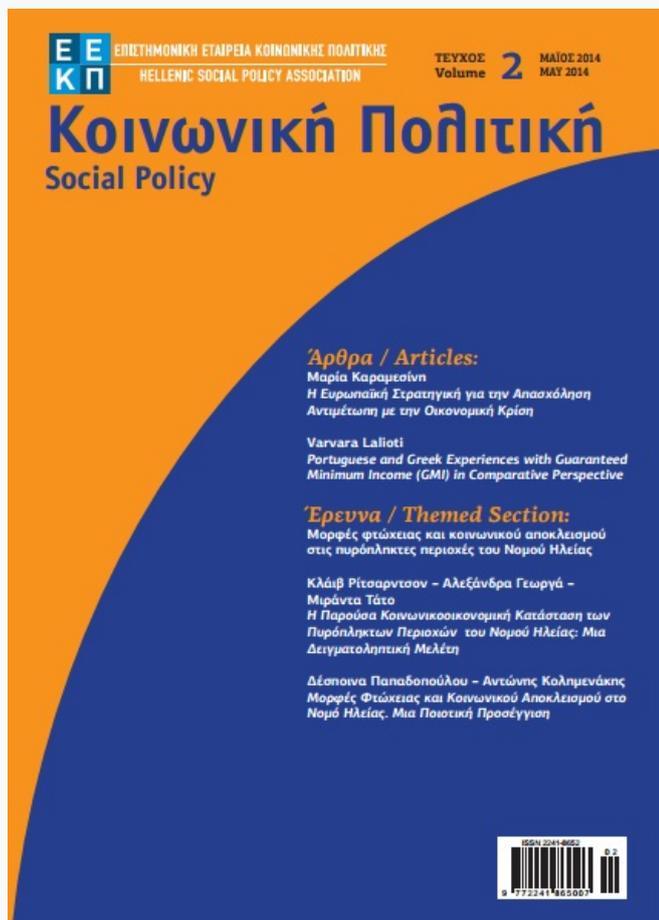


## Social Policy

Vol 2 (2014)



### Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση Αντιμέτωπη με την Οικονομική Κρίση

Μαρία Καραμεσίνη

doi: [10.12681/sp.10552](https://doi.org/10.12681/sp.10552)

Copyright © 2016, Μαρία Καραμεσίνη



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

#### To cite this article:

Καραμεσίνη Μ. (2017). Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση Αντιμέτωπη με την Οικονομική Κρίση. *Social Policy*, 2, 7–26. <https://doi.org/10.12681/sp.10552>

# Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΗ ΜΕ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

Μαρία Καραμεσίνη<sup>1</sup>

## Περίληψη

Το άρθρο αυτό αναλύει και ερμηνεύει τις παρεκκλίσεις των κοινοτικών οργάνων από την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ) κατά τη διάρκεια της τρέχουσας κρίσης ως αποτέλεσμα της εγγενούς αδυναμίας της ΕΣΑ να αναγνωρίσει την κυκλική ανεργία. Υποστηρίζει ότι αυτή αποδείχθηκε εντελώς ακατάλληλη στο να εμποδίσει την αύξηση της ανεργίας στην Ε.Ε. και τις χώρες μέλη, που δημιούργησε η τρέχουσα κρίση κατά την πρώτη φάση. Γι' αυτό και τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια αρχικά ενέκριναν την εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο επεκτατικών δημοσιονομικών πολιτικών και ενέταξαν τις πολιτικές διατήρησης των θέσεων εργασίας μεταξύ των έκτακτων μέτρων αντιμετώπισης της κρίσης. Από τα τέλη του 2009 οι αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων επιδιώκουν συστηματικά τον περιορισμό των δημοσίων ελλειμμάτων στις χώρες μέλη της Ε.Ε., ενώ η προ της κρίσης ΕΣΑ επανήλθε ατόφια με την νέα στρατηγική «Ευρώπη 2020». Όπως η παλιά, έτσι και η νέα ΕΣΑ, αναγνωρίζει ως μόνο πρόβλημα τη διαρθρωτική ανεργία και αγνοεί επιδεικτικά τις επιπτώσεις της ύφεσης και της μειωμένης ενεργού ζήτησης στην απασχόληση. Τα πακέτο προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πολιτική απασχόλησης που ανακοινώθηκε το 2012, με άξονα τα ενεργητικά μέτρα ενίσχυσης της ζήτησης εργασίας και τα μέτρα ευελιξίας του χρόνου και των συμβάσεων εργασίας που διατηρούν την απασχόληση, αποτελεί έμμεση παραδοχή της αποτυχίας της ΕΣΑ να αποτελέσει το αντίβαρο της υφεσιακής οικονομικής πολιτικής που ασκείται ταυτόχρονα σε όλες τις χώρες της ευρωζώνης και εκτός αυτής. Ωστόσο είναι και αυτό εντελώς ακατάλληλο να αντιμετωπίσει τα εκρηκτικά ποσοστά ανεργίας των χωρών της περιφέρειας της ευρωζώνης, που είναι προϊόν της βαθιάς ύφεσης που έχουν προκαλέσει και τροφοδοτούν οι πολιτικές παρατεταταμένης λιτότητας.

## 1. Εισαγωγή

Η παγκόσμια οικονομική κρίση των τελευταίων ετών συνιστά μεγάλη δομική κρίση του καπιταλισμού στις αναπτυσσόμενες χώρες του πλανήτη. Δεν έχει ακόμα ξεπεραστεί, εφόσον δεν έχουν αντιμετωπιστεί τα διαρθρωτικά αίτια που τη δημιούργησαν: η διεύρυνση των εισοδηματικών ανισοτήτων και η ώθηση της καταναλωτικής ζήτησης μέσω ιδιωτικού δανεισμού, η ανεξέλεγκτη δράση του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος και οι μεγάλες ανισορροπίες στις εξωτερικές συναλλαγές μεταξύ των πόλων της παγκόσμιας οικονομίας. Το 2008-9, αποφεύχθηκε η οικονομική κατάρρευση χάρη στις παρεμβάσεις των κρατών για την ενίσχυση των τραπεζών και των οικονομιών, ενώ το 2010-11 σημειώθηκε ανάκαμψη στις περισσότερες χώρες του κόσμου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.). Αντίθετα, τη διετία 2012-2013 επανήλθε η ύφεση στην Ε.Ε., αν και υπήρξε ηπιότερη αυτής του 2009.

Η Ε.Ε. επλήγη περισσότερο από την ύφεση και την οικονομική επιβράδυνση από όλες τις αναπτυσσόμενες περιοχές του κόσμου, ενώ οι απώλειές της σε θέσεις εργασίας και η άνοδος της ανεργίας ήταν οι δεύτερες μεγαλύτερες μετά από αυτές των ΗΠΑ. Η απασχόληση υποχώρησε κατά 1,9% το 2009 και 0,6% το 2010, ενώ η ανεργία ανέβηκε από το 7,1% το

---

<sup>1</sup> Καθηγήτρια Οικονομικών της Εργασίας και της Κοινωνικής Πολιτικής, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο ([mkarames@ath.forthnet.gr](mailto:mkarames@ath.forthnet.gr)).

2008 στο 9,7% το 2010. Η οικονομική ανάκαμψη, που ξεκίνησε στο τέλος του 2009, διήρκεσε μέχρι το τέλος του 2011, οπότε έδωσε τη θέση της στην ύφεση, που διατηρήθηκε μέχρι τα μέσα του 2013 και αύξησε το μέσο ποσοστό ανεργίας στην Ε.Ε. στο 11,5%.

Η τρέχουσα οικονομική κρίση έθεσε εξ αρχής σε δοκιμασία την πολιτική απασχόλησης της Ε.Ε., δηλαδή την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ). Αυτή αποδείχθηκε εντελώς ακατάλληλη για να αντιμετωπίσει την κρίση απασχόλησης στις χώρες της Ε.Ε. Λόγω της επικέντρωσής της σε πολιτικές προσφοράς εργασίας και μέτρα αύξησης της ευελιξίας της αγοράς εργασίας, η ΕΣΑ δεν είχε να προτείνει τίποτα για την αναχαίτιση της ανεργίας που προκαλούσαν οι μαζικές απολύσεις και η δραστική μείωση των προσλήψεων. Μπροστά σ' αυτήν την αδυναμία, το 2008 και το πρώτο εξάμηνο του 2009, τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια προέτρεψαν τα κράτη μέλη της Ε.Ε. στη λήψη μέτρων αντιμετώπισης της κυκλικής ανεργίας, παρεκκλίνοντας από τις μέχρι τότε επιταγές της ΕΣΑ, που από τη στιγμή της ιστορικής της γένεσης αναγνώριζε ως μοναδικό πρόβλημα τη διαρθρωτική ανεργία και πρότεινε ως κύρια μέτρα καταπολέμησής της την προσαρμογή των δεξιοτήτων των ανέργων στις απαιτήσεις των επιχειρήσεων και την ενίσχυση της ευελιξίας της (αγοράς) εργασίας.

Η μεγάλη άνοδος του δημοσίου χρέους στα περισσότερα κράτη της Ε.Ε. και της ευρωζώνης, η κρίση της Ελλάδας και της Ιρλανδίας και η επίθεση κατά του ευρώ στις διεθνείς χρηματαγορές έβαλαν τέλος στην προσωρινή παρέκκλιση. Από το δεύτερο εξάμηνο του 2009, οι αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων επιδιώκουν τον περιορισμό των δημοσίων ελλειμμάτων και τη συγκράτηση της αύξησης των κρατικών χρεών μέσω περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής. Σε άμεση συνάρτηση με τις παραπάνω κατευθύνσεις μακροοικονομικής πολιτικής, η προ της κρίσης ΕΣΑ επανήλθε ατόφια – χωρίς κεϋνσιανές προσμίξεις – με την νέα στρατηγική της Ε.Ε. «Ευρώπη 2020», που υιοθετήθηκε το 2010. Όπως και η παλιά, έτσι και η νέα ΕΣΑ, αναγνωρίζει ως μόνο πρόβλημα τη διαρθρωτική ανεργία και αγνοεί επιδεικτικά την διατήρηση ή συνεχιζόμενη άνοδο της ανεργίας που γεννούν οι χαμηλοί ρυθμοί μεγέθυνσης και η ύφεση σε ορισμένες οικονομίες της Ε.Ε. Ταυτόχρονα, μέσω της έμφασης στην «ευελιξία με ασφάλεια» (flexicurity), συνεχίζει να προωθεί την υποβάθμιση των όρων εργασίας και απασχόλησης των ευρωπαϊών μισθωτών, στο όνομα της δημιουργίας ευκαιριών απασχόλησης για τους άνεργους. Δύο χρόνια μετά την υιοθέτησή της, η ΕΣΑ αποδείχθηκε ανεπαρκής για την καταπολέμηση της ανεργίας στην Ε.Ε. και την αναχαίτιση της αναζωπύρωσής της μετά τον Μάρτιο 2011. Η συνειδητοποίηση της αδυναμίας και ο φόβος απονομιμοποίησης της διαδικασίας ενισχυμένης «οικονομικής διακυβέρνησης» (νέο Σύμφωνο Σταθερότητας, Σύμφωνο για το Ευρώ+) λόγω της ανόδου της ανεργίας, οδήγησαν την άνοιξη του 2012 τα κοινοτικά όργανα σε πολιτικές πρωτοβουλίες.

Στο παρόν άρθρο αναλύουμε κριτικά τους στόχους, το περιεχόμενο και τη λογική της ΕΣΑ πριν την κρίση (δεύτερη ενότητα) και τις εξελίξεις των πέντε τελευταίων ετών (τρίτη ενότητα), κάνοντας διάκριση μεταξύ των φάσεων της κρίσης. Κλείνουμε με γενικά συμπεράσματα ως προς την καταλληλότητα της πολιτικής απασχόλησης της Ε.Ε. να αντιμετωπίσει την ανεργία που δημιουργεί η οικονομική κρίση.

## **2. Στόχοι, λογική και περιεχόμενο της ΕΣΑ πριν την τρέχουσα κρίση**

Η πολιτική απασχόλησης της Ε.Ε. αποτελούσε για πολλές δεκαετίες μετά τη Συνθήκη της Ρώμης τον μοναδικό τομέα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, ενώ σήμερα αποτελεί τον πιο αναπτυγμένο τομέα της. Περιλαμβάνει αφενός τις Οδηγίες που ρυθμίζουν τα ελάχιστα εργασιακά δικαιώματα στα κράτη μέλη της Ε.Ε., αφετέρου την ΕΣΑ που γεννήθηκε το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990 και κατοχυρώθηκε θεσμικά το 1997. Οι Οδηγίες είναι νομικά δεσμευτικές για τα κράτη μέλη της Ε.Ε. και οι ρυθμίσεις τους μεταφέρονται υποχρεωτικά στο εθνικό δίκαιο (hard law). Αντίθετα, η ΕΣΑ δεσμεύει τα κράτη μέλη μόνο ως προς κοινούς στόχους και κατευθύνσεις πολιτικής απασχόλησης, χωρίς να θίγει την

αυτονομία των κρατών ως προς την επιλογή και εφαρμογή των συγκεκριμένων πολιτικών και μέτρων που υλοποιούν τους κοινούς στόχους και κατευθύνσεις (soft law).

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

Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η ΕΣΑ προέκυψε από τη συνεπίδραση διαφορετικών απόψεων για τη νομιμότητα ανάπτυξης κοινωνικής πολιτικής σε κοινοτικό επίπεδο και το περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ε., καθώς και από τις θεωρητικές και πολιτικο-ιδεολογικές συγκρούσεις για το ρόλο του εργατικού δικαίου στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης στο πλαίσιο των συζητήσεων για την ευελιξία της αγοράς εργασίας και το περιεχόμενο της οικονομικής πολιτικής της Ε.Ε. (Ashiabor 2005). Όπως τότε έτσι και σήμερα τα πεδία της απασχόλησης και της κοινωνικής προστασίας, συνιστούν σε κοινοτικό επίπεδο «αρένες» όπου συγκρούονται διαφορετικές προτεραιότητες (ανταγωνιστικότητα έναντι κοινωνικής συνοχής), καθεστώτα κοινωνικής ευημερίας/πρόνοιας με διαφορετικές παραδόσεις κοινωνικής προστασίας, και διαφορετικές ομάδες συμφερόντων (Σωτηρόπουλος 2010).

## **2.1 Οι αρχικοί στόχοι και η λογική της ΕΣΑ**

Ο λόγος γένεσης της ΕΣΑ, που θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ για την Ε.Ε. το 1997, ήταν η υψηλή ανεργία στην Ε.Ε. και η απονομιμοποιητική της επίδραση στην ΟΝΕ το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990. Το Λευκό Βιβλίο για την Ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση, που αποτελεί την αφετηρία της ΕΣΑ, ολοκληρώθηκε το 1993, έτος ύφεσης, που ακολούθησε δύο έτη οικονομικής επιβράδυνσης στην Ε.Ε. Μεταξύ 1990 και 1993 το ποσοστό ανεργίας ανέβηκε από 7,2% στο 10%, επίπεδο όπου διατηρήθηκε μέχρι το 1996, έτος εντατικών διαπραγματεύσεων για τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Αν και η υψηλή ανεργία ήταν το κυρίως πρόβλημα που ήρθε να αντιμετωπίσει με την ΕΣΑ η Συνθήκη του Άμστερνταμ, όμως αυτή δεν δέσμευσε την Ε.Ε. ως προς την απορρόφηση της ανεργίας, αλλά ως προς την επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης. Ο στόχος αυτός ήταν συμβατός με τη λογική του Λευκού Βιβλίου, που μπορεί να συνομιστεί ως εξής. Σε μία γηράσκουσα Ευρώπη, η καταπολέμηση της ανεργίας πρέπει να επέλθει μέσω αύξησης της απασχόλησης και όχι μέσω μείωσης του εργατικού δυναμικού. Κι αυτό διότι η δημογραφική γήρανση επιφέρει μεγάλη οικονομική επιβάρυνση στα συστήματα κοινωνικής προστασίας. Η λύση στο πρόβλημα είναι η ενεργοποίηση και απασχόληση ανεκμετάλλετων αποθεμάτων εργατικού δυναμικού. Η παραπάνω λογική έχει διατηρηθεί αναλλοίωτη μέχρι σήμερα.

Ως προς την ανεργία, η ΕΣΑ εξ αρχής αναγνώρισε ως πρόβλημα μόνο τη διαρθρωτική, αποκλείοντας την κυκλική από τους στόχους της και την επεκατατική μακροοικονομική πολιτική από τα εργαλεία της. Εξάλλου, η ρητή υποχρέωση των χωρών της Ε.Ε. για μείωση και συγκράτηση των δημοσίων ελλειμμάτων κάτω από το 3% του ΑΕΠ ως προϋπόθεση εισόδου τους στην ΟΝΕ απέκλειε αυτήν την προοπτική. Και ως προς αυτό το θέμα η ΕΣΑ υιοθέτησε την ερμηνεία του Λευκού Βιβλίου για την Ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση. Αυτό είχε αντιμετωπίσει την υψηλή ανεργία στην Ε.Ε. ως ένα κυρίως διαρθρωτικό πρόβλημα μειωμένης ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών οικονομιών λόγω τεχνολογικής υστέρησης και ακαμψιών των αγορών εργασίας (Σακελλαρόπουλος 2001).

Η διαρθρωτική ανεργία καταπολεμάται με μείωση του κόστους εργασίας και κατάρτιση των ανέργων ώστε να αντιστοιχηθούν τα προσόντα τους με τις απαιτήσεις των επιχειρήσεων. Οι επενδύσεις στην εκπαίδευση και κατάρτιση αποτελούν βασικό εργαλείο κατά της ανεργίας. Όσον αφορά τη μείωση του κόστους εργασίας, αυτή επιτυγχάνεται τόσο με μέτρα ενίσχυσης της ευελιξίας της εργασίας όσο και με τη μείωση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας. Τα πρώτα συνεπάγονται μεν περιορισμό των εργασιακών δικαιωμάτων, αλλά δεν πρέπει να οδηγούν σε πλήρη απορρύθμιση της αγοράς εργασίας, εφόσον χρειάζεται η συναίνεση και συμβολή των εργαζομένων και των συνδικάτων στη διαδικασία τεχνολογικής αλλαγής. Λαμβανομένων υπόψη του συσχετισμού δύναμης μεταξύ κεφαλαίου και μισθωτής εργασίας και των οφελών της «κοινωνικής ειρήνης», τα μέτρα προώθησης της εργασιακής ευελιξίας θα πρέπει να μετριάζονται από άλλα που παρέχουν ασφάλεια σε αυτούς που πλήττονται. Από αυτή τη λογική γεννήθηκε η έννοια της «ευελιξίας με ασφάλεια» (flexicurity).

Δεδομένης της τάσης δημογραφικής γήρανσης, η αύξηση της συμμετοχής του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας στο εργατικό δυναμικό – ιδίως των γυναικών – υπήρξε ο δεύτερος στόχος της ΕΣΑ, προς αποφυγή μελλοντικών ελλείψεων εργατικού δυναμικού που θα αποτελούσαν τροχοπέδη της οικονομικής μεγέθυνσης και για τη μόνιμη διατήρηση επαρκών εφεδρειών ανέργων που, σύμφωνα με τα νέο-κεϋνσιανά μοντέλα διαρθρωτικής ανεργίας, περιορίζουν τις μισθολογικές διεκδικήσεις των εργαζομένων και τον πληθωρισμό (Καραμεσίνη 2005).

## **2.2 Το περιεχόμενο της ΕΣΑ – κοινές κατευθύνσεις πολιτικής απασχόλησης**

Το περιεχόμενο της ΕΣΑ συνίσταται στις κοινές κατευθύνσεις (κατευθυντήριες γραμμές-άξονες) που αυτή καθορίζει για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης και στο πώς αυτές συνδέονται με τους κοινούς στόχους. Είναι όμως απαραίτητο να διευκρινίσουμε προκαταβολικά τι εννοούν οι διαμορφωτές της ΕΣΑ με τον όρο πολιτική απασχόλησης.

Για την επεξεργασία των κοινών κατευθύνσεων πολιτικής (κατευθυντήριων γραμμών-αξόνων), οι εμπνευστές της ΕΣΑ υιοθέτησαν έναν ευρύ ορισμό της πολιτικής απασχόλησης, που περιλαμβάνει το σύνολο των *μικρο-οικονομικών* και *κοινωνικών πολιτικών* που επιδρούν στην προσφορά και ζήτηση εργασίας, τη λειτουργία της αγοράς εργασίας και την οργάνωση της εργασίας στο εσωτερικό των επιχειρήσεων: πολιτικές αγοράς εργασίας, εκπαιδευτική, φορολογική και συνταξιοδοτική πολιτική, πολιτική επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ, πολιτική κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικής φροντίδας, πολιτική κατά των διακρίσεων και υπέρ της ισότητας ευκαιριών κλπ. (Καραμεσίνη 2005).

Τρεις είναι οι βασικές κατευθύνσεις που διατρέχουν την ΕΣΑ σε όλες τις φάσεις της και συνιστούν τα βασικά συστατικά της στοιχεία: η βελτίωση της απασχολησιμότητας (employability) και η ενεργοποίηση (activation) των ανέργων και ανενεργών και η ευελιξία με ασφάλεια (flexicurity). Δευτερεύον στοιχείο υπήρξε η ενθάρρυνση της (μικρο) επιχειρηματικότητας. Τα δύο πρώτα στοιχεία υπηρετούνται με πολιτικές προσφοράς εργασίας ενώ τα δύο τελευταία με πολιτικές ζήτησης εργασίας.

Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 2000, οι πολιτικές προσφοράς εργασίας (βελτίωσης της απασχολησιμότητας και ενεργοποίησης ανέργων και ανενεργών) αποτελούσαν το σκληρό πυρήνα της ΕΣΑ και των εθνικών πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών της Ε.Ε. Προϋποθέτουν σημαντικές επενδύσεις ανθρώπινου κεφαλαίου και αλλαγές στα συστήματα φορολογίας και κοινωνικών παροχών προς την κατεύθυνση του «ανεργού κοινωνικού κράτους» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2000). Η τελευταία συνεπάγεται ουσιαστικές βελτιώσεις στα συστήματα επαγγελματικής κατάρτισης και στις υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας, αλλά παράλληλα συνδυάζεται με την κατεύθυνση μείωσης των συνταξιοδοτικών παροχών και δικαιωμάτων και περιορισμού της γενναιοδωρίας των συστημάτων επιδότησης των ανέργων.

Το κυριότερο, η λογική του «ενεργού κοινωνικού κράτους» ανατρέπει τη νοηματοδότηση και το περιεχόμενο εννοιών όπως η ανεργία και η κοινωνική ασφάλεια (Καραμεσίνη 2005).

Αν και αρχικά σε δεύτερο πλάνο, οι πολιτικές αύξησης της ζήτησης εργασίας (προώθησης της ευελιξίας και μείωσης του μη μισθολογικού κόστους εργασίας, ενθάρρυνσης της επιχειρηματικότητας), ποτέ δεν έπαψαν να τρέχουν παράλληλα. Μάλιστα, λίγο πριν την εκδήλωση της τρέχουσας οικονομικής κρίσης, με όχημα την flexicurity, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε προσπάθεια για βαθιές τομές στο εργασιακό μοντέλο των χωρών της Ε.Ε. που παρέχουν ισχυρή προστασία της απασχόλησης (European Commission 2007).

### **2.3 Οικονομική και πολιτική συγκυρία και αναθεωρήσεις της ΕΣΑ**

Η ΕΣΑ υπέστη δύο αναθεωρήσεις κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000: το 2003 και 2005. Η αναθεώρηση του 2003 έγινε με στόχο να ενσωματωθούν σε αυτήν οι στόχοι της Στρατηγικής της Λισαβώνας για την απασχόληση.

Η Στρατηγική της Λισαβώνας για την Ε.Ε., που υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβώνας τον Μάρτιο του 2000 με ορίζοντα το 2010, όρισε και ποσοτικοποίησε τον στόχο της Συνθήκης του Άμστερνταμ για «υψηλό επίπεδο απασχόλησης» και τον σύνδεσε με το νέο στρατηγικό στόχο της Ε.Ε. να γίνει η πιο ανταγωνιστική «οικονομία της γνώσης» στον κόσμο. Το πρότυπο αναφοράς των εμπνευστών της Στρατηγικής της Λισαβώνας ήταν οι ΗΠΑ, των οποίων οι αξιοζήλευτες οικονομικές επιδόσεις τη δεκαετία του 1990 αποδίδονταν στην ανάπτυξη της «νέας οικονομίας». Αυτός ο νέος στρατηγικός στόχος της Ε.Ε., που υποκατέστησε εκείνον της ΟΝΕ μετά τη δημιουργία της ευρωζώνης το 1999, συνδέθηκε άμεσα και ρητά με τη μακροπρόθεσμη ικανότητα της Ε.Ε. να παράγει υψηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης, σε συνδυασμό με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και σεβασμό στο περιβάλλον, και να επιτυγχάνει κοινωνική συνοχή.

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

α) Η πλήρης απασχόληση κατέστη ένας από τους γενικούς μακροπρόθεσμους στόχους της Ε.Ε. και συνδέθηκε με ποσοτικούς στόχους ως προς το ποσοστό απασχόλησης για το 2010: 70% συνολικά και 60% για τις γυναίκες.<sup>2</sup> Ένα χρόνο αργότερα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης (Μάρτιος 2001) προσέθεσε το στόχο 50% για τα άτομα 55-64 ετών.

β) Διατύπωσε δειλά ως στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της εργασίας, που στη συνέχεια ανέπτυξε και υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (Δεκέμβριος 2000).

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

Η αναθεώρηση του 2003 επίσης ενσωμάτωσε τα πορίσματα της διαδικασίας αξιολόγησης της ΕΣΑ, μετά την πρώτη πενταετία εφαρμογής της. Η αξιολόγηση της ΕΣΑ, που ολοκληρώθηκε το 2002, συνέστησε μεγαλύτερη εστίαση των κοινών κατευθύνσεων πολιτικής στις προτεραιότητες πολιτικής και βελτίωση της διακυβέρνησης. Έτσι, το 2003, οι κατευθυντήριες γραμμές της Ε.Ε. για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης μειώθηκαν από δεκαοκτώ σε δέκα, αναδιατυπώθηκαν σε άμεση συνάρτηση με τους στόχους της Λισαβώνας για την απασχόληση και την κοινωνική πολιτική (πλήρης απασχόληση, ποιότητα και παραγωγικότητα της εργασίας, κοινωνική συνοχή και ενσωμάτωση) και συνοδεύτηκαν από

---

<sup>2</sup> Το ποσοστό απασχόλησης ορίζεται ως το ποσοστό του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας (15-64 ετών) που απασχολείται, δηλαδή συμμετέχει σε οιαδήποτε μορφή εξαρτημένης εργασίας και αυτοαπασχόλησης.

εννέα ποσοτικοποιημένους ενδιάμεσους στόχους με χρονικό ορίζοντα το 2010. Οι παραπάνω αλλαγές δεν επέφεραν καμία ουσιώδη αλλαγή στο περιεχόμενο της ΕΣΑ (Watt 2004).

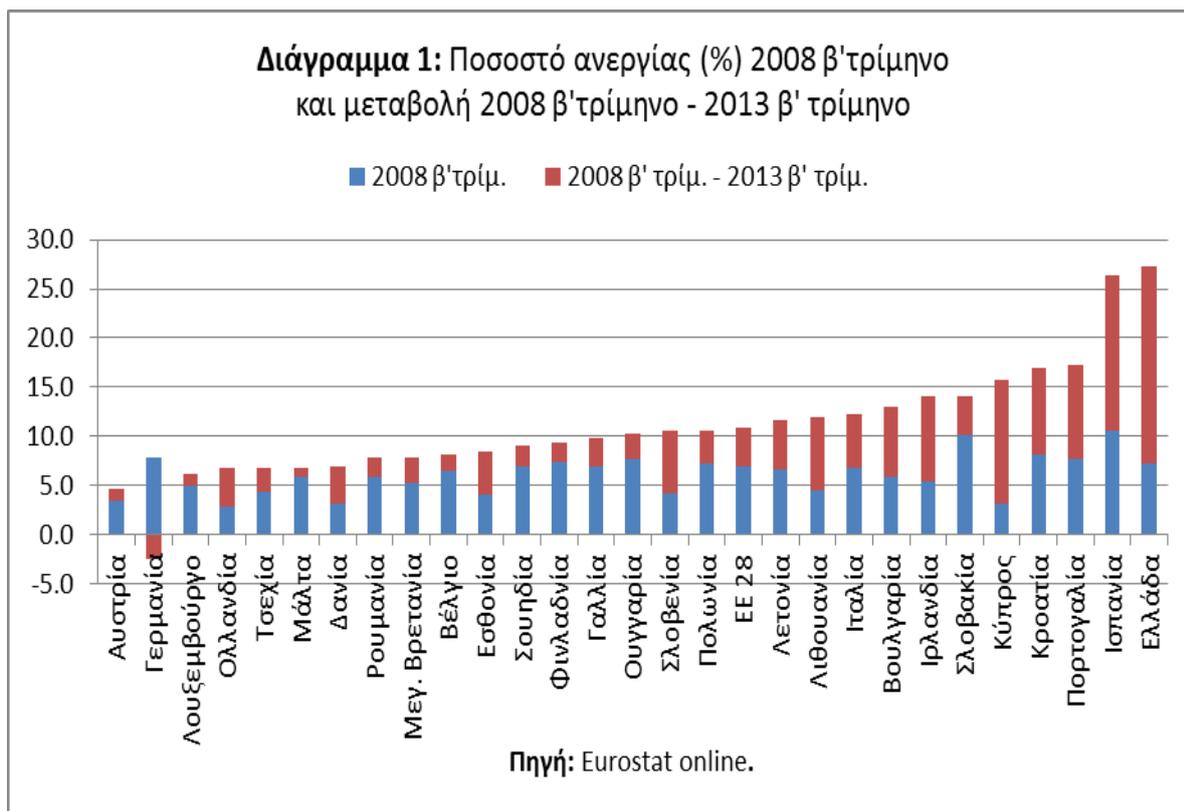
Η δεύτερη αναθεώρηση της ΕΣΑ συνέπεσε με την αναθεώρηση της στρατηγικής της Λισαβώνας το 2005 και την αλλαγή του συσχετισμού πολιτικών δυνάμεων στην Ε.Ε. Η κεντροδεξιά είχε επιστρέψει στην κυβέρνηση στην πλειονότητα των χωρών της Ε.Ε. των 15 και κυβερνούσε στα περισσότερα από τα δέκα νέα κράτη μέλη της διεύρυνσης του 2004. Διέθετε επίσης την πλειοψηφία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και έχει ορίσει τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Με την «επανεκκίνησή» της, η στρατηγική της Λισαβώνας εστίασε στους στόχους της οικονομικής μεγέθυνσης και της αύξησης της απασχόλησης, ενώ ο στόχος της βελτίωσης της ποιότητας της εργασίας παρέμεινε στα χαρτιά. Το σημαντικότερο είναι ότι, με την αναθεώρηση της ΕΣΑ, αναμορφώθηκαν πλήρως οι κατευθυντήριες γραμμές για την πολιτική απασχόλησης και εντάχθηκαν, μαζί με εκείνες για τη μακροοικονομική και τις μικροοικονομικές πολιτικές, σε ένα ενιαίο σύνολο κατευθύνσεων για την οικονομική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης των κρατών μελών της Ε.Ε. (integrated guidelines). Οι προτάσεις της έκθεσης Κοκ (Kok 2003) επηρέασαν καθοριστικά τις κατευθυντήριες γραμμές της τριετίας 2005-2008, που διαμορφώθηκαν με τη δεύτερη αναθεώρηση της ΕΣΑ.

### **3. Η ΕΣΑ αντιμέτωπη με τη «Μεγάλη Ύφεση» και τη δομική κρίση**

Η παγκόσμια οικονομική κρίση, που μεταδόθηκε από τις ΗΠΑ στην Ευρώπη μετά την κατάρρευση της Lehman Brothers τον Σεπτέμβριο του 2008, έθεσε σε δοκιμασία τους βασικούς στόχους, τη λογική και τις προτεραιότητες της ΕΣΑ. Λόγω του αποκλεισμού της επεκτατικής μακρο-οικονομικής πολιτικής και των παθητικών πολιτικών αγοράς εργασίας από τα εργαλεία της, η ΕΣΑ δεν μπόρεσε να αντιμετωπίσει την απότομη συρρίκνωση της απασχόλησης και την αύξηση της ανεργίας, που προκάλεσε η οικονομική κρίση στα τέλη του 2008 και το 2009. Συνεπώς, κατά την πρώτη φάση της κρίσης και υπό συνθήκες «έκτακτης ανάγκης», ανελήφθησαν σε κοινοτικό επίπεδο πρωτοβουλίες και εφαρμόστηκαν από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. μέτρα πολιτικής απασχόλησης που παρεξέκλιναν από τη λογική της ΕΣΑ, αποσκοπώντας στη συγκράτηση της πτώσης της ενεργού ζήτησης. Αν και στη σωστή κατεύθυνση, τα μέτρα αυτά υπήρξαν μία προσωρινή παρένθεση, με ημερομηνία λήξης το τέλος του 2010. Το 2011 επέστρεψαν οι προ της κρίσης προτεραιότητες και λογική της ΕΣΑ, ως μέρος της νέας στρατηγικής της Ε.Ε. με τίτλο «Ευρώπη 2020», που έρχεται να αντικαταστήσει αυτήν της Λισαβώνας. Το ενισχυμένο Σύμφωνο Σταθερότητας και το Σύμφωνο για το Ευρώ αποτελούν το μακροοικονομικό πλαίσιο εφαρμογής της νέας ΕΣΑ. Η υιοθέτησή τους συνέπεσε με την υιοθέτηση πολιτικών λιτότητας σε πάρα πολλές χώρες της Ε.Ε. και την επάνοδο των οικονομιών τους σε συνθήκες ύφεσης και ανόδου της ανεργίας. Η αμφισβήτηση της δυνατότητας των πολιτικών λιτότητας να δώσουν προοπτική εξόδου από την κρίση και της ΕΣΑ να αναχαιτίσει την εκ νέου άνοδο της ανεργίας, οδήγησαν τα κοινοτικά όργανα σε νέες «παρεκκλίσεις» από την ΕΣΑ και σε πρωτοβουλίες αντιστάθμισης των αρνητικών συνεπειών των πολιτικών λιτότητας στην απασχόληση και την ανεργία.

#### **3.1 Η «Μεγάλη Ύφεση» και οι «κεϋνσιανές» παρεκκλίσεις**

Η διεθνής οικονομική κρίση που ξέσπασε στην Ευρώπη το φθινόπωρο του 2008, οδήγησε σε μεγάλη ύφεση, σημαντικές απώλειες θέσεων απασχόλησης και άνοδο της ανεργίας. Στο Διάγραμμα 1 απεικονίζονται οι διαφορές μεταξύ χωρών ως προς την αύξηση του ποσοστού ανεργίας μεταξύ 2008 και 2013, εξαιρούμενης της Γερμανίας όπου το ποσοστό ανεργίας μειώθηκε. Οι διαφορές μεταξύ χωρών είναι μεγάλες και οφείλονται κυρίως στις μεταξύ τους διαφορές ως προς την ένταση του αρχικού σοκ που υπέστησαν οι οικονομίες τους το 2008, το χαρακτήρα και το είδος των πολιτικών διαχείρισης της κρίσης που υιοθέτησαν το 2008-9, δημοσιονομικών και απασχόλησης, αλλά και την ένταση των πολιτικών δημοσιονομικής εξυγίανσης και συμπίεσης της εσωτερικής ζήτησης που εφάρμοσαν από το 2010 και ύστερα.



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

Έκτακτα δημοσιονομικά μέτρα πάρθηκαν σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. τους τελευταίους μήνες του 2008 και τους πρώτους μήνες του 2009. Όλα είχαν λήξει στο τέλος του 2010. Η Κύπρος, το Λουξεμβούργο, η Σουηδία, η Γερμανία, η Φινλανδία, η Πολωνία, η Αυστρία, η Γαλλία, η Τσεχία και η Δανία εφάρμοσαν τα μεγαλύτερα πακέτα δημοσιονομικής ώθησης (European Commission 2010, Math 2010). Η Ισπανία, η Πορτογαλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ολλανδία και το Βέλγιο υιοθέτησαν έκτακτα επεκτατικά δημοσιονομικά μέτρα μικρότερης έκτασης, ενώ η Ιταλία ήταν η μοναδική χώρα της Ε.Ε. που δεν εφάρμοσε τέτοια μέτρα. Στο άλλο άκρο, η Ιρλανδία, οι Βαλτικές χώρες, η Ουγγαρία, η Ρουμανία, η Βουλγαρία και η Μάλτα εξαρχής εφάρμοσαν περιοριστική δημοσιονομική πολιτική που όξυνε τις επιπτώσεις της «Μεγάλης Ύφεσης» στις οικονομίες τους. Από την αρχή του 2010, η Ελλάδα ήταν η πρώτη χώρα της ευρωζώνης που πέρασε από μία επεκτατική σε μία ακραία περιοριστική δημοσιονομική πολιτική λόγω της κρίσης δημόσιου χρέους και σε αντάλλαγμα της εξωτερικής χρηματοδοτικής στήριξης που τις δόθηκε από τις υπόλοιπες χώρες της ευρωζώνης και το ΔΝΤ. Η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Μεγάλη Βρετανία ακολούθησαν στο μέσο του 2010, τερματίζοντας τις επεκτατικές δημοσιονομικές πολιτικές τους υπό την απειλή των οίκων αξιολόγησης και των διεθνών χρηματαγορών.

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

Πιο συγκεκριμένη ήταν η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου 2009, που αντλούσε από τα συμπεράσματα του άτυπου Συμβουλίου Κορυφής για την Απασχόληση του Μαΐου 2009 και τις προτάσεις σχετικής Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission 2009a). Αφού τόνιζε τη σημασία της flexicurity για την προσαρμοστικότητα των αγορών εργασίας, η εν λόγω απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προσδιόριζε τις εξής τρεις προτεραιότητες πολιτικής για την αντιμετώπιση της κρίσης απασχόλησης και τον προσανατολισμό των πόρων του ΕΚΤ και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής στη Παγκοσμιοποίηση: α) διατήρηση της απασχόλησης, δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, και ενίσχυση της κινητικότητας β) αναβάθμιση των δεξιοτήτων γ) βελτίωση της πρόσβασης των ευπαθών κοινωνικών ομάδων στην απασχόληση. Επίσης υιοθετούσε τις προτάσεις της προαναφερθείσας Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την απαλλαγή των κρατών μελών της Ε.Ε. από την εθνική συμμετοχή για τα προγράμματα πολιτικής απασχόλησης που θα χρηματοδοτούνταν από το ΕΚΤ κατά τη διετία 2009-2010, την παροχή μικρο-πιστώσεων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό για τη δημιουργία μικρών επιχειρήσεων ή τη διατήρηση της απασχόλησης στις υπάρχουσες ΜΜΕ, την χρηματοδότηση από το ΕΚΤ τουλάχιστον πέντε εκατομμυρίων θέσεων μαθητείας και προγραμμάτων που συνδυάζουν εργασία μειωμένου χρόνου με κατάρτιση, και τη μείωση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας για τις επιχειρήσεις, ως κίνητρο πρόσληψης ατόμων που ανήκουν σε μη προνομιούχες κοινωνικές ομάδες. Πολλές από τις παραπάνω προτάσεις είχαν προκύψει από την κατηγοριοποίηση των μέτρων πολιτικής που ήδη εφαρμόζαν τα κράτη μέλη της Ε.Ε. κατά τη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου της κρίσης (European Commission 2009b).

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

Τόσο η δημοσιονομική επέκταση όσο και τα παθητικά μέτρα πολιτικής απασχόλησης θα μπορούσαν να θεωρηθούν «κεϋνσιανές παρεκκλίσεις», εφόσον η επιδίωξη των σχεδιαστών των σχετικών πολιτικών και μέτρων ήταν η συγκράτηση της πτώσης της συνολικής ζήτησης και η αποφυγή ενός καθοδικού υφεσιακού σπινάλ. Παρ' όλ' αυτά, υπάρχει συζήτηση στη βιβλιογραφία κατά πόσο ο Κένυς προσέγγιζε το ζήτημα της πλήρους απασχόλησης μέσω της συνολικής ή της στοχευμένης ζήτησης. Σύμφωνα με την πρώτη προσέγγιση, το πρόβλημα της ανεργίας επιλύεται με αντικυκλική μακροοικονομική πολιτική που ευνοεί την οικονομική μεγέθυνση και τις επενδύσεις ενώ, σύμφωνα με τη δεύτερη, με απευθείας δημιουργία θέσεων εργασίας από το κράτος, ανεξαρτήτως της φάσης του οικονομικού κύκλου (Tcherneva 2008).

### 3.2 «Ευρώπη 2020» και αναδιατύπωση της ΕΣΑ

Το 2010 απετέλεσε χρονιά ανάκαμψης για τις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. (1,8% αύξηση του ΑΕΠ στο σύνολο της Ε.Ε.-27). Συνέπεσε με την ολοκλήρωση του χρονικού ορίζοντα της στρατηγικής της Λισαβώνας και την επεξεργασία μιας νέας στρατηγικής για την Ε.Ε. με ορίζοντα το 2020, στην οποία επρόκειτο να ενταχθεί μία αναθεωρημένη εκδοχή της ΕΣΑ.

Η νέα στρατηγική «Ευρώπη 2020», που αποφασίσθηκε από τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια του Μαρτίου και Ιουνίου 2010 και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Σεπτέμβριο 2010, επαναφέρει τους βασικούς στόχους της Στρατηγικής της Λισαβώνας. Κεντρική της επιδίωξη η «έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη». Η έξυπνη ανάπτυξη ισοδυναμεί με την προώθηση της οικονομίας της γνώσης και της καινοτομίας, η διατηρήσιμη ανάπτυξη με τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την οικολογική βιωσιμότητα, ενώ η χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη με την επίτευξη υψηλού επιπέδου απασχόλησης και υψηλού βαθμού κοινωνικής και γεωγραφικής συνοχής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010).

Αν και ο χρονικός της ορίζοντας είναι μακροπρόθεσμος, η στρατηγική «Ευρώπη 2020» επηρεάστηκε ευθέως από τη συγκυρία δηλ. την ανάκαμψη που ξεκίνησε για τις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. το τελευταίο τρίμηνο του 2009. Ορμώμενη από αυτήν, ενσωμάτωσε τις αποφάσεις προηγούμενων Ευρωπαϊκών Συμβουλίων (Ιούνιος και Δεκέμβριος 2009) για άμεση συντονισμένη έξοδο των κρατών μελών της Ε.Ε. από τις πολιτικές δημοσιονομικής επέκτασης, που εφάρμοσαν το πρώτο ενάμισο έτος της κρίσης, και τα έκτακτα (παθητικά) μέτρα διατήρησης της απασχόλησης και εισοδηματικής στήριξης ανέργων. Ως συνέπεια, ενώ η ΕΣΑ διατηρεί υπό τη νέα στρατηγική την ίδια φιλοσοφία και προτεραιότητες με αυτές που είχε πριν από την κρίση, εξαφανίζονται από αυτήν μέτρα πολιτικής απασχόλησης που συνεπάγονται υψηλό δημοσιονομικό κόστος για τις εθνικές κυβερνήσεις (Καραμεσίνη 2011). Θα αναφερθούμε διεξοδικά σε αυτήν την πτυχή της νέας ΕΣΑ παρακάτω.

Προτού ξεκινήσουμε την λεπτομερή ανάλυση της ισχύουσας ΕΣΑ, υπό την νέα στρατηγική της Ε.Ε. «Ευρώπη 2020», να σημειώσουμε προκαταβολικά ότι στη βάση της επεξεργασίας της βρίσκεται η πεποίθηση ότι η ύφεση του 2009 ήταν παροδική και ότι δεν επρόκειτο για σύμπτωμα μιας δομικής κρίσης του αναπτυσσόμενου (άρα και ευρωπαϊκού) καπιταλισμού, της οποίας η αντιμετώπιση χρειάζεται τεράστιες διαρθρωτικές αλλαγές και ανακατατάξεις. Σύμφωνα με αυτήν την πεποίθηση, η κυκλική ανεργία που προέκυψε από την ύφεση – παρά τα έκτακτα μέτρα αναχαίτισης που πήραν οι κυβερνήσεις το 2008-9 – θα απορροφηθεί με την οικονομική ανάκαμψη τα επόμενα χρόνια. Συνεπώς, η ΕΣΑ μπορεί να παραμείνει αποκλειστικά εστιασμένη στη διαρθρωτική ανεργία, όπως και πριν από την κρίση.

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

Η νέα στρατηγική «Ευρώπη 2020» αποτελεί αναδιατύπωση της ΕΣΑ (πίνακας 1). Στην νέα ΕΣΑ ο αριθμός των κατευθυντήριων γραμμών για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης έχει περιοριστεί από οκτώ σε τέσσερις. Μία εξ αυτών μάλιστα αφορά την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, που αποτελεί πεδίο κοινωνικής πολιτικής. Στις υπόλοιπες τρεις κατευθυντήριες γραμμές αποσαφηνίζονται οι επί μέρους στόχοι της ΕΣΑ δηλ. η αύξηση της συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό και η καταπολέμηση της διαρθρωτικής ανεργίας και της κατάτμησης της αγοράς εργασίας, η βελτίωση της ποιότητας των θέσεων εργασίας, η ανάπτυξη των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού και η βελτίωση της ποιότητας και της απόδοσης των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης.

## Πίνακας 1 Κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης – Ευρώπη 2020

### Κατευθυντήριες γραμμές

1. Αύξηση της συμμετοχής ανδρών και γυναικών στην αγορά εργασίας, μείωση της διαρθρωτικής ανεργίας και βελτίωση της ποιότητας της εργασίας
2. Ανάπτυξη ενός ειδικευμένου εργατικού δυναμικού που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και προώθηση της δια βίου μάθησης
3. Βελτίωση της ποιότητας και της επίδοσης των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης σε όλα τα επίπεδα και αύξηση της συμμετοχής στην τριτοβάθμια ή ισοδύναμη εκπαίδευση
4. Προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης και καταπολέμηση της φτώχειας

### Μετρήσιμοι στόχοι

1. Έως το 2020, 75% ποσοστό απασχόλησης ανδρών και γυναικών ηλικίας 20-64 ετών και μέσω της μεγαλύτερης συμμετοχής των νέων, των ηλικιωμένων και των χαμηλής ειδίκευσης εργαζομένων και της καλύτερης ενσωμάτωσης των νόμιμων μεταναστών.
2. Έως το 2020, μείωση του ποσοστού πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου στο 10% και αύξηση σε τουλάχιστον 40% του πληθυσμού ηλικίας 30-34 ετών που έχει ολοκληρώσει τριτοβάθμια ή ισοδύναμη εκπαίδευση.
3. Μείωση κατά 25% του αριθμού των Ευρωπαίων που ζουν κάτω από τις εθνικές γραμμές φτώχειας, βγάζοντας από τη φτώχεια 20 εκατομύρια ανθρώπους.

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

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

Ωστόσο παρατηρούνται και οι εξής αλλαγές ως προς το περιεχόμενο της ΕΣΑ:

- (α) Σε περίοδο μεγάλης ανόδου της ανεργίας λόγω της οικονομικής κρίσης, η καταπολέμηση της διαρθρωτικής ανεργίας αναγορεύεται ρητά σε στόχο της ΕΣΑ και οι πολιτικές προώθησης της flexicurity ως το κύριο εργαλείο επίτευξης αυτού του στόχου.
- (β) Οι πολιτικές προώθησης της flexicurity αναγορεύονται ως κομβικές και για την επίτευξη ενός νέου ενδιάμεσου στόχου της ΕΣΑ που είναι η μείωση της κατάτμησης της αγοράς εργασίας. Στην *Ετήσια Επισκόπηση της Ανάπτυξης 2011*, όπου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξειδίκευσε τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις για την υλοποίηση των στόχων της ΕΣΑ,

υποδείχθηκε η μείωση της νομοθετικής προστασίας από τις απολύσεις ως εργαλείο μείωσης της κατάτμησης της αγοράς εργασίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011).

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

(δ) Η διαμόρφωση κατάλληλου πλαισίου διαπραγματεύσεως μισθών και εξέλιξης του κόστους εργασίας έχει μεταφερθεί στις κατευθυντήριες γραμμές για την οικονομική πολιτική με στόχο την αντιμετώπιση των μακρο-οικονομικών ανισορροπιών.

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

(ζ) η αρχή της ενσωμάτωσης της διάστασης του φύλου σε όλες τις πολιτικές απασχόλησης έχει απαλειφθεί από την ΕΣΑ.<sup>3</sup>

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

Η εξαφάνιση μεγάλου αριθμού ποσοτικοποιημένων στόχων της ΕΣΑ με την αναθεώρηση του 2010, προβλέπεται να έχει αρνητικές επιπτώσεις σε δύο κυρίως τομείς πολιτικής (Καραμεσίνη 2011): τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και την πολιτική ισότητας των φύλων στην αγορά εργασίας. Η κατάργηση του στόχου για έγκαιρη παροχή σε όλους τους ανέργους ευκαιρίας συμμετοχής σε ενεργητικά μέτρα πολιτικής απασχόλησης, προς αποφυγή της μακροχρόνιας ανεργίας, προδίδει την πρόθεση των κοινοτικών οργάνων να ασκούν λιγότερη πίεση στις κυβερνήσεις για δαπανηρές πολιτικές απασχόλησης, σε μία συγκυρία όπου τους ζητείται να περιορίσουν τις κρατικές δαπάνες και τα δημόσια ελλείμματα. Το ίδιο προδίδει και η κατάργηση του στόχου για την κάλυψη των παιδιών από κοινωνικές υπηρεσίες φροντίδας. Η μείωση της πίεσης προς τις κυβερνήσεις για δαπανηρά ενεργητικά μέτρα πολιτικής απασχόλησης (κατάρτιση, επιδότηση απασχόλησης) δίνει προβάδισμα στα φθηνά μέτρα άμεσης προώθησης/ εξαναγκασμού σε εργασία (work-first/ workfare), ενώ η μείωση της πίεσης για επέκταση και βελτίωση των κοινωνικών υπηρεσιών παιδικής φροντίδας δίνει προβάδισμα στην προώθηση της μερικής απασχόλησης ως εργαλείο αύξησης του ποσοστού συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό. Όμως, η σχετικά μεγαλύτερη αύξηση της μερικής απασχόλησης στις γυναίκες μειώνει μεν την ψαλίδα μεταξύ των δύο φύλων ως προς το ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό προς όφελος των γυναικών, αλλά την διευρύνει εις βάρος των γυναικών ως προς την ποιότητα της απασχόλησης. Δεν είναι δηλαδή συμβατή με το στόχο της πλήρους ισότητας των δύο φύλων στην αγορά εργασίας.

### **3.3 Κρίση στην ευρωζώνη και Σύμφωνο για το Ευρώ: οι μισθοί, η flexicurity και η εκπαίδευση/ δια βίου μάθηση στην υπηρεσία της ανταγωνιστικότητας**

Η χρονική περίοδος διαμόρφωσης και υιοθέτησης της «Ευρώπης 2020» συνέπεσε με την κρίση στην ευρωζώνη, που ξεκίνησε με την ελληνική κρίση δημόσιου χρέους τους τελευταίους μήνες του 2009, που επεκτάθηκε στην Ιρλανδία και Πορτογαλία το 2010. Η απειλή κατάρρευσης της ευρωζώνης, με τις επιθέσεις των διεθνών χρηματαγορών στο ευρώ,

<sup>3</sup> Στην προηγούμενη εκδοχή της ΕΣΑ, η αρχή αυτή αναφερόταν στο προοίμιο.

οδήγησε τις ηγεμονικές δυνάμεις της ευρωζώνης (ιδίως τον γαλλο-γερμανικό άξονα και τις πλεονασματικές ως προς το εξωτερικό ισοζύγιο χώρες) να προωθήσουν την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης της νομισματικής ένωσης, με στόχο την αντιμετώπιση όχι μόνο των δημοσιονομικών ανισορροπιών αλλά και των ανισορροπιών στα εξωτερικά ισοζύγια των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ. Τα νέα εργαλεία που υιοθετήθηκαν αποσκοπούν στη «συμμόρφωση» των χωρών με ελλείμματα, χωρίς να αναγνωρίζουν τα προβλήματα που προκύπτουν από την ύπαρξη πλεονασμάτων και τη συμπληρωματικότητα πλεονασματικών και ελλειμματικών χωρών στο εσωτερικό μιας ενιαίας αγοράς και νομισματικής ένωσης.

Η ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης συνίσταται σε ισχυρότερη επιτήρηση των χωρών μελών της Ε.Ε. Αυτή περιλαμβάνει την αυστηροποίηση του Συμφώνου Σταθερότητας, την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και την υιοθέτηση του Συμφώνου για το Ευρώ+ (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2011). Το τελευταίο υπογράφηκε τον Μάρτιο 2011 από τα δεκαεπτά κράτη μέλη της ευρωζώνης και έξι κράτη μέλη της Ε.Ε. εκτός ευρωζώνης.<sup>4</sup>

Το Σύμφωνο για το Ευρώ+ εγκαινιάζει την επιτήρηση των οικονομιών των κρατών μελών της Ε.Ε. που το υπέγραψαν ως προς το ύψος των ελλειμμάτων στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού τους συστήματος. Η επιτήρηση υλοποιείται μέσω κανόνων και εργαλείων που απαρτίζουν τη νέα «διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών». Αυτή προστίθεται στη νέα «διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος» του ενισχυμένου Συμφώνου Σταθερότητας, που περιλαμβάνει πλέον κοινοτική επιτήρηση όχι μόνο του δημόσιου ελλείμματος αλλά και του χρέους των χωρών ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, το Σύμφωνο για το Ευρώ+ προτείνει συντονισμό σε εθνικό επίπεδο των πολιτικών μισθών και απασχόλησης. Η πρόοδος των οικονομιών ως προς την ανταγωνιστικότητα θα κρίνεται βάσει της εξέλιξης των μισθών σε συνάρτηση με την παραγωγικότητα της εργασίας και θα γίνονται συστάσεις από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προς τα κράτη για τις αναγκαίες προσαρμογές των εθνικών πολιτικών. Το Σύμφωνο δίνει εξάλλου γενικές κατευθύνσεις για τις «μεταρρυθμίσεις» που απαιτούνται για τη συγκράτηση των μισθολογικών αυξήσεων και τη μείωση του κόστους εργασίας:

- Επανεξέταση του τρόπου καθορισμού των μισθών, του βαθμού συγκέντρωσης του συστήματος συλλογικής διαπραγμάτευσης και των άλλων μηχανισμών διαμόρφωσης των μισθών.
- Συγκράτηση των μισθών στο δημόσιο τομέα, ώστε να μην επηρεάζουν αρνητικά τις διαπραγματεύσεις μισθολογικών αυξήσεων συμβατών με τη διατήρηση ή βελτίωση της ανταγωνιστικότητας στον ιδιωτικό τομέα.

Επιπρόσθετα, το Σύμφωνο προτείνει μέτρα που άπτονται της πολιτικής απασχόλησης με την ευρεία έννοια, όπως το άνοιγμα των προστατευμένων επαγγελματιών στις υπηρεσίες και η βελτίωση των εκπαιδευτικών συστημάτων. Επίσης θεωρεί την ομαλή λειτουργία της αγοράς εργασίας ως κλειδί για την ανταγωνιστικότητα της ζώνης του ευρώ και ορίζει ότι η πρόοδος των κρατών μελών θα αξιολογείται βάσει τριών δεικτών: των *ποσοστών μακροχρόνιας ανεργίας και ανεργίας των νέων* και του *ποσοστού συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό*. Οι δείκτες αυτοί συνοδεύονται από υποδείξεις μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας για την προαγωγή της flexicurity, την ενίσχυση της δια βίου μάθησης και την αύξηση της συμμετοχής του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας στο εργατικό δυναμικό. Οι συντάκτες του Συμφώνου θεωρούν βέβαια, ότι από τις παραπάνω κατευθύνσεις πολιτικής, μόνο οι πολιτικές για την προαγωγή της flexicurity έχουν το πλεονέκτημα να μειώνουν το κόστος εργασίας και άρα να βελτιώνουν άμεσα την ανταγωνιστικότητα, συμβάλλοντας ταυτόχρονα στην απορρόφηση της μακροχρόνιας ανεργίας και της ανεργίας των νέων.

<sup>4</sup> Σήμερα μόνο το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία, η Τσεχία και η Ουγγαρία δεν έχουν υπογράψει το Σύμφωνο.

Από την άλλη πλευρά όμως, στη σημερινή συγκυρία, που θέτει ως προτεραιότητα στα κράτη μέλη της Ε.Ε. τη μείωση των δημοσίων ελλειμμάτων, το σκέλος της flexicurity που αφορά την ασφάλεια εγκαταλείπεται και παραμένει μόνο αυτό της ευελιξίας. Κι αυτό διότι οι περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές βάλλουν ευθέως τα συνταξιοδοτικά συστήματα και αυτά της εισοδηματικής στήριξης των ανέργων, στο όνομα της οικονομικής βιωσιμότητας και της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Ακόμα και στη Δανία, χώρα πρότυπο της «ευελιξίας με ασφάλεια», η πρόσφατη μείωση της διάρκειας καταβολής των επιδομάτων κατά ένα έτος έχει θέσει σε αμφισβήτηση αυτό το πρότυπο για το σύνολο των χωρών της Ε.Ε.

### **3.4 Αδυναμία της νέας ΕΣΑ και συμπληρωματικές κοινοτικές πρωτοβουλίες**

Όπως έχουμε προαναφέρει, η αντιστροφή της πορείας της οικονομικής ανάκαμψης στην πλειονότητα των χωρών της Ε.Ε. και της ευρωζώνης, που ξεκίνησε το β' τρίμηνο του 2011 με επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ, έχει μετατραπεί σε ύφεση από το δ' τρίμηνο του ίδιου έτους, ενώ η ανεργία βρίσκεται σε συνεχή άνοδο από τον Μάρτιο του 2011 μέχρι σήμερα. Η συντονισμένη εφαρμογή περιοριστικών δημοσιονομικών πολιτικών από τις χώρες μέλη με αλληπάλληλες αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων, υπό το παλιό και το νέο πλαίσιο ενισχυμένης οικονομικής επιτήρησης, είναι ο καθοριστικός παράγοντας αυτής της εξέλιξης. Η παραπάνω κατάσταση, σε συνδυασμό με την όξυνση της κρίσης στην περιφέρεια της ευρωζώνης και τον κίνδυνο αναγκαστικής προσφυγής των κυβερνήσεων της Ισπανίας και Ιταλίας σε χρηματοδοτική στήριξη από τους νέους κοινοτικούς θεσμούς χρηματοπιστωτικής σταθερότητας (EFSF, ESM), έχει θέσει σε αμφισβήτηση την καταλληλότητα της συνταγής της δημοσιονομικής πειθαρχίας στο να εξασφαλίσει την έξοδο της ευρωζώνης και της Ε.Ε. από την κρίση και της ΕΣΑ στο να συγκρατήσει την εκ νέου άνοδο της ανεργίας.

Δύο είναι οι κύριες κοινοτικές πρωτοβουλίες που πάρθηκαν το 2012-2013 σε αντιστάθμιση των παραπάνω αδυναμιών. Η πρώτη αποτελεί νέα δέσμη προτάσεων πολιτικής απασχόλησης για τα κράτη μέλη (Employment Package), ενώ η δεύτερη συγκεντρώνει προτάσεις πολιτικής απασχόλησης για την αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων (Youth Employment Guarantee). Και οι δύο πρωτοβουλίες έχουν μεσοπρόθεσμο ορίζοντα εφαρμογής.

Το Πακέτο Απασχόλησης που ανακοινώθηκε τον Απρίλιο 2012 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012α) μετατοπίζει το κέντρο βάρους της ΕΣΑ ενσωματώνοντας νέα στοιχεία, ενώ ενισχύει κάποιες από τις προηγούμενες διαστάσεις της π.χ. κινητικότητα των εργαζομένων εντός της Ε.Ε., κοινοτική εποπτεία της υλοποίησης των κατευθύνσεων της ΕΣΑ από τα κράτη μέλη. Στα νεωτερικά στοιχεία του πακέτου συγκαταλέγονται: η εστίαση των προτεινόμενων πολιτικών και μέτρων στην αύξηση της ζήτησης εργασίας και ο εντοπισμός των τομέων που παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη δυναμική για τη δημιουργία θέσεων εργασίας στο μέλλον.

Καταρχήν προτείνεται η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας με τη χρήση *στοχοθετημένων επιδοτήσεων ή εισφοροαπαλλαγών* προς τις επιχειρήσεις για προσλήψεις ανέργων από ευάλωτες ομάδες. Σημειωτέον ότι η χρήση επιδοτήσεων και φοροαπαλλαγών για την αύξηση των προσλήψεων είχε «απονομιμοποιηθεί» από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, λόγω αμφισβητήσεων της αποτελεσματικότητάς τους στην καθαρή αύξηση της απασχόλησης και του δημοσιονομικού κόστους που συνεπάγονταν. Τώρα προτείνεται η χρηματοδότησή τους μέσω περιβαλλοντικών ή καταναλωτικών φόρων ή φόρων ακίνητης περιουσίας ισοδύναμου αποτελέσματος. Δεύτερον, προωθείται η *αυτοαπασχόληση* και η στήριξη των *κοινωνικών και των νεοσύστατων επιχειρήσεων* προώθηση της επιχειρηματικής νοοτροπίας, η μεγαλύτερη διαθεσιμότητα υπηρεσιών υποστήριξης και μικροχρηματοδότησης για νεοσύστατες επιχειρήσεις, καθώς και συστημάτων μετατροπής των επιδομάτων ανεργίας σε επιδοτήσεις για την ίδρυση επιχειρήσεων Τρίτον, επανέρχεται ο στόχος της *διατήρησης των θέσεων εργασίας*, που είχε εμφιλοχωρήσει ως παρέκκλιση της ΕΣΑ στο πρώτο πακέτο μέτρων του 2009 (European Commission 2009a). Προτείνονται γι' αυτό το σκοπό μέτρα (εσωτερικής)

ευελιξίας της εργασίας σε επίπεδο επιχείρησης, όπως η χρήση λογαριασμών χρόνου εργασίας ή τραπεζών ωρών εργασίας, εργασιακών ρυθμίσεων μειωμένου ωραρίου και ρητρών συλλογικών συμβάσεων που επιτρέπουν κατά τόπους παρεκκλίσεις σε ορισμένες συνθήκες εργασίας. Τέταρτον, προβάλλεται η ανάγκη να γίνουν μεταρρυθμίσεις της νομοθεσίας για την προστασία της απασχόλησης, για να σταματήσει η υπερβολική χρήση άτυπων συμβάσεων και η κατάχρηση της ψευδούς αυτοαπασχόλησης που παρατηρούνται κατά τη διάρκεια της κρίσης. Πέμπτον, επιστρατεύονται οι μεταρρυθμίσεις στο σύστημα καθορισμού των μισθών ως εργαλεία αύξησης της ευελιξίας των πραγματικών μισθών με στόχο την εξέλξη τους όχι μόνο σύμφωνα με την παραγωγικότητα της εργασίας αλλά και την ανταγωνιστική θέση των οικονομιών των κρατών μελών της Ε.Ε. Παράλληλα διευκρινίζεται ότι «είναι εφικτό να γίνουν στοχοθετημένες αυξήσεις που θα συμβάλουν στη διατήρηση της συνολικής ζήτησης, εκεί όπου οι μισθοί υστερούν σημαντικά σε σχέση με τις εξελίξεις της παραγωγικότητας της εργασίας» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012, σελ. 6). Τέλος, αναφέρονται οι τομείς με τις μεγαλύτερες δυνατότητες δημιουργίας θέσεων εργασίας, που είναι: η πράσινη οικονομία, οι τεχνολογίες πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών, η υγεία και κοινωνική φροντίδα.

Συνοπτικά, το Πακέτο Απασχόλησης αποσκοπεί στη συγκράτηση της ανόδου της ανεργίας στην παρούσα φάση της κρίσης αφενός μέσω της διατήρησης των θέσεων εργασίας και του περιορισμού των απολύσεων, αφετέρου μέσω της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας με την παροχή οικονομικών κινήτρων προς τις επιχειρήσεις. Στην πραγματικότητα, το νέο πακέτο μετατοπίζει την έμφαση των πολιτικών και μέτρων ευελιξίας της αγοράς εργασίας από την ευελιξία της απασχόλησης, στην οποία επικεντρωνόταν μέχρι τώρα η ΕΣΑ, στην ευελιξία του χρόνου και των συνθηκών εργασίας με σκοπό τη διατήρηση των υπαρχουσών θέσεων εργασίας, ενώ ταυτόχρονα επιστρατεύει τις επιδοτήσεις του μισθολογικού κόστους εργασίας και τις εισφοροαπαλλαγές ως εργαλεία δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας.

Το Δεκέμβριο 2012, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε ένα Πακέτο Απασχόλησης για τους Νέους (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012β), όπου πρότεινε την υιοθέτηση από τα κράτη μέλη εγγυήσεων για τη νεολαία με χρηματοδοτική βοήθεια της Ε.Ε., τη βελτίωση της ποιότητας της επαγγελματικής κατάρτισης και την ανάπτυξη των θέσεων μαθητείας σε όλη την Ε.Ε., καθώς και την διευκόλυνση της κινητικότητας των νέων σε άλλη χώρα της Ε.Ε. για εξεύρεση θέσης εργασίας, μαθητείας ή κατάρτισης. Ως αποτέλεσμα, τον Απρίλιο 2013 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσε Σύσταση προς τα κράτη μέλη της Ε.Ε. για την θέσπιση εγγυήσεων προς όλους τους νέους ηλικίας έως 25 ετών ότι θα λαμβάνουν προσφορά απασχόλησης καλής ποιότητας, συνεχούς εκπαίδευσης, μαθητείας ή κατάρτισης εντός τεσσάρων μηνών από τότε που καθίστανται άνεργοι ή εξέρχονται από την επίσημη εκπαίδευση. Πέραν των ειδικών κονδυλίων του Ε.Κ.Τ. για τη στήριξη των εγγυήσεων προς τη νεολαία, τα κράτη μέλη με περιφέρειες όπου η νεανική ανεργία ξεπερνά το 25% θα έχουν πρόσβαση σε πρόσθετους πόρους της κοινοτικής πρωτοβουλίας για τη νεολαία (Youth Employment Initiative).

Το Πακέτο Απασχόλησης για τους Νέους δίνει έμφαση στις πολιτικές προσφοράς εργασίας και της κινητικότητας, αν και η προσφορά θέσης απασχόλησης προτείνεται επίσης. Η έμφαση αυτή υπονοεί άρρητα ότι η μαθητείας/κατάρτιση είναι ένας τρόπος επωφελούς απασχόλησης των νέων κατά την περίοδο αναμονής της οικονομικής ανάκαμψης.

#### **4. Επίλογος**

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση, που μεταδόθηκε στην Ευρώπη από τις ΗΠΑ το 2008, υπέβαλε σε μεγάλη δοκιμασία την ΕΣΑ, που εντέλει αποδείχθηκε εντελώς ακατάλληλη για την αντιμετώπιση της ανεργίας που δημιούργησε η ύφεση. Οι περισσότερες χώρες της Ε.Ε. πήραν μέτρα διατήρησης της απασχόλησης που υπάγονται στις παθητικές πολιτικές αγοράς εργασίας και εφάρμοσαν επεκτατική μακροοικονομική πολιτική για να αναχαιτίσουν την συρρίκνωση της πραγματικής οικονομίας και της απασχόλησης και να

αποφύγουν ένα καθοδικό φαύλο κύκλο ύφεσης μέσω της συγκράτησης της ενεργού ζήτησης. Αυτό δεν αποτελεί έκπληξη, δεδομένου ότι η ΕΣΑ ούτε αναγνώριζε ούτε ενδιαφερόταν για την κυκλική ανεργία, αλλά μόνο για τη διαρθρωτική. Οι «παρεκκλίσεις» των κρατών μελών της Ε.Ε. από την «ορθόδοξη» αντιμετώπιση της ανεργίας, που νομιμοποίησαν τα κοινοτικά όργανα με αποφάσεις τους, έσωσαν μεν την κατάσταση, αλλά ανήκουν πλέον στο παρελθόν.

Σήμερα έχουν επιστρέψει οι προ της κρίσης προτεραιότητες και λογική της ΕΣΑ, ως μέρος της νέας στρατηγική της Ε.Ε. με τίτλο «Ευρώπη 2020», που υιοθετήθηκε το 2010 σε αντικατάσταση της Στρατηγικής της Λισαβόνας που είχε θεσμοθετηθεί το 2000. Η «Ευρώπη 2020» επικυρώνει και συμπληρώνει με διαρθρωτικές πολιτικές και μέτρα τις αποφάσεις των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων για τη «νέα οικονομική διακυβέρνηση» και την αυστηροποίηση του Συμφώνου Σταθερότητας, που υποσκάπτουν τις προοπτικές οικονομικής ανάκαμψης και απορρόφησης της ανεργίας στις χώρες της Ε.Ε. Το πρόσφατο Σύμφωνο για το Ευρώ ήρθε να ενισχύσει τις κατευθύνσεις και επιλογές της «Ευρώπης 2020» και να αυξήσει την επιτήρηση των κρατών μελών της Ε.Ε. για το σκέλος της ΕΣΑ που αφορά την flexicurity. Προσέθεσε μάλιστα τις μεταρρυθμίσεις στο σύστημα διαμόρφωσης των μισθών στο οπλοστάσιο των μέτρων αύξησης της απασχόλησης μέσω της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας.

Οι περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές που ξεκίνησαν το 2010 από ένα μικρό αριθμό ευρωπαϊκών χωρών και βαθμιαία επεκτάθηκαν σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη της Ε.Ε. επιφέρουν μειώσεις κοινωνικών δαπανών και μικρές ή μεγαλύτερες αλλαγές στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, που συρρικνώνουν τα κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων και των πολιτών. Τα συνταξιοδοτικά συστήματα και τα επιδόματα ανεργίας υφίστανται στις μεγαλύτερες πιέσεις. Ως αποτέλεσμα, η flexicurity – κεντρική έννοια της ΕΣΑ από τη γένεσή της – τείνει να καταστεί κενή νοήματος, σε μία συγκυρία ενίσχυσης της μονεταριστικής και νεοφιλελεύθερης ηγεμονίας και θεαματικής αύξησης της εργασιακής ανασφάλειας στην Ε.Ε.

Η εκ νέου άνοδος της ανεργίας από τον Μάρτιο του 2011 και η επανεμφάνιση ύφεσης το δ' τρίμηνο του 2011 στις περισσότερες οικονομίες της Ε.Ε. σήμαναν νέο συναγερμό στα κοινοτικά επιτελεία, φέρνοντας τα αντιμετώπια με τις αδυναμίες της νέας ΕΣΑ, στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Όπως η παλιά, έτσι και η νέα ΕΣΑ αναγνωρίζει μόνο τη διαρθρωτική ανεργία ως πρόβλημα, αδιαφορώντας για τις συνέπειες της ύφεσης στην απασχόληση. Γι' αυτό και τα πακέτα προτάσεων για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών της Ε.Ε., που υιοθέτησαν τα κοινοτικά όργανα το 2012-2013, έχουν ως κύριους άξονες: α) οικονομικά κίνητρα για την αύξηση της ζήτησης εργασίας και την προώθηση της αυτοαπασχόλησης και της επιχειρηματικότητας β) μέτρα ευελιξίας του χρόνου και των συμβάσεων εργασίας με σκοπό τη διατήρηση των θέσεων εργασίας από τις επιχειρήσεις και γ) την προώθηση της μαθητείας, της κατάρτισης και της κινητικότητας εντός Ε.Ε. για τους νέους. Αυτές οι πρωτοβουλίες αποτελούν έμμεσες παραδοχές της αποτυχίας της ΕΣΑ να αποτελέσει το αντίβαρο της υφεσιακής οικονομικής πολιτικής που ασκείται ταυτόχρονα σε όλες τις χώρες της ευρωζώνης και εκτός αυτής. Ωστόσο, η ανεργία που τροφοδοτείται από πολιτικές διαρκούς συμπίεσης της εγχώριας ζήτησης δεν αντιμετωπίζεται με πολιτικές επιδότησης του κόστους εργασίας αλλά με αλλαγή του μίγματος οικονομικής πολιτικής. Αυτό ισχύει ακόμα περισσότερο για τις χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης όπου η ανεργία έχει λάβει δραματικές διαστάσεις και η ύφεση παρατείνεται, με την Ελλάδα, την Ισπανία, την Πορτογαλία και την Κύπρο να βρίσκονται στη χειρότερη θέση.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

Ελληνική

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2000), *Ατζέντα Κοινωνικής Πολιτικής*, COM(2000), 379 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), *Ευρώπη 2020. Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*, COM(2010) 2020 τελικό, Βρυξέλλες 3.3.2010.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), *Ετήσια Επισκόπηση της Ανάπτυξης 2011*, COM(2011) 11 final, Βρυξέλλες 12.1.2011.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012α), *Στοχεύοντας σε μία ανάκαμψη με άφθονες θέσεις απασχόλησης*, COM(2012) 173 final, Βρυξέλλες, 18.4.2012.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012β), *Πρόταση για Σύσταση του Συμβουλίου για τη θέσπιση εγγυήσεων για τη νεολαία*, COM(2012) 729 τελικό.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2011), *Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 24<sup>ης</sup>/25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2011*, EUCO 10/11, Βρυξέλλες 25 Μαρτίου 2011.
- Καραμεσίνη Μ. (2005), Η πολιτική απασχόλησης ως πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής, στο Μ. Καραμεσίνη και Γ. Κουζής (επιμ.), *Πολιτική απασχόλησης: πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής*, Αθήνα: ΚΕΚΜΟΚΟΠ/Gutenberg.
- Καραμεσίνη Μ. (2011), Η πολιτική απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.) *Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Διόνικος.
- Σακελλαρόπουλος Θ. (2001), *Υπερεθνικές κοινωνικές πολιτικές την εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Αθήνα: Κριτική.
- Σωτηρόπουλος Δ. (2010), Ευκαιρίες και προβλήματα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής: η ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης και η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού, στο Μ. Πετμεζίδου (επιμ.) *Κοινωνική μεταρρύθμιση και αλλαγές στο μείγμα δημοσίου-ιδιωτικού στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής*, Πρακτικά του 3ου Διεθνούς Συνεδρίου της Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα. 2010, σελ. 133-152.

### Ξενόγλωσση

- Ashiabor D. (2005), *The European Employment Strategy. Labour Market Regulation and New Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2007), *Towards Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, COM(2007) 359 final.
- European Commission (2008), *A European Economic Recovery Plan*, COM(2008) 800 final.
- European Commission (2009a), *A Shared Commitment for Employment*, COM(2009) 257 final.
- European Commission (2009b), *Recovering from the crisis. 27 ways of tackling the employment challenge*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2010), *Public finances in EMU 2010*, European Economy 4/2010, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Kok W. (Report of the Employment Task Force chaired by) (2003), *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*, Brussels: European Commission.
- Math A. (2010), 'La généralisation à tous les pays des plans d'austerité: une rigueur budgétaire très inégale', in *Chronique Internationale de l'IRES*, no 127.

- Tcherneva P. (2008), Keynes's Approach to Full Employment: Aggregate or Targeted Demand?, *Levy Economics Institute of Bard College*, Working Paper No 542.
- Watt A. (2004), «Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation?» *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 10, No 2, pp. 117-137.