωγικότητα -το θετικό πρόσημο δεν αμφισβητείται- ενώ, τουναντίον, οι εκτιμήσεις τους σχετικά με το μέγεθος των θετικών επιπτώσεων παρόμοιων μεθόδων στις εργασιακές -και μισθολογικές- προσδοκίες και την ικανοποίηση των εργαζομένων είναι, σχεδόν πάντοτε, μεγάλες και στατιστικώς σημαντικές.¹²⁶ Παρόμοια ευρήματα προσφέρουν υποστήριξη στην υπόθεση ότι η εμπλοκή των εργαζομένων επιφυλάσσει οφέλη στους τελευταίους μάλλον, παρά στις επιχειρήσεις, οφέλη που, κατά μείζονα λόγο, αφορούν στην ικανοποίηση των προτιμήσεων των ολόενα και περισσότερων εργαζομένων με υψηλή μόρφωση -που επιθυμούν ουσιαστικότερο ρόλο στην εργασία τους.¹²⁷ Δεδομένου, μάλιστα, ότι οι επιχειρήσεις δεν βλέπτονται, τουναντίον οριακά επωφελούνται από την εμπλοκή των εργαζομένων, λογικώς προσδοκάται η επέκταση της οικειοθελούς εφαρμογής μορφών συμμετοχής, ως μέσου (-ων) ικανοποίησης των εργαζομένων. Η ταχύρυθμη εισαγωγή της πληροφορικής τεχνολογίας, τέλος, μπορεί να ενισχύει αυτή την (επέκ)ταση εάν, όπως προτείνεται, η εμπλοκή των εργαζομένων στη λήψη αποφάσεων και η πληροφορική τεχνολογία έχουν συμπληρωματική σχέση.¹²⁸

Είναι κατανοητό ότι οι δύο υποθέσεις -ας ονομασθούν η υπόθεση της σύγχρονης οικονομικής θεωρίας και η υπόθεση της οργάνωσης/ διοίκησης των επιχειρήσεων- διαφέρουν ως προς τις μεθοδολογικές -και επιστημολογικές- αφηρητές, τις προβλέψεις, τον προσανατολισμό και το πλαίσιο της εμπειρικής έρευνας και, ασφαλώς, ως προς τις πολιτικές προεκτάσεις τους. Από μια άποψη, η αντιπαράθεση της ρυθμιστικής υπόδειξης της πρώτης υπόθεσης στη *laissez-faire* υπόδειξη της δεύτερης υπόθεσης υπενθυμίζει, τουλάχιστον μερικώς, την αντιπαράθεση του υποδείγματος της οικονομίας -και κοινωνίας- των συμμετόχων (stakeholder economy) στο υπόδειγμα της οικονομίας των μετόχων (shareholder economy). Άλλωστε, η πρώτη υπόθεση -αυτή της σύγχρονης οικονομικής θεωρίας- εκλογικεύει τη θέσπιση νομοθεσίας περί τις εργασιακές σχέσεις ή/ και νομοθεσίας σχετικά με την ιδιοκτησία και τον έλεγχο των επιχειρήσεων και, επομένως, τη θέσπιση δικαιωμάτων συμμετοχής -με την ευρεία έννοια.

επιχειρήσεις πραγματοποιούν, ενίοτε, την απειλή τους, συνήθως απολύοντας εκείνους τους εργαζόμενους που προστατεύονται λιγότερο και, πάντως, προκαλώντας αύξηση της ανεργίας. Από αυτή την άποψη, τα οφέλη της υποχρεωτικής εφαρμογής συμμετοχικών μορφών οργάνωσης της εργασίας, δηλαδή η μείωση της ανεργίας, τείνουν να είναι υψηλότερα όταν η αγορά εργασίας διέπεται από αυστηρό ρυθμιστικό καθεστώς και, ιδίως, αυστηρή νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης. Οι (προφανείς) προβλέψεις της θεωρίας δεν διαψεύδονται οι συμμετοχικοί θεσμοί, με την ευρεία έννοια, είναι νομοθετικώς καθιερωμένοι στο σύνολο των ευρωπαϊκών/ ηπειρωτικών οικονομιών -με τα αυστηρά καθεστάτα ρύθμισης της αγοράς εργασίας- όχι όμως και στις αγγλοσαξονικές οικονομίες -με τα φιλελεύθερα εργασιακά καθεστάτα.

¹²⁵ Brown, *op.cit.*, υποσημ. 122

¹²⁶ Freeman, Richard B. and Morris M. Kleiner (2000) "Who Benefits Most from Employee Involvement: Firms or Workers?", *American Economic Review*, 90, 219- 223

¹²⁷ *ibid.*

¹²⁸ Από αυτή την άποψη, η διάδοση των συμμετοχικών μορφών οργάνωσης της εργασίας αντανάκλα, μάλλον, τεχνολογική αλλαγή που ενσωματώνεται στους εργαζόμενους, παρά διοικητική καινοτομία *ibid.*

Ωστόσο, τόσο το είδος της νομοθεσίας και, κυρίως, η σχέση μεταξύ των διαφορετικών κλάδων της –εργατική, εταιρική– και, πολύ περισσότερο, η ισχύς και το εύρος των δικαιωμάτων συμμετοχής καθορίζονται από πολιτικές αποφάσεις, εξαρτώνται από το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης –και την παραγωγική διάρθρωση– την παράδοση και το χαρακτήρα των οικονομικών και κοινωνικών θεσμών –περιλαμβανομένων των θεσμών οργάνωσης της αγοράς εργασίας– και το νομικό σύστημα και, τελικώς, υπαγορεύονται από θεμελιώδεις κοινωνικές αξίες` επ’ αυτών, άλλωστε, η οικονομική δεοντολογία παραμένει, ακόμη, ελλειπτική.

Μολαταύτα, η επέκταση της οικειοθελούς εφαρμογής συμμετοχικών μεθόδων οργάνωσης της εργασίας δεν αναιρεί, κατ’ ανάγκη, τη σκοπιμότητα και, πολύ περισσότερο, την επιθυμητότητα της ρυθμιστικής παρέμβασης –της νομοθεσίας. Στο κάτω- κάτω, η πρακτική (εργασιακών σχέσεων) των επιχειρήσεων δεν αποκλείεται να αφορά στην εφαρμογή συμβολικών (π.χ. συστήματα υποβολής προτάσεων/ παραπόνων, ερωτηματολόγια/ έρευνες γνώμης) ή/ και περιορισμένου εύρους (π.χ. αυτοδιοικούμενες ομάδες εργασίας, διοίκηση ολικής ποιότητας) μεθόδων που, ενδεχομένως, αποτυγχάνουν να επιλύσουν το πρόβλημα της ασύμμετρης πληροφόρησης και, πιθανότατα, δεν ανταποκρίνονται στις κοινωνικές προτιμήσεις βιομηχανικής δημοκρατίας. Από την άλλη πλευρά, όμως, ούτε η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους μπορεί να υποκαθιστά τις οικειοθελείς διευθετήσεις και, πολύ περισσότερο, δεν ακυρώνει τη σημασία τους. Στο κάτω- κάτω, η μορφή εμπλοκής των εργαζομένων δεν μπορεί να είναι άσχετη με τη φυσιογνωμία της επιχείρησης –προϊόν, μέγεθος, τεχνολογία, κ.λ.π. και οι οικειοθελείς διευθετήσεις εξυπηρετούν την ανάγκη της διαφοροποιημένης εφαρμογής –cf. *diversity*. Κυρίως, όμως, η αποκλειστική εξάρτηση από τη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους περικλείει τον κίνδυνο αποτυχίας, δηλαδή τον κίνδυνο εισαγωγής ρυθμίσεων που, μάλλον, αποφέρουν προσόδους σε ισχυρές ομάδες συμφερόντων, εν προκειμένω τους εργοδότες και τους *insiders*,¹²⁹ παρά αποβλέπουν στην ικανοποίηση των κοινωνικών προτιμήσεων –cf. *regulatory capture*– και, επομένως, αποδεικνύονται αντιπαραγωγικές και επιζήμιες. Από αυτή την άποψη, η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους και η οικειοθελής εφαρμογή μορφών συμμετοχής είναι –είναι σκόπιμο να είναι– συμπληρωματικές, με την έννοια ότι η ρυθμιστική παρέμβαση –η νομοθεσία– αποσκοπεί στην ενθάρρυνση οικειοθελών διευθετήσεων και, κατ’ ουσία, ορίζει ένα κατώφλι δικαιωμάτων συμμετοχής.

Διόλου παράδοξο, λοιπόν, ότι ο δεύτερος λόγος που ευνοεί την πρόοδο των Κοινοτικών πρωτοβουλιών αφορά στην υιοθέτηση μιας νέας ρυθμιστικής προσέγγισης που συνίσταται, αφενός, στην ελαχιστοποίηση των νομοθετικώς προτεινόμενων ρυθμίσεων/ θεσμικών διευθετήσεων και,¹³⁰ αφετέρου, και, πιθανότατα, κυρίως, στην τυπική αναγνώριση και, επομένως, στην ενεργό ενθάρρυνση οικειοθελώς συμπεφωνημένων (μεταξύ επιχειρήσεων και εργαζομένων, κατά την κεντρο-ευρωπαϊκή παράδοση) διευθετήσεων –cf. *contractual voluntarism*– με την προϋπόθεση της εφαρμογής ορισμένων ελάχιστων προδιαγραφών.¹³¹ Η νέα ρυθμιστική προσέγγιση ανταποκρίνεται πιστότερα –και εκφράζει αυθεντικότερα– στην έννοια της επικουρικότητας και, κατ’ επέκταση, υποδηλώνει την υποχώρηση των επιφυλάξεων περί τον κίνδυνο ανταγωνιστικής απίσχνασης των ισχυρών συμμετοχικών θεσμών, την αυξανόμενη έμφαση στην οικονομική ευελιξία –και στην ευελιξία των αγορών εργασίας– και την επικράτηση –όχι χωρίς αντιφάσεις και αναστολές οικονομικο- εθνικιστικής φύσεως– των επιδιώξεων εμβάθυνσης της ολοκλήρωσης των ευρωπαϊκών αγορών και, ιδίως, των επιδιώξεων επιτάχυνσης της διασυννοριακής επιχειρηματικής δραστηριότητας. Σε αυτό το

¹²⁹ Υποθέτοντας, ασφαλώς, ότι η συμμετοχή ευνοεί την αύξηση της παραγωγικότητας.

¹³⁰ Πράγμα που, με τη σειρά του, αντανακλά την εγκατάλειψη των γερμανικής έμπνευσης φιλοδοξιών εισαγωγής Κοινοτικού εύρους ισχυρών μορφών συμμετοχής προς όφελος χαλαρότερων εκδοχών, που όμως δεν παύουν να αντλούν από την ηπειρωτική εμπειρία.

¹³¹ Η θεώρηση της δεύτερης συνιστώσας ως κύριας, με την έννοια ότι αποκτά καθοριστικότερη σημασία σε σύγκριση με την πρώτη συνιστώσα, υπαγορεύεται από το γεγονός ότι η πρώτη συνιστώσα, δηλαδή η ελαχιστοποίηση των νομοθετικών προτεινόμενων θεσμικών διευθετήσεων, είχε σε ικανό βαθμό δοκιμασθεί και είχε αποδειχθεί αλυσιτελής.

πλαίσιο, τόσο οι μεταβολές στη νομική στρατηγική της Επιτροπής, όσο και οι θεσμικές/ διαδικασιακές μεταρρυθμίσεις σχετικώς με τη λήψη αποφάσεων στον τομέα της κοινωνικής νομοθεσίας, επισφραγίζουν και διευκολύνουν τις ουσιώδους χαρακτήρα προσαρμογές της Κοινοτικής ρυθμιστικής δράσης μάλλον, παρά διεκδικούν αυτοτελή σημασία.

Η Οδηγία 94/ 45/ ΕΚ σχετικώς με την εγκατάσταση Ευρωπαϊκού Εργασιακού Συμβουλίου (European Works Council) ή διαδικασίας πληροφόρησης και διαβούλευσης με τους εργαζομένους σε Κοινοτικής κλίμακας επιχειρήσεις και ομίλους επιχειρήσεων είναι η πρώτη που υιοθετείται βάσει του κοινωνικού πρωτοκόλλου του *Maastricht*, δηλαδή, σύμφωνα με τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία –που, στο πλαίσιο της κοινωνικής συμφωνίας, εφαρμόζεται προκειμένου για το θέμα της πληροφόρησης και διαβούλευσης με τους εργαζόμενους- και με την (εκούσια) εξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου από τη διαπραγμάτευση, αλλά και από την υποχρέωση εφαρμογής της οδηγίας. (Μετά την άρση του βρετανικού *opt- out* υιοθετείται, επίσης, η Οδηγία 97/ 74/ ΕΚ που επεκτείνει την εφαρμογή της Οδηγίας 94/ 45/ ΕΚ στο Ηνωμένο Βασίλειο.) Παρά τις επίμονες προσπάθειες της Επιτροπής, που προσέφυγε σε δύο γύρους διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους, οι τελευταίοι δεν κατόρθωσαν να καταλήξουν σε (ευρωπαϊκού επιπέδου) συμφωνία.¹³²

Ειδικότερα, η στάση των εκπροσώπων των εργοδοτών ήταν, στην πράξη, αδιάλλακτα αρνητική, μολονότι η εφαρμογή μορφών πληροφόρησης και διαβούλευσης με τους εργαζόμενους ήταν, ήδη, διαδεδομένη μεταξύ των μεγάλων ευρωπαϊκών –και όχι μόνο- πολυεθνικών εταιρειών.¹³³ Παρόμοια στάση, όμως, εξυπηρετούσε, καλύτερα, τη στρατηγική επιδίωξη των εκπροσώπων των εργοδοτών που δεν θα μπορούσε να είναι άλλη από τη μεγιστοποίηση των βαθμών ελευθερίας που η (Κοινοτική) νομοθεσία –για διάφορους λόγους και, αν μη τι άλλο, εξαιτίας του κοινωνικού πρωτοκόλλου, η νομοθεσία εθεωρείτο, μάλλον, ως αναπόφευκτη (δες Κεφ.7)- θα επεφύλασσε για τις οικειοθελώς συμπεφωνημένες διευθετήσεις. Οι εργοδότες διαπίστωναν, άλλωστε, ότι η συνομοσπονδία των ευρωπαϊκών εργατικών συνδικάτων δεν συμμαριζόταν τις δικές τους προθέσεις και, ταυτοχρόνως, δια της αδιαλλαξίας υπογράμμιζαν τις διεκδικήσεις τους και ενίσχυαν το μήνυμα που έστελναν στις εθνικές κυβερνήσεις –και την Επιτροπή. Η στρατηγική και οι προσδοκίες τους δεν επρόκειτο να διαψευσθούν.

Η Οδηγία 94/ 45/ ΕΚ έλκει την καταγωγή της από την πρόταση Οδηγίας *Vredeling* και, κατ' ουσία, συνιστά την τελική πράξη μιας διαδικασίας συνεχούς αναθεώρησης της αρχικής πρότασης, η οποία υποβλήθηκε το 1980 (δες Κεφ. 6). Το πεδίο εφαρμογής της αναφέρεται σε πολυεθνικές επιχειρήσεις και ομίλους επιχειρήσεων που απασχολούν 1000, τουλάχιστον, εργαζομένους σε Κοινοτική κλίμακα, είναι εγκατεστημένες σε δύο, τουλάχιστον, κράτη μέλη και απασχολούν 150, τουλάχιστον, εργαζομένους σε κάθε ένα από τα δύο, τουλάχιστον, κράτη μέλη που είναι εγκατεστημένες.¹³⁴ Η οδηγία καθορίζει ότι οι κεντρικές διοικήσεις των πολυεθνικών επιχειρήσεων, ή, οι εκπρόσωποί τους στην Κοινότητα –εγκατεστημένοι σε ένα κράτος μέλος- έχουν την ευθύνη δημιουργίας των κατάλληλων προϋποθέσεων για την εγκατάσταση ευρωπαϊκού εργασιακού συμβουλίου, ή, διαδικασίας πληροφόρησης και διαβούλευσης και, ειδικότερα, αναλαμβάνουν να προωθήσουν τις σχετικές διαπραγματεύσεις, είτε ίδια πρωτοβουλία, είτε κατόπιν γραπτής αιτήσεως 100, τουλάχιστον, εργαζομένων, ή, των εκπροσώπων τους, σε δύο, τουλάχιστον, παραρτήματα της επιχείρησης εγκατεστημένα σε δύο, τουλάχιστον, κράτη μέλη (Άρθρο 5. 1). Προβλέπεται, ακολούθως, η σύσταση ειδικού διαπραγματευτικού σώματος, για λογαριασμό των εργαζομένων, η μέθοδος εκλογής ή διορισμού των μελών του οποίου καθορίζεται από την εθνική νομοθεσία και πρακτική –οι

¹³² Rhodes, *op.cit.*, υποσημ. 5

¹³³ *ibid.*

¹³⁴ Είναι αξιοσημείωτο ότι για τον υπολογισμό του αριθμού των εργαζομένων, η οδηγία προβλέπει τη συμπερίληψη των μερικώς απασχολούμενων, όχι όμως και εκείνων που απασχολούνται με άλλες συμβάσεις/ σχέσεις εργασίας.

αντιπρόσωποι κάθε παραρτήματος εκλέγονται ή διορίζονται σύμφωνα με τους κανόνες που εφαρμόζονται στο κράτος μέλος που είναι εγκατεστημένο(-οι) (Άρθρο 5. 2).

Η κεντρική διοίκηση και το ειδικό διαπραγματευτικό σώμα καλούνται να καταλήξουν, εντός τριών ετών, σε συμφωνία σχετικώς με τη σύνθεση του ευρωπαϊκού εργασιακού συμβουλίου, τις διαδικασίες πληροφόρησης και διαβούλευσης με αυτό, τη συχνότητα, τον τρόπο και τη διάρκεια των συνεδριάσεών του, τους πόρους –οικονομικούς και άλλους- που θα διατεθούν από πλευράς της διοίκησης στο ευρωπαϊκό εργασιακό συμβούλιο,¹³⁵ καθώς και σε σχέση με τη διάρκεια της συμφωνίας τους και τη διαδικασία επαναδιαπραγμάτευσής της (Άρθρο 6. 2). Η συμφωνία μεταξύ κεντρικής διοίκησης και ειδικού διαπραγματευτικού σώματος, ωστόσο, δεν είναι αναγκαίο να αφορά στην εγκατάσταση ευρωπαϊκού εργασιακού συμβουλίου. Αντί αυτού, μπορεί να συμφωνηθεί η εγκατάσταση μιας, ή, περισσότερων διαδικασιών πληροφόρησης και διαβούλευσης με τους εκπροσώπους των εργαζομένων, με κύριο περιεχόμενο διεθνικού χαρακτήρα επιχειρηματικά ζητήματα που επηρεάζουν, σημαντικά, τα συμφέροντα των εργαζόμενων (Άρθρο 6. 3).

Όμως, η οδηγία προβλέπει, αφενός, ότι οι εκπρόσωποι των εργαζομένων δεσμεύονται να μην κοινοποιούν εμπιστευτικές πληροφορίες –δηλαδή πληροφορίες που η διοίκηση θεωρεί ως εμπιστευτικές- και, αφετέρου, ότι οι κεντρικές διοικήσεις δεν είναι υποχρεωμένες να μεταβιβάζουν πληροφορίες που είναι, αντικειμενικώς, δυνατό να προκαλέσουν ζημιά στη λειτουργία των εγκαταστάσεων της (πολυεθνικής) επιχείρησης. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, εναπόκειται στην εθνική νομοθεσία -των κρατών μελών προέλευσης των αντιπροσώπων των εργαζομένων και του κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένη η κεντρική διοίκηση- να καθορίσει τους κανόνες, τις συνθήκες και τα όρια εφαρμογής αυτών των προβλέψεων (Άρθρο 8). Επίσης, η έννοια της διαβούλευσης ορίζεται ως ανταλλαγή απόψεων και ανάπτυξη του διαλόγου μεταξύ κεντρικής διοίκησης, ή, της κατάλληλου επιπέδου διοίκησης και των εκπροσώπων των εργαζομένων (Άρθρο 2). Σε αντίθεση με προγενέστερες εκδοχές της πρότασης οδηγίας *Vredeling*, όμως, η διαδικασία διαβούλευσης ουδόλως περιορίζει το διευθυντικό δικαίωμα λήψεως και υλοποίησης αποφάσεων.¹³⁶

Υποδεικνύοντας την ισχυρή πρόθεση ενθάρρυνσης –και επιτάχυνσης- των οικειοθελώς συμπεφωνημένων διευθετήσεων, η οδηγία προβλέπει (Άρθρο 13) ότι οι διατάξεις του Άρθρου 6, με άλλα λόγια οι ελάχιστες προδιαγραφές που (πρέπει να) διέπουν τις συμπεφωνημένες διευθετήσεις πληροφόρησης και διαβούλευσης, δεν εφαρμόζονται όταν –για εκείνες τις επιχειρήσεις που- παρόμοιες διευθετήσεις συμφωνήθηκαν προ της ημερομηνίας εφαρμογής της οδηγίας, δηλαδή προ της 22/ 9/ 1996, καθώς και όταν αυτές οι συμφωνίες ανανεώνονται.¹³⁷ Το ερώτημα είναι εάν τα κίνητρα που, κατ’ αυτό τον τρόπο, προσφέρονται σε εργαζομένους και επιχειρήσεις είναι συμμετρικά, δηλαδή εάν το όφελος που επιφυλάσσει στους εργαζόμενους η ταχύτερη –κατά 3 έως 6 (3+3) χρόνια- απόκτηση δικαιωμάτων πληροφόρησης και διαβούλευσης είναι το ίδιο με το όφελος που απολαμβάνουν οι επιχειρήσεις ως αποτέλεσμα της (ενδεχόμενης) απίσχνασης των υποχρεώσεών τους έναντι των εργαζομένων –της μείωσής τους κάτω από το όριο των ελάχιστων προδιαγραφών. Πάντως, είναι ευνόητο ότι οι επιχειρήσεις δύσκολα θα αποδέχονταν την ταχύτερη εφαρμογή των διαδικασιών πληροφόρησης και διαβούλευσης, εάν δεν αποσπούσαν παραχωρήσεις από

¹³⁵ Ας σημειωθεί, επίσης, ότι οι δαπάνες που αφορούν στη διαπραγμάτευση επιβαρύνουν την επιχείρηση – την κεντρική διοίκηση.

¹³⁶ Η αναθεωρημένη πρόταση της οδηγίας *Vredeling* του 1983 προέβλεπε ότι όταν η απόφαση της διοίκησης έχει δραματικές συνέπειες (“severe consequences”) για τους εργαζόμενους, οι εκπρόσωποι των τελευταίων έχουν στη διάθεσή τους 30 ημέρες προκειμένου να διατυπώσουν την άποψή τους, στη διάρκεια των οποίων η εν λόγω απόφαση δεν μπορεί να τεθεί σε εφαρμογή` Streeck, Wolfgang (1997) “Citizenship Under Regime Competition: The case of the ‘European Works Councils’”, ARENA Working Paper No 6

¹³⁷ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η διαφορά μεταξύ των Άρθρων 6 και 13, δηλαδή οι ελάχιστες προδιαγραφές, αφορά σε θέματα (δέσμευση διαπραγμάτευσης με το ειδικό διαπραγματευτικό σώμα, οριοθέτηση των συνιστωσών της συμφωνίας) που εμμέσως μάλλον, παρά άμεσα επηρεάζουν το ουσιαδές περιεχόμενο των συμφωνιών και, κατ’ επέκταση, το επίπεδο δικαιωμάτων των εργαζομένων.

μέρους των εργαζόμενων` στο κάτω- κάτω, το κόστος των ελάχιστων προδιαγραφών, που οι συμπεφωνημένες μετά την εφαρμογή της οδηγίας διευθετήσεις (πρέπει να) εμπεριέχουν, είναι μάλλον ασήμαντο.¹³⁸

Η αποτυχία εφαρμογής οικειοθελώς συμπεφωνημένων διευθετήσεων, κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο,¹³⁹ έχει ως αποτέλεσμα την ενεργοποίηση των (δεσμευτικών) ρυθμιστικών διατάξεων που μνημονεύονται στο Άρθρο 7 ως διατάξεις αναφοράς (subsidiary requirements) και εξειδικεύονται στο παράρτημα της οδηγίας. Οι τελευταίες είναι, ίσως, αυστηρότερες –αν μη τι άλλο, είναι πολύ περισσότερο συγκεκριμένες- των ελάχιστων προδιαγραφών που διέπουν τις οικειοθελώς συμπεφωνημένες διευθετήσεις –πράγμα που, πιθανόν, ωθεί τις επιχειρήσεις να επιδιώξουν συμφωνίες, έστω αυξάνοντας τις παραχωρήσεις τους προς τους εργαζόμενους. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια έχουν το δικαίωμα (μιας) ετήσιας συνάντησης με την κεντρική διοίκηση, στο πλαίσιο της οποίας η τελευταία πληροφορεί και διαβουλεύεται με τους εκπροσώπους των εργαζομένων –το ευρωπαϊκό εργασιακό συμβούλιο- σχετικώς με τη διάρθρωση και την οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση της (πολυεθνικής) επιχείρησης, τις πιθανές εξελίξεις ως προς την επιχειρηματική δραστηριότητα, την παραγωγή και τις πωλήσεις, την κατάσταση και τις πιθανές τάσεις της απασχόλησης, τις επενδύσεις, τις οργανωτικές αλλαγές, την εισαγωγή νέων μεθόδων εργασίας και διαδικασιών παραγωγής, τις μεταβιβάσεις επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και τις αλλαγές του τύπου εγκατάστασης παραγωγικών μονάδων, τις πιθανές συγχωνεύσεις, συρρικνώσεις ή τις διακοπές λειτουργίας (closures) θυγατρικών επιχειρήσεων και εγκαταστάσεων και τις ομαδικές απολύσεις.

Σε αντίθεση με τις ελάχιστες προδιαγραφές που διέπουν τις οικειοθελώς συμπεφωνημένες διευθετήσεις, οι ρυθμιστικές διατάξεις (αναφοράς) επιφυλάσσουν στα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια αυξημένα δικαιώματα πληροφόρησης και διαβούλευσης όταν, λόγω εξαιρετικών περιστάσεων, ιδίως σε περιπτώσεις μετεγκαταστάσεων, διακοπών λειτουργίας και ομαδικών απολύσεων, τα συμφέροντα των εργαζομένων επηρεάζονται σε σημαντικό βαθμό. Σε παρόμοιες εξαιρετικές περιστάσεις τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια έχουν δικαίωμα πληροφόρησης και, επίσης, δικαίωμα συνάντησης με την κεντρική, ή, την καταλληλότερου επιπέδου διοίκηση –πρόκειται για έκτακτη συνάντηση πέρα από την ετήσια τακτική- και, κατ' επέκταση, διαβούλευσης σχετικώς με επιχειρηματικές αποφάσεις και μέτρα που θίγουν τα συμφέροντα των εργαζόμενων. Μολαταύτα, η συνάντηση μεταξύ διοίκησης και εργασιακού συμβουλίου δεν αντιμάχεται –περιορίζει- τα κυριαρχικά (διευθυντικά) δικαιώματα της πρώτης (“this meeting shall not affect the prerogatives of the central management”) (παρ. 3 του Παραρτήματος).

¹³⁸ Η Επιτροπή εκτιμούσε ότι το κόστος εφαρμογής των διαδικασιών πληροφόρησης και διαβούλευσης, γενικώς, δεν θα ξεπερνούσε τα € 10 ανά εργαζόμενο ετησίως` δεσ Commission EC (1994) “Proposal for a Council Directive on the Establishment of European Committees or Procedures in Community- scale Undertakings or Community- scale Groups of Undertakings for the Purposes of Informing and Consulting Employees”. Περισσότερο αξιοσημείωτα είναι τα ευρήματα έρευνας του βρετανικού υπουργείου βιομηχανίας και εμπορίου μεταξύ 10 πολυεθνικών επιχειρήσεων, εκ των οποίων οι 8 εφήρμοσαν το Άρθρο 13 της οδηγίας και οι 2 εφήρμοσαν το Άρθρο 6. Εξετάζονται διάφορες μορφές (άμεσο ποσοτικό κόστος, έμμεσο διαδικασιακό κόστος και προσδοκώμενες αρνητικές παρεπόμενες επιπτώσεις [expected side-effects]) και κατηγορίες κόστους (κόστος συναντήσεων –διερμηνεία, ταξίδια, διαμονή, απολεσθείς χρόνος εργασίας κ.λ.π.). Σύμφωνα, λοιπόν, με τα ευρήματα της έρευνας οι διαφορές κόστους, ιδίως άμεσου κόστους, μεταξύ των 10 εταιρειών συναρτώνται με το μέγεθος της επιχείρησης, τον αριθμό των εκπροσώπων των εργαζομένων και, κυρίως, τον αριθμό των κρατών μελών προέλευσης των εκπροσώπων/ διατήρησης εγκαταστάσεων, δεδομένου ότι η διερμηνεία συνιστά τη σημαντικότερη πηγή κόστους. Το μέσο κόστος της ετήσιας συνάντησης ενός εργασιακού συμβουλίου εκτιμάται σε £ 53.000` δεσ Department of Trade and Industry (2000) “Costs and benefits of the European Works Councils”, <http://www.eurofound.ie>

¹³⁹ Με μοναδική εξαίρεση την περίπτωση που το ειδικό διαπραγματευτικό σώμα αποφασίζει, με πλειοψηφία 2/3 των μελών του να μην προχωρήσει σε διαπραγμάτευση ή να σταματήσει τη διαπραγμάτευση με την κεντρική διοίκηση. Σε αυτή την περίπτωση, η τριετούς διάρκειας διαδικασία του Άρθρου 6 διακόπτεται και ουδεμία υποχρέωση επιβάλλεται στην επιχείρηση (Άρθρο 7).

Η συζήτηση που ακολούθησε την υιοθέτηση της οδηγίας για τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια υπήρξε εκτεταμένη και πολύπλευρη και, σε ικανό βαθμό, αντιπροσωπευτική της γενικότερης αντιπαράθεσης σε σχέση με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Δεν έλειψαν, επομένως, οι υπερβολικές διαπιστώσεις και οι μεροληπτικοί ισχυρισμοί, η συνάφεια των οποίων με την πραγματικότητα, μοιραίως, αμφισβητείται. Έτσι, λοιπόν, τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια δεν υποδηλώνουν, αλλά ούτε και προοιωνίζονται την οικοδόμηση Κοινοτικού εύρους μικρο- κορπορατιστικών θεσμών, σε πείσμα αφελών προσδοκιών, αλλά και παράλογων φόβων. Προσθέτοντας στα υφιστάμενα και, σε μεγάλο βαθμό, αποκλίνοντα εθνικά συστήματα εργασιακών σχέσεων/ βιομηχανικής δημοκρατίας ένα ξεχωριστό, ωστόσο ασθενέστερο και, πιθανότατα, ανομοιογενές σύστημα για τις Κοινοτικής κλίμακας επιχειρήσεις, η οδηγία για τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια κάθε άλλο παρά συμβάλλει στην προσέγγιση των δικαιωμάτων και το συντονισμό των θεσμικών καθεστώτων εμπλοκής των εργαζομένων.

Ακόμη και σε μια πολυεθνική επιχείρηση, δηλαδή, οι εργαζόμενοι στην ελέγχουσα εταιρεία/ κεντρική διοίκηση απολαμβάνουν τα δικαιώματα που τους επιφυλάσσει η νομοθεσία του κράτους μέλους εγκατάστασης της, ενώ οι εργαζόμενοι σε θυγατρικές επιχειρήσεις απολαμβάνουν, έναντι της κεντρικής διοίκησης, τα δικαιώματα που καθορίζει η οδηγία ή/ και προβλέπονται στις συμφωνίες.¹⁴⁰ Δεν θα μπορούσε, όμως, να γίνει διαφορετικά. Ενδεχόμενη εξομοίωση των δικαιωμάτων των εργαζομένων στις θυγατρικές επιχειρήσεις με τα δικαιώματα των συναδέλφων τους στην ελέγχουσα επιχείρηση –δηλαδή στη βάση της νομοθεσίας του κράτους μέλους εγκατάστασης της ελέγχουσας επιχείρησης- θα προκαλούσε παραμόρφωση των συνθηκών ανταγωνισμού` κι όσο για το ποιες επιχειρήσεις θα επωφελούνταν, αυτό εξαρτάται από τη σχετική αυστηρότητα της νομοθεσίας των κρατών μελών.¹⁴¹ Από την άλλη πλευρά, ενδεχόμενος καθορισμός των δικαιωμάτων των εργαζομένων στις θυγατρικές επιχειρήσεις βάσει της νομοθεσίας του κράτους μέλους εγκατάστασής τους θα επέβαλε στην ελέγχουσα επιχείρηση την υποχρέωση εισαγωγής πολλαπλών και μεταξύ τους διαφορετικών συστημάτων ενημέρωσης, διαβούλευσης, αλλά και συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων, πράγμα που θα είχε ως αποτέλεσμα την ανάσχεση της διασυνωριακής δραστηριότητας.¹⁴²

Όπως και νάχει, πάντως, η Κοινοτική οδηγία συνέβαλε αποφασιστικώς στην εγκατάσταση διασυνωριακών μηχανισμών πληροφόρησης και διαβούλευσης που, κατά μείζονα λόγο, μάλιστα, διαμορφώθηκαν ως αποτέλεσμα συμφωνιών μεταξύ (πολυεθνικών) επιχειρήσεων και εργαζομένων` και, όπως αναφέρεται, μέχρι τα μέσα, περίπου, του 2000 ο αριθμός των συμφωνιών –των οικειοθελώς συμπεφωνημένων διευθετήσεων- ξεπερνούσε τις 600, έτσι ώστε να καλύπτονται 60 % περίπου των εργαζομένων που περιλαμβάνονται στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.¹⁴³ Η εκφρασθείσα ισχυρή βούληση των κεντρικών διοικήσεων των πολυεθνικών επιχειρήσεων να διαπραγματευθούν και συνάψουν συμφωνίες αντανακλά, πρώτον, την από μέρους τους αναγνώριση των πιθανών οφελών που η εμπλοκή των εργαζομένων –σύμφωνα με τους ορισμούς/ δεσμεύσεις της οδηγίας- συνεπάγεται και, πιθανόν, δεύτερον, την επιδίωξη μείωσης του κόστους της εφαρμογής μηχανισμών πληροφόρησης και διαβούλευσης –κατά το βαθμό που οι ρυθμιστικές διατάξεις (αναφοράς) της οδηγίας περικλείουν αυξημένο κόστος. Ενδεικτικό της σημασίας του πρώτου παράγοντα είναι, πάντως, το γεγονός ότι ουδεμία, σχεδόν, πολυεθνική επιχείρηση, βρετανικής ή άλλης

¹⁴⁰ Έναντι της διοίκησης της θυγατρικής επιχείρησης, όμως, διατηρούν τα δικαιώματα που καθορίζει η νομοθεσία του κράτους μέλους εγκατάστασής της.

¹⁴¹ Εάν η νομοθεσία του κράτους μέλους εγκατάστασης της ελέγχουσας επιχείρησης είναι χαλαρότερη (αυστηρότερη) της νομοθεσίας του κράτους μέλους εγκατάστασης της θυγατρικής επιχείρησης, τότε η εξομοίωση συνεπάγεται ανταγωνιστικά μειονεκτήματα (πλεονεκτήματα) για την πολυεθνική επιχείρηση, αν μη τι άλλο στο πλαίσιο της εγχώριας αγοράς του κράτους μέλους εγκατάστασης της θυγατρικής επιχείρησης` δες, Streeck, *op.cit.*, υποσημ. 136

¹⁴² *ibid.*

¹⁴³ “Commission reports on implementation of the European Works Council Directive”, http://europa.eu.int/employment_social

προέλευσης, έκανε χρήση του δικαιώματος εξαίρεσης του προσωπικού της στο Ηνωμένο Βασίλειο από τις διαδικασίες πληροφόρησης και διαβούλευσης με τους εκπροσώπους των εργαζομένων, όπως επέτρεπε η εξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου από το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, κατά τη στιγμή της υιοθέτησης της τελευταίας βάσει του κοινωνικού πρωτοκόλλου. Στο κάτω- κάτω, ακόμη και με τις πλέον αισιόδοξες –ή, απαισιόδοξες;- προβλέψεις, η άρση του βρετανικού *opt out* δεν θα μπορούσε να συμβεί προ του 1997, συνεπώς η υποχρέωση συμπερίληψης των εργαζομένων στο Ηνωμένο Βασίλειο στις διαδικασίες πληροφόρησης και διαβούλευσης θα ετίθετο σε ισχύ μετά από 3, ακόμη, χρόνια και, επιπροσθέτως, το κόστος μεταγενέστερης ενσωμάτωσης των εργαζομένων στο Ηνωμένο Βασίλειο θα ήταν, πιθανότατα, αμελητέο. Παρόμοιες διαπιστώσεις υποστηρίζονται, πράγματι, από τα ευρήματα των διαθέσιμων –ωστόσο περιορισμένων- ερευνών.¹⁴⁴

Από την άλλη πλευρά, για τους εργαζόμενους στις πολυεθνικές επιχειρήσεις, η εκφρασθείσα προτίμηση για συμπεφωνημένες διαδικασίες πληροφόρησης και διαβούλευσης μάλλον, παρά για τις ρυθμιστικές διευθετήσεις των διατάξεων αναφοράς δεν θα μπορούσε, ασφαλώς, να υπαγορευτεί από προσδοκίες οικειοθελούς –ακριβέστερα, με τη συναίνεση των κεντρικών διοικήσεων- υπέρβασης των τελευταίων και η ανάλυση των, ήδη, συμπεφωνημένων διαδικασιών πληροφόρησης και διαβούλευσης τείνει να επιβεβαιώνει ότι παρόμοιες προσδοκίες θα ήσαν, αν μη τι άλλο, υπερβολικές και ανεπίτευκτες.¹⁴⁵ Η προτίμηση των εκπροσώπων των εργαζομένων αντανακλά, πιθανότατα, τη σπουδή τους να τεθούν οι διαδικασίες πληροφόρησης και διαβούλευσης σε εφαρμογή, σπουδή που υπαγορευτεί από τις προσδοκίες επιτάχυνσης των παραγωγικών αναδιαρθρώσεων και την παρατηρούμενη επιδείνωση της κατάστασης των αγορών εργασίας –το 1994 η ανεργία στην Κοινότητα έφθασε στο υψηλότερο, ιστορικά, επίπεδο της (11,4 %). Άλλο τόσο πιθανό είναι, επίσης, ότι η προτίμησή τους οφείλεται (και) στην αναγνώριση της ελάχιστης «προστιθέμενης αξίας» των ρυθμιστικών διατάξεων (αναφοράς) σε ότι αφορά το ουσιώδες περιεχόμενο των δικαιωμάτων πληροφόρησης και διαβούλευσης, το διευθυντικό δικαίωμα λήψεως αποφάσεων, άλλωστε, παραμένει αδιαμφισβήτητο.

Αρκετοί αναλυτές και, διόλου περίεργα, η Επιτροπή θεωρούν την Κοινοτική οδηγία ως χαρακτηριστικό παράδειγμα της νέας προσέγγισης της Κοινότητας στον τομέα της κοινωνικής νομοθεσίας, ιδίως τονίζοντας ότι (η οδηγία) ανταποκρίνεται στην ανάγκη εξισορρόπησης και από κοινού εξυπηρέτησης των επιδιώξεων της (οικονομικής) ευελιξίας και της δικαιοσύνης (fairness) στις εργασιακές σχέσεις. Υποστηρίζεται, ειδικότερα, ότι οι (πολυεθνικές) επιχειρήσεις αποκτούν –κατ' ουσία, διατηρούν και, πιθανώς, θωρακίζουν-¹⁴⁶ την απαιτούμενη ευελιξία προκειμένου να παραμένουν ανταγωνιστικές, ενώ οι εργαζόμενοι αποκτούν αίσθημα ασφάλειας (security) στην εργασία τους και λόγο για το μέλλον της επιχείρησης και της οικονομικής δραστηριότητάς της.¹⁴⁷ Μολαταύτα, το δεύτερο δεν είναι εξίσου με το πρώτο ακριβές. Μπορεί ως αποτέλεσμα της οδηγίας –ορθότερα, ως αποτέλεσμα της εγκατάστασης διαδικασιών πληροφόρησης και διαβούλευσης- να δημιουργούνται, πράγματι, ευνοϊκότερες συνθήκες για την ικανοποίηση των συμφερόντων των εργαζομένων, ωστόσο αυτές οι συνθήκες δεν είναι οι μόνες αναγκαίες και, πολύ περισσότερο, δεν είναι ικανές. Η θέσπιση δικαιωμάτων συμμετοχής στη λήψη των αποφάσεων –cf. *participation/ co-*

¹⁴⁴ Δες Department of Trade and Industry, *op.cit.*, υποσημ. 138. Οι περισσότερες των ερευνούμενων πολυεθνικών επιχειρήσεων θεωρούν ότι τα ευρωπαϊκά συμβούλια έχουν συμβολική αξία υποδηλώνοντας τη θετική δέσμευση της επιχείρησης στους εργαζόμενους, ορισμένες επιχειρήσεις υπογραμμίζουν ότι ευνοούν την καλύτερη εμπλοκή των εργαζομένων στη ζωή της επιχείρησης και άλλες τονίζουν ότι τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια επιτρέπουν την κατανόηση των αποφάσεων της διοίκησης από πλευράς των εργαζομένων.

¹⁴⁵ Bonneton, Pascale, Carley, Mark, Hall, Mark, Hubert Krieger (1996) “Analysis of Existing Agreements on Information and Consultation in European Multinationals, *Social Europe*, Special Edition

¹⁴⁶ Υπό την έννοια ότι η πληροφόρηση και διαβούλευση με τους εργαζόμενους συμβάλλει στον περιορισμό διαφόρων μορφών αντίδρασης στις αποφάσεις της διοίκησης (π.χ. απεργιών) και τη μείωση του συνακόλουθου κόστους.

¹⁴⁷ Δες υποσημείωση 143

determination- ή, έστω, η απόδοση δεσμευτικού, *à la Vredeling*, χαρακτήρα στη διαβούλευση με το ευρωπαϊκό εργασιακό συμβούλιο,¹⁴⁸ για παράδειγμα, θα συμπλήρωναν ή/ και ενίσχυαν αυτές τις συνθήκες. Τότε, όμως, η ευελιξία των πολυεθνικών επιχειρήσεων θα περιστέλλετο. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η εξισορρόπηση των επιδιώξεων οικονομικής ευελιξίας και δικαιοσύνης –που, όπως υποστηρίζεται, η οδηγία επιτυγχάνει- με άλλα λόγια, η άμβλυση της μεταξύ τους αντισταθμιστικής σχέσης, δεν έγκειται παρά στην οριοθέτηση της δικαιοσύνης κατά συμβατό με την ευελιξία τρόπο και, επομένως, στη μείωση της προστασίας (ασφάλειας) των εργαζομένων σε επίπεδο κατώτερο εκείνου που η εθνική νομοθεσία εργασιακών σχέσεων, συνήθως, επιφυλάσσει.

Η οδηγία για τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια προλείανε το έδαφος, κατά κυριολεξία προσέφερε τη «συνταγή» για την επιτυχή ολοκλήρωση ενός θέματος που από το 1972 συρόταν μεταξύ Επιτροπής και Συμβουλίου, δηλαδή του θέματος του καταστατικού της Ευρωπαϊκής Εταιρείας –cf. *Societas Europaea* (SE) (δες Κεφ. 6). Οι προηγούμενες προσπάθειες της Επιτροπής είχαν, άλλωστε, αποτύχει είναι, μάλιστα, αξιοσημείωτο πως ούτε ο δημιουργικός χειρισμός της Συνθήκης –cf. *the Treaty- base game*- δηλαδή η νομική θεμελίωση των προτάσεων νομοθεσίας σε άρθρα της Συνθήκης που προβλέπουν τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία, είχε συμβάλει στην άρση του αδιέξοδου. Ωστόσο, η διαίρεση της αρχικής πρότασης σε δύο επιμέρους προτάσεις, μια πρόταση κανονισμού για το καταστατικό της Ευρωπαϊκής εταιρείας και μια πρόταση οδηγίας για το ρόλο των εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή εταιρεία και,¹⁴⁹ ως εκ τούτου, η τυπική απόσπαση του θέματος της εμπλοκής των εργαζομένων από το πεδίο του εταιρικού δικαίου, υπήρξε ευπρόσδεκτη και αποδείχθηκε, στη συνέχεια, καθοριστική.

Μολαταύτα, το θέμα δεν έκλεισε παρά επτά χρόνια μετά την υιοθέτηση της οδηγίας για τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια – και τριάντα, περίπου, χρόνια από την κατάθεση της αρχικής πρότασης. Η συμμετοχή των εργαζομένων στη λήψη των αποφάσεων αποτέλεσε, ασφαλώς, το ακανθώδες ζήτημα της μακράς διαπραγματεύσεως και η Ισπανία, η νομοθεσία της οποίας δεν καθιερώνει παρόμοια συμμετοχικά δικαιώματα, επέδειξε την πλέον άκαμπτη στάση, παραμένοντας ανυποχώρητη ακόμη κι όταν οι προτεινόμενες στο σχέδιο οδηγίας ρυθμιστικές διατάξεις είχαν αισθητά αποδυναμωθεί προς όφελος των οικειοθελώς συμπεφωνημένων διευθετήσεων –ακόμη κι όταν το Ηνωμένο Βασίλειο μετέβαλε την έως τότε αρνητική στάση του. Έτσι λοιπόν, ο τελικός συμβιβασμός επιτεύχθηκε κατόπιν συμφωνίας των αρχηγών των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (Δεκέμβριος 2000), πράγμα ασυνήθιστο προκειμένου για μεμονωμένες νομοθετικές πράξεις` διόλου ασυνήθιστο, όμως, είναι το ότι (ο συμβιβασμός) περιελάμβανε τη δυνατότητα εξαίρεσης –cf. *opt- out*- από την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων της οδηγίας. Ο Κανονισμός 2157/ 2001 για το καταστατικό της Ευρωπαϊκής εταιρείας και η Οδηγία 2001/ 86/ ΕΚ για τη συμπλήρωση του καταστατικού της Ευρωπαϊκής εταιρείας όσον αφορά το ρόλο των εργαζομένων, έχοντας πλέον αμφότερα, κατόπιν απόφασης του Συμβουλίου, ως νομική βάση το Άρθρο 308 (πρώην 235), που προϋποθέτει ομοφωνία, υιοθετήθηκαν το Σεπτέμβριο του 2001.

Χωρίς αμφιβολία, η επιτυχής κατάληξη του θέματος αντανάκλα την υποχώρηση των παραδοσιακών ανησυχιών περί ανταγωνιστικής αποδυνάμωσης του ισχυρού συμμετοχικού μοντέλου των κρατών μελών του Βορρά –ως αποτελέσματος των πιθανών τάσεων σύστασης Ευρωπαϊκών εταιρειών με γνώμονα, εκτός άλλων, την αποφυγή της αυστηρής εθνικής νομοθεσίας για τη συμμετοχή των εργαζομένων- προς όφελος των επιδιώξεων επιτάχυνσης της διασυννοριακής οικονομικής δραστηριότητας και εκμετάλλευσης των οφελών της παραγωγικής αναδιάρθρωσης. Παρόμοιες επιδιώξεις εξυπηρετούνται με την απλοποίηση των κανόνων και διαδικασιών διεκπεραίωσης των Κοινοτικής κλίμακας δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων και, κατ' επέκταση, με τη μείωση του οικονομικού, νομικού και διοικητικού

¹⁴⁸ Δες υποσημείωση 136

¹⁴⁹ Τούτο συνδυάστηκε με την εγκατάλειψη της πρότασης της Πέμπτης οδηγίας (δες Κεφ. 6)

κόστους που συνεπάγεται η εγκατάσταση δικτύου θυγατρικών επιχειρήσεων,¹⁵⁰ κάθε μια από τις οποίες υπόκειται σε διαφορετική (εθνική) νομοθεσία και, επομένως, προωθούνται με τη δημιουργία του νομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής εταιρείας –και την υιοθέτηση του κανονισμού για το καταστατικό και της οδηγίας για το ρόλο των εργαζομένων. Ταυτοχρόνως, όμως, παρόμοιες επιδιώξεις επιβάλλουν την άρση των ενδεχόμενων αντικινήτρων αξιοποίησης του νέου εταιρικού θεσμού –της Ευρωπαϊκής εταιρείας- και, από αυτή την άποψη, αποκλείουν την (υποχρεωτική) θέσπιση ισχυρών συμμετοχικών διατάξεων που θα αποθάρρυναν επιχειρήσεις που υπόκεινται σε χαλαρότερη εθνική νομοθεσία να συσταθούν ως Ευρωπαϊκές εταιρείες.

Η Οδηγία 2001/ 86/ ΕΚ αφορά στην εμπλοκή των εργαζομένων στις υποθέσεις των Ευρωπαϊκών εταιρειών που, κατά τον Κανονισμό 2157/ 2001, μπορούν να συστήνονται είτε μέσω της συγχώνευσης δύο ή περισσότερων εταιρειών από δύο, τουλάχιστον, κράτη μέλη (SE merger), είτε μέσω της δημιουργίας εταιρείας χαρτοφυλακίου από εταιρείες δύο, τουλάχιστον, κρατών μελών (SE holding), είτε μέσω της σύστασης (κοινής) θυγατρικής εταιρείας από εταιρείες δύο, τουλάχιστον, κρατών μελών (SE subsidiary), είτε, τέλος, μέσω της μετατροπής μιας εταιρείας που, τουλάχιστον από διετίας, έχει θυγατρική ή υποκατάστημα σε άλλο κράτος μέλος (SE transformation). Κατά το πρότυπο της οδηγίας για τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια, η Οδηγία 2001/ 86/ ΕΚ –που μαζί με τον Κανονισμό 2157/ 2001 τίθενται σε ισχύ το 2004- προβλέπει ότι αφ’ ης στιγμής οι διοικήσεις των συμμετεχουσών εταιρειών αποφασίσουν τη σύσταση Ευρωπαϊκής εταιρείας, αναλαμβάνουν την υποχρέωση ενημέρωσης των εργαζομένων στις συμμετέχουσες εταιρείες, τις θυγατρικές και τις εγκαταστάσεις τους, προκειμένου να ξεκινήσουν οι διαπραγματεύσεις με τους εκπροσώπους τους (των εργαζομένων) σχετικά με την εισαγωγή διευθετήσεων για την πληροφόρηση, διαβούλευση και, ενδεχομένως, συμμετοχή (participation) των εργαζομένων στη λήψη αποφάσεων στο επίπεδο της (υπό σύσταση) Ευρωπαϊκής εταιρείας.

Θεσπίζοντας, κατ’ ουσία, τις ελάχιστες προδιαγραφές που οι οικειοθελώς συμπεφωνημένες διευθετήσεις πρέπει να τηρούν, η οδηγία ορίζει τη διαβούλευση ως διάλογο μεταξύ της διοίκησης της Ευρωπαϊκής εταιρείας και του οργάνου εκπροσώπησης των εργαζομένων, όμως διευκρινίζοντας και, κατά τούτο, ξεπερνώντας τον αντίστοιχο ορισμό της οδηγίας για τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια, ότι ο χρόνος, ο τρόπος και το περιεχόμενο του διαλόγου θα επιτρέπουν στους εκπροσώπους των εργαζομένων να διατυπώνουν την άποψή τους σχετικά με μέτρα και αποφάσεις που η διοίκηση της Ευρωπαϊκής εταιρείας μελετά. Επίσης, η συμμετοχή ορίζεται ως η επιρροή των εκπροσώπων των εργαζομένων στις υποθέσεις μιας εταιρείας μέσω του δικαιώματος να εκλέγουν ορισμένα από τα μέλη του διοικητικού ή εποπτικού οργάνου της, ή, του δικαιώματος να εισηγούνται ή/ και να απορρίπτουν το διορισμό ορισμένων ή όλων των μελών του εποπτικού ή διοικητικού οργάνου της εταιρείας (Άρθρο 2).

Στο πλαίσιο θέσπισης των ελάχιστων προδιαγραφών, η οδηγία καθορίζει, επίσης, τους γενικούς κανόνες συγκρότησης της ειδικής διαπραγματευτικής ομάδας των εργαζομένων, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η αντιπροσωπευτικότητά της,¹⁵¹ και προσδιορίζει τα θέματα που πρέπει να περιλαμβάνει η συμφωνία μεταξύ διοικήσεων των συμμετεχουσών εταιρειών και ειδικής διαπραγματευτικής ομάδας (σύνθεση και αρμοδιότητες του οργάνου εκπροσώπησης των εργαζομένων, συχνότητα συνεδριάσεων, οικονομικοί πόροι, διαδικασίες πληροφόρησης και διαβούλευσης, διάρκεια και διαδικασία ανανέωσης της συμφωνίας). Οι αποφάσεις της ειδικής διαπραγματευτικής ομάδας, σχετικά με το περιεχόμενο της συμφωνίας με τις

¹⁵⁰ Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του συσταθέντος από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το 1995, *Competitiveness Advisory Group*, υπό τον *Carlo Ciampi*, η εξοικονόμηση του διοικητικού κόστους θα μπορούσε να φθάσει στα € 30 δις. “The European Company- Frequently Asked Questions”, http://europa.eu.int/comm/internal_market

¹⁵¹ Όμως, ο τρόπος εκλογής ή διορισμού των μελών της καθορίζεται από την εθνική νομοθεσία και πρακτική (Άρθρο 3.2)

διοικήσεις των συμμετεχουσών εταιρειών, λαμβάνονται με απόλυτη πλειοψηφία των μελών της, εφόσον αυτή η πλειοψηφία αντιστοιχεί και στην απόλυτη πλειοψηφία των εργαζομένων. Ωστόσο, πλειοψηφίες 2/3 των μελών της ομάδας και, κατ' αντιστοιχία, των εργαζομένων απαιτούνται όταν η διαπραγμάτευση καταλήγει σε μείωση των δικαιωμάτων συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων,¹⁵² στο επίπεδο της υπό σύσταση Ευρωπαϊκής εταιρείας, και εφόσον: α) στην περίπτωση που η Ευρωπαϊκή εταιρεία συστήνεται μέσω δημιουργίας εταιρείας χαρτοφυλακίου ή κοινής θυγατρικής εταιρείας, 50 % του συνόλου των εργαζομένων στις συμμετέχουσες εταιρείες απολάμβαναν δικαιώματα συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων και β) στην περίπτωση που η Ευρωπαϊκή εταιρεία συστήνεται μέσω συγχώνευσης, 25 % του συνόλου των εργαζομένων στις συμμετέχουσες εταιρείες απολάμβαναν δικαιώματα συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων (Άρθρο 3.4). Η διαφοροποίηση των ποσοστών υπαγορεύεται από το γεγονός ότι ο κίνδυνος μείωσης ή κατάργησης των δικαιωμάτων συμμετοχής είναι, εκ των πραγμάτων, μεγαλύτερος στην περίπτωση της συγχώνευσης όπου η συμμετέχουσα εταιρεία παύει να υφίσταται –επομένως παύουν να υφίστανται, επίσης, όργανα και διαδικασίες συμμετοχής των εργαζομένων.¹⁵³ Στην περίπτωση, όμως, που η Ευρωπαϊκή εταιρεία συστήνεται μέσω μετατροπής, η συμφωνία πρέπει να προβλέπει το ίδιο, τουλάχιστον, επίπεδο δικαιωμάτων πληροφόρησης, διαβούλευσης και συμμετοχής με το προ της μετατροπής υφιστάμενο επίπεδο (Άρθρο 4.4).

Εάν εντός έξι μηνών, ή, κατόπιν παρατάσεως, εντός έτους από την έναρξη της διαπραγμάτευσης δεν επιτευχθεί συμφωνία,¹⁵⁴ τίθενται σε ισχύ οι υποχρεωτικές ρυθμιστικές διατάξεις της οδηγίας, δηλαδή οι διατάξεις αναφοράς (Άρθρο 7), οι οποίες εξειδικεύονται στο παράρτημα (της οδηγίας). Οι ρυθμιστικές διατάξεις (αναφοράς) σχετικώς με την πληροφόρηση και διαβούλευση υπενθυμίζουν τις αντίστοιχες διατάξεις της οδηγίας για τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια.¹⁵⁵ Από την άλλη πλευρά, η εφαρμογή και το περιεχόμενο των διατάξεων σχετικώς με τη συμμετοχή των εργαζομένων διαφοροποιούνται κατά περίπτωση. Στην περίπτωση της μετατροπής, πάντως, προβλέπεται η εξακολούθηση της εφαρμογής των κανόνων που εφαρμόζονταν προ της μετατροπής και, από αυτή την άποψη, αποτρέπεται ο κίνδυνος επιλογής από εθνικές εταιρείες του νομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής εταιρείας ως μέσου παράκαμψης –και, ως εκ τούτου, υπονόμευσης- της αυστηρότερης εθνικής νομοθεσίας.¹⁵⁶

Στις περιπτώσεις συγχώνευσης και δημιουργίας εταιρείας χαρτοφυλακίου ή κοινής θυγατρικής, τώρα, οι διατάξεις αναφοράς εφαρμόζονται όταν τουλάχιστον 25 % του συνόλου των εργαζομένων στις συμμετέχουσες εταιρείες, προκειμένου για συγχώνευση, και τουλάχιστον 50 % αυτών, προκειμένου για εταιρεία χαρτοφυλακίου ή κοινή θυγατρική, απολάμβαναν δικαιώματα συμμετοχής, ή, εφόσον σε μια ή περισσότερες από τις συμμετέχουσες εταιρείες εφαρμόζονταν μορφές συμμετοχής και η ειδική διαπραγματευτική ομάδα αποφασίσει σχετικώς. Σε αυτές τις περιπτώσεις, προβλέπεται ότι το επίπεδο των δικαιωμάτων συμμετοχής, όπως ορίζονται από την οδηγία, θα είναι το υψηλότερο μεταξύ των συμμετεχουσών εταιρειών (το υψηλότερο ποσοστό εκλογής, διορισμού, πρότασης ή

¹⁵² Υπό την έννοια της μείωσης της αναλογίας των μελών/ εκπροσώπων των εργαζομένων του διοικητικού ή εποπτικού οργάνου της Ευρωπαϊκής εταιρείας σε επίπεδο χαμηλότερο της μεγαλύτερης υφιστάμενης αναλογίας ανάμεσα στις συμμετέχουσες εταιρείες.

¹⁵³ Η οριοθέτηση των ποσοστών τροφοδότησε, μέχρι το τέλος της διαπραγμάτευσης, τις διακυβερνητικές αντιθέσεις` ορισμένα κράτη μέλη, ιδίως τα βόρεια, επέμεναν για ποσοστά 25% (στην περίπτωση της εταιρείας χαρτοφυλακίου και της κοινής θυγατρικής) και 15% (στην περίπτωση της συγχώνευσης)

¹⁵⁴ Εκτός εάν η ειδική διαπραγματευτική ομάδα αποφασίσει με πλειοψηφία 2/3 των μελών της να μην προχωρήσει σε διαπραγμάτευση ή να σταματήσει τη διαπραγμάτευση

¹⁵⁵ Ωστόσο, σχετικώς με τα θέματα/ εξαιρετικές περιστάσεις που θίγουν τα συμφέροντα των εργαζομένων, προβλέπεται πως όταν η διοίκηση της Ευρωπαϊκής εταιρείας αποφασίζει να μην ακολουθήσει τη γνώμη των εκπροσώπων των εργαζομένων, οι τελευταίοι δικαιούνται να ζητήσουν παράταση της διαβούλευσης προκειμένου να επιτευχθεί συμφωνία` και πάλι, όμως, η διαβούλευση δεν θίγει τα διευθυντικά δικαιώματα της διοίκησης.

¹⁵⁶ Ασφαλώς, εάν προ της μετατροπής η εταιρεία δεν διεπόταν από κανόνες συμμετοχής, το ίδιο εξακολουθεί να ισχύει και μετά τη μετατροπή της σε Ευρωπαϊκή εταιρεία.

απόρριψης μελών του διοικητικού ή εποπτικού οργάνου). Μολαταύτα, κατόπιν του συμβιβασμού που επετεύχθη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, συμβιβασμού που επέτρεψε την ισπανική υποχώρηση, τα κράτη μέλη μπορούν να μη μεταφέρουν στη νομοθεσία τους τις ρυθμιστικές διατάξεις (αναφοράς) για τη συμμετοχή των εργαζομένων στην περίπτωση της συγχώνευσης.¹⁵⁷ Ωστόσο, προκειμένου μια Ευρωπαϊκή εταιρία να καταχωρηθεί στο μητρώο κράτους μέλους που δεν έχει μεταφέρει τις συγκεκριμένες ρυθμιστικές διατάξεις και, επομένως, κατά τον Κανονισμό 2157/ 2001, προκειμένου να διατηρεί την καταστατική έδρα της σε αυτό, «πρέπει είτε να έχει συναφθεί συμφωνία σχετικά με λεπτομέρειες όσον αφορά το ρόλο των εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένης της συμμετοχής τους, είτε, πριν την καταχώρηση της Ευρωπαϊκής εταιρείας καμία από τις συμμετέχουσες εταιρείες να μην τελούσε υπό καθεστώς κανόνων συμμετοχής.»¹⁵⁸ Όπως και νάχει, πάντως, ως αποτέλεσμα του συμβιβασμού οι ισπανικές επιχειρήσεις αναδεικνύονται, *ceteris paribus*, σε προνομιακούς εταίρους συγχωνεύσεων με επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών οι οποίες δεν διέπονται από κανόνες συμμετοχής –ενίοτε λόγω μεγέθους δεν καλύπτονται από την εθνική νομοθεσία περί συμμετοχής- και η Ισπανία προσδοκά, *ceteris paribus*, ότι θα αναδειχθεί σε προνομιακή επικράτεια καταχώρησης και εγκατάστασης της καταστατικής έδρας των κατ' αυτό τον τρόπο δημιουργούμενων Ευρωπαϊκών εταιρειών.

Όπως και η οδηγία για τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια, έτσι και η οδηγία για το ρόλο των εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή εταιρεία προσθέτει στα εθνικά συστήματα εμπλοκής των εργαζομένων ένα Ευρωπαϊκή κλίμακας σύστημα που τείνει να αυξάνει, μάλλον, την ποικιλία των ευρωπαϊκών συμμετοχικών θεσμών, παρά να ευνοεί την προσέγγιση των υφιστάμενων καθεστώτων. Οι εργαζόμενοι στην Ευρωπαϊκή εταιρεία και τις θυγατρικές και εγκαταστάσεις της απολαμβάνουν έναντι της διοίκησής της δέσμη δικαιωμάτων διεθνικής πληροφόρησης, διαβούλευσης και, ενδεχομένως, συμμετοχής που, πιθανότατα, διαφέρουν από τα δικαιώματα που απολαμβάνουν έναντι των διοικήσεών τους οι εργαζόμενοι στις συμμετέχουσες εταιρείες και οι εργαζόμενοι στις θυγατρικές και τις εγκαταστάσεις της, σύμφωνα με τη νομοθεσία των κρατών μελών εγκατάστασής τους.¹⁵⁹

Από την άλλη πλευρά, όμως, στην περίπτωση της συγχώνευσης, παρά την ύπαρξη διασφαλιστικών δικλίδων, η οδηγία δεν αποκλείει την οικειοθελώς συμπεφωνημένη μείωση ή κατάργηση των προ της συγχώνευσης υφιστάμενων δικαιωμάτων συμμετοχής, ούτε, κατ' επέκταση, αποκλείει την (έννομη) παράκαμψη της νομοθεσίας του κράτους μέλους εγκατάστασης της καταστατικής έδρας της Ευρωπαϊκής εταιρείας. Για παράδειγμα, η συγχώνευση μιας γερμανικής εταιρείας με μια πολύ μεγαλύτερη, ως προς τον αριθμό των εργαζομένων, βρετανική εταιρεία και η διατήρηση της καταστατικής έδρας της (νέας) Ευρωπαϊκής εταιρείας στη Γερμανία δεν αποκλείεται να συνοδεύονται από τη μείωση των δικαιωμάτων συμμετοχής σε επίπεδο χαμηλότερο εκείνου που η αυστηρή γερμανική νομοθεσία προβλέπει. Για την ώρα, ασφαλώς, η συναγωγή συμπερασμάτων για τις επιπτώσεις της Κοινοτικής οδηγίας είναι παρακινδυνευμένη` πολλά, άλλωστε, θα εξαρτηθούν από τον τρόπο –και τις επιλογές- εφαρμογής, στην πράξη, του Κανονισμού για το καταστατικό της Ευρωπαϊκής εταιρείας. Το βασικό ερώτημα, ίσως, είναι εάν και σε ποιο βαθμό οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις θα αξιοποιήσουν το νέο νομικό πλαίσιο, ιδίως δεδομένης της περιορισμένης, ακόμη, συμπλήρωσής του με φορολογικά πλεονεκτήματα.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Είναι αξιοσημείωτο ότι η Ισπανία επεδίωξε, μετά την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, να επιτύχει την επέκταση του *opt out* και στην περίπτωση της δημιουργίας εταιρείας χαρτοφυλακίου ή κοινής θυγατρικής, όμως χωρίς αποτέλεσμα.

¹⁵⁸ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Νίκαια 7,8 και 9 Δεκεμβρίου 2000, SN 400/00 EL., παρ. 22, σελ. 5

¹⁵⁹ Ρητώς διευκρινίζεται, άλλωστε, ότι η οδηγία δεν θίγει παρόμοια υφιστάμενα δικαιώματα (Άρθρο 13.3)

¹⁶⁰ Η φορολογική μεταχείριση της Ευρωπαϊκής εταιρείας δεν διαφέρει από εκείνη των άλλων πολυεθνικών' το εθνικό φορολογικό καθεστώς εφαρμόζεται για τις συμμετέχουσες εταιρείες, τις θυγατρικές και τα υποκαταστήματα. Όμως, όταν η Ευρωπαϊκή εταιρεία είναι προϊόν συγχώνευσης και διατηρεί υποκαταστήματα σε διάφορα κράτη μέλη μπορεί να εφαρμόζεται το καθεστώς του κράτους μέλους εγκατάστασης της καταστατικής έδρας, δηλαδή σύμφωνα με αυτό να φορολογούνται τα συνολικά διεθνικά κέρδη της Ευρωπαϊκής εταιρείας και, έτσι, να συμψηφίζονται τα κέρδη ορισμένων υποκαταστημάτων με τις

Ο σεβασμός της ποικιλομορφίας των εθνικών καθεστώτων εργασιακών σχέσεων και η ενθάρρυνση των οικειοθελώς συμπεφωνημένων διευθετήσεων – η πιστότερη δέσμευση στην έννοια της επικουρικότητας – καθιστούν δυνατή, επίσης, την επιτυχή έκβαση της διαπραγμάτευσης σχετικώς με την πρόταση οδηγίας που αφορά στη θέσπιση γενικού πλαισίου πληροφόρησης και διαβούλευσης των εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Προηγήθηκαν, όμως, κατά σειρά, οι επίμονες προσπάθειες της Επιτροπής, η αποτυχία των κοινωνικών εταίρων να διαπραγματευθούν συλλογική συμφωνία, οι έντονες διακυβερνητικές αντιθέσεις που, ορισμένες φορές, οξύνθηκαν ασυνήθιστα,¹⁶¹ ο γνώριμος συμβιβασμός της υπό προθεσμία εξαίρεσης (opt- out) ώστε το Συμβούλιο να καταλήξει, τον Ιούνιο του 2001, σε κοινή θέση και,¹⁶² τέλος, η υποχώρηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο πλαίσιο της διαδικασίας συνδιαλλαγής – διαδικασίας που ολοκληρώνεται την ώρα που γράφονται αυτές οι γραμμές.

Η οδηγία σχετικώς με τη θέσπιση γενικού πλαισίου για την πληροφόρηση και διαβούλευση των εργαζομένων έλκει την καταγωγή της, αφενός, από την αναθεωρημένη πρόταση της Πέμπτης οδηγίας (1983) και, αφετέρου, από την πρόταση της οδηγίας *Vredeling* (δες Κεφ. 6). Ωστόσο, σε σχέση με τις προαναφερόμενες προτάσεις νομοθεσίας, η υπό υιοθέτηση οδηγία για την ενημέρωση και διαβούλευση εμφανίζει δύο βασικές διαφορές: πρώτον, το πεδίο εφαρμογής της είναι ευρύτερο, αλλά, δεύτερον, οι ρυθμιστικές διατάξεις της είναι σαφώς χαλαρότερες και, πολύ περισσότερο, ορισμένες από τις ρυθμιστικές διατάξεις είναι δυνατό να παρακαμφθούν μέσω οικειοθελών συμφωνιών μεταξύ επιχειρήσεων και εργαζομένων. Αναλυτικότερα: Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ορίζεται εναλλακτικώς και η επιλογή της εφαρμογής της (οδηγίας) σε επιχειρήσεις που απασχολούν τουλάχιστον 50 εργαζόμενους ή σε εγκαταστάσεις που απασχολούν τουλάχιστον 20 εργαζόμενους επαφίεται στα κράτη μέλη. Τα τελευταία καθορίζουν, επίσης, τον τρόπο υπολογισμού των κατώτατων ορίων (50 ή 20, κατά περίπτωση) (Άρθρο 3)· άλλωστε, ο ορισμός της έννοιας του εργαζόμενου που περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων,¹⁶³ στον τρόπο υπολογισμού των ορίων, επίσης παραπέμπει στην εθνική νομοθεσία.

Στο πλαίσιο θέσπισης των ελάχιστων προδιαγραφών (ρυθμίσεων), η οδηγία προβλέπει ότι η πληροφόρηση των εργαζομένων αφορά στην εξέλιξη των δραστηριοτήτων και της οικονομικής κατάστασης της επιχείρησης ή εγκατάστασης και, μαζί με τη διαβούλευση διαλαμβάνουν θέματα σχετικώς με την απασχόληση, με έμφαση σε μέτρα πρόληψης δυσμενών τάσεων και σε αποφάσεις που επιφέρουν μεταβολές στην οργάνωση ή τις συμβάσεις εργασίας. Σε ότι, ειδικότερα, αφορά τη διαβούλευση, η οδηγία ορίζει ότι ο χρόνος, τρόπος, περιεχόμενο και επίπεδο (διοίκησης και εκπροσώπησης) διεξαγωγής της (πρέπει να) είναι κατάλληλοι και, ιδίως, ότι διασφαλίζεται η συνάντηση εργοδότη και εκπροσώπων των εργαζομένων προκειμένου ο πρώτος να αιτιολογεί τη στάση του σχετικώς με τη γνώμη που οι εκπρόσωποι των εργαζομένων διατυπώνουν και, κυρίως, προκειμένου να επιτυγχάνεται συμφωνία σε σχέση με αποφάσεις του εργοδότη (Άρθρο 4.2). Η εξειδίκευση αυτών των γενικών κανόνων/ προδιαγραφών έγκειται, ασφαλώς, στα κράτη μέλη και την εθνική νομοθεσία και πρακτική (Άρθρο 4.1). Τα κράτη μέλη καθορίζουν, επίσης, τις προϋποθέσεις, τα όρια και τις διαδικασίες, ενίοτε τις διοικητικές και δικαστικές διαδικασίες, διασφάλισης της εμπιστευτικότητας, ή, προσβολής των ισχυρισμών περί εμπιστευτικότητας των

ζημίες άλλων. Παρ' όλα αυτά, δηλαδή, η Ευρωπαϊκή εταιρεία θα υπόκειται στο εθνικά φορολογικά καθεστάτα όταν διατηρεί μόνιμες εγκαταστάσεις σε διαφορετικά κράτη μέλη' δες "The European Company-Frequently Asked Questions", http://europa.eu.int/comm/internal_market

¹⁶¹ "UK and French ministers swap insults over plan for worker consultations", *Financial Times*, 21/ 12/ 00

¹⁶² Συμβούλιο ΕΕ (2001) «Κοινή θέση η οποία καθορίστηκε από το Συμβούλιο για την έκδοση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί θεσπίσεως γενικού πλαισίου ενημερώσεως και διαβουλεύσεως των εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα», 9919/1/01- C5-0388/2001

¹⁶³ Μεταξύ των άλλων παραγόντων υπολογισμού των κατώτατων ορίων, η χρονική περίοδος αναφοράς (αριθμός εργαζομένων κατά τους τελευταίους 1, 2, ... μήνες), αποτελεί το σημαντικότερο παράγοντα – και καθορίζεται από τα κράτη μέλη

πληροφοριών που οι εργοδότες μεταβιβάζουν, ή, αρνούνται να μεταβιβάσουν στους εκπροσώπους των εργαζομένων (Άρθρο 6).

Ακολουθώντας το πρότυπο των οδηγιών για τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια και το ρόλο των εργαζόμενων στην Ευρωπαϊκή εταιρεία, η υπό υιοθέτηση οδηγία αναγνωρίζει, ρητώς, το δικαίωμα των κρατών μελών να αναθέτουν στους κοινωνικούς εταίρους στο κατάλληλο επίπεδο, συμπεριλαμβανομένου του επιπέδου της επιχείρησης ή της εγκατάστασης, τον καθορισμό, βάσει συμφωνιών, διευθετήσεων πληροφόρησης και διαβούλευσης. Πολύ περισσότερο, ξεπερνώντας τις δύο προηγούμενες οδηγίες ως προς το βαθμό ευελιξίας, η οδηγία προβλέπει ότι τόσο αυτές οι συμφωνίες, όσο και οι υφιστάμενες κατά την ημερομηνία έναρξης της ισχύος της (οδηγίας) οικειοθελώς συμφωνημένες διευθετήσεις, καθώς και οι μεταγενέστερες ανανεώσεις τους μπορούν να παρακάμπτουν τις ρυθμιστικές διατάξεις/ελάχιστες προδιαγραφές του Άρθρου 4, αρκεί, απλώς, να ανταποκρίνονται στους περιορισμούς και τις προϋποθέσεις που θεσπίζουν τα κράτη μέλη (Άρθρο 5).

Η εισαγωγή κυρωτικών διατάξεων προκειμένου να αποτρέπεται το ενδεχόμενο παραβίασης των ρυθμίσεων της οδηγίας τους από μέρους των εργοδοτών -ή, των εκπροσώπων των εργαζόμενων- υπήρξε το μείζον ζήτημα αντιπαράθεσης κατά τη διαπραγμάτευση της οδηγίας, περιλαμβανομένης της διαδικασίας συνδιαλλαγής με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η αρχική πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε, μεταξύ άλλων, πως όταν ο εργοδότης δεν εκπληρώνει την υποχρέωση πληροφόρησης και διαβούλευσης με τους εργαζόμενους και οι αποφάσεις του έχουν άμεσες συνέπειες σε όρους μεταβολής ή λύσης των σχέσεων απασχόλησης ή των συμβάσεων εργασίας, τότε παρόμοιες αποφάσεις δεν θα παράγουν νομικό αποτέλεσμα για τις σχέσεις απασχόλησης ή τις συμβάσεις εργασίας των θιγόμενων εργαζομένων μέχρις ότου ο εργοδότης εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του, ή, όταν αυτό δεν είναι πλέον δυνατό, μέχρι να υπάρξει επαρκής επανόρθωση, σύμφωνα με κανόνες και διαδικασίες που τα κράτη μέλη θα ορίσουν.¹⁶⁴ Παρά τους αρχικούς -και μάλλον λογικούς- δισταγμούς της (δες Κεφ. 7), η Επιτροπή, τελικώς, υπέβαλε αυτή την πρόταση ως επακόλουθη της διαπίστωσης ότι η αποτυχία εφαρμογής του υφιστάμενου, μέσω των οδηγιών για τις ομαδικές απολύσεις και τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια, νομικού πλαισίου πληροφόρησης και διαβούλευσης σε περιπτώσεις παραγωγικών αναδιαρθρώσεων, ιδίως πολυεθνικών εταιρειών (π.χ. *Renault/Vilvoorde*), οφείλεται στην απουσία κανόνων συμμόρφωσης/ κυρωτικών ρητρών.¹⁶⁵ Η απόρριψη από το Συμβούλιο της πρότασης της Επιτροπής και η υποχώρηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου -που δεν έπαψε να επαναφέρει, μαζί με άλλες τροποποιήσεις, την ίδια, σχεδόν, πρόταση μέχρι το στάδιο της συνδιαλλαγής- είχαν ως αποτέλεσμα την εισαγωγή διατάξεων που καλούν τα κράτη μέλη να προβλέψουν κατάλληλες διοικητικές και δικαστικές διαδικασίες που επιβάλλουν την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προβλέπει η οδηγία, καθώς και αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις σε περιπτώσεις παραβίασης αυτών των υποχρεώσεων (Άρθρο 8).

Οι επιπτώσεις της υπό υιοθέτηση Κοινοτική οδηγίας για την πληροφόρηση και διαβούλευση στα εθνικά ρυθμιστικά καθεστάτα θα είναι, πιθανότατα, ελάχιστες -και γεωγραφικώς εντοπισμένες- και, επομένως, περιορισμένες προσδοκάται ότι θα είναι οι ουσιώδεις συνέπειές της για το επίπεδο των συμμετοχικών δικαιωμάτων -και το επίπεδο προστασίας- των

¹⁶⁴ Επιτροπή ΕΚ (1998) «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου περί της θέσπισης ενός γενικού πλαισίου για την ενημέρωση των εργαζομένων και τη διαβούλευση με αυτούς μέσα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα», COM(1998) 612 τελικό

¹⁶⁵ Εν προκειμένω, όμως, θα ήταν, ίσως, στρατηγικώς προτιμότερο και, πιθανότατα, κανονιστικώς συνεπέστερο εάν επιδιωκόταν η αναθέωση της οδηγίας για τις ομαδικές απολύσεις μάλλον, παρά η εισαγωγή παρόμοιων κυρωτικών διατάξεων σε μια πρόταση οδηγίας που από το πρώτο, ακόμη, σχέδιό της προέβλεπε τη δυνατότητα εφαρμογής οικειοθελώς συμφωνημένων διευθετήσεων πληροφόρησης και διαβούλευσης και, μάλιστα, με παράκαμψη των ρυθμιστικών διατάξεών της.

εργαζόμενων –τόσο σε κάθε κράτος μέλος, όσο και μεταξύ των κρατών μελών.¹⁶⁶ Άλλωστε, πρώτον, οι ρυθμίσεις της οδηγίας σαφώς υπολείπονται των υφιστάμενων, στη συντριπτική πλειονότητα των κρατών μελών, ρυθμίσεων και θεσμών πληροφόρησης και διαβούλευσης –κατώτατα όρια, όργανα εκπροσώπησης εργαζομένων, θεματολογία πληροφόρησης και διαβούλευσης (Πίνακες 8.13 και 8.14). Δεύτερον, η ενδεχόμενη προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας προκειμένου να εισαχθούν, όπου δεν υπάρχουν και κατ' επιταγή της Κοινοτικής οδηγίας, διοικητικές διαδικασίες και κυρωτικές διατάξεις δεν προσδοκάται ότι θα επιφυλάσσει αύξηση του αποτελεσματικού επιπέδου προστασίας των εργαζομένων, καθώς είναι, μάλλον, απίθανο ότι παρόμοιες διαδικασίες και διατάξεις θα είναι αυστηρότερες από τις ήδη προβλεπόμενες αντίστοιχες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας περί ομαδικών απολύσεων.¹⁶⁷

Παρ' όλα αυτά, τρίτον, η Κοινοτική οδηγία θα έχει επιπτώσεις στο καθεστώς εργασιακών σχέσεων του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, δηλαδή των μοναδικών κρατών μελών που δεν έχουν καθιερωμένους θεσμούς πληροφόρησης και διαβούλευσης. Ωστόσο, η ευελιξία εφαρμογής της οδηγίας, πρωτίστως η δυνατότητα προσφυγής σε οικειοθελώς συμφωνημένες διευθετήσεις πληροφόρησης και διαβούλευσης που παρακάμπτουν βασικές ρυθμιστικές διατάξεις της, υποδηλώνει ότι οι συνακόλουθες προσαρμογές του καθεστώτος εργασιακών σχέσεων θα τείνουν, μάλλον, να είναι ευεργετικές τόσο για τους εργαζόμενους, όσο και για τις επιχειρήσεις –ή, στη χειρότερη, ίσως, περίπτωση ούτε την ευελιξία των αγορών εργασίας θα απειλήσουν, ούτε την ανταγωνιστικότητα των βρετανικών και ιρλανδικών επιχειρήσεων θα τρώσουν.¹⁶⁸ Πάντως, η επιδοκιμασία που η συνομοσπονδία της βρετανικής βιομηχανίας (CBI) επεφύλαξε στην κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου δεν εξέφραζε τη συμφωνία της (συνομοσπονδίας) επί της αρχής της Κοινοτικής οδηγίας, αλλά, εξέφραζε την ικανοποίηση των βρετανών βιομηχάνων ότι η επιμονή της κυβέρνησης –και εκείνης της Ιρλανδίας- απέτρεψε την εισαγωγή δεσμευτικών κυρωτικών διατάξεων και, επίσης, απέφερε δικαίωμα εξαίρεσης.¹⁶⁹ Έτσι λοιπόν, εκτός των τριών ετών που προβλέπεται να μεσολαβήσουν μέχρι να τεθεί σε ισχύ η οδηγία, τα κράτη μέλη που δεν έχουν εγκατεστημένους θεσμούς πληροφόρησης και διαβούλευσης μπορούν, για τρία ακόμη έτη, να περιορίσουν την εφαρμογή των εθνικών διατάξεων εφαρμογής της οδηγίας σε επιχειρήσεις ή εγκαταστάσεις με αριθμό εργαζομένων μεγαλύτερο του αντίστοιχου θεσπιζόμενου κατώτατου ορίου –δηλαδή, σε επιχειρήσεις με > 50 και εγκαταστάσεις με > 20 εργαζόμενους (Άρθρο 10).

Συμπερασματικός, οι συνέπειες της Κοινοτικής παρέμβασης στον τομέα της ρύθμισης των αγορών εργασίας είναι ελάχιστες και, ενίοτε, ασήμαντες. Αυτό κατέδειξε η παρούσα ανάλυση, ωστόσο υπογραμμίζοντας πως το αντίθετο θα ήταν οικονομικώς αναπόδεκτο και, εκ των πραγμάτων, πολιτικώς ανέφικτο. Μολαταύτα, ουδείς θα αμφέβαλε ότι η Επιτροπή θα συνεχίσει να αναλαμβάνει νομοθετικές πρωτοβουλίες, ωστόσο με βραδύτερο απ' ότι έως σήμερα ρυθμό και, πιθανότατα, με μειωμένες προσδοκίες –ως προς τις επιπτώσεις τους.

¹⁶⁶ Ενδεικτικός σημειώνεται ότι 47%, περίπου, του συνόλου των εργαζομένων στην Κοινότητα απασχολούνται σε επιχειρήσεις με πάνω από 50 εργαζόμενους, οι οποίες αποτελούν το 2,3%, περίπου, του συνόλου των επιχειρήσεων στην Κοινότητα. Επιτροπή ΕΚ, *op.cit.*, υποσημ. 164

¹⁶⁷ Σχετικώς με την εθνική νομοθεσία περί ομαδικών απολύσεων δες OECD, *op.cit.*, υποσημ. 84

¹⁶⁸ Αξιοσημείωτο είναι, πάντως, ότι στη μεν Ιρλανδία ο διάλογος και οι συμφωνίες των κοινωνικών εταίρων σε κεντρικό επίπεδο έχουν, ήδη, εδραιωθεί και ομόφωνη είναι η άποψη των οικονομολόγων ότι οι μισθολογικές συμφωνίες τους συνετέλεσαν αποφασιστικώς στην επίτευξη του «Ιρλανδικού θαύματος», στο δε Ηνωμένο Βασίλειο η κυβέρνηση των Εργατικών έχει προωθήσει την υπεσχημένη πολιτική θέσπισης εργασιακών δικαιωμάτων στο επίπεδο της επιχείρησης (workplace rights), ενώ αρκετές επιχειρήσεις έχουν οικειοθελώς αναγνωρίσει δικαιώματα συνδικαλιστικής εκπροσώπησης και διαπραγμάτευσης (union recognition). Από αυτή την άποψη, είναι πιθανό ότι για την κυβέρνηση των βρετανών εργατικών, ειδικότερα, η Κοινοτική οδηγία συνιστά μέσο ενίσχυσης των εργασιακών επιλογών της και, ιδίως, ενδυνάμωσης της αυτονομίας (των επιλογών) της έναντι αντιδρώντων οργανώσεων εργοδοτικών συμφερόντων –κυρίως του εκπροσωπούντος τις μ.μ.ε. *Institute of Directors*- κατά τη λογική του «παιγνίου των δύο επιπέδων» (two-level game) –δες και Κεφ. 7

¹⁶⁹ “Deal clears way for worker consultation”, *Financial Times*, 18/ 12/ 01

Πίνακας 8.13	Θεσμοί πληροφόρησης και διαβούλευσης στα κράτη μέλη		
	Βασικά όργανα	Βασικό επίπεδο	Όριο (αριθμός εργαζομένων)
Βέλγιο	Επιτροπή επιχείρησης	Εγκατάσταση	100
	Ενημέρωση και διαβούλευση από την <i>Επιτροπή για την Πρόληψη και την Προστασία στην Εργασία</i> ή από τους εκπροσώπους των συνδικαλιστικών σωματείων	επιχείρησης	
Δανία	Επιτροπές συνεργασίας (Tillidsmanden)	Εγκατάσταση	20-100
		Επιχείρηση	35
Γερμανία	Επιτροπή επιχείρησης (Betriebsrat)	Επιχείρηση	5-6 σύμφωνα με τη συλλογική σύμβαση
		Εγκατάσταση	5 μόνιμοι εργαζόμενοι
		Επιχείρηση	100 μόνιμοι εργαζόμενοι
Ελλάδα	Σωματείο εργαζομένων εταιρείας	Επιχείρηση	20
	Επιτροπή εργαζομένων	Εγκατάσταση	50
Ισπανία	Εκπρόσωποι προσωπικού	Εγκατάσταση	6-50
	Επιτροπή επιχείρησης	Εγκατάσταση	50
Γαλλία	Εκπρόσωποι προσωπικού	Εγκατάσταση	11
	Επιτροπή επιχείρησης	Επιχείρηση	50
Ιρλανδία	Αναγνωρισμένο συνδικαλιστικό σωματείο	Εγκατάσταση	20 εργαζόμενοι για ενημέρωση και διαβούλευση στην περίπτωση μαζικών απολύσεων
Ιταλία	RSA (εκπροσώπηση από το σωματείο εργαζομένων της εγκατάστασης)	Εγκατάσταση	15
	RSU (εκπροσώπηση από ένα μόνο σωματείο εργαζομένων)	Εγκατάσταση	5
Λουξεμβούργο	Αντιπροσωπεία εργαζομένων	Εγκατάσταση	15
	Κοινή επιτροπή	Επιχείρηση	150
Ολλανδία	Επιτροπή επιχείρησης	Εγκατάσταση	50
	Ενημέρωση, άμεση διαβούλευση σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο	Εγκατάσταση	10-50
Αυστρία	Επιτροπή επιχείρησης (Betriebsrat)	Εγκατάσταση	5 μόνιμοι εργαζόμενοι
Πορτογαλία	Επιτροπή εργαζομένων / εκπρόσωποι συνδικαλιστικών σωματείων	Επιχείρηση	Δεν υφίσταται όριο
Φινλανδία	Σύμφωνο Συνδιοίκησης (εκπρόσωποι συνδικαλιστικών σωματείων)	Επιχείρηση	30
	Μαζική απόλυση (εκπρόσωποι συνδικαλιστικών σωματείων)	Εγκατάσταση	20
Σουηδία	Εκπρόσωποι συνδικαλιστικών σωματείων	Εγκατάσταση	Δεν υφίσταται όριο
Ην. Βασίλειο	Αναγνωρισμένα συνδικαλιστικά σωματεία ή εκλεγμένοι αντιπρόσωποι	Εγκατάσταση	20 εργαζόμενοι για ενημέρωση και διαβούλευση στην περίπτωση μαζικών απολύσεων

Πηγή: European Commission (2000) *Industrial Relations in Europe 2000*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

Πίνακας 8.14 Διαδικασίες και θέματα πληροφόρησης και διαβούλευσης στα κράτη μέλη

		Οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση Ανάπτυξη δραστηριοτήτων	Εργασιακή κατάσταση, πιθανές τάσεις, μέτρα πρόβλεψης	Αλλαγές στην επιχείρηση/ εγκατάσταση με επιπτώσεις στους εργαζόμενους
Βέλγιο	E 20			Προ των μαζικών απολύσεων: γραπτή έκθεση, αρκετές συναντήσεις διοίκησης-εργαζομένων, ανταλλαγή επιχειρημάτων και εναλλακτικές προτάσεις. Ενημέρωση και διαβούλευση επί των γενικών σημείων.
	E50	Βασικός φάκελος κάθε τέσσερα χρόνια. Ενημέρωση τέσσερις φορές το χρόνο επί των πιθανών τάσεων (κόστη, τιμή κόστους, διαχείριση προϋπολογισμού). Ενημέρωση τέσσερις φορές το χρόνο επί της προόδου προς την επίτευξη των στόχων παραγωγής και παραγωγικότητας.	Ενημέρωση μία ή τέσσερις φορές το χρόνο, ανάλογα με το θέμα. Διαβούλευση επί της πολιτικής για το προσωπικό. Διαβούλευση για μέτρα κατάρτισης και επανακατάρτισης.	
Δανία	ΕΠ 20			Ενημέρωση και διαβούλευση στην περίπτωση μαζικών απολύσεων. Ενημέρωση και διαβούλευση έξι φορές το χρόνο.
	ΕΠ 35	Ενημέρωση έξι φορές το χρόνο επί της κατάστασης και των προβλέψεων.		
	ΕΠ 150		Ενημέρωση και διαβούλευση έξι φορές το χρόνο.	
Γερμανία	E 5	Ενημέρωση: μία φορά το χρόνο (συνέλευση).	Ενημέρωση εν ευθέτω χρόνο. Πρότερη διαβούλευση για την κατάσταση, τις εργασιακές τάσεις και τα μέτρα πρόληψης.	Πλήρης, άμεση ενημέρωση. Διαβούλευση.
	E 20	Ενημέρωση: τέσσερις φορές το χρόνο.	Συνδιοίκηση για τα προς εφαρμογή μέτρα.	Συνδιοίκηση.
	ΕΠ 100	Συνεδρίαση για την ετήσια έκθεση πεπραγμένων. Συνεδρίαση της Οικονομικής Επιτροπής μία φορά το μήνα.		
Ελλάδα	E 50	Ετήσια ενημέρωση επί της κατάστασης, της οικονομικής πολιτικής και των τάσεων στις δραστηριότητες, την παραγωγή και τις πωλήσεις. Πρότερη ενημέρωση επί των επενδυτικών σχεδίων.	Πρότερη ενημέρωση επί των εργασιακών αλλαγών. Συμφωνία για μέτρα κατάρτισης.	Διαβούλευση επί των ωρών εργασίας και της βελτίωσης των εργασιακών συνθηκών – πρότερη ενημέρωση στην περίπτωση μεταβίβασης, διακοπής εργασιών, κλπ.
	ΕΠ 20			Πρότερη διαβούλευση στην περίπτωση μαζικών απολύσεων.

		Οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση Ανάπτυξη δραστηριοτήτων	Εργασιακή κατάσταση, πιθανές τάσεις, μέτρα πρόβλεψης	Αλλαγές στην επιχείρηση/ εγκατάσταση με επιπτώσεις στους εργαζόμενους
Ισπανία	E 6	Έλεγχος λογιστικής κατάστασης, τακτική ενημέρωση επί της οικονομικής κατάστασης στον εκάστοτε τομέα. Ενημέρωση τέσσερις φορές το χρόνο επί των τάσεων στις δραστηριότητες.	Ενημέρωση τέσσερις φορές το χρόνο επί των πιθανών τάσεων στην απασχόληση. Ενημέρωση και διαβούλευση επί της αξιολόγησης των θέσεων, του επανασχεδιασμού του οργανογράμματος και των μέτρων κατάρτισης (η γνώμη των εργαζομένων πρέπει να δοθεί μέσα σε 15 μέρες).	Ενημέρωση, διαβούλευση και διαπραγματεύσεις προ της λήψης αποφάσεων, στην περίπτωση αλλαγών που πιθανόν να έχουν επιπτώσεις στους εργαζομένους. Η γνώμη των εργαζομένων πρέπει να δοθεί μέσα σε 15 μέρες.
Γαλλία	ΕΠ 20			Πρότερη ενημέρωση και διαβούλευση στην περίπτωση αλλαγών στην οικονομική ή τη νομική οργάνωση. Ενημέρωση και διαβούλευση επί των μαζικών απολύσεων (για πάνω από 10 εργαζομένους).
	ΕΠ 50	Ετήσια έκθεση πεπραγμένων (κύκλος εργασιών, κέρδη). Ετήσιες λογιστικές καταστάσεις (ανάλυση από εμπειρογνώμονα). Έγγραφο τάσεων στις δραστηριότητες κάθε δύο χρόνια και διαβούλευση για τη γενική πρόοδο της εταιρίας.	Ετήσια διαβούλευση επί των τάσεων στην απασχόληση και την ειδικευση, ετήσιες ή πολυετείς προβλέψεις και μέτρα κατάρτισης. Γραπτή έκθεση 15 ημέρες εκ των προτέρων. Ενημέρωση και διαβούλευση επί της λογιστικής κατάστασης και του σχεδίου κατάρτισης.	Ενημέρωση τέσσερις φορές το χρόνο επί των αλλαγών στις μεθόδους παραγωγής. Διαβούλευση επί της οργάνωσης εργασίας.
Ιρλανδία	E 20	Ενημέρωση και διαβούλευση οικειοθελώς.	Ενημέρωση και διαβούλευση οικειοθελώς.	Ενημέρωση και διαβούλευση κατ' εφαρμογή των οδηγιών περί μεταβιβάσεων και μαζικών απολύσεων.

	Οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση Ανάπτυξη δραστηριοτήτων	Εργασιακή κατάσταση, πιθανές τάσεις, μέτρα πρόβλεψης	Αλλαγές στην επιχείρηση/ εγκατάσταση με επιπτώσεις στους εργαζόμενους
Ιταλία		Προβλέψεις σύμφωνα με τις εργατικές και συλλογικές συμβάσεις της επιχείρησης.	Διαβούλευση επί της οργάνωσης εργασίας και των νέων τεχνολογιών.
	E 15 Προβλέψεις σύμφωνα με τις εργατικές και επιχειρησιακές συμβάσεις. E 20		Σύμφωνα με τις συλλογικές συμβάσεις. Ενημέρωση και διαβούλευση στην περίπτωση μαζικών απολύσεων.
Λουξεμβούργο	E 15 Ετήσια έκθεση πεπραγμένων. ΕΠ 150 Ενημέρωση και διαβούλευση αναφορικά με τη λογιστική κατάσταση μία φορά το χρόνο. Γραπτή έκθεση διαβούλευσης επί των τάσεων δύο φορές το χρόνο. Μηνιαία έκθεση προόδου για την επιχείρηση.	Λήψη γνώμης και προτάσεων των εργαζομένων αναφορικά με τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και απασχόλησης. Ενημέρωση και διαβούλευση μία φορά το χρόνο επί των τρεχουσών και πιθανών μελλοντικών αναγκών σε εργατικό δυναμικό και των απαιτήσεων για κατάρτιση, περαιτέρω κατάρτιση, επανακατάρτιση, κλπ. Ενημέρωση και διαβούλευση επί των προγραμματισμένων κοινωνικών μέτρων. Ενημέρωση και πρότερη διαβούλευση επί των μέτρων κατάρτισης.	Ενημέρωση και διαβούλευση επί της οργάνωσης εργασίας, των νέων τεχνολογιών και των μαζικών απολύσεων. Προ της λήψης σημαντικών αποφάσεων, ενημέρωση και διαβούλευση αναφορικά με τις επιπτώσεις επί των εργαζομένων.
Ολλανδία	E 50 Ετήσια έκθεση λογιστικής κατάστασης (εμπειρογνώμονας). Ενημέρωση επί των εγγράφων πρόβλεψης. Ενημέρωση δύο φορές το χρόνο επί των αποτελεσμάτων χρήσης της επιχείρησης, των προβλέψεων των δραστηριοτήτων και των επενδύσεων (σε εγκαταστάσεις με λιγότερους από 10 εργαζομένους, τα στοιχεία δίνονται απ' ευθείας σε αυτούς).	Ετήσια κοινωνική έκθεση. Υποχρέωση συμφωνίας στους κανόνες που διέπουν προσλήψεις, απολύσεις και προαγωγές. Διαβούλευση επί των προσλήψεων με ανασταλτική γνώμη ισχύος ενός μηνός. Υποχρέωση συμφωνίας στους κανόνες που διέπουν την κατάρτιση.	Ενημέρωση και διαβούλευση. Διαβούλευση με γνωμοδότηση ανασταλτικής ισχύος ενός μηνός για μεταβιβάσεις, συγχωνεύσεις, διακοπή εργασιών ή αλλαγή έδρας. Ενημέρωση και διαβούλευση στην περίπτωση απολύσεων και μεταβιβάσεων (περισσότερων από 20 εργαζομένων).

		Οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση Ανάπτυξη δραστηριοτήτων	Εργασιακή κατάσταση, πιθανές τάσεις, μέτρα πρόβλεψης	Αλλαγές στην επιχείρηση/ εγκατάσταση με επιπτώσεις στους εργαζόμενους
Αυστρία	E 5	Δημοσιοποίηση ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων. Ενημέρωση και διαβούλευση επί της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης, των προοπτικών ανάπτυξης και των επενδυτικών σχεδίων. Διαβούλευση τέσσερις φορές το χρόνο (ανά μήνα, αν αυτό ζητηθεί) επί των τρεχόντων θεμάτων.	Διαβούλευση τέσσερις φορές το χρόνο (ανά μήνα, αν αυτό ζητηθεί) επί των τρεχόντων θεμάτων. Ενημέρωση επί των αναγκών σε προσωπικό και των προγραμματισμένων μέτρων – διαδικασία συνεργασίας αναφορικά με την κατάρτιση και την επανακατάρτιση.	Διαβούλευση επί της εργασιακής οργάνωσης και των νέων τεχνολογιών. Στην περίπτωση αλλαγών, πρότερη διαβούλευση και διαδικασία συνεργασίας.
Πορτογαλία	ΕΠ	Ενημέρωση επί της λογιστικής κατάστασης (προϋπολογισμός, μέθοδοι χρηματοδότησης, γενικό σχέδιο δραστηριότητας, προσχέδια αλλαγών, πωλήσεις).	Ενημέρωση επί της διαχείρισης προσωπικού, διαβούλευση επί κοινωνικών θεμάτων, πρότερη λήψη γνώμης των εργαζομένων αναφορικά με αλλαγές στις κατατάξεις και τις προαγωγές, προτάσεις για μαθητείες, επανακατάρτιση και περαιτέρω κατάρτιση.	Πρότερη λήψη γνώμης από τους εργαζομένους επί των αλλαγών στις κατατάξεις και τις ώρες εργασίας: προτάσεις για τη βελτίωση των εργασιακών συνθηκών. Πρότερη διαβούλευση αναφορικά με μέτρα που οδηγούν σε περικοπές στο προσωπικό ή σε αλλαγή στις εργασιακές συνθήκες.
Φινλανδία	E 20			Ενημέρωση επί των οικονομικών και χρηματοπιστωτικών αλλαγών. Στην περίπτωση περικοπών στο προσωπικό, περίοδος διαπραγματεύσεων έξι εβδομάδων, εκτός αν συμφωνηθεί το αντίθετο.
	ΕΠ 30	Ενημέρωση επί της λογιστικής κατάστασης. Έκθεση για την οικονομική κατάσταση και τις προοπτικές, δύο φορές το χρόνο. Υποχρέωση διαπραγματεύσεων προ των αλλαγών των δραστηριοτήτων που θα έχουν επιπτώσεις στο προσωπικό ή τις κύριες επενδύσεις – ανασταλτική ισχύς έξι εβδομάδων στην περίπτωση μείωσης προσωπικού.	Υποχρέωση διαπραγματεύσεων του προϋπολογισμού και των σχεδίων απασχόλησης και κατάρτισης στην περίπτωση μειώσεων στο προσωπικό ή αλλαγών στις συμβάσεις εργασίας.	Υποχρέωση διαπραγματεύσεων επί των αλλαγών στην οργάνωση εργασίας, τη χρήση των υπεργολαβιών, τις μεταβιβάσεις και τις συγχωνεύσεις.

		Οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση Ανάπτυξη δραστηριοτήτων	Εργασιακή κατάσταση, πιθανές τάσεις, μέτρα πρόβλεψης	Αλλαγές στην επιχείρηση/ εγκατάσταση με επιπτώσεις στους εργαζόμενους
Σουηδία	E	Τακτική ενημέρωση. Παροχή δυνατότητας ελέγχου λογιστικών βιβλίων. Η υποχρέωση για διαπραγματεύσεις αίρεται σε περίπτωση σημαντικών αλλαγών.	Ενημέρωση προ της παραβίασης των συμβολαίων των εργαζομένων. Υποχρέωση διαπραγματεύσεων για το μάνατζμεντ (<i>forward management</i>) της απασχόλησης.	Ενημέρωση και δικαίωμα συμμετοχής στην περίπτωση αλλαγών στην οργάνωση και στις εργασιακές συνθήκες. Υποχρέωση διαπραγματεύσεων προ της λήψης αποφάσεων για αλλαγές στην επιχειρησιακή δραστηριότητα.
Ην. Βασίλειο	E 20	Ενημέρωση και διαβούλευση οικειοθελώς.	Ενημέρωση και διαβούλευση οικειοθελώς.	Ενημέρωση και διαβούλευση κατ' εφαρμογή των οδηγιών περί μεταβιβάσεων και μαζικών απολύσεων.

Σημείωση: E = Εγκατάσταση, ΕΠ = Επιχείρηση

Πηγή: European Commission (2000) *Industrial Relations in Europe 2000*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

Κοινωνική προστασία (κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική πρόνοια)

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 το ζήτημα της μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους και, ειδικότερα, της (πολιτικής και των θεσμών) κοινωνικής προστασίας ανέρχεται στις κορυφαίες θέσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής *agenda*. Άλλωστε, λίγο- πολύ κοινή είναι η πεποίθηση ότι η οικονομική βιωσιμότητα και η κοινωνική συνάφεια του (υφιστάμενου) ευρωπαϊκού μοντέλου κοινωνικής προστασίας τίθενται υπό δοκιμασία, εν πολλοίς ως αποτέλεσμα της επιδείνωσης των δημογραφικών δεδομένων και της μεταβολής των κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών. Ταυτοχρόνως, ωστόσο, ενισχύεται η άποψη ότι οι αναδιανεμητικές επιδόσεις του ευρωπαϊκού μοντέλου κοινωνικής προστασίας επιτυγχάνονται έναντι υψηλού οικονομικού κόστους και, ακόμη, διαπιστώνονται ρήγματα στον ιστό κοινωνικής προστασίας και, πολύ περισσότερο, αμφισβητείται η επιδίωξη –ορθότερα, η πολιτική εξειδίκευση της επιδίωξης- της επινεμητικής δικαιοσύνης (*equity*). Η μεταρρύθμιση της πολιτικής και των θεσμών κοινωνικής προστασίας περικλείει, ασφαλώς, σκληρά διλήμματα και, ως εκ τούτου, ο μεταρρυθμιστικός ζήλος των πολιτικών είναι, συχνά, ισχνός. Στις επόμενες παραγράφους επιχειρείται η διατύπωση –ωστόσο θεματικώς περιορισμένη και αδικώντας την ογκώδη βιβλιογραφία- των βασικών επιχειρημάτων που, με τη σειρά τους, εισφέρουν στην ακολουθούσα (συνοπτική) αποτίμηση των σχετικών Κοινοτικών πρωτοβουλιών.

Οι δημογραφικές τάσεις, ιδίως η προϊούσα γήρανση του πληθυσμού, επιφυλάσσουν σημαντικές, ωστόσο οικονομικώς αναπόδεκτες αυξήσεις των δημόσιων δαπανών κοινωνικής προστασίας.¹⁷⁰ Ειδικότερα, οι δαπάνες για τα δημόσια συνταξιοδοτικά συστήματα και τα συστήματα υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας (*long-term care*) προβλέπεται ότι, στη διάρκεια των επόμενων πενήντα ετών, θα μπορούσαν να σημειώσουν αύξηση μεταξύ 4 % και 8 % του ΑΕΠ στα περισσότερα κράτη μέλη και ακόμη μεγαλύτερη αύξηση σε ορισμένα από αυτά.¹⁷¹ Σημειώνεται ότι οι δαπάνες για συντάξεις και υγεία αποσπούν τη μερίδα του λέοντος των δαπανών κοινωνικής προστασίας, οι οποίες αντιστοιχούν, κατά μέσο όρο (EE-15), το 1998, στο 27,7 % του ΑΕΠ και απορροφούν το 57,6 % του συνόλου των δημόσιων δαπανών.¹⁷² Σε κάθε περίπτωση, οι (δημοσιονομικές) συνέπειες της πληθυσμιακής γήρανσης απειλούν τη μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, προκαλώντας την αύξηση των ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους –δηλαδή, περιορίζοντας τα περιθώρια αντικυκλικής δημοσιονομικής δράσης (την επένεργεια των αυτόματων σταθεροποιητών) και υπονομεύοντας το σταθεροποιητικό ρόλο της κοινωνικής προστασίας- ή/ και επιβάλλοντας υπερβολική φορολογική επιβάρυνση –δηλαδή, αποθαρρύνοντας την οικονομική δραστηριότητα και, ιδίως, την απασχόληση- ή/ και εκτοπίζοντας άλλες (ανελαστικές ως προς την ηλικία) δημόσιες δαπάνες –δηλαδή, περιστελλώντας την προσφορά άλλων («)δημόσιων») αγαθών.

Οι μεταβολές στα πρότυπα ατομικής συμπεριφοράς και τις οικογενειακές δομές τείνουν να θέτουν υπό αμφισβήτηση θεμελιώδεις παραδοχές και, επομένως, επιδιώξεις του υφιστάμενου μοντέλου κοινωνικής προστασίας. Σχετικώς με την ατομική συμπεριφορά, η βασικότερη μεταβολή συνίσταται στην αυξανόμενη συμμετοχή των γυναικών στην εκπαίδευση και, κατ' επέκταση, στην αγορά εργασίας. Επομένως, ο παραδοσιακός ρόλος του άνδρα ως «τροφοδότη» της οικογένειας (“*male breadwinner*”) περιστέλλεται –δεδομένης, μάλιστα, και της αύξησης της ανδρικής ανεργίας- και, κατ' επέκταση, η απασχόληση τείνει

¹⁷⁰ Για μια πλήρη ανάλυση των ευρύτερων οικονομικών συνεπειών της πληθυσμιακής γήρανσης, δες OECD (1996) “Ageing in OECD countries- A Critical Policy Challenge”, Paris

¹⁷¹ Economic Policy Committee (2001) “Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances”, EPC/ ECFIN/ 655-01-EN final, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc_en.htm

¹⁷² Eurostat (2000) *Statistics in Focus*, 9/ 2000 και OECD (2000) *Economic Outlook*, Paris

να συγκεντρώνεται μεταξύ οικογενειών με δύο μισθωτούς/ αμειβόμενους μάλλον, παρά μεταξύ οικογενειών με ένα μισθωτό/ αμειβόμενο. Ασφαλώς, η αναθεώρηση του παραδοσιακού καταμερισμού των ρόλων μεταξύ των φύλων δεν είναι άμοιρη των αλλαγών που σημειώνονται στο επίπεδο της οικογένειας. Μεταξύ των τελευταίων, οι κυριότερες αφορούν στην αυξανόμενη αστάθεια του γάμου, στην αύξηση του αριθμού –και του ποσοστού– των εκτός γάμου γεννήσεων, καθώς και του αριθμού –και του ποσοστού– των μονογονεϊκών οικογενειών και, τέλος, στην απίσχναση της σχέσης πατέρα- παιδιού.¹⁷³ Την ίδια στιγμή, εμφανίζεται μείωση του μέσου μεγέθους των νοικοκυριών –και αύξηση του αριθμού τους– μείωση του αριθμού και της σχετικής σημασίας των σύνθετων/ διευρυμένων νοικοκυριών και αύξηση του αριθμού των μονομελών νοικοκυριών.¹⁷⁴ Επομένως, ο παραδοσιακός ρόλος της οικογένειας και του νοικοκυριού ως δικτύων φροντίδας και κοινωνικής αρωγής αποδυναμώνεται. Σε αυτό το πλαίσιο, λοιπόν, η διατήρηση της (ίδιας) έμφασης στην προστασία των οικογενειών έναντι των κινδύνων διακοπής των κανονικών αποδοχών θα συνεπαγόταν την αναποτελεσματική κατανομή των (εισοδηματικώς περιορισμένων) πόρων της κοινωνικής πολιτικής. Οι οικογένειες με δύο μισθωτούς/ αμειβόμενους αντιμετωπίζουν μικρότερο κίνδυνο αποστέρισης του οικογενειακού εισοδήματος από τις συνολικές κανονικές αποδοχές και, επομένως, έχουν μικρότερη ανάγκη κοινωνικής προστασίας –σε σύγκριση με τις οικογένειες με ένα μισθωτό.¹⁷⁵ Τουναντίον, νέες κοινωνικές ανάγκες εμφανίζονται (π.χ. μονογονεϊκές οικογένειες) και η κοινωνική πολιτική καλείται, επίσης, να ανταποκριθεί σε ανάγκες που παραδοσιακώς καλύπτονταν από την οικογένεια και το νοικοκυριό (π.χ. φροντίδα για τα παιδιά και μέριμνα για τους πολύ ηλικιωμένους).

Οι μεταβολές στην αγορά εργασίας, δηλαδή η υψηλή -και επίμονη- ανεργία και η ανάδειξη νέων μορφών απασχόλησης, ασκούν πολλαπλές πιέσεις στα συστήματα κοινωνικής προστασίας. Τα ποσοστά ανεργίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι πολύ υψηλότερα σε σύγκριση με τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες –όταν, δηλαδή, οι θεσμοί του κοινωνικού κράτους και, ειδικότερα, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας εγκαθίσταντο ή/ και εδραιώνονταν και αναπτύσσονταν για την Ευρώπη των 15, το ποσοστό ανεργίας ανερχόταν το 1965 σε 2 %, το 1970 σε 2,3 %, το 1980 σε 5,8 %, το 1990 σε 7,7 % και το 2000 σε 8,4 % (14, 5 εκατ. άνεργοι).¹⁷⁶ Επίσης, το διάστημα παραμονής στην ανεργία είναι μεγαλύτερο το 2000, περίπου 45 % του συνόλου ήσαν άνεργοι για διάστημα >12 μήνες.¹⁷⁷ Οι λιγότερο ειδικευμένοι εργαζόμενοι, οι γυναίκες και, ιδίως, οι νέοι (<25 ετών), τέλος, εκτίθενται σε δυσανάλογα μεγαλύτερο κίνδυνο ανεργίας. Όμως, η αύξηση της ανεργίας συνεπάγεται αύξηση των δαπανών κοινωνικής προστασίας, κυρίως εξαιτίας της αύξησης των δαπανών για επιδόματα ανεργίας, αλλά και ως αποτέλεσμα της αύξησης της ζήτησης για πρόωρη συνταξιοδότηση και για παροχές ανικανότητας και, ενίοτε, για εισοδηματικές ενισχύσεις διαφόρων μορφών και συνεπάγεται, επίσης, μείωση των φορολογικών εσόδων. Από την άλλη πλευρά, εν μέρει ως αποτέλεσμα των τεχνολογικών αλλαγών και της διεθνούς οικονομικής ολοκλήρωσης, η αναδιάρθρωση της βιομηχανίας και η μεγέθυνση του τομέα των υπηρεσιών, αλλά και οι προαναφερόμενες κοινωνικές μεταβολές, μεταξύ άλλων ευνοούν τη διάδοση νέων, ρευστότερων σχέσεων εργασίας –cf. κινητικότητα– καθώς και ευέλικτων, ωστόσο συχνά επισφαλών και με (πολύ) χαμηλές αποδοχές, μορφών απασχόλησης. Μολονότι κυρίαρχο, το πρότυπο της κανονικής και σταθερής απασχόλησης που αποτέλεσε τη βάση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας εμφανίζει, επομένως, ρωγμές που, με τη σειρά τους, φέρουν στην επιφάνεια την ανάγκη κάλυψης νέων, αν μη τι άλλο συχνότερα εμφανιζόμενων

¹⁷³ Saraceno, Chiara (1997) “Family Change, Family Policies and the Restructuring of Welfare”, Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy, *Social Policy Studies*, No 21, OECD, Paris

¹⁷⁴ European Commission and Eurostat, *op.cit.*, υποσημ. 70, Section 2.1.2

¹⁷⁵ Scherer, *op.cit.*, υποσημ. 79

¹⁷⁶ European Commission (1998) *European Economy*, No 65 και Eurostat, *European Social Statistics – Labour Force Survey Results, 1998, 2000*

¹⁷⁷ European Commission (2001) *Employment in Europe 2001 –Recent Trends and Prospects*

κινδύνων [π.χ. (πολύ) χαμηλές αποδοχές και (πολύ) χαμηλό διαθέσιμο εισόδημα] και καλούν στην προσαρμογή των υφιστάμενων θεσμών (π.χ. των συνταξιοδοτικών συστημάτων).¹⁷⁸

Οι αναδιανεμητικές επιδόσεις του ευρωπαϊκού μοντέλου κοινωνικής προστασίας είναι υψηλές, πολύ περισσότερο όταν συγκρίνονται διεθνώς. Όμως, ορισμένες ομάδες του πληθυσμού παραμένουν σοβαρά εκτεθειμένες στον κίνδυνο της (σχετικής) φτώχειας (ή/ και στον κίνδυνο του αποκλεισμού. Μολονότι, ως γνωστόν, η στατιστική μέτρηση της ανισότητας και της φτώχειας και, πολύ περισσότερο, η σύγκριση των σχετικών στατιστικών δεικτών μεταξύ χωρών θυμίζουν (ερευνητικό) ναρκοπέδιο,¹⁷⁹ εντούτοις οι βασικές διαπιστώσεις είναι, μάλλον, αναμφίλεκτες. Τόσο σε ότι αφορά τη διανομή του διαθέσιμου εισοδήματος –τιμές του συντελεστή *Gini*- όσο και σε σχέση με τη συχνότητα εμφάνισης της σχετικής φτώχειας (relative poverty) –του ποσοστού του πληθυσμού κάτω από το 50 % του διάμεσου εισοδήματος (της γραμμής φτώχειας)- τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ αναδεικνύονται, σε σύγκριση με τις Η.Π.Α –και όχι μόνο-¹⁸⁰ ως «γαίες επινεμητικής δικαιοσύνης».¹⁸¹ Κι αυτή η διαπίστωση εδραιώνεται όταν συγκρίνονται, επίσης, ο κίνδυνος της επίμονης (συνεχούς) φτώχειας (persistent poverty) –το ποσοστό του πληθυσμού που παραμένουν σχετικώς φτωχοί επί έξι ή περισσότερα χρόνια-¹⁸² αλλά και η απόλυτη αγοραστική δύναμη των φτωχών –που είναι χαμηλότερη στις Η.Π.Α, μολονότι το διάμεσο εισόδημα, άρα και η γραμμή φτώχειας είναι υψηλότερα σε σχέση με τα περισσότερα κράτη μέλη.¹⁸³ Η απόδοση παρόμοιων –και αρκετών άλλων συναφών- διαφορών στις διαφορές των συστημάτων φορολογίας και μεταβιβάσεων είναι αδιαμφισβήτητη.

Ειδικότερα, στα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, η αναδιανεμητική επίδραση των κοινωνικών μεταβιβάσεων είναι ισχυρή` το 1996, το μέσο (για την ΕΕ-15) ποσοστό του πληθυσμού κάτω από το 60 % του διάμεσου εισοδήματος (της γραμμής φτώχειας κατά *Eurostat*) μειώθηκε από 26 % προ των κοινωνικών μεταβιβάσεων σε 17 % μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις-¹⁸⁴ στις οποίες δεν περιλαμβάνονται οι συντάξεις που θεωρούνται, συνήθως, στοιχείο του πρωτογενούς εισοδήματος.¹⁸⁵ Μολαταύτα, ο κίνδυνος της σχετικής

¹⁷⁸ “Adequate and Sustainable Pensions” A Report of the Social Protection Committee to the Council (Employment and Social Policy) on the future evolution of social protection, unpublished draft, 9/ 5/ 01` και Επιτροπή ΕΚ (2000) «Η μελλοντική εξέλιξη της κοινωνικής προστασίας από μακροπρόθεσμη σκοπιά: ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις», Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, COM(2000) 622 τελικό

¹⁷⁹ Ενδεικτικώς, μόνο, δεξ McCulloch, Neil, Winters L. Alan and Xavier Cirera (2001) *Trade Liberalization and Poverty: A Handbook*, CEPR and Dept. for International Development, London, ιδίως Ch. 3 “Poverty and the Poor”` επίσης, Atkinson, Anthony B. and Andrea Brandolini (2001) “Promise and Pitfalls in the Use of ‘Secondary’ Data- Sets: Income Inequality in OECD Countries as a Case Study”, *Journal of Economic Literature*, 34, 771- 799` Atkinson, Anthony, Cantillon, Bea and Brian Nolan (2001) “Indicators for Social Inclusion in the European Union”, Report presented at Conference on “Indicators for Social Inclusion: Making Common EU Objectives Work”, Antwerp, 14- 15 September 2001` δεξ, επίσης, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2001) *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001- 2003*, Αθήνα, ιδίως Παράρτημα: Στατιστική Αποτύπωση του Κοινωνικού Αποκλεισμού

¹⁸⁰ Förster, Michael (2000) “Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area”, Labour Market and Social Policy Occasional Paper, No 42, Paris` επίσης OECD (2000) *OECD Social Indicators*, Paris, ιδίως sections B1, B2

¹⁸¹ Αυτό κατ’ ουδένα τρόπο αναιρεί την εδραιωμένη αρνητική συσχέτιση μεταξύ επιπέδου εισοδήματος και ανισότητας, *ibid.*

¹⁸² *ibid.*

¹⁸³ Gottschalk, Peter and Timothy M. Smeeding (1997) “Cross- National Comparisons of Earnings and Income Inequality”, *Journal of Economic Literature*, 35, 633- 687

¹⁸⁴ European Commission and Eurostat, *op.cit.*, υποσημ. 45, section 3.15

¹⁸⁵ α. Ιδεατώς, το μεν ανταποδοτικό τμήμα των συντάξεων θα περιλαμβανόταν στο πρωτογενές/ αγοραίο εισόδημα, το δε αναδιανεμητικό τμήμα τους (π.χ. κατώτατες συντάξεις, βασικές συντάξεις) θα περιλαμβανόταν στις κοινωνικές μεταβιβάσεις, μολονότι και με αυτή την πρακτικώς δύσκολη ταξινόμηση δεν επιτυγχάνεται ακριβής διάκριση. Είναι, πάντως, εύλογο ότι η καθαρή αναδιανεμητική επίδραση των συντάξεων, συνολικώς, είναι, κατά κανόνα, μικρότερη εκείνης των αμιγών μεταβιβάσεων, μολονότι αυτό διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών και εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από το ίδιο το συνταξιοδοτικό σύστημα (θεσμικές, οργανωτικές και οικονομικές διευθετήσεις, στάδιο ωρίμανσης) και, κυρίως, τη σχετική σημασία

φτώχειας (ή, χαμηλού εισοδήματος) κατανέμεται ασύμμετρα μεταξύ των διαφορετικών ομάδων του πληθυσμού. Για την ΕΕ-15, το 1996, η πιθανότητα της σχετικής φτώχειας είναι πολύ υψηλότερη για τις μονογονεϊκές οικογένειες (37 %), τις οικογένειες με ≥ 3 παιδιά (33 %) και τα μονομελή νοικοκυριά ατόμων <30 ετών (32 %).¹⁸⁶ Η σχέση με την αγορά εργασίας, όμως, συνιστά ακόμη κρισιμότερο παράγοντα. Ειδικότερα, ο κίνδυνος του χαμηλού εισοδήματος είναι πολύ υψηλότερος για τους άνεργους (40 %),¹⁸⁷ καθώς και για τα άτομα που ζουν σε νοικοκυριά όπου ουδέν των ενεργών μελών τους απασχολείται [jobless households] (50 %)¹⁸⁸ την ίδια στιγμή, ο κίνδυνος της σχετικής φτώχειας για τους αμειβόμενους με πολύ χαμηλές αποδοχές (< 60 % του διάμεσου μισθού) είναι υπερδιπλάσιος εκείνου για τους μισθωτούς ως συνόλου (20 % έναντι 8 %).¹⁸⁹

Πολύ περισσότερο, η παρατεταμένη εξάρτηση από το χαμηλό εισόδημα –σε ορισμένα κράτη μέλη η πιθανότητα παραμονής κάτω από τη γραμμή φτώχειας επί τρία, τουλάχιστον, χρόνια ξεπερνάει το 10 %-¹⁹⁰ και η μακροχρόνια ανεργία –που η συσχέτιση της με το χαμηλό εισόδημα είναι υψηλή- περικλείουν τον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού. Τα αίτια εκδήλωσης του τελευταίου, ωστόσο, δεν είναι αποκλειστικώς εισοδηματικά –και ούτε το χαμηλό εισόδημα οδηγεί, κατ’ ανάγκη, σε αποκλεισμό. Οι ευκαιρίες πρόσβασης στην αγορά εργασίας και το κοινωνικό κράτος είναι ισχνές και, γενικότερα, οι δυνατότητες συμμετοχής στην κοινωνία είναι περιορισμένες μεταξύ ορισμένων ομάδων του πληθυσμού, όπως οι πολύ ηλικιωμένοι, τα άτομα με αναπηρίες, οι μετανάστες και οι εθνικές μειονότητες. Οι σύγχρονες κοινωνικο-οικονομικές μεταβολές, μάλιστα, τείνουν, ενίοτε, να επαυξάνουν τις δυσχέρειες ένταξης αυτών των ομάδων, να αναδεικνύουν νέες αιτίες εκδήλωσης του κινδύνου της

των συντάξεων στο πλαίσιο του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Στην Ελλάδα και την Ιταλία η αναδιανεμητική επίδραση των λοιπών κοινωνικών παροχών είναι ελάχιστη, σε αντίθεση με την επίδραση των συντάξεων [δες European Commission (2001) “Draft Joint Report on Social Inclusion”, COM(2001)565, Annex I, Tables 4, 6]. Αυτό δεν είναι τυχαίο. Στην Ελλάδα και την Ιταλία, οι συνταξιοδοτικές παροχές αντιπροσωπεύουν 52,6 % και 64 % του συνόλου των κοινωνικών παροχών, αντιστοίχως, 39 % και 40 % του πληθυσμού, αντιστοίχως, επωφελούνται –με την έννοια ότι διαμένουν σε νοικοκυριά όπου ένα τουλάχιστον μέλος λαμβάνει σύνταξη- από τις συνταξιοδοτικές παροχές, έναντι 19 % και 18 % του πληθυσμού, αντιστοίχως, που επωφελούνται –με την ίδια έννοια- από άλλες κοινωνικές παροχές και 50 % και 51 % του πληθυσμού, αντιστοίχως, που επωφελούνται –με την ίδια έννοια- από το σύνολο των κοινωνικών παροχών. Στην ΕΕ-15 οι συντάξεις συνιστούν το 43,9 % του συνόλου των παροχών, ενώ στην ΕΕ-13 (εκτός Φινλανδίας και Σουηδίας) 30 % του πληθυσμού επωφελούνται από τις συντάξεις, έναντι 52 % από άλλες κοινωνικές παροχές και 73 % από το σύνολο των παροχών [Eurostat (2000) *Statistics in Focus*, 9/2000]

β. Υπογραμμίζεται ότι το προ- των και μετα- τις μεταβιβάσεις είναι απολύτως διαφορετικό του χωρίς τις και με τις μεταβιβάσεις. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η αποτίμηση της αποτελεσματικότητας της κοινωνικής προστασίας σχετικώς με τη μείωση της ανισότητας και της σχετικής φτώχειας αποτυγχάνει να λάβει υπόψη τις επιπτώσεις επιδομάτων και φορολογίας στην οικονομική συμπεριφορά –αντικίνητρα. Μολαταύτα, ελάχιστοι θα υποστήριζαν πως παρόμοιες επιπτώσεις θα συνεπάγονταν άρση των λόγων –και πολιτικών κινήτρων- αναδιανομής. Από την άλλη πλευρά, η κοινωνική προστασία –π.χ. τα επιδόματα ανεργίας- και, γενικότερα οι θεσμοί και πολιτικές του κοινωνικού κράτους επηρεάζουν, ασφαλώς, τη διανομή του πρωτογενούς/ αγοραίου εισοδήματος –π.χ. μέσω της αύξησης του μισθού αδιαφορίας- και, κατ’ αυτό τον τρόπο, πιθανότατα περιορίζουν την ένταση της αναδιανομής –αλλά και τις αναδιανεμητικές αντιθέσεις- και, κατά τούτο και μόνον κατά τούτο, ίσως ευνοούν την οικονομική μεγέθυνση] δες και Persson, Torsten and Guido Tabellini (1994) “Is Inequality Harmful for Growth?”, *American Economic Review*, 84, 600- 621. Ωστόσο, όσο ισχυρότερες είναι οι επιπτώσεις στη διανομή του πρωτογενούς εισοδήματος, τόσο ισχυρότερη είναι η στρέβλωση των οικονομικών κινήτρων –και μεγαλύτερη η μείωση του συνολικού εισοδήματος. Το επιχείρημα, λοιπόν, πάσχει από κυκλικότητα. Θα ήταν, ίσως, δυνατό να υποστηριχθεί ότι, υποθέτοντας ισχυρές επιδιώξεις επινεμητικής δικαιοσύνης, η κοινωνική προστασία έχει μικρότερο οικονομικό κόστος σε σύγκριση με ένα σύστημα αρνητικού φόρου εισοδήματος. Δες, επίσης, επόμενες παραγράφους.

¹⁸⁶ European Commission (2001) “Draft Joint Report on Social Inclusion”, COM (2001) 565, Annex I, Table 3c

¹⁸⁷ *ibid.*, Annex I, Table 3b

¹⁸⁸ European Commission and Eurostat, *op.cit.*, υποσημ. 45, section 3.16

¹⁸⁹ *ibid.*

¹⁹⁰ European Commission, *op.cit.*, υποσημ. 186, Annex I, Table 7

φτώχειας και του αποκλεισμού, όπως η απουσία επαρκών δεξιοτήτων –το χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο- και η διαβίωση σε οικονομικώς παρακμάζουσες και κοινωνικώς μειονεκτούσες περιοχές και, τέλος, να δημιουργούν νέες ευάλωτες ομάδες, όπως τα παιδιά σε πολλαπλώς ευάλωτες οικογένειες.¹⁹¹

Η κοινωνική προστασία μπορεί, σε ορισμένο βαθμό, να θεωρείται ως συντελεστής παραγωγής. Όμως, η ενίσχυση της αναδιανεμητικής λειτουργίας της περικλείει οικονομικό κόστος –σε όρους οικονομικής μεγέθυνσης. Στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού μοντέλου, ειδικότερα, υποστηρίζεται ότι η αντισταθμιστική σχέση μεταξύ οικονομικής αποτελεσματικότητας και επινεμητικής δικαιοσύνης είναι, αφενός, επώδυνη και, αφετέρου, ηθικώς αμφιλεγόμενη. Μολονότι βολική στην εμπειρική ανάλυση –αλλά και τον πολιτικό λόγο- εξ ου και συνήθως, η ταύτιση κοινωνικής προστασίας και αναδιανομής δεν παύει να συνιστά απλούστευση –και, ενίοτε, παράβλεψη. Οι θεσμοί της κοινωνικής προστασίας –π.χ. η κοινωνική ασφάλιση- ανταποκρίνονται στην ανάγκη επανόρθωσης των αποτυχιών της αγοράς –ιδίως της αγοράς κινδύνου- και, επομένως, συμβάλλουν – προσφέροντας ορισμένη οικονομική ασφάλεια- στην αποτελεσματική κατανομή των πόρων – cf. *allocation*. Επιπροσθέτως, επιτυγχάνοντας τη σταθεροποίηση του διαθέσιμου εισοδήματος, η κοινωνική προστασία συμβάλλει –μέσω των μη κυκλικών δαπανών, π.χ. των συντάξεων- στη μείωση της μεταβλητότητας (*volatility*) της συνολικής ζήτησης, αλλά και στην εξομάλυνση –μέσω των κυκλικών δαπανών και εσόδων, π.χ. επιδόματα ανεργίας και φόροι/ εισφορές- των συνεπειών των κυκλικών διακυμάνσεων της οικονομικής δραστηριότητας και την (ταχύτερη) επάνοδό της στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης –cf. *stabilisation* (δες και Κεφ. 3).¹⁹² Πέρα από το εγγενές –αν μη τι άλλο εξαιτίας της (υποχρεωτικής) συνάθροισης χαμηλών και υψηλών κινδύνων (*pooling of risks*)- στοιχείο αναδιανομής στις λειτουργίες κατανομής των πόρων και σταθεροποίησης, όμως, η κοινωνική προστασία ασκεί αμιγή αναδιανεμητική λειτουργία η ένταση –και έκταση- της οποίας αντανακλάται στο επίπεδο και τη διάρθρωση μεταβιβάσεων και φόρων, επομένως επηρεάζει τη διαμόρφωση –το βαθμό στρέβλωσης- των οικονομικών κινήτρων και, συνεπώς, προσδιορίζει το μέγεθος του κόστους που η αναδιανεμητική λειτουργία συνεπάγεται –υπό την έννοια της μείωσης του μακροπρόθεσμου ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης, είτε μέσω της ανάσχεσης του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας είτε/ και μέσω της μείωσης του ποσοστού απασχόλησης (και αύξησης του ποσοστού ανεργίας) σε ισορροπία (δες και Κεφ. 4).

Οι πενιχρές επιδόσεις των ευρωπαϊκών οικονομιών στον τομέα της απασχόλησης –ιδίως σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ και, κυρίως τις Η.Π.Α- έστρεψαν την προσοχή της ακαδημαϊκής έρευνας στις επιπτώσεις της κοινωνικής προστασίας στην προσφορά και τη ζήτηση εργασίας και, κατ' επέκταση, στον προσδιορισμό του ποσοστού απασχόλησης σε ισορροπία.¹⁹³ Σχετικώς με την προσφορά εργασίας, έμφαση αποδίδεται στις συνέπειες των δημόσιων και, κατά κανόνα –αλλά όχι κατ' ανάγκη- στατικών αναδιανεμητικών (*pay-as-you-go/ PAYG*), ως προς τον τρόπο χρηματοδότησής τους, συνταξιοδοτικών συστημάτων, σε εκείνες των συστημάτων αποζημίωσης της ανεργίας και επιδότησης των ανέργων, καθώς και στις συνέπειες των διαφόρων σχημάτων εγγυημένων εισοδηματικών ενισχύσεων/ ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Υποστηρίζεται, λοιπόν, ότι, εφαρμόζοντας το πρότυπο των (προ-)καθορισμένων παροχών (*defined benefit scheme*) και, επομένως, απισχνάζοντας την αναλογιστική σχέση εισφορών και παροχών –την ανταποδοτικότητα των εισφορών- τα

¹⁹¹ Οι διαπιστώσεις περιλαμβάνονται στο *ibid.*, σελ. 14- 19

¹⁹² Για μια συνοπτική αποτίμηση και αναφορά σε ορισμένες εμπειρικές εκτιμήσεις δες, Buti, M, Franco D. and L.R. Pench (2000) “Reconciling the Welfare State with Sound Public Finances and High Employment”, Working Paper, Forward Studies Unit, European Commission

¹⁹³ Οι επιπτώσεις στην αποταμίευση και, κατ' επέκταση, στην επένδυση και την οικονομική μεγέθυνση συνιστούν το άλλο μεγάλο θέμα που, όμως, δεν θίγεται αναλυτικώς στο πλαίσιο της παρούσας συζήτησης. δες Feldstein, Martin (1995) “Fiscal Policies, capital formation, and capitalism”, *European Economic Review*, 39, 399- 420 και του ίδιου (1996) “The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform”, *American Economic Review*, 86, 1- 14

στατικά αναδιανεμητικά συνταξιοδοτικά συστήματα επηρεάζουν –στρεβλώνουν τα κίνητρα- τη συμπεριφορά των ασφαλισμένων σε σχέση με την εργασία –η επίδραση της αύξησης των αποδοχών στην προσδοκώμενη σύνταξη- και την απόφαση συνταξιοδότησης και, ιδίως, ενθαρρύνουν, την πρόωρη συνταξιοδότηση –και, ως εκ τούτου, την πρόωρη έξοδο από την αγορά εργασίας` και οι σχετικές εμπειρικές ενδείξεις είναι, πράγματι, ισχυρές.¹⁹⁴ Μολαταύτα, δεν είναι η μέθοδος χρηματοδότησης -το σύστημα PAYG- *per se* που περικλείει παρόμοια αντικίνητρα στην προσφορά εργασίας (labour supply disincentives), αλλά ο συνήθης τρόπος εφαρμογής της μάλλον.¹⁹⁵ Κατ’ ουσία, ασφαλώς, ο συνήθης τρόπος εφαρμογής αναφέρεται στην παρουσία ισχυρών αναδιανεμητικών (δια-γενεακών και ενδο-γενεακών) επιδιώξεων στα δημόσια συνταξιοδοτικά PAYG συστήματα (π.χ. υπολογισμός λόγου αναπλήρωσης και, ιδίως, αναπροσαρμογή συντάξεων βάσει των μισθών και ελάχιστες συντάξεις) που, εκ των πραγμάτων, τείνουν να διαρρηγνύουν την αναλογιστική σχέση εισφορών- παροχών.

Υποστηρίζεται, επίσης, ότι η γενναιόδωρη ασφαλιστική κάλυψη και μακράς διάρκειας επιδότηση των ανέργων, καθώς και διάφορες εγγυημένες εισοδηματικές ενισχύσεις –που καταρχήν καταβάλλονται σε όσους δεν μπορούν να εργασθούν, ωστόσο συχνά επωφελούνται ικανοί για εργασία- σε συνδυασμό με τους φόρους επί των αποδοχών/ ασφαλιστικές εισφορές που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση των επιδομάτων ανεργίας και, γενικότερα των κοινωνικών μεταβιβάσεων, προκαλούν την αύξηση του μισθού αδιαφορίας/ επιφύλαξης (reservation wage) και, επομένως, περιστέλλουν τα κίνητρα προσφοράς εργασίας.¹⁹⁶ Ειδικότερα, η απίσχναση των κινήτρων προσφοράς εργασίας και, κατ’ επέκταση, ο κίνδυνος εγκλωβισμού στην παγίδα της ανεργίας (unemployment trap) αφορούν, κατά μείζονα λόγο, σε όσους συγκεντρώνονται στις χαμηλότερες βαθμίδες της μισθολογικής κλίμακας –κατά τεκμήριο νέους, γυναίκες και λιγότερο ειδικευμένους. Όμως, ο συνδυασμός κοινωνικών μεταβιβάσεων και φόρων προκαλεί, επίσης, τον κίνδυνο εγκλωβισμού των χαμηλότερα αμειβόμενων στην παγίδα της φτώχειας (poverty trap), με άλλα λόγια αποδυναμώνει τα κίνητρα εντατικοποίησης των προσπαθειών τους, καθώς η συνακόλουθη αύξηση των αποδοχών τους συνεπάγεται, συχνά, μείωση (ή, άρση) των μεταβιβάσεων που απολάμβαναν –cf. *high marginal effective tax rates*.¹⁹⁷

Από την άλλη πλευρά, η αύξηση των φόρων επί της εργασίας, προκειμένου να χρηματοδοτούνται τα επιδόματα ανεργίας και, γενικότερα, οι μεταβιβάσεις κοινωνικής προστασίας, συνεπάγεται μείωση του πραγματικού μισθού που οι επιχειρήσεις μπορούν να καταβάλλουν στους εργαζόμενους και, όταν η προσαρμογή των πραγματικών μισθών είναι περιορισμένη ή, ακόμη και ανύπαρκτη, συνεπάγεται μείωση της ζήτησης για εργασία. Αυτό, κατά μείζονα λόγο, αφορά στους χαμηλότερα αμειβόμενους και, ιδίως, όσους επωφελούνται από τον ελάχιστο μισθό (minimum wage), η εφαρμογή του οποίου υπαγορεύεται, εν προκειμένω, από τη λογική (υπερ-)αντισταθμισμού του μισθού αδιαφορίας και, κατ’ επέκταση, συρρίκνωσης της παγίδας της ανεργίας. Συμπερασματικώς, λοιπόν, υποστηρίζεται ότι τα ευρωπαϊκά γενναιόδωρα (αναδιανεμητικά) συστήματα κοινωνικής προστασίας (μεταβιβάσεων και φόρων) ασκούν παραμορφωτικές επιδράσεις στην προσφορά και τη ζήτηση εργασίας που έχουν ως αποτέλεσμα, αφενός, την αύξηση του ποσοστού ανεργίας σε

¹⁹⁴ Gruber, Jonathan and David Wise (2000) “Different Approaches to Pension Reform from an Economic Point of View”, in Martin Feldstein and Horst Siebert (eds.) *Coping with the Pension Crisis- Where Does Europe Stand?*, NBER March 2000 conference volume, <http://www.nber.org/books/pensioncrisis> (and forthcoming from the Univ. of Chicago Press)

¹⁹⁵ Τα ιδιωτικά και, κατά τεκμήριο, κεφαλαιοποιητικά συστήματα δεν αποκλείουν την παρουσία κινήτρων πρόωρης συνταξιοδότησης, π.χ. συνταξιοδότηση κατά τη στιγμή που οι συσσωρευμένες αποδόσεις των εισφορών εγγίζουν το μέγιστο` European Commission/ Directorate General for Economic and Financial Affairs (2001) “Policy Issues Related to Various Pensions Systems- Some issues for discussion”, ECFIN/223/2001

¹⁹⁶ Δες, για παράδειγμα, Siebert, Horst (1997) “Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe”, *Journal of Economic Perspectives*, 11, 3, 37- 54. Δες, επίσης, και στο επόμενο κεφάλαιο.

¹⁹⁷ Δες, για παράδειγμα, Carone, G. and A. Salomäki (2001) “Reform in tax- benefit systems in order to increase employment incentives in the EU”, Economic Paper, No 160, European Commission/ DG Economics and Financial Affairs, http://europa.eu.int/comm/economy_finance

ισορροπία –αλλά και τη μείωση του ποσοστού συμμετοχής στην αγορά εργασίας- και, αφετέρου, την ασύμμετρη κατανομή του κινδύνου της ανεργίας, ιδίως εις βάρος των πλέον ευάλωτων ομάδων του εργατικού δυναμικού –ειρωνικά, εις βάρος εκείνων που υποτίθεται ότι απολαμβάνουν την κοινωνική προστασία.

Δύο παρατηρήσεις είναι, σε αυτό το σημείο, αναγκαίες. Πρώτον, όπως και στην προηγούμενη περίπτωση, οι δυσμενείς επιπτώσεις των συστημάτων ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας, αλλά και, γενικότερα, της κοινωνικής προστασίας στην απασχόληση δεν είναι αποτέλεσμα των θεσμών κοινωνικής προστασίας *per se*, αλλά της ενίσχυσης της αναδιανεμητικής λειτουργίας τους και, επομένως, της ανάλογης διαμόρφωσης του επιπέδου και της διάρθρωσης μεταβιβάσεων και φόρων. Δεύτερον, όπως θα υποστηριχθεί και στο επόμενο κεφάλαιο, η λειτουργία και, ιδίως, οι επιδράσεις των θεσμών κοινωνικής προστασίας δεν είναι σκόπιμο –τόσο σε όρους οικονομικής ανάλυσης, όσο και σε όρους πολιτικής οικονομίας- να αποτιμώνται ερήμην των αλληλεπιδράσεών τους με τις πολιτικές ρύθμισης της αγοράς εργασίας. Σε όρους πολιτικής οικονομίας, ειδικότερα, η σχέση κοινωνικής προστασίας και ρυθμίσεων στην αγορά εργασίας, ιδίως της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης, είναι λιγότερο αθώα απ' ό,τι, ενδεχομένως, υποτίθεται.¹⁹⁸

Συνοπτικώς, η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, από κοινού με έναν υψηλό μισθό αδιαφορίας, τείνουν να εγείρουν τείχη απομόνωσης των καλύτερα τοποθετημένων στην αγορά εργασίας –των εντός των τειχών (insiders)- από τις επιδράσεις της ανεργίας. Επιτρέπουν, επομένως, στους τελευταίους να αποσοβούν την πλήρη προσαρμογή των πραγματικών μισθών τους έναντι των αυξημένων κοινωνικών μεταβιβάσεων και, επομένως, έναντι της αυξημένης φορολογίας επί της εργασίας` ή, αλλιώς, τους επιτρέπουν να αποσοβούν, μερικώς, την αυξημένη φορολογική επιβάρυνσή τους προκειμένου να χρηματοδοτούνται οι κοινωνικές μεταβιβάσεις. Ενδεχόμενη μείωση του μισθού αδιαφορίας, μέσω της μείωσης των επιδομάτων ανεργίας και, γενικότερα, των κοινωνικών μεταβιβάσεων και, ιδίως, επικέντρωση των τελευταίων σε εκείνους που έχουν μεγάλη ανάγκη –τους χαμηλότερα αμειβόμενους και, γενικώς, τις πλέον ευάλωτες κοινωνικές ομάδες- θα είχαν, πιθανώς, ως αποτέλεσμα την ακόμη μεγαλύτερη αύξηση των αποτελεσματικών οριακών συντελεστών φορολογίας (marginal effective tax rates) που επιβαρύνουν τους χαμηλότερα αμειβόμενους –μολονότι θα συνέβαλαν στη μείωση των συνολικών φόρων επί της εργασίας- διευρύνοντας την παγίδα της φτώχειας και, συνεπώς, αμβλύνοντας την αποτελεσματικότητα του συστήματος φόρων/ μεταβιβάσεων (σχετικώς με την αντιμετώπισή της). Ο λόγος δεν είναι άλλος από το ότι η δυνατότητα των εντός των τειχών να αποσοβούν τη μείωση των πραγματικών μισθών τους θα περιστελλόταν, κατά συνέπεια η αντίστασή τους στην επιβολή φόρων για τη χρηματοδότηση μεταβιβάσεων που οι ίδιοι δεν θα απολάμβαναν, ή, θα απολάμβαναν σε μικρότερο βαθμό θα ενισχυόταν. Πολύ περισσότερο, παρόμοιες επιπτώσεις θα διογκώνονταν εάν η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης αποδυναμωνόταν. Ίσως, λοιπόν, η επέκταση -και αύξηση- των κοινωνικών μεταβιβάσεων ώστε να επωφελούνται και οι καλύτερα τοποθετημένοι στην αγορά εργασίας –δηλαδή οι μεσαίες τάξεις- σε συνδυασμό με τη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, συνιστούν λίγο- πολύ συνθήκη για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της (σχετικής) φτώχειας, έχοντας όμως ως αναπόφευκτη συνέπεια την αύξηση της ανεργίας.

Πόσο μεγάλο είναι, όμως, το κόστος της αναδιανεμητικής λειτουργίας των ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής προστασίας –το κόστος της μείωσης της ανισότητας και της (σχετικής) φτώχειας; Ακριβέστερα, ποιος θα ήταν ο μακροπρόθεσμος ρυθμός μεγέθυνσης των ευρωπαϊκών οικονομιών εάν το επίπεδο των κοινωνικών μεταβιβάσεων και φόρων ήταν χαμηλότερο –και εάν η διάρθρωσή τους ήταν διαφορετική; Πρόκειται για μεγάλο και εξαιρετικώς δύσκολο να απαντηθεί εμπειρικό ερώτημα` και, όπως προλέγεται, η αποτίμηση

¹⁹⁸ Μολονότι από οικονομικής απόψεως υπάρχει σχέση υποκατάστασης μεταξύ συστήματος επιδομάτων ανεργίας και νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης, στο επίπεδο της πολιτικής οικονομίας η σχέση τείνει να γίνεται συμπληρωματική –δες και επόμενο κεφάλαιο.

δεν θάπρεπε –και ούτε είθισται στην πράξη- να αγνοεί τις αλληλεπιδράσεις κοινωνικής προστασίας και ρυθμιστικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας. Επιχειρώντας μια εξαντλητική ανάλυση του θέματος στην περίπτωση της Σουηδίας, ο A. Lindbeck υποστηρίζει ότι η μακροχρόνια αντισταθμιστική σχέση μεταξύ αναδιανομής και οικονομικής μεγέθυνσης είναι επώδυνη και, κατά τούτο, το κόστος της αναδιανεμητικής κοινωνικής προστασίας είναι μεγάλο και υπενθυμίζει, ενδεικτικώς, ότι το 1970 –προ της διόγκωσης του συστήματος κοινωνικής προστασίας- το κατά κεφαλή ΑΕΠ της χώρας ήταν κατά 15 % υψηλότερο του μέσου όρου των χωρών του ΟΟΣΑ, τοποθετώντας τη Σουηδία στην τέταρτη θέση της σχετικής κατάταξης, ενώ το 1995 το κατά κεφαλή ΑΕΠ της χώρας υπολείπεται κατά 5 % του μέσου όρου των χωρών ΟΟΣΑ και η θέση της στη σχετική κατάταξη ήταν, μόλις, η δέκατη έκτη.¹⁹⁹ Είναι, ασφαλώς, πιθανότατο ότι το κόστος της αναδιανομής είναι χαμηλότερο σε άλλα κράτη μέλη με λιγότερο εκτεταμένα συστήματα κοινωνικής προστασίας και, άλλωστε, οι οικονομικές επιδόσεις (κατά κεφαλή ΑΕΠ) αρκετών κρατών μελών με ανεπτυγμένα συστήματα κοινωνικής προστασίας εμφανίζονται καλύτερες των σουηδικών (οικονομικών επιδόσεων).²⁰⁰

Εφαρμόζοντας ένα σύστημα καθολικών κοινωνικών παροχών και αποδίδοντας έμφαση στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, η Σουηδία επιτυγχάνει εντυπωσιακές αναδιανεμητικές επιδόσεις και,²⁰¹ ταυτοχρόνως, κατορθώνει, σε ορισμένο βαθμό, να ξεπεράσει τα εγγενή προβλήματα των κεντρο-ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, ιδίως σε σχέση με την αγορά εργασίας και την απασχόληση. Μολαταύτα, η συνακόλουθη διόγκωση των δημοσίων προσφερόμενων προσωπικών υπηρεσιών (personal services) –μεγάλο μέρος των κοινωνικών παροχών σε είδος συνιστούν προσωπικές υπηρεσίες- και της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα δεν παύει να συνεπάγεται τη διόγκωση του κόστους προσφοράς τους –cf. *the Baumol cost- disease*- και, επομένως, να προκαλεί αναποτελεσματική κατανομή των συνολικών πόρων (ΑΕΠ) – cf. *macro- inefficiency*.²⁰² Ούτε παύει, επίσης, να συνοδεύεται από την αναπόφευκτη, εξαιτίας της απουσίας των αγορών και του ανταγωνισμού, δυσχέρεια ανταπόκρισης και προσαρμογής στις προτιμήσεις των πολιτών/ καταναλωτών των υπηρεσιών –*micro- inefficiency*- και, κατ' επέκταση, από την πρόκληση αντικινήτρων –μέσω του συστήματος φόρων/ παροχών- που έχουν, επίσης, ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, τη μείωση της ιδιωτικής παραγωγής υλικών αγαθών.²⁰³ Από αυτή την άποψη, λοιπόν, μπορεί να υποστηριχθεί ότι το κόστος –σε όρους οικονομικής μεγέθυνσης- του σουηδικού αναδιανεμητικού συστήματος κοινωνικής προστασίας ανάγεται, πρωτίστως, στην ανάσχεση των ρυθμών αύξησης της παραγωγικότητας.

Τουναντίον, στα περισσότερα των κεντροευρωπαϊκών κρατών μελών, το κόστος της αναδιανεμητικής κοινωνικής προστασίας –πιθανότατα μικρότερο σε σύγκριση με τη Σουηδία- ανάγεται, μάλλον κατά μείζονα λόγο, στη μείωση του ποσοστού απασχόλησης (και την αύξηση του ποσοστού ανεργίας) σε ισορροπία κι αυτό ισχύει, πολύ περισσότερο, όταν συνυπολογίζονται οι επιπτώσεις της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στις αγορές εργασίας. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η αντισταθμιστική σχέση μεταξύ επενεμητικής δικαιοσύνης και οικονομικής αποτελεσματικότητας τείνει να μετατρέπεται σε

¹⁹⁹ Lindbeck, Assar (1997) “The Swedish Experiment”, *Journal of Economic Literature*, 35, 1273- 1319

²⁰⁰ Δες στο *ibid.*, Table 2, σελ. 1285

²⁰¹ European Commission, *op cit.*, υποσημ. 186, Annex I, Tables 1, 2, 4

²⁰² Η παραγωγικότητα των προσωπικών υπηρεσιών αυξάνεται βραδύτερα από την παραγωγικότητα σε άλλους τομείς της οικονομίας. Κατά συνέπεια, δεδομένης της απουσίας τομεακής διαφοροποίησης των μισθών σύμφωνα με την παραγωγικότητα, το μοναδιαίο κόστος της προσφοράς προσωπικών υπηρεσιών αυξάνεται σε σχέση με το μοναδιαίο κόστος παραγωγής στους άλλους τομείς της οικονομίας. Επομένως, προκειμένου να ικανοποιηθεί η αυξανόμενη ζήτηση προσωπικών υπηρεσιών, αν μη τι άλλο δεδομένης της υψηλής εισοδηματικής ελαστικότητας της ζήτησής τους, ολοένα και μεγαλύτερο τμήμα του εθνικού εισοδήματος και, ειδικότερα, των δημοσίων δαπανών θα πρέπει να κατανέμεται στους τομείς κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης.

²⁰³ Για μια παρεμφερή προσέγγιση δες Rosen, Sherwin (1996) “Public Employment and the Welfare State in Sweden”, *Journal of Economic Literature*, 34, 729- 740

αντισταθμιστική σχέση μεταξύ επενμητικής δικαιοσύνης και ανεργίας (equity-unemployment trade-off). Ελάχιστοι, μάλλον, θα υποστήριζαν ότι ο υφιστάμενος πολιτικός συμβιβασμός –η ανοχή υψηλών ποσοστών ανεργίας- δεν απειλεί, εκτός άλλων, τη βιωσιμότητα των ίδιων των συστημάτων κοινωνικής προστασίας –εν πολλοίς θεμελιωμένων βάσει της παραδοχής, αλλά και εν μέσω συνθηκών, πλήρους απασχόλησης- πολύ περισσότερο εν όψει των δυσμενών δημογραφικών τάσεων. Αρκετοί, πάντως, θα αμφισβητούσαν, επίσης, την ηθική συνάφεια –και συνέπεια- του υφιστάμενου πολιτικού συμβιβασμού, υποδεικνύοντας πως η ανεργία, δεδομένης, μάλιστα, της κατανομής της εις βάρος των πλέον ευάλωτων ομάδων, συνεπάγεται αυξημένο κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού –ή/ και εξάρτησης από την κοινωνική πρόνοια (welfare dependency)- και, ως εκ τούτου, ότι δεν είναι ηθικώς αποδεκτό και λογικώς συνεπές να αντιπαρτίθεται στην επιδίωξη της επενμητικής δικαιοσύνης. Θα υπογράμμιζαν, με άλλα λόγια, ότι η αύξηση των ευκαιριών απασχόλησης, ιδίως για τις πλέον ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, συγκαταλέγεται στις μεταβλητές μιας ηθικώς συναφούς και κοινωνικώς δίκαιης συνάρτησης κοινωνικής ευημερίας.

Ο ισχυρισμός ότι η διεθνής και, κυρίως, η ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση διαβρώνουν τους (εθνικούς) θεσμούς κοινωνικής προστασίας είναι αβάσιμος. Οι θεμελιώδεις περιορισμοί της κοινωνικής προστασίας απλώς επιτείνονται, οι δε συνέπειες είναι, μάλλον, ευεργετικές. Οι κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας, όμως, τείνουν να περιορίζουν υπέρμετρα το ρόλο της κοινωνικής προστασίας ως εργαλείου μακροοικονομικής (δημοσιονομικής) σταθεροποίησης και, ενδεχομένως, προοιωνίζονται δυσμενείς οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις.²⁰⁴ Η συζήτηση συνοψίζεται σε δύο βασικά και αλληλένδετα ερωτήματα. Πρώτον, ποιες είναι οι επιπτώσεις της ολοκλήρωσης των αγορών στα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας; και, δεύτερον, ποιες συνέπειες επιφυλάσσει για την κοινωνική προστασία το υφιστάμενο μακροοικονομικό καθεστώς –η ONE; Είναι αλήθεια ότι, υπό συνθήκες πλήρους κινητικότητας κεφαλαίου και εργασίας, ιδίως της ειδικευμένης εργασίας, ο δημοσιονομικός ανταγωνισμός θα συνέτεινε στην πλήρη, σχεδόν, μετατροπή της φορολογίας σε πλήρως ανταποδοτική (pure benefit- taxes) και, κατά συνέπεια, θα περιόριζε την κοινωνική προστασία στο ρόλο της οιονεί αναλογιστικής ασφάλισης (quasi actuarial/ mimicking private insurance) –²⁰⁵ με την εύλογη υπόθεση της απαρésκειας του κινδύνου (risk aversion). Υπό συνθήκες πλήρους κινητικότητας, λοιπόν, η αναδιανεμητική λειτουργία της κοινωνικής προστασίας θα έτεινε να συρρικνωθεί, ακριβέστερα θα έτεινε να περιορισθεί εντός του πλαισίου που, αφενός, η συνάθροιση χαμηλών και υψηλών κινδύνων προδιαγράφει και, αφετέρου, ο αλτρουισμός μεταξύ ομοεθνών, πιθανότατα, διευρύνει και, τελικώς, οριοθετεί.

Μολαταύτα, η πιθανότητα συρρίκνωσης της αναδιανεμητικής λειτουργίας των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας είναι, μάλλον, απομακρυσμένη. Η κινητικότητα της εργασίας, ακόμη και της ειδικευμένης εργασίας, προσκρούει στους ισχυρούς, για την ώρα, περιορισμούς που οι οικογενειακές σχέσεις, οι πολιτισμικές αναφορές –και νοοτροπίες- και οι γλωσσικές διαφορές επιβάλλουν. Επίσης, ο κίνδυνος της «αντι- αναδιανεμητικής» κινητικότητας της εργασίας αμβλύνεται λόγω της επικράτησης ενός προτύπου καταμερισμού της εργασίας στο εσωτερικό της Κοινότητας, προϊόντος του ατελούς ανταγωνισμού, που τείνει να ευνοεί τη συγκέντρωση της ειδικευμένης εργασίας στα πλουσιότερα κράτη μέλη, τα οποία εφαρμόζουν περισσότερο γενναϊόδωρα –αναδιανεμητικώς ισχυρότερα- συστήματα κοινωνικής προστασίας. Παρόμοιοι περιορισμοί τείνουν, σε ορισμένο βαθμό, να αντισταθμίζουν, επίσης, τα κίνητρα στρατηγικής μετεγκατάστασης της εργασίας που γεννώνται ως αποτέλεσμα των διαφορών μεταξύ των εθνικών συνταξιοδοτικών συστημάτων,

²⁰⁴ Έχοντας αφιερώσει το Κεφ. 5 στην αναλυτική συζήτηση των συνεπειών της ολοκλήρωσης για το κοινωνικό κράτος –υπό την ευρεία έννοια- και την κοινωνική πολιτική –περιλαμβανομένης της πολιτικής απασχόλησης- είναι, σε αυτήν την παράγραφο, αρκετό να υπογραμμισθούν ορισμένες βασικές διαπιστώσεις που αφορούν, ειδικότερα, στην κοινωνική προστασία.

²⁰⁵ Atkinson, Anthony B. (1992) “Towards a European Social Safety Net?”, *Fiscal Studies*, No 13

ιδίως των διαφορών ως προς την ενδο-γενεακή και, κυρίως, τη δια-γενεακή αναδιανομή που τα συστήματα PAYG επιβάλλουν.²⁰⁶ Ασφαλώς, στο βαθμό που οι νεώτερες γενεές εργαζομένων είναι, κατά τεκμήριο, κινητικότερες, η βιωσιμότητα των διαφορών ως προς την έκταση της δια-γενεακής, ιδίως, αναδιανομής τίθεται υπό αμφισβήτηση. Άλλωστε, παρόμοιες διαφορές μεταφράζονται σε διαφορές ως προς το ύψος του αφανούς χρέους της κυβέρνησης (implicit debt) –και της ανάγκης χρηματοδότησής του- και, επομένως, συνεπάγονται αποκλίσεις ως προς τις μελλοντικές αποδόσεις των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Ωστόσο, αφήνοντας τη στρατηγική μετεγκατάσταση των (νεώτερων) εργαζόμενων να αποτελέσει το μηχανισμό εξισορρόπησης των διαφορών μεταξύ των συνταξιοδοτικών συστημάτων περικλείει τον κίνδυνο επιδείνωσης των συνεπειών των, ήδη δυσμενών, δημογραφικών τάσεων και, επομένως, τον κίνδυνο ανασχεσης των ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης μεταξύ των κρατών μελών που έχουν, ήδη, υψηλές συσσωρευμένες συνταξιοδοτικές υποχρεώσεις –και υψηλό αφανές χρέος. Από αυτή την άποψη, η θέσμιση ανώτατου ορίου δημοσίου χρέους (60 % του ΑΕΠ), θα μπορούσε να κατανοηθεί ως απόπειρα εξουδετέρωσης των κινήτρων στρατηγικής μετεγκατάστασης της εργασίας,²⁰⁷ υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη να αναθεωρήσουν τα συνταξιοδοτικά συστήματά τους και, κατά τούτο, συμβάλλοντας στη σύγκλιση των δια-γενεακών –και όχι μόνον- αναδιανεμητικών επιδιώξεών τους.

Από την άλλη πλευρά, ο συνδυασμός υψηλής κινητικότητας του κεφαλαίου και χαμηλής κινητικότητας της εργασίας έχει, θεωρητικώς, ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του αναδιανεμητικού ρόλου της κοινωνικής προστασίας, κυρίως υπό την έννοια ότι περιστέλλει τα περιθώρια μείωσης της ανισότητας του πρωτογενούς εισοδήματος (προ φόρων και μεταβιβάσεων), όμως με δεδομένους τους οικονομικούς και πολιτικούς περιορισμούς της περαιτέρω αύξησης της φορολογίας επί της εργασίας ώστε να αποκαθίσταται ένα επιθυμητό επίπεδο (ανα-)διανομής του εισοδήματος. Ειδικότερα, η κινητικότητα του κεφαλαίου τείνει να επιβάλλει την προσαρμογή του πραγματικού μισθού στις κοινωνικές μεταβιβάσεις και, συνεπώς, στους φόρους επί της εργασίας, προκειμένου το κόστος εργασίας να παραμένει ανταγωνιστικό. Από αυτή την άποψη, η διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου κοινωνικής προστασίας και, ως εκ τούτου, ενός υψηλού μισθού αδιαφορίας από μέρους ορισμένων κρατών μελών δεν θα ήταν βιώσιμη. Τα λιγότερο γενναιόδωρα κράτη μέλη θα αποσπούσαν μεγαλύτερα μερίδια εμπορίου και επενδύσεων, ως αποτέλεσμα της (μεγαλύτερης) ευχέρειας ανταγωνιστικής προσαρμογής των μισθών και, γενικώς, του κόστους εργασίας, κατά συνέπεια, προκειμένου να επιτύχουν την προσαρμογή των μισθών, τα γενναιόδωρα κράτη μέλη θα εξαναγκάζονταν και αυτά να μειώσουν το επίπεδο κοινωνικής προστασίας –να μειώσουν το μισθό αδιαφορίας- και, μοιραίως, να αποδεχθούν μεγαλύτερη (προ- και μετα-τους φόρους και τις κοινωνικές μεταβιβάσεις) ανισότητα.

Στην πράξη, όμως, παρόμοιες συνέπειες είναι, μάλλον, αμφίβολο ότι θα εκφραστούν, αν μη τι άλλο ότι θα προσλάβουν σημαντικές διαστάσεις. Η σημασία του κόστους εργασίας ως ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος τείνει, κατά μείζονα λόγο, να αφορά σε κλάδους εντάσεως λιγότερο ειδικευμένης εργασίας. Όμως, στο πλαίσιο του υφιστάμενου καταμερισμού της εργασίας, τα πλουσιότερα και κοινωνικώς γενναιόδωρα κράτη μέλη τείνουν να εξειδικεύονται σε κλάδους εντάσεως κεφαλαίου ή/ και ειδικευμένης εργασίας, κατά συνέπεια ο άμεσος ανταγωνισμός τους με τα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη, όπου συγκεντρώνεται το μεγαλύτερο μέρος της εντάσεως λιγότερο ειδικευμένης εργασίας παραγωγής, είναι μικρός. Τα κίνητρα στρατηγικής μετεγκατάστασης του κεφαλαίου –και, ως εκ τούτου, ο κίνδυνος δημοσιονομικού ανταγωνισμού- εξαιτίας των μεταξύ των κρατών διαφορών ως προς το επίπεδο κοινωνικής προστασίας είναι, λοιπόν, περιορισμένα (δες Κεφ. 5). Παρ' όλα αυτά, το ενδεχόμενο της ανταγωνιστικής μείωσης της κοινωνικής προστασίας δεν θα μπορούσε να

²⁰⁶ Για μια πλήρη συζήτηση των κινήτρων μετανάστευσης που οι διαφορές των συνταξιοδοτικών συστημάτων περικλείουν, δες Jouten, Alain and Pierre Pestieau (2001) "Labour Mobility, Redistribution and Pensions Reform in Europe", Discussion Paper, No 2792, CEPR

²⁰⁷ Δες και *ibid.*

αποκλεισθεί' άλλωστε, ούτε το κόστος εργασίας είναι, ακόμη και στους σύγχρονους κλάδους ανταγωνιστικώς αδιάφορο,²⁰⁸ ούτε απουσία δραστηριοτήτων εντάσεως λιγότερο ειδικευμένης εργασίας υφίσταται στα πλουσιότερα κράτη μέλη. Στην προκειμένη περίπτωση, όμως, παρόμοιο ενδεχόμενο θα είχε ευεργετικές συνέπειες. Θα συνέβαλε, δηλαδή, στην άρση των παραμορφώσεων στην προσφορά –και τη ζήτηση– εργασίας και στη συρρίκνωση της «παγίδας της ανεργίας» και, επομένως, θα επέτρεπε την αύξηση των ευκαιριών απασχόλησης των λιγότερο ειδικευμένων –κατ' αυτό τον τρόπο, υποστηρίζοντας και την επινεμητική δικαιοσύνη. Επίσης, θα οδηγούσε σε μείωση του ποσοστού ανεργίας σε ισορροπία και, τέλος, θα ευνοούσε την ταχύτερη προσαρμογή των μισθών στην αύξηση της ανεργίας, εξαιτίας μιας δυσμενούς οικονομικής διατάραξης, και την ταχύτερη επάνοδό του ποσοστού ανεργίας στο (χαμηλότερο πλέον) επίπεδο ισορροπίας της αγοράς εργασίας.

Η αύξηση της ευελιξίας των μισθών –και της ευελιξίας των σχετικών μισθών– είναι, σε κάθε περίπτωση, αναγκαία προκειμένου να επιτυγχάνεται η ταχύτερη προσαρμογή των ευρωπαϊκών οικονομιών στις διεθνείς ανταγωνιστικές πιέσεις και τις τεχνολογικές μεταβολές, που είναι συνακόλουθες της διεθνούς ολοκλήρωσης των αγορών και, από κοινού, προκαλούν τη συχνότερη εκδήλωση κλαδικών- εξειδικευμένων διαταράξεων (industry- specific shocks) με επιπτώσεις στην απασχόληση. Παρόμοιες διαταράξεις, άλλωστε, δεν είναι δυνατό να αντιμετωπίζονται μέσω του χειρισμού της ονομαστικής συναλλαγματικής ισοτιμίας, ενώ τα περιθώρια άσκησης βιομηχανικής πολιτικής έχουν δραστικώς –και ευεργετικώς, η προηγούμενη εμπειρία υποδηλώνει- περισταλθεί.²⁰⁹ Όμως, η αντιμετώπιση των συνεπειών για την απασχόληση παρόμοιων διαταράξεων προϋποθέτει, επίσης, την εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας που συμβάλλουν στην εξομάλυνση της διαδικασίας κλαδικής ή/ και γεωγραφικής ανακατανομής (reallocation) της απασχόλησης (π.χ. αποζημίωση ανέργων) και στην επιτάχυνσή της (π.χ. στεγαστικά προγράμματα/ επιδοτήσεις). Δεν είναι, λοιπόν, παράδοξη η διαπίστωση –οι κοινωνικώς ευαίσθητοι, αλλά απρόσεκτοι επικριτές της διεθνούς οικονομικής ολοκλήρωσης δεν θάπρεπε να την παραβλέπουν- ότι οι εισοδηματικές/ κοινωνικές μεταβιβάσεις –που προσφέρουν εισοδηματική ασφάλεια και συμβάλλουν στη σταθεροποίηση του εισοδήματος των ατόμων κατά τη διάρκεια ζωής τους- είναι μεγαλύτερες όσο πιο ανοικτές είναι οι οικονομίες, δηλαδή όσο περισσότερο οι οικονομίες εκτίθενται στον κίνδυνο των εξωγενών διαταράξεων και, επομένως, όσο περισσότερο αυξάνονται οι διακυμάνσεις του προϊόντος (τους).²¹⁰

Στο πλαίσιο της ONE, η ευελιξία των μισθών –και των τιμών- η κινητικότητα –γεωγραφική και επαγγελματική- της εργασίας και η δημοσιονομική σταθεροποίηση, εν πολλοίς συνυφασμένη με τη μείωση των εσόδων και την αύξηση των δαπανών κοινωνικής προστασίας, αναλαμβάνουν το μεγαλύτερο βάρος της προσαρμογής των, αποστερημένων από το συναλλαγματικό εργαλείο, οικονομιών σε ιδιοσυγκρασιακές (ασυμμετρικές) διαταράξεις – και, αν μη τι άλλο, μέρος του βάρους της προσαρμογής τους σε κοινές (συμμετρικές) διαταράξεις. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, επιβάλλονται η περιστολή των παραμορφωτικών επιδράσεων της κοινωνικής προστασίας στην προσφορά –και τη ζήτηση- εργασίας και, επομένως, στον καθορισμό –τη δυσκαμνία- των μισθών, η άρση των αποτελεσματικών περιορισμών στην κινητικότητα της εργασίας που τα συστήματα κοινωνικής προστασίας, ιδίως τα συνταξιοδοτικά συστήματα, συχνά περικλείουν και, τέλος, η διατήρηση υγιούς

²⁰⁸ Αν μη τι άλλο, δεδομένης της συμπληρωματικής σχέσης ειδικευμένης και λιγότερο ειδικευμένης εργασίας

²⁰⁹ Buti *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 192

²¹⁰ Rodrik, Dani (1998) “Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?”, *Journal of Political Economy*, 106, 997- 1032. Ωστόσο, αυτό που ισχύει σχετικώς με τις κοινωνικές μεταβιβάσεις δεν γενικεύεται, κατ' ανάγκη, για το σύνολο των δημόσιων δαπανών και, γενικότερα, για το μέγεθος του κράτους. Με αφετηρία την αρνητική συσχέτιση ανοίγματος και μεγέθους των οικονομιών, υποστηρίζεται ότι οι μεγαλύτερες –και λιγότερο ανοικτές- οικονομίες έχουν μικρότερο κράτος (ως % ΑΕΠ) γιατί εκμεταλλεύονται οικονομίες κλίμακας στην παραγωγή δημόσιων αγαθών' δες, Alesina, Alberto and Romain Wacziarg (1998) “Openness, Country Size, and the Government”, *Journal of Public Economics*, 69, 305- 321

δημοσιονομικής κατάστασης (περιορισμός ελλειμμάτων, χρέους) –κατ’ ουσία μέσω του ελέγχου των κοινωνικών δαπανών- ώστε, μεταξύ άλλων, να αποκαθίσταται ο ρόλος των αυτόματων σταθεροποιητών.

Ωστόσο, η καθιέρωση του Συμφώνου Σταθερότητας (και Μεγέθυνσης), ως δέσμη (υποχρεωτικών) κανόνων διασφάλισης της δημοσιονομικής πειθαρχίας, δεν αποκλείεται να αποδειχθεί αντιπαραγωγική και επιζήμια, την ίδια στιγμή, μάλιστα, που η σκοπιμότητά του, ως μέσου διασφάλισης της σταθερότητας των τιμών, είναι, αν μη τι άλλο, αμφισβητούμενη (δες και Κεφ. 5 & 7). Η κριτική στο Σύμφωνο Σταθερότητας (και Μεγέθυνσης) υπαγορεύεται από δύο, κυρίως, λόγους. Αφενός, η εμμονή στο δρακόντειο περιορισμό του δημόσιου ελλείμματος (3 %), σε συνδυασμό με την επιταγή ισοσκέλισης της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής θέσης της γενικής κυβέρνησης, και, κατά τούτο, η ουσιαστική απαγόρευση της «διακριτικής» δημοσιονομικής πολιτικής –π.χ. μέσω προσωρινής αύξησης των κοινωνικών δαπανών, πέρα από την αυτόματη αύξησή τους- είναι πιθανό να οδηγήσει σε υποσταθεροποίηση των οικονομιών που αντιμετωπίζουν δυσμενή ιδιοσυγκρασιακή –συχνά *de facto* μάλλον, παρά εξ ορισμού- διατάραξη και, επομένως, σε αύξηση της ανεργίας – διατήρησή της σε επίπεδο υψηλότερο του ποσοστού ισορροπίας. Αυτό, όμως, συντείνει στη μεσοπρόθεσμη αύξηση των δαπανών κοινωνικής προστασίας –ιδίως επιδομάτων ανεργίας και εγγυημένων εισοδηματικών ενισχύσεων- πράγμα που, με τη σειρά του, δυσχεραίνει τον έλεγχο των κοινωνικών και, γενικότερα, των δημόσιων δαπανών –δεδομένων των ισχυρών τάσεων αύξησής τους- θέτει υπό κίνδυνο την αποτελεσματική κατανομή τους και, πιθανότατα, οδηγεί σε υπέρμετρες –και οικονομικώς επιζήμιες- περικοπές ορισμένων κοινωνικών παροχών.

Αφετέρου, προκειμένου να αναχαιτίσουν την κοινωνική δυσαρέσκεια και την πολιτική αποδοκιμασία, οι κυβερνήσεις είναι πιθανό ότι θα στραφούν προς την ενίσχυση ρυθμιστικών παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας, ιδίως σχετικώς με την προστασία της απασχόλησης, που μπορεί να συμβάλλουν στη σταθεροποίηση της απασχόλησης, την ίδια στιγμή, όμως, ενισχύουν τη δυσκαμψία των μισθών και τείνουν να προκαλούν αύξηση του επιπέδου ανεργίας σε ισορροπία. Κατ’ αυτό τον τρόπο, όμως, οι θετικές επιπτώσεις για την απασχόληση των μεταρρυθμίσεων της κοινωνικής προστασίας –ιδίως της μείωσης του μισθού αδιαφορίας- εξουδετερώνονται και, ταυτοχρόνως, το πρόβλημα της αναποτελεσματικής κατανομής των δημόσιων δαπανών ή/ και της υπέρμετρης μείωσης ορισμένων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας επανακάμπτει. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η κοινωνική προστασία δεν αποκλείεται να αναδειχθεί σε αχίλλειο πτέρνα της ONE,²¹¹ ή, αντιστρόφως, η ONE να αποτελέσει το δούρειο ίππο για την ουσιώδη ενίσχυση της εξουσίας –του δημοσιονομικού ρόλου- της Κοινότητας στο χώρο της κοινωνικής προστασίας –π.χ. μέσω της εισαγωγής μηχανισμού αυτόματων σταθεροποιητικών μεταβιβάσεων.

Η μεταρρύθμιση των ευρωπαϊκού μοντέλου κοινωνικής προστασίας αφορά στον αναπροσδιορισμό του μεγέθους και του χαρακτήρα του (κοινωνικού) ρόλου του κράτους, της έκτασης και του βαθμού αναδιανομής της ευημερίας. Οικονομικά συμφέροντα, ιδεολογία, αλλά και πολιτικοί χειρισμοί καθορίζουν την εξέλιξη της διαδικασίας μεταρρύθμισης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας που, συχνά, είναι αποσπασματική και, ενίοτε, τείνει να δυσχεραίνει τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση των αγορών εργασίας. Ελάχιστοι, μάλλον, θα αμφέβαλαν ότι η διατήρηση των υφιστάμενων πολιτικών κοινωνικής προστασίας θα ήταν οικονομικώς επώδυνη και κοινωνικώς αμφιλεγόμενη. Άλλωστε, ομόφωνη είναι η αναγνώριση των εξωγενών (;) πιέσεων αύξησης του κόστους της κοινωνικής προστασίας, καθώς και της αυξανόμενης αναντιστοιχίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης για κοινωνική προστασία –της αδυναμίας ανταπόκρισης στις

²¹¹ Δες, αλλά με αντιρρήσεις για πολλά από τα επιχειρήματά του, Begg, Iain (1999) “Social Protection: the Achilles heel of EMU”, One Europe or Several Paper, European Institute, South Bank University, <http://www.sbu.ac.uk/euroinst/oneeurope/Papers.html>

σύγχρονες κοινωνικές ανάγκες και απαιτήσεις των πολιτών- και, κυρίως, λίγο- πολύ κοινή είναι η διαπίστωση εγγενών (ενδο-συστημικών) αστοχιών που τείνουν να διογκώνουν το κόστος, να αποθαρρύνουν την οικονομική συμπεριφορά και να προκαλούν διακρίσεις εις βάρος, ιδίως, των χαμηλότερα αμειβόμενων εργαζομένων. Είναι αλήθεια ότι στα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, η σύγχρονη κοινωνική πολιτική διαφέρει από εκείνη που εφαρμοζόταν τις προηγούμενες δεκαετίες. Η φάση της επέκτασης της κάλυψης και της αύξησης των παροχών κοινωνικής προστασίας αποτελεί παρελθόν, σε ορισμένες περιπτώσεις μακρινό. Από τα μέσα, περίπου, της δεκαετίας του 1980 και, ιδίως, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, εν πολλοίς λόγω των (δεσμευτικών) δημοσιονομικών περιορισμών, τίθενται σε εφαρμογή μεταρρυθμίσεις που αποβλέπουν στην εκλογίκευση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και τη συγκράτηση των κοινωνικών δαπανών και αφορούν στα συνταξιοδοτικά συστήματα, τα συστήματα υγείας, τα συστήματα ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας και, γενικότερα, στο σύνολο των κοινωνικών παροχών/ κοινωνικών υπηρεσιών.²¹² Παρ' όλα αυτά, ισχυρή παραμένει η ανάγκη επιτάχυνσης της διαδικασίας μεταρρύθμισης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας

Η πλειονότητα των ακαδημαϊκών, αλλά και ικανό τμήμα του πολιτικού κόσμου, τείνουν να συμπεριφέρονται πως η μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας θα πρέπει να αποβλέπει.²¹³ α. Στον έλεγχο της αύξησης των κοινωνικών δαπανών, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, έτσι ώστε να αποτρέπεται η υπέρμετρη επιβάρυνση των δημόσιων οικονομικών και να διασφαλίζεται η (μεσο- και μακροχρόνια) βιωσιμότητά τους –ευρέως εννοούμενη. β. Στη βελτίωση της κατανομής των πόρων κοινωνικής προστασίας, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η κάλυψη των ατόμων και ομάδων του πληθυσμού αναλόγως με την προέλευση και το μέγεθος του κινδύνου που αντιμετωπίζουν και, ταυτοχρόνως, να αποτρέπεται η διόγκωση του κόστους προσφοράς και γι' αυτό το σκοπό, στην εισαγωγή βελτιώσεων –και τη διαμόρφωση κινήτρων- στην πλευρά της προσφοράς κοινωνικής προστασίας. γ. Στην ενίσχυση των στοιχείων ανταποδοτικότητας και, κατά τούτο, στο μέγιστο δυνατό διαχωρισμό μεταξύ ασφάλισης και πρόνοιας/ αναδιανομής, έτσι ώστε να αποκαθίστανται τα κίνητρα σχετικώς με την προσφορά εργασίας και την απασχόληση, να απελευθερώνονται πόροι που προορίζονταν για αμφισβητήσιμες –αναγόμενες σε μειωμένη εργασιακή προσπάθεια- αναδιανεμητικές μεταβιβάσεις και να ενισχύεται η διαφάνεια –και ηθική συνάφεια- της αναδιανεμητικής λειτουργίας δ. Στην άρση των διακρίσεων που τα συστήματα φορολογίας και μεταβιβάσεων περικλείουν εις βάρος των χαμηλότερα αμειβόμενων εργαζομένων, καθώς και των διακρίσεων –ενίοτε και των αδικαιολόγητα θετικών- που τα δημόσια συνταξιοδοτικά συστήματα επιφυλάσσουν εις βάρος –και προς όφελος- των γυναικών, έτσι ώστε να αποθαρρύνεται η εξάρτηση από την πρόνοια και η έξοδος από την αγορά εργασίας, να προλαμβάνεται ο κίνδυνος του χαμηλού εισοδήματος και να αποτρέπεται η αναποτελεσματική κατανομή των πόρων κοινωνικής προστασίας. Στις επόμενες σειρές συζητείται, συνοπτικώς, η μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων και των συστημάτων ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας. Η επιλογή δεν είναι τυχαία η βιωσιμότητα των δημόσιων συνταξιοδοτικών συστημάτων και η υψηλή ανεργία συνιστούν τα μείζονα προβλήματα του ευρωπαϊκού μοντέλου κοινωνικής προστασίας.²¹⁴

²¹² Σχετικώς με τις μεταρρυθμίσεις των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στα κράτη μέλη της ΕΕ, κατά τη διάρκεια των προηγούμενων ετών, δες Commission EC (1993) "Social Protection in Europe, 1993", COM(93) 531, Commission EC (1995) "Social Protection in Europe, 1995", COM(95) 457' επίσης, Buti *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 192 και Carone and Salomäki, *op.cit.*, υποσημ. 197

²¹³ Δες και Buti *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 192

²¹⁴ Η μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων και των συστημάτων ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας είναι δύο, μόνον, από τα θέματα που η *agenda* της μεταρρύθμισης του ευρωπαϊκού μοντέλου κοινωνικής προστασίας περιλαμβάνει. Σημαντικά είναι, επίσης, τα θέματα της μεταρρύθμισης των υπηρεσιών υγείας, των οικογενειακών παροχών, αλλά και του συνόλου των παροχών σε είδος και σε χρήμα. Σε αυτό το πλαίσιο, ερωτήματα αναφέρονται σχετικώς με το ρόλο και τα όρια ευθύνης μεταξύ κράτους και ιδιωτικού τομέα σε ότι αφορά τη χρηματοδότηση και την προσφορά των κοινωνικών αγαθών/ υπηρεσιών, καθώς και σε σχέση με τη σκοπιμότητα επικέντρωσης των μεταβιβάσεων κοινωνικής προστασίας στις ασθενέστερες κοινωνικές ομάδες και αναθέωρησης της (αρχής της) καθολικότητας –ιδίως της μείωσης του

Στον τομέα των συντάξεων, πιεστικό παραμένει το πρόβλημα διασφάλισης ενός επαρκούς εισοδήματος κατά την περίοδο συνταξιοδότησης για ένα γηράσκοντα πληθυσμό χωρίς, την ίδια στιγμή, να απειλείται η μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών –ευρέως εννοούμενη, όπως προσδιορίζεται παραπάνω. Κατ’ ακολουθία των προγενέστερων μεταρρυθμίσεων, έμφαση αποδίδεται στην περιστολή των παροχών που τα δημόσια στατικά αναδιανεμητικά –PAYG- συστήματα επιφυλάσσουν, πολύ περισσότερο όταν η περαιτέρω αύξηση των κοινωνικών εισφορών θεωρείται επαχθής για την απασχόληση και όταν, επίσης, το σύνολο των (κοινωνικών) κρατών μελών δεν είναι διατεθειμένα –εν πολλοίς αφελώς, η νέα πολιτική οικονομία υποδεικνύει²¹⁵ να εγκαταλείψουν τη διστακτική, επιλεκτική και, σε κάθε περίπτωση, προστατευτική μεταναστευτική πολιτική τους. Η περιστολή των παροχών μπορεί να αφορά στην αύξηση των ηλικιακών ορίων συνταξιοδότησης, την τροποποίηση των κριτηρίων/ προϋποθέσεων επιλεξιμότητας και, ιδίως, στην αναθεώρηση των τυπικών κανόνων αλλά και την άρση των κινήτρων πρόωρης συνταξιοδότησης και, τέλος, στη μείωση των ποσοστών αναπλήρωσης του εισοδήματος από την εργασία και την αναθεώρηση του τρόπου υπολογισμού και αναπροσαρμογής (indexation) των συντάξεων. Χωρίς αμφιβολία, παρόμοιες παραμετρικές μεταβολές διαφέρουν σχετικώς με την αποτελεσματικότητά τους σε ότι αφορά τον έλεγχο της αύξησης των δημόσιων συνταξιοδοτικών δαπανών, αλλά και σχετικώς με τις αναδιανεμητικές συνέπειές τους –ενδογενεακές και διαγενεακές’ στο σύνολό τους, όμως, οδηγούν σε απίσχναση των προσδοκιών των πολιτών.²¹⁶

Το τελευταίο συνιστά το βασικότερο, ίσως, λόγο που, δεδομένης της οικονομικής σκοπιμότητας εισαγωγής παραμετρικών μεταβολών στα δημόσια συστήματα PAYG, ολοένα και περισσότερο ωριμάζει πολιτικώς η ιδέα της συστημικής μεταρρύθμισης, ειδικότερα της αποφασιστικής ενίσχυσης της σημασίας και του ρόλου –ως πηγών εισοδήματος κατά τη συνταξιοδότηση- των ιδιωτικών, υποχρεωτικών αλλά και προαιρετικών, κεφαλαιοποιητικών συστημάτων (funded schemes) –υπαρκτών στα περισσότερα των κρατών μελών, αλλά σε διαφορετικό βαθμό ανεπτυγμένων. Πράγματι, από καθαρή, παραδοσιακή οικονομική άποψη, η επιλογή της μεθόδου χρηματοδότησης –κεφαλαιοποίηση vs. PAYG- ή/ και του φορέα οργάνωσης/ διαχείρισης –κράτος, κοινωνικο-ασφαλιστικοί οργανισμοί, ασφαλιστικά ταμεία- ενός συνταξιοδοτικού συστήματος προσλαμβάνει, αφ’ εαυτής, ήσσονα σημασία σε σχέση με την οικονομική μεγέθυνση –απασχόληση, παραγωγικότητα- και, ως εκ τούτου, σε σχέση με τη δυνατότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος να διασφαλίζει επαρκές εισόδημα κατά τη συνταξιοδότηση και να ανταποκρίνεται στο δημογραφικό κίνδυνο.²¹⁷ Η, για να διατυπωθεί αλλιώς, εάν ένα δημόσιο PAYG σύστημα εκπλήρωνε, πράγμα τεχνικώς εφικτό, πρωτίστως τη λειτουργία της ασφάλισης –και της σταθεροποίησης του εισοδήματος κατά τη διάρκεια ζωής των ατόμων- και, επίσης, αποσκοπούσε στην προνοιακή υποστήριξη εκείνων που δεν κατόρθωσαν να συσσωρεύσουν ικανές ασφαλιστικές εισφορές, τότε η εισαγωγή υποχρεωτικών κεφαλαιοποιητικών σχημάτων θα ήταν, μάλλον, περιττή και η πλήρης αντικατάστασή του θα ήταν πιθανότατα επιζήμια, δεδομένης της αδυναμίας των (καθαρών) κεφαλαιοποιητικών σχημάτων να αντιμετωπίσουν τον κίνδυνο του πληθωρισμού και τον επενδυτικό κίνδυνο, αλλά και να περιστείλουν το πρόβλημα της φτώχειας.²¹⁸ Τα δημόσια PAYG συστήματα, όμως, σε αντίθεση με τα κεφαλαιοποιητικά, προσφέρονται για την εξυπηρέτηση γενικότερων αναδιανεμητικών επιδιώξεων, αλλά και για την ικανοποίηση των

βαθμού υποστήριξης της ευημερίας των μεσαίων τάξεων. Ο αναλυτικός σχολιασμός αυτών των θεμάτων, όμως, δεν συγκαταλέγεται στις επιδιώξεις της παρούσας εργασίας.

²¹⁵ Epstein, Gil S. and Arye L. Hillman (2000) “Social Harmony at the Boundaries of the Welfare State: Immigrants and Social Transfers”, CEPR Discussion Paper, No 2414

²¹⁶ Δες Gruber and Wise, *op.cit.*, υποσημ. 194 και European Commission, *op.cit.*, υποσημ. 195

²¹⁷ Barr, Nicholas (2000) “Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices”, IMF Working Paper No 139

²¹⁸ Barr, Nicholas (1992) “Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation”, *Journal of Economic Literature*, 30, 741- 803

σχετικών απαιτήσεων ισχυρών κοινωνικών ομάδων.²¹⁹ Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την παραβίαση της (αρχής της) ανταποδοτικότητας των εισφορών και την πρόκληση στρεβλώσεων στα κίνητρα συμμετοχής στην αγορά εργασίας και την ένταση της εργασιακής προσπάθειας, την αποθάρρυνση της συσσώρευσης εισφορών και, κατ' επέκταση, τη διόγκωση του κινδύνου υπαναχώρησης των κυβερνήσεων σε σχέση με τις αρχικές και, ενδεχομένως, υπέρμετρες υποσχέσεις τους έναντι των πολιτών.

Από αυτή την άποψη, η ενίσχυση του σχετικού ρόλου των υποχρεωτικών κεφαλαιοποιητικών και η απίσχνανση εκείνου των δημόσιων PAYG συστημάτων, ως πηγών εισοδήματος κατά τη συνταξιοδότηση, σε συνδυασμό με την παροχή κινήτρων –ιδίως φορολογικών- για την προαιρετική ιδιωτική ασφάλιση, έχει διττή σημασία. Αφενός, αποσκοπεί στη θεσμικώς σαφέστερη και διαφανέστερη διάκριση μεταξύ των λειτουργιών ασφάλισης και αναδιανομής –διάκριση που, αν μη τι άλλο, είναι τεχνικώς δυνατή στο πλαίσιο των συστημάτων PAYG.²²⁰ Αφετέρου, διευκολύνει την εισαγωγή επώδυνων παραμετρικών αλλαγών στα συστήματα PAYG,²²¹ καθώς η αναθεώρηση των συνταξιοδοτικών υποσχέσεων, ιδίως για τις σημερινές γενεές εργαζομένων, αντισταθμίζεται –και πολιτικώς νομιμοποιείται- με τη θεσμική διασφάλιση της δυνατότητας των ασφαλισμένων να επιτυγχάνουν, υπό προϋποθέσεις, μεγαλύτερη απόδοση των εισφορών τους, κατά το βαθμό που μικρότερο τμήμα των τελευταίων θα διοχετεύεται στη χρηματοδότηση αναδιανεμητικών μεταβιβάσεων –θα αποκαθίσταται η αναλογιστική δικαιοσύνη (actuarial fairness)- και, την ίδια στιγμή, θα αποδεσμεύεται η τοποθέτησή τους σε στοιχεία υψηλού κινδύνου/ απόδοσης.²²²

Η εισαγωγή συστημικών μεταρρυθμίσεων, ιδίως η ενίσχυση του ρόλου των κεφαλαιοποιητικών, υποχρεωτικών και προαιρετικών, συνταξιοδοτικών συστημάτων, πάντως, συνεπάγεται την αύξηση του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους –η εμπειρία αποτυχιών των ιδιωτικών, ιδίως των επαγγελματικών συνταξιοδοτικών συστημάτων υπογραμμίζει τη σκοπιμότητα εγκατάστασης και ανανέωσης του ρυθμιστικού πλαισίου- και την υποχώρηση του ρόλου του ως άμεσου, ή, έμμεσου διαχειριστή (και συγχρηματοδότη) του συνταξιοδοτικού συστήματος. Συνεπάγεται, επίσης, ότι η αναδιανεμητική λειτουργία των συστημάτων PAYG θα τείνει, κατά μείζονα λόγο, να αφορά στη μείωση της φτώχειας μεταξύ των ηλικιωμένων που δεν κατόρθωσαν, εξ αντικειμένου όμως και όχι εκουσίως, ακριβέστερα εξαιτίας της παρουσίας στρεβλών κινήτρων, να αποκτήσουν συνεχή ή/ και σταθερή σχέση με την αγορά εργασίας και, επομένως, θα τείνει να απομακρύνεται από την ενεργοποίηση μεταβιβάσεων προς όφελος –και μεταξύ- των μεσαίων εισοδημάτων/ εργαζόμενων και συνταξιούχων. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η σχέση μεταξύ των δύο σχημάτων/ μεθόδων χρηματοδότησης στο πλαίσιο των συνταξιοδοτικών συστημάτων εξαρτάται, *ceteris paribus*, από τις αναδιανεμητικές προτεραιότητες/ προτιμήσεις. Ωστόσο, η μεγάλης κλίμακας μετάβαση από τα PAYG σε κεφαλαιοποιητικά σχήματα είναι μάλλον αδύνατη, εξαιτίας του καλούμενου κόστους της μετάβασης (transition cost).²²³

Σχετικώς με τα συστήματα ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας, τώρα, έμφαση έχει, κυρίως, αποδοθεί σε παραμετρικές μεταρρυθμίσεις που αφορούν στη μείωση του λόγου αναπλήρωσης των προηγούμενων αποδοχών –και γι' αυτό το σκοπό στη μείωση του ύψους του επιδόματος ανεργίας- στον περιορισμό της χρονικής διάρκειας καταβολής του (προνοιακού) επιδόματος και, τέλος, στην εισαγωγή αυστηρότερων κριτηρίων επιλεξιμότητας –π.χ. περιορισμός της δυνατότητας άρνησης τοποθέτησης σε θέση εργασίας, κυρώσεις σε

²¹⁹ Από αυτή την άποψη, είναι εκτεθειμένα, επίσης, στον κίνδυνο της πολιτικής αποτυχίας (government failure).

²²⁰ Barr, *op.cit.*, υποσημ. 217

²²¹ Δες, για παράδειγμα, Büttler, Monika (2001) “The Political Feasibility of Increasing Retirement Age: Lessons from a Ballot on Female Retirement Age”, CEPR Discussion Paper No 2780

²²² Για μια κριτική άποψη, δες Orszag, Peter and Joseph E. Stiglitz (1999) “Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems”, paper presented at the World Bank conference on ‘New Ideas about Old Age Security’, 14- 15/ 9/ 1999, <http://www.worldbank.org/>

²²³ Holzmann, Robert (1999) “The World Bank Approach to Pension Reform”, <http://www.worldbank.org/>

όσους αρνούνται να συμμετέχουν σε προγράμματα κατάρτισης και απασχόλησης- με σκοπό τη διατήρηση της επαφής με την αγορά εργασίας και την εντατικοποίηση της προσπάθειας αναζήτησης εργασίας. Παρόμοιες μεταρρυθμίσεις, ωστόσο, δεν είναι αφ' εαυτών ικανές να αποτρέψουν τον κίνδυνο εγκλωβισμού στην παγίδα της ανεργίας και, ενδεχομένως, επιτείνουν τον κίνδυνο του χαμηλού εισοδήματος –και, σε συνδυασμό με τις άλλες μεταβιβάσεις και τη φορολογία, επιτείνουν τον κίνδυνο εγκλωβισμού στην παγίδα της φτώχειας- ειδικότερα όταν οι προσδοκίες απασχόλησης των ανέργων συνδέονται με την τοποθέτησή τους σε θέσεις εργασίας που αποφέρουν χαμηλές αποδοχές (π.χ. ευέλικτες μορφές απασχόλησης) σε αυτές τις περιπτώσεις, άλλωστε, ο αποτελεσματικός μισθός αδιαφορίας παραμένει υψηλός.

Γι' αυτό το λόγο, λοιπόν, οι παραμετρικές αλλαγές στα συστήματα ασφάλισης/ αποζημίωσης και πρόνοιας/ επιδότησης των ανέργων συνοδεύονται, σε αρκετά κράτη μέλη, με τη μερική εισαγωγή μεταρρυθμίσεων συστημικού χαρακτήρα – άλλωστε, η πλήρης συστημική μεταρρύθμιση, υπό την έννοια της αντικατάστασης των υφιστάμενων συστημάτων προσκρούει στην οικονομική λογική –²²⁴ δεξ και στο επόμενο κεφάλαιο. Ορισμένες από αυτές τις μεταρρυθμίσεις αποσκοπούν στην αντιστάθμιση των αντικινήτρων της ζήτησης εργασίας για τις λιγότερο ευνοημένες ομάδες του εργατικού δυναμικού και, ειδικότερα, στην αύξηση της απασχόλησης των μακροχρόνια ανέργων (π.χ. επιδοτήσεις απασχόλησης,²²⁵ μετατροπή μέρους του επιδόματος ανεργίας σε κουπόνι απασχόλησης/²²⁶ επιδότηση στις επιχειρήσεις που τους προσλαμβάνουν). Άλλες, πάλι, αποβλέπουν στην αύξηση του εισοδήματος από την εργασία –cf. *make-work-pay*- (π.χ. εισοδηματική ενίσχυση των χαμηλόμισθων, π.χ. μέσω μετατροπής τμήματος του επιδόματος ανεργίας σε επίδομα εργασίας, αύξηση των μισθολογικών κατωφλίων εφαρμογής και σταδιακή απόσυρση των εισοδηματικών ενισχύσεων και, γενικότερα, μείωση των αποτελεσματικών οριακών φορολογικών συντελεστών) και την αντιστάθμιση των αντικινήτρων στην πλευρά της προσφοράς.

Σε κάθε περίπτωση, όμως, παρόμοιες μεταρρυθμίσεις τείνουν να αμβλύνουν τη μισθολογική πίεση (*wage pressure*) που οι ήδη απασχολούμενοι –cf. *insiders*- ασκούν, επομένως προοιωνίζονται διεύρυνση των μισθολογικών ανισοτήτων –μεγαλύτερη ανισοδιανομή του πρωτογενούς εισοδήματος. Δεν αποκλείεται, ως εκ τούτου, να συνοδεύονται από την όξυνση των αναδιανεμητικών αντιθέσεων –και, ιδίως, από τη δυσaréσκεια των καλύτερα τοποθετημένων στην αγορά εργασίας έναντι ενδεχόμενης αύξησης της πραγματικής φορολογικής επιβάρυνσής τους ώστε να χρηματοδοτείται η μείωση των αποτελεσματικών οριακών φορολογικών συντελεστών για τους χαμηλόμισθους. Δεν αποκλείεται, κατ' επέκταση, να συνοδεύονται από την απουσία διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας και τη διατήρηση ρυθμιστικών παρεμβάσεων που τείνουν να λειτουργούν προς την αντίθετη κατεύθυνση –δηλαδή την ενίσχυση της μισθολογικής πίεσης που οι καλύτερα

²²⁴ Για παράδειγμα, Orszag, J. Michael and Dennis Snower (1997) “From Unemployment Benefits to Unemployment Support Accounts”, Birkbeck College Discussion Paper, June, όπου προτείνεται η αντικατάσταση των υφιστάμενων συστημάτων με ατομικούς λογαριασμούς στους οποίους οι εργαζόμενοι υποχρεούνται να καταθέτουν εισφορές και να αναλαμβάνουν το υπόλοιπο των λογαριασμών όταν μείνουν άνεργοι, ενώ η κυβέρνηση επιβάλλει φορολογία στους λογαριασμούς των υψηλόμισθων και επιδοτεί εκείνους των χαμηλόμισθων. Μολονότι η πρόταση αποβλέπει στην αντιμετώπιση του, εγγενούς στα ασφαλιστικά σχήματα, ηθικού κινδύνου, εντούτοις δεν αποφεύγει το πρόβλημα της αναποτελεσματικής κατανομής των πόρων. Το γεγονός ότι ο κίνδυνος της ανεργίας απειλεί σχετικώς λίγους εργαζόμενους και συνεπάγεται μεγάλη μείωση του εισοδήματός τους, σημαίνει ότι η λύση της ασφάλισης και, κατά τούτο, η συνάθροιση χαμηλών και υψηλών κινδύνων είναι η πλέον ενδεδειγμένη. (Το ίδιο, όμως, δεν ισχύει για το γήρας και τις συντάξεις). Οι υποχρεωτικοί ατομικοί λογαριασμοί επιβάλλουν ακόμη και στους εργαζόμενους που δεν είναι πιθανόν ότι θα δοκιμασθούν από τον κίνδυνο της ανεργίας να αποταμιεύουν γι' αυτό το σκοπό και τούτο οδηγεί, πιθανότατα, σε δυσανάλογη κατανομή των πόρων της κοινωνίας, δηλαδή σε υπέρμετρη διοχέτευση πόρων στην προστασία έναντι της ανεργίας.

²²⁵ Phelps, Edmund S. (1994) “Low- Wage Employment Subsidies versus the Welfare State”, *American Economic Review*, 84, 54- 58

²²⁶ Snower, Dennis J. (1994) “Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies”, *American Economic Review*, 84, 65- 70

τοποθετημένοι ασκούν – με αποτέλεσμα τον περιορισμό των ευεργετικών επιπτώσεων των προαναφερόμενων μεταρρυθμίσεων για την απασχόληση.

Κοινή, λίγο- πολύ, μεταξύ των ακαδημαϊκών ερευνητών είναι η διαπίστωση πως, μέχρι σήμερα, τουλάχιστον, η μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας έχει, αφενός, αποδειχθεί διστακτική και, αφετέρου, εξελιχθεί ως μια διαδικασία αποσπασματικών και βαθμιαίων μεταβολών.²²⁷ Μολονότι οι υποδείξεις των οικονομολόγων δεν είναι, πάντοτε, ευκρινείς και αναμφίλεκτες, εντούτοις οι λόγοι της μεταρρυθμιστικής ατολμίας –και, σε ορισμένες περιπτώσεις, αδράνειας- των κυβερνήσεων είναι εξόχως πολιτικοί. Οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις τείνουν να ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις του (δια-)μέσου ψηφοφόρου (median voter), με άλλα λόγια τείνουν να ικανοποιούν τις προτιμήσεις της πλειοψηφίας των ευρωπαϊκών πολιτών που, όπως αποκαλύπτουν οι (αξιόπιστες και εμπειρικά διασταυρωμένες) έρευνες της κοινής γνώμης, αντιτίθενται στη συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους, ειδικότερα στη μείωση των κοινωνικών δαπανών –ωστόσο δεν φέρονται διατεθειμένοι να αποδεχθούν περαιτέρω αυξήσεις στους φόρους και τις κοινωνικές εισφορές.²²⁸ Ο βαθμός σύνδεσης των οικονομικών προσδοκιών/ συμφερόντων τους με το σύστημα κοινωνικής προστασίας, αλλά και η πολιτική ιδεολογία καθορίζουν τις προτιμήσεις των πολιτών σχετικά με το μέγεθος του κοινωνικού κράτους και οριοθετούν τις διαχωριστικές γραμμές της πολιτικής αντιπαράθεσης.²²⁹ Ασφαλώς, ο βαθμός σύνδεσης των οικονομικών προσδοκιών με το σύστημα κοινωνικής προστασίας συναρτάται με το εισόδημα,²³⁰ το φύλο, την ηλικία, την οικογενειακή κατάσταση και τη θέση –εντός και εκτός των τειχών- στην αγορά εργασίας των πολιτών και, αναλόγως αυτών των χαρακτηριστικών τους, κυμαίνεται μεταξύ των επιμέρους προγραμμάτων –και παροχών- της κοινωνικής προστασίας` δηλαδή, τα συμφέροντα των διαφόρων κοινωνικών ομάδων εξυπηρετούνται σε διαφορετικό βαθμό από τα διαφορετικά προγράμματα κοινωνικής προστασίας. Ίσως γι' αυτό, η τάση διατήρησης του *status quo* δεν είναι το ίδιο ισχυρή προκειμένου για τη λήψη αποφάσεων που αφορούν στην ανακατανομή των κοινωνικών δαπανών μεταξύ των επιμέρους προγραμμάτων –και παροχών- κοινωνικής προστασίας.²³¹

Οι περιορισμοί της πολιτικής διαδικασίας, πάντως, δεν καθιστούν αναπόφευκτη την αποσπασματική εφαρμογή ημιτελών μεταρρυθμίσεων, αλλά ούτε, πιθανότατα, ευνοούν την εισαγωγή συνολικών/ καθολικών (global/ wholesale) μεταρρυθμιστικών σχεδίων που θα επέτρεπαν την (πλήρη) εκμετάλλευση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των επιμέρους παρεμβάσεων και θα επεφύλασσαν αυξημένα οφέλη ευημερίας. Αναλυτικότερα, η εφαρμογή μεταρρυθμίσεων, που εκ των πραγμάτων δημιουργούν κερδισμένους και χαμένους, συναρτάται με τη δυνατότητα διαμόρφωσης σχετικά πλειοψηφικών κοινωνικών συμμαχιών ή/ και τη δυνατότητα αποζημίωσης των χαμένων. Παρόμοιες δυνατότητες είναι πιθανόν ότι διευρύνονται, εάν οι μεταρρυθμίσεις αφορούν σε περισσότερα του ενός προγράμματα – ανακατανέμοντας τις δαπάνες κοινωνικής προστασίας προς όφελος σχετικά πολυάριθμων

²²⁷ Δες, για παράδειγμα, Buti *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 192

²²⁸ Boeri, Tito, Börsch- Supan, Axel and Guido Tabellini (2000) “Would you like to Shrink the Welfare State? The Opinions of European Citizens”, Paper presented at the 32nd Economic Policy Panel, October 2000

²²⁹ *ibid.*

²³⁰ Ειδικότερα, έχοντας ως μοναδικό χαρακτηριστικό ταξινόμησης το εισόδημα, οι αναδιανεμητικές προτιμήσεις του διαμέσου ψηφοφόρου εξαρτώνται από τη σχέση του προ- φόρου εισοδήματός του –του διαμέσου εισοδήματος- με το μέσο εισόδημα και, κατά τούτο, με την ασυμμετρία της κατανομής του προ- φόρου εισοδήματος. Όσο μεγαλύτερο είναι το διάμεσο εισόδημα από το μέσο εισόδημα (αρνητική ασυμμετρία), τόσο ισχνότερες είναι οι αναδιανεμητικές προτιμήσεις –και ισχυρότερη είναι η τάση για καθολικές παροχές που «εξαγοράζουν» τις μεσαίες τάξεις ώστε να αποδέχονται τη φορολογία.

²³¹ Esping- Andersen, Gosta (1997) “Welfare States at the End of the Century: The Impact of Labour Market, Family and Demographic Change”, in Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy, *Social Policy Studies* No 21, OECD, Paris, όπου γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στη μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων. Σχετικώς με τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση δες, επίσης, Razin, Assaf, Sadka Efraim and Phillip Swagel (2001) “The Ageing Population and the Size of the Welfare State”, CEPR Discussion Paper No 2930

κοινωνικών ομάδων και διασπείροντας τις αντιδράσεις των πληττόμενων ομάδων συμφερόντων - ή/ και διαλαμβάνουν βαθύτερες (συστημικές) μεταβολές που αποκαθιστούν «σταθερούς κανόνες» και αίρουν «πέπλα σύγχυσης/ αυξημένης αβεβαιότητας» (π.χ.. συστημική συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση).

Μολαταύτα, η ολοκληρωμένη/ καθολική (μεταρρυθμιστική) προσέγγιση δεν μπορεί παρά να περικλείει την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας, δεδομένων των ισχυρών – και δυσμενών σε σχέση με την απασχόληση- αλληλεπιδράσεων μεταξύ κοινωνικής προστασίας και εργασιακών ρυθμίσεων. Παρόμοια προσέγγιση, ωστόσο, φαίνεται –και στο επόμενο κεφάλαιο υποστηρίζεται- ότι προσκρούει σε μείζονες πολιτικούς περιορισμούς` για την ακρίβεια, μάλιστα, είναι πιθανόν ότι η απόδοση έμφασης στη μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας συνοδεύεται από την ανάσχεση των ουσιωδών μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας. Αυτό οφείλεται σε δύο, κυρίως, λόγους. Πρώτον, στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας οι αντιθέσεις συμφερόντων εκφράζονται πολυδιάστατα – εισόδημα, ηλικία, φύλο, οικογενειακή κατάσταση, θέση στην αγορά εργασίας- πράγμα που, όπως προλέγεται, ευνοεί τη διαμόρφωση σχετικών πλειοψηφιών ή/ και αποτρέπει τη συγκρότηση ομοιογενών αντι-μεταρρυθμιστικών συμμαχιών. Τουναντίον, στο πεδίο των ρυθμιστικών παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας, κυρίαρχη είναι η αντίθεση συμφερόντων μεταξύ των εντός και των εκτός των τειχών, και η πλειοψηφία είναι, ασφαλώς, αντι-μεταρρυθμιστική –δες επόμενο κεφάλαιο.

Δεύτερον, όπως προλέγεται, η μεταρρυθμιστική αδράνεια στην αγορά εργασίας αποτελεί, ενίοτε, προϋπόθεση ώστε να αναχαιτίζονται οι αναδιανεμητικές αντιθέσεις που η μεταρρύθμιση της κοινωνικής προστασίας προκαλεί –ιδίως, όταν συμβάλλει στη διεύρυνση της προ-φορολογίας εισοδηματικής ανισότητας (π.χ. μεταβολές στο σύστημα επιδότησης των ανέργων). Το ερώτημα είναι, λοιπόν, εάν η απόδοση υπέρμετρης έμφασης στη μεταρρύθμιση της κοινωνικής προστασίας, υπό τη σπουδή της δημοσιονομικής εξυγίανσης (διάβαζε Σύμφωνο Σταθερότητας και Μεγέθυνσης), και η ενδεχομένως αναπόφευκτη –εάν, για παράδειγμα, πολιτικοί υπολογισμοί οδηγήσουν σε (υπέρμετρη) ανακατανομή των κοινωνικών δαπανών εις βάρος προγραμμάτων εισοδηματικής ενίσχυσης των ανέργων- ανάσχεση της εργασιακής μεταρρύθμισης είναι, από κοινού, αποτελεσματικές σχετικώς με την επιδίωξη μείωσης της ανεργίας και, μερικώς τουλάχιστον, με την επιδίωξη αποκατάστασης της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Στο επόμενο κεφάλαιο αναλύονται οι επιφυλάξεις έναντι αυτής της προσέγγισης -και συζητούνται οι δυνατές διορθωτικές επιλογές πολιτικής.

Στον τομέα της κοινωνικής προστασίας η Κοινότητα ασκεί, πρωτίστως, το ρόλο του καταλύτη –αποστόλου, συμβούλου και επιταχυντή- της οικονομικώς ενάρετης μεταρρύθμισης. Όμως, η λήψη αποφάσεων παραμένει υπό τον αδιαμφισβήτητο, σχεδόν, έλεγχο των κρατών μελών. Στις προηγούμενες παραγράφους σκιαγραφήθηκαν τα προβλήματα βιωσιμότητας και τα ελλείμματα αποτελεσματικότητας του ευρωπαϊκού μοντέλου κοινωνικής προστασίας και υποδείχθηκαν ορισμένες κρίσιμες και, συχνά, πολιτικώς δυσχερείς μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις. Ωστόσο, μολονότι οι πιέσεις είναι λίγο-πολύ κοινές, τα προβλήματα και ελλείμματα δεν έχουν το ίδιο περιεχόμενο και σημασία μεταξύ των υφιστάμενων εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας, ούτε οι επιταγές –και οι πολιτικές δυνατότητες- μεταρρύθμισης είναι ταυτόσημες. Άλλωστε, αποτελώντας τον πυρήνα του κοινωνικού κράτους, τα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας αντανακλούν την οικονομική κατάσταση (μέσο επίπεδο ευημερίας, παραγωγική διάρθρωση, εξωτερικό άνοιγμα, αρχική διανομή των περιουσιακών στοιχείων), τα κοινωνικά πρότυπα, την πολιτική και θεσμική συγκρότηση και τις θεμελιώδεις αξιακές αναφορές των ευρωπαϊκών κοινωνιών και, επομένως, εμφανίζουν ευρείες αποκλίσεις. Παρόμοιες αποκλίσεις -που η πολιτικο-κοινωνιολογική έρευνα τυποποιεί (σε μοντέλα) συχνά προσπερνώντας ουσιώδη ιδιοσυγκρασιακά χαρακτηριστικά (δες Κεφ. 4)- αφορούν, μεταξύ άλλων, στη σύνθεση (παροχές σε είδος, χρηματικές παροχές), τον τρόπο χρηματοδότησης (γενική φορολογία, εισφορές κοινωνικής ασφάλισης) και τις μορφές οργάνωσης της κοινωνικής προστασίας, στο

εύρος της κάλυψης του πληθυσμού, στα κριτήρια επιλεξιμότητας και το βαθμό υποστήριξης των επωφελομένων και στο ύψος και την κατανομή των κοινωνικών δαπανών, εκφράζονται σε όρους αποτελεσματικότητας, αναδιανεμητικών επιδόσεων και οικονομικής βιωσιμότητας των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και, κατά μεγάλο μέρος, προδιαγράφουν τις διαφορές των τελευταίων ως προς τη σημασία των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν και τις μεταρρυθμίσεις που χρειάζονται.²³²

Η μελέτη της μεταρρυθμιστικής εμπειρίας της περιόδου 1985- 2000 οδηγεί σε τρεις βασικές διαπιστώσεις. Πρώτον, η ποιότητα, η συνέπεια και η λυσιτέλεια των μεταρρυθμιστικών επιλογών διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών.²³³ Δεύτερον, οι ενδείξεις θεσμικής σύγκλισης των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας είναι ελάχιστες` στις περισσότερες περιπτώσεις, άλλωστε, η μεταρρύθμιση αφορούσε, κυρίως, σε παραμετρικές μεταβολές και δευτερευόντως, μόνο, διελάμβανε συστημικές αλλαγές.²³⁴ Τρίτον, παρά τις διαδεδομένες ανησυχίες περί «κούρσας ισοπέδωσης» των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, ισχυρές διαφαίνονται οι τάσεις αύξησης της γενναιοδωρίας της κοινωνικής πολιτικής, ιδίως στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη και, κυρίως, στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας (social assistance) –²³⁵ δηλαδή, προς όφελος εκείνων που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη.²³⁶ Συνολικώς, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 παρατηρείται μείωση της διαφοράς μεταξύ του περισσότερο και του λιγότερο γενναιοδωρου κράτους μέλους` το 1999 η τιμή του λόγου της κατά κεφαλή δαπάνης κοινωνικής προστασίας στο πλέον γενναιοδωρο (Λουξεμβούργο) προς το λιγότερο γενναιοδωρο (Ισπανία) κράτος μέλος μειώθηκε σε 2,5 έναντι 3,6 το 1990. Μολαταύτα, μεταξύ των ετών 1996 και 1999, εν μέσω της επιτάχυνσης των ρυθμών αύξησης του προϊόντος και έναντι των δεσμεύσεων δημοσιονομικής εξυγίανσης, το μερίδιο (ποσοστό) των κοινωνικών δαπανών στο ΑΕΠ υποχώρησε σε 12 κράτη μέλη –η μεγαλύτερη μείωση σημειώθηκε στη Φινλανδία (-4,9%) και την Ιρλανδία (-3,1%)` ωστόσο, αυξήθηκε στην Ελλάδα (2,6%), την Πορτογαλία (1,6%) και την Ιταλία (0,5%).²³⁷

Η σκοπιμότητα –η λογική- της αποκέντρωσης της εξουσίας λήψεως αποφάσεων στον τομέα της κοινωνικής προστασίας είναι, επομένως, αδιαμφισβήτητη. Αδυνατώντας να σεβασθεί τις αποκλίνουσες συνθήκες εκκίνησης των συστημάτων και να εκμεταλλευθεί τις διαφέρουσες αλληλεπιδράσεις μεταξύ (διαφορετικών) θεσμών και προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας, η επιβολή κοινών –Κοινοτικού εύρους- επιλογών θα κατέληγε, πιθανότατα, σε πολιτική

²³² Για παράδειγμα, οι επιπτώσεις της πληθυσμιακής γήρανσης στα δημόσια οικονομικά εμφανίζονται μεγαλύτερες στα νότια κράτη μέλη (π.χ. Ελλάδα, Ιταλία), όπου τα δημόσια συνταξιοδοτικά συστήματα αποσπούν πλέον του ημίσεως των συνολικών κοινωνικών δαπανών. Ωστόσο, στα νότια κράτη μέλη, όπου οι εκτεταμένοι οικογενειακοί δεσμοί παραμένουν ισχυροί, οι συντάξεις χρηματοδοτούν, επίσης, ενδο-οικογενειακές μεταβιβάσεις και, από αυτή την άποψη, επιτρέπουν στην οικογενειακή αρωγή να υποκαθιστά –ενίοτε επαρκώς- την ελάχιστη αναπτυγμένη κοινωνική πρόνοια (assistance)` σχετικός δεξ Bentolila, Samuel and Andrea Ichino (2000) “Unemployment and Consumption: Are Job Losses Less Painful near the Mediterranean?”, CEPR Discussion Paper No 2539. Επίσης, δεξ υποσημ. 185. Από την άλλη πλευρά, οι επιπτώσεις της πληθυσμιακής γήρανσης εμφανίζονται μικρότερες σε κράτη μέλη όπου τα επαγγελματικά συνταξιοδοτικά σχήματα συνιστούν ισχυρό πυλώνα του συνταξιοδοτικού συστήματος (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο)` δεξ Economic Policy Committee, *op.cit.*, υποσημ. 171

²³³ Δεξ, Boeri, Tito (2000) “Social Europe: Dramatic Visions and Real Complexity”, CEPR Discussion Paper No 2371` Ferrera, Maurizio, Hemerijck, Anton and Martin Rhodes (2000) *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Ministério de Trabalho e de Solidariedade, Celta Editora, Lisbon` European Commission/ DG Economic and Financial Affairs (2002) “Annual Report on Structural Reforms”, Economic Paper No 167

²³⁴ Boeri, *op.cit.*, υποσημ. 233` Buti *et al. op.cit.*, υποσημ. 192

²³⁵ Για μια εκτενή συζήτηση και εξήγηση των προβλημάτων κοινωνικής προστασίας στα νότια κράτη μέλη της Κοινότητας, μεταξύ άλλων της απουσίας επαρκών προνοιακών μηχανισμών και της παρουσίας σοβαρών ρηγμάτων στον ιστό κοινωνικής προστασίας, δεξ Rhodes, Martin (ed.), (1997) *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*, Frank Cass, London and Portland

²³⁶ Boeri, *op.cit.*, υποσημ. 233

²³⁷ Eurostat (2000) Statistics in Focus, Population and Social Conditions, No 1/2002, “Social Protection in Europe”

αποτυχία και, κατ' επέκταση, θα προκαλούσε την αναστολή των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, ή, κατά το πλέον αισιόδοξο σενάριο, θα επέφερε τη χρονική επιμήκυνση της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας και, κυρίως, θα συνέβαλε στην εμπέδωση της αποσπασματικής προσέγγισης. Ευπρόσδεκτη, κατά συνέπεια, είναι η θεσμική κατοχύρωση του εθνικού ελέγχου των αποφάσεων στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας, δια της υπαγωγής της λήψεως αποφάσεων Κοινοτικής νομοθεσίας στον κανόνα της ομοφωνίας (Άρθρο 137, παρ.3 της ενοποιημένης Συνθήκης), και συνετός θεωρείται ο περιορισμός του ρόλου της Κοινότητας –της Επιτροπής- στην υποστήριξη της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και την προώθηση του (μη δεσμευτικού) συντονισμού των πολιτικών τους (Άρθρο 140 της ενοποιημένης Συνθήκης).

Σε αυτό το πλαίσιο, λοιπόν, η υποστηρικτική/ επικουρική δράση της Κοινότητας στράφηκε, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, γύρω από δύο, κυρίως, άξονες, εκ των οποίων ο πρώτος αναφερόταν σε ειδικού περιεχομένου και ιστορικής προέλευσης πρωτοβουλίες, ενώ ο δεύτερος αφορούσε σε νέες, γενικού περιεχομένου δραστηριότητες. Πρώτον, μέσω της προώθησης ειδικών προγραμμάτων δράσης,²³⁸ πρωτοβουλιών διαβούλευσης με μη κυβερνητικές οργανώσεις και ομάδες ενδιαφερομένων και συμβολικών πράξεων, η Κοινότητα επεδίωξε να ανακινήσει το ενδιαφέρον των εθνικών κυβερνήσεων –και της κοινής γνώμης- σχετικά με το πρόβλημα της φτώχειας και τον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού –ιδίως, σε σχέση με τις νέες αιτίες και μορφές εκδήλωσης του κινδύνου- να φέρει στο προσκήνιο τα ιδιαίτερα προβλήματα ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού (ηλικιωμένοι, άτομα με αναπηρίες) και να αναδείξει την ανάγκη ειδικώς στοχευμένων δράσεων προς όφελός τους. Παρά τις δυσχέρειες αποτίμησης της συμβολής της (υποστηρικτικής) δράσης της Κοινότητας, υποστηρίζεται ότι η επίδρασή της στις εθνικές πολιτικές κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού ήταν, εν γένει, θετική.²³⁹ Παρ' όλα αυτά, τα κράτη μέλη –πρωτίστως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία- δεν ήσαν πάντοτε διατεθειμένα να αποδεχθούν τις πρωτοβουλίες της Επιτροπής. Ειδικότερα, επικαλούμενα την αρχή της επικουρικότητας και εκφράζοντας την αντίθεσή τους σχετικά με το ύψος των πόρων χρηματοδότησής του, το Συμβούλιο ενέκρινε το (τέταρτο) πρόγραμμα δράσης για τον κοινωνικό αποκλεισμό (1994- 1999) με σημαντική καθυστέρηση, μόλις το 1997, και κατόπιν της σοβαρής μείωσης του προϋπολογισμού του.²⁴⁰ Με τη Συνθήκη του *Amsterdam*, πάντως, η λήψη αποφάσεων που αφορούν στην εφαρμογή μέτρων και πρωτοβουλιών ενθάρρυνσης της διακυβερνητικής συνεργασίας σχετικά με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού περιήλθε υπό τον κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας.

Δεύτερον, η Επιτροπή ανέπτυξε σειρά πρωτοβουλιών προκειμένου να ενθαρρύνει και εμπεδώσει τη γενικευμένη συνεργασία των κρατών μελών στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Ορισμένες από αυτές τις πρωτοβουλίες αφορούσαν στη βελτίωση των γνώσεων σχετικά με τα προβλήματα κοινωνικής προστασίας, προλειαινόντας τις συνθήκες για την ανταλλαγή πληροφοριών, την αξιολόγηση της εμπειρίας και την ανάδειξη δοκιμασμένων

²³⁸ Σημειώνεται ότι το πρώτο και το δεύτερο πρόγραμμα δράσης για την καταπολέμηση της φτώχειας εφαρμόζονται κατά τη διάρκεια των περιόδων 1975- 1980 και 1984- 1989, αντιστοίχως.

²³⁹ Σε σχέση με τα τρίτο πρόγραμμα δράσης για τη φτώχεια (Poverty 3), δες European Commission (1993) “Medium- Term Action Programme to Combat Exclusion and Promote Solidarity: A New Programme to Support and Stimulate Innovation (1994- 1999) and Report on the Implementation of the Community Programme for the Social and Economic Integration of the Least –Privileged Groups (1989- 1994). Σε σχέση με τις πρωτοβουλίες που αφορούν τους ηλικιωμένους, δες Jamieson, A., Grube, M., Malpas, N. and M. J. Baetsen (1994) “Evaluation report: Community actions for older people 1991- 1993 including the European Year of Older People and Solidarity among Generations”, unpublished

²⁴⁰ Σημειώνεται ότι το Ηνωμένο Βασίλειο προσέφυγε στο ΔΕΚ –η κυβέρνηση των Συντηρητικών υπέβαλε την προσφυγή και η κυβέρνηση του Εργατικού Κόμματος την συνέχισε- υποστηρίζοντας ότι το πρόγραμμα παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας. Το ΔΕΚ αποφάσισε ότι προκειμένου για την ανάληψη δαπανών που αφορούν σε παρόμοιου χαρακτήρα προγράμματα, η έγκριση των κρατών μελών είναι νομικώς αναγκαία δες Koutsiaras, *op.cit.*, υποσημ. 10

πρακτικών.²⁴¹ Άλλες πρωτοβουλίες επεδίωκαν την ανανέωση της πολιτικής έμφασης στην κοινωνική προστασία –την αναγωγή της σε συνιστώσα του *πολιτικού acquis communautaire*- και, σε αυτό το πλαίσιο, αποσκοπούσαν στη διαμόρφωση κοινών στόχων που θα υιοθετούνταν από τα κράτη μέλη και θα αποκτούσαν τη σημασία γενικών κατευθύνσεων/προσανατολισμών της ανάπτυξης των (εγχώριων) συστημάτων κοινωνικής προστασίας.²⁴² Προοδευτικώς, ωστόσο, η έμφαση μετατοπίστηκε και τα ζητήματα μεταρρύθμισης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας –αποκατάστασης της μακροχρόνιας οικονομικής βιωσιμότητάς τους και άρσης των στρεβλώσεων που αποθαρρύνουν την οικονομική συμπεριφορά, ενθαρρύνουν την εξάρτηση από την πρόνοια και περιστελλουν την απασχόληση- αναδείχθηκαν στην κορυφή της *agenda* της διακυβερνητικής συνεργασίας και προσδιόρισαν το ουσιαστικό περιεχόμενο των πρωτοβουλιών ήπιου συντονισμού (*soft coordination*) των εθνικών κοινωνικών πολιτικών.²⁴³

Το Μάρτιο του 2000, η πορτογαλική Προεδρία συγκαλεί ειδική σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στη Λισσαβόνα, προκειμένου να ληφθούν αποφάσεις και να οριοθετηθούν πολιτικές πρωτοβουλίες που θα αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση ενός στρατηγικού στόχου για την επόμενη δεκαετία, δηλαδή του στόχου μετασχηματισμού της ευρωπαϊκής οικονομίας σε ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης, με αύξηση της απασχόλησης και ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής –και, κατ’ επέκταση, θα ευνοούν την τεχνολογική και οικονομική σύγκλιση (*catch-up*) της Ευρώπης με τις Η.Π.Α.²⁴⁴ Σύμφωνα με τις αποφάσεις της συνόδου, η επίτευξη αυτού του στόχου προϋποθέτει την εφαρμογή ενός τολμηρού προγράμματος με άξονες τη δημιουργία γνωστικών υποδομών, την ενίσχυση της καινοτομίας, την οικονομική μεταρρύθμιση και τη μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.²⁴⁵ Σε αυτό το πλαίσιο, λοιπόν, η σύνοδος της Λισσαβόνας υπογραμμίζει, μεταξύ άλλων, την ανάγκη εμβάθυνσης της διαδικασίας πολυμερούς εποπτείας των εθνικών οικονομικών πολιτικών –cf. *Broad Economic Policy Guidelines*- και, κατά τούτο, αποδίδει έμφαση στην τήρηση των (δεσμευτικών) κανόνων δημοσιονομικής σταθερότητας –cf. *Stability and Growth Pact*- και στην ενίσχυση των υφιστάμενων διαδικασιών (ήπιου) συντονισμού των μακροοικονομικών πολιτικών –cf. *the Cologne process*- των πολιτικών διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των αγορών –cf. *the Cardiff process*- και των πολιτικών απασχόλησης –cf. *the Luxembourg process*. Επίσης, η σύνοδος καλεί τα κράτη μέλη να συστηματοποιήσουν τη συνεργασία τους και να ενισχύσουν το συντονισμό των πολιτικών

²⁴¹ Η επεξεργασία και έκδοση των διευκρινιστικών εκθέσεων για την κοινωνική προστασία (1993, 1995, 1997, 1999) –από το 2000 προβλέπεται η ετήσια έκδοσή τους- συνιστά την κύρια, όχι όμως και μοναδική, έκφραση αυτών των πρωτοβουλιών.

²⁴² Council Recommendation of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies (92/ 442/ EEC)´ επίσης, Commission EC (1995) “The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate”, COM (95) 466 final

²⁴³ Commission EC (1997) “Modernising and Improving Social Protection in the European Union”, COM (97) 102´ επίσης, Commission EC (1999) “A Concerted Strategy for Modernising Social Protection”, COM (99) 347, όπου καθορίζονται ως στόχοι του εκσυγχρονισμού της κοινωνικής προστασίας: η αύξηση του εισοδήματος από την εργασία (*make-work-pay*) και η εισοδηματική ασφάλεια´ η ασφάλεια των συντάξεων και η βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων´ η πρόωξη της κοινωνικής ενσωμάτωσης´ και η διασφάλιση ποιοτικών και βιώσιμων υπηρεσιών υγείας (τα μη υπογραμμισμένα τμήματα αναφέρονται στους παραδοσιακούς στόχους της πολιτικής κοινωνικής προστασίας, ενώ τα υπογραμμισμένα τμήματα αφορούν σε μεταρρυθμιστικές αιχμές –και πιθανότατα υποδεικνύουν την αναθεώρηση της υφιστάμενης εξειδίκευσης των παραδοσιακών στόχων).

²⁴⁴ Εκτός των τάσεων «απογείωσης», ιδίως κατά ο δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1990, της αμερικανικής οικονομίας, σε όρους ρυθμών αύξησης της παραγωγικότητας, ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης και μείωσης της ανεργίας (δες, “The EU Economy, 2000 Review, *European Economy*, 71), δεν θα μπορούσε να μείνει απαρατήρητη η μείωση της φτώχειας –μείωση του ποσοστού του πληθυσμού που ζουν σε νοικοκυριά με εισόδημα μικρότερο της επίσημης γραμμής φτώχειας- εν πολλοίς ως αποτέλεσμα των ισχυρών επιδόσεων της αγοράς εργασίας και, κατ’ ένα μέρος, ως αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας (δες, Freeman, Richard B. (2001) “The Rising Tide Lifts...?”, NBER Working Paper No 8155´ επίσης, Blank, Rebecca M. (2000) “Distinguished Lecture on Economics in Government- Fighting Poverty: Lessons from Recent U.S. History”, *Journal of Economic Literature*, 14, 3- 19

²⁴⁵ European Council (2000) “Presidency Conclusions”, Lisbon European Council, 23- 24 March 2000

τους στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, υποδεικνύει τη σκοπιμότητα συντονισμού των οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών, τόσο στο επίπεδο των κρατών μελών, όσο και στο επίπεδο της Κοινότητας και, ακόμη, καλεί στην ετήσια εξέταση και αποτίμηση της προόδου της οικονομικής μεταρρύθμισης και της μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους στο πλαίσιο ειδικών, εαρινών συνόδων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου –cf *the (new) Lisbon process*. Γι' αυτούς τους σκοπούς, τέλος, η σύνοδος της Λισσαβόνας υιοθετεί την ανοικτή μέθοδο συντονισμού (open method of coordination) ως θεσμικό πλαίσιο δόμησης και μηχανισμό οργάνωσης της διακρατικής συνεργασίας και του (ήπιου) συντονισμού των εθνικών οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών.

Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού αποτελεί, κατά τον επίσημο ορισμό της,²⁴⁶ μέσο διάδοσης βέλτιστων πρακτικών και επίτευξης μεγαλύτερης σύγκλισης προς τους στόχους της ΕΕ και περιλαμβάνει: • τον καθορισμό κοινών στόχων και κατευθυντηρίων γραμμών (guidelines) για την ΕΕ, συνδυασμένων με χρονοδιαγράμματα βραχυπρόθεσμης, μεσοπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης επίτευξής τους • τον καθορισμό ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών και σημείων αναφοράς (benchmarks), προσαρμοσμένων στις ανάγκες των διαφόρων κρατών μελών και τομέων πολιτικής, ως μέσο σύγκρισης των βέλτιστων πρακτικών • τη μεταφορά των ευρωπαϊκού επιπέδου κατευθυντήριων γραμμών στις εθνικές πολιτικές, με τον καθορισμό ειδικών στόχων και τη θέσπιση μέτρων, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές ιδιομορφίες • την περιοδική παρακολούθηση, αξιολόγηση και επανεξέταση από ομότιμους (peer review), υπό μορφή αλληλοδιδασκτικών διαδικασιών (mutual learning process). Σε αυτό το πλαίσιο, ο ρόλος της Επιτροπής συνίσταται στην υποβολή προτάσεων για τις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές και τους δείκτες και στην οργάνωση και υποστήριξη των διαδικασιών ανταλλαγής εμπειριών και παρακολούθησης και εξέτασης από ομότιμους και, γι' αυτό το σκοπό, η Επιτροπή συμβουλευεται τις επιτροπές του Συμβουλίου (Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής, Επιτροπή Απασχόλησης, Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας²⁴⁷) και αξιοποιεί το υποστηρικτικό έργο τους.

Όπως διευκρινίζεται,²⁴⁸ η ανοικτή μέθοδος συντονισμού οριοθετεί την εφαρμογή μιας πλήρως αποκεντρωμένης προσέγγισης, σύμφωνης με την αρχή της επικουρικότητας, που αποβλέπει στην υποστήριξη των κρατών μελών ώστε, μέσω της άμιλλας, της μάθησης και της ανταλλαγής εμπειριών να βελτιώνουν τις πολιτικές τους. Υπογραμμίζεται, επίσης, ότι όντας ανοικτή, αυτή η μέθοδος ήπιου συντονισμού αφήνει ικανά περιθώρια ευελιξίας σχετικά με την προσαρμογή των κατευθυντηρίων γραμμών, των δεικτών αναφοράς και της διαδικασίας παρακολούθησης και αξιολόγησης στα εθνικά δεδομένα και ιδιομορφίες. Επομένως, ο τρόπος εφαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού, δηλαδή ο βαθμός αποκέντρωσης και προσαρμογής της στις εθνικές ιδιομορφίες, μπορεί να διαφέρει μεταξύ των επιμέρους τομέων πολιτικής.

Στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, ειδικότερα, η ανοικτή μέθοδος συντονισμού εφαρμόζεται, μέχρι στιγμής, σε δύο επιμέρους θεματικές περιοχές, συγκεκριμένα αυτή της κοινωνικής ενσωμάτωσης –της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού²⁴⁹ και εκείνη των συντάξεων, ενώ κατόπιν της απόφασης του Ευρωπαϊκού

²⁴⁶ *ibid.* Επίσης, δες Συμβούλιο της ΕΕ (2000) «Συνέχεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας –η συνεχιζόμενη εμπειρία της ανοικτής μεθόδου συντονισμού», 9088/ 00, 14/ 6/ 2000` ακόμη, δες European Commission (2001) “European Governance: A White Paper”, COM(2001) 428 final

²⁴⁷ Σε Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας μετονομάστηκε η συσταθείσα το 1999 Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για την Κοινωνική Προστασία. Σημειώνεται ότι η Συνθήκη της Νίκαιας προβλέπει τη συγκρότηση και καθορίζει τις αρμοδιότητες της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας και, κατά τούτο, εξισώνει θεσμικώς την τελευταία με την Επιτροπή Απασχόλησης που είχε, ήδη, συγκροτηθεί με τη Συνθήκη του *Amsterdam*.

²⁴⁸ Συμβούλιο της ΕΕ, *op.cit.*, υποσημ. 246

²⁴⁹ Σημειώνεται ότι, κατόπιν των αποφάσεων/ προτροπών των συνόδων της Λισσαβόνας και της Νίκαιας και ακολουθώντας την παράδοση των σχετικών Κοινοτικών πρωτοβουλιών, η Κοινότητα προχωρεί στην εφαρμογή ενός ακόμη πενταετούς προγράμματος δράσης κατά της φτώχειας` δες σχετικά, Επιτροπή ΕΚ (2000) «Πρόταση Απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί της θέσπισης ενός

Συμβουλίου του *Göteborg*, τον Ιούνιο του 2001, έχει ήδη τεθεί σε κίνηση η διαδικασία εξειδίκευσης της εφαρμογής της στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης και της μέριμνας για τους ηλικιωμένους.²⁵⁰ Στις επόμενες γραμμές συνοψίζονται ορισμένες βασικές διαπιστώσεις σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο, το ουσιαστικό περιεχόμενο και τα προσδοκώμενα αποτελέσματα της εφαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στον τομέα της κοινωνικής προστασίας.

Πρώτον, το επίπεδο θέσμησης της συνεργασίας των κρατών μελών στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και, επομένως, του (ανοικτού) συντονισμού των πολιτικών τους είναι χαμηλότερο του επιπέδου θέσμησης του συντονισμού των εθνικών οικονομικών πολιτικών – με άλλα λόγια, ο βαθμός αποκέντρωσης και προσαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στις εθνικές ιδιομορφίες είναι υψηλότερος. Τόσο στο ζήτημα της κοινωνικής ενσωμάτωσης,²⁵¹ όσο και σε εκείνο των συντάξεων,²⁵² ο συντονισμός των εθνικών πολιτικών περιλαμβάνει την οριοθέτηση κοινών, γενικού επιπέδου και ποιοτικής υφής στόχων, όχι όμως και κατευθυντηρίων γραμμών, ενώ απουσιάζει ο καθορισμός χρονοδιαγραμμάτων επίτευξης αυτών των στόχων –στην περίπτωση της πολιτικής για την κοινωνική ενσωμάτωση, αναφέρεται, απλώς, ότι μέχρι το 2010 πρέπει να σημειωθεί πρόοδος σχετικά με την εξάλειψη της φτώχειας. Επίσης, ο (ανοικτός) συντονισμός των εθνικών κοινωνικών πολιτικών διαλαμβάνει την υποβολή διετών εθνικών σχεδίων δράσης, προκειμένου για το ζήτημα της κοινωνικής ενσωμάτωσης, και ακαθόριστης περιοδικότητας εθνικών εκθέσεων στρατηγικής (*national strategy reports*), προκειμένου για το ζήτημα των συντάξεων. Ακόμη, σε αμφότερες τις περιπτώσεις συντονισμού των πολιτικών κοινωνικής προστασίας, η διαδικασία παρακολούθησης, αξιολόγησης και επανεξέτασης από ομότιμους δεν περιλαμβάνει τη διατύπωση συστάσεων προς τα κράτη μέλη. Τουναντίον, στις περιπτώσεις της πολυμερούς εποπτείας των οικονομικών πολιτικών –cf. ιδίως *Broad Economic Policy Guidelines*- και του συντονισμού των πολιτικών απασχόλησης –*the Luxembourg process*- προβλέπονται η οριοθέτηση ποσοτικών στόχων και αναλυτικών κατευθυντηρίων γραμμών, ο σαφής καθορισμός χρονοδιαγραμμάτων, η υποβολή ετησίων προγραμμάτων πολιτικής/ σχεδίων δράσης και η διατύπωση συστάσεων προς τα κράτη μέλη. (Οι διαφορές ως προς το επίπεδο θέσμησης μεταξύ συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και συντονισμού των πολιτικών απασχόλησης συζητούνται στο επόμενο κεφάλαιο.)

Δεύτερον, η εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού αποσκοπεί στην προώθηση της μεταρρύθμισης των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας, με έμφαση στην ανάπτυξη ενός ενεργού κράτους πρόνοιας (*active welfare state*) και τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Παρόμοια μεταρρυθμιστική έμφαση αντανακλάται στους κοινούς στόχους που οριοθετούνται και, ως ένα βαθμό, εξειδικεύονται στο πλαίσιο του συντονισμού των εθνικών κοινωνικών πολιτικών. Πολύ περισσότερο, υπογραμμίζεται, ενισχύεται και, ενδεχομένως, υπερτονίζεται δια της

κοινωνικού προγράμματος δράσης για την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού», COM(2000) 368 τελικό

²⁵⁰ Δες σχετικά, Επιτροπή ΕΚ (2001) «Το μέλλον της υγειονομικής περίθαλψης και της μέριμνας για τους ηλικιωμένους: εξασφάλιση της δυνατότητας πρόσβασης, της ποιότητας και της οικονομικής βιωσιμότητας», COM(2001) 723 τελικό

²⁵¹ Βασισμένη στις διαδοχικές αποφάσεις των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων της Λισσαβόνας, της Νίκαιας, της Στοκχόλμης και του *Laeken*, η εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στην περιοχή της κοινωνικής ενσωμάτωσης έχει ήδη ολοκληρωθεί τα κράτη μέλη υπέβαλαν το Μάιο του 2001 τα εθνικά σχέδια δράσης τους, η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας υπέβαλε τις προτάσεις της για τους σχετικούς (διαρθρωτικούς) δείκτες και, τελικώς, η κοινή έκθεση Επιτροπής και Συμβουλίου εγκρίθηκε στη σύνοδο του *Laeken*. Δες, ιδίως, European Commission (2001) “Draft Joint Report on Social Inclusion”, COM(2001) 565

²⁵² Βασισμένη στις αποφάσεις των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων της Στοκχόλμης, του *Göteborg*, του *Laeken* και της Βαρκελώνης, η εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στην περιοχή των συντάξεων έχει εισέλθει στο τελικό στάδιο τα κράτη μέλη θα υποβάλλουν εθνικές εκθέσεις στρατηγικής το Σεπτέμβριο του 2002 και η Επιτροπή και το Συμβούλιο θα υποβάλλουν κοινή έκθεση στο εαρινό Συμβούλιο το 2003. Δες, Council of the European Union (2001) “Quality and viability of pensions- Joint Report on objectives and working methods in the area of pensions”, 14098/ 01, 23/ 11/ 01

προσαρμογής της διαδικασίας συντονισμού των κοινωνικών πολιτικών, περιλαμβανομένων των κοινών στόχων, στη λογική και τους στόχους της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης –cf. *the Luxembourg process*- στη λογική και τις κατευθύνσεις της διαδικασίας πολυμερούς εποπτείας των οικονομικών πολιτικών – cf. *Broad Economic Policy Guidelines*- και, κυρίως, στους δεσμευτικούς κανόνες δημοσιονομικής διαχείρισης –cf. *Stability and Growth Pact*.

Για παράδειγμα, η συμμετοχή στην αγορά εργασίας και η πρόσβαση στην απασχόληση, η βελτίωση της απασχολησιμότητας και η αποκατάσταση των κινήτρων προσφοράς εργασίας ρητώς αναγορεύονται ή/ και αναδεικνύονται σε κύριους στόχους της κοινής δράσης των κρατών μελών στην περιοχή της πολιτικής κοινωνικής ενσωμάτωσης –καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.²⁵³ Ρητώς, επίσης, τονίζεται ότι ο συντονισμός των εγχώριων πολιτικών κοινωνικής ενσωμάτωσης προσαρμόζεται, εν μέρει, στη λογική, τους στόχους και τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης. Σχετικώς με το θέμα των συντάξεων, η άρση των κινήτρων πρόωρης συνταξιοδότησης, η ενδυνάμωση των κινήτρων παραμονής στην εργασία και η ενθάρρυνση της κινητικότητας της εργασίας, καθώς και η διασφάλιση της βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων υπό την προϋπόθεση της δημοσιονομικής εξυγίανσης και της αποκατάστασης της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών καταλαμβάνουν δεσπόζουσα θέση –και χώρο- μεταξύ των στόχων της κοινής δράσης των κρατών μελών.²⁵⁴ Ρητή, επίσης, είναι εν προκειμένω η επιταγή προσαρμογής του συντονισμού των εθνικών πολιτικών στις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης και τους γενικούς προανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής (της πολυμερούς εποπτείας) και υπαγωγής του στο δεσμευτικό πλαίσιο του δημοσιονομικού συντονισμού –cf. *Stability and Growth Pact*.²⁵⁵

Τρίτον, η εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής συμβάλλει, πιθανότατα, στην επιτάχυνση των εγχώριων διαδικασιών μεταρρύθμισης των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας και ευνοεί, επίσης, την εισαγωγή βιώσιμων και ολοκληρωμένων –λυσιτελών και μη αποσπασματικών- μεταβολών. Παρόμοιες θετικές προσδοκίες υπαγορεύονται από δύο, κυρίως, λόγους/ βασικές λειτουργικές συνιστώσες της ανοικτής μεθόδου συντονισμού. Αφενός, μέσω της ανταλλαγής εμπειριών, της ανάδειξης δοκιμασμένων πρακτικών και της σύγκρισης των επιδόσεων, βάσει ποσοτικών δεικτών, αλλά και μέσω του υποστηρικτικού –τεχνικού, αναλυτικού- έργου της Επιτροπής, αλλά και της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας και, κατά περίπτωση των Επιτροπών Οικονομικής Πολιτικής και Απασχόλησης, οι εθνικές κυβερνήσεις αποκτούν ικανή πληροφόρηση και, κατά τεκμήριο, βελτιώνουν τις επιλογές τους ως προς τα μέτρα πολιτικής, τις διοικητικές-θεσμικές δομές εφαρμογής τους και τις μεθόδους και διαδικασίες –τεχνικές, θεσμικές, πολιτικές- επεξεργασίας και λήψεως αποφάσεων. Αφετέρου και, πιθανότατα, σημαντικότερο, η διαδικασία της παρακολούθησης και αξιολόγησης των εγχώριων πολιτικών και, ιδίως, η άσκηση πίεσης από τους ομότιμους (peer pressure), επιτρέπει στις εθνικές κυβερνήσεις να επικαλούνται εξωγενείς περιορισμούς –κατά τη λογική του παιγνίου σε δύο επίπεδα- και, ως εκ τούτου, να αυξάνουν τους βαθμούς ελευθερίας τους κατά τη λήψη αποφάσεων –ή, αλλιώς,

²⁵³ Οι στόχοι της κοινής δράσης στην περιοχή της κοινωνικής ενσωμάτωσης είναι: 1. Διευκόλυνση της συμμετοχής στην απασχόληση και της πρόσβασης στους πόρους, τα δικαιώματα, τα αγαθά και τις υπηρεσίες 2. Πρόληψη του (κινδύνου) κοινωνικού αποκλεισμού 3. Αρωγή στους περισσότερο ευάλωτους 4. Κινητοποίηση του συνόλου των σχετικών φορέων. Για την εξειδίκευση αυτών των στόχων, μέσω της οποίας αναδεικνύεται σαφέστερα η έμφαση σε μέτρα προώθησης της απασχόλησης, δες European Commission, *op.cit.*, υποσημ. 251

²⁵⁴ Οι κοινοί στόχοι της συντονισμένης δράσης στην περιοχή των συντάξεων είναι: 1. Επάρκεια των συντάξεων 2. Οικονομική (χρηματοδοτική) βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων 3. Εκσυγχρονισμός των συνταξιοδοτικών συστημάτων ώστε να ανταποκρίνονται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της οικονομίας, της κοινωνίας και των ατόμων. Για την εξειδίκευση αυτών των στόχων, μέσω της οποίας διαπιστώνεται η μεταρρυθμιστική έμφαση της κοινής προσέγγισης –και, μάλλον, διαφαίνεται έκφραση προτίμησης για συστηματικές μεταβολές- δες Council EU, *op.cit.*, υποσημ. 252

²⁵⁵ Αυτό διασφαλίζεται σε διαδικασιακό- οργανωτικό επίπεδο δια της αναγνώρισης/ θέσπισης της κοινής συμβουλευτικής και υποστηρικτικής δικαιοδοσίας των Επιτροπών Οικονομικής Πολιτικής και Κοινωνικής Προστασίας

να απεγκλωβίζονται από τις πιέσεις των ομάδων συμφερόντων- και να μην αποφεύγουν λυσιτελή, ωστόσο επώδυνα για ορισμένες ισχυρές ομάδες, μέτρα πολιτικής.

Μολαταύτα, ο τρόπος εφαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, δηλαδή ο υψηλός βαθμός αποκέντρωσής της -στη θεματική περιοχή των συντάξεων, ιδίως, το επίπεδο θέσμισης ελάχιστα διαφέρει από εκείνο της ενισχυμένης συνεργασίας (enhanced cooperation)- υποδηλώνει ότι ο ρυθμός εισαγωγής μεταρρυθμίσεων και, κυρίως, η κατανομή τους μεταξύ κλάδων και επιμέρους προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας, καθώς και η συνέπεια, η ποιότητα και το βάθος των διαφορετικών μεταρρυθμιστικών δράσεων και, τελικώς, η επιλογή μέσων και μέτρων πολιτικής εξαρτώνται από τις αποφάσεις των εθνικών πολιτικών θεσμών.²⁵⁶ Στους τελευταίους, επίσης, σε μεγάλο βαθμό εναπόκειται η ελαχιστοποίηση των παρενεργειών που, ενδεχομένως, συνοδεύουν τη μεταρρύθμιση της κοινωνικής προστασίας (για παράδειγμα, η υπέρβαση των τάσεων ανάσχεσης της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης στην αγορά εργασίας). Παρόμοιες αποφάσεις, άλλωστε -έχει ήδη υποστηριχθεί- αφορούν στον (ανα-)προσδιορισμό του μεγέθους και του χαρακτήρα του κοινωνικού ρόλου του κράτους και στην έκταση και το βαθμό αναδιανομής της ευημερίας, αξιοποιούν τις πολλαπλές θεσμικές αλληλεπιδράσεις, προσδιορίζονται από τους εγχώριους συσχετισμούς των οικονομικών συμφερόντων και τις κοινωνικο- ιδεολογικές προτιμήσεις, και νομιμοποιούνται στο πλαίσιο των εγχώριων πολιτικών διαδικασιών.

Από αυτές τις απόψεις, λοιπόν, οι διαπιστώσεις των θιασωτών της (αναθεωρητικής) θεσμικής σχολής και των οπαδών της κοινωνικής διάστασης σχετικώς με την εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού είναι, εν πολλοίς, αυθαίρετες -και οι προσδοκίες τους είναι, μάλλον, υπερβολικές. Κατ' αυτούς, λοιπόν, η ανοικτή μέθοδος συντονισμού συνιστά νέο και, πιθανότατα, μεταβατικό (transitional) τρόπο διακυβέρνησης (mode of governance), η εφαρμογή του οποίου τείνει να διαδίδεται/ διαχέεται (spillover) σε νέες θεματικές περιοχές, συμβάλλοντας στον «εξευρωπαϊσμό» (“Europeanization”) των σχετικών πολιτικών των κρατών μελών και τη σύγκλιση των εθνικών προτιμήσεων πολιτικής,²⁵⁷ επιλύοντας ορισμένα, τουλάχιστον, προβλήματα νομιμοποίησης της Κοινότητας και, τελικώς, δημιουργώντας ευνοϊκότερες συνθήκες για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους Κοινοτικούς θεσμούς -και το δεσμευτικό συντονισμό των εθνικών πολιτικών,²⁵⁸ εν προκειμένω των πολιτικών κοινωνικής προστασίας. Παρόμοιες διαπιστώσεις εδράζονται σε μια θεσμικώς μονολιθική και, κατά τούτο, ανακριβή αντίληψη της ανοικτής μεθόδου συντονισμού, παραβλέποντας ότι τα κράτη μέλη διατηρούν τον έλεγχο του τρόπου εφαρμογής της και, κατ' επέκταση, αγνοώντας ότι ο βαθμός αποκέντρωσης της ανοικτής μεθόδου συντονισμού τείνει να αυξάνεται αναλόγως του βαθμού πολιτικοποίησης (politicization) των τομέων

²⁵⁶ Για παράδειγμα, η επιλογή -και η σχέση- μεταξύ καθολικών κοινωνικών παροχών και στόχευσης (targeting) και προσφυγής στον έλεγχο των πόρων (means testing), ή, ειδικότερα η επιλογή μεταξύ εθνικής σύνταξης και κατώτατης σύνταξης που συμπληρώνεται με στοχευμένη εισοδηματική ενίσχυση και, ακόμη, η επιλογή εφαρμογής ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος έναντι δικτύου (net) παροχών σε είδος και στοχευμένων εισοδηματικών ενισχύσεων.

²⁵⁷ Ο όρος εξευρωπαϊσμός (Europeanization) περιγράφει τις τάσεις συγκρότησης, διάδοσης και θέσμισης τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, υποδειγμάτων πολιτικής -παραδειγμάτων, όπως απερίσκεπτα γράφεται συνήθως- στυλ, τρόπων δράσης και κοινώς αποδεκτών πεποιθήσεων και προτύπων. Αυτά ορίζονται στο πλαίσιο της Κοινοτικού επιπέδου λήψεως αποφάσεων και κατόπιν ενσωματώνονται στον εγχώριο πολιτικό λόγο, τις πολιτικές δομές και τη δημόσια πολιτική. Μολαταύτα, ο εξευρωπαϊσμός δεν είναι συνώνυμος της σύγκλισης. Η τελευταία είναι πιθανόν να είναι αποτέλεσμα του πρώτου` αυτό, ωστόσο, δεν συμβαίνει κατ' ανάγκη. Δες, Borzel, Tanja and Thomas Risse (2000) “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration Online Papers* (EIoP), 4, 15, eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm επίσης, Radaelli, Claudio (2000) “Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change”, *European Integration Online Papers* (EIoP), 4, 8, eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm

²⁵⁸ Dyson, Kenneth (2000) “EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency”, *Journal of Common Market Studies*, 38, 645- 666` επίσης, Hodson, Dermot and Imelda Maher (2001) “The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination”, *Journal of Common Market Studies*, 39, 719- 746

εφαρμογής της –και ο τομέας της κοινωνικής προστασίας είναι, ασφαλώς, ο πλέον πολιτικοποιημένος. Σε αυτές τις περιπτώσεις η σημασία του τεχνοκρατικού στοιχείου (και τεκμηρίου αισιοδοξίας) –cf. *Europeanization*- υποχωρεί ενώ, αντιθέτως, η σημασία του ιδεολογικού και πολιτικού στοιχείου διαστέλλεται.²⁵⁹ Κατά συνέπεια, οι προσδοκίες σύγκλισης των εθνικών προτιμήσεων πολιτικής –και θεσμικής σύγκλισης των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας- παραμένουν, αν μη τι άλλο, εξαιρετικώς αβέβαιες και η προοπτική της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στους Κοινοτικούς θεσμούς δεν παύει να είναι απόμακρη - και, ίσως, τείνει να εξασθενεί ως αποτέλεσμα των πιθανών τάσεων μεταχείρισης της Κοινότητας ως «αποδιοπομπαίου τράγου», από μέρους των εθνικών κυβερνήσεων.

Από την άλλη πλευρά, όμως, ορισμένοι συγγραφείς της θεσμικής παράδοσης υποστηρίζουν – την ανάγκη (ερευνητική) φιλοτιμία ποιούμενοι; - πως, παρά την περιορισμένη σημασία των πρωτοβουλιών θετικής ολοκλήρωσης στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, οι τάσεις θεσμικής σύγκλισης των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής προστασίας είναι ισχυρές και γεννώνται ως αποτέλεσμα της προσαρμογής των τελευταίων, κατά κυριολεξία των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, στις απαιτήσεις του συντονισμού τους στο πλαίσιο της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων –²⁶⁰ ώστε να εκπληρώνονται οι θετικές προϋποθέσεις πραγμάτωσης της ολοκλήρωσης των αγορών εργασίας. Ειδικότερα, οι ίδιοι συγγραφείς υποστηρίζουν, η διάβρωση της κυριαρχίας του εθνικού κοινωνικού κράτους είναι σοβαρότερη και με ευρύτερες συνέπειες απ’ όσο αρχικώς προβλεπόταν –όταν το καθεστώς της ελεύθερης διακίνησης εγκαθίστατο, κατά το πρώτο ακόμη στάδιο της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης- εξαιτίας της διασταλτικής νομολογίας του ΔΕΚ σχετικώς με την αποσαφήνιση του υλικού και προσωπικού πεδίου εφαρμογής της Κοινοτικής νομοθεσίας, δηλαδή των Κανονισμών 1408/ 71 και 574/ 72 –αρχικώς Κανονισμών 3 και 4 του 1958- για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, σε συνδυασμό με την ανάγκη διευθέτησης –από πλευράς κοινωνικής ασφάλισης- των νέων μορφών ενδο- Κοινοτικής κινητικότητας και μεταναστευτικών ροών.

Είναι, πράγματι, γεγονός ότι, ως αποτέλεσμα του συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης για τους διακινούμενους Κοινοτικούς εργαζόμενους και τους εξ’ αυτών έλκοντες δικαιώματα, τα κράτη μέλη στερούνται τόσο της δυνατότητας –της εξουσίας- εθνικής οριοθέτησης του σώματος των επωφελούμενων –οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης δεν καταβάλλονται μόνο στους υπηκόους τους- όσο και της δυνατότητας –της εξουσίας- εδαφικής οριοθέτησης της χρήσης και, κατά τούτο, των μακροοικονομικών επιπτώσεων των παροχών –εξαγωγιμότητα/ οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης δεν καταναλώνονται μόνο στην επικράτεια κτήσης τους. Παρόμοιοι περιορισμοί της εθνικής κυριαρχίας, ωστόσο, δεν είναι – και δεν ήταν κατά τη στιγμή της εισαγωγής τους- καινοφανείς και ούτε, πολύ περισσότερο, είναι λογικώς –διάβαζε εθνικό οικονομικό συμφέρον- αναπόδεκτοι. Αρκετές διακρατικές μεταναστευτικές συμφωνίες μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας και τρίτων κρατών, άλλωστε, επεφύλασσαν και εξακολουθούν να επιφυλάσσουν ανάλογους περιορισμούς και, σε κάθε περίπτωση, το κόστος των τελευταίων –οικονομικό και διαχειριστικό- τείνει, πιθανότατα, να υπολείπεται των οφελών ευημερίας που συνεπάγεται η κινητικότητα της εργασίας.

Μολονότι δεν έλειψαν οι προσπάθειες άμβλυνσης των περιορισμών του συντονισμού –και μεγιστοποίησης του καθαρού εθνικού οφέλους- από πλευράς ορισμένων κρατών μελών υποδοχής, εντούτοις η νομολογία του ΔΕΚ επέβαλε την ομοιόμορφη εφαρμογή του καθεστώτος συντονισμού –των Κανονισμών- (δες Κεφ. 6) και, κυρίως, συνέτεινε στη

²⁵⁹ Για μια γενικότερη συζήτηση του επιχειρήματος του «εξευρωπαϊσμού» και έλεγχο της συνάφειάς του στην περίπτωση της Ελλάδας, δες Andreou, George and Nikos Koutsias “EMU and Greece: Whither Europeanization”, in Dionyssis Dimitrakopoulos and Argyris Passas (eds.) *Greece in the European Union: Explaining the sources and pace of change*, Routledge, forthcoming

²⁶⁰ Leibfried, Stephan and Paul Pierson (1995) “Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe”, in Leibfried and Pierson, *op.cit.*, υποσημ. 5

διεύρυνση του προσωπικού και υλικού πεδίου εφαρμογής του. Για παράδειγμα, στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του 1408/ 71 περιλαμβάνονται, πλέον, το σύνολο των απασχολούμενων και αυτο-απασχολούμενων διακινούμενων Κοινοτικών υπηκόων, αλλά και οι απάτριδες και οι πρόσφυγες που διαμένουν, ήδη, σε ένα κράτος μέλος της Κοινότητας –και τα μέλη των οικογενειών τους.²⁶¹ Στο καθεστώς του συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης υπήχθησαν, επίσης, οι διακινούμενοι φοιτητές (Κανονισμός 307/ 1999) και δημόσιοι υπάλληλοι (Κανονισμός 1606/ 98). Παράλληλα, ο κατάλογος των παροχών που αντιστοιχούν στους διάφορους κλάδους της κοινωνικής ασφάλισης και καλύπτονται από το σύστημα συντονισμού –ιδίως, τον Κανονισμό 1408/ 71-²⁶² διευρύνθηκε, μεταξύ άλλων περιλαμβάνοντας μεικτές, μη ανταποδοτικές παροχές, καθώς και παροχές προς όφελος προσώπων με ανάγκες μακροχρόνιας φροντίδας. Τούτο, ωστόσο, δεν συνεπάγεται, αφ' εαυτού, την άσκηση πιέσεων για θεσμική σύγκλιση των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας, ούτε υποδηλώνει τη μείωση των βαθμών ελευθερίας κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με την οργάνωση και το σχεδιασμό των εθνικών συστημάτων, όπως οι θιασώτες της υπερεθνικότητας υποστηρίζουν.²⁶³

Για παράδειγμα, η ενδεχόμενη μεταρρύθμιση των θεσμών κοινωνικής προστασίας σε κράτη μέλη (π.χ. Δανία, Ιρλανδία, Ολλανδία) που έχουν, ιστορικά, υιοθετήσει το μοντέλο *Beveridge* [καθολικά, κατ' αποκοπή (flat- rate) επιδόματα] και η μερική εισαγωγή Βισμαρκιανής προέλευσης ανταποδοτικών παροχών κοινωνικής ασφάλισης δεν υπαγορεύεται, κατ' ανάγκη –στην πραγματικότητα ουδόλως υπαγορεύεται- από το γεγονός ότι οι απαιτήσεις του καθεστώτος συντονισμού –σχεδιασμένου για τα έξι ιδρυτικά κράτη μέλη όπου, εκτός της Ολλανδίας, επικρατεί το Βισμαρκιανό μοντέλο- εκπληρώνονται επιτυχέστερα διοικητικώς και με μικρότερες διασυννοριακές διαρροές (leakage) από συστήματα βασισμένα σε εξατομικευμένα, κεκτημένα δικαιώματα των απασχολούμενων –cf *earned social rights*. Στο βαθμό που στα κράτη μέλη με τα συστήματα *Beveridge* η ευελιξία των αγορών εργασίας είναι μεγαλύτερη –σε σύγκριση με τα κεντροευρωπαϊκά κράτη μέλη- η μεταβολή ορισμένων καθολικών, κατ' αποκοπή παροχών σε ανταποδοτικές και η συνακόλουθη αναδιάρθρωση της χρηματοδότησης της κοινωνικής προστασίας, μέσω της μείωσης των φόρων ή/ και των εισφορών επί των αποδοχών των μισθωτών και της αύξησης των εργοδοτικών εισφορών, συμβάλλουν, ασφαλώς συνδυαζόμενες με άλλα μέτρα, π.χ. εισοδηματικές ενισχύσεις σε εργαζόμενους (in- work- benefits), στον περιορισμό της στρέβλωσης των κινήτρων προσφοράς εργασίας, ιδίως στο χαμηλότερο επίπεδο αποδοχών, χωρίς την ίδια στιγμή να προοιωνίζονται αύξηση του συνολικού εργασιακού κόστους και μείωση της ζήτησης εργασίας.

Επίσης, η ενδεχόμενη στροφή προς παροχές σε είδος, σε αντικατάσταση χρηματικών επιδομάτων (π.χ. παιδικοί σταθμοί έναντι επιδομάτων μητρότητας ή/ και οικογενειακών επιδομάτων, ή, προσφορά δημόσιας στέγασης) δεν αντανακλά, κατ' ανάγκη –στην πραγματικότητα ουδόλως αντανακλά- την εγκατάλειψη παραδοσιακών θεμελιωδών επιλογών ως προς το σχεδιασμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας προκειμένου να παρακάμπτονται, εκ των πραγμάτων, οι απαιτήσεις του καθεστώτος συντονισμού για μεταφορά και εξαγωγή –cf. *portability, exportability*- των παροχών και να αποκαθίσταται, στο μέτρο του δυνατού, η ευχέρεια των κρατών μελών να περιορίζουν μεταξύ των υπηκόων τους την προσφορά κοινωνικής προστασίας και εντός των συνόρων τους την κατανάλωση των κοινωνικών παροχών. Παρόμοια προγράμματα παροχών σε είδος συμβάλλουν,

²⁶¹ Σχετικώς με τους απάτριδες και τους πρόσφυγες, δες τις αποφάσεις του ΔΕΚ στις συνδικαζόμενες υποθέσεις C-95/99 Khalil, C-96/99 Chaaban, C-97/99 Osseili., C-98/99 Nasser και C-180/99 Addou

²⁶² Ο Κανονισμός 1408/ 71 εφαρμόζεται για όλες τις παροχές που εμπίπτουν στους παραδοσιακούς κλάδους της κοινωνικής ασφάλισης, δηλαδή α. ασθένεια και επιδόματα μητρότητας β. επιδόματα αναπηρίας, περιλαμβανομένων εκείνων που αποβλέπουν στη διατήρηση ή βελτίωση της δυνατότητας άσκησης επικερδούς δραστηριότητας γ. παροχές γήρατος δ. επιδόματα επιζώντων ε. επιδόματα σχετικώς με εργατικά ατυχήματα και επαγγελματικές ασθένειες στ. επιδοτήσεις σε περίπτωση θανάτου ζ. επιδόματα ανεργίας η. οικογενειακά επιδόματα

²⁶³ Δες την επιχειρηματολογία των Leibfried and Pierson, *op.cit.*, υποσημ. 260

πιθανότατα, στην αύξηση της απασχόλησης και τη μείωση της ανεργίας, π.χ. ευνοώντας την αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας και βελτιώνοντας την εγχώρια γεωγραφική κινητικότητα της εργασίας.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η προσέγγιση της κοινωνικής διάστασης ως αναπόσπαστου στοιχείου της ίδιας της διαδικασίας ολοκλήρωσης της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας – ειδικότερα, ως παραγώγου της θέσμησης των θετικών προϋποθέσεων που συμπληρώνουν τα μέτρα αρνητικής ολοκλήρωσης, συμβάλλοντας στην πραγμάτωση της κοινής αγοράς- είναι μεθοδολογικώς ανυπόστατη και εμπειρικώς έωλη. Αφενός, εδράζεται σε μια ανακριβή αντίληψη της κοινωνικής πολιτικής, αποσιωπώντας ότι η τελευταία αποβλέπει, πρωτίστως, στη διόρθωση των αποτελεσμάτων της αγοράς. Αφετέρου, παραβλέπει την απουσία εκείνων των πραγματικών συνθηκών που, ενδεχομένως, θα επέβαλαν τη θεσμική προσαρμογή των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας –και τη σύγκλισή τους σε ένα πρότυπο ανταποδοτικών μεταβιβάσεων και παροχών σε είδος- προκειμένου τα κράτη μέλη να ανταποκρίνονται ορθολογικότερα ή/ και νομίμως να παρακάμπτουν τις απαιτήσεις του καθεστώτος συντονισμού` με άλλα λόγια, παραβλέπει το γεγονός της χαμηλής κινητικότητας της εργασίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι, σύμφωνα με τα πλέον πρόσφατα στατιστικά στοιχεία, το 1999 μόνον το 0,1 % του πληθυσμού της Κοινότητας μετακινήθηκε μεταξύ χωρών –και μόνον το 1,2 % του πληθυσμού μετακινήθηκε μεταξύ περιφερειών` στις Η.Π.Α., όμως, 5,9 % του πληθυσμού μετακινήθηκε, το ίδιο έτος, μεταξύ των πολιτειών.²⁶⁴

Η σκοπιμότητα ενίσχυσης της διεθνούς κινητικότητας της εργασίας, πολύ περισσότερο στο πλαίσιο της ONE, υποκινεί σειρά πρωτοβουλιών της Επιτροπής και υπαγορεύει τη λήψη αποφάσεων εφαρμογής Κοινοτικού επιπέδου δράσεων από διαδοχικές συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ιδίως τις συνόδους Στοκχόλμης, *Göteborg*, *Laeken* και, ιδίως, Βαρκελώνης.²⁶⁵ Η αναμόρφωση του Κανονισμού 1408/ 71 συγκαταλέγεται μεταξύ των προτεραιοτήτων της Κοινοτικής δράσης, καθώς αναγνωρίζεται ότι το υφιστάμενο καθεστώς συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης δεν διασφαλίζει το σύνολο των (κοινωνικοασφαλιστικών) θετικών προϋποθέσεων –και, κατά τούτο, την άρση των θετικών φραγμών- της (ενδο- Κοινοτικής) κινητικότητας της εργασίας. Οι βασικοί λόγοι αποτυχίας του υφιστάμενου καθεστώτος συντονισμού είναι τρεις και έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα.²⁶⁶ Πρώτον, η ανεπαρκής κάλυψη και, ακόμη, η απουσία κάλυψης νέων και αυξανόμενης σημασίας μορφών κινητικότητας και μεταναστευτικών ροών (π.χ. μεθοριακοί εργαζόμενοι, διακινούμενοι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως σε κράτη μέλη και υπάγονται στα εθνικά ασφαλιστικά συστήματα). Δεύτερον, η υστέρηση του υλικού πεδίου εφαρμογής του Κανονισμού 1408/ 71 έναντι των αυξανόμενων αναγκών ορισμένων ομάδων διακινούμενων, έναντι νέων μορφών κοινωνικής ασφάλισης και αναγκών νέων ομάδων διακινούμενων ασφαλισμένων, καθώς και έναντι σύγχρονων σχημάτων κοινωνικής ασφάλισης [π.χ. περιορισμένη διάρκεια καταβολής του επιδόματος ανεργίας στους διακινούμενους ανέργους, μη εξαγωγιμότητα προ-συνταξιοδοτικών παροχών (pre- retirement benefits) και απουσία κάλυψης των διακινούμενων προ- συνταξιοδοτηθέντων ως προς την μέριμνα για την υγεία και τα οικογενειακά επιδόματα, πλήρης αποκλεισμός των συμβατικώς συμφεφωνημένων σχημάτων (contractually agreed schemes)]. Τρίτον, η πολυπλοκότητα του

²⁶⁴ Commission EC (2002) “Commission’s Action Plan for skills and mobility”, COM(2002) 72

²⁶⁵ Δες τα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων και, ειδικότερα, δες τη συμβολή της Επιτροπής στη σύνοδο της Στοκχόλμης, Commission EC (2001) “New European Labour Markets –Open to All, with Access for All”, την έκθεση της Ομάδας Εργασίας Υψηλού Επιπέδου που συγκροτήθηκε με απόφαση της συνόδου της Στοκχόλμης, High Level Task Force on Skills and Mobility (2001) Final Report, το σχέδιο δράσης που υπέβαλε η Επιτροπή, βάσει των διαπιστώσεων της έκθεσης της Ομάδας Εργασίας, Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 264 και, τέλος, τις αποφάσεις της συνόδου της Βαρκελώνης, European Council (2002) “Presidency Conclusions”, Barcelona, 15- 16 March 2002

²⁶⁶ Η επιχειρούμενη ταξινόμηση βασίζεται στις αναλυτικές πληροφορίες που περιέχονται στο Council of the EU (2001) “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems- Parameters with a view to modernising Regulation (EEC) No 1408/ 71- Explanatory note”, 12296/ 01, 28/ 9/ 01

Κανονισμού και ο γραφειοκρατικός χαρακτήρας των διαδικασιών εφαρμογής του – αναπόφευκτα προϊόντα της βαθμιαίας συμπλήρωσής του και της αποσπασματικής προσαρμογής της εφαρμογής του στις αποφάσεις του ΔΕΚ- που έχουν ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, την αύξηση του διαχειριστικού κόστους για την εθνική δημόσια διοίκηση και την αύξηση του κόστους πληροφόρησης των ενδιαφερόμενων, δηλαδή των διακινούμενων, και, ενίοτε, συμβάλλουν στην εμπέδωση ετεροβαρών οικονομικών διευθετήσεων μεταξύ των εθνικών αρχών [π.χ. τρόπος υπολογισμού και επιστροφές (reimbursement) για δαπάνες ιατρικής μέριμνας].

Μολαταύτα, η αναμόρφωση του Κανονισμού 1408/ 71 δεν θα μπορούσε να αποτελεί εύκολη υπόθεση και, αν μη τι άλλο, ενδεχόμενες προσδοκίες διόρθωσης του συνόλου των παραλείψεων του υφιστάμενου καθεστώτος συντονισμού θα ήταν μάλλον αφελείς. Άλλωστε, η διαδικασία λήψεως αποφάσεων, εν προκειμένω, υπόκειται στον κανόνα της ομοφωνίας – ωστόσο προβλέπεται η συναπόφαση Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου- (Άρθρο 42 της Συνθήκης, μετά την αναθεώρηση του *Amsterdam*), αντανακλώντας τη βούληση των κρατών μελών να διατηρούν, άλλοτε μερικώς και άλλοτε αποφασιστικότερα –αλλά σε κάθε περίπτωση οικονομικώς ασύνετα- τον εξωτερικό έλεγχο –τα σύνορα- των εγχώριων αγορών εργασίας και των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Δεν είναι παράδοξο, επομένως, ότι κατά το πρώτο στάδιο της διαδικασίας αναμόρφωσης του Κανονισμού 1408/ 71, που αφορά στον καθορισμό των βασικών κατευθύνσεων, των καλούμενων παραμέτρων, του εγχειρήματος, τα κράτη μέλη δεν αποδέχονται, εκτός άλλων, την επέκταση της χρονικής περιόδου καταβολής του επιδόματος ανεργίας στους διακινούμενους ανέργους πέραν των τριών μηνών που, ήδη, προβλέπονταν. Δεν είναι, επίσης, παράδοξο ότι απορρίπτεται η πρόταση της Επιτροπής –και της βελγικής Προεδρίας του Συμβουλίου- να περιληφθούν στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού οι διακινούμενοι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος.²⁶⁷ Κατόπιν αυτού, λοιπόν, η Επιτροπή προτείνει τη θέσπιση ειδικού Κανονισμού για τους τελευταίους βάσει του Άρθρου 63 (4) της Συνθήκης – μετά την αναθεώρηση του *Amsterdam*- που προβλέπει, επίσης, την ομόφωνη λήψη απόφασης –αυτή τη φορά κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.²⁶⁸ Το ενδιαφέρον, εν προκειμένω, έγκειται στο γεγονός ότι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Δανία, που αντιτάχθηκαν σφοδρά στη συμπερίληψη των υπηκόων τρίτων χωρών στο πεδίο εφαρμογής του 1408/ 71, διατηρούν το δικαίωμα εξαίρεσής τους (opt- out) από την υποχρέωση εφαρμογής μέτρων που εμπίπτουν στον Τίτλο IV (Άρθρα 61- 69) της Συνθήκης (Θεωρήσεις, Άσυλο, Μετανάστευση και Άλλες Πολιτικές σχετικές με την Ελεύθερη κυκλοφορία των Προσώπων).

Το (εαρινό) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης, το Μάρτιο του 2002, κάλεσε στην ολοκλήρωση της αναμόρφωσης του Κανονισμού 1408/ 71, βάσει των παραμέτρων που συμφωνήθηκαν στη σύνοδο του *Laeken*, μέχρι το τέλος του 2003. Αποφάσισε, επίσης, την αντικατάσταση των υφιστάμενων εντύπων (E 11) και των απαιτούμενων διαδικασιών για την παροχή ιατρικής περίθαλψης σε άλλο κράτος μέλος με την Ευρωπαϊκή Κάρτα Ιατρικής Ασφάλισης (European Health Insurance Card) και, γι' αυτό το σκοπό, κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση νομοθεσίας μέχρι την άνοιξη του 2003.²⁶⁹ Παρ' όλα αυτά, η αποτελεσματικότητα των σχετικών νομοθετικών δράσεων της Κοινότητας, ως προς την αύξηση της κινητικότητας της εργασίας, αναχαιτίζεται εξαιτίας των ουσιωδών παραλείψεων και των διαδικασιακών/ διοικητικών δυσχερειών που, συνήθως, τις συνοδεύουν –όπως παραπάνω υποστηρίχθηκε. Επίσης, η απουσία προόδου σχετικώς με τη δυνατότητα μεταφοράς (portability) των συμπληρωματικών συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων (supplementary rights) και το συντονισμό των καθεστώτων φορολογικής μεταχείρισης των

²⁶⁷ Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, έχει υιοθετηθεί οδηγία, βάσει του Άρθρου 13 της Συνθήκης –μετά την αναθεώρηση του *Amsterdam*- που αποβλέπει στην άρση των διακρίσεων στην αγορά εργασίας, μεταξύ άλλων εις βάρος των υπηκόων τρίτων χωρών` δεξ Council Directive 2000/ 43/ EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin

²⁶⁸ Δες “Commission calls for end to social security discrimination against non- EU nationals”, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/feb/032_en.html

²⁶⁹ European Council, *op.cit.*, υποσημ. 265, σημεία 33 και 34 των συμπερασμάτων της Προεδρίας

συντάξεων έχει ως αποτέλεσμα την περαιτέρω ανάσχεση της κινητικότητας των εργαζομένων.²⁷⁰ Πολύ περισσότερο, όμως, τα κράτη μέλη και η Κοινότητα ελάχιστα μπορούν να συνεισφέρουν σε ότι αφορά την κατάργηση των σοβαρότερων εμποδίων, για παράδειγμα των γλωσσικών διαφορών, ή, ακόμη της δυσκολίας εύρεσης κατάλληλων σχολείων για τα παιδιά και κατοικίας. Για όλους αυτούς τους λόγους, η κινητικότητα θα τείνει να περιορίζεται μεταξύ των καλύτερα ειδικευμένων, υψηλότερα αμειβόμενων και, ιδίως, μικρότερης ηλικίας μελών του εργατικού δυναμικού και η προϊούσα γήρανση του πληθυσμού προοιωνίζεται την επιβράδυνσή της. Σε αυτή την περίπτωση, όμως, ο ρόλος της κινητικότητας ως μηχανισμού προσαρμογής των εθνικών και, ιδίως, των περιφερειακών οικονομιών, στο πλαίσιο της ΟΝΕ, αναστέλλεται. Τουναντίον, μάλιστα, στο βαθμό που η σχέση μεταξύ ειδικευμένης και λιγότερο ειδικευμένης εργασίας είναι συμπληρωματική και δεδομένης της συνεχούς μείωσης της ζήτησης για λιγότερο ειδικευμένη εργασία, η αύξηση της κινητικότητας της ειδικευμένης εργασίας θα προκαλεί, πιθανότατα, την επιδείνωση των εθνικών και, ιδίως, των περιφερειακών αποκλίσεων σχετικώς με την ανεργία (regional unemployment disparities).²⁷¹ Αλλά το ζήτημα της ανεργίας και των πολιτικών μείωσής της αποτελεί αντικείμενο του επόμενου κεφαλαίου.

²⁷⁰ Σχετικώς με τα ζητήματα και τις τεράστιες δυσκολίες που περικλείει η μεταφορά των συμπληρωματικών συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων δεξ την έκθεση του *Forum* για τις συντάξεις που συνεστήθη κατόπιν πρότασης της Επιτροπής' European Pensions Forum (2001) "Draft Reports of the Three Working groups – January 2001", Group 1: Acquisition and preservation of supplementary pension rights, Group 2: Transferability of supplementary pension rights, Group 3: Cross- border membership in supplementary pension schemes

²⁷¹ Begg, Iain (1995) "Factor Mobility and Regional Disparities in the European Union", *Oxford Review of Economic Policy*, 11, 96- 112

9. Η Ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης: Σημασία και όρια

Οι στόχοι, το θεσμικό πλαίσιο και οι διαδικασίες

Η Λευκή Βίβλος για την κοινωνική πολιτική, το 1994,¹ υπογράμμισε ότι η Ευρώπη διάγει περίοδο βαθέων οικονομικών και κοινωνικών μεταβολών που δραματικώς επηρεάζουν τις δομές των κοινωνιών της και θέτουν υπό δοκιμασία το Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο. Η ανεργία αποτελεί σύμπτωμα αυτών των μεταβολών, όμως η εμμονή της υποδηλώνει πως γίνεται, επίσης, αίτιο βαθύτερων μεταβολών. Μερικώς, λοιπόν, εξαιτίας της διττής υφής της ανεργίας –ως αίτιου και συμπτώματος της οικονομικής και κοινωνικής αλλαγής- και μερικώς, ακόμη, λόγω των αντισταθμιστικών σχέσεων που περικλείει και της επιμονής που προϋποθέτει η προσαρμογή των οικονομιών και κοινωνιών στα σύγχρονα πρότυπα παραγωγής και εμπορίου και τις νέες κοινωνικές τάσεις, η πολιτική δράση συχνά παγιδεύεται σε αδράνεια και, άλλοτε, είναι κακώς σχεδιασμένη και, κατά συνέπεια, παραμένει αναποτελεσματική.

Το ποσοστό ανεργίας στην Κοινότητα έφθασε, το 1994, το 11,3 %, ² θέτοντας υπό σοβαρότατη αμφισβήτηση την επιδίωξη δημοσιονομικής εξυγίανσης (και σύγκλισης) και την αξιοπιστία της πολιτικής δέσμευσης για την εφαρμογή της ONE –είχαν ήδη προηγηθεί οι συναλλαγματικές κρίσεις του 1992 και 1993 και οι δραστικές προσαρμογές του ΜΣΙ-προκαλώντας κοινωνικές αναταράξεις και ...αφυπνίζοντας τις κυβερνήσεις των κρατών μελών και τα Κοινοτικά όργανα. Όταν, μάλιστα, η Επιτροπή παρουσίαζε τη Λευκή Βίβλο για την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση, το 1993,³ η Ευρώπη βρισκόταν σε ραγδαία οικονομική επιβράδυνση, έχοντας μέσα σε δύο χρόνια χάσει τις μισές, περίπου, από τις 9,3 εκατομμύρια νέες θέσεις εργασίας που δημιουργήθηκαν κατά τη διάρκεια του δεύτερου ημίσεως της δεκαετίας του 1980 ως αποτέλεσμα της ταχύρυθμης οικονομικής μεγέθυνσης. Βάσει της προσέγγισης της Λευκής Βίβλου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, το Δεκέμβριο του 1993, υιοθέτησε ένα πρόγραμμα δράσης για την απασχόληση που, κατόπιν, έτυχε περαιτέρω επεξεργασίας μέσω διαβουλεύσεων με τους κοινωνικούς εταίρους και συζητήσεων στο πλαίσιο της Διαρκούς Επιτροπής Απασχόλησης (Standing Committee of Employment). Στο μεταξύ, έχοντας ήδη παρουσιάσει την Πράσινη Βίβλο για την κοινωνική πολιτική και θεωρώντας την απασχόληση ως προτεραιότητα,⁴ η Επιτροπή διερευνούσε τις απόψεις/ θέσεις των εθνικών κυβερνήσεων και των κοινωνικών εταίρων, ιδίως σε ότι αφορά την αλληλεπίδραση μεταξύ απασχόλησης και συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

Η εντατική διαδικασία διαβούλευσης οδήγησε στη διαμόρφωση και υιοθέτηση, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της *Essen*, το Δεκέμβριο του 1994, της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση (European employment strategy), δηλαδή ενός πλαισίου ενισχυμένης συνεργασίας των κρατών μελών και (ήπιου) συντονισμού των πολιτικών τους, ιδίως στην αγορά εργασίας –ήσσονα σημασία προσλάμβανε η χρηματοδοτική συνιστώσα που προέβλεπε την αύξηση των δανειοδοτήσεων από πλευράς Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, επαναφέροντας τη λησμονημένη απόφαση της συνόδου του Εδιμβούργου (1992) περί επενδύσεων για τη δημιουργία δι-ευρωπαϊκών δικτύων μεταφοράς. Η ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης αποσκοπούσε, κατά τους εμπνευστές της, στη σημαντική μείωση

¹ Commission EC (1994) “European Social Policy- A Way Forward for the Union/ The White Paper”, COM(94) 333

² Commission EC (1997) “Annual Economic Report: Growth, employment and convergence on the road to EMU”, COM(97) 27

³ Επιτροπή ΕΚ (1993) *Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα, Απασχόληση: Οι Προκλήσεις και η Αντιμετώπισή τους για τη Μετάβαση στον 21ο Αιώνα*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο

⁴ Commission EC (1993) “European Social Policy/ The Green Paper”, COM(93) 551

της ανεργίας έως το 2000, ειδικότερα δε η Επιτροπή υποστήριζε ότι η πλήρης εφαρμογή της στρατηγικής θα είχε ως αποτέλεσμα την προσέγγιση του στόχου που έθετε η Λευκή Βίβλος για την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση, δηλαδή του στόχου της κατά το ήμισυ μείωσης της ανεργίας μέχρι το 2000.⁵

Αναλυτικότερα, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση τα κράτη μέλη καλούνται να προωθήσουν το συντονισμό της μακροοικονομικής πολιτικής και της διαρθρωτικής πολιτικής στην αγορά εργασίας, τόσο σε εθνικό, όσο και σε Κοινοτικό επίπεδο. Δεδομένης, ήδη, της δεσμευτικής οροθέτησης του συντονισμού της μακροοικονομικής πολιτικής, μέσω της λειτουργίας του ΜΣΙ και της Συνθήκης του *Maastricht/* συμφωνίας ONE, η έμφαση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση μετατοπίζεται στις διαρθρωτικές πολιτικές αγοράς εργασίας. Για το σκοπό της (ήπια) συντονισμένης δράσης των κρατών μελών, λοιπόν, καθορίζονται πέντε βασικές περιοχές (key areas) διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας,⁶ που εξειδικεύεται σε οκτώ Κοινοτικού εύρους συστάσεις (recommendations) μέτρων πολιτικής. Τα κράτη μέλη καλούνται να καταστρώσουν πολυετή προγράμματα διαρθρωτικής μεταρρύθμισης λαμβάνοντας υπόψη και, κατά το δοκούν, ενσωματώνοντας ορισμένες από τις Κοινοτικού εύρους συστάσεις και, ασφαλώς, αποδίδοντας την αρμόζουσα σημασία στις δικές τους οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες και τις ιδιοσυγκρασίες των εγχώριων αγορών εργασίας. Η Επιτροπή, το *ECOFIN* και το Συμβούλιο Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων καλούνται, τέλος, να παρακολουθούν τις τάσεις και τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης, στο πλαίσιο μιας νέας διαδικασίας εποπτείας (surveillance) των εθνικών πολιτικών, ώστε να επιβεβαιώνεται η κοινή δράση και να διασφαλίζεται ο συντονισμός αντιπληθωριστικής μακροοικονομικής και διαρθρωτικής πολιτικής. Οι θετικές προσδοκίες για την απασχόληση και, ιδίως, τη μείωση της ανεργίας συνδέονται, αφενός, με τα οφέλη που, στον ένα ή τον άλλο βαθμό, γεννώνται ως αποτέλεσμα της ενορχηστρωμένης δράσης των κρατών μελών, της ανταλλαγής εμπειριών και της διάδοσης των επιτυχών πρακτικών σε ότι αφορά τη διαρθρωτική πολιτική και, αφετέρου, με τη βελτίωση των οικονομικών προσδοκιών που η αποκατάσταση της μακροοικονομικής σταθερότητας, σε συνδυασμό με τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση, επιφυλάσσουν.⁷

Τον Ιούνιο του 1996, ο *Jacques Santer* ανακοίνωσε πρωτοβουλία για τη σύναψη ενός ευρωπαϊκού συμφώνου εμπιστοσύνης για την απασχόληση (European confidence pact for employment), μεταξύ κυβερνήσεων, εργοδοτικών οργανώσεων και εργατικών συνδικάτων, εν πολλοίς αποδίδοντας σε αυτό (το σύμφωνο) το χαρακτήρα αντίβαρου στο Σύμφωνο

⁵ Commission EC (1995) "The European Employment Strategy: Recent Progress and Prospects for the Future", Communication from the Commission on trends and developments in employment systems in the European Union

⁶ Οι πέντε βασικές περιοχές διαρθρωτικής πολιτικής είναι: 1. επένδυση στην επαγγελματική κατάρτιση` 2. αύξηση της εμπειροχόμενης απασχόλησης στην οικονομική μεγέθυνση (making growth more employment-intensive)` 3. μείωση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας` 4. βελτίωση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής αγοράς εργασίας` 5. βελτίωση μέτρων για ομάδες που πλήττονται περισσότερο από την ανεργία

⁷ Στο μεταξύ, ενώ οι κυβερνήσεις των κρατών μελών και τα Κοινοτικά όργανα προσδιόριζαν το πολιτικό περιεχόμενο και έθεταν το θεσμικό πλαίσιο εφαρμογής της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση, ο ΟΟΣΑ δημοσίευε την εξαιρετική έκθεσή του για την απασχόληση –ανάλυση, εμπειρική τεκμηρίωση και πολιτική- που, σε αρκετά σημεία της απέκλινε από την κυρίαρχη άποψη στην Κοινότητα, παρ' όλα αυτά, όμως, δεν έπαυε να αποτελεί πολύτιμο εγχειρίδιο μεταρρυθμιστικής δράσης, αν μη τι άλλο, για τους συμβούλους των πολιτικών. Όπως και νάχει, πάντως, η έκθεση του ΟΟΣΑ υιοθετούσε την αυτή βασική κατεύθυνση, δηλαδή του συντονισμού μεταξύ αντιπληθωριστικής μακροοικονομικής και διαρθρωτικής πολιτικής, ωστόσο με διαφορετική έμφαση στα διάφορα μέτρα διαρθρωτικής δράσης σε σχέση με εκείνη της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση. Η έκθεση του ΟΟΣΑ προσέφερε, επίσης, τη βάση αξιολόγησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας που ο οργανισμός, έκτοτε, πραγματοποιεί τόσο στο πλαίσιο ειδικών εκθέσεων για την απασχόληση, όσο και στο πλαίσιο των ετήσιων οικονομικών εκθέσεων για τις χώρες μέλη του. Δες, OECD (1994) *The OECD Jobs Study- Facts, Analysis, Strategies- Unemployment in the OECD Area 1950- 1995*, Volume I και *The OECD Jobs Study- Evidence and Explanations* Volume II, Part I: Labour Market Trends and Underlying Forces of Change and Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market, Paris. Δες, επίσης, τα *OECD Employment Outlook* διαφόρων ετών.

Σταθερότητας (Stability Pact) που επιμόνως επεδίωκε ο γερμανός υπουργός οικονομικών *Theo Waigel*, προκειμένου να διασφαλίζεται η δημοσιονομική πειθαρχία στα κράτη μέλη που, τότε, έμελλε να προχωρήσουν στη δημιουργία της ONE –και για τα άλλα που, αργότερα, θα ακολουθούσαν. Αποβλέποντας, επίσης, εκτός άλλων, στην αποκατάσταση της δυναμικής της διαδικασίας σύγκλισης προς την ONE –που εν μέσω της επιδείνωσης της οικονομικής κατάστασης είχε ατονήσει- η πρωτοβουλία *Sander* ήθελε να αναδείξει τη δυνατότητα εναρμόνισης –και υποδείκνυε τον τρόπο- των επιδιώξεων της νομισματικής σταθερότητας και της δημοσιονομικής πειθαρχίας με την επιδίωξη αύξησης της απασχόλησης. Στο πλαίσιο του συμφώνου εμπιστοσύνης προτεινόταν, ακόμη, η αύξηση της Κοινοτικής δαπάνης για τα ευρωπαϊκά δίκτυα μεταφοράς –κατά 1 δις. ECU- που θα χρηματοδοτείτο από τους εξοικονομηθέντες πόρους του προϋπολογισμού της ΚΑΠ. Αυτή η πρόταση, όμως, συνάντησε την αντίδραση των κρατών μελών που επέμειναν στην επιστροφή των εξοικονομηθέντων ποσών στους εθνικούς προϋπολογισμούς. Παρ’ όλα αυτά, ως αποτέλεσμα της πρωτοβουλίας για το σύμφωνο εμπιστοσύνης, οι ευρωπαϊκού επιπέδου οργανώσεις των κοινωνικών εταίρων οργάνωσαν ειδική διάσκεψη (summit) για την απασχόληση, ενώ παρόμοιες πρωτοβουλίες εκδηλώθηκαν σε ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. στη Γερμανία η τριμερής *Alliance for Jobs*).

Στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο *Amsterdam*, τον Ιούνιο του 1997, (δες Κεφ. 7 για την αναλυτική συζήτηση της πολιτικής οικονομίας των αποφάσεων, περιλαμβανομένης της αναθεώρησης της Συνθήκης και της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσής της), η ανάδειξη του θέματος της απασχόλησης στο επίκεντρο των συζητήσεων είναι, λίγο- πολύ, αναμενόμενη. Εκτός των άλλων, ήδη, γνωστών λόγων –ανάσχεση της δημοσιονομικής εξυγίανσης, αυξανόμενη κοινωνική δυσαρέσκεια- υπάρχουν ενδείξεις ότι η οικονομική αναθέρμανση, που από τα μέσα του 1996 σημειώνεται στο σύνολο, σχεδόν, των κρατών μελών, δεν συνοδεύεται από βελτιωμένες επιδόσεις στις αγορές εργασίας και έντονες ανησυχίες δημιουργούνται για το ενδεχόμενο επιτάχυνσης των ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης χωρίς αύξηση της απασχόλησης (jobless growth).⁸ Δεν είναι, επομένως, παράδοξο ότι στο κείμενο της (ειδικής) απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση, η έμφαση αποδίδεται στην ενθάρρυνση των μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας.⁹ Άλλωστε, η εκ παραλλήλου υιοθέτηση του δεσμευτικού Συμφώνου Σταθερότητας και Οικονομικής Μεγέθυνσης –¹⁰ ευφημιστική μετονομασία του Συμφώνου Σταθερότητας που συμφωνήθηκε στη σύνοδο του Δουβλίνου, το Δεκέμβριο του 1996- δεν αφήνει περιθώρια για (Κεϋνσιανιστικές) πολιτικές ενίσχυσης της ζήτησης. Τα κράτη μέλη καλούνται, μάλιστα, να θέσουν σε εφαρμογή το νέο πλαίσιο –και τη νέα διαδικασία- συντονισμού των πολιτικών τους για την απασχόληση, που προβλέπει η αναθεωρημένη Συνθήκη ΕΕ/ Συνθήκη *Amsterdam*, προ της επίσημης επικύρωσης και έναρξης ισχύος της τελευταίας. Γι’ αυτό το σκοπό, δε, η σύνοδος αποφασίζει τη σύγκληση ειδικής συνόδου για την απασχόληση, υπό την ευθύνη της ακολουθούσας λουξεμβουργιανής Προεδρίας.¹¹

Είναι γεγονός ότι δια της Συνθήκης του *Amsterdam*, (Τίτλος VIII, νέα Άρθρα 125- 130), η πολιτική απασχόλησης επισήμως/ τυπικώς περιέρχεται εντός του πεδίου δράσης της Κοινότητας και, σε σύγκριση με το άτυπο καθεστώς που είχε θέσει σε εφαρμογή η σύνοδος της *Essen*, η συνεργασία των κρατών μελών στον τομέα της απασχόλησης θεσμικώς ενισχύεται –και η διαδικασία (ήπιου) συντονισμού της πολιτικής τους αυστηρότερα δομείται και οργανώνεται. Την ίδια στιγμή, ασφαλώς, επικυρώνεται η δέσμευση της εθνικής πολιτικής απασχόλησης και της συντονισμένης –της ευρωπαϊκής- στρατηγικής (για την απασχόληση)

⁸ Commission EC (1998) “Economic policy reflections in view of the forthcoming 1998 broad guidelines”, *European Economy*, 65, Part III

⁹ “Resolution of the European Council on growth and employment”, *Agence Europe, Documents*, No 2043, 21/ 6/ 1997

¹⁰ “Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact”, *Agence Europe, Documents*, No 2043, 21/ 6/ 1997

¹¹ “Amsterdam European Council: Presidency Conclusions”, *Agence Europe, Documents* No 2041/ 42, 20/ 6/ 1997

στους γενικούς προσανατολισμούς της συντονισμένης οικονομικής πολιτικής –της πολυμερούς εποπτείας- (νέο Άρθρο 126) και, επομένως, στους ποσοτικούς δημοσιονομικούς κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Μεγέθυνσης. Κατά συνέπεια, υπογραμμίζεται ότι η ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης αποβλέπει στην προώθηση της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης στις αγορές εργασίας (Άρθρο 125) και, ευλόγως, διευκρινίζεται ότι η δράση της Κοινότητας ενθαρρύνει τη συνεργασία και υποστηρίζει τη δράση των κρατών μελών και δεν αμφισβητεί τις αρμοδιότητές τους (Άρθρο 127). Οι μείζονες θεσμικές και διαδικασιακές βελτιώσεις ως προς την εφαρμογή της συντονισμένης –της ευρωπαϊκής- στρατηγικής απασχόλησης συνίστανται: α. στην ετήσια εξέταση της κατάστασης της απασχόλησης και, αντιστοίχως, στον ετήσιο καθορισμό Κοινοτικού εύρους κατευθυντήριων γραμμών βάσει πρότασης της Επιτροπής και κατόπιν απόφασης του Συμβουλίου με ειδική πλειοψηφία, κατά τρόπο που συνάδει με τους γενικούς προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής (Άρθρο 128.1 και 2) β. στην ετήσια υποβολή εθνικών εκθέσεων για τα μέτρα πολιτικής που εφαρμόζονται, κατά τη διαμόρφωση των οποίων τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τους τις (Κοινοτικού εύρους) κατευθυντήριες γραμμές (Άρθρο 128.3) γ. στην εξέταση των εθνικών σχεδίων δράσης και της εφαρμογής των μέτρων πολιτικής των κρατών μελών, υπό το πρίσμα των κατευθυντήριων γραμμών και, αντιστοίχως, στη διατύπωση συστάσεων προς τα κράτη μέλη, βάσει προτάσεων της Επιτροπής και κατόπιν απόφασης του Συμβουλίου με ειδική πλειοψηφία (Άρθρο 128.4) και, τελικώς, στην υποβολή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κοινής έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου σχετικά με την κατάσταση της απασχόλησης και την εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών (Άρθρο 128.5) και δ. στη συγκρότηση της Επιτροπής Απασχόλησης (του Συμβουλίου) που ασκεί υποστηρικτικό και συμβουλευτικό ρόλο, επ' ωφελεία της Επιτροπής και του Συμβουλίου, ζητώντας τη γνώμη των κοινωνικών εταίρων (Άρθρο 130).

Η ειδική σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την απασχόληση, το Νοέμβριο του 1997, στο Λουξεμβούργο, αποσκοπεί στην εξειδίκευση του τρόπου εφαρμογής της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση και, ιδίως, στον καθορισμό των Κοινοτικού εύρους κατευθυντήριων γραμμών. Παρά την επιμονή της Επιτροπής, τα κράτη μέλη – πρωταγωνιστούσας της Γερμανίας- δεν αποδέχονται την εισαγωγή Κοινοτικού εύρους ποσοτικών στόχων σχετικά με τη δημιουργία θέσεων εργασίας (job creation targets) ή/ και την αύξηση του ποσοστού απασχόλησης (employment rate). Κατά τούτο, τα κράτη μέλη επιζητούν τη μέγιστη δυνατή διάκριση –πέραν της δεδομένης νομικής και λειτουργικής- μεταξύ συντονισμένης στρατηγικής απασχόλησης και πολυμερούς εποπτείας των οικονομικών πολιτικών, περιλαμβανομένου του Συμφώνου Σταθερότητας και Μεγέθυνσης, πιθανότατα ανησυχώντας για ενδεχόμενες μελλοντικές τριβές μεταξύ των διαφορετικών διαδικασιών ήπιου (γενικοί προσανατολισμοί οικονομικής πολιτικής, ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης) και δεσμευτικού (Σύμφωνο Σταθερότητας και Μεγέθυνσης) συντονισμού και, ιδίως, για το ενδεχόμενο εμφάνισης τάσεων «νόθευσης» του (τυπικού/ επίσημου) καθεστώτος μακροοικονομικής πολιτικής που εξυπηρετεί τις αρχές της νομισματικής σταθερότητας και της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η σύνοδος του Λουξεμβούργου, ωστόσο, υιοθετεί τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση, εν πολλοίς ακολουθώντας τις υποδείξεις/ προτάσεις της Επιτροπής, και καλεί τα κράτη μέλη να υποβάλλουν τα εθνικά σχέδια δράσης τους (national action plans/ NAPs) τον Απρίλιο του 1998 –κατά τη διάρκεια της βρετανικής Προεδρίας-¹² (έτσι ώστε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βιέννης, το Δεκέμβριο του 1998, να ολοκληρωθεί η εξέταση και αποτίμησή τους).

¹² Παράλληλα η σύνοδος αποφασίζει την ενίσχυση της δανειοδοτικής λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και τη δημιουργία ειδικών πιστοδοτικών προγραμμάτων για την ενίσχυση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, την προώθηση επενδυτικών σχεδίων στους τομείς της εκπαίδευσης και της προστασίας του περιβάλλοντος και την προσφορά *venture capital* προκειμένου για επενδύσεις σε τομείς υψηλής τεχνολογίας και, ταυτοχρόνως, καλεί στην ανάπτυξη της πιστοδοτικής δραστηριότητας της ΕΤΕ σε σχέση με την προώθηση των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφοράς. Δες European Council (1997) “Luxembourg Extraordinary European Council Meeting on Employment, 20- 21 November 1997: Presidency Conclusions”

Η ειδική σύνοδος του Λουξεμβούργου διατυπώνει και εξειδικεύει δεκαεννέα –σύμφωνα με την επακόλουθη συγχώνευσή τους- κατευθυντήριες γραμμές που ταξινομούνται υπό τέσσερις κύριους τίτλους [άξονες, πυλώνες, ή, (ενδιάμεσους) στόχους (objectives)], όπως έκτοτε αποκαλούνται.¹³ Αναλυτικότερα: Ο πρώτος άξονας δράσης αφορά στη βελτίωση της απασχολησιμότητας (improving employability) και περιλαμβάνει τις αριθμητικώς περισσότερες και πλέον εξειδικευμένες κατευθυντήριες γραμμές, ορισμένες των οποίων εκφράζονται ποσοτικώς. Έτσι λοιπόν, τα κράτη μέλη καλούνται να περιστείλουν την ανεργία των νέων και να εφαρμόσουν μέτρα πρόληψης της μακροχρόνιας ανεργίας και, γι' αυτό το σκοπό, καλούνται να εξασφαλίσουν, εντός πέντε ετών, ότι ικανές ευκαιρίες κατάρτισης, επαγγελματικής καθοδήγησης, πρακτικής άσκησης ή απασχόλησης θα είναι διαθέσιμες σε κάθε νέο, κατά τη διάρκεια των πρώτων έξι μηνών παραμονής του στην ανεργία, και σε κάθε ενήλικα, κατά τη διάρκεια του πρώτου έτους παραμονής του στην ανεργία.¹⁴ Επίσης, υποδεικνύεται η στροφή από τα παθητικά προς τα ενεργητικά μέτρα και, γι' αυτό το σκοπό, τα κράτη μέλη καλούνται να μεταρρυθμίσουν τα συστήματα φορολογίας/ επιδομάτων και, σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους, να βελτιώσουν τα συστήματα επαγγελματικής κατάρτισης και να αυξήσουν την προσφορά της τελευταίας, έτσι ώστε σταδιακώς το ποσοστό των ανέργων που συμμετέχουν σε προγράμματα και διαδικασίες επαγγελματικής κατάρτισης να προσεγγίσει, σε κάθε κράτος μέλος, το 20 % -δηλαδή το μέσο όρο των τριών υψηλότερων εθνικών επιδόσεων. Τέλος, τα κράτη μέλη καλούνται να βελτιώσουν τα συστήματα εκπαίδευσης, έτσι ώστε να παρέχονται οι κατάλληλες δεξιότητες –σύμφωνα με τις μεταβαλλόμενες ανάγκες της αγοράς εργασίας- να διευκολύνεται η μετάβαση από το σχολείο στην εργασία και να αποτρέπεται η πρόωμη εγκατάλειψη του σχολείου (early drop-out).

Ο δεύτερος άξονας διαρθρωτικής δράσης αναφέρεται στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και της δημιουργίας θέσεων εργασίας (developing entrepreneurship and job creation). Οι κατευθυντήριες γραμμές υποδεικνύουν τη μείωση του διοικητικού κόστους και του βάρους της γραφειοκρατίας που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις, κυρίως στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, και εμποδίζουν την εγκατάσταση και ανάπτυξή τους, ιδιαιτέρως όταν προσλαμβάνουν νέο προσωπικό, και καλούν στην άρση των περιορισμών της αυτο-απασχόλησης, ιδίως των εμποδίων που εγείρονται στο πλαίσιο των συστημάτων φορολογίας και κοινωνικής ασφάλισης. Άλλες κατευθυντήριες γραμμές υποδεικνύουν την εφαρμογή μέτρων που επιτρέπουν την πλήρη εκμετάλλευση των ευκαιριών απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο και στην κοινωνική οικονομία (social economy), καθώς και την αποκατάσταση των κινήτρων απασχόλησης μέσω της μείωσης της φορολογίας επί της εργασίας και, ιδίως, του μη μισθολογικού κόστους εργασίας, πολύ περισσότερο προκειμένου για τη λιγότερο ειδικευμένη και χαμηλότερα αμειβόμενη εργασία. Τέλος, σκόπιμη θεωρείται η διερεύνηση της δυνατότητας μείωσης του συντελεστή ΦΠΑ στις υπηρεσίες εντάσεως εργασίας που δεν εκτίθενται σε διασυνοριακό ανταγωνισμό.¹⁵

Ο τρίτος άξονας διαρθρωτικής δράσης αφορά στην ενθάρρυνση της προσαρμοστικότητας των επιχειρήσεων και του προσωπικού τους (encouraging adaptability in business and their employees). Οι κατευθυντήριες γραμμές καλούν στη σύναψη συμφωνιών μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, ιδίως σε κλαδικό επίπεδο και σε επίπεδο επιχείρησης, που θα αποβλέπουν στην εφαρμογή ευέλικτων μορφών οργάνωσης και διευθέτησης του χρόνου εργασίας, περιλαμβανομένης της ανάπτυξης της μερικής απασχόλησης –κατά την ακαδημαϊκή διατύπωση, στη βελτίωση της λειτουργίας και την αύξηση της ευελιξίας των εσωτερικών αγορών εργασίας (internal labour markets/ internal flexibility). Τα κράτη μέλη

¹³ Για το πλήρες κείμενο των κατευθυντήριων γραμμών, δες *ibid.*, ιδίως Part II

¹⁴ Κατόπιν της επιμονής της Ισπανίας, όμως, υπογραμμίζεται ότι η περίοδος των πέντε ετών μπορεί να επιμηκύνεται στις περιπτώσεις κρατών μελών με ιδιαιτέρως υψηλά ποσοστά ανεργίας

¹⁵ Αυτό είχε, τελικώς, ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση της Οδηγίας 1999/ 85/ ΕΚ με την οποία προβλέπεται η δυνατότητα εφαρμογής, σε πειραματική βάση, μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ στις υπηρεσίες εντάσεως εργασίας και ζητείται η παρακολούθηση του αντίκτυπου ενδεχόμενων εθνικών πρωτοβουλιών –π.χ. η Γαλλία υιοθέτησε το μέτρο- στις δυνατότητες απασχόλησης

καλούνται, επίσης, να εξετάσουν τη σκοπιμότητα ρύθμισης της χρήσης ευέλικτων μορφών απασχόλησης –και τύπων συμβάσεων εργασίας- κατά τρόπο συμβατό με τις ανάγκες των επιχειρήσεων, καθώς επίσης και να απομακρύνουν φορολογικά αντικίνητρα και ρυθμιστικούς φραγμούς που εμποδίζουν την ανάπτυξη της ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης και την επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο, αποθαρρύνουν την απασχόληση και επιβραδύνουν την προσαρμογή των αγορών εργασίας στις διαρθρωτικές οικονομικές μεταβολές –κατά την ακαδημαϊκή διατύπωση, στην εφαρμογή μέτρων βελτίωσης της λειτουργίας και αύξησης της ευελιξίας της ευρύτερης αγοράς εργασίας (wider labour market/ external flexibility).

Ο τέταρτος –και τελευταίος- άξονας διαρθρωτικής πολιτικής αναφέρεται στην ενίσχυση της πολιτικής ίσων ευκαιριών (strengthening the policies for equal opportunities). Οι σχετικές κατευθυντήριες γραμμές υποδεικνύουν την εφαρμογή μέτρων μείωσης της απόστασης μεταξύ γυναικών και ανδρών σχετικά με την απασχόληση και την έκθεση στον κίνδυνο της ανεργίας, την άρση των διαφορών μορφών διαχωρισμού –cf. *sectoral, occupational segregation*- στην απασχόληση και την αγορά εργασίας με βάση το φύλο, την εφαρμογή μέτρων και την ενθάρρυνση συμφωνιών μεταξύ των κοινωνικών εταίρων που θα αποβλέπουν στη συμφιλίωση εργασίας και οικογενειακής ζωής και στη διευκόλυνση της επιστροφής στην εργασία και, τέλος, την προώθηση της ένταξης των ατόμων με αναπηρίες στην αγορά εργασίας.

Κατά τη διάρκεια της περιόδου 1998- 2001, δηλαδή κατά τη διάρκεια τεσσάρων ετών εφαρμογής της καλούμενης διαδικασίας του Λουξεμβούργου, εισάγονται αλλαγές και επιχειρούνται αναθεωρήσεις που κατατείνουν, λέγεται, στην ενδυνάμωση του καθεστώτος συντονισμού στον τομέα της πολιτικής απασχόλησης/ διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας. Δεν είναι άμοιρες γι' αυτό η βελτίωση του μακροοικονομικού περιβάλλοντος και η συνεχής υποχώρηση της ανεργίας, οι πρώτες εμπειρίες από τη λειτουργία της ONE, αλλά και η μεταβολή των πολιτικών συσχετισμών, ιδίως μετά τη άνοδο της γερμανικής κεντροαριστεράς στην κυβερνητική εξουσία.¹⁶ Οι επιχειρούμενες αναθεωρήσεις της διαδικασίας του Λουξεμβούργου εισφέρουν, επίσης, στη διαμόρφωση του νέου πλαισίου συντονισμού της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής σε Κοινοτικό επίπεδο και, ταυτοχρόνως, αντανakλούν την ένταξη της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης σε αυτό (το νέο) πλαίσιο. Το τελευταίο συνίσταται στην εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού και στην ολοκλήρωση –την ολοκληρωμένη προσέγγιση- των διαδικασιών συντονισμού στους τομείς της μακροοικονομικής πολιτικής, της δημοσιονομικής πολιτικής, της διαρθρωτικής πολιτικής στις αγορές προϊόντων, κεφαλαίων και εργασίας και της πολιτικής κοινωνικής προστασίας –cf. *the Lisbon process*- (δες Κεφ. 8).

Ειδικότερα, οι αλλαγές και αναθεωρήσεις της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης –της διαδικασίας του Λουξεμβούργου- αφορούν στα εξής τρία ζητήματα/ πτυχές οργάνωσης και θέσμησης της κοινής δράσης: Πρώτον, αρχής γενομένης από το 1999, η σύνταξη των εθνικών σχεδίων δράσης ακολουθεί ένα απλούστερο και περισσότερο τυποποιημένο πρότυπο που, εκτός άλλων, διευκολύνει τη συγκριτική εξέτασή τους. Δεύτερον, η ετήσια διαδικασία εξέτασης της κατάστασης της απασχόλησης και των εθνικών σχεδίων δράσης, διατύπωσης συστάσεων προς τα κράτη μέλη και καθορισμού των κατευθυντήριων γραμμών για το επόμενο έτος, ουδέποτε έπαυσε να προσφέρει έναυσμα για την τροποποίηση, αναδιάταξη, αναλυτικότερη εξειδίκευση και, ενίοτε, συμπλήρωση των τελευταίων. Έτσι λοιπόν, με τις κατευθυντήριες γραμμές για το έτη 2000, 2001 και 2002,¹⁷ στον άξονα της

¹⁶ Οι πρώτες γερμανικές εμπειρίες από τη λειτουργία της ONE συμβάλλουν, πιθανότατα, στην απίσχναση παλαιότερων ανησυχιών –ή, μήπως συντελούν στη διαμόρφωση μύχιων, πλην όμως φρούδων ελπίδων- σχετικά με το ενδεχόμενο νόθευσης του καθεστώτος νομισματικής σταθερότητας και δημοσιονομικής πειθαρχίας εξαιτίας της ενδυνάμωσης του καθεστώτος συντονισμού στον τομέα της πολιτικής απασχόλησης –δες και παρακάτω, στην παρούσα και την επόμενη ενότητα

¹⁷ Δες, Επιτροπή ΕΚ (2000) «Απόφαση του Συμβουλίου της 13 Μαρτίου 2000 περί των κατευθυντήριων γραμμών για τις πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση το 2000 και Σύσταση του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή των πολιτικών των κρατών μελών για την απασχόληση», Έγγραφο της ΓΔ

απασχολησιμότητας περιλαμβάνεται ιδιαίτερη αναφορά στην ανάγκη εκσυγχρονισμού των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης έτσι ώστε να προωθούν αποτελεσματικότερα τη στρατηγική πρόληψης και ενεργοποίησης (των ανέργων)· προστίθεται η υπόδειξη/κατεύθυνση βελτίωσης της πρόσβασης στην αγορά εργασίας και άρσης των διακρίσεων εις βάρος ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού (π.χ. μειονότητες, μετανάστες, άτομα με αναπηρίες)· υποδεικνύεται η εφαρμογή μέτρων ενίσχυσης της επαγγελματικής και γεωγραφικής κινητικότητας της εργασίας έτσι ώστε να αποτρέπονται προβλήματα στενωπών (bottlenecks) και, γενικότερα, να περιστέλλεται το πρόβλημα της μη αντιστοίχισης (mismatch) μεταξύ ζήτησης και προσφοράς εργασίας· υπογραμμίζεται η σκοπιμότητα παράτασης του εργασιακού βίου των ηλικιωμένων και,¹⁸ γι' αυτό το σκοπό, προτείνεται η κατάλληλη προσαρμογή των συστημάτων φορολογίας και παροχών και η εισαγωγή ευέλικτων μορφών οργάνωσης της εργασίας· και, τέλος, τα κράτη μέλη καλούνται να αποδώσουν έμφαση στη δια βίου μάθηση (lifelong learning) και την ανάπτυξη των σύγχρονων δεξιοτήτων της κοινωνίας της πληροφορίας.

Σε ότι αφορά τους λοιπούς τρεις άξονες, μικρότερες είναι οι μεταβολές στις κατευθυντήριες γραμμές σχετικώς με την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και της δημιουργίας θέσεων εργασίας (π.χ. καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας,¹⁹ έμφαση στην τοπική και περιφερειακή διάσταση της απασχόλησης και τις προσωπικές υπηρεσίες²⁰) και ακόμη μικρότερες σχετικώς με την ενθάρρυνση της προσαρμοστικότητας των επιχειρήσεων και του προσωπικού τους (π.χ. απόδοση αυξημένης έμφασης στο ρόλο των κοινωνικών εταίρων, υπόδειξη βελτίωσης της εφαρμογής της νομοθεσίας για την υγεία και την ασφάλεια στο χώρο εργασίας). Τουναντίον, μεγαλύτερες μεταβολές σημειώνονται στις κατευθυντήριες γραμμές του άξονα ενίσχυσης των ίσων ευκαιριών (π.χ. αναφορά και αναλυτική εξειδίκευση της προσέγγισης ενσωμάτωσης της διάστασης ισότητας των φύλων σε κάθε πτυχή της πολιτικής απασχόλησης –cf. *gender mainstreaming*– ενίσχυση –και αναλυτική εξειδίκευση– της υπόδειξης για αντιμετώπιση των διαφορών στην απασχόληση μεταξύ των δύο φύλων –cf. *gender gaps*).

Τρίτον, η ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης συμπληρώνεται δια της εισαγωγής έξι οριζόντιων στόχων (horizontal objectives), ή, απλούστερα, γενικών στόχων/προσανατολισμών, που τα κράτη μέλη καλούνται να υιοθετήσουν κατά τη διαμόρφωση των στρατηγικών τους.²¹ Οι έξι οριζόντιοι στόχοι αναφέρονται:

α. στην αύξηση των ευκαιριών και των κινήτρων απασχόλησης και την αναγνώριση της πλήρους απασχόλησης ως επιδίωξης της οικονομικής πολιτικής και, γι' αυτό το σκοπό, στον καθορισμό εθνικών στόχων σχετικώς με την αύξηση του ποσοστού απασχόλησης και, κατά τούτο, στην εξυπηρέτηση των Κοινοτικών μακροπρόθεσμων και ενδιάμεσων στόχων (2010: 70% συνολικό ποσοστό απασχόλησης, >60% ποσοστό απασχόλησης γυναικών, >50% ποσοστό απασχόλησης ηλικιωμένων [55- 64 ετών] και 2005: 67% συνολικό ποσοστό απασχόλησης, 57% ποσοστό απασχόλησης γυναικών)

Απασχόλησης & Κοινωνικών υποθέσεων συντεταγμένο με βάση τα Έγγραφα του Συμβουλίου Ν 6433/00 και 5161/00 τελικά· Συμβούλιο ΕΕ (2001) «Απόφαση του Συμβουλίου της 19 Ιανουαρίου 2001 για τις κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής απασχόλησης των κρατών μελών για το 2001», (2001/ 63/ΕΚ), ΕΕ L 22/ 18, 24/ 1/ 2001· Συμβούλιο ΕΕ (2002) «Απόφαση του Συμβουλίου της 18 Φεβρουαρίου 2001 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση το 2002», (2002/ 177/ ΕΚ), ΕΕ L 60/ 60, 1/ 3/ 2002

¹⁸ Δες σχετικώς, Επιτροπή ΕΚ (2002) «Εκθεση που ζητήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Στοκχόλμη: Αύξηση της συμμετοχής του εργατικού δυναμικού και προώθηση της παράτασης του ενεργού επαγγελματικού βίου», COM(2002) 9 τελικό

¹⁹ Δες σχετικώς, Regioplan Research Advice and Information (2001) “Undeclared Labour in Europe: Towards an integrated approach of combating undeclared labour”, Final Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs

²⁰ Δες σχετικώς, Επιτροπή ΕΚ (2000) «Τοπική δράση για την απασχόληση: Η τοπική διάσταση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση», COM(2000) 196 τελικό

²¹ Δες, ιδίως, Συμβούλιο ΕΕ (2002), *op.cit.*, υποσημ. 17

β. στη βελτίωση της ποιότητας της εργασίας, λαμβάνοντας υπόψη τόσο τα χαρακτηριστικά της θέσης εργασίας, όσο και το ευρύτερο πλαίσιο της αγοράς εργασίας²²

γ. στη διαμόρφωση στρατηγικής για την προώθηση της δια βίου μάθησης και, σε αυτό το πλαίσιο, στον καθορισμό εθνικών στόχων σχετικώς με την αύξηση της επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο και τη συμμετοχή σε διαφορετικής μορφής εκπαιδευτικές διαδικασίες, με σκοπό την ανάπτυξη και την πλήρη εκμετάλλευση της δυναμικής της οικονομίας και κοινωνίας της γνώσης

δ. στη μεγιστοποίηση της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων, τόσο σε εθνικό, όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σε όλα τα στάδια διαμόρφωσης, εφαρμογής, παρακολούθησης και αποτίμησης των εθνικών σχεδίων δράσης και της συντονισμένης στρατηγικής απασχόλησης

ε. στην εξισορρόπηση των διαρθρωτικών πολιτικών αγοράς εργασίας και, κατ' επέκταση, των εθνικών σχεδίων δράσης και, ειδικότερα, στην απόδοση ισότιμης έμφασης στους τέσσερις άξονες δράσης και τους έξι οριζόντιους στόχους, λαμβάνοντας υπόψη τις ενδεχόμενες περιφερειακές αποκλίσεις και υιοθετώντας προσαρμογές ανάλογες με τα ιδιαίτερα προβλήματα των εθνικών αγορών εργασίας

στ. στην ανάπτυξη της στατιστικής πληροφόρησης και τη βελτίωση της συγκρισιμότητας των εθνικών στατιστικών βάσεων και στοιχείων για την αγορά εργασίας, καθώς και στον καθορισμό ποσοτικών δεικτών έτσι ώστε να αποτιμάται η πρόοδος σχετικώς με τους τέσσερις άξονες δράσης, περιλαμβανομένης της διάστασης της ποιότητας της εργασίας, και να επιτυγχάνονται η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των μέτρων πολιτικής –σε σχέση με τις επιδόσεις της αγοράς εργασίας- ο προσδιορισμός ορόσημων/ σημείων αναφοράς (benchmarks) και ο εντοπισμός των άριστων πρακτικών.

Συμβάλλουν, άραγε, παρόμοιες αναθεωρήσεις στην ενδυνάμωση της διαδικασίας του Λουξεμβούργου και την ενίσχυση του ρόλου της ως καταλύτη αύξησης της αποτελεσματικότητας των εθνικών πολιτικών διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας; Κι ακόμη, ευνοεί η ένταξη της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης στο ευρύτερο πλαίσιο συντονισμού της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, δηλαδή η εφαρμογή της διαδικασίας της Λισσαβόνας, τον αποτελεσματικό συντονισμό μακροοικονομικής πολιτικής και πολιτικής διαρθρωτικής μεταρρύθμισης; Κοντολογίς, συντελούν οι τροποποιήσεις των διαδικασιών συντονισμού της πολιτικής απασχόλησης σε Κοινοτικό επίπεδο στη βελτίωση των επιδόσεων των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας και, ιδίως, στη μείωση της ανεργίας και την αύξηση του επιπέδου πλήρους απασχόλησης; Όπως υποστηρίζεται στις επόμενες παραγράφους, τόσο η ενθουσιώδης ρητορική των ευρωπαίων ηγετών κάθε φορά που το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθετεί μια νέα διαδικασία –ή/ και την τροποποίηση των υφιστάμενων διαδικασιών συντονισμού- όσο και η σχεδόν ανεπιφύλακτη αισιοδοξία της Επιτροπής –²³ ο ρόλος της οποίας οριακώς, έστω, ενισχύεται ως αποτέλεσμα των διαδικασιακών αλλαγών- είναι εν πολλοίς αδικαιολόγητες. Αναλυτικότερα:

Ο ρόλος της συντονισμένης –ευρωπαϊκής- στρατηγικής απασχόλησης ως καταλύτη της αποτελεσματικής διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των εγχώριων αγορών εργασίας εκπληρώνεται, κυρίως, μέσω: της αυξημένης δημοσιοποίησης των εθνικών πολιτικών και της υποβολής τους στη δοκιμασία της πολλαπλής εξέτασης, αποτίμησης και σύγκρισης (τους) του μαθησιακού και επαναληπτικού χαρακτήρα της διαδικασίας (iterative learning process) και μάλιστα ανά έτος, που ευνοεί τόσο την ταχεία διόρθωση αποτυχιών, όσο και την ταχεία διάδοση άριστων πρακτικών (best practices) και, τέλος, της ανάληψης πολιτικών δεσμεύσεων έναντι των ομότιμων –cf. *peer pressure*- και, κατ' επέκταση, της δημιουργίας (οιονεί) εξωτερικών περιορισμών (external constraints) που, εκτός άλλων, αυξάνουν τους βαθμούς ελευθερίας των εθνικών κυβερνήσεων κατά τη λήψη των αποφάσεων

²² Δες σχετικώς, Commission EC (2001) “Employment and social policies: a framework for investing in quality”, COM(2001) 313 final

²³ Δες, για παράδειγμα, το κείμενο απολογισμού European Commission (2001) “EU employment and social policy, 1999- 2001: jobs, cohesion, productivity”, DG Employment and social affairs, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

μεταρρυθμιστικής δράσης.²⁴ Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η απλούστευση, τυποποίηση και, ως εκ τούτου, η διευκόλυνση της σύγκρισης των εθνικών σχεδίων δράσης και, πολύ περισσότερο, η υιοθέτηση κοινών στατιστικών εργαλείων, η επεξεργασία ποσοτικών δεικτών και ο προσδιορισμός ορόσημων, με άλλα λόγια η προσαρμογή της διαδικασίας του Λουξεμβούργου κατά το πρότυπο της ανοικτής μεθόδου συντονισμού, γεννούν βάσιμες προσδοκίες ότι οι προαναφερόμενοι μηχανισμοί ενθάρρυνσης και επιτάχυνσης της αποτελεσματικής διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των εθνικών αγορών εργασίας θα ενισχυθούν.

Ωστόσο, το ίδιο δεν θα μπορούσε να υποστηριχθεί σε σχέση με την αναδιάρθρωση, την αναδιάταξη και, κυρίως, την ολοένα και αναλυτικότερη εξειδίκευση των Κοινοτικού εύρους κατευθυντήριων γραμμών διαρθρωτικής πολιτικής –παρά μόνο στο βαθμό που παρόμοιες τροποποιήσεις εξυπηρετούν την τυποποίηση και σύγκριση των εθνικών σχεδίων δράσης. Ο ρόλος των κατευθυντήριων γραμμών είναι συμβουλευτικός και η μεταξύ αυτών επιλογή, προσαρμογή και εφαρμογή τους έγκεινται στην πλήρη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Άλλωστε, η αποκέντρωση των αποφάσεων και -ο σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας- συνιστά θεμελιώδες θεσμικό χαρακτηριστικό της ανοικτής μεθόδου συντονισμού γενικώς και της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης ειδικότερα, όπως σαφώς προβλέπεται δια της Συνθήκης του *Amsterdam*, αλλά και όπως η οικονομική λογική επιτάσσει. Από την άλλη πλευρά, η τροποποίηση και, ιδίως, η αναλυτική εξειδίκευση των κατευθυντήριων γραμμών, σε ελάχιστο μόνο βαθμό υπαγορεύονται από την ανάγκη βελτίωσης της ποιότητας και αύξησης του βαθμού κατανόησής (comprehensiveness) τους. Στο κάτω- κάτω, ούτε τα κράτη μέλη στερούνται επιστημονικών πόρων και ικανής πληροφόρησης και ούτε, ασφαλώς, η χρησιμότητα των κατευθυντήριων γραμμών εξαρτάται από το πόσο αυτές «μιμούνται» τα κείμενα πολιτικής των δεξαμενών σκέψης (think tanks).

Χωρίς αμφιβολία, η διαδικασία διαμόρφωσης των κατευθυντήριων γραμμών –πρόταση της Επιτροπής, απόφαση του Συμβουλίου με ειδική πλειοψηφία- επιτρέπει –και ο συμβουλευτικός χαρακτήρας τους αν μη τι άλλο ευνοεί την απίσχναση της διαπραγματευτικής αντιπαράθεσης- να αποτυπώνεται σε αυτές η «κυρίαρχη τάση» σχετικώς με τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση, εν προκειμένω η βούληση διατήρησης των θεμελιωδών χαρακτηριστικών του ευρωπαϊκού μοντέλου θέσμισης της αγοράς εργασίας –πράγμα που σε συνδυασμό με το χαρακτήρα της διαδικασίας θεωρείται από ορισμένους ότι καθιστά την ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης μέσο εξευρωπαϊσμού και σύγκλισης των εθνικών πολιτικών.²⁵ Δεν είναι, επομένως, συμπτωματικό ότι η αναλυτική εξειδίκευση των κατευθυντήριων γραμμών διαφέρει μεταξύ των τεσσάρων αξόνων διαρθρωτικής δράσης (προς όφελος της απασχολησιμότητας, των ίσων ευκαιριών και, τέλος, της επιχειρηματικότητας) αλλά και στο εσωτερικό τους, υποδηλώνοντας διαφορές έμφασης. Ούτε, ασφαλώς, τυχαίο είναι ότι στον τομέα της προσαρμοστικότητας των αγορών εργασίας επιλέγεται, κυρίως, ο εμπλουτισμός της αναφοράς στο ρόλο των κοινωνικών εταίρων –άλλωστε, η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων ανάγεται, επίσης, σε γενικό –οριζόντιο- στόχο της συντονισμένης δράσης των κρατών μελών. Το ερώτημα είναι εάν, ως αποτέλεσμα των τροποποιήσεων και των συνακόλουθων διαφορών έμφασης, η συνάφεια των κατευθυντήριων γραμμών βελτιώνεται –αλλά αυτό αποτελεί θέμα συζήτησης σε επόμενη ενότητα. Αξιοσημείωτο και μάλλον αντιφατικό είναι, πάντως, πως ένας από τους έξι γενικούς προσανατολισμούς –τους οριζόντιους στόχους- της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης

²⁴ Goetschy, Janine (1999) “The European Employment Strategy: Genesis and Development”, *European Journal of Industrial Relations*, 5, 117- 137

²⁵ Δες *ibid.* –επίσης για μια κριτική άποψη δες Scharpf, Fritz W. (2002) “The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity”, paper prepared for “Reassessing the Fundamentals: Integration in an Expanding EU”, Journal of Common Market Studies 40th Anniversary Conference, 11- 13 April 2002, European University Institute, Florence. Τα επιχειρήματα που διατυπώνονται στο Κεφ. 8 της παρούσας εργασίας και αντικρούουν αυτή την άποψη σε σχέση με τον ανοικτό συντονισμό των πολιτικών κοινωνικής προστασίας ισχύουν και στην περίπτωση της πολιτικής απασχόλησης.

αναφέρεται στη σκοπιμότητα εξισορρόπησης της διαρθρωτικής δράσης και την απόδοση ισότιμης έμφασης στους τέσσερις άξονες.

Η εισαγωγή των έξι γενικών –οριζόντιων- στόχων αποτελεί την πλέον χαρακτηριστική, φευ και αμφιλεγόμενη έκφραση της τάσης ενδυνάμωσης της διαδικασίας του Λουξεμβούργου. Μοιραίως, λοιπόν, η σημασία τους παραμένει εν πολλοίς συμβολική. Για παράδειγμα, η σκοπιμότητα καθορισμού μακροπρόθεσμων και, πολύ περισσότερο, ενδιάμεσων ποσοτικών στόχων σχετικώς με το ποσοστό απασχόλησης είναι αμφίβολη. Για την ακρίβεια, ο καθορισμός ενδιάμεσων ποσοτικών στόχων, ειδικότερα, υστερεί σε οικονομική λογική και πολιτική σφαιρότητα. Η απασχόληση είναι αποτέλεσμα της δράσης των δυνάμεων της αγοράς εργασίας που, με τη σειρά τους, ανταποκρίνονται στις μεταβολές των αγορών προϊόντων. Η πολιτική αγοράς εργασίας συμβάλλει, ασφαλώς, στην αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς εργασίας μέσω της εγκατάστασης των κατάλληλων θεσμών οργάνωσής της, ενώ η μακροοικονομική πολιτική συντείνει στη δημιουργία ενός μακροοικονομικού περιβάλλοντος ευνοϊκού για τη σταθερότητα και την οικονομική μεγέθυνση. Όμως, η επίδραση της πολιτικής, ιδίως της πολιτικής αγοράς εργασίας εκφράζεται μακροχρόνια. Από την άλλη πλευρά, η πιθανότητα εκδήλωσης εξωγενών οικονομικών διαταράξεων είναι πολύ υψηλή, βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα. Κατά συνέπεια, σοβαρός είναι ο κίνδυνος αποτυχίας σε ότι αφορά την επίτευξη των τεθέντων ποσοτικών στόχων,²⁶ γεγονός που δεν αποκλείεται να προκαλέσει τη διάδοση αρνητικών, ωστόσο «μυωπικών» προσδοκιών και, επομένως, να οδηγήσει σε υποχώρηση της δημόσιας εμπιστοσύνης (public confidence) και υπονόμευση της πολιτικής, ιδίως της πολιτικής διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας –δες και επόμενη ενότητα. Ασφαλώς –και ευτυχώς– τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να καθορίζουν ποσοτικούς στόχους και είναι χαρακτηριστικό πως λίγα κράτη μέλη έχουν μερικώς, μόνον, ανταποκριθεί ακόμη και στην πρόσκληση καθορισμού μακροπρόθεσμων στόχων σχετικώς με το ποσοστό απασχόλησης.²⁷ Από αυτή την άποψη, ελάχιστοι θα απέδιδαν στον καθορισμό Κοινοτικού εύρους ποσοτικών στόχων μεγαλύτερη της συμβολικής σημασία.

Συμβολική και διακηρυκτική σημασία φαίνεται, επίσης, ότι προσλαμβάνει η αναγωγή της ποιότητας της εργασίας σε γενικό –οριζόντιο– στόχο της συντονισμένης στρατηγικής απασχόλησης. Ενδεικτική είναι, άλλωστε, η απουσία Κοινοτικού εύρους ορισμού της έννοιας της ποιότητας. Κατ' ουσία, η προτεινόμενη θεώρηση των χαρακτηριστικών της θέσης εργασίας (intrinsic job characteristics) και της ευρύτερης αγοράς εργασίας (wider labour market) ως ισότιμων συνιστωσών της έννοιας της ποιότητας και η απόδοση του αυτού ειδικού βάρους σε όλες, σχεδόν, τις μεταβλητές που συγκαταλέγονται υπό αυτές τις συνιστώσες τείνουν να καθιστούν την έννοια (της ποιότητας) απροσδιόριστη (indeterminate), δηλαδή ερμηνευτικώς ανοικτή.²⁸ Ανοικτό, κατ' επέκταση, παραμένει το φάσμα των ποσοτικών δεικτών μέτρησης και σύγκρισης των σχετικών επιδόσεων των εθνικών αγορών εργασίας.²⁹ Επομένως, το τι διαλαμβάνει και το πώς και, ιδίως, μέσω ποιών συμβιβασμών (trade-offs) –π.χ. μεταξύ ασφάλειας και ευελιξίας– επιτυγχάνεται η ποιοτική διάσταση της απασχόλησης καθορίζονται από τα κράτη μέλη και αντανακλώνται στις επιλογές των εθνικών

²⁶ Οι γερμανικές κυβερνήσεις –τόσο η προηγούμενη της κεντροδεξιάς, όσο και η σημερινή της κεντροαριστεράς– έχουν πικρή εμπειρία. Παταγώδης είναι, επίσης, η διάψευση των προβλέψεων της Επιτροπής, το 1994, ότι η εφαρμογή της διαδικασίας *Essen* θα είχε ως αποτέλεσμα την κατά το ήμισυ μείωση της ανεργίας έως το 2000–

²⁷ Δες Commission EC (2001) “Draft Joint Employment Report 2001”, COM(2001) 438 final, Table 1: Employment rate targets

²⁸ Χαρακτηριστικό είναι το σχετικό κείμενο της Επιτροπής, Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 22

²⁹ Η ποσοτικοποίηση της ποιότητας, ιδίως ως προς τα χαρακτηριστικά της θέσης εργασίας δεν είναι εύκολη άσκηση και η ακαδημαϊκή έρευνα έχει προσφάτως στραφεί στον έλεγχο της συνάφειας και, ακολούθως, στην αξιοποίηση στοιχείων από υποκειμενικές αξιολογήσεις (subjective evaluation) δες Clark, Andrew E. (2001) “What really matters in a job? Hedonic measurement using quit data”, *Labour Economics*, 8, 223-242

πολιτικών αγοράς εργασίας. Αυτό, άλλωστε, επιβάλλει η οικονομική λογική και επιτρέπει η Κοινοτική νομική και πολιτική πραγματικότητα.

Όπως και νάχει, πάντως, ανεξαρτήτως της σκοπιμότητας –εν πολλοίς αμφισβητούμενης- και του πραγματικού αντικρίσματος –μικρού και, κυρίως, συμβολικής υφής- των πρωτοβουλιών ενδυνάμωσής του, το καθεστώς συντονισμού της πολιτικής απασχόλησης παραμένει μακράν ασθενέστερο του Κοινοτικού καθεστώτος μακροοικονομικής πολιτικής, σε σχέση τόσο τις διαδικασιακές πτυχές, όσο και με την ακρίβεια, αλλά και τη δεσμευτική ισχύ των στόχων. Σε ότι αφορά το νομισματικό σκέλος, η θεσμικώς ανεξάρτητη ΕΚΤ χαράσσει και ασκεί την ενιαία νομισματική πολιτική έχοντας ως πρωταρχικό στόχο τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών –που η ίδια η ΕΚΤ ποσοτικώς εξειδικεύει. Παράλληλα, ο συντονισμός των δημοσιονομικών πολιτικών, αφενός, προωθείται μέσω της διαδικασίας πολυμερούς εποπτείας της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών και, αφετέρου, διαλαμβάνει τον έλεγχο τήρησης των κανόνων αποφυγής των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων που το Σύμφωνο Σταθερότητας και Μεγέθυνσης ποσοτικώς εξειδικεύει. Σε αυτό το πλαίσιο, καθορίζονται οι ετήσιοι Κοινοτικού εύρους γενικοί προσανατολισμοί της οικονομικής πολιτικής, τα κράτη μέλη καθορίζουν, με τη σειρά τους, βραχυπρόθεσμους και μεσοπρόθεσμους ποσοτικούς στόχους, το Συμβούλιο απευθύνει δημόσιες –ως εκ τούτου πολιτικώς βαρύνουσες- συστάσεις εάν η οικονομική πολιτική ενός κράτους μέλους αντιβαίνει στους γενικούς προσανατολισμούς θέτοντας σε κίνδυνο την ομαλή λειτουργία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και, στην περίπτωση που διαπιστώνεται ο κίνδυνος υπερβολικού ελλείμματος, προβλέπονται ακόμη και κυρώσεις.

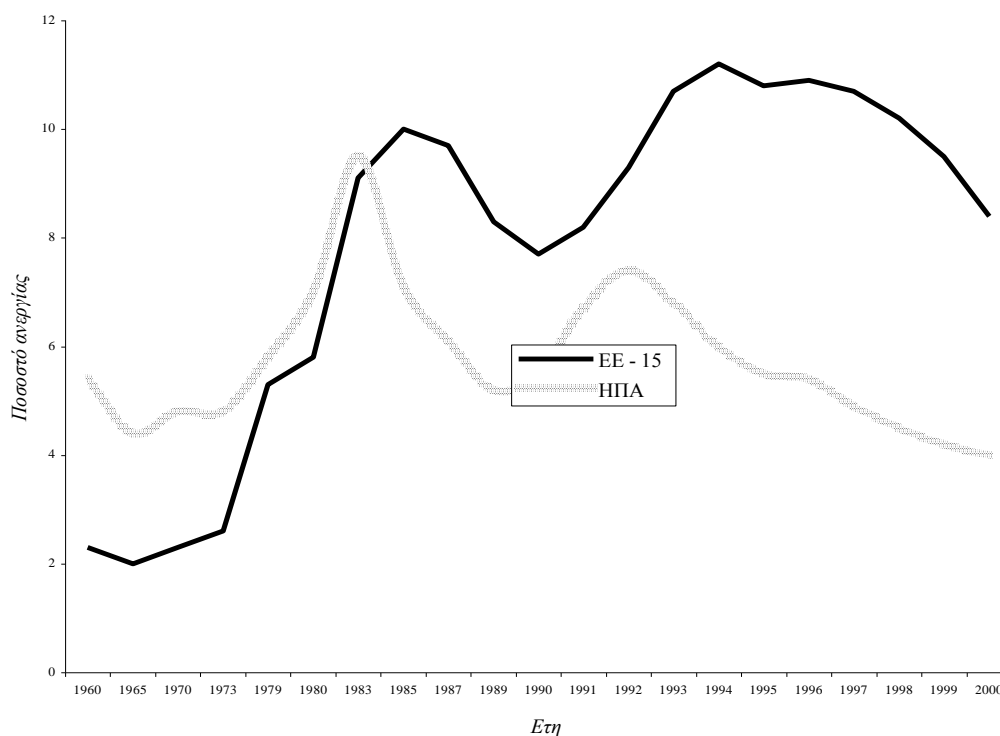
Είναι, λοιπόν, κατανοητό ότι η ολοκληρωμένη προσέγγιση των διαδικασιών συντονισμού της οικονομικής πολιτικής, της πολιτικής απασχόλησης και της πολιτικής κοινωνικής προστασίας, στο πλαίσιο της καλούμενης διαδικασίας της Λισσαβόνας, δεν παύει να αφορά σε διαφορετικού επιπέδου θέσμησης –και διαφορετικού βαθμού αποκέντρωσης- διαδικασίες συντονισμού και, επομένως, δεν είναι δυνατό να διασφαλίζει περισσότερα από τη συνεξέταση και συνεκτίμηση των εξελίξεων στους επιμέρους τομείς πολιτικής και να οδηγεί σε άλλα πέρα από τη διατύπωση γενικών και, συχνά, διακηρυκτικών υποδείξεων προς τα κράτη μέλη. Δηλαδή, η διαδικασία της Λισσαβόνας δεν προσφέρει πλαίσιο αποτελεσματικού συντονισμού της μακροοικονομικής πολιτικής και της πολιτικής διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας. Κατ' ουσία, η ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης και, κατά μείζονα λόγο, οι εθνικές πολιτικές απασχόλησης και αγοράς εργασίας παραμένουν υπηγμένες (subordinate) στις κατευθύνσεις και τους στόχους της οικονομικής, ιδίως της δημοσιονομικής πολιτικής και, ασφαλώς, στις αποφάσεις και το στόχο της ενιαίας νομισματικής πολιτικής –την ίδια στιγμή επηρεάζοντας, όπως υποστηρίχθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, τη διαμόρφωση των στόχων της συντονισμένης πολιτικής κοινωνικής προστασίας και, κατά μείζονα λόγο, τους στόχους των εθνικών πολιτικών μεταρρύθμισης της κοινωνικής προστασίας.

Χωρίς αμφιβολία –σε προηγούμενα κεφάλαια της παρούσας εργασίας, καθώς και στην τελευταία ενότητα αυτού του κεφαλαίου αναπτύσσονται τα επιχειρήματα- η περαιτέρω ενδυνάμωση του καθεστώτος συντονισμού της πολιτικής απασχόλησης και αγοράς εργασίας αντιβαίνει στην οικονομική λογική και προσκρούει στην πολιτική οικονομία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Μολαταύτα, δύο μεγάλα ερωτήματα παραμένουν ανοικτά. Ευνοεί η ευρωπαϊκή μακροοικονομική πολιτική τη μείωση της ανεργίας και την προσέγγιση της πλήρους απασχόλησης; Είναι αποτελεσματικές οι εθνικές πολιτικές διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας; Αυτά τα ερωτήματα επιχειρείται να απαντηθούν στις επόμενες ενότητες.

Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και μακροοικονομική πολιτική

Η πρώτη μεταπολεμική εικοσιπενταετία υπήρξε για το σύνολο των ανεπτυγμένων βιομηχανικών οικονομιών χρυσή εποχή (golden age). Σε σύγκριση με τις Η.Π.Α., όμως, οι ευρωπαϊκές οικονομίες επιτύχαναν ταχύτερους ρυθμούς μεγέθυνσης και χαμηλότερα ποσοστά ανεργίας. Πράγματι, μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1970 το μέσο ποσοστό ανεργίας στη Δυτική Ευρώπη –ακριβέστερα μεταξύ των δεκαπέντε κρατών που σήμερα, πλέον, είναι μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης- κυμαινόταν γύρω στο 2,5 %, ενώ στις Η.Π.Α. ήταν γενικώς διπλάσιο –και ορισμένα χρόνια υπερδιπλάσιο (δες Γράφημα και Πίνακα 9.1). Ωστόσο, από τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 1970 η εικόνα μεταβάλλεται και, ειδικότερα, ολοένα και εντονότερη εμφανίζεται η τάση επιδείνωσης της κατάστασης στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας. Με το πρώτο πετρελαϊκό *shock* (1973- 1974), το μέσο ποσοστό ανεργίας στην Ευρώπη εκτινάσσεται σε επίπεδο υψηλότερο του 5 % και παραμένει στο ίδιο επίπεδο μέχρι τη στιγμή που το δεύτερο πετρελαϊκό *shock* εκδηλώνεται, το 1979. Κατά τη διάρκεια του πρώτου ημίσεως της δεκαετίας του 1980 το μέσο ποσοστό ανεργίας στην Ευρώπη –ακριβέστερα μεταξύ των κρατών μελών της σημερινής ΕΕ- 15- διαρκώς αυξάνεται και, ξεπερνώντας το ποσοστό ανεργίας των Η.Π.Α. φθάνει, το 1985, στο 10% έναντι 7,1 % στις Η.Π.Α –ενώ το 1983 τα ποσοστά ανεργίας ανέρχονταν σε 9,1 % και 9,5 % αντιστοίχως.

Γράφημα : Ποσοστά ανεργίας, 1960 - 2000, ΕΕ και ΗΠΑ



Πίνακας 9.1 Ποσοστά ανεργίας ως % του αστικού εργατικού δυναμικού*

	B	Δ	Γερ. ⁽¹⁾	E	Ισπ.	Γαλ.	Ιρλ.	Ιτ.	Λ	Ολλ.	Αυστρ.	Π	Φινλ.	Σ	ΗΒ	ΕΕ - 15	ΕΕ - 11 ⁽²⁾ (ευρωζώνη)	ΗΠΑ ⁽³⁾
1960	3	1,5	1	6,1	2,4	1,5	5,8	5,7	0	0,7	2,3	1,7	1,5	1,7	1,4	2,3	2,5	5,4
1965	1,6	0,9	0,4	4,8	2,6	1,5	5	5	0	0,6	1,8	2,5	1,4	1,2	1,2	2	2,1	4,4
1970	1,8	1,8	0,5	4,2	2,6	2,4	6,3	5,1	0	1	1,4	2,6	1,9	1,5	2,2	2,3	2,4	4,8
1973	2,2	0,7	0,8	2	2,6	2,7	6,2	5,9	0	2,4	1,1	2,6	2,3	2,5	2,2	2,6	2,8	4,8
1979	7	4,8	2,7	1,9	8,8	5,8	7,8	7,2	2,4	5,7	2,1	7,9	6,2	2,2	4,6	5,3	5,7	5,8
1980	7,4	5,2	2,7	2,7	11,6	6,2	8	7,1	2,4	6,4	1,9	7,6	5	2,2	5,6	5,8	6,1	7
1983	11,1	9	6,9	7,1	17,5	8,1	14	7,7	3,5	9,7	4,1	7,8	6,1	3,9	11,1	9,1	8,9	9,5
1985	10,3	7,1	7,2	7	21,6	10,1	16,9	8,5	2,9	8,3	3,6	8,7	6	3	11,5	10	10,1	7,1
1987	10	5,4	6,3	6,7	20,5	10,4	16,6	9,9	2,5	8	3,8	6,9	4,9	2,3	10,6	9,7	10	6,1
1989	7,5	7,4	5,6	6,7	17,2	9,3	14,7	10	1,8	6,9	3,1	4,9	3,3	1,6	7,3	8,3	8,9	5,2
1990	6,7	7,7	4,8	6,4	16,2	8,9	13,4	9,1	1,7	6,2	3,2	4,6	3,3	1,8	7	7,7	8,2	5,5
1991	6,6	8,4	5,6	7	16,4	9,5	14,8	8,8	1,7	5,8	3,4	4	7,2	3,3	8,8	8,2	8,4	6,7
1992	7,3	9,2	6,6	7,9	18,5	10,4	15,4	9	2,1	5,6	3,4	4,2	12,4	5,8	10,1	9,3	9,3	7,4
1993	8,9	10,1	7,9	8,6	22,8	11,7	15,6	10,3	2,7	6,6	4	5,7	16,9	9,5	10,4	10,7	11,1	6,8
1994	10	8,2	8,4	8,9	24,1	12,3	14,3	11,4	3,2	7,1	3,8	7	17,4	9,8	9,6	11,2	11,8	6
1995	9,9	7,2	8,2	9,2	22,9	11,7	12,3	11,9	2,9	6,9	3,9	7,3	16,3	9,2	8,7	10,8	11,5	5,5
1996	9,8	6,9	8,8	9,6	22,1	12,4	11,6	12	3,3	6,3	4,4	7,3	15,4	10	8,2	10,9	11,8	5,4
1997	9,5	6,1	9,7	9,5	20,9	12,5	10,2	12,1	3,7	5,3	4,4	6,4	14	10,2	7,1	10,7	11,9	4,9
1998	8,5	5,4	9,8	9,2	19,7	11,9	8,4	12	3,9	4,4	4,2	6,2	12,3	9,1	6,5	10,2	11,2	4,5
1999	8,7	5,2	8,9	11	15,8	12,1	5,8	11,8	2,4	3,6	4,7	4,9	11,8	7,7	6,2	9,5	10,3	4,2
2000	6,6	4,5	8	11,3	14,1	10,3	4,4	11	2,4	2,7	4,7	4,1	11,2	5,5	5,6	8,4	9,2	4

(1) 1960 – 1991 : Δυτ. Γερμανία

(2) ΕΕ – 15 εκτός Δ., Ελλ., Σ., Η.Β.

(3) Στοιχεία ΟΟΣΑ

* Άνεργοι θεωρούνται όσοι δεν είχαν απασχόληση κατά την διάρκεια της εβδομάδας αναφοράς και α) αναζητούσαν ενεργώς μισθωτή απασχόληση και ήσαν αμέσως διαθέσιμοι να αρχίσουν να εργάζονται, ή, β) προσπαθούσαν να εγκαταστήσουν ίδια επιχείρηση ή επαγγελματική πρακτική, ή, γ) ανέμεναν να κληθούν μετά από περίοδο διαθεσιμότητας, ή, δ) είχαν βρει εργασία που θα άρχιζε μετά την εβδομάδα αναφοράς (ορισμός ILO).
Το εργατικό δυναμικό ορίζεται ως το άθροισμα απασχολούμενων και ανέργων.

Πηγή : *European Economy*, No 65, 1998

Eurostat, *European Social Statistics – Labour Force Survey Results*, 1999 , 2000

OECD, *Main Economic Indicators*, 1995, 1997, 1999, 2000

Παρά τη σημαντική ανάκαμψη της οικονομικής δραστηριότητας κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών της δεκαετίας του 1980, το μέσο ποσοστό ανεργίας στην Ευρώπη δεν θα φθάσει σε επίπεδο χαμηλότερο του 7,7 %, που σημειώνεται το 1990, έναντι ποσοστού 5,5 % που σημειώνεται το ίδιο έτος στις Η.Π.Α.³⁰ Στις Η.Π.Α, τώρα, η ύφεση των πρώτων ετών της δεκαετίας του 1990 έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση του ποσοστού ανεργίας στο 7,4 %, το 1992. Ωστόσο από το 1993 και, ιδίως, κατά τη διάρκεια του δεύτερου ημίσεως της δεκαετίας του 1990 που ο ρυθμός αύξησης του προϊόντος εντυπωσιακά επιταχύνεται, το ποσοστό ανεργίας υποχωρεί δραματικώς, φθάνοντας σε επίπεδο 4,5 % το 1998, 4,2 % το 1999 και 4 % το 2000.³¹ Από την άλλη πλευρά, όμως, κατά τη διάρκεια των οκτώ πρώτων χρόνων της δεκαετίας του 1990 το μέσο ποσοστό ανεργίας στην Ευρώπη –ακριβέστερα μεταξύ των κρατών μελών της σημερινής ΕΕ- 15- παραμένει διηήφιο, έχοντας φθάσει το 11,2 % το 1994, για να μειωθεί το 1999 σε 9,5 % και το 2000 σε 8,4 %. Αξιοσημείωτο είναι ότι κατά τη διάρκεια των πρώτων υφεσιακών χρόνων της δεκαετίας του 1990 τα νέα σκανδιναβικά κράτη μέλη της ΕΕ, που προγενέστερα επιτύγχαναν τη σταθεροποίηση της απασχόλησης, αντιμετωπίζουν την εκρηκτική αύξηση των ποσοστών ανεργίας τους. Παρά τη σημαντική μείωση των τελευταίων κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών της δεκαετίας του 1990, εν μέσω γοργών ρυθμών αύξησης του προϊόντος, η επάνοδος στις προ της ύφεσης τιμές τους δεν στέκεται δυνατή. Συμπερασματικώς, λοιπόν, από το 1970 μέχρι το 2000 η ανεργία στις Η.Π.Α παρουσιάζει έντονες κυκλικές διακυμάνσεις και, μέχρι το 1997, εμφανίζει μια πολύ μικρή αυξητική τάση που, μετά το 1997, δείχνει να αντιστρέφεται. Τουναντίον, στην Ευρώπη, κατά τη διάρκεια της ίδιας περιόδου, η ανεργία αφενός είναι επίμονη, αδυνατώντας να επανέλθει στα επίπεδα που βρισκόταν προ της εκδήλωσης των υφεσιακών επεισοδίων και αφετέρου κλιμακώνεται με κάθε υφεσιακό επεισόδιο.

Η αποκλίνουσα εξέλιξη των ποσοστών ανεργίας μεταξύ Η.Π.Α. και Ευρώπης, αλλά και οι μεταξύ των ευρωπαϊκών οικονομιών σχετικές αποκλίσεις (Πίνακας 9.1), συνιστούν ικανά τεκμήρια αμφισβήτησης εκείνης της εξηγητικής προσέγγισης που θεωρεί την ευρωπαϊκή ανεργία ως το αποτέλεσμα εξωγενών οικονομικών μεταβολών –των πετρελαϊκών *shocks*, της τεχνολογίας, της αύξησης του εμπορίου με τις αναπτυσσόμενες οικονομίες, ή, ακόμη της ανάσχεσης των ρυθμών αύξησης της παραγωγικότητας μετά το 1970 εξαιτίας της εξάντλησης της μεταπολεμικής δυναμικής τεχνολογικής σύγκλισης (*catching up*) - αφού παρόμοιες μεταβολές δεν διαφέρουν αισθητώς μεταξύ Η.Π.Α και Ευρώπης και μεταξύ των ευρωπαϊκών οικονομιών.³² Ούτε, επίσης, οι χρονικές στιγμές (μέσα 1970, αρχές 1980 και αρχές 1990) και το απότομο (*abruptness*) των αυξήσεων των ποσοστών ανεργίας, καθώς και ο μεταξύ πολλών οικονομιών συγχρονισμός τους, εξηγούνται από εκείνη την προσέγγιση που αποδίδει την

³⁰ Ενδεικτικό της σοβαρής απόκλισης των επιδόσεων μεταξύ των ευρωπαϊκών και της αμερικανικής αγοράς εργασίας είναι πως μολονότι κατά την περίοδο 1983- 1989 η Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ-12) επέτυχε υπερδιπλάσιο μέσο ετήσιο ρυθμό αύξησης του προϊόντος σε σύγκριση με τις Η.Π.Α., οι μέσοι ετήσιοι ρυθμοί αύξησης της απασχόλησης ήταν 0,7 % και 2,6 % αντιστοίχως` Commission EC (1994) “Annual Economic Report for 1994”, *European Economy*, 56

³¹ Ορισμένοι αμερικάνοι οικονομικοί αναλυτές έσπευσαν, μάλιστα, να κηρύξουν την οριστική εξάλειψη του κινδύνου του πληθωρισμού και το τέλος του οικονομικού κύκλου, μεταξύ άλλων ισχυριζόμενοι ότι η εφαρμογή της νέας ηλεκτρονικής τεχνολογίας κατέστησε δυνατή την απογείωση των ρυθμών αύξησης της παραγωγικότητας –cf. *structural productivity improvements*- (και ότι το κατά *R. Solow* «παράδοξο της παραγωγικότητας» διαλύθηκε) και διαπιστώνοντας ότι η «νέα οικονομία» είναι πλέον παρούσα και, ακόμη, έσπευσαν να καλέσουν στην υιοθέτηση ενός «νέου οικονομικού παραδείγματος» προκειμένου για την άσκηση της πολιτικής, ιδίως της νομισματικής πολιτικής. Έκτοτε και υπό το βάρος της προσεκτικής εμπειρικής έρευνας, αλλά και των εξελίξεων, η υπερβολή παραχώρησε τη θέση της στην προσεκτική οικονομική ανάλυση και τη λογική συζήτηση. Για μια κριτική άποψη περί τη νέα οικονομία δες Gordon, Robert J. (2000) “Does the ‘New Economy’ Measure up to the Great Inventions of the Past?”, *Journal of Economic Perspectives*, 14, 49- 74. Για μια λογική αισιόδοξη άποψη δες Baily, Martin Neil and Robert Z. Lawrence (2001) “Do We Have a New Economy?”, NBER Working Paper No 8243. Για μια ζυγισμένη άποψη δες OECD (2000) “Is There a New Economy?”, First Report on the OECD Growth Project, OECD, Paris

³² Siebert, Horst (1997) “Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe”, *Journal of Economic Perspectives*, 11, 37- 54

ευρωπαϊκή ανεργία στις εγχώριες αντιπληθωριστικές μακροοικονομικές πολιτικές, οι οποίες αναπόφευκτα υιοθετήθηκαν μετά από μια μακρά περίοδο διατήρησης της ανεργίας κάτω από το μακροπρόθεσμο ποσοστό ισορροπίας (long-run equilibrium rate of unemployment) – δηλαδή το επίπεδο ανεργίας που είναι συμβατό με χαμηλό και σταθερό πληθωρισμό-συνεπεία της δέσμευσης στην πλήρη απασχόληση.³³ Την ίδια στιγμή, όμως, η αντίληψη που θέλει τις ευρωπαϊκές οικονομίες να υποφέρουν από μια συνεχή αύξηση του ποσοστού ανεργίας σε ισορροπία ή ποσοστού διαρθρωτικής ανεργίας (structural rate of unemployment), με άλλα λόγια η θεώρηση της ευρωπαϊκής ανεργίας ως αμιγώς διαρθρωτικής/ δομικής, αδυνατεί να εξηγήσει το συγχρονισμό των αυξήσεων του επιπέδου ανεργίας μεταξύ πολλών οικονομιών και, κυρίως, προσκρούει στις ισχυρές ενδείξεις ότι οι θεμελιώδεις προσδιοριστικοί παράγοντες του ποσοστού ανεργίας σε ισορροπία, ιδίως το καθεστώς θέσμησης της αγοράς εργασίας, ελάχιστα μόνον έχουν μεταβληθεί από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 –και από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, μάλιστα, ορισμένες θεσμικές μεταβολές έχουν γενικώς θετική κατεύθυνση (διάβαζε ευελιξία αγορών εργασίας).³⁴

Κατά την άποψη πολλών οικονομολόγων του κυρίαρχου (mainstream) ρεύματος, η φαινόμενη αύξηση του ποσοστού ανεργίας σε ισορροπία οφείλεται σε προηγούμενες οικονομικές διαταράξεις (past shocks), οι συνέπειες των οποίων, όμως, διαρκούν επί μακρόν` θεωρείται, δηλαδή, ως έκφραση του καλούμενου φαινομένου της υστέρησης (hysteresis) –δες Κεφ. 3. Η έννοια της υστέρησης υποδηλώνει την ύπαρξη αλληλεπιδράσεων μεταξύ κυκλικής και διαρθρωτικής ανεργίας, μέσω των οποίων οι προσδιοριστικοί παράγοντες της διαρθρωτικής ανεργίας προκαλούν τη διόγκωση της κυκλικής ανεργίας, ενώ η παρατεταμένη κυκλική ανεργία οδηγεί, πιθανότατα, σε αύξηση της διαρθρωτικής ανεργίας.³⁵ Διάφοροι μηχανισμοί υστέρησης συζητούνται στη βιβλιογραφία, ορισμένοι των οποίων λειτουργούν στην πλευρά της ζήτησης, άλλοι στην πλευρά της προσφοράς της αγοράς εργασίας και άλλοι, πάλι, λειτουργούν αμφίπλευρα. Ο ενδεχόμενος καθορισμός μισθών αποτελεσματικότητας (efficiency wages),³⁶ καθώς και μια σειρά θεσμικών χαρακτηριστικών των αγορών εργασίας (π.χ. νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, συστήματα αποζημίωσης και προνοιακής υποστήριξης των ανέργων, συστήματα καθορισμού των μισθών) λειτουργούν ως ισχυροί μηχανισμοί υστέρησης, καθώς μεμονωμένα και, κυρίως, από κοινού εγείρουν τείχη απομόνωσης των ήδη τοποθετημένων σε θέσεις εργασίας από τις ανταγωνιστικές πιέσεις της ανεργίας και, επομένως, δεν επιτρέπουν την προσαρμογή του πραγματικού μισθού (και του κόστους εργασίας) στο βαθμό που θα απαιτείτο προκειμένου οι άνεργοι να καταστούν απασχολήσιμοι και ανταγωνιστικοί -και να αποτραπεί η μακροχρόνια παραμονή τους στην ανεργία (long-term unemployment).³⁷ Κατ' αυτό τον τρόπο, δηλαδή, οι επιπτώσεις μιας οικονομικής διατάραξης στην αγορά εργασίας παρατείνονται, η επάνοδος του ποσοστού ανεργίας στο προ της διατάραξης επίπεδο αναστέλλεται και, πολύ περισσότερο, η ανεργία τείνει να προσλαμβάνει διαρθρωτικό/ δομικό χαρακτήρα, με αποτέλεσμα η ενδεχόμενη

³³ Lindbeck, Assar (1996) "The West European Employment Problem", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 132, 609- 637

³⁴ OECD, *op.cit.*, υποσημ. 7 (*The OECD Jobs Study*, Part II)

³⁵ Δες για παράδειγμα, Blanchard, Olivier J. and Lawrence H. Summers (1986) "Hysteresis and the European unemployment problem", στο Stanley Fischer (ed.) *NBER Macroeconomic Annual 1986*, MIT Press, Cambridge/Mass` Bentolila, Samuel and Olivier J. Blanchard (1990) "Spanish unemployment", *Economic Policy*, 10, April, 233- 281` Layard, Richard, Nickell, Stephen and Richard Jackman (1991) *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford` Blanchard, Olivier and Juan F. Jimeno (1995) "Structural Unemployment: Spain versus Portugal", *American Economic Review*, 85, 212- 218

³⁶ Δες για παράδειγμα, Akerloff, George A. (1983) "Loyalty Filters", *American Economic Review*, 73, 54- 63` Akerlof, George A. and Janet L. Yellen (1990) "The Fair Wage- Effort Hypothesis and Unemployment", *Quarterly Journal of Economics*, 100, 822- 838. Υπενθυμίζεται, (δες Κεφ. 3), ότι η συνάφεια των μισθών αποτελεσματικότητας ως αιτίας της δυσκαμψίας των μισθών και, κατ' επέκταση, ως μηχανισμού υστέρησης είναι προφανέστερη σε αγορές εργασίας με μικρή παρουσία εργατικών συνδικάτων, όπου οι εργοδότες μπορεί να θεωρείται ότι καθορίζουν τους μισθούς (wage- setters)

³⁷ Ενδεικτικώς, μόνο, δες Layard et al., *op.cit.*, υποσημ. 35 και Lindbeck, Assar and Dennis S. Snower (1988) *The insider- outsider theory of employment and unemployment*, MIT Press, Cambridge/ Mass.

εφαρμογή (επεκτατικής) πολιτικής αύξησης της ζήτησης -και του επιπέδου των τιμών- να οδηγήσει σε αύξηση των μισθών μάλλον παρά σε μείωση της ανεργίας και, συνεπώς να προκαλεί επιτάχυνση του πληθωρισμού –δες Κεφ. 3.

Σύμφωνα, τώρα, με μια πρόσφατη θεωρητική προσέγγιση η υψηλή και επίμονη ανεργία στις ευρωπαϊκές οικονομίες είναι προϊόν της αλληλεπίδρασης μεταξύ των οικονομικών διαταράξεων -ίδιας ή/ και διαφορετικής υφής και ίδιου ή/ και διαφορετικού χρόνου εκδήλωσης- και της θεσμικής –κυριολεκτικώς της θεσμισμένης- δυσκαμψίας των αγορών εργασίας.³⁸ Η θεωρία της αλληλεπίδρασης μεταξύ οικονομικών διαταράξεων και θεσμών υποδεικνύει, γενικότερα, ότι ταυτόσημες μακροοικονομικές μεταβολές συνεπάγονται αποκλίνουσες επιπτώσεις σε σχέση τόσο με την ανεργία όσο και με τους μισθούς, οι οποίες (οι επιπτώσεις) εξαρτώνται από τα χαρακτηριστικά των καθεστώτων θέσμισης και, επομένως, το βαθμό δυσκαμψίας των εγχώριων αγορών εργασίας.³⁹ Η διαφοροποίηση αυτής της προσέγγισης από τη θεωρία της υστέρησης συνίσταται, κυρίως, στην απόδοση μείζονος έμφασης στο ρόλο των θεσμικών χαρακτηριστικών της αγοράς εργασίας ως αιτίου επιδείνωσης των συνεπειών των οικονομικών διαταράξεων μάλλον, παρά στο ρόλο τους ως αιτίου επιμήκυνσης της διάρκειας αυτών των συνεπειών μέσω της πρόκλησης τάσεων μετατροπής της παρατεταμένης κυκλικής ανεργίας σε διαρθρωτική. Κατ' ουσία, σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, οι οικονομικές διαταράξεις οδηγούν σε ταχεία αύξηση της διαρθρωτικής ανεργίας που, με τη σειρά της, ανάγεται στη θεσμισμένη δυσκαμψία της αγοράς εργασίας.

Όπως και νάχει, πάντως, αμφότερες οι προσεγγίσεις έχουν παρόμοιες –όχι όμως ταυτόσημες- προεκτάσεις πολιτικής. Ανεξαρτήτως του είδους και των συνεπειών των αλληλεπιδράσεων, η αποκλειστική προσφυγή στη μακροοικονομική πολιτική είναι αδύνατο να επιτρέψει τη μόνιμη μείωση της ανεργίας –ως επί το πλείστον διαρθρωτικής- και, ιδίως, την επάνοδό της στο μακροπρόθεσμο ποσοστό ισορροπίας` η εφαρμογή μέτρων θεσμικής/ διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας είναι, εκ των πραγμάτων, αναγκαία. Μολαταύτα, οι μεγάλες αυξήσεις της ανεργίας πρέπει να αποφεύγονται, αφού κάθε άλλο παρά εύκολα επιτυγχάνεται η εκ των υστέρων αντιστροφή τους. Αναλυτικότερα, όταν η ανεργία έχει ξεπεράσει το επίπεδο –το ποσοστό- ισορροπίας, η απόπειρα ταχείας μείωσης και επιστροφής της σε αυτό το επίπεδο –π.χ. μέσω πολιτικής επέκτασης της ζήτησης- οδηγεί σε (μόνιμη) κλιμάκωση του πληθωρισμού. Τουναντίον, δυνατή είναι η βαθμιαία μείωση της ανεργίας χωρίς αύξηση του πληθωρισμού. Η επιπλέον ποσότητα ανεργίας που απαιτείται προκειμένου να διατηρείται ο πληθωρισμός στο επιθυμητό επίπεδο –δηλαδή το μέγεθος του καλούμενου λόγου θυσίας (sacrifice ratio)- εξαρτάται από την ταχύτητα προσαρμογής των αγορών εργασίας (και προϊόντων) και, συνεπώς, επηρεάζεται από τη διαρθρωτική πολιτική –και τη θεσμική μεταρρύθμιση των αγορών εργασίας (και προϊόντων). Όμως, επηρεάζεται, επίσης, από το βαθμό αξιοπιστίας (credibility) της αντιπληθωριστικής μακροοικονομικής πολιτικής.⁴⁰

Από αυτή την άποψη, η θεσμική δέσμευση στο στόχο του χαμηλού πληθωρισμού, π.χ. μέσω της συμμετοχής του εθνικού νομίσματος σε ένα σύστημα σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών, αφαιρεί από τις κυβερνήσεις τη δυνατότητα να εκπλήσσουν τους εργαζόμενους μέσω αυξήσεων του πληθωρισμού. Τούτο, εκ πρώτης όψεως, συμβάλλει στο μετριασμό των

³⁸ Blanchard, Olivier (1999) “European Unemployment: The Role of Shocks and Institutions”, <http://web.mit.edu/blanchar> ` Blanchard, Olivier and Justin Wolfers (1999) “The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence”, NBER Working Paper No 7282

³⁹ Για την εφαρμογή της θεωρίας της αλληλεπίδρασης μεταξύ οικονομικών διαταράξεων και θεσμών προκειμένου να εξηγηθούν οι αποκλίνουσες επιδόσεις των αγορών εργασίας σε σχέση με την ανεργία και τους μισθούς (περιλαμβανόμενης της μισθολογικής ανισότητας), δες Bertola, Giuseppe, Blau, Francine D. and Lawrence Kahn (2001) “Comparative Analysis of Labour Market Outcomes: Lessons for the US from International Long-Run Evidence”, CEPR Discussion Paper No 3023

⁴⁰ Alogoskoufis, George, Bean, Charles, Bertola, Giuseppe, Cohen, Daniel, Dolado, Juan and Gilles Saint-Paul (1995) *Unemployment: Choices for Europe*, Monitoring European Integration 5, CEPR, London

μισθολογικών διεκδικήσεων –την απίσχνανση της μισθολογικής πίεσης (wage pressure)- με αποτέλεσμα τη συρρίκνωση της επιπλέον ποσότητας ανεργίας που απαιτείται προκειμένου να διατηρείται το επιθυμητό επίπεδο πληθωρισμού. Δυστυχώς, όμως, τα πράγματα δεν είναι τόσο απλά –όσο δηλαδή θα υπέθεταν οι οικονομολόγοι της σχολής των ορθολογικών προσδοκιών. Η δυσκαμψία των πραγματικών μισθών, ο βαθμός της οποίας εξαρτάται από τις ρυθμίσεις και τους θεσμούς οργάνωσης της αγοράς εργασίας, συνεπάγεται την επιβράδυνση της προσαρμογής των ονομαστικών μισθών, κατά συνέπεια δεν επιτρέπει την απίσχνανση της μισθολογικής πίεσης και, επομένως, δημιουργεί την ανάγκη διατήρησης της ανεργίας σε υψηλότερο επίπεδο προκειμένου να αποφεύγεται η υπέρβαση του προκαθορισμένου/ επιθυμητού ποσοστού πληθωρισμού. Την ίδια στιγμή, όμως, η διατήρηση της ανεργίας σε υψηλότερο επίπεδο προκαλεί αύξηση του κινδύνου διαρθρωτικής εμπέδωσής της. Έτσι λοιπόν, ακόμη και η ισχυρότερη δέσμευση της μακροοικονομικής πολιτικής στο στόχο του χαμηλού πληθωρισμού μπορεί να αποτυγχάνει ως προς την επίτευξη ελεγχόμενων (συγκρατημένων) αυξήσεων της ανεργίας. Σε αυτή την περίπτωση, όμως, η οικονομική και, κυρίως, η πολιτική βιωσιμότητα της αντιπληθωριστικής μακροοικονομικής και μαζί με αυτήν η αξιοπιστία της δέσμευσης στο στόχο του χαμηλού πληθωρισμού τίθενται, πιθανότατα, υπό αμφισβήτηση.⁴¹

Πρώτο συμπέρασμα: Η παρουσία ισχυρών μηχανισμών υστέρησης –είτε η ύπαρξη αλληλεπιδράσεων μεταξύ οικονομικών διαταράξεων και θεσμικής δυσκαμψίας των αγορών εργασίας- επιβάλλει την εφαρμογή πολιτικής σταθεροποίησης με σκοπό τη συγκράτηση της αύξησης της ανεργίας. Χωρίς αμφιβολία, η σκοπιμότητα συγκράτησης της αύξησης της ανεργίας είναι το ίδιο ισχυρή σε περιπτώσεις διαταράξεων τόσο της ζήτησης, όσο και της προσφοράς (supply shocks) όπου οι τιμές και το προϊόν μετακινούνται προς αντίθετες κατευθύνσεις. Παράλληλα, όμως, επιβάλλεται η εφαρμογή θεσμικών/ διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας προκειμένου να αποδυναμώνονται οι μηχανισμοί υστέρησης –είτε να εξομαλύνονται οι συνέπειες της αλληλεπίδρασης οικονομικών διαταράξεων και θεσμών οργάνωσης της αγοράς εργασίας.

Το κρίσιμο ερώτημα είναι πώς επιτυγχάνεται ο συντονισμός μακροοικονομικής και διαρθρωτικής πολιτικής και, ειδικότερα, εάν η εφαρμογή μέτρων θεσμικής/ διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας καλεί στην αναπροσαρμογή της μακροοικονομικής πολιτικής. Από οικονομικής απόψεως, λοιπόν, εάν εισαχθούν μέτρα αύξησης της προσφοράς εργασίας –παρόμοια μέτρα άλλωστε συνιστούν τον πυρήνα της πολιτικής διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας- τότε η επέκταση της ζήτησης και η αύξηση του πληθωρισμού θα οδηγήσει, πιθανότατα, σε ταχύτερη μείωση των πραγματικών μισθών, αύξηση της ζήτησης εργασίας και ταχύτερη αύξηση της απασχόλησης. Στην προκειμένη περίπτωση, όμως, η αύξηση του πληθωρισμού δεν θα είναι μόνιμη, παρά μόνον προσωρινή, αφού η μείωση των πραγματικών μισθών θα οφείλεται, επίσης, στην εφαρμογή διαρθρωτικών μέτρων βελτίωσης της ευελιξίας της αγοράς εργασίας -και απίσχνανσης της δυσκαμψίας των πραγματικών μισθών. Με άλλα λόγια, η μείωση των πραγματικών μισθών δεν θα οφείλεται, απλώς και μόνο, σε μια απροσδόκητη (unanticipated) αύξηση του πληθωρισμού που, μοιραίως, ενσωματώνεται στις μελλοντικές μισθολογικές διεκδικήσεις. Είναι κατανοητό ότι, ως αποτέλεσμα της εφαρμογής μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης, θα έχει επιτευχθεί η μείωση του ποσοστού ανεργίας σε ισορροπία.⁴²

Από την άποψη της πολιτικής οικονομίας,⁴³ τώρα, η πολιτική εφικτότητα των μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας είναι, πιθανότατα, περιορισμένη υπό μη

⁴¹ Alesina, Alberto and Allan Drazen (1991) “Why are Stabilizations Delayed?”, *American Economic Review*, 81, 1170- 1188

⁴² Για μια εύγλωττη διατύπωση αυτής της άποψης, δες Alogoskoufis *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 40

⁴³ Σε σχέση με την πολιτική οικονομία της εργασιακής μεταρρύθμισης δες Saint- Paul, Gilles (2000) *The Political Economy of Labour Market Institutions*, Oxford University Press, Oxford

ευνοϊκές –αποπληθωριστικές- μακροοικονομικές συνθήκες.⁴⁴ Ή, με άλλη διατύπωση, όταν οι μακροοικονομικές συνθήκες δεν είναι ευνοϊκές, η απόπειρα εισαγωγής μέτρων που αποσκοπούν στη σμίκρυνση της απόστασης –τη διάρρηξη των τειχών- που χωρίζει τους καλώς τοποθετημένους στην αγορά εργασίας –τους εντός των τειχών - από τους απομακρυσμένους –τους εκτός των τειχών- άνεργους είναι πολύ πιθανό να προσκρούσει στις αντιδράσεις αμφοτέρων των ομάδων. Υπό παρόμοιες συνθήκες, άλλωστε, οι βραχυπρόθεσμα εκφραζόμενες δυσμενείς συνέπειες της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης για την ασφάλεια της απασχόλησης και το ύψος των αποδοχών των ήδη τοποθετημένων σε θέσεις εργασίας δεν είναι δυνατό να αντισταθμισθούν, επίσης βραχυπρόθεσμα, από τις ευεργετικές συνέπειες για τις ευκαιρίες απασχόλησης των ανέργων. Για παράδειγμα, η εκλογίκευση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης –δηλαδή η άρση των υπέρμετρα αυστηρών διατάξεων της- θα επιτρέψει σε ορισμένες επιχειρήσεις να απαλλαγούν από πλεονάζοντες εργαζόμενους, είναι όμως αμφίβολο ότι θα ωθήσει άλλες επιχειρήσεις να προχωρήσουν σε νέες προσλήψεις. Η μείωση του κόστους της απόλυσης, άλλωστε, δεν είναι παρά ένας από τους παράγοντες που επηρεάζουν την απόφαση διενέργειας νέων προσλήψεων και, σε κάθε περίπτωση, έχει πολύ μικρότερη σημασία σε σύγκριση με τις επιχειρηματικές προσδοκίες –και τις προοπτικές αύξησης της ζήτησης. Επομένως, η πλειονότητα των εκτός των τειχών δεν θα έχουν ισχυρά κίνητρα ώστε να υποστηρίξουν αυτό το μέτρο. Εκείνοι μάλιστα που είναι, κατά τεκμήριο, απασχολήσιμοι –π.χ. όσοι δεν έχουν παραμείνει επί μακρόν άνεργοι- δεν αποκλείεται να συμμαχήσουν με τους εντός των τειχών και από κοινού να αντιδράσουν στη μεταβολή της νομοθεσίας.⁴⁵

Επίσης, η πρόθεση αύξησης των δαπανών για ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας (active labour market policies) και χρηματοδότησής της μέσω της μείωσης των δαπανών για σχήματα προστασίας του εισοδήματος, π.χ. για επιδόματα ανεργίας και εγγυημένες εισοδηματικές ενισχύσεις, ούτε την ανοχή των εκτός των τειχών ανέργων θα αποσπούσε, ούτε την υποστήριξη των εντός των τειχών απασχολούμενων θα εύρισκε. Οι πρώτοι θα ήσαν, πιθανότατα, απρόθυμοι να ανταλλάξουν ένα ορισμένο ποσό εισοδηματικής ενίσχυσης με ένα μικρότερο ποσό συν αβέβαιες και, ίσως, απόμακρες ευκαιρίες απασχόλησης. Ακριβέστερα, μπορεί οι μακράς διάρκειας άνεργοι, που επωφελούνται περισσότερο από τις ενεργητικές πολιτικές, να ήσαν προθυμότεροι να αποδεχθούν παρόμοιο μέτρο, ωστόσο οι βραχείας διάρκειας άνεργοι θα παρέμεναν αμετάπειστοι.⁴⁶ Θα συμπαρατάσσονταν, μάλιστα, με τους εντός των τειχών απασχολούμενους που, ασφαλώς, θα αντιτίθενταν σε ένα μέτρο που ευνοεί την αύξηση της ανταγωνιστικότητας των ανέργων –την αύξηση της προσφοράς εργασίας- και, εν μέσω ασθενών προοπτικών σχετικώς με την αύξηση των θέσεων εργασίας –την αύξηση της ζήτησης εργασίας- είναι πιθανό να οδηγήσει σε μείωση του μισθού ισορροπίας –και των αποδοχών τους. Μεταξύ των απασχολούμενων, μάλιστα, εκείνοι που είναι περισσότερο εκτεθειμένοι στον κίνδυνο της ανεργίας, σε μεγάλο βαθμό οι πιο πρόσφατα προσληφθέντες, δεν θα ήσαν πρόθυμοι να αποδεχθούν την αποδυνάμωση προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας από τα οποία θα χρειαζόταν, πιθανώς, να επωφεληθούν.

⁴⁴ Η άποψη που, συνοπτικώς, αναπτύσσεται εδώ αντλεί από εκείνη την προσέγγιση –το μοντέλο- της πολιτικής οικονομίας της μεταρρύθμισης που αποδίδει την απουσία μεταρρυθμίσεων –και τη διατήρηση του *status quo*- στην *ex- ante* αβεβαιότητα περί τις *ex- post* διανεμητικές επιπτώσεις της (μεταρρύθμισης). Εδώ, κατ' ουσία υποτίθενται συνθήκες αυξημένης αβεβαιότητας. Δες, Fernandez, Raquel and Dani Rodrik (1993) "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty", *American Economic Review*, 81, 1146- 1155. Σχετικώς με την εργασιακή μεταρρύθμιση, ειδικότερα, δες Berthold, Norbert and Rainer Fehn (1996) "The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Inflexibility", *Kyklos*, 40, 583- 613.

Ωστόσο, για μια πιο επιφυλακτική άποψη δες Boeri, Tito (2000) "Social Europe: Dramatic Visions and Real Complexity" CEPR Discussion Paper No 2371

⁴⁵ Διαφορετικοί βαθμοί *insiderness* και *outsiderness* υποδηλώνουν διαφορετικές συμπεριφορές των εργαζόμενων, Lindbeck, Assar (1992) "Macroeconomic Theory and the Labour Market", *European Economic Review*, 36, 209- 235

⁴⁶ Saint- Paul, *op.cit.*, υποσημ. 43, σελ. 160- 164

Ωστόσο, υπογραμμίζεται συχνά πως τα συμφέροντα των εντός των τειχών απασχολούμενων έχουν, κατά κανόνα, μεγαλύτερο πολιτικό βάρος. Επίσης, υποστηρίζεται ότι η ανάγκη της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας είναι λιγότερο ορατή όταν οι μακροοικονομικές περιστάσεις είναι ευνοϊκές, ενώ αντιθέτως, όταν οι μακροοικονομικές περιστάσεις είναι δυσοίωνες και, επομένως, ο κίνδυνος μεγάλης αύξησης του αριθμού των ανέργων είναι ισχυρός, οι δυνατότητες εφαρμογής μεταρρυθμίσεων διευρύνονται.⁴⁷ Υποδεικνύεται, λοιπόν, πως όταν η ανεργία αυξάνεται, η εγκατάσταση μιας δευτερεύουσας αγοράς εργασίας (secondary labour market), δηλαδή η εισαγωγή ευέλικτων συμβάσεων εργασίας (flexible employment contracts), συνιστά οικονομικώς σκόπιμο και πολιτικώς εφικτό μέτρο πολιτικής. Αφενός, οι συνέπειες για την απασχόληση είναι θετικές.⁴⁸ Ίσως, μάλιστα, η σημαντικότερη συμβολή του μέτρου έγκειται στο μετριασμό των εργοδοτικών δισταγμών για διενέργεια προσλήψεων –δισταγμών που συνδέονται με το υψηλό κόστος της απόλυσης των κανονικώς απασχολούμενων- κατά τη διάρκεια της αρχικής φάσης της οικονομικής ανάκαμψης, όταν οι προσδοκίες είναι ακόμη ασθενείς. Αφετέρου, οι εντός των τειχών απασχολούμενοι έχουν κάθε λόγο να αποδεχθούν την εφαρμογή ενός μέτρου που τους προσφέρει ένα δίχτυ εργασιακής ασφάλειας (job safety net) και, ταυτοχρόνως, αφήνει ανέπαφη τη νομοθεσία που διέπει τις υφιστάμενες (κανονικές) συμβάσεις εργασίας.⁴⁹

Μολαταύτα, αυτό το σενάριο μεταρρύθμισης –ας ονομασθεί σενάριο της μειωμένης πολιτικής ευθύνης και των μειωμένων προσδοκιών- ελάχιστα ανταποκρίνεται στις πραγματικές συνθήκες των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας –υψηλή και επίμονη ανεργία- και, πολύ περισσότερο, τείνει να αγνοεί τις βαθύτερες αιτίες δυσλειτουργίας τους. Η εγκατάσταση μιας δευτερεύουσας αγοράς εργασίας δεν αναιρεί την ανάγκη διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της κανονικής –cf. *primary*- αγοράς εργασίας. Για την ακρίβεια, μάλιστα, όσο μεγαλύτερη είναι η δυσκαμψία της κανονικής αγοράς εργασίας, τόσο εντονότερη καθίσταται η ανάγκη μιας ριζοσπαστικής διαρθρωτικής μεταρρύθμισης. Άλλο τόσο στενότερα γίνονται, όμως, τα περιθώρια εφαρμογής ριζοσπαστικών διαρθρωτικών μέτρων, όσο μεγαλύτερη είναι η αβεβαιότητα και όσο ασθενέστερες είναι οι προσδοκίες στην αγορά εργασίας.⁵⁰ Η ισπανική εμπειρία είναι, από αυτές τις απόψεις, απολύτως ενδεικτική. Η εισαγωγή των συμβάσεων ορισμένου χρόνου και της προσωρινής απασχόλησης –που, ως σημειωθεί, προωθήθηκε το 1984, όταν η ισπανική οικονομία βρισκόταν σε φάση ραγδαίας παραγωγικής αναδιάρθρωσης με υψηλούς ρυθμούς όχι μόνον κατάργησης αλλά και δημιουργίας θέσεων εργασίας⁵¹ και κυρίως η διάδοσή τους –αναπόφευκτη λόγω της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της κανονικής απασχόλησης- συνέτειναν, τελικώς, στην περαιτέρω ενδυνάμωση της θέσης των εντός των τειχών και, ως εκ τούτου, δεν περιέστειλαν τη δυσκαμψία των πραγματικών μισθών και, επομένως, δεν εμπόδισαν την αύξηση της ανεργίας –δες και παρακάτω.⁵² Μολονότι αναγκαία, η εφαρμογή κατάλληλων και όπως αποδείχθηκε αποτελεσματικών μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της κανονικής αγοράς εργασίας δεν στάθηκε δυνατή παρά μόνον το 1997,⁵³ όταν η ισπανική οικονομία είχε εισέλθει σε φάση ταχείας αύξησης της

⁴⁷ OECD, *op.cit.*, υποσημ. 7

⁴⁸ Emerson, Michael (1988) “Regulation or Deregulation of the Labour Market Policy Regimes for the Recruitment and Dismissal of Employees in the Industrialised Countries”, *European Economic Review*, 32, 775- 817

⁴⁹ Saint- Paul, Gilles (1996) “Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions”, *Economic Policy*, 23, October, 265- 315 και του ιδίου (1997) “The Rise and Persistence of Rigidities”, *American Economic Review*, 87, 290- 294

⁵⁰ Σύμφωνα με την εμπειρική ανάλυση του Boeri, *op.cit.*, υποσημ. 44, εάν ο ρυθμός οικονομικής μεγάλυνσης είναι <1,5 % το ενδεχόμενο εφαρμογής ριζοσπαστικών μεταρρυθμίσεων απομακρύνεται

⁵¹ Alogoskoufis et al., *op.cit.*, υποσημ. 40

⁵² Bentolila, Samuel and Juan José Dolado (1994) “Labour flexibility and wages: Lessons from Spain”, *Economic Policy*, 18, 53- 99

⁵³ Το κύριο μέτρο συνίστατο στην εισαγωγή μιας νέας μορφής σύμβασης κανονικής απασχόλησης (new permanent employment contract) που προβλέπει χαμηλότερο κόστος απόλυσης σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης (unfair dismissal) Dolado, Juan José, García- Serrano, Carlos and Juan Francisco Jimeno- Serrano (2001) “Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain”, CEPR Discussion Paper No 2884

δραστηριότητας και οι προοπτικές για την απασχόληση είχαν βελτιωθεί. Τέλος, η εμπειρία πολλών ευρωπαϊκών οικονομιών υποδεικνύει πως όταν η ανεργία αυξάνεται, η εφαρμογή ορισμένων δημοφιλών, ωστόσο αντιπαραγωγικών και επιζήμιων μέτρων, συνηθέστερο μεταξύ των οποίων είναι το μέτρο της πρόωρης συνταξιοδότησης,⁵⁴ αποτελεί για τις κυβερνήσεις μέσο κατευνασμού της διογκούμενης κοινωνικής δυσαρέσκειας.

Δεύτερο συμπέρασμα: Η μόνιμη –μη αναστρέψιμη- μείωση της ανεργίας προϋποθέτει την αντιμετώπιση των θεμελιωδών διαρθρωτικών/ δομικών προσδιοριστικών παραγόντων της. Προϋποθέτει, με άλλα λόγια, την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων που αποβλέπουν στην αύξηση του ανταγωνισμού στην αγορά εργασίας και στη βελτίωση της προσαρμοστικότητας των μισθών (wage responsiveness). Όμως, η διαρθρωτική μεταρρύθμιση των αγορών εργασίας είναι πολιτικώς επώδυνη. Αφενός, το κόστος της εκφράζεται σχεδόν αμέσως, ενώ τα οφέλη της για την απασχόληση εκδηλώνονται μεταγενέστερα. Αφετέρου, οι χαμένοι –οι εντός των τειχών απασχολούμενοι- είναι αριθμητικώς περισσότεροι και πολιτικώς ισχυρότεροι από τους κερδισμένους –τους εκτός των τειχών άνεργους. Δεν είναι, επομένως, παράδοξο ότι οι κυβερνήσεις συχνά υπαναχωρούν, άλλοτε εγκαταλείποντας και άλλοτε αναθεωρώντας άστοχα και ημιτελώς εφαρμόζοντας τα μεταρρυθμιστικά προγράμματά τους που, κατ’ αυτό τον τρόπο, κινδυνεύουν να αποδειχθούν κυριολεκτικώς αναποτελεσματικά.⁵⁵ Από αυτή την άποψη, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η άσκηση μιας μακροοικονομικής πολιτικής που, χωρίς να θέτει υπό αμφισβήτηση το στόχο του χαμηλού πληθωρισμού, επιτρέπει την ταχύτερη πραγμάτωση των οφελών για την απασχόληση, απομακρύνει το ενδεχόμενο αναβολής και μειώνει τον κίνδυνο άστοχης αναθεώρησης και ημιτελούς εφαρμογής των κυβερνητικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Άλλωστε, η εφαρμογή μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας ευνοεί, κατά κυριολεξία επιβάλλει την άσκηση παρόμοιας μακροοικονομικής πολιτικής.

Σε κάθε περίπτωση, λοιπόν, η αντίληψη ότι η μακροοικονομική πολιτική ελάχιστα μόνο μπορεί να συμβάλλει στη μείωση της ανεργίας και ότι, ως εκ τούτου, η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών πρέπει να συνιστά την πρώτη –εάν όχι και μοναδική- επιδίωξη της είναι απερίσκεπτη, καθώς εδράζεται σε μια εσφαλμένη διάγνωση των αιτιών της ανεργίας και, ενδεχομένως, προσιωνίζεται τη μακροχρόνια εμμονή και διατήρησή της σε υψηλό επίπεδο. Αλλοίμονο, όμως, παρόμοια αντίληψη έχει βαθύτατα επηρεάσει τη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μακροοικονομικής πολιτικής και, κυρίως, έχει επισημοποιηθεί δια της Συνθήκης του *Maastricht* –της συμφωνίας για την ΟΝΕ- και, επισήμως πάλι, ενισχυθεί δια του Συμφώνου Σταθερότητας και Μεγέθυνσης. Η αντιπληθωριστική έμφαση κατά τη φάση της ονομαστικής σύγκλισης και ως αποτέλεσμα των σχετικών κριτηρίων,⁵⁶ τείνει στο πλαίσιο του καθεστώτος της ΟΝΕ να μετατρέπεται σε αντιπληθωριστική εμμονή, αγνοώντας τις επιπτώσεις για την ανεργία και, ιδίως, παραβλέποντας τον κίνδυνο επιδείνωσης των σχετικών περιφερειακών αποκλίσεων. Δεν είναι λίγοι οι οικονομολόγοι –και δεν εμπνέονται κατ’ ανάγκη από την παραδοσιακή θεωρία των άριστων νομισματικών περιοχών- που εκφράζουν σοβαρές επιφυλάξεις για το κατά πόσο μια υπέρμετρα περιοριστική νομισματική πολιτική – που η θεσμικώς και λειτουργικώς ανεξάρτητη ΕΚΤ πιθανώς θα ακολουθεί, ιδίως κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της ΟΝΕ, προκειμένου να εδραιώσει την αντιπληθωριστική αξιοπιστία της- σε συνδυασμό με τις υπέρμετρα περιορισμένες εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές είναι δυνατό να επιτρέψουν τη σταθεροποίηση των οικονομιών έναντι των κοινών

⁵⁴ Τόσο το μέτρο της πρόωρης συνταξιοδότησης, όσο και τα μέτρα διαμοιρασμού των θέσεων εργασίας μεταξύ περισσότερων απασχολούμενων (job sharing) τείνουν να αυξάνουν το ποσοστό ανεργίας σε ισορροπία -cf. *the lump of output fallacy*’ δεξ Layard, Nickell and Jackman, *op.cit.*, υποσημ. 35

⁵⁵ Bertola, Giuseppe and Andrea Ichino (1995) “Crossing the river: A comparative perspective on Italian employment dynamics”, *Economic Policy*, 21, 359- 420

⁵⁶ Tsoukalis, Loukas (1997) *The New European Economy Revisited*, Oxford University Press, Oxford, σελ. 175

διαταράξεων, ιδίως εκείνων της προσφοράς και κυρίως, έναντι των ασυμμετρικών διαταράξεων -δες Κεφ. 5.⁵⁷

Από την άλλη πλευρά, η ευελιξία των αγορών εργασίας αποκτά, στο πλαίσιο της ONE, αυξημένη σημασία ως μηχανισμός οικονομικής προσαρμογής, πολύ περισσότερο δεδομένης, εκτός άλλων, της περιορισμένης διασυννοριακής κινητικότητας της εργασίας. Ασφαλώς, στο βαθμό που η ανεργία στις ευρωπαϊκές οικονομίες έχει, κατά μείζονα λόγο, διαρθρωτικό χαρακτήρα και, κατά τούτο, ανάγεται στη θεσμισμένη δυσκαμψία των αγορών εργασίας, η ONE δεν παύει να συνιστά έναν ευεργετικό εξωγενή περιορισμό στις εγχώριες πολιτικές αγοράς εργασίας, εκ πρώτης όψεως επιβάλλοντας την προώθηση των αναγκαίων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Υποστηρίζεται, μάλιστα, ότι αφ' ης στιγμής τα κράτη μέλη αποστερούνται της ευχερούς επιλογής της υποτίμησης, η μοναδική εναλλακτική λύση που τους απομένει δεν είναι άλλη από εκείνη της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας.⁵⁸ Μολαταύτα, είναι εξαιρετικώς αμφίβολο ότι η εμμονή του καθεστώτος της ONE στο στόχο του χαμηλού πληθωρισμού επιτρέπει στη μακροοικονομική πολιτική να ασκεί ρόλο διευκόλυνσης της εφαρμογής ριζοσπαστικών μάλλον παρά οριακού χαρακτήρα μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης⁵⁹ και σε αυτή την περίπτωση, ο συνδυασμός ανεπαρκούς μακροοικονομικής σταθεροποίησης και μικρής ευελιξίας των αγορών εργασίας δεν αποκλείεται να έχει ως αποτέλεσμα την επιδείνωση της κατάστασης της απασχόλησης και την περαιτέρω διεύρυνση των σχετικών περιφερειακών αποκλίσεων.

Η προηγούμενη ανάλυση προσφέρει πλαίσιο εξήγησης των παλαιότερων και κατανόησης των πρόσφατων τάσεων της ανεργίας στις ευρωπαϊκές οικονομίες (Πίνακας 9.1). Εξηγεί, ειδικότερα, γιατί η αντιπληθωριστική πολιτική της δεκαετίας του 1980 συνοδεύθηκε από μεγάλες αυξήσεις της ανεργίας, υπενθυμίζοντας πως θα ήταν μάλλον προτιμότερο η μείωση του πληθωρισμού να επιτυγχάνεται με μικρές αυξήσεις της ανεργίας –με μικρές επιπλέον ποσότητες ανεργίας- κατά τη διάρκεια μιας μεγαλύτερης χρονικής περιόδου. Εξηγεί, επίσης, γιατί οι ευρωπαϊκές οικονομίες δοκιμάστηκαν από άνισες αυξήσεις της ανεργίας' η αντιπληθωριστική αξιοπιστία της μακροοικονομικής πολιτικής και το καθεστώς θέσμησης της αγοράς εργασίας ήσαν οι βασικοί προσδιοριστικοί παράγοντες των εθνικών αποκλίσεων ως προς τις επιδόσεις των αγορών εργασίας. Έτσι λοιπόν, η Γερμανία κατόρθωσε να επιτύχει μείωση του πληθωρισμού με μικρότερο κόστος σε σύγκριση, για παράδειγμα, με την Ιταλία και τη Γαλλία. Από την άλλη πλευρά, το κόστος ήταν μεγαλύτερο για το Ηνωμένο Βασίλειο όπου η άσκηση αντιπληθωριστικής μακροοικονομικής πολιτικής συνέπεσε με την εφαρμογή του προγράμματος απορύθμισης της αγοράς εργασίας.

Η ανάλυση επιτρέπει, επίσης, την ανάδειξη των λόγων που συνέβαλαν στη δραματική αύξηση των ποσοστών ανεργίας κατά τη διάρκεια του πρώτου ημίσεως της δεκαετίας του δεκαετίας του 1990 και εν μέσω υφεσιακών περιστάσεων. Η βούληση εφαρμογής της συμφωνίας –και του χρονοδιαγράμματος- για την ONE επέβαλε στις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις να ακολουθήσουν υπέρμετρα περιοριστικές μακροοικονομικές πολιτικές, ωστόσο υποτιμώντας το κόστος των πολιτικών τους σε όρους απασχόλησης -και ανεργίας. Ειδικότερα, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις παρέβλεψαν πως, δεδομένης της δυσκαμψίας των

⁵⁷ Allsopp, Christopher, Davies, Gareth C. and David Vines (1998) "Regional Macroeconomic Policy, Fiscal Federalism and European Integration", *Oxford Review of Economic Policy*, 11, 126- 144

⁵⁸ Το καλούμενο επιχείρημα *TINA* (*there-is-no-alternative*) για μια παρόμοια επιχειρηματολογία δες Allsopp, Christopher and David Vines (1998) "The Assessment: Macroeconomic Policy After EMU", *Oxford Review of Economic Policy*, 14, 1- 23

⁵⁹ Saint- Paul, Gilles and Samuel Bentolila (2000) "Will EMU Increase Eurosclerosis", CEPR Discussion Paper No 2423. Το ίδιο διαπιστώνεται, ωστόσο έχοντας ως αφετηρία τη διαδεδομένη άποψη ότι δεδομένης μιας συντηρητικής νομισματικής πολιτικής οι συγκεντρωτικοί θεσμοί διαπραγμάτευσης συμβάλλουν στην ευελιξία των μισθών, στο Hallet, Andrew Hughes and Nicola Viegi (2001) "Labour Market Reform and Monetary Policy in EMU: Do Asymmetries Matter?", CEPR Discussion Paper N0 2979. Για μια επιφυλακτικότερη άποψη δες Calmfors, Lars (1998) "Macroeconomic Policy, Wage Setting and Employment- What Difference Does EMU Make?", *Oxford Review of Economic Policy*, 14, 125- 151

αγορών εργασίας –της βραδύτητας προσαρμογής των πραγματικών μισθών- η αντιμετώπιση της γερμανικής προέλευσης διατάραξης της ζήτησης (demand shock) –που προκλήθηκε από την εγχώρια πολιτική επανένωσης- επέβαλε την αναπροσαρμογή των ισοτιμιών στο πλαίσιο του ΜΣΙ/ ΕΝΣ προκειμένου να αποκατασταθεί η σταθεροποιητική λειτουργία των νομισματικών πολιτικών. Επέλεξαν, τουναντίον, να ακολουθήσουν υπέρμετρα περιοριστικές νομισματικές πολιτικές, η αξιοπιστία των οποίων όμως αμφισβητήθηκε εν όψει των απωλειών που παρόμοιες πολιτικές επεφύλασσαν για το προϊόν και την απασχόληση. Η βιωσιμότητα του ΜΣΙ/ ΕΝΣ, επομένως, κινδύνευσε και αρκετές κυβερνήσεις υποχρεώθηκαν να υποτιμήσουν το εθνικό νόμισμα ή/ και να εγκαταλείψουν το σύστημα, ενώ τα περιθώρια διακύμανσης των ισοτιμιών διευρύνθηκαν για τα νομίσματα –τα περισσότερα- που παρέμειναν εντός του συστήματος. Μολαταύτα, επιθυμώντας τη διατήρηση της ισοτιμίας του νομίσματός τους με το γερμανικό μάρκο, ορισμένες κυβερνήσεις, κατά πρώτο λόγο η γαλλική κυβέρνηση, συνέχισαν να εφαρμόζουν περιοριστική μακροοικονομική –ιδίως νομισματική- πολιτική που είχε ως αναπόφευκτη συνέπεια την επιδείνωση των απωλειών απασχόλησης. Εκ των υστέρων κρίνοντας, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι δραματικές αυξήσεις της ανεργίας κατά τη διάρκεια του πρώτου ημίσεως της δεκαετίας του 1990 οφείλονταν, επίσης, στην αποτυχία εφαρμογής διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών της δεκαετίας του 1980, όταν οι μακροοικονομικές συνθήκες ήσαν ιδιαίτερος ευνοϊκές.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, πάντως, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών της Κοινότητας στρέφονται στην εφαρμογή μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας. Η ανάλυση της σχετικής εμπειρίας υποδεικνύει, αφενός, ότι η εισαγωγή μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας τείνει να επιταχύνεται μετά τα μέσα και προς τα τελευταία χρόνια της δεκαετίας του 1990 και, αφετέρου, πως η κατανομή των μέτρων μεταξύ των επιμέρους θεματικών περιοχών της πολιτικής αγοράς εργασίας εμφανίζει έντονα σημεία ασυμμετρίας, με άλλα λόγια ότι ισχυρή είναι η τάση συγκέντρωσης των μέτρων σε ορισμένες θεματικές περιοχές.⁶⁰ Παράλληλα, ωστόσο, διαπιστώνεται η απουσία ριζοσπαστικών και, πολύ περισσότερο, ολοκληρωμένων (wholesale) μεταρρυθμίσεων.⁶¹ Ακριβέστερα, διαπιστώνεται η επικράτηση διστακτικών/ συντηρητικών και αποσπασματικών (piecemeal) δράσεων και, ενίοτε, η εφαρμογή αλληλοσυγκρουόμενων, ή, ακόμη και αντίθετης κατεύθυνσης –διάβαζε επιδείνωση της δυσκαμψίας- μέτρων.⁶² Σε κάθε περίπτωση, τέλος, αναδεικνύεται η απουσία τάσεων σύγκλισης μεταξύ των εθνικών μεταρρυθμιστικών επιλογών και, κυρίως, μεταξύ των καθεστώτων θέσμησης της αγοράς εργασίας.⁶³ Όπως και νάχει, πάντως, ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η πρόσφατη –πρωτότυπη και ίσως αμφίσημη (δες παρακάτω και υποσημείωση 70)- διαπίστωση της ΕΚΤ πως οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του 1990 συνέβαλαν στη βελτίωση των επιδόσεων των αγορών εργασίας και τη σοβαρή μείωση της ανεργίας που, χωρίς να λείπουν οι αποκλίσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών οικονομιών, σημειώθηκαν κατά τη διάρκεια της κυκλικής ανάκαμψης της περιόδου 1997-2000.⁶⁴ Είναι, ασφαλώς, κατανοητό ότι η εμπειρική αποτίμηση της διακριτής συμβολής των κυκλικών και των διαρθρωτικών παραγόντων στη μείωση της ανεργίας είναι εξαιρετικώς δυσχερής –όσο δυσχερής είναι η αξιόπιστη εκτίμηση του (μακροχρόνιου) *NAIRU* για κάθε οικονομία.

⁶⁰ Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 5` Commission EC (1995) “Employment in Europe”, COM(95) 381` Commission EC (1998) “From Guidelines to Action: The National Action Plans for Employment”, COM(98) 316` Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 27

⁶¹ OECD (1997) *Implementing the OECD Jobs Strategy: Members Countries' Experience*, OECD, Paris` OECD (1999) *Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy*, OECD, Paris` Economic Policy Committee (2001) “Annual Report on Structural Reforms, 2001”, Report addressed to the Council and the Commission, ECFIN/ EPC/ 171/ 01` European Commission/ DG Economic and Financial Affairs/ EPC (2002) “Annual Report on Structural Reforms, 2002”, Economic Papers, No 167

⁶² Boeri, *op.cit.*, υποσημ. 44

⁶³ *ibid.*

⁶⁴ European Central Bank (2002) “Labour Market Mismatches in Euro Area Countries”, Report, March

Διεξοδικότερη ανάλυση της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας επιχειρείται στην επόμενη ενότητα. Στο πλαίσιο της παρούσας ενότητας, όμως, εκείνο που μένει να συζητηθεί είναι το κατά πόσο η μετα- (και εν τη) ONE μακροοικονομική πολιτική ανταποκρίθηκε στο σταθεροποιητικό ρόλο της.⁶⁵ Ακριβέστερα, το ερώτημα είναι εάν το μείγμα νομισματικής και δημοσιονομικών πολιτικών απέφυγε τόσο τον κίνδυνο της πληθωριστικής μεροληψίας (inflationary bias), όσο και, τον εκ προοιμίου –και εκ της θεσμικής κατασκευής- ισχυρότερο κίνδυνο της αποπληθωριστικής μεροληψίας (deflationary bias), επιτρέποντας τη μέγιστη εκμετάλλευση –και τη διατηρησιμότητα- των οφελών της κυκλικής ανάκαμψης για την απασχόληση, ευνοώντας την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας και, κατ’ αυτό τον τρόπο, συμβάλλοντας στη βελτίωση της δυνατότητας προσαρμογής των εθνικών οικονομιών στις εξωγενείς διαταράξεις και, επομένως, προσφέροντας στην οικοδόμηση της αξιοπιστίας της μετα- (και εν τη) ONE οικονομικής πολιτικής.⁶⁶ Χωρίς αμφιβολία, το γεγονός ότι τα δυο πρώτα χρόνια λειτουργίας της ONE συνέπεσαν με τη φάση ανάκαμψης των ευρωπαϊκών οικονομιών που, εν μέσω μάλιστα ενός γενικώς ευνοϊκού διεθνούς οικονομικού περιβάλλοντος, δεν δοκιμάστηκαν από σοβαρές εξωγενείς διαταράξεις, δεν μπορεί παρά να αμβλύνει το *test* ελέγχου και αποτίμησης της μετα-(και εν τη) ONE μακροοικονομικής πολιτικής.

Σε ότι αφορά τη νομισματική πολιτική της ΕΚΤ, είναι γεγονός ότι, παρά τις συχνά επαναλαμβανόμενες υποδείξεις –πολιτικών, έγκυρων μέσω δημοσιότητας και, ενίοτε, διεθνών οργανισμών- προς την ΕΚΤ, οι συστηματικές αποτιμήσεις που μέχρι σήμερα, τουλάχιστον, έχουν επιχειρηθεί, περιλαμβανομένων εκείνων από διεθνείς οργανισμούς, δεν καταλογίζουν σοβαρά σφάλματα στις αποφάσεις της ΕΚΤ –τον καθορισμό του επιτοκίου.⁶⁷ Για παράδειγμα, οι αποφάσεις μείωσης του επιτοκίου κατά τη στιγμή έναρξης του τρίτου σταδίου της ONE και, κατόπιν, τον Απρίλιο του 1999 και η διατήρησή τους στο επίπεδο του 2,5 % μέχρι το Νοέμβριο του ίδιου έτους, παρά τη σταθερή διολίσθηση της ισοτιμίας €/ \$, θεωρούνται αφενός εύστοχες, έναντι των τότε συσσωρευμένων ενδείξεων επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας –π.χ. εξαιτίας των αρνητικών διαταράξεων με προέλευση τις αναδυόμενες οικονομίες- και αφετέρου ενδεικτικές λελογισμένης μάλλον παρά μεροληπτικής νομισματικής πολιτικής. Παρόμοιες εκτιμήσεις διατυπώνονται, επίσης, σε σχέση με τις μεταγενέστερες και κατά τη διάρκεια του 2000 αυξήσεις του επιτοκίου έναντι των αυξητικών τάσεων στις τιμές των προϊόντων και, ιδίως, των πρώτων υλών, δεδομένου μάλιστα ότι η διατήρηση της χαμηλής ισοτιμίας €/ \$ συνέτεινε στην αντιστάθμιση των συνεπειών του αυξημένου επιτοκίου για την οικονομική δραστηριότητα (εξαγωγές).

⁶⁵ Από αυτή την άποψη, όμως, η συζήτηση δεν αφορά στα τρία εκτός ευρωζώνης κράτη μέλη της Κοινότητας που στο σύνολό τους σημειώνουν πολύ καλύτερες του Κοινοτικού μέσου όρου επιδόσεις στις αγορές εργασίας. Το πρόβλημα της παράλειψης ελάχιστα αφορά στη Δανία που το νόμισμά της ακολουθεί το ευρώ, μετέχοντας στο ΜΣΙ ΙΙ. Τουναντίον αφορά στη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, οι κεντρικές τράπεζες των οποίων ακολουθούν διαφορετική νομισματική στρατηγική σε σχέση με την ΕΚΤ –cf. *inflation targeting, transparency* – που, πιθανότατα, συνεπάγεται διαφορετικές αποφάσεις και, μάλιστα, προτείνεται ως η ενδεδειγμένη στρατηγική και για την ΕΚΤ.

⁶⁶ Μάλλον παρά σε μια «καθαρή» έννοια αντιπληθωριστικής αξιοπιστίας, αδιάφορη για την οικονομική και πολιτική βιωσιμότητα της οικονομικής πολιτικής –δες την ανάλυση παραπάνω- επίσης, δες Sapir, André and Marco Buti (2001) “EMU in the Early Years: Differences and Credibility”, CEPR Discussion Paper No 2832
⁶⁷ OECD (2000) “EMU: One Year On”, Policy Brief, OECD Observer, February’ IMF (2001) “Concluding Statement of the IMF Mission on the Economic Policies of the Euro Area”, December 17, 2001, IMF External Relations Department, <http://www.imf.org> ` Gros, Daniel, Jimeno, Juan, Monticelli, Carlo, Tabellini, Guido and Niels Thygesen (2001) *Testing the Speed Limit for Europe*, Third Report of the CEPS Macroeconomic Policy Group, CEPS, Brussels’ Alesina, Alberto, Gali, Jordi, Uhlig, Harald, Blanchard, Olivier and Francesco Giavazzi (2001) ‘Monitoring the European Central Bank Update, August 2001’, <http://www.cepr.org> Corsetti, Giancarlo and Paolo Pesenti (1999) “Stability, Asymmetry and Discontinuity: The Launch of European Monetary Union”, *Brooking Papers on Economic Activity*, 2.
Θετικές εκτιμήσεις διατυπώνονται, επίσης, σχετικά με την πολιτική της ΕΚΤ το 2001, ιδίως την πολιτική μείωσης των επιτοκίων έναντι της επιτεινόμενης επιβράδυνσης κατά τι β’ εξάμηνο και μετά την 11^η Σεπτεμβρίου. Παρόμοιες θετικές εκτιμήσεις προκύπτουν, άλλωστε, από τη σύγκριση των αντιδράσεων FED και ΕΚΤ, δες Begg, David, Canova, Fabio, de Grauwe, Paul, Fatás, Antonio and Philip R. Lane (2002) *Surviving the Slowdown*, Monitoring the European Central Bank, No 4, CEPR, London

Μολαταύτα, η διαπίστωση της απουσίας σοβαρών σφαλμάτων κατά την τρέχουσα άσκηση της νομισματικής πολιτικής δεν αποκλείει την κριτική της νομισματικής στρατηγικής της ΕΚΤ, τόσο σε ότι αφορά την ποσοτική εξειδίκευση του στόχου της σταθερότητας των τιμών ως «ετήσιας αύξησης του εναρμονισμένου δείκτη των τιμών του καταναλωτή –HCPI- για τη ζώνη του ευρώ < 2 %»,⁶⁸ όσο και σε σχέση με το ρόλο που –μόνον τυπικώς για την ώρα- αποδίδεται στο δείκτη M3 της προσφοράς χρήματος, στο πλαίσιο της καλούμενης νομισματικής στρατηγικής των δύο πυλώνων.⁶⁹ Μολονότι αμφότερες οι πτυχές συνδέονται, θεωρητικώς, με τον κίνδυνο της αποπληθωριστικής μεροληψίας της νομισματικής πολιτικής και τις ανησυχίες εκδήλωσής της σε περιπτώσεις έντονων διαταράξεων της προσφοράς, εντούτοις στην πράξη οι προτάσεις κατάργησης του δείκτη M3 αποβλέπουν, κυρίως, στην αποκατάσταση της σαφήνειας και της επικοινωνιακής εμβέλειας της νομισματικής πολιτικής. Τουναντίον, σε σχέση με τον ποσοτικό ορισμό της σταθερότητας των τιμών, ο στόχος < 2 %, ακόμη και εάν συνεκτιμηθεί το περιθώριο υπέρβασης που η ΕΚΤ έχει μέχρι σήμερα δείξει ότι αποδέχεται, είναι πολύ πιθανό να οδηγήσει σε αποπληθωριστική μεροληψία –και υποσταθεροποίηση- σε περιπτώσεις έντονων υφεσιακών επεισοδίων. Εν προκειμένω, μάλιστα, η προσαρμογή της αγοράς εργασίας είναι πολύ πιθανό να αποδειχθεί δυσχερέστερη ως αποτέλεσμα της αυξημένης αδράνειας των ονομαστικών μισθών (nominal wage inertia) – η μείωση των πραγματικών μισθών είναι δυσχερέστερη όσο χαμηλότερος είναι ο πληθωρισμός-⁷⁰ γεγονός που θα οδηγήσει, πιθανότατα, σε διατήρηση της ανεργίας σε ακόμη υψηλότερο επίπεδο προκειμένου να ικανοποιηθεί ο στόχος της σταθερότητας των τιμών.⁷¹

Παράλληλα, ο στόχος του <2 % πληθωρισμού για την ευρωζώνη σημαίνει πως μόνο μικρές αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών ρυθμών πληθωρισμού είναι αποδεκτές. Μολαταύτα, προσωρινές αυξήσεις του πληθωρισμού σε κράτη μέλη που έχουν υψηλότερους ρυθμούς αύξησης του δυναμικού προϊόντος (potential output) –μεταξύ άλλων ως αποτέλεσμα υψηλότερων ρυθμών αύξησης της παραγωγικότητας ή/ και χαμηλότερων ποσοστών ανεργίας σε ισορροπία- είναι πιθανό να υπάρξουν –όταν το πραγματικό προϊόν (actual output) υπερβεί το δυναμικό- και, πράγματι, σημειώθηκαν κατά τη διάρκεια των πρώτων ετών λειτουργίας της ΟΝΕ, π.χ. σε Ιρλανδία, Ισπανία, Φινλανδία.⁷² Παρόμοιες διαφορές μπορεί σε ορισμένο βαθμό, τουλάχιστον, να λειτουργούν ως μηχανισμός προσαρμογής, ιδίως όταν αιτία της υπερθέρμανσης είναι η αύξηση της εξωτερικής ζήτησης, οπότε η εξαιτίας των διαφορών πληθωρισμού αύξηση της σχετικής τιμής των εγχώριων προϊόντων οδηγεί σε μείωση της εξωτερικής ζήτησης. Αυτή ήταν, εν πολλοίς, η περίπτωση της Ιρλανδίας.⁷³ Εντούτοις η επιταγή διατήρησης του χαμηλού μέσου ποσοστού πληθωρισμού επιβάλλει, δεδομένης της ενιαίας νομισματικής πολιτικής, την προσφυγή σε περιοριστική δημοσιονομική πολιτική.⁷⁴

⁶⁸ EEAG European Economic Advisory Group at CESifo (2002) “Report on the European Economy 2002”, *CESifo Forum Special*

⁶⁹ Gros *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 67` Begg *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 67` Tabellini Guido (2001) “The ECB must rethink its strategy”, *Financial Times*, 25/ 6/ 2001

⁷⁰ Akerlof, George A., Dickens, William T. and George L. Perry (1996) “The Macroeconomics of Low Inflation”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1` Grosben, Erica L. and Mark E. Schweitzer (1997) “Identifying Inflation’s Grease and Sand Effects in the Labor Market”, Staff Reports No 31, Federal Reserve Bank of New York

⁷¹ Το προκλητικό (;) ερώτημα, από αυτή την άποψη, είναι εάν η νομισματική πολιτική της ΕΚΤ τείνει να εξυπηρετεί –εκτός των χρηματιστικών συμφερόντων- τα συμφέροντα των καλώς τοποθετημένων σε θέσεις εργασίας, δηλαδή των εντός των τειχών.

⁷² BEAG European Economic Advisory Group, *op.cit.*, υποσημ. 68` Blanchard, Olivier (2000) “Country adjustments within Euroland. Lessons after two years”, written for the CEPR “Monitoring the European Central Bank 2001”, <http://web.mit.edu/blanchar>

⁷³ Blanchard, *op.cit.*, υποσημ. 72

⁷⁴ Προτιμήθηκε η συζήτηση δύο περιστατικών (Ιρλανδία και πιο κάτω Γερμανία) για δύο λόγους. Πρώτον, η διαθέσιμη βιβλιογραφία εμπειρικής ανάλυσης της δημοσιονομικής πολιτικής και των επιπτώσεων του Συμφώνου Σταθερότητας και Μεγέθυνσης κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της ΟΝΕ είναι ακόμη περιορισμένη και τα συμπεράσματα είναι μάλλον αβέβαια` αλλά δες Fatás, Antonio and Ilian Mihov (2002) “Fiscal Policy and EMU: The Challenges of the Early Years”, <http://faculty.insead.fr/mihov>. Δεύτερον,

Έτσι λοιπόν, στο πλαίσιο της διαδικασίας πολυμερούς εποπτείας, τον Ιούνιο του 2000 το Συμβούλιο συνέστησε στην Ιρλανδική κυβέρνηση να υιοθετήσει αντικυκλική δημοσιονομική στάση έναντι των τάσεων υπερθέρμανσης της οικονομίας. Με δημοσιονομικό πλεόνασμα 4,7 % το 2000, όμως, η Ιρλανδική κυβέρνηση επέλεξε να υιοθετήσει επεκτατικά μέτρα - μείωση της φορολογίας και αύξηση των *απαλλαγών*- που οδηγούσαν στη μείωση του πλεονάσματος στο 4,3 %, πράγμα που οδήγησε στην έκδοση δημόσιας σύστασης από το *ECOFIN* το 2001 –δημόσιας σύστασης που μπορεί πολλά να προκάλεσε αλλά δεν οδήγησε σε μεταβολή της ιρλανδικής δημοσιονομικής πολιτικής.⁷⁵

Ένα χρόνο αργότερα, όμως, η Γερμανία –και η Πορτογαλία- απειλείται με δημόσια σύσταση για το λόγο ότι η εξέλιξη του δημόσιου ελλείμματος δεν διασφαλίζει τη μεσοπρόθεσμη ισοσκελίση του προϋπολογισμού και, ως εκ τούτου, δημιουργεί κίνδυνο υπέρβασης του ορίου –και ενεργοποίησης της διαδικασίας- του Συμφώνου Σταθερότητας και Μεγέθυνσης.⁷⁶ Όμως, εν μέσω της επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας και δεδομένης της δέσμευσης της ενιαίας νομισματικής πολιτικής στο στόχο του <2 % μέσου ποσοστού πληθωρισμού για τη ευρωζώνη, η προτεινόμενη δημοσιονομική συγκράτηση θα επιδείωνε, πιθανότατα, τις υφιστάμενες επιπτώσεις στη γερμανική οικονομία. Αν στην περίπτωση της ταχέως αυξανόμενης και με σχετικώς υψηλό πληθωρισμό Ιρλανδίας ο ατελής σχεδιασμός της μακροοικονομικής πολιτικής –νομισματικής πολιτικής και Συμφώνου Σταθερότητας και Μεγέθυνσης- είχε ανώδυνες επιπτώσεις, στην περίπτωση της βραδέως αυξανόμενης και με χαμηλό πληθωρισμό Γερμανίας τα προβλήματα ήλθαν στην επιφάνεια. Αμφότερες οι περιπτώσεις, πάντως, υποδεικνύουν τη σκοπιμότητα αναθεώρησης του σχεδιασμού της μακροοικονομικής πολιτικής, είτε μέσω της τροποποίησης των κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Μεγέθυνσης ή/ και μέσω της αλλαγής του ποσοτικού ορισμού του στόχου της σταθερότητας των τιμών και, κατά τούτο, της διεύρυνσης του περιθωρίου (αποδεκτών) διακυμάνσεων του πληθωρισμού μεταξύ των εθνικών οικονομιών. Συμπερασματικώς, λοιπόν, η μακροοικονομική πολιτική στη διάρκεια των πρώτων χρόνων λειτουργίας της ΟΝΕ ανέδειξε την ύπαρξη (των εγγενών) τάσεων αποπληθωριστικής μεροληψίας, που μπορεί κατά τα έτη 1999 και 2000 και εν μέσω ευνοϊκών οικονομικών περιστάσεων να μην είχαν ορατές και, πολύ περισσότερο, επώδυνες συνέπειες, ωστόσο όταν το (ευνοϊκό) οικονομικό κλίμα αντιστρέφεται μπορεί να αποδειχθούν δυσάρεστες.

Όπως και νάχει, πάντως, κατά τη διάρκεια της περιόδου 1997- 2000, συνολικώς, οι μακροοικονομικές συνθήκες ευνοούν την εισαγωγή μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας. Όπως προλέγεται, μολονότι η εφαρμογή παρόμοιων μέτρων επιταχύνθηκε, το περιεχόμενό τους ήταν, κατά κανόνα, ισχνό. Με ποια κριτήρια θεωρείται, όμως, ισχνό το περιεχόμενο των έως τώρα δράσεων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης; Σε τι συνίσταται η ενίσχυσή του; Σε ποια εμπόδια προσκρούει η εφαρμογή ισχυρών (γενναίων/ ριζοσπαστικών) μεταρρυθμιστικών δράσεων; Αυτά τα ερωτήματα συζητούνται στην ακόλουθη ενότητα.

θεωρήθηκε ότι κατ' αυτό τον τρόπο αναδεικνύεται ο σχεδιασμός της μακροοικονομικής πολιτικής και, ιδίως, η δέσμευση της σχέσης νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στο στόχο της σταθερότητας των τιμών

⁷⁵ Hodson, Dermot and Imelda Maher (2001) "The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination", *Journal of Common Market Studies*, 39, 719- 746

⁷⁶ "Brussels to censure states over deficits", *Financial Times*, 31/ 1/ 2002.

Η υψηλή πολιτική, τελικώς, απέτρεψε την έκδοση δημόσιας σύστασης προς τη Γερμανία –κατ' ανάγκη και προς την Πορτογαλία.

Οι εξελίξεις στην αγορά εργασίας στην Κοινότητα κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 χαρακτηρίζονται, αφενός, από χρονικές διακυμάνσεις, με εμφανέστατες τόσο τις τάσεις επιδείνωσης κατά το πρώτο ήμισυ περίπου της δεκαετίας (1990- 1994), όσο και τις τάσεις σημαντικής βελτίωσης των επιδόσεων κατά την περίοδο 1997- 2000 και, αφετέρου, από έντονες αποκλίσεις -επιδόσεων και χρονικής διακύμανσής τους- μεταξύ των εθνικών αγορών εργασίας. Συνοπτικώς, οι κυριότερες εξελίξεις στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας κατά τη δεκαετία του 1990 είναι: Πρώτον, η αύξηση της συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό, που εμφανίζεται μεγαλύτερη στην Ολλανδία, την Ιρλανδία, το Βέλγιο και την Ισπανία και είναι, κατά κανόνα, ισχυρότερη κατά την περίοδο 1997- 2000. Οι σκανδιναβικές οικονομίες, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ολλανδία έχουν τα υψηλότερα ποσοστά συμμετοχής (Πίνακας 9.2).

Πίνακας 9.2	Ποσοστό συμμετοχής (εργατικό δυναμικό ως % πληθυσμού 15 - 64 ετών)					
	Ποσοστά		Ποσοστιαίες διαφορές			
	1990	2000	1990 - 2000	1990 - 1994	1994 - 1997	1997 - 2000
Βέλγιο	58,7	65,2	6,5	3,0	0,9	2,6
Γερμανία	71,7*	71,0	-0,7**	-0,8***	-0,3	0,4
Ελλάδα	59,1	63,0	3,9	0,4	1,3	2,2
Ισπανία	58,7	63,7	5,0	0,9	1,2	2,9
Γαλλία	67,1	68,8	1,7	0,3	0,6	0,8
Ιρλανδία	60,7	67,5	6,8	1,1	1,1	4,6
Ιταλία	59,8	59,9	0,1	-2,3	0,2	2,2
Λουξεμβούργο	60,1	64,1	4,0	2,2	-0,8	2,6
Ολλανδία	66,2	74,9	8,7	2,5	2,8	3,4
Αυστρία	..	71,3	..	..	-0,6	0,4
Πορτογαλία	68,8	71,0	2,2	-1,2	0,6	2,8
Φινλανδία	75,8*	74,8	-1,0**	..	..	4,0
ΕΕ - 12 (ευρωζώνη)	67,3*	68,6	1,3**	-0,6***	0,4	1,5
Δανία	82,7*	80,0	-2,7**	..	0,0****	0,2
Ηνωμένο Βασίλειο	..	75,4	..	..	1,2****	0,3
Σουηδία	82,2*	77,5	-4,7**	..	-0,8****	0,2
ΕΕ - 15	67,8*	69,0	1,2**	..	0,5****	1,3

* 1991

** 1991 – 2000

*** 1991 – 1994

**** 1995 – 1997

.. μη διαθέσιμα στοιχεία

Πηγή : European Commission (2001) *Employment in Europe 2001*, Autumn Update
ECB (2002) “Labour Market Mismatches in Euro Area Countries”, March

Δεύτερον, η αύξηση της απασχόλησης, καθώς η επιτάχυνση των ρυθμών αύξησής της τα τελευταία χρόνια της δεκαετίας καθιστά δυνατή την αντιστροφή των έντονων τάσεων μείωσης που σημειώθηκαν κατά τη διάρκεια της περιόδου 1990- 1994. Αξίζει να σημειωθεί ότι, κατά την περίοδο 1998- 2000, η αύξηση της απασχόλησης μεταξύ των κρατών μελών της ευρωζώνης είναι μεγαλύτερη σε σύγκριση με τις Η.Π.Α., μολονότι η αύξηση του προϊόντος

στην ευρωζώνη είναι μικρότερη εκείνης των Η.Π.Α.⁷⁷ Οι υψηλότεροι ρυθμοί αύξησης της απασχόλησης μεταξύ των κρατών μελών της ευρωζώνης καταγράφονται στην Ιρλανδία, την Ολλανδία και την Ισπανία (Πίνακας 9.3).

Πίνακας 9.3	Μέσο ετήσιο ποσοστό μεταβολής της απασχόλησης			
	1990 - 2000	1990 - 1994	1994 - 1997	1997 - 2000
Βέλγιο	1,3	0,8	0,8	2,3
Γερμανία	-0,2*	-1,1**	-0,5	1,0
Ελλάδα	0,6	0,4	0,6	1,0
Ισπανία	1,4	-1,7	2,8	4,4
Γαλλία	0,7	-0,2	0,7	1,8
Ιρλανδία	4,1	1,7	4,5	6,9
Ιταλία	-0,1	-1,4	0,0	1,5
Λουξεμβούργο	1,4	1,1	1,0	2,3
Ολλανδία	2,3	1,7	2,3	3,1
Αυστρία	..	..	-0,8	0,7
Πορτογαλία	0,4	-1,1	0,1	2,8
Φινλανδία	..	..	2,7	3,8
ΕΕ - 12 (ευρωζώνη)	0,5*	-1,1**	0,7	1,8

* 1991 – 2000
 ** 1991 – 1994
 .. μη διαθέσιμα στοιχεία

Πηγή : ECB (2002) “Labour Market Mismatches in Euro Area Countries” March

Τρίτον, ιδιαιτέρως αξιοσημείωτη είναι, όμως, η συνεχής τάση αύξησης του μεριδίου των ευέλικτων μορφών απασχόλησης στη συνολική απασχόληση, που εμφανίζεται ισχυρότερη κατά το πρώτο ήμισυ της δεκαετίας, ιδίως στην περίπτωση των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου (Πίνακας 9.4). Το ποσοστό της μερικής απασχόλησης στην Ολλανδία είναι υπερδιπλάσιο του μέσου όρου για την Κοινότητα (41,1 % έναντι 17,8 %, το 2000), ενώ ποσοστά >20 % καταγράφονται στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη Σουηδία, τη Δανία και το Βέλγιο. Στην Ιρλανδία και το Βέλγιο σημειώνονται, στη διάρκεια της δεκαετίας, οι μεγαλύτερες αυξήσεις του ποσοστού μερικής απασχόλησης. Από την άλλη πλευρά, τα νοτιο-μεσογειακά κράτη μέλη έχουν τα χαμηλότερα ποσοστά μερικής απασχόλησης (από 10,8 % στην Πορτογαλία μέχρι 4,3 % στην Ελλάδα). Σε ότι αφορά τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου, η Ισπανία έχει το αδιαμφισβήτητο προβάδισμα, με ποσοστό 32 %, ακολουθούμενη από την Πορτογαλία, με ποσοστό 20,4%. Οι μεγαλύτερες αυξήσεις, στη διάρκεια της δεκαετίας, παρατηρούνται στην Πορτογαλία, τη Σουηδία, την Ολλανδία, τη Γαλλία και το Βέλγιο. Από την άλλη πλευρά, τα μικρότερα ποσοστά (<8 %) καταγράφονται στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Αυστρία, το Λουξεμβούργο, την Ελλάδα και την Ιρλανδία` στην Ελλάδα και την Ιρλανδία, μάλιστα, το ποσοστό των συμβάσεων ορισμένου χρόνου μειώνεται σημαντικά στη διάρκεια της δεκαετίας, ενώ μικρότερη μείωση παρατηρείται στην Φινλανδία. Τέλος, η Δανία είναι το μοναδικό κράτος μέλος που, στη διάρκεια της δεκαετίας, εμφανίζει μείωση του μεριδίου αμφοτέρων των τύπων ευέλικτης απασχόλησης στη συνολική απασχόληση.

⁷⁷ European Commission/ DG Economic and Financial Affairs/ EPC, *op.cit.*, υποσημ. 61, σελ. 13- 14

Πίνακας 9.4 Η αυξανόμενη σημασία των ευέλικτων μορφών απασχόλησης (ως % συνολικής απασχόλησης)

	Μερική απασχόληση					Συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου				
	1991	1995	1997	1999	2000	1991	1995	1997	1999	2000
Βέλγιο	13,6	15,7	17,2	20,3	20,8	5,1	5,4	6,6	9,9	9,1
Δανία	23,3	21,8	22,5	21,6	21,3	11,3	11,6	10,6	9,6	9,7
Γερμανία	14,1	16,3	17,6	19,0	19,4	10,2	10,5	11,8	13,0	12,8
Ελλάδα	3,9	4,8	4,8	5,8	4,3*	12,8	9,4	10,3	12,0	7,0*
Ισπανία	4,6	7,4	8,0	8,1	8,0	32,2	34,9	33,6	32,8	32,0
Γαλλία	12,3	15,8	17,0	17,1	16,9	10,3	12,4	13,4	14,4	15,0
Ιρλανδία	8,3	11,6	13,6	16,4	16,4	8,4	10,0	9,1	5,0	4,7
Ιταλία	6,0	6,3	6,8	7,9	8,4	7,1	7,3	7,9	9,5	10,1
Λουξεμβούργο	..	8,5	8,2	9,8	10,5*	..	4,6	3,8	4,8	4,9*
Ολλανδία	33,1	37,5	38,2	39,7	41,1	8,2	11,2	11,7	12,4	13,9
Αυστρία	14,0	14,1	14,7	16,4	16,4	8,0	8,0	7,8	7,9	7,9
Πορτογαλία	7,9	8,1	10,7	10,9	10,8	14,8	12,3	15,7	19,0	20,4
Φινλανδία	10,1	11,7	11,0	12,1	12,3	18,2	18,2	18,2	16,7	16,3
Σουηδία	24,2	25,2	24,4	23,7	22,6	8,1	11,7	11,9	13,4	13,9
Ην. Βασίλειο	..	24,3	24,8	24,8	25,0	..	7,3	7,7	7,1	7,9
ΕΕ - 15	13,9*	16,0	16,4	17,6	17,8	9,2*	12,0	12,6	13,4	13,6

.. μη διαθέσιμα στοιχεία

* Eurostat εκτίμηση

Πηγή: European Commission (2001) *Employment in Europe*, Autumn Update

Τέταρτον, όπως έχει ήδη σημειωθεί, το ποσοστό ανεργίας στην Κοινότητα αυξάνεται κατακόρυφα μεταξύ 1990 και 1994, υποχωρεί ελάχιστα και παραμένει λίγο-πολύ σταθερό μεταξύ 1994 και 1997 και κατά τη διάρκεια της περιόδου 1997-2000 παρουσιάζει σημαντική μείωση. Η τελευταία όμως, δεν είναι αρκετή για να αντιστραφεί η ισχυρή τάση αύξησής του στη διάρκεια του πρώτου περίπου ημίσεως της δεκαετίας και, επομένως, το ποσοστό ανεργίας δεν επανέρχεται στο επίπεδο του 1990. Μεταξύ 1990 και 2000 οι αποκλίσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη περιστέλλονται ελάχιστα και, επομένως, παραμένουν ακόμη εκτενείς (Πίνακας 9.1).⁷⁸ Αναλυτικότερα, μεταξύ 1990 και 1994 οι μεγαλύτερες αυξήσεις του ποσοστού ανεργίας καταγράφονται στη Φινλανδία (14,1 %), τη Σουηδία (8 %), την Ισπανία (7,9 %), τη Γερμανία (3,6 %), τη Γαλλία (3,4 %) και το Βέλγιο (3,3 %), ενώ οι μικρότερες αυξήσεις σημειώνονται στη Δανία (0,5 %), την Ιρλανδία (0,9 %) και την Ολλανδία (0,9 %). Από την άλλη πλευρά, μεταξύ 1997 και 2000, οι μεγαλύτερες μειώσεις του ποσοστού ανεργίας εμφανίζονται στην Ισπανία (- 6,8 %), την Ιρλανδία (- 5,8 %), τη Σουηδία (- 4,7 %), ενώ περαιτέρω αυξήσεις του ποσοστού ανεργίας παρατηρούνται στην Ελλάδα (1,8 %) και την Αυστρία (0,3 %). Ως αποτέλεσμα, επτά μόνον από τα κράτη μέλη της Κοινότητας έχουν το 2000 ποσοστό ανεργίας μικρότερο εκείνου που εμφάνιζαν το 1990. Συγκεκριμένα, μεταξύ 1990 και 2000 το ποσοστό ανεργίας μειώνεται στην Ιρλανδία (- 9 %), τη Δανία (- 3,6 %), την Ολλανδία (- 3,5 %), την Ισπανία (- 2,1 %), το Ην. Βασίλειο (- 1,7 %), την Πορτογαλία (- 0,7 %) και, οριακά, στο Βέλγιο (- 0,1 %). Από την άλλη πλευρά, όμως, οι αποκλίσεις μεταξύ περιφερειών –σε επίπεδο *NUTS 2* της κατά *Eurostat* ταξινόμησης- παραμένουν επίμονα υψηλές και κατά τη διάρκεια της περιόδου 1990-1997 επιδεινώνονται σε ορισμένα των κρατών μελών (Πίνακας 9.5). Τάσεις μείωσής τους, στη διάρκεια της ίδιας περιόδου, παρατηρούνται στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ολλανδία και την Ισπανία. Ωστόσο στην τελευταία, την Ιταλία –νότιο τμήμα- και τη Γερμανία –ανατολικά κρατίδια- το πρόβλημα εμφανίζεται οξύτερο σε σύγκριση με άλλα κράτη μέλη.

⁷⁸ Βάσει των στοιχείων του Πίνακα 9.1 οι τυπικές αποκλίσεις του ποσοστού ανεργίας για την ΕΕ-15 υπολογίζονται σε: 1990: 4,04, 1994: 5,25, 1997: 4,40 και 2000: 3,64

Πίνακας 9.5 Περιφερειακές αποκλίσεις ως προς την ανεργία, 1985, 1990, 1995 - 1997

	Τυπική απόκλιση (σ)					Συντελεστής μεταβλητικότητας (σ/μ)				
	1985	1990	1995	1996	1997	1985	1990	1995	1996	1997
Βέλγιο	2,25	2,69	3,22	3,26	3,27	0,19	0,36	0,34	0,32	0,35
Ελλάδα	2,16	2,22	2,45	3,03	2,59	0,37	0,37	0,33	0,38	0,33
Γαλλία	1,79	1,72	2,03	2,37	2,55	0,17	0,19	0,18	0,20	0,21
Γερμανία	2,26*	1,92*	3,50	3,63	4,69	0,30*	0,36*	0,42	0,43	0,47
Ιταλία	3,51	6,50	6,82	7,28	7,31	0,38	0,64	0,55	0,58	0,59
Ηνωμένο Βασίλειο	2,89	3,48	1,63	1,47	1,41	0,23	0,43	0,18	0,19	0,19
Ισπανία	4,78	6,11	5,70	5,40	5,54	0,23	0,38	0,26	0,25	0,28
Ολλανδία	1,65	1,76	0,98	1,28	1,05	0,16	0,23	0,13	0,20	0,20
Ευρώπη ⁽¹⁾	5,03	5,13	5,94	6,01	5,68	0,47	0,59	0,55	0,55	0,54
ΗΠΑ ⁽²⁾	1,92	1,10	1,26	1,23	1,21	0,27	0,21	0,24	0,24	0,25

* Δυτική Γερμανία μόνον

(1) Ευρώπη και αναφερόμενα κράτη: Περιφέρειες σύμφωνα με την Eurostat ταξινόμηση σε επίπεδο NUTS 2

(2) Πολιτειακό επίπεδο (state level)

Πηγή : Soltwedel, Rüdiger, Dohse, Dirk and Christiane Krieger – Boden (1999) "EMU Challenges European Labor Markets", IMF Working Paper No 131

Πέμπτον, η μείωση της ανεργίας κατά το δεύτερο περίπου ήμισυ της δεκαετίας του 1990 συνοδεύεται από τη διόρθωση της κατανομής της μεταξύ διαφορετικών ομάδων του εργατικού δυναμικού –τον περιορισμό της ανισοκατανομής της εις βάρος ορισμένων ομάδων. Έτσι λοιπόν, μεταξύ 1995 και 2000 η επιτευχθείσα μείωση της ανεργίας των γυναικών και των νέων (<25 ετών) επιτρέπει τη μείωση των αποκλίσεων των αντίστοιχων ποσοστών (ανεργίας) από εκείνο της συνολικής ανεργίας. Το ίδιο διάστημα επιτυγχάνεται, επίσης, η μείωση της μακροχρόνιας και, σε μικρότερο βαθμό, της πολύ μακροχρόνιας ανεργίας ως ποσοστών της συνολικής. Παρ' όλα αυτά, ο κίνδυνος της ανεργίας εξακολουθεί να είναι υψηλότερος για τις γυναίκες και, πολύ υψηλότερος για τους νέους, ενώ για τους ανειδίκευτους ο κίνδυνος της ανεργίας είναι 3,5 περίπου φορές μεγαλύτερος απ' ότι για τους ειδικευμένους. Την ίδια στιγμή 45 % των ανέργων κινδυνεύουν να παραμείνουν χωρίς δουλειά για περισσότερο από 12 μήνες και > 28 % των ανέργων είναι πιθανό να παραμείνουν χωρίς δουλειά για διάστημα μεγαλύτερο από 24 μήνες (Πίνακας 9.6).

Σε ότι αφορά την ανεργία των γυναικών, οι μεγαλύτερες μειώσεις επιτυγχάνονται στην Ιρλανδία, την Ισπανία και την Ολλανδία, ενώ τα χαμηλότερα ποσοστά και ταυτοχρόνως οι μικρότερες αποκλίσεις από το συνολικό ποσοστό παρατηρούνται στην Αυστρία, την Ιρλανδία, τη Σουηδία, τη Δανία, την Ολλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Σχετικώς με την ανεργία των νέων, οι μεγαλύτερες μειώσεις σημειώνονται στην Ισπανία, την Ιρλανδία, την Φινλανδία και την Πορτογαλία' ωστόσο το ποσοστό ανεργίας των νέων αυξάνεται στη Γερμανία και την Ελλάδα. Τα χαμηλότερα ποσοστά ανεργίας των νέων παρατηρούνται στην Ολλανδία, την Αυστρία και την Ολλανδία. Σε σχέση με τη μακροχρόνια ανεργία, οι μεγαλύτερες μειώσεις επιτυγχάνονται στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Φινλανδία, την Ολλανδία και την Ισπανία' ωστόσο η μακροχρόνια ανεργία ως % της συνολικής αυξάνεται στη Σουηδία, τη Γερμανία, την Ελλάδα και την Αυστρία. Τα χαμηλότερα ποσοστά καταγράφονται στη Δανία, το Λουξεμβούργο, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Αυστρία. Από την άλλη πλευρά, σημαντική μείωση της πολύ μακροχρόνιας ανεργίας ως % της συνολικής σημειώνεται μόνο στο Ην. Βασίλειο (- 11,7 %), που μαζί με τη Δανία έχουν τα χαμηλότερα ποσοστά, ενώ αυξήσεις σημειώνονται στη Γερμανία, την Ελλάδα, τη Γαλλία, την Ιταλία, την Αυστρία και την Πορτογαλία.

Πίνακας 9.6 Η επίπτωση - ποιους πλήττει / κύρια χαρακτηριστικά - της ανεργίας

	Συνολικό ποσοστό ανεργίας		Ποσοστό ανεργίας γυναικών		Ποσοστό ανεργίας ανδρών		Μακροχρόνια ανεργία (>12 μήνες) ως % συνολικής		Πολύ μακροχρόνια ανεργία (>24 μήνες) ως % συνολικής		Ποσοστό ανεργίας νέων (<25 ετών)		Λόγος ανειδίκευτων ⁽¹⁾ προς ειδικευμένους 15-24 ετών	Λόγος ανειδίκευτων ⁽¹⁾ προς ειδικευμένους 25-49 ετών	Λόγος ανειδίκευτων ⁽¹⁾ προς ειδικευμένους 50-59 ετών
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	2000	2000	2000
Βελγ.	9,3	6,6	12,2	8,3	7,3	6,6	62,4	56,3	40,2	40,6	23,9	17,7	5,9	6,0	7,6
Δαν.	7,0	4,5	8,6	5,0	5,6	4,5	28,1	20,0	11,7	7,7	10,6	7,3	..	4,1	3,8
Γερμ.	8,2	8,0	9,6	8,3	7,1	8,0	48,7	51,5	27,7	33,2	8,8	9,1	2,5	5,7	4,2
Ελλ.	9,1	11,3	13,8	16,9	6,2	11,3	51,2	56,4	28,0	32,6	28,5	29,6	2,0	2,7	6,9
Ισπ.	22,7	14,1	30,3	20,5	18,0	14,1	54,6	42,4	35,9	27,1	42,5	26,2	1,9	2,6	4,8
Γαλλ.	11,9	10,3	14,1	12,3	10,0	10,3	40,2	39,6	20,1	22,0	27,5	20,1	4,3	4,4	..
Ιρλ.	12,0	4,4	12,1	4,2	11,9	4,4	61,4	..	43,4	..	19,5	6,5	..	..	..
Ιταλ..	11,8	11,0	16,2	14,9	9,2	11,0	63,6	61,3	42,3	44,3	33,7	30,8	2,5	2,7	..
Λουξ.	2,9	2,4	4,4	3,2	2,1	2,4	23,2	22,3	..	..	7,4	7,3	..	..	..
Ολλ.	7,2	2,7	8,7	3,5	6,1	2,7	46,8	32,7	30,2	23,8	12,1	5,1	..	3,2	..
Αυσ.	4,3	4,7	4,9	4,6	3,9	4,7	27,5	28,4	15,1	16,8	5,5	5,2	..	5,5	5,5
Πορτ.	7,1	4,1	7,8	5,1	6,5	4,1	50,9	42,9	21,0	23,8	16,6	9,0	..	2,6	..
Φιν.	17,0	11,2	16,2	12,0	17,8	11,2	37,0	24,6	19,6	12,4	29,7	21,4	4,3	4,5	3,8
Σ	8,1	5,5	7,4	5,1	8,8	5,5	20,2	30,7	..	..	19,1	11,3	..	6,4	2,2
ΗΒ	8,7	5,6	6,9	4,9	10,1	5,6	43,6	28,0	27,6	15,9	15,9	12,8	7,2	8,0	3,4
ΕΕ 15	10,7	8,4	12,4	9,9	9,4	8,4	49,2	45,2	29,6	28,5	21,5	16,1	2,7	4,1	3,3

(1) Ανειδίκευτοι θεωρούνται όσοι δεν έχουν υψηλότερη της χαμηλής δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (lower secondary education or less)

.. μη διαθέσιμα στοιχεία

Πηγή : Eurostat, *Labour Force Survey Results*, 1995 και 2000
European Commission (2001) *Employment in Europe 2001*, Autumn Update

Η βελτίωση των επιδόσεων, ειδικότερα η αύξηση της έντασης απασχόλησης της οικονομικής μεγέθυνσης (*employment intensity of growth*) και η άμβλυση των δυσμενέστερων εκδηλώσεων/ μορφών διαρθρωτικής ανεργίας κατά τη διάρκεια του δεύτερου περίπου ημίσεως της δεκαετίας του 1990 υποδηλώνουν, ασφαλώς, τη θετική μεταβολή ορισμένων από τα θεμελιώδη δομικά και θεσμικά χαρακτηριστικά των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας και, ως εκ τούτου, αντανακλούν τη συμβολή συγκεκριμένων διαρθρωτικών/ θεσμικών μεταρρυθμίσεων που το σύνολο σχεδόν των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων εισήγαγαν κατά τη διάρκεια της δεκαετίας –δες και παρακάτω. Μολαταύτα, τα περιθώρια πολιτικής αυταρέσκειας είναι μάλλον στενά και, κυρίως, η σκοπιμότητα ανάσχεσης των πρωτοβουλιών μεταρρύθμισης της πολιτικής αγοράς εργασίας, κατά κυριολεξία προσήλωσης στα αυτά μέτρα και ρυθμούς, είναι εν πολλοίς ανύπαρκτη. Άλλωστε, η εντυπωσιακή επιτυχία των ευρωπαϊκών οικονομιών ως προς τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, ιδίως στη διάρκεια των τελευταίων ετών της δεκαετίας του 1990, συνοδεύεται από την υποχώρηση του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας –αφενός, δημιουργήθηκαν θέσεις εργασίας για λιγότερο ειδικευμένους, ενώ υπήρξε ορισμένη υποκατάσταση κεφαλαίου με εργασία και αφετέρου, ως αποτέλεσμα της μείωσης του μέσου αριθμού ωρών απασχόλησης μειώθηκε το προϊόν ανά απασχολούμενο- την ίδια στιγμή που στις Η.Π.Α. επιτυγχάνεται σημαντική επιτάχυνση του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας –και αντιστρέφεται η προγενέστερη ευρωπαϊκή υπεροχή.⁷⁹

Επίσης, η αύξηση της απασχόλησης στις ευρωπαϊκές οικονομίες συνδυάζεται με τη διάδοση των καλούμενων ευέλικτων μορφών που συνιστούν, πλέον, περισσότερο του ενός τρίτου της συνολικής απασχόλησης.⁸⁰ Χαρακτηριστικό είναι το εύρημα πρόσφατης εμπειρικής μελέτης πως, μολονότι στην Ολλανδία το θαύμα της απασχόλησης (*the employment miracle*) συναρτάται με την αύξηση των θέσεων μερικής απασχόλησης για γυναίκες ηλικίας 25- 49 ετών στον τομέα των υπηρεσιών, στην Ευρώπη γενικώς –και τις χώρες του ΟΟΣΑ- οι θέσεις μερικής απασχόλησης τείνουν να υποκαθιστούν τις θέσεις πλήρους απασχόλησης, ενώ εκείνες της προσωρινής απασχόλησης τείνουν να υποκαθιστούν τις θέσεις κανονικής απασχόλησης, έτσι ώστε το καθαρό αποτέλεσμα σχετικώς με το όγκο –τις ώρες- της απασχόλησης να είναι ελάχιστο.⁸¹ Σε ότι, ειδικότερα, αφορά την προσωρινή απασχόληση –κυρίως υπό τη μορφή των ορισμένου χρόνου συμβάσεων εργασίας- η μελέτη της ισπανικής εμπειρίας υποδεικνύει ότι, εκτός της ήδη προαναφερθείσας τάσης ενίσχυσης της μισθολογικής πίεσης (*wage pressure*) και εξουδετέρωσης των ενδεχόμενων θετικών επιπτώσεων για την ανεργία,⁸² η προσωρινή απασχόληση επιδρά αρνητικώς στην επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο –κυρίως ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση- και την παραγωγικότητα, αναχαιτίζει την περιφερειακή κινητικότητα της εργασίας και, ακόμη, αυξάνει τον κίνδυνο εκδήλωσης εργατικών ατυχημάτων.⁸³ Υποδεικνύεται, μάλιστα, πως μολονότι η απελευθέρωση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση του ρυθμού εξόδου από την ανεργία (*outflow rate*) και, συνεπώς, τη μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας, εντούτοις παρόμοια οφέλη τείνουν να απολαμβάνουν κυρίως όσοι μεταβαίνουν από την προσωρινή απασχόληση στην ανεργία, ενώ οι υπόλοιποι άνεργοι δοκιμάζονται μάλλον από την παράταση του χρόνου παραμονής τους στην ανεργία.⁸⁴ Σε κάθε περίπτωση, οι

⁷⁹ *ibid.*

⁸⁰ Σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 9.4, το 2000 η μερική απασχόληση αναλογούσε σε 17,8 % και οι συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου αναλογούσαν σε 13,6 % της συνολικής απασχόλησης στην ΕΕ- 15. Εάν ληφθεί υπόψη ότι υπάρχουν επίσης άλλες μορφές ευέλικτης απασχόλησης, όπως η διαδομένη προσωρινή απασχόληση μέσω πρακτορείων, η περιστασιακή *on- call* απασχόληση κ.λ.π., είναι κατανοητό ότι στο σύνολό τους αυτές οι μορφές καλύπτουν πολύ >30 % της συνολικής απασχόλησης.

⁸¹ Garibaldi, Pietro and Paolo Mauro (2002) “Anatomy of employment growth”, *Economic Policy*, 34, April, 67- 113

⁸² Bentolila and Dolado, *op.cit.*, υποσημ. 52

⁸³ Dolado, Garcia- Serrano and Jimeno- Serrano, *op.cit.*, υποσημ. 53

⁸⁴ Güell, Maria (2002) “Fixed- Term Contracts and the Duration Distribution of Unemployment”, CEPR Discussion Paper No 3264

ευέλικτες μορφές απασχόλησης είναι κατά τεκμήριο συνυφασμένες με χαμηλές αποδοχές (< 60 % του διάμεσου μισθού) και, ως εκ τούτου, οι ευέλικτα απασχολούμενοι είναι πολύ περισσότερο εκτεθειμένοι στον κίνδυνο της (σχετικής) φτώχειας, σε σύγκριση με τους κανονικώς και πλήρως απασχολούμενους.⁸⁵

Τέλος, ισχυρές παραμένουν οι ενδείξεις ελλειπτικής προσαρμογής των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας στις μεταβολές του οικονομικού κύκλου και ισχνές εξακολουθούν να είναι οι δυνατότητες ανταπόκρισής τους στις πιέσεις που η τεχνολογική πρόοδος και η διεθνής ολοκλήρωση των αγορών επιφέρουν. Η διατήρηση της μακροχρόνιας ανεργίας σε υψηλό επίπεδο, καθώς και η ανεπαρκής αντιστοίχιση της προσφοράς στη ζήτηση εργασίας τόσο σε σχέση με τις δεξιότητες, όσο και σε γεωγραφικό/ περιφερειακό επίπεδο υποδηλώνουν την παρουσία ισχυρών μηχανισμών επιβράδυνσης/ αναστολής της προσαρμογής των αγορών εργασίας και αναστολής της αποτελεσματικής κατανομής των ανθρωπίνων πόρων και, επομένως, αντανακλούν την αστοχία των υφιστάμενων πολιτικών και θεσμών οργάνωσης της αγοράς εργασίας. Η ανασταλτική λειτουργία παρόμοιων μηχανισμών και, κατά τούτο, η αστοχία των πολιτικών και θεσμών οργάνωσης της αγοράς εργασίας, εκφράζεται διττώς. Αφενός, αποτρέπεται η (ταχεία) προσαρμογή των μισθών στις διακυμάνσεις της οικονομικής δραστηριότητας και στις τάσεις απασχόλησης/ ανεργίας –cf. *aggregate wage rigidity*– και εμποδίζεται η διαφοροποίησή τους αναλόγως των μεταβολών στις αγορές προϊόντων, των αλλαγών σε σχέση με τη ζήτηση και την προσφορά δεξιοτήτων και των εξελίξεων στις τοπικές/ περιφερειακές αγορές εργασίας –cf. *relative wage rigidity*. Αφετέρου, διαμορφώνονται αντικίνητρα σε σχέση τόσο με την προσφορά, όσο και με τη ζήτηση εργασίας.

Στις επόμενες παραγράφους συζητούνται οι κύριες, μόνον, πτυχές –όχι εξαντλητικώς και αδικώντας την ογκώδη βιβλιογραφία– μιας δέσμης μέτρων διαρθρωτικής/ θεσμικής μεταρρύθμισης των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας, ταξινομημένων σε τρεις θεματικές περιοχές, που για λόγους σαφήνειας και αναλυτικής ευχέρειας διαφέρουν από εκείνες, δηλαδή τους καλούμενους άξονες/ πυλώνες διαρθρωτικής δράσης, της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης. Στο πλαίσιο της ανάλυσης επιδιώκονται: η αποσαφήνιση της λογικής –και των προσδοκώμενων επιπτώσεων– των μέτρων η ανάδειξη ορισμένων από τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των επιμέρους μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης και η επισήμανση συμπληρωματικών σχέσεων ή/ και σχέσεων υποκατάστασης η σύγκριση της συζητούμενης δέσμης μέτρων με τις Κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές και η διαπίστωση της συνάφειας των τελευταίων και η παρακολούθηση των τάσεων εφαρμογής διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων από τα κράτη μέλη.

Υπογραμμίζεται, πάντως, ότι η ανάλυση δεν αποβλέπει στη διαμόρφωση ενός οδηγού μεταρρυθμίσεων (a blueprint for reforms) καθολικώς συναφούς, με άλλα λόγια κατάλληλου για το σύνολο των κρατών μελών. Άλλωστε, παρόμοια απόπειρα θα ήταν λογικώς αναπόδεκτη. Μπορεί οι εθνικές αγορές εργασίας να αντιμετωπίζουν κοινής προέλευσης μακροπρόθεσμες πιέσεις, οι επιπτώσεις των τελευταίων είναι όμως διαφορετικές –κατ' επέκταση οι επιδόσεις των εθνικών αγορών εργασίας διαφέρουν– σε μεγάλο βαθμό ως αποτέλεσμα των διαφορετικών δομικών και θεσμικών χαρακτηριστικών των εθνικών αγορών εργασίας και των αποκλίσεων της εγχώριας πολιτικής. Κατά συνέπεια, οι μεταρρυθμιστικές προτεραιότητες είναι διαφορετικές. Παρόμοια μέτρα θεσμικής και πολιτικής μεταρρύθμισης μπορεί, επίσης, να διαφέρουν δραματικώς ως προς τις συνέπειές τους, αναλόγως των δομικών και θεσμικών χαρακτηριστικών των εθνικών οικονομιών και των εγχώριων αγορών εργασίας. Από την άλλη πλευρά, μπορεί οι συμπληρωματικές σχέσεις μεταξύ των επιμέρους μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας και, κατά τούτο, μεταξύ των επιμέρους

⁸⁵ Σημειώνεται ότι ο κίνδυνος της σχετικής φτώχειας για τους αμειβόμενους με πολύ χαμηλές αποδοχές (< 60 % του διάμεσου μισθού) είναι υπερδιπλάσιος εκείνου για τους μισθωτούς ως συνόλου (20 % έναντι 8 %) European Commission and Eurostat (2001) *The social situation in the European Union 2001*, Annual Report, Section 3.17

στοιχείων ευελιξίας της αγοράς εργασίας να υποδηλώνουν τη σκοπιμότητα εφαρμογής μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής μεταρρύθμισης, την ίδια στιγμή όμως οι σχέσεις υποκατάστασης υποδηλώνουν, επίσης, ότι το σύνολο των κρατών μελών δεν πρέπει, κατ' ανάγκη, να υιοθετήσουν το ίδιο μοντέλο (μεταρρύθμισης) προκειμένου να επιτύχουν ένα υψηλότερο επίπεδο συνολικής ευελιξίας της αγοράς εργασίας.⁸⁶ Με άλλα λόγια, οι (διαφορετικές) εθνικές θεσμικές προτιμήσεις –και προτιμήσεις πολιτικής– είναι δυνατό να οδηγούν σε διαφορετικούς συνδυασμούς στοιχείων ευελιξίας της αγοράς εργασίας με παρόμοιες, λίγο- πολύ, ιδιότητες αποτελεσματικότητας (efficiency properties).⁸⁷ Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η παρούσα ανάλυση επ' ουδενί αμφισβητεί, τουναντίον επικυρώνει τη σκοπιμότητα απόδοσης μη δεσμευτικού χαρακτήρα στις Κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές διαρθρωτικής δράσης και, γενικότερα, στο καθεστώς συντονισμού των εθνικών πολιτικών αγοράς εργασίας.

Οι τρεις θεματικές περιοχές διαρθρωτικής μεταρρύθμισης που αμέσως παρακάτω συζητούνται είναι:⁸⁸

- ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας (active labour market policies)
- συστήματα φορολογίας και παροχών (tax and benefit systems)
- ευελιξία της αγοράς εργασίας/ διευθέτηση του χρόνου εργασίας και προστασία της απασχόλησης (labour market flexibility/ working time arrangements and employment protection)

I. Ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας

Υπό τον τίτλο των ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας συγκαταλέγονται: α) η από μέρους των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης (public employment services) υποστήριξη των ανέργων κατά την αναζήτηση εργασίας (job search), που περιλαμβάνει την πληροφόρηση για τις κενές θέσεις εργασίας (vacancies), την παροχή συμβουλών (counselling) και επαγγελματικής καθοδήγησης (vocational guidance) και την τοποθέτηση (placement) β) η επαγγελματική κατάρτιση (training) αφενός των ανέργων και εκείνων που κινδυνεύουν να μείνουν άνεργοι και αφετέρου των απασχολούμενων γ) η επιδοτούμενη απασχόληση (subsidised employment), που περιλαμβάνει επιδοτήσεις του μισθού (wage subsidies) που καταβάλλονται στις επιχειρήσεις προκειμένου να ενθαρρυνθεί η πρόσληψη ανέργων ή/ και να διατηρηθούν απειλούμενες θέσεις εργασίας (jobs at risk), διάφορες μορφές ενίσχυσης των ανέργων που ξεκινούν επιχειρηματική δραστηριότητα, καθώς και προγράμματα άμεσης δημιουργίας θέσεων εργασίας (direct job creation schemes) και δ) ειδικά (στοχευμένα) προγράμματα που αποσκοπούν στην αύξηση των ευκαιριών απασχόλησης ορισμένων ομάδων του πληθυσμού (π.χ. άτομα με αναπηρίες, πολύ μακροχρόνια άνεργοι, γυναίκες, νέοι) και, σε πολλές περιπτώσεις, τέμνονται με τα γενικά

⁸⁶ Δες την έξοχη ανάλυση στο Freeman, Richard B. (1998) "War of the models: Which labour market institutions for the 21st century?", *Labour Economics*, 5, 1- 24

⁸⁷ Soltwedel, Rüdiger, Dohse, Dirk and Christiane Krieger – Boden (1999) "EMU Challenges European Labor Markets" IMF Working Paper No 131

⁸⁸ Χωρίς αμφιβολία οι διευθετήσεις καθορισμού των μισθών (wage setting arrangements), δηλαδή οι ρυθμίσεις για τον ελάχιστο μισθό και οι θεσμοί συλλογικής διαπραγμάτευσης, συνιστούν μιαν εξαιρετικά σημαντική περιοχή της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας. Εδώ δεν συζητούνται για το λόγο ότι είναι εκτός των Κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών διαρθρωτικής δράσης και της διαδικασίας του Λουξεμβούργου, ενώ οι μισθολογικές εξελίξεις παρακολουθούνται στο πλαίσιο της καλούμενης διαδικασίας της Κολωνίας (the Cologne process). Παρ' όλα αυτά, ορισμένες από τις αλληλεπιδράσεις των διευθετήσεων καθορισμού των μισθών με τα μέτρα διαρθρωτικής μεταρρύθμισης που συγκαταλέγονται υπό τις συζητούμενες θεματικές περιοχές θα υπογραμμισθούν και, επίσης, ορισμένες γενικές διαπιστώσεις θα επισημανθούν.

προγράμματα ενεργητικής πολιτικής –υπό την έννοια ότι αφορούν στην εντονότερη αξιοποίηση των γενικών μέτρων.⁸⁹

Σε αντίθεση με τις παθητικές πολιτικές (passive policies) που αποσκοπούν στην εισοδηματική ενίσχυση των ανέργων, οι ενεργητικές πολιτικές ευθέως αποβλέπουν –ή, ακριβέστερα υποτίθεται πως ευθέως συμβάλλουν- στην αύξηση των ευκαιριών απασχόλησής τους, καθώς αποτρέποντας την απαξίωση του «εργασιακού ήθους» τους, εφοδιάζοντάς τους με τις δεξιότητες που ζητούν οι επιχειρήσεις και βελτιώνοντας την πληροφόρησή τους σχετικά με τις κενές θέσεις εργασίας, καθιστούν τους ανέργους απασχολήσιμους και ανταγωνιστικούς, πράγμα που έχει με τη σειρά του ως αποτέλεσμα την αύξηση της αποτελεσματικής προσφοράς εργασίας, τη μείωση της μισθολογικής πίεσης και, τελικώς, τη μείωση της ανεργίας. Παράλληλα, οι ενεργητικές πολιτικές, ιδίως η κατάρτιση των ανέργων και των απασχολούμενων, ευνοούν την οικονομική αναδιάρθρωση. Η προοδευτική μετατόπιση της έμφασης της ευρωπαϊκής πολιτικής αγοράς εργασίας από τα παθητικά προς τα ενεργητικά μέτρα είναι εξηγήσιμη. Η επίμονα υψηλή ανεργία στις ευρωπαϊκές οικονομίες αντανακλά τη μακροπρόθεσμη επιδείνωση της σχέσης μεταξύ (ποσοστού) ανεργίας και (ποσοστού) κενών θέσεων εργασίας –την προς τα έξω μετατόπιση της καμπύλης *Beveridge*-πράγμα που, με τη σειρά του, υποδηλώνει την εξασθένηση του μηχανισμού αντιστοίχισης της προσφοράς στη ζήτηση εργασίας (the matching function) και υποδεικνύει την ανεπάρκεια ή/ και αστοχία των υφιστάμενων πολιτικών σχετικά με τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της αγοράς εργασίας.⁹⁰ Η εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών, συνεπώς, προσδοκείται ότι θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα της αγοράς εργασίας και θα επιτρέψει τη μείωση του ποσοστού ανεργίας σε ισορροπία. Δεν είναι, επομένως, συμπτωματικό ότι οι Κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές διαρθρωτικής δράσης, πρωτίστως υπό τον άξονα της βελτίωσης της απασχολησιμότητας αλλά και υπό τους άξονες της ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας και δημιουργίας θέσεων εργασίας και της ενίσχυσης των ίσων ευκαιριών, αποδίδουν ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση των ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας.

Πράγματι, λοιπόν, στα περισσότερα των κρατών μελών σημειώνεται αύξηση των δαπανών για τις ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας –εντυπωσιακή στην Ολλανδία, τη Δανία, τη Γαλλία και την Ιταλία- αλλά μόνο στη Σουηδία –παραδοσιακώς- και την Ιταλία –όπου όμως δεν υπάρχει σύστημα ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας- το μερίδιο των δαπανών για ενεργητικές πολιτικές είναι μεγαλύτερο εκείνου των δαπανών για παθητικές πολιτικές στο σύνολο των δαπανών για την αγορά εργασίας (Πίνακας 9.7). Η εξέταση της μεταβολής των δαπανών για τις πολιτικές αγοράς εργασίας σε σχέση με τη μεταβολή του ποσοστού ανεργίας αναδεικνύει –πέρα από τη γνώριμη αυξομείωσή τους κατ' αντιστοιχία της αυξομείωσης του ποσοστού ανεργίας, κατά κανόνα εντονότερη στην περίπτωση των δαπανών για παθητικά μέτρα- τη μετατόπιση των σχέσεων μεταξύ ανεργίας και δαπανών για παθητικά μέτρα και ανεργίας και δαπανών για ενεργητικά μέτρα και, ειδικότερα, την τάση μακροχρόνιας αύξησης των δαπανών για ενεργητικά μέτρα ως ποσοστού των συνολικών δαπανών για τις πολιτικές αγοράς εργασίας` ασφαλώς, η εικόνα διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών (Πίνακας 9.8 μαζί με Πίνακα 9.1).⁹¹ Υπογραμμίζεται, πάντως, ότι η διαχωριστική γραμμή μεταξύ παθητικών και ενεργητικών μέτρων και, πολύ περισσότερο, μεταξύ των αντίστοιχων δαπανών δεν είναι πάντοτε ευδιάκριτη. Χαρακτηριστικά από αυτή την άποψη είναι τα μέτρα σύνδεσης της εισοδηματικής ενίσχυσης των ανέργων –της καταβολής επιδομάτων ανεργίας- με προγράμματα κατάρτισης ή/ και άλλες μορφές ενεργοποίησής τους και εντατικοποίησης της προσπάθειας αναζήτησης εργασίας, καθώς επίσης και ορισμένα μέτρα αύξησης της αποδοτικότητας της εργασίας –cf. *make-work-pay*- π.χ. η συνέχιση της καταβολής τμήματος

⁸⁹ OECD (2001) *Employment Outlook*, Paris, chapter. 1

⁹⁰ Jackman, Richard, Pissarides, Christopher and Savvas Savouri (1990) “Unemployment policies”, *Economic Policy*, October, 450- 490

⁹¹ Δες και OECD, *op.cit.*, υποσημ. 89

του (προνοιακού) επιδόματος ανεργίας σε όσους τοποθετούνται σε θέσεις εργασίας με χαμηλές αποδοχές.

Πίνακας 9.7 Δημόσιες δαπάνες για τις πολιτικές αγορές εργασίας				
	Συνολικές δαπάνες ως % ΑΕΠ	Δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές	Δαπάνες για παθητικές πολιτικές	% μεταβολή δαπανών για ενεργητικές πολιτικές ως % ΑΕΠ
		1 9 9 8		1990 - 1999
Αυστρία	1,66	0,44	1,22	41,90
Βέλγιο	3,96	1,29	2,67	5,70
Δανία	5,63	1,89	3,74	67,20
Φινλανδία	4,03	1,23	2,79	21,70
Γαλλία	3,22	1,37	1,85	67,00
Γερμανία	3,56	1,27	2,29	22,10
Ελλάδα	0,85	0,35	0,50	-2,70
Ιρλανδία	4,07	1,66	2,42	15,20
Ιταλία	1,96	1,08	0,88	56,50
Λουξεμβούργο	0,97	0,30	0,67	..
Ολλανδία	4,90	1,76	3,14	74,20
Πορτογαλία	1,77	0,87	0,91	35,90
Ισπανία	2,36	0,72	1,64	-4,00
Σουηδία	3,93	2,01	1,91	14,80
Ην. Βασίλειο	1,19	0,37	0,82	-38,30
ΕΕ-15	2,90	1,10	1,80	..

Πηγή: European Commission/ DG Employment and Social Affairs/ Employment and ESF policy coordination/ Employment Strategy (2000) “Long- Term Unemployment”, unpublished document

Πίνακας 9.8 Λόγος δημόσιων δαπανών για πολιτικές αγοράς εργασίας προς ποσοστό ανεργίας

	Δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές	Δαπάνες για παθητικές πολιτικές	Δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές ως % συνολικών δαπανών	Δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές	Δαπάνες για παθητικές πολιτικές	Δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές ως % συνολικών δαπανών	Δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές	Δαπάνες για παθητικές πολιτικές	Δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές ως % συνολικών δαπανών
	1 9 9 0			1 9 9 6			1 9 9 8		
Αυστρία	0,09	0,30	24,20	0,09	0,32	21,90	0,88	0,17	26,50
Βέλγιο	0,18	0,38	31,60	0,15	0,28	66,60	0,13	0,27	32,50
Δανία	0,14	0,57	20,40	0,28	0,61	31,40	0,36	0,28	33,50
Φινλανδία	0,31	0,36	46,00	0,11	0,24	31,40	0,10	0,71	30,50
Γαλλία	0,09	..	..	0,10	0,14	41,60	0,11	0,24	42,50
Γερμανία	0,21	0,22	48,50	0,20	0,34	37,00	0,13	0,15	35,60
Ελλάδα	0,05	0,07	43,90	0,04	0,04	50,00	0,03	0,24	41,10
Ιρλανδία	0,10	0,20	34,90	0,14	0,20	41,10	0,21	0,04	40,70
Ιταλία	0,07	0,09	43,70	0,09	0,07	56,20	0,09	0,31	55,10
Λουξεμβούργο	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ολλανδία	0,16	0,44	31,90	0,24	0,63	47,80	0,44	0,07	35,90
Πορτογαλία	0,13	0,07	63,20	0,11	0,12	25,00	0,16	0,78	49,10
Ισπανία	0,04	0,15	24,70	0,03	0,09	25,00	0,03	0,17	30,50
Σουηδία	1,02	0,51	65,60	0,24	0,23	51,00	0,24	0,08	51,10
Ην. Βασίλειο	0,08	0,13	39,30	0,02	0,13	16,60	0,05	0,23	31,00
ΕΕ-15	0,19	0,26	42,20	0,13	0,24	35,10	0,21	0,13	37,90

Πηγή: European Commission/ DG Employment and Social Affairs/ Employment and ESF policy coordination/ Employment Strategy (2000) “Long– Term Unemployment”, unpublished document

Μολαταυτά, ούτε η λογική –η σκοπιμότητα- των ενεργητικών πολιτικών είναι σε κάθε περίπτωση αναμφίλεκτη, ούτε η εφαρμογή τους στερείται δυσχερειών' κατά συνέπεια, οι επιπτώσεις τους δεν είναι κατ' ανάγκη θετικές. Σε ότι αφορά την περίπτωση των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης, η σκοπιμότητα ανάπτυξής τους ελάχιστα συνδέεται με τη λειτουργία τους ως δικτύων πληροφόρησης σχετικώς με τις κενές θέσεις εργασίας, η διάχυση της οποίας άλλωστε κάθε άλλο παρά αναχαιτίζεται μέσω των αγοραίων διαύλων, ενώ αμφίβολο παραμένει το κατά πόσο η απουσία επαρκούς πληροφόρησης εμποδίζει την αναζήτηση εργασίας.⁹² Η σκοπιμότητα εγκατάστασης και ανάπτυξης των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης συνδέεται στενότερα με το ρόλο τους ως διαχειριστών των συστημάτων ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας –στη Σουηδία ωστόσο αυτό το ρόλο ασκούν τα εργατικά συνδικάτα- και, σε αυτό το πλαίσιο, με τη διαχείριση προγραμμάτων κατάρτισης των ανέργων, καθώς και με την εφαρμογή μεθόδων εξοικείωσης των τελευταίων με τις πρακτικές επιτυχούς αναζήτησης εργασίας. Όπως υποδεικνύεται, όμως, η σύνδεση επιδομάτων ανεργίας και ενεργητικών μέτρων δεν αποκλείεται να οδηγεί, απλώς, σε παράταση του χρόνου επιδότησης των ανέργων –όταν τα ενεργητικά μέτρα καθιστούν τους ανέργους επιλέξιμους για νέες περιόδους καταβολής του επιδόματος ανεργίας.⁹³ Δεν είναι, κατ' επέκταση, παράδοξο το εύρημα πρόσφατης έρευνας του ΟΟΣΑ ότι η προσφυγή στις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης –ακόμη και δεδομένης της υποχρέωσης εγγραφής σε αυτές προκειμένου για την είσπραξη του επιδόματος ανεργίας- δεν είναι η μόνη μέθοδος αναζήτησης εργασίας (job- search method) και σε ορισμένα κράτη μέλη –μεταξύ αυτών και σε κράτη μέλη με ανεπτυγμένα συστήματα ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας π.χ. Ολλανδία, Ιρλανδία- δεν είναι καν η σχετικώς επικρατέστερη.⁹⁴ Από αυτές τις απόψεις, πάντως, θετική είναι η υπόδειξη των Κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών, υπό τον άξονα της βελτίωσης της απασχολησιμότητας, να αναπτυχθεί η εξατομικευμένη προσέγγιση σε ότι αφορά την επαγγελματική καθοδήγηση των ανέργων και την υποστήριξη της αναζήτησης εργασίας.

Από την άλλη πλευρά, μπορεί οι δραστηριότητες των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης να είναι εντάσεως εργασίας, ωστόσο το μέγεθος των τελευταίων δεν συνιστά τεκμήριο αποτελεσματικότητας. Το ίδιο, επίσης, ισχύει σε σχέση με τις δαπάνες που οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης διαχειρίζονται για την εφαρμογή ενεργητικών μέτρων (δες Πίνακες 9.9 και 9.10). Από αυτή την άποψη, η έμφαση των Κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών, υπό τον άξονα της απασχολησιμότητας, στην ανάγκη εκσυγχρονισμού των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης, μέσω της αναδιοργάνωσης και της εκπαίδευσης του προσωπικού τους είναι ευπρόσδεκτη. Πολύ περισσότερο ευπρόσδεκτη –αν μη τι άλλο σύμφωνη με την οικονομική λογική και τις εμπειρικές ενδείξεις-⁹⁵ είναι, όμως, η συμπερίληψη στις κατευθυντήριες γραμμές για το έτος 2002 αναφοράς στην ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης και άλλων φορέων προσφοράς παρόμοιων υπηρεσιών που, κατ' ουσία –και παρά την προσεκτική διατύπωση- ισοδυναμεί με πρόσκληση απελευθέρωσης της αγοράς υπηρεσιών πληροφόρησης και τοποθέτησης των ανέργων.⁹⁶

⁹² Jackman *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 90

⁹³ Calmfors, Lars (1995) "Labour market policy and unemployment", *European Economic Review*, 39, 583-592. Για μια διαφορετική άποψη δες Lalive, Rafael, van Ours Jan C. and Josef Zweimüller (2000) "The Impact of Active Labour Market Policies and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment", CEPR Discussion Paper No 2451

⁹⁴ OECD, *op.cit.*, υποσημ. 89, chapter 6

⁹⁵ de Koning, Jasp, Denys, Jan and Ulrich Walwei (1999) "Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries", European Commission, DG Employment and social affairs, <http://europa.eu.int/comm/dg05/publicat/employment/deregulation>

⁹⁶ Συμβούλιο ΕΕ (2002) «Απόφαση του Συμβουλίου της 18 Φεβρουαρίου 2001 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση το 2002», (2002/ 177/ ΕΚ), ΕΕ L 60/ 60, 1/ 3/ 2002

Πίνακας 9.9 Το μέγεθος των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης (ΔΥΑ) σε οκτώ κράτη μέλη της ΕΕ, 1995

	Δημόσιες δαπάνες σε προγράμματα αγοράς εργασίας			Τοπικά γραφεία ΔΥΑ		Προσωπικό ΔΥΑ	
	Σύνολο δαπανών (US \$ κατά κεφαλή)	Δαπάνες για ενεργητικά μέτρα (US \$ κατά κεφαλή)	Διοίκηση ΔΥΑ (US \$ κατά κεφαλή)	Συνολικός αριθμός	Εργατικό δυναμικό ανά τοπικό γραφείο (σε 1000)	Συνολικός αριθμός	Εργατικό δυναμικό ανά υπάλληλο
Αυστρία	465	95	36	118	33	4200	930
Βέλγιο	989	331	52	123	34	6800	619
Δανία	2025	642	36	99	29	5250	530
Γερμανία	912	349	60	861	43	89200	416
Ολλανδία	1004	286	81	215	34	7350	986
Σουηδία	1739	940	85	390	11	11900	369
Φινλανδία	1573	525	45	183	14	2350	1059
Ην. Βασίλειο	412	114	47	1100	26	45000	637

Πηγή: de Koning, Jasp, Denys, Jan and Ulrich Walwei (1999) "Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries", European Commission, DG Employment and social affairs, <http://europa.eu.int/comm/dg05/publicat/employment/deregulation>

Πίνακας 9.10 Αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης (ΔΥΑ) σε οκτώ κράτη μέλη της ΕΕ, 1995

	Εισροή εγγεγραμμένων κενών θέσεων					Τοποθετήσεις				
	Σύνολο (σε 1000)	Δαπάνες ΔΥΑ σε ενεργητικά μέτρα ανά κενή θέση (σε US \$)	Διοικητικές δαπάνες ΔΥΑ ανά κενή θέση (σε US \$)	Τοπικά γραφεία ΔΥΑ ανά 1000 κενές θέσεις	Προσωπικό ΔΥΑ ανά 1000 κενές θέσεις	Σύνολο (σε 1000)	Δαπάνες ΔΥΑ σε ενεργητικά μέτρα ανά τοποθέτηση (σε US \$)	Διοικητικές δαπάνες ΔΥΑ ανά τοποθέτηση (σε US \$)	Τοπικά γραφεία ΔΥΑ ανά 1000 τοποθετήσεις	Προσωπικό ΔΥΑ ανά 1000 τοποθετήσεις
Αυστρία	228	2918	1075	0,52	18,42	..	..	..	..	..
Βέλγιο	149	19488	3040	0,83	45,64	106	27394	4274	1,16	64,15
Δανία	211	14484	812	0,47	25,36	..	..	..	..	..
Γερμανία	3174	7544	1295	0,27	28,10	2466	9710	1667	0,35	36,17
Ολλανδία	273	14652	4153	0,79	26,92	179	22346	6334	1,20	41,06
Σουηδία	348	20138	1818	0,89	34,20	..	..	..	..	..
Φινλανδία	185	12153	1124	0,99	12,70	91	22850	2471	2,01	25,82
Ην. Βασίλειο	2447	2282	930	0,45	18,39	2043	2738	1113	0,54	22,03

.. μη διαθέσιμα στοιχεία

Πηγή: de Koning, Jasp, Denys, Jan and Ulrich Walwei (1999) "Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries", European Commission, DG Employment and social affairs, <http://europa.eu.int/comm/dg05/publicat/employment/deregulation>

Μεταξύ των ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας, η επαγγελματική κατάρτιση ανέργων, αλλά και απασχολούμενων, που κατέχουν γοργά απαξιούμενες δεξιότητες είναι η λιγότερο αμφιλεγόμενη (πολιτική) και, κατά κανόνα, απορροφά τους περισσότερους πόρους. Παρόμοιες ομάδες του εργατικού δυναμικού, άλλωστε, πλήττονται περισσότερο από το πρόβλημα (ιδιωτικής) υποπροσφοράς επαγγελματικής κατάρτισης (*underprovision of training*), το οποίο ανάγεται στην απροθυμία των επιχειρήσεων να επιμορφώνουν και καταρτίζουν εργαζομένους δεδομένου του κινδύνου απόσπασης των τελευταίων από άλλες επιχειρήσεις (*poaching*) και, κατά τούτο, συνιστά τυπική εκδήλωση αποτυχίας της αγοράς λόγω ακαθόριστων/ ανύπαρκτων ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων.⁹⁷ Παρ' όλα αυτά, εκτιμάται ότι η απόδοση της επαγγελματικής κατάρτισης, σε όρους αύξησης της παραγωγικότητας και βελτίωσης των ευκαιριών απασχόλησης και των μισθολογικών προσδοκιών των επωφελούμενων είναι υποπολλαπλάσια της απόδοσης της επίσημης εκπαίδευσης (*formal education*) – πράγμα παράδοξο από την άποψη της θεωρίας ανθρώπινου κεφαλαίου⁹⁸ και ως βασικές αιτίες της μειωμένης απόδοσης της κατάρτισης θεωρούνται η ηλικιακή σύνθεση των επωφελούμενων –όπως υποστηρίζεται η διαμόρφωση δεξιοτήτων είναι δυσχερέστερη μετά από ορισμένη ηλικία- και ο σχεδιασμός των προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης – κυρίως η απουσία ικανής σύνδεσης με την αναζήτηση εργασίας.⁹⁸ Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η έμφαση των Κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών στην ανάγκη διασύνδεσης εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης –στο πλαίσιο της καλούμενης δια βίου μάθησης (*lifelong learning*)- και αποτροπής της πρόωμης εγκατάλειψης του σχολείου (*early drop out of the school system*), καθώς και η σύσταση σύνδεσης της κατάρτισης με την επαγγελματική καθοδήγηση και την αναζήτηση εργασίας είναι ευπρόσδεκτες.

Όπως καινάχει, όμως, σε ένα περιβάλλον ραγδαίων τεχνολογικών μεταβολών και, κατ' επέκταση, ταχύρυθμων μεταβολών των προτύπων ζήτησης δεξιοτήτων, η δημόσια προσφορά επαγγελματικής κατάρτισης είναι, μοιραίως, αδύνατο να ανταποκρίνεται στη ζήτηση⁹⁹ και τούτο δημιουργεί, επίσης, (το) πρόβλημα της ανωφελούς δημοσιονομικής δαπάνης. Γεννάται, κατά συνέπεια, η ανάγκη ενθάρρυνσης της ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης που εξ ορισμού ανταποκρίνεται, ακριβέστερα υπαγορεύεται από τις ανάγκες των ίδιων των επιχειρήσεων –cf. *demand-led training*. Όμως, η καθιέρωση υψηλού επιπέδου ελάχιστων μισθών είναι πολύ πιθανό ότι αναστέλλει την προσφορά ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης, ιδίως στην περίπτωση των χαμηλότερα αμειβόμενων εργαζομένων. Αναλυτικότερα, μπορεί ως αποτέλεσμα της συμπιεσμένης κατανομής των μισθών (*compressed wage distribution*) η κατάρτιση των εργαζομένων που καταλαμβάνουν τις μεσαίες θέσεις στη μισθολογική κλίμακα και, κατά τεκμήριο, έχουν εργασιακή εμπειρία να αποφέρει αύξηση του προϊόντος ανά εργαζόμενο μεγαλύτερη από την αύξηση του μισθού του, οπότε οι επιχειρήσεις έχουν κίνητρα να προσφέρουν κατάρτιση σε αυτής της κατηγορίας τους εργαζομένους.⁹⁹ Ωστόσο προκειμένου για τους αμειβόμενους με τον ελάχιστο μισθό που, κατά τεκμήριο, έχουν ελάχιστη εργασιακή εμπειρία, η προσδοκώμενη αύξηση της παραγωγικότητας μπορεί στην καλύτερη περίπτωση να οδηγήει απλώς σε ευθυγράμμιση του επιπέδου της με εκείνο του ελάχιστου μισθού, οπότε τα κίνητρα των επιχειρήσεων εξασθενούν, εάν δεν αντιστρέφονται.¹⁰⁰ Από την άλλη πλευρά,

⁹⁷ Booth, Alison and Denis Snower (eds.) (1996) *Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*, Cambridge University Press, Cambridge

⁹⁸ Δες τη συζήτηση στο Winter- Ebmer, Rudolf (2001) "Evaluating an Innovative Redundancy- Retraining Project: The Austrian Steel Foundation", CEPR Discussion Paper No 2776

⁹⁹ Για μια διαφορετική άποψη δες Booth, Alison and Gylfi Zoega (2001) "Is Wage Compression a Necessary Condition for Firm- Financed General Training?", CEPR Discussion Paper No 2845

¹⁰⁰ Για παράδειγμα στην Ελλάδα και την Ιταλία, ο συνδυασμός ενός υψηλού (0,62 και 0,71 αντιστοίχως) δείκτη *Katz* (ελάχιστος προς μέσο μισθό) και απουσίας ηλικιακής ρήτρας εξάρσεως συμβάλλουν πιθανότατα στην ανασυρση των κινήτρων πρόσληψης και ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης των νέων (15- 24 ετών)– τα ποσοστά ανεργίας των οποίων είναι τα υψηλότερα μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας (29,6 % και 30,8 % αντιστοίχως- Πίνακας 9.6). Το γεγονός της συνάφειας των δεξιοτήτων που προσφέρει το εκπαιδευτικό σύστημα εξηγεί πιθανότατα το γεγονός ότι τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ιταλία ο κίνδυνος της ανεργίας για τους ανειδίκευτους νέους είναι λιγότερο απ' ότι σε άλλα κράτη μέλη δυσανάλογος του κινδύνου για τους ειδικευμένους νέους (2 και 2,5 φορές μεγαλύτερος αντιστοίχως- Πίνακας 9.6). Είναι χαρακτηριστικό ότι η ελαστικότητα της ζήτησης για τους νέους εργαζομένους (15- 24

η συμμετοχή των εργαζομένων στην ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση και, πολύ περισσότερο, η ατομική επένδυση σε επαγγελματικές δεξιότητες είναι πιθανό ότι αποθαρρύνονται εξαιτίας των υψηλών φορολογικών επιβαρύνσεων/ σφηνών (tax wedges), καθώς η προσδοκώμενη αύξηση του μισθού μπορεί να συνοδεύεται από τη χαμηλότερη αύξηση –και στην περίπτωση των χαμηλότερα αμειβόμενων ακόμη και καθόλου αύξηση- των καθαρών αποδοχών ή/ και του διαθέσιμου εισοδήματος. Η άρση των φορολογικών αντικινήτρων σχετικώς με την επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο συγκαταλέγεται μεταξύ των Κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών διαρθρωτικής δράσης, υπό τον άξονα της επιχειρηματικότητας και δημιουργίας θέσεων εργασίας.

Η επιδοτούμενη απασχόληση είναι η πλέον αμφιλεγόμενη μεταξύ των ενεργητικών πολιτικών και οι επιπτώσεις της δεν αποκλείεται να είναι ουδέτερες και, ενίοτε, δυσάρεστες. Το επιχείρημα για τις επιδοτήσεις των μισθών (wage subsidies) είναι ότι επιφέρουν μείωση του σχετικού κόστους εργασίας και, κατά συνέπεια, ενθαρρύνουν τις προσλήψεις ανέργων. Αυτό ενδεχομένως θα συνέβαινε εάν υπήρχε πλήρης δυσκαμψία των μισθών και, επομένως, αδυναμία εσωτερικής των επιδοτήσεων στις μισθολογικές προσδοκίες, εάν με άλλα λόγια η ανεργία είχε αμιγώς διαρθρωτικό χαρακτήρα. Εφόσον αυτό δεν συμβαίνει –και δεδομένου του επιπέδου συνολικής ζήτησης- οι επιδοτήσεις μισθών είναι πιθανό να προκαλέσουν αποτελέσματα υποκατάστασης (substitution effects) –οι επιχειρήσεις υποκαθιστούν ορισμένους από τους ήδη τοποθετημένους με ανέργους- ή/ και αποτελέσματα εκτοπισμού (displacement effects) –η απασχόληση αυξάνεται σε μια κατηγορία επιχειρήσεων, εκτοπίζοντας την απασχόληση σε άλλη κατηγορία επιχειρήσεων- αφήνοντας τη συνολική απασχόληση ανεπηρέαστη. Εάν, παρ’ όλα αυτά, υπάρξει αύξηση του αριθμού των απασχολούμενων, τα οφέλη θα είναι πιθανότατα βραχυχρόνια και αναστρέψιμα, αφού η αύξηση της μισθολογικής πίεσης θα προκαλέσει αύξηση του πληθωρισμού. Παρόμοιες θα είναι πιθανότατα οι επιπτώσεις των προγραμμάτων άμεσης δημιουργίας θέσεων εργασίας (direct job creation schemes) στο δημόσιο τομέα και σε μη- κερδοσκοπικούς οργανισμούς, εκτός εάν οι συμμετέχοντες σε αυτά απολαμβάνουν μισθούς αρκετά χαμηλότερους εκείνων στην κανονική αγορά εργασίας.¹⁰¹ Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η επιδοτούμενη απασχόληση γεννά το πρόβλημα της ζημίας αποτελεσματικότητας (efficiency loss), ή, ανωφελούς κόστους/ ανωφελούς δαπάνης (deadweight cost) –ορισμένοι από τους ανέργους θα εύρισκαν ούτως ή άλλως εργασία, δεδομένου ότι ορισμένοι από τους ήδη τοποθετημένους παραιτούνται, ενώ ένα μέρος των κενών θέσεων εργασίας καταλαμβάνονται από ανέργους.

Οι πολιτικές επιδότησης της απασχόλησης, ωστόσο, είναι πιθανό να έχουν θετικά αποτελέσματα όταν στοχεύουν σε μακροχρόνια ανέργους και σε ομάδες του πληθυσμού αποκλεισμένες από την αγορά εργασίας. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η λογική της επιδότησης της απασχόλησης συνδέεται, κατά μείζονα λόγο, με την ανάκτηση του «εργασιακού ήθους» και των βασικής εργασιακής εμπειρίας που απαξιώνονται ως αποτέλεσμα της μακροχρόνιας παραμονής στην ανεργία, ή, προκειμένου για ομάδες με ελάχιστη επαφή με την αγορά εργασίας ουδέποτε αποκτήθηκαν –με άλλα λόγια η επιδοτούμενη απασχόληση ασκεί ρόλο οιονεί κατάρτισης, υπό την έννοια της ανά- από-κτησης των στοιχειωδών εργασιακών δεξιοτήτων.¹⁰² Επομένως, το πρόβλημα του ανωφελούς κόστους περιστελλεται. Επίσης, υποθέτοντας ότι ικανό τμήμα των μακροχρόνια ανέργων και το σύνολο σχεδόν των απομακρυσμένων/ αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας θα αμείβονται με τον ελάχιστο μισθό, η επιδότηση μισθού θα έχει, πράγματι, ως αποτέλεσμα τη μείωση του σχετικού κόστους εργασίας, που στην προκειμένη περίπτωση είναι προς τα κάτω άκαμπτο. Ακόμη, το γεγονός ότι οι μακροχρόνια άνεργοι ασκούν ελάχιστη επίδραση στον καθορισμό των μισθών

ετών) ως προς τον ελάχιστο μισθό εκτιμάται σε -1,03 για την Ελλάδα (αλλά σε -0,24 για την Ιταλία). Τα στοιχεία για το δείκτη Katz και τις ελαστικότητες προέρχονται από Dolado, Juan J., Felgueroso, Florentino and Juan J. Jimeno (2000) “The Role of the Minimum Wage in the Welfare State: An Appraisal”, CEPR Discussion Paper No 2452

¹⁰¹ Berthold and Fehn, *op.cit.*, υποσημ. 44

¹⁰² Jackman *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 90

σημαίνει ότι η απασχόλησή τους θα προκαλέσει ελάχιστες πληθωριστικές πιέσεις. Στο πλαίσιο των Κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών διαρθρωτικής δράσης, η ειδικότερη αναφορά σε μέτρα επιδότησης της απασχόλησης αποφεύγεται –ευλόγως- εκτός ορισμένων εμμέσων αναφορών, π.χ. στην πρώτη κατευθυντήρια γραμμή/ υπό τον άξονα της απασχολησιμότητας η εργασιακή πρακτική (work practice) συγκαταλέγεται μεταξύ των μέτρων πρόληψης της μακροχρόνιας ανεργίας και αντιμετώπισης της ανεργίας των νέων. Είναι, επίσης, χαρακτηριστικό ότι σχετικώς με ορισμένες ομάδες του πληθυσμού που είναι αποκλεισμένες από την αγορά εργασίας, καθώς και σε σχέση με την προώθηση της απασχόλησης των γυναικών οι υποδείξεις αναφέρονται γενικώς στην εφαρμογή ενεργητικών μέτρων.

Συμπερασματικώς, η αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών σχετικώς με την αύξηση των ευκαιριών απασχόλησης των ανέργων προσκρούει σε σοβαρούς περιορισμούς, εκ των οποίων το ύψος των δαπανών δεν είναι πάντοτε ο σοβαρότερος. Άλλωστε, οι δαπάνες στην πλειονότητα των κρατών μελών έχουν αυξηθεί σημαντικά, ωστόσο τα προβλήματα σχεδιασμού και εφαρμογής –εν μέρει τουλάχιστον εγγενή- φαίνονται μέχρι στιγμής ανυπέβλητα και τα αποτελέσματα παραμένουν πενιχρά.¹⁰³ Πολύ περισσότερο, η απόδοση υπέρμετρης έμφασης στις ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας και δη εις βάρος άλλων μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας δεν αποκλείεται να αποδειχθεί επιζήμια. Στο βαθμό που οι ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας δημιουργούν προσδοκίες μείωσης της ανεργίας –που πιθανότατα βραχυπρόθεσμα επαληθεύονται όταν πρόκειται για προγράμματα επιδοτούμενης απασχόλησης/ άμεσης δημιουργίας θέσεων εργασίας- οι ήδη τοποθετημένοι –οι εντός των τειχών- είναι πιθανό ότι θα διαπραγματεύονται επιθετικότερα, θεωρώντας πως εάν χάσουν τη δουλειά τους έχουν περισσότερες ευκαιρίες να ξαναβρούν δουλειά, με αποτέλεσμα την αύξηση της μισθολογικής πίεσης και, τελικώς, την αύξηση της ανεργίας. Σε πείσμα διαδεδομένων αντιλήψεων, λοιπόν, οι ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας κάθε άλλο παρά συνιστούν πανάκεια για τη μείωση της ανεργίας.

II. Συστήματα φορολογίας και παροχών¹⁰⁴

Από κοινού με τις ενεργητικές πολιτικές, δεδομένων άλλωστε των πολλαπλής υφής συμπτώσεων και αλληλεπιδράσεών τους με αυτές, οι μεταρρυθμίσεις στα συστήματα φορολογίας και παροχών θεωρούνται ως αποφασιστικής σημασίας για τη βελτίωση της λειτουργίας των αγορών εργασίας, την αύξηση της απασχόλησης και τη μείωση της ανεργίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι στο πλαίσιο των Κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών διαρθρωτικής δράσης οι υποδείξεις μεταρρύθμισης των συστημάτων φορολογίας και παροχών επαναλαμβάνονται σε κάθε επιμέρους θεματική ενότητα του άξονα της απασχολησιμότητας και περιλαμβάνονται, επίσης, υπό τους άξονες της επιχειρηματικότητας και της ενίσχυσης των ίσων ευκαιριών. Οι κατευθυντήριες γραμμές καλούν, με άλλα λόγια, στην εισαγωγή μεταρρυθμίσεων στα συστήματα φορολογίας και παροχών ώστε να ευνοείται η δημιουργία θέσεων εργασίας, δηλαδή η ζήτηση εργασίας και να ενθαρρύνεται η μεγαλύτερη συμμετοχή στην αγορά εργασίας, δηλαδή η προσφορά εργασίας, ευλόγως αποφεύγοντας την αναλυτικότερη εξειδίκευση –τη σύσταση μέτρων πολιτικής.

Η λογική της μεταρρύθμισης των συστημάτων φορολογίας και παροχών είναι απλή. Μπορεί τα συστήματα φορολογίας και παροχών να διασφαλίζουν την αναπλήρωση των αποδοχών και

¹⁰³ Martin, John P. (2000) “What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries’ Experience”, *OECD Economic Studies*, 30, 79- 113

¹⁰⁴ Η ανάλυση που εδώ επιχειρείται τέμνεται ασφαλώς με εκείνη στο προηγούμενο κεφάλαιο` άλλωστε ο εκσυγχρονισμός της κοινωνικής προστασίας και η βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας συνιστούν τις δυο αλληλένδετες όψεις του γενικότερου ζητήματος –και της αντιπαράθεσης- της μεταρρύθμισης του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους

τη στήριξη του εισοδήματος κατά τη διάρκεια της ανεργίας ή σε άλλες περιπτώσεις απώλειας των αποδοχών, δεν παύουν όμως να αποθαρρύνουν την απασχόληση και, κατ' αυτό τον τρόπο, να προκαλούν μείωση του δυνητικού προϊόντος. Οι αρνητικές επιπτώσεις των συστημάτων φορολογίας και παροχών για την απασχόληση εκδηλώνονται μέσω τεσσάρων διαύλων. Πρώτον, η φορολογία επί της εργασίας, που συνίσταται στη φορολογία του προσωπικού εισοδήματος και τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, τείνει να μειώνει τις καθαρές αποδοχές και, ως εκ τούτου, δημιουργεί αντικίνητρα σχετικώς με την προσφορά εργασίας –η προσφορά εργασίας αναφέρεται στη συμμετοχή στην αγορά εργασίας (labour market participation), τις ώρες εργασίας και την εργασιακή προσπάθεια (work effort). Δεύτερον, η φορολογία της εργασίας συνεπάγεται αύξηση του κόστους εργασίας (σε σχέση με το κόστος εργασίας σε ανταγωνιστικές οικονομίες και σε σχέση με το κόστος του κεφαλαίου) και, σε δεδομένο επίπεδο μισθού, τείνει να προκαλεί μείωση της ζήτησης εργασίας, είτε ως αποτέλεσμα της μείωσης της ζήτησης για το προϊόν –αποτέλεσμα ανταγωνιστικότητας- ή/ και εξαιτίας της υποκατάστασης της εργασίας, ιδίως της λιγότερο ειδικευμένης εργασίας με κεφάλαιο, φυσικό και ανθρώπινο –αποτέλεσμα υποκατάστασης.

Τρίτον, τα γενναιόδωρα συστήματα ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας συντείνουν στην απίσχνανση των εργασιακών κινήτρων των ανέργων και, εάν το ύψος των επιδομάτων ανεργίας είναι υψηλό σε σχέση με τις καθαρές –μετά το φόρο- αποδοχές, ωθούν ορισμένους απασχολούμενους να εγκαταλείψουν την αγορά εργασίας. Με άλλα λόγια, τα συστήματα ασφάλισης και, ιδίως, πρόνοιας κατά της ανεργίας –αλλά και τα συστήματα ελάχιστης προνοιακής υποστήριξης (minimum social assistance)- τείνουν να διαμορφώνουν υψηλά μισθολογικά κατώφλια (wage floors) και να εγκλωβίζουν τμήμα του εργατικού δυναμικού στην παγίδα της ανεργίας (unemployment trap). Οι επιπτώσεις τους εκφράζονται εντονότερα στις περιπτώσεις των καθοδικών φάσεων του οικονομικού κύκλου και των μόνιμων/ διαρθρωτικής υφής διαταράξεων. Οι εργαζόμενοι που χάνουν τη δουλειά τους αποφεύγουν να αναζητήσουν εντατικώς ή/ και να αναλάβουν εργασία όταν οι πραγματικοί μισθοί μειώνονται και αρνούνται να μετακινηθούν από τη βιομηχανία στον αναπτυσσόμενο τομέα των υπηρεσιών όπου οι μισθοί είναι ακόμη σχετικώς χαμηλότεροι, αντιστοίχως, καθώς το επίδομα ανεργίας μπορεί να εξασφαλίζει εισόδημα υψηλότερο των χαμηλότερων αποδοχών.¹⁰⁵ Κατά συνέπεια η μισθολογική πίεση ελάχιστα αμβλύνεται, η διαφοροποίηση των μισθών αναχαιτίζεται και, επομένως, ο μηχανισμός αντιστοίχισης της προσφοράς στη ζήτηση εργασίας εξασθενεί και η ανεργία –μεγάλο μερίδιο της οποίας είναι μακράς διάρκειας- τείνει μεσοπρόθεσμα να παραμένει σε επίπεδο υψηλότερο του επιπέδου ισορροπίας.¹⁰⁶ Τέταρτον, η διασύνδεση φόρων και κοινωνικών επιδομάτων, συνήθως προνοιακών επιδομάτων βασισμένων στον έλεγχο των πόρων ή του εισοδήματος (means-tested benefits), έχει ως αποτέλεσμα την απίσχνανση των κινήτρων εργασίας των χαμηλότερα αμειβόμενων. Η δυσανάλογη αύξηση της φορολογίας ή/ και η ταχεία απόσυρση των επιδομάτων λόγω της αύξησης των αποδοχών, με άλλα λόγια η παρουσία υψηλών αποτελεσματικών οριακών φορολογικών συντελεστών, προοιωνίζονται ελάχιστη αύξηση του καθαρού εισοδήματος από την εργασία, με αποτέλεσμα τον εγκλωβισμό των χαμηλότερα αμειβόμενων στην παγίδα των χαμηλών αποδοχών/ χαμηλού εισοδήματος (poverty trap).

Παρόμοιες διαπιστώσεις ακολουθούνται από σειρά προτάσεων πολιτικής. Προτείνεται, λοιπόν, η μείωση της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας και, μέσω αυτής, η μείωση του κόστους εργασίας, προκειμένου να αυξηθεί η απασχόληση και, σε ορισμένες τουλάχιστον οικονομίες, π.χ. Ιταλία, Ελλάδα, να περιορισθεί η αδήλωτη εργασία και να ενθαρρυνθεί ο μετασχηματισμός της σε κανονική απασχόληση. Η μείωση της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας είναι δυνατό να επιτευχθεί, δηλαδή να χρηματοδοτηθεί, είτε μέσω της μείωσης των δημόσιων δαπανών –η μείωση των φόρων

¹⁰⁵ European Central Bank, *op.cit.*, υποσημ. 64

¹⁰⁶ Από αυτή την άποψη, το σύστημα επιδομάτων ανεργίας λειτουργεί ως μηχανισμός αύξησης της διαπραγματευτικής ισχύος των ήδη τοποθετημένων/ εργατικών συνδικάτων' δεξ και προηγούμενο κεφάλαιο, καθώς και Blanchard and Wolfers, *op.cit.*, υποσημ. 38 και Layard *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 35

μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας, όμως η συνακόλουθη αύξηση των εσόδων δεν θεωρείται πιθανό ότι αποτρέπει την επιδείνωση του δημοσιονομικού ελλείμματος- ή/ και μέσω της μετατόπισης της φορολογικής επιβάρυνσης από την εργασία προς άλλες φορολογικές βάσεις (π.χ. κεφάλαιο, ενέργεια, κατανάλωση). Ωστόσο, είναι αμφίβολο εάν η νομοθετημένη/ ονομαστική μετατόπιση της φορολογικής βάσης έχει πραγματικό αντίκρυσμα, ως αποτέλεσμα της ενδεχόμενης άμεσης επίπτωσης (π.χ. φόροι κατανάλωσης), ή, της μετακύλισης των νέων φόρων επί της εργασίας (π.χ. ενεργειακός/ πράσινος φόρος, φορολογία κεφαλαίου), καθώς και εάν επιτυγχάνει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, δηλαδή την αύξηση της απασχόλησης και την αντιστάθμιση των μειωμένων εσόδων από τη φορολογία της εργασίας.¹⁰⁷ Από την άλλη πλευρά, η χρηματοδότηση της μείωσης της φορολογίας επί της εργασίας μέσω της περικοπής των δημόσιων και δη των κοινωνικών δαπανών ανταποκρίνεται, όπως υποστηρίζεται, στην ανάγκη επανόρθωσης των αστοχιών των θεσμών προστασίας του εισοδήματος, ιδίως σε σχέση με την αποδυνάμωση των κινήτρων προσφοράς εργασίας.

Σε ότι, ειδικότερα, αφορά τα συστήματα ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας, εκτός των προτάσεων συστημικής μεταρρύθμισης –που συζητήθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, ιδίως στην ενότητα περί κοινωνικής προστασίας- προτείνονται, επίσης: η μείωση της χρονικής περιόδου καταβολής του επιδόματος ανεργίας ή/ και η σταδιακή αποκλιμάκωση του επιδόματος ανεργίας –cf. *to make the amount of the unemployment benefit a declining function of the unemployment spell*’ η εφαρμογή αυστηρότερων κριτηρίων επιλεξιμότητας (π.χ. ιστορικό απασχόλησης/ ασφάλισης, λόγοι απόλυσης ή παραίτησης από την εργασία) η υποχρέωση συμμετοχής σε προγράμματα ενεργητικών μέτρων και η ενίσχυση των ελέγχων σχετικώς με την αναζήτηση εργασίας και τη διαθεσιμότητα για εργασία –cf. *work test*-περιλαμβανομένης της εισαγωγής κυρώσεων (sanctions), π.χ. μείωση ή στέριση του επιδόματος ανεργίας, και, σε αυτό το πλαίσιο, ο αυστηρότερος προσδιορισμός της έννοιας της κατάλληλης εργασίας (suitable work) –η απόρριψη της οποίας συνεπάγεται κυρώσεις- καθώς και των λόγων δικαιολογημένης απόρριψης της προσφοράς θέσης εργασίας.¹⁰⁸ Παρόμοιες προτάσεις αντανakλούν τη διαδεδομένη αντίληψη –και σε μεγάλο βαθμό την ακαδημαϊκή συναίνεση- ότι το ύψος του επιδόματος ανεργίας/ ποσοστού αναπλήρωσης *per se* ελάχιστα επιδρά στην προσφορά εργασίας και, ιδίως, στην επιμήκυνση του χρονικού διαστήματος παραμονής στην ανεργία και, κατ’ επέκταση, στην αύξηση της μακροχρόνιας ανεργίας.¹⁰⁹

Οι προτάσεις εισαγωγής μέτρων ενίσχυσης της αποδοτικότητας της εργασίας (make-work-pay) αποσκοπούν στην ενθάρρυνση της πρόσληψης –τη μείωση του κόστους εργασίας-εργαζομένων σε θέσεις εργασίας χαμηλής παραγωγικότητας ή/ και στην αύξηση του εισοδήματος των χαμηλότερα αμειβόμενων, με άλλα λόγια στη διεύρυνση της διαφοράς μεταξύ εισοδήματος από την εργασία και εισοδήματος εκτός εργασίας/ από την κοινωνική πρόνοια. Εκτός των γενικών μεταρρυθμίσεων του συστήματος επιδομάτων, η πολιτική αύξησης της αποδοτικότητας της εργασίας αφορά στην εισαγωγή στοχευμένων μέτρων, ιδίως προς όφελος ομάδων εργαζομένων που βρίσκονται στα όρια της αγοράς εργασίας –ανάμεσα

¹⁰⁷ Σχετικώς με τη φορολογία της κατανάλωσης δες Nickell, Stephen and Richard Layard (1997) “Labour market institutions and economic performance”, Centre for Economic Performance, Discussion Paper No 23. Επίσης, οι παραδοσιακές επιφυλάξεις σχετικώς με τη φορολογία του κεφαλαίου και τη φορολογία της ενέργειας – cf. ελαστικότητες προσφοράς, ή, ζήτησης στην περίπτωση που η ενεργειακή φορολογία αφορά στην κατανάλωση– αν μη τι άλλο ενισχύονται υπό συνθήκες διεθνούς ολοκλήρωσης των αγορών και της συνακόλουθης υποκίνησης διαδικασιών φορολογικού ανταγωνισμού.

¹⁰⁸ Σχετικώς με τη σημασία της ενίσχυσης των ελέγχων και της εισαγωγής αυστηρότερων κριτηρίων επιλεξιμότητας ως μέσων αποτροπής του ηθικού κινδύνου και άμβλυνσης των εργασιακών αντικινήτρων που τα συστήματα επιδομάτων ανεργίας προκαλούν, δες OECD (2000) *Employment Outlook*, Paris’ επίσης, van den Berg, Gerard, van der Klaauw, Bas and Jan C.van Ours (2000) “Punitive Sanctions and the Transition rate from Welfare to Work”, CEPR Discussion Paper No 2447

¹⁰⁹ Atkinson, Anthony and John Micklewright (1991) “Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review”, *Journal of Economic Literature*, 29, 1670- 1727

σε ανεργία και χαμηλά αμειβόμενη απασχόληση- μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται τα εργασιακά επιδόματα (in- wok benefits), οι πιστώσεις/ επιστροφές φόρου (tax credits), οι μειώσεις των ασφαλιστικών εισφορών των χαμηλότερα αμειβόμενων και οι επιδοτήσεις των μισθών ή του κόστους εργασίας που οι επιχειρήσεις καταβάλλουν στους χαμηλής παραγωγικότητας προσλαμβανόμενους. Από την άλλη πλευρά, έναντι του προβλήματος της παγίδας της φτώχειας, προτείνονται η μείωση των οριακών συντελεστών φορολογίας προσωπικού εισοδήματος για τα χαμηλότερα εισοδήματα και η επιβράδυνση του ρυθμού άρσης των επιδομάτων καθώς αυξάνονται οι αποδοχές ή/ και η εισαγωγή υψηλότερων ορίων αποδοχών για τη διατήρηση των επιδομάτων (earnings disregards).¹¹⁰

Μολαταύτα, οι προαναφερόμενες διαπιστώσεις και, ιδίως, οι επακόλουθες προτάσεις μεταρρύθμισης των συστημάτων φορολογίας και παροχών συνοδεύονται από ορισμένες –και ενίοτε ισχυρές- επιφυλάξεις. Αναλυτικότερα: Η οικονομική θεωρία παραμένει εν πολλοίς αβέβαιη σχετικά με το μέγεθος και την κατεύθυνση των επιπτώσεων μιας γενικευμένης μεταβολής –εν προκειμένω μείωσης- των οριακών φορολογικών συντελεστών στην προσφορά εργασίας, καθώς το εισοδηματικό αποτέλεσμα και το αποτέλεσμα υποκατάστασης –που η μεταβολή των οριακών φορολογικών συντελεστών συνεπάγεται- έχουν συνήθως αντίθετα πρόσημα.¹¹¹ Το ζήτημα είναι, λοιπόν, σε μεγάλο βαθμό εμπειρικό. Σύμφωνα με τα ευρήματα της εμπειρικής έρευνας,¹¹² τώρα, η μεταβολή των οριακών φορολογικών επηρεάζει περισσότερο τις αποφάσεις συμμετοχής στην αγορά εργασίας μάλλον, παρά τις αποφάσεις αυξομείωσης των ωρών εργασίας ή/ και της εργασιακής προσπάθειας. Επίσης, ο βαθμός ανταπόκρισης της προσφοράς εργασίας (labour supply response) στη μεταβολή των οριακών φορολογικών συντελεστών είναι μεγαλύτερος μεταξύ ορισμένων ομάδων του πληθυσμού, ιδίως μεταξύ των συζύγων σε ζευγάρια που ο ένας σύζυγος δεν εργάζεται, καθώς και μεταξύ των μονογονεϊκών οικογενειών, τόσο σε όρους συμμετοχής στην αγορά εργασίας, όσο και σε όρους αυξομείωσης των ωρών εργασίας. Η φορολογία επηρεάζει, ακόμη, τις αποφάσεις εισόδου στην αγορά εργασίας ενός δεύτερου μέλους του νοικοκυριού και επιλογής της μερικής απασχόλησης. Αντιθέτως, ελάχιστη είναι η επίδραση που οι φορολογικές μεταβολές ασκούν στις αποφάσεις προσφοράς εργασίας των κύριας ηλικίας ανδρών (prime-age males) –μεταξύ τους και των επικεφαλής νοικοκυριών- καθώς και των εργαζόμενων με υψηλότερες μισθολογικές προσδοκίες, οι οποίες εδράζονται σε αδιάλειπτες προϋπηρεσίες και συνδέονται με συλλογικές μισθολογικές διευθετήσεις ή/ και ενδοεπιχειρησιακή εμπειρία/ συσσώρευση δεξιοτήτων. Είναι γεγονός ότι τα ευρήματα της εμπειρικής έρευνας αντανακλώνται στις Κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές, όπου υπό τους άξονες της απασχολησιμότητας και των ίσων ευκαιριών, οι υποδείξεις μεταρρύθμισης των συστημάτων φορολογίας (και παροχών) συνδέονται, κυρίως, με την επιδίωξη αύξησης της συμμετοχής –την είσοδο, την παραμονή και την ανάσχεση της εξόδου- στην αγορά εργασίας των ανέργων, των αδρανών (inactive), των ηλικιωμένων και των γυναικών.

Ποιες είναι, όμως, οι συνέπειες μιας μεταβολής στη φορολογία της εργασίας για την απασχόληση; Οι εισηγητές της γενικευμένης μείωσης της φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας –της καλούμενης φορολογικής σφήνας (tax wedge)- θεωρούν πως, κατ’ αυτό τον τρόπο, το κόστος εργασίας μειώνεται, κατά συνέπεια η ζήτηση εργασίας αναθερμαίνεται και η απασχόληση αυξάνεται. Κατά βάση, δηλαδή, υποστηρίζουν ότι η αύξηση του προσωπικού φόρου εισοδήματος ή/ και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης τείνει σε μεγάλο βαθμό να

¹¹⁰ Carone, G. and A. Salomäki (2001) “Reforms in tax- benefit systems in order to increase employment incentives in the EU”, Economic Paper No 160, European Commission, DG Economic and Financial Affairs

¹¹¹ Από τη μια πλευρά, η μείωση της φορολογίας της εργασίας οδηγεί σε αύξηση της προσφοράς εργασίας, καθώς ο υψηλότερος καθαρός μισθός συνεπάγεται αύξηση του κόστους ευκαιρίας της ανάπαυσης (αποτέλεσμα υποκατάστασης). Από την άλλη πλευρά, η αύξηση του καθαρού εισοδήματος οδηγεί σε μείωση της προσφοράς εργασίας (εισοδηματικό αποτέλεσμα).

¹¹² Δες Carone and Salomäki, *op.cit.*, υποσημ. 110’ επίσης, Blundell, Richard W. (1995) “The Impact of Taxation on Labour Force Participation and Labour Supply”, The OECD Jobs Study/ Working Paper Series No 8

οδηγεί σε αύξηση του κόστους εργασίας μάλλον, παρά στη μείωση του πραγματικού μισθού κατανάλωσης των εργαζομένων, καθώς οι τελευταίοι αντιστέκονται στη μείωση του βιοτικού επιπέδου τους. Είναι γεγονός πως, βραχυπρόθεσμα, οι εργαζόμενοι –και τα εργατικά συνδικάτα- αντιστέκονται στη μείωση του πραγματικού μισθού κατανάλωσης –cf *real wage resistance*- και, κατά τούτο, η αύξηση της φορολογίας του προσωπικού εισοδήματος ή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης μετακυλίεται, μερικώς, στους εργοδότες, προκαλώντας αύξηση του κόστους εργασίας. Στην περίπτωση αύξησης των εργοδοτικών εισφορών, ειδικότερα, το κόστος εργασίας αυξάνεται, ως αποτέλεσμα της αδυναμίας μετακύλισης της αύξησης των εισφορών στους πραγματικούς μισθούς. Ωστόσο, η συνακόλουθη μείωση της ζήτησης εργασίας και η αύξηση της ανεργίας έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση του πραγματικού μισθού` μεσο-μακροπρόθεσμα, δηλαδή, η αύξηση της φορολογίας της εργασίας επιβαρύνει τους εργαζόμενους και επιτίπτει ή μετατοπίζεται στους πραγματικούς μισθούς. Αυτό δεν θα συνέβαινε μόνον εάν η προσφορά εργασίας ήταν απείρως ελαστική και οι πραγματικοί μισθοί ήσαν πλήρως δύσκαμπτοι –που όμως δεν είναι. Στην περίπτωση της αύξησης των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, περιλαμβανομένων των εργοδοτικών εισφορών, μάλιστα, η μετατόπισή της στους πραγματικούς μισθούς είναι πιθανότατα ταχύτερη, ως εκ της ανταποδοτικής φύσης τους –δηλαδή, της αναγνώρισης από μέρους των εργαζομένων ότι με τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης αγοράζουν κοινωνικές παροχές.¹¹³

Μπορεί, επομένως, η αύξηση της φορολογίας της εργασίας να συνεπάγεται βραχυπρόθεσμα την αύξηση του κόστους εργασίας και τη μείωση της ζήτησης εργασίας, όμως το μέγεθος αυτού του αποτελέσματος και η διάρκειά του εξαρτώνται από την ελαστικότητα προσφοράς εργασίας και το βαθμό δυσκαμψίας των πραγματικών μισθών`¹¹⁴ μακροπρόθεσμα, ασφαλώς, η επίπτωση της φορολογίας στο κόστος εργασίας εξουδετερώνεται. Το μέγεθος και η διάρκεια αυτού του αποτελέσματος, λοιπόν, εξαρτώνται από όλους εκείνους τους θεσμικούς παράγοντες που τείνουν να επιβραδύνουν την προσαρμογή του πραγματικού μισθού στη ζήτηση εργασίας –ακριβέστερα τείνουν να προκαλούν μεταβολές στην κλίση ή και τη θέση της καμπύλης καθορισμού των μισθών (*wage setting curve*)- όπως, η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης (ιδίως, ως παράγοντας αύξησης της διαπραγματευτικής ισχύος των ήδη τοποθετημένων), οι μηχανισμοί και διευθετήσεις καθορισμού των μισθών, ο ελάχιστος μισθός και τα επιδόματα ανεργίας` και, επομένως, διαφέρουν μεταξύ των οικονομιών. Η εμπειρική έρευνα φαίνεται πως υποστηρίζει τις προαναφερόμενες θεωρητικές υποδείξεις, υποδεικνύοντας πως μακροπρόθεσμα τουλάχιστον η φορολογία της εργασίας έχει ελάχιστες αρνητικές συνέπειες για την απασχόληση.¹¹⁵ Σε ότι, ειδικότερα, αφορά τις εργοδοτικές εισφορές, οι εμπειρικές ενδείξεις τείνουν να επιβεβαιώνουν ότι η αύξησή τους οδηγεί σε αύξηση του κόστους εργασίας βραχυπρόθεσμα, ωστόσο μακροπρόθεσμα η πιθανότητα εκδήλωσης αυτού του αποτελέσματος εξασθενεί και το μέγεθός του μειώνεται.¹¹⁶ Στον Πίνακα 9.11 παρουσιάζονται εκτιμήσεις της ελαστικότητας του κόστους εργασίας σε σχέση με τις εργοδοτικές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, που σε μεγάλο βαθμό ενισχύουν τις προαναφερόμενες θεωρητικές υποδείξεις και αναδεικνύουν τις μεταξύ οικονομιών διαφορές, με τη σειρά τους αναγόμενες στα (διαφορετικά) θεσμικά χαρακτηριστικά –και θεσμικές αλληλεπιδράσεις- των εθνικών αγορών εργασίας.

¹¹³ Gruber Jonathan (1995) “The incidence of payroll taxation: evidence from Chile”, NBER Working Paper No 5053

¹¹⁴ Ασφαλώς, εξαρτάται επίσης από το βαθμό ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων και την ευελιξία των τιμών. Οι εργοδότες μπορεί να αποδέχονται τις μισθολογικές πιέσεις στο βαθμό που είναι σε θέση να μετακυλίσουν την αύξηση του κόστους εργασίας στις τιμές των προϊόντων.

¹¹⁵ Nickell, Stephen (1997) “Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America”, *Journal of Economic Perspectives*, 11, 55- 74

¹¹⁶ OECD, *op.cit.*, υποσημ. 7 (*The OECD Jobs Study*, Part II)

Πίνακας 9.11 Ελαστικότητα του κόστους εργασίας σε σχέση με τις εργοδοτικές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης

Γερμανία	1,0
Φινλανδία	0,5
Γαλλία	0,4
Ιταλία	0,4
Σουηδία	0,0 ⁽¹⁾
Ηνωμένο Βασίλειο	0,25
ΗΠΑ	0,0 ⁽²⁾
Καναδάς	0,8
Ιαπωνία	0,5
Αυστραλία	0,5

(1) Η εκτιμώμενη μηδενική ελαστικότητα είναι, προφανώς, αμφισβητήσιμη. Στην ίδια μελέτη, πάντως, η ελαστικότητα του κόστους εργασίας σε σχέση με το φόρο εισοδήματος και τις ατομικές (των εργαζομένων) ασφαλιστικές εισφορές εκτιμώνται σε 1,0.

(2) Όπως και παραπάνω, η εκτίμηση είναι αμφισβητήσιμη. Η εξήγηση που προσφέρεται είναι ότι τόσο για τις ΗΠΑ, όσο και για τη Σουηδία, τα στοιχεία αντανakλούν μόνο τη χρονική περίοδο αναφοράς.

Πηγή : OECD (1994) *The Jobs Study*, Paris, σελ. 246

Σε όρους πολιτικής, κατά συνέπεια, η συνάφεια των προτάσεων μόνιμης μείωσης της φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας είναι μάλλον αμφισβητούμενη. Τουναντίον, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η θεσμική μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας προκειμένου να αναχαιτίζεται η λειτουργία μηχανισμών που τείνουν να αυξάνουν το βαθμό δυσκαμψίας των πραγματικών μισθών και, ως εκ τούτου, να ευνοούν τη διατήρηση του ποσοστού ανεργίας σε επίπεδο υψηλότερο από το μακροπρόθεσμο ποσοστό ισορροπίας. Σε ότι, ειδικότερα, αφορά τις εργοδοτικές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, η σκοπιμότητα μόνιμης μείωσής τους είναι μάλλον ελάχιστη¹¹⁷ αλλά, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Πίνακα 9.11 και τις εμπειρικές ενδείξεις, εμφανίζεται ισχυρότερη για τη Γερμανία, την Αυστρία και την Ισπανία. Σκόπιμη είναι, ενδεχομένως, η προσωρινή μείωση των εργοδοτικών εισφορών, για παράδειγμα κατά την αρχική φάση εξόδου από υφειακές συγκυρίες, όταν η μισθολογική αντίσταση είναι πιθανότατα ισχυρότερη¹¹⁷ αυτό, ωστόσο, εξαρτάται από τις προοπτικές (αυτο-) χρηματοδότησής της. Από την άλλη πλευρά, όμως, η μείωση των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης που επικεντρώνεται/ στοχεύει σε ορισμένες ομάδες του εργατικού δυναμικού, ιδίως τους μακροχρόνια άνεργους και τους (λιγότερο ειδικευμένους) νέους, είναι πιθανό να έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των ευκαιριών απασχόλησής τους. Σε παρόμοιες περιπτώσεις, άλλωστε, η λειτουργία μισθολογικών κατωφλίων –κάτω από τα οποία η προσφορά εργασίας τείνει να γίνεται απείρως ελαστική- αποτρέπει την επίπτωση/ μετακύλιση της φορολογίας στους πραγματικούς μισθούς και, επομένως, συνεπάγεται τη μόνιμη αύξηση του κόστους εργασίας. Από αυτές τις απόψεις, πάντως, οι υποδείξεις των Κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών, υπό τον άξονα της επιχειρηματικότητας και της δημιουργίας θέσεων εργασίας, για μείωση της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας είναι μερικώς, τουλάχιστον, αβάσιμες¹¹⁷ τουναντίον, βάσιμη είναι η υπόδειξη μείωσης του μη μισθολογικού κόστους εργασίας για τους λιγότερο ειδικευμένους και τους χαμηλότερα αμειβόμενους.

Σχετικώς με τις προτάσεις μεταρρύθμισης των συστημάτων ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας, ορισμένες παρατηρήσεις είναι αναγκαίο να διατυπωθούν. Πρώτον, η ενδεχόμενη εφαρμογή της σταδιακής αποκλιμάκωσης του επιδόματος ανεργίας ή/ και η

¹¹⁷ *ibid.*

εισαγωγή αυστηρότερων κριτηρίων/ κανόνων επιλεξιμότητας και ελέγχων –δες παραπάνω– δεν αποκλείεται να αναγκάσει ορισμένους εργαζόμενους να αναζητήσουν ή/ και τοποθετηθούν σε χαμηλότερης ποιότητας θέσεις εργασίας –σε σχέση με τις δεξιότητές τους– με αποτέλεσμα την απώλεια ανθρώπινου κεφαλαίου. Τα συστήματα προστασίας του εισοδήματος των ανέργων, άλλωστε, επιτρέπουν σε ορισμένους από τους τελευταίους να περιμένουν την τοποθέτησή τους στην κατάλληλη –σε σχέση με τις δεξιότητές τους– θέση εργασίας, αν και την ίδια στιγμή συμβάλλουν στον εγκλωβισμό άλλων στην παγίδα της ανεργίας. Όπως και νάχει, πάντως, η πολιτική μεταρρύθμισης, υπό την έννοια της εγκατάστασης ενός άριστου επιπέδου προστασίας των ανέργων, δεν μπορεί να παραβλέπει τις θετικές συνέπειες των συστημάτων ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας. Δεύτερον, η αποκλειστική έμφαση στη μεταρρύθμιση του συστήματος επιδομάτων ανεργίας μπορεί να αποδειχθεί αντιπαραγωγική, εάν η διατήρηση χαλαρών κανόνων και γενναιοδωρων επιδομάτων σε άλλους τομείς των συστημάτων κοινωνικής προστασίας ευνοεί τη «διοχέτευση» των ανέργων –και ανενεργών– στα τελευταία η ολλανδική εμπειρία της διόγκωσης του αριθμού των επωφελομένων από το σύστημα επιδότησης των ανίκανων να εργασθούν (disability benefits) είναι χαρακτηριστική. Ιδιαίτερη είναι, επίσης, η περίπτωση των νοτιο- μεσογειακών κρατών μελών της Κοινότητας, όπου η υποκατάσταση των (ανύπαρκτων ή ελάχιστα ανεπτυγμένων) συστημάτων προστασίας των ανέργων μέσω των εκτενών δικτύων οικογενειακής αλληλεγγύης –και, εμμέσως, μέσω των γενναιοδωρων συνταξιοδοτικών συστημάτων– οδηγεί σε μεγαλύτερη σταθεροποίηση της κατανάλωσης των ανέργων (consumption smoothing) σε σύγκριση με τα ανεπτυγμένα συστήματα ορισμένων κρατών μελών του βορρά. Μολαταύτα, αυτό μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την επιμήκυνση της μέσης διάρκειας παραμονής στην ανεργία (average unemployment spell) και την αύξηση του ποσοστού ανεργίας σε ισορροπία, καθώς και την ανάσχεση της γεωγραφικής κινητικότητας της εργασίας και την επιδείνωση των περιφερειακών διαφορών.¹¹⁸

Τρίτον, η αποτελεσματική (άμεση ή/ και έμμεση δια της αναθεώρησης των κανόνων) περιστολή των επιδομάτων ανεργίας μπορεί, εάν δεν συνοδεύεται από άλλα μέτρα ενίσχυσης της αποδοτικότητας της εργασίας ή/ και από μέτρα θεσμικής μεταρρύθμισης που αναστέλλουν τη μισθολογική αντίσταση (wage resistance) στη φορολογική επιβάρυνση, να προκαλέσει την εκδήλωση τάσεων μείωσης των χαμηλότερων μισθών –η ύπαρξη ελάχιστου μισθού όμως λειτουργεί ως αποτελεσματικό μισθολογικό κατώφλι– και, κατ’ αυτό τον τρόπο, να οδηγήσει σε επιδείνωση του κινδύνου του χαμηλού εισοδήματος μεταξύ των χαμηλότερα αμειβόμενων και, ακόμη, στην εμμονή της παγίδας της ανεργίας. Τέλος, τέταρτον, η αποτελεσματική μείωση του επιπέδου προστασίας των ανέργων δεν αποκλείεται να έχει, αφ’ εαυτής, πενιχρές θετικές συνέπειες σχετικά με τη βελτίωση του μηχανισμού αντιστοίχισης προσφοράς και ζήτησης εργασίας στις περιπτώσεις δυσμενών κυκλικών διακυμάνσεων και διαρθρωτικών μεταβολών. Οι προσδοκίες άμβλυνσης της μισθολογικής πίεσης και διαφοροποίησης των μισθών, αντιστοίχως, δεν αποκλείεται να αποδειχθούν ανεκπλήρωτες εάν η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης αποθαρρύνει τις προσλήψεις, ιδίως των λιγότερο ειδικευμένων και μακροχρόνια ανέργων και οι μισθολογικές διευθετήσεις επιβάλλουν τη συμπίεση της κατανομής των μισθών.

Δεν είναι κατόπιν αυτών, λοιπόν, συμπτωματική η σχετικά πρόσφατη στροφή του πολιτικού ενδιαφέροντος προς τα καλούμενα μέτρα αύξησης της αποδοτικότητας της εργασίας (make-work-pay policies) και, κατά τούτο, προς την ανακατανομή των δαπανών –cf. *neutral fiscal change*– από τα επιδόματα ανεργίας και τα προνοιακά επιδόματα σε επιδοτήσεις απασχόλησης και εισοδηματικές ενισχύσεις προς όφελος των λιγότερο ειδικευμένων/ χαμηλότερα αμειβόμενων –δες και παραπάνω. Η ελκυστικότητα παρόμοιων μέτρων συνδέεται με τις προσδοκίες περιορισμού της εξάρτησης από την πρόνοια και, ακόμη, αύξησης των εισοδημάτων εκείνων που βρίσκονται στα χαμηλότερα άκρα της κατανομής του εισοδήματος με τρόπο αποδεκτότερο απ’ ότι η αύξηση των κοινωνικών μεταβιβάσεων ή/ και

¹¹⁸ Bentolila, Samuel and Andrea Ichino (2000) “Unemployment and Consumption: Are Job Losses Less Painful near the Mediterranean?”, CEPR Discussion Paper No 2539

η μείωση της φορολογίας όσων δεν έχουν εισόδημα από εργασία. Πολύ περισσότερο, ίσως, η ελκυστικότητά τους συνδέεται με τις προσδοκίες αύξησης του προϊόντος και των φορολογικών εσόδων, ως αποτέλεσμα της αύξησης της απασχόλησης και της μείωσης των δημόσιων δαπανών για επιδόματα ανεργίας και προνοιακά επιδόματα. Παρ' όλα αυτά, η πολιτική αύξησης της αποδοτικότητας της εργασίας δεν παύει να συνοδεύεται από επιφυλάξεις και η αποτελεσματικότητα των σχετικών μέτρων εξαρτάται από πολλούς παράγοντες και, επίσης, διαφέρει μεταξύ των εθνικών αγορών εργασίας. Συνοψίζοντας την εμπειρία εφαρμογής παρόμοιων μέτρων, ο ΟΟΣΑ υπογραμμίζει:¹¹⁹

♦ Μολονότι η αποτίμηση των υφιστάμενων σχημάτων αύξησης της αποδοτικότητας της εργασίας υποδεικνύει την ύπαρξη οφελών για την απασχόληση, εντούτοις παρόμοια σχήματα δεν είναι απαλλαγμένα από τα γνώριμα προβλήματα του ανωφελούς κόστους και των αποτελεσμάτων υποκατάστασης και εκτοπισμού.

♦ Η συμβολή τους στη μείωση της φτώχειας συναρτάται με την επιλογή και τη στόχευση των μέτρων, που με τη σειρά τους εξαρτώνται, μεταξύ άλλων, από τη διανομή του εισοδήματος και το βαθμό συνύφανσης χαμηλών αποδοχών και χαμηλού οικογενειακού εισοδήματος. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο η πίστωση φόρου στις εργαζόμενες οικογένειες (*working families tax credit/ WFTC*) συμβάλλει στην αύξηση του εισοδήματος των φτωχών νοικοκυριών και ωφελεί ιδιαίτερος τα μονογονεϊκά νοικοκυριά που πλήττονται δυσανάλογα από τον κίνδυνο της φτώχειας. Από την άλλη πλευρά, στη Γαλλία, όπου όμως η διανομή του εισοδήματος είναι στενότερη (μικρότερης διασποράς), οι επιδοτήσεις απασχόλησης προς όφελος των λιγότερο ειδικευμένων/ χαμηλότερα αμειβόμενων συμβάλλουν λιγότερο στη μείωση της φτώχειας, στο βαθμό που οι χαμηλές ατομικές αποδοχές δεν είναι κατ' ανάγκη συνυφασμένες με χαμηλό οικογενειακό εισόδημα.

♦ Ο συνδυασμός των μέτρων αύξησης της αποδοτικότητας της εργασίας με την εφαρμογή ελάχιστων μισθών είναι συνήθως ευεργετικός' το επίπεδο του ελάχιστου μισθού όμως δεν μπορεί να είναι πολύ υψηλό. Πράγματι, το κόστος εφαρμογής μέτρων που αποβλέπουν στη μείωση του κόστους εργασίας και την αύξηση των καθαρών αποδοχών –cf. *take-home pay*– των χαμηλότερα αμειβόμενων είναι μεγαλύτερο όσο χαμηλότερο είναι το επίπεδο των μισθών –καθώς τα επιδόματα προς τους εργαζόμενους που αναλαμβάνουν χαμηλά αμειβόμενη εργασία ή οι επιδοτήσεις απασχόλησης προς τις επιχειρήσεις είναι υψηλότερα. Επιπροσθέτως, ο ελάχιστος μισθός αποτρέπει φαινόμενα ηθικού κινδύνου, όπως για παράδειγμα συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων και εργαζόμενων ώστε να συγκρατούνται οι μισθοί σε χαμηλό επίπεδο, καθώς είναι γνωστό ότι το κράτος θα καλύπτει τη διαφορά' και, επομένως, ο ελάχιστος μισθός αποτρέπει τον κίνδυνο μετατροπής των μέτρων που αποβλέπουν στην ενίσχυση των εισοδημάτων των εργαζόμενων σε μέτρα επιδότησης των εργοδοτών. Από την άλλη πλευρά, όμως, οι υψηλοί ελάχιστοι μισθοί αποθαρρύνουν πιθανότατα την απασχόληση των λιγότερο ειδικευμένων, ιδίως των νέων.

♦ Η χορήγηση εργασιακών επιδομάτων και πιστώσεων φόρου επικεντρώνεται, εκ των πραγμάτων, σε χαμηλά αμειβόμενα εργαζόμενους ή σε νοικοκυριά με εργαζόμενα μέλη και χαμηλό οικογενειακό εισόδημα μάλλον, παρά σε εργαζόμενους με υψηλότερες αποδοχές και νοικοκυριά με υψηλό εισόδημα. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των οριακών αποτελεσματικών φορολογικών συντελεστών καθώς αυξάνονται οι αποδοχές και, κατ' επέκταση, τη στρέβλωση των εργασιακών κινήτρων των εργαζόμενων με χαμηλές αποδοχές. Το πρόβλημα του εγκλωβισμού των χαμηλότερα αμειβόμενων στην παγίδα της φτώχειας επιτείνεται πιθανότατα όταν το επίπεδο του ελάχιστου μισθού είναι υψηλό. Ένα υψηλό επίπεδο ελάχιστου μισθού συνοδεύεται από μεγαλύτερη συμπίεση της κατανομής των μισθών (*compressed wage distribution*), με πιθανό αποτέλεσμα τη διόγκωση του αριθμού των εργαζομένων που δοκιμάζονται από την αύξηση των οριακών αποτελεσματικών φορολογικών συντελεστών. Από την άλλη πλευρά, η διατήρηση υψηλών οριακών φορολογικών συντελεστών περιστέλλει τις δυνατότητες χρηματοδότησης των εργασιακών επιδομάτων ή/ και πιστώσεων φόρου μέσω της αύξησης της φορολογίας των εισοδηματικών

¹¹⁹ OECD, *op.cit.*, υποσημ. 108, ιδίως “Editorial: Rewarding Work”

ισχυρότερων/ υψηλότερα αμειβόμενων/ ειδικευμένων εργαζομένων –παρόμοιες δυνατότητες ωστόσο είναι εκ προοιμίου μάλλον περιορισμένες- με αποτέλεσμα την επιδείνωση των οριακών αποτελεσματικών φορολογικών συντελεστών καθώς αυξάνονται οι αποδοχές των χαμηλά αμειβόμενων και τη διεύρυνση της παγίδας της φτώχειας. Από αυτή την άποψη, δηλαδή, το δίλημμα βελτίωσης της θέσης των ανέργων και ανενεργών ή των χαμηλά αμειβόμενων εργαζόμενων, με άλλα λόγια το δίλημμα άμβλυνσης της παγίδας της ανεργίας ή της παγίδας της φτώχειας είναι στο επίκεντρο της πολιτικής αύξησης της αποδοτικότητας της εργασίας.

♦ Συναφής με την προηγούμενη είναι, επίσης, η περίπτωση μέτρων που αφορούν στη μείωση των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης για τους χαμηλότερα αμειβόμενους, καθώς η ταχεία άρση των σχετικών επιδοτήσεων προς τους εργοδότες υποκινεί και ενισχύει την αντίσταση των τελευταίων έναντι των μισθολογικών αυξήσεων. Αυτό μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την απίσχναση των κινήτρων επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο, από πλευράς τόσο των επιχειρήσεων όσο και των εργαζόμενων, τη διάδοση της χαμηλής ποιότητας/ χαμηλόμισθης εργασίας και τον εγκλωβισμό σε χαμηλά αμειβόμενες θέσεις εργασίας. Ταυτοχρόνως, δεν αποκλείεται να ευνοεί την υποκατάσταση της κανονικής με τη μερική απασχόληση, ιδίως εάν η χορήγηση επιδομάτων –σε συνδυασμό με τη φορολογική μεταχείρισή τους- περιορίζει τη διαφορά αποδοχών μεταξύ κανονικής και μερικής απασχόλησης.

Συμπερασματικώς, η εφαρμογή μέτρων αύξησης της αποδοτικότητας της εργασίας, ιδίως υπό τη μορφή των εργασιακών επιδομάτων και των πιστώσεων φόρου, είναι περισσότερο ενδεδειγμένη σε οικονομίες με χαμηλότερο επίπεδο φορολογίας και παροχών/ επιδομάτων, χαμηλότερο επίπεδο ελάχιστων μισθών και, επομένως, ευρύτερη –δηλαδή μεγαλύτερης διασποράς- κατανομή αποδοχών. Τουναντίον, σε οικονομίες με υψηλό επίπεδο φορολογίας και επιδομάτων, υψηλότερο επίπεδο ελάχιστων μισθών και, επομένως, συμπιεσμένη κατανομή των αποδοχών, το κόστος εφαρμογής παρόμοιων μέτρων είναι υψηλότερο και οι θετικές επιπτώσεις τους είναι πιθανότατα περιορισμένες, κυρίως ως αποτέλεσμα των συνεπειών της απίσχνασης των εργασιακών κινήτρων των εργαζόμενων.¹²⁰ Σε αυτές τις οικονομίες, η επιδότηση του κόστους εργασίας των χαμηλότερα αμειβόμενων/ λιγότερο ειδικευμένων –ιδίως η μείωση των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης- συνιστά το πλέον ενδεδειγμένο μεταξύ των μέτρων αύξησης της αποδοτικότητας της εργασίας, ενώ, όπως προλέγεται, επιβεβλημένη είναι η προώθηση της θεσμικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας –η υπέρμετρη έμφαση στη μεταρρύθμιση του συστήματος φορολογίας και παροχών είναι, αν μη τι άλλο, αβάσιμη.

Είναι γεγονός ότι κατά τη διάρκεια των τελευταίων ιδίως ετών της δεκαετίας του 1990, τα περισσότερα κράτη μέλη της Κοινότητας προχώρησαν στην εφαρμογή μεταρρυθμίσεων στα συστήματα φορολογίας και παροχών που, όμως, ως επί το πλείστον θεωρούνται διστακτικές και περιορισμένες.¹²¹ Στους επόμενους τρεις πίνακες συνομίζονται οι τάσεις μεταβολής σχετικώς με τη φορολογία της εργασίας, με έμφαση στη διαμόρφωση των κινήτρων,¹²² καθώς και σε σχέση με βασικές παραμέτρους των συστημάτων ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας. Αναλυτικότερα: Σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 9.12, μεταξύ 1997 και

¹²⁰ Carone and Salomäki, *op.cit.*, υποσημ. 110

¹²¹ European Central Bank, *op.cit.*, υποσημ. 64` Economic Policy Committee, *op.cit.*, υποσημ. 61` European Commission/ DG Economic and Financial Affairs/ EPC, *op.cit.*, υποσημ. 61

¹²² Υπογραμμίζεται ότι τα στοιχεία για τη φορολογία της εργασίας συνίστανται σε δείκτες –*forward-looking indicators*- που υπολογίζει ο ΟΟΣΑ μέσω μικροοικονομικών προσομοιώσεων. Οι τελευταίες εφαρμόζουν, κατ' ουσία, τις υφιστάμενες φορολογικές ρυθμίσεις στα εισοδήματα από την εργασία προτυποποιημένων, βάσει ύψους αποδοχών και οικογενειακής κατάστασης, φορολογούμενων (*stylised taxpayers*). Το πλεονέκτημα των δεικτών του ΟΟΣΑ είναι ότι προσφέρουν πιστότερη εικόνα της δομής των κινήτρων που το φορολογικό σύστημα διαμορφώνει. Αντιθέτως, οι δείκτες που βασίζονται σε πραγματικά, μακροοικονομικά στοιχεία, οι οποίοι χρησιμοποιούνται σε άλλα κεφάλαια της παρούσας εργασίας, υποδεικνύουν το πραγματικό βάρος της φορολογίας, το οποίο είναι αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης φορολογικών κινήτρων και οικονομικής συμπεριφοράς. Δες Carone and Salomäki, *op.cit.*, υποσημ. 110

2000 η μέση φορολογική επιβάρυνση/ σφήνα της εργασίας -δηλαδή η διαφορά μεταξύ κόστους εργασίας και καθαρού μισθού κατανάλωσης για εργάτη που αμείβεται με το μέσο ημερομίσθιο- στην Κοινότητα μειώθηκε κατά 1,6 % μόνον, παραμένοντας σε επίπεδο πολύ υψηλότερο εκείνου στις Η.Π.Α. Οι μεγαλύτερες μειώσεις σημειώνονται στην Ιρλανδία και την Ιταλία, ενώ αξιοσημείωτη είναι επίσης η μείωση στο Ηνωμένο Βασίλειο –μεγαλύτερη από τη μέση μείωση στην Κοινότητα- στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία η φορολογία επί της εργασίας είναι, το 2000, χαμηλότερη απ’ ότι στις Η.Π.Α. Η μέση μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης στην Κοινότητα ανάγεται στη μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης μάλλον παρά στη μείωση του φόρου εισοδήματος. Άλλωστε, στα περισσότερα κράτη μέλη της Κοινότητας οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης συνιστούν το μέγιστο τμήμα της φορολογίας της εργασίας. Ωστόσο, στην Ιρλανδία η μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης ανάγεται κατά μείζονα λόγο στη μείωση του φόρου εισοδήματος. Στη Δανία από την άλλη πλευρά, η μείωση του φόρου εισοδήματος συνοδεύεται από την αύξηση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, κατά συνέπεια η δομή της φορολογικής σφήνας μεταβάλλεται, όμως η Δανία παραμένει το μοναδικό κράτος μέλος όπου ο φόρος εισοδήματος αποτελεί την κυρίαρχη συνιστώσα της φορολογίας της εργασίας. Σε αρκετά κράτη μέλη η μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης οφείλεται κυρίως στη μείωση των εργοδοτικών εισφορών και δευτερευόντως στη μείωση των εισφορών των εργαζομένων- άλλωστε οι πρώτες κατά κανόνα συνιστούν το μεγαλύτερο τμήμα των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Στην Ιταλία, ειδικότερα, οι εργοδοτικές εισφορές μειώνονται κατά 6,7 %. Από την άλλη πλευρά, όμως, στη Γαλλία η μείωση των ίδιων εισφορών είναι πολλαπλάσια εκείνης των εργοδοτικών (-3,4 % και -0,9 % αντιστοίχως), ενώ στην Ολλανδία μειώνονται οι ίδιες και αυξάνονται οι εργοδοτικές εισφορές, όμως η μεταξύ τους σχέση παραμένει στο επίπεδο ~ 2: 1.¹²³ Τουναντίον, αύξηση των εισφορών των εργαζόμενων και μείωση των εργοδοτικών εισφορών παρατηρείται στο Βέλγιο, την Ελλάδα και κυρίως στη Σουηδία. Στη Γαλλία και δευτερευόντως στην Ιταλία, τέλος, η μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης συνοδεύεται από την αύξηση του φόρου εισοδήματος (3,4 % και 1,2 % αντιστοίχως).

¹²³ Είναι, όμως, αξιοσημείωτο ότι η Ολλανδία είναι, πλέον, το μοναδικό κράτος μέλος όπου το σύστημα των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης είναι αντιστρόφως προοδευτικό (regressive).

Πίνακας 9.12 Η δομή και οι μεταβολές της φορολογικής σφήνας, ως % του κόστους εργασίας / μόνο άτομο, χωρίς παιδιά, μέσο ημερομίσθιο⁽¹⁾

	Φόρος εισοδήματος		Εισφορές κοινωνικής ασφάλισης						Σύνολο		Κατάταξη ⁽²⁾
			Εργαζόμενος		Εργοδότης		Σύνολο εισφορών κοινωνικής ασφάλισης				
	2000	1997 - 2000	2000	1997 - 2000	2000	1997 - 2000	2000	1997 - 2000	2000	1997 - 2000	2000
Βέλγιο	21,4	-0,6	10,5	0,5	24,7	-1,1	35,2	-0,6	56,6	-1,2	1
Δανία	32,4	-2,6	11,7	1,7	0,4	0,4	12,0	2,0	44,4	-0,6	9
Γερμανία	17,3	-0,7	17,0	0,0	17,0	0,0	34,0	0,0	51,3	-0,7	2
Ελλάδα	1,8	-0,2	12,4	0,4	21,9	-0,1	34,3	0,3	36,1	0,1	11
Ισπανία	9,3	-1,7	4,9	-0,1	23,4	-0,1	28,3	-0,2	37,6	-1,9	10
Γαλλία	10,4	3,4	9,6	-3,4	28,1	-0,9	37,7	-4,3	48,1	-0,9	4
Ιρλανδία	13,6	-4,4	4,6	-0,4	10,7	-0,3	15,2	-0,8	28,8	-5,2	15
Ιταλία	14,2	1,2	6,9	0,0	25,3	-6,7	32,2	-6,7	46,4	-5,5	6
Λουξεμβούργο	11,2	-0,8	12,1	1,1	12,0	0,0	24,0	1,0	35,2	0,2	12
Ολλανδία	5,3	-0,2	25,3	-4,7	13,9	6,9	39,2	2,2	44,5	2,0	8
Αυστρία	7,4	-0,6	13,8	-0,2	24,0	0,0	37,7	-0,3	45,1	-0,9	7
Πορτογαλία	5,4	-0,6	8,9	-0,1	19,2	0,2	28,1	0,1	33,5	-0,5	13
Φινλανδία	21,4	-0,6	5,6	-0,4	20,6	0,0	26,2	-0,4	47,5	-1,1	5
Σουηδία	19,5	-1,5	5,3	1,3	24,7	-0,1	30,0	1,2	49,5	-0,3	3
Ηνωμένο Βασίλειο	14,5	-0,5	7,2	-0,8	8,5	-0,5	15,8	-1,2	30,3	-1,7	14
ΕΕ - 15*	14,0	0,1	11,4	-0,9	19,6	-0,8	31,0	-1,7	45,0	-1,6	
ΗΠΑ	16,6	-0,4	7,2	0,2	7,1	0,1	14,3	0,3	30,9	-0,1	

(1) Μέσες ακαθάριστες αποδοχές ενήλικα, πλήρως απασχολούμενου χειρώνακτα στη Βιομηχανία

(2) Κατάταξη με κριτήριο την απόκλιση από το μέσο ΕΕ – 15

* Σταθμισμένος μέσος (πραγματικό ΑΕΠ)

Πηγή : Carone, G. and A. Salomäki (2001) “Reforms in tax- benefit systems in order to increase employment incentives in the EU”, Economic Paper No 160, European Commission, DG Economic and Financial Affairs

Ο Πίνακας 9.13 περιλαμβάνει υπολογισμούς –από τον ΟΟΣΑ- «μεικτών» οριακών συντελεστών φορολογίας, δηλαδή των πρόσθετων φόρων εισοδήματος και των ίδιων εισφορών κοινωνικής ασφάλισης που, αφαιρουμένων των διαφορετικής υφής επιδομάτων και φορολογικών απαλλαγών για οικογένειες, συνοδεύουν την οριακή αύξηση των ακαθάριστων αποδοχών. Μολονότι οι «μεικτοί» οριακοί φορολογικοί συντελεστές συνιστούν προσεγγίσεις των οριακών αποτελεσματικών συντελεστών φορολογίας –καθώς δεν συνυπολογίζονται άλλα επιδόματα τα οποία μειώνονται ή/ και καταργούνται καθώς αυξάνονται οι αποδοχές- εντούτοις προσφέρουν ικανοποιητική πληροφόρηση περί τα κίνητρα αύξησης της προσφοράς εργασίας –ωρών εργασίας ή/ και εργασιακής προσπάθειας- και, κατ' επέκταση, περί τον κίνδυνο εγκλωβισμού στην παγίδα της φτώχειας. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 9.13, λοιπόν, στα περισσότερα κράτη μέλη παρατηρείται μείωση των «μεικτών» οριακών φορολογικών συντελεστών στο επίπεδο των μέσων και των χαμηλών αποδοχών σε ορισμένα κράτη μέλη, πάντως, οι «μεικτοί» οριακοί φορολογικοί συντελεστές παραμένουν υψηλοί, ανεξαρτήτως ύψους αποδοχών και οικογενειακής κατάστασης (π.χ. Βέλγιο, Γερμανία, Ολλανδία). Σε αρκετά κράτη μέλη οι «μεικτοί» οριακοί φορολογικοί συντελεστές είναι χαμηλότεροι στις περιπτώσεις των χαμηλού εισοδήματος μονογονεϊκών οικογενειών και, ενίοτε κυρίως, των μεσαίου εισοδήματος οικογενειών, δηλαδή οικογενειών με δύο εργαζόμενα μέλη, εκ των οποίων το ένα απασχολείται μάλλον μερικώς. Από την άλλη πλευρά, σε αρκετά κράτη μέλη οι «μεικτοί» οριακοί φορολογικοί συντελεστές είναι υψηλότεροι προκειμένου για χαμηλού εισοδήματος οικογένειες και ανύπαντρους εργαζόμενους με χαμηλές αποδοχές. Η μεροληψία προς όφελος των μεσαίων εισοδημάτων είναι, επίσης, ισχυρή σε κράτη μέλη όπου εφαρμόζονται μέτρα αύξησης της αποδοτικότητας της εργασίας υπό τη μορφή των πιστώσεων φόρου, που καταργούνται καθώς αυξάνονται οι αποδοχές. Μολονότι στην Ιρλανδία η εμφανέστατη παγίδα της φτώχειας στην περίπτωση των χαμηλού εισοδήματος μονογονεϊκών οικογενειών συρρικνώθηκε (προ της μείωσης κατά 68,5 ποσοστιαίες μονάδες ο «μεικτός» οριακός φορολογικός συντελεστής ήταν 90,5 %), στο Ηνωμένο Βασίλειο το πρόβλημα παραμένει οξύ (ο «μεικτός» οριακός φορολογικός συντελεστής στην περίπτωση χαμηλού εισοδήματος οικογενειών με εργαζόμενο μέλος, οι οποίες επωφελούνται από την πίστωση φόρου –cf. *WFTC*- ανέρχεται σε 69,4 %).

Στον Πίνακα 9.14, τέλος, συνοψίζονται ορισμένες πληροφορίες περί τις βασικές παραμέτρους των συστημάτων ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας και υποδεικνύονται οι μεταβολές τους κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990. Είναι γεγονός ότι τα διαθέσιμα στοιχεία δεν επιτρέπουν τη συναγωγή κατηγορηματικών συμπερασμάτων σχετικά με τα πρότυπα των μεταρρυθμίσεων, ιδίως σε ότι αφορά το συνδυασμό οικονομικών και θεσμικών αλλαγών. Δεν επιτρέπουν, επίσης, τη διαπίστωση του βάθους και της σημασίας των μεταβολών, που άλλωστε εξαρτώνται από τις μεταρρυθμίσεις σε άλλους τομείς της κοινωνικής προστασίας και στα συστήματα φορολογίας. Εντούτοις σαφής φαίνεται η τάση μείωσης του αποτελεσματικού επιπέδου προστασίας, είτε μέσω της μείωσης του επιδόματος ανεργίας –του ακαθάριστου ποσοστού αναπλήρωσης των αποδοχών- ή/ και μέσω της ενίσχυσης των ελέγχων της συμπεριφοράς των ανέργων, ιδίως της διαθεσιμότητάς τους για εργασία και της εφαρμογής αυστηρότερων κριτηρίων επιλεξιμότητας. Αξιοσημείωτο είναι, πάντως, ότι οι μεταρρυθμίσεις δεν περιορίζονται στα κράτη μέλη που διατηρούν τα περισσότερο γενναιόδωρα συστήματα ασφάλισης και, ιδίως, πρόνοιας κατά της ανεργίας.

Πίνακας 9.13

Οριακοί φορολογικοί συντελεστές

(φόρος εισοδήματος και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης εργαζόμενου μείον οικογενειακά επιδόματα ως % ακαθάριστου μισθού)

	Μόνο άτομο χωρίς παιδιά 67% ΜΑΑ ⁽¹⁾		Μόνο άτομο 2 παιδιά 67% ΜΑΑ ⁽¹⁾		Παντρεμένο ζευγάρι 2 παιδιά ένας εργαζόμενος, 67% ΜΑΑ ⁽¹⁾		Παντρεμένο ζευγάρι 2 παιδιά 2 εργαζόμενοι, 100% ΜΑΑ ⁽¹⁾ + 33% ΜΑΑ ⁽¹⁾	
	2000	μεταβολή 1997 - 2000	2000	μεταβολή 1997 - 2000	2000	μεταβολή 1997 - 2000	2000	μεταβολή 1997 - 2000
Βέλγιο	54,1	-0,7	54,1	-0,7	51,4	-0,3	45,5	1,0
Γερμανία	51,0	-0,9	48,8	-0,8	51,8	3,6	39,5	-2,4
Ελλάδα	20,1	0,0	15,9	0,0	28,5	0,0	35,5	-0,3
Ισπανία	26,4	-4,8	6,4	-17,7	23,2	-0,9	34,9	-1,8
Γαλλία	48,6	-0,8	21,0	-0,4	21,0	-0,4	39,0	-0,5
Ιρλανδία	22,0	-8,5	22,0	-68,5	28,5	-4,2	20,3	-4,6
Ιταλία	32,8	-1,6	32,8	-1,6	40,1	-0,6	40,5	-6,5
Λουξεμβούργο	34,1	0,0	14,7	2,1	14,7	2,1	14,2	-1,3
Ολλανδία	45,8	-1,0	41,3	-3,4	41,8	-1,9	37,5	2,9
Αυστρία	37,1	-14,4	52,1	30,5	42,0	-0,5	32,3	-2,0
Πορτογαλία	25,0	-1,0	11,0	0,0	25,0	-1,0	27,5	-0,5
Φινλανδία	42,7	-2,3	42,7	-2,3	48,4	-2,3	38,9	-1,0
Δανία	50,7	-1,4	50,7	-1,4	45,2	-1,3	36,3	-0,5
Σουηδία	38,3	-0,6	38,3	-0,6	35,2	-0,5	43,6	-2,5
Ηνωμένο Βασίλειο	32,0	-1,0	69,4	36,4*	69,4	36,4*	20,8	-1,3
ΕΕ - 15 **	41,9	-1,7	39,7	3,0	42,6	5,3	36,2	-1,9
ΗΠΑ	29,6	-0,3	35,6	-15,4	29,6	-21,4	24,8	-2,4

(1) ΜΑΑ: Μέσες ακαθάριστες αποδοχές ενήλικα, πλήρως απασχολούμενου, χειρώνακτα στη Βιομηχανία

* Τα στοιχεία για 1997 και το 2000 στο Ηνωμένο Βασίλειο δεν είναι συγκρίσιμα, γιατί το προγενέστερο πρόγραμμα πίστωσης φόρου (tax credit) δεν περιλαμβάνεται στους υπολογισμούς, ενώ το πρόγραμμα επιστροφής φόρου στις οικογένειες με εργαζόμενο (working families tax credit) περιλαμβάνεται στο 2000

** σταθμισμένος μέσος (πραγματικό ΑΕΠ)

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

Πίνακας 9.14 Συστήματα ασφάλισης και πρόνοιας για την ανεργία και μεταβολές⁽¹⁾ κατά τη δεκαετία 1990

	Διάρκεια επιδομάτων, μήνες			Ακαθάριστο ποσοστό αναπλήρωσης ⁽²⁾	Αυστηρότερος έλεγχος διαθεσιμότητας για εργασία	Αυστηρότερα κριτήρια επιλεξιμότητας ⁽³⁾
	Ασφάλιση για ανεργία	Πρόνοια για ανεργία	Κοινωνική πρόνοια			
Βέλγιο	Χωρίς όριο	όχι	Απεριόριστη	=	+	=
Δανία	48	όχι	Απεριόριστη			
Γερμανία	6-32	Απεριόριστη	Απεριόριστη	40% → 38%	+	=
Ελλάδα	5-15	όχι	όχι	=	=	=
Ισπανία	4-24	6	Περιορισμένη	80% → 70%	+	+
Γαλλία	4-60	Απεριόριστη	Περιορισμένη	57% → 53%	-	+
Ιρλανδία	15	Απεριόριστη	Περιορισμένη	41% → 32%	-	=
Ιταλία	6-9	όχι	Περιορισμένη	15% → 33%	+	=
Λουξεμβούργο	12	όχι	Απεριόριστη	=	-	=
Ολλανδία	6-60	24	Απεριόριστη	=	+	+
Αυστρία	5-12	Απεριόριστη	Απεριόριστη	43% → 36%	=	+
Πορτογαλία	12-30	10,5	Απεριόριστη	=	-	-
Φινλανδία	23	Απεριόριστη	Απεριόριστη	54% → 61%	+	+
Σουηδία	14	5	Απεριόριστη			
Ηνωμένο Βασίλειο	6	όχι	Απεριόριστη			

(1) Οι μεταβολές αναφέρονται σε δείκτες + (-) υποδεικνύουν αύξηση (μείωση) του σχετικού δείκτη, = υποδεικνύει ότι δεν υπήρξε μεταβολή

(2) Το ακαθάριστο ποσοστό αναπλήρωσης αναφέρεται στις παροχές ασφάλισης και αφορά στον πρώτο μήνα ανεργίας προσώπων με εξαρτώμενο σύζυγο. Οι αλλαγές αφορούν στη δεκαετία 1990.

(3) Για παράδειγμα, μέσω επιμήκυνσης της ελάχιστης περιόδου ασφάλισης, ή, σχετικώς με ορισμένες ομάδες εργαζομένων.

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

ECB (2001) "Labour Market Mismatches in Euro Area Countries", March

III. Ευελιξία της αγοράς εργασίας/ διευθέτηση του χρόνου εργασίας και προστασία της απασχόλησης

Η *agenda* της πολιτικής διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας συμπληρώνεται με μέτρα που αποβλέπουν στην αύξηση της ευελιξίας της αγοράς εργασίας, με άλλα λόγια μέτρα που αποσκοπούν στη διευκόλυνση και επιτάχυνση της (ανα-) κατανομής της εργασίας μεταξύ τομέων, κλάδων, επιχειρήσεων, μονάδων και δραστηριοτήτων, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η αποτελεσματική χρήση –και κατανομή- της εργασίας τόσο στο επίπεδο της επιχείρησης, όσο και στο επίπεδο της οικονομίας. Εξ ου, λοιπόν, η από μέρους των ειδικών των εργασιακών σχέσεων συνήθως αναφορά σε μέτρα αύξησης της εσωτερικής –στο επίπεδο της επιχείρησης ή της καλούμενης εσωτερικής αγοράς εργασίας (internal labour market)- και εξωτερικής –στο επίπεδο της οικονομίας ή της (εγχώριας) αγοράς εργασίας- ευελιξίας –cf. *internal and external labour market flexibility*.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, καθώς προοδευτικώς αποκαλύπτονται και κατανοούνται οι θετικές οικονομικές επιπτώσεις της πληροφορικής τεχνολογίας, ιδίως στις Η.Π.Α.,¹²⁴ το ενδιαφέρον της ευρωπαϊκής διαρθρωτικής πολιτικής στρέφεται, μεταξύ άλλων, στην υποστήριξη των οργανωτικών καινοτομιών που επιτρέπουν στις επιχειρήσεις να εισάγουν και εκμεταλλευθούν τη νέα τεχνολογία. Παρόμοιες καινοτομίες σε μεγάλο βαθμό αφορούν στην οργάνωση της εργασίας (work organisation) και συνίστανται, κυρίως, στην αναδιοργάνωση του χρόνου εργασίας, την αξιοποίηση ευέλικτων μορφών εργασίας/ απασχόλησης και την εισαγωγή νέων μεθόδων οργάνωσης και διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων. Σε αυτό το πλαίσιο, σημασία αποδίδεται στην αναθεώρηση των υφιστάμενων σχετικών ρυθμιστικών διατάξεων και, επίσης, στην ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων, σε κεντρικό επίπεδο και, κυρίως, στο επίπεδο κλάδων και επιχειρήσεων, προκειμένου να συμφωνούνται και εφαρμόζονται κατάλληλες για τις επιχειρήσεις και αποδεκτές για τους εργαζόμενους συνθήκες και σχέσεις εργασίας –εξ ου και η επίκληση για την εύρεση μιας νέας ισορροπίας μεταξύ ευελιξίας και ασφάλειας (a new balance between flexibility and security).

Ειδικότερα, η αναδιοργάνωση και ευέλικτη διευθέτηση του χρόνου εργασίας αφορά στην απομάκρυνση από τους παραδοσιακούς/ συμβατικούς τρόπους διαχείρισης και υπολογισμού του εργάσιμου χρόνου, περιλαμβάνοντας την ετήσια έκφραση/ υπολογισμό των ωρών εργασίας (annualisation of working hours), την εφαρμογή ατομικών λογαριασμών του χρόνου εργασίας (individual working time accounts), καθώς επίσης και την καθιέρωση δυνατοτήτων εναλλαγής (shifting) μεταξύ κανονικής και μερικής απασχόλησης και ευκαιριών προσωρινής διακοπής της επαγγελματικής δραστηριότητας (career breaks). Στο Κεφ. 8 (στην ενότητα για τις ρυθμίσεις των αγορών εργασίας και, ιδίως, στο τμήμα για τις συνθήκες εργασίας) υποστηρίχθηκε ότι η ευέλικτη διευθέτηση του χρόνου εργασίας επιτρέπει στις επιχειρήσεις να ανταποκρίνονται στις διακυμάνσεις της ζήτησης για το προϊόν, συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη χρήση του κεφαλαιουχικού εξοπλισμού τους, ευνοεί την περιστολή των αποθεμάτων, τη μείωση του όγκου και του κόστους των υπερωριών και τη μείωση των απουσιών από την εργασία και, τέλος, διευκολύνει την επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο. Κοντολογίς, η ευέλικτη διευθέτηση των ωρών εργασίας, σε συνδυασμό με την εισαγωγή της νέας τεχνολογίας, μπορεί να επιφέρει αύξηση της ενδοεπιχειρησιακής παραγωγικότητας της εργασίας και να ευνοεί την αύξηση της ενδοεπιχειρησιακής αποτελεσματικότητας της παραγωγικής διαδικασίας (productive efficiency). Σε μακροοικονομικό επίπεδο τα οφέλη για την παραγωγικότητα, το προϊόν και την απασχόληση μπορεί να είναι υπολογίσιμα. Ενδεικτικά είναι τα ευρήματα πρόσφατης και βασισμένης σε νέα στοιχεία εμπειρικής μελέτης – που αμέσως επαινέθηκε-¹²⁵ σύμφωνα με τα οποία, μεταξύ 1987- 1992 και 1992- 1997 σε

¹²⁴ Δες και υποσημείωση 31

¹²⁵ Δες “Economics focus: The white heat of technology”, *The Economist*, May 25, 2002` επίσης, http://www.j-bradford-delong.net/TotW/Daily_Journal

δέκα από τις πλουσιότερες οικονομίες του ΟΟΣΑ, 50 % έως 85 % της συνολικής (aggregate) αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας, ωστόσο αρκετά μικρότερο τμήμα της αύξησης της συνολικής παραγωγικότητας (total factor productivity/ TFP), αποδίδεται στις ενδοεπιχειρησιακές (within firm) διεργασίες.¹²⁶ Από την άλλη πλευρά, η ευέλικτη διευθέτηση του χρόνου εργασίας επιφυλάσσει, επίσης, οφέλη για τους εργαζόμενους. Οι τελευταίοι μπορούν να προσβλέπουν στην απόκτηση νέων δεξιοτήτων και, ως εκ τούτου, στη βελτίωση των μισθολογικών προσδοκιών τους, στην αύξηση της ικανοποίησης τους από την εργασία (job satisfaction) – εν μέρει και ως αποτέλεσμα της αλλαγής των μεθόδων διοίκησης –cf. *team work*–¹²⁷ και, επίσης, στην αύξηση των ευκαιριών και, ενδεχομένως, του χρόνου ανάπαυσης και, ως εκ τούτου, στη διεύρυνση των δυνατοτήτων συμφιλίωσης της εργασίας και της προσωπικής και οικογενειακής ζωής τους (reconciliation of work with personal and family life) –με αντιπροσωπευτικότερο το παράδειγμα των (παντρεμένων) γυναικών που επιλέγουν τη μερική απασχόληση αντί της εξόδου (ή μη εισόδου) από την αγορά εργασίας.

Μεταξύ των θεμάτων που συνδέονται με το ζήτημα του χρόνου εργασίας, η νομοθετημένη (γενικευμένη) μείωση των κανονικών ωρών εργασίας –σε διάκριση από τη συμφωνημένη σε επίπεδο κλάδου και συνηθέστερα επιχείρησης μείωση των ωρών εργασίας με αντάλλαγμα, για παράδειγμα, τη μείωση των αποδοχών έτσι ώστε να διατηρηθούν οι θέσεις εργασίας, π.χ. η πρόσφατη συμφωνία στη *Volkswagen*- έχει συχνά βρεθεί στο επίκεντρο της συζήτησης σχετικώς με την πολιτική για τη μείωση της ανεργίας. Η εισαγωγή νομοθεσίας για την καθιέρωση των 35 ωρών εβδομαδιαίας κανονικής εργασίας στη Γαλλία –cf. *the “Aubry Law”*– συνετέλεσε, μάλιστα, στην αναθέρμανση της αντιπαράθεσης. Είναι, πάντως, γεγονός ότι ελάχιστα είναι τα παραδείγματα που η νομοθετημένη (γενικευμένη) μείωση των ωρών εργασίας χρησιμοποιείται ως μέτρο για τη μείωση της ανεργίας.¹²⁸ Κατά σύμπτωση (;) η Γαλλία προσφέρει ένα ακόμη παράδειγμα: το 1982, η κυβέρνηση επέβαλε την υποχρεωτική μείωση των εβδομαδιαίων ωρών εργασίας από 40 σε 39.¹²⁹ Η απουσία παρόμοιων παραδειγμάτων δεν είναι ανεξήγητη ιστορικώς, άλλωστε, η μείωση των ωρών εργασίας απέβλεπε στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας των εργαζόμενων, εξυπηρετούσε δηλαδή μια επιδίωξη που, αν μη τι άλλο, είναι πολύ διαφορετική από την επιδίωξη μείωσης της ανεργίας.

Συνεπάγεται, άραγε, η μείωση του χρόνου εργασίας την «ανταλλαγή» μεταξύ λιγότερων ωρών εργασίας ανά απασχολούμενο και αύξησης του αριθμού των απασχολούμενων, κατ’ αυτό τον τρόπο ευνοώντας τη μείωση της ανεργίας; Αναλυτικώς, το κρίσιμο ερώτημα είναι πώς επιδρά η μείωση των ωρών εργασίας στους μισθούς και, γενικότερα, στο εισόδημα και

¹²⁶ Scarpetta, Stefano, Hemmings, Philip, Tressel Thierry and Jaejoon Woo (2002) “The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data”, OECD Working Paper No 329

¹²⁷ Παρ’ όλα αυτά, ανοικτό παραμένει το κατά πόσο οι μεταβολές στην οργάνωση της εργασίας, γενικότερα, συντείνουν στη διεύρυνση της ανισότητας των αποδοχών μεταξύ ειδικευμένων και λιγότερο ειδικευμένων τόσο στο επίπεδο της επιχείρησης, όσο και μεταξύ επιχειρήσεων (μεταξύ αυτών που χρησιμοποιούν σύγχρονες και εκείνων που χρησιμοποιούν παραδοσιακές μορφές οργάνωσης) και, επομένως, εάν παρόμοιες εντάσεις δεξιοτήτων οργανωτικές αλλαγές μάλλον παρά η εντάσεις δεξιοτήτων τεχνολογία *per se* –ή, το εμπόριο, ή οι θεσμοί της αγοράς εργασίας- εξηγούν τη διεύρυνση της μισθολογικής ανισότητας στις Η.Π.Α και την ανεργία στην Ευρώπη. Δες Lindbeck, Assar and Dennis J. Snower (1996) “Reorganization of Firms and Labor Market Inequality”, *American Economic Review*, 86, 315- 321’ επίσης, Bauer, Thomas and Stefan Bender (2001) “Flexible Work Systems and the Structure of Wages: Evidence from Matched Employer- Employee Data”, CEPR Working Discussion Paper No 2980

¹²⁸ “Reducing the Working Week: Un Déjeuner Gratuit ou de l’ Idéologie Déraisonnable?”, CEPR Bulletin No 75, Summer 2000

¹²⁹ Η νομοθετική πρωτοβουλία της συντηρητικής γαλλικής κυβέρνησης, το 1996 –*the “Robien Law”*– είχε διαφορετικό χαρακτήρα καθώς, αποσκοπώντας στην αύξηση της δημιουργίας θέσεων εργασίας, ενθάρρυνε την αναδιοργάνωση και μείωση του χρόνου εργασίας μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων και, ακόμη, προέβλεπε επιδοτήσεις εργοδοτικών εισφορών σε επιχειρήσεις που προσλάμβαναν λιγότερο ειδικευμένους ή απέφεναν τις απολύσεις. Παρόμοιες προβλέψεις, πάντως, συμπεριλήφθηκαν και στο νόμο της *Martine Aubry* –δες και παρακάτω υποσημ. 133

την ευημερία/ ωφελιμότητα των εργαζόμενων.¹³⁰ Εάν η ευημερία/ ωφελιμότητα των εργαζόμενων παρέμενε, όταν το εισόδημά τους μειωνόταν, στο αυτό επίπεδο όπως και προ της μείωσης των ωρών εργασίας, εάν δηλαδή οι εργαζόμενοι εκτιμούσαν την ανάπαυση (leisure) και, ιδίως, εάν η ανάπαυση και το εισόδημα ήσαν υποκατάστατα, τότε η νομοθετημένη μείωση των ωρών εργασίας θα είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση των προσφερόμενων ωρών εργασίας και τη μείωση του μισθού και σε αυτή την υποθετική περίπτωση η νομοθετημένη μείωση των εβδομαδιαίων ωρών εργασίας θα οδηγούσε πιθανότατα στην αύξηση του αριθμού των απασχολούμενων και τη μείωση της ανεργίας. Επομένως, οι επιπτώσεις της μείωσης των ωρών εργασίας εξαρτώνται από το πώς επηρεάζεται η προσφορά των ωρών εργασίας ή/ και από το κατά πόσο υπάρχει προς τα κάτω ευελιξία των μισθών. Εξαρτώνται, κατ' επέκταση, από τις προτιμήσεις για ανάπαυση και τη σχέση μεταξύ ανάπαυσης και εισοδήματος, καθώς και από –ακριβέστερα, σε συνδυασμό με τον καθορισμό των μισθών (wage- setting). Όσο ισχνότερη είναι η σχέση υποκατάστασης και ισχυρότερη η συμπληρωματική σχέση μεταξύ ανάπαυσης και εισοδήματος και όσο υψηλότερος είναι ο βαθμός θεσμισμένης δυσκαμψίας των μισθών, τόσο μεγαλύτερη είναι η προσφορά υπερωριακής εργασίας και τόσο περισσότερο αυξάνεται το οριακό κόστος πρόσληψης ενός πρόσθετου εργαζόμενου σε σχέση με το οριακό κόστος χρησιμοποίησης μιας πρόσθετης ώρας υπερωριακής απασχόλησης. Στην πραγματικότητα, δηλαδή με δεδομένα την ύπαρξη (και) συμπληρωματικής σχέσης μεταξύ εισοδήματος και ανάπαυσης και ορισμένο βαθμό (προς τα κάτω) δυσκαμψίας των μισθών, η μείωση των ωρών εργασίας οδηγεί σε μείωση του αριθμού των απασχολούμενων.

Δεν είναι, κατά συνέπεια, παράδοξο ότι το συμπέρασμα που προκύπτει από τις περισσότερες μελέτες σχετικά με τη (νομοθετημένη) μείωση των ωρών εργασίας είναι πως μόνον ο συνδυασμός της τελευταίας με άλλα μέτρα πολιτικής είναι δυνατό να οδηγήσει σε θετικά αποτελέσματα για την απασχόληση –αύξηση του αριθμού των απασχολούμενων.¹³¹ Τα συνοδευτικά μέτρα που κυρίως προτείνονται είναι οι επιδοτήσεις απασχόλησης στις επιχειρήσεις και η αναδιοργάνωση της εργασίας (re-organisation of work).¹³² Με τις επιδοτήσεις απασχόλησης –π.χ. μείωση εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης– επιδιώκεται η αντιστάθμιση του κόστους πρόσληψης πρόσθετων, ιδίως λιγότερο ειδικευμένων εργαζόμενων, κατ' ουσία, δηλαδή, επιδιώκεται η εξουδετέρωση των αρνητικών επιπτώσεων που συνεπάγεται η διατήρηση του ελάχιστου μισθού στο αυτό επίπεδο όπως και προ της μείωσης των ωρών εργασίας, μιας επιλογής που υπαγορεύεται από αναδιανεμητικές θεωρήσεις –αποτροπή του κινδύνου του χαμηλού εισοδήματος. Με την εισαγωγή μέτρων που ευνοούν –π.χ. άρση νομοθετικών εμποδίων, ενθάρρυνση συμφωνιών μεταξύ επιχειρήσεων και εργαζόμενων– την εφαρμογή ευέλικτων μορφών διευθέτησης του χρόνου εργασίας επιδιώκεται η αύξηση της (ενδοεπιχειρησιακής) παραγωγικότητας της εργασίας και η αντιστάθμιση των άμεσων αρνητικών επιπτώσεων για την απασχόληση από τη μείωση των ωρών εργασίας.¹³³

¹³⁰ Erbas, S. Nuri and Chera L. Sayers (1999) “Can a Shorter Workweek Induce Higher Employment? Mandatory Reductions in the Workweek and Employment Subsidies”, IMF Institute Working Paper No 144

¹³¹ Πολύ περισσότερο όταν επιδιώκεται παράλληλα η διατήρηση του επιπέδου των αποδοχών. Για παράδειγμα, το 1982 στη Γαλλία, η μείωση των εβδομαδιαίων ωρών εργασίας από 40 σε 39 ώρες συνοδεύτηκε, αφενός, από την απαγόρευση μείωσης των αποδοχών των αμειβόμενων με τον ελάχιστο μισθό, τον *SMIC* – που μάλιστα αυξήθηκε από την κυβέρνηση κατά 5 %– και, αφετέρου, από την ισχυρή σύσταση για διατήρηση των υψηλότερων του ελάχιστου μισθού αποδοχών. Διόλου απροσδόκητο λοιπόν ότι οι συνέπειες για την απασχόληση ήταν δυσμενείς, ιδίως εις βάρος των αμειβόμενων με τον ελάχιστο μισθό, των λιγότερο ειδικευμένων και των μεγαλύτερης ηλικίας εργαζόμενων, δηλαδή των ομάδων που υποτίθεται πως προστατεύονται από τους θεσμούς οργάνωσης και οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις του κράτους στην αγορά εργασίας και επωφελούνται από τη δυσκαμψία των μισθών. Δες, Crépon, Bruno and Francis Kramarz (2000) “Employed 40 hours or Not- Employed 39: Lessons from the 1982 Mandatory Reduction of the Workweek”, CEPR Discussion Paper No 2358

¹³² Για μια συνοπτική επισκόπηση των μελετών δες Erbas and Sayers, *op.cit.*, υποσημ. 130

¹³³ Είναι χαρακτηριστικό ότι ο νόμος *Aubry* καθιερώνει, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα ετήσιου υπολογισμού των ωρών εργασίας με μέσο όρο τις 35 ώρες εβδομαδιαίως, προβλέποντας μάλιστα τη χορήγηση ειδικής επιδότησης στις επιχειρήσεις που καταλήγουν σε συμφωνία με τους εργαζόμενους

Μολαταύτα, η αποτελεσματικότητα παρόμοιου «μείγματος» διαρθρωτικής πολιτικής κάθε άλλο παρά είναι αδιαμφισβήτητη. Αφενός, όσο υψηλότερος είναι ο βαθμός δυσκαμψίας των μισθών τόσο μεγαλύτερο θα πρέπει να είναι το ποσό των επιδοτήσεων απασχόλησης προκειμένου να αμβλύνονται οι επιπτώσεις από την αύξηση του κόστους εργασίας και, πιθανότατα, τόσο υψηλότερος θα είναι ο κίνδυνος αναποτελεσματικής κατανομής των δημόσιων δαπανών.¹³⁴ Αφετέρου, η σημασία των ευέλικτων μορφών οργάνωσης της εργασίας ως προς την αύξηση της παραγωγικότητας -και ακολούθως την αύξηση της απασχόλησης- εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από την τεχνολογία παραγωγής και, επομένως, διαφέρει μεταξύ τομέων, κλάδων και επιχειρήσεων κατά συνέπεια, τα συνολικά οφέλη από την εισαγωγή τους ενδέχεται να μην αντισταθμίζουν τις άμεσες αρνητικές επιπτώσεις από τη μείωση των ωρών εργασίας. Συμπερασματικώς, ο συνδυασμός νομοθετημένης μείωσης των εβδομαδιαίων ωρών εργασίας και «διορθωτικών» μέτρων κάθε άλλο παρά βέβαιο είναι ότι οδηγεί σε μείωση της διαρθρωτικής/ δομικής ανεργίας.¹³⁵ Έναντι αυτής της επιδίωξης η ενδεδειγμένη πολιτική δεν μπορεί παρά να αφορά, πρωτίστως, σε μέτρα περιορισμού της δυσκαμψίας της αγοράς εργασίας, για την αποτελεσματικότητα των οποίων οι επιφυλάξεις είναι σχεδόν μηδαμινές.

Στη βάση των όσων προηγήθηκαν, λοιπόν, εύλογη και ευπρόσδεκτη κρίνεται η αναφορά των Κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών διαρθρωτικής δράσης σε μέτρα ενθάρρυνσης της προσαρμοστικότητας των επιχειρήσεων και του προσωπικού τους και, ειδικότερα, η έκκληση προς τους κοινωνικούς εταίρους, σε κάθε επίπεδο, να διαπραγματευθούν και υλοποιήσουν συμφωνίες σχετικές με την εισαγωγή των νέων τεχνολογιών και τον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης της εργασίας, με ιδιαίτερη έμφαση στην αναδιοργάνωση και ευέλικτη διευθέτηση του χρόνου εργασίας (*working time flexibility*), καθώς και η υπόδειξη προς τις κυβερνήσεις – και τους κοινωνικούς εταίρους- να εφαρμόσουν τις κατάλληλες γι' αυτό το σκοπό κανονιστικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Υπογραμμίζεται ότι το θέμα της μείωσης των ωρών εργασίας συγκαταλέγεται μεταξύ των άλλων θεμάτων που αναφέρονται στην αναδιοργάνωση και ευέλικτη διευθέτηση του χρόνου εργασίας και, κυρίως, θεωρείται ως

σχετικός με την ευέλικτη διευθέτηση του χρόνου εργασίας προ της έναρξης ισχύος του νόμου (1/ 1/ 2000 για επιχειρήσεις με >20 εργαζόμενους). Επίσης, προβλέπει την επιδότηση των εργοδοτικών εισφορών για τους χαμηλότερα αμειβόμενους –ο μισθός των οποίων διατηρείται στο αυτό επίπεδο- σε επιχειρήσεις που συνάπτουν συμφωνίες με τους εργαζόμενους, επιδότηση που μπορεί να είναι υψηλότερη εάν οι επιχειρήσεις αποφύγουν να μειώσουν τους μισθούς εργαζομένων που έχουν υψηλότερες των χαμηλών αποδοχών. Είναι επίσης αξιοσημείωτο ότι ο νόμος θέτει όριο στις ετήσιες υπερωρίες, το οποίο μειώνεται στις περιπτώσεις επιχειρήσεων που εφαρμόζουν, κατόπιν συμφωνίας, ευέλικτη διευθέτηση του χρόνου εργασίας. Σε αυτές τις επιχειρήσεις όμως η αμοιβή της υπερωρίας περιστελλεται. Είναι μάλλον εντυπωσιακό πως για τις επιχειρήσεις που δεν έχουν καταλήξει σε συμφωνία με το προσωπικό τους σχετικά με την ευέλικτη διευθέτηση των ετήσιων ωρών εργασίας, ο νόμος δεν αρκείται στον καθορισμό υψηλότερης αμοιβής για τις υπερωρίες, αλλά προβλέπει ότι κατά τον πρώτο χρόνο οι εργαζόμενοι δεν θα λαμβάνουν την αποζημίωση της υπερωριακής εργασίας τους. Η παρακρατούμενη αποζημίωση των εργαζόμενων από κοινού με τις προσauxήσεις της αμοιβής των υπερωριών γι' αυτές τις επιχειρήσεις –η τελευταία για δύο χρόνια- θα κατατίθενται σε ειδικό ταμείο χρηματοδότησης προγραμμάτων δημιουργίας θέσεων εργασίας. Δες Sarfati, Hedva (1999) “The 35- hour week legislation hotly debated in France”, <http://www.newwork.com/Pages>

¹³⁴ Δες *ibid.* όπου υπογραμμίζεται το υψηλό δημοσιονομικό κόστος των επιδοτήσεων για τη μείωση των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και εγείρεται η ίδια επιφύλαξη. Σύμφωνα με τις αναφερόμενες εκτιμήσεις μεταξύ 1998 και 1999, δηλαδή κατά τον πρώτο χρόνο οικειοθελούς εφαρμογής των διατάξεων του νόμου –με κίνητρα όσα παραπάνω σημειώθηκαν- δημιουργήθηκαν 290.000 θέσεις εργασίας στον ιδιωτικό τομέα (αύξηση ΑΕΠ 2,2 %) εκ των οποίων 123.000 θέσεις αποδίδονται στη μείωση των ωρών εργασίας (σε συνδυασμό με τα άλλα μέτρα).

¹³⁵ Οι Layard, Nickell and Jackman, *op.cit.*, υποσημ. 35, σελ. 504- 505, υποδεικνύουν ότι κατά την περίοδο 1975- 1988 και για ορισμένες χώρες του ΟΟΣΑ παρατηρείται ότι η ανεργία αυξήθηκε περισσότερο στις χώρες που σημειώθηκε μεγαλύτερη μείωση των ωρών εργασίας. Ασφαλώς, δεν πρόκειται παρά για μια απλή και ασθενή ένδειξη και ίσως το πιο ενδιαφέρον είναι πως οι παρατηρούμενες μεταβολές εμπεριέχουν την επιρροή και άλλων παραγόντων, μεταξύ των οποίων, για παράδειγμα, (και) οι επιδοτήσεις απασχόλησης. Στις περισσότερες χώρες, πάντως, οι παρατηρούμενες μειώσεις των ωρών εργασίας δεν οφείλονται σε υποχρεωτική/ νομοθετική παρέμβαση, ούτε πολύ περισσότερο σε εισαγωγή «μείγματος» μέτρων με αυτό το σκοπό.

αντικείμενο συμφωνιών μεταξύ επιχειρήσεων και εργαζόμενων. Η νομοθετημένη μείωση των ωρών εργασίας, επομένως, δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των Κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών` το αντίθετο θα ήταν άλλωστε οικονομικώς αβάσιμο –και πολιτικώς απροσδόκητο.

Είναι γεγονός ότι στα περισσότερα κράτη μέλη οι κυβερνήσεις και οι κοινωνικοί εταίροι έχουν αναγάγει σε προτεραιότητα την εφαρμογή μέτρων αναδιοργάνωσης του χρόνου εργασίας. Η γενική τάση των μεταρρυθμίσεων παραμένει, για την ώρα, ασαφής και, πολύ περισσότερο, τα πρότυπα μεταρρύθμισης εμφανίζουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών. Εντούτοις, διαπιστώνεται ότι η προγενέστερη προτίμηση σε νομοθετικά μέτρα και συλλογικές συμφωνίες, σε κλαδικό και επιχειρησιακό επίπεδο, για μείωση του χρόνου εργασίας (π.χ. Γαλλία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο) τείνει να υποχωρεί προς όφελος της εφαρμογής διευθετήσεων ευέλικτης διαχείρισης του χρόνου εργασίας, με έμφαση στην επιμήκυνση των περιόδων αναφοράς/ υπολογισμού (reference periods) των ωρών εργασίας, την εισαγωγή λογαριασμών του χρόνου εργασίας και τη μείωση των υπερωριών (π.χ. Αυστρία, Γερμανία, Δανία, Σουηδία, Ολλανδία, Ελλάδα). Διαπιστώνεται, επίσης, ότι η μερική απασχόληση, που συνιστά την πλέον διαδεδομένη μορφή ευέλικτης προσαρμογής του χρόνου εργασίας στην Κοινότητα, υπήρξε αντικείμενο νομοθετικής δράσης ή/ και συλλογικών συμφωνιών που απέβλεπαν είτε στην αυτοτελή προώθηση της μερικής απασχόλησης ή/ και στην καθιέρωση δυνατοτήτων εναλλαγής μεταξύ κανονικής και μερικής απασχόλησης, ιδίως στοχεύοντας συγκεκριμένες ομάδες εργαζομένων –γυναίκες, ηλικιωμένους (π.χ. Ολλανδία, Αυστρία, Γερμανία, Βέλγιο, Ελλάδα).¹³⁶

Είναι, όμως, ευνόητο ότι ο εκσυγχρονισμός της οργάνωσης εργασίας, ιδίως η αναδιοργάνωση και ευέλικτη διευθέτηση του χρόνου εργασίας δεν είναι παρά μία μόνον και, εκ των πραγμάτων, η λιγότερο σημαντική πτυχή των μέτρων διευκόλυνσης και επιτάχυνσης της διαδικασίας αντιστοίχισης της προσφοράς στη ζήτηση εργασίας, δηλαδή της πολιτικής βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της αγοράς εργασίας. Άλλωστε, παρόμοια μέτρα (αύξησης της καλούμενης εσωτερικής ευελιξίας) δεν είναι αποδοτικά ή ακόμη και εφαρμόσιμα στο σύνολο των κλάδων και επιχειρήσεων. Για παράδειγμα, στους παραδοσιακούς βιομηχανικούς κλάδους και το εμπόριο, καθώς και στις μικρές επιχειρήσεις συνήθως είναι η προσφυγή σε παραδοσιακές μορφές οργάνωσης και προσαρμογής της εργασίας, π.χ. βάρδιες, νυκτερινή εργασία και υπερωρίες, ενώ μεταξύ των σύγχρονων μορφών η μερική απασχόληση είναι η περισσότερο διαδεδομένη, ιδίως σε κλάδους του εμπορίου. Πολύ περισσότερο, όμως, παρόμοια μέτρα (αύξησης της εσωτερικής ευελιξίας) ελάχιστη συνάφεια έχουν στις περιπτώσεις αύξησης και μείωσης του μεγέθους των επιχειρήσεων και, πάνω απ' όλα, στις περιπτώσεις εισόδου και εξόδου επιχειρήσεων από τις αγορές. Κατά συνέπεια, η επιτάχυνση της διαδικασίας αντιστοίχισης της προσφοράς στη ζήτηση εργασίας και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της κατανομής της εργασίας στο επίπεδο της επιχείρησης και, κατά μείζονα λόγο, μεταξύ επιχειρήσεων, κλάδων και τομέων, εξαρτώνται από μέτρα αύξησης της (καλούμενης εξωτερικής) ευελιξίας της αγοράς εργασίας. Από μακροοικονομικής απόψεως, η παραγωγικότητα, το προϊόν και η απασχόληση εξαρτώνται, επίσης, από την ταχύτητα προσαρμογής της κατανομής της εργασίας –και από τη διάρκεια των μεταβατικών φάσεων- στις κυκλικές διακυμάνσεις και τις προκαλούμενες από τη διεθνή ολοκλήρωση των αγορών και την τεχνολογία διαρθρωτικές μεταβολές και, συνεπώς, εξαρτώνται από την ευελιξία της αγοράς εργασίας.

Επιβάλλοντας περιορισμούς σχετικώς με τις προσλήψεις και, κυρίως, τις απολύσεις εργαζομένων, οι ρυθμίσεις για την προστασία της απασχόλησης συνιστούν βασικό προσδιοριστικό παράγοντα της κινητικότητας της εργασίας –του ρυθμού ανακύκλωσης της εργασίας (labour turnover)- και, επομένως, της αποτελεσματικής κατανομής της. Ειδικότερα, οι ρυθμίσεις σχετικώς με τις προσλήψεις αφορούν σε ποσοτώσεις και άλλα μέτρα προς

¹³⁶ Δες Commission EC, *op.cit.*, υποσημ. 27, σελ. 33` επίσης, Επιτροπή ΕΚ (2000) «Σχέδιο Κοινής Έκθεσης για την Απασχόληση», COM (2000) 551 final, Τόμος I, σελ. 69` επίσης, European Central Bank, *op.cit.*, υποσημ. 64

όφελος ευάλωτων ομάδων του εργατικού δυναμικού (π.χ. άτομα με αναπηρίες, μειονότητες), σε κανόνες που διέπουν την προσωρινή απασχόληση και τη χρήση συμβάσεων ορισμένου χρόνου, καθώς και σε (ελάχιστες) υποχρεώσεις παροχής κατάρτισης (training requirements). Από την άλλη πλευρά, οι ρυθμίσεις σχετικώς με τις απολύσεις –αυτές κατά μείζονα λόγο παρέχουν προστασία της απασχόλησης –καθορίζουν: α) διοικητικές διαδικασίες (για παράδειγμα, γραπτή κοινοποίηση στον εργαζόμενο ή/ και στο σωματείο εργαζομένων της απόφασης απόλυσής του και αιτιολόγησή της, υποχρέωση του εργοδότη να περιμένει για ορισμένο χρονικό διάστημα την αντίδραση του εργαζόμενου ή/ και του σωματείου) β) το ποσό της αποζημίωσης (severance pay), που κατά κανόνα συναρτάται με το χρόνο προϋπηρεσίας και συνήθως διαφέρει μεταξύ κατηγοριών εργαζομένων –cf. *blue and white-collar workers* γ) το χρονικό διάστημα που (πρέπει να) μεσολαβεί μεταξύ της προειδοποίησης του υπό απόλυση εργαζόμενου και της πραγματοποίησης της απόλυσης (advance notice of termination/ notice period), που επίσης κατά κανόνα συναρτάται με το χρόνο προϋπηρεσίας και συνήθως διαφέρει μεταξύ κατηγοριών εργαζομένων δ) την έννοια –την περίπτωση– της αδικαιολόγητης απόλυσης (unfair/ unjustified dismissal), περιορίζοντας τη δυνατότητα των επιχειρήσεων να καταφεύγουν σε απολύσεις ή/ και διαμορφώνοντας προϋποθέσεις ανάκλησης των απολύσεων ε) ειδικούς κανόνες, προϋποθέσεις/ μέτρα και διαδικασίες και όρια ενεργοποίησής τους προκειμένου για ομαδικές απολύσεις (collective dismissals).

Σημειώνεται ότι η προστασία της απασχόλησης μπορεί να προσφέρεται μέσω διαφορετικών θεσμικών διευθετήσεων: μέσω της αγοράς –υπό τη μορφή σχετικών προβλέψεων στις ιδιωτικές συμβάσεις εργασίας (private employment contracts) – ή/ και μέσω της εργατικής νομοθεσίας ή/ και μέσω των συλλογικών συμφωνιών ή/ και μέσω των δικαστηρίων που καλούνται να ερμηνεύσουν και επιβάλλουν την εφαρμογή διατάξεων της νομοθεσίας και συμβατικών προβλέψεων.¹³⁷ Στα κράτη μέλη της Κοινότητας, πάντως, η εργατική νομοθεσία –ενίοτε σε συνδυασμό με τις συλλογικές συμφωνίες– αποτελεί το βασικό μέσο ρύθμισης της προστασίας της απασχόλησης και, σε σύγκριση με τις άλλα ανεπτυγμένα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, επιβάλλει πολύ αυστηρότερα μέτρα. Είναι μάλιστα αξιοσημείωτο ότι η κατάταξη των κρατών με κριτήριο το βαθμό αυστηρότητας των μέτρων προστασίας της απασχόλησης ελάχιστα επηρεάζεται από το εάν ο βαθμός αυστηρότητας εκτιμάται βάσει «αντικειμενικών» δεικτών, όπως οι δείκτες που κατασκευάζει ο ΟΟΣΑ, ή μέσω υποκειμενικών αξιολογήσεων βασιζομένων σε έρευνες επιχειρήσεων.¹³⁸

¹³⁷ Για μια εξαντλητική συζήτηση, καθώς και καταγραφή των ρυθμίσεων για την προστασία της απασχόλησης στις χώρες του ΟΟΣΑ, δες OECD (1999) *Employment Outlook*, Paris, Chp. 2 “Employment Protection and Labour Market Performance”

¹³⁸ Η κατάταξη των κρατών στο *ibid.* ελάχιστα απέχει από εκείνη που προκύπτει από τις υποκειμενικές αξιολογήσεις που επεξεργάζονται οι Di Tella, Rafael and Robert MacCulloch (1999) “The Consequences of Labor Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data”, mimeo

Οι «αντικειμενικοί» δείκτες του ΟΟΣΑ βασίζονται σε εξαντλητική συγκριτική μελέτη και αποτίμηση των θεσμιζόμενων μέτρων προστασίας της απασχόλησης. Πέρα από τους συνθετικούς δείκτες, ο ΟΟΣΑ χρησιμοποιεί, επίσης, αναλυτικούς δείκτες που αναφέρονται στις επιμέρους συνιστώσες των ρυθμίσεων για την προστασία της απασχόλησης (αποζημίωση, έγκαιρη προειδοποίηση κ.λ.π.) και επιτρέπουν (;) την απομόνωση των επιπτώσεων των επιμέρους συνιστωσών, πράγμα χρήσιμο για την πολιτική. Από την άλλη πλευρά, όμως, οι «αντικειμενικοί» δείκτες, πιθανότατα σε αντίθεση με τις υποκειμενικές αξιολογήσεις, αποτυγχάνουν να συνυπολογίσουν ιδιωτικές διευθετήσεις –πρόνοιες σε ιδιωτικές συμβάσεις εργασίας– καθώς και άλλους τυπικούς και άτυπους παράγοντες, ορισμένοι των οποίων αντανακλώνται στις, ενίοτε απροσδόκητες, αποφάσεις των δικαστηρίων. Σχετικώς με το τελευταίο, δες Ichino, Andrea, Polo Michele and Enrico Rettore (2001) “Are Judges Biased by Labour Market Conditions? The Selection of Firing Litigations for Trial in an Italian Firm”, CEPR Discussion Paper No 2804

Μπορεί η επιλογή των κατάλληλων δεικτών ποσοτικοποίησης/ μέτρησης της αυστηρότητας των μέτρων προστασίας της απασχόλησης να είναι ένα από τα σοβαρά προβλήματα που αντιμετωπίζονται στο πλαίσιο της εμπειρικής ανάλυσης των επιπτώσεών τους, αλλά δεν είναι το μοναδικό. Στο OECD, *op.cit.*, υποσημ. 137, σελ. 70- 71, επισημαίνονται οι περιορισμοί και οι δυσκολίες της εμπειρικής ανάλυσης και, κατ’ ουσία, υπογραμμίζονται οι λόγοι –αναλυτικοί και τεχνικοί– που επιβάλλουν την επιφυλακτική προσέγγιση των οικονομετρικών εκτιμήσεων. Στο *ibid.*, Annex 2.C, σελ. 119- 125, γίνεται ανασκόπηση της εμπειρικής βιβλιογραφίας που, αν μη τι άλλο, φανερώνει την «ευαισθησία» (sensitivity) των εμπειρικών

Ποια είναι η λογική και οι προσδοκώμενες συνέπειες των ρυθμίσεων, ιδίως των νομοθετικών, για την προστασία της απασχόλησης; Σε ότι αφορά τις ρυθμίσεις για τις προσλήψεις (hiring rules) και, ειδικότερα, σε σχέση με την προσωρινή απασχόληση, στο Κεφ. 8 (στην ενότητα για τις ρυθμίσεις των αγορών εργασίας και ιδίως στο τμήμα για τους όρους απασχόλησης), καθώς και σε προηγούμενες παραγράφους της παρούσας ενότητας, υποστηρίχθηκε πως μολονότι η προσωρινή απασχόληση και οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου επιτρέπουν στις επιχειρήσεις να προσαρμόζουν την απασχόληση στις εποχικές διακυμάνσεις της ζήτησης με σχετικά χαμηλό κόστος, εντούτοις η υπέρμετρη διάδοσή τους συνεπάγεται αρνητικές επιπτώσεις για την επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο και την παραγωγικότητα και προκαλεί ανάσχεση του ρυθμού αύξησης της απασχόλησης, ιδίως εάν η προσωρινή απασχόληση –και οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου- τείνουν να υποκαθιστούν την κανονική απασχόληση. Από την άλλη πλευρά, όμως, η προσωρινή απασχόληση μπορεί να χρησιμοποιείται από τις επιχειρήσεις ως ενδιάμεσο στάδιο της διαδικασίας επιλογής προσωπικού –cf. *screening process*- με κατάληξη την κανονική σχέση απασχόλησης, ή, ακόμη μπορεί να συγκαταλέγεται μεταξύ των ενεργητικών μέτρων.¹³⁹ Κατά συνέπεια, οι ρυθμίσεις σχετικά με την προσωρινή απασχόληση –και τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου- θα πρέπει να σταθμίζουν τις θετικές και τις αρνητικές πτυχές, αποφεύγοντας τόσο τους υπερβολικούς περιορισμούς όσο και την ανεπιθύμητη απελευθέρωση –ιδίως σε σχέση με τη δυνατότητα διαδοχικών ανανεώσεων των συμβάσεων ορισμένου χρόνου και των περιόδων προσωρινής απασχόλησης.

Σε ότι αφορά τις ρυθμίσεις σχετικά με τις απολύσεις (firing rules), υποστηρίζεται ότι η καθιέρωση και, εκ των πραγμάτων, αναγωγή τους σε κύρια συνιστώσα της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης, ανταποκρίνεται στην ανάγκη επανόρθωσης της αποτυχίας των αγορών, ιδίως της προκαλούμενης εξαιτίας της ατελούς ή/ και ασύμμετρης πληροφόρησης. Από αυτή την άποψη, επομένως, παρόμοιες ρυθμίσεις και, γενικώς, η προστασία της απασχόλησης επιτρέπουν την αποτελεσματικότερη λειτουργία της αγοράς εργασίας και, συνεπώς, συμβάλλουν στη βελτίωση των οικονομικών επιδόσεων –της παραγωγικότητας, του προϊόντος και της απασχόλησης. Αναλυτικότερα: Υποστηρίζεται πως δεδομένης της απουσίας πλήρους ασφάλισης (complete insurance), που οφείλεται στην παρουσία του ηθικού κινδύνου –στο Κεφ. 3 υποδείχθηκε ότι ο ηθικός κίνδυνος είναι εγγενής στην ασφάλιση, ιδιωτική και δημόσια/ κοινωνική- η αποζημίωση κατά την απόλυση και η έγκαιρη προειδοποίηση του υπό απόλυση εργαζόμενου συνιστούν εναλλακτικές μορφές ασφάλισης του (εισοδήματος/ κατανάλωσης του) εργαζόμενου έναντι τόσο του κινδύνου της ανεργίας, όσο και του κινδύνου που συνδέεται με την αβεβαιότητα περί τη χρονική διάρκεια παραμονής στην ανεργία –κατ’ ουσία συνιστούν υπο-βέλτιστες (second- best) εναλλακτικές

αποτελεσμάτων, ανεξαρτήτως εξειδίκευσης της εξαρτημένης μεταβλητής (απασχόληση, ανεργία, μακροχρόνια ανεργία, ώρες εργασίας, προσωρινή απασχόληση κ.λ.π.), δηλαδή ανεξαρτήτως του είδους των ερευνώμενων επιπτώσεων. Η «ευαισθησία» των εμπειρικών αποτελεσμάτων σχετίζεται με την υφή και κάλυψη των χρησιμοποιούμενων δεδομένων (διαχωρικά ή *panel* στοιχεία, χώρες, χρονικές περίοδοι), το δείκτη ποσοτικοποίησης της νομοθεσίας, την τεχνική εκτίμησης και, ασφαλώς, την εξειδίκευση του υποδείγματος (άλλες ανεξάρτητες μεταβλητές εκτός της νομοθεσίας).

Ίσως, η περίπτωση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης –φευ και όχι μόνον αυτή- καλεί τους οικονομολόγους να ξανασκεφθούν μεθοδολογικώς, μετριάζοντας τη θετικιστική ματαιοδοξία τους και (ξανα-)ανακαλύπτοντας –ή ευθέως αναγνωρίζοντας- τις μεθοδολογικές υποδείξεις του *John Stuart Mill*. Κατά την προσεκτική σύνοψή τους, “*Empirical confirmation or verification has an important role in determining whether the deductively derived conclusions are applicable, in checking the correctness of the deductions and in determining whether significant casual factors have been left out, but such testing does not bear on one’s commitment to the basic ‘laws’.* They have already been established by introspection or experimentation. Political economy is in this regard similar to the science of ideas, which applies independently established laws”, από Hausman, Daniel M. (1989) “Economic Methodology in a Nutshell”, *Journal of Economic Perspectives*, 3, 115- 127

¹³⁹ Belot, Michèle, Boon Jan and Jan C. van Ours (2002) “Welfare Effects of Employment Protection”, CEPR Discussion Paper No 3396

μορφές ασφάλισης που αποφεύγουν τον εγγενή στις βέλτιστες μορφές (first- best) ασφάλισης ηθικό κίνδυνο.¹⁴⁰

Υποδεικνύεται, μάλιστα, πως η αποζημίωση και η έγκαιρη προειδοποίηση, κατάλληλα διαρθρωμένες και,¹⁴¹ ενδεχομένως, περιλαμβάνοντας ρήτρες προσαρμογής, συνιστούν πρόνοιες (των) άριστων ιδιωτικών συμβάσεων εργασίας (optimal private employment contracts), δηλαδή συμβάσεων που επιτρέπουν στις μεν επιχειρήσεις να ελαχιστοποιούν το κόστος που αναλαμβάνουν (το κόστος των συμβάσεων),¹⁴² στους δε εργαζόμενους να διασφαλίζουν ένα προκαθορισμένο επίπεδο ευημερίας (με διαφοροποίηση των αποδοχών και του επιπέδου κατανάλωσης μεταξύ περιόδου κανονικής απασχόλησης, περιόδου προειδοποίησης της απόλυσης και περιόδου ανεργίας).¹⁴³ Μολαταύτα, το γεγονός ότι ορισμένες επιχειρήσεις μπορεί να υπαναχωρούν, ή, άλλες επιχειρήσεις να αποφεύγουν τη σύναψη παρόμοιων –άριστων- συμβάσεων εργασίας, αρκούμενες στην απειλή της απόλυσης προκειμένου να «υποκινούν» τους εργαζόμενους και να επιτυγχάνουν αύξηση της παραγωγικότητας, επιβάλλει την υποχρεωτική –καθολικού εύρους- δέσμευση των σχέσεων απασχόλησης μέσω ρυθμίσεων για αποζημίωση και έγκαιρη προειδοποίηση στην περίπτωση απόλυσης` με άλλα λόγια επιβάλλει την εισαγωγή σχετικής νομοθεσίας. Άλλωστε, στη μεν περίπτωση της υπαναχώρησης η προσφυγή στο δικαστήριο μπορεί να είναι τόσο δαπανηρή ώστε να υπερβαίνει κατά πολύ το διεκδικούμενο ποσό, οπότε ο εργαζόμενος δεν την επιλέγει (την προσφυγή), στη δε περίπτωση της αποφυγής και χρήσης της απειλής της απόλυσης, είναι πιθανή η αύξηση της ανεργίας –ως αποτέλεσμα της πραγματοποίησης της απειλής.¹⁴⁴

Πάντως, η εκλογίκευση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης ως εναλλακτικής μορφής ασφάλισης –και σταθεροποίησης της κατανάλωσης- έναντι του κινδύνου της ανεργίας υποδεικνύει την ύπαρξη σχέσης υποκατάστασης μεταξύ προστασίας της απασχόλησης και συστήματος ασφάλισης –όχι και` ανάγκη και προνοιακής υποστήριξης- κατά της ανεργίας` και πράγματι η εμπειρική παρατήρηση –και απλή ανάλυση συσχέτισης- αναδεικνύει την ύπαρξη αρνητικής σχέσης μεταξύ μέτρων προστασίας της απασχόλησης και γενναιοδωρίας των παροχών ασφάλισης κατά της ανεργίας.¹⁴⁵ Σε όρους πολιτικής αγοράς εργασίας, τώρα, οι συνέπειες μπορεί να είναι ευεργετικές. Η εφαρμογή μέτρων προστασίας της απασχόλησης ευνοεί την οικοδόμηση –ή, τη μεταρρύθμιση- των συστημάτων ασφαλιστικής κάλυψης των ανέργων κατά τρόπο που μειώνει τον εγγενή στα τελευταία ηθικό κίνδυνο. Από την άλλη πλευρά, η ανάπτυξη συστημάτων ασφάλισης –και πρόνοιας- κατά της ανεργίας επιτρέπει την ορθολογικότερη διαμόρφωση της νομοθεσίας προστασίας της

¹⁴⁰ Pissarides, Christopher A. (2001) “Employment protection”, *Labour Economics*, 8, 131- 159

¹⁴¹ Δεδομένης της αδυναμίας παρατήρησης της συμπεριφοράς αναζήτησης εργασίας (monitoring of search behaviour) κατά τη διάρκεια της προειδοποιητικής περιόδου ή/ και προκειμένου να τροποποιούνται αποτελεσματικά τα κίνητρα

¹⁴² Εφόσον σε δεδομένο επίπεδο παραγωγικότητας ο μισθός καθορίζεται σε επίπεδο χαμηλότερο απ’ ότι εάν δεν περιλαμβάνονταν οι πρόνοιες αποζημίωσης και προειδοποίησης, ή, κατά τη λογική του μισθού αποτελεσματικότητας, εάν σε δεδομένο επίπεδο μισθού αυξάνεται η παραγωγικότητα` σε κάθε περίπτωση το μοναδιαίο κόστος εργασίας μειώνεται.

¹⁴³ Η ανάλυση των άριστων συμβάσεων εργασίας εδράζεται στις υποθέσεις του αποστρεφόμενου τον κίνδυνο εργαζόμενου (risk-averse worker) και της ουδέτερης έναντι του κινδύνου επιχείρησης (risk-neutral firm), με διαφορετική πρόσβαση στο δανεισμό και την αγορά της ασφάλισης` Pissarides, *op.cit.*, υποσημ. 140 και Pissarides, Christopher (2002) “Consumption and Savings with Unemployment Risks: Implications for Employment Contracts”, CEPR Discussion Paper No 3367

¹⁴⁴ Θεωρητικώς, η διάκριση μεταξύ των δύο περιπτώσεων παραπέμπει στο επιχείρημα του μισθού αποτελεσματικότητας. Η περίπτωση των επιχειρήσεων που αποφεύγουν να συνάψουν άριστες συμβάσεις και χρησιμοποιούν την απειλή της απόλυσης υποδηλώνει την παρουσία άλλων επιχειρήσεων που μέσω των άριστων συμβάσεων υποκινούν το προσωπικό τους προκειμένου να αυξάνεται η παραγωγικότητα –δες και υποσημείωση 142

¹⁴⁵ Boeri, Tito, Börsch- Supan, Axel and Guido Tabellini (2000) “Would you like to Shrink the Welfare State? The Opinions of European Citizens”, Paper presented at the 32nd Economic Policy Panel, October 2000.

απασχόλησης –υπό την έννοια της προσέγγισης στο όριο της ορθολογικής δυσκαμψίας (rational rigidity) της αγοράς εργασίας.

Η δεύτερη εκδοχή εκλογίκευσης της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης είναι ευθύτερη της προηγούμενης –αλλά όχι κατ’ ανάγκη πειστικότερη- και, κυρίως, υπόρρητα καλύπτει το σύνολο σχεδόν των ρυθμίσεων που η νομοθεσία περιλαμβάνει (δες παραπάνω), σε αντίθεση με την προηγούμενη εκδοχή που αναφέρεται αποκλειστικώς στην αποζημίωση και την έγκαιρη προειδοποίηση. Σύμφωνα με αυτή την εκδοχή, λοιπόν, η σταθερότητα των σχέσεων απασχόλησης ευνοεί την ενδοεπιχειρησιακή επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο, ωστόσο είναι αμφίβολο εάν οι ιδιωτικές συμβάσεις εργασίας είναι αφ’ εαυτών ικανές να προσφέρουν τα κατάλληλα κίνητρα συσσώρευσης ανθρώπινου κεφαλαίου.¹⁴⁶ Ως αποτέλεσμα της περιορισμένης πληροφόρησης σχετικώς με τη συμπεριφορά των παραγόντων (agents) της αγοράς εργασίας, εργαζομένων και επιχειρήσεων, είναι πιθανόν πως ο μισθός αποτυγχάνει να ανταμείψει επαρκώς τον εργαζόμενο (μέσω της αύξησης του μισθού σε σχέση με το οριακό προϊόν της εργασίας) ή να ικανοποιήσει την επιχείρηση (μέσω της μείωσης του μοναδιαίου κόστους εργασίας) όταν πραγματοποιηθεί επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο –αναλόγως του εάν η επένδυση χρηματοδοτήθηκε από τον ίδιο τον εργαζόμενο μέσω της απολαβής μισθού χαμηλότερου του οριακού προϊόντος της εργασίας, ή, από την ίδια την επιχείρηση. Κατά συνέπεια, έναντι του κινδύνου μείωσης της ζήτησης για το προϊόν της επιχείρησης και επομένως μείωσης των αποδόσεων της επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο, ο προκαθορισμός της αποζημίωσης, στο πλαίσιο ιδιωτικών συμβάσεων εργασίας, θα ήταν αδύνατο να συνυπολογίζει επαρκώς πόσο από τη μείωση της απόδοσης της επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο αναλογεί στον εργαζόμενο –επαρκώς προσαρμόζοντας το ποσό της αποζημίωσης. Επομένως, οι ιδιωτικές συμβάσεις εργασίας οδηγούν σε απίσχναση των κινήτρων επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο, τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και για τους εργαζόμενους. Ωστόσο, η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης τείνει να αμβλύνει αυτό το αποτέλεσμα –και εν μέρει να αποκαθιστά τα κίνητρα επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο- ενθαρρύνοντας τους εργαζόμενους να βελτιώνουν τις ενδοεπιχειρησιακής ή και κλαδικής υφής δεξιότητές τους και υποκινώντας τις επιχειρήσεις να αναζητούν, όταν μειώνεται η ζήτηση για το προϊόν τους, τρόπους διατήρησης του συσσωρευμένου ανθρώπινου κεφαλαίου, αντί της επιλογής εκτοπισμού του.

Συμβάλλοντας, λοιπόν, αφενός, στη μείωση της αβεβαιότητας των εργαζομένων και, από αυτή την άποψη, ενισχύοντας την αφοσίωσή τους στην επιχείρηση και,¹⁴⁷ αφετέρου, ενθαρρύνοντας τις επιχειρήσεις και τους εργαζόμενους να επενδύουν σε ενδοεπιχειρησιακής υφής ανθρώπινο κεφάλαιο, η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης ευνοεί την εισαγωγή νέας τεχνολογίας και την αναδιοργάνωση της εργασίας –δηλαδή ευνοεί την εσωτερική (ενδοεπιχειρησιακή) ευελιξία- και συντελεί στην αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της παραγωγικής διαδικασίας. Παρόμοια οφέλη αντανακλώνται σε μακροοικονομικό επίπεδο, μέσω της αύξησης της συνολικής παραγωγικότητας, της αύξησης του προϊόντος και της αύξησης της απασχόλησης.¹⁴⁸ Παράλληλα, η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης επιτρέπει την εσωτερική

¹⁴⁶ Alogoskoufis *et al.*, *op.cit.*, υποσημ. 40. Ωστόσο, όπως υπογραμμίζουν οι ίδιοι, εν μέρει αποδυναμώνοντας την πραγματική σημασία του επιχειρηματός τους –τις πραγματικές προσδοκώμενες συνέπειες της αποτυχίας των ιδιωτικών συμβάσεων- το σύνηθες πρότυπο αύξησης του μισθού αναλόγως της προϋπηρεσίας υποκινεί τους εργαζόμενους να δουλεύουν ευσυνείδητα και να αυξάνουν την παραγωγικότητά τους, προσδοκώντας ότι η παραμονή τους στην επιχείρηση θα αποφέρει αύξηση των αποδοχών τους. Κατά τον ίδιο τρόπο αποθαρρύνεται η παραίτησή τους. Η παραίτησή τους, μάλιστα, θα επιβάρυνε τις επιχειρήσεις με το κόστος αντικατάστασής τους, κόστος που είναι υψηλότερο όσο παλαιότερος είναι ο παραιτηθείς εργαζόμενος και, επομένως, όσο περισσότερες ενδοεπιχειρησιακής υφής δεξιότητες κατέχει. Άραγε, οι προσδοκίες αύξησης των αποδοχών και η αποτροπή των παραιτήσεων δεν υποκινούν την επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο που παραμένει στην επιχείρηση;

¹⁴⁷ Akerloff, *op.cit.*, υποσημ. 36

¹⁴⁸ Nickell and Layard, *op.cit.*, υποσημ. 107

(internalisation) του κοινωνικού κόστους των απολύσεων –¹⁴⁹ μειώνει τη διαφορά μεταξύ ιδιωτικού και κοινωνικού κόστους- και, από αυτή την άποψη, εμποδίζει την άνοδο της ανεργίας σε μεγαλύτερο του κοινωνικώς επιθυμητού επιπέδου –κατά τεκμήριο του επιπέδου ανεργίας σε κατάσταση ισορροπίας.

Μολαταύτα, η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης δεν παύει να έχει δυσμενείς επιπτώσεις που τείνουν να εκδηλώνονται και κυρίως να επικρατούν όσο αυστηρότερες είναι οι ρυθμίσεις σχετικώς με τις απολύσεις. Η θεμελιώδης αιτία πρόκλησης δυσμενών επιπτώσεων είναι ότι το κόστος της απόλυσης (firing cost), διαδικασιακό και χρηματικό, δηλαδή το κόστος συμμόρφωσης των επιχειρήσεων στις διατάξεις της νομοθεσίας –ή, γενικότερα στις προβλεπόμενες ρυθμίσεις σχετικώς με τις απολύσεις- συνιστά το μεγαλύτερο μέρος του κόστους ανακύκλισης του προσωπικού τους (worker turnover cost) και, ως εκ τούτου, άμεσα μεν αναχαιτίζει τις απολύσεις, έμμεσα δε αποθαρρύνει τις νέες προσλήψεις. Ειδικότερα, η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης τείνει να επιβάλλει στις επιχειρήσεις σημαντικό αφανές κόστος (implicit cost) –σε διάκριση με το εμφανές κόστος απόλυσης (explicit firing cost)- που συνίσταται στη μείωση της ενδοεπιχειρησιακής παραγωγικότητας της εργασίας και της αποτελεσματικότητας της παραγωγικής διαδικασίας. Αυτό μπορεί να συμβαίνει σε τέσσερις περιπτώσεις:

Πρώτον, ορισμένες επιχειρήσεις αναγκάζονται να κρατήσουν νεοπροσληφθέντες εργαζόμενους που αποδεικνύονται ακατάλληλοι για τις θέσεις εργασίας (bad matches) ή/ και εργαζόμενους που, για διάφορους λόγους, το «εργασιακό ήθος» τους απαξιώνεται και η αφοσίωση και ευσυνειδησία τους υποχωρούν ή/ και εργαζόμενους με παρωχημένες δεξιότητες, κοντολογίς χαμηλής παραγωγικότητας εργαζόμενους. Δεύτερον, ορισμένες επιχειρήσεις, ιδίως σε κλάδους που η τεχνολογία παραγωγής μεταβάλλεται, αναγκάζονται να αναβάλλουν την εισαγωγή νέας τεχνολογίας που υποκαθιστά την εργασία. Τρίτον, άλλες επιχειρήσεις, ιδίως όσες ειδικεύονται στην παραγωγή νέων προϊόντων ή/ και δραστηριοποιούνται σε νέες αγορές, διστάζουν να προσλάβουν νέους εργαζόμενους, ακόμη και όταν η ζήτηση για το προϊόν τους τείνει να αυξηθεί. Στην προκειμένη περίπτωση, οι επιχειρήσεις αποφεύγουν να αναλάβουν τον πρόσθετο κίνδυνο που συνοδεύει τις προσλήψεις –το κόστος απόλυσης που σε περίπτωση αποτυχίας θα επιβαρυνθούν. Τέταρτον, άλλες πάλι επιχειρήσεις που δοκιμάζονται από μείωση της ζήτησης για το προϊόν τους αναγκάζονται να διατηρήσουν πλεονάζον προσωπικό για μακρά χρονική περίοδο –cf. *overmanning*- μολονότι οι προσδοκίες ανάκαμψης της ζήτησης για το προϊόν τους μπορεί να είναι απόμακρες.

Έτσι, λοιπόν, μειώνοντας την ενδοεπιχειρησιακή παραγωγικότητα της εργασίας και την αποτελεσματικότητα της παραγωγικής διαδικασίας και, ενδεχομένως, αναχαιτίζοντας τους ρυθμούς εξόδου των αναποτελεσματικών και εισόδου νέων επιχειρήσεων στην αγορά, η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης επιδρά αρνητικώς στους ρυθμούς αύξησης της παραγωγικότητας, του προϊόντος και της απασχόλησης. Σύμφωνα με τα ευρήματα προαναφερόμενης (πρόσφατης) εμπειρικής μελέτης, η σοβαρότερη αρνητική επίδραση της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης ανάγεται στις ενδοεπιχειρησιακής σημασίας επιπτώσεις της μάλλον, παρά στην παρακώλυση της διαδικασίας εισόδου και εξόδου των επιχειρήσεων από τις αγορές` αλλά, όπως προλέγεται, 50 % - 85 % της συνολικής αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας, στις οικονομίες του ΟΟΣΑ, αποδίδεται στις ενδοεπιχειρησιακές διεργασίες. Εν προκειμένω, ειδικότερα, η σημαντικότερη επίπτωση αφορά στην ανάρτηση των τάσεων αύξησης του μεγέθους των επιχειρήσεων –στην αποθάρρυνση νέων προσλήψεων. Είναι χαρακτηριστικό ότι στις Η.Π.Α. οι νέες επιχειρήσεις (new start- ups) είναι μικρότερες απ' ότι στην Ευρώπη, ωστόσο στη διάρκεια των δύο πρώτων ετών λειτουργίας τους σημειώνουν αύξηση της απασχόλησης κατά 80 %` το αντίστοιχο ποσοστό στην Ευρώπη είναι μόλις 20 %. Όμως, σε κλάδους που σημειώνεται ραγδαία τεχνολογική αλλαγή, η αρνητική επίδραση στην παραγωγικότητα –ιδίως τη συνολική παραγωγικότητα (TFP)- τόσο της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της

¹⁴⁹ Lindbeck and Snower, *op.cit.*, υποσημ, 37

απασχόλησης, όσο και του αυστηρού καθεστώτος ρύθμισης των αγορών, είναι σημαντικότερη απ' ότι για την οικονομία συνολικώς και τείνει να αυξάνεται όσο περισσότερη απόσταση χωρίζει τον κλάδο/ χώρα από τον/ την τεχνολογικώς προπορευόμενο/ (-η). Στην προκειμένη περίπτωση, οι αυστηρές ρυθμίσεις, αφενός, αναχαιτίζουν το ρυθμό εισαγωγής νέας τεχνολογίας από τις υφιστάμενες επιχειρήσεις και, αφετέρου, αποτρέπουν την είσοδο στην αγορά νέων μικρών επιχειρήσεων που καινοτομούν και πειραματίζονται έτσι εξηγείται εν πολλοίς η τεχνολογική υστέρηση της Ευρώπης από τις Η.Π.Α και, εν μέρει, σε αυτό –και κυρίως στο προηγούμενο- αποδίδεται η διαφορά τους σε όρους οικονομικής μεγέθυνσης και απασχόλησης.¹⁵⁰

Από την άλλη πλευρά, η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης επηρεάζει δυσμενώς τις ροές και τις μεταβατικές φάσεις στην αγορά εργασίας. Συγκεκριμένα: Μολονότι ως αποτέλεσμα της ανασχετικής επίδρασης της νομοθεσίας στις αποφάσεις απόλυσης ο ρυθμός εισόδου (inflow rate) στην ανεργία μειώνεται, την ίδια στιγμή ως αποτέλεσμα της αποθάρρυνσης των προσλήψεων ο ρυθμός εξόδου (outflow rate) από την ανεργία επίσης μειώνεται.¹⁵¹ Αυτό όμως, με τη σειρά του, συνεπάγεται ότι μπορεί μεν ο αριθμός των εργαζόμενων που απολύονται να είναι μικρός –μικρότερος σε σύγκριση με εκείνον που θα σημειωνόταν εάν οι ρυθμίσεις για τις απολύσεις ήσαν χαλαρότερες- όμως ο κίνδυνος της επί μακρόν παραμονής τους στην ανεργία είναι μεγάλος με άλλα λόγια ένα σχετικώς χαμηλότερο επίπεδο ανεργίας μπορεί να συνοδεύεται από ένα σχετικώς υψηλότερο ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας (ως % της συνολικής).¹⁵² Όσο αυστηρότερη είναι η νομοθεσία, μάλιστα, ο κίνδυνος της μακράς παραμονής στην ανεργία διογκώνεται και, μαζί με αυτόν δημιουργείται ο κίνδυνος αποθάρρυνσης του μάταια αναζητούντος εργασία άνεργου (the discouraged worker effect) και εξόδου του από την αγορά εργασίας.¹⁵³ Πράγματι, δεδομένης της ανεπάρκειας ή/ και ασυμμετρίας της πληροφόρησης, η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης λειτουργεί:¹⁵⁴ α) σε συνδυασμό με άλλους θεσμούς της αγοράς εργασίας, ως μηχανισμός πληροφόρησης, όμως μόνον ενδεικτικής, των επιχειρήσεων σχετικώς με την ποιότητα και τη δύναμη παραγωγικότητα των εργαζόμενων και στιγματισμού εκείνων που μένουν άνεργοι και β) αφ' εαυτής ως μηχανισμός αναπαραγωγής της διάκρισης εις βάρος των ανέργων. Αναλυτικότερα:

Οι επιχειρήσεις θεωρούν πως ο μέσος άνεργος είναι χαμηλής ποιότητας/ παραγωγικότητας, εφόσον κάθε επιχείρηση που βρίσκεται στην ανάγκη να κάνει απολύσεις, για παράδειγμα όταν μειώνεται η ζήτηση για το προϊόν της, επιλέγει κατά κανόνα να απολύσει τους χαμηλής παραγωγικότητας εργαζόμενους. Οι μισθοί των τελευταίων άλλωστε είναι πιθανότατα υψηλότεροι της παραγωγικότητάς τους, ως αποτέλεσμα της εφαρμογής του ελάχιστου μισθού ή/ και του καθορισμού των μισθών μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων, πράγμα που σημαίνει ότι απολύοντάς τους οι επιχειρήσεις αντισταθμίζουν μέρος –έστω μικρό- του κόστους της απόλυσης. Διόλου ανεξήγητο, λοιπόν, το εμπειρικό εύρημα ότι τα μέτρα

¹⁵⁰ Scarpetta, Hemmings, Tressel and Woo, *op.cit.*, υποσημ. 126

¹⁵¹ Οι διαφορές των ρυθμών εισόδου στην και εξόδου από την ανεργία ανάμεσα στη Βόρειο Αμερική και την Ευρώπη είναι μεγάλες και, ταυτοχρόνως, ενδεικτικές των επιπτώσεων της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης στις ροές της αγοράς εργασίας. Στις Η.Π.Α ο ρυθμός εισόδου είναι 2,1 % και ο ρυθμός εξόδου 37 % και στον Καναδά ο ρυθμός εισόδου είναι 1,8 % και ο ρυθμός εξόδου είναι 23 %. Στην Ευρώπη οι αντίστοιχοι ρυθμοί είναι: 0,6 % και 2 % στην Ισπανία, 0,4 % και 6 % στην Ιταλία, 0,3 % και 4 % στη Γαλλία, 0,2 % και 6 % στην Ολλανδία, 0,6 % και 9 % στη Γερμανία, 0,2 % και 19 % στην Πορτογαλία, 1,7 % και 18 % στη Δανία, 0,4 % και 10 % στο Βέλγιο και 0,7% και 10 % στο Ηνωμένο Βασίλειο (στοιχεία του ΟΟΣΑ το 1995) από Krugler, Adriana D. and Gilles Saint- Paul (2000) "Hiring and Firing Costs, Adverse Selection and Long- Term Unemployment", mimeo, Dept. of Economics, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

¹⁵² Το ότι η προστασία της απασχόλησης έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της μακροχρόνιας ανεργίας (> 12 μήνες) επαληθεύεται εμπειρικώς OECD, *op.cit.*, υποσημ. 137

¹⁵³ Ισχυρές ενδείξεις αρνητικής επίδρασης της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης στο ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό αναφέρονται στο Di Tella and MacCulloch, *op.cit.*, υποσημ. 138

¹⁵⁴ Ο μηχανισμός που εδώ περιγράφεται είναι παραπλήσιος με εκείνον στο Krugler and Saint- Paul, *op.cit.*, υποσημ. 151

προστασίας της απασχόλησης συντείνουν στην αύξηση των σχετικών ποσοστών ανεργίας των νέων, των κύριας ηλικίας γυναικών και των μεγαλύτερης ηλικίας εργαζόμενων.¹⁵⁵ Την ίδια στιγμή, οι επιχειρήσεις που ζητούν εργαζόμενους αποφεύγουν να προσλάβουν τους στιγματισμένους (ως χαμηλής ποιότητας εργατικό δυναμικό) ανέργους, αφού εάν όντως αποδειχθεί η ακαταλληλότητά τους το κόστος απόλυσής τους θα είναι υψηλό –και σε αυτό θα προστίθεται το κόστος πρόσληψης αντικαταστατών. Γι’ αυτόν ακριβώς το λόγο στρέφονται προς την πρόσληψη ήδη απασχολούμενων σε άλλες επιχειρήσεις που, κατά τεκμήριο, είναι υψηλής ποιότητας και, πιθανότατα, έχουν μικρότερο κόστος πρόσληψης, ειδικότερα κόστος κατάρτισης, πολύ περισσότερο εάν απασχολούνται σε επιχειρήσεις του αυτού κλάδου. Ενδεικτικά της λειτουργίας παρόμοιων μηχανισμών στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας είναι τα στοιχεία σχετικά με την ανακύκλιση του εργατικού δυναμικού, σύμφωνα με τα οποία ο λόγος των ροών από απασχόληση σε απασχόληση προς τις ροές από ανεργία σε απασχόληση είναι μεγαλύτερος στην Ευρώπη απ’ ότι στη Βόρειο Αμερική.¹⁵⁶ Από αυτή την άποψη, επομένως, το κόστος της απόλυσης, γενικότερα το θεσμικό πλαίσιο για την προστασία της απασχόλησης, αναδεικνύεται ως ο κύριος μηχανισμός κερματισμού –δυϊσμού- της αγοράς εργασίας, ή, αλλιώς, ως το κύριο στοιχείο δόμησης διαχωριστικού τείχους μεταξύ των σχετικώς καλύτερα τοποθετημένων σε θέσεις εργασίας και των ανέργων, ιδίως ορισμένων ομάδων ανέργων, δηλαδή μεταξύ των εντός και των εκτός των τειχών (δες και Κεφ. 3).¹⁵⁷

Από μακροοικονομικής απόψεως, η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης τείνει να προκαλεί επιβράδυνση της προσαρμογής της αγοράς εργασίας στις κυκλικές διακυμάνσεις, εμμονή (persistence) της ανεργίας –δηλαδή διατήρηση του ποσοστού ανεργίας σε επίπεδο υψηλότερο του μακροπρόθεσμου ποσοστού ισορροπίας- και, ακόμη, αναπαραγωγή των τάσεων εμμονής και αύξηση του επιπέδου της ανεργίας –cf *actual unemployment*.¹⁵⁸ Συγκεκριμένα, η κυκλική ανάσχεση της συνολικής ζήτησης, για παράδειγμα, μπορεί να συνοδεύεται από μικρότερη αύξηση της ανεργίας –σε σύγκριση με την αύξηση που θα σημειωνόταν εάν η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης ήταν χαλαρή- ωστόσο η επίδραση της τελευταίας στους μισθούς είναι, επίσης, περιορισμένη, πράγμα που με τη σειρά του συνεπάγεται την ανάγκη διατήρησης της ανεργίας σε υψηλότερο επίπεδο –και την ανάλογη άσκηση νομισματικής πολιτικής- προκειμένου να τιθασεύονται οι πληθωριστικές πιέσεις –η αύξηση του πληθωρισμού πάνω από το επιθυμητό ποσοστό. Ο λόγος δεν είναι άλλος από το ότι η προστασία που η αυστηρή νομοθεσία επιφυλάσσει στους απασχολούμενους –τους εντός των τειχών- με άλλα λόγια η αποτελεσματική απομόνωση των τελευταίων από τον ανταγωνισμό των ανέργων που αναζητούν εργασία –άμεσα και έμμεσα, μέσω της αποθάρρυνσης της πρόσληψης ανέργων- αυξάνει τη διαπραγματευτική ισχύ τους

¹⁵⁵ OECD, *op.cit.*, υποσημ. 137

¹⁵⁶ Krugler and Saint- Paul, *op.cit.*, υποσημ. 151. Αυτά τα στοιχεία τείνουν εκ πρώτης όψεως να θέτουν υπό αμφισβήτηση το επιχείρημα ότι η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης συμβάλλει, ευνοώντας σταθερές σχέσεις απασχόλησης, στην αύξηση της ενδοεπιχειρησιακής επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο. Μολαταύτα, σαφέστερη ένδειξη θα προσέφεραν στοιχεία σχετικά με το διακλαδικό και ενδοκλαδικό χαρακτήρα των ροών από απασχόληση σε απασχόληση.

Από την άλλη πλευρά, όμως, υποστηρίζεται ότι ως αποτέλεσμα της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης και, ιδίως, της πρόνοιας της έγκαιρης προειδοποίησης, ορισμένοι βρίσκουν εργασία προ της απόλυσής τους, δηλαδή κατά τη διάρκεια της προειδοποιητικής περιόδου κατά συνέπεια, μέρος τουλάχιστον των ροών από απασχόληση σε απασχόληση δεν εξηγούνται από το μηχανισμό που παραπάνω περιγράφεται –απλώς ορισμένοι απολύομενοι βρίσκουν δουλειά χωρίς να περάσουν από το στάδιο της ανεργίας- Bertola, Giuseppe and Richard Rogerson (1997) “Institutions and Labor Reallocation”, *European Economic Review*, 41, 1147- 1171

Υποστηρίζεται, επίσης μερικώς αμφισβητώντας το μηχανισμό που εδώ περιγράφηκε, πως μέρος των ροών από απασχόληση σε απασχόληση αντανάκλα τη μετακίνηση προσωρινώς απασχολούμενων σε κανονικές θέσεις εργασίας, άρα και σε αυτή την περίπτωση το στάδιο της ανεργίας ξεπερνιέται- Boeri, Tito (1995) “On the Job Search and Unemployment Duration”, Working Paper in Economics No 95/ 38, European University Institute, Florence του ίδιου (1999) “Enforcement of Employment Security Regulations, On the Job Search and Unemployment Duration”, *European Economic Review*, 43, 65- 89

¹⁵⁷ Lindbeck and Snower, *op.cit.*, υποσημ. 37

¹⁵⁸ Jackman, Richard, Layard, Richard and Stephen Nickell (1996) “Combating Unemployment: Is Flexibility Enough?”, Centre for Economic Performance Discussion Paper No 293

και τους επιτρέπει να επιτυγχάνουν μισθούς υψηλότερους εκείνων που θα επέτρεπαν την επάνοδο της ανεργίας στο προ του υφεσιακού επεισοδίου επίπεδο –στο μακροπρόθεσμο ποσοστό ισορροπίας.¹⁵⁹ Στο βαθμό, μάλιστα, που μεγάλο μέρος της ανεργίας τείνει να αποκτά μακροπρόθεσμο χαρακτήρα, η επίδρασή της στους μισθούς εξασθενεί ακόμη περισσότερο, κατά συνέπεια η τάση εμμοής της επιδεινώνεται –με άλλα λόγια, αναπτύσσεται το φαινόμενο της υστέρησης και η αρχικώς κυκλική ανεργία μετατρέπεται σε διαρθρωτική-πράγμα που με τη σειρά του σημαίνει πως ένα νέο κυκλικό επεισόδιο βρίσκει την οικονομία να ισορροπεί σε υψηλότερο επίπεδο ανεργίας –cf. *short-term NAIRU*¹⁶⁰ με αποτέλεσμα η λειτουργία του ίδιου, όπως και πριν, μηχανισμού να οδηγεί σε εμμοή ενός ακόμη υψηλότερου επιπέδου ανεργίας.¹⁶¹

Οι αλληλεπιδράσεις της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας με τους θεσμούς οργάνωσης και τις διευθετήσεις ρύθμισης των αγορών εργασίας μπορεί να επιτείνουν τις δυσμενείς συνέπειες για τη λειτουργία και τις επιδόσεις των τελευταίων –κατ’ ουσία επιδεινώνοντας τις επιπτώσεις των παραμορφώσεων (*distortions*) που κάθε (μεμονωμένη) παρέμβαση στην αγορά εργασίας αναπόφευκτα δημιουργεί. Για παράδειγμα, σε προηγούμενη παράγραφο σημειώθηκε πως ο συνδυασμός αυστηρών ρυθμίσεων για τις απολύσεις και νομοθετημένων ελάχιστων μισθών ή/ και συμβατικώς καθορισμένων μισθών –και επομένως μιας συμπιεσμένης κατανομής των μισθών- αναχαιτίζει λιγότερο τις απολύσεις των χαμηλής παραγωγικότητας και, κατά κανόνα, λιγότερο ειδικευμένων εργαζόμενων και, κυρίως, αποθαρρύνει τις προσλήψεις –αυξάνοντας το ποσοστό ανεργίας.¹⁶² Από την άλλη πλευρά, όμως, υποστηρίζεται ότι η αυξητική επίδραση της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης στην ανεργία περιστελλεται όταν οι μισθοί καθορίζονται μέσω συγκεντρωτικών ή/ και συντονισμένων σε εθνικό επίπεδο συλλογικών διαπραγματεύσεων, στο πλαίσιο των οποίων ο κίνδυνος αύξησης της ανεργίας εσωτερικεύεται στη συμπεριφορά των εργατικών συνδικάτων και, επομένως, τα τελευταία προβάλλουν μετριοπαθείς μισθολογικές διεκδικήσεις (*wage moderation*). Τουναντίον, η αυξητική επίδραση των αυστηρών μέτρων προστασίας της απασχόλησης στην ανεργία διογκώνεται όταν οι μισθοί καθορίζονται στο πλαίσιο ενδιάμεσου επιπέδου/ συντονισμού συλλογικών διαπραγματεύσεων.¹⁶³ Ωστόσο, είναι πολύ πιθανό ότι, στο πλαίσιο των συγκεντρωτικών συλλογικών διαπραγματεύσεων, οι ισχυρές τριτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις/ ομοσπονδίες θα αποσπούν, μεταξύ άλλων, την ενίσχυση –ή τη διατήρηση- των μέτρων προστασίας της απασχόλησης ως αντάλλαγμα της μισθολογικής μετριοπάθειας και σε αυτή την περίπτωση, οι δυσμενείς επιδράσεις των πρώτων δεν αποκλείεται κάποια στιγμή να εξουδετερώσουν τις θετικές συνέπειες της δεύτερης.¹⁶⁴

Επίσης, η αυξητική επίδραση των αυστηρών μέτρων προστασίας της απασχόλησης στην ανεργία είναι πιθανόν πως επιτείνεται όταν το σύστημα επιδομάτων ανεργίας είναι γενναιοδωρο. Στην προκειμένη περίπτωση ο μηχανισμός που τίθεται σε λειτουργία διαφέρει

¹⁵⁹ Δες σχετικάς Ljungqvist, Lars (2001) “How do Layoffs Costs Affect Employment?”, CEPR Discussion Paper No 3051

¹⁶⁰ Layard, Nickell and Jackman, *op.cit.*, υποσημ. 35

¹⁶¹ Η πρόβλεψη ότι η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης συνεπάγεται αύξηση της ανεργίας υποστηρίζεται από τα ευρήματα πολλών εμπειρικών μελετών, π.χ. Di Tella and MacCulloch, *op.cit.*, υποσημ. 138 και επισκόπηση των προηγούμενων εμπειρικών μελετών στο Annex 2.C του OECD, *op.cit.*, υποσημ. 137. Ωστόσο, στο *ibid.* τα αποτελέσματα της εμπειρικής ανάλυσης δεν επαληθεύουν αυτή την πρόβλεψη. Ειδικότερα, η εμπειρική ανάλυση δείχνει πως η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης συνεπάγεται μείωση της ανεργίας των κανονικής ηλικίας ανδρών και, όπως προλέγεται, αύξηση της ανεργίας των κανονικής ηλικίας γυναικών, των νέων και των μεγαλύτερης ηλικίας εργαζόμενων, όμως αυτές οι επιπτώσεις αντισταθμίζονται έτσι ώστε το συνολικό αποτέλεσμα να είναι ουδέτερο.

¹⁶² Αυτό υποδεικνύεται και στο Bertola and Rogerson, *op.cit.*, υποσημ. 156

¹⁶³ Σε ότι αφορά τις επιδράσεις της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης όταν οι μισθοί καθορίζονται μέσω αποκεντρωμένων θεσμών διαπραγμάτευσης, οι εμπειρικές ενδείξεις είναι μάλλον συγκεκριμένες OECD, *op.cit.*, υποσημ. 137, σελ. 77 και Annex 2.C

¹⁶⁴ Summers, Lawrence (1987) “Comments: Corporatism, Laissez- Faire and the Rise in Unemployment, by A. Newell and S. S. V. Symons”, *European Economic Review*, 31, 606- 614

από τον προηγούμενο –το μηχανισμό αλληλεπίδρασης προστασίας της απασχόλησης και καθορισμού των μισθών- μόνον ως προς τη γεννουσιουργό αιτία. Ένα γενναιόδωρο σύστημα επιδομάτων ανεργίας, ιδίως όταν τα ποσοστά αναπλήρωσης είναι υψηλά, έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση του τυπικού μισθολογικού κατωφλίου που, με τη σειρά της, συνεπάγεται μεγαλύτερη συμπίεση της κατανομής των μισθών. Όπως και παραπάνω, λοιπόν, το υψηλό κόστος της απόλυσης σε συνδυασμό με την αυξημένη μισθολογική συμπίεση –και επομένως τον καθορισμό των χαμηλότερων μισθών σε επίπεδο υψηλότερο της παραγωγικότητας της χαμηλότερης ποιότητας εργασίας- αναχαιτίζει λιγότερο τις απολύσεις των χαμηλότερης παραγωγικότητας εργαζόμενων και, κυρίως, αποθαρρύνει τις προσλήψεις, με αποτέλεσμα την αύξηση της (διαρθρωτικής) ανεργίας.¹⁶⁵

Από την άλλη πλευρά, η εφαρμογή αυστηρών περιορισμών στις απολύσεις τείνει να ευνοεί τη χρήση εναλλακτικών μορφών ευελιξίας ή/ και την εισαγωγή μέτρων ενθάρρυνσης των τελευταίων, ιδίως –αλλά όχι μόνο- σε φάσεις ύφεσης και κατά τις αρχικές φάσεις ανάκαμψης (δες και Κεφ. 8/ ενότητα για τις ρυθμίσεις των αγορών εργασίας/ τμήμα για τους όρους απασχόλησης).¹⁶⁶ Για παράδειγμα, η πρόωρη συνταξιοδότηση επιτρέπει στις επιχειρήσεις να απομακρύνουν μεγαλύτερης ηλικίας και, πιθανότατα, με απαξιωμένες δεξιότητες εργαζόμενους, το κόστος απόλυσης των οποίων είναι, λόγω ετών προϋπηρεσίας, υψηλό. Επίσης, η προσαρμογή των ωρών εργασίας (π.χ. υπερωρίες), η αυταπασχόληση (self employment) ή/ και χρήση συμβάσεων έργου, η προσωρινή απασχόληση μέσω πρακτορείων, η χρήση συμβάσεων ορισμένου χρόνου, καθώς και η μερική απασχόληση περιστελλουν τους κινδύνους που η απόφαση πρόσληψης περικλείει, είτε απαλλάσσοντας τις επιχειρήσεις από τους περιορισμούς των κανονικών συμβάσεων εργασίας, είτε μειώνοντας τους περιορισμούς ή/ και προσφέροντας σε αυτές την ευκαιρία δοκιμασίας των εργαζόμενων. Από αυτή την άποψη, όμως, η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης τείνει να προκαλεί αύξηση του ποσοστού των μη οικειοθελώς ευέλικτα απασχολούμενων.¹⁶⁷ Οι πιθανές αρνητικές επιπτώσεις για την επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο, την παραγωγικότητα και το εισόδημα – και τη βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων στην περίπτωση της πρόωρης συνταξιοδότησης- έχουν ήδη συζητηθεί. Το μέγεθος και η σημασία παρόμοιων επιπτώσεων, πάντως, εξαρτάται από το εάν οι διάφορες μορφές ευέλικτης απασχόλησης έχουν χαρακτήρα μεταβατικού σταδίου (“way station”) ή, αντιθέτως, τέλματος (“dead end”) για τους κατ’ αυτό τον τρόπο απασχολούμενους.¹⁶⁸

Μπορεί η οικονομική ανάλυση –έστω κι αν οι εμπειρικές ενδείξεις δεν είναι πάντοτε σαφείς και αναμφίλεκτες-¹⁶⁹ να μην αφήνει σοβαρές αμφιβολίες σχετικά με τη σκοπιμότητα αναθεώρησης της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης, προκειμένου να επιτευχθεί η μείωση της διαρθρωτικής ανεργίας. Παρ’ όλα αυτά, στις Κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές (διαρθρωτικής) δράσης ελάχιστη αποδίδεται σημασία σε αυτή την πτυχή της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας. Πράγματι, σε αντίθεση με την αναλυτική εξειδίκευση των υποδείξεων διαρθρωτικής πολιτικής που συγκαταλέγονται υπό τους άξονες/ πυλώνες της απασχολησιμότητας, των ίσων ευκαιριών και της

¹⁶⁵ Οι διαθέσιμες εμπειρικές ενδείξεις ωστόσο δεν υποστηρίζουν αυτή την υπόθεση` δες Elmeskov, Jorgen, Martin, John P. and Stefano Scarpetta (1998) “Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries’ experience”, *Swedish Economic Policy Review*, 5, 205- 252

¹⁶⁶ Επίσης, όσο αυστηρότερη είναι η νομοθεσία της απασχόλησης τόσο πιθανότερη είναι η μεγέθυνση του ανεπίσημου τομέα/ αδήλωτης εργασίας` OECD, *op.cit.*, υποσημ. 137. Η εμπειρία της Ιταλίας και της Ελλάδας είναι, από αυτή την άποψη, ενδεικτική.

¹⁶⁷ Grubb, David and William Wells (1993) “Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries”, *OECD Economic Studies*, 21, 7- 58, όπου υποδεικνύεται εμπειρικά ότι η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης συνεπάγεται αύξηση του ποσοστού των μη οικειοθελώς εργαζόμενων με συμβάσεις μερικής απασχόλησης και προσωρινής απασχόλησης. Στο OECD, *op.cit.*, υποσημ. 137, οι εμπειρικές ενδείξεις επαληθεύουν την υπόθεση ότι η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης συνεπάγεται αύξηση της αυταπασχόλησης, όχι όμως και την υπόθεση ότι συνεπάγεται αύξηση της προσωρινής απασχόλησης ως % της συνολικής –αλλά ως προς το δεύτερο σημειώνονται επιφυλάξεις.

¹⁶⁸ Δες σχετικά Atkinson and Micklewright, *op.cit.*, υποσημ. 109

¹⁶⁹ Αλλά δες υποσημείωση 138

επιχειρηματικότητας και, κατά μείζονα λόγο, αφορούν στις ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας και τα συστήματα φορολογίας και παροχών, οι υποδείξεις (κατευθυντήριες γραμμές) υπό τον άξονα/ πυλώνα της προσαρμοστικότητας αρκούνται σε μια αόριστη και ασαφή πρόταση, που ορισμένοι θα υπέθεταν κάλλιστα ότι δεν αναφέρεται στις ρυθμίσεις για την προστασία της απασχόλησης, αλλά συνδέεται αποκλειστικώς σχεδόν με τα θέματα οργάνωσης της εργασίας –στα οποία άλλωστε αποδίδουν ιδιαίτερη έμφαση. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη –σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους- καλούνται να μελετήσουν το υφιστάμενο ρυθμιστικό πλαίσιο και να εξετάσουν προτάσεις για την εισαγωγή μέτρων που συμβάλλουν στη μείωση των φραγμών στην απασχόληση, διευκολύνουν τον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης της εργασίας και βοηθούν την προσαρμογή της αγοράς εργασίας στις διαρθρωτικές οικονομικές αλλαγές.¹⁷⁰ Αλλά, η νομοθετική διευθέτηση των ευέλικτων μορφών/ συμβάσεων εργασίας ευθέως συστήνεται, ενώ υπό τον άξονα της επιχειρηματικότητας τα κράτη μέλη καλούνται να ενθαρρύνουν την αυταπασχόληση. Πάντως, ευπρόσδεκτες είναι οι υποδείξεις για μείωση των διαφορών (φορολογικών και) ρυθμιστικών φραγμών στην ίδρυση νέων επιχειρήσεων και την ανάπτυξη των μικρο-μεσαίων επιχειρήσεων που, επίσης, περιλαμβάνονται υπό τον άξονα της επιχειρηματικότητας.

Ο ενδοιασμός -εάν όχι η ουσιαστική αντίθεση- των Κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών διαρθρωτικής μεταρρύθμισης έναντι της αναθεώρησης της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης, ειδικότερα των αυστηρών περιορισμών στις απολύσεις, δεν αντανακλά παρά τις προτιμήσεις πολιτικής των περισσότερων κρατών μελών (δες και στην πρώτη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου).¹⁷¹ Ενδεικτική είναι, από αυτή την άποψη, η εμπειρία εφαρμογής μέτρων αναθεώρησης της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης στα κράτη μέλη της Κοινότητας, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, εμπειρία που συνοψίζεται στον Πίνακα 9.15. Σύμφωνα με τους συνθετικούς δείκτες του ΟΟΣΑ,¹⁷² λοιπόν, στη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 φαίνεται πως μόνο στην Ισπανία, την Φινλανδία και την Πορτογαλία επιχειρούνται ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις των μέτρων προστασίας της κανονικής απασχόλησης, ιδίως σε ότι αφορά τις ατομικές απολύσεις,¹⁷³ ενώ η μεταρρύθμιση της ελληνικής νομοθεσίας αποδεικνύεται μάλλον διστακτική. Στη Γερμανία, από την άλλη πλευρά, οι ρυθμίσεις προστασίας των κανονικώς απασχολούμενων από τις ατομικές

¹⁷⁰ Συμβούλιο ΕΕ (2002) «Απόφαση του Συμβουλίου της 18 Φεβρουαρίου 2001 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση το 2002», (2002/ 177/ ΕΚ), ΕΕ L 60/ 60, 1/ 3/ 2002, Κατευθυντήρια γραμμή 14

¹⁷¹ Ας σημειωθεί, ωστόσο, ότι στη σύνοδο της Βαρκελώνης και κατόπιν της επιμονής της Ισπανικής Προεδρίας αλλά και της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, η ευελιξία της αγοράς εργασίας τίθεται στο επίκεντρο της συζήτησης και είναι η πρώτη φορά που σε κείμενο συμπερασμάτων περιλαμβάνεται τόσο ευθεία αναφορά, ασφαλώς διανοημένη ώστε να καμφθούν οι αντιρρήσεις άλλων κυβερνήσεων. Στο σημείο 32 των συμπερασμάτων της Προεδρίας σημειώνεται, μεταξύ άλλων: “*in order to strike a proper balance between flexibility and security, Member States, in line with national practice, are invited to review employment contract regulations, and where appropriate costs, with a view to promoting more jobs*”.

Αξιοσημείωτο είναι επίσης ότι για πρώτη φορά περιλαμβάνεται τόσο ευθεία αναφορά στις διευθετήσεις καθορισμού των μισθών. Στο σημείο 32, πάλι, υπογραμμίζεται: “*in order to guarantee the EU’s competitiveness and to improve employment across skills and geographical areas, it is crucial that national labour institution and collective bargaining systems, respecting the autonomy of social partners, take into account the relationship between wage developments and labour market conditions, thereby allowing evolution of wages according to productivity developments and skills differentials*”. European Council (2002) Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002: Presidency Conclusions

¹⁷² Δες υποσημείωση 138

¹⁷³ Ας σημειωθεί ότι τόσο στην Ισπανία όσο και στην Πορτογαλία εισάγεται, κατά το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας, ο θεσμός του εγγυημένου ελάχιστου εισοδήματος –συνδεδεμένος με προϋποθέσεις διαθεσιμότητας για εργασία και συμμετοχής σε προγράμματα κατάρτισης- που επιφυλάσσει ενίσχυση του εισοδήματος ορισμένων ομάδων ανέργων (δες Commission EC (1998) “Commission Report on the Implementation of Recommendation 92/ 441/ EEC of 24 June 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems”, COM (98) 774 final). Είναι πολύ πιθανό ότι αυτό ευνόησε την προώθηση της αναθεώρησης της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης.

απολύσεις γίνονται αυστηρότερες.¹⁷⁴ Είναι αξιοσημείωτο ότι, ως αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων, η Ισπανία και πολύ περισσότερο η Φινλανδία καταλαμβάνουν χαμηλότερες θέσεις στην κατάταξη με κριτήριο το βαθμό αυστηρότητας των μέτρων προστασίας της κανονικής απασχόλησης, σε σύγκριση με τις θέσεις που καταλάμβαναν προ των μεταρρυθμίσεων. Το ίδιο όμως δεν ισχύει για την Πορτογαλία που εξακολουθεί να καταλαμβάνει την πρώτη θέση. Επισημαίνεται, επίσης, πως οι ρυθμίσεις για τις ομαδικές απολύσεις είναι στη συντριπτική πλειονότητα των κρατών μελών αυστηρότερες εκείνων για τις ατομικές απολύσεις. Εξαιρέση αποτελούν η Γαλλία, η Πορτογαλία και η Ολλανδία –οι δύο τελευταίες, όμως, καταλαμβάνουν τις δυο πρώτες θέσεις στην κατάταξη με κριτήριο το βαθμό αυστηρότητας των ρυθμίσεων για τις ατομικές απολύσεις.

Πίνακας 9.15 Συνθετικοί δείκτες⁽¹⁾ για την αυστηρότητα της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης

	Κανονική απασχόληση		Προσωρινή απασχόληση		Ομαδικές απολύσεις	Συνολικός δείκτης αυστηρότητας της νομοθεσίας		
	Τέλος '80	Τέλος '90	Τέλος '80	Τέλος '90	Τέλος '90	Μέσος δεικτών για κανονική και προσωρινή απασχόληση		Σταθμικός μέσος δεικτών για κανονική απασχόληση, προσωρινή απασχόληση και ομαδικές απολύσεις
	Τέλος '80	Τέλος '90	Τέλος '80	Τέλος '90	Τέλος '90	Τέλος '80	Τέλος '90	Τέλος '90
Αυστρία	2,6	2,6	1,8	1,8	3,3	2,2	2,2	2,3
Βέλγιο	1,5	1,5	4,6	2,8	4,1	3,1	2,1	2,5
Γαλλία	2,3	2,3	3,1	3,6	2,1	2,7	3,0	2,8
Γερμανία	2,7	2,8	3,8	2,3	3,1	3,2	2,5	2,6
Ιρλανδία	1,6	1,6	0,3	0,3	2,1	0,9	0,9	1,1
Ολλανδία	3,1	3,1	2,4	1,2	2,8	2,7	2,1	2,2
Ηνωμένο Βασίλειο	0,8	0,8	0,3	0,3	2,9	0,5	0,5	0,9
Ελλάδα	2,5	2,4	4,8	4,8	3,3	3,6	3,6	3,5
Ιταλία	2,8	2,8	5,4	3,8	4,1	4,1	3,3	3,4
Πορτογαλία	4,8	4,3	3,4	3,0	3,6	4,1	3,7	3,7
Ισπανία	3,9	2,6	3,5	3,5	3,1	3,7	3,1	3,1
Δανία	1,6	1,6	2,6	0,9	3,1	3,1	1,2	1,5
Φινλανδία	2,7	2,1	1,9	1,9	2,4	2,3	2,0	2,1
Σουηδία	2,8	2,8	4,1	1,6	4,5	3,5	2,2	2,6
ΗΠΑ	0,2	0,2	0,3	0,3	2,9	0,2	0,2	0,7

(1) Οι δείκτες παίρνουν τιμές από 0 έως 6· το 0 υποδεικνύει τη χαλαρότερη και το 6 υποδεικνύει την αυστηρότερη νομοθεσία

Πηγή: OECD (1999) *Employment Outlook*, Paris, Chp. 2, Table 2.5, σελ. 66

¹⁷⁴ Σε ότι αφορά το θεματικό περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων –και τις επιμέρους συνιστώσες/ ρυθμίσεις της νομοθεσίας- δεξ τους αναλυτικούς δείκτες στο OECD, *op.cit.*, υποσημ. 137, σελ. 57, Πίνακας 2.2

Ωστόσο, σε πολλά κράτη μέλη –για την ακρίβεια σε επτά- η απροθυμία αναθεώρησης των μέτρων προστασίας της κανονικής απασχόλησης συνοδεύεται –και μάλλον συνδυάζεται- με την εισαγωγή τροποποιήσεων στις ρυθμίσεις περί την προσωρινή απασχόληση και, ειδικότερα, με τη χαλάρωση των περιορισμών που αφορούν στην απασχόληση με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου και την (προσωρινή) απασχόληση μέσω πρακτορείων (temporary work agencies). Οι σχετικοί δείκτες του ΟΟΣΑ, στον Πίνακα 9.15, υποδηλώνουν ότι στη Σουηδία, την Ιταλία, την Ολλανδία, το Βέλγιο, τη Δανία, τη Γερμανία και, λιγότερο, στην Πορτογαλία, οι μεταρρυθμίσεις είχαν ως αποτέλεσμα τη σοβαρή υποχώρηση του βαθμού αυστηρότητας των σχετικών περιορισμών –και, κατ’ επέκταση, τη μείωση αυτού του στοιχείου του συνολικού κόστους πρόσληψης (hiring cost). Είναι αξιοσημείωτο ότι, εξαιρουμένων της Δανίας και του Βελγίου, τα προαναφερόμενα κράτη μέλη εφαρμόζουν την αυστηρότερη νομοθεσία περιορισμού των ατομικών απολύσεων στην Κοινότητα. Από την άλλη πλευρά, όμως, η Γαλλία επέλεξε την ενίσχυση των περιορισμών που διέπουν την προσωρινή απασχόληση. Υπογραμμίζεται, ακόμη, ότι μεταξύ των λοιπών κρατών μελών, δηλαδή των κρατών μελών όπου δεν σημειώνεται μεταβολή του δείκτη αυστηρότητας των ρυθμίσεων για την προσωρινή απασχόληση, στην Αυστρία και κυρίως στην Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο ο βαθμός αυστηρότητας της νομοθεσίας τους ήταν, ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, σχετικώς χαμηλός. Η διατήρηση του δείκτη αυστηρότητας σταθερού στην περίπτωση της Ισπανίας είναι αποτέλεσμα δύο αντίρροπων μεταβολών’ αφενός, της ενίσχυσης των περιορισμών στη χρήση συμβάσεων ορισμένου χρόνου, υπαγορευμένης από τη διόγκωση του ποσοστού των κατ’ αυτό τον τρόπο απασχολούμενων (δες και παραπάνω) και, αφετέρου, της χαλάρωσης των περιορισμών ως προς την προσωρινή απασχόληση μέσω πρακτορείων.¹⁷⁵ Τουναντίον, ουδεμία μεταβολή σημειώνεται στην Ελλάδα, που διατηρεί την αυστηρότερη σχετική νομοθεσία μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας.

Συνοψίζοντας: Η προηγούμενη ανάλυση της πολιτικής διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας οδηγεί σε ορισμένες γενικές διαπιστώσεις και επιτρέπει τη διατύπωση ορισμένων γενικών παρατηρήσεων. Συγκεκριμένα:

- Σε πείσμα των απαισιόδοξων απόψεων, ο «μύθος της αναποτελεσματικότητας της πολιτικής» (the myth of policy ineffectiveness), δηλαδή η αντίληψη ότι η πολιτική δεν μπορεί να συμβάλλει στη μείωση της ανεργίας, είναι έωλος. Άλλωστε, η οικονομική ανάλυση της πολιτικής αγοράς εργασίας έχει συμβάλλει στην αύξηση της γνώσης μας για τη λειτουργία της αγοράς εργασίας και στην κατανόηση των προϋποθέσεων άσκησης και του τρόπου επίδρασης των διαθέσιμων εργαλείων πολιτικής, ενώ πλούσια είναι πλέον η εμπειρία από την εφαρμογή των τελευταίων και, μαζί με αυτήν, η δυνατότητα εξήγησης των επιτυχιών και αποτυχιών.
- Έωλος και αβάσιμος είναι, επίσης, ο «μύθος της αδράνειας» (the myth of inactivity) της πολιτικής.¹⁷⁶ Η εφαρμογή μέτρων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας προωθήθηκε στο σύνολο των κρατών μελών, ασφαλώς όχι με ενιαίο πρότυπο και με την ίδια αποφασιστικότητα –επιλογή μέτρων, ρυθμός εισαγωγής τους, βάθος αλλαγών- ούτε με τα ίδια αποτελέσματα.
- Η εκμετάλλευση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των επιμέρους συνιστωσών του καθεστώτος θέσμισης της αγοράς εργασίας αναδεικνύεται σε κρίσιμο ζήτημα σχετικώς με την αποτελεσματικότητα της πολιτικής διαρθρωτικής μεταρρύθμισης. Από τη μια πλευρά, η παρουσία αλληλεπιδράσεων υποδεικνύει τη σκοπιμότητα εισαγωγής ολοκληρωμένων μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων μάλλον, παρά αποσπασματικών και μεμονωμένων

¹⁷⁵ Δες τους σχετικούς αναλυτικούς δείκτες στο OECD, *op.cit.*, υποσημ. 137, σελ 62- 62, Πίνακας 2.3.A. και 2.3.B.

¹⁷⁶ Τόσο ο «μύθος της αδράνειας», όσο και ο «μύθος της αναποτελεσματικότητας της πολιτικής» είναι δάνειες μεταφορές από το Orszag, Mike and Dennis J. Snower (1998) “Anatomy of policy complementarities”, *Swedish Economic Policy Review*, 5, 305- 343

παρεμβάσεων. Από την άλλη πλευρά, όμως, η παρουσία αλληλεπιδράσεων δημιουργεί εναλλακτικές ευκαιρίες, με άλλα λόγια ευνοεί την εκμετάλλευση σχέσεων υποκατάστασης μεταξύ διαφορετικών μέτρων πολιτικής –σε δεδομένο επίπεδο προσδοκώμενων κερδών ευημερίας.¹⁷⁷

- Η ανάλυση –ιδίως, η μακροσκοπική προσέγγιση της μεταρρυθμιστικής εμπειρίας- δεν προσφέρει επαρκείς ενδείξεις σχετικά με το εάν και πόσο οι εθνικές διαρθρωτικές πολιτικές σχεδιάζονται κατά τρόπο που επιτρέπει την εσωτερική των θεσμικών αλληλεπιδράσεων και ευνοεί την αύξηση των κερδών ευημερίας.¹⁷⁸ Υποδεικνύει, πάντως, ότι σε πολλά κράτη μέλη το μεταρρυθμιστικό ρεπερτόριο είναι ευρύ, περιλαμβάνοντας μέτρα από διάφορους τομείς/ θεματικές περιοχές της πολιτικής αγοράς εργασίας –πυλώνες κατά την ορολογία της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης. Πράγματι, σε πολλά κράτη μέλη σημειώνεται στροφή προς τις ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας, με έμφαση στην κατάρτιση, και αναλόγως μετατοπίζονται οι δημόσιες δαπάνες. Παράλληλα επιχειρείται η μείωση της φορολογίας της εργασίας και η άμεση (μείωση των ποσοστών αναπλήρωσης) ή/ και έμμεση (μέσω της αναθεώρησης κανόνων και κριτηρίων επιλεξιμότητας) μείωση του επιπέδου αποτελεσματικής προστασίας των ανέργων και, επίσης, επεκτείνεται η εφαρμογή μέτρων ενίσχυσης της αποδοτικότητας της εργασίας, με σκοπό την ενίσχυση των κινήτρων προσφοράς και ζήτησης εργασίας, ιδίως σε σχέση με τη χαμηλότερα αμειβόμενη και, κατά κανόνα, λιγότερο ειδικευμένη εργασία. Την ίδια στιγμή, σε αρκετά κράτη μέλη προωθείται η εισαγωγή ευέλικτων μορφών οργάνωσης του χρόνου εργασίας, με έμφαση στη μερική απασχόληση, αποβλέποντας στη βελτίωση της προσαρμογής της προσφοράς εργασίας στη μεταβαλλόμενη ζήτηση.

- Μολαταύτα, ο μεταρρυθμιστικός ζήλος των εθνικών κυβερνήσεων είναι, αν μη τι άλλο, επιλεκτικός. Η αναθεώρηση της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης παραμένει εκτός των προγραμμάτων διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας στα περισσότερα των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που εφαρμόζουν σχετικά αυστηρότερη νομοθεσία. Για την ακρίβεια, τα περισσότερα κράτη μέλη αρκούνται στη χαλάρωση των περιορισμών που διέπουν την προσωρινή απασχόληση, αφήνοντας ανέπαφες τις ρυθμίσεις για την κανονική απασχόληση. Η αποτυχία αναθεώρησης της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης έχει, όμως, ως αποτέλεσμα τη διατήρηση των στρεβλώσεων στη λειτουργία της αγοράς εργασίας, ειδικότερα των μηχανισμών επιβράδυνσης και «εκτροπής» των ροών εργασίας και, επομένως, συνεπάγεται την αύξηση της διαρθρωτικής ανεργίας. Ταυτοχρόνως, η εξαίρεση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης από το πρόγραμμα μεταρρύθμισης είναι πολύ πιθανό πως αποτρέπει την εκμετάλλευση αλληλεπιδράσεων, προκαλώντας είτε την ανάσχεση των προσδοκώμενων ευεργετικών αποτελεσμάτων από άλλες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις (π.χ. ενεργητικές πολιτικές), είτε την απόδοση υπέρμετρης έμφασης σε ορισμένα μέτρα (π.χ. μείωση επιδομάτων ανεργίας), είτε, ακόμη, την αποτυχία διόρθωσης των παραμορφωτικών επιπτώσεων ορισμένων υποβέλτιστων (second best) παρεμβάσεων/ θεσμών (π.χ. ελάχιστος μισθός). Τέλος, ως αποτέλεσμα της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της κανονικής απασχόλησης και της χαλάρωσης των περιορισμών στις ευέλικτες μορφές απασχόλησης, το ποσοστό των ανοικειοθελώς ευέλικτα απασχολούμενων αυξάνεται και, μαζί με αυτό, επιδεινώνονται τόσο ο κίνδυνος ανάσχεσης του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας, όσο και ο κίνδυνος του χαμηλού εισοδήματος.

¹⁷⁷ Είναι όμως αλήθεια ότι με την εξαίρεση ορισμένων περιπτώσεων που συζητήθηκαν παραπάνω, ιδίως η περίπτωση της σχέσης μεταξύ νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης και συστήματος ασφάλισης για την ανεργία, η βιβλιογραφία έχει εν πολλοίς παραβλέψει αυτό το ζήτημα.

¹⁷⁸ Δες το Nickell, Steve and Jan van Ours (2000) “The Netherlands and the United Kingdom: a European unemployment miracle?”, *Economic Policy*, 30, 137- 180, όπου η ανάλυση της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης αποβλέπει, μεταξύ άλλων, στην ανάδειξη αυτού του στοιχείου.

• Το υφιστάμενο πρότυπο διαρθρωτικής μεταρρύθμισης δεν αναστέλλει τις τάσεις εμμονής της ευρωπαϊκής ανεργίας, αλλά προωποινίζεται τη διατήρηση της διαρθρωτικής/ δομικής ανεργίας σε επίπεδο υψηλότερο του μακροπρόθεσμου ποσοστού ισορροπίας. Ο λόγος δεν είναι άλλος από την αδυναμία αντιμετώπισης της θεμελιώδους αιτίας εμμονής της ανεργίας, δηλαδή της θεσμισμένης δυσκαμψίας των μισθών –ειδικότερα, της αντίστασής τους όταν οι οικονομικές συνθήκες είναι δυσμενείς και η ανεργία αυξάνεται και της προς τα πάνω προσαρμογής τους όταν οι οικονομικές συνθήκες βελτιώνονται και οι απασχολούμενοι δεν ανησυχούν μήπως χάσουν τη δουλειά τους. Η επίδραση της ανεργίας στους μισθούς δεν εξαρτάται μόνον από την εντατικοποίηση της συμπεριφοράς αναζήτησης εργασίας και τη βελτίωση των επαγγελματικών δεξιοτήτων των ανέργων –όσο αναγκαίες κι αν είναι οι μεταρρυθμίσεις που εξυπηρετούν παρόμοιες επιδιώξεις. Εξαρτάται, επίσης, από τον καθορισμό των μισθών και, κατά τούτο, από τη διαπραγματευτική συμπεριφορά των επιχειρήσεων και των απασχολούμενων. Το κόστος αντικατάστασης των τελευταίων, η σημαντικότερη συνιστώσα του οποίου είναι το κόστος απόλυσης, συνιστά στοιχείο αύξησης της διαπραγματευτικής ισχύος τους, ευνοώντας την προς τα πάνω ώθηση των μισθών. Αφ’ εαυτού, το σύστημα καθορισμού έχει δευτερεύουσα μάλλον σημασία. Στο κάτω- κάτω, στο σύνολο σχεδόν των κρατών μελών –άρα ανεξαρτήτως του συστήματος καθορισμού των μισθών- στη μείωση του κόστους εργασίας, ειδικότερα του μοναδιαίου κόστους εργασίας και όχι στη μείωση των μισθών –διάβαζε δυσκαμψία των μισθών- εναπόκειται η προσαρμογή των οικονομιών στις διεθνείς ανταγωνιστικές πιέσεις και τις κυκλικές διακυμάνσεις –ιδίως στο πλαίσιο της ONE.¹⁷⁹

• Η προηγούμενη παρατήρηση –ο συνδυασμός προς τα κάτω δυσκαμψίας των μισθών και μείωσης του μοναδιαίου κόστους εργασίας- προσφέρει κλειδα κατανόησης τόσο της επιχειρούμενης αναθεώρησης του καθεστώτος ρύθμισης της αγοράς εργασίας, όσο και των όρων –και του τρόπου- διατήρησης του διαχωριστικού τείχους μεταξύ των εντός και των εκτός των τειχών. Η άμβλυση των περιορισμών στη χρήση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης και η προώθηση μέτρων ενθάρρυνσης της εσωτερικής ευελιξίας επιτρέπουν στις επιχειρήσεις να προσαρμόζουν τον αριθμό των απασχολούμενων και τις ώρες εργασίας αναλόγως των διακυμάνσεων της ζήτησης και, κατ’ αυτό τον τρόπο, να αυξάνουν την ενδοεπιχειρησιακή παραγωγικότητα και να μειώνουν το μοναδιαίο κόστος εργασίας. Από την άλλη πλευρά, η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της κανονικής απασχόλησης επιτρέπει στους καλώς τοποθετημένους στην αγορά εργασίας να απολαμβάνουν μισθούς υψηλότερους και, ακόμη, να διατηρούν την αγοραστική δύναμή τους όταν οι οικονομικές συνθήκες επιδεινώνονται και η ανεργία αυξάνεται. Σε παρόμοιες περιστάσεις, άλλωστε, η ανησυχία τους μήπως βρεθούν χωρίς δουλειά είναι σχετικώς μικρότερη` οι απολύσεις πλήττουν κυρίως τους προσωρινώς απασχολούμενους –και τους νεοπροσληφθέντες. Σε αντάλλαγμα της αυξημένης ασφάλειας της θέσης εργασίας τους, οι καλώς τοποθετημένοι –οι εντός των τειχών- μετριαζουν τις μισθολογικές διεκδικήσεις τους` η ανταγωνιστική πίεση των προσωρινώς απασχολούμενων είναι εκ των πραγμάτων μεγαλύτερη από την πίεση που ασκούν οι άνεργοι.¹⁸⁰

Την ίδια στιγμή, η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της κανονικής απασχόλησης επιτρέπει στις επιχειρήσεις να διατηρούν ένα υψηλότερης ποιότητας μόνιμο εργατικό δυναμικό που, απολαμβάνοντας αυξημένη εργασιακή ασφάλεια, αποδέχεται πρωτοβουλίες αναδιοργάνωσης

¹⁷⁹ Marginson, Paul and Keith Sisson (2002) “EMU and industrial relations: a case of convergence and divergence?”, paper prepared for “Reassessing the Fundamentals: Integration in an Expanding EU”, Journal of Common Market Studies 40th Anniversary Conference, 11- 13 April 2002, European University Institute, Florence

¹⁸⁰ Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, στο σύνολο των κρατών μελών οι αυξήσεις των ονομαστικών μισθών λίγο- πολύ ευθυγραμμίζονται με τον πληθωρισμό –ασφαλώς η μεταβολή της μακροοικονομικής πολιτικής αποτελεί τον κύριο εξηγητικό παράγοντα της συμπεριφοράς των ονομαστικών μισθών, ιδίως σε σύγκριση με προηγούμενες δεκαετίες- ενώ οι αυξήσεις των πραγματικών μισθών είναι μικρότερες των αυξήσεων της παραγωγικότητας. Δες European Commission (2000) *Industrial Relations in Europe*, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg

της εργασίας και την εισαγωγή νέας τεχνολογίας, δηλαδή μέτρα αύξησης της παραγωγικότητας και μείωσης του μοναδιαίου κόστους εργασίας` και από αυτή την άποψη, οι υψηλότεροι μισθοί έχουν το χαρακτήρα των «μισθών αποτελεσματικότητας» (efficiency wages). Όσο για την κάλυψη των αναγκών τους σε μόνιμο προσωπικό, οι επιχειρήσεις μπορούν να επιλέγουν ανάμεσα στους ευέλικτα απασχολούμενους και τους εργαζόμενους σε άλλες επιχειρήσεις –κατά τεκμήριο ανάλογης ποιότητας με τους δικούς τους. Στην αντίπερα όχθη βρίσκονται οι άνεργοι, ιδίως ορισμένες ομάδες που κατά τεκμήριο είναι χαμηλής ποιότητας/ παραγωγικότητας. Οι ευκαιρίες απασχόλησής τους, μάλιστα, περιστελλονται ως αποτέλεσμα της παρουσίας των προσωρινώς απασχολούμενων, υπό την έννοια ότι ο στιγματισμός τους επιδεινώνεται και η μεροληψία των εργοδοτών ενισχύεται. Κατόπιν αυτών, πάντως, κάθε άλλο παρά έκπληξη μπορεί να προκαλεί ότι πολύ συχνά οι επιχειρήσεις είναι επιφυλακτικές σχετικώς με την τροποποίηση της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης, ενώ αντιθέτως ασκούν πιέσεις για εφαρμογή μέτρων ενθάρρυνσης των ευέλικτων μορφών και μεθόδων εργασίας.¹⁸¹

• Παρ' όλα αυτά, η γενική απορύθμιση/ πλήρης ευελιξία της αγοράς εργασίας δεν αποτελεί και ούτε προτείνεται εδώ ως λύση στο πρόβλημα της ανεργίας. Ειδικότερα, η απίσχνανση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης δεν μπορεί να ξεπεράσει τα όρια που η ίδια η οικονομική λογική –η οικονομική αποτελεσματικότητα- προδιαγράφει. Πολύ περισσότερο, ίσως, η απίσχνανση της νομοθεσίας προστασίας της κανονικής απασχόλησης προσκρούει σε θεωρήσεις επινεμητικής δικαιοσύνης. Οι επιταγές οικονομικής αποτελεσματικότητας και οι θεωρήσεις επινεμητικής δικαιοσύνης προδιαγράφουν, επίσης, τα όρια αποδυνάμωσης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, ιδίως των συστημάτων ασφάλισης και πρόνοιας κατά της ανεργίας –άρα και τα όρια ανακατανομής των δαπανών μεταξύ κοινωνικής προστασίας και ενεργητικών πολιτικών. Ωστόσο, η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης και τα συστήματα κοινωνικής προστασίας δεν παράγουν ταυτόσημα αναδιανεμητικά αποτελέσματα. Η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης επηρεάζει, κατά μείζονα λόγο, την κατανομή των μισθών, δηλαδή μειώνει την ανισότητα των αποδοχών, ενώ η κοινωνική προστασία επηρεάζει κυρίως τη διανομή του εισοδήματος –μετά τους φόρους και τις μεταβιβάσεις- αλλά δεν παύει να επιδρά επίσης στην κατανομή των αποδοχών, μέσω της αύξησης των μισθολογικών καταφυγίων. Αυτή η παρατήρηση εισάγει στην πολιτική οικονομία της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας.

Η προτίμηση σε μέτρα μεταρρύθμισης των συστημάτων φόρων και παροχών και ενίσχυσης των ενεργητικών πολιτικών, καθώς και ο παραμερισμός της αναθεώρησης της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της κανονικής απασχόλησης και η άρση των περιορισμών στις ευέλικτες μορφές απασχόλησης δεν εδράζονται σε ισχυρές και ακλόνητες εμπειρικές ενδείξεις ως προς τη σχετική σημασία τους ως μέσων αντιμετώπισης της ανεργίας` παρόμοιες ενδείξεις άλλωστε δεν είναι δυνατό να παραχθούν βάσει των στοιχείων που οι έρευνες εργατικού δυναμικού και οι έρευνες επιχειρήσεων συνήθως προσφέρουν. (Πάντως, κάποιος διερωτάται εάν η είσοδος των ανέργων στις εσωτερικές αγορές εργασίας αναχαιτίζεται περισσότερο από τα αντικίνητρα (αναζήτησης) εργασίας ή από τους «περιορισμούς εισόδου» (entry barriers) που η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης εγείρει, καθώς και εάν η βελτίωση των επαγγελματικών –σε διάκριση από τις ενδοεπιχειρησιακές- δεξιοτήτων τους επιτρέπει στους ανέργους να υπερβούν αυτούς τους περιορισμούς.) Οι μεταρρυθμιστικές επιλογές των εθνικών κυβερνήσεων υπαγορεύονται από πολιτικούς υπολογισμούς –και τα κίνητρα που διαμορφώνει η πολιτική διαδικασία. Συγκεκριμένα, αν και δεν παύει να θίγει τα συμφέροντα –και τη διαπραγματευτική ισχύ- των πολυάριθμων εντός των τειχών, η μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας επιφυλάσσει υψηλότερο κόστος για τους ολιγάριθμους άνεργους, που βλέπουν την προστασία του εισοδήματός τους να μειώνεται και τις ευκαιρίες απασχόλησής τους να συνδέονται με ευέλικτες -και προσωρινές- μορφές εργασίας. Όσο για τους πολυάριθμους εντός των τειχών, η διατήρηση των αυστηρών

¹⁸¹ Δες σχετικώς, Heise, Arne (2000) “The Political Economy of Meritocracy: Unemployment, Globalism and Inequality”, *Πολιτική Οικονομία/ Political Economy*, 6, 109- 136 (εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα)

ρυθμίσεων για τις απολύσεις, σε συνδυασμό με την ευέλικτη και προσωρινή απασχόληση, συνεπάγεται αυξημένη ασφάλεια για τις θέσεις εργασίας τους που, εν πολλοίς, αντισταθμίζει το κόστος που αναλαμβάνουν –δηλαδή την απολαβή μισθών χαμηλότερων από εκείνους που θα καθορίζονταν εάν δεν εφαρμοζόταν η μεταρρύθμιση.

Τουναντίον, η αναθεώρηση της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης θα επιφύλασσε στους ανέργους περισσότερες ευκαιρίες κανονικής απασχόλησης χωρίς να επηρεάζει το επίπεδο προστασίας του εισοδήματός τους. Η επίδραση της ανεργίας στους μισθούς θα ήταν όμως μεγαλύτερη και, προκειμένου να διατηρήσουν τις θέσεις εργασίας τους, οι εντός των τειχών θα έπρεπε να αποδεχθούν μισθούς χαμηλότερους απ' ό,τι στην προηγούμενη περίπτωση. Αν και η θέση των ολιγάριθμων ανέργων θα βελτιωνόταν, τα συμφέροντα –και η διαπραγματευτική ισχύς- των πολυάριθμων εντός των τειχών θα πλήττονταν περισσότερο απ' ό,τι στην προηγούμενη περίπτωση. Διόλου παράδοξο, λοιπόν, ότι οι κυβερνήσεις υιοθετούν την πρώτη επιλογή. Ίσως μάλιστα, όπως υποστηρίχθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο (Κεφ. 8/ ενότητα για την κοινωνική προστασία), μόνον κατ' αυτό τον τρόπο η διατήρηση του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου είναι δυνατή. Το τίμημά της (του) είναι όμως η ανεργία. Αρκετοί, ίσως, θα αμφέβαλαν για την οικονομική και, κυρίως, την ηθική συνάφεια αυτής της επιλογής.

10. Συμπεράσματα

Η έννοια της κοινωνικής πολιτικής αναφέρεται σε ένα ευρύ πεδίο συλλογικών δράσεων, η ακριβής οριοθέτηση του οποίου είναι μάλλον δυσχερής. Όπως και νάχει, πάντως, στον πυρήνα της κοινωνικής πολιτικής περιλαμβάνονται οι ποικίλες ρυθμιστικές παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας, η κοινωνική ασφάλιση, η παροχή υπηρεσιών υγείας, η κοινωνική πρόνοια, η στέγαση κι ακόμη η εκπαίδευση και η επαγγελματική κατάρτιση. Η έννοια του κοινωνικού κράτους –που πολύ συχνά χρησιμοποιείται ταυτόσημα με εκείνη της κοινωνικής πολιτικής– παρακάμπτει το πρόβλημα της ακριβούς οριοθέτησης του πεδίου δράσεων της κοινωνικής πολιτικής και, κυρίως, εύστοχα υποδηλώνει ότι οι επιδιώξεις της τελευταίας εσωτερικεύονται στο σύνολο σχεδόν των δημόσιων παρεμβάσεων στη λειτουργία της αγοράς –στο σύνολο σχεδόν των μέσων δημόσιας πολιτικής.

Η κοινωνική πολιτική –το κοινωνικό κράτος– αποβλέπει στην εξυπηρέτηση διαφορετικών επιδιώξεων. Πρώτον, αποβλέπει στη διόρθωση των αποτυχιών της αγοράς. Η οικονομική θεωρία έχει, για παράδειγμα, επαρκώς εξηγήσει τα αίτια αποτυχίας της ιδιωτικής αγοράς ασφάλισης και της ελεύθερης περιορισμών/ μη ρυθμισμένης αγοράς εργασίας –με έμφαση στις συνέπειες της ασύμμετρης πληροφόρησης– και έχει, κατ' επέκταση, υποδείξει τη σκοπιμότητα της παρέμβασης του κράτους, εν προκειμένω μέσω της εισαγωγής του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης και της εφαρμογής ρυθμίσεων σχετικώς με τους όρους απασχόλησης, τις συνθήκες εργασίας και τις εργασιακές σχέσεις –δηλαδή, ελάχιστων προδιαγραφών που (πρέπει να) διέπουν τις ιδιωτικές συμβάσεις εργασίας. Στις περιπτώσεις που αφορά σε μέτρα επανόρθωσης των αποτυχιών της αγοράς, η κοινωνική πολιτική συμβάλλει στην αύξηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας και, επομένως, ευνοεί την αύξηση του μέσου επιπέδου ευημερίας.

Δεύτερον, η κοινωνική πολιτική αποσκοπεί στην αναδιανομή του εισοδήματος μεταξύ των διαφορετικών κοινωνικών ομάδων. Πολύ συχνά, μάλιστα, η αναδιανεμητική διάσταση της κοινωνικής πολιτικής είναι ισχυρότερη εκείνης που οι παρεμβάσεις επανόρθωσης των αποτυχιών της αγοράς (εγγενώς) περικλείουν και, ενίοτε, αντανακλάται σε οικονομικώς αμφιλεγόμενες μορφές παρέμβασης, δηλαδή μορφές παρέμβασης εντονότερες εκείνων που θα αρκούσαν προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι αποτυχίες της αγοράς. Για παράδειγμα, η καθιέρωση ενός δημόσιου συστήματος ασφάλισης έναντι του κινδύνου της ανεργίας και η εφαρμογή περιορισμών σχετικώς με τις προσλήψεις και τις απολύσεις είναι οικονομικώς σκόπιμες –αντιμετωπίζουν αποτυχίες των αγορών– και, ταυτοχρόνως, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση μισθών υψηλότερων εκείνων που θα επικρατούσαν σε μια ανταγωνιστική αγορά εργασίας, καθιστούν δυνατή την αναδιανομή του εισοδήματος μεταξύ των κατόχων φυσικού και ανθρώπινου κεφαλαίου και των λιγότερο ειδικευμένων εργαζόμενων. Ασφαλώς, όσο πιο γενναιόδωρα –και με ισχυρότερες προϋποθέσεις και κριτήρια επιλεξιμότητας– είναι τα συστήματα ασφάλισης έναντι της ανεργίας κι όσο αυστηρότεροι είναι οι περιορισμοί σχετικώς με τι προσλήψεις και τις απολύσεις, τόσο ισχυρότερες είναι οι αναδιανεμητικές συνέπειές τους. Επίσης, μολονότι οικονομικώς αμφιλεγόμενες, ορισμένες παροχές σε είδος έχουν ισχυρότερες αναδιανεμητικές επιπτώσεις σε σύγκριση με τις παροχές σε χρήμα. Η αναδιανεμητική λειτουργία της κοινωνικής πολιτικής συνδέεται με τις επιδιώξεις της επανεπιμετρικής δικαιοσύνης, της κοινωνικής αλληλεγγύης και της ενεργούς συμμετοχής των εργαζομένων και των πολιτών στην οικονομική και κοινωνική ζωή –επιδιώξεις που ανάγονται σε αξίες και αρχές διαφορετικές εκείνων που καθοδηγούν τις δυνάμεις της αγοράς.

Ωστόσο, όταν αφορά σε μέτρα που κυρίως αποσκοπούν στην αναδιανομή του εισοδήματος, η κοινωνική πολιτική τείνει να προκαλεί μείωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας –και μικρότερη αύξηση του μέσου επιπέδου ευημερίας. Για παράδειγμα, τα γενναιόδωρα –και χαλαρά ως προς τους ελέγχους και τα κριτήρια επιλεξιμότητας– συστήματα ασφάλισης έναντι της ανεργίας ευνοούν μια περισσότερο επιλεκτική συμπεριφορά αναζήτησης εργασίας από μέρους των ανέργων, κατά συνέπεια συμβάλλουν τόσο στη μείωση της αποτελεσματικής

προσφοράς εργασίας, όσο και στην απίσχναση της ανταγωνιστικής πίεσης στους ήδη απασχολούμενους και, επομένως, συντελούν στην αύξηση των μισθών και την αύξηση της ανεργίας. Επίσης, ένα υψηλό επίπεδο ελάχιστου μισθού έχει, πιθανότατα, ως αποτέλεσμα τη μείωση της ζήτησης εργασίας μεταξύ των επωφελούμενων (από τον ελάχιστο μισθό), ιδίως των λιγότερο ειδικευμένων νέων και γυναικών, και επομένως συνεπάγεται αύξηση της ανεργίας μεταξύ αυτών των ομάδων του εργατικού δυναμικού. Οι δυσμενείς επιδράσεις της αναδιανεμητικής κοινωνικής προστασίας στην οικονομική αποτελεσματικότητα μπορεί, ακόμη, να εκδηλώνονται με διαφορετικό τρόπο. Για παράδειγμα, η διεύρυνση της δέσμης των παροχών σε είδος συνεπάγεται διόγκωση του τομέα των δημοσίως προσφερομένων προσωπικών υπηρεσιών και οδηγεί, πιθανότατα, στον εκτοπισμό της ιδιωτικής παραγωγής υλικών αγαθών, με αποτέλεσμα τη μείωση του επιπέδου παραγωγικότητας.

Από αυτή την άποψη, λοιπόν, μεταξύ οικονομικής αποτελεσματικότητας και επιπέδου κοινωνικής προστασίας -ή, αλλιώς, μεταξύ του μέσου επιπέδου ευημερίας και της διανομής της μεταξύ των ατόμων και κοινωνικών ομάδων- υπάρχει αντισταθμιστική/ ανταλλακτική σχέση. Η εξισορρόπηση της σχέσης οικονομικής αποτελεσματικότητας και επινεμητικής δικαιοσύνης (και κοινωνικής αλληλεγγύης και συμμετοχής) εξαρτάται ασφαλώς από τις προτιμήσεις μιας κοινωνίας και η επίτευξή της εναπόκειται στην πολιτική διαδικασία και, κυρίως, προϋποθέτει ότι οι κυβερνήσεις συμπεριφέρονται ως «φιλάνθρωποι δικτάτορες». Στην πράξη, όμως, οι αποφάσεις πολιτικής των κυβερνήσεων, εν προκειμένω οι αποφάσεις κοινωνικής πολιτικής, δεν ανταποκρίνονται κατ' ανάγκη στις κοινωνικές προτιμήσεις, αλλά αποσκοπούν συχνά στην ικανοποίηση ισχυρών ομάδων συμφερόντων ή/ και την εξαγορά της εκλογικής υποστήριξης μεγάλων τμημάτων του εκλογικού σώματος. Κατά συνέπεια, η κοινωνική πολιτική τείνει να απομακρύνεται από παρεμβάσεις που συμβάλλουν στη διόρθωση των αποτυχιών της αγοράς, επιφυλάσσουν όφελος για το σύνολο της κοινωνίας και, ταυτοχρόνως, ευνοούν περισσότερο τους οικονομικώς ασθενέστερους και να στρέφεται προς αμιγώς αναδιανεμητικές παρεμβάσεις που, πολύ συχνά όμως, αποσκοπούν στην προστασία των προνομίων/ προσόδων ορισμένων (πολιτικών) ισχυρών κοινωνικών ομάδων. Σε αυτές τις περιπτώσεις, όμως, η κοινωνική πολιτική οδηγεί σε επιδείνωση μάλλον, παρά συμβάλλει στην εξισορρόπηση της σχέσης μεταξύ οικονομικής αποτελεσματικότητας και αναδιανομής.

Σε αρκετές χώρες της Δυτικής Ευρώπης, οι βάσεις της κοινωνικής πολιτικής τίθενται –και ορισμένοι των θεσμών του κοινωνικού κράτους αρχικώς σχηματίζονται- κατά την περίοδο 1880- 1914, συμπληρώνοντας και υποστηρίζοντας την προώθηση των εθνικών ενοποιήσεων και την εδραίωση των εθνικών κρατών, την παραγωγική εκβιομηχάνιση και την ανάπτυξη της δημοκρατίας των μαζών. Όπως και νάχει, όμως, οι μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών διαφορές ως προς τις κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, τους θεσμούς οργάνωσης της πολιτικής εξουσίας, τις πολιτικο-φιλοσοφικές παραδόσεις κι ακόμη τις θρησκευτικές πεποιθήσεις και τις κοινωνικές αντιλήψεις αντανακλώνται σε διαφορετικούς προσανατολισμούς και ανομοιογενείς μορφές κοινωνικής παρέμβασης του κράτους. Στη διάρκεια του μεσοπολέμου, ακολούθως, πρόοδος παρατηρείται σχετικά με την εφαρμογή του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης και την προσφορά ορισμένων κοινωνικών υπηρεσιών (εκπαίδευση, υγεία). Μολαταύτα, η θεσμική ολοκλήρωση, εδραίωση και μεγέθυνση του κοινωνικού κράτους –με άλλα λόγια η αποφασιστική ενίσχυση του ρόλου του κράτους σχετικά με την προσφορά κοινωνικής προστασίας ειδικώς και την αναδιανομή της ευημερίας γενικότερα- σημειώνονται μετά τη λήξη του δεύτερου παγκόσμιου πολέμου, ανταποκρίνονται στις προσδοκίες της οργανωτικώς και διαπραγματευτικώς ενδυναμωμένης εργατικής τάξης, αντανακλούν τις κρατούσες οικονομικές και πολιτικές αντιλήψεις και, ταυτοχρόνως, συμβάλλουν στην επίτευξη μιας ευρείας συναίνεσης σχετικά με τη στρατηγική οικονομικής μεγέθυνσης κατά τις δεκαετίες 1950 και 1960, περιλαμβανομένης της διεθνούς εμπορικής απελευθέρωσης και, ιδίως, της περιφερειακής οικονομικής ολοκλήρωσης.

Είναι γεγονός πως, από την αρχική ακόμη φάση της μεταπολεμικής ανάπτυξής της, η κοινωνική πολιτική –το κοινωνικό κράτος- στη Δυτική Ευρώπη αποκτά πολύ εκτενέστερο και διεισδυτικότερο ρόλο σε σύγκριση με τις άλλες βιομηχανικές χώρες, μεταξύ αυτών και τις πλουσιότερες Η.Π.Α.. Τούτο αποτυπώνεται –με το πέρασμα του χρόνου ολοένα και εντονότερα- στον καθολικό χαρακτήρα, το εύρος και το επίπεδο των παροχών των ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής προστασίας (κοινωνική ασφάλιση, παροχές σε είδος, κοινωνική πρόνοια), καθώς και –για την ακρίβεια ακόμη περισσότερο- στην έκταση και το βάθος των ρυθμιστικών παρεμβάσεων του κράτους στην αγορά εργασίας. Το κοινωνικό κράτος αποτελεί το βασικό εργαλείο διαμόρφωσης –και εμπέδωσης- του καλούμενου ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, ή, αλλιώς, ενός υποδείγματος οικονομικής και κοινωνικής διαχείρισης που εδράζεται, αφενός, στην παραδοχή πως μεταξύ οικονομικού ανταγωνισμού και κοινωνικής αλληλεγγύης και μεταξύ οικονομικής αποτελεσματικότητας και επανεμετικής δικαιοσύνης υπάρχουν αμοιβαίες και αδιάρρηκτες σχέσεις και, αφετέρου, στην πεποίθηση πως χωρίς την πολύ ορατή χείρα του κράτους η πραγμάτωσή τους είναι αδύνατη. Η συνάφεια παρόμοιων αντιλήψεων όμως και μαζί με αυτήν η αισιοδοξία περί τον ισχυρό κοινωνικό –και οικονομικό- ρόλο του κράτους, σύντομα θα αμφισβητηθούν.

Ο μοιραίος τερματισμός, το 1973, των εξαιρετικώς ευνοϊκών μακροοικονομικών συνθηκών και, κυρίως, η εκτίναξη των ποσοστών ανεργίας, φέρουν στην επιφάνεια τα προβλήματα που περιέκλειε η συνεχής ενίσχυση του κοινωνικού ρόλου του κράτους και, ιδίως, η αυξανόμενη ρυθμιστική παρέμβαση στις αγορές εργασίας. (Ωστόσο, το εάν κατά τη δεκαετία του 1960 αυτά τα προβλήματα παρακάμπτονταν πολιτικώς, ή, ήσαν εν πολλοίς αδιάγνωστα οικονομικώς αποτελεί ζήτημα που η ιστορική οικονομική έρευνα δεν έχει για την ώρα επαρκώς συζητήσει.) Στη διάρκεια της δεκαετίας του 1970 και εν μέσω στασιμοπληθωριστικών περιστάσεων, οι κυβερνήσεις των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών –τόσο εκείνες που ακολουθούν έντονα αντιπληθωριστικές πολιτικές, όσο και εκείνες που εφαρμόζουν ηπιότερα νομισματικά και δημοσιονομικά μέτρα- συγκατατίθενται στις πιέσεις των εργατικών συνδικάτων που, αντλώντας διαπραγματευτική ισχύ από την ήδη περιοριστική εργατική νομοθεσία και τα ήδη γενναιόδωρα συστήματα κοινωνικής προστασίας, διεκδικούν την περαιτέρω ενδυνάμωση αυτών των μηχανισμών αύξησης της διαπραγματευτικής ισχύος τους, με στόχο την προστασία των μισθών από τη μειωτική επίδραση της ανεργίας.

Οι συνέπειες θα είναι, ασφαλώς, δυσάρεστες, καθώς παρόμοιοι μηχανισμοί λειτουργούν, ταυτοχρόνως, ως φραγμοί τόσο στην κατανομή της εργασίας μεταξύ περιφερειών, κλάδων και επιχειρήσεων, όσο και στη ροή των εργαζομένων μεταξύ απασχόλησης και ανεργίας και, επομένως, αναχαιτίζουν την προσαρμογή των αγορών εργασίας στις κυκλικές διακυμάνσεις της οικονομικής δραστηριότητας και τις διαρθρωτικές οικονομικές μεταβολές. Πράγματι, από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 μέχρι το τέλος περίπου της δεκαετίας του 1990, οι περισσότερες ευρωπαϊκές οικονομίες δοκιμάζονται από επιμόνως υψηλή ανεργία που πλήττει κυρίως ορισμένες ομάδες του εργατικού δυναμικού –τους λιγότερο ειδικευμένους, τις γυναίκες, τους νέους- και για μισούς περίπου από τους ανέργους έχει διάρκεια μεγαλύτερη των 12 μηνών. Οι αυστηρές ρυθμίσεις στις αγορές εργασίας και τα γενναιόδωρα συστήματα κοινωνικής προστασίας τείνουν, επομένως, να λειτουργούν ως μηχανισμοί περιχαράκωσης των καλύτερα τοποθετημένων στην αγορά εργασίας, των εντός των τειχών, και απίσχανσης της ανταγωνιστικής πίεσης των ανέργων, των εκτός των τειχών, έτσι ώστε οι πρώτοι να αποσπών μισθούς υψηλότερους εκείνων που θα επέτρεπαν στους δεύτερους να βρουν δουλειά. Περιλαμβάνοντας μέτρα που, σε μεγάλο βαθμό, αποσκοπούν στην προστασία των συμφερόντων των οργανωτικώς και πολιτικώς ισχυρότερων –πολύαριθμων γαρ- εντός των τειχών, η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική –για την ακρίβεια η κοινωνική πολιτική στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες- οδηγεί σε επιδείνωση της σχέσης απασχόλησης/ ανεργίας και επανεμετικής δικαιοσύνης και η υψηλή ανεργία συνιστά τη χαρακτηριστικότερη και πλέον επώδυνη εκδήλωση αποτυχίας της.

Η αναφορά στο ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο –ή, στο ευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος- ελάχιστη συνάφεια μπορεί να διεκδικεί όταν η συζήτηση μετατοπίζεται από το διεθνές στο

ευρωπαϊκό και, ιδίως, στο εθνικό επίπεδο. Άλλωστε, οι μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών αποκλίσεις ήταν πάντοτε εκτεταμένες –και οι διάφορες ταξινομικές προσεγγίσεις της πολιτικο-κοινωνιολογικής έρευνας ελλειπτικώς μόνον μπορούν να τις αποδίδουν- και έτειναν να διευρύνονται όσο ο κοινωνικός ρόλος του κράτους γινόταν ισχυρότερος. Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό πως, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1960 –πολύ περισσότερο τη δεκαετία του 1970- οι αποκλίσεις διευρύνονται ακόμη και μεταξύ των έξι ιδρυτικών κρατών μελών της Κοινότητας, μολονότι όλα ακολουθούν το Βισμαρκιανό πρότυπο ασφάλισης και το καλούμενο ρωμαιο-γερμανικό μοντέλο εργασιακών σχέσεων. Οι μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών αποκλίσεις αφορούν στη σύνθεση, τον τρόπο χρηματοδότησης, και τις μορφές οργάνωσης της κοινωνικής προστασίας, περιλαμβανομένου του ρόλου του ιδιωτικού τομέα, καθώς και στα κριτήρια –ή την απουσία κριτηρίων- επιλεξιμότητας και το βαθμό υποστήριξης των επωφελούμενων. Αφορούν, επίσης, στις ουσιώδεις και θεσμικές πτυχές του συστήματος οργάνωσης και ρύθμισης της αγοράς εργασίας, δηλαδή στη δέσμη των ατομικών και συλλογικών δικαιωμάτων των εργαζομένων και τη σχέση κράτους και κοινωνικών εταίρων σε ότι αφορά τον καθορισμό τους. Αυτές οι αποκλίσεις αντανακλώνται στις διαφορετικές αναδιανεμητικές επιδόσεις των εθνικών κοινωνικών κρατών, αλλά και στις διαφορετικού χαρακτήρα και μεγέθους απώλειες ευημερίας. Παρόμοιες αποκλίσεις, τέλος, οφείλονται στις μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών διαφορές ως προς την παραγωγική δομή και το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης, τις νομικές και θεσμικές παραδόσεις, τα ιστορικά κοινωνικά πρότυπα και αξίες, τις αναδιανεμητικές προτιμήσεις και, τέλος –όχι όμως και ήσσονος σημασίας- το επίπεδο και τις μορφές οργάνωσης καθώς και τους συσχετισμούς των συμφερόντων.

Είναι δυνατή η διατήρηση αυτών των απολύτως αιτιολογημένων και θεμιτών αποκλίσεων στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης των ευρωπαϊκών –και των διεθνών- αγορών; Πολύ συχνά εκφράζεται η ανησυχία ότι, ως αποτέλεσμα της ολοκλήρωσης των αγορών και της συνακόλουθης αύξησης των διασυνοριακών ροών προϊόντων και παραγωγικών συντελεστών, η αποτελεσματικότητα της εθνικής κοινωνικής πολιτικής –με άλλα λόγια η δυνατότητα των εθνικών κυβερνήσεων να ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις κοινωνικής προστασίας των πολιτών τους- υπονομεύεται από τις αποφάσεις των άλλων εθνικών κυβερνήσεων –ή, αλλιώς, απειλείται από αρνητικές εξωτερικές (πολιτικές) επιδράσεις. Ειδικότερα, εκφράζεται η ανησυχία πως, προκειμένου να προσελκύσουν επενδύσεις, οι εθνικές κυβερνήσεις εμπλέκονται σε έναν αγώνα (προς τα κάτω) ισοπέδωσης των κοινωνικών παροχών και των εργασιακών ρυθμίσεων, με αποτέλεσμα τη γενικευμένη μείωση του επιπέδου κοινωνικής προστασίας σε επίπεδο χαμηλότερο εκείνου που ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις των πολιτών της Κοινότητας ως συνόλου. Κατ' επέκταση, προτείνεται ο δεσμευτικός συντονισμός της κοινωνικής πολιτικής στο επίπεδο της Κοινότητας και, ιδίως, η εναρμόνιση κοινωνικών προδιαγραφών ή/ και ρυθμιστικών διατάξεων. Είναι αξιοσημείωτο πως παρόμοιες ανησυχίες –και προτάσεις πολιτικής- διατυπώνονται ακόμη και κατά τις διαπραγματεύσεις που προηγήθηκαν της συνομολόγησης της ιδρυτικής Συνθήκης. Είναι, ακόμη, εύλογο ότι η εμφάνιση της διαδικασίας ολοκλήρωσης των αγορών –και μαζί με αυτήν η κατάργηση εθνικών μέσων και εργαλείων ελέγχου των ροών αγαθών και παραγωγικών συντελεστών- και οι διευρύνσεις της Κοινότητας με νέα και, ιδίως, φτωχότερα κράτη μέλη -και μαζί με αυτές η αύξηση των αποκλίσεων μεταξύ των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής προστασίας και εργασιακών σχέσεων- επαναφέρουν στο προσκήνιο παρόμοιες ανησυχίες –και προτάσεις πολιτικής.

Μολονότι ανακριβής –αλλά έντονα συμβολική και πολιτικώς βολική- η έννοια του κοινωνικού *dumping* χρησιμοποιείται για να περιγράψει ένα απαισιόδοξο σενάριο προσαρμογής των εθνικών οικονομιών στον ανταγωνισμό που, αρχικώς, προκαλείται εξαιτίας της δημιουργίας της τελωνειακής ένωσης και, μεταγενέστερα, επαυξάνεται ως αποτέλεσμα της εγκατάστασης της εσωτερικής αγοράς και της νομισματικής ενοποίησης. Ειδικότερα, υποστηρίζεται ότι καθώς οι αποφάσεις των καταναλωτών ολοένα και περισσότερο –και ιδίως μετά την εισαγωγή του κοινού νομίσματος- καθορίζονται από τις σχετικές τιμές των προϊόντων, η σημασία του κόστους εργασίας ως προσδιοριστικού παράγοντα των ροών

εμπορίου και της κατανομής των επενδύσεων τείνει να αυξάνεται. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, τα κράτη μέλη που διατηρούν ασθενέστερα καθεστάτα κοινωνικής προστασίας και εργασιακών σχέσεων -κατά κανόνα τα φτωχότερα κράτη μέλη- απολαμβάνουν ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα, κατά συνέπεια επωφελούνται από τις ροές εμπορίου και επενδύσεων, γεγονός που αναγκάζει τα κράτη μέλη με τα γενναιόδωρα καθεστάτα -κατά κανόνα τα πλουσιότερα κράτη μέλη- να περιστείλουν τις κοινωνικές παροχές και να χαλαρώσουν τις εργασιακές ρυθμίσεις, έτσι ώστε να αποτρέψουν την απώλεια επενδύσεων, θέσεων εργασίας και φορολογικών εσόδων. Πολύ περισσότερο, ορισμένοι συμπληρώνουν, κυβερνήσεις και επιχειρήσεις δεν αποκλείεται να καταφεύγουν σε χειρισμό του κόστους εργασίας προκειμένου να αποκτούν ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα, ιδίως σε στρατηγικής σημασίας τομείς, με συνέπεια την επανένιχυση της διαδικασίας αθέμιτου ανταγωνισμού και κοινωνικής υποτίμησης.

Μολαταύτα, η συνάφεια αυτού του σεναρίου αμφισβητείται. Οι μεταξύ των κρατών μελών διαφορές ως προς το κόστος των κοινωνικών παροχών δεν είναι αυθαίρετες. Τουναντίον, όπως υποδείχθηκε στην παρούσα εργασία, σε μεγάλο βαθμό αποδίδονται σε διαφορές των πραγματικών μισθών μικρότερες από εκείνες που θα παρατηρούνταν εάν δεν υπήρχε κοινωνική προστασία -με άλλα λόγια οι εργαζόμενοι επιβαρύνονται σημαντικό τμήμα του κόστους της κοινωνικής προστασίας- καθώς και σε διαφορές των επιπέδων παραγωγικότητας. Επίσης, ακόμη και εάν προς στιγμή υποθεθεί πως η στρατηγική εμπορική πολιτική επιφυλάσσει οφέλη -πράγμα που η σύγχρονη θεωρία του εμπορίου αμφισβητεί και η πολιτική οικονομία της εμπορικής πολιτικής αντικρούει- η δυνατότητα στρατηγικού χειρισμού του κόστους εργασίας είναι μάλλον περιορισμένη -εάν όχι ανύπαρκτη- στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας και δεδομένης της ισχυρής παρουσίας των εργατικών συνδικάτων. Τέλος, η επιλογή του τόπου εγκατάστασης των επενδύσεων δεν συναρτάται μόνο με το κόστος εργασίας. Η ποιότητα της υποδομής και η διαθεσιμότητα ειδικευμένου εργατικού δυναμικού, το μέγεθος της εγχώριας αγοράς και η εγγύτητα στις άλλες αγορές και, ακόμη, οι κρατικές επιδοτήσεις και η ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση συνιστούν τους προσδιοριστικούς παράγοντες των αποφάσεων εγκατάστασης/μετεγκατάστασης των επενδύσεων. Χωρίς αμφιβολία, πάντως, το κόστος εργασίας προσλαμβάνει μείζονα σημασία στην περίπτωση των παραδοσιακών, εντάσεως εργασίας κλάδων.

Όπως συζητείται στην παρούσα εργασία, όμως, η ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών αγορών έχει, τουλάχιστον για την ώρα, συντελέσει στην επικράτηση τάσεων παραγωγικής εξειδίκευσης των πλουσιότερων κρατών μελών του βορρά σε τομείς εντάσεως ανθρώπινου κεφαλαίου και τεχνολογίας και των φτωχότερων κρατών μελών του νότου σε τομείς εντάσεως εργασίας. Παρόμοιο πρότυπο παραγωγικής εξειδίκευσης -κάθε άλλο παρά τετελεσμένο και, πάντως, υποκείμενο στις πιέσεις του διεθνούς ανταγωνισμού και τις επιπτώσεις (αυτές που δεν έχουν ακόμη εκφραστεί) της επικείμενης ένταξης στην Κοινότητα των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης- υποδηλώνει πως ο ανταγωνισμός μεταξύ των υψηλού και χαμηλού κόστους εργασίας κρατών μελών είναι λιγότερο άμεσος και πιεστικός. Ασφαλώς, όπως προβλέπει η παραδοσιακή θεωρία εμπορίου, στα πλουσιότερα κράτη μέλη οι μισθοί των λιγότερο ειδικευμένων εργαζόμενων θα υφίστανται μειωτικές επιδράσεις, ωστόσο οι μισθοί των ειδικευμένων θα αυξάνονται, πιθανώς επιτρέποντας την εισαγωγή μέτρων αποζημίωσης των πρώτων. Από την άλλη πλευρά, οι μισθοί των λιγότερο ειδικευμένων στα φτωχότερα κράτη μέλη θα τείνουν να αυξάνονται, πιθανότατα συμβάλλοντας στη βελτίωση της εγχώριας διανομής του εισοδήματος. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ενδεχόμενη αύξηση του κόστους εργασίας στα φτωχότερα κράτη μέλη, προκαλούμενη από (ενδεχόμενη) εναρμόνιση των κοινωνικών προδιαγραφών, θα είχε ως αποτέλεσμα την υπονόμηση του συγκριτικού πλεονεκτήματος των φτωχότερων κρατών μελών. Την ίδια στιγμή, στο πλαίσιο της νομισματικής ενοποίησης, ενδεχόμενος περιορισμός της αυτονομίας των κρατών μελών σχετικά με την άσκηση κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής αγοράς εργασίας θα στερούσε από τις εθνικές οικονομίες το μοναδικό μέσο προσαρμογής τους στις ασυμμετρικές διαταράξεις -δηλαδή, το μισθό και γενικώς το κόστος εργασίας.

Όμως, πολύ συχνά η κοινωνική πολιτική αποσκοπεί κυρίως στην αναδιανομή του εισοδήματος, περιλαμβάνοντας μέτρα, ιδίως ρυθμιστικές παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας, που συντείνουν στον περιορισμό του βαθμού μετακύλισης του κόστους της κοινωνικής προστασίας στους πραγματικούς μισθούς –δηλαδή οι εργαζόμενοι επιβαρύνονται μειωμένο τμήμα του κόστους κοινωνικής προστασίας- ή/ και συντελούν στην εξασθένηση της σχέσης παραγωγικότητας και κόστους εργασίας. Είναι κατανοητό ότι, στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης των ευρωπαϊκών αγορών, η δυνατότητα των κυβερνήσεων να εφαρμόζουν αμιγώς αναδιανεμητικά μέτρα κοινωνικής πολιτικής τείνει να περιστέλλεται, καθώς η κινητικότητα του φυσικού και ανθρώπινου κεφαλαίου αυξάνεται, ενώ η κινητικότητα της εργασίας, ιδίως της λιγότερο ειδικευμένης εργασίας παραμένει χαμηλή. Παρ’ όλα αυτά η σκοπιμότητα εναρμόνισης των κοινωνικών παροχών και, ιδίως, των εργασιακών ρυθμίσεων κάθε άλλο παρά είναι αναμφίλεκτη.

Πρώτον, στο βαθμό που παρόμοιες αμιγώς αναδιανεμητικές παρεμβάσεις προστατεύουν τα συμφέροντα των καλώς τοποθετημένων σε θέσεις εργασίας, των εντός των τειχών, και συντείνουν στη διατήρηση του ποσοστού ανεργίας σε επίπεδο υψηλότερο του επιπέδου ισορροπίας –και η κατάσταση των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας υποδηλώνει πως αυτό συμβαίνει σε μεγάλο βαθμό- η εναρμόνιση θα είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση των μέσων ποσοστών διαρθρωτικής και συνολικής/ πραγματικής ανεργίας στην Κοινότητα και την εμπέδωση των τάσεων εμμονής της υψηλής ανεργίας. Τουναντίον, η ενδεχόμενη εκδήλωση τάσεων «εξεύρεσης φθηνού κοινωνικού καθεστώτος» (“regime shopping”) θα συνέτεινε στην εξασθένηση της (τοπικώς υφιστάμενης) διαπραγματευτικής ισχύος των εντός των τειχών και, επομένως, θα είχε ευεργετικές οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις. Δεύτερον, στο βαθμό που οι αμιγώς αναδιανεμητικές παρεμβάσεις υπαγορεύονται από τις (αυθεντικές) κοινωνικές προτιμήσεις, η εναρμόνιση θα παρέκαμπτε είτε τις μεταξύ των κρατών μελών διαφορές των επιπέδων οικονομικής ανάπτυξης και, επομένως, τις διαφορές ως προς την αναδιανεμητική δυνατότητά τους ή/ και τις διαφορές των προτιμήσεων επινεμητικής δικαιοσύνης, σε κάθε περίπτωση έχοντας ως αποτέλεσμα την υπονόμευση των απολύτως θεμιτών εθνικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων.

Λογικώς προσδοκάται, κατόπιν αυτών, ότι η εναρμόνιση ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις των εθνικών κυβερνήσεων που εφαρμόζουν αναδιανεμητικώς εντονότερες ρυθμιστικές παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας –και παρέχουν υψηλότερο επίπεδο κοινωνικής προστασίας- καθώς και σε αυτές (τις προτιμήσεις) των κοινωνικών ομάδων –και των οργανώσεων που τους εκπροσωπούν- που τα συμφέροντά τους απειλούνται από την οικονομική ολοκλήρωση, ιδίως των λιγότερο ειδικευμένων εργαζόμενων καθώς και των ιδιοκτητών επιχειρήσεων σε παραδοσιακούς κλάδους εντάσεως εργασίας στα πλουσιότερα κράτη μέλη. Από την άλλη πλευρά, στην εναρμόνιση (προσδοκάται ότι) θα ανθίστανται οι κυβερνήσεις που, για διάφορους λόγους, ασκούν ηπιότερες αναδιανεμητικές παρεμβάσεις, εκτός εάν αυτή (η εναρμόνιση) προοιωνίζεται οφέλη ευημερίας –αύξηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας- για τις χώρες τους. Λογικώς προσδοκάται, επίσης, ότι οι προτιμήσεις εναρμόνισης των κυβερνήσεων που εφαρμόζουν αναδιανεμητικώς εντονότερες παρεμβάσεις θα τείνουν να απισχνάζονται –και η ελκυστικότητα του ανταγωνισμού θα τείνει να ενισχύεται- όταν οι επιδόσεις των εγχώριων αγορών εργασίας επιδεινώνονται, για την ακρίβεια όταν η ανεργία εμφανίζεται επίμονα υψηλή.

Η αναλυτικότερη εξέταση των θέσεων των κρατών μελών σχετικώς με τη διαμόρφωση και εξέλιξη του Κοινοτικού συστήματος συνεργασίας στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής αγοράς εργασίας, με άλλα λόγια η εξέταση των εθνικών προτιμήσεων συντονισμού της κοινωνικής πολιτικής, οδηγεί σε ορισμένες διαπιστώσεις σχετικώς με το χαρακτήρα των εθνικών προτιμήσεων συντονισμού και τους προσδιοριστικούς παράγοντες αφενός του σχηματισμού τους και αφετέρου των τάσεων σύγκλισης και απόκλισης τους. Πρώτον, οι εθνικές προτιμήσεις συντονισμού της κοινωνικής πολιτικής συναρτώνται με τις προσδοκίες περί το εθνικό οικονομικό συμφέρον που μπορεί, σε αρκετές περιπτώσεις, να

υπαγορεύουν επιλογές εναρμονισμένες με τους γενικότερους ευρωπαϊκούς προσανατολισμούς των κρατών μελών, δηλαδή τους ομοσπονδιστικής ή διακυβερνητικής υφής προσανατολισμούς τους, ωστόσο ουδέποτε υποτάσσονται σε αυτούς. Είναι, για παράδειγμα, χαρακτηριστικό ότι κατά τη διαπραγμάτευση της ιδρυτικής Συνθήκης, μόνον η ιστορικός δύσπιστη σχετικώς με το ομοσπονδιακό πρότυπο Γαλλία επιδιώκει την εισαγωγή διατάξεων περί την εναρμόνιση της κοινωνικής νομοθεσίας –και ουδέποτε θα πάψει να προωθεί ανάλογες θέσεις- ευθέως επικαλούμενη τον κίνδυνο αθέμιτου ανταγωνισμού και υπονόμευσης της ανταγωνιστικότητας των βιομηχανικών προϊόντων της εξαιτίας του χαμηλότερου μη μισθολογικού κόστους εργασίας στα άλλα κράτη μέλη –και αποσυνδέοντας παρόμοιες επιδιώξεις από το ενδεχόμενο εισαγωγής κεντρικών αναδιανεμητικών πολιτικών. Μολονότι συμμερίζονται ομοσπονδιστικές αντιλήψεις, όμως, τα άλλα κράτη μέλη και, ιδίως, η Γερμανία αντιτάσσονται στις γαλλικές προτάσεις, προασπίζοντας την ανταγωνιστικότητα της εγχώριας παραγωγής. Είναι, επίσης, χαρακτηριστική η περίπτωση της Σουηδίας, που μολονότι ανήκει στο διακυβερνητικό στρατόπεδο, κατά τη διαπραγμάτευση της Συνθήκης του *Amsterdam* επιζητεί τον *à la Maastricht* δεσμευτικό συντονισμό της πολιτικής απασχόλησης. Ο δεσμευτικός συντονισμός θα συνέβαλε, πιθανότατα, στην αύξηση του επιπέδου φορολογίας στα άλλα κράτη μέλη, ταυτοχρόνως ευνοώντας την ανταγωνιστικότητα της σουηδικής οικονομίας, όπου το επίπεδο της φορολογίας είναι το υψηλότερο μεταξύ των οικονομιών του ΟΟΣΑ.

Δεύτερον, οι εθνικές προτιμήσεις συντονισμού εξαρτώνται από τις εγχώριες προτιμήσεις κοινωνικής πολιτικής και, γι' αυτόν ακριβώς το λόγο, συμπίπτουν και διαφέρουν μεταξύ θεματικών περιοχών (της κοινωνικής πολιτικής) και κρατών μελών, δηλαδή, οι εθνικές προτιμήσεις δεν είναι ταυτόσημες για όλες τις θεματικές περιοχές. Είναι, για παράδειγμα, χαρακτηριστικό ότι η συχνά διαπιστούμενη τάση σύμπτωσης των γενικών προτιμήσεων συντονισμού μεταξύ των ιδρυτικών κρατών μελών δεν αφορά στην Ολλανδία, όταν ο συντονισμός αναφέρεται στη θεματική περιοχή της ρύθμισης της αγοράς εργασίας (όροι απασχόλησης, συνθήκες εργασίας και εργασιακές σχέσεις), όπου η Ολλανδία εφαρμόζει σχετικώς χαλαρότερη νομοθεσία. Ενδεικτική είναι, άλλωστε, η στάση της Ολλανδικής προεδρίας κατά τις τελικές φάσεις διαπραγμάτευσης της Συνθήκης του *Maastricht*, όταν προωθεί ένα βρετανικής απόχρωσης συμβιβασμό, και της Συνθήκης του *Amsterdam*, όταν αφίσταται των θέσεων της ομάδας ορισμένων ιδρυτικών κρατών μελών –όχι όμως της Γερμανίας- που υποστηρίζουν δεσμευτικότερες εκδοχές συντονισμού της πολιτικής απασχόλησης. Χαρακτηριστικό είναι, επίσης, το παράδειγμα της τάσης σύγκλισης των προτιμήσεων συντονισμού στη θεματική περιοχή της ρύθμισης της αγοράς εργασίας μεταξύ της ομάδας των ιδρυτικών κρατών μελών, πλην Ολλανδίας, και των κρατών μελών του νότου, που εφαρμόζουν αυστηρή εργατική νομοθεσία –υποκαθιστώντας την απουσία ολοκληρωμένων συστημάτων κοινωνικής προστασίας- και ενδεικτική είναι, από αυτή την άποψη, η υποστήριξη που αυτά τα κράτη μέλη προσέφεραν στο σχέδιο της κοινωνικής διάστασης και τον Κοινωνικό Χάρτη.

Τρίτον, οι εθνικές προτιμήσεις συντονισμού υπαγορεύονται, κατά μείζονα λόγο, από τις προτιμήσεις των εγχώριων ομάδων συμφερόντων –τις προσδοκίες τους σχετικώς με το όφελος και το κόστος του συντονισμού ή της απουσίας συντονισμού. Η σύμπτωση και απόκλιση των εθνικών προτιμήσεων συντονισμού, λοιπόν, εξαρτάται από τη σύμπτωση και απόκλιση των προτιμήσεων των ισχυρότερων εγχώριων ομάδων συμφερόντων ή/ και ευρύτερων συνασπισμών συμφερόντων –ενδεχομένως και της κοινής γνώμης- στα διαφορετικά κράτη μέλη. Για παράδειγμα, ο ενεργός ρόλος της γερμανικής κυβέρνησης –της συμμαχίας χριστιανοδημοκρατών και φιλελεύθερων- σχετικώς με την προώθηση του σχεδίου της κοινωνικής διάστασης ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις των εργατικών συνδικάτων, που ηχηρώς αιτιώνται την εκδήλωση τάσεων κοινωνικού *dumping* –αλλά και στις προτιμήσεις μερίδας των γερμανικών επιχειρήσεων που είτε συμμερίζονται τις αρετές της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς, είτε επιζητούν έμμεσες μορφές προστασίας των προϊόντων τους. Οι προτιμήσεις των ισχυρών εργατικών συνδικάτων στην Ισπανία και την Πορτογαλία αντανακλώνται, επίσης, στις θέσεις των αντίστοιχων εθνικών κυβερνήσεων σχετικώς με το

σχέδιο για την κοινωνική διάσταση, ενώ στην περίπτωση της Ελλάδας που, αναλαμβάνοντας την προεδρία του Συμβουλίου τον Ιούνιο του 1988 ορίζει την προώθηση του ενιαίου κοινωνικού χώρου μεταξύ των προτεραιοτήτων της, εκτός των προτιμήσεων των εργατικών συνδικάτων η στάση της κοινής γνώμης φαίνεται, επίσης, πως αποκτά καθοριστική σημασία. Από την άλλη πλευρά, η επιφυλακτική στάση της δανικής κυβέρνησης έναντι των πρωτοβουλιών και (νομοθετικών) μέτρων συντονισμού της πολιτικής ρύθμισης της αγοράς ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις τόσο των εργατικών συνδικάτων, όσο και των εργοδοτικών οργανώσεων της χώρας που, αφενός, δεσμεύονται στο κορπορατιστικό μοντέλο οργάνωσης της αγοράς εργασίας και, αφετέρου, έχουν διαμορφώσει ένα σχετικά φιλελεύθερο ρυθμιστικό καθεστώς. Επίσης, η αρνητική στάση της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου έναντι των νομοθετικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής στον τομέα των εργασιακών σχέσεων, κατά τη διάρκεια της περιόδου 1973- 1980, ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις των τότε πανίσχυρων εργατικών συνδικάτων, που αποστρέφονται τους συμμετοχικούς θεσμούς –και τις σοσιαλδημοκρατικές αντιλήψεις βιομηχανικής δημοκρατίας. Τέλος, η σύμπτωση των εθνικών προτιμήσεων συντονισμού στον τομέα της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας αντανάκλα τη σύμπτωση των προτιμήσεων των εγχώριων ομάδων συμφερόντων, εργαζομένων και, αν μη τι άλλο, ικανού τμήματος των επιχειρηματιών, στα διαφορετικά κράτη μέλη –ως αποτέλεσμα της σύγκλισης των προσδοκιών οφέλους τους από το συντονισμό.

Τέταρτον, στο βαθμό που οι συνέπειες του συντονισμού διαχέονται μεταξύ πολλών ομάδων συμφερόντων –και αυτό εξαρτάται από τη θεματική περιοχή- ή/ και όταν οι προτιμήσεις των εγχώριων ομάδων συμφερόντων είναι συγκεκριμένες –ενίοτε ως αποτέλεσμα εσωτερικών διαιρέσεων- οι εθνικές προτιμήσεις συντονισμού εξαρτώνται, επίσης, από την ιδεολογική δέσμευση των κυβερνήσεων. Για παράδειγμα, την άκαμπτη στάση της συντηρητικής κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, στο πλαίσιο της διακυβερνητικής διάσκεψης για την αναθεώρηση της ΣΕΕ, διαδέχεται η θετική στάση της εργατικής κυβέρνησης της χώρας που τάσσεται υπέρ της κατάργησης του κοινωνικού πρωτοκόλλου και της ενσωμάτωσης της κοινωνικής συμφωνίας στη Συνθήκη και αποδέχεται την εισαγωγή στην τελευταία Τίτλου για την απασχόληση. Εκτός, ασφαλώς, της ανταπόκρισής της στις προτιμήσεις των εργατικών συνδικάτων, η κυβέρνηση των (νέων) Εργατικών που δεσμεύεται με υποσχέσεις «φιλίας» προς τις επιχειρήσεις, εκμεταλλεύεται τις διαφορές απόψεων τόσο μεταξύ, όσο και στο εσωτερικό των εργοδοτικών οργανώσεων του Ηνωμένου Βασιλείου.

Πέμπτον –και κατ’ ουδένα τρόπο ήσσονος σημασίας- οι εθνικές προτιμήσεις συντονισμού διαχρονικώς μεταβάλλονται, αντανάκλωντας τις μεταβολές στις εγχώριες προτιμήσεις πολιτικής και, βασικώς, τις μεταβολές στο εγχώριο και διεθνές οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον. Ίσως, τη σαφέστερη ένδειξη περί τη μεταβολή των εγχώριων προτιμήσεων κοινωνικής πολιτικής προσφέρουν οι αποφάσεις των κρατών μελών σχετικά με την εγκατάσταση της εσωτερικής αγοράς –την απελευθέρωση των αγορών –και τη νομισματική ενοποίηση –την άρση της νομισματικής και τον περιορισμό της δημοσιονομικής αυτονομίας τους και την υιοθέτηση των αρχών της νομισματικής σταθερότητας και της δημοσιονομικής πειθαρχίας- αποφάσεις που υπαγορεύονται από την ανάγκη ανάκτησης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών οικονομιών. Άλλωστε, το κοινωνικό κράτος δεν ήταν παρά ένας από τους τρεις πυλώνες του μεταπολεμικού ευρωπαϊκού μοντέλου οικονομικής και κοινωνικής διαχείρισης, έτσι ώστε η δραματική αναδόμηση των άλλων δύο, δηλαδή της παρέμβασης στις αγορές (ιδίως της βιομηχανικής πολιτικής) και της ενεργούς μακροοικονομικής πολιτικής να τείνει να καθιστά αναπόφευκτη την αναδόμηση και του τρίτου, δηλαδή του κοινωνικού κράτους. Ειδικότερα, όπως διαπιστώθηκε στην παρούσα εργασία, η μεταβολή των προτιμήσεων συντονισμού της κοινωνικής πολιτικής συνδέεται με την πρόκριση εγχώριων μεταρρυθμίσεων της (κοινωνικής πολιτικής) και, κατά τούτο, με τη διεύρυνση των περιθωρίων χρήσης των εγχώριων εργαλείων για την επίτευξη των (εγχώριων) επιδιώξεων για οικονομική αποτελεσματικότητα και επενεμητική δικαιοσύνη – συναρτάται με τον αναπροσδιορισμό αυτών των επιδιώξεων και, ιδίως, της μεταξύ τους επιθυμητής ανταλλακτικής σχέσης – και, τέλος, ανάγεται στην «κρίση της απασχόλησης» και την

αδυναμία προσαρμογής των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας –και του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους- στις τεχνολογικές, οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές. Δεν είναι, επομένως, συμπτωματικό πως οι θέσεις των εθνικών κυβερνήσεων μεταβάλλονται, ακόμη και όταν δεν έχει υπάρξει κομματική μεταβολή στην κυβερνητική εξουσία. Για παράδειγμα, κατά τη διακυβερνητική διάσκεψη για την πολιτική ένωση (διαπραγμάτευση της ΣΕΕ) οι θέσεις τόσο της γερμανικής κυβέρνησης χριστιανοδημοκρατών και φιλελεύθερων, όσο και της ισπανικής κυβέρνησης του σοσιαλιστικού κόμματος, σχετικώς με το συντονισμό της κοινωνικής πολιτικής, είναι πολύ επιφυλακτικότερες εκείνων που διατύπωναν στο πρόσφατο παρελθόν.

Η διερεύνηση των (μειζόνων) διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων περί τη (συγκρότηση) και μεταρρύθμιση του συστήματος συνεργασίας των κρατών μελών στο τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής αγοράς εργασίας –κοντολογίς των συνταγματικών συμφωνιών- οδηγεί σε δύο γενικές διαπιστώσεις. Πρώτον, τα κράτη μέλη με τις ισχνότερες ή αρνητικές προτιμήσεις συντονισμού –δηλαδή με τις ασθενέστερες προσδοκίες οφελών ή τις προσδοκίες κόστους από το συντονισμό- είχαν μεγαλύτερη διαπραγματευτική ισχύ και, επομένως, ασκούσαν μεγαλύτερη επιρροή σε ότι αφορά τον καθορισμό της τελικής έκβασης της κάθε διαπραγμάτευσης. Παρ' όλα αυτά, δεύτερον, οι εκβάσεις των διαπραγματεύσεων υπήρξαν πάντοτε, δεδομένων των εκάστοτε εθνικών προτιμήσεων συντονισμού, (κατά) *Pareto* αποτελεσματικές. Με άλλα λόγια, σε σύγκριση με το *status quo ante* –και με ενδεχόμενες άλλες εναλλακτικές επιλογές- η εκάστοτε επιτευχθείσα συμφωνία προοιωνιζόταν οφέλη ανταγωνιστικότητας για τουλάχιστον ένα κράτος μέλος, χωρίς να συνεπάγεται απώλειες ανταγωνιστικότητας για τα λοιπά κράτη μέλη.

Για παράδειγμα, κατά τη διαπραγμάτευση και συνομιολόγηση της ΕΕΠ, η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου απέτρεψε την επέκταση εφαρμογής του κανόνα λήψεως αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία στα θέματα της κοινωνικής πολιτικής, πλην εκείνου της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας. Από την άλλη πλευρά, η έκβαση της διαπραγμάτευσης στο *Maastricht* ήταν, δεδομένων των εθνικών προτιμήσεων συντονισμού, (κατά) *Pareto* αποτελεσματική. Ειδικότερα, η εξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου από την κοινωνική συμφωνία των ένδεκα επέτρεπε στη χώρα να διατηρήσει ακέραια την πολιτική αγοράς εργασίας της και να αποτρέψει τις θεωρούμενες –κατά την κυβέρνηση των Συντηρητικών- απειλές κατά της ελκυστικότητας της εγχώριας οικονομίας ως τόπου εγκατάστασης ξένων επενδύσεων. Την ίδια στιγμή, η κοινωνική συμφωνία των ένδεκα συνέβαλε μεν στην άμβλυνση των νομικών και διαδικασιακών περιορισμών ως προς τη λήψη αποφάσεων σε ορισμένες θεματικές περιοχές, τούτο όμως συνδυαζόταν με την (επίσημη πλέον) εγκατάλειψη του στόχου της εναρμόνισης και τις ρητές αναφορές στο σεβασμό των εθνικών πρακτικών – στην αρχή της επικουρικότητας- και στην ανάγκη διατήρησης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της Κοινότητας. Κατ' αυτό τον τρόπο διασκεδάζονταν τόσο οι επιφυλάξεις κρατών μελών με ισχνότερες προτιμήσεις συντονισμού, όσο και οι ενδεχόμενες ανησυχίες όλων (και των ένδεκα κρατών μελών) σε ότι αφορά τον κίνδυνο μείωσης της ανταγωνιστικότητας τους σε σχέση με (προς όφελος του) Ηνωμένου Βασιλείου. Πολύ περισσότερο, όμως, στη διασκέδαση παρόμοιων επιφυλάξεων και ανησυχιών συνέβαλαν η καθιέρωση της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων –στο πλαίσιο των οποίων οι εργοδοτικές οργανώσεις μεριμνούν για τη διατήρηση της ανταγωνιστικότητας- και, κυρίως, η δυνατότητα μη αξιοποίησης της κοινωνικής συμφωνίας και εμμονής στη νομική βάση του κοινωνικού κεφαλαίου της Συνθήκης.

Στις ίδιες γενικές διαπιστώσεις –την ισχύ του κράτους μέλους με τις ισχνότερες προτιμήσεις και την (κατά) *Pareto* αποτελεσματική έκβαση- οδηγεί, επίσης, η διερεύνηση της καθημερινής διαπραγμάτευσης σχετικώς με τη λήψη κοινών αποφάσεων, νομοθετικών και άλλων. Κυρίως, όμως, αυτή η διερεύνηση συμβάλλει στην αποτίμηση της ουσιάς του συστήματος συντονισμού της κοινωνικής πολιτικής και, ιδίως, του βαθμού, της κατεύθυνσης, καθώς και των συνεπειών της προσαρμογής/ συμμόρφωσης της εγχώριας κοινωνικής πολιτικής στις κοινές αποφάσεις. Διαπιστώνεται, λοιπόν, ότι στη θεματική περιοχή της ρύθμισης της αγοράς εργασίας (όροι απασχόλησης, συνθήκες εργασίας,

εργασιακές σχέσεις), η Κοινοτική νομοθεσία αρκείται στην καθιέρωση ελάχιστων προδιαγραφών που αντιστοιχούν στον ελάχιστο κοινό παρανομαστή των εθνικών ρυθμιστικών διατάξεων και, κατά μια έννοια, δεν ξεπερνούν το όριο της «ορθολογικής δυσκαμψίας» της αγοράς εργασίας. Κατ' επέκταση, η εργατική νομοθεσία της Κοινότητας δεν συνεπάγεται την ανάγκη ουσιαστικής προσαρμογής των, κατά κανόνα, αυστηρότερων εθνικών ρυθμιστικών διατάξεων που, συνήθως, εξυπηρετούν κυρίως αμιγείς αναδιανεμητικές επιδιώξεις.

Τουναντίον, στις θεματικές περιοχές της ισότιμης μεταχείρισης των φύλων στην αγορά εργασίας και της προστασίας της υγείας και της ασφάλειας των εργαζόμενων στους χώρους εργασίας, η νομοθεσία της Κοινότητας αποσκοπεί και έχει οδηγήσει στην εναρμόνιση των εθνικών ρυθμιστικών διατάξεων. Αυτό έχει επιβάλλει σε αρκετά κράτη μέλη –και στην περίπτωση της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας, έχει επιβάλλει στα εκάστοτε λιγότερο ανεπτυγμένα, σχετικά κλειστά, νέα μέλη του *club*- την εισαγωγή ρυθμίσεων και θεσμών που προκαλούν αύξηση του κόστους εργασίας, αλλά ταυτοχρόνως οδηγούν σε αύξηση της παραγωγικότητας ή/ και της απασχόλησης, έχοντας τελικώς ως αποτέλεσμα τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την αύξηση του εγχώριου προϊόντος. Ασφαλώς, παρόμοια ευεργετικά αποτελέσματα ανάγονται στο χαρακτήρα των ρυθμίσεων σχετικά με την υγιεινή και ασφάλεια και την ισότιμη μεταχείριση, δηλαδή, στο ότι παρόμοιες ρυθμίσεις αποσκοπούν στην αντιμετώπιση αιτίων αποτυχίας της αγοράς εργασίας. (Ας τονισθεί, όμως, ότι η εμπειρική οικονομική έρευνα για τις επιπτώσεις της κοινωνικής νομοθεσίας της Κοινότητας και η έρευνα των ειδικών περί τις εργασιακές σχέσεις έχει αρκετό ακόμη δρόμο να διανύσει, ιδίως στρέφοντας την ανάλυση στο επίπεδο των κλάδων και των επιχειρήσεων.) Τέλος, στις θεματικές περιοχές της κοινωνικής προστασίας και της πολιτικής απασχόλησης, όπου εφαρμόζεται η ανοικτή μέθοδος συντονισμού, η Κοινότητα ασκεί ρόλο καταλύτη – αποστόλου, συμβούλου και επιταχυντή- της οικονομικώς ενάρετης μεταρρύθμισης, με έμφαση στην αύξηση της απασχόλησης και στον έλεγχο της αύξησης των δημόσιων δαπανών κοινωνικής προστασίας και την αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Όμως, η ευθύνη λήψεως αποφάσεων ανήκει στους εθνικούς πολιτικούς θεσμούς.

Στην παρούσα εργασία υποστηρίχθηκε θεωρητικώς πως το πλεονέκτημα της μεταβίβασης εξουσίας στους υπερεθνικούς θεσμούς, μέσω της συνάθροισης/ συγκερασμού και της εκχώρησης τμημάτων της εθνικής κυριαρχίας, έγκειται στην ενίσχυση της αξιοπιστίας των διακυβερνητικών συμφωνιών συντονισμού της πολιτικής –την αξιόπιστη δέσμευση των εθνικών κυβερνήσεων ως προς την εφαρμογή των συμφωνημένων και υποδείχθηκε, ότι κατ' αυτό τον τρόπο, αίρονται τα κίνητρα των βραχυπρόθεσμου βίου κυβερνήσεων να παραβιάζουν τις μακροπρόθεσμης υφής διακυβερνητικές συμφωνίες, αποβλέποντας σε βραχυπρόθεσμα εκλογικά οφέλη ή/ και υποκύπτοντας στις πιέσεις εγχώριων ομάδων συμφερόντων. Οι εθνικές κυβερνήσεις, επομένως, επιζητούν τη συνάθροιση/ συγκερασμό και την εκχώρηση τμημάτων της κυριαρχίας τους όταν επιδιώκουν τη δέσμευση των άλλων κυβερνήσεων, ή, ακόμη και των δικών τους διαδόχων στην κυβερνητική εξουσία. Η διερεύνηση των θεσμικών πτυχών του συστήματος διακυβερνητικής συνεργασίας στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής οδηγεί στις εξής γενικές διαπιστώσεις που υπογραμμίζουν και, σε κάθε περίπτωση, δεν διαψεύδουν τη συνάφεια αυτής της υπόθεσης.

Πρώτον, οι θεσμικές προτιμήσεις των εθνικών κυβερνήσεων ανταποκρίνονται στις ουσιαστικές προτιμήσεις τους σχετικά με το συντονισμό της κοινωνικής πολιτικής, διαφέρουν μεταξύ θεματικών περιοχών (και επιμέρους ζητημάτων) και κρατών μελών και συμπίπτουν όταν οι ουσιαστικές εθνικές προτιμήσεις συντονισμού συμπίπτουν –όταν συγκλίνουν τα προσδοκώμενα οφέλη από το συντονισμό. Για παράδειγμα, η δια της ΕΕΠ επέκταση του κανόνα λήψεως αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία στη θεματική περιοχή της υγιεινής και ασφάλειας στους χώρους εργασίας ανταποκρίνεται στις ουσιαστικές προτιμήσεις του συνόλου των κρατών μελών, οι προσδοκίες οφέλους των οποίων από το συντονισμό της ρυθμιστικής δράσης (τους) συνδέονται με την εκμετάλλευση των πληροφοριακών οικονομιών κλίμακας που υφίστανται

στη συγκεκριμένη περιοχή ρυθμιστικής δράσης, τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και, επομένως, τη μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων αύξησης της παραγωγικότητας. Δεν είναι συμπτωματικό πως στη θεματική περιοχή της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας, αρκετές είναι οι επιτυχείς νομοθετικές πρωτοβουλίες της Κοινότητας κατά τη διάρκεια της προ- ΕΕΠ περιόδου, όταν ακόμη οι αποφάσεις λαμβάνονταν με ομοφωνία. Είναι, όμως, επίσης αξιοσημείωτο ότι η ρητή αναφορά της Συνθήκης (ΕΕΠ) στην αποφυγή εξαναγκασμών που θα εμπόδιζαν τη δημιουργία και ανάπτυξη των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, συμβάλλει στην άρση των ενδεχόμενων επιφυλάξεων των φτωχότερων και, τότε, νέων κρατών μελών της Κοινότητας.

Δεύτερον, σε περιπτώσεις που η μεταβίβαση εξουσίας στους υπερεθνικούς θεσμούς –η συνάθροιση και εκχώρηση τμημάτων της εθνικής κυριαρχίας- δεν περικλείει κινδύνους για την αυτονομία του αναδιανεμητικού κοινωνικού κράτους ή/ και δεν προοιωνίζεται ανεπιθύμητες συνέπειες για την εγχώρια κοινωνική πολιτική, η συγκατάθεση των εθνικών κυβερνήσεων μπορεί να υπαγορεύεται από τις γενικότερες ομοσπονδιστικές δεσμεύσεις τους, ή, ακόμη από προθέσεις νομιμοποίησης της ευρωπαϊκής πολιτικής τους ή/ και προσδοκίες νομιμοποίησης της εγχώριας πολιτικής δια της έξωθεν καλής μαρτυρίας. Για παράδειγμα, η προσχώρηση των κυβερνήσεων των κρατών μελών με φιλελεύθερη εργατική νομοθεσία (Ολλανδία, Ιρλανδία) αλλά και των κυβερνήσεων των μεσογειακών κρατών μελών του νότου στην κοινωνική συμφωνία των ένδεκα και, κατά τούτο, η συγκατάθεσή τους στην επέκταση της εφαρμογής του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας σε περισσότερες θεματικές περιοχές, αντανάκλα την πεποίθησή τους ότι οι συνέπειες θα είναι ασήμαντες. Παρόμοια πεποίθηση γεννάται βάσει των αρχών που διέπουν την κοινωνική συμφωνία (δες παραπάνω) και, πολύ περισσότερο, ενισχύεται από την προηγούμενη εμπειρία σχετικά με τα ουσιαστικά παράγωγα της κοινωνικής νομοθεσίας της Κοινότητας. Παράλληλα, όμως, η συγκατάθεση της Ολλανδίας και της Ιρλανδίας ανταποκρίνεται στις ομοσπονδιστικές δεσμεύσεις τους, ενώ εκείνη των μεσογειακών κρατών μελών του νότου εξυπηρετεί τη νομιμοποίηση της συμφωνίας τους για την ONE και, ιδίως, των συνακόλουθων περιοριστικών μακροοικονομικών πολιτικών που καλούνται να εφαρμόσουν, καθώς και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας.

Τρίτον, η τυπική θέσμιση της διακυβερνητικής συνεργασίας και, σε αυτό το πλαίσιο, η καθιέρωση υποχρεώσεων για τα κράτη μέλη, μπορεί να συμβάλλει στην ενδυνάμωση της αυτονομίας των εθνικών κυβερνήσεων έναντι των εγχώριων ομάδων συμφερόντων και, επομένως, μπορεί να συντείνει στη βελτίωση της εγχώριας κοινωνικής πολιτικής –υπό την έννοια της ανταπόκρισής της στις κοινωνικές προτιμήσεις. Μολονότι η (θεσμική) εκδοχή της συνάθροισης και εκχώρησης τμημάτων της εθνικής κυριαρχίας είναι, από αυτή την άποψη, δύναμει αποτελεσματικότερη –η επίκληση της δέσμευσης έναντι των εταίρων είναι περισσότερο αξιόπιστη- εντούτοις, όταν αυτή η εκδοχή προοιωνίζεται ουσιαστικά και πιθανότατα ανεπιθύμητες συνέπειες για την εγχώρια κοινωνική πολιτική –κατ’ ουσία όταν προοιωνίζεται μεταβολές σε αναδιανεμητικού χαρακτήρα εγχώριες παρεμβάσεις και μέτρα- οι εθνικές κυβερνήσεις συγκατατίθενται σε ή/ και επιδιώκουν άλλες οιοσδήποτε δεσμευτικές –όχι νομικώς δεσμευτικές- θεσμικές εκδοχές. Για παράδειγμα, η κυβέρνηση των (νέων) Εργατικών του Ηνωμένου Βασιλείου που, παρά τις αντιθέσεις ορισμένων εργοδοτικών οργανώσεων, επιδιώκει την προώθηση μέτρων ενθάρρυνσης της κοινωνικής εταιρικότητας και καθιέρωσης δικαιωμάτων στους εργασιακούς χώρους –δηλαδή μέτρων που συμβάλλουν (και) στην αποτελεσματικότερη λειτουργία των εσωτερικών αγορών εργασίας- ευνοείται από το γεγονός ότι η υιοθέτηση της οδηγίας σχετικά με την ενημέρωση και διαβούλευση προϋποθέτει ειδική πλειοψηφία. Από την άλλη πλευρά, οι εθνικές κυβερνήσεις επικαλούνται τις πολιτικές δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν στο πλαίσιο των διαδικασιών ανοικτού συντονισμού –και την πίεση των ομολόγων (peer pressure)- προκειμένου να προωθήσουν μεταρρυθμίσεις στα εγχώρια συστήματα κοινωνικής προστασίας και τις πολιτικές αγοράς εργασίας (δες και παραπάνω).

Η διερεύνηση των μακρο- και μικρο- πτυχών της εξέλιξης του συστήματος συνεργασίας των κρατών μελών στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, των θεσμικών όψεων και των ουσιαστικών παραγών του δεν προσφέρει υποστήριξη σε βασικές υποθέσεις των νεολειτουργιστικής έμπνευσης προσεγγίσεων. Πρώτον, ο ρόλος της Επιτροπής ως πολιτικού επιχειρηματία που (επιτυγχάνει να) προωθεί την ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της ολοκλήρωσης –υπό την έννοια της ενίσχυσης του κοινωνικού ρόλου της Κοινότητας- προσέκρουε πάντοτε στις έλλογες αντιθέσεις των κρατών μελών, με αποτέλεσμα τη συνεχή αναθεώρηση των θεσμικών φιλοδοξιών της, την αναδίπλωση και τη ρεαλιστική προσαρμογή στις εθνικές προτιμήσεις. Για παράδειγμα, οι κυβερνήσεις των έξι ιδρυτικών κρατών μελών αντιδρούν με σφοδρότητα στις πρώτες απόπειρες της Επιτροπής να προωθήσει την εναρμόνιση των εθνικών κοινωνικο-ρυθμιστικών διατάξεων και μόνο δέκα χρόνια αργότερα, όταν επίκειται η πρώτη διεύρυνση της Κοινότητας και η ένταξη κρατών με διαφορετικά συστήματα κοινωνικής προστασίας και φιλελεύθερα καθεστώτα ρύθμισης της αγοράς εργασίας, ανατίθεται στην Επιτροπή η κατάρτιση του πρώτου προγράμματος κοινωνικής δράσης. Μολονότι η Επιτροπή προοδευτικώς απομακρύνεται από το στόχο της εναρμόνισης, ελάχιστες νομοθετικές πρωτοβουλίες της –με εξαίρεση εκείνες που αφορούν στην ισότιμη μεταχείριση των φύλων και την υγιεινή και ασφάλεια- θα καρποφορήσουν και αυτές, αφενός, θα αντιστοιχούν απολύτως στις ρυθμιστικές προτεραιότητες των κυβερνήσεων κατά τη δεκαετία του 1970 –αφορώντας στην ανάλυση μαζικών απολύσεων- και, αφετέρου, ελάχιστη θα έχουν επίδραση στην εθνική νομοθεσία.

Μπορεί υπό τον *Jacques Delors* η Επιτροπή να υπήρξε περισσότερο ευφυής και δραστήρια, ωστόσο η αποτελεσματικότητά της σε σχέση με τις επιδιώξεις (της) περί τον «κοινωνικό χώρο» υπήρξε μάλλον περιορισμένη. Το πολιτικό κεφάλαιο που επένδυσε στον Κοινωνικό Χάρτη απέφερε ελάχιστη μόνον απόδοση, από την άποψη της προόδου και, κυρίως, των ουσιαστικών παραγών των νομοθετικών πρωτοβουλιών της` και αξίζει να σημειωθεί πως η ενσωμάτωση της κοινωνικής συμφωνίας του *Maastricht* στην αναθεωρημένη ΣΕΕ –Συνθήκη *Amsterdam*- συνοδεύθηκε από την απάλειψη της αναφοράς στον Κοινωνικό Χάρτη ως στόχου της κοινωνικής δράσης της Κοινότητας. Η μοναδική, ίσως, ένδειξη αποτελεσματικότητας της Επιτροπής ως πολιτικού επιχειρηματία υπήρξε η επιτυχής προώθηση της οδηγίας σχετικά με το χρόνο εργασίας, ως αποτέλεσμα της ευφάνταστης αξιοποίησης των προνοιών της Συνθήκης –cf. *the Treaty-base game*` ωστόσο, οι ευφάνταστες –αλλά νομικώς αμφιλεγόμενες- απόπειρες δεν απέφεραν καρπούς στις περιπτώσεις άλλων νομοθετικών πρωτοβουλιών. Από την άλλη πλευρά, η διαπραγμάτευση στο *Maastricht* κάθε άλλο παρά επιβεβαιώνει τις υποθέσεις περί τον ενεργό διαμεσολαβητικό ρόλο της Επιτροπής, αφού η διαπραγμάτευση περιορίζεται μεταξύ ορισμένων, κυρίως, εθνικών κυβερνήσεων, συχνά διεξάγεται σε διμερή βάση και, ανεξαρτήτως της πατρότητας της ιδέας για το κοινωνικό πρωτόκολλο –η βιβλιογραφία δεν το ξεκαθαρίζει- η έκβασή της μακράν απέχει των ενοποιητικών φιλοδοξιών.

Έκτοτε οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής τείνουν ολοένα και περισσότερο να αποκτούν (αμιγώς) διαχειριστικό χαρακτήρα και, σύμφωνα με τη δέσμευση του διαδόχου του *Jacques Delors*, του προέδρου της *Jacques Santer*, διέπονται από την αρχή «λιγότερα και καλύτερα», με το πρώτο να αποδίδει την έμφαση στην αρχή της επικουρικότητας και το δεύτερο να δηλώνει τη σημασία της αρχής της αναλογικότητας, ιδίως σε σχέση με την κοινωνική νομοθεσία. Η Επιτροπή αναλαμβάνει το ρόλο του υποκινητή της μεταρρύθμισης της εγχώριας κοινωνικής πολιτικής και, ιδίως, της πολιτικής αγοράς εργασίας, πλήρως εγκαταλείποντας τις απόπειρες «υπερεθνικής διάσωσης» του κοινωνικού κράτους. Από την άλλη πλευρά, ο διαμεσολαβητικός ρόλος της κατά τη διαπραγμάτευση της αναθεώρησης της ΣΕΕ είναι μάλλον παθητικός και η τελική φάση της διαπραγμάτευσης μοιάζει να αφορά, απλώς και μόνον, στις διευθετήσεις της προσχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου στην κοινωνική συμφωνία –πριν τεθεί σε εφαρμογή η αναθεωρημένη Συνθήκη. Τέλος, στις μέρες μας, η εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και της πολιτικής απασχόλησης και, ιδίως, η διαδικασία της Λισσαβόνας ανάγονται σε πρωτοβουλίες ορισμένων εθνικών κυβερνήσεων, ιδίως των κυβερνήσεων του Ηνωμένου

Βασιλείου, της Ισπανίας, της Πορτογαλίας και της Γαλλίας` και στο πλαίσιο αυτών των διαδικασιών ο ρόλος της Επιτροπής είναι κυρίως υποστηρικτικός.

Δεύτερον, η μετατόπιση των προσδοκιών και της νομιμοφροσύνης των πολιτών και, κυρίως, των οργανώσεων συμφερόντων προς τους υπερεθνικούς θεσμούς αποτελεί, κατά τη νεολειτουργιστική σκέψη, θεμελιώδη μηχανισμό επιτάχυνσης της διαδικασίας κοινωνικής ολοκλήρωσης –και απίσχνανσης των κοινωνικών δεσμών των πολιτών με το εθνικό κράτος. Η θεσμοθέτηση του κοινωνικού διαλόγου ως διαδικασίας λήψεως αποφάσεων κοινωνικής νομοθεσίας, ωστόσο, δεν συνιστά εκδήλωση και, πολύ περισσότερο, μηχανισμό απόσπασης των προσδοκιών και της νομιμοφροσύνης των οργανώσεων συμφερόντων από το εθνικό κράτος, ούτε προοιωνίζεται την εμπέδωση και θεματική επέκταση ευρω-κορπορατιστικών διευθετήσεων –όπως ορισμένοι έσπευδαν να ισχυρισθούν. Άλλωστε, η τάση επικράτησης του κοινωνικού διαλόγου ως διαδικασίας λήψεως αποφάσεων συνδέεται, αιτιωδώς, με εκείνη της ουσιώδους αποδυνάμωσης της Κοινοτικής νομοθεσίας. Για την ακρίβεια οι συλλογικές συμφωνίες που το Συμβούλιο καλείται να θέσει σε εφαρμογή –θεσπίζοντας αντίστοιχες οδηγίες και χωρίς δυνατότητα απόκλισης από τα συλλογικώς συμφωνηθέντα- δεν αφορούν παρά στην καθιέρωση ελάχιστων γενικών πλαισίων, η εξειδίκευση των οποίων εναπόκειται στην ευθύνη των κρατών μελών –σε μεγαλύτερο βαθμό σε σχέση με την προγενέστερη Κοινοτική νομοθεσία. Είναι, ίσως, ειρωνικό ότι το πρότυπο των ελάχιστων πλαισίων και η έμφαση στις οικειοθελώς συμπεφωνημένες διευθετήσεις ενσωματώνονται στις νέες προτάσεις νομοθεσίας της Επιτροπής στην περιοχή των εργασιακών σχέσεων/ βιομηχανικής δημοκρατίας, καθιστώντας δυνατή την έγκρισή τους και, συνάμα, απισχνάζοντας τις επιπτώσεις τους στην εθνική νομοθεσία και πρακτική. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, ο κοινωνικός διάλογος στο επίπεδο της Κοινότητας κάθε άλλο παρά μετατοπίζει το κέντρο παραγωγής της κοινωνικής πολιτικής –άρα και τις προσδοκίες των πολιτών- εκτός του εθνικού κράτους. Μάλιστα, στο βαθμό που υποκινεί –και εκπαιδεύει- τους κοινωνικούς εταίρους σε εθνικό επίπεδο, ιδίως σε κράτη μέλη που έχουν περιορισμένη εμπειρία λειτουργίας παρόμοιων θεσμών, ευνοεί τη συναινετική και, ενδεχομένως, οικονομικώς ενάρετη μεταρρύθμιση των εργασιακών καθεστώτων.

Τρίτον, οι νεολειτουργιστικής έμπνευσης προσεγγίσεις αποδίδουν έμφαση στις απροαίρετες συνέπειες των αποφάσεων και δεσμεύσεων των (ατελώς πληροφορημένων, υποτίθεται) εθνικών κυβερνήσεων. Όμως, η εμπειρική διερεύνηση που επιχειρήθηκε στην παρούσα εργασία θέτει, σε ικανό βαθμό, υπό αμφισβήτηση παρόμοιους ισχυρισμούς. Στην πλέον αμφιλεγόμενη θεματική περιοχή κοινωνικής δράσης της Κοινότητας, δηλαδή στην περιοχή των ρυθμίσεων της αγοράς εργασίας, παρόμοιες συνέπειες αφορούν στο Ηνωμένο Βασίλειο και εκδηλώνονται σε δύο περιπτώσεις. Η πρώτη περίπτωση αναφέρεται στην έμπρακτη (μερική) απαξίωση της εξαίρεσής του (Ηνωμένου Βασιλείου) από την εφαρμογή της κοινωνικής συμφωνίας του *Maastricht* στην υπόθεση της οδηγίας για τα ευρωπαϊκά εργασιακά συμβούλια. Το ίδιο, ωστόσο, δεν θα μπορούσε να υποστηριχθεί στην υπόθεση της οδηγίας για το χρόνο εργασίας, αφού η υιοθέτησή της συνοδεύθηκε από σειρά παραχωρήσεων προς το Ηνωμένο Βασίλειο που καθιστούσαν τις εγχώριες επιπτώσεις της ουσιωδώς ασήμαντες` και η (τελικώς ατυχής) προσφυγή της κυβέρνησης των Συντηρητικών στο ΔΕΚ σχετικώς με τη νομική εγκυρότητα της οδηγίας εξυπηρετούσε μάλλον εσωτερικές, για την ακρίβεια ενδοκομματικές σκοπιμότητες. Η δεύτερη περίπτωση αναφέρεται στις έμμεσες επιπτώσεις της νομοθεσίας για την ισότιμη μεταχείριση των φύλων στη βρετανική νομοθεσία προστασίας των μερικώς απασχολούμενων κατά των απολύσεων –λόγω της μεγαλύτερης αντιπροσώπευσης των γυναικών μεταξύ των μερικώς απασχολούμενων, η υιοθέτηση κριτηρίων επιλεξιμότητας (χρόνου προϋπηρεσίας) διαφορετικών από εκείνα που ίσχυαν για τους κανονικώς απασχολούμενους θεωρήθηκε ως έμμεση διάκριση εις βάρος των γυναικών.

Είναι γεγονός ότι η θεματική περιοχή της ισότιμης μεταχείρισης έχει αποσπάσει το ενδιαφέρον της έρευνας σχετικώς με τις απροαίρετες συνέπειες των δεσμεύσεων που αναλαμβάνουν οι εθνικές κυβερνήσεις και η προσοχή έχει, ειδικότερα, επικεντρωθεί στις

επιπτώσεις της (πλούσιας) νομολογίας του ΔΕΚ. Μπορεί οι τελευταίες να είναι, πράγματι, συχνά απροσδόκητες, ωστόσο κατά μείζονα λόγο έχουν ως αποτέλεσμα τη βελτίωση της συνάφειας και επάρκειας του νομικού πλαισίου για την άρση των διακρίσεων στην αγορά εργασίας και, ως εκ τούτου, πιθανότατα συμβάλλουν στην ενίσχυση των ευεργετικών συνεπειών της ρυθμιστικής δράσης της Κοινότητας –ιδίως, στην αύξηση της απασχόλησης των γυναικών. Άλλωστε, η νομολογία του ΔΕΚ αποσκοπεί στην επιβεβαίωση της τήρησης της αρχής της οριζόντιας δικαιοσύνης στην αγορά εργασίας μάλλον, παρά στην ερμηνεία της έννοιας και την εφαρμογή της αρχής της ισότητας των φύλων, που εναπόκεινται στα κράτη μέλη και αντανακλώνται στα εθνικά μέτρα θετικής δράσης και τα συστήματα κοινωνικής προστασίας. Τέλος, παρά τους σχετικούς ισχυρισμούς των νεολεϊτουργιστικής έμπνευσης συγγραφέων, η ανάλυση διαπίστωσε πως η ακεραιότητα των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας δεν πλήττεται εξαιτίας των απροαίρετων συνεπειών του καθεστώτος συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στο πλαίσιο της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων, στη διαμόρφωση του οποίου συμβάλλει επίσης η νομολογία του ΔΕΚ. Μπορεί οι μεταρρυθμίσεις των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας να εξυπηρετούν, πράγματι, την εφαρμογή του καθεστώτος και, σε ορισμένες περιπτώσεις, την παράκαμψη των απαιτήσεών του, ωστόσο υπαγορεύονται πρωτίστως από τις εγχώριες μεταρρυθμιστικές προτεραιότητες και ανάγκες.

Συμπερασματικώς, λοιπόν, ο ρόλος της Κοινότητας στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής είναι αντίστοιχος με εκείνον ενός διεθνούς καθεστώτος συντονισμού, οι θεσμικές και ουσιαστικές πτυχές του οποίου ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις των κρατών μελών και διασφαλίζουν το αμοιβαίο οικονομικό όφελός τους. Το ότι το Κοινοτικό καθεστώς διεθνούς συντονισμού της κοινωνικής πολιτικής είναι πολύ περισσότερο ανεπτυγμένο εκείνου –για την ακρίβεια του υποτυπώδους- της *NAFTA* ή άλλων περιφερειακών ενώσεων/ προτιμησιακών εμπορικών συμφωνιών –για την ακρίβεια οι υφιστάμενες στερούνται σχετικού καθεστώτος- είναι αποτέλεσμα των ορθολογικών επιλογών (συνεργασίας) των εθνικών κυβερνήσεων, δεδομένων των ισχυρών προτιμήσεων κοινωνικής προστασίας των εκλογέων τους και του αυξημένου βαθμού αλληλεξάρτησης των οικονομιών τους` δεν αντανακλά, δηλαδή, την επίδραση ιδιότυπων –κι αν όχι μυστηριωδών, συνήθως εμπειρικών ανεξακρίβωτων- μερικώς αυτοτελών θεσμικών διεργασιών.

Ωστόσο, ούτε το θεματικό εύρος, ούτε το επίπεδο θέσμησης και τα ουσιαστικά παράγωγα του Κοινοτικού καθεστώτος συντονισμού της κοινωνικής πολιτικής υποδηλώνουν την παρουσία αμιγών αναδιανεμητικών επιδιώξεων, η οριοθέτηση, νομιμοποίηση και εξυπηρέτηση των οποίων εναπόκεινται στο εθνικό κοινωνικό κράτος. Το αντίθετο θα ήταν οικονομικώς ανεπιθύμητο, κοινωνικώς διαβλητό –αν μη τι άλλο για μεγάλα τμήματα των εθνικών κοινωνιών- πολιτικώς ανέφικτο και δημοκρατικώς μη νομιμοποιούμενο. Με άλλα λόγια, ο υφιστάμενος καταμερισμός εξουσιών και αρμοδιοτήτων κοινωνικής πολιτικής μεταξύ εθνικών κρατών και Κοινότητας επιτρέπει και ευνοεί την ικανοποίηση των προτιμήσεων κοινωνικής προστασίας των πολιτών της Κοινότητας, ως συνόλου. Η αποτυχία ικανοποίησής τους βαρύνει τα εθνικά πολιτικά συστήματα –προδίδοντας και, σε ικανό βαθμό, εντοπίζοντας τη φτώχεια της εγχώριας πολιτικής.¹

Είναι αλήθεια πως, στη διάρκεια και κυρίως κατά το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1990, στο σύνολο σχεδόν των κρατών μελών επιχειρείται η εφαρμογή μέτρων μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους –των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και των πολιτικών αγοράς εργασίας. Άλλωστε, λίγο- πολύ κοινή είναι η πεποίθηση ότι η οικονομική βιωσιμότητα και η κοινωνική συνάφεια του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου –των εθνικών παραλλαγών του- δοκιμάζονται εξαιτίας της επιδείνωσης των δημογραφικών δεδομένων και της μεταβολής των κοινωνικών και οικονομικών περιστάσεων. Την ίδια στιγμή ρήγματα διαπιστώνονται στον ιστό κοινωνικής προστασίας –και ορισμένες κοινωνικές ομάδες παραμένουν σοβαρά

¹ Κατά την έκφραση του Cohen, Daniel (1998) *The Wealth of the World and the Poverty of Nations*, MIT Press, Cambridge, Mass. and London

εκτεθειμένες στους κινδύνους της (σχετικής) φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού- και, επίσης, ενισχύεται η άποψη ότι οι υψηλές αναδιανεμητικές επιδόσεις επιτυγχάνονται έναντι σοβαρού κόστους που, για τα περισσότερα κράτη μέλη, μεταφράζεται σε χαμηλά ποσοστά απασχόλησης και υψηλά ποσοστά ανεργίας. Η αύξηση της απασχόλησης και η μείωση της ανεργίας τίθενται στο επίκεντρο των εγχώριων μεταρρυθμιστικών σχεδίων, τόσο αυτών που αφορούν στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, όσο και εκείνων που αφορούν στην πολιτική αγοράς εργασίας. Όπως συζητείται στην παρούσα μελέτη, άλλωστε, τα προβλήματα βιωσιμότητας, συνάφειας και αποτελεσματικότητας των συστημάτων κοινωνικής προστασίας ευθέως συνδέονται (π.χ. φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός) ή/ και σε μεγάλο βαθμό επιτείνονται (π.χ. δημογραφικές πιέσεις) από τις πενιχρές επιδόσεις των ευρωπαϊκών οικονομιών στον τομέα της απασχόλησης, ενώ ταυτοχρόνως η αλληλεπίδραση κοινωνικής προστασίας και ρυθμιστικών παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας επιδρά αρνητικώς στη ζήτηση και, κυρίως, στην προσφορά εργασίας.

Μολαταύτα, όπως διαπιστώνεται στην παρούσα μελέτη, η μεταρρυθμιστική δράση των περισσότερων κυβερνήσεων κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 φαίνεται πως παρακάμπτει τη δυσμενή αλληλεπίδραση κοινωνικής προστασίας και ρυθμιστικών παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας, αποδίδοντας έμφαση στη μεταρρύθμιση της κοινωνικής προστασίας –των συνταξιοδοτικών συστημάτων και των συστημάτων φορολογίας και μεταβιβάσεων- και περιορίζοντας τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας στην απελευθέρωση των ευέλικτων συμβάσεων εργασίας (προσωρινή απασχόληση, απασχόληση ορισμένου χρόνου), την απελευθέρωση της μερικής απασχόλησης, την προώθηση της ευέλικτης οργάνωσης του χρόνου εργασίας και την ενίσχυση των ενεργητικών μέτρων. Μολονότι η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της κανονικής απασχόλησης τείνει να επηρεάζει δυσμενώς τις ροές στην αγορά εργασίας και τη διάρκεια των μεταβατικών φάσεων, αναχαιτίζοντας οικονομικώς αιτιολογημένες απολύσεις και, ιδίως, αποθαρρύνοντας τις προσλήψεις και επιμηκύνοντας το χρόνο παραμονής στην ανεργία, οι περισσότερες κυβερνήσεις αποφεύγουν να αναλάβουν πρωτοβουλίες αναθεώρησής της ή/ και σπεύδουν να τις εγκαταλείψουν. Η επιλεκτική μεταρρυθμιστική δράση των κυβερνήσεων δεν είναι συμπτωματική, ούτε ανεξήγητη και η εξήγησή της παραπέμπει στην πολιτική οικονομία της μεταρρύθμισης του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους. Βάσει της οικονομικής ανάλυσης που επιχειρεί, η παρούσα μελέτη διατυπώνει την παρακάτω άποψη/ θεωρητική υπόθεση σχετικώς με την πολιτική οικονομία της μεταρρύθμισης της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής αγοράς εργασίας, ιδίως των συστημάτων φορολογίας και μεταβιβάσεων και της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης. (Ο εμπειρικός έλεγχος αυτής της υπόθεσης ορίζει πεδίο μελλοντικής έρευνας –για την ακρίβεια καλεί στην ανάπτυξη ενός ερευνητικού προγράμματος.)

Είναι γεγονός ότι η απίσχναση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης θα έθετε σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα της μεταρρύθμισης της κοινωνικής προστασίας, ιδίως της μεταρρύθμισης των συστημάτων φορολογίας και μεταβιβάσεων. Η τελευταία αποβλέπει στην επικέντρωση των μεταβιβάσεων σε εκείνους που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη, καθώς και στην ενίσχυση της προσφοράς εργασίας μεταξύ των ανέργων και των χαμηλότερα αμειβόμενων (δηλαδή στην άρση της παγίδας της ανεργίας και της παγίδας της φτώχειας, αντιστοίχως) και γι' αυτό το σκοπό, μεταξύ άλλων διαλαμβάνει την περιστολή των επιδομάτων ανεργίας και τη μείωση των αποτελεσματικών οριακών φορολογικών συντελεστών. Στο βαθμό που συμβάλλει στην άμβλυνση της ανταγωνιστικής επίδρασης της ανεργίας στους μισθούς, η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης επιτρέπει στους ήδη απασχολούμενους, τους εντός των τειχών, να αποσοβούν την πλήρη προσαρμογή των πραγματικών μισθών τους στις κοινωνικές μεταβιβάσεις και, επομένως, στη φορολογία επί της εργασίας τους επιτρέπει, δηλαδή, να αποσοβούν σε ορισμένο βαθμό τη φορολογική επιβάρυνσή τους προκειμένου να χρηματοδοτούνται οι κοινωνικές μεταβιβάσεις.

Από αυτή την άποψη, είναι εξαιρετικώς αμφίβολο ότι οι απασχολούμενοι θα αποδέχονταν τη μεγαλύτερη φορολογική επιβάρυνσή τους, εξαιτίας της απίσχνασης της νομοθεσίας

προστασίας της απασχόλησης, προκειμένου να χρηματοδοτούνται μεταβιβάσεις από τις οποίες οι ίδιοι θα επωφελούνταν λιγότερο σε σύγκριση με την προ της μεταρρύθμισης της κοινωνικής προστασίας κατάσταση, ή, ακόμη και θα ζημιώνονταν (μείωση μισθών). Σε αυτή την περίπτωση, το πιθανότερο αποτέλεσμα θα ήταν η ακόμη μεγαλύτερη αύξηση των αποτελεσματικών οριακών συντελεστών φορολογίας για τους χαμηλότερα αμειβόμενους – μολονότι οι συνολικές δαπάνες για κοινωνικές μεταβιβάσεις και η συνολική φορολογία επί της εργασίας θα μειώνονταν- και, κατ' επέκταση, η διεύρυνση της παγίδας της φτώχειας, καθώς και η αύξηση της εισοδηματικής ανισότητας. Κατά μια έννοια, λοιπόν, η αυστηρή νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης συνιστά τη θεμέλιο λίθο του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου.

Βεβαίως, στο βαθμό που συντείνει στην ενίσχυση των κινήτρων προσφοράς εργασίας, η μεταρρύθμιση της κοινωνικής προστασίας –ιδίως η αναθεώρηση των συστημάτων φορολογίας και μεταβιβάσεων, περιλαμβανομένων των επιδομάτων ανεργίας- θίγει τα συμφέροντα των πολυάριθμων εντός των τειχών, καθώς αυξάνει την ανταγωνιστική επίδραση της ανεργίας στους μισθούς. Ωστόσο, επιφυλάσσει μεγαλύτερο κόστος για τους ολιγάριθμους ανέργους που βλέπουν το επίπεδο προστασίας του εισοδήματός τους να μειώνεται και τις ευκαιρίες απασχόλησής τους να συνδέονται κυρίως με ευέλικτες και προσωρινές μορφές εργασίας. Την ίδια στιγμή, όμως, η διατήρηση των αυστηρών ρυθμίσεων για τις απολύσεις, σε συνδυασμό με την απελευθέρωση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης, επιφυλάσσει στους πολυάριθμους εντός των τειχών αυξημένη ασφάλεια για τις θέσεις εργασίας τους, τείνοντας να αντισταθμίζει το κόστος που αναλαμβάνουν ως αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης των συστημάτων φορολογίας και μεταβιβάσεων –δηλαδή την απολαβή μισθών χαμηλότερων εκείνων που θα απολάμβαναν εάν δεν εφαρμοζόταν η μεταρρύθμιση.

Αντιθέτως, η τροποποίηση των αυστηρών περιορισμών στις απολύσεις θα επιφύλασσε στους ανέργους περισσότερες ευκαιρίες κανονικής απασχόλησης, χωρίς να επηρεάζει το επίπεδο προστασίας του εισοδήματός τους. Η επίδραση της ανεργίας στους μισθούς θα ήταν πιθανότατα μεγαλύτερη και, προκειμένου να διατηρήσουν τις θέσεις εργασίας τους, οι εντός των τειχών θα έπρεπε να αποδεχθούν μισθούς χαμηλότερους απ' ό,τι στην προηγούμενη περίπτωση. Αν και η θέση των ολιγάριθμων ανέργων θα βελτιωνόταν, τα συμφέροντα των πολυάριθμων εντός των τειχών θα πλήττονταν περισσότερο απ' ό,τι στην προηγούμενη περίπτωση. Μπορεί μαζί με τα συμφέροντα των εντός των τειχών να πλήττονταν και οι πιθανότητες επανεκλογής των κυβερνήσεων που θα ακολουθούσαν παρόμοια μεταρρυθμιστική δράση, ωστόσο η ανεργία στις ευρωπαϊκές οικονομίες θα ήταν χαμηλότερη –και ίσως οι ανοικειοθελώς εργαζόμενοι με ευέλικτες συμβάσεις εργασίας θα ήταν λιγότεροι.

Θα συνέτεινε, άραγε, η χαλάρωση –για την ακρίβεια ο εξορθολογισμός- της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης στη σύγκλιση του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου προς το αμερικάνικο πρότυπο; Όσοι –και μάλλον είναι αρκετοί- θα έσπευδαν να διατυπώσουν παρόμοιο ισχυρισμό θα παρέβλεπαν ότι οι διαφορές μεταξύ ευρωπαϊκού και αμερικάνικου μοντέλου ανάγονται σε διαφορές των κοινωνικών προτιμήσεων επινεμητικής δικαιοσύνης, απότοκες βαθύτερων πολιτισμικών και ηθικο-αξιακών διαφορών.² Από αυτή την άποψη, επομένως, ο εξορθολογισμός της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης θα ήταν ένα βήμα προς την κατεύθυνση της σύγκλισης του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου προς τις αυθεντικές προτιμήσεις επινεμητικής δικαιοσύνης των ευρωπαϊκών πολιτών μάλλον, παρά προς το αμερικάνικο πρότυπο.

² Δες, Alesina, Alberto, Di Tella, Rafael and Robert MacCulloch (2001) "Inequality and Happiness: Are European and Americans Different?", CEPR Discussion Paper No 2877` Alesina, Alberto and Eliana La Ferrara (2002) "Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities", CEPR Discussion Paper No 3155` Alesina, Alberto, Glaeser, Edward and Bruce Sacerdote (2001) "Why Doesn't the US Have a European- Style Welfare System?", NBER Working Paper No 8524

Όπως και νάχει, πάντως, η επιμόνως υψηλή ανεργία στις ευρωπαϊκές οικονομίες δεν είναι αμιγώς δομικού/ διαρθρωτικού χαρακτήρα, με άλλα λόγια δεν οφείλεται, απλώς και μόνο, στη διαρθρωτική δυσκαμψία των αγορών εργασίας και την παρουσία μηχανισμών που στρεβλώνουν τη λειτουργία αντιστοίχισης της προσφοράς στη ζήτηση εργασίας και αναχαιτίζουν την ανταγωνιστική διαμόρφωση των μισθών. Όπως υποστηρίχθηκε στην παρούσα μελέτη, η ανεργία στις ευρωπαϊκές οικονομίες είναι προϊόν της αλληλεπίδρασης μακροοικονομικών διαταράξεων και θεσμικής –θεσμισμένης- δυσκαμψίας των αγορών εργασίας, ως αποτέλεσμα της οποίας οι συνέπειες των μακροοικονομικών διαταράξεων επιδεινώνονται και επιμηκύνονται. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η αντίληψη ότι η μακροοικονομική πολιτική ελάχιστα μόνο μπορεί να συμβάλλει στη μείωση της ανεργίας και ότι η πρώτιστη –αν όχι και μόνη- επιδίωξή της πρέπει να είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, είναι απερίσκεπτη. Αφενός, η εμμονή στη σταθερότητα των τιμών και η παράβλεψη της σκοπιμότητας συγκράτησης της ανεργίας σε περιπτώσεις διαταράξεων τόσο της ζήτησης, όσο και της προσφοράς συνεπάγεται, δεδομένης της δυσκαμψίας των αγορών εργασίας, την ταχεία μετατροπή της κυκλικής ανεργίας σε διαρθρωτική και την εμπέδωσή της. Αφετέρου, η αντιπληθωριστική εμμονή της μακροοικονομικής πολιτικής μειώνει την αποτελεσματικότητα και, κυρίως, απισχνάζει την πολιτική βιωσιμότητα της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης –για την ακρίβεια, ευνοεί οριακές και ενίοτε επιζήμιες μεταρρυθμίσεις. Η εμπειρία των ευρωπαϊκών οικονομιών κατά τη δεκαετία του 1990 είναι απολύτως ενδεικτική.

Αλλοίμονο, όμως, η εμμονή στη σταθερότητα των τιμών είναι ευκρινώς αποτυπωμένη στη θέσμιση και λειτουργία του καθεστώτος μακροοικονομικής πολιτικής στην Κοινότητα –για την ακρίβεια στην ευρωζώνη. Η νομισματική στρατηγική της ανεξάρτητης ΕΚΤ, σε συνδυασμό με τους δρακόντειους περιορισμούς του Συμφώνου Σταθερότητας και Οικονομικής Μεγέθυνσης (;) είναι αμφίβολο ότι επιτρέπουν τη σταθεροποίηση των οικονομιών έναντι των κοινών διαταράξεων, ιδίως εκείνων της προσφοράς και, κυρίως, έναντι των ασυμμετρικών διαταράξεων. Είναι, επίσης, αμφίβολο ότι η μετα- (και εν τη) ΟΝΕ μακροοικονομική πολιτική διευκολύνει την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που συμβάλλουν στη βελτίωση της προσαρμογής των αγορών εργασίας στις οικονομικές διαταράξεις. Δεν αποκλείεται, επομένως, ο συνδυασμός ανεπαρκούς μακροοικονομικής σταθεροποίησης και περιορισμένης ευελιξίας της αγοράς εργασίας να προκαλέσει επιδείνωση της κατάστασης της απασχόλησης –για την ακρίβεια εμμονή της υψηλής διαρθρωτικής ανεργίας- και διεύρυνση των σχετικών περιφερειακών αποκλίσεων. Μπορεί τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της ΟΝΕ να συνέπεσαν με τη φάση ανάκαμψης των ευρωπαϊκών οικονομιών, την εφαρμογή ορισμένων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και τη μείωση των ποσοστών ανεργίας σε πολλά, ιδίως στα μικρότερα κράτη μέλη της ευρωζώνης –αλλά και εκτός αυτής. Οι συνέπειες της αντιπληθωριστικής μεροληψίας της μακροοικονομικής πολιτικής ήσαν, λοιπόν, περιορισμένες και, κυρίως, λιγότερο ορατές. Παρ' όλα αυτά, σοβαρές εικασίες γεννώνται ότι μια διαφορετική μακροοικονομική πολιτική θα ευνοούσε την εφαρμογή βαθύτερων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και, κυρίως, βάσιμες υποψίες δημιουργούνται ότι το Σύμφωνο Σταθερότητας και Οικονομικής Μεγέθυνσης συνέτεινε στην απόδοση υπέρμετρης έμφασης στη μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και, επομένως, στην παράκαμψη της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας.

Σύμφωνα με την ανάλυση που επιχειρήθηκε στην παρούσα μελέτη, η ουσιώδης τροποποίηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Οικονομικής Μεγέθυνσης και η αναθεώρηση της νομισματικής στρατηγικής της ΕΚΤ, ιδίως η αναθεώρηση της ποσοτικής εξειδίκευσης του στόχου της σταθερότητας των τιμών ως < 2% ετήσιου ρυθμού αύξησης του (εναρμονισμένου) δείκτη των τιμών του καταναλωτή, θα συνέβαλαν στη βελτίωση της λειτουργίας μακροοικονομικής σταθεροποίησης` θα απέτρεπαν οικονομικώς ανεπιθύμητες περικοπές των κοινωνικών δαπανών και θα επέτρεπαν την επιτάχυνση και, ενδεχομένως, την εμβάθυνση της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης στις αγορές εργασίας` και, ως εκ τούτου, θα ευνοούσαν τη μείωση της ανεργίας, ιδίως της διαρθρωτικής ανεργίας, κατ' αυτόν τον τρόπο συμβάλλοντας τόσο στην αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών, όσο και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας της (εγχώριας) κοινωνικής

πολιτικής –στην αύξηση του βαθμού ανταπόκρισής της στις κοινωνικές προτιμήσεις. Η οικονομική σκοπιμότητα και η πολιτική συνάφεια αυτής της πρότασης είναι, ασφαλώς, ισχυρότερες σε σύγκριση με άλλες προτάσεις πολιτικής, όπως αυτές περί ενδυνάμωσης των διαδικασιών ανοικτού συντονισμού της πολιτικής απασχόλησης, της πολιτικής συντάξεων και της πολιτικής κοινωνικής ενσωμάτωσης,³ ή, ακόμη, τις προτάσεις εισαγωγής Κοινοτικών (-ου) προνοιακών (-ου) επιδομάτων (-τος).⁴

³ Προτείνεται, για παράδειγμα, η εισαγωγή οδηγιών- πλαισίων, στη θέση των κατευθυντήριων γραμμών ή των κοινών στόχων (αναλόγως της διαδικασίας), για ομάδες χωρών με παρόμοια συστήματα` δεξ, Scharpf, Fritz W. (2002) “The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity”, paper prepared for “Reassessing the Fundamentals: Integration in an Expanding EU”, Journal of Common Market Studies 40th Anniversary Conference, 11- 13 April 2002

⁴ Δεξ, Schmitter, Philippe C. and Michael W. Bauer (2001) “A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union”, *Journal of European Social Policy*, 11, 55-65` δεξ και την απάντηση – που συμμερίζεται η παρούσα μελέτη- του Matsaganis, Manos (2001) “The trouble with the Euro-Stipendium”, *Journal of European Social Policy*, 11, 346- 348

Βιβλιογραφία

- Addison, John T. and W. Stanley Siebert (1991) “The Social Charter of the European Community: Evolution and Controversies”, *Industrial and Labor Relations Review*, 44, 597-625
- Addison, John T. and W. Stanley Siebert (1999) “Regulating European Labour Markets: More Costs than Benefits?”, Hobart Paper No 138, Institute of Economic Affairs, London
- Adnett, Nick (1995) “Social Dumping and European Economic Integration”, *Journal of European Social Policy*, 5 (1), 1-12
- Aghion, Philippe, Caroli, Eve and Cecilia García- Peñalosa (1999) “Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories”, *Journal of Economic Literature*, 37, 1615- 1660
- Akerlof, George A. (1970) “The Market for ‘Lemons’: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism”, *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500
- Akerlof, George A. (1982) “Labor Contracts as Partial Gift Exchange”, *Quarterly Journal of Economics*, 97, 543-569
- Akerlof, George A. (1983) “Loyalty filters”, *American Economic Review*, 73, 54-63
- Akerlof, George and William T. Dickens (1982) “The Economic Consequences of Cognitive Dissonance”, *American Economic Review*, 72, 307-319
- Akerlof, George A. and Janet L. Yellen (1990) “The Fair Wage- Effort Hypothesis and Unemployment”, *Quarterly Journal of Economics*, 100, 822- 838
- Akerlof, George A., Dickens, William T. and George L. Perry (1996) “The Macroeconomics of Low Inflation”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1
- Albanese, Paul J. (1987) “The Nature of Preferences: An Exploration of the Relationship Between Economics and Psychology”, *Journal of Economic Psychology*, 18, 3-18
- Alesina, Alberto (1988) “Macroeconomics and Politics”, στο Stanley Fischer (ed.) *NBER macroeconomic annual 1986*, MIT Press, Cambridge/Mass.
- Alesina, Alberto and Allan Drazen (1991) “Why are Stabilizations Delayed?”, *American Economic Review*, 81, 1170- 1188
- Alesina, Alberto and Eliana La Ferrara (2002) “Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities”, CEPR Discussion Paper No 3155
- Alesina, Alberto and Romain Wacziarg (1998) “Openness, Country Size, and the Government”, *Journal of Public Economics*, 69, 305- 321
- Alesina, Alberto, Di Tella, Rafael and Robert MacCulloch (2001) “Inequality and Happiness: Are European and Americans Different?”, CEPR Discussion Paper No 2877

- Alesina, Alberto, Gali, Jordi, Uhlig, Harald, Blanchard, Olivier and Francesco Giavazzi (2001) "Monitoring the European Central Bank Update, August 2001", <http://www.cepr.org>
- Alesina, Alberto, Glaeser, Edward and Bruce Sacerdote (2001) "Why Doesn't the US Have a European- Style Welfare System?", NBER Working Paper No 8524
- Allsopp, Christopher (1989) "The Macro-economic Role of the State", στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Clarendon Press, Oxford
- Allsopp, Christopher and David Vines (1998) "The Assessment: Macroeconomic Policy After EMU", *Oxford Review of Economic Policy*, 14, 1- 23
- Allsopp, Christopher, Davies, Gareth C. and David Vines (1998) "Regional Macroeconomic Policy, Fiscal Federalism and European Integration", *Oxford Review of Economic Policy*, 11, 126- 144
- Alogoskoufis, George, Bean, Charles, Bertola, Giuseppe, Cohen, Daniel, Dolado, Juan and Giles Saint-Paul (1995) *Unemployment: Choices for Europe*, Monitoring European Integration 5, Centre for Economic Policy Research (CEPR)
- Anderson, Elizabeth (1990) "The Ethnical Limitations of the Market", *Economics and Philosophy*, 6, 179-205
- Anderson, Jeffrey J. (1995) "Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block?", στο S. Leibfried and P. Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D. C
- Anderson, Kym (1995) "The Entwining of Trade Policy with Environmental and Labour Standards", paper presented at the World Bank conference on The Uruguay Round and the Developing Economies, Washington D.C., January 26-27, 1995
- Andreoni, James (1989) "Giving with Impure Altruism: Applications to Charity and Ricardian Equivalence", *Journal of Political Economy*, 97, 1447-1458
- Andreoni, James (1990) "Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving", *Economic Journal*, 100, 464-467
- Andreou, George and Nikos Koutsiaras "EMU and Greece: Whither Europeanization", in Dionyssi Dimitrakopoulos and Argyris Passas (eds.) *Greece in the European Union: Explaining the sources and pace of change*, Routledge, forthcoming
- Anglo- German Deregulation Group (1995) "Deregulation Now", Group Report, commissioned by the Governments of Germany and the United Kingdom, London and Bonn
- Arrow, Kenneth (1972) "Gifts and Exchanges", *Philosophy and Public Affairs*, 1, 343-362.
- Arrow, Kenneth J. (1963) "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", *American Economic Review*, 53, 941-973
- Artis, Michael and Wenda Zhang (1995) "International Business Cycles and the ERM: Is There a European Business Cycle?", Discussion Paper No 1191, CEPR, London

Artis, Michael J. (1992) "The Maastricht Road to Monetary Union", *Journal of Common Market Studies*, 30, 3, 299-309

Artis, Michael, Kohler, Marion and Jacques Mélitz (1998) "Trade and the Number of OCAs in the World", EUI Working Paper ECO No 98/ 16, European University Institute, Florence

Athey, Susan, Avery Christopher and Peter Zemsky (2000) "Mentoring and Diversity", *American Economic Review*, 90, 765- 786

Atkinson, Anthony B. (1992) "Towards a European Social Safety Net?", *Fiscal Studies*, No 13

Atkinson, Anthony B. and Andrea Brandolini (2001) "Promise and Pitfalls in the Use of 'Secondary' Data- Sets: Income Inequality in OECD Countries as a Case Study", *Journal of Economic Literature*, 34, 771- 799

Atkinson, Anthony B. and John Micklewright (1991) "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, 29, 1679-1727

Atkinson, Anthony, Cantillon, Bea and Brian Nolan (2001) "Indicators for Social Inclusion in the European Union", Report presented at Conference on "Indicators for Social Inclusion: Making Common EU Objectives Work", Antwerp, 14- 15 September 2001

Azariades, Costas (1975) "Implicit Contracts and Underemployment Equilibria", *Journal of Political Economy*, 83, 1183-1202

Baily, Martin Neil and Robert Z. Lawrence (2001) "Do We Have a New Economy?", NBER Working Paper No 8243

Baldwin, Richard E. (1994) *Towards an Integrated Europe*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London

Baldwin, Richard E. and Richard Lyons (1991) "External economies of European integration: the potential for self-fulfilling explanations", *European Economy*, special edition 1, 56-75

Baldwin, Richard, Begg, David, Danthine, Jean-Pierre, Grilli, Vittorio, Haaland, Jan, Neumann, Manfred, Norman, Victor, Venables, Tony and Alan Winters (1992) *Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement*, Monitoring European Integration, Annual Report, CEPR, London

Baldwin, Richard, Francois, Joseph and Richard Portes (1997) "The costs and benefits of Eastern enlargement: The impact on the EU and Central Europe", *Economic Policy*, 24, April, 125-170

Banting, Keith C. (1995) "The Welfare State as Statecraft: Territorial Politics and Canadian Social Policy", στο S. Leibfried and P. Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D. C

Barr, Nicholas (1989) "Social Insurance as an Efficiency Device", *Journal of Public Policy*, 9, 59-82

- Barr, Nicholas (1992) "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, 30, 741-803
- Barr, Nicholas (2000) "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices", IMF Working Paper No 139
- Barrell, Ray (1990) "Has the EMS changed wage and price behaviour in Europe?", *National Institute Economic Review*, November, 64- 71
- Barrell, Ray, Morgan, Julian and Nigel Pain (1996) "The Impact of the Maastricht Fiscal Criteria on Employment in Europe", EUI Working Paper RSC No 96/61, Robert Schuman Centre, European University Institute, Florence
- Basu, Kaushik and Pham Hoang Van (1998) "The Economics of Child Labor", *American Economic Review*, 88, 412-427
- Bator, Francis M. (1958) "The anatomy of market failure", *Quarterly Journal of Economics*, 72, 351-371
- Bauer, Peter T. (1981) *Equality, the Third World and Economic Delusion*, Harvard University Press, Cambridge/Mass.
- Bauer, Thomas and Stefan Bender (2001) "Flexible Work Systems and the Structure of Wages: Evidence from Matched Employer- Employee Data", CEPR Discussion Paper No 2980
- Baumol, William J. and Hilda Baumol (1981) "Book Review", *Journal of Political Economy*, 89, 425-428
- Bayoumi, Tamin and Barry Eichengreen(1993) "Shocking Aspects of European Monetary Unification", στο Torres, Francisco and Francesco Giavazzi (eds.) *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, Cambridge
- Bayoumi, Tamim and Barry Eichengreen (1996) "Operationalizing the Theory of Optimum Currency Areas", Discussion Paper No 1484, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London
- Bayoumi, Tamim and Paul R. Masson (1995) "Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe", *European Economic Review*, 39, 253- 274
- Bean, Charles (1994) "European Unemployment: A Survey", *Journal of Economic Literature*, 32, 573- 619
- Bean, Charles, Bentolila, Samuel, Bertola Giuseppe and Juan Dolado (1998) *Social Europe One for All?*, Monitoring European Integration 8, Centre for Economic Policy Research, London
- Becker, Gary S. (1971) *The Economics of Discrimination*, 2nd edition, University of Chicago Press, Chicago
- Becker, Gary S. (1975) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, The University of Chicago Press, Chicago

- Becker, Gary (1976) "Altruism, Egoism and Genetic Fitness: Economics and Sociobiology", *Journal of Economic Literature*, 14, 817-826
- Becker, Gary (1983) "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, 98, 371- 400
- Becker, Gary (1985) "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics*, 28, 329- 347
- Becker, Gary S. (1985) "Human Capital, Effort, and the Sexual Division of Labor", *Journal of Labor Economics*, 3, 1 Supp., S33- S58
- Beckerman, Wilfred (1989) "How Large a Public Sector", στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Clarendon Press, Oxford
- Begg, David, Canova, Fabio, de Grauwe, Paul, Fatás, Antonio and Philip R. Lane (2002) *Surviving the Slowdown*, Monitoring the European Central Bank, No 4, CEPR, London
- Begg, David, Crémer, Jacques, Danthine, Jean-Pierre, Edwards, Jeremy, Grilli, Vittorio, Neven, Damien, Seabright, Paul, Sinn Hans-Werner, Venables, Anthony and Charles Wyplosz (1993) *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe*, Monitoring European Integration 4, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London
- Begg, Iain (1995) "Factor Mobility and Regional Disparities in the European Union", *Oxford Review of Economic Policy*, 11, 96- 112
- Begg, Iain (1999) "Social Protection: the Achilles heel of EMU", One Europe or Several Paper, European Institute, South Bank University, <http://www.sbu.ac.uk/euroinst/oneeurope/Papers.html>
- Begg, Iain, Gudgin, Graham and Derek Morris (1995) "The Assessment: Regional Policy in the European Union", *Oxford Review of Economic Policy*, 11, 2, 1-17
- Bell, Daniel (1981) "Models and reality in economic discourse", στο Daniel Bell and Irving Kristol (eds.) *The Crisis in Economic Theory*, Basic Books Publishers, New York
- Belot, Michèle, Boon Jan and Jan C. van Ours (2002) "Welfare Effects of Employment Protection", CEPR Discussion Paper No 3396
- Bentolila, Samuel and Andrea Ichino (2000) "Unemployment and Consumption: Are Job Losses Less Painful near the Mediterranean?", CEPR Discussion Paper No 2539
- Bentolila, Samuel and Giles Saint-Paul (1992) "The macroeconomic impact of flexible labor contracts, with an application to Spain", *European Economic Review*, 36, 1013-1053
- Bentolila, Samuel and Giuseppe Bertola (1990) "Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Eurosclerosis", *Review of Economic Studies*, 57, 381-402
- Bentolila, Samuel and Juan José Dolado (1994) "Labour flexibility and wages: Lessons from Spain", *Economic Policy*, 18, 53- 99
- Bentolila, Samuel and Olivier J. Blanchard (1990) "Spanish unemployment", *Economic Policy*, 10, April, 233- 281

Berghman, Jos (1991) "Basic concepts of social security", στο Danny Pieters (ed.) *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus Programme of studies relating to social security in the European Communities*, Bruylant and Maclu Uitgevers, Brussel and Antwerpen-Apeldoorn

Berlin, Isaiah (1969) *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford

Berthold, Norbert and Rainer Fehn (1996) "The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Inflexibility", *Kyklos*, 40, 583- 613

Bertola, Giuseppe and Andrea Ichino (1995) "Crossing the river: a comparative perspective of Italian employment dynamics", *Economic Policy*, 21, October, 359-420

Bertola, Giuseppe and Richard Rogerson (1997) "Institutions and Labor Reallocation", *European Economic Review*, 41, 1147- 1171

Bertola, Giuseppe, Blau, Francine D. and Lawrence Kahn (2001) "Comparative Analysis of Labour Market Outcomes: Lessons for the US from International Long- Run Evidence", CEPR Discussion Paper No 3023

Betten, Lammy (1991) "Introduction", στο Lammy Betten (ed.) *The Future of European Social Policy*, 2nd edition, European Monographs, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer/Boston

Bhagwati, Jagdish (1982) "Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, 90, 988-1002

Bhagwati, Jagdish (1991) "Economics Beyond the Horizon", *Economic Journal*, 101, 9-14

Blanchard, Olivier (1999) "European Unemployment: The Role of Shocks and Institutions", <http://web.mit.edu/blanchar>

Blanchard, Olivier (2000) "Country adjustments within Euroland. Lessons after two years", written for the CEPR "Monitoring the European Central Bank 2001", <http://web.mit.edu/blanchar>

Blanchard, Olivier (2000) The Lionel Robbins Lectures, London School of Economics, October 2000, (Lecture 2, "Rents, product and labour market regulation, and unemployment" και Lecture 3, "Employment protection, sclerosis, and the effect of shocks on unemployment"), [http:// web.mit.edu/](http://web.mit.edu/)

Blanchard, Olivier and Juan F. Jimeno (1995) "Structural Unemployment: Spain versus Portugal", *American Economic Review*, 85, 212- 218

Blanchard, Olivier and Justin Wolfers (1999) "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence", [http:// web.mit.edu/](http://web.mit.edu/)

Blanchard, Olivier and Justin Wolfers (1999) "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence", NBER Working Paper No 7282

Blanchard, Olivier and Lawrence Katz (1992) "Regional Evolutions", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1- 75

Blanchard, Olivier J. and Lawrence H. Summers (1986) “Hysteresis and the European unemployment problem”, στο Stanley Fischer (ed.) *NBER Macroeconomic Annual 1986*, MIT Press, Cambridge/Mass

Blanchard, Olivier J. and Peter Diamond (1989) “The Beveridge Curve”, *Brookings papers on economic activity*, 1, 1-60

Blank, Rebecca M. (2000) “Distinguished Lecture on Economics in Government- Fighting Poverty: Lessons from Recent U.S. History”, *Journal of Economic Literature*, 14, 3- 19

Blanpain, Roger και Κουκιάδης, Ιωάννης (1993) *Το Κοινωνικό Δίκαιο της Εργασίας. Πριν και Μετά το Maastricht*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη

Blau, Francine D. and Lawrence M. Kahn (2000) “Gender Differences in Pay”, *Journal of Economic Perspectives*, 14, 75- 99

Blaug, Mark (1976) “The Empirical Status of Human Capital Theory: A Slightly Jaundiced Survey”, *Journal of Economic Literature*, 14, 827-855

Blaug, Mark (1980) *The Methodology of Economics*, Cambridge University Press, Cambridge

Blundell, John and Colin Robinson (1999) “Regulation Without the State”, IEA Occasional Paper No 109, Institute of Economic Affairs, London

Blundell, Richard W. (1995) “The Impact of Taxation on Labour Force Participation and Labour Supply”, The OECD Jobs Study/ Working Paper Series No 8

BMT Consultants (1995) “Temporary Employment Across Borders: Posting in accordance with Regulation 1408/ 71 in Practice”, unpublished memo, Utrecht

Boeri, Tito (1995) “On the Job Search and Unemployment Duration”, Working Paper in Economics No 95/ 38, European University Institute, Florence

Boeri, Tito (1999) “Enforcement of Employment Security Regulations, On the Job Search and Unemployment Duration”, *European Economic Review*, 43, 65- 89

Boeri, Tito (2000) “Social Europe: Dramatic Visions and Real Complexity” CEPR Discussion Paper No 2371

Boeri, Tito, Börsch- Supan, Axel and Guido Tabellini (2000) “Would you like to Shrink the Welfare State? The Opinions of European Citizens”, Paper presented at the 32nd Economic Policy Panel, October 2000

Bonneton, Pascale, Carley, Mark, Hall, Mark, Hubert Krieger (1996) “Analysis of Existing Agreements on Information and Consultation in European Multinationals”, *Social Europe*, Special Edition

Booth, Alison and Denis Snower (eds.) (1996) *Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*, Cambridge University Press, Cambridge

Booth, Alison and Gylfi Zoega (2001) “Is Wage Compression a Necessary Condition for Firm- Financed General Training?”, CEPR Discussion Paper No 2845

- Borzel, Tanja and Thomas Risse (2000) "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", *European Integration Online Papers* (EIoP), 4, 15, eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm
- Bowles, Samuel (1998) "Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions", *Journal of Economic Literature*, 36, 75-111
- Breckinridge, Robert E. (1997) "Reassessing Regimes: The International Regime Aspects of the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 35, 173- 187
- Brennan, Geoffrey and James Buchanan (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge
- Broome, John (1991) "Utility", *Economics and Philosophy*, 7, 1-12
- Broome, John (1991) "A Reply to Sen", *Economics and Philosophy*, 7, 285-288
- Brown, Drusilla K. (2000) "International Trade and Core Labour Standards. A Survey of the Recent Literature", OECD Labour Market and Social Policy/ Occasional Papers, No 43
- Brown, Drusilla K. (2001) "Labor Standards: Where Do They Belong on the International Trade Agenda", *Journal of Economic Perspectives*, 15, 3, 89- 112
- Bruno, Michael (1990) "Economic Analysis and the Political Economy of Policy Formation", *European Economic Review*, 34, 273- 301
- Bruno, Michael and Jeffrey Sachs (1985) *The Economics of World-wide Stagflation*, Harvard University Press, Cambridge/Mass.
- Buchanan, James M. (1965) "An economic theory at clubs", *Economica*, February, 1-14
- Buchanan, James M. (1979) *What Should Economists Do?*, Liberty Press, Indianapolis
- Buchanan, James M. (1988) *The Political Economy of the Welfare State*, The Industrial Institute for Economic and Social Research, Stockholm
- Buchanan, James M. (1990) "Europe's Constitutional Opportunity", στο James Buchanan, Karl Otto Pohl, Victoria Curzon Price and Frank Vibert (eds.) *Europe's Constitutional Future*, Institute of Economic Affairs, London
- Buchanan, James M. (1991) "Economics in the Post-Socialist Century", *Economic Journal*, 101, 15-21
- Buchanan, James M. and Charles J. Goetz (1972) "Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model", *Journal of Public Economics*, 1, 25- 43
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock (1962) *The calculus of consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor
- Buchanan, James M. and R. Faith (1987) "Session and the Limits of Taxation: Towards a Theory of Internal Exit", *American Economic Review*, 77, 1023-1031

- Buchanan, James M. and Victor J. Vanberg (1991) "The Market as a Creative Process", *Economics and Philosophy*, 7, 167-186
- Burda, Michael (1988) "Wait Unemployment in Europe", *Economic Policy*, 7, 393-425
- Burgenmeier, B. (1994) "The Misperception of Walras", *American Economic Review*, 84, 342-352
- Burtless, Gary (1995) "International Trade and the Rise in Earnings Inequality", *Journal of Economic Literature*, 33, 800-816
- Buti, M, Franco D. and L.R. Pench (2000) "Reconciling the Welfare State with Sound Public Finances and High Employment", Working Paper, Forward Studies Unit, European Commission
- Bütler, Monika (2001) "The Political Feasibility of Increasing Retirement Age: Lessons from a Ballot on Female Retirement Age", CEPR Discussion Paper No 2780
- Byre, Angela D. (1989) *Leading Cases and Materials on the Social Policy of the EEC*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer/Boston
- Calmfors, Lars (1995) "Labour market policy and unemployment", *European Economic Review*, 39, 583- 592
- Calmfors, Lars (1998) "Macroeconomic Policy, Wage Setting and Employment- What Difference Does EMU Make?", *Oxford Review of Economic Policy*, 14, 125- 151
- Calmfors, Lars and John Driffil (1988) "Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, 6, 13-61
- Calmfors, Lars and Ragnar Nymoen (1990) "Nordic employment", *Economic Policy*, October, 398-443
- Cameron, David R. (1984) "Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society", στο John Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford University Press, Oxford, New York
- Cameron, David R.(1997) "Economic and Monetary Union and Unemployment in Europe", paper prepared for the conference on "Unemployment's Effects: The Southern European Experience in Comparative Perspective", Princeton University, November 14-15, 1997
- Caporaso, James (1998) "Regional Integration Theory: understanding our past and anticipating our future", *Journal of European Public Policy*, 5, 1, 1- 16
- Caporaso, James A. and John T.S. Keeler (1995) "The European Union and Regional Integration Theory", στο Carolyn Rhodes and Sonia Mazey (eds.) *The State of the European Union: Building a European Polity?*, Lynne Rienner & Company, Boulder
- Card, David and Alain B. Krueger (1994) "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania", *American Economic Review*, 84, 772-793

- Carley, Mark (1993) "Social dialogue", στο M. Gold (ed.) *The Social Dimension. Employment Policy in the European Community*, MacMillan, London
- Carone, G. and A. Salomäki (2001) "Reforms in tax- benefit systems in order to increase employment incentives in the EU", Economic Paper No 160, European Commission, DG Economic and Financial Affairs
- Casey, Bernard (1993) "Employment promotion", στο M. Gold (ed.) *The Social Dimension. Employment Policy in the European Community*, MacMillan, London
- Castles, Francis C. (1982) "The Impact of Parties on Public Expenditure", στο F.C. Castles (ed.) *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Sage Publ., London
- Cecchetti, Stephen G. (1999) "Legal Structure, Financial Structure, and the Monetary Policy Transmission Mechanism", *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 5, 9- 28
- CEPR (2000) "Reducing the Working Week: Un Déjeuner Gratuit ou de l' Idéologie Déraisonnable?", CEPR Bulletin No 75, Summer
- Chrystal, Alec K. and David A. Peel (1986) "What Can Economics Learn from Political Science and Vice Versa?" *American Economic Review*, 76, 62-65
- Clark, Andrew E. (2001) "What really matters in a job? Hedonic measurement using quit data", *Labour Economics*, 8, 223- 242
- Coase, Ronald H. (1960) "The Problem of Social Cost" *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44
- Coase, Ronald H. (1974) "The lighthouse in economics", *Journal of Law and Economics*, October, 357-376
- Cohen, Daniel (1998) *The Wealth of the World and the Poverty of Nations*, MIT Press, Cambridge, Mass. and London
- Collins, Doreen (1967) "Towards a European Social Policy", *Journal of Common Market Studies*, 1, 26-48
- Collins, Doreen (1985) "Social policy", στο A. El-Agraa (ed.) *The Economics of the European Community*, Philip Allan, Oxford
- Collins, Doreen (1985) "The New Role of the European Social Fund", στο Jacques Vandamme (ed.) *New Dimensions in European Social Policy*, Trans European Policy Studies Association, Croom Helm, London
- Commission EC (1993) "Towards a Europe of Solidarity: Combating social exclusion", *Social Europe*, Supplement 4
- Commission EC (1985) "Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council", COM 85 (310) final
- Commission EC (1988) "The Economics of 1992", *European Economy*, 35, March

Commission EC (1990) “Opinion of the Economic and Social Committee”, *Social Europe*, January.

Commission EC (1990) “The impact of the internal market by industrial sector: the challenge for the Member States”, *European Economy*, special edition

Commission EC (1991) “Wage adjustment in the European Communities: The experience of the 1980's”, *European Economy*, 50

Commission EC (1993) “European Social Policy: Options for the European Union/ The Green Paper”, COM (93) 551 final

Commission EC (1993) “Medium- Term Action Programme to Combat Exclusion and Promote Solidarity: A New Programme to Support and Stimulate Innovation (1994- 1999) and Report on the Implementation of the Community Programme for the Social and Economic Integration of the Least –Privileged Groups (1989- 1994

Commission EC (1993) “Social Protection in Europe, 1993”, COM(93) 531

Commission EC (1993) “Stable Money- Sound Finances: Community public finance in the perspective of EMU”, *European Economy*, 53

Commission EC (1994) “Annual Economic Report for 1994”, *European Economy*, 56

Commission EC (1994) “European Social Policy- A Way Forward for the Union/ The White Paper”, COM (94) 333

Commission EC (1994) “Proposal for a Council Directive on the Establishment of European Committees or Procedures in Community- scale Undertakings or Community- scale Groups of Undertakings for the Purposes of Informing and Consulting Employees

Commission EC (1994) “White Paper. Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union”, COM (94) 361/3

Commission EC (1995) “Medium Term Social Action Programme 1995- 1997”, COM (95) 134

Commission EC (1995) “Employment in Europe”, COM (95) 381

Commission EC (1995) “Proposal for a Council Decision on the fourth medium-term Community action programme on equal opportunities for women and men (1996- 2000)”, COM (95) 381 final

Commission EC (1995) “Social Protection in Europe, 1995”, COM (95) 457

Commission EC (1995) “The European Employment Strategy: Recent Progress and Prospects for the Future”, Communication from the Commission on trends and developments in employment systems in the European Union

Commission EC (1995) “The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate”, COM (95) 466 final

Commission EC (1996) “Economic Evaluation of the Internal Market”, *European Economy*, Reports and Studies, November

Commission EC (1996) “Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities”, COM (96) 67 final

Commission EC (1996) “Memorandum on acquired rights of workers in case of transfers of undertakings: Guidelines on the application of Council Directive 77/ 187/ EEC of 14 February 1977 based on the Case Law of the Court of Justice of the European Communities”, http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/labour/memo

Commission EC (1996) “Progress report on the implementation of the medium- term social action programme 1995- 1997”, *Social Europe*, Supplement 4/ 96

Commission EC (1997) “Annual Economic Report: Growth, employment and convergence on the road to EMU”, COM (97) 27

Commission EC (1997) “Economic Policy in EMU”, Part A. Rules and Adjustments, *Economic Papers*, 124, November

Commission EC (1997) “Economic Policy in EMU”, Part B. Specific Topics, *Economic Papers*, 125, November

Commission EC (1997) “Modernising and Improving Social Protection in the European Union”, COM (97) 102

Commission EC (1997) “White Paper on Sectors and Activities excluded from the Working Time Directive”, COM (97) 334

Commission EC (1997) *The Future of North-South Relations: Towards Sustainable Economic and Social Development*, ‘Cahiers’ of the Forward Studies Unit 1, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

Commission EC (1998) “Commission Report on the Implementation of Recommendation 92/ 441/ EEC of 24 June 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems”, COM (98) 774 final

Commission EC (1998) “Economic policy reflections in view of the forthcoming 1998 broad guidelines”, *European Economy*, 65, Part III

Commission EC (1998) “From Guidelines to Action: The National Action Plans for Employment”, COM(98) 316

Commission EC (1998) “Mid- term report on the Community programme concerning safety, hygiene and health at work (1996- 2000)”, COM (98) 511

Commission EC (1998) *European Economy*, No 65

Commission EC (1999) “A Concerted Strategy for Modernising Social Protection”, COM (99) 347

Commission EC (2000) *Industrial Relations in Europe*, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg

- Commission EC (2001) “Draft Joint Employment Report 2001”, COM(2001) 438 final
- Commission EC (2001) “Draft Joint Report on Social Inclusion”, COM (2001) 565
- Commission EC (2001) “Employment and social policies: a framework for investing in quality”, COM(2001) 313 final
- Commission EC (2001) “EU employment and social policy, 1999- 2001: jobs, cohesion, productivity”, DG Employment and social affairs, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- Commission EC (2001) “European Governance: A White Paper”, COM(2001) 428 final
- Commission EC (2001) “New European Labour Markets –Open to All, with Access for All”,
- Commission EC (2001) *Employment in Europe 2001 –Recent Trends and Prospects*
- Commission EC (2002) “Commission’s Action Plan for skills and mobility”, COM(2002) 72
- Commission EC and Eurostat (2001) *The social situation in the European Union 2001*, Annual Report
- Commission EC/ DG Economic and Financial Affairs/ EPC (2002) “Annual Report on Structural Reforms, 2002”, *Economic Papers*, No 167
- Commission EC/ Directorate General for Economic and Financial Affairs (2001) “Policy Issues Related to Various Pensions Systems- Some issues for discussion”, ECFIN/223/2001
- Connolly, Bernard (1995) *The Rotten Heart of Europe*, Oxford University Press, Oxford
- Corbett, Richard (1992) “The Intergovernmental Conference on Political Union”, *Journal of Common Market Studies*, 30, 271-298
- Cordes, Joseph J. (1997) “Reconciling Normative and Positive Theories of Government”, *American Economic Review*, 87, 169- 172
- Coricelli, Fabrizio (1995) “Book Review: Labour markets and social policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond, edited by Nicholas Barr, Oxford University for the World Bank and the London School of Economics and Political Science, Oxford and New York, 1994”, *Journal of Economic Literature*, 33, 2022- 2023
- Corsetti, Giancarlo and Paolo Pesenti (1999) “Stability, Asymmetry and Discontinuity: The Launch of European Monetary Union”, *Brooking Papers on Economic Activity*, 2.
- Costa, Dora L. (2000) “From Mill Town to Board Room: The Rise of Women’s Paid Labor”, *Journal of Economic Perspectives*, 14, 101- 122
- Costello, Declan (1993) “Intergovernmental grants: What role for the European Community?”, *The Economics of Community Public Finance*, *European Economy*, Reports and Studies, 5, 101- 119

Costello, Declan (1993) "Public interventions to promote economic efficiency: Implications for the EC Budget", *The economics of Community public finance, European Economy, Reports and studies*, 5, 369- 393

Council of the EU (2001) "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems- Parameters with a view to modernising Regulation (EEC) No 1408/ 71- Explanatory note", 12296/ 01, 28/ 9/ 01

Council of the European Union (2001) "Quality and viability of pensions- Joint Report on objectives and working methods in the area of pensions", 14098/ 01, 23/ 11/ 01

Cox, Susan (1993) "Equal Opportunities", στο M. Gold (ed.) *The Social Dimension. Employment Policy in the European Community*, MacMillan, London

Crafts, Nicholas and Gianni Toniolo (1996) "Postwar growth: an overview", στο N. Crafts and G. Toniolo (eds.) *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge University Press for the Centre for Economic Policy Research (CEPR), Cambridge

Crépon, Bruno and Francis Kramarz (2000) "Employed 40 hours or Not- Employed 39: Lessons from the 1982 Mandatory Reduction of the Workweek", CEPR Discussion Paper No 2358

Cressey, P., Bolle de Bal, M. Treu, T., Di Martino, V. and K. Traynor (1987) *Participation Review*, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Dublin

Cressey, Peter (1993) "Employee participation", στο M. Gold (ed.) *The Social Dimension. Employment Policy in the European Community*, MacMillan, London

Curzon Price, Victoria (1990) "The Threat of 'Fortress Europe' ", στο James Buchanan, Karl Otto Pohl, Victoria Curzon Price and Frank Vibert (eds.) *Europe's Constitutional Future*, Institute of Economic Affairs, London

Dasgupta, Amartya K. (1985) *Epochs of Economic Theory*, Basil Blackwell, Oxford

Dasgupta, Partha (1988) "Trust as a commodity" στο D. Gambetta (ed.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Arrangements*, Basil Blackwell, Oxford

Dasgupta, Partha (1989) "Positive Freedom, Markets and the Welfare State", στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Clarendon Press, Oxford

Davidson, Paul (1991) "Is Probability Theory Relevant for Uncertainty? A Post Keynesian Perspective", *Journal of Economic Perspectives*, 5, 1, 129-143

Davis, Donald R. (1998) "Does European Unemployment Prop Up American Wages? National Labor Markets and Global Trade", *American Economic Review*, 88, 478-494

De Deren, Johan Jeroen (1994) "Social Policy in Postwar Czechoslovakia. The Development of Old-Age Pensions and Housing Policies During the Period 1945-1989", Working Paper in Political and Social Sciences No 94/ 13, European University Institute, Florence

de Koning, Jasp, Denys, Jan and Ulrich Walwei (1999) “Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries”, European Commission, DG Employment and social affairs, <http://europa.eu.int/comm/dg05/publicat/employment/deregulation>

Dearden, Stephen J. H. (1995) “Minimum Wages and Wage Flexibility in the European Union”, *Journal of European Social Policy*, 5, 29- 42

Deaton, B.J., Morgan L.C. and K.R. Ansel (1982) “The Influence of Psychic Cost on Rural- Urban Migration”, *American Journal of Agricultural Economics*, 64, 177- 187

Demertzis, Maria and Andrew Hughes Hallet (1995) “On Measuring the Costs of Labour Immobility and Market Heterogeneity in Europe”, Discussion Paper No 1189, CEPR, London

Department for International Development (1997) *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*, HMSO Publications Centre, London

Department of Trade and Industry (2000) “Costs and benefits of the European Works Councils”, <http://www.eiro.eurofound.ie>

Devuyst, Youri (1998) “Treaty Reform in the European Union: The Amsterdam Process”, *Journal of European Public Policy*, 5,4, 615-631

Di Mauro, Francesca (2000) “The Impact of Economic Integration on FDI and Exports: A Gravity Approach”, CEPS Working Document No 156, The Centre for European Policy Studies, Brussels

Di Tella, Rafael and Robert MacCulloch (1999) “The Consequences of Labor Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data”, mimeo

Dilnot, Andrew (1989) “Social Security Policy, Defining the Borders of the State”, στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Clarendon Press, Oxford

Dolado, Juan J., Felgueroso, Florentino and Juan J. Jimeno (2000) “The Role of the Minimum Wage in the Welfare State: An Appraisal”, CEPR Discussion Paper No 2452

Dolado, Juan José, García-Serrano, Carlos and Juan Francisco Jimeno-Serrano (2001) “Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain”, CEPR Discussion Paper No 2884

Dolado, Juan, Kramarz, Francis, Machin, Stephen, Manning, Alan, Margolis, David and Coen Teulings (1996) “The economic impact of minimum wages in Europe”, *Economic Policy*, October, 319- 372

Downs, Anthony (1957) (μτφρ.1990) *Οικονομική Θεωρία της Δημοκρατίας*, Παπαζήσης, Αθήνα

Drèze, Jacques H. and Edmond Malinvaud (1994) “Growth and employment: the scope for a European initiative”, *European Economy*, 1, 77-106

Dudley, J.M. (1989) *1992: Strategies for the Single Market*, Kogan Page, London

Dunford, Michael, Hall, Ronald, Smith, Alasdair and Loukas Tsoukalis (2001) "Introduction", στο A. Smith, R. Hall and L. Tsoukalis (eds.) *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Oxford University Press, Oxford

Dunford, Michael, Louri, Helen and Manfred Rosenstock (2001) "Competition, Competitiveness and Enterprise Policies", στο A. Smith, R. Hall and L. Tsoukalis (eds.) *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Oxford University Press, Oxford

Dunning, John H. (1986) "The Investment Development Cycle", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 122, 667- 677

Dyson, Kenneth (2000) "EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency", *Journal of Common Market Studies*, 38, 645- 666

Earl, Peter E. (1990) "Economics and Psychology: A Survey", *Economic Journal*, 100, 718-755

Economic Policy Committee (2001) "Annual Report on Structural Reforms, 2001", Report addressed to the Council and the Commission, ECFIN/ EPC/ 171/ 01

Economic Policy Committee (2001) "Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances", EPC/ ECFIN/ 655-01-EN final, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc_en.htm

EEAG European Economic Advisory Group at CESifo (2002) "Report on the European Economy 2002", *CESifo Forum Special*

Ehrmann, Michael (1998) "Will EMU Generate Asymmetry? Comparing Monetary Policy Transmission Across European Countries", EUI Working Paper ECO No 98/ 28, European University Institute, Florence

Eichener, Volker (1992) "Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision- Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonization", EUI Working Paper SPS No 92/ 98, European University Institute, Florence

Eichengreen, Barry (1996) "Institutions and economic growth: Europe after World War II", στο N. Grafts and G. Toniolo (eds.) *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge University Press for the Centre for Economic Policy Research (CEPR), Cambridge

Eichengreen, Barry and Charles Wyplosz (1998) "The Stability Pact: more than a minor nuisance?", *Economic Policy*, April, 67-113

Ellig, Jerome (1991) "Endogenous Change and the Economic Theory of Regulation", *Journal of Regulatory Economics*, 3, 265- 274

Elliott, Kimberly Ann and Gary Clyde Hufbauer (1999) "Same Song, Same Refrain? Economic Sanctions in the 1990's", *American Economic Review*, 89, 403-408

Elmeskov, Jorgen, Martin, John P. and Stefano Scarpetta (1998) "Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries' experience", *Swedish Economic Policy Review*, 5, 205- 252

Emerson, Michael (1988) “Regulation or Deregulation of the Labour Market: Policy Regimes for the Recruitment and Dismissal of Employees in the Industrialised Countries”, *European Economic Review*, 32, 775-817

Epstein, Gil S. and Arye L. Hillman (2000) “Social Harmony at the Boundaries of the Welfare State: Immigrants and Social Transfers”, CEPR Discussion Paper, No 2414

Erbas, S. Nuri and Chera L. Sayers (1999) “Can a Shorter Workweek Induce Higher Employment? Mandatory Reductions in the Workweek and Employment Subsidies”, IMF Institute Working Paper No 144

Ermisch, John (1991) “European Integration and External Constraints on Social Policy: Is a Social Charter Necessary?”, *National Institute Economic Review*, 136, 93- 108

Ermisch, John and Marco Francesconi (2001) *The effect of parents' employment on children's lives*, Joseph Rowntree Foundation/ Family Policy Studies Centre, London

Esping- Andersen, Gosta (1997) “Welfare States at the End of the Century: The Impact of Labour Market, Family and Demographic Change”, in Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy, *Social Policy Studies* No 21, OECD, Paris

Esping-Andersen, Gosta and Walter Korpi (1984) “Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany”, στο John Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford University Press, Oxford, New York

Etzioni, Amitai (1994) *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*, Simon and Schuster, New York

Etzioni, Amitai (1997) *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*, Basic Books, New York

European Agency for Safety and Health at Work (1998) *Οικονομικός αντίκτυπος της ασφάλειας και της υγείας στην εργασία στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, <http://agency.osha.eu.int/publications/reports/impact>

European Central Bank (2002) “Labour Market Mismatches in Euro Area Countries”, Report, March

European Council (1997) “Luxembourg Extraordinary European Council Meeting on Employment, 20- 21 November 1997: Presidency Conclusions”

European Council (2000) “Presidency Conclusions”, Lisbon European Council, 23- 24 March 2000

European Council (2002) “Presidency Conclusions”, Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1988) *Taking Action about Long-Term Unemployment in Europe: The Experience of 20 Locally Based Projects*, Loughlinstown House, Dublin

European Pensions Forum (2001) “Draft Reports of the Three Working groups –January 2001”, (Group 1: Acquisition and preservation of supplementary pension rights, Group 2: Transferability of supplementary pension rights, Group 3: Cross- border membership in supplementary pension schemes)

European Policy Centre/ EPC (1997) *Making Sense of the Amsterdam Treaty*, Brussels

Eurostat (2000) *Statistics in Focus*, 9/2000

Eurostat (2000) *Statistics in Focus*, Population and Social Conditions, No 1/2002, “Social Protection in Europe”

Eyraud, Francois (1992) “Collective Bargaining and Economic Change”, στο Alan Gladstone with Hoyt Wheeler, Jacques Rojot, Francois Eyraud and Ruth Ben-Israel (eds.) *Labour Relations in a Changing Environment*, Walter de Gruyter, Berlin/New York

Falkner, Gerda (1996) “The Maastricht Protocol on Social Policy: Theory and Practice”, *Journal of European Social Policy*, 6(1), 1-16

Fatás, Antonio (1998) “Does EMU need a fiscal federation?”, *Economic Policy*, April, 165-203

Fatás, Antonio and Ilian Mihov (2002) “Fiscal Policy and EMU: The Challenges of the Early Years”, <http://faculty.insead.fr/mihov>

Feenstra, Robert C. (1998) “Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy”, *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 31-50

Feldman, Alan M. (1992) *Welfare Economics and Social Choice Theory*, όγδοη έκδοση, Kluwer/Nijhoff Publishing, Boston/The Hague/Dordrecht/Lancaster

Feldstein, Martin (1992) “The case against EMU”, *The Economist*, June 13, 19-22

Feldstein, Martin (1995) “Fiscal Policies, capital formation, and capitalism”, *European Economic Review*, 39, 399- 420

Feldstein, Martin (1996) “The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform”, *American Economic Review*, 86, 1- 14

Feldstein, Martin (1997) “The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability” *The Journal of Economic Perspectives*, 23-42

Feldstein, Martin S. (1978) “The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment”, *American Economic Review*, 68, 834-846

Fernandez, Raquel and Dani Rodrik (1993) “Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty”, *American Economic Review*, 81, 1146- 1155

Ferrera, Maurizio (1996) “The ‘Southern Model’ of Welfare in Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6, 17-37

Ferrera, Maurizio, Hemerijck, Anton and Martin Rhodes (2000) *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Ministério de Trabalho e de Solidariedade, Celta Editora, Lisbon

Fischel, William A. (1992) "Communication: Property Taxation and the Tiebout Model: Evidence for the Benefit View from Zoning and Voting", *Journal of Economic Literature*, 30, 171- 177

Fishback, Price V. (1998) "Operations of 'Unfettered' Labor Markets: Exit and Voice in American Labor Markets at the Turn of the Century", *Journal of Economic Literature*, 36, 722- 765

Fitoussi, Jean-Paul (1994) "Wage Distribution and Unemployment: The French Experience", *American Economic Review*, 84, 59-64

Flatters, Frank, Henderson, Vernon and Peter Miezkowski (1974) "Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization", *Journal of Public Economics*, 3, 99- 112

Folbre, Nancy and Julie A. Nelson (2000) "For Love or Money- Or Both?", *Journal of Economic Perspectives*, 14, 123- 140

Förster, Michael (2000) "Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area", Labour Market and Social Policy Occasional Paper, No 42, Paris

Forte, Francesco (1977) "Principles for the Assignment of Public Economic Functions in a Setting of Multilayer Government", Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, Vol. II, chp. 11, Commission of the European Communities, Brussels

Fortin, Nicole M. and Thomas Lemieux (1997) "Institutional Changes and Rising Wage Inequality: Is There a Linkage?", *Journal of Economic Perspectives*, 11(2), 75-96

Francois, Patrick and van Ours Jan C. (2000) "Gender Wage Differentials in a Competitive Labour Market: The Household Interaction Effect", Discussion Paper No 2603, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London

Frankel, Jeffrey A. and Andrew K. Rose (1996) "The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria", Discussion Paper No 1473, CEPR, London

Frankel, Jeffrey and Andrew Rose (1997) "Is EMU more justifiable ex-post than ex-ante?", *European Economic Review*, 41, 753-760

Fransson, Susanne, Johansson, Lena and Lena Svenaeus (2001) "Highlighting differentials between women and men", unpublished working paper for the Swedish Presidency of the EU

Freeman, Richard B. (1988) "Labour market institutions and economic performance", *Economic Policy*, 6, 64-80

Freeman, Richard B. (1995) "Are Your Wages Set in Beijing?", *Journal of Economic Perspectives*, 9(3), 15-32

Freeman, Richard B. (1998) "War of the models: Which labour market institutions for the 21st century?", *Labour Economics*, 5, 1- 24

- Freeman, Richard B. (2001) "The Rising Tide Lifts...?", NBER Working Paper No 8155
- Freeman, Richard B. and Morris M. Kleiner (2000) "Who Benefits Most from Employee Involvement: Firms or Workers?", *American Economic Review*, 90, 219- 223
- Frenkel, Jacob A. and Assaf Razin (1987) "The Mundell- Fleming Model A Quarter Century Later: A Unified Exposition", *IMF Staff Papers*, 34, 567- 620
- Frey, Bruno S. and Friedrich Schneider (1978) "A Politico-Economic Model of the United Kingdom" *Economic Journal*, 88, 242-253
- Friedman, Milton (1962) *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago
- Friedman, Milton (1968) "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, 58, 1-17
- Friedman, Milton (1977) "Inflation and unemployment", *Journal of Political Economy*, 85, 451-472
- Garcia, Soledad (1993) "Europe's Fragmented Identities and the Frontiers of Citizenship", στο S. Garcia (ed.) *European Identity and the Search for Legitimacy*, Pinter Publishers for the Eleni Nakou Foundation and the Royal Institute of International Affairs, London and New York
- Garibaldi, Pietro and Paolo Mauro (2002) "Anatomy of employment growth", *Economic Policy*, 34, April, 67- 113
- Garrett, Geoffrey and George Tsebelis (1996) "An institutional critique of intergovernmentalism", *International Organization*, 50, 2, 269-299
- Gatsios, Konstantine and Paul Seabright (1989) "Regulation in the European Community", *Oxford Review of Economic Policy*, 5, 37- 60
- Geroski, Paul, Gregg, Paul and John Van Reenen (1995) "Market Imperfections and Employment", The OECD Jobs Study Working Paper Series, No 5, OECD, Paris
- Geyer, Robert (1992) "Democratic Socialism and the EC: The British Case", *Journal of European Integration*, 16, 7-27
- Goetschy, Janine (1999) "The European Employment Strategy: Genesis and Development", *European Journal of Industrial Relations*, 5, 117- 137
- Gold, Michael (1993) "Overview of the social dimension", στο M. Gold (ed.) *The Social Dimension. Employment Policy in the European Community*, MacMillan, London
- Goldin, Claudia and Cecilia Rouse (2000) "Orchestrating Impartiality: The Impact of 'Blind' Auditions on Female Musicians", *American Economic Review*, 90, 715- 741
- Goldin, Claudia and Lawrence F. Katz (2000) "The Power of the Pill: Oral Contraceptives and Women's Career and Marriage Decisions", Working Paper 7527, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA

Goldthorpe, John H. (ed.), (1984) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford University Press, Oxford, New York

Goodhart, Charles A. E. and Stephen Smith (1993) "Stabilization", *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Reports and Studies*, 5, 417- 455

Gordon, Robert J. (2000) "Does the 'New Economy' Measure up to the Great Inventions of the Past?", *Journal of Economic Perspectives*, 14, 49- 74

Götting, Ulrike (1994) "Destruction, Adjustment and Innovation: Social Policy Transformation in Eastern and Central Europe", *Journal of European Social Policy*, 4 (3), 181- 200

Gottschalk, Peter and Timothy M. Smeeding (1997) "Cross- National Comparisons of Earnings and Income Inequality", *Journal of Economic Literature*, 35, 633- 687

Gourevitch, Peter Alexis (1996) "Squaring the circle: the domestic sources of international cooperation", *International Organization*, 50, 349- 373

Gray John (1998) *False Down. The Delusions of Global Capitalism*, Granta Books, London

Gray, John (1989) "Hayek on the Market Economy and the Limits of State Action", στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Clarendon Press, Oxford

Greenwald, Bruce and Joseph Stiglitz (1993) "New and Old Keynesians", *Journal of Economic Perspectives*, 7, 1, 23-44

Greve, Bent (1991) "Economies and Social Security in Europe", στο Danny Pieters (ed.) *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus Programme of studies relating to social security in the European Communities*, Bruylant and Madu Uitgevers, Brussel and Antwerpen-Apeldoorn

Grilli, Vittorio, Masciandaro, Donato and Guido Tabellini (1991) "Institutions and policies", *Economic Policy*, October, 341- 392

Gros, Daniel, Jimeno, Juan, Monticelli, Carlo, Tabellini, Guido and Niels Thygesen (2001) *Testing the Speed Limit for Europe*, Third Report of the CEPS Macroeconomic Policy Group, CEPS, Brussels

Grosben, Erica L. and Mark E. Schweitzer (1997) "Identifying Inflation's Grease and Sand Effects in the Labor Market", Staff Reports No 31, Federal Reserve Bank of New York

Grossman, Sanford J. and Oliver D. Hart (1981) "Implicit Contracts, Moral Hazard and Unemployment", *American Economic Review*, 71, 301-307

Groves, Theodore and John Ledyard (1977) "Optimal Allocation of Public Goods: A Solution to the 'Free Rider' Problem", *Econometrica*, 45, 783-809

Grubb, David and William Wells (1993) "Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries", *OECD Economic Studies*, 21, 7- 58

Gruber, Jonathan (1994) "The Incidence of Mandated Maternity Benefits", *American Economic Review*, 84, 622- 641

Gruber Jonathan (1995) "The incidence of payroll taxation: evidence from Chile", NBER Working Paper No 5053

Gruber, Jonathan and David Wise (2000) "Different Approaches to Pension Reform from an Economic Point of View", in Martin Feldstein and Horst Siebert (eds.) *Coping with the Pension Crisis- Where Does Europe Stand?*, NBER March 2000 conference volume, <http://www.nber.org/books/pensioncrisis> (and forthcoming from the Univ. of Chicago Press)

Güell, Maria (2002) "Fixed- Term Contracts and the Duration Distribution of Unemployment", CEPR Discussion Paper No 3264

Gunderson, Morley (1998) "Harmonization of Labour Policies Under Trade Liberalization", *Relations Industrielles*, 53, 1

Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford/ California

Haas, Ernst (1964) "Technocracy, pluralism and the new Europe", in Stephen R. Graubard (ed.) *A New Europe?*, Houghton Mifflin, Boston

Haas, Ernst (1964) *Beyond the Nation- State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford, California

Haas, Ernst B. (1967) "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", *Journal of Common Market Studies*, 4, 315- 343

Haas, Ernst B. (1970) "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pre- Theorizing", *International Organization*, 24, 607- 648.

Haas, Ernst B. (1975) "The Obsolescence of Regional Integration Theory", Research Series No 25, Center for International Studies, Berkeley, California

Hall, Peter A. and David Soskice (1999) "Introduction" (to appear in *Varieties of Capitalism*, edited by Peter A. Hall and David Soskice, forthcoming in 2000), draft August 1999

Hallet, Andrew Hughes and Nicola Viegi (2001) "Labour Market Reform and Monetary Policy in EMU: Do Asymmetries Matter?", CEPR Discussion Paper N0 2979

Hallet, Martin (2000) "Regional Specialization and Concentration in the EU", *Economic Papers*, 141

Ham, John C., Svejnar, Jan and Katherine Terrell (1998) "Unemployment and the Social Safety Net During Transitions to a Market Economy: Evidence from the Czech and Slovak Republics", *American Economic Review*, 88, 1117- 1142

Hammond, Peter J. (1982) "Utilitarianism, uncertainty and information", στο Amartya Sen and Bernard Williams (eds.) *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge

- Hammond, Peter J. (1990) "The Role of Information in Economics", European University Institute, Working Paper in Economics, 90/10
- Hanes, Christopher (1993) "The Development of Nominal Wage Rigidity in the Late 19th Century", *American Economic Review*, 83, 732-756
- Hare, Richard M. (1989) *Essays in Ethical Theory*, Oxford University Press, Oxford/New York
- Harris, David (1991) "The System of Supervision of the European Social Charter - Problems and Options for the Future", στο Lammy Betten (ed.) *The Future of European Social Policy*, 2nd edition, European Monographs, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer/Boston
- Harrison, Reginald J. (1974) *Europe in Question: Theories of Regional International Integration*, George Allen and Unwin, London
- Harsanyi, John C. (1982) "Morality and the theory of rational behaviour", στο Amartya Sen and Bernard Williams (eds.) *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge
- Hauser, Richard (1995) "Problems of the German Welfare State After Unification", *Oxford Review of Economic Policy*, 11, 3, 44-58
- Hausman, Daniel M. (1989) "Economic Methodology in a Nutshell", *Journal of Economic Perspectives*, 3, 115- 127
- Hausman, Daniel M. and Michael S. McPherson (1993) "Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy", *Journal of Economic Literature*, 31, 671-737
- Hayek, Friedrich A. (1948) *Individualism and Economic Order*, Gateway, Indiana
- Hayek, Friedrich A. (1960) *The Constitution of Liberty*, Routledge and Kegan Paul, London
- Hayek, Friedrich A. (1988) *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*, Τόμος Ι της σειράς *The Collected Works of F.A. Hayek*, επιμ. W.W. Bartley III and Stephen Kresge, Routledge, London
- Heathcote, Nina (1967) "The Crisis of European Supranationality", *Journal of Common Market Studies*, 2, 140-171
- Heise, Arne (2000) "The Political Economy of Meritocracy: Unemployment, Globalism and Inequality", *Πολιτική Οικονομία/ Political Economy*, 6, 109- 136 (εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα)
- Helm, Dieter (1989) "The Economic Borders of the State", στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Clarendon Press, Oxford
- Helm, Dieter (1993) "The Assessment: The European Internal Market: The Next Steps", *Oxford Review of Economic Policy*, 9, 1, 1-14
- Helm, Dieter and Stephen Smith (1989) "The Decentralized State: The Economic Borders of Local Government", στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Oxford University Press/Clarendon Press, Oxford

Helpman, Elhanan (1999) "The Structure of Foreign Trade", *Journal of Economic Perspectives*, 13, 121- 144

Helpman, Elhanan and Paul R. Krugman (1985) *Market structure and foreign trade*, MIT press, Cambridge, MA

Henley, A and E. Tsakalotos (1991) "Corporatism and the European Labour Market after 1992", *Studies in Economics* 91/ 7, University of Kent

Hibbs, Douglas (1977) "Political Parties and Macroeconomic Policy", *American Political Science Review*, 71, 1467-1487

Hinojosa- Ojeda Raúl and Sherman Robinson (1992) "Labor Issues in a North American Free Trade Area", in Nora Lustig, Barry P. Bosworth, and Robert Z. Lawrence (eds.) *North American Free Trade: Assessing the Impact*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

Hirschman, Albert O. (1984) "Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse", *American Economic Review*, 74, 89-96

Hirshleifer, Jack (1985) "The Expanding Domain of Economics", *American Economic Review*, 75, 53-68

Hochman, Harold M. and James D. Rogers (1969) "Pareto Optimal Redistribution", *American Economic Review*, 59, 542-557

Hodgson, Geoff (1985) "Persuasion, Expectations and the Limits to Keynes", στο Tony Lawson and Hashem Pesaran (eds.) *Keynes' Economics: Methodological Issues*, Routledge, London and New York

Hodson, Dermot and Imelda Maher (2001) "The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination", *Journal of Common Market Studies*, 39, 719- 746

Hoffman, Stanley (1966) "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation- State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, 95, 3, 892- 908

Hoffman, Stanley (1989) "The European Community and 1992", *Foreign Affairs*, 68, 4, 27-47

Holzer, Harry and David Neumark (2000) "Assessing Affirmative Action", *Journal of Economic Literature*, 38, 483- 568

Holzmann, Robert (1999) "The World Bank Approach to Pension Reform", <http://www.worldbank.org/>

Hosek, James and Robert Levine (1996) "An Introduction to the Issues", in James Hosek and Robert Levine (eds.) *The New Fiscal Federalism and the Social Safety Net: A View from California*, RAND Corporation, California

Ichino, Andrea, Polo Michele and Enrico Rettore (2001) "Are Judges Biased by Labour Market Conditions? The Selection of Firing Litigations for Trial in an Italian Firm", CEPR Discussion Paper No 2804

- IMF (2001) "Concluding Statement of the IMF Mission on the Economic Policies of the Euro Area", December 17, 2001, IMF External Relations Department, <http://www.imf.org>
- Inglehart, Ronald (1970) "Public Opinion and Regional Integration", *International Organisation*, 24, (special edition *Regional Integration: Theories and Research*, eds. L. Lindberg and S. Scheingold), 764-795
- Inman, Robert P. and Daniel L. Rubinfeld (1997) "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, 11, 4, 43- 64
- Inman, Robert P. And Daniel L. Rubinfeld (1998) "Subsidiarity and the European Union", <http://www.nber.org/papers>
- Jackman, Richard, Layard, Richard and Stephen Nickell (1996) "Combating Unemployment: Is Flexibility Enough?", Centre for Economic Performance, Discussion Paper No 293
- Jackman, Richard, Pissarides, Christopher and Savvas Savouri (1990) "Unemployment policies", *Economic Policy*, October, 450- 490
- Jacquemin, Alexis and David Wright (eds.), (1993) *The European Challenges Post-1992: Shaping Factors, Shaping Actors*, Edward Elgar Publishers, London, Vermont
- James, Phil (1993) "Occupational health and safety", στο M. Gold (ed.) *The Social Dimension. Employment Policy in the European Community*, MacMillan, London
- Jamieson, A., Grube, M., Malpas, N. and M. J. Baetsen (1994) "Evaluation report: Community actions for older people 1991- 1993 including the European Year of Older People and Solidarity among Generations", unpublished
- Jamieson, Anne (1991) "Community care for older people", στο Graham Room (ed.) *Towards a European Welfare State?*, SAUS Publications, Bristol
- Johnson, George E. (1997) "Changes in Earnings Inequality: The Role of Demand Shifts", *Journal of Economic Perspectives*, 11(2), 41-54
- Jolly, Richard (1976) "The World Employment Conference: The Enthronement of Basic Needs", *ODI Review*, 21, 31-43
- Jousten, Alain and Pierre Pestieau (2001) "Labour Mobility, Redistribution and Pensions Reform in Europe", Discussion Paper, No 2792, CEPR
- Julien, B. (1990) "Euro-Lobbying Invades Berlaymont", *European Affairs*, 4,3
- Kazakos, Panos (1992) "Socialist Attitudes Toward European Integration in the Eighties", στο Th. Kariotis (ed.) *The Greek Socialist Experience*, Pella Publishers, New York
- Keohane, Robert O. (1984) "The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism", στο John H. Goldhorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford University Press, Oxford, New York
- Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey

- Keohane, Robert A. (1990) "International liberalism reconsidered", in John Dunn (ed.) *The economic limits to modern politics*, Cambridge University Press, Cambridge
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Brown and Company, Boston: Little
- Keohane, Robert O. and Stanley Hoffman (1990) "Conclusions: Community politics and institutional change", στο William Wallace (ed.) *The Dynamics of European Integration*, Pinter Publishers for the Royal Institute of International Affairs, London
- Keohane, Robert O. and Stanley Hoffman (1991) "Institutional Change in Europe in the 1980s", στο R. O. Keohane and S. Hoffman (eds.) *The New European Community: Decision making and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, Oxford
- Kindleberger, Charles P. (1986) "International Public Goods Without International Government", *American Economic Review*, 76, 1- 13
- Kirzner, Israel M. (1985) *Discovery and the Capitalist Process*, The University of Chicago Press, Chicago
- Kleinman, Mark and David Pianchaud (1993) "European Social Policy: Conceptions and Choices", *Journal of European Social Policy*, 3, 1-19
- Koedijk, Kees and Jeroen Kremers (1996) "Market opening, regulation and growth in Europe", *Economic Policy*, October, 445-467
- Kolankiewicz, George (1994) "The Breakdown of Welfare Regimes and the Problems for a 'Social' Europe", στο Hugh Mial (ed.) *Redefining Europe: New Patterns of Conflict and Cooperation*, Royal Institute of International Affairs, London
- Koutsiaras, Nikos (2001) "Social and Employment Policy", στο Hall, Ronald, Smith, Alasdair and Loukas Tsoukalis (eds.) *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Oxford University Press, Oxford
- Krasner, Stephen D. (1982) "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *International Organization*, 36, 185- 205
- Kremalis, Konstantinos (1991) "Introduction into social security in the EC. Basic reading on social security in the EC", στο Danny Pieters (ed.) *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus Programme of studies relating to social security in the European Communities*, Bruylant and Maclu Uitgevers, Brussel and Antwerpen-Apeldoorn
- Krueger, Anne (1974) "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64, 211-303
- Krueger, Anne O. (1990) "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives*, 4, 3, 9-23
- Krugler, Adriana D. and Gilles Saint- Paul (2000) "Hiring and Firing Costs, Adverse Selection and Long- Term Unemployment", mimeo, Dept. of Economics, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

- Krugman, Paul R. (1987) "Is Free Trade Passé", *Journal of Economic Perspectives*, 1, 131-144
- Krugman, Paul (1989) "Economic Integration in Europe: Some Conceptual Issues", στο Alexis Jacquemin and André Sapir (eds.) *The European Internal Market: Trade and Competition. (Selected Readings)*, Oxford University Press, Oxford
- Krugman, Paul R. (1993) "Lessons of Massachusetts for EMU", στο Francisco Torres and Francesco Giavazzi (eds.) *Adjustment and growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, Cambridge
- Krugman, Paul (1994) "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, 73, 2, 28-44. Επίσης, δεξ "The Fight over Competitiveness", *Foreign Affairs*, 73, 4 (1994), 196-203
- Krugman, Paul (1997) "What Should Trade Negotiators Negotiate About?", *Journal of Economic Literature*, 35, 113-120
- Krugman, Paul (1998) *The Accidental Theorist -and other dispatches from the dismal science*, Norton & Company, New York/ London
- Kuper Bernd-Otto (1994) "The Green and White Papers of the European Union: The Apparent Goal of Reduced Social Benefits", *Journal of European Social Policy*, 4 (2), 129-137
- Laffan, Brigid and Michael Shackleton (1996) "The Budget", στο Helen Wallace and William Wallace (eds.) *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford
- Laffant, Jean-Jacques (1989) *The economics of uncertainty and information*, (μτφρ J.P. Bonin and H.M. Bonin), MIT Press, London, Cambridge/Mass.
- Lalive, Rafael, van Ours Jan C. and Josef Zweimüller (2000) "The Impact of Active Labour Market Policies and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment", CEPR Discussion Paper No 2451
- Lampman, Robert J. (1984) *Social welfare spending: Accounting for changes from 1950 to 1978*, Academic Press, New York
- Langan, Mary and Ilona Ostner (1991) "Gender and welfare", στο Graham Room (ed.) *Towards a European Welfare State?*, SAUS Publications, Bristol
- Lange, Peter (1993) "The Social Protocol: Why Did They Do It?", *Politics and Society*, 21, 5-36
- Lawson, Tony and H. Pesaran (eds.) *Keynes' Economics: Methodological Issues*, Routledge, London, New York
- Layard, Richard, Stephen Nickell and Richard Jackman (1991) *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford
- Leamer, Edward E. (1996) "Wage Inequality from International Competition and Technological Change: Theory and Country Experience", *American Economic Review*, 86, 309-314

Lehmbruch, Gerhard (1984) "Concertation and the Structure of Corporatist Networks", στο John Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford University Press, Oxford, New York

Lehndorff, Steffen (2000) " 'Tertiarisation', work organisation and working- time regulation", paper presented at the OECD international conference "The economics and socio-economics of services: international perspectives", Lille/ Roubaix, 22- 23 June 2000

Leibfried, Stephan (1994) "The Social Dimension of the European Union: A Route to Positively Joint Sovereignty?", *Journal of European Social Policy*, 4, 232-262

Leibfried, Stephan and Paul Pierson (1995) "Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe", στο Stephan Leibfried and Paul Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D.C

Leibfried, Stephan και Paul Pierson (1996) "Social Policy", στο Helen Wallace και William Wallace (eds.) *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford

Lerner, Abba P. (1944) *The Economics of Control*, Macmillan, London

Lewis, Roy (1991) "Reforming Industrial Relations: Law, Politics and Power", *Oxford Review of Economic Policy*, 7, 60-75

Lindahl, Eric (1919) "Just Taxation - A Positive Solution", (μετάφραση και ανατύπωση) στο R.A. Musgrave and A.J. Peacock (eds.), (1958) *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan and co., New York

Lindbeck Assar (1992) "Macroeconomic theory and the labour market", *European Economic Reviews*, 36, 209-235

Lindbeck, Assar (1994) "The Welfare State and the Employment Problem", *American Economic Review*, 84, 71-75

Lindbeck, Assar (1996) "The West European Employment Problem", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 132, 609- 637

Lindbeck, Assar (1997) "The Swedish Experiment", *Journal of Economic Literature*, 35, 1273-1319

Lindbeck, Assar and Dennis J. Snower (1988) *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, MIT Press, Cambridge/Mass.

Lindbeck, Assar and Dennis J. Snower (1996) "Reorganization of Firms and Labor Market Inequality", *American Economic Review*, 86, 315- 321

Lindberg, Leon (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, California

Lindberg, Leon and Stuart Scheingold (1970) *Europe's Would- Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey

- Lipson, Charles (1982) "The transformation of trade: the sources and effects of regime change", *International Organization*, 36(2), 417-455
- Ljungqvist, Lars (2001) "How do Layoffs Costs Affect Employment?", CEPR Discussion Paper No 3051
- Lodge, Juliet (1990) "Social Europe", *Journal of European Integration*, 13,135-150
- Lovenduski, Joni (1997) "The Integration of Feminism into West European Politics", στο M. Rhodes, P. Heywood and V. Wright (eds.) *Developments in West European Politics*, McMillan Press, London
- Lucas, Robert E. Jr.(1990) "Supply-Side Economics: An Analytical Review", *Oxford Economic Papers*, 42(2), 293-316
- Luce, Robert Duncan and Howard Raiffa (1957) *Games and decisions*, Wiley and sons, New York
- Lukes, Steven (1992) "On Trade-Offs Between Values", European University Institute, Working Paper in Political and Social Sciences 92/24
- Mahler, V.A. (1990) "Explaining the growth of social benefits in advanced capitalist countries, 1960-1980", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 8, 13-28
- Majone, Giandomenico (1992) "Ideas, Interests and Policy Change", European University Institute, Working Paper in Political and Social Sciences, 92/21.
- Majone, Giandomenico (1992) "Market Integration and Regulation: Europe after 1992", EUI Working Paper in Political and Social Sciences 91/ 10, European University Institute, Florence
- Majone, Giandomenico (1993) "The European Community between Social Policy and Social Regulation", *Journal of Common Market Studies*, 31, 153-170
- Majone, Giandomenico (1993) "Mutual Recognition in Federal Type Systems", EUI Working Paper in Political and Social Sciences No 93/ 1, European University Institute, Florence
- Malinvaud, Edmund (1977) *The theory of unemployment reconsidered*, Basil Blackwell, Oxford
- Maravall, Jose M. (1992) "What is Left? Social Democratic Policies in Southern Europe", Center for Advanced Study in the Social Sciences, Working Paper 1992/36
- Marginson, Paul and Keith Sisson (2002) "EMU and industrial relations: a case of convergence and divergence?", paper prepared for "Reassessing the Fundamentals: Integration in an Expanding EU", Journal of Common Market Studies 40th Anniversary Conference, 11-13 April 2002, European University Institute, Florence
- Markusen, James R. and Anthony Venables (1995) "Multinational firms and the new trade theory", NBER Working Paper No 5036, National Bureau of Economic Research,
- Marsden, David (1995) "The Impact of Industrial Relations Practices on Employment and Unemployment", Working Paper No 3, The OECD Jobs Study Working Papers, OECD, Paris

- Marshall, T.H. (1965) *Social Policy*, Hutchinson, London
- Martin, David (1989) "A Left Agenda for Europe", *Contemporary European Affairs*, 1, 1/2
- Martin, John P. (2000) "What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experience", *OECD Economic Studies*, 30, 79- 113
- Maskus, Keith (1997) "Should Core Labour Standards be Imposed Through International Trade Policy?", Policy Research Working Paper 1817, August, World Bank Development Research Group
- Masson, Paul R. and Mark P. Taylor (1993) "Fiscal Policy within Common Currency Areas", *Journal of Common Market Studies*, 31, 29- 44
- Matsaganis, Manos (2001) "The trouble with the Euro-Stipendium", *Journal of European Social Policy*, 11, 346- 348
- McCallum, John (1983) "Inflation and Social Consensus in the Seventies", *Economic Journal*, 93, 784-805.
- McCulloch, Neil, Winters L. Alan and Xavier Cirera (2001) *Trade Liberalization and Poverty: A Handbook*, CEPR and Dept. for International Development, London
- McKay, David (1996) *Rush to Union: Understanding the European Federal Bargain*, Clarendon Press, Oxford
- Meade, James E. (1952) "External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation", *Economic Journal*, 62, 54-67
- Meehan, Elizabeth (1990) "Sex Equality Policies in the European Community", *Journal of European Integration*, 13, 185- 196
- Meltzer, Allan H. (1991) "Introduction", στο Allan H. Meltzer, Alex Cukierman and Scott E. Richard (eds.) *Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, New York
- Meulders, Danièle, Plasman, Robert and Valérie Vander Srticht (1993) *Position of Women on the Labour Market in the European Community*, Dartmouth, Aldershot
- Miall, Hugh (1993) *Shaping the New Europe*, Pinter Publishers for the Royal Institute of International Affairs, London
- Micklewright, John and Gyula Nagy (1994) "How Does the Hungarian Unemployment Insurance System Really Work?", Working Paper in Economics No 94/ 11, European University Institute, Florence
- Midelfart- Knarvik, K. H., Overman, H. G., Redding, S. J. and A. J. Venables (2000) "The Location of European Industry", *Economic Papers*, 142
- Miller, David (1989) *Market, State and Community: Theoretical Foundations of Market Socialism*, Clarendon Press, Oxford
- Milward, Alan S. (1993) *The European Rescue of the Nation- State*, Routledge, London

- Minford, Patrick (1985) *Unemployment, causes and cures*, Basil Blackwell, Oxford
- Molle, Willen (1990) *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*, Dartmouth, Aldershot
- Moravcsik, Andrew (1991) "Negotiating the Single European Act", στο R. O. Keohane and S. Hoffman (eds.) *The New European Community: Decision making and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, Oxford
- Moravcsik, Andrew (1993) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31, 473- 524
- Moravcsik, Andrew (1997) "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, 51, 513- 553
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, UCL Press, London
- Moravcsik, Andrew (1999) "A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation", *International Organization*, 53, 267- 306
- Moravcsik, Andrew and Kalypso Nicolaidis (1998) "Keynote Article: Federal Ideas and Constitutional Realities in the Amsterdam Treaty", *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, October
- Moravcsik, Andrew and Kalypso Nicolaidis (1999) "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions", *Journal of Common Market Studies*, 37, 1, 59-85
- Mosley, Hugh (1990) "The Social dimension of European Integration", *International Labour Review*, 129, 147-164
- Mueller, Dennis C. (1976) "Public Choice: A Survey", *Journal of Economic Literature*, 14, 395-433
- Mundell, Robert A. (1957) "International Trade and Factor Mobility", *American Economic Review*, 47, 321-335
- Mundell, Robert A.(1961) "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 51, 657-665
- Murrell, Peter (1995) "The Transition According to Cambridge, Mass.", *Journal of Economic Literature*, 33, 164- 178
- Murrell, Peter (1996) "How Far Has the Transition Progressed?", *Journal of Economic Perspectives*, 10, 2, 25- 44
- Musgrave, Richard A. (1959) *The Theory of Public Finance*, Mc Graw-Hill Book Company, New York
- Musgrave, Richard A. (1969) "Theories of Fiscal Federalism", *Public Finance*, 24, 521- 532
- Mutimer, David (1989) "1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered", *Journal of European Integration*, 13, 75- 102

- Neumann, George, Peder J. Pedersen and Niels Westergaard-Nielsen (1991) “Long-run international trends in aggregate unionization”, *European Journal of Political Economy*, 7, 249-274
- Neumann, Manfred (1989) “The theoretical rationale”, στο “The appropriate level of regulation in Europe: local, national or community- wide? A roundtable discussion”, *Economic Policy*, 9, 467- 481
- Neven, Damien, Nutall, Robin and Paul Seabright (1993) *Merger in Daylight: The Economics and Politics of European Merger Control*, CEPR, London
- Newell, A. and J.S.V. Symons (1987) “Corporatism, Laissez-Faire and the Rise in Unemployment”, *European Economic Review*, 31, 567-601
- Nickell, Stephen (1997) “Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America”, *Journal of Economic Perspectives*, 11, 55- 74
- Nickell, Stephen and Brian Bell (1995) “The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment across the OECD”, *Oxford Review of Economic Policy*, 11(1), 40-62
- Nickell, Stephen and Paul Kong (1992) “An investigation into the power of insiders in wage determination”, *European Economic Review*, 36, 1573-1599
- Nickell, Stephen and Richard Layard (1997) “Labour market institutions and economic performance”, Centre for Economic Performance, Discussion Paper No 23
- Nickell, Steve and Jan van Ours (2000) “The Netherlands and the United Kingdom: a European unemployment miracle?”, *Economic Policy*, 30, 137- 180
- Niskanen, William A. (1971) *Bureaucracy and representative government*, Aldine Atherton, Chicago
- Niskanen, William A. (1992) “The Case for a New Fiscal Constitution”, *Journal of Economic Perspectives*, 6, 2, 13-24
- Nordhaus, W.D. (1975) “The Political Business Cycle”, *Review of Economic Studies*, 42, 169-190
- Nozick, Robert (1974) *Anarchy, State, and Utopia*, Basil Blackwell, Oxford
- Nye, Joseph (1971) “Comparing Common Markets: A Revised Neofunctional Model”, στο Leon Lindberg and Stuart Scheingold (eds.) *Regional Integration: Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge
- O’ Neill, Michael (1996) *The Politics of European Integration: A reader*, Routledge, London and New York
- Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York
- Oates, Wallace E. (1999) “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37, 1120- 1149

Oates, Wallace E. and Robert M. Schwab (1988) "Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency- Enhancing or Distortion- Inducing?", *Journal of Public Economics*, 35, 333- 354

Obstfeld, Maurice (1998) "The Global Capital Market: Benefactor or Menace?", *Journal of Economic Perspectives*, 12, 9-30

OECD (1988) *Economic Surveys: Portugal*, Paris

OECD (1988) *The Future of Social Protection*, Paris

OECD (1994) *Economic Surveys: Spain*, Paris

OECD (1994) *The OECD Jobs Study- Facts, Analysis, Strategies- Unemployment in the OECD Area 1950- 1995*, Volume I, Paris

OECD (1994) *The OECD Jobs Study- Evidence and Explanations* Volume II, Part I: Labour Market Trends and Underlying Forces of Change and Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market, Paris

OECD (1995) *Flexible Working Time: Collective Bargaining and Government Intervention*, OECD, Paris

OECD (1996) "Ageing in OECD countries- A Critical Policy Challenge", Paris

OECD (1997) *Implementing the OECD Jobs Strategy: Members Countries' Experience*, OECD, Paris

OECD (1998) *Economic Outlook*, Paris

OECD (1999) "Employment Protection and Labour Market Performance", *Employment Outlook*, Paris

OECD (1999) *Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy*, OECD, Paris

OECD (2000) "EMU: One Year On", Policy Brief, OECD Observer, February

OECD (2000) "Is There a New Economy?", First Report on the OECD Growth Project, OECD, Paris

OECD (2000) *Economic Outlook*, Paris

OECD (2000) *Employment Outlook*, Paris

OECD (2000) *OECD Social Indicators*, Paris

OECD (2001) *Employment Outlook*, Paris

Okun, Arthur M. (1975) *Equality and Efficiency. The big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington D.C

Olson, Mancur (1965) (μτφρ. 1991) *Η Λογική της Συλλογικής Δράσης*, Παπαζήσης, Αθήνα

Olson, Mancur Jr. (1969) "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government", *American Economic Review*, Proceedings, 49, 479- 487

Olson, Mancur (1995) "The Devolution of the Nordic and Teutonic Economies", *The American Economic Review*, 85, 22-27

Olson, Mancur (1996) "The varieties of Eurosclerosis: the rise and decline of nations since 1982", στο N. Grafts and G. Toniolo (eds.) *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge University Press for the Centre for Economic Policy Research (CEPR), Cambridge

Orszag, J. Michael and Dennis Snower (1997) "From Unemployment Benefits to Unemployment Support Accounts", Birkbeck College Discussion Paper

Orszag, Mike and Dennis J. Snower (1998) "Anatomy of policy complementarities", *Swedish Economic Policy Review*, 5, 305- 343

Orszag, Peter and Joseph E. Stiglitz (1999) "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems", paper presented at the World Bank conference on 'New Ideas about Old Age Security', 14- 15/ 9/ 1999, <http://www.worldbank.org/>

Ostner, Ilona and Jane Lewis (1995) "Gender and the Evolution of European Social Policies", στο Stephan Leibfried and Paul Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D.C

O'Sullivan, Patrick J. (1987) *Economic Methodology and Freedom to Choose*, Allen and Unwin, London

Parry, Richard (1991) "The social policy context of social security", στο Danny Pieters (ed.) *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus Programme of studies relating to social security in the European Communities*, Bruylant and Maclu Uitgevers, Brussel and Antwerpen-Apeldoorn

Pauly, Mark V. (1970) "Optimality, 'Public' Goods, and Local Governments: A General Theoretical Analysis", *Journal of Political Economy*, 78, 572- 585

Pauly, Mark V.(1973) "Income Redistribution as a Local Public Good", *Journal of Public Economics*, 2, 35- 58

Pauly, Mark V. (1986) "Taxation, Health Insurance and Market Failure in the Medical Economy", *Journal of Economic Literature*, 24, 629-675

Peele, Gillian (1989) "Contemporary Conservatism and the Borders of the State", στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Clarendon Press, Oxford

Pelkmans, Jacques (1982) "The Assignment of Public Functions in Economic Integration", *Journal of Common Market Studies*, 21, 97- 121

Pelkmans, Jacques (1995) "Does Regulatory Competition Yield a Better Internal Market?", Paper for the conference "Competition of Harmonisation? Fiscal Policy, Regulation and Standards", Oslo University/University of Munich, 30 Oct.-2 Nov. 1995, München

- Persson, Torsten and Guido Tabellini (1994) "Is Inequality Harmful for Growth?", *American Economic Review*, 84, 600- 621
- Persson, Torsten, Roland, Gérard and Guido Tabellini (1996) "The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Mean For Europe?", prepared for the Conference 'Quo Vadis Europe', Kiel, June 1996, <http://www.nber.org/papers/w3855.pdf>
- Petersen, Jorn Henrik (1991) "Harmonization of Social Security in the EC Revisited", *Journal of Common Market Studies*, 29, 505- 526
- Petland, Charles (1973) *International Theory and European Integration*, Faber and Faber, London
- Phelps, Edmund S. (1967) "Phillips curves, expectations of inflation and optimal unemployment over time", *Economica*, 34, 254-281
- Phelps, Edmund (1994) *Structural Slumps: The Modern Equilibrium Theory of Unemployment, Interest and Assets*, Harvard University Press, Cambridge/Mass.
- Phelps, Edmund S. (1994) "Low- Wage Employment Subsidies versus the Welfare State", *American Economic Review*, 84, 54- 58
- Pierson, Paul and Stephan Leibfried (1995) "Multitiered Institutions and the Making of Social Policy", στο S. Leibfried and P. Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D. C
- Pillinger, Jane (1992), (2nd edn. 1993) *Feminising the Market. Women's Pay and Employment in the European Community*, Macmillan, London
- Pisani-Ferry, Jean, Italianer, Alexander and Roland Lescure (1993) "Stabilization properties of budgetary systems: A simulation analysis", *European Economy, Reports and Studies*, 5, 511-537
- Pissarides, Christopher (2002) "Consumption and Savings with Unemployment Risks: Implications for Employment Contracts", CEPR Discussion Paper No 3367
- Pissarides, Christopher A. (2001) "Employment protection", *Labour Economics*, 8, 131- 159
- Prondzynski, F. and W. Richards (1995) "Equal Opportunities in the Labour Market: Tackling Indirect Sex Discrimination", *European Public Law*, 1, 117- 135
- Prud'homme, Rémy (1993) "The potential role of the EC budget in the reduction of spatial disparities in a European economic and monetary union", *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Reports and Studies*, 5, 317- 351
- Psacharopoulos, George (1993) "Returns to Investment in Education", World Bank Policy Research Working Paper No 1067
- Putnam, Robert D. (1988) "Diplomacy and domestic politics: the logic of two- level games", *International Organization*, 42, 427- 461
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast (1997) "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, 11, 83- 92

- Radaelli, Claudio (2000) "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change", *European Integration Online Papers* (EIoP), 4, 8, eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm
- Rainbird, Helen (1993) "Vocational education and training", στο M. Gold (ed.) *The Social Dimension. Employment Policy in the European Community*, MacMillan, London
- Ramprakash, Deo (1994) "Poverty in the Countries of the European Union: A Synthesis of Eurostat's Statistical Research on Poverty", *Journal of European Social Policy*, 4, 117-128
- Ranjault, Patrick (1992) "On the Principle of Subsidiarity", *Journal of European Social Policy*, 2 (1), 49-52
- Rawls, John (1971) *A theory of justice*, Harvard University Press, Cambridge, MA
- Rawls, John (1982) "Social unity and primary goods", στο Amartya Sen and Bernard Williams (ed.) *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge Univ. Press, Cambridge
- Raynauld, André and Jean-Pierre Vidal (1998) *Labour Standards and International Competitiveness: A Comparative Analysis of Developing and Industrialized Countries*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham
- Razin, Assaf, Sadka Efraim and Phillip Swagel (2001) "The Ageing Population and the Size of the Welfare State", CEPR Discussion Paper No 2930
- Regini, Marino (1984) "The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain", στο John Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford University Press, Oxford, New York
- Regioplan Research Advice and Information (2001) "Undeclared Labour in Europe: Towards an integrated approach of combating undeclared labour", Final Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs
- Rhodes, Martin (1992) "The Future of the 'Social Dimension': Labour Market Regulation in Post-1992 Europe", *Journal of Common Market Studies*, 30,1,23-51
- Rhodes, Martin (1995) "A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social dimension", στο S. Leibfried and P. Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D. C
- Rhodes, Martin (1995) "'Subversive Liberalism': Market Integration, Globalization and The European Welfare State", Working Paper 95/10, The Robert Schuman Centre, European University Institute
- Rhodes, Martin (1997) "Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?", paper presented at the Conference on *Unemployment's Effects: the Southern European Experience in Comparative Perspective*, Princeton University, 14-15 November 1997
- Rhodes, Martin (1997) "Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform", στο M. Rhodes (ed.) *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*, Frank Cass, London

Rhodes, Martin (1997) "The Welfare State: Internal Challenges, External Constraints", στο Martin Rhodes, Paul Heywood and Vincent Wright (eds.) *Developments in West European Politics*, McMillan Press, London

Rifflet, Raymond (1985) "Evaluation of the Community Policy (1952-82)", στο Jacques Vandamme (ed.) *New Dimensions in European Social Policy*, Trans European Policy Studies Association, Croom Helm, London

Rodrik, Dani (1996) "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, 34, 9-41

Rodrik, Dani (1998) "Symposium on Globalization in Perspective: An Introduction", *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 3-8

Rodrik, Dani (1998) "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy*, 106, 997- 1032

Roebroek, Joop M. (1991) "Social Policy Diversities in Europe", στο Danny Pieters (ed.) *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus Programme of studies relating to social security in the European Communities*, Bruylant and Madu Uitgevers, Brussel and Antwerpen-Apeldoorn

Roemer, John (1986) "Equality of Resources Implies Equality of Welfare", *Quarterly Journal of Economics*, 101, 751-784

Romer, David (1993) "The New Keynesian Synthesis", *Journal of Economic Perspectives*, 7, 1, 5-22

Romero, Frederico (1993) "Migration as an Issue in European Interdependence and Integration: The Case of Italy", στο Alan S. Milward, Frances M.B. Lynch, Frederico Romero and Vibeke Sorensen (eds.) *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992*, Routledge, London

Rosen, Harvey S. (1988) *Public Finance*, 2η έκδοση, Irwin Publications, Homewood, Illinois

Rosen, Sherwin (1996) "Public Employment and the Welfare State in Sweden", *Journal of Economic Literature*, 34, 729- 740

Ross, George (1995) "Assessing the Delors EU and Social Policy", στο Stephan Leibfried and Paul Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, the Brookings Institution, Washington D.C

Rothschild, Michael and Joseph E. Stiglitz (1976) "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information", *Quarterly Journal of Economics*, 90, 630-649

Rubinfeld, Daniel L. (1987) "The Economics of the Local Public Sector", στο Alan Auerbach and Martin Feldstein (eds.) *Handbook of Public Economics*, North- Holland, Amsterdam, chapter 11

Ruggie, John Gerard (1982) "International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order", *International Organization*, 36(2), 379-415

- Ryan, Alan (1989) "Value-judgements and Welfare", στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Clarendon Press, Oxford
- Sachs, Jeffrey and Charles Wyplosz (1986) "The Economic Consequences of President Mitterrand", *Economic Policy*, 2 (April), 261-(306) 322
- Sachs, Jeffrey D. and Felipe B. Larrain (1993) *Macroeconomics in the Global Economy*, Harvester/Wheatsheaf, New York
- Sadowski, Dieter, Schneider Martin and Karin Wagner (1994) "The Impact of European Integration and German Unification on Industrial Relations in Germany", *British Journal of Industrial Relations*, 32, 4, 523-537
- Sagoff, Mark (1988) *The Economy of the Earth: Philosophy, Law and Environment*, Cambridge University Press, New York
- Saint- Paul, Giles (1996) "Employment Protection, International Specialization, and Innovation", Discussion Paper No 1338, CEPR, London
- Saint- Paul, Gilles (1996) "Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions", *Economic Policy*, 23, October, 265- 315
- Saint- Paul, Gilles (1997) "The Rise and Persistence of Rigidities", *American Economic Review*, 87, 290- 294
- Saint- Paul, Gilles (2000) *The Political Economy of Labour Market Institutions*, Oxford University Press, Oxford
- Saint- Paul, Gilles and Samuel Bentolila (2000) "Will EMU Increase Eurosclerosis", CEPR Discussion Paper No 2423
- Sala-i- Martin, Xavier and Jeffrey Sachs (1992) "Fiscal federalism and optimum currency areas: evidence for Europe from the United States", in Matthew B. Canzoneri, Vittorio Grilli and Paul R. Masson (eds.) *Establishing a central bank: issues in Europe and lessons from the US*, Cambridge University Press, Cambridge
- Samuelson, Paul A. (1954) "The pure theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36, 387-389
- Sandholtz, Wayne (1993) "Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht", *International Organization*, 47, 1- 39
- Sandholtz, Wayne and John Zysman (1989) "1992: Recasting the European Bargain", *World Politics*, 42, 95- 128
- Sapir, André (2000) "Who is Afraid of Globalization? The Challenge of Domestic Adjustment in Europe and America", Discussion Paper No 2595, CEPR
- Sapir, André and Marco Buti (2001) "EMU in the Early Years: Differences and Credibility", CEPR Discussion Paper No 2832
- Saraceno, Chiara (1994) "Book Review", *Journal of European Social Policy*, 4, 308- 310

Saraceno, Chiara (1997) "Family Change, Family Policies and the Restructuring of Welfare", Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy, *Social Policy Studies*, No 21, OECD, Paris

Sarfati, Hedva (1999) "The 35- hour week legislation hotly debated in France", <http://www.newwork.com/Pages>

Sargent, Thomas and Neil Wallace (1975) "Rational Expectations: The Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Role", *Journal of Political Economy*, 83, 241-245

Scarpetta, Stefano, Hemmings, Philip, Tressel Thierry and Jaejoon Woo (2002) "The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data", OECD Working Paper No 329

Scharpf, Fritz (1984) "Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria and Western Germany", στο John H. Goldhorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford University Press, Oxford, New York

Scharpf, Fritz W. (1988) "The joint- decision trap: Lessons from German federalism and European integration", *Public Administration*, 66, 239- 278

Scharpf, Fritz W. (1994) "Community and Autonomy: Multilevel Policy- Making in the European Union", EUI Working Paper RSC No 94/ 1, European University Institute, Robert Schuman Centre

Scharpf, Fritz W. (1995) "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States", Jean Monnet Chair Papers, No 28, The Robert Schuman Centre of the European University Institute, Florence

Scharpf, Fritz W. (2002) "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity", paper prepared for "Reassessing the Fundamentals: Integration in an Expanding EU", Journal of Common Market Studies 40th Anniversary Conference, 11- 13 April 2002, European University Institute, Florence

Scherer, Peter (1997) "Socio- economic change and social policy", Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy, *Social Policy Studies* No 21, OECD, Paris

Schmitt, Carl (1932) *Η Έννοια του Πολιτικού*, ελλην. μεταφρ.(1988) Αλίκη Λαβράνου, Κριτική, Αθήνα

Schmitter, Philippe (1970) "A Revised Theory of Regional Integration", *International Organization*, 24, 836- 868

Schmitter, Philippe C. and Michael W. Bauer (2001) "A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union", *Journal of European Social Policy*, 11, 55-65

Schneider, Friedrich and Dominik H. Enste (2000) "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences", *Journal of Economic Literature*, 38, 77- 114

Schumpeter, Joseph (1954) *Economic Doctrines and Method*, μτφρ R. Aris, George Allen and Unwin, London

- Scitovsky, Tibor (1986) *Human Desire and Economic Satisfaction: Essays on the frontiers of economics*, Harvester/Wheatsheaf, London and New York
- Seabright, Paul (1996) “Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model”, *European Economic Review*, 40, 61- 89
- Sen, Amartya K. (1970) “The Impossibility of a Paretian Liberal”, *Journal of Political Economy*, 78, 152-157
- Sen, Amartya K. (1977) “Rational fools: a critique of the behavioural foundations of economic theory”, *Philosophy and Public Affairs*, 6, 317-344
- Sen, Amartya K. (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Basil Blackwell/MIT Press, Oxford, Cambridge/Mass.
- Sen, Amartya K. (1982) *Choice, Welfare and Measurement*, Basil Blackwell, Oxford
- Sen, Amartya K. (1983) “Poor, relatively speaking”, *Oxford Economic Papers*, 35, 153-169
- Sen, Amartya K. (1983) *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam
- Sen, Amartya (1987) *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell, Oxford
- Sen, Amartya (1989) “The Moral Standing of the Market”, στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Clarendon Press, Oxford
- Sen, Amartya K. (1991) “Utility: Ideas and Terminology”, *Economics and Philosophy*, 7, 277-284
- Siebert, Horst (1997) “Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe”, *Journal of Economic Perspectives*, 11, 37- 54
- Siebert, Horst and Michael J. Koop (1993) “Institutional Competition Versus Centralization: Quo Vadis Europe?”, *Oxford Review of Economic Policy*, 9, 15- 30
- Siebert, W.S. και J.T. Addison (1991) “Internal Labour Markets: Causes and Consequences”, *Oxford Review of Economic Policy*, 7, 76-92
- Sinn, Hans- Werner (1990) “Tax Harmonization and Tax Competition in Europe”, NBER Working Paper No 3248, National Bureau of Economic Research
- Skidelsky, Robert (1989) “Keynes and the State”, στο Dieter Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Clarendon Press, Oxford
- Smith, Adam (1759) *The Theory of Moral Sentiments*, edited by D.D. Raphael and A.L. Macfie (1982), Liberty Classics, Indianapolis
- Smith, Adam (1776) *An Inquiry Into The Nature and Causes Of The Wealth of Nations*, edited by R.A. Campbell and A.S. Skinner/textual editor W.B. Todd (1981), Liberty Classics, Indianapolis
- Snower, Dennis J. (1994) “Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies”, *American Economic Review*, 84, 65- 70

Sohrab, Julia A. (1994) "An Overview of the Equality Directive on Social Security and Its Implementation in Four Social Security Systems", *Journal of European Social Policy*, 4, 263-276

Solow, Robert M. (1990) *The Labor Market as a Social Institution*, Basil Blackwell, Cambridge/Mass.

Soltwedel, Rüdiger, Dohse, Dirk and Christiane Krieger – Boden (1999) "EMU Challenges European Labor Markets", IMF Working Paper No 131

Sorensen, Peter B.(1993) "Coordination of Capital Income Taxes in the Economic and Monetary Union: What Needs to be Done?", στο Torres, Francisco and Francesco Giavazzi (eds.) *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, Cambridge

Soskice, David (1990) "Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialised Countries", *Oxford Review of Economic Policy*, 6, 36-61

Soskice, David (1991) "The Institutional Infrastructure of International Competitiveness: A Comparative Analysis of the UK and Germany", in Anthony B. Atkinson and Renato Brunetta (eds.) *Economics for the New Europe*, Proceedings of a Conference held by the International Economic Association in Venice, Italy, November 1990, Macmillan, London

Spahn, Bernd (1993) "The design of federal fiscal constitutions in theory and in practice", *The Economics of Community Public Finance*, *European Economy*, Reports and Studies, 5, 63- 99

Spicker, Paul (1991) "Solidarity", στο Graham Room (ed.) *Towards a European Welfare State?*, SAUS Publications, Bristol

Spicker, Paul (1991) "The Principle of Subsidiarity", *Journal of European Social Policy*, 1 (1), 3-14

Steil, Benn (1994) "'Social Correctness' is the New Protectionism", *Foreign Affairs*, 73(1), 14-20

Stein, Arthur A. (1982) "Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world", *International Organization*, 36, 299- 324

Stigler, George J. (1970) "Director's law of public income redistribution", *Journal of Law and Economics*, 13, 1-10

Stigler, George J. (1971) "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics*, 2, 137-146

Stiglitz, Joseph E. (1985) "Information and economic analysis: a perspective", *Economic Journal*, supplement, 95, 21-41

Stiglitz, Joseph E. (1991) "Another Century of Economic Science", *Economic Journal*, 101, 134-141

Straubhaar, Thomas (1988) "International Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience", *Journal of Common Market Studies*, 27, 45-62

- Strauss, John and Duncan Thomas (1998) "Health, Nutrition, and Economic Development", *Journal of Economic Literature*, 36, 766-817
- Streeck, Wolfgang (1984) "Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany", στο John H. Goldhorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford University Press, Oxford, New York
- Streeck, Wolfgang (1992) *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, Sage Publications, London
- Streeck, Wolfgang (1995) "From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy", στο Stephan Leibfried and Paul Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D.C
- Streeck, Wolfgang (1996) "Public Power Beyond the Nation State: The case of the European Community", in Robert Boyer and Daniel Drache (eds.) *States Against Markets: The limits of globalization*, Routledge, London and New York
- Streeck, Wolfgang (1997) "Citizenship Under Regime Competition: The Case of the 'European Works Councils'", Working Paper, 6, Arena (Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State)
- Stroby- Jensen, Carsten (2000) "Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy", *Journal of Common Market Studies*, 38, 71- 92
- Sugden, Robert (1982) "On the Economics of Philanthropy", *Economic Journal*, 92, 341-350
- Sugden, Robert (1984) "Reciprocity: The Supply of Public Good through Voluntary Contributions", *Economic Journal*, 94, 772-787
- Summers, Lawrence H. (1987) "Comments: Corporatism, the Laissez-faire, and the Rise in Unemployment, by A. Newell and J.S.V. Symons", *European Economic Review*, 31, 606-614
- Summers, Lawrence H. (1999) "Distinguished Lecture on Economics in Government: Reflections on Managing Global Integration", *Journal of Economic Perspectives*, 13(2), 3-18
- Sun, Jeanne- Mey and Jacques Pelkmans (1995) "Regulatory Competition in the Single Market", *Journal of Common Market Studies*, 33, 67- 89
- Swann, Dennis (1992) "The Social Charter and other issues", στο D. Swann (ed.) *The single European market and beyond: A study of the wider implications of the Single European Act*, Routledge, London and New York
- Tarantelli, E. (1986) "Monetary Policy and the Regulation of Inflation and Unemployment", στο M. Gunderson, N.M. Meltz and S. Ostry (eds.) *Unemployment: International Perspectives*, University of Toronto Press, Toronto
- Taylor, Paul (1983) *The Limits of European Integration*, Croom Helm, London and Sydney

Teague, Paul (1989) *The European Community: The Social Dimension - Labour Market Policies for 1992*, Kogan Page in association with the Cranfield School of Management, London

Teague, Paul and John Grahl (1989) "European Community Labour Market Policy: Present Scope and Future Direction", *Journal of European Integration*, 13, 55-73

Teague, Paul and John Grahl (1991) "The European Community Social Charter and Labour Market Regulation", *Journal of Public Policy*, 11, 207-232

Teutemann, Manfred (1993) "Interpersonal vs. interregional redistribution at the European level- as seen from the perspectives of fiscal federalism and public choice theory", *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Reports and Studies*, 5, 395-413

Thurow, Lester C. (1971) "The Income Distribution as a Pure Public Good", *Quarterly Journal of Economics*, 85, 327-336

Thurow, Lester (1974) "Cash Versus in-Kind Transfers", *American Economic Review*, 64, 190- 195

Thurow, Lester (1977) "Government Expenditures: Cash or in-kind Aid", στο Dworkin, Gerald, Gordon Bermant and Peter C. Brown (eds.) *Markets and Morals*, Hemisphere Pub. Corp., Washington

Tiebout, Charles M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, 416- 424

Titmuss, Richard M. (1968) *Commitment to Welfare*, George Allen and Unwin, London

Titmuss, Richard (1971) *The gift relationship: From human blood to social policy*, Random House, New York

Titmuss, Richard M. (1974) *Social Policy*, George Allen and Unwin, London

Tollison, Robert D. and Richard E. Wagner (1991) "Self-interest, public interest, and public health", *Public Choice*, 69, 323-343

Tsakoglou, Panos and Giota Panopoulou (1998) "Who are the Poor in Greece? Analysing Poverty Under Alternative Concepts of Resources and Equivalence Scales", *Journal of European Social Policy*, 8, 229-252

Tsoukalis, Loukas (1981) *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, George Allen and Unwin, London

Tsoukalis, Loukas (1993) *The New European Economy: The Politics and Economics of Integration*, Oxford University Press, Oxford

Tsoukalis, Loukas (1997) *The New European Economy Revisited*, Oxford University Press, Oxford

Tsoukalis, Loukas(1998) “The European Agenda: Issues of Globalization, Equity and Legitimacy”, Jean Monnet Chair Papers, The Robert Schuman Centre, European University Institute

Tullock, Gordon (1991) “Duncan Black: The Founding Father”, *Public Choice*, 71, 125-128

Ungerer, Horst (1993) “Political Aspects of European Monetary Integration”, EUI Working Paper EPU No 93/ 2, European Policy Unit, European University Institute, Florence

UNICE (1995) “Releasing Europe’s Potential Through Targeted Regulatory Reform”, *The UNICE Regulatory Study: An Interim Report*, Brussels

UNICE (2000) “Occupational Safety and Health: a priority for employers”, Brussels

van Bastelaer, Alois, Lemaître, Georges and Pascal Marianna (1997) “The Definition of Part-Time Work for the Purposes of International Comparisons”, *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No 22, OECD

van den Berg, Gerard, van der Klaauw, Bas and Jan C.van Ours (2000) “Punitive Sanctions and the Transition rate from Welfare to Work”, CEPR Discussion Paper No 2447

van der Meulen Rodgers, Yana (1996) “Book Review: International labour standards and economic interdependence, edited by Werner Sengenberger and Duncan Campbell, Geneva, International Institute for Labour Studies, 1994”, *Journal of Economic Literature*, 34, 160-162

van Rompuy, P. Abraham, F. and D. Heremans (1991) “Economic Federalism and the EMU”, *European Economy*, special edition, 1, 109-135

van Wijnbergen, Sweder (1993) “Enterprise reform in Eastern Europe”, *Economics of Transition*, 1(1), 21- 38

Vaubel, Roland (1995) “Social Regulation and Market Integration: A Critique and Public-Choice Analysis of the Social Chapter”, *Aussenwirtschaft*, Sondernummer 1995, European Integration- Between Nation and Federation, Part II: Social Regulation and Market Integration

Vedder,Richard and Lowell Gallaway(1991) “The war between the rent seekers”, *Public Choice*, 68, 283-289

Vibert, Frank (1990) “Europe's Constitutional Deficit” στο James Buchanan, Karl Otto Pohl, Victoria Curzon Price and Frank Vibert (eds.) *Europe's Constitutional Future*, Institute of Economic Affairs, London

Vibert, Frank (1990) “The New Europe: Constitutionalist or Centralist”, στο James Buchanan, Karl Otto Pohl, Victoria Curzon Price and Frank Vibert (eds.) *Europe's Constitutional Future*, Institute of Economic Affairs, London

Viñals, José and Juan F. Jimeno (1992) “Monetary Union and European Unemployment”, Discussion Paper No 1485, CEPR, London

Viner, Jacob (1960) “On the intellectual history of laissez faire”, *Journal of Law and Economics*, 3, 45-69

- Vogel, Laurent (1991) "A Survey of Occupational Health and Safety Services in the Member States of the European Community and the European Free Trade Association", First Interim Report: The Existing Legal Frameworks in the Different States, European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety, Brussels
- von Hagen, Jürgen and Barry Eichengreen(1996) "Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union", *The American Economic Review*, 86, 134-138
- Voos, Paula B. (1996) "Book Review: Reinventing the workplace: How business and employees can both win, by David L. Levine, Washington D.C.: Brookings Institution, 1995", *Journal of Economic Literature*, 34, 790- 792
- Wagner, Richard E. (1989) *To promote the general welfare: Market process vs. political transfers*, Pacific Research Institute for Public Policy, San Francisco
- Wallace, Helen (1996) "Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance", στο Helen Wallace and William Wallace (eds.) *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford
- Wallace, William (1982) "Europe as a Confederation: The Community and the Nation State", *Journal of Common Market Studies*, 21, 57- 68
- Wallace, William (1983) "Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System", στο Helen Wallace, William Wallace and Carole Webb (eds.) *Policy-Making in the European Community*, 2nd edition, Wiley, Chichester
- Wallace, William (1990) *The Transformation of Western Europe*, Pinter Publishers for the Royal Institute of International Affairs, London
- Walsh, Cliff (with contributions by Jeff Petchey) (1993) "Fiscal federalism: An overview of issues and a discussion of their relevance to the European Community", *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Reports and Studies*, 5, 25- 62
- Walters, D. R. (1997) "Trade unions, and international perspectives on occupational health and safety: an analysis of the role of European Works Councils", South Bank European Papers No 2/ 97, South Bank University, London
- Waltz, Kenneth N. (1979) *Theory of International Politics*, Addison- Wesley, Reading, Mass.
- Watson, Philippa (1993) "Social Policy After Maastricht", *Common Market Law Review*, 30, 481-513
- Weaver, R. Kent (1986) "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy*, 6, 371-398
- Webb, Carole (1983) "Theoretical Perspectives and Problems", στο Helen Wallace, William Wallace and Carole Webb (eds.) *Policy- Making in the European Community*, 2nd edition, Wiley, Chichester
- Weiss, Barbara Marga (1999) "The Economics of Integration, The Politics of Regionalism: Interdependence and Integration Theory Revisited", Cioa Conference Proceedings, Columbia International Affairs Online

Weitzman, Martin (1987) "Steady state unemployment under profit sharing", *Economic Journal*, 97, 86-105

Wildasin, David E. (1991) "Income Redistribution in a Common Labor Market", *American Economic Review*, 81, 757- 774

Wilensky, Harold (1975) *The Welfare State and Equality: the Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley, California

Wilensky, Harold L. (1981) "Democratic Corporatism, Consensus and Social Policy: Reflections on Changing Values and the 'Crisis' of the Welfare State", στο *The Welfare State in Crisis - An account of the Conference on Social Policies in the 1980s*, OECD, Paris

Wilke, Marc and Helen Wallace (1990) "Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing in the European Community", Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper, 27

Williamson, Jeffrey G. (1998) "Globalization, Labor Markets and Policy Backlash in the Past", *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 51-72

Winter- Ebmer, Rudolf (2001) "Evaluating an Innovative Redundancy- Retraining Project: The Austrian Steel Foundation", CEPR Discussion Paper No 2776

Wood, Adrian (1995) "How Trade Hurt Unskilled Workers", *Journal of Economic Perspectives*, 9(3), 57-80

Wright, Gavin (1991) "Understanding the *Gender Gap*: A Review Article", *Journal of Economic Literature*, 29, 1153- 1163

Yergin, Daniel and Joseph Stanislaw (1998) *The Commanding Height: The Battle Between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World*, Simon and Schuster, New York

Yfantopoulos, John (1991) "Financing of social security in the European Communities", στο Danny Pieters (ed.) *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus Programme of studies relating to social security in the European Communities*, Bruylant and Maclu Uitgevers, Brussel and Antwerpen-Apeldoorn

Young, Hugo (1998) *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*, Macmillan, London

Zanchi, Luisa (1992) "The Inter-Industry Wage Structure: Empirical Evidence for Germany and a Comparison with the U.S. and Sweden", European University Institute, Working Paper in Economics, 92/76

Zysman, John and Andrew Schwartz (1998) "Reunifying Europe in an Emerging World Economy: Economic Heterogeneity, New Industrial Options, and Political Choices", *Journal of Common Market Studies*, 36, 405- 429

Επιτροπή ΕΚ (1989) «Ανακοίνωση της Επιτροπής για το Πρόγραμμα Δράσης της Σχετικά με την Εφαρμογή του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων», ΚΟΜ (89) 568

Επιτροπή ΕΚ (1989) «Η κοινωνική διάσταση της εσωτερικής αγοράς», *Κοινωνική Ευρώπη*, Ειδικό Τεύχος

Επιτροπή ΕΚ (1989) «Σχέδιο Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων», ΚΟΜ (89) 471

Επιτροπή ΕΚ (1993) «Η Κοινωνική Προστασία στην Ευρώπη, 1993», ΚΟΜ (93) 531

Επιτροπή ΕΚ (1993) «Ανακοίνωση σχετικά με τη θέση σε εφαρμογή του Πρωτοκόλλου για την κοινωνική πολιτική που υποβάλλεται από την Επιτροπή στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο», ΚΟΜ(93) 600 τελικό

Επιτροπή ΕΚ (1993) *Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα, Απασχόληση: Οι Προκλήσεις και η Αντιμετώπισή τους για τη Μετάβαση στον 21ο Αιώνα. Λευκό Βιβλίο*, Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συμπλήρωμα 6/93, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων ΕΚ, Λουξεμβούργο.

Επιτροπή ΕΚ (1994) «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική- Η Πορεία προς το Μέλλον για την Ένωση/ Λευκό Βιβλίο», ΚΟΜ (94) 333

Επιτροπή ΕΚ (1994) «Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, σχετικά με τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβιβάσεων επιχειρήσεων, εγκαταστάσεων ή τμημάτων εγκαταστάσεων», ΚΟΜ (94) 300, τελικό

Επιτροπή ΕΚ (1996) «Οι Επιπτώσεις και η Αποτελεσματικότητα της Ενιαίας Αγοράς», ΚΟΜ(96) 520 τελικό

Επιτροπή ΕΚ (1997) «Πρόγραμμα Δράσης 2000 για μια Ισχυρότερη και Ευρύτερη Ευρώπη», ΚΟΜ (97) 2000 τελικό

Επιτροπή ΕΚ (1998) «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου περί της θέσπισης ενός γενικού πλαισίου για την ενημέρωση των εργαζομένων και τη διαβούλευση με αυτούς μέσα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα», COM(1998) 612 τελικό

Επιτροπή ΕΚ (1999) «Έκθεση της Επιτροπής για την εφαρμογή της Οδηγίας 92 /85/ ΕΟΚ του Συμβουλίου της 19ης Οκτωβρίου 1992 σχετικά με την εφαρμογή μέτρων που αποβλέπουν στη βελτίωση της υγείας και της ασφάλειας κατά την εργασία των εγκύων, λεχώνων και γαλουχουσών εργαζομένων» COM (1999) 100 τελικό

Επιτροπή ΕΚ (2000) «Απόφαση του Συμβουλίου της 13 Μαρτίου 2000 περί των κατευθυντήριων γραμμών για τις πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση το 2000 και Σύσταση του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή των πολιτικών των κρατών μελών για την απασχόληση», Έγγραφο της ΓΔ Απασχόλησης & Κοινωνικών υποθέσεων συντεταγμένο με βάση τα Έγγραφα του Συμβουλίου Ν 6433/00 και 5161/00 τελικά

Επιτροπή ΕΚ (2000) «Η μελλοντική εξέλιξη της κοινωνικής προστασίας από μακροπρόθεσμη σκοπιά: ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις», Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, COM(2000) 622 τελικό

Επιτροπή ΕΚ (2000) «Πρόταση Απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί της θέσπισης ενός κοινωνικού προγράμματος δράσης για την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού», COM(2000) 368 τελικό

Επιτροπή ΕΚ (2000) «Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τροποποίηση της οδηγίας 76/ 207/ ΕΟΚ του Συμβουλίου περί της εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης των ανδρών και των γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και προώθηση και τις συνθήκες εργασίας» COM (2000) 334 τελικό

Επιτροπή ΕΚ (2000) «Σχέδιο Κοινής Έκθεσης για την Απασχόληση», COM (2000) 551 final

Επιτροπή ΕΚ (2000) «Τοπική δράση για την απασχόληση: Η τοπική διάσταση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση», COM(2000) 196 τελικό

Επιτροπή ΕΚ (2001) «Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 80/ 987/ΕΟΚ περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη», COM (2000) 832 τελικό

Επιτροπή ΕΚ (2001) «Το μέλλον της υγειονομικής περίθαλψης και της μέριμνας για τους ηλικιωμένους: εξασφάλιση της δυνατότητας πρόσβασης, της ποιότητας και της οικονομικής βιωσιμότητας», COM(2001) 723 τελικό

Επιτροπή ΕΚ (2002) «Έκθεση που ζητήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Στοκχόλμη: Αύξηση της συμμετοχής του εργατικού δυναμικού και προώθηση της παράτασης του ενεργού επαγγελματικού βίου», COM(2002) 9 τελικό

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2001) «Έκθεση σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 76/ 207/ ΕΟΚ ...», Α5-0173/ 2001 τελικό, 16/ 5/ 2001

Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια και την Υγεία στην Εργασία (2000) *Η κατάσταση της επαγγελματικής ασφάλειας και υγείας στην Ευρωπαϊκή Ένωση –Πιλοτική μελέτη*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων ΕΚ, Λουξεμβούργο

Ιωακειμίδης, Παναγ. (1984) «Από την ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων στον 'ενιαίο κοινωνικό χώρο' » στο *1992: Νομική, Οικονομική και Πολιτική Διάσπαση*, Πανεπιστήμιο Αθηνών - Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Αθήνα

Ιωακειμίδης, Παναγιώτης Κ. (1993) *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση: Θεωρία, Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές*, Θεμέλιο, Αθήνα

Καζάκος, Πάνος (1989) «Το Πρόγραμμα της Εσωτερικής Αγοράς. Περιεχόμενο, Οικονομική Φιλοσοφία και Προβλήματα Εφαρμογής», στο Πάνος Καζάκος (επιμ.) *1992. Η Εξέλιξη της Εσωτερικής Αγοράς στην Ευρώπη και η Ελλάδα*, Ιονική Τράπεζα, Αθήνα

Καζάκος, Πάνος (1990) «Οικονομική Πολιτική και Εκλογές. Ο Πολιτικός Έλεγχος της Οικονομίας στην Ελλάδα: 1979-89», στο *Εκλογές και Κόμματα στη Δεκαετία του '80*, Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Θεμέλιο, Αθήνα.

Κουτσιαράς, Νίκος (1992) «Η Κοινωνική Πολιτική της Κοινότητας: Μια Οικονομική Ερμηνεία», Κείμενο Εργασίας, 18, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (ΕΚΕΜ)

Κρεμαλής, Κωνσταντίνος Δ. (1991) *Το Δικαίωμα του Ατόμου για Κοινωνική Πρόνοια*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα

Κρεμαλής, Κωνσταντίνος κ.α. (1990) *Κοινωνική Πρόνοια: Διερεύνηση και αξιολόγηση ενός νέου συστήματος*, Αθήνα

Νικολίτσα, Δάφνη (2000) «Η Διευθέτηση των ωρών Εργασίας: Τρόποι και Συνθήκες για την Εφαρμογή της», *Οικονομικά Θέματα*, 8γ, ΙΟΒΕ

Περράκης Στέλιος και Γιάννης Ληξουριώτης (1990) *Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χώρος και Κοινοτικός Κοινωνικός Χάρτης: Η διεθνής, κοινοτική και ελληνική διάσταση των ρυθμίσεων*, Εκδ. Σάκκουλα για το ΕΚΕΜ, Αθήνα

Σταυρόπουλος, Αριστοτέλης Κ. (1984) *Τα Νοσοκομεία και η Νοσηλευτική Πολιτική της Ελληνικής Εθνότητας στην Κωνσταντινούπολη (1453)*, Αθήνα

Συμβούλιο ΕΕ (2001) «Απόφαση του Συμβουλίου της 19 Ιανουαρίου 2001 για τις κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής απασχόλησης των κρατών μελών για το 2001», (2001/63/ΕΚ), ΕΕ L 22/ 18, 24/ 1/ 2001

Συμβούλιο ΕΕ (2002) «Απόφαση του Συμβουλίου της 18 Φεβρουαρίου 2001 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση το 2002», (2002/ 177/ ΕΚ), ΕΕ L 60/ 60, 1/ 3/ 2002

Συμβούλιο της ΕΕ (2000) «Συνέχεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας –η συνεχιζόμενη εμπειρία της ανοικτής μεθόδου συντονισμού», 9088/ 00, 14/ 6/ 2000

Τσινισιζέλης, Μιχάλης (1995) «Θεωρία της Διεθνούς Πολιτικής Ενοποίησης», στο Ναπολέον Μαραβέγιας και Μιχάλης Τσινισιζέλης (επιμ.) *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές*, Θεμέλιο, Αθήνα

Τσουκαλάς, Κωνσταντίνος (1991) *Ειδώλα Πολιτισμού: Ελευθερία, Ισότητα και Αδελφότητα στη Σύγχρονη Πολιτεία*, Θεμέλιο, Αθήνα

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2001) *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001- 2003*, Αθήνα

Υφαντόπουλος, Γιάννης (1990) «Το Κράτος Πρόνοιας και η Συνταξιοδοτική Πολιτική στην Ελλάδα, στις Χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. και της Ε.Ο.Κ.», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 73Α, 199-249