

## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 40 (2013)

Αφιέρωμα: Θεσμοί, δημόσιες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα



Τα τυπικά και τα άτυπα μονοπάτια εξάρτησης της ελληνικής αγοράς εργασίας

Κυριάκος Φιλίνης

doi: [10.12681/hpsa.14557](https://doi.org/10.12681/hpsa.14557)

Copyright © 2017, Κυριάκος Φιλίνης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Φιλίνης Κ. (2017). Τα τυπικά και τα άτυπα μονοπάτια εξάρτησης της ελληνικής αγοράς εργασίας. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 40, 22–44. <https://doi.org/10.12681/hpsa.14557>

## ΤΑ ΤΥΠΙΚΑ ΚΑΙ ΤΑ ΑΤΥΠΙΑ ΜΟΝΟΠΑΤΙΑ ΕΞΑΡΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

*Κυριάκος Φιλίνης\**

---

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έως το 2009 προωθήθηκαν οριακές μεταρρυθμίσεις στην ελληνική αγορά εργασίας, παρά τις ασθενείς επιδόσεις της αλλά και τις πιέσεις για θεσμική αλλαγή που προκαλούσε η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης, η ολοκλήρωση των οικονομικών και η σταδιακή αναβάθμιση των πολιτικών απασχόλησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Υποστηρίζεται ότι το μονοπάτι εξάρτησης αυτής της αγοράς και οι σχέσεις συμπληρωματικότητας που αναπτύσσονται μεταξύ των θεσμών που διέπουν τη λειτουργία της καθώς και με άλλα διαρθρωτικά και θεσμικά χαρακτηριστικά της εγχώριας οικονομίας δυσχέραναν τη θεσμική αλλαγή. Την τριετία 2010-2012 οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στην αγορά εργασίας ήταν σημαντικές, αποτέλεσμα της σύνδεσής τους με την πορεία χρηματοδότησης της ελληνικής οικονομίας, χωρίς ωστόσο να προκύπτει ότι διαμορφώθηκε ένα νέο μονοπάτι εξάρτησης για την αγορά αυτή.

---

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν την περίοδο 2010-2012 στην αγορά εργασίας υπήρξαν σημαντικές<sup>1</sup> αφορούσαν δε θεσμούς που για πολλά χρόνια παρέμεναν αμετάβλητοι. Έως τότε ωστόσο, και μάλιστα από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι μεταρρυθμίσεις στις οποίες είχαν προβεί οι ελληνικές κυβερνήσεις ήταν οριακές και αφορούσαν κυρίως θεσμούς που δεν βρισκόταν στον πυρήνα του μοντέλου οργάνωσής της.

Το κείμενο που ακολουθεί εστιάζει στους παράγοντες που δυσχέραναν τη θεσμική αλλαγή στην αγορά εργασίας παρά τις ασθενείς της επιδόσεις. Παράλληλα περιγράφονται οι σχέσεις συμπληρωματικότητας που αναπτύσσονταν μεταξύ των θεσμών της και πώς αυτές δημιούργησαν το πλαίσιο αυ-

\* Ο Κυριάκος Φιλίνης είναι Διδάκτωρ του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

τοενδυνάμωσής τους. Υποστηρίζεται ότι οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν την περίοδο 2010-2012 ήταν αποτέλεσμα του υψηλού κόστους που θα προκαλούσε η μη προώθησή τους, καθώς συνδέθηκαν με τη χρηματοδότηση των ελληνικών κυβερνήσεων. Ωστόσο δεν προκύπτει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τη διαμόρφωση ενός νέου μονοπατιού εξάρτησης της συγκεκριμένης αγοράς.

Η ανάγκη μεταρρύθμισης της ελληνικής αγοράς εργασίας, έως το 2009, προκύπτει από τις ασθενείς επιδόσεις της οι οποίες περιγράφονται στη δεύτερη ενότητα του άρθρου. Ακολούθως εξηγείται πώς η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αλλά και η ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών οικονομικών δημιουργήσαν προδοκίες για τη θεσμική μεταρρύθμιση της εν λόγω αγοράς. Όπως όμως συνάγεται από τον απολογισμό αυτής της μεταρρύθμισης, που παρουσιάζεται στην τέταρτη ενότητα, οι προσδοκίες αυτές διαψεύστηκαν και οι ασθενείς επιδόσεις της αγοράς εργασίας δεν ώθησαν τις κυβερνήσεις της περιόδου 1990-2009 να προωθήσουν μεταρρυθμίσεις προκειμένου να τις βελτιώσουν. Στην πέμπτη ενότητα περιγράφεται πώς οι θεσμοί αυτής της αγοράς και οι συμπληρωματικές σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ τους αλλά και με μια σειρά άλλων θεσμικών και διαρθρωτικών χαρακτηριστικών της ελληνικής οικονομίας δυσχέραναν τη θεσμική αλλαγή. Τέλος παρουσιάζονται οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις της περιόδου 2010-2012, ενώ παράλληλα εξετάζεται αν και κατά πόσο αυτές ήταν αποτέλεσμα του απεγκλωβισμού της ελληνικής αγοράς εργασίας από τα τυπικά και άτυπα μονοπάτια εξάρτησής της.

## 2. ΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Οι επιδόσεις της ελληνικής αγοράς εργασίας επιδεινώθηκαν σημαντικά κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Ωστόσο, ακόμα και πριν από αυτήν, οι επιδόσεις της υπολείπονταν από τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), αλλά και πολλών κρατών-μελών της (Πίνακας 1). Το 1990 στην Ελλάδα το ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό ήταν 59,1% του πληθυσμού ηλικίας 15-64 ετών και αυξανόμενο: το 2012 προσέγγισε το 67,9%. Αντιστοίχως, στις αρχές της δεκαετίας του 1990 το μέσο ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό των κρατών-μελών της Ε.Ε. ήταν 66,7%<sup>1</sup> ακολουθώντας δε ανοδική πορεία προσέγγισε το 2012 το 72%, ενώ σε χώρες όπως η Σουηδία, η Δανία και το Η.Β. το ποσοστό αυτό διατηρήθηκε για αρκετά χρόνια πάνω από 75%.<sup>1</sup>

1. Τα στοιχεία προέρχονται από τη Eurostat.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Οι επιδόσεις της ελληνικής αγοράς εργασίας  
(και οι μέσοι όροι της Ε.Ε. και της Ευρωζώνης)

Ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό (% πληθυσμού 15-64 ετών)	Ποσοστό απασχόλησης (% πληθυσμού ηλικίας 15-64 ετών)	Ποσοστό ανεργίας (% εργατικού δυναμικού)	Ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας (συνολικής ανεργίας)
<b>Ελλάδα</b>			
(1990): 59,1	(1990): 54,8	(1990): 6,4	(1992): 49,6
(1995): 60,1	(1995): 54,5	(1995): 9,2	(1995): 51,2
(2000): 63,9	(2000): 56,6	(2000): 11,2	(2000): 56,7
(2005): 66,8	(2005): 60,1	(2005): 9,9	(2005): 52,1
(2012): 67,9	(2012): 51,3	(2012): 24,7	(2012): 59,3
<b>Ευρωπαϊκή Ένωση (μέσος όρος)</b>			
(1990): 66,7	(1990): 61,0	(1993): 10,1	
(1995): 67,2	(1995): 59,9	(1995): 10,2	(1995): 47,8
(2000): 69,0	(2000): 63,2	(2000): 7,9	(2000): 45,4
(2005): 70,2	(2005): 63,9	(2005): 8,3	(2005): 41,9
(2012): 71,8	(2012): 64,1	(2012): 9,3	(2012): 44,4
<b>Ευρωζώνη (μέσος όρος)</b>			
(1992): 65,3	(1992): 59,5	(1992): 10,2	
(1995): 65,4	(1995): 58,1	(1995): 10,7	(1995): 49,5
(2000): 67,7	(2000): 61,7	(2000): 8,4	(2000): 47,9
(2005): 69,9	(2005): 63,6	(2005): 9,1	(2005): 44,4
(2012): 72,0	(2012): 63,8	(2012): 11,3	(2012): 46,5

Πηγή: Eurostat και European Commission, *European Economy, Spring Statistical Annex*, 2013.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 το ποσοστό απασχόλησης στην Ελλάδα ήταν 54,8% του πληθυσμού ηλικίας 15-64 ετών, ποσοστό που το 2005 έφτασε σε 60,1% στην Ε.Ε. το μέσο ποσοστό απασχόλησης αυξήθηκε το ίδιο διάστημα από 61,0% σε 63,9%. Το 2012 το ποσοστό απασχόλησης στην Ελλάδα ήταν 51,3%, ενώ το μέσο ποσοστό απασχόλησης στην Ε.Ε. ήταν 64,1% και στην Ευρωζώνη 63,8%. Το 1990 το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα ήταν 6,4% του εργατικού δυναμικού, χαμηλότερο από τον μέσο όρο της Ε.Ε. που ήταν 10,1%. Το 2000 όμως το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα

αυξήθηκε σε 11,2%, ποσοστό υψηλότερο τόσο του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (7,9%) αλλά και της Ευρωζώνης (8,4%). Το 2012 το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα προσέγγισε σχεδόν το 25%, όταν στην Ε.Ε. και στην Ευρωζώνη τα μέσα ποσοστά ήταν 9,3% και 11,3% αντίστοιχα.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 ένας στους δύο περίπου ανέργους παρέμενε στην Ελλάδα σε καθεστώς ανεργίας για διάστημα μεγαλύτερο των 12 μηνών. Το 2012 μάλιστα το ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας προσέγγισε το 60% περίπου της συνολικής ανεργίας. Στην Ε.Ε. το 1990 το εν λόγω ποσοστό ήταν 47,8% και ακολουθώντας πτωτική πορεία το 2005 προσέγγισε το 41,9%, ενώ το 2012 ανήλθε σε 44,4%. Στην Ευρωζώνη το μέσο ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας μειώθηκε από 47,9%, το 2000, σε 44,4%, το 2005, ενώ το 2012 ανήλθε σε 46,5%.

Όσον αφορά την τομεακή διάρθρωση της απασχόλησης στην Ελλάδα, από τη δεκαετία του 1990 καταγράφεται επέκταση της απασχόλησης στον τομέα των υπηρεσιών (εμπόριο, μεταφορές, επικοινωνίες, τραπεζικό σύστημα) και στον δημόσιο τομέα και συρρίκνωσή της στον αγροτικό τομέα.<sup>2</sup> Επίσης καταγράφεται συγκέντρωση της απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, καθώς σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2008 το ποσοστό των απασχολούμενων σε αυτές προσέγγισε το 87,0%.<sup>3</sup>

Στην ελληνική αγορά εργασίας είναι ιδιαίτερα διαδεδομένες η αδήλωτη εργασία,<sup>4</sup> το μέγεθος της οποίας δεν μπορεί επακριβώς να προσδιοριστεί, και η αυτοαπασχόληση.<sup>5</sup> Αμφότερες οι μορφές αυτές απασχόλησης παρέχουν στις επιχειρήσεις μια άτυπη ευελιξία, δίνοντάς τους την ευκαιρία να παρακάμψουν το περιοριστικό ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της αγοράς εργασίας.

2. Π. Καζάκος, *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά: οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Πατάκης, Αθήνα 2001, σ. 497-499.

3. Επιτροπή ΕΚ, «ΜΜΕ σε Ελλάδα και Ευρώπη-2009», Βρυξέλλες 2010, σ. 2.

4. D. Ziomas - N. Bouzas - N. Spygioulou, «In work poverty and labour market segmentation», *National Centre for Social Research- ΕΚΚΕ*, Αθήνα 2010, σ. 15 και D. Karantinos, «Article on undeclared work from SYSDM correspondent», *European Employment Observatory*, 2007, σ. 4.

5. Το ποσοστό των αυτοαπασχολούμενων ως προς το σύνολο των απασχολούμενων στην Ελλάδα ξεπερνά το 35%, όταν ο μέσος όρος στην Ε.Ε. είναι μικρότερος του 20% (σύμφωνα με τη βάση δεδομένων του ΟΟΣΑ).

### 3. ΟΙ ΠΡΟΣΔΟΚΙΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Από τη δεκαετία του 1990 το εξελισσόμενο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), η ολοένα και μεγαλύτερη ολοκλήρωση των οικονομιών και η αναβάθμιση των δυνάμεων του ανταγωνισμού προκάλεσαν προσδοκίες για τη μεταβολή των μοντέλων οργάνωσης των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας, άρα και της ελληνικής.

Η ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ ενίσχυε το επιχείρημα της μη εναλλακτικής επιλογής (ΤΙΝΑ: «There is No Alternative») των κυβερνήσεων για την προώθηση μη δημοφιλών μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας. Η απώλεια αφενός της νομισματικής πολιτικής, ως εργαλείου σταθεροποίησης της οικονομίας, και αφετέρου της συναλλαγματικής πολιτικής, ως μέσου τόνωσης της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων, αλλά και οι περιορισμοί στην άσκηση επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής αναβάθμιζαν την ευελιξία της αγοράς εργασίας ως μηχανισμού αντιμετώπισης των (ασύμμετρων) διαταραχών. Επίσης η αναμενόμενη αύξηση της κινητικότητας του κεφαλαίου εντός της ΟΝΕ θα πίεζε τις κυβερνήσεις να προωθήσουν μεταρρυθμίσεις που θα ενίσχυαν την ανταγωνιστικότητα των οικονομιών τους, προκειμένου να προσελκύσουν επενδύσεις.<sup>6</sup> Επιπλέον η απώλεια του εργαλείου της συναλλαγματικής πολιτικής αναβάθμιζε την παραγωγικότητα της εργασίας και την ποιότητα των εξαγωγικών προϊόντων και υπηρεσιών ως παράγοντες αύξησης της ανταγωνιστικότητας των εθνικών οικονομιών, αλλά και της Ε.Ε. γενικότερα. Η επίτευξη του κριτηρίου της νομισματικής σταθερότητας, αλλά και η ανάθεση της νομισματικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) ευνοούσαν τον μετριασμό των μισθολογικών διεκδικήσεων εκ μέρους των εργατικών συνδικάτων.

Παράλληλα όμως οι δημοσιονομικοί περιορισμοί που απέρρεαν τόσο από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τα κριτήρια ένταξης στη ζώνη του ευρώ, όσο και από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ μέσω του Συμφώνου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας έθεταν φραγμούς στην εφαρμογή πολιτικών με δημοσιονομικό κόστος, όπως είναι η αύξηση των επιδομάτων ανεργίας και των δαπανών για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, αλλά και η αύξηση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα.

Την ίδια περίοδο άρχισαν σταδιακά να αναβαθμίζονται στην ευρωπαϊκή ατζέντα ζητήματα που άπτονταν της κοινωνικής πολιτικής και των πολιτικών

6. R. Duval - J. Elmeskov, «The effects of EMU on structural reforms in labour and product markets», *ECB Working Papers*, αρ. 596, 2006, σ. 12.

απασχόλησης, δημιουργώντας ένα πρόσφορο έδαφος εξευρωπαϊσμού της ελληνικής πολιτικής για την απασχόληση. Σε αυτό συνέβαλε η ένταξη στην Ε.Ε. χωρών όπως η Σουηδία και η Φινλανδία, οι οποίες διέθεταν γενναιοδωρο κράτος πρόνοιας και ευνοϊκό για τους εργαζόμενους μοντέλο οργάνωσης της αγοράς εργασίας. Παράλληλα η εκλογή των Εργατικών στο Η.Β. και των Σοσιαλιστών στη Γαλλία μετέβαλαν τις πολιτικές ισορροπίες στο εσωτερικό των κρατών-μελών ευνοώντας την ανάληψη πρωτοβουλιών εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της απασχόλησης. Επιπλέον με την ολοκλήρωση του δεύτερου σταδίου της ΟΝΕ, ενώ τα κριτήρια σύγκλισης και ο στόχος των υγιών δημοσιονομικών μεγεθών είχαν εν πολλοίς επιτευχθεί, είχε δημιουργηθεί πρόσφορο έδαφος για την ενσωμάτωση στους στόχους της Ε.Ε. της ενίσχυσης της απασχόλησης, δεδομένου ότι το πρόβλημα της ανεργίας παρέμενε έντονο σε αρκετές χώρες.<sup>7</sup>

Μέχρι την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης (ΕΣΑ), η Ε.Ε. παρενέβαινε στις εθνικές πολιτικές απασχόλησης κυρίως μέσω της έκδοσης οδηγιών. Όμως αφενός οι οδηγίες αυτές δεν αφορούσαν τον πυρήνα του ρυθμιστικού πλαισίου της αγοράς εργασίας, αφετέρου η επιλογή των μέσων επίτευξης του επιδιωκόμενου αποτελέσματος εναπόκειτο στις εθνικές κυβερνήσεις. Έτσι η έκδοση οδηγιών συνέβαλε στη μερική και όχι στην πλήρη εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών που αφορούν τις αγορές εργασίας των κρατών-μελών.<sup>8</sup>

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, που τέθηκε σε ισχύ το 1999, τα κράτη-μέλη προχώρησαν στη θεσμοποίηση της ΕΣΑ, η οποία είχε αρχίσει να διαμορφώνεται λίγο νωρίτερα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου τον Νοέμβριο του 1997. Στη Συνθήκη αυτή συμπεριλήφθηκε ένα ολόκληρο κεφάλαιο για την απασχόληση το οποίο προέβλεπε τη διαδικασία «χάραξης» κατευθυντήριων γραμμών αλλά και ελέγχου των κρατών-μελών όσον αφορά την εφαρμογή τους.

Το 2000 στη Λισσαβώνα τέθηκαν συγκεκριμένοι ποσοτικοί στόχοι για την απασχόληση, τόσο τη συνολική όσο και ορισμένων ομάδων του εργατικού δυναμικού, καθώς και χρονοδιαγράμματα επίτευξής τους. Ωστόσο για την εφαρμογή της πολιτικής αυτής επιλέχθηκε η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού,

7. S. Regent, «The open method of Co-ordination: a supranational form of governance?», *International Institute for Labour Studies*, Discussion Paper αρ. 137/2002, σ. 6-7.

8. V. Monastiriotis - S. Zartaloudis, «Beyond the crisis: EMU and labour market reform pressures in good and bad times», *LSE Europe in Question Discussion Paper Series*, αρ. 23, 2010, σ. 20.

δηλαδή ένα μη δεσμευτικό πλαίσιο που βασίζεται στον καθορισμό συγκεκριμένων ποσοτικών στόχων και χρονοδιαγραμμάτων, στην ενσωμάτωσή τους στις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές και σε εθνικά πολυετή προγράμματα, στον περιοδικό έλεγχο και την αποτίμηση των αποτελεσμάτων τους και τέλος σε μια διαδικασία μάθησης και ανταλλαγής καλών πρακτικών.<sup>9</sup> Ο καθορισμός των στόχων από το Συμβούλιο, η ενσωμάτωσή τους στις κατευθυντήριες γραμμές και στα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων προσδίδουν χαρακτηριστικά μιας διαδικασίας που διαμορφώνεται από πάνω προς τα κάτω (top down process). Παράλληλα η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών προσδίδει χαρακτηριστικά διαδικασίας που διαμορφώνεται από κάτω προς τα πάνω (bottom up process).<sup>10</sup> Ωστόσο η Ε.Ε. δεν μπορούσε ούτε να επιβάλει κυρώσεις στα κράτη-μέλη που απέκλιναν από τους στόχους, αλλά ούτε και να επιβραβεύσει εκείνα που τους επιτύχαναν. Η περιορισμένη πρόοδος των κρατών-μελών ως προς την επίτευξη των στόχων, καθώς και η έκθεση της ομάδας Κοκ οδήγησαν στην αναθεώρηση της Στρατηγικής.<sup>11</sup> Αποτέλεσμα αυτής ήταν η στροφή του ενδιαφέροντος από την επίτευξη των στόχων σε πολιτικές που πρέπει να εφαρμόσουν οι κυβερνήσεις και οι οποίες πρέπει να αποσκοπούν στον συνδυασμό της ευελιξίας με την ασφάλεια στην αγορά εργασίας, αλλά και η απλοποίηση της διαδικασίας. Με τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020», που υιοθετήθηκε το 2010, τέθηκε ο στόχος έως το 2020 το ποσοστό απασχόλησης να προσεγγίσει το 75% του πληθυσμού ηλικίας 20-64 ετών, ενώ στο πλαίσιο της συστήνεται στα κράτη-μέλη να προωθήσουν μεταρρυθμίσεις με στόχο τον συνδυασμό της ευελιξίας με την ασφάλεια στην αγορά εργασίας.

#### 4. ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: 1990-2009

Οι προσδοκίες μεταρρύθμισης της ελληνικής αγοράς εργασίας που προκλήθηκαν από την εμβάθυνση της ολοκλήρωσης, θεσμικής και οικονομικής, μάλλον διαψεύστηκαν. Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 2, τα κυριότερα θεσμι-

9. Cl. Radaelli, «The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?», Swedish Institute for European Policy Studies, Report 1:200, 2003, σ. 15.

10. Στο ίδιο, σ. 25.

11. Commission EC, «Working together for growth and jobs- A new start for the Lisbon Strategy», Communication to the Spring European Council –COM, 2005, 24 final.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 2**

*Τα θεσμικά χαρακτηριστικά της ελληνικής αγοράς εργασίας  
σε σύγκριση με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης\**

Νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης <sup>1</sup>	Ποσοστό αναπλήρωσης επιδομάτων ανεργίας <sup>2</sup>	Δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (% ΑΕΠ) <sup>3</sup>	Επίπεδο διαπραγμάτευσης μισθών <sup>4</sup>	
<b>Ελλάδα</b>				
1990: 2,25	1991: 0,34	1990: 0,14	1990: Επίπεδο 4	
2008: 2,33	2008: 0,39	2008: 0,14	2005: Επίπεδο 4	
<b>Ευρωπαϊκή Ένωση-14</b>			<b>E.E. 1990</b>	<b>E.E. 2005</b>
min 1990: 0,95	min 1990: 0,20	min 1990: 0,14	Επίπεδο 1: 1/14	1/14
max 1990: 4,83	max 1990: 0,87	max 1990: 1,44	Επίπεδο 2: 1/14	2/14
		M.O. 1990: 0,63	Επίπεδο 3: 3/14	3/14
min 2008: 1,12	min 2008: 0,17	min 2008: 0,04	Επίπεδο 4: 7/14	8/14
max 2008: 4,17	max 2008: 0,78	max 2008: 1,08	Επίπεδο 5: 2/14	–
		M.O. 2008: 0,57		

\* Τα στοιχεία για την Ε.Ε. αφορούν την Ένωση των 15 πλην Λουξεμβούργου. Στη στήλη 4, τα μέλη της Ε.Ε.-14 στα οποία οι μισθοί αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης σε κάθε επίπεδο.

1. OECD Database, Labour. Πρόκειται για τον δείκτη προστασίας της απασχόλησης του ΟΟΣΑ, version 1. Η τιμή του εξαρτάται από το ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει το καθεστώς των απολύσεων όσον αφορά την κανονική (αορίστου χρόνου) απασχόληση. Όσο υψηλότερη η τιμή του δείκτη τόσο πιο περιοριστικό θεωρείται το ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει τις απολύσεις.

2. O. Van Vliet - K. Caminada, «Unemployment replacement rates dataset among 34 welfare states 1971-2009: An update, extension and modification of the Scruggs' Welfare State Entitlements Data Set», *NEUJOBS Special Report αρ. 2*, Leiden University, 2012. Αφορά το καθαρό ποσοστό αναπλήρωσης του επιδόματος ανεργίας ως προς τις αποδοχές ενός μέσου ανύπαντρου εργατή.

3. ECD Database, Labour. Δαπάνες για προγράμματα εκπαίδευσης, ενίσχυσης της κινητικότητας της εργασίας, κάλυψης θέσεων, ενίσχυσης της απασχόλησης, δημιουργίας νέων θέσεων και νέων επιχειρήσεων.

4. Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), βάση δεδομένων ICTWSS (Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts Database). Επίπεδο 5: οι μισθοί προκύπτουν από διαπραγμάτευση μεταξύ κεντρικών ενώσεων εργοδοτών και συνδικάτων ή το κράτος καθορίζει τα ανώτατα μισθολογικά κλιμάκια και την αύξηση ή σταθεροποίησή τους. Επίπεδο 4: οι κύριες ενώσεις εργοδοτών και τα βασικά συνδικάτα διαπραγματεύονται τους μισθούς καθορίζοντας την εξέλιξή τους για το σύνολο της οικονομίας. Επίπεδο 3: η διαπραγμάτευση γίνεται σε επίπεδο κλάδου, με περιορισμένο ρόλο των κεντρικών ενώσεων εργοδοτών και των συνδικάτων, αλλά και περιορισμένη χρήση διαπραγματεύσεων σε επίπεδο επιχείρησης. Επίπεδο 2: διαπραγμάτευση σε επίπεδο κλάδου, αλλά και επιχείρησης, με περιορισμένη ισχύ των συμφωνιών που συνάπτονται σε κλαδικό επίπεδο. Επίπεδο 1: διαπραγμάτευση σε επίπεδο επιχείρησης.

κά χαρακτηριστικά της ελληνικής αγοράς εργασίας έως το 2009 ήταν η περιοριστική νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, το φειδωλό σύστημα αποζημίωσης των ανέργων και οι χαμηλές δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Παράλληλα οι μισθοί αποτελούσαν αντικείμενο διαπραγματεύσεων σε κεντρικό επίπεδο μεταξύ ενώσεων εργοδοτών και εργατικών συνδικάτων.

Καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 1990-2009 η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης δεν μεταβλήθηκε σημαντικά –παρέμεινε περιοριστική. Το 2000 το θεσμικό πλαίσιο που αναφερόταν στις ομαδικές απολύσεις κατέστη ηπιότερο για τις επιχειρήσεις που απασχολούσαν από 50 έως 200 εργαζόμενους.<sup>12</sup> Μια επιχείρηση μπορούσε πλέον να προβεί σε μείωση του απασχολούμενου προσωπικού της κατά τέσσερις εργαζόμενους, εφόσον απασχολούσε από 20 έως 200 άτομα, ή κατά 2%-3% του προσωπικού και όχι περισσότερους από 30 εργαζόμενους για επιχειρήσεις που απασχολούσαν πάνω από 200 εργαζόμενους. Με το προηγούμενο καθεστώς οι επιχειρήσεις που απασχολούσαν από 20 έως 50 άτομα μπορούσαν να μειώσουν το προσωπικό τους το πολύ κατά πέντε άτομα, ενώ για όσες απασχολούσαν πάνω από 50 άτομα, η μείωση δεν μπορούσε να υπερβεί το 2-3% του προσωπικού.<sup>13</sup> Όσον αφορά το σύστημα καταβολής αποζημίωσης απόλυσης, ουδμία μεταβολή επήλθε κατά την περίοδο 1990-2009' παρέμεινε ιδιαίτερα προστατευτικό για τους υπαλλήλους, σε αντίθεση με εκείνο των εργατοτεχνιτών που ήταν και διατηρήθηκε σημαντικά ηπιότερο.

Το 1990 με τον Νόμο 1892 καθορίστηκε το θεσμικό πλαίσιο για τη μερική απασχόληση.<sup>14</sup> Πρόκειται για μεταρρύθμιση η οποία έδινε τη δυνατότητα σε εργοδότες και εργαζόμενους να συνάψουν σχέσεις εργασίας των οποίων η ημερησία ή εβδομαδιαία διάρκεια μπορούσε να υπολείπεται της κανονικής. Το εν λόγω θεσμικό πλαίσιο συμπληρώθηκε το 1998, ενώ παράλληλα επεκτάθηκε η περίοδος ελαστικής διευθέτησης του χρόνου εργασίας από έξι μήνες σε ένα έτος.<sup>15</sup> Τρία χρόνια αργότερα καθορίστηκε το θεσμικό πλαίσιο για τη λειτουργία

12. Νόμος 2874/2000, «Προώθηση της απασχόλησης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 286/29.12.2000.

13. Νόμος 1387/1983, «Έλεγχος Ομαδικών απολύσεων και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 110/18-19.8.1983.

14. Νόμος 1892/1990, «Για τον εκουγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 101/31.7.90.

15. Νόμος 2639/1998, «Ρύθμιση εργασιακών σχέσεων, σύσταση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 205Α /2.9.1998.

γία των γραφείων ενοικίασης εργαζομένων.<sup>16</sup> Αξίζει να σημειωθεί ότι οι μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούσαν στην ενίσχυση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης συνδυάστηκαν με πολιτικές αύξησης του κόστους της υπερωριακής απασχόλησης,<sup>17</sup> προκειμένου να τις καταστήσουν οικονομικά ελκυστικότερες.

Το σύστημα αποζημίωσης των ανέργων παράμεινε φειδωλό κατά την περίοδο 1990-2009. Η σημαντικότερη μεταρρύθμισή του αφορούσε την εισοδηματική στήριξη των μακροχρόνια ανέργων, που θα απασχολούνταν τουλάχιστον για τέσσερις ώρες ημερησίως και έως δώδεκα μήνες.<sup>18</sup>

Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 2, οι δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης παρέμειναν χαμηλές καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 1990-2008. Καταβλήθηκαν ωστόσο προσπάθειες βελτίωσης της λειτουργίας του ΟΑΕΔ: σε πρώτη φάση δημιουργήθηκαν τα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης και τα Γραφεία Ενημέρωσης των Ανέργων<sup>19</sup> αργότερα ακολούθησε νέα μεταρρύθμιση που στόχο είχε την αναδιοργάνωση του Οργανισμού και την προώθηση από πλευράς του ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των νέων στην αγορά εργασίας, αλλά και την αναβάθμιση των προσόντων του εργατικού δυναμικού.

Ωστόσο ο τρόπος με τον οποίον αντιμετώπιζαν εργοδότες και εργαζόμενοι τα ενεργητικά προγράμματα ενίσχυσης της απασχόλησης ή εκσυγχρονισμού των προσόντων του εργατικού δυναμικού άμβλυσε την αποτελεσματικότητά τους. Τα εν λόγω προγράμματα χρησιμοποιούνταν πρωτίτως ως μέσα επιδότησης του κόστους εργασίας από την πλευρά των εργοδοτών και ως μέσα εισοδηματικής στήριξης από την πλευρά των εργαζομένων, παρά ως ευκαιρίες εκσυγχρονισμού των προσόντων και βελτίωσης των επαγγελματικών προοπτικών τους.<sup>20</sup> Μάλιστα σύμφωνα με εμπειρικές έρευνες η πλειονότητα των πρώην ανέργων, που απασχολούνταν μέσω ενεργητικών προγραμμάτων, είχαν απασχοληθεί στο παρελθόν στον ίδιο εργοδότη, γεγονός που φανερώνει ότι θα μπορούσαν ούτως ή άλλως να απασχοληθούν στις συγκεκριμένες θέσεις εργασίας. Η αποτελεσματικότητα πολιτικών απασχόλη-

16. Νόμος 2956/2001, «Αναδιάρθρωση του ΟΑΕΔ και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 258/6.11.2001.

17. Νόμος 2874/2000, «Προώθηση της απασχόλησης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 286/29.12.2000.

18. Στο ίδιο.

19. Νόμος 2434/1996, «Μέτρα πολιτικής για την απασχόληση και την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 188/20.08.1996.

20. Απ. Δεδουσόπουλος, «Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης: Θεωρία και Αξιολογήσεις», Πάντειο Πανεπιστήμιο Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών, 2007, [http://topa.applied-maths.gr/modules/module\\_80new/ACTIVEFIN1.pdf](http://topa.applied-maths.gr/modules/module_80new/ACTIVEFIN1.pdf).

σης που έχουν στόχο την ενίσχυση των ροών από την ανεργία στην απασχόληση αμβλύνεται όταν άλλοι θεσμοί της αγοράς εργασίας, όπως η περιοριστική νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, τις εμποδίζουν.

Εντονότερη μεταρρυθμιστική δραστηριότητα διαπιστώνεται στο θεσμικό πλαίσιο που αναφερόταν στη διαδικασία διαπραγμάτευσης των μισθών. Με τον Νόμο 1876/1990<sup>21</sup> θεσπίστηκαν οι κλαδικές και επιχειρησιακές συμβάσεις, ενώ προβλεπόταν η δυνατότητα επέκτασης της διαπραγμάτευσης σε ποιοτικά ζητήματα της απασχόλησης, πέραν των μισθολογικών.<sup>22</sup> Με τον ίδιο Νόμο θεσπίστηκε ο Οργανισμός Μεσολάβησης και Διαιτησίας (ΟΜΕΔ), στον οποίοι μπορούσαν να προσφεύγουν εργαζόμενοι και εργοδότες όταν οι διαπραγματεύσεις τους δεν κατέληγαν σε συμφωνία, με παράλληλη κατάργηση της υποχρεωτικής κρατικής διαιτησίας. Αυτή ήταν μια θετική εξέλιξη, δεδομένου ότι το προηγούμενο καθεστώς υπονόμει τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, καθώς δημιουργούσε κίνητρα ανεπιτυχούς έκβασής της, προκειμένου οι εργαζόμενοι να επιτυγχάνουν υψηλότερες μισθολογικές αυξήσεις εκμεταλλεύμενοι την υποχρεωτική κρατική διαιτησία. Παράλληλα κατέστησε τη διαδικασία διαπραγμάτευσης των μισθών περισσότερο ευέλικτη, ως προς τον χρόνο και τον τρόπο διεξαγωγής της, και υπό προϋποθέσεις περισσότερο αποκεντρωμένη, ενώ εισήγαγε σε αυτή στοιχεία ενός οργανωμένου κοινωνικού διαλόγου.

Ωστόσο ο Νόμος 1876/1990 δεν οδήγησε σε ουσιαστική αποκέντρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων, εξαιτίας της απουσίας θεσμών αποτελεσματικής εκπροσώπησης εργοδοτών και εργαζομένων σε επίπεδο επιχείρησης, αλλά και της απροθυμίας των δύο μερών να εγκαταλείψουν το συγκεκριμένο μοντέλο διαπραγμάτευσης των εργασιακών σχέσεων. Η συγκεκριμένη απασχόληση σε μικρού μεγέθους παραγωγικές μονάδες κατέστησε διστακτικά τα εργατικά συνδικάτα έναντι της αποκεντρωμένης διαπραγμάτευσης των εργασιακών σχέσεων, καθώς η δυνατότητα παρέμβασής τους στη διαδικασία θα ήταν περιορισμένη, δεδομένων μάλιστα και των ισχυρών δεσμών που υφίστανται μεταξύ συνδικάτων και πολιτικών κομμάτων. Οι επιχειρήσεις ήταν και αυτές διστακτικές έναντι της αποκέντρωσης της διαδικασίας διαπραγμάτευσης των μισθών, καθώς η κεντρική διαπραγμάτευση τους διασφάλιζε πιο ενεργή συμμετοχή στη διαμόρφωση της οικο-

21. Νόμος 1876/1990, «Ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 27/8.03.1990.

22. Χρ. Καρακιουλάφης - Α. Μοσχονάς, «Εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα: Μεταξύ "συγκεντρωτισμού" και "αποκέντρωσης"», *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, τχ. 1, 2006, σ. 41.

νομικής πολιτικής, αλλά και εργασιακή ειρήνη.<sup>23</sup> Παράλληλα η άτυπη ευελιξία που απολάμβαναν οι εργοδότες, μέσω της απασχόλησης προσωπικού σε καθεστώς αδήλωτης ή ανεξάρτητης σχέσης εργασίας, περιόριζε το κόστος που τους προκαλούσε το υφιστάμενο μοντέλο διαπραγμάτευσης.

Το 1998 θεσπίστηκαν τα τοπικά σύμφωνα απασχόλησης, τα οποία έδιναν τη δυνατότητα, σε περιοχές όπου το ποσοστό ανεργίας ήταν υψηλό, να συνάπτονται συμβάσεις απασχόλησης με αποδοχές κατώτερες των κλαδικών αλλά όχι εκείνων που ορίζονταν από τη γενική συλλογική σύμβαση εργασίας.<sup>24</sup> Αυτά ωστόσο δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, καθώς δεν αποτελούσαν μέρος μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής για την απασχόληση, έστω και σε περιφερειακό-τοπικό επίπεδο, η οποία θα συνέβαλε στη δημιουργία σταθερών, βιώσιμων και πλήρους απασχόλησης θέσεων εργασίας.<sup>25</sup>

Κατά τη δεκαετία του 1990 συγκροτήθηκαν παράλληλα και νέοι θεσμικοί κοινωνικοί διαλόγου, όπως η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας (Ε.Ι.Ε.) και το Ελληνικό Ινστιτούτο για την Υγιεινή και Ασφάλεια στην Εργασία (ΕΛ.Ι.Υ.Α.Ε.). Η δημιουργία τους και ιδίως της ΟΚΕ αποδίδεται κυρίως στη διαδικασία εξευρωπαϊσμού της ελληνικής αγοράς εργασίας, ενώ παράλληλα ευνοούσε τη δημιουργία συναίνεσης, που ήταν απαραίτητη προκειμένου να εφαρμοστούν περιοριστικές μακροοικονομικές πολιτικές για την επίτευξη των κριτηρίων ένταξης της ελληνικής οικονομίας στην ΟΝΕ.<sup>26</sup>

Οι εν λόγω θεσμοί θα μπορούσαν να συμβάλουν σε μια ουσιαστική διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου. Ωστόσο σε πολλά από τα νομοσχέδια της περιόδου αυτής δεν ζητήθηκε η γνώμη της ΟΚΕ, ενώ οι μη δεσμευτικές προτάσεις της συχνά δεν λαμβάνονταν υπόψη από την κυβέρνηση.<sup>27</sup> Ζητούμενο

23. Στο ίδιο, σ. 44 και Θ. Σακελλαρόπουλος - Χ., Οικονόμου, «Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα 1980-2004», *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, τχ. 1, 2006, σ. 12.

24. Νόμος 2639/1998, «Ρύθμιση εργασιακών σχέσεων, σύσταση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 205Α /2.9.1998.

25. Ν. Παλαιολόγου - Χ., Παπαβασιλείου, «Τα τοπικά σύμφωνα απασχόλησης στην Ελλάδα», *Ενημέρωση*, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τχ. 58, 2000, σ. 3.

26. Χρ. Καρακιουλάφη - Α. Μοσχονάς, «Εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα: Μεταξύ “συγκεντρωτισμού” και “αποκέντρωσης”», *ό.π.*, σ. 43 και St. Yannakourou, «The evolution of labour law in the European Union: 1992-2003», *European Commission, DG for the Employment and Social Affairs*, τόμ. 3, 2004, σ. 20-21.

27. Χρ. Καρακιουλάφη - Α. Μοσχονάς, «Εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα: Μεταξύ “συγκεντρωτισμού” και “αποκέντρωσης”», *ό.π.*, σ. 44.

παρέμενε και η αυτονομία των θεσμών εκπροσώπησης αλλά και η ανάπτυξη σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ τους, η οποία θα ευνοούσε τη διαμόρφωση μιας κουλτούρας διεξαγωγής κοινωνικού διαλόγου.<sup>28</sup>

Από τον σύντομο απολογισμό της θεσμικής μεταρρύθμισης της ελληνικής αγοράς εργασίας προκύπτει ως συμπέρασμα ο εγκλωβισμός της εντός συγκεκριμένου μονοπατιού που οι ίδιοι οι θεσμοί της είχαν χαράξει. Αυτοί διαμόρφωσαν ένα πλαίσιο αυτοενδυνάμωσής τους, μέσω των συμπληρωματικών σχέσεων που αναπτύσσονταν τόσο μεταξύ τους όσο και με το ευρύτερο ρυθμιστικό και οικονομικό περιβάλλον που δεν ευνοούσε τη θεσμική αλλαγή. Οι εν λόγω σχέσεις όχι μόνο αποδυνάμωναν το κόστος διατήρησης των θεσμών, αλλά αντιθέτως ενίσχυαν τις προσόδους που αυτοί προκαλούσαν δυσχεραίνοντας περαιτέρω την αλλαγή τους.

#### 5. ΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΚΑΙ ΤΑ ΑΤΥΓΙΑ ΜΟΝΟΠΑΤΙΑ ΕΞΑΡΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Οι θεσμοί της αγοράς εργασίας δημιουργούν προσόδους τόσο για τις επιχειρήσεις (εργοδότες), όσο και για τους εργαζομένους. Οι εργαζόμενοι ωφελούνται από θεσμούς της αγοράς εργασίας που ενισχύουν την ασφάλειά τους, η οποία μπορεί να λάβει τις ακόλουθες μορφές:<sup>29</sup> α) ασφάλεια της θέσης εργασίας (job security), η οποία επηρεάζεται κυρίως από το θεσμικό πλαίσιο προστασίας της απασχόλησης· β) ασφάλεια της απασχόλησης (employment security), η οποία εξαρτάται από την παραμονή σε καθεστώς εργασίας και όχι απαραίτητα από τη διατήρηση συγκεκριμένης θέσης· γ) ασφάλεια του εισοδήματος (income security) το οποίο προέρχεται είτε από την εργασία είτε από το σύστημα αποζημίωσης των ανέργων· και δ) συνδυασμός ασφάλειας (combination security), ο οποίος εξαρτάται από τη δυνατότητα συνδυασμού της εργασίας με την οικογενειακή και την κοινωνική ζωή.

Οι επιχειρήσεις με τη σειρά τους ευνοούνται από το θεσμικό πλαίσιο που

28. Θ. Σακελλαρόπουλος - Χ. Οικονόμου, «Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα 1980-2004», *ό.π.*, σ. 16.

29. T. Bredgaard - F. Larsen - P.K. Madsen, «The flexible Danish Labour Market-a Review», *CARMA Research Paper*, αρ. 01, 2005 και T. Wilthagen - F. Tros, «The Concept of Flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets», στο «Flexicurity: Conceptual Issues and Political Implementation in Europe», *Transfer, European Review of Labour and Research*, τόμ. 10, τχ. 2, 2010.

διέπει την αγορά εργασίας, όταν αυτό ενισχύει την ευελιξία, η οποία μπορεί να λάβει μία από τις ακόλουθες μορφές: α) εξωτερική αριθμητική ευελιξία (external numerical flexibility), η οποία εξαρτάται κυρίως από το θεσμικό πλαίσιο προστασίας της απασχόλησης και τη δυνατότητα προσαρμογής της απασχόλησης στις διακυμάνσεις της ζήτησης για τα προϊόντα τους· β) εσωτερική αριθμητική ευελιξία (internal numerical flexibility), η οποία εξαρτάται κυρίως από δυνατότητα προσαρμογής της απασχόλησης στον φόρτο εργασίας και κατά συνέπεια από το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας· γ) λειτουργική ευελιξία (functional flexibility), η οποία εξαρτάται από τη δυνατότητα προσαρμογής των επιχειρήσεων στις τεχνολογικές και οργανωτικές μεταβολές· και τέλος δ) ευελιξία μισθού (wage flexibility), η οποία εξαρτάται από τη δυνατότητα προσαρμογής του κόστους παραγωγής και ιδίως του μισθολογικού στις οικονομικές συνθήκες. Θα μπορούσε να προστεθεί άλλη μία μορφή ευελιξίας, η άτυπη, η οποία προκύπτει από τη δυνατότητα των επιχειρήσεων να παρακάμπτουν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ρυθμιστικό πλαίσιο, συνάπτοντας με τους εργαζόμενους σχέσεις εργασίας εκτός αυτού, είτε απασχολώντας προσωπικό σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας είτε υποκαθιστώντας την εξαρτημένη σχέση εργασίας με την ανεξάρτητη, δηλαδή με αυτοαπασχολούμενους.

Η περιοριστική νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης ευνοεί όσους είναι καλώς τοποθετημένοι στην αγορά εργασίας, καθώς αυξάνει το κόστος αντικατάστασής τους. Αντίθετα η απορρύθμισή της νομοθεσίας προστασίας της κανονικής απασχόλησης ευνοεί τους εκτός των τειχών της αγοράς εργασίας, καθώς και τους εργαζόμενους σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας. Παράλληλα ένα ηπιότερο ρυθμιστικό πλαίσιο δεν θα δημιουργούσε κίνητρα υποκατάστασης της εξαρτημένης σχέσης εργασίας από την ανεξάρτητη. Παρά το γεγονός ότι η απορρύθμιση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης ευνοεί τις τρεις αυτές ομάδες του εργατικού δυναμικού, δεν υφίστανται θεσμοί κοινής εκπροσώπησής τους και συνεπώς δεν μπορούν να πιέσουν μια κυβέρνηση προς την κατεύθυνση αυτή.

Σε ορισμένες χώρες, μεταξύ αυτών και στην Ελλάδα, οι ενδοοικογενειακές μεταβιβάσεις εισοδήματος είναι έντονες και υποκαθιστούν συχνά το εισόδημα που προέρχεται από την εργασία. Έτσι προκύπτει η ανάγκη προστασίας της απασχόλησης και του εισοδήματος μέσω του περιοριστικού θεσμικού πλαισίου που διέπει την αγορά εργασίας.<sup>30</sup> Οι εργαζόμενοι πιθανώς δεν

30. M. Neugart, «Provisions of the welfare state: employment protection versus unemployment insurance», *European Economy-Economic Papers*, αρ. 279, Μάιος 2007.

θα αποδέχονταν την απορρύθμιση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης ακόμα και αν η κυβέρνηση καθιστούσε το σύστημα αποζημίωσης των ανέργων πιο γενναιόδωρο.

Η απορρύθμιση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης θα ευνοούσε και τις επιχειρήσεις, δεδομένου ότι θα ενίσχυε την εξωτερική αριθμητική ευελιξία. Δηλαδή οι επιχειρήσεις θα μπορούσαν ευκολότερα να προσαρμόσουν την απασχόληση στις διακυμάνσεις της ζήτησης για τα προϊόντα τους. Όμως οι επιχειρήσεις εκμεταλλεύόμενες τις ανεπάρκειες των διοικητικών και ελεγκτικών αρχών της δημόσιας διοίκησης, απολαμβάνουν τα οφέλη της άτυπης ευελιξίας, ενώ παράλληλα υποκαθιστούν τους εργαζόμενους σε καθεστώς ανεξάρτητης σχέσης εργασίας με τους αυτοαπασχολούμενους. Έτσι περιορίζεται το κόστος που επωμίζονται από την περιοριστική νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης.

Επιπλέον όσο πιο ανταγωνιστικό είναι το περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργούν οι αγορές προϊόντων και υπηρεσιών τόσο μεγαλύτερο κόστος προκαλεί για τις επιχειρήσεις ένα θεσμικό πλαίσιο της αγοράς εργασίας, το οποίο καθιστά δύσκαμπτη τη λειτουργία της και τόσο εντονότερη πίεση είναι πιθανό να ασκήσουν οι επιχειρήσεις προς μια κυβέρνηση για την απορρύθμισή του. Το περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις αγορές προϊόντων-υπηρεσιών αποτελεί πηγή δημιουργίας προσόδων για τις επιχειρήσεις, μέρος των οποίων προσπαθούν να αποκομίσουν οι καλώς τοποθετημένοι στην αγορά εργασίας, εκμεταλλεύόμενοι το περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει την απασχόληση.<sup>31</sup> Επίσης όσο πιο ανοιχτή είναι μια οικονομία τόσο ανταγωνιστικότερο θα πρέπει να θεωρείται το περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργούν οι επιχειρήσεις και τόσο υψηλότερο το κόστος που προκαλεί σε αυτές ένα περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο για τη λειτουργία της αγοράς εργασίας.

Στην Ελλάδα το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των επιχειρήσεων είναι περιοριστικό, ενώ ο βαθμός ανοίγματος της οικονομίας είναι χαμηλός. Έτσι καθίσταται ανεκτό για τις επιχειρήσεις το κόστος της περιοριστικής νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης, ακόμα και αν αυτό δυσχεραίνει τις προαναφερθείσες μορφές ευελιξίας.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό της ελληνικής αγοράς εργασίας είναι το φειδωλό σύστημα αποζημίωσης των ανέργων, το οποίο δεν ευνοεί τους εκτός των τειχών της αγοράς εργασίας. Το περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις

31. As. Lindbeck - D. Snower, «Insiders versus Outsiders», *Journal of Economic Perspectives*, τόμ. 15, τχ. 1, χειμώνας 2001, σ. 184.

εργασιακές σχέσεις δυσχεραίνει τις επαγγελματικές προοπτικές τους, ενώ το φειδωλό σύστημα αποζημίωσης των ανέργων δεν τους εξασφαλίζει εισοδηματική ασφάλεια κατά τη διάρκεια παραμονής τους σε καθεστώς ανεργίας. Όμως οι εκτός των τειχών της αγοράς εργασίας δεν αποτελούν μια ισχυρή ομάδα συμφερόντων, προκειμένου να πιέσουν τις κυβερνήσεις για να καταστήσουν το εν λόγω σύστημα περισσότερο γενναιόδωρο, ενώ οι εντός των τειχών δεν επωφελούνται άμεσα από ένα πιο γενναιόδωρο σύστημα χορήγησης επιδομάτων ανεργίας, καθώς ο βαθμός ανακύκλωσης της εργασίας είναι περιορισμένος εξαιτίας της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης. Παράλληλα μια πολυπληθής ομάδα του εργατικού δυναμικού, όπως είναι οι εργαζόμενοι σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας, οι εργαζόμενοι στον δημόσιο τομέα και οι αυτοαπασχολούμενοι δεν είναι δικαιούχοι επιδομάτων ανεργίας και συνεπώς δεν έχουν κίνητρο να πιέσουν την κυβέρνηση, προκειμένου να καταστήσει το σύστημα πιο γενναιόδωρο.

Όσον αφορά τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δύο ήταν τα κυριότερα χαρακτηριστικά τους: το χαμηλό ύψος των δαπανών και η αναποτελεσματική εφαρμογή τους. Κύριος στόχος των πολιτικών αυτών είναι η αποτελεσματικότερη σύζευξη της προσφοράς με τη ζήτηση εργασίας είτε μέσω των προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης του εργατικού δυναμικού είτε μέσω των δημόσιων υπηρεσιών εύρεσης απασχόλησης. Όμως το περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα δεν ευνοεί τις ροές από την ανεργία στην απασχόληση, αμβλύνοντας τις εν δυνάμει θετικές επιδράσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στις επιδόσεις της αγοράς εργασίας. Παράλληλα η διάρθρωση της απασχόλησης, δηλαδή η εκτεταμένη αυτοαπασχόληση και αδήλωτη εργασία, καθώς και ο μεγάλος αριθμός των αυτοαπασχολούμενων και των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα και στις μικρές και οικογενειακές επιχειρήσεις περιορίζει τον αριθμό των συμμετεχόντων σε ενεργητικές δράσεις απασχόλησης και κατ' επέκταση την αποτελεσματικότητά τους. Ακόμα και τα πιθανά οφέλη των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σε όρους παραγωγικότητας της εργασίας είναι αμφίβολα, δεδομένης της συγκέντρωσης της απασχόλησης σε μικρές και οικογενειακές επιχειρήσεις, αλλά και των εμποδίων που θέτει η περιοριστική νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης στην ανακατανομή της εργασίας σε πιο παραγωγικούς κλάδους της οικονομίας.

Όσον αφορά το σύστημα διαπραγμάτευσης των μισθών, αυτό παρέμεινε συγκεντρωτικό παρά τις βελτιώσεις του θεσμικού πλαισίου που αναφέρθηκαν παραπάνω. Ο συνδυασμός του συστήματος αυτού με την περιοριστική

νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης ευνοεί την ικανοποίηση των μισθολογικών διεκδικήσεων και κατ' επέκταση τους καλώς τοποθετημένους στην αγορά εργασίας. Η έλλειψη θεσμών ουσιαστικής εκπροσώπησης εργοδοτών και εργαζομένων δεν ευνοούσε την αποκέντρωση της διαδικασίας διαπραγμάτευσης των εργασιακών σχέσεων. Η συγκεντρωτική δομή του ελληνικού συνδικαλιστικού κινήματος, η υποεκπροσώπηση ορισμένων ομάδων του εργατικού δυναμικού, όπως οι εργαζόμενοι στον ιδιωτικό τομέα, και η μη εκπροσώπηση πολυπληθών ομάδων του εργατικού δυναμικού, όπως οι αυτοαπασχολούμενοι και οι εργαζόμενοι σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας, είχαν ως αποτέλεσμα οι θεσμοί εκπροσώπησης των εργαζομένων να μην ανταποκρίνονται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου εργατικού δυναμικού. Παρόμοιο ήταν και το πρόβλημα όσον αφορά τους θεσμούς εκπροσώπησης των εργοδοτών-επιχειρήσεων, καθώς ο ΣΕΒ και η ΓΣΕΒΕΕ δεν εκπροσωπούσαν την πλειονότητα των ελληνικών επιχειρήσεων, κύρια χαρακτηριστικά των οποίων είναι το μικρό μέγεθος και ο οικογενειακός χαρακτήρας. Επίσης οι επιχειρήσεις, απασχολώντας προσωπικό σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας ή ανεξάρτητης σχέσης εργασίας (αυτοαπασχολούμενοι) δεν δεσμεύονταν από όσα όριζαν οι εθνικές συλλογικές συμβάσεις, γεγονός που περιορίζει το κόστος της διαπραγμάτευσης των μισθών σε κεντρικό επίπεδο. Στα προβλήματα αυτά πρέπει να προστεθούν η απουσία κουλτούρας κοινωνικού διαλόγου, καθώς και η σύνδεση των θεσμών εκπροσώπησης των εργαζομένων κυρίως με τα πολιτικά κόμματα.

## 6. ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2010-2012: Ο (ΜΕΡΙΚΟΣ) ΑΠΕΓΚΛΩΒΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Την περίοδο 2010-2012 προωθήθηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην ελληνική αγορά εργασίας, οι οποίες μετέβαλαν το μοντέλο οργάνωσής της. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές ήταν αποτέλεσμα δεσμεύσεων που είχαν αναλάβει οι ελληνικές κυβερνήσεις στο πλαίσιο των μνημονίων συνεννόησης με την Ε.Ε., την ΕΚΤ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Οι κυριότερες εξ αυτών<sup>32</sup> προβλέ-

32. Νόμος 3845/2010, «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο», ΦΕΚ 65/6.5-2010, Νόμος 3996/2011, «Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, ρυθμίσεις θεμάτων Κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 170/05.08.2011, Νόμος 4046/2012, «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του

πουν αύξηση των ορίων πέραν των οποίων οι απολύσεις που πραγματοποιεί μια επιχείρηση θεωρούνται ομαδικές, μείωση του χρόνου έγγραφης προειδοποίησης για την καταγγελία της σύμβασης εργασίας, αύξηση του χρονικού διαστήματος κατά το οποίο η σχέση εργασίας θεωρείται ως δοκιμαστική και ως εκ τούτου δεν υφίσταται η υποχρέωση καταβολής αποζημίωσης απόλυσης, από δύο σε 12 μήνες, θέσπιση των ειδικών επιχειρησιακών συμβάσεων οι όροι των οποίων δύναται να αποκλίνουν από τις κλαδικές, μείωση των κατώτατων μισθών που ορίζει η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας κατά 22% και κατά 32% για τους νέους κάτω των 25 ετών, περιορισμό της μέγιστης διάρκειας των συλλογικών συμβάσεων σε τρία έτη,<sup>33</sup> μείωση του κόστους της υπερωριακής απασχόλησης και τέλος μείωση του αφορολόγητου ορίου. Επιπλέον όσον αφορά τους ανέργους μειώθηκε το ύψος του επιδόματος ανεργίας και η διάρκεια επιδότησης, θεσπίστηκε η επιταγή επανένταξης τους στην αγορά εργασίας, καθιερώθηκε για τους νέους ανέργους η δυνατότητα απασχόλησής τους με αποδοχές που αντιστοιχούν στο 80% του κατώτατου μισθού, ενώ προβλέφθηκε η δυνατότητα χρήσης επιδόματος ανεργίας και σε όσους δούλευαν ως αυτοαπασχολούμενοι. Στον δημόσιο τομέα καταργήθηκαν σταδιακά ο 13ος και 14ος μισθός, μειώθηκαν οι αμοιβές των υπαλλήλων, ενώ παράλληλα καθιερώθηκε η σχέση 1 προς 5 μεταξύ προσλήψεων και αποχωρήσεων έως το 2015.

Πρόκειται για μεταρρυθμίσεις που διεύρυναν τα περιθώρια εσωτερικής και εξωτερικής αριθμητικής ευελιξίας, αλλά και τη δυνατότητα άμεσης προσαρμογής του μισθολογικού κόστους στις οικονομικές συνθήκες. Παράλληλα όμως πιθανώς να διευρύνθηκαν και τα περιθώρια άτυπης ευελιξίας, εξαιτίας της ραγδαίας αύξησης της ανεργίας και της σημαντικής μείωσης του αφορολόγητου ορίου, δημιουργώντας κίνητρα για τους εργαζομένους να αποδεχτούν θέσεις αδήλωτης εργασίας, εφόσον μάλιστα δεν έγινε ουσιαστική προσπάθεια βελτίωσης των ελεγκτικών μηχανισμών.

---

Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας», ΦΕΚ 28/14-02-2012 και Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 6/28-2-2012, «Ρύθμιση θεμάτων για την εφαρμογή της παρ. 6 του άρθρου 1 του Νόμου 4046/2012».

33. Αν οι κοινωνικοί εταίροι δεν καταλήξουν σε συμφωνία τρεις μήνες μετά τη λήξη μιας κλαδικής σύμβασης οι αμοιβές καθορίζονται σύμφωνα με όσα ορίζει η Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας.

Οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις σε συνδυασμό με την παρατεταμένη ύφεση επηρεάζουν αρνητικά την ασφάλεια της θέσης εργασίας, της απασχόλησης και του εισοδήματος, δεδομένου ότι ενισχύουν τις ροές από την απασχόληση στην ανεργία (χωρίς ταυτόχρονα να εφαρμόζονται πολιτικές που θα εντείνουν τις αντίθετες κατεύθυνσης ροές), μειώνουν τις αποδοχές των εργαζομένων και καθιστούν το σύστημα αποζημίωσης των ανέργων ακόμη πιο φειδωλό.

Βασικότερος στόχος της μεταρρύθμισης του θεσμικού πλαισίου που διέπει την αγορά εργασίας του ιδιωτικού τομέα ήταν η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, μέσω της μείωσης του μισθολογικού και μη μισθολογικού κόστους εργασίας, καθιστώντας οικονομικώς ελκυστικότερα τα ελληνικά προϊόντα τόσο στην εγχώρια όσο και στις διεθνείς αγορές. Παράλληλα η μείωση του εισοδήματος των εργαζομένων, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα, σε συνδυασμό με τον περιορισμό του δανεισμού του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας θα μείωναν τις εισαγωγές, γεγονός που θα βελτίωνε το εξωτερικό έλλειμμα της οικονομίας.

Είναι γεγονός ότι την τελευταία τριετία το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών μειώθηκε σημαντικά, καθώς το 2012 προσέγγισε το 3,0% του ΑΕΠ από 14,9% που ήταν το 2008.<sup>34</sup> Η βελτίωση του ισοζυγίου προήλθε από την αύξηση των εξαγωγών ως ποσοστό του ΑΕΠ, από 24,1% το 2008 σε 27,0% το 2012, αλλά κυρίως και από τη μείωση των εισαγωγών, οι οποίες την ίδια περίοδο περιορίστηκαν από 37,9% σε 32,0%.<sup>35</sup> Την περίοδο 2008-2012 η πραγματική σταθμισμένη συναλλαγματική ισοτιμία με έτος-βάση το 2000 (2000=100) μειώθηκε από 115,04 σε 100,73.<sup>36</sup> Όμως η βελτίωση της εξωτερικής ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας δεν ήταν αρκετή να αντισταθμίσει τη συρρίκνωση της εγχώριας ζήτησης. Μεταξύ των ετών 2008-2012 το ποσοστό ανεργίας αυξήθηκε από 7,7% σε 24,7%,<sup>37</sup> ενώ παράλληλα καταγράφεται επέκταση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης εις βάρος της κανονικής. Σύμφωνα με στοιχεία του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας μεταξύ των ετών 2009-2011 αυξήθηκε κατά 124,5% ο αριθμός των συμβάσεων κανονικής απασχόλησης που μετατράπηκαν σε ευέλικτες μορφές εργασίας, ενώ οι συμβάσεις πλήρους απασχόλησης μειώθηκαν κατά 21,4%.<sup>38</sup>

34. Τα στοιχεία προέρχονται από την Τράπεζα της Ελλάδος.

35. European Commission, *European Economy*, Autumn-Statistical Annex, 2012.

36. Τα στοιχεία προέρχονται από τη Eurostat.

37. European Commission, *European Economic Forecasts- Autumn 2012*.

38. Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, «Η εξέλιξη των συμβάσεων εργασίας και η ελεγκτική

Η συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας σε συνδυασμό με το εμπροσθοβαρές πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής επιδείνωσαν σημαντικά τις επιδόσεις της αγοράς εργασίας. Προς αυτή την κατεύθυνση φαίνεται να επέδρασαν και οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν την ίδια περίοδο, οι οποίες επιδρούν προκυκλικά επιβαρύνοντας περαιτέρω τις επιδόσεις της αγοράς εργασίας. Η αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας, η μείωση των αμοιβών των εργαζομένων, η απορρύθμιση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης σε συνδυασμό με την παρατεταμένη ύφεση έχουν ως συνέπεια την κατάργηση θέσεων εργασίας και τη μείωση της οικονομικής αποδοτικότητας όσων διατηρούνται.<sup>39</sup>

Είναι γεγονός πάντως ότι οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στην ελληνική αγορά εργασίας κατά την τελευταία τριετία τροποποίησαν σημαντικά το μοντέλο οργάνωσής της, απεγκλωβίζοντάς το από το μονοπάτι εξάρτησής του. Έχουν διατυπωθεί επιχειρήματα σύμφωνα με τα οποία μια οικονομική κρίση μπορεί να ευνοήσει τη μεταρρύθμιση ιστορικά εδραιωμένων θεσμών, όπως αυτοί που διέπουν τη λειτουργία της ελληνικής αγοράς εργασίας. Σύμφωνα με αυτά μια έντονη οικονομική κρίση δύναται να ευνοήσει τη μεταρρύθμιση θεσμών που δεν θεωρούνται πλέον βιώσιμοι και με τους οποίους συνδέονται οι επιπτώσεις της εν λόγω κρίσης.<sup>40</sup> Επιπλέον, όταν το κόστος της διατήρησης του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου είναι υψηλό εξαιτίας των δυσμενών οικονομικών συνθηκών, οι ομάδες συμφερόντων πιθανώς να συναινέσουν στη μεταρρύθμισή του ακόμα και αν επωμιστούν τις συνέπειές της.<sup>41</sup> Παράλληλα, μετατοπίζεται το ενδιαφέρον από τις πολιτικές (policies) στα αποτελέσματά τους (outcomes), αναδεικνύοντας το κόστος της διατήρησης ορισμένων θεσμών, γεγονός που επίσης ευνοεί τη μεταρρύθμισή τους.<sup>42</sup>

δράση του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας για το Α' τετράμηνο 2012», *Ενημερωτικό Δελτίο*, 2012, σ. 6.

39. Σύμφωνα με στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, το 2010, οι αμοιβές εξαρτημένης εργασίας μειώθηκαν κατά 2,6%, το 2011 κατά 3,4% και το 2012 κατά 4,2%. Βλ. Ελληνική Στατιστική Αρχή, «Η Ελληνική Οικονομία», 26 Ιουλίου 2013, σ. 21.

40. J. Hoj - V. Galasso - G. Nicoletti - D. Thai-Thanh, «The political economy of structural reform: empirical evidence from OECD countries», *OECD Economics Department Working Papers*, αρ. 501, 2006, σ. 6.

41. Alb. Alesina - S. Ardagna - F. Trebbi, «Who Adjust and when? The political economy of reforms», *IMF Staff Papers*, αρ. 53, 2006, σ. 5.

42. M. Tommasi, «Crisis, political institutions and policy reform: it is not the policy, it is the polity stupid», Universidad de San Andres, Departamento de Economía, αρ. 49, 2002, σ. 5.

Τέλος η οικονομική κρίση μπορεί να αποδυναμώσει μια ομάδα συμφερόντων που ευνοείται από το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο και η οποία αντιτίθεται στη μεταρρύθμισή του, γεγονός που επίσης μπορεί να ευνοήσει τη θεσμική αλλαγή.

Ωστόσο έχουν διατυπωθεί και επιχειρήματα σύμφωνα με τα οποία οι δυσμενείς οικονομικές συνθήκες δεν ευνοούν την προώθηση μη δημοφιλών μεταρρυθμίσεων, όπως είναι αυτές που εφαρμόστηκαν στην αγορά εργασίας. Για παράδειγμα σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, όπου η ανάγκη προώθησης μεταρρυθμίσεων είναι συχνά επιτακτική και άμεση, περιορίζονται τα περιθώρια εφαρμογής παράλληλων πολιτικών, αλλά και οι διαθέσιμοι πόροι προκειμένου να καμφθούν οι αντιθέσεις όσων πλήττονται από τη θεσμική αλλαγή.<sup>43</sup> Επιπλέον τα οφέλη από τη μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας είναι συνήθως μακροπρόθεσμα, ενώ το κόστος τους γίνεται αντιληπτό βραχυπρόθεσμα, συμπίπτοντας χρονικά με τη φάση της ύφεσης και πιθανώς εντείνοντας τις αρνητικές επιπτώσεις της.

Στο πλαίσιο της θεωρίας του μονοπατιού εξάρτησης δεν αποκλείεται η μεταρρύθμιση ιστορικής εδραιωμένων θεσμών ως αποτέλεσμα μιας ισχυρής εξωτερικής διαταραχής, ιδίως μάλιστα όταν αυτή μεταβάλλει τη σχέση μεταξύ του κόστους διατήρησης και αλλαγής του θεσμικού καθεστώτος.<sup>44</sup> Στην ελληνική περίπτωση οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν την τελευταία τριετία αποτελούσαν μέρος (ή απόρροια) των δανειακών συμφωνιών που συνάφθηκαν μεταξύ των ελληνικών κυβερνήσεων και της Ε.Ε., της ΕΚΤ και του ΔΝΤ. Η εξέλιξη της χρηματοδότησης των ελληνικών κυβερνήσεων συνδέθηκε μεταξύ άλλων με την προώθηση των μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας, με αποτέλεσμα το κόστος της διατήρησης του θεσμικού καθεστώτος να διογκωθεί, καθώς σε αυτό θα έπρεπε να συνεκτιμηθεί το ενδεχόμενο ακόμα και εγκατάλειψης της ζώνης του ευρώ.

Την τριετία 2010-2012 προωθήθηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας που στόχο είχαν να καταστήσουν το ρυθμιστικό πλαίσιο που τη διέπει πνιότερο και τη διαδικασία διαπραγμάτευσης των μισθών περισσότερο ευέλικτη, αλλά και να μειώσουν το μισθολογικό και μη μισθολογικό κόστος εργασίας. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές φαίνεται πως απεγκλώβισαν την ελληνική αγορά εργασίας από το μονοπάτι εξάρτησής της. Ωστόσο είναι πρώι-

43. Στο ίδιο, σ. 5 και Π. Καζάκος, *Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση: Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα (1993-2010)*, Πατάκης, Αθήνα 2010, σ. 227-230.

44. Chr. Knill, *The Europeanisation of National Administrations*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, σ. 21-22.

μο να υποστηριχθεί ότι διαμόρφωσαν ένα νέο θεσμικό μονοπάτι. Κάτι τέτοιο θα προϋπέθετε ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο θα προκαλούσε οφέλη για τις ισχυρές ομάδες συμφερόντων της αγοράς εργασίας, όπως είναι οι επιχειρήσεις και οι εργαζόμενοι, που σε συνδυασμό με τις σχέσεις συμπληρωματικότητας που αναπτύσσονται μεταξύ των θεσμών που το αποτελούν, αλλά και με το ευρύτερο ρυθμιστικό και οικονομικό περιβάλλον, θα δημιουργούσαν τις προϋποθέσεις αυτοενδυνάμωσής τους. Όμως οι διαρκώς επιδεινούμενες επιδόσεις της αγοράς εργασίας και της οικονομίας γενικότερα δεν καθιστούν απτά τα οφέλη που προκύπτουν από τη θεσμική αλλαγή. Επιπλέον οι δημοσιονομικοί περιορισμοί δεν επέτρεψαν την προώθηση παράλληλων μεταρρυθμίσεων, όπως η αύξηση των δαπανών για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ή/και η αύξηση του βαθμού γενναιοδωρίας του επιδόματος ανεργίας, που θα βελτίωναν τις επιδόσεις της αγοράς εργασίας και θα ενίσχυαν τα οφέλη που προκύπτουν από τις μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης και το σύστημα διαπραγμάτευσης των μισθών.

## 7. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η ελληνική αγορά εργασίας ήταν για πολλά χρόνια εγκλωβισμένη σε ένα θεσμικό μονοπάτι του οποίου κύρια χαρακτηριστικά ήταν η περιοριστική νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, το φειδωλό σύστημα αποζημίωσης των ανέργων, οι χαμηλές δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και η κεντρική διαπραγμάτευση των μισθών. Πρόκειται για θεσμούς που σε συνδυασμό με ορισμένα άλλα θεσμικά, οικονομικά και διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της αγοράς εργασίας δημιούργησαν ένα πλαίσιο αυτοενδυνάμωσής τους, αρκετά ισχυρό για να ανακόψει τις πιέσεις μεταρρύθμισης που προκαλούνταν κυρίως από την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης και την ολοένα και μεγαλύτερη ολοκλήρωση των οικονομιών. Δομημένοι θεσμοί, όπως η περιοριστική νομοθεσία προστασίας απασχόλησης, το κεντρικό σύστημα διαπραγμάτευσης των μισθών, οι περιορισμένες δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, το φειδωλό σύστημα αποζημίωσης των ανέργων, η απουσία θεσμών κοινωνικού διαλόγου αποτελεσματικής εκπροσώπησης, το περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των αγορών προϊόντων-υπηρεσιών, αλλά και η ανεπάρκεια των ελεγκτικών μηχανισμών ευνόησαν τη διαμόρφωση άτυπων διαδικασιών-συμπεριφορών, όπως η απασχόληση σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας και ανεξάρτητης σχέσης εργα-

σίας (μη δομημένοι θεσμοί), συνθέτοντας το πλαίσιο αυτοενδυνάμωσής τους. Οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν την τελευταία τριετία τροποποίησαν σημαντικά ορισμένους θεσμούς της αγοράς εργασίας. Ωστόσο δεν έχουν ακόμα διαμορφώσει ένα νέο πλαίσιο αυτοενδυνάμωσής τους και ως εκ τούτου ένα νέο μονοπάτι εξάρτησης της αγοράς εργασίας.

Με την ελληνική οικονομία να έχει διανύσει ήδη το πέμπτο συνεχές έτος συρρίκνωσης του παραγόμενου προϊόντος της και την ανεργία να έχει ξεπεράσει το 27%, είναι υπαρκτός ο κίνδυνος να δημιουργηθούν (νέα) διαρθρωτικά προβλήματα στην αγορά εργασίας. Πιθανώς για τη μείωση του ποσοστού ανεργίας να μην αρκεί μόνον η επίτευξη θετικών ρυθμών μεγέθυνσης. Η (πιθανή) μετάβαση της ελληνικής οικονομίας σε ένα νέο παραγωγικό μοντέλο, σε συνδυασμό με την παρατεταμένη παραμονή μεγάλου μέρους του εργατικού δυναμικού σε καθεστώς ανεργίας, απαιτεί την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Αυτή είναι κρίσιμης σημασίας, εξαιτίας της απαξίωσης των προσόντων του εργατικού δυναμικού, αλλά και της πιθανής αναντιστοιχίας τους με αυτά που απαιτούνται για την κάλυψη των προσδοκώμενων νέων θέσεων εργασίας. Ωστόσο οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης συνεπάγονται δημοσιονομικό κόστος το οποίο υπό τις παρούσες συνθήκες είναι δύσκολο να αντιμετωπισθεί.