



International
Labour
Organization

ΜΕΛΕΤΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ
ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΜΕ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ



ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΕΣ
ΘΕΣΕΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΙΑ
ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΜΕΛΕΤΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΜΕ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

ΕΛΛΑΔΑ

ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΕΣ ΘΕΣΕΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΜΕΛΕΤΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΜΕ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

ΕΛΛΑΔΑ

ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΕΣ ΘΕΣΕΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΔΙΕΘΝΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΕΡΕΥΝΩΝ

Copyright © Διεθνής Οργάνωση Εργασίας 2014
Πρώτη δημοσίευση 2014

Οι δημοσιεύσεις του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας καλύπτονται από δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο 2 της Παγκόσμιας Σύμβασης περί Πνευματικής Ιδιοκτησίας (Universal Copyright Convention). Εντούτοις, σύντομα αποσπάσματα αυτών μπορούν να αναπαραχθούν άνευ εξουσιοδότησης, υπό την προϋπόθεση ότι θα αναφέρεται η πηγή. Για δικαιώματα αναπαραγωγής ή μετάφρασης, πρέπει να αποστέλλεται σχετική αίτηση στην ταχυδρομική διεύθυνση ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ή στη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου: pubdroit@ilo.org. Οι εν λόγω αιτήσεις είναι ευπρόσδεκτες στο Διεθνές Γραφείο Εργασίας.

Βιβλιοθήκες, ιδρύματα και άλλοι χρήστες εγγεγραμμένοι σε οργανισμούς δικαιωμάτων αναπαραγωγής μπορούν να κάνουν αντιγραφα σύμφωνα με τις άδειες οι οποίες τους εκδίδονται για το σκοπό αυτόν. Επισκεφτείτε το διαδικτυακό τόπο www.ifrro.org για να βρείτε τον οργανισμό δικαιωμάτων αναπαραγωγής της χώρας σας.

Ελλάδα: Παραγωγικές θέσεις εργασίας για την Ελλάδα [ελληνική έκδοση] / Διεθνές Γραφείο Εργασίας, Τμήμα Ερευνών. - Γενεύη: ΔΟΕ, 2014

978-92-2-829153-7 (εκτύπωση)
978-92-2-829154-4 (διαδικτυακό pdf)

Τμήμα Ερευνών Διεθνούς Γραφείου Εργασίας.

δημιουργία θέσεων εργασίας / οικονομική ύφεση/ δημιουργία επιχειρήσεων / βιώσιμη ανάπτυξη / φορολογικό σύστημα / κοινωνικός διάλογος / κοινωνική προστασία / Ελλάδα

Πρώτη δημοσίευση το 2014

Διατίθεται και στα αγγλικά: Greece: Productive jobs for Greece (ISBN 978-92-2129153-4), Geneva, 2014.

Καταλογοποίηση ΔΓΕ στα Δεδομένα Δημοσιεύσεων

Οι ορισμοί που χρησιμοποιούνται στις δημοσιεύσεις του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας (ΔΓΕ), οι οποίοι συνάδουν με την πρακτική των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και το υλικό που παρουσιάζεται σε αυτές, δεν συνεπάγονται την έκφραση καμίας απολύτως άποψης εκ μέρους του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας σχετικά με το νομικό καθεστώς οιασδήποτε χώρας, περιοχής ή επικράτειας ή των αρχών αυτής, ή σχετικά με τον καθορισμό των συνόρων της.

Την ευθύνη για τις απόψεις οι οποίες εκφράζονται σε υπογεγραμμένα άρθρα, μελέτες και άλλες συνεισφορές φέρουν αποκλειστικά οι συντάκτες τους, και η δημοσίευση δεν συνιστά υιοθέτηση των απόψεων τις οποίες εκφράζουν από το Διεθνές Γραφείο Εργασίας.

Η αναφορά σε ονόματα εταιρειών και εμπορικών προϊόντων και διαδικασιών δεν συνεπάγεται υποστήριξη αυτών από το Διεθνές Γραφείο Εργασίας, και τυχόν παράλειψη μνείας συγκεκριμένης εταιρείας, εμπορικού προϊόντος ή διαδικασίας δεν συνιστά αποδοκιμασία τους.

Οι δημοσιεύσεις και τα ηλεκτρονικά προϊόντα του ΔΓΕ διατίθενται σε μεγάλα βιβλιοπωλεία ή στα τοπικά γραφεία του ΔΓΕ σε πολλές χώρες, ή απευθείας στο Τμήμα Εκδόσεων του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας στη Γενεύη: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Κατάλογοι ή λίστες νέων δημοσιεύσεων διατίθενται δωρεάν από την παραπάνω διεύθυνση, ή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου: pubvente@ilo.org

Επισκεφτείτε το δικτυακό τόπο μας: www.ilo.org/publns

Η παρούσα έκδοση είναι παραγωγή του τμήματος Εγγράφων και Παραγωγής Εκδόσεων,
Printing and Distribution Branch (PRODOC) της ΔΟΕ.
Γραφικά, στοιχειοθεσία, σελιδοποίηση και σύνθεση,
εκτύπωση, ηλεκτρονική έκδοση και διανομή.
Το τμήμα PRODOC καταβάλλει προσπάθειες να χρησιμοποιεί χαρτί από δάση των οποίων η διαχείριση
γίνεται με περιβαλλοντικά αειφόρο και κοινωνικά υπεύθυνο τρόπο.
Κωδικός: ALI-SRO-IMPR-DISTR

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Προκειμένου να επιτευχθεί μια βιώσιμη ανάκαμψη, θα πρέπει να επιδιώκονται παράλληλα μακροοικονομικοί στόχοι και στόχοι απασχόλησης. Αυτό τόνισαν 51 ευρωπαϊκές κυβερνήσεις, εκπρόσωποι εργοδοτών και εκπρόσωποι εργαζομένων στη Διακήρυξη του Όσλο, η οποία υιοθετήθηκε από την 9η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Σύνοδο της ΔΟΕ τον Απρίλιο 2013, όπου αναφερόταν ότι "οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και η ανταγωνιστικότητα, από την μία πλευρά, και οι δέσμες μέτρων τόνωσης, οι επενδύσεις στην πραγματική οικονομία, οι ποιοτικές θέσεις εργασίας και οι αυξημένες διαθέσιμες πιστώσεις για τις επιχειρήσεις, από την άλλη πλευρά, δεν συνιστούν αντικρουόμενα υποδείγματα. Αποτελεί κοινό συμφέρον μας να επεξεργαστούμε αειφόρες προσεγγίσεις προκειμένου να προάγουμε την απασχόληση, την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική δικαιοσύνη". Για τον σκοπό αυτό, η ΔΟΕ αναλύει την κατάσταση σε μια σειρά από ευρωπαϊκές χώρες που έχουν πληγεί από την κρίση, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, προκειμένου να παρουσιάσει εμπεριστατωμένες επιλογές πολιτικής για οικονομική ανάπτυξη με ποιοτικές θέσεις εργασίας.

Η έκθεση της ΔΟΕ Παραγωγικές θέσεις εργασίας για την Ελλάδα αναλύει τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ελλάδα στη διάρκεια της παρατεταμένης κρίσης. Η έκθεση σημειώνει τις πρώτες ενδείξεις οικονομικής ανάκαμψης σε ορισμένους τομείς, επιστώντας ταυτόχρονα την προσοχή στις υποκείμενες αιτίες της κρίσης και τις διαστάσεις των κοινωνικών συνεπειών της. Πράγματι, οι διαρθρωτικές προκλήσεις στην Ελλάδα εμμένουν και θα πρέπει να αντιμετωπιστούν με πιο διεισδυτικές πρωτοβουλίες από αυτές που έχουν αναληφθεί μέχρι σήμερα. Γενικότερος στόχος είναι η καταπολέμηση της υψηλής ανεργίας, μεριμνώντας παράλληλα για τις ανάγκες των πλέον ευπαθών ομάδων. Η έκθεση διαπιστώνει ότι η επιδίωξη αυτού του στόχου μέσω σωστά σχεδιασμένων πολιτικών και θεσμών, καθώς και με τη βοήθεια του κοινωνικού διαλόγου, θα συντελέσει στην τόνωση της οικονομικής ανάπτυξης και θα

διευκολύνει την επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας μεσοπρόθεσμα. Τα θέματα αυτά υπεισέρχονται στον πυρήνα των αναγκαίων συνθηκών για την επίτευξη ενός βιώσιμου ευρωπαϊκού νομίσματος.

Ελπίζω ότι η έκθεση, οι διαπιστώσεις της καθώς και οι συζητήσεις και ο δημόσιος διάλογος που πυροδοτεί θα συμβάλλουν θετικά στον εθνικό και ευρωπαϊκό δημόσιο διάλογο σχετικά με την απασχόληση και τα κοινωνικά ζητήματα.

Guy Ryder
Γενικός Διευθυντής ΔΟΕ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Συντάκτες της έκθεσης

Η παρούσα έκθεση συντάχθηκε από τους Santo Milasi, Clemente Pignatti και Johanna Silvander του Τμήματος Ερευνών της ΔΟΕ. Οι συντάκτες είναι ευγνώμονες για την εξαιρετική ερευνητική υποστήριξη που παρείχαν οι Χριστίνα Ανδρέου-Καλοφούτη και Yi Qu.

Το συντονισμό της μελέτης είχε ο Steven Tobin υπό την επίβλεψη του Αναπληρωτή Διευθυντή του Τμήματος Ερευνών της ΔΟΕ, Duncan Campbell, και του Διευθυντή του Τμήματος Ερευνών της ΔΟΕ, Raymond Torres, με την καθοδήγηση του James Howard, Ανώτερου Συμβούλου του Γενικού Διευθυντή της ΔΟΕ.

Η ομάδα ερευνητών ευχαριστεί επίσης θερμά τη Florence Bonnet του Τμήματος Ερευνών της ΔΟΕ, τον Massimiliano La Marca του Τμήματος Κοινωνικής Προστασίας και την Κατερίνα Τσοτρούδη του Τμήματος Διεθνών Προτύπων Εργασίας για τη σημαντική συμβολή τους σε προηγούμενες εκδόσεις της παρούσας έκθεσης.

Μία προκαταρκτική έκδοση της έκθεσης παρασχέθηκε στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας της Ελλάδας, καθώς και σε ελληνικές οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων, συγκεκριμένα στη Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας (ΓΣΕΕ), στο Σύνδεσμο Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ), στη Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας (ΓΣΕΒΕΕ), στην Εθνική Συνομοσπονδία Ελληνικού Εμπορίου (ΕΣΕΕ), και στο Σύνδεσμο Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων (ΣΕΤΕ). Η έκθεση εμπλουτίστηκε σημαντικά από τα πολυάριθμα σχόλια των ελληνικών οργανώσεων των τριών κοινωνικών εταίρων. Τα κύρια πορίσματα της προκαταρκτικής έκθεσης συζητήθηκαν επίσης με άλλους εθνικούς και διεθνείς εταίρους, κυρίως στο Ελληνο-Αμερικανικό Εμπορικό Επιμελητήριο, το Manpower Group, την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα της ΕΕ και το γραφείο του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) στην Αθήνα.

Αναλυτικά σχόλια για το προσχέδιο της έκθεσης παρασχέθηκαν από διάφορους ελληνικούς συνεργαζόμενους φορείς, όπως μεταξύ άλλων από τους Κώστα Κανελλόπουλο, Ευαγγελία Παπαπέτρου, Ισαάκ Σαμπεθάι, Ευαγγελία Βουρβαχάκη, Πηνελόπη Ζιούτου της Τράπεζας της Ελλάδας, τους Φωτεινή Θωμαΐδου και Άγγελο Τσακανίκα του Ιδρύματος Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (ΙΟΒΕ), τους Σταμάτη Βαρδαρό και Λουδοβίκο Κοτσονόπουλο του ΙΜΕ/ΓΣΕΒΕΕ, και το Χρήστο Ιωάννου από το Γραφείο του Συνηγόρου του Πολίτη.

Η έκθεση αυτή δεν θα μπορούσε να έχει πραγματοποιηθεί χωρίς την υποστήριξη και την καθοδήγηση του Κωνσταντίνου Παπαδάκη, Ανώτερου Συνδέσμου της ΔΟΕ για την Κύπρο και την Ελλάδα. Οι κυρίες Béatrice Guillemain, Judy Rafferty και Χριστίνα Ανδρέου-Καλοφούτη παρείχαν στήριξη σε όλη τη διαδικασία παραγωγής της έκθεσης.

Αυτή η τελική έκθεση λαμβάνει επίσης υπόψη πολλά από τα σχόλια και τις παρατηρήσεις που είχαν γίνει σε προηγούμενες εκδόσεις της από το Περιφερειακό Γραφείο Ευρώπης και Κεντρικής Ασίας της ΔΟΕ, τον Τμήμα INWORK της ΔΟΕ καθώς και από συναδέλφους της ΔΟΕ: Michael Axmann, Florence Bonnet, Marva Corley, Karen Curtis, Anne Drouin, Verónica Escudero, Simel Esim, Marialaura Fino, Youcef Ghellab, Susan Hayter, Richard Horne, Juan Ramón Iglesias, Sebastian Künzel, Massimiliano La Marca, Pierre Laliberté, Elva López Mourelo, Wolfgang Lutterbach, Kroum Markov, Alberto Otero de Dios, Rafael Peels, Giorgio Presidente, Catherine Saget, Daniel Samaan, Corinne Vargha, Daniel Vaughan-Whitehead, Maria-Luz Vega και Lea Zanola.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σελίδα
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	V
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	VII
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	IX
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΧΗΜΑΤΩΝ	XI
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ	XII
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΛΑΙΣΙΩΝ	XIII
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	XIV
ΣΥΝΟΨΗ ΚΑΙ ΚΥΡΙΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	1

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Οικονομικές συνθήκες και συνθήκες αγοράς εργασίας	23
Εισαγωγή	23
A. Μακροοικονομικές εξελίξεις	24
B. Επιδόσεις αγοράς εργασίας	30
Γ. Κοινωνικές προκλήσεις	39
Δ. Συμπερασματικές παρατηρήσεις	43
Παραπομπές	44

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Ανταγωνιστικότητα, επενδύσεις και δυναμισμός επιχειρήσεων	45
Εισαγωγή	45
A. Μακροοικονομικές ανισορροπίες προ της κρίσης	46
B. Παραγωγικότητα, ανταγωνιστικότητα και εξωτερική ζήτηση	53
Γ. Δομή επιχειρήσεων και προσκόμματα ανάπτυξης	64
Δ. Ζητήματα πολιτικής	71
Παραπομπές	83

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3**Νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης
και την ποιότητα των θέσεων εργασίας**

	85
Εισαγωγή	85
A. Σύνθεση απασχόλησης: Τάσεις και ζητήματα πριν την κρίση	86
B. Νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης: Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις και αρχικές συνέπειες	90
Γ. Ζητήματα πολιτικής	100
Παραπομπές	109

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4**Οικονομική ασφάλεια:****Ο ρόλος της κοινωνικής προστασίας σε εποχές κρίσης**

	111
Εισαγωγή	111
A. Δημοσιονομική αναπροσαρμογή: Επισκόπηση αλλαγών στις δημόσιες δαπάνες	112
B. Κοινωνική προστασία και κίνδυνος φτώχειας στη διάρκεια της κρίσης	123
Γ. Ζητήματα πολιτικής	129
Παραπομπές	146

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5**Οικοδόμηση της ανάκαμψης μέσω κοινωνικού διαλόγου
και συλλογικών διαπραγματεύσεων**

	149
Εισαγωγή	149
A. Τριμερής κοινωνικός διάλογος στην Ελλάδα	151
B. Συλλογικές διαπραγματεύσεις: πρόσφατες μεταρρυθμίσεις και αρχικές επιπτώσεις	156
Γ. Εξελίξεις μισθών μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων και καθορισμός κατώτατου μισθού	169
Δ. Ζητήματα πολιτικής	174
Παράρτημα 1	192
Παραπομπές	194

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΧΗΜΑΤΩΝ

Σελίδα

Σχήμα 1.1	Ρυθμός αύξησης ΑΕγχΠ σε επιλεγμένες χώρες ΕΕ (τριμηνιαία ποσοστά αύξησης από έτος σε έτος)	25
Σχήμα 1.2	Δημόσιο έλλειμμα και χρέος (ποσοστό του ΑΕγχΠ)	26
Σχήμα 1.3	Μερίδιο εξαγωγών προς χώρες εκτός ζώνης του ευρώ στο σύνολο των εξαγωγών (ποσοστά)	27
Σχήμα 1.4	Μερίδιο εξαγωγών ανά κύρια κατηγορία προϊόντων στο σύνολο των εξαγωγών (ποσοστά)	28
Σχήμα 1.5	Μεταβολή της απασχόλησης ανά επαγγελματική κατηγορία και επίπεδο ειδικευσης εργατικού δυναμικού (ποσοστά)	31
Σχήμα 1.6	Ρυθμός ανάπτυξης της απασχόλησης κατά επαγγελματικό καθεστώς (ετήσια μεταβολή, ποσοστά)	32
Σχήμα 1.7	Απασχόληση ανά τύπο σύμβασης (1ο τρίμηνο 2008 =100)	33
Σχήμα 1.8	Ποσοστό ανεργίας ανά φύλο, ηλικία και μορφωτικό επίπεδο (ποσοστά)	34
Σχήμα 1.9	Ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας (ποσοστά)	36
Σχήμα 1.10	Ποσοστό πληθυσμού που διατρέχει κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού (ποσοστά)	41
Σχήμα 2.1	Η αύξηση του ΑΕγχΠ και η ανάλυσή του στην περίοδο προ κρίσης	47
Σχήμα 2.2	Χάσμα πόρων ανά θεσμικό τομέα (ποσοστό του ΑΕγχΠ)	48
Σχήμα 2.3	Επενδυτικές τάσεις σε επιλεγμένες χώρες	51
Σχήμα 2.4	Ρυθμός αύξησης του ΜΚΕ ανά κύρια συνιστώσα (ποσοστά)	54
Σχήμα 2.5	Ανάλυση των μεταβολών του δείκτη ULC-REER μεταξύ 1999 και 2009 (ποσοστά)	55
Σχήμα 2.6	Ετήσια εισφορά στην παραγωγικότητα εργασίας ανά κλάδο (ποσοστά)	59
Σχήμα 2.7	Η ποιότητα των ελληνικών εξαγωγών συγκριτικά	61
Σχήμα 2.8	Δείκτης οικονομικής πολυπλοκότητας σε επιλεγμένες οικονομίες	62
Σχήμα 2.9	Ποσοστό απασχόλησης ανά μέγεθος επιχειρήσεων, 2012 (ποσοστά)	65
Σχήμα 2.10	Μεταβολή της απασχόλησης ανά μέγεθος επιχειρήσεων (ποσοστά)	67
Σχήμα 2.11	Δείκτης ρύθμισης αγοράς προϊόντων, 2008–2013	68
Σχήμα 2.12	Φορολογική επιβάρυνση της εργασίας, ένας εργαζόμενος με μέσο εισόδημα (ποσοστό του συνολικού κόστους εργασίας)	69
Σχήμα 2.13	Κατανομή της χρηματοδότησης της ΕΤΕπ σε επιλεγμένες χώρες, 2009-2014 (δισ. ευρώ)	77
Σχήμα 3.1	Προσωρινή και μερική απασχόληση (ποσοστά)	87
Σχήμα 3.2	Η μη μισθωτή δραστηριότητα ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης σε επιλεγμένες χώρες	88
Σχήμα 3.3	Σύνθεση νέων συμβάσεων εργασίας, 2009-2013 (ποσοστά)	96

Σχήμα 4.1	Δαπάνες κοινωνικής προστασίας σε επιλεγμένες χώρες, ως ποσοστό του ΑΕγχΠ, 2009 (ποσοστά)	113
Σχήμα 4.2	Συμβολή της κοινωνικής προστασίας στις αλλαγές των δημόσιων δαπανών την περίοδο 2010–2012 (ποσοστά)	114
Σχήμα 4.3	Συμβολή στις αλλαγές των δαπανών κοινωνικής προστασίας ανά τύπο παροχής (ποσοστά)	115
Σχήμα 4.4	Αναζητούντες εργασία και λήψη επιδομάτων ανεργίας (2010–2014)	124
Σχήμα 4.5	Μέτρηση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα μετά το 2008 (ποσοστά)	126
Σχήμα 4.6	Ποσοστό φτώχειας πριν και μετά από φόρους και μεταβιβάσεις, 2011 (ποσοστά)	137
Σχήμα 5.1	Ετήσιος κατώτατος μισθός σε επιλεγμένες χώρες (ευρώ ανά έτος)	172

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

	Σελίδα	
Πίνακας 1.1	Κύριοι οικονομικοί και κοινωνικοί δείκτες καθώς και δείκτες της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα και την ΕΕ-28 (2ο τρίμηνο 2014, ποσοστά)	35
Πίνακας 3.1	Ποσοστά εργαζομένων ακούσιας προσωρινής και μερικής απασχόλησης σε συγκεκριμένες χώρες	97
Πίνακας 5.1	Συλλογικές συμβάσεις στην περίοδο 2010–2013 ανά τύπο*	163

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΛΑΙΣΙΩΝ

Σελίδα

Πλαίσιο 1.1	Δείκτες αγοράς εργασίας στην Ελλάδα το 2ο τρίμηνο 2014	35
Πλαίσιο 2.1	Το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα:	50
Πλαίσιο 2.2	Μέτρηση της ανταγωνιστικότητας: Μία πολυδιάστατη προσέγγιση	57
Πλαίσιο 2.3	Οικονομική πολυπλοκότητα και διαρκής οικονομική ανάπτυξης	62
Πλαίσιο 2.4	Έναρξη επιχείρησης: Η Ελλάδα συγκριτικά	72
Πλαίσιο 2.5	Πρόσφατα μέτρα για την προαγωγή της συνεργασία δημοσίου-ιδιωτικού τομέα στην Ελλάδα	75
Πλαίσιο 3.1	Νομοθεσία για τις ομαδικές απολύσεις: βασικές παράμετροι και πρόσφατες αλλαγές	91
Πλαίσιο 3.2	Πρωώθηση της δηλωμένης απασχόλησης με διευκόλυνση της απόκτησης αδειών εργασίας	104
Πλαίσιο 4.1	Αλλαγές στην κοινωνική ασφάλιση στη διάρκεια της κρίσης	116
Πλαίσιο 4.2	Οι υπερβολικές μειώσεις στα προληπτικά προγράμματα μπορούν να προκαλέσουν μακροπρόθεσμες αρνητικές επιπτώσεις: η περίπτωση της Φινλανδίας	130
Πλαίσιο 4.3	Ένα ενιαίο σύστημα εγγυήσεων ενεργοποίησης για τους νέους και τις ομάδες που έχουν περισσότερο ανάγκη	132
Πλαίσιο 4.4	Πρόσφατες εξελίξεις στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης	139
Πλαίσιο 4.5	Πρόγραμμα μαθητείας για νέους 15-18 ετών στην Ελλάδα, ενόψει του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη	143
Πλαίσιο 5.1	Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση: Ελλάδα	154
Πλαίσιο 5.2	Εξέλιξη των συλλογικών διαπραγματεύσεων μέχρι την κρίση	157
Πλαίσιο 5.3	Η διαιτησία στο ελληνικό πλαίσιο	164
Πλαίσιο 5.4	Η συλλογική σύμβαση στην εταιρεία ταχυμεταφορών ACS	180
Πλαίσιο 5.5	Επιλογή σχολίων της Επιτροπής Εμπειρογνομών της ΔΟΕ: συλλογικές διαπραγματεύσεις στην Ελλάδα	188

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ABI	Associazione Bancaria Italiana (Ένωση Τραπεζών Ιταλίας)
ANIA	Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (Εθνική Ένωση Ασφαλιστικών Εταιρειών)
AVC/CSC	Algemeen Christelijk Vakverbond/Confédération des Syndicats Chrétiens (Συνομοσπονδία Χριστιανικών Σωματείων)
BRIICS	Βραζιλία, Ρωσία, Ινδονησία, Ινδία, Κίνα και Νότιος Αφρική
CEACR	ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Επιτροπή Εμπειρογνομών της ΔΟΕ για την Εφαρμογή των Συμβάσεων και Υποβολή Συστάσεων)
CEPR	Centre for Economic Policy Research (Κέντρο Ερευνών Οικονομικής Πολιτικής)
CEPYME	Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (Ισπανική Συνομοσπονδία Μικρών και Μεσαίων Επιχειρήσεων)
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ιταλίας)
CICOPA	International Organisation of Industrial, Artisanal and Service Producers' Cooperative (Διεθνής Οργανισμός Βιομηχανικών Συνεταιρισμών και Συνεταιρισμών Προσφοράς Υπηρεσιών και Βιοτεχνών)
CISL	Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (Ιταλική Συνομοσπονδία Εργατικών Συνδικαλιστικών Οργανώσεων)
ECI	Economic Complexity Index (Δείκτης Οικονομικής Πολυπλοκότητας)
EIRO	European Industrial Relations Observatory (Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο Εργασιακών Σχέσεων)
EPLex	Βάση Δεδομένων Νομοθεσίας για την Προστασία της Απασχόλησης της ΔΟΕ
ESRI	Economic and Social Research Institute (Ινστιτούτο Οικονομικών και Κοινωνικών Ερευνών)
ETUI	European Trade Union Institute (Ευρωπαϊκό Συνδικαλιστικό Ινστιτούτο)
FGB	Fondazione Giacomo Brodolini
FOND-ICO	Fund-of-Funds of Official Credit Institute
HIVA	Ινστιτούτο Εργασιακών και Κοινωνικών Ερευνών, Καθολικό Πανεπιστήμιο της Λουβαίνης
ICT	Information and Communication Technology
ICTWSS	Database on institutional characteristics of trade unions, wage setting, state intervention and social pacts (Βάση δεδομένων των θεσμικών χαρακτηριστικών των συνδικαλιστικών οργανώσεων, του καθορισμού μισθών, της κρατικής παρέμβασης και των κοινωνικών συμφώνων)
IILS	International Institute for Labour Studies (Διεθνές Ινστιτούτο Μελετών της Εργασίας)
IKA-ETAM	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων - Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών
ILC	International Labour Conference (Διεθνής Διάσκεψη Εργασίας)
ISCED	International Standard Classification of Education (Διεθνής Πρότυπη Ταξινόμηση της Εκπαίδευσης)
ISER	Institute for Social and Economic Research (Ινστιτούτο Κοινωνικών και Οικονομικών Ερευνών)
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit (Ινστιτούτο Μελετών Εργασίας)
KELA	Kansaneläkelaitos (Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων Φινλανδίας)

MARF	Mercado Alternativo de Renta Fija (Η Εναλλακτική Αγορά Ομολόγων)
MSEPC	Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής)
MSME	Micro, small and medium enterprise
MVA	Μεταποιητική προστιθέμενη αξία
NAIRU	Non-accelerating inflation rate of unemployment (Ποσοστό ανεργίας που δεν επιταχύνει τον πληθωρισμό)
OEK	Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας
OSEO	Société Anonyme Publique (Ανώνυμη Εταιρεία Δημοσίου, Γαλλία)
ΟΓΑ	Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
PES	Public Employment Services (Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης)
PPE	Prime pour l'emploi (πριμ απασχόλησης, Γαλλία)
REER	Real Effective Exchange Rate (Πραγματική Σταθμισμένη Συναλλαγματική Ισοτιμία)
RSA	Revenue de Solidarité Active (Εισόδημα Ενεργούς Αλληλεγγύης Γαλλίας)
RSI	Rendimento Social de Inserção (Εισόδημα Κοινωνικής Ένταξης Πορτογαλίας)
TUKUSETO	Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta (Επιτροπή Ελέγχου Εξέλιξης Κόστους και Εισοδήματος Φινλανδίας)
UGL	Unione Generale del Lavoro (Γενική Ένωση Εργατών Ιταλίας)
UIL	Unione Italiana del Lavoro (Ιταλική Ένωση Εργατών)
ULC-REER	Unit Labour Cost - Real Effective Exchange Rate (πραγματική σταθμισμένη συναλλαγματική ισοτιμία με βάση το μοναδιαίο κόστος εργασίας)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το Εμπόριο και την Ανάπτυξη)
UNCTADStat	UNCTAD Statistical Database (Βάση στατιστικών δεδομένων της UNCTAD)
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization (Οργανισμός Βιομηχανικής Ανάπτυξης Ηνωμένων Εθνών)
ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΕγχΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΚΑΓΕ	Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών
ΑΣΕ	Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας
ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ	Γενική Ομοσπονδία Προσωπικού ΔΕΗ
ΓΣΕΒΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας
ΓΣΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΟΕ	Διεθνής Οργάνωση Εργασίας
ΔΤΚ	Δείκτης Τιμών Καταναλωτή
Ε&Α	Έρευνα και Ανάπτυξη
ΕΓΣΣΕ	Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας

ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΑΣ	Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΠΜ	Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων
ΕΣΕΕ	Εθνική Συνομοσπονδία Ελληνικού Εμπορίου
ΕΤΑΑ	Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολούμενων
ΕΤΕΑ	Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών
ΕΤΕΑΝ	Εθνικό Ταμείο για την Επιχειρηματικότητα και την Ανάπτυξη
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΙΑΔ	Ισοτιμία Αγοραστικής Δύναμης
ΚΕΑΟ	Κέντρο Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών
ΜΚΕ	Μοναδιαίο Κόστος Εργασίας
ΜμΕ	Μικρομεσαία επιχείρηση
ΝΟΚΕ	Νομαρχιακή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΝΠΑ	Νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΑΕΕ	Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΟΜΕΔ	Οργανισμός Μεσολάβησης και Διαιτησίας
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΠΟΥ	Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας
ΡΑΠ	Ρύθμιση της Αγοράς Προϊόντων
ΣΕΒ	Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών
ΣΕΤΕ	Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων
ΣΣΕ	Συλλογική Σύμβαση Εργασίας
Τ.Ε.Μ.Π.Μ.Ε.	Ταμείο Εγγυοδοσίας Μικρών & Πολύ Μικρών Επιχειρήσεων Α.Ε.
ΤΜΚ	Τεχνικό Μνημόνιο Κατανόησης
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΣΥΝΟΨΗ ΚΑΙ ΚΥΡΙΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Βασικές επιλογές πολιτικής όπως προκύπτουν από την έκθεση

Η έκθεση διαπιστώνει ότι απαιτείται μία ολοκληρωμένη στρατηγική για την προώθηση της δημιουργίας θέσεων εργασίας, την αντιμετώπιση των πλέον πιεστικών επιπτώσεων της κρίσης και την προαγωγή νέων πηγών οικονομικής ανάπτυξης. Η στρατηγική περιλαμβάνει ταυτόχρονα έκτακτα μέτρα και διαρκείς δράσεις:

Έκτακτα μέτρα

- Απαιτούνται σημαντικά προγράμματα έκτακτων μέτρων, τα οποία θα αξιοποιούν υφιστάμενα μέτρα, συμπεριλαμβανομένων των εξής: (i) μία εγγύηση για την ενεργοποίηση όλων των νέων ανέργων και ομάδων που βρίσκονται σε μεγαλύτερη ανάγκη, και (ii) ενίσχυση των επιχειρήσεων "κοινωνικής οικονομίας" ως μέσα για τη δημιουργία θέσεων εργασίας.
- Βελτίωση της πρόσβασης των μικρών επιχειρήσεων στο δανεισμό και, στο βαθμό που είναι εφικτή, κινητοποίηση της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων προς αυτό τον σκοπό.
- Επανεξέταση του ρυθμού και του μίγματος πολιτικών δημοσιονομικής εξυγίανσης, ώστε αφενός να μην υπονομεύονται οι προσπάθειες ανάκαμψης και αφετέρου να υπάρχουν περιθώρια για ζωτικής σημασίας προγράμματα έκτακτων μέτρων. Συμπληρωματικά, μπορεί να αξιοποιηθεί περαιτέρω η θέση του πρωτογενούς προϋπολογισμού και η προχρηματοδότηση από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία.

Διαρκείς δράσεις

- Προαγωγή της οικονομικής ανάπτυξης και βελτίωση της ανταγωνιστικότητας διευρύνοντας την οικονομική βάση και επενδύοντας στα υφιστάμενα πλεονεκτήματα με τους εξής τρόπους: (i) προγράμματα διευκόλυνσης της βιώσιμης επέκτασης των επιχειρήσεων και της ομαλότερης λειτουργίας της χρηματοδότησης επιχειρήσεων, (ii) τόνωση του δυναμικού του τουρισμού και των συνδέσεων του με τον τομέα γεωργικών προϊόντων διατροφής, και (iii) ενίσχυση των επενδύσεων που εντείνουν την οικονομική ανάπτυξη με αυξημένη συγχρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.
- Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας και της φτώχειας των εργαζομένων ως εξής: (i) διευρύνοντας τη φορολογική βάση και βελτιώνοντας τα κίνητρα για τη χαμηλά αμειβόμενη εργασία, (ii) μετακινώντας το φορολογικό βάρος από την εργασία, τις μικρές επιχειρήσεις και την κατανάλωση βασικών αγαθών προς άλλες φορολογικές βάσεις, όπως η περιουσία, και (iii) ενδυναμώνοντας τη θεσμική φοροεισπρακτική ικανότητα.
- Επανεξέταση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και της ικανότητάς του να προσφέρει ασφάλεια εισοδήματος (i) ενισχύοντας τα συστήματα παρακολούθησης, ώστε να βελτιωθεί η στόχευση και να τονωθεί η κάλυψη, (ii) συνδέοντας την στήριξη εισοδήματος με μέτρα απασχόλησης, και (iii) ενδυναμώνοντας τη θεσμική ικανότητα σχεδιασμού, εφαρμογής, και αξιολόγησης προγραμμάτων.
- Βελτίωση του ανθρώπινου κεφαλαίου (i) σχεδιάζοντας προγράμματα απόκτησης δεξιοτήτων σε σύμπραξη με εταιρείες, εργαζομένους και εκπαιδευτικά ιδρύματα, (ii) αξιοποιώντας προγράμματα μαθητείας και εργασιακής εμπειρίας για τους νέους, και (iii) ενισχύοντας τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης και ενεργές πολιτικές για την αγορά εργασίας.

- Αντιμετώπιση του κατακερματισμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων και των κενών κάλυψης, ιδίως (i) ενισχύοντας τον κοινωνικό διάλογο σε διάφορα επίπεδα, (ii) συνάπτοντας συμφωνίες σε καίριους κλάδους, όπως ο τουρισμός, με ταυτόχρονη προσαρμογή στην εκάστοτε τοπική πραγματικότητα, και (iii) παρακολουθώντας τυχόν παρεκκλίσεις από τις συλλογικές συμβάσεις.
- Αναδόμηση του κοινωνικού διαλόγου, ώστε: (i) να διασφαλιστεί ότι είναι ισόρροπη η στρατηγική, (ii) να καθιερωθεί τακτική παρακολούθηση των μισθών, των τιμών και των εργασιακών συνθηκών, (iii) να δίνεται η δυνατότητα αύξησης των μισθών και των εισοδημάτων από εργασία στο βαθμό που επιτρέπεται από την παραγωγικότητα ενώ ταυτόχρονα θα προάγεται η ανάπτυξη των επιχειρήσεων, και (iv) να ενεργεί ο βασικός εταίρος για την τεχνική βοήθεια της ΔΟΕ.

Μετά από έξι έτη ύφεσης, η ελληνική οικονομία παρουσιάζει ενδείξεις ανάκαμψης ...

Η ελληνική οικονομία φαίνεται να βρίσκεται στα πρόθυρα της ανάκαμψης. Η οικονομική δραστηριότητα σταθεροποιήθηκε κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2014, σε σύγκριση με μία επιβράδυνση της τάξεως του 4,4 τοις εκατό ετησίως, κατά μέσο όρο, από το 2008 έως το 2013. Επιπλέον, το 2013 ο κρατικός προϋπολογισμός (εκτός τόκων και κόστους εξυγίανσης και ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών) ήταν πλεονασματικός για πρώτη φορά από την ένταξη της Ελλάδας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση το 2001. Ακόμη σημαντικότερο είναι το γεγονός ότι το ποσοστό ανεργίας μειώθηκε ελαφρώς λόγω της καθαρής αύξησης θέσεων εργασίας.

Η οικονομική ανάκαμψη προήλθε κυρίως από την άνοδο των εξαγωγών, ιδιαιτέρως προς χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Πράγματι, οι εξαγωγές σημείωσαν αύξηση της τάξεως του 1,4 τοις εκατό ετησίως σε πραγματικούς όρους μεταξύ 2009 και 2013. Οι εξαγωγές εκτός ζώνης του ευρώ αντιπροσωπεύουν περίπου 70 τοις εκατό του συνόλου των εξαγωγών (από 56 τοις εκατό το 2007). Επίσης, υπάρχουν ενθαρρυντικές ενδείξεις ότι η ιδιωτική κατανάλωση και οι ιδιωτικές επενδύσεις τείνουν να σταθεροποιηθούν.

Αυτές οι νέες τάσεις δεν μπορούν να συγκαλύψουν την πρωτοφανών διαστάσεων ύφεση. Το 2014, η ελληνική οικονομία έχει σμικρυνθεί κατά περίπου 25 τοις εκατό σε σχέση με το 2008. Εάν υποθεθεί ότι η οικονομία θα αναπτύσσεται με ετήσιο ρυθμό της τάξεως του 2 τοις εκατό – ο οποίος συνάδει με το μέσο όρο της ΕΕ κατά τη δεκαετία που προηγήθηκε της κρίσης – θα απαιτούνταν 13 χρόνια για να επανέρθει η Ελλάδα στη θέση που βρισκόταν πριν την κρίση.

Επιπλέον, υπάρχει μία σειρά σημαντικών προκλήσεων για τη διατήρηση των πρόσφατων θετικών εξελίξεων. Ειδικότερα, τα περιθώρια ανάκαμψης μέσω των εξαγωγών έχουν περιορισθεί ως αποτέλεσμα της οικονομικής επιβράδυνσης στη ζώνη του ευρώ και αλλού. Η εξαγωγική βάση της Ελλάδας δεν είναι επαρκώς διαφοροποιημένη, με αποτέλεσμα να επηρεάζεται δυσμενώς η ικανότητα της ελληνικής οικονομίας να εκμεταλλευθεί πλήρως το δυναμισμό των αναδυόμενων οικονομιών. Εν πάση περιπτώσει, οι εξαγωγές εξακολουθούν να αντιπροσωπεύουν το 30 τοις εκατό της οικονομίας – το χαμηλότερο ποσοστό μεταξύ των χωρών της ζώνης του ευρώ. Για να παγιωθεί η οικονομική ανάκαμψη και να διαφοροποιηθεί η εξαγωγική βάση, κρίσιμης σημασίας είναι η προσέλκυση παραγωγικών επενδύσεων. Πράγματι, οι επενδύσεις ανέρχονται σε περίπου 12 τοις εκατό του ΑΕγχΠ, δηλαδή σχεδόν 6 τοις εκατό χαμηλότερες από ό,τι στην ΕΕ, και δεν επαρκούν να συντηρήσουν τη μελλοντική αύξηση της παραγωγικότητας.

... αλλά η επιστροφή στα προ κρίσης επίπεδα απασχόλησης θα μπορούσε να διαρκέσει πολλά χρόνια αν δεν αναληφθούν πρόσθετες ενέργειες.

Το βάθος και η διάρκεια της ύφεσης έχουν οδηγήσει σε έντονη επιδείνωση των συνθηκών της αγοράς εργασίας αλλά και των κοινωνικών συνθηκών. Έχει χαθεί μία στις τέσσερις θέσεις εργασίας που προϋπήρχαν της κρίσης. Το αποτέλεσμα είναι ότι το ποσοστό ανεργίας έφτασε στο 27,9 τοις εκατό το πρώτο τρίμηνο του 2014 από 7,2 τοις εκατό κατά το τρίτο τρίμηνο του 2008.

Σύμφωνα με προκαταρκτικά στοιχεία από εθνικές πηγές της Ελλάδας, ωστόσο, το ποσοστό ανεργίας υποχώρησε ελαφρώς κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2014, φτάνοντας στο 26,6 τοις εκατό. Εντούτοις, εάν υποθεθεί ότι η απασχόληση θα αυξάνεται με ρυθμό 1,3 τοις εκατό ετησίως – που ήταν το μέσο ποσοστό αύξησης της απασχόλησης κατά τη δεκαετία πριν την ύφεση –, η Ελλάδα δεν θα επανέρθει στα προ κρίσης επίπεδα απασχόλησης πριν το 2034.

Η σοβαρότητα της δυσχέρειας που επικρατεί στην αγορά εργασίας της Ελλάδας αντανακλάται επίσης στη διάρκεια της ανεργίας. Άνω του 70 τοις εκατό των ανέργων βρίσκονται εκτός αγοράς εργασίας για περισσότερο από ένα έτος, ενώ σχεδόν οι μισοί εξ αυτών για περισσότερα από δύο έτη, γεγονός που θέτει σημαντικά ζητήματα, κυρίως όσον αφορά στην απώλεια δεξιοτήτων και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Ιδιαίτερη ανησυχία από την άποψη αυτή εμπνέει η ανεργία των νέων, η οποία, έχοντας αγγίξει το 56,7 τοις εκατό το πρώτο τρίμηνο του 2014, καταλαμβάνει την υψηλότερη θέση στην ΕΕ – αυξημένη από 21,3 τοις εκατό το τρίτο τρίμηνο του 2008. Επιπλέον, 20,6 τοις εκατό των νέων ηλικίας 15 έως 24 ετών στην Ελλάδα βρίσκονταν εκτός εργασίας, εκπαίδευσης ή κατάρτισης το 2013 – από 11,7 τοις εκατό το 2008 αποτελώντας το τρίτο υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ των 28, όπου ο μέσος όρος είναι περίπου 13 τοις εκατό.

Πολλοί Έλληνες έχουν εγκαταλείψει την αγορά εργασίας. Κατά το πρώτο τρίμηνο του 2014, το ποσοστό συμμετοχής των ατόμων ηλικίας άνω των 15 ετών ήταν 51,9 τοις εκατό, μειωμένο από 53,5 τοις εκατό το 2008, το οποίο είναι το δεύτερο χαμηλότερο ποσοστό στην ΕΕ των 28 μετά την Ιταλία. Το ποσοστό συμμετοχής είναι ιδιαίτερώς χαμηλό για τις γυναίκες και τους νέους. Επίσης, ο αριθμός των Ελλήνων μεταναστών αυξήθηκε κατά 30 τοις εκατό μεταξύ 2010 και 2012, με τους νέους υψηλής εκπαίδευσης να παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη πιθανότητα φυγής από τη χώρα.

Το ποσοστό πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας αυξήθηκε από ελαφρώς άνω του 20 τοις εκατό το 2008 σε άνω του 44 τοις εκατό το 2011 (εάν το όριο φτώχειας, που ορίζεται ως 60 τοις εκατό του διάμεσου εισοδήματος, υπολογιστεί με βάση τα επίπεδα εισοδήματος του 2008). Επίσης, έχει ενταθεί η εισοδηματική ανισότητα.

Συνεπώς, απαιτείται μία ολοκληρωμένη στρατηγική ανάκαμψης, η οποία θα περιλαμβάνει, πρώτον, πρόσθετα έκτακτα μέτρα απασχόλησης χρηματοδοτούμενα από το πρωτογενές πλεόνασμα του προϋπολογισμού ...

Στη διάρκεια της κρίσης, η δημοσιονομική εξυγίανση που συντελέστηκε εστίασε στον τομέα κοινωνικής προστασίας, όπου πραγματοποιήθηκε το ένα πέμπτο των περικοπών των δημοσίων δαπανών. Η Κυβέρνηση όμως πραγματοποίησε προσφάτως βήματα προς την αντιμετώπιση των Κυβέρνηση κοινωνικών προβλημάτων. Τα μέτρα

ενδεικτικά περιλαμβάνουν ένα εφάπαξ κοινωνικό μέρισμα για το 2013, το οποίο χρηματοδοτείται από το υψηλότερο του αναμενόμενου πρωτογενές πλεόνασμα, και προγράμματα κοινωφελούς εργασίας για τους μακροχρόνια άνεργους. Σχεδιάζεται επίσης η θέσπιση ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, το οποίο βρίσκεται σε πιλοτική φάση.

Αν και σημαντικές, αυτές οι πρόσφατες προσπάθειες θα πρέπει συμπληρωθούν με έκτακτα προγράμματα αγοράς εργασίας. Θα μπορούσαν να εξεταστούν τα εξής:

- *Θέσπιση έκτακτων μέτρων στήριξης, όπως μία εγγύηση ενεργοποίησης:* Υπάρχει περιθώριο κατανομής μεγαλύτερου μεριδίου του πρωτογενούς ισοζυγίου σε έκτακτα κοινωνικά μέτρα και προγράμματα για την προαγωγή της επανένταξης στην αγορά εργασίας. Για παράδειγμα, το 2014 το πρωτογενές πλεόνασμα εκτιμάται ότι θα προσεγγίσει τα 2,7 δισεκατομμύρια ευρώ – διπλάσιο σχεδόν του επιπέδου του 2013 – επιτρέποντας την παροχή ευρύτερων μέτρων στήριξης. Μία επιλογή που θα μπορούσε να εξεταστεί είναι η εγγύηση ενεργοποίησης, δηλαδή μία εγγύηση προς όλους τους νέους άνεργους και πλέον μειονεκτούντες, ότι θα έχουν την ευκαιρία να εργαστούν, να καταρτιστούν ή να συμπεριληφθούν σε κάποιο μέτρο ενεργοποίησης. Για την υποστήριξη αυτών των προγραμμάτων θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν και άλλες διαθέσιμες πηγές χρηματοδότησης, όπως τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία.
- *Βελτίωση της στόχευσης και θέσπιση συνδέσεων με την αγορά εργασίας:* Η καλύτερη στόχευση της κοινωνικής προστασίας, δηλαδή βάσει ανάγκης, επιφέρει καλύτερα αποτελέσματα ως προς τη μείωση της φτώχειας και βελτιστοποιεί τις κρατικές δαπάνες. Επίσης κρίσιμης σημασίας είναι η διασφάλιση κατάλληλων συνδέσεων με την αγορά εργασίας, δεδομένων των υψηλών επιπέδων μακροχρόνιας ανεργίας και του κινδύνου αποκλεισμού από την αγορά εργασίας. Σήμερα, από τους εγγεγραμμένους του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) επίδομα ανεργίας λαμβάνει μόνο 10 τοις εκατό περίπου. Από την άποψη αυτή ενδιαφέρον παράδειγμα αποτελεί το Δανικό σύστημα, το οποίο συνδυάζει παθητικές και ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας και βελτιστοποιεί την στόχευση εντατικοποιώντας τα μέτρα ενεργοποίησης όσο αυξάνεται ο κίνδυνος μακροχρόνιας ανεργίας. Ο ρόλος των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης είναι σημαντικός ως προς αυτό το σημείο, καθώς διαθέτουν επαγγελματίες συμβούλους σταδιοδρομίας, οι οποίοι συζητούν εξατομικευμένα σχέδια εργασίας με τους πελάτες.

- *Βιώσιμη στήριξη της κοινωνικής οικονομίας για την επίτευξη των στόχων απασχόλησης και των κοινωνικών στόχων:* Η υποστήριξη των κοινωνικών επιχειρήσεων μπορεί να προσφέρει μέσα δημιουργίας και διατήρησης θέσεων εργασίας, συμπληρώνοντας ταυτόχρονα τις δημόσιες προσπάθειες αντιμετώπισης των κοινωνικών αναγκών του πληθυσμού. Πράγματι, ο δυνητικός ρόλος της κοινωνικής οικονομίας παραμένει ακόμη αναξιοποίητος στην Ελλάδα, καθώς προς το παρόν το νομικό και θεσμικό πλαίσιο βρίσκονται σε στάδιο προσαρμογής και αναπτύσσεται το σύστημα στήριξης. Η ΔΟΕ άρχισε να συνεργάζεται με τη Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας προκειμένου να παράσχει το αναγκαίο τεχνικό υπόβαθρο σε εργαζόμενους, οι οποίοι ενδιαφέρονται να κρατήσουν σε λειτουργία τους χώρους εργασίας τους. Για παράδειγμα, πολλές κατά τα άλλα βιώσιμες κοινωνικές επιχειρήσεις αποτυγχάνουν λόγω προβλημάτων ρευστότητας. Μπορούν να διερευνηθούν ορισμένα πιλοτικά προγράμματα ως συμπληρωματικά αυτών των προσπαθειών, παρέχοντας λόγου χάρι τεχνική κατάρτιση ή οικονομική στήριξη σε φερέλπιδες κοινωνικές επιχειρήσεις.

... δεύτερον, ενισχυμένη κοινωνική προστασία, συνοδευόμενη από προσπάθειες ενδυνάμωσης των θεσμών και διεύρυνσης της φορολογικής βάσης ...

Παρόλο που τα έκτακτα μέτρα είναι εξαιρετικά σημαντικά προκειμένου να παράσχουν επείγουσα στήριξη βραχυπρόθεσμα, μία συνολική επισκόπηση του συστήματος κοινωνικής προστασίας θα μπορούσε να βελτιώσει τους μακροπρόθεσμους στόχους. Εκτενέστερες μεταρρυθμίσεις θα μπορούσαν να επικεντρωθούν στις διαρθρωτικές αδυναμίες του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας, οι οποίες προϋπήρχαν της κρίσης, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου παροχής και αξιολόγησης των μέτρων στήριξης εύρεσης εργασίας και εισοδήματος. Θα μπορούσαν να εξεταστούν τα εξής μέτρα:

- *Βελτίωση του συστήματος αξιολόγησης εισοδηματικής στήριξης:* Θα πρέπει να ενισχυθούν οι περιοδικές αξιολογήσεις, ώστε να εξασφαλίζεται ότι τα οφέλη είναι επαρκή. Κάτι τέτοιο θα συνεπάγετο την εγκατάσταση συστημάτων επαλήθευσης και διασύνδεσης μεταξύ των διαφόρων βάσεων δεδομένων (κοινωνικής ασφάλισης, φορολογικών δηλώσεων και αναλυτικών περιοδικών δηλώσεων). Σημαντικό συμπληρωματικό μέτρο των παραπάνω αποτελεί η ενδυνάμωση των φορέων κοι-

νωνικής ασφάλισης, είσπραξης φόρων και επιθεώρησης εργασίας. Για παράδειγμα, η ενοποίηση των συστημάτων είσπραξης εισφορών κοινωνικής ασφάλισης θα ενίσχυε την αποτελεσματικότητα, ενώ επιπλέον θα συνέβαλε στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, όπως συνέβη στην περίπτωση της Δημοκρατίας της Κορέας.

- *Εγγύηση ελάχιστου εισοδήματος προάγοντας ταυτόχρονα την ένταξη στην αγορά εργασίας:* Η εγγύηση ενός ελάχιστου επιπέδου ασφάλειας εισοδήματος θα πρέπει να αποτελεί το σημείο αφετηρίας ενός εκτενούς συστήματος κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο, εξίσου κρίσιμης σημασίας είναι η σύνδεση της εισοδηματικής στήριξης με μέτρα αγοράς εργασίας, όπως η κατάρτιση, ώστε να αποτρέπεται η εξάρτηση από τις παροχές και να διασφαλίζεται η μακροχρόνια οικονομική βιωσιμότητα ολόκληρου του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Για παράδειγμα, το 2009 η Γαλλία θέσπισε το Revenu de Solidarité Active (RSA) για τους ανέργους και τους φτωχούς εργαζόμενους. Σε αυτό το πρόγραμμα η στήριξη του εισοδήματος παρέχεται υπό την προϋπόθεση της ενεργούς αναζήτησης εργασίας.
- *Ενίσχυση της ικανότητας να παρέχεται στήριξη απασχόλησης ή εισοδήματος καθώς και να παρακολουθούνται και να αξιολογούνται τα αποτελέσματά της:* Είναι αναγκαίο να διασφαλίζεται ότι ο ΟΑΕΔ διαθέτει επαρκείς πόρους. Παράλληλα θα πρέπει να λαμβάνονται μέτρα βελτίωσης της λογοδοσίας και της διαφάνειας των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης. Από την άποψη αυτή, θα μπορούσε να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στην καλύτερη αξιολόγηση των προγραμμάτων και των παρεμβάσεων. Κάτι τέτοιο θα ενίσχυε την αποδοτικότητα της εκτέλεσης προγραμμάτων, βάσει καλύτερης κατανόησης των αντισταθμισμάτων, δηλαδή ποιες παρεμβάσεις πολιτικής είναι αποτελεσματικές και υπό ποιες συνθήκες. Κατ' ελάχιστον, οι παρεμβάσεις πολιτικής πρέπει να ενσωματώνουν μεταβλητές έκβασης, οι οποίες να μπορούν να ελέγχονται έναντι προκαθορισμένων στόχων.

Το σημερινό επιχειρηματικό κλίμα χαρακτηρίζεται από σχετικά υψηλά ποσοστά δήλωσης χαμηλότερου εισοδήματος, τα οποία, σε συνδυασμό με το σχετικά υψηλό ποσοστό αδήλωτης εργασίας σε ορισμένους τομείς, υπονομεύουν τα επίπεδα είσπραξης φόρων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Κατά συνέπεια, η Ελλάδα κινδυνεύει να παγιδευτεί σε ένα φαύλο κύκλο, όπου τα χαμηλά φορολογικά έσοδα επάγουν υψηλότερη φορολογία των επιχειρήσεων και της εργασίας, η οποία με τη

σειρά της εξωθεί τις επιχειρήσεις και τα φυσικά πρόσωπα να παρεκκλίνουν από την επίσημη οικονομία. Τα παραπάνω οδηγούν σε περαιτέρω μείωση των εσόδων από φόρους, γεγονός που υπονομεύει τη χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και την ικανότητα της κυβέρνησης να τονώσει τις επενδύσεις και την οικονομική δραστηριότητα, με αποτέλεσμα να αποδυναμώνονται περαιτέρω τα κίνητρα των επιχειρήσεων και των φυσικών προσώπων να συμβάλλουν στην επίσημη οικονομία, μειώνοντας έτσι τα έσοδα από φόρους και οδηγώντας πιθανώς σε ακόμη υψηλότερη φορολόγηση των επιχειρήσεων, κ.ο.κ.

Η ελληνική Κυβέρνηση προσφάτως προέβη σε μια σειρά ενεργειών για την ενδυνάμωση του συστήματος εισπραξης φόρων μέσω υποχρεωτικών δηλώσεων και προστίμων, σε μια προσπάθεια να διευρύνει τη φορολογική βάση και να μειώσει την άτυπη οικονομία. Πράγματι, τα έσοδα από φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων αντιπροσωπεύουν περίπου 15 τοις εκατό του συνόλου των εσόδων από φόρους έναντι ποσοστού 25 τοις εκατό στις χώρες του ΟΟΣΑ. Επίσης, παρά τη θέσπιση ενός σαφέστερου νομοθετικού περιβάλλοντος (π.χ. ορισμοί, πρόστιμα) για το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, οι αποτρεπτικοί μηχανισμοί θα μπορούσαν να συμπληρωθούν με μέτρα που παρέχουν οικονομικά κίνητρα για την επισήμοποίηση της εργασίας. Συνεπώς, θα μπορούσε να δοθεί προσοχή στη διεύρυνση της φορολογικής βάσης και τη διασφάλιση ύπαρξης κινήτρων για εργασία, κυρίως στους εργαζόμενους χαμηλού εισοδήματος.

- *Βελτίωση των κινήτρων για εργασία και προαγωγή της συμμετοχής στην αγορά εργασίας μέσω του φορολογικού συστήματος:* Ένα σωστά σχεδιασμένο και στοχευμένο επίδομα συμπλήρωσης του εισοδήματος από μισθωτή εργασία και οι επιστροφές φόρου σε άτομα χαμηλού εισοδήματος είναι από τα αποτελεσματικότερα μέτρα αύξησης της ελκυστικότητας της εργασίας και μείωσης της φτώχειας. Για παράδειγμα, από το 2007, η φλαμανδική κυβέρνηση στο Βέλγιο εφαρμόζει έκπτωση φόρου σε εργαζόμενους, το λεγόμενο Jobkorting, με στόχο την ενίσχυση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και την οικονομική βιωσιμότητα της εργασίας. Με βάση το πρόγραμμα, κάθε εργαζόμενος ο οποίος έχει εισόδημα από 5.500 έως 21.000 ευρώ ετησίως δικαιούται ετήσια έκπτωση φόρου της τάξεως των 125 ευρώ. Μετά το όριο των 21.000 ευρώ, η έκπτωση αρχίζει να μειώνεται κλιμακωτά και κάθε επιπλέον ευρώ εισοδήματος μειώνει το ποσό της έκπτωσης φόρου κατά 10 λεπτά του ευρώ. Στον Καναδά, άτομα και οικογένειες μπορούν να υπο-

βάλλουν αίτηση είσπραξης προκαταβολής (έως 50% του προβλεπόμενου ποσού) του Προγράμματος Φορολογικής Ελάφρυνσης Εισοδήματος από Εργασία.

- *Βελτίωση του συνολικού σχεδιασμού του φορολογικού συστήματος με στόχο την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των στόχων οικονομικής ανάπτυξης και ίσης μεταχείρισης:* Οι προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης μέχρι τώρα βασίζονται έντονα στην αύξηση των φόρων κατανάλωσης δεδομένης της μικρής φορολογικής βάσης. Πράγματι, οι φόροι σε αγαθά και υπηρεσίες έχουν παραμείνει επίμονα σχεδόν στο 40% των συνολικών φορολογικών εσόδων τα τελευταία χρόνια, γεγονός που έχει σημαντικές διανεμητικές συνέπειες. Ο λόγος εν μέρει είναι η χαμηλή συνεισφορά των φόρων εισοδήματος φυσικών προσώπων στα συνολικά φορολογικά έσοδα παρά το γεγονός ότι οι συντελεστές παραμένουν υψηλοί. Κατ' ελάχιστον, θα πρέπει οι υψηλότεροι συντελεστές ΦΠΑ να εφαρμόζονται σε περιορισμένες περιπτώσεις και να αντισταθμίζονται από εκπτώσεις φόρων για τις πλέον ευάλωτες ομάδες. Επιπλέον, η Ελλάδα χρειάζεται να μετατοπίσει το φορολογικό βάρος σε πηγές εσόδων που θεωρούνται λιγότερο επιζήμιες για την οικονομική ανάπτυξη, όπως η φορολογία ακίνητης περιουσίας, κάτι που θα απαιτούσε μεγαλύτερες προσπάθειες για την εκτίμηση των αξιών των ακινήτων στην Ελλάδα.

... τρίτον, ισχυρότερες βάσεις για την οικονομική ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα ...

Οι προσπάθειες για την αποκατάσταση της μακροοικονομικής ανταγωνιστικότητας στην Ελλάδα έχουν επικεντρωθεί στη μείωση του μοναδιαίου κόστους εργασίας – η οποία επιτυγχάνεται ως επί το πλείστον μέσω περικοπών των μισθών, συμπεριλαμβανομένου και του κατώτατου μισθού. Μάλιστα, μεταξύ 2010 και 2013, ο ονομαστικός μισθός μειώθηκε κατά περισσότερο από 17 τοις εκατό, και η Ελλάδα αποτελεί τη μόνη χώρα της ΕΕ όπου ο κατώτατος μισθός μειώθηκε στη διάρκεια της κρίσης. Εντούτοις, ελάχιστα επιτεύχθηκαν με τον τρόπο αυτό ως προς την αποκατάσταση των θεμελιωδών παραγόντων εξωτερικής ανταγωνιστικότητας. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι αυξήσεις μισθών κατά την περίοδο πριν την κρίση συντελούνταν κυρίως στο κλάδο μη εμπορεύσιμων αγαθών, αλλά η ανισορροπία ανταγωνιστικότητας στην Ελλάδα σχετίζεται σε μεγάλο βαθμό με διαρθρωτικές αδυναμίες της παραγωγικής βάσης.

Η κυριαρχία των μικρής κλίμακας επιχειρηματικών δραστηριοτήτων αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτών. Άνω του 96 τοις εκατό των επιχειρήσεων απασχολούν λιγότερους από 10 εργαζόμενους και, ταυτόχρονα, άνω του 57 τοις εκατό του συνολικού εργατικού δυναμικού – το υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ. Για πολλές από αυτές τις επιχειρήσεις οι ευκαιρίες να εκμεταλλευτούν οικονομίες κλίμακας, να αναλάβουν μακροπρόθεσμες επενδύσεις, να δημιουργήσουν αξιόλογες ευκαιρίες εργασίας και να ανταγωνιστούν σε διεθνείς αγορές είναι περιορισμένες.

Γενικότερα, τα πρόσφατα μέτρα για την προώθηση της δημιουργίας νέων επιχειρήσεων θα μπορούσαν να συμπληρωθούν με μία στρατηγική αιεφόρου οικονομικής ανάπτυξης, προκειμένου να ενθαρρυνθούν οι επενδύσεις στην πραγματική οικονομία, ιδίως σε δυνητικά δυναμικούς κλάδους, βελτιώνοντας έτσι την πρόσβαση των μικρών επιχειρήσεων σε δανεισμό και την αξιοποίηση του ανθρώπινου κεφαλαίου. Η Ελλάδα έχει ήδη συνάψει συνεργασία με αρκετούς διεθνείς εταίρους σε μία προσπάθεια να βελτιώσει διάφορες πτυχές της οικονομίας και της αγοράς εργασίας. Η ΔΟΕ είναι έτοιμη να παράσχει τεχνική υποστήριξη στην Ελλάδα, σε τομείς από κοινού προσδιορισμένους, συνεργαζόμενη στενά με την Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Κοινωνικής Ένταξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

... γεγονός που συνεπάγεται στήριξη των παραγωγικών επενδύσεων, ιδίως για τις ΜμΕ ...

Αυτή η νέα στρατηγική επενδύσεων και οικονομικής ανάπτυξης για την περίοδο 2014 έως 2020 – η οποία εστιάζει στην προώθηση της καινοτομίας, στη μείωση του κατακερματισμού των δραστηριοτήτων έρευνας και ανάπτυξης και την παρακίνηση επενδύσεων σε κλάδους όπου η Ελλάδα έχει συγκριτικό πλεονέκτημα – αποτελεί σημαντική πρόσφατη πρωτοβουλία. Μπορούν να εξεταστούν περαιτέρω μέτρα για την ενθάρρυνση παραγωγικών επενδύσεων σε κλάδους υψηλής προστιθέμενης αξίας της οικονομίας.

- *Θέσπιση νέων μέσων για την τόνωση της καινοτομίας, ειδικά στις ΜμΕ:* Οι φορολογικές εκπτώσεις για μισθούς θέσεων έρευνας και ανάπτυξης μπορεί να αποτελέσουν κίνητρο για καινοτομία στις μικρές επιχειρήσεις, οι οποίες συχνά καταγράφουν ζημιές στα πρώτα στάδια ανάπτυξης. Η Ιταλία θέσπισε φορολογική

έκπτωση για εταιρείες που προβαίνουν σε σταδιακά αυξανόμενες επενδύσεις για έρευνα και ανάπτυξη σε πανεπιστήμια και ερευνητικά κέντρα αναγνωρισμένα από την ΕΕ. Μια τέτοια παρέμβαση μπορεί να αποδειχθεί αποτελεσματική για την προώθηση ελληνικών επενδύσεων στην έρευνα και την ανάπτυξη, καθώς και για την προαγωγή ερευνητικών συνεργασιών μεταξύ επιχειρήσεων και ερευνητικών ιδρυμάτων.

- *Πρωώθηση των κλάδων υψηλής προστιθέμενης αξίας:* Η υποστήριξη των επιχειρήσεων, ιδίως κατά τα πρώτα τους στάδια, μέσω εξειδικευμένων προγραμμάτων στήριξης – όπως mentoring, θερμοκοιτίδες και προγράμματα καθοδήγησης – θα μπορούσε να συμβάλει στην πλήρωση των κενών πληροφόρησης μεταξύ των ΜμΕ και των διεθνών αγορών, και με αυτό τον τρόπο να βοηθούν τις ΜμΕ να αδράχουν ευκαιρίες. Για παράδειγμα, το πρόγραμμα Gazellensprong που υλοποιείται στην περιφέρεια της Φλάνδρας στο Βέλγιο στοχεύει τις επιχειρήσεις υψηλού δυναμικού που διατηρούν μέρος των δραστηριοτήτων τους εκτός της περιφέρειας. Οι επιχειρήσεις επιλέγονται προσεκτικά και τους παρέχεται εντατική καθοδήγηση και στήριξη σε μια σειρά από τομείς, που κυμαίνονται από τη διοίκηση μέχρι τα οικονομικά τους. Ένα παρόμοιο πρόγραμμα (Peaks in the Delta) υλοποιείται στην Ολλανδία και παρέχει επιχορηγήσεις, επαγγελματική κατάρτιση και εξειδικευμένη βοήθεια σε επιλεγμένες ΜμΕ, όσες δηλαδή θεωρούνται ότι έχουν τις υψηλότερες επιδόσεις στον κλάδο τους. Τέλος, οι μηχανισμοί στήριξης θα μπορούσαν να ενθαρρύνουν την αυξημένη τυπική ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ επιχειρήσεων και των εργαζομένων τους γεγονός που, με τη σειρά του, στηρίζει την παραγωγικότητα και την καινοτομία. Για παράδειγμα, προκειμένου να μειωθεί η άτυπη οικονομία στις μικρές επιχειρήσεις, η γαλλική κυβέρνηση ίδρυσε το 2007 το Κέντρο Διαχείρισης Πολύ Μικρών Επιχειρήσεων, το οποίο παρέχει στις μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις προγράμματα κατάρτισης και βασικές υπηρεσίες (π.χ. συμβουλές για οικονομικούς κανονισμούς και οικονομικά δεδομένα). Ενδιαφέρον στοιχείο αποτελεί ότι τα μέλη του κέντρου αποκτούν πλεονεκτήματα χρηματοδότησης.
- *Περαιτέρω αξιοποίηση του ρόλου του κλάδου τουρισμού:* Η Ελλάδα διαθέτει ένα ισχυρό συγκριτικό πλεονέκτημα στον τουρισμό και το δυναμικό του θα μπορούσε να αξιοποιηθεί περαιτέρω. Με την στήριξη της απόκτησης δεξιοτήτων μέσω επαγγελματικής κατάρτισης ανά κλάδο και σχετικής πρακτικής εμπειρίας είναι δυνατό να βελτιωθεί η ποιότητα των υπηρεσιών τουρισμού, περιορίζοντας ταυ-

τόχρονα την άτυπη απασχόληση ανειδίκευτων εργαζομένων. Η εντατικοποίηση του μάρκετινγκ με στόχο επισκέπτες υψηλού εισοδηματικού επιπέδου ενδέχεται να αποδειχθεί αποτελεσματική για την αύξηση της κερδοφορίας του κλάδου τουρισμού, γεγονός που με τη σειρά του θα ενισχύσει τις επενδύσεις σε ολόκληρο τον κλάδο. Τέλος, η ενδυνάμωση των διασυνδέσεων μεταξύ του τουρισμού και της υπόλοιπης οικονομίας θα μπορούσε να παρέχει ευκαιρίες σε μια σειρά από σχετιζόμενους κλάδους. Ο κλάδος γεωργικών τροφίμων, λόγω χάρη, θα μπορούσε να επωφεληθεί από την ενσωμάτωση των προϊόντων του στον κλάδο τουρισμού. Σε αυτό το πλαίσιο, ο κοινωνικός διάλογος μεταξύ ελληνικών φορέων και εκπροσώπων του κλάδου τουρισμού θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο.

- Προώθηση των επενδύσεων σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας μέσω επενδύσεων σε υποδομές θα ενίσχυε το βιομηχανικό δυναμικό: Σε αυτό το πλαίσιο, τα οφέλη επέκτασης των επενδύσεων σε υποδομές ανανεώσιμων πηγών ενέργειας είναι διττά. Πρώτον, θα βοηθούσαν σημαντικά την Ελλάδα να μειώσει την υψηλή εξάρτησή της από εισαγόμενη ενέργεια, η οποία σήμερα ανέρχεται σε περίπου 70 τοις εκατό της συνολικής κατανάλωσης ενέργειας. Δεύτερον, και σημαντικότερο, οι εταιρείες θα προστατεύονταν από τις αυξανόμενες τιμές ενέργειας και θα μπορούσαν να απελευθερώσουν οικονομικούς πόρους για επενδύσεις. Αν και η ελληνική Κυβέρνηση έχει κάνει σημαντικά βήματα προς την ενίσχυση της ικανότητας παραγωγής ενέργειας από φυσικούς πόρους, η παροχή περαιτέρω κινήτρων για επενδύσεις σε βιώσιμες πηγές ενέργειας θα μπορούσε να έχει μια σειρά από θετικές εξωτερικές επιδράσεις, ιδίως ως προς την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας.

... βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς πιστώσεων ...

Η Κυβέρνηση έχει ήδη υλοποιήσει ένα σύνολο μέτρων για την αποκατάσταση της ροής χρηματοδότησης προς της ΜμΕ, αλλά χρειάζονται νέες πηγές χρηματοδότησης. Από την άποψη αυτή, μπορούν να εξεταστούν πρόσθετα μέτρα για την προώθηση εναλλακτικών μορφών μη τραπεζικής χρηματοδότησης:

- *Προώθηση μηχανισμών συγχρηματοδότησης:* Η ενίσχυση του μηχανισμού συγχρηματοδότησης μεταξύ διαφόρων φορέων μπορεί να συμβάλλει στην προώθηση του επιμερισμού κινδύνων και, στη συνέχεια, στην τόνωση των επενδύσεων. Από την άποψη αυτή, η Ελλάδα θα μπορούσε να αξιοποιήσει περαιτέρω κεφάλαια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ). Στην πραγματικότητα, παρόλο

που τα κεφάλαια της ΕΤΕπ πρόσφατα συνέβαλαν στο μετριασμό των χρηματοδοτικών κενών των ΜμΕ και στήριξαν την κατασκευή βασικών υποδομών στους τομείς μεταφορών και ενέργειας, το σύνολο των πόρων που επενδύθηκαν μέχρι στιγμής από την ΕΤΕπ στην Ελλάδα είναι μάλλον μικρό και συχνά χαμηλότερο από εκείνο που διοχετεύεται σε άλλες χώρες, όπως η Αυστρία, η Πορτογαλία και η Γαλλία. Το γεγονός αυτό οφείλεται κυρίως στην περιορισμένη συμμετοχή επενδυτών του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα με κεφάλαια αντίστοιχα της ΕΤΕπ (η χρηματοδότηση της ΕΤΕπ συνήθως καλύπτει μέρος μόνο της συνολικής ανάγκης χρηματοδότησης). Προκειμένου να υπερκερασθεί αυτό το πρόβλημα, τα άμεσα δάνεια Ελληνικού Δημοσίου και τα κεφάλαια της ΕΤΕπ θα μπορούσαν να συνδυάζονται με την παροχή κρατικών εγγυήσεων, προκειμένου να μειώνεται ο κίνδυνος των ιδιωτών επενδυτών και να ενθαρρύνεται η συμμετοχή τους σε επενδυτικά σχέδια. Σε αυτό το πλαίσιο, θα ήταν ίσως σημαντική η δημιουργία ενός ενιαίου δημόσιου χρηματοπιστωτικού ιδρύματος με σκοπό την παροχή επενδυτικών κεφαλαίων σε ΜμΕ, προάγοντας ταυτόχρονα τη συμμετοχή ιδιωτικών φορέων στα πιστωτικά προϊόντα τους. Για παράδειγμα, το 2013, δημιουργήθηκε στην Ισπανία ένα δημόσιο κεφάλαιο (FOND-ICO Global) με στόχο να προσελκύει νέους πόρους συγχρηματοδοτώντας έργα με τον ιδιωτικό τομέα. Οι επενδυτές οφείλαν να παρέχουν 30 έως 70 τοις εκατό των αναγκαίων πόρων.

- *Διεύρυνση του συνόλου διαθέσιμων χρηματοδοτικών μέσων:* Η πρόωθηση μιας ευρύτερης ποικιλίας χρηματοδοτικών εργαλείων, όπως μεταξύ άλλων χρηματοδότηση μέσω αύξησης μετοχικού κεφαλαίου (equity financing), εταιρείες επιχειρηματικών κεφαλαίων (venture capital) και υβριδικά εργαλεία, θα μπορούσε να αποδειχθεί ενδιαφέρουσα για πιο ώριμες και καθιερωμένες επιχειρήσεις που θα είναι πρόθυμες να επενδύσουν σε καινοτόμα σχέδια. Για παράδειγμα, ο γαλλικός δημόσιος φορέας που είναι υπεύθυνος για τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ΜμΕ σε μακροχρόνια χρηματοδότηση (OSEO) παρουσίασε τη Σύμβαση Ανάπτυξης, η οποία επιτρέπει στις επιχειρήσεις να λαμβάνουν μακροχρόνια δάνεια με προνομιακούς όρους για την κάλυψη άυλων δαπανών. Προκειμένου να είναι επιλέξιμες οι επιχειρήσεις, παροτρύνονται να λάβουν τραπεζική χρηματοδότηση ή να επιτύχουν αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου από υφιστάμενους ή νέους μετόχους ποσού τουλάχιστον διπλάσιου του δανείου του OSEO. Στην Ισπανία προωθήθηκε η δημιουργία μιας εναλλακτικής αγοράς ομολογιών για τις ΜμΕ (Mercado Alternativo de Renta Fija, MARF) με ταυτόχρονη μείωση των απαιτήσεων ένταξης στην επίσημη και την εναλλακτική αγορά.

... ισορροπημένες μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας ...

Για να τονωθεί η καινοτομία, είναι κρίσιμης σημασίας για την Ελλάδα να εντείνει την αξιοποίηση του ανθρώπινου κεφαλαίου με υψηλά προσόντα της χώρας, περιορίζοντας ταυτόχρονα τις ροές μετανάστευσης των ατόμων υψηλής εκπαίδευσης. Ταυτόχρονα, θα πρέπει να συγκροτηθεί ένα σύνολο κατάλληλων θεσμών της αγοράς εργασίας, οι οποίοι να ενθαρρύνουν την πρόσληψη νέων εργαζομένων, να προάγουν την ποιότητα των θέσεων εργασίας και να διασφαλίζουν τις μεταβάσεις της αγοράς εργασίας. Οι πρόσφατες προσπάθειες για την αντιμετώπιση αυτών των θεμάτων είναι ευπρόσδεκτες, όμως κάποιες άλλες πολιτικές ενδέχεται να επέτειναν την πρόκληση. Υπάρχουν πολλά παραδείγματα ισορροπημένων μεταρρυθμίσεων που θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη:

- *Βελτιστοποίηση της συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων και ερευνητικών ιδρυμάτων:* Αν και η Ελλάδα έχει ήδη πραγματοποιήσει κάποια βήματα προς αυτή την κατεύθυνση, περαιτέρω προσπάθειες για δημιουργία μιας σταθερής διασύνδεσης μεταξύ της δημόσιας έρευνας και του επιχειρηματικού κόσμου θα συντελούσαν στη γεφύρωση του χάσματος μεταξύ της προσφοράς και ζήτησης καινοτομίας. Μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα σημαντικό για τις ΜμΕ, οι οποίες συχνά δεν έχουν την αναγκαία κρίσιμη μάζα, για να αναλαμβάνουν ενδοεπιχειρησιακά έργα καινοτομίας. Για παράδειγμα, από το 2009, η Κύπρος λειτουργεί Γραφεία Διασύνδεσης Πανεπιστημίων με τη Βιομηχανία (κέντρα διαμεσολάβησης για έρευνα και καινοτομία). Αυτός ο μηχανισμός συνεργασίας βασίζεται σε τρία στοιχεία: ένα συντονιστικό κέντρο, γραφεία διαμεσολάβησης που λειτουργούν στο πλαίσιο ενώσεων επιχειρήσεων και γραφεία διαμεσολάβησης στα ερευνητικά κέντρα. Το σύστημα αυτό βοηθά στον εντοπισμό των αναγκών καινοτομίας των ΜμΕ και τις μεταφράζει σε ερευνητικά προϊόντα. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι η Κυβέρνηση χρηματοδοτεί το μηχανισμό συνεργασίας – ούτε οι ΜμΕ ούτε τα ερευνητικά ιδρύματα δεν λαμβάνουν άμεση χρηματοδότηση.
- *Πρώθηση της απόκτησης πρακτικών δεξιοτήτων από τους νέους:* Οι μαθητεία αποτελεί έναν τρόπο βελτίωσης της μετάβασης από το σχολείο στην εργασία και παροχής κατάλληλων δεξιοτήτων για την ελληνική αγορά εργασίας. Πράγματι, είναι εξαιρετικά σημαντική η ανάπτυξη πλαισίων μαθητείας μέσω αποτελεσματικού κοινωνικού διαλόγου και βάσει των αναγκών για δεξιότητες, δηλαδή, αυτών που παρουσιάζουν ζήτηση. Για παράδειγμα, το εθνικό πρόγραμμα μαθητείας στη Φινλανδία δίνει τη δυνατότητα σε μαθητές/σπουδαστές να αποκοτούν εθνικά επαγγελματικά προσόντα μέσω μαθητείας, η οποία συνίσταται σε 70–80 τοις

εκατό επαγγελματική κατάρτιση σε θέση εργασίας σε συνδυασμό με θεωρητική διδασκαλία σε αίθουσα. Η χρήση ατομικών σχεδίων σπουδών και η στενή συνεργασία των κοινωνικών εταίρων έχει ως αποτέλεσμα ένα σύστημα με υψηλά ποσοστά επιτυχίας: 71 τοις εκατό των συμμετεχόντων βρίσκουν εργασία ένα έτος μετά την ολοκλήρωση της επαγγελματική κατάρτισής τους. Αυτές οι εμπειρίες μπορούν να συνδράμουν σημαντικά στις προσπάθειες που ήδη βρίσκονται σε υλοποιούνται για την ανάπτυξη προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης και μαθητείας μεγάλης κλίμακας.

Για την περαιτέρω αύξηση της αποδοτικότητας αυτών των παρεμβάσεων, θα μπορούσαν να λαμβάνονται συμπληρωματικά μέτρα για τη βελτίωση της απασχολησιμότητας των νέων και της ικανότητάς τους να αναλαμβάνουν σημαντικές επιχειρηματικές δράσεις. Για παράδειγμα, το αυστριακό Πιστοποιητικό Επιχειρηματικών Ικανοτήτων στοχεύει στην ανάπτυξη επιχειρηματικών δεξιοτήτων στους νέους δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, μέσα από μία σειρά σεμιναρίων που καλύπτουν γενικά θέματα τεχνογνωσίας και πρακτικά ζητήματα. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το Higher Apprenticeship Fund αποσκοπεί σε άτομα με υψηλά προσόντα. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι τα προσόντα που απαιτούνται για τη συμμετοχή στο πρόγραμμα ορίζονται από τους εργοδότες. Έχει αναφερθεί ότι οι συμμετέχοντες έχουν καλύτερες ευκαιρίες απασχόλησης από άτομα με ίδιο πανεπιστημιακό πτυχίο που δεν έχουν λάβει μέρος όμως στο πρόγραμμα.

- *Πρώτωση της ορθής χρήσης μη τυπικών μορφών απασχόλησης:* Το περιθωριακό τμήμα της αγοράς εργασίας μπορεί να διαδραματίσει ένα σημαντικό "ρυθμιστικό" ρόλο για την οικονομία, είναι όμως σημαντικό να μην γίνεται κατάχρηση των τύπων συμβάσεων που υιοθετούνται σε αυτό το τμήμα (π.χ. για φορολογικούς λόγους) και οι εργαζόμενοι να έχουν τη δυνατότητα να μετακινηθούν σχετικά εύκολα σε κανονικές θέσεις εργασίας. Έχουν θεσπιστεί αρκετές τροποποιήσεις της νομοθεσίας σχετικά με την προστασία της απασχόλησης, ώστε να γίνει ομαλά η ρύθμιση των μη τυπικών μορφών απασχόλησης και να στηριχθεί η δημιουργία θέσεων εργασίας στη διάρκεια της κρίσης, αλλά έχουν επιφέρει κάποιες αθέλητες συνέπειες. Ειδικότερα, οι μεταρρυθμίσεις δεν ευνόησαν τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, αλλά απλώς διευκόλυναν τη μετατροπή συμβάσεων πλήρους απασχόλησης σε συμβάσεις μερικής ή διαλείπουσας απασχόλησης. Επιπλέον, εμπειρικά στοιχεία δείχνουν ότι κατά τα πρόσφατα έτη σημειώθηκε αύξηση του ποσοστού ακούσιας προσωρινής ή μερικής απασχόλησης, και ότι είναι πιθανότερο αυτοί οι εργαζόμενοι να περάσουν στην ανεργία

ή στην αδράνεια παρά σε κανονική απασχόληση. Συνεπώς, στην περίπτωση της Ελλάδας θα ήταν χρήσιμο (i) να διαπιστωθεί η ανάγκη προσδιορισμού του λόγου για την αρχική σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου (όπως στις περισσότερες χώρες της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων της Ιταλίας και της Ισπανίας) και (ii) να καταπολεμηθεί η πώλωση των θέσεων εργασίας θεσιζοντας ομοιόμορφο υπολογισμό των αποζημιώσεων απόλυσης για μόνιμους και προσωρινούς εργαζόμενους (όπως στην Αυστρία). Επιπλέον, απαιτούνται πολιτικές οι οποίες θα επιδιώκουν να εξασφαλίζουν ότι η μερική απασχόληση αποτελεί προθάλαμο της εκ νέου πλήρους απασχόλησης, κι όχι πρόδρομο της ανεργίας. Για παράδειγμα, θα μπορούσαν να υλοποιούνται προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης για προσωρινά μερικώς απασχολούμενους, όπως στη Γερμανία.

- *Αντιμετώπιση της οικονομικά εξαρτημένης μη μισθωτής δραστηριότητας:* Η οικονομικά εξαρτημένη μη μισθωτή δραστηριότητα αναφέρεται σε εκείνες τις περιπτώσεις απασχόλησης όπου οι εργαζόμενοι, αν και τυπικά είναι ελεύθεροι επαγγελματίες, εξαρτώνται οικονομικά από ένα μόνο εργοδότη για το εισόδημά τους και, συνεπώς, η δραστηριότητά τους προσομοιάζει έντονα εκείνη των έμμισθων εργαζομένων, αλλά δεν απολαμβάνουν τις ίδιες παροχές. Για περιοριστούν αυτές οι περιπτώσεις απασχόλησης, οι πρωτοβουλίες πολιτικής θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν τις εξής: (i) διατύπωση ενός σαφέστερου ορισμού του φαινομένου στη νομοθεσία, όπως έγινε πρόσφατα στην Πορτογαλία, (ii) αύξηση των πόρων του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, και (iii) σχεδιασμός των επιθεωρήσεων εργασίας χωρίς αποκλεισμούς, ώστε να περιοριστεί η επιβολή προστίμων και αντιθέτως να αυξηθούν να κίνητρα για νόμιμη πρόσληψη των αδήλων εργαζομένων.
- *Παρακολούθηση του συστήματος ομαδικών απολύσεων:* Η ελληνική νομοθεσία σχετικά με τις ομαδικές απολύσεις τροποποιήθηκε πρόσφατα, και συγκεκριμένα αυξήθηκε το κατώφλι για την εφαρμογή της. Ωστόσο, άλλες διατάξεις της νομοθεσίας παρέμειναν ως είχαν. Τον Ιανουάριο 2014, το Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας έδωσε εκ νέου έμφαση στην ανάγκη εμπλοκής των δημόσιων αρχών σε περιπτώσεις όπου τα μέρη (δηλαδή οι εργαζόμενοι και οι εργοδότες) δεν καταφέρνουν να καταλήξουν σε συμφωνία. Δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις καταφεύγουν συχνότερα σε ομαδικές απολύσεις σε περιόδους οικονομικής κάμψης και εν όψει των πρόσφατων αλλαγών, είναι σημαντικό να παρακολουθείται η σχετική νομοθεσία στην Ελλάδα και να εξετάζονται οι βέλτιστες πρακτικές άλλων χωρών της ΕΕ.

*... και μια νέα προσέγγιση της δημοσιονομικής εξυγίανσης,
ώστε να στηριχθεί η ανάκαμψη με άφθονες θέσεις εργασίας.*

Όπως σημειώθηκε, ορισμένες από τις παραπάνω πολιτικές θα έχουν δημοσιονομικές επιπτώσεις. Εντούτοις, δεδομένης της νέας χρηματοπιστωτικής κατάστασης και των πολλαπλών ωφελειών που αναμένονται, αξίζει να μελετηθεί μία νέα προσέγγιση της στρατηγικής δημοσιονομικής εξυγίανσης. Κάτι τέτοιο θα συνεπάγετο μεταβολή του ρυθμού μείωσης του ελλείμματος και υιοθέτηση διαφορετικού μείγματος δημοσιονομικών μέτρων, με μια ευρύτερη φορολογική βάση – η οποία θα περιλαμβάνει και άλλα εισοδήματα πέραν του εισοδήματος από εργασία – που σημαίνει ότι είναι η δυνατό να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση σε προγράμματα που ευνοούν τη δημιουργία άφθονων θέσεων εργασίας. Επιπλέον, λόγω της επείγουσας κατάστασης, οι πόροι από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία θα μπορούσαν να προκαταβάλλονται. Τέλος, έκπληξη προκαλεί το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) δεν έχει κινητοποιηθεί σε μεγαλύτερο βαθμό προκειμένου να στηρίξει την ενδυνάμωση της παραγωγικής ικανότητας της Ελλάδας. Κατά την περίοδο 2009 έως 2013, η ΕΤΕπ προέβη σε λιγότερες επενδύσεις στην Ελλάδα από ό,τι σε άλλες χώρες της ΕΕ αντίστοιχου μεγέθους με χαμηλό ποσοστό ανεργίας, ενώ η Ελλάδα έλαβε μόλις ένα κλάσμα των κεφαλαίων που επενδύθηκαν εκτός της ΕΕ.

Η επιτυχία της στρατηγικής προϋποθέτει την αναβίωση του κοινωνικού διαλόγου και των συλλογικών διαπραγματεύσεων ...

Ο κοινωνικός διάλογος παρέχει τα θεσμικά μέσα για την επίτευξη συναίνεσης σε οικονομικά και κοινωνικά θέματα. Συμβάλλει στην αντιμετώπιση σημείων σύγκρουσης και διευκολύνει την ανταπόκριση σε συνθήκες κρίσης κατά τρόπο που επιτρέπει την εύρεση ανθεκτικών και ισορροπημένων λύσεων. Οι πλατφόρμες κοινωνικού διαλόγου στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από υψηλή θεσμοθέτηση. Η υπόστασή τους διέπεται από νομοθεσία ή, στην περίπτωση του βασικού εθνικού θεσμού κοινωνικού διαλόγου, δηλαδή της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ), από το Σύνταγμα. Παρόλ' αυτά, ο τριμερής διάλογος βρέθηκε αντιμέτωπος με πολλές προκλήσεις στην πράξη, και η τριμερής συνεργασία υπήρξε ανεπαρκής στη διάρκεια της κρίσης. Πράγματι, η Κυβέρνηση υιοθέτησε κεντρικές μεταρρυθμίσεις, συμπεριλαμβανομένων και όσων θίγουν τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, με ελάχιστη ή και καθόλου διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους. Η κατάσταση αυτή οδήγησε κοινωνική αστάθεια, η οποία εκδηλώθηκε μέσω συχνών απεργιών και ενίοτε βίαιων συμβάντων.

Αντίστοιχα, το σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων στην Ελλάδα υπέστη σημαντικές αλλαγές στη διάρκεια της κρίσης, όμως πολλές από τις αλλαγές αυτές θεσπίστηκαν προσωρινά, μόνο για την περίοδο του προγράμματος χρηματοπιστωτικής στήριξης. Οι μεταρρυθμίσεις αποσκοπούσαν σε αυξημένη αποκέντρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων, φέρνοντάς τες πιο κοντά στο επίπεδο των επιχειρήσεων και βελτιώνοντας με τον τρόπο αυτό την ευελιξία των μισθών. Χαρακτηριστική μεταρρύθμιση των συλλογικών διαπραγματεύσεων ήταν η κίνηση να δοθεί στους εταίρους της αγοράς εργασίας ελάχιστων ρόλος στις διαβουλεύσεις, γεγονός που οδήγησε συχνά σε δυσαρέσκεια στην αγορά εργασίας και την ευρύτερη κοινωνία. Επιπλέον, η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας (ΕΓΣΣΕ), η οποία στο παρελθόν όριζε τον κατώτατο μισθό και τους όρους εργασίας στο βασικό επίπεδο, απέμεινε να ρυθμίζει πλέον μόνο τους όρους εργασίας. Ο κατώτατος μισθός καθορίζεται πλέον δια νόμου, γεγονός που το 2012 επέφερε μείωση του βασικού μισθού των ανειδίκευτων εργατών ηλικίας άνω και κάτω των 25 ετών κατά 22 τοις εκατό και κατά 32 τοις εκατό, αντίστοιχα.

Με τις επιχειρησιακές συμβάσεις να έχουν αποκτήσει προτεραιότητα και με τον προσωρινό περιορισμό των επεκτάσεων των συλλογικών συμβάσεων εργασίας, οι κλαδικές και ομοιοεπαγγελματικές συμβάσεις άρχισαν να φθίνουν ταχύτατα. Οι επιχειρησιακές συμβάσεις γίνονταν συνεχώς δημοφιλέστερες μέχρι το 2012, αλλά το 2013 υπεγράφησαν λιγότερες, ωστόσο περισσότερες από ό,τι το 2010. Αυτό είναι πιθανό να ήταν αποτέλεσμα του γεγονότος ότι ίσχυαν λιγότερες κλαδικές και ομοιοεπαγγελματικές συλλογικές συμβάσεις, δίνοντας τη δυνατότητα στις εταιρείες να εφαρμόσουν τους βασικούς όρους εργασίας που καθορίζονταν δια νόμου και μέσω της ΕΓΣΣΕ, χωρίς να χρειάζεται να διαπραγματευτούν επιχειρησιακή σύμβαση. Πράγματι, στο ελληνικό επιχειρηματικό περιβάλλον, όπου οι πολύ μικρές και μικρές επιχειρήσεις αποτελούν σημαντική πλειονότητα, φαίνεται να υπάρχουν ελάχιστα κίνητρα για συλλογικές διαπραγματεύσεις σε επίπεδο επιχειρήσεων. Ο μειωμένος αριθμός συλλογικών συμβάσεων υψηλότερου επιπέδου, σε συνδυασμό με τους περιορισμούς ως προς τη διάρκεια των συμβάσεων και την επέκτασή τους, οδήγησε σε μείωση του αριθμού εργαζομένων που καλύπτονταν από συλλογικές συμβάσεις στη διάρκεια της κρίσης, με το ποσοστό κάλυψης στον ιδιωτικό τομέα να εκτιμάται σε μόλις 10 τοις εκατό.

Σε αυτό το πλαίσιο, ο κοινωνικός διάλογος και οι συλλογικές διαπραγματεύσεις θα μπορούσαν να αποτελέσουν σημαντικά μέσα στήριξης της ανάκαμψη και όχι εμπόδια. Θα μπορούσαν να εξεταστούν διάφορες πρωτοβουλίες πολιτικής:

- *Ανάλυση των υφιστάμενων δομών, δέσμευση για βελτίωση του κοινωνικού διαλόγου και διευκόλυνσή του στην πράξη από τους θεσμούς:* Προκειμένου να ενισχυθεί η ικανότητα του κοινωνικού διαλόγου να αποτελεί τη βάση λήψης αποφάσεων με πιο βιώσιμα αποτελέσματα, είναι αναγκαίο να αναλυθεί λεπτομερώς ο υφιστάμενος μηχανισμός κοινωνικού διαλόγου. Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στη διευκόλυνση της λειτουργίας του κοινωνικού διαλόγου στην πράξη – πιθανώς θέτοντας ειδικές προϋποθέσεις για την παρέκκλιση από τριμερείς αποφάσεις και ορίζοντας βελτιωμένες διαδικασίες για την ανταλλαγή εγγράφων με τριμερή όργανα. Άλλες χώρες, όπως η Ολλανδία και η Πορτογαλία, έχουν χρησιμοποιήσει επιτυχώς τους μηχανισμούς κοινωνικού διαλόγου, για να καταλήξουν σε συμφωνίες σχετικά με δύσκολα οικονομικά και κοινωνικά θέματα στη διάρκεια της κρίσης και έχουν σχεδιάσει τριμερείς λύσεις για το μετριασμό ορισμένων συνεπειών της κρίσης.
- *Διασφάλιση αυτονομίας και κατάλληλης εκπροσώπησης των εταιρών της αγοράς εργασίας:* Το σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων που επιλέγεται για μία χώρα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη δομή της οικονομίας και των επιχειρήσεων της χώρας. Για παράδειγμα, σε οικονομίες όπου κυριαρχούν μικρές επιχειρήσεις κατά το σχεδιασμό των μηχανισμών διακυβέρνησης επιλέγεται και εφαρμόζεται μία σειρά από μηχανισμούς διασφάλισης. Οι οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων σε κάθε χώρα βρίσκονται στην καλύτερη θέση να επιλέξουν τον τύπο του συστήματος που θα έχει τη βέλτιστη έκβαση. Είναι συνεπώς σημαντικό να διασφαλίζεται ότι η αυτονομία και η αποτελεσματική εκπροσώπηση τόσο των εργοδοτών όσο και των συνδικαλιστικών οργανώσεων στις συλλογικές διαπραγματεύσεις σε όλα τα επίπεδα, ώστε να ακούγονται εξίσου οι φωνές και των δύο μερών. Στην ουσία αυτό σημαίνει ότι όπου δεν υπάρχουν ακόμη κατάλληλες δομές διαπραγμάτευσης – συνήθως στο επίπεδο των μικρών επιχειρήσεων – θα πρέπει να αξιοποιούνται δομές υψηλότερου επιπέδου, όπως κλαδικές ή ομοιοεπαγγελματικές, προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματική εκπροσώπηση και των δύο μερών.

Μακροπρόθεσμα, οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να εξετάσουν την ανάπτυξη ιδιαίτερων στρατηγικών με στόχο τη βελτίωση της εκπροσώπησης και των διαπραγματευτικών ικανοτήτων σε τοπικό επίπεδο. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις και οι οργανώσεις εργοδοτών σε διάφορες χώρες έχουν αναπτύξει εκστρατείες και υπηρεσίες για τις ΜμΕ και τους εργαζομένους τους ειδικά προσαρμοσμένες στις νέες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, σε μία προσπάθεια να εκπροσωπούν τα μέλη τους πιο αποτελεσματικά σε διάφορα επίπεδα.

- *Αντιμετώπιση των κινδύνων κατακερματισμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων και των κενών κάλυψης:* Περαιτέρω, για να αντιμετωπιστούν οι ανησυχίες σχετικά με τον κατακερματισμό και την υποβάθμιση των όρων εργασίας, θα πρέπει να αναζητηθούν τρόποι μετριασμού των κενών κάλυψης, όπως μεταξύ άλλων εξασφαλίζοντας τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας στα κατάλληλα επίπεδα και διασφαλίζοντας συντονισμό μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων. Εάν οι διαπραγματευτές είναι καλά καταρτισμένοι και πληροφορημένοι, δηλαδή είναι αφενός ενημερωμένοι σχετικά με τις ευρύτερες οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις και συνδεδεμένοι με την πραγματικότητα των επιχειρήσεων και των εργαζομένων, θα είναι σε θέση να διαπραγματεύονται συλλογικές συμβάσεις εργασίας που ανταποκρίνονται ορθά στις διάφορες προκλήσεις. Στη διαδικασία αυτή μπορεί να αντληθεί έμπνευση από άλλες χώρες. Για παράδειγμα, η Ιταλία κατάφερε να συνδυάσει επιτυχώς εναρμονισμένες βασικές συνθήκες σε εθνικό επίπεδο με αναγκαία προσαρμογή σε τοπικό επίπεδο, διατηρώντας διαπραγματεύσεις δευτέρου επιπέδου σε ορισμένους κλάδους όπου είναι σκόπιμο. Επιπλέον, στη Γερμανία, οι κοινωνικοί εταίροι έχουν θέσει σε εφαρμογή την παρακολούθηση αποκλίσεων από συλλογικές συμβάσεις εργασίας σε επίπεδο κλάδων, με αποτέλεσμα πιο επαγγελματικές πρακτικές διαπραγμάτευσης. Η πρακτική των επεκτάσεων χρησιμοποιείται ευρέως ως δικλείδα ασφαλείας στα Κράτη Μέλη της ΕΕ, αλλά με διαφορετικές συχνότητες και ποικίλους μηχανισμούς.
- *Εκκίνηση διαλόγου σχετικά με το βέλτιστο σύστημα διαίτησας.* Το Συμβούλιο Επικρατείας της Ελλάδας εξέδωσε προσφάτως μία απόφαση, η οποία αφορά το μηχανισμό μεσολάβησης και διαίτησας. Θα πρέπει να ξεκινήσει ένας τριμερής

κοινωνικός διάλογος σχετικά με την διαμόρφωση αυτού του μηχανισμού - κατόπιν της πρόσφατης απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας και των συστάσεων των εποπτικών οργάνων της ΔΟΕ-, ιδίως όσον αφορά στον τρόπο με τον οποίο ο μηχανισμός αυτός θα ενταχθεί στη νέα ολοκληρωμένη στρατηγική απασχόλησης για την στήριξη ενός νέου παραγωγικού μοντέλου στην Ελλάδα.

... και τη δυνατότητα αύξησης των μισθών παράλληλα με την άνοδο της παραγωγικότητας.

Οι μισθοί στην Ελλάδα έχουν μειωθεί περισσότερο από ό,τι σε οποιαδήποτε άλλη ευρωπαϊκή χώρα στη διάρκεια της κρίσης. Πράγματι, οι μισθοί έχουν επωμισθεί το μέγιστο μέρος του βάρους της προσαρμογής – οι τιμές άρχισαν να μειώνονται πολύ αργότερα και με αργότερο ρυθμό. Αν και οι αυξήσεις μισθών υπερτερούσαν της αύξησης της παραγωγικότητας πριν την κρίση, οι μισθοί δεν αποτελούσαν την κύρια αιτία των κενών παραγωγικότητας που ανέκυψαν εκείνη την περίοδο. Επιπροσθέτως, η απώλεια εισοδημάτων αποτέλεσε σοβαρή πρόκληση για την εσωτερική ζήτηση – επιδεινώνοντας το βάθος και τη διάρκεια της ύφεσης. Λαμβάνοντας δεόντως υπόψη ότι τα κύρια προσκόμματα για τη δημιουργία θέσεων εργασίας εντοπίζονται κυρίως στην πενιχρή εσωτερική ζήτηση καθώς και στην έλλειψη ανταγωνιστικότητας του επιχειρηματικού περιβάλλοντος στην Ελλάδα, η αποκατάσταση της ισορροπίας στους μισθούς θα ήταν σημαντική για τη διασφάλιση της μακροοικονομικής σταθεροποίησης και την επίσπηση της ανάκαμψης. Από την άποψη αυτή, η βιώσιμη αποκατάσταση των επιπέδων των μισθών θα λειτουργούσε ενισχυτικά στις πρόσφατες θετικές μακροοικονομικές και χρηματοπιστωτικές εξελίξεις και θα τις μετέφραζε σε καλύτερες συνθήκες διαβίωσης για τον πληθυσμό. Συνεπώς, η πρόσφατη σταθεροποίηση των επιπέδων των μισθών που καταγράφηκε στις αρχές του 2014 αποτελεί θετική ένδειξη.

Στο μέλλον, θα είναι σημαντικό να βελτιωθεί η βάση των γνώσεων που χρησιμοποιούνται τόσο στον τριμερή κοινωνικό διάλογο όσο και στις συλλογικές διαπραγματεύσεις, ώστε οι διαπραγματεύσεις να μπορούν να βασίζονται σε πραγματικά στοιχεία:

- *Θέσπιση τακτικής παρακολούθησης και ανάλυσης των μισθών και των όρων εργασίας σε τριμερές πλαίσιο:* Ο τριμερής κοινωνικός διάλογος και οι συλλογικές διαπραγματεύσεις θα επωφελούνται σημαντικά από τη στενή παρακολούθηση της αγοράς εργασίας, συμπεριλαμβανομένων των μισθών, των όρων εργασίας και των εξελίξεων τιμών – μέσω ενός τριμερούς οργάνου. Με τον τρόπο αυτό, θα δινόταν η δυνατότητα για καλύτερα ενημερωμένες αποφάσεις βάσει στοιχείων. Ο φορέας αυτός θα μπορούσε επίσης να αναλύει τις εξελίξεις σε άλλες αγορές που έχουν σημασία για την Ελλάδα, όπως για παράδειγμα οι αγορές των κύριων εμπορικών εταιρών της Η ίδια δομή θα μπορούσε επίσης να στηρίζει το μελλοντικό μηχανισμό καθορισμού κατώτατου μισθού, ως σημαντικός παράγοντας, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι μισθοί ακολουθούν την πορεία της παραγωγικότητας και της εξέλιξης των τιμών, αποφεύγοντας έτσι μια κατακρήμιση των μισθών όταν το κόστος διαβίωσης δεν προσαρμόζεται αναλόγως. Τριμερείς φορείς αυτού του είδους – οι οποίοι παρακολουθούν και αναλύουν τις εξελίξεις στους μισθούς– υπάρχουν ενδεικτικά στην Αυστρία και τη Φινλανδία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Παρόλο που η μακροοικονομική κατάσταση στην Ελλάδα έχει ελαφρώς ανακάμψει από τα τέλη του 2011, συμπεριλαμβανομένης και της επίτευξης πρωτογενούς δημοσιονομικού πλεονάσματος, η χώρα συνεχίζει να αγωνίζεται να εξέλθει από τη βαθύτερη ύφεση της σύγχρονης ιστορίας της. Ειδικότερα, ο ρυθμός αύξησης του ΑΕγχΠ παραμένει αρνητικός στο πρώτο εξάμηνο του 2014, ενώ η προοπτική είναι αβέβαιη καθώς οι συνθήκες της αγοράς εργασίας δεν έχουν παρουσιάσει ακόμη καμία σημαντική ένδειξη βελτίωσης. Μάλιστα, το 2013 η ανεργία έφτασε σε ιστορικό υψηλό άνω του 27 τοις εκατό – το υψηλότερο ποσοστό στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) εκείνο το έτος. Παρόλο που τα προκαταρκτικά αριθμητικά στοιχεία από τις εθνικές εκτιμήσεις υποδεικνύουν μία ελαφριά μείωση της ανεργίας στο 2ο τρίμηνο του 2014, η διάρκεια της ύφεσης σε συνδυασμό με την ισχνή δημιουργία θέσεων εργασίας οδήγησε σε μία σειρά από κοινωνικές προκλήσεις: έχει επιδεινωθεί το βιωτικό επίπεδο και ένα τρίτο του πληθυσμού διατρέχει τον κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

Σκοπός αυτού του κεφαλαίου είναι να αξιολογήσει τις πρόσφατες εξελίξεις των μακροοικονομικών στοιχείων, της αγοράς εργασίας και των κοινωνικών δεικτών, και να καταστήσει πιο σαφές το μέγεθος των προκλήσεων. Συγκεκριμένα, η ενότητα Α εξετάζει τις τάσεις ως προς τη συνολική ζήτηση, ενώ στην ενότητα Β αναλύεται η κατάσταση της αγοράς εργασίας. Στη συνέχεια, η Ενότητα Γ πραγματεύεται τις σημαντικές κοινωνικές προκλήσεις και η Ενότητα Δ διατυπώνει τα συμπεράσματα του κεφαλαίου και εισαγάγει την υπόλοιπη έκθεση.

A ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ

Η ελληνική οικονομία έχει συρρικνωθεί κατά σχεδόν 25 τοις εκατό από την έναρξη της κρίσης ...

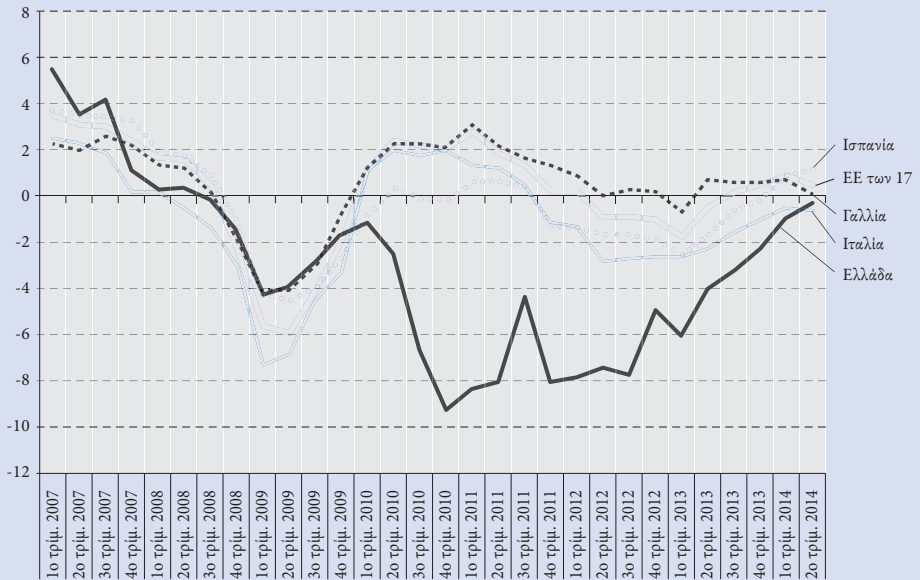
Οι επιπτώσεις της οικονομικής κάμψης στην ελληνική οικονομία είναι δραματικές, παρότι αυτή αντιστάθηκε στην πρώτη φάση της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης σε σύγκριση με πολλά Κράτη Μέλη της ΕΕ (Σχήμα 1.1). Στην πραγματικότητα, η πτώση του ΑΕγχΠ το 2009 ήρθε με κάποια καθυστέρηση στην Ελλάδα και η συρρίκνωση ήταν συγκριτικά ηπιότερη. Η ιδιαιτερότητα της ελληνικής περίπτωσης ανέκυψε όταν ξέσπασε η κρίση δημόσιου χρέους (βλ. επίσης Κεφάλαιο 2). Πράγματι, όταν μια σειρά από χώρες της ζώνης του ευρώ ανέκαμπταν (αν και προσωρινά) το 2010, ο ρυθμός αύξησης του ΑΕγχΠ στην Ελλάδα παρουσίαζε συνεχή πτωτική τάση, τερματίζοντας την πτώση στο -9 τοις εκατό ετησίως για το 2010. Έκτοτε, οι μακροοικονομικοί δείκτες ακολουθούν σημαντικά χειρότερη πορεία από εκείνους των άλλων Κρατών Μελών της ΕΕ. Εντούτοις, η έντονα καθοδική πορεία του ρυθμού ανάπτυξης του τριμηνιαίου ΑΕγχΠ έχει ανακοπεί από τα τέλη του 2011, με ηπιότερη περιστολή της εσωτερικής ζήτησης και του σχηματισμού ακαθάριστου κεφαλαίου σε συνδυασμό με μέτρια αύξηση των εξαγωγών, αμφοτέρω σε πραγματικούς όρους και ως ποσοστό του ΑΕγχΠ. Από το δεύτερο τρίμηνο του 2014, το ΑΕγχΠ μειώθηκε κατά μόλις 0,3 τοις εκατό σε ετήσια βάση - μειώνοντας κατά συνέπεια το χάσμα με την υπόλοιπη ζώνη του ευρώ. Ωστόσο, σε σύγκριση με την αρχή της κρίσης το 2009, η οικονομική δραστηριότητα έχει ελαττωθεί κατά σχεδόν 25 τοις εκατό.

... και παρόλο που τα δημόσια οικονομικά βρίσκονται σε πορεία επανόρθωσης, τα επίπεδα χρέους παραμένουν αυξημένα και οι βελτιώσεις επιτεύχθηκαν σε βάρος των κοινωνικών μέτρων

Προσφάτως, οι βελτιωμένες μακροοικονομικές επιδόσεις συνοδεύτηκαν από βελτίωση των δημοσίων οικονομικών του κράτους. Ειδικότερα, το πρωτογενές ισοζύγιο - άνευ του κόστους εξυγίανσης και ανακεφαλαιοποίησης τραπεζών - κινήθηκε σε θετικό έδαφος το 2013, στο 0,8 τοις εκατό του ΑΕγχΠ, για πρώτη φορά από την έναρξη της Ελλάδας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) το 2001

Σχήμα 1.1 Ρυθμός αύξησης ΑΕγχΠ σε επιλεγμένες χώρες ΕΕ

(τριμηνιαία ποσοστά αύξησης από έτος σε έτος)



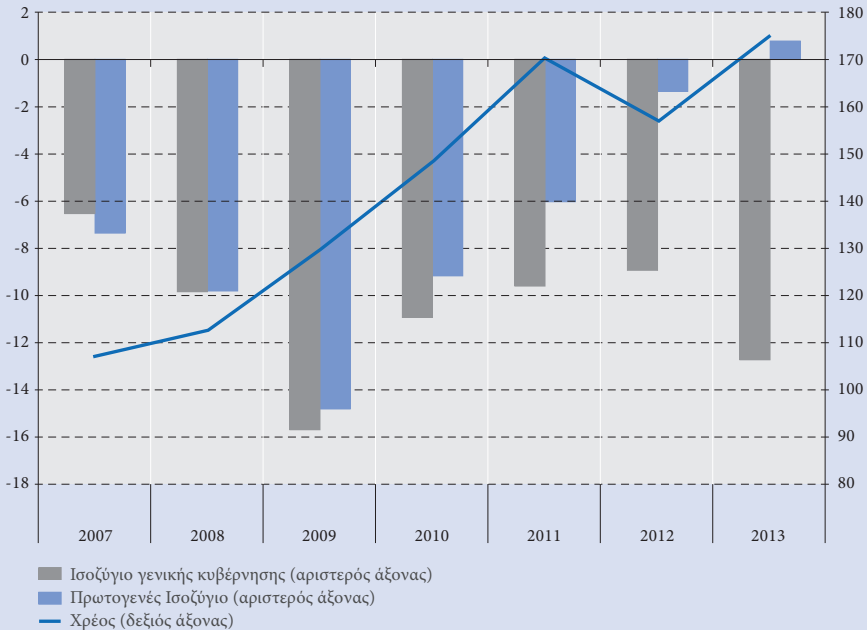
Σημείωση: Δεν έχει γίνει εποχική αναπροσαρμογή των δεδομένων.

Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

(Σχήμα 1.2). Πράγματι, η ελληνική Κυβέρνηση, τηρώντας τις δεσμεύσεις της έναντι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), ξεκίνησε ένα εκτενές πρόγραμμα χρηματοπιστωτικής στήριξης υπό την προϋπόθεση μίας αυστηρής διαδικασίας δημοσιονομικής εξυγίανσης. Κατά συνέπεια, το δημόσιο χρέος – το οποίο αυξήθηκε από 107 τοις εκατό το 2007 σε 170 τοις εκατό το 2011 – μειώθηκε στο 157 τοις εκατό του ΑΕγχΠ το 2012. Το αποτέλεσμα ήταν μείωση των επιτοκίων των κρατικών ομολόγων, τα οποία εν μέσω της κρίσης δημοσίου χρέους είχαν φτάσει σε επίπεδα που προσέγγιζαν τον κίνδυνο αθέτησης δανειακών υποχρεώσεων.

Το δημόσιο χρέος όμως συνέχισε να αυξάνεται το 2013, λόγω των δαπανών που συνδέονται με την αναδιάρθρωση του τραπεζικού τομέα. Στην πραγματικότητα, το χρέος βρέθηκε στο 175 τοις εκατό του ΑΕγχΠ το 2013 – μία αύξηση σχεδόν 18 εκατοστιαίων μονάδων σε σχέση με το 2012. Επιπλέον, η βελτίωση των δημόσιων

Σχήμα 1.2 Δημόσιο έλλειμμα και χρέος
(ποσοστό του ΑΕγχΠ)



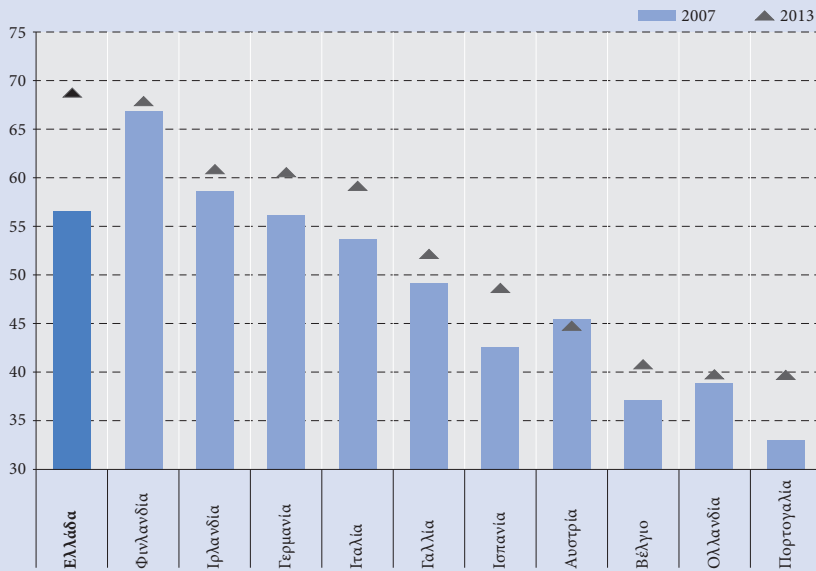
Σημείωση: Τα αριθμητικά στοιχεία σχετικά με το πρωτογενές πλεόνασμα είναι συνεπή με τους ορισμούς του προγράμματος, όπως παρουσιάζονται στο Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης (ΤΜΣ).¹ Οι κύριες διαφορές σε σύγκριση με τους ορισμούς του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών είναι η εξαίρεση από τον ορισμό του προγράμματος των περισσότερων πωλήσεων μη χρηματοοικονομικών στοιχείων ενεργητικού και εξόδων που σχετίζονται με την εξυγίανση και τις ανακεφαλαιοποιήσεις τραπεζών.

Πηγή: Τμήμα Ερευνών ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat και Οικονομικών Προβλέψεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διάφορες εκδόσεις.

οικονομικών είναι εν μέρει απόρροια των σημαντικών περικοπών σε μία σειρά από κοινωνικούς τομείς. Για παράδειγμα, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας μειώθηκαν κατά 17 τοις εκατό μεταξύ του 2010 και του 2012, ενώ οι δαπάνες υγείας γνώρισαν πτώση της τάξεως του 20 τοις εκατό την ίδια περίοδο. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε μια σειρά από δριμυιές κοινωνικές προκλήσεις, συγκεκριμένα αύξηση του κινδύνου φτώχειας και ανεπαρκή κάλυψη κοινωνικής προστασίας σε κύριους τομείς (βλ. ενότητα Γ του κεφαλαίου και, για αναλυτικότερη εξέταση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας, το Κεφάλαιο 4).

¹ Η Συμφωνία μεταξύ της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ περιλαμβάνει μία Επιστολή Δήλωσης Προθέσεων, ένα Μνημόνιο Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών Πολιτικών, κι ένα Τεχνικό Μνημόνιο Κατανόησης (ΤΜΚ). Το ΤΜΣ καταγράφει λεπτομερώς τα σημεία συνεννόησης αναφορικά με τους ορισμούς των δεικτών που υπόκεινται σε ποσοτικούς στόχους και περιγράφει τις μεθόδους που θα χρησιμοποιηθούν στην αξιολόγηση της απόδοσης του προγράμματος και τις απαιτούμενες πληροφορίες για λόγους παρακολούθησης.

Σχήμα 1.3 Μερίδιο εξαγωγών προς χώρες εκτός ζώνης του ευρώ στο σύνολο των εξαγωγών (ποσοστά)



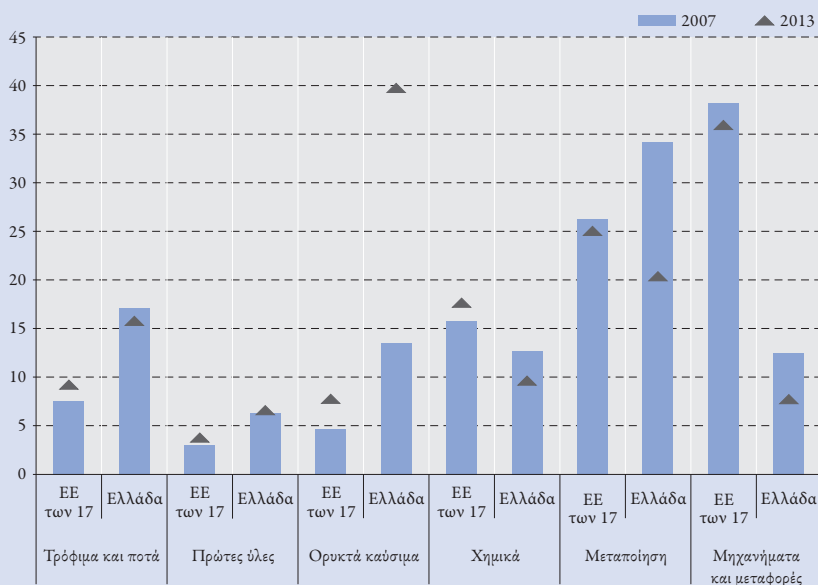
Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων του UNCTADStat.

Τα μέτρια οφέλη των εξαγωγών τα τελευταία έτη στηρίζουν την αύξηση του ΑΕγχΠ, κυρίως χάρη σε αγορές εκτός ΕΕ ...

Σε πραγματικούς όρους οι εξαγωγές αυξήθηκαν κατά 5,6 τοις εκατό από το 2009 έως το 2013, και με τη συνεχιζόμενη συρρίκνωση του ΑΕγχΠ, οι εξαγωγές ως ποσοστό του ΑΕγχΠ αυξήθηκαν κατά σχεδόν 10 τοις εκατό την περίοδο αυτή, φτάνοντας το 29,1 τοις εκατό του ΑΕγχΠ το 2013.² Η πρόσφατη πρόοδος οφείλεται πρωτίστως στις βελτιώσεις που σημειώθηκαν στις αγορές εκτός της ζώνης του ευρώ. Ήδη το 2007, οι αγορές εκτός ζώνης του ευρώ ήταν σημαντικές για την Ελλάδα, αντιπροσωπεύοντας 56 τοις εκατό του συνόλου των εξαγωγών, ένα σχετικά υψηλό ποσοστό σε σύγκριση με άλλες χώρες (Σχήμα 1.3). Καθώς αποδυναμωνόταν η ζήτηση από άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ στη διάρκεια της κρίσης, μεγάλωνε αξιοσημείωτα η σπουδαιότητα αυτών των αγορών. Πράγματι, στην Ελλάδα, η αξία των εξαγωγών

² Μεταξύ 2009 και 2013, οι εισαγωγές μειώθηκαν κατά σχεδόν 30 τοις εκατό. Κατά συνέπεια, το έλλειμμα εμπορικού ισοζυγίου της Ελλάδας μειώθηκε από 11,5 τοις εκατό του ΑΕγχΠ το 2009 σε 2,6 τοις εκατό το 2013.

Σχήμα 1.4 **Μερίδιο εξαγωγών ανά κύρια κατηγορία προϊόντων στο σύνολο των εξαγωγών (ποσοστά)**



Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων του UNCTADStat.

προς χώρες εκτός ζώνης του ευρώ αυξήθηκε κατά 64 τοις εκατό μεταξύ 2007 και 2013, με την Κίνα και την Τουρκία να κατέχουν αυξανόμενο μερίδιο του εξαγωγικού εμπορίου.³ Παρόλο που η τάση αυτή είναι κοινή σε πολλά Κράτη Μέλη της ΕΕ, το μέγεθος της αύξησης του μεριδίου εξαγωγών προς χώρες εκτός της ζώνης του ευρώ είναι σαφώς υψηλότερο στην Ελλάδα από ό,τι σε άλλες χώρες της Ευρώπης.

... αλλά οι εξαγωγές παραμένουν συγκριτικά χαμηλές και περιορίζεται διαρκώς το εύρος τους.

Παρά τις βελτιώσεις αυτές, οι εξαγωγές ως ποσοστό του ΑΕγχΠ στην Ελλάδα προσέγγιζαν μόλις το 30 τοις εκατό το 2013, παραμένοντας μεταξύ των χαμηλότερων επιπέδων στη ζώνη του ευρώ. Μόνο η Γαλλία είχε χαμηλότερο ποσοστό εξαγωγών, ενώ ο μέσος όρος στην ΕΕ των 17 βρισκόταν στο 45,9 τοις εκατό το 2013.⁴ Επιπλέον, η εξαγωγική βάση επικεντρώνεται ολοένα και περισσότερο σε

³ Μεταξύ 2007 και 2013, το μερίδιο εξαγωγών προς την Τουρκία υπερτριπλασιάστηκε – από 3,8 τοις εκατό σε 11,8 τοις εκατό. Για την Κίνα, το μερίδιο αυξήθηκε από 0,6 τοις εκατό σε 1,4 τοις εκατό την ίδια περίοδο.

⁴ Στην ΕΕ-27, οι εξαγωγές ως ποσοστό του ΑΕγχΠ ήταν 44,9 τοις εκατό το 2013.

προϊόντα χαμηλότερης προστιθέμενης αξίας, δηλαδή σημειώθηκε μία μετατόπιση από τη μεταποίηση προς τα ορυκτά καύσιμα και τις πρώτες ύλες. Για παράδειγμα, οι εξαγωγές μηχανημάτων έπεσαν από 12 τοις εκατό σε 8 τοις εκατό του συνόλου των εξαγωγών στο διάστημα από το 2007 έως το 2012, ενώ οι εξαγωγές άλλων βιομηχανικών προϊόντων μειώθηκαν κατά περισσότερες από 11 ποσοστιαίες μονάδες, από 31 τοις εκατό σε 20 τοις εκατό του συνόλου των εξαγωγών κατά την ίδια περίοδο. Αντιθέτως, το μερίδιο των εξαγωγών ορυκτών καυσίμων υπερδιπλασιάστηκε, ανερχόμενο από 16 τοις εκατό των συνολικών εξαγωγών το 2007 σε 38 τοις εκατό το 2012 (Σχήμα 1.4). Στην ουσία, όλες οι άλλες κύριες κατηγορίες προϊόντων – εκτός των πρώτων υλών – σημείωσαν μείωση της συνεισφοράς τους στις συνολικές εξαγωγές (βλ. Κεφάλαιο 2 σχετικά με αυτό το θέμα).

Κατά συνέπεια, ως προς την βάση προϊόντων της, περίπου 90 τοις εκατό της συνολικής ανόδου των εξαγωγών μεταξύ 2007 και 2013 οφειλόταν σε αύξηση των εξαγωγών ορυκτών καυσίμων, που προορίζονταν κυρίως σε αναδυόμενες βιομηχανικές οικονομίες.⁵ Αν και ο κλάδος αυτός είναι οικονομικά σημαντικός, ταυτόχρονα είναι σχετικά χαμηλής έντασης εργασίας. Για παράδειγμα, η απασχόληση στη μεταποίηση του οπτάνθρακα και τη διύλιση πετρελαίου (η οποία χρησιμοποιήθηκε ως αντιπροσωπευτική για την απασχόληση που συνδέεται με την εξαγωγή ορυκτών καυσίμων) ουσιαστικά σημείωσε πτώση 22 τοις εκατό μεταξύ 2008 και 2012 και αντιπροσώπευε μόλις το 0,1 τοις εκατό της συνολικής απασχόλησης το 2012 – επηρεάζοντας οριακά τη συνολική απασχόληση κατά την περίοδο αυτή. Το γεγονός αυτό γεννά ερωτήματα αναφορικά με το επίπεδο συνθετότητας και διαφοροποίησης της οικονομικής βάσης, καθώς και για τις αλλαγές που απαιτούνται προκειμένου να βελτιωθεί το συνολικό επίπεδο παραγωγικότητας και να προαχθεί η δημιουργία ποιοτικών θέσεων εργασίας στην Ελλάδα (βλ. Κεφάλαιο 2 για μεγαλύτερη ανάλυση αυτών των θεμάτων).

⁵ Σύμφωνα με τον ορισμό του UNIDO, αναδυόμενες βιομηχανικές οικονομίες είναι οι χώρες εκείνες που ικανοποιούν τουλάχιστον ένα από τα ακόλουθα κριτήρια: (i) διαθέτουν αναπροσαρμοσμένη κατά κεφαλήν μεταποιητική προστιθέμενη αξία (MVA) τουλάχιστον 1.000 διεθνή δολάρια, (ii) κατέχουν μερίδιο 0,5 τοις εκατό και άνω της παγκόσμιας MVA, (iii) έχουν κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ (PPP) άνω των 10.000 διεθνών δολαρίων.

B ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

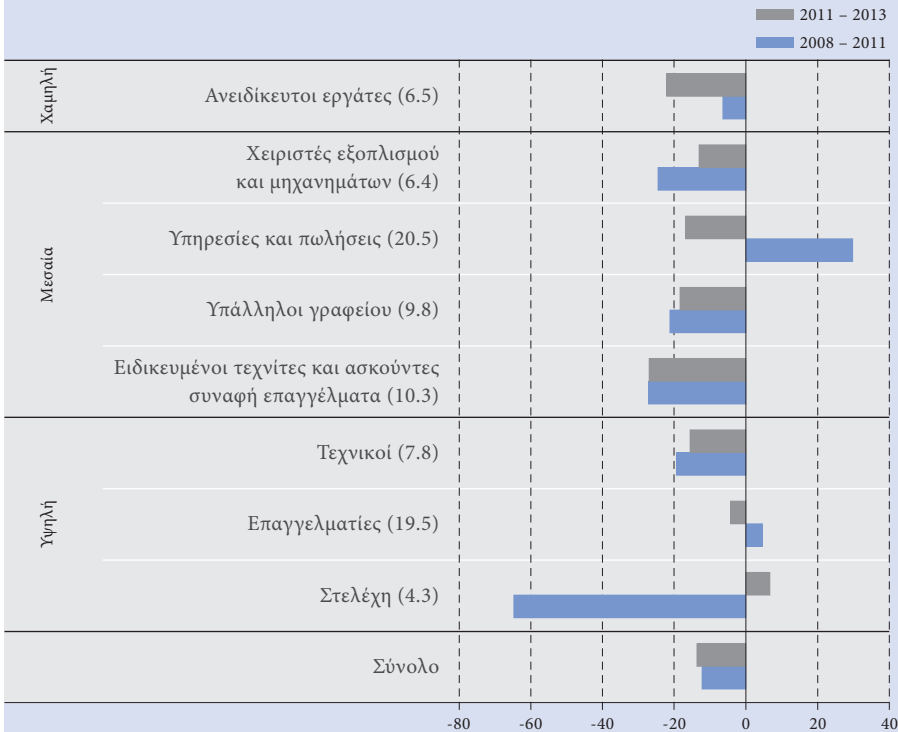
Η απώλεια θέσεων εργασίας υπήρξε αρκετά διαδεδομένη, από απόψεως τόσο κλαδικής δραστηριότητας όσο και τύπου απασχόλησης.

Μεταξύ 2008 και 2013, η απασχόληση μειώθηκε κατά σχεδόν 21 τοις εκατό, με την απώλεια θέσεων εργασίας να επιταχύνεται τα τελευταία δύο έτη της περιόδου. Ειδικότερα, στη διάρκεια των τριών πρώτων ετών της κρίσης, δηλαδή από το 2008 έως το 2011, χάθηκε συνολικά 10,2 τοις εκατό των θέσεων εργασίας, ή 3,4 τοις εκατό ετησίως κατά μέσο όρο. Παρόλο που η πτώση του ΑΕγχΠ επιβραδύνθηκε μετά το 2011, η κατάσταση της απασχόλησης επιδεινωνόταν ταχύτερα από 2011 έως το 2013, με την απασχόληση να σημειώνει συνολική πτώση 11,6 τοις εκατό, ή 5,8 τοις εκατό ετησίως.

Παρά την μείωση της απασχόληση σε όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, οι περισσότερες θέσεις εργασίας χάθηκαν σε τρεις βασικούς κλάδους: οικοδομή, μεταποίηση και λιανικό εμπόριο. Συνολικά, οι απολεσθείσες θέσεις εργασίας σε αυτούς τους τρεις κλάδους αντιπροσώπευαν τα δύο τρίτα περίπου της συνολικής καταστροφής θέσεων εργασίας από τα τέλη του 2008 έως το 2013. Κατόπιν της γενικής συρρίκνωσης του δημόσιου τομέα τα τελευταία έτη, οι περικοπές θέσεων εργασίας στη δημόσια διοίκηση, την παιδεία και την υγεία αθροιστικά αντιπροσώπευαν άλλο ένα 10 τοις εκατό της συνολική μείωσης της απασχόλησης. Δεδομένης της κατάστασης, η εξέταση της απώλειας θέσεων εργασίας ανά τύπο επαγγέλματος δείχνει ότι το μέγιστο μέρος θέσεων εργασίας που χάθηκαν αφορά σε τομείς μεσαίας ειδίκευσης. Ειδικότερα, μεταξύ 2008 και 2013, ο αριθμός τόσο υπαλλήλων γραφείου όσο και χειριστών εξοπλισμού και μηχανημάτων μειώθηκε άνω του 30 τοις εκατό. Κατά την ίδια περίοδο, ο αριθμός των τεχνιτών σημείωσε πτώση 46 τοις εκατό, κυρίως λόγω της κρίσης στον οικοδομικό και το μεταποιητικό κλάδο (Σχήμα 1.5).

Όσον αφορά το καθεστώς απασχόλησης, η εξαρτημένη εργασία άρχισε να σημειώνει μείωση το 2009, για να περάσει σε αρνητικό έδαφος το πρώτο τρίμηνο του επόμενου έτους. Έκτοτε, έχει μειωθεί κατά περισσότερο από 22 τοις εκατό (μέχρι

Σχήμα 1.5 Μεταβολή της απασχόλησης ανά επαγγελματική κατηγορία και επίπεδο ειδίκευσης εργατικού δυναμικού (ποσοστά)

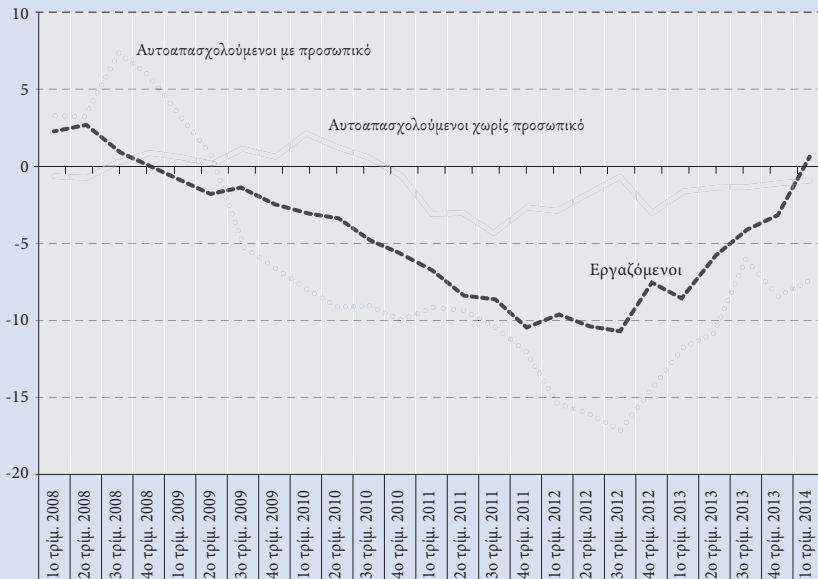


*Οι αριθμοί δίπλα στις ράβδους υποδεικνύουν το μερίδιο συμμετοχής κάθε επαγγέλματος στο σύνολο της ανεργίας το 2013.

Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

το τελευταίο τρίμηνο του 2014, Σχήμα 1.6). Ο αριθμός των αυτοαπασχολούμενων με προσωπικό – αν και αντιστοιχεί σε 10 τοις εκατό της συνολικής απασχόλησης – παρουσίασε επίσης σημαντική πτώση. Από το πρώτο τρίμηνο του 2009 μέχρι την ίδια περίοδο του 2014, μειώθηκε κατά 42 τοις εκατό. Ο αριθμός των αυτοαπασχολούμενων χωρίς προσωπικό μειώθηκε επίσης, αλλά σε μικρότερο βαθμό, και άρχισε να ανακάμπτει αργά από τα μέσα του 2011. Το αποτέλεσμα ήταν ότι αυξήθηκε το ποσοστό αυτοαπασχολούμενων χωρίς προσωπικό στο σύνολο της απασχόλησης – από 20 τοις εκατό το πρώτο τρίμηνο του 2009 σε 25 τοις εκατό το ίδιο τρίμηνο του 2014.

Σχήμα 1.6 Ρυθμός ανάπτυξης της απασχόλησης κατά επαγγελματικό καθεστώς
(ετήσια μεταβολή, ποσοστά)



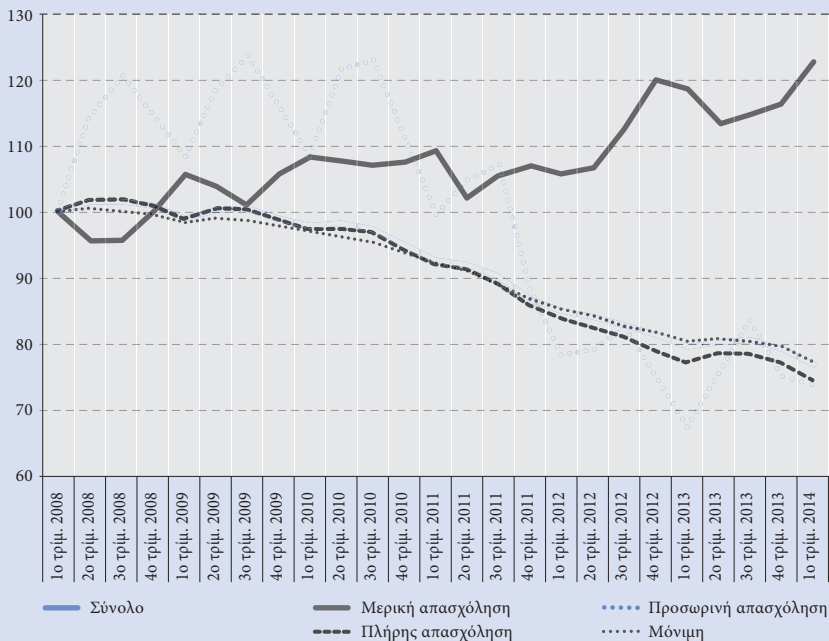
Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

Παρόλο που ο ρυθμός απώλειας θέσεων εργασίας έχει επιβραδυνθεί από την αρχή του 2013, σημειώθηκε ελάχιστη βελτίωση στα συνολικά επίπεδα απασχόλησης ...

Μετά τη μέγιστη αρνητική τιμή στην οποία έφτασε το πρώτο τρίμηνο του 2013, η πτώση της απασχόλησης άρχισε να επιβραδύνεται ελαφρώς – γεγονός που ισχύει κυρίως για την προσωρινή απασχόληση. Μετά από ετήσια πτώση περίπου 25 τοις εκατό κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2012, ο ρυθμός της μειώθηκε σημαντικά. Ο αριθμός των προσωρινών θέσεων εργασίας αυξήθηκε κατά 0,9 τοις εκατό το τρίτο τρίμηνο του 2013, πριν μειωθεί ξανά κατά τα επόμενα τρίμηνα (Σχήμα 1.7). Αντίστοιχα, η μόνιμη απασχόληση – μετά από σχεδόν 20 τοις εκατό πτώση από το πρώτο τρίμηνο του 2008 έως 2013 – παρέμεινε σχετικά σταθερή μετά το δεύτερο τρίμηνο του 2013. Ως προς την πλήρη απασχόληση σε σύγκριση με τη μερική απασχόληση, οι θέσεις πλήρους απασχόλησης υπέστησαν το σφοδρότερο πλήγμα, έχοντας μειωθεί κατά περισσότερο από 25 τοις εκατό μεταξύ του πρώτου τριμήνου του 2008 και του αντίστοιχου τριμήνου του 2014. Αντιθέτως, οι θέσεις μερικής

Σχήμα 1.7 Απασχόληση ανά τύπο σύμβασης

(1ο τρίμηνο 2008 =100)



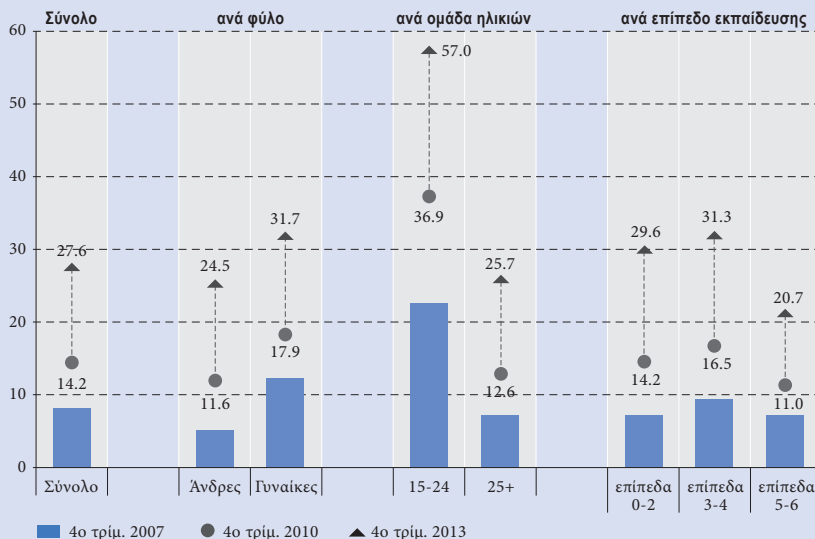
Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

απασχόλησης σημείωσαν στην ουσία άνοδο, ιδιαίτερα μετά το τελευταίο τρίμηνο του 2011. Στην πραγματικότητα, μεταξύ του τελευταίου τριμήνου του 2011 και του πρώτου τριμήνου του 2014, η μερική απασχόληση αυξήθηκε κατά σχεδόν 15 τοις εκατό – και κατά 22 τοις εκατό από το πρώτο τρίμηνο του 2008.⁶

Εν γένει, παρά την επιβράδυνση του ρυθμού απώλειας θέσεων εργασίας και τις ενδείξεις θετικής δημιουργίας θέσεων εργασίας σε ορισμένους τομείς (π.χ. η απασχόληση έχει αυξηθεί κατά περίπου 15 τοις εκατό στον κλάδο πληροφορικής και επικοινωνίας από το τελευταίο τρίμηνο του 2011), το ποσοστό απασχόλησης συνεχίζει να φθίνει. Από το τρίτο τρίμηνο του 2008, χάθηκαν περισσότερες από ένα εκατομμύριο θέσεις εργασίας και η απασχόληση έχει σημειώσει πτώση κατά περίπου 22 τοις εκατό (από το τελευταίο τρίμηνο του κι έπειτα: βλ. επίσης Πλαίσιο 1.1 για τα τελευταία στοιχεία σχετικά με το ποσοστό απασχόλησης και άλλους βασικούς δείκτες της αγοράς εργασίας).

⁶ Εντούτοις, το ποσοστό ακούσιας μερικής απασχόλησης αυξήθηκε από 60 τοις εκατό το 2011 σε 68,2 τοις εκατό το 2013 (βλ. επίσης Κεφάλαιο 3).

Σχήμα 1.8 Ποσοστό ανεργίας ανά φύλο, ηλικία και μορφωτικό επίπεδο
(ποσοστά)



Σημείωση: Τα στοιχεία βασίζονται στις κατηγορίες εκπαίδευσης της Διεθνούς Πρότυπης Ταξινόμησης της Εκπαίδευσης (ISCED) του 1997, δηλαδή: Επίπεδα 0-2: Προσχολική, πρωτοβάθμια και κατώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Επίπεδα 3-4: Ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και μεταδευτεροβάθμια εκπαίδευση μη πανεπιστημιακή. Επίπεδα 5-6: Πρώτο και δεύτερο επίπεδο πανεπιστημιακής εκπαίδευσης.

Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

... και κατά συνέπεια, η ανεργία παραμένει κοντά στο ιστορικά υψηλό του 27 τοις εκατό ...

Μεταξύ του τελευταίου τριμήνου του 2007 και του αντίστοιχου τριμήνου του 2010, το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα αυξήθηκε κατά περισσότερες από έξι ποσοστιαίες μονάδες - από 8,1 τοις εκατό σε 14,2 τοις εκατό.⁷ Εκτοτε, το ποσοστό ανεργίας συνέχισε να κινείται ανοδικά, αλλά με πολύ ταχύτερο ρυθμό, έχοντας σχεδόν διπλασιαστεί από το 2010 και φτάνοντας την μέγιστη τιμή του 27,6 τοις εκατό το τελευταίο τρίμηνο του 2013 - το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών και σχεδόν τριπλάσιο του μέσου όρου του 10,6 τοις εκατό της ΕΕ των 28 (Σχήμα 1.8).⁸ Η έκταση της ανόδου της ανεργίας από το 2008 είναι παρόμοια για άνδρες και γυναίκες, αν και το επίπεδο ανεργίας για τις γυναίκες παραμένει σημαντικά υψηλότερο. Πράγματι, κατά το τελευταίο τρίμηνο του 2013, το ποσοστό ανεργίας στις γυναίκες ήταν 31,7 τοις εκατό από 12,3 τοις εκατό το 2007, ενώ για τους άνδρες βρέθηκε στο 24 τοις εκατό από 5,2 τοις εκατό το 2007.

⁷ Βλ. Διεθνές Ινστιτούτο Εργασιακών Μελετών (IILS) (2012) για περιγραφή των τάσεων αγοράς εργασίας κατά το πρώτο έτος της ύφεσης.

⁸ Τα αριθμητικά στοιχεία για τα πρώτα δύο τρίμηνα του 2014 είναι μεν διαθέσιμα, δεν είναι όμως πλήρως συγκρίσιμα με προηγούμενα τριμηνιαία στοιχεία λόγω μίας διακοπής στις σειρές δεδομένων (βλ Π λαιίο 1.1). Τα στοιχεία αυτά υποδεικνύουν ένα ποσοστό ανεργίας ελαφρώς κάτω του 28 τοις εκατό, ωστόσο παραμένει το υψηλότερο στην ΕΕ. Το ποσοστό ανεργίας στην ΕΕ των 18 ήταν 11,8 τοις εκατό το τελευταίο τρίμηνο του 2013.

Πλαίσιο 1.1 Δείκτες αγοράς εργασίας στην Ελλάδα το 2ο τρίμηνο 2014

Τα αριθμητικά στοιχεία της ελληνικής αγοράς εργασίας από το πρώτο τρίμηνο του 2014 δεν είναι πλήρως συγκρίσιμα με δεδομένα προηγούμενων τριμήνων λόγω διακοπής στη χρονοσειρά εξαιτίας της διαφορετικής πληθυσμιακής βάσης. Παρόλο που τα επίπεδα των περισσότερων δεικτών το πρώτο τρίμηνο του 2014 διαφοροποιούνται ελαφρώς από το προηγούμενο τρίμηνο, αυτά τα στοιχεία δεν περιλαμβάνονται στη βασική ανάλυση της παρούσας έκθεσης, διότι θα στρέβλωναν την εκπροσώπηση και, στη συνέχεια, την αξιολόγηση των δεικτών της αγοράς εργασίας διαχρονικά. Τα δεδομένα (εκτός πίνακα) δείχνουν ότι το ποσοστό απασχόλησης για άτομα ηλικίας 20–64 ετών είναι 53,3 τοις εκατό έναντι 69,3 τοις εκατό στην ΕΕ των 28. Υποδηλώνεται, συνεπώς, ότι η Ελλάδα απέχει πολύ από την επίτευξη του στόχου που έχει τεθεί στην στρατηγική Ευρώπη 2020, ότι δηλαδή 70 τοις εκατό του πληθυσμού ηλικίας 20–64 ετών θα έχει αποκτήσει θέση απασχόλησης μέχρι το 2020.

Πίνακας 1.1 Κύριοι οικονομικοί και κοινωνικοί δείκτες καθώς και δείκτες της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα και την ΕΕ-28 (2ο τρίμηνο 2014, ποσοστά)

	Ποσοστό απασχόλησης	Ποσοστό ανεργίας	Ποσοστό ανεργίας νέων	Ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας	Ποσοστό συμμετοχής	Ποσοστό συμμετοχής νέων
Ελλάδα	38.1	26.6	52.0	74.4	51.9	28.0
ΕΕ 28	51.8	10.1	21.7	50.1	57.6	41.2
Κατάταξη	28	1	2	1	21	25

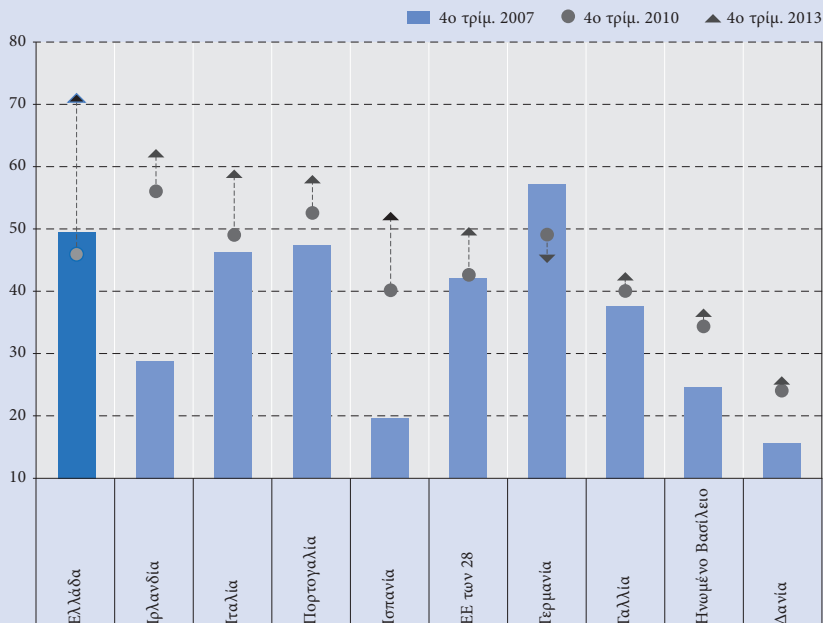
Σημείωση: Όλα τα στοιχεία για την αγορά εργασίας αφορούν στον πληθυσμό ηλικίας άνω των 15 ετών, εκτός από τα αριθμητικά στοιχεία για τους νέους που αναφέρονται στον πληθυσμό ηλικίας 15–24 ετών. Η μακροχρόνια ανεργία αφορά σε όσους είναι άνεργοι άνω του ενός έτους από το σύνολο των ανέργων. Η κατάταξη αναφέρεται στη σχετική θέση της Ελλάδας εντός της ΕΕ των 28 για κάθε δείκτη. Η κατάταξη των αριθμών είναι φθίνουσα. Σύμφωνα με προσωρινά στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ για το 2ο τρίμηνο του 2014, το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα έπεσε στο 26,6 τοις εκατό και η ανεργία των νέων βρισκόταν στο 52 τοις εκατό, ενώ η μακροχρόνια ανεργία έφτασε στο 74 τοις εκατό.

Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

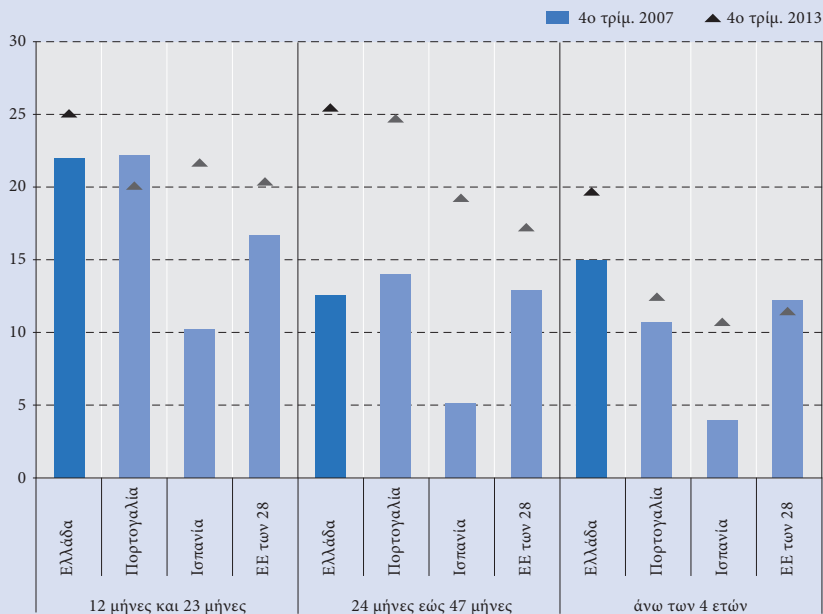
Περισσότερο ανησυχητική είναι η κατακόρυφη αύξηση της ανεργίας των νέων. Παρόλο που δεν είναι ασυνήθιστη στις ευρωπαϊκές χώρες, στην Ελλάδα το ποσοστό αυξήθηκε κατά 36 τοις εκατό, για να φτάσει στο 57 τοις εκατό το τελευταίο τρίμηνο του 2013 – επίσης το υψηλότερο στις χώρες της ΕΕ. Η απώλεια θέσεων εργασίας έχει επηρεάσει άτομα όλων των μορφωτικών επιπέδων. Πιο συγκεκριμένα, τα ποσοστά ανεργίας στην Ελλάδα έχουν λίγο-πολύ διπλασιαστεί σε κάθε μία από τις κατηγορίες εκπαίδευσης: στα υψηλής εκπαίδευσης άτομα αυξήθηκε κατά

Σχήμα 1.9 Ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας
(ποσοστά)

Ομάδα Α. Μακροχρόνια ανεργία (12 μήνες η περισσότερη) σε επιλεγμένες ευρωπαϊκές χώρες (ως % της συνολικής ανεργίας)



Ομάδα Β. Ποσοστό της συνολικής ανεργίας ανά διάρκεια ανεργίας



Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

15 ποσοστιαίες μονάδες, υπερβαίνοντας το 20 τοις εκατό το τελευταίο τρίμηνο του 2013, ενώ για άτομα χαμηλού και μεσαίου επιπέδου εκπαίδευσης, τα ποσοστά αυξήθηκαν κατά περισσότερο από 22 ποσοστιαίες μονάδες, φτάνοντας στο 29,6 τοις εκατό και 31,3 τοις εκατό, αντίστοιχα, κατά το τελευταίο τρίμηνο του 2013.

*... με άνω του 70 τοις εκατό των αναζητούντων
εργασία να παραμένουν άνεργοι περισσότερο από ένα έτος ...*

Η Ελλάδα ιστορικά είχε υψηλά επίπεδα μακροχρόνιας ανεργίας, συγκεκριμένα σχεδόν 50 τοις εκατό της ανεργίας το 2007. Όμως το ποσοστό των αναζητούντων εργασία που παρέμεναν άνεργοι για περισσότερο από ένα έτος υπερέβη το 70 τοις εκατό το τελευταίο τρίμηνο του 2013 (Σχήμα 1.9, ομάδα Α). Επιπλέον, δεδομένης της διάρκειας της κάμψης, η άνοδος της μακροχρόνιας ανεργίας συνοδεύεται από αύξηση της διάρκειας της ανεργίας, με σχεδόν έναν στους δύο ανέργους να έχουν μείνει εκτός εργασίας για περισσότερα από δύο έτη και έναν στους πέντε για τέσσερα ή περισσότερα έτη (Σχήμα 1.9, ομάδα Β). Πρόκειται για αξιοσημείωτα υψηλότερο ποσοστό σε σχέση με την ΕΕ των 28 συνολικά, όπου ο αριθμός των ανέργων για περισσότερα από δύο έτη έχει αυξηθεί ελαφρώς κατά μέσο όρο από την έναρξη της κρίσης, φτάνοντας το 29 τοις εκατό στο σύνολο των ανέργων το τελευταίο τρίμηνο του 2013.

Το γεγονός αυτό εγείρει σημαντικά ζητήματα ως προς την απώλεια των δεξιοτήτων και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Εν τω μεταξύ, ένα τόσο υψηλό ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας ασκεί περαιτέρω πιέσεις στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, το οποίο μόλις πρόσφατα άρχισε να παρέχει πιο αποτελεσματικά μέτρα στήριξης του εισοδήματος για τους μακροχρόνια άνεργους (βλ. Κεφάλαιο 4).

*... σε συνδυασμό με υψηλά επίπεδα αποθαρρυσμένων εργαζομένων
και αυξημένη επίπτωση ανεργίας στην αγορά εργασίας, ειδικά μεταξύ των νέων.*

Μέχρις ενός βαθμού, τα στοιχεία σχετικά με την ανεργία που παρατίθενται παραπάνω δεν καταδεικνύουν την πλήρη έκταση της δυσχέρειας στην οποία βρίσκεται σήμερα η αγορά εργασίας, κυρίως επειδή δεν λαμβάνουν υπόψη την αύξηση του αριθμού των αποθαρρυσμένων και των άεργων. Στην πραγματικότητα, ο αριθμός των αποθαρρυσμένων εργαζομένων⁹ σχεδόν τριπλασιάστηκε μεταξύ 2007 και 2012

⁹ Σύμφωνα με τον ορισμό του ΟΟΣΑ: αποθαρρυσμένοι εργαζόμενοι είναι τα άτομα που δεν αναζητούν απασχόληση, επειδή πιστεύουν ότι δεν υπάρχει διαθέσιμη εργασία, αλλά που παρόλα αυτά θα ήθελαν να εργαστούν.

(τα πλέον πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία). Εν τω μεταξύ, το ποσοστό συμμετοχής, το οποίο ήταν ήδη χαμηλό στην Ελλάδα πριν την κρίση σε σχέση με τις λοιπές χώρες της ΕΕ,¹⁰ έχει μειωθεί περαιτέρω. Στο πρώτο τρίμηνο του 2014, το ποσοστό συμμετοχής για το πληθυσμό ηλικίας άνω των 15 ετών στην Ελλάδα ήταν 51,9 τοις εκατό, ενώ στο σύνολο των λοιπών χωρών της ΕΕ των 28 το χαμηλότερο ποσοστό κατέχει η Ιταλία (βλ. επίσης Πίνακας 1.1). Το ποσοστό συμμετοχής ήταν υψηλότερο στους άνδρες, με 60,5 τοις εκατό – το πέμπτο χαμηλότερο ποσοστό στην ΕΕ των 28 – έναντι του συγκριτικά χαμηλού ποσοστού του 43,9 τοις εκατό στις γυναίκες – το τρίτο χαμηλότερο ποσοστό στην ΕΕ των 28. Ταυτόχρονα, το ποσοστό συμμετοχής μεταξύ των νέων (ηλικίας 15–24) ήταν 27,6 τοις εκατό, δηλαδή το τρίτο χαμηλότερο μετά τη Βουλγαρία και την Ιταλία. Οι αριθμοί είναι ακόμη χαμηλότεροι για νέους με επίπεδο εκπαίδευσης κατώτερο της δευτεροβάθμιας, το ποσοστό συμμετοχής των οποίων ήταν μόλις 12,4 τοις εκατό το πρώτο τρίμηνο του 2014 (δέκα χώρες εντός της ΕΕ των 28 παρουσιάζουν χαμηλότερα ποσοστά συμμετοχής για χαμηλής εκπαίδευσης νέους).

¹⁰ Το ποσοστό συμμετοχής για το σύνολο του πληθυσμού στην Ελλάδα το 2007 ήταν 53,4 τοις εκατό, το έβδομο χαμηλότερο ποσοστό στις χώρες της ΕΕ των 28. Το ποσοστό συμμετοχής των ανδρών ήταν σημαντικά υψηλότερο, φτάνοντας το 64,8 τοις εκατό έναντι του 42,5 τοις εκατό για τις γυναίκες, το 2007 – το τρίτο χαμηλότερο ποσοστό στην ΕΕ των 28. Το ίδιο έτος η συμμετοχή των νέων ήταν 31,1 τοις εκατό, το πέμπτο χαμηλότερο ποσοστό στις χώρες της ΕΕ των 28, και 21,5 τοις εκατό για νέους με εκπαίδευση κατώτερη της δευτεροβάθμιας.

Γ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

Λόγω της παρατεταμένης ύφεσης της αγοράς εργασίας, παρουσιάζεται άνοδος της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού ...

Το βάθος και η διάρκεια της κρίσης στην αγορά εργασίας της Ελλάδας έχουν μεταφραστεί σε σημαντική πτώση του διάμεσου εισοδήματος. Συγκεκριμένα, μεταξύ 2007 και 2013, το διάμεσο διαθέσιμο εισόδημα στην Ελλάδα έπεσε από €10.200 σε €8.371 (-17,9 τοις εκατό), ενώ στην ΕΕ των 27 συνολικά αυξήθηκε κατά 11,3 τοις εκατό κατά την ίδια περίοδο.¹¹ Κατά συνέπεια, το κατώφλι κινδύνου φτώχειας στην Ελλάδα – το οποίο ορίζεται ως εισόδημα χαμηλότερο του 60 τοις εκατό του διάμεσου εισοδήματος – επίσης έπεσε από τα 6.120 ευρώ το 2007 στα 5.023 ευρώ το 2013. Σημαντικό είναι ότι αυξήθηκε το ποσοστό των ανθρώπων με εισόδημα κάτω από αυτό το νέο κατώφλι, αντιστοιχώντας στην Ελλάδα ένα από τα υψηλότερα ποσοστά πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας της ΕΕ.¹² Πράγματι, το 2013 τον κίνδυνο φτώχειας διέτρεχε 23,1 τοις εκατό του πληθυσμού – το υψηλότερο ποσοστό από τη δεκαετία του 1990 – έναντι του μέσου όρου του 16,6 τοις εκατό στην ΕΕ των 27.¹³ Επιπλέον, το ποσοστό πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας διαφέρει σημαντικά ανάλογα με επιμέρους χαρακτηριστικά, ιδίως ανά ηλικία, επίπεδο εκπαίδευσης και καθεστώς απασχόλησης:

- **Ηλικία:** Ο βαθμός αύξησης του ποσοστού πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας είναι παρόμοιος σε όλο το φάσμα των ατόμων σε παραγωγική ηλικία εργασίας. Για παράδειγμα, το ποσοστό των ατόμων ηλικίας 25–54 ετών σε κίνδυνο φτώχειας αυξήθηκε από 17,9 τοις εκατό το 2007 σε 23,4 τοις εκατό το 2013. Αντίστοιχα, αυτό το ποσοστό για άτομα ηλικίας 55–64 ετών αυξήθηκε κατά περίπου 5 ποσοστιαίες μονάδες κατά την ίδια περίοδο, φτάνοντας το 21 τοις εκατό το 2013. Ωστόσο, οι νέοι ηλικίας 18–24 ετών έχουν βιώσει μία δυσανάλογη άνοδο του ποσοστού κινδύνου φτώχειας, το οποίο ανήλθε σε 34,1 τοις εκατό το 2013 από 24,3 τοις εκατό το 2007.
- **Επίπεδο εκπαίδευσης:** Τα ποσοστά κινδύνου φτώχειας στα άτομα χαμηλού και μεσαίου επιπέδου εκπαίδευσης έχουν αμφότερα αυξηθεί κατά περισσότερες από 8 ποσοστιαίες μονάδες από το 2007, φτάνοντας στο 36,4 τοις εκατό και 24,5

¹¹ Το διάμεσο διαθέσιμο εισόδημα επίσης αυξήθηκε στην ΕΕ των 17 κατά 13,6 τοις εκατό στο διάστημα από το 2007 έως το 2013.

¹² Το ποσοστό πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας αφορά σε άτομα με συνολικό ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα χαμηλότερο του κατωφλιού κινδύνου φτώχειας, το οποίο ορίζεται στο 60% του (μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις).

¹³ Το ποσοστό πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας στην ΕΕ των 17 ήταν 16,6 τοις εκατό το 2013.

τοιας, αντίστοιχα, το 2013. Ο ίδιος δείκτης για άτομα υψηλού επιπέδου εκπαίδευσης ήταν 9,5 τοιας εκατό το 2013 αυξημένος κατά μόλις 1,8 ποσοστιαίες μονάδες από το 2007.

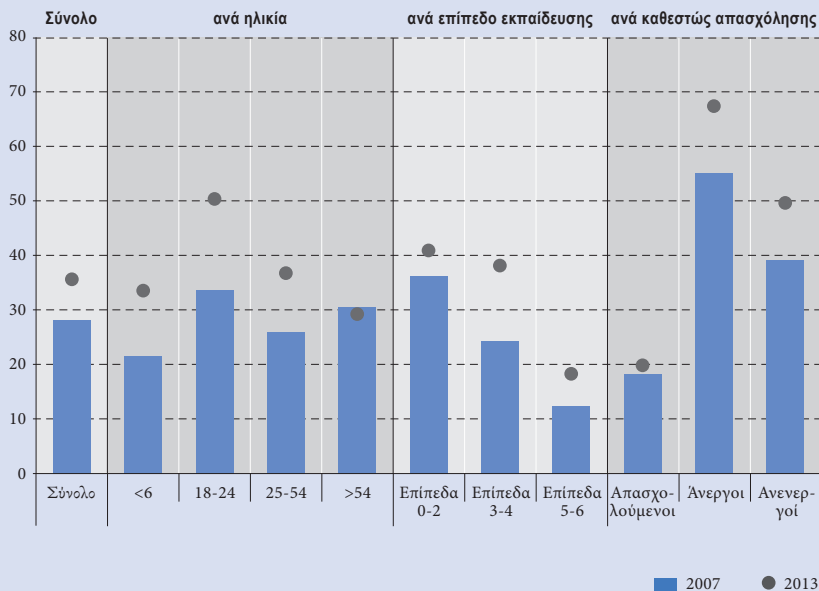
- *Καθεστώς απασχόλησης:* Το ποσοστό των απασχολούμενων σε κίνδυνο φτώχειας αυξήθηκε κατά λιγότερο από ένα τοιας εκατό, φτάνοντας το 13 τοιας εκατό το 2013. Εντούτοις, παρατηρείται μία μεγάλη διαφορά μεταξύ των εργαζομένων και τον αυτοαπασχολούμενων: το ποσοστό των πρώτων που διατρέχει κίνδυνο φτώχειας ήταν 9,2 τοιας εκατό το 2013, έναντι 20,3 τοιας εκατό των δεύτερων κατά το ίδιο έτος. Δεν αποτελεί έκπληξη ότι το ποσοστό των ανέργων σε κίνδυνο φτώχειας αυξήθηκε αξιοσημείωτα από 35,9 τοιας εκατό το 2007 σε 46,5 τοιας εκατό το 2013. Το ποσοστό των άεργων έχει σημειώσει παρόμοια αύξηση, ανερχόμενο από 27 τοιας εκατό το 2007 σε 32,5 τοιας εκατό το 2013 (βλ. Κεφάλαιο 4 για το θέμα αυτό).

Εάν εξεταστεί η ευρύτερη έννοια του κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού¹⁴, το μερίδιο του συνολικού πληθυσμού που διαβιώνει σε τέτοιες συνθήκες έφτασε το 35,7 τοιας εκατό το 2013 – σημειώνοντας αύξηση άνω των 6 ποσοστιαίων μονάδων από την αρχή της ύφεσης. Ακόμη μία φορά, η ανάλυση των δεδομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού με βάση τα χαρακτηριστικά των ατόμων, υποδεικνύει ότι ορισμένες ομάδες έχουν θιγεί περισσότερο από άλλες (Σχήμα 1.10):

- *Ηλικία:* Οι νέοι ηλικίας 18–24 ετών έχουν βιώσει την οξύτερη αύξηση του κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, συγκεκριμένα 15 ποσοστιαίες μονάδες από το 2007, φτάνοντας το 50,7 τοιας εκατό των νέων το 2013. Το ποσοστό των ατόμων στη μέση της ηλικιακής κατανομής του πληθυσμού (ηλικίας 25–54) που διατρέχουν κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού ήταν 36,9 τοιας εκατό το 2013, από 26,1 τοιας εκατό το 2007 (στα άτομα ηλικίας 55 ετών και άνω το ποσοστό ήταν περίπου 29 τοιας εκατό το 2013).
- *Επίπεδο εκπαίδευσης:* Τα άτομα στη μέση της κατανομής ‘εκπαίδευση’, δηλαδή οι απόφοιτοι ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, έχουν πληγεί περισσότερο με το κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού να έχει αυξηθεί κατά

¹⁴ Αυτός ο δείκτης αντιστοιχεί στο άθροισμα των ατόμων τα οποία διατρέχουν κίνδυνο φτώχειας, ή αντιμετωπίζουν σοβαρή υλική στέρηση ή διαβιώνουν σε νοικοκυριά με πολύ χαμηλή ένταση εργασίας. Η στέρηση υλικών αγαθών καλύπτει δείκτες που σχετίζονται με οικονομική πίεση και διαρκή αγαθά. Τα άτομα που αντιμετωπίζουν σοβαρή υλική στέρηση διαβιώνουν σε συνθήκες σοβαρά περιορισμένες λόγω έλλειψης πόρων, στερούνται τουλάχιστον τέσσερις από τις εννέα συνολικά, διαστάσεις της υλικής στέρησης που λαμβάνει υπόψη η Eurostat.

Σχήμα 1.10 Ποσοστό πληθυσμού που διατρέχει κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού (ποσοστά)



Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

13,4 ποσοστιαίες μονάδες – από 24,4 τοις εκατό σε 38,4 τοις εκατό μεταξύ 2007 και 2013. Η αύξηση ήταν κατά περίπου 5 ποσοστιαίες μονάδες, φτάνοντας στο 41,1 τοις εκατό το 2013, για τους απόφοιτους κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και κατά 6 ποσοστιαίες μονάδες, στο 18,5 τοις εκατό το 2013, για τους απόφοιτους τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

- *Καθεστώς απασχόλησης:* Αν και ο κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού αυξήθηκε κατά μόλις 2 ποσοστιαίες μονάδες για τους απασχολούμενους, από 18,5 σε 20,2 τοις εκατό μεταξύ 2007 και 2013, την ίδια περίοδο για τους άνεργους αυξήθηκε κατά 13 ποσοστιαίες μονάδες, φτάνοντας στο 67,8 τοις εκατό το 2013, και κατά 11 ποσοστιαίες μονάδες για τους άεργους, στο 50,1 τοις εκατό το 2013.

Παράλληλα με την τη φτώχεια, εισοδηματική ανισότητα διευρύνθηκε, ειδικά μετά το 2010. Ο συντελεστής Gini διαθέσιμου εισοδήματος – ένας αντιπροσωπευτικός δείκτης για το επίπεδο άνισης συνολικής κατανομής εισοδήματος – βρέθηκε στο 34,3 το 2013, από 32,9 το 2010. Ο συντελεστής Gini ήταν 30,5 για την ΕΕ των 27 συνολικά το 2013.¹⁵ Εν των μεταξύ, το μερίδιο του εισοδήματος που κατέχει το πλουσιότερο 20 τοις εκατό του πληθυσμού ήταν περίπου 6,6 φορές υψηλότερο από εκείνο του φτωχότερου 20 τοις εκατό το 2013 – από 5,9 φορές το 2008.

... ενώ ένα συνεχώς αυξανόμενο ποσοστό του πληθυσμού σκέφτεται να εγκαταλείψει τη χώρα.

Ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης, ένα αυξανόμενο μερίδιο του πληθυσμού φεύγει από την Ελλάδα. Πράγματι, ο αριθμός των ανθρώπων που εγκατέλειψαν τη χώρα από το 2010 έως το 2012 αυξήθηκε κατά σχεδόν 30 τοις εκατό – έχοντας αυξηθεί από 119.985 σε 154.435.¹⁶ Πρόκειται για την τέταρτη μεγαλύτερη αύξηση στις ευρωπαϊκές χώρες, μετά την Πορτογαλία, την Ιταλία και την Ουγγαρία. Ως προς τις χώρες προορισμού, το μερίδιο των εργαζομένων που μετακινείται προς άλλες χώρες της ΕΕ των 27 αυξήθηκε κατά 50 τοις εκατό, αντιπροσωπεύοντας τα δύο τρίτα σχεδόν των συνολικών μεταναστευτικών ροών από την Ελλάδα το 2012. Επιπλέον, αξίζει να σημειωθεί ότι περίπου δύο τρίτα όσων έφυγαν από την Ελλάδα το 2012 ήταν ηλικίας από 24 έως 35 ετών. Αν είναι λίγα τα διαθέσιμα στοιχεία, η μετανάστευση ειδικευμένων ατόμων φαίνεται να αποτελεί φαινόμενο μεγάλων διαστάσεων στην Ελλάδα. Πράγματι, τα στοιχεία σχετικής έρευνας¹⁷ υποδεικνύουν ότι οι υψηλής εκπαίδευσης νέοι παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη πιθανότητα φυγής από τη χώρα: περίπου 90 τοις εκατό των σχεδόν 1.000 Ελλήνων μεταναστών που συμμετείχαν στην έρευνα κατείχαν πανεπιστημιακό πτυχία, κυρίως σε τεχνικούς κλάδους, όπως μηχανική, πληροφορική και μαθηματικά. Τα στοιχεία αυτά αποτελούν παράγοντας ιδιαίτερης ανησυχίας, καθώς το υψηλής εκπαίδευσης και εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό είναι ύψιστης σημασίας για την άνοδο του επιπέδου παραγωγικότητας της Ελλάδας – αναλυτικότερα το θέμα παρουσιάζεται στο Κεφάλαιο 2.

¹⁵ Ο συντελεστής Gini ήταν 30,6 για την ΕΕ των 17 το 2013.

¹⁶ Ετήσιες μεταναστευτικές ροές σύμφωνα με τη Eurostat.

¹⁷ Τα στοιχεία έρευνας που αναφέρονται στο κείμενο προέρχονται από τα προκαταρκτικά πορίσματα μίας μελέτης που πραγματοποιήθηκε από τα ιδρύματα European University Institute, Trinity College Dublin, Elcano Royal Institute της Μαδρίτης και Technical University της Λισαβόνας σχετικά με την ευρωπαϊκή μετανάστευση από νοτιοευρωπαϊκές χώρες που έχουν πληγεί από την κρίση και την Ιρλανδία.

Δ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η χειρότερη φάση της κρίσης – τουλάχιστον ως προς τη συρρίκνωση του ΑΕγχΠ – φαίνεται να έχει παρέλθει. Έχουν σημειωθεί κάποιες βελτιώσεις σε διάφορους τομείς, αλλά η πρόκληση από τούδε και στο εξής είναι να διατηρηθεί – ή και να ενισχυθεί– αυτή η ροπή και να διασφαλιστεί ότι η άνοδος του ρυθμού ανάπτυξης θα οδηγήσει στη δημιουργία θέσεων εργασίας και ότι θα ληφθούν μέτρα για την αποτροπή μιας κοινωνικής κρίσης. Για να επιτευχθεί αυτό, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής πρέπει να αντιμετωπίσουν μια σειρά διαρθρωτικών θεμάτων που υπήρχαν πριν την κρίση. Για παράδειγμα, πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για τη βελτίωση της παραγωγικότητας, την τόνωση των επενδύσεων και τη διευκόλυνση της δημιουργίας επιχειρήσεων, προάγοντας ταυτόχρονα μία διαφοροποιημένη οικονομική βάση. Αυτές οι προϋποθέσεις είναι αναγκαίες για τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος που θα συντείνει στη δημιουργία ποιοτικών θέσεων εργασίας. Τα θέματα αυτά αναλύονται περαιτέρω στο Κεφάλαιο 2. Εξίσου έντονη ανησυχία εμπνέει και η κατάσταση του θεσμικού πλαισίου και η ανάγκη προώθησης πιο ισορροπημένων τύπων δημιουργίας απασχόλησης (βλ. Κεφάλαιο 3).

Ίσως, τώρα που έχει αποκατασταθεί κάποια τάξη στα δημόσια οικονομικά και βελτιώνονται οι προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης, επείγει περισσότερο να δοθεί σημαντική έμφαση στην αποτροπή της περαιτέρω διάβρωσης των κοινωνικών συνθηκών –τα θέματα αυτά αναλύονται περισσότερο στο Κεφάλαιο 4. Τέλος, το Κεφάλαιο 5 πραγματεύεται θέματα και μεταρρυθμίσεις των συλλογικών διαπραγματεύσεων, αναδεικνύοντας το ρόλο του κοινωνικού διαλόγου στην υλοποίηση και επίτευξη των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων για την προαγωγή της οικονομικής ανάπτυξης και της δημιουργίας θέσεων εργασίας.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. 2013. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece: Third review*, Occasional Papers No. 159 (Brussels, Directorate-General for Economic and Financial Affairs).

—. 2014. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece: Fourth review*, Occasional Papers No. 192 (Brussels, Directorate-General for Economic and Financial Affairs).

Διεθνές Ινστιτούτο Ερευνών Εργασίας (IILS) 2012. *Eurozone Job Crisis: Trends and Policy Responses. Studies on Growth with Equity*. (Geneva, International Labour Office).

Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). 2013a. *Greece: 2013 Article IV consultations* (Washington, DC).

—. 2013b. *Greece: Fourth review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, and request for waivers of applicability and modification of performance criterion, staff report; staff statement; press release; and statement by the Executive Director for Greece*, IMF Country Report No. 13/241 (Washington, DC).

Ι. Χολεζιάς, Π. Τσαλίκουλου, 2008. *Η Απασχολησιμότητα των Αποφοίτων της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης* (Αθήνα, Μορφωτική και Αναπτυξιακή Πρωτοβουλία).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ, ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΥΝΑΜΙΣΜΟΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Όπως αναδείχθηκε στο Κεφάλαιο 1, έχουν επιτευχθεί κάποιες συγκρατημένες βελτιώσεις όσον αφορά τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές συνθήκες στην Ελλάδα από τα τέλη του 2013. Εντούτοις, δεν έχουν εμφανιστεί ακόμη ενδείξεις ανάκαμψης των επενδύσεων και η παραγωγικότητα παραμένει στάσιμη, ενώ οι συγκρατημένες βελτιώσεις της εξωτερικής ανταγωνιστικότητας δεν έχουν στηρίξει επαρκώς την οικονομική ανάπτυξη. Το γεγονός αυτό θέτει σοβαρές προκλήσεις για τις μακροπρόθεσμες οικονομικές προοπτικές της Ελλάδας, δεδομένου ότι οι μειώσεις του κόστους εργασίας αποδείχθηκαν αναποτελεσματικές ως προς την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της χώρας και την ενθάρρυνση της οικονομικής ανάπτυξης μέσω αύξησης των εξαγωγών. Συνεπώς, η σημερινή πρόκληση συνίσταται στη βελτίωση της παραγωγικής ικανότητας της οικονομίας, η οποία προϋποθέτει την προαγωγή μίας ευρύτερης οικονομικής διαφοροποίησης και την αξιοποίηση των υφιστάμενων δυνατοτήτων.

Το παρόν κεφάλαιο διαρθρώνεται ως εξής. Η ενότητα Α περιγράφει την πηγή των μακροοικονομικών ανισορροπιών που προϋπήρχαν της τρέχουσας κατάστασης, ενώ η ενότητα Β αναδεικνύει την πρόσφατη δυναμική των αποτελεσμάτων του μοναδιαίου κόστους εργασίας, της παραγωγικότητας και των εξαγωγών με σκοπό να εντοπιστούν τρόποι βελτίωσης της εξωτερικής ανταγωνιστικότητας και να κατανοηθούν βαθύτερα τα βασικά εμπόδια για την οικονομική ανάπτυξη. Η Ενότητα Γ εξετάζει πώς το μέγεθος, η σύνθεση και ο δυναμισμός των επιχειρήσεων έχουν επηρεάσει τις επιδόσεις τους κατά την περίοδο της κρίσης, και εξετάζει τους φραγμούς που τίθενται για την οικονομική ανάπτυξη και τις επενδύσεις. Η Ενότητα Δ ολοκληρώνει αυτό το κεφάλαιο με μια σειρά από θέματα πολιτικής για την προαγωγή ενός πιο παραγωγικού, ανταγωνιστικού και καινοτόμου επιχειρηματικού περιβάλλοντος, προκειμένου να βελτιωθούν οι προοπτικές μακροπρόθεσμης οικονομικής ανάπτυξης της χώρας και να ενισχυθεί η δημιουργία θέσεων εργασίας.

A ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΑΝΙΣΟΡΡΟΠΙΕΣ ΠΡΟ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

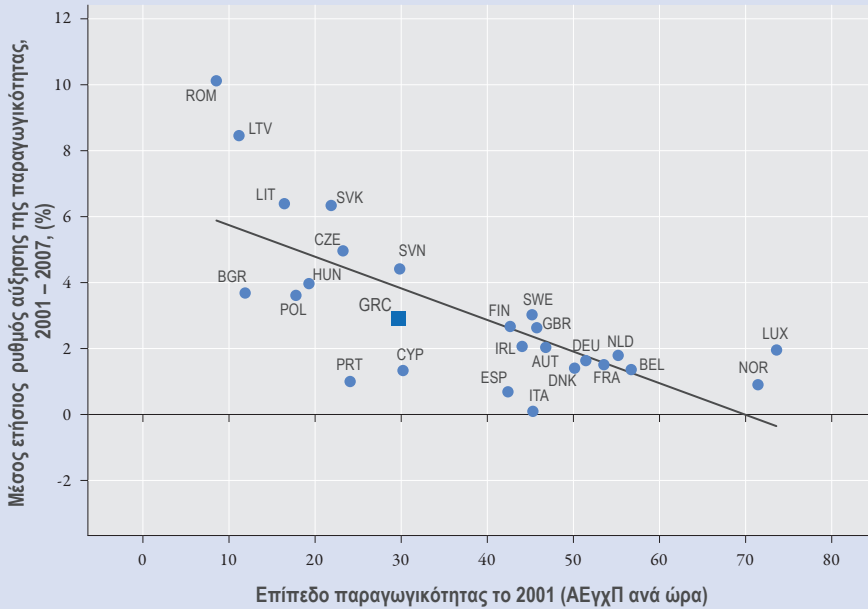
Η ισχυρή οικονομική ανάπτυξη προ κρίσης οφειλόταν κυρίως στην κατανάλωση ...

Η παραγωγικότητα της εργασίας στην Ελλάδα είναι ιστορικά χαμηλότερη σε σχέση με τις περισσότερες άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Στα τέλη της δεκαετίας του 1990, η παραγωγικότητα στην Ελλάδα – όπως μετρείται από το ΑΕγχΠ ανά δεδουλευμένη ώρα σε σταθερές τιμές – ήταν σχεδόν το ήμισυ της Γερμανίας και της Γαλλίας και σχεδόν κατά ένα τρίτο χαμηλότερη από εκείνη στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Ιταλία και την Ισπανία. Στη συνέχεια η παραγωγικότητα στην Ελλάδα αυξήθηκε σημαντικά και άρχισε να συγκλίνει με εκείνη των άλλων ευρωπαϊκών οικονομιών. Μεταξύ 2001 και 2007, η συνολική παραγωγικότητα της εργασίας της ελληνικής οικονομίας αυξήθηκε κατά περισσότερο από 15 τοις εκατό, με μέσο ρυθμό αύξησης 3 τοις εκατό ετησίως – υψηλότερο από της Γερμανίας (11,5 τοις εκατό) και πολύ πάνω από τον αντίστοιχο ρυθμό χωρών που επλήγησαν επίσης από την κρίση, όπως η Ιταλία (1 τοις εκατό) και Ισπανία (4 τοις εκατό). Μόνο οικονομίες της Ανατολικής Ευρώπης παρουσίαζαν μεγαλύτερη αύξηση παραγωγικότητας από την Ελλάδα κατά την ίδια περίοδο (Σχήμα 2.1, ομάδα Α), παρόλο που είχαν πολύ χαμηλά επίπεδα παραγωγικότητας το 2001.

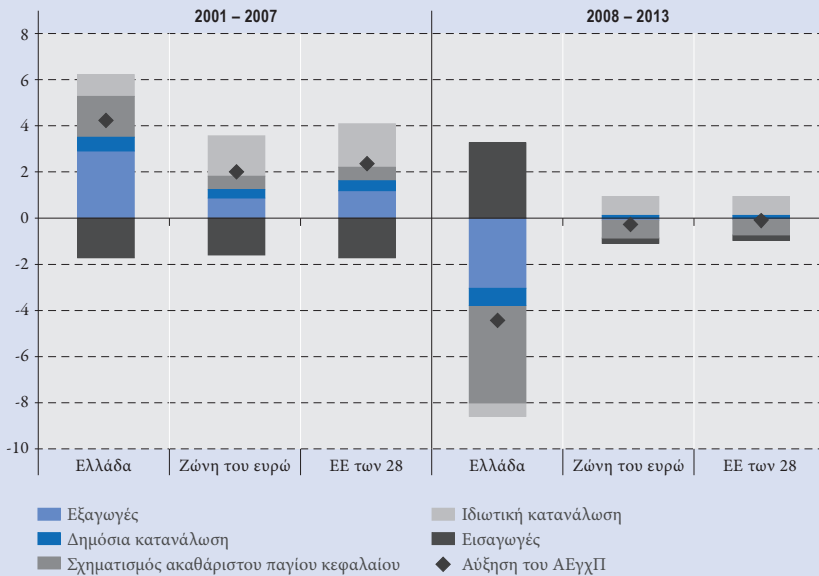
Ωστόσο, η σχετικά γρήγορη σύγκλιση της παραγωγικότητας οφειλόταν κυρίως στην κατανάλωση (Σχήμα 2.1, ομάδα Β). Ιδίως μεταξύ 2001 και 2007, η ιδιωτική κατανάλωση αντιπροσώπευε τα δύο τρίτα περίπου της συνολικής αύξησης του ΑΕγχΠ στην Ελλάδα. Οι επενδύσεις έπαιξαν επίσης σημαντικό ρόλο, αφού ήταν άλλο ένα τρίτο, αλλά ήταν μάλλον ευμετάβλητες, με υψηλές επενδύσεις να πραγματοποιούνται μόνο σε λίγα έτη (π.χ. το 2003 και το 2007 πραγματοποιήθηκε το 70 τοις εκατό σχεδόν του συνόλου των επενδύσεων της περιόδου 2001-2007), και με έντονη συγκέντρωση στον κατασκευαστικό κλάδο. Στην πραγματικότητα, οι επενδύσεις σε ακίνητα διπλασιάστηκαν εκείνη την περίοδο, φτάνοντας το 48,2 τοις εκατό των συνολικών επενδύσεων το 2007. Αντιθέτως, οι επενδύσεις στον κλάδο μεταποίησης αυξήθηκε κατά 10 τοις εκατό κατά την ίδια περίοδο και αντιπροσώπευαν λιγότερο από το 4 τοις εκατό των συνολικών επενδύσεων το 2007. Παρομοίως, οι επενδύσεις σε τομείς εντάσεως τεχνολογίας, όπως Τεχνολογία Πληροφορικής και Επικοινωνιών, αυξήθηκε οριακά αντιπροσωπεύοντας μόλις το 2,5 τοις εκατό του συνόλου επενδύσεων το 2007.

Σχήμα 2.1 Η αύξηση του ΑΕγχΠ και η ανάλυσή του στην περίοδο προ κρίσης

Ομάδα Α. Επίπεδο και αύξηση παραγωγικότητας, 2001 – 2007 (ποσοστά)



Ομάδα Β. Συνεισφορά στον ετήσιο ρυθμό ανάπτυξης ανά βασική συνιστώσα (ποσοστά)



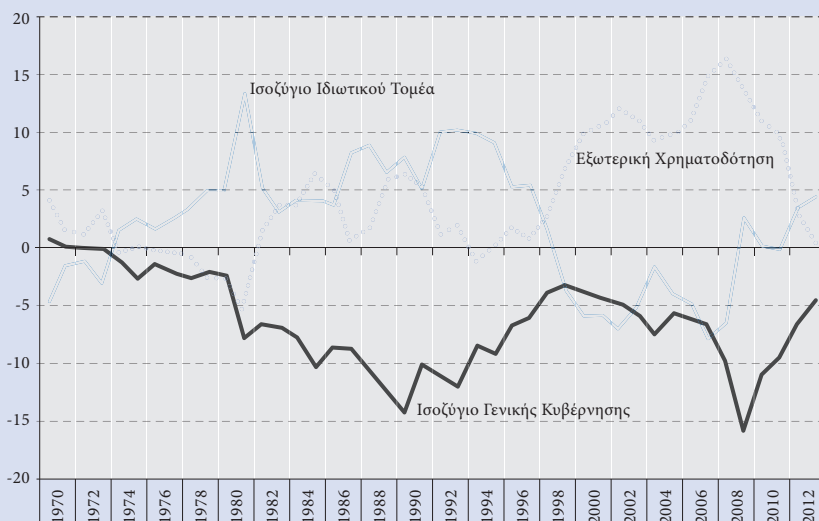
Σημείωση: Ο ρυθμός αύξησης κάθε στοιχείου δαπάνης σταθμίζεται από το μερίδιο συμμετοχής της εν λόγω δαπάνης στο συνολικό ΑΕγχΠ. Η θετική (αρνητική) συνεισφορά των εξαγωγών, της κατανάλωσης και των επενδύσεων συνεπάγεται θετική (αρνητική) αύξηση της εν λόγω δαπάνης. Η θετική συνεισφορά των εισαγωγών στο ΑΕγχΠ υποδεικνύει πτώση των εισαγωγών. Οι υπολογισμοί δεν περιλαμβάνουν μεταβολές των αποθεμάτων.

Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων του Conference Board (Ομάδα Α) και της Eurostat (Ομάδα Β).

... με τη στήριξη ως επί το πλείστον της μεγάλης εισροής κεφαλαίων ...

Στη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 και μέρους της δεκαετίας του 1990, η εισροή ξένων κεφαλαίων στην Ελλάδα ήταν σχετικά συγκρατημένη και η συσσώρευση του μεγάλου δημοσίου χρέους εκείνη την εποχή αντισταθμιζόταν από το αυξανόμενο πλεόνασμα του προϋπολογισμού στον ιδιωτικό τομέα. Ωστόσο, η τάση αυτή αντιστράφηκε στα τέλη της δεκαετίας 1990. Η πτώση των επιτοκίων μετά τη δημιουργία της ζώνης του ευρώ το 1999¹⁸ ενθάρρυνε την ιδιωτική κατανάλωση λόγω της πρόσβαση σε δανεισμό. Με αυτό τον τρόπο, το πλεόνασμα του ιδιωτικού τομέα που είχε συσσωρευτεί την προηγούμενη δεκαετία μετατράπηκε ταχύτατα σε έλλειμμα, φτάνοντας σχεδόν στο 8 τοις εκατό του ΑΕγχΠ το 2007. Εν τω μεταξύ, το δημοσιονομικό έλλειμμα, μετά από τη συρρίκνωση του κατά τα έτη πριν την είσοδο της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ το 2001, συνέχισε να αυξάνεται φτάνοντας το 6 τοις εκατό του ΑΕγχΠ το 2007. Κατά συνέπεια, η εξωτερική χρηματοδότηση αυξήθηκε κατά 9 ποσοστιαίες μονάδες από 7 τοις εκατό του ΑΕγχΠ το 1999 σε 16 τοις εκατό το 2007.

Σχήμα 2.2 Χάσμα πόρων ανά θεσμικό τομέα
(ποσοστό του ΑΕγχΠ)



Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

¹⁸ Η Ελλάδα εντάχθηκε επίσημα στη ζώνη του ευρώ το 2001, δύο έτη μετά τις υπόλοιπες κύριες χώρες της ζώνης του ευρώ. Εντούτοις, η πρόσβαση σε χαμηλά επιτόκια είχε καταστεί εφικτή από το 1999, όταν η εξωτερική χρηματοδότηση είχε φτάσει στο 7 τοις εκατό του ΑΕγχΠ, από 2,5 τοις εκατό το προηγούμενο έτος.

... μέχρι που εκδηλώθηκε η κρίση και οι μεγάλες ανισορροπίες έπρεπε να ρυθμιστούν.

Με την έναρξη της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης, τα επιτόκια εκτοξεύθηκαν και οι αποδόσεις των ελληνικών κρατικών ομολόγων απέκλιναν σε σχέση με των υπόλοιπων ευρωπαϊκών χωρών. Ιδίως τα επιτόκια των κρατικών ομολόγων δεκαετούς διάρκειας αυξήθηκαν από 4,3 τοις εκατό τον Ιανουάριο 2007 – τιμή ελάχιστα υψηλότερη από την επίσημως καταγεγραμμένη για τη Γερμανία εκείνη την εποχή – σε σχεδόν 10 τοις εκατό το 2010.¹⁹ Κατά συνέπεια, η Ελλάδα δεσμεύτηκε στο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής με τη στήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ, προκειμένου να ανακουφιστεί η πίεση στο δημόσιο χρέος από τις χρηματοπιστωτικές αγορές (Πλαίσιο 2.1).²⁰ Η Ελλάδα στη συνέχεια υπεβλήθη σε μια αρκετά αυστηρή δημοσιονομική και μακροοικονομική διαδικασία προσαρμογής. Η πραγματικές δημοσιονομικές δαπάνες, εκτός τόκων, μειώθηκαν κατά περίπου 20 τοις εκατόν μετά την εκδήλωση της κρίσης, ενώ ο ΦΠΑ και οι φόροι εισοδήματος αυξήθηκαν κατά περίπου 5 τοις εκατό. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε βελτίωση του πρωτογενούς ισοζυγίου παρά την κατάρρευση του ΑΕγχΠ, όμως ο δείκτης χρέους προς ΑΕγχΠ αναρριχήθηκε πάνω από το 175 τοις εκατό το 2013 (βλ. επίσης Κεφάλαιο 1).

Εν τω μεταξύ, ο ιδιωτικός τομέας άρχισε να ελαττώνει την κατανάλωση και οι εισαγωγές μειώθηκαν άνω του 29 τοις εκατό μεταξύ 2009 και 2013, οδηγώντας σε σημαντική πτώση του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών – από 15 τοις εκατό του ΑΕγχΠ το 2007 σε λιγότερο από 1 τοις εκατό το 2013. Ωστόσο, αυτή η βελτίωση και η πτώση της καθαρής λήψης δανείων δεν στάθηκαν αρκετές για να μειωθεί το έλλειμμα της καθαρής διεθνούς επενδυτικής θέσης, η οποία έφτασε στο 108 τοις εκατό του ΑΕγχΠ το 2013.

Ακόμη σημαντικότερο είναι το γεγονός ότι ο σχηματισμός ακαθάριστου παγίου κεφαλαίου μειώθηκε κατά σχεδόν 15 ποσοστιαίες μονάδες από 26,8 τοις εκατό του ΑΕγχΠ το 2007 σε 11,9 τοις εκατό το 2013. Πρόκειται για την πλέον κατακόρυφη πτώση μεταξύ των Κρατών Μελών της ΕΕ: η πτώση των επενδύσεων ως ποσοστό του ΑΕγχΠ ήταν 12 τοις εκατό στην Ισπανία, 7 τοις εκατό στην Πορτογαλία, 4 τοις εκατό στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιταλία, 2 τοις εκατό στη Γαλλία και 1 τοις εκατό στη Γερμανία (Σχήμα 2.3, ομάδα Β). Όπως και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, η μεγαλύτερη πτώση καταγράφηκε για τις επενδύσεις στον κατασκευαστικό κλάδο, οι

¹⁹ Τελικά, τα επιτόκια των κρατικών ομολόγων δεκαετούς διάρκειας ανήλθαν σε σχεδόν 30 τοις εκατό από τον Ιανουάριο έως τον Ιούλιο 2012.

²⁰ Για λεπτομερέστερη περιγραφή των γεγονότων που οδήγησαν στην κρίση, καθώς και των στόχων και της διάρθρωσης του πακέτου πολιτικών, βλ. IMF (2013).

Πλαίσιο 2.1 Το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα:

Η Ελλάδα αρχικά δεσμεύτηκε έναντι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ένα Πρόγραμμα Σταθερότητας (Δεκέμβριο 2009) κι έπειτα σε ένα ευρείας έκτασης Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής έναντι του ΔΝΤ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΕΚΤ (Μάιο 2010) το οποίο συνδέονταν με χρηματοδότηση της τάξεως των 110 δισ. ευρώ. Το πρόγραμμα αυτό στη συνέχεια (το Μάρτιο 2012) αντικαταστάθηκε από το Δεύτερο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής αξίας 164,5 δισ. ευρώ ως απάντηση στις σημαντικές δυσμενείς εξελίξεις στην ελληνική οικονομία και τις υπεραισιόδοξες προβλέψεις της πορείας προσαρμογής της (ΔΝΤ, 2013).

Τα Προγράμματα Προσαρμογής βασίζονταν σε τρεις πυλώνες: (i) επίτευξη της προσαρμογής του πρωτογενούς ισοζυγίου ως ποσοστό του ΑΕγχΠ έως το 2014 και προσδιορισμός των περικοπών δαπανών και των αυξήσεων εσόδων, προκειμένου να μειωθεί ο δείκτης χρέους προς ΑΕγχΠ, (ii) υλοποίηση "διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων" για την ενθάρρυνση εσωτερικής υποτίμησης και την αύξηση της ανταγωνιστικότητας στις αγορές εργασίας και προϊόντων, και (iii) ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας παρέχοντας κεφάλαια σε τράπεζες που τα χρειάζονταν.

Η τέταρτη αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία δημοσιεύθηκε τον Απρίλιο 2014²¹, αναγνωρίζει τις βελτιώσεις που επιτεύχθηκαν από την Ελλάδα σε σχέση με την προηγούμενη αξιολόγηση τον Ιούλιο 2013. Στην πραγματικότητα, η Ελλάδα είχε επιτύχει πρωτογενές πλεόνασμα (χωρίς τις δαπάνες αναδιάρθρωσης των τραπεζών) το 2013, υπερβαίνοντας έτσι το δημοσιονομικό στόχο που είχε τεθεί στο πρόγραμμα προσαρμογής για το έτος. Εάν σημειωθούν δημοσιονομικές επιδόσεις καλύτερες των προσδοκώμενων, η ελληνική Κυβέρνηση θα έχει τη δυνατότητα να παράσχει προσωρινή στήριξη στις πλέον ευάλωτες κοινωνικές ομάδες το 2014 (βλ. Κεφάλαιο 4). Η αξία των πόρων που δια νόμου προορίζονται για τον σκοπό αυτό πρέπει να ανέρχεται σε περίπου 500 εκατομμύρια ευρώ.

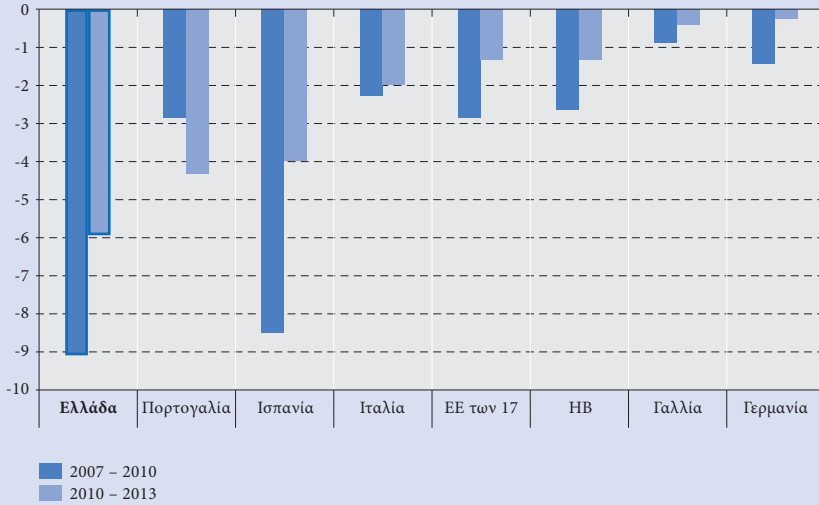
Στο πλαίσιο αυτό, η ελληνικές αρχές έχουν δεσμευτεί ότι θα επιτύχουν τον στόχο πρωτογενούς πλεονάσματος του 2015 (3 τοις εκατό του ΑΕγχΠ), ο οποίος έχει τεθεί στο Δεύτερο Πρόγραμμα Προσαρμογής. Αναμένονται μεταρρυθμίσεις σε μία σειρά από κείριους τομείς, όπως μεταξύ άλλων στη διαχείριση εσόδων, στη φορολογία, στη δημοσιονομική διαχείριση, στις ιδιωτικοποιήσεις, στη δημόσια διοίκηση, στον τομέα υγείας, στις συντάξεις, στην κοινωνική πρόνοια, στην παιδεία, καθώς και η εφαρμογή συγκεκριμένων νόμων που θα αφορούν στα μη εξυπηρετούμενα δάνεια.

οποίες μειώθηκαν κατά σχεδόν 12 τοις εκατό μεταξύ 2010 και 2013, συμβάλλοντας κατά περισσότερο από δύο τρίτα στη συνολική πτώση του σχηματισμού ακαθάριστου παγίου κεφαλαίου κατά την περίοδο αυτή.

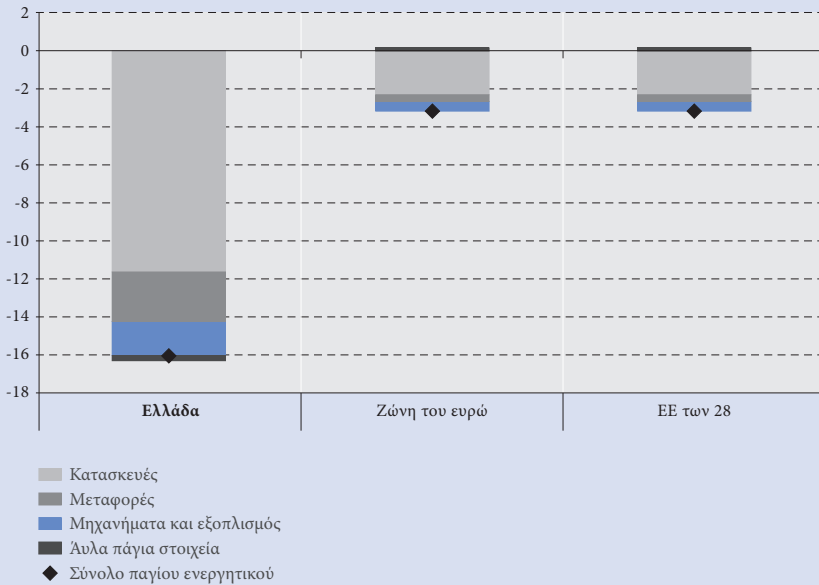
²¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014a).

Σχήμα 2.3 Επενδυτικές τάσεις σε επιλεγμένες χώρες

Ομάδα Α. Μεταβολή του σχηματισμού ακαθάριστου παγίου κεφαλαίου ως ποσοστό του ΑΕγχΠ (ποσοστά)



Ομάδα Β. Συμβολή στη μεταβολή του σχηματισμού ακαθάριστου παγίου κεφαλαίου, 2010 - 2013 (ποσοστά)



Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

Συνοπτικά, οι μεγάλες εισροές κεφαλαίων κατά την περίοδο πριν από την κρίση διοχετεύονταν κυρίως στην στήριξη της ιδιωτικής και δημόσιας κατανάλωσης στον κατασκευαστικό κλάδο αντί άλλων κλάδων που ενθαρρύνουν την παραγωγικότητα. Η έναρξη της κρίσης αποκάλυψε ότι αυτή η στρατηγική οικονομικής ανάπτυξης δεν ήταν βιώσιμη. Στο εξής, ωστόσο, η εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών και η βελτίωση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών δεν θα επαρκούν για να φέρουν την οικονομία σε σταθερή πορεία. Αντιθέτως, η αύξηση της παραγωγικότητας, η διαφοροποίηση της εξαγωγικής βάσης και η βελτίωση της ποιότητας του επιχειρηματικού περιβάλλοντος θα συντελέσουν καίρια στην προαγωγή βελτιώσεων ως προς την ανταγωνιστικότητα της Ελλάδας. Κατόπιν τούτου, η επόμενη ενότητα αξιολογεί τους καθοριστικούς παράγοντες ανταγωνιστικότητας στην Ελλάδα, αναλύοντας τις τάσεις ως προς το κόστος εργασίας και την παραγωγικότητα καθώς και τις επιδόσεις των εξαγωγών.

B ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ, ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΖΗΤΗΣΗ

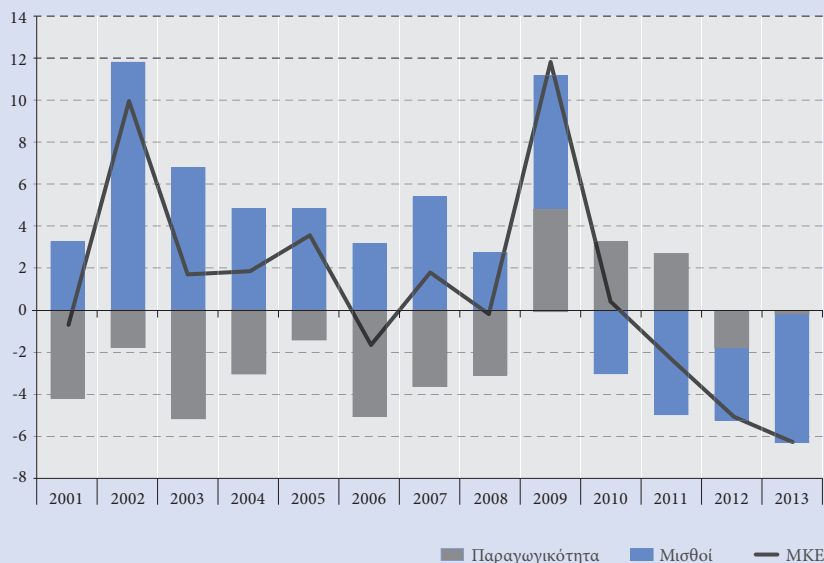
Το μοναδιαίο κόστος εργασίας έχει μειωθεί σημαντικά από το 2010, κυρίως λόγω της συρρίκνωσης των μισθών ...

Ένας από τους στόχους των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής που ανέλαβε η Ελλάδα ήταν η αποκατάσταση της διεθνούς ανταγωνιστικότητάς της ώστε να προαχθεί η βιώσιμη μακροπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη. Από αυτή την άποψη, η μείωση του μοναδιαίου κόστους εργασίας (ΜΚΕ) υπήρξε η κύρια πολιτική παρέμβαση. Στην ουσία, οι αποκλίσεις του ΜΚΕ μεταξύ Ελλάδας και άλλων ανεπτυγμένων χωρών, οι οποίες αναδύθηκαν κατά τη δεκαετία του 2000, θεωρούνταν ως ένας καίριος παράγοντας ώθησης των διαφορών διεθνούς ανταγωνιστικότητας. Ειδικότερα, οι άκαμπτες αγορές εργασίας και οι αυξήσεις μισθών – πέραν της αύξησης της παραγωγικότητας – θεωρήθηκαν ως οι κύριες αιτίες ανόδου του ΜΚΕ στη διάρκεια αυτής της περιόδου.²² Στην πραγματικότητα, μεταξύ του 2001 και του 2008, η αποζημίωση ανά ώρα εργασίας αυξήθηκε κατά 5,3 τοις εκατό, ενώ η παραγωγικότητα – μετρούμενη ως ΑΕγχΠ ανά δεδουλευμένη ώρα σε σταθερές τιμές – αυξήθηκε κατά 3,3 τοις εκατό ετησίως την ίδια περίοδο (Σχήμα 2.4). Κατά συνέπεια, το ΜΚΕ αυξανόταν με μέσο ρυθμό 2 τοις εκατό ετησίως κατά την περίοδο αυτή.

Όταν ξέσπασε η κρίση, η αποζημίωση εργασίας συνέχισε να αυξάνεται μέχρι το 2009 παρά την πτωτική πορεία της παραγωγικότητας – είναι σύνηθες να αργούν να προσαρμοστούν οι μισθοί στις μεταβολές των επιδόσεων των επιχειρήσεων. Συνεπώς, το ΜΚΕ αυξήθηκε κατά 11,7 τοις εκατό το 2009. Έκτοτε, υλοποιήθηκαν μια σειρά από μεταρρυθμίσεις – οι οποίες κυμαίνονται από τον καθορισμό του κατώτατου μισθού μέχρι αλλαγές στη νομοθεσία περί προστασίας της εργασίας και συλλογικών διαπραγματεύσεων (βλ. μετέπειτα κεφάλαια για περισσότερες λεπτομέρειες) – με στόχο να διευκολυνθεί η διαδικασία προσαρμογής. Έτσι, μεταξύ 2010 και 2013, το ΜΚΕ έπεσε σωρευτικά άνω του 13 τοις εκατό, με τους μισθούς να έχουν μειωθεί κατά 17 τοις εκατό.

²² Βλ. για παράδειγμα ΔΝΤ (2013).

Σχήμα 2.4 Ρυθμός αύξησης του ΜΚΕ ανά κύρια συνιστώσα (ποσοστά)



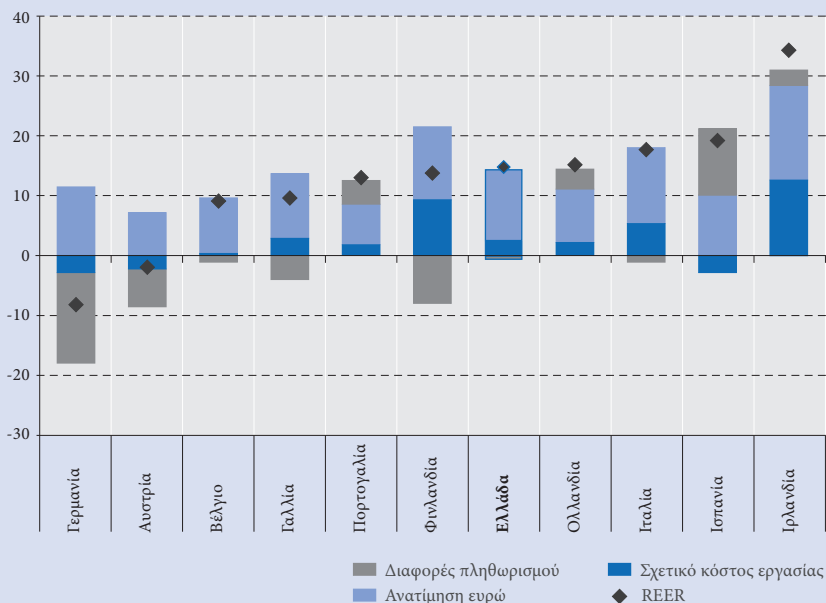
Σημείωση: Η παραγωγικότητα μετρείται ως ΑΕγχΠ ανά δεδουλευμένη ώρα σε σταθερές τιμές. Οι μισθοί ορίζονται ως η συνολική αποζημίωση εργασίας ανά δεδουλευμένη ώρα για το ισοδύναμο πλήρους απασχόλησης σε ένα πλήρες έτος των εργαζομένων στο σύνολο της οικονομίας. Σε αυτό το σχήμα, η θετική ανάπτυξη της παραγωγικότητας συμβάλλει αρνητικά στην αύξηση του ΜΚΕ.

Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων του ΟΟΣΑ.

... όμως η ανταγωνιστικότητα βάσει κόστους ανακόπηκε από τις ονομαστικές συναλλαγματικές ισοτιμίες, ενώ η πραγματική αύξηση των μισθών παρέμεινε στάσιμη ...

Ο απλός δείκτης ΜΚΕ για την Ελλάδα συγκρίνεται συχνά με εκείνους άλλων οικονομιών της ζώνης του ευρώ, προκειμένου να καταδειχθεί η απώλεια ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας από το 2001. Λόγω όμως μιας σειράς μειονεκτημάτων, η χρήση αποκλειστικά και μόνο του ΜΚΕ ως δείκτη της εθνικής ανταγωνιστικότητας μπορεί να είναι παραπλανητική. Εναλλακτικά, η πραγματική σταθμισμένη συναλλαγματική ισοτιμία με βάση το μοναδιαίο κόστος εργασίας (ULC-REER) ενδέχεται να είναι καταλληλότερη για να εντοπιστούν οι αιτίες μείωσης της συνδεόμενης με το κόστος ανταγωνιστικότητας στην Ελλάδα. Πράγματι, αντίθετα με το ΜΚΕ, ο δείκτης ULC-REER λαμβάνει υπόψη την επίπτωση των συναλλαγματικών διακυμάνσεων σε σχέση με τους λοιπούς εμπορικούς εταίρους τόσο εντός όσο κι εκτός της ζώνης του ευρώ (Πλαίσιο 2.2). Αυτό είναι ιδιαίτερα

Σχήμα 2.5 Ανάλυση των μεταβολών του δείκτη ULC-REER μεταξύ 1999 και 2009
(ποσοστά)



Σημείωση: Οι εμπορικοί εταίροι είναι 35 οικονομίες αποτελούμενες από το σύνολο των 27 χωρών της ΕΕ συν την Αυστραλία, το Καναδά, την Ιαπωνία, το Μεξικό, τη Νέα Ζηλανδία, τη Νορβηγία, την Ελβετία, τη Τουρκία και τις ΗΠΑ.

Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων του Wyplosz (2013).

σημαντικό για την Ελλάδα, δεδομένου ότι 70 τοις εκατό των εξαγωγών κατευθύνονται σε αγορές εκτός της ζώνης του ευρώ (βλ. επίσης Κεφάλαιο 1).

Η ανάλυση του δείκτη ULC-REER αποκαλύπτει ότι ο κύριος λόγος πίσω από την απώλεια ανταγωνιστικότητας κατά την περίοδο πριν την κρίση ήταν η ονομαστική ανατίμηση του ευρώ έναντι των νομισμάτων των λοιπών εμπορικών εταίρων – γεγονός που συνέβαλε στην άνοδο του δείκτη ULC-REER κατά περίπου 12 τοις εκατό στην περίπτωση της Ελλάδας (Σχήμα 2.5). Η διαδικασία δεν ήταν άγνωστη σε άλλα Κράτη Μέλη της ζώνης του ευρώ. Αντιθέτως, οι άλλοι παράγοντες συνέβαλλαν ελάχιστα στην ερμηνεία της απώλειας ανταγωνιστικότητας στην Ελλάδα. Στην πραγματικότητα, οι διαφορές πληθωρισμού στην Ελλάδα – μετρούμενες ως ο λόγος των εγχώριων αποπληθωριστών ΑΕγχΠ προς τους αποπληθωριστές ΑΕγχΠ των εμπορικών εταίρων – επέδρασαν ελάχιστα στο δείκτη ULC-REER μετά το 1999. Το γεγονός αυτό οφειλόταν κυρίως στη γεωγραφική σύνθεση των ελληνικών εμπορικών συναλλαγών. Στην ουσία, η Ελλάδα, παρά την όχι ασήμαντη

διαφορά πληθωρισμού της – της τάξεως του 1,2 τοις εκατό – σε σχέση με το μέσο όρο της ζώνης του ευρώ, είχε έντονες εμπορικές συναλλαγές με χώρες εκτός ζώνης του ευρώ, όπου τα επίπεδα πληθωρισμού ήταν γενικά υψηλότερα από το εγχώριο ποσοστό.²³ Αντιθέτως, οι διαφορές πληθωρισμού συνέβαλαν στην ενίσχυση του δείκτη ULC-REER στην Πορτογαλία και την Ισπανία, το εμπόριο των οποίων ήταν συγκριτικά περισσότερο ανεπτυγμένο με χώρες χαμηλού πληθωρισμού εντός της ζώνης του ευρώ.

Σημαντικό είναι το γεγονός ότι η σχετική αύξηση του ΜΚΕ στην Ελλάδα είχε ελάχιστη επίπτωση στη δυναμική του δείκτη ULC-REER. Στην πραγματικότητα, παρά το γεγονός ότι το ΜΚΕ είχε αυξηθεί περισσότερο στην Ελλάδα από ό,τι σε άλλες χώρες, όπως η Γερμανία, η Αυστρία και η Ισπανία, η επίδρασή του στην ανατίμηση του ULC-REER σε σχέση με τους εμπορικούς εταίρους της Ελλάδας ήταν μάλλον μικρή και γενικά χωρίς απόκλιση από εκείνη σε άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ.

Η διαπίστωση ότι το κόστος εργασίας δεν αποτελεί τον κύριο παράγοντα απώλειας ανταγωνιστικότητας στην Ελλάδα επιβεβαιώνεται, επίσης, από το γεγονός ότι η αύξηση του ΜΚΕ οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στις εξελίξεις των μισθών στον κλάδο μη εμπορευσιμων αγαθών. Για παράδειγμα, μεταξύ 2001 και 2007, η αποζημίωση των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας αυξανόταν με ρυθμό κατά μέσο όρο 13 τοις εκατό και 11,4 τοις εκατό ετησίως, αντίστοιχα. Εν τω μεταξύ η αποζημίωση των εργαζομένων στον κλάδο κατασκευών αυξανόταν κατά 19 τοις εκατό ετησίως την ίδια περίοδο. Αντιθέτως, η αποζημίωση των εργαζομένων στον κλάδο μεταποίησης – αντιπροσωπευτική για τους μισθούς στον κλάδο εμπορευσιμων αγαθών – αυξανόταν με ρυθμό περίπου 7 τοις εκατό ετησίως μεταξύ 2001 και 2007. Αυτές οι μισθολογικές εξελίξεις είναι εν γένει συνεπείς με τις τάσεις που περιγράφονται ανωτέρω, οι οποίες ανέδειξαν την σπουδαιότητα της εγχώριας κατανάλωσης για την οικονομική ανάπτυξη. Με τον τρόπο αυτό, τα αυξανόμενα ΜΚΕ για το σύνολο της οικονομίας μπορούν να θεωρηθούν συνέπεια των επιδεινούμενων ανισορροπιών του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών στην Ελλάδα κατά την περίοδο πριν την κρίση και όχι ως η κύρια αιτία για την ίδια την απώλεια ανταγωνιστικότητας. Οι μισθοί αυξάνονταν ταχύτερα από την παραγωγικότητα, αλλά η περικοπή μισθών δεν θα αποκαταστήσει αφ'εαυτού την εξωτερική ανταγωνιστικότητα.

²³ Για παράδειγμα, μεταξύ 1999 και 2009, ο πληθωρισμός ΔΤΚ στην Ελλάδα επιτάχυνε με ρυθμό 3,1 τοις εκατό ετησίως κατά μέσο (1,5 τοις εκατό στη Γερμανία), ενώ η μέση ετήσια αύξηση ήταν 26 τοις εκατό στην Τουρκία, 19 τοις εκατό στη Ρουμανία και 6 τοις εκατό στη Βουλγαρία. Επιπλέον, ο μέσος ετήσιος πληθωρισμός σε άλλους σημαντικούς εμπορικούς εταίρους, όπως η Κύπρος και οι ΗΠΑ, κινείται σε παρόμοια επίπεδα με εκείνον που παρατηρείτο στην Ελλάδα.

Πλαίσιο 2.2 Μέτρηση της ανταγωνιστικότητας: Μία πολυδιάστατη προσέγγιση

Η πρόσφατη συζήτηση για την ανταγωνιστικότητα επικεντρώνεται στο μοναδιαίο κόστος εργασίας (ΜΚΕ). Το ΜΚΕ μετρά το μέσο κόστος εργασίας ανά μονάδα παραγόμενου προϊόντος και υπολογίζεται ως ο λόγος του συνολικού κόστους εργασία προς πραγματικό προϊόν. Είναι ένας πρόσφορος μακροοικονομικός δείκτης της σύνδεσης μεταξύ της παραγωγικότητας και του κόστους εργασίας στην παραγωγή προϊόντος. Ωστόσο, είναι αναξιόπιστος δείκτης της εθνικής ανταγωνιστικότητας για αρκετούς λόγους. Ειδικότερα, το ΜΚΕ δεν ενσωματώνει τις διαφορετικές οικονομικές εξειδικεύσεις των χωρών και την ποικιλία των εξαγωγών, ούτε τα διαφορετικά ρεύματα διεθνούς ζήτησης για αυτά τα αγαθά και τις υπηρεσίες.²⁴ Επιπλέον, το ΜΚΕ ενσωματώνει τις τάσεις της εθνικής ανταγωνιστικότητας μόνο υπό την αυτονόητη προϋπόθεση, ότι δεν χρειάζεται να λαμβάνονται υπόψη οι συναλλαγματικές ισοτιμίες, εφόσον όλες οι μεταβλητές είναι στο ίδιο νόμισμα σε αυτές τις χώρες. Ωστόσο, το εμπόριο προς χώρες εκτός ζώνης του ευρώ αντιπροσωπεύει ένα καθόλου ευκαταφρόνητο μερίδιο του συνολικού εμπορίου και έχει, μάλιστα, αυξηθεί στη διάρκεια των τελευταίων ετών, ιδίως στην Ελλάδα – όπως είδαμε στο Κεφάλαιο 1.

Δεδομένων αυτών των περιορισμών στη χρήση του ΜΚΕ, η πραγματική σταθμισμένη συναλλαγματική ισοτιμία (REER) λαμβάνεται συχνά ως εναλλακτική μονάδα μέτρησης της συνολικής διεθνούς ανταγωνιστικότητας μιας οικονομίας. Ο δείκτης REER είναι ένας συνοπτικός δείκτης των μεταβολών των συναλλαγματικών ισοτιμιών μιας χώρας έναντι των εταίρων της, αναπροσαρμοσμένος βάσει διαφοράς τιμών σε όλες αυτές τις χώρες. Ειδικότερα, μία μείωση (αύξηση) της του δείκτη REER οδηγεί *ceteris paribus* σε βελτίωση (επιδείνωση) της θέσης διεθνούς ανταγωνιστικότητας μιας χώρας. Ο δείκτης REER καθορίζεται κυρίως από τρεις συνιστώσες: (i) το εύρος των ξένων χωρών που καλύπτεται, (ii) η σχετική τους βαρύτητα, και (iii) οι δείκτες τιμών που θα συγκριθούν. Οι δείκτες τιμών μπορεί να αντιπροσωπεύουν εμπορεύσιμα και μη εμπορεύσιμα αγαθά και υπηρεσίες (REER βάσει ΔΤΚ), άλλους δείκτες τιμών (όπως ο αποπληθωριστής ΑΕγχΠ, μοναδιαία αξία εξαγωγών ή δείκτης τιμών παραγωγού) ή μοναδιαία κόστη εργασίας (REER βάσει ΜΚΕ). Ανάλογα με τους δείκτες τιμών που επιλέγονται, ο δείκτης REER μετρά διαφορετικά τη διεθνή ανταγωνιστικότητα μιας χώρας. Επίσης, τα αποτελέσματα που προκύπτουν μπορεί να διαφέρουν σημαντικά ανάλογα με τους χρησιμοποιούμενους δείκτες τιμών.²⁵ Σε αυτή την έκθεση χρησιμοποιείται ο δείκτης REER βάσει ΜΚΕ (ULC-REER). Αντίθετα με τον απλό δείκτη ΜΚΕ, ο δείκτης ULC-REER λαμβάνει υπόψη του το εμπόριο τόσο εντός όσο και εκτός ζώνης του ευρώ, καθώς και τις διαφορετικές εμπορικές εξειδικεύσεις των Κρατών Μελών της ζώνης του ευρώ.

Εντούτοις, υπάρχουν περιορισμοί και στη χρήση του δείκτη ULC-REER για τη μέτρηση της ανταγωνιστικότητας. Πράγματι, τα δεδομένα σχετικά με την παραγωγικότητα και την αποζημίωση της εργασίας δεν είναι απολύτως συγκρίσιμα μεταξύ των χωρών. Επιπλέον, το ΜΚΕ αγνοεί επίσης άλλα κόστη παραγωγής, όπως τα ενδιάμεσα αγαθά, μη μισθολογικές εισφορές και κεφαλαιουχικές δαπάνες. Τέλος, η ατελής κάλυψη του κλάδου εμπορεύσιμων αγαθών στον υπολογισμό του δείκτη REER βάσει ΜΚΕ ενδέχεται να αποτελεί σοβαρό περιορισμό στις χώρες όπου το εμπόριο πρώτων υλών, ημιτελών προϊόντων και υπηρεσιών αποτελεί σημαντικό μέρος του συνολικού εμπορίου.

Επιπροσθέτως, είναι σημαντικό να ληφθούν υπόψη παράγοντες παραγωγικότητας σε επίπεδο επιχειρήσεων, όπως μέγεθος, οργάνωση, τεχνολογική ικανότητα και η στήριξη που παρέχει το επιχειρηματικό περιβάλλον. Πράγματι, μία έρευνα που δημοσίευσε η ΕΚΤ καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το ΜΚΕ είναι ένας χρήσιμος δείκτης ανταγωνιστικότητας, αλλά ότι θα πρέπει να συμπληρώνεται από πιο διαρθρωτικούς δείκτες καθώς και εταιρικούς και κλαδικούς δείκτες.²⁶ Στην ίδια λογική, η έρευνα της ΕΚΤ προειδοποιεί ότι, εάν δεν λαμβάνονται υπόψη αυτοί μικροοικονομικοί δείκτες, υπάρχει κίνδυνος η στενή ερμηνεία των σύνθετων δεικτών να οδηγήσει σε μία συνταγή πολιτικής, η οποία ενδέχεται να είναι αποπροσανατολισμένη από τον απώτερο στόχο της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης.

²⁴ ΔΝΤ (1997)

²⁵ UNCTAD (2011)

²⁶ ΕΚΤ (2013).

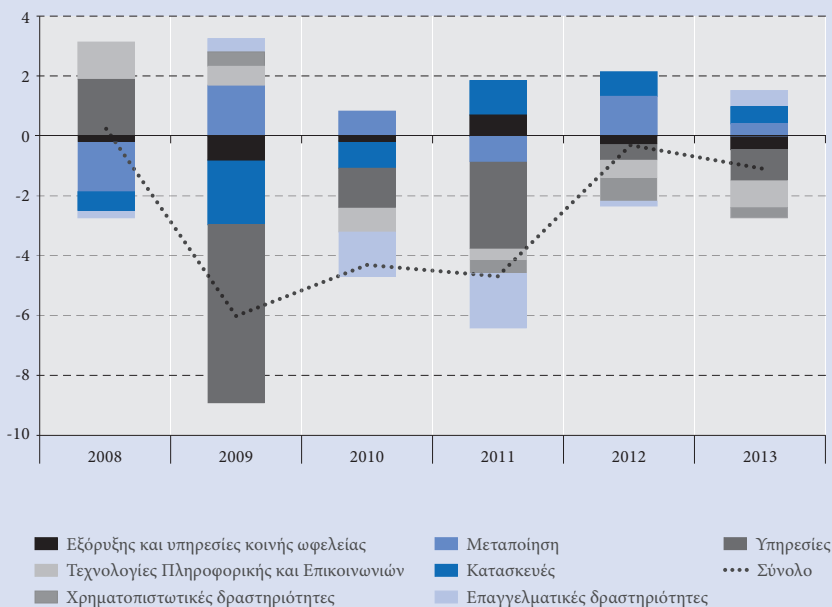
... υποδεικνύοντας ότι άλλοι παράγοντες εκτός των μισθών, κυρίως η χαμηλή παραγωγικότητα, εξηγούν το χάσμα ανταγωνιστικότητας της Ελλάδα σε σχέση με άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ ...

Η ανάλυση με τη χρήση παραδοσιακών παραγόντων που βασίζονται στο κόστος έχει αποδειχθεί ανίκανη να εξηγήσει πλήρως τις υποκείμενες αιτίες του χάσματος εξωτερικής ανταγωνιστικότητας μεταξύ της Ελλάδας και των λοιπών χωρών της ζώνης του ευρώ. Το ίδιο υποστηρίζει ένας αυξανόμενος πλούτος στοιχείων που δείχνουν ότι η παραδοσιακή σχέση ανάμεσα στην ανταγωνιστικότητα εξαγωγών και το κόστος εργασίας μεταξύ των χωρών έχει αποδυναμωθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια.²⁷ Στην πραγματικότητα, η αυξημένη εμπορική ολοκλήρωση των αναδυόμενων οικονομιών – οι οποίες είχαν παραδοσιακά σημαντικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα ως προς το κόστος παραγωγής – έχει επαναπροσδιορίσει την έννοια του εξωτερικού ανταγωνισμού δίνοντάς έμφαση αποκλειστικά στο κόστος. Περισσότερο επλήγησαν ιδίως χώρες όπως η Ελλάδα, των οποίων οι εξαγωγές αφορούσαν κυρίως τομείς χαμηλής και μεσαίας τεχνολογίας – όπου εντάθηκε πρώτα ο ανταγωνισμός από αναδυόμενες αγορές.

Με την κοινή νομισματική πολιτική και τους μισθούς να έχουν ήδη φτάσει σε κατώτατο όριο, ένας ανταγωνισμός πτωτικών τιμών με αναδυόμενες χώρες δεν αποτελεί βιώσιμη στρατηγική για την εδραίωση μακροχρόνιας ανταγωνιστικότητας στην Ελλάδα, η οποία έχει τις δυνατότητες, καθώς και τις γνώσεις και την υποδομή, να βελτιώσει το δυναμικό της. Συνεπώς, η συζήτηση σχετικά με τους παράγοντες ώθησης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της Ελλάδα πρέπει να απομακρυνθεί από παράγοντες κόστους/τιμής και να επικεντρωθεί αντιθέτως σε πτυχές που αφορούν την παραγωγικότητα των κλάδων, καθώς και την ποιότητα και τη διαφοροποίηση των εξαγωγών ως προς τα προϊόντα και τις αγορές. Αυτό έχει ιδιαίτερη σπουδαιότητα δεδομένου ότι η παραγωγικότητα βρίσκεται σε καθοδική πορεία προσφάτως και από το 2009 η Ελλάδα γνωρίζει μία έντονη πτώση παραγωγικότητας, κυρίως εξαιτίας της ταχύτερης πτώσης του παραγόμενου προϊόντος σε σχέση με την ανεργία κατά την πρώτη φάση της κρίσης (Σχήμα 2.6). Ωστόσο, από το 2012 οι απώλειες άρχισαν να μειώνονται, μόνο όμως λόγω ανάκαμψης του ΑΕγχΠ ενώ η απώλεια θέσεων εργασίας συνέχισε και μάλιστα με ταχύτερο ρυθμό – όπως παρουσιάστηκε στο Κεφάλαιο 1.

²⁷ Bl. di Mauro et al. (2008), Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), ΕΚΤ (2013).

Σχήμα 2.6 Ετήσια εισφορά στην παραγωγικότητα εργασίας ανά κλάδο
(ποσοστά)



Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων από τη βάση δεδομένων παραγωγικότητας του ΟΟΣΑ.

Όσον αφορά στους κλάδους, οι υπηρεσίες αντιπροσώπευαν άνω του 60 τοις εκατό της συνολικής απώλειας παραγωγικότητας μεταξύ 2008 και 2013, ενώ οι κλάδοι εξόρυξης και υπηρεσιών κοινής ωφελείας και ο κλάδος κατασκευών συνέβαλλαν επιπλέον με 8 τοις εκατό ο καθένας. Ως προς τους υποκείμενους παράγοντες των πρόσφατων τάσεων παραγωγικότητας, υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κλάδων, ιδίως σε ορισμένους από τους επικρατέστερους κλάδους πριν την κρίση. Για παράδειγμα, οι αυξήσεις παραγωγικότητας στον κλάδο κατασκευών τα τελευταία έτη οφείλονται απλώς στο γεγονός ότι το ποσοστό απασχόλησης μειωνόταν ταχύτερα από την ακαθάριστη προστιθέμενη αξία. Αντιθέτως, η πρόσφατη αύξηση της παραγωγικότητας στον κλάδο μεταποίησης προήλθε από πραγματική βελτίωση της προστιθέμενης αξίας, ενώ μειωνόταν το επίπεδο απασχόλησης στον κλάδο.

... και οι εξαγωγές παραμένουν μάλλον στάσιμες και επικεντρωμένες σε κλάδους χαμηλής τεχνολογίας ...

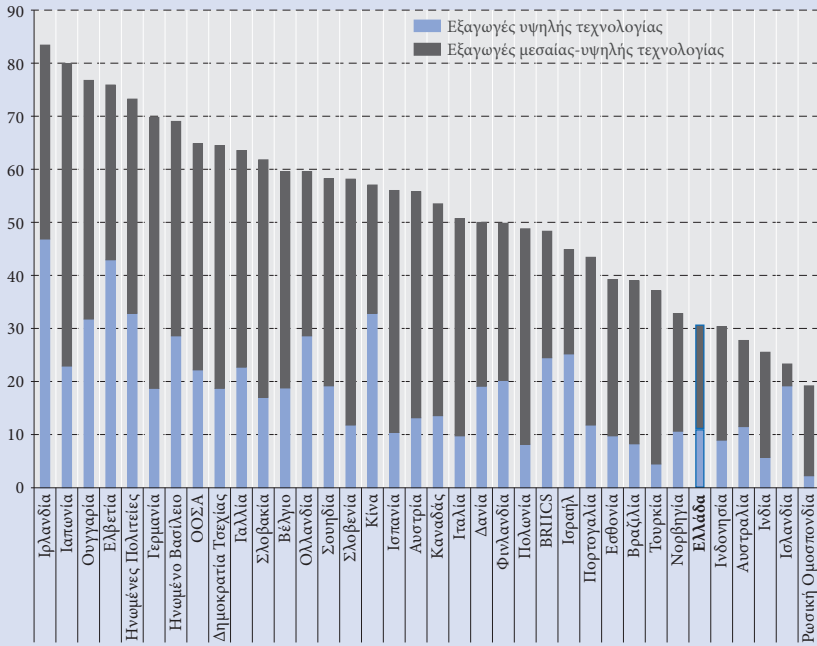
Αφότου έφτασε στο κατώτατο όριο του 15 τοις εκατό του ΑΕγχΠ, το 2013 το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών στην στην Ελλάδα σταθεροποιήθηκε στο περίπου 1 τοις εκατό του ΑΕγχΠ. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η μείωση του εμπορικού ελλείμματος οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στη σημαντική μείωση των εισαγωγών, η οποία προήλθε με τη σειρά της από την πτώση του παραγόμενου προϊόντος και τη μείωση της εγχώριας ζήτησης: μεταξύ 2008 και 2013 οι εισαγωγές μειώθηκαν σε πραγματικούς όρους κατά περισσότερο από 43 τοις εκατό. Από την άλλη πλευρά, μετά την πτώση τους το 2009, οι εξαγωγές σημείωσαν άνοδο της τάξεως του 5,6 τοις εκατό στα έτη μέχρι το 2013. Κατά την ίδια περίοδο, οι περισσότερες χώρες της ζώνης του ευρώ επέδειξαν ισχυρότερη εξαγωγική ανάπτυξη. Ειδικότερα, οι εξαγωγές αυξήθηκαν κατά 30 τοις εκατό στη Γερμανία, 26 τοις εκατό στην Ισπανία, 21 τοις εκατό στην Ιταλία, 19 τοις εκατό στη Γαλλία και 14 τοις εκατό στην Ιρλανδία.

Το γεγονός αυτό θέτει ερωτήματα σχετικά με την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών εξαγωγών, οι οποίες, όπως εξηγήθηκε νωρίτερα, δεν εξαρτάται μόνο από παράγοντες κόστους/τιμής. Πρώτον, οι ελληνικές εξαγωγές ενσωματώνουν χαμηλά προς μεσαία επίπεδα τεχνολογίας. Στην πραγματικότητα, το μερίδιο των βιομηχανικών προϊόντων μεσαίας και υψηλής τεχνολογίας που εξάγει η Ελλάδα παρέμεινε μεταξύ των χαμηλότερων στις χώρες του ΟΟΣΑ – περίπου 35 τοις εκατό του συνόλου των βιομηχανικών προϊόντων που εξήχθησαν το 2009 έναντι 65 τοις εκατό κατά μέσο όρο στις χώρες του ΟΟΣΑ (Σχήμα 2.7, ομάδα Α). Οι επιπτώσεις είναι σημαντικές ως προς της πιέσεις που ασκούν στην ανταγωνιστικότητα οι αναδυόμενες οικονομίες. Για παράδειγμα, πολλές ανατολικές ευρωπαϊκές χώρες παρουσιάζουν υψηλότερη ένταση τεχνολογίας στις εξαγωγές τους σε σχέση με την Ελλάδα. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία εφόσον ο ανταγωνισμός από αυτές τις γειτονικές χώρες μπορεί να περιορίσει περαιτέρω την επέκταση των ελληνικών εξαγωγών στις γύρω αγορές.

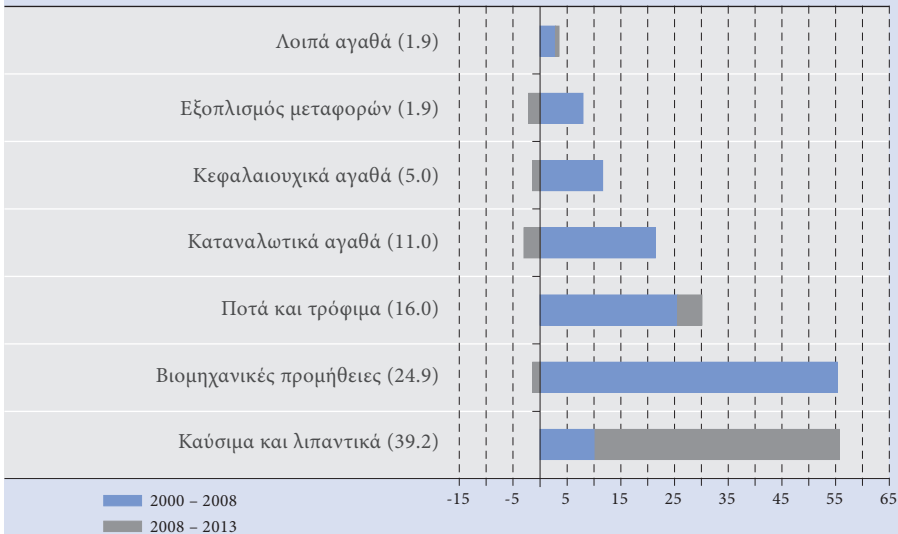
Η δεύτερος πρόσθετος προβληματισμός αναφορικά με την ανταγωνιστικότητα είναι το χαμηλό επίπεδο διαφοροποίησης των εξαγωγών της Ελλάδας. Στην ουσία, η αύξηση των εξαγωγών μεταξύ 2008 και 2013 συνίστατο κυρίως στην άνοδο των εξαγωγών καυσίμων και λιπαντικών, ενώ οι εξαγωγές κεφαλαιουχικών αγαθών και εξοπλισμού μεταφορών στην ουσία μειώθηκαν, παρά την εκκίνησή τους από χαμηλή βάση (Σχήμα 2.7, ομάδα Β). Ως αποτέλεσμα, οι εξαγωγές καυσίμων και λιπαντικών – κυρίως διυλισμένου πετρελαίου – αποτελούσαν το 39 τοις εκατό περίπου του συνόλου των εξαγωγών το 2013, ενώ οι εξαγωγές κεφαλαιουχικών αγαθών

Σχήμα 2.7 Η ποιότητα των ελληνικών εξαγωγών συγκριτικά

Ομάδα Α. Μερίδιο συμμετοχής των εξαγωγών υψηλής και μεσαίας τεχνολογίας στο σύνολο των εξαγωγών (% , 2009)



Ομάδα Β. Συνεισφορά στις εξαγωγές ανά τύπο προϊόντος (ποσοστό της συνολικής αύξησης των εξαγωγών)



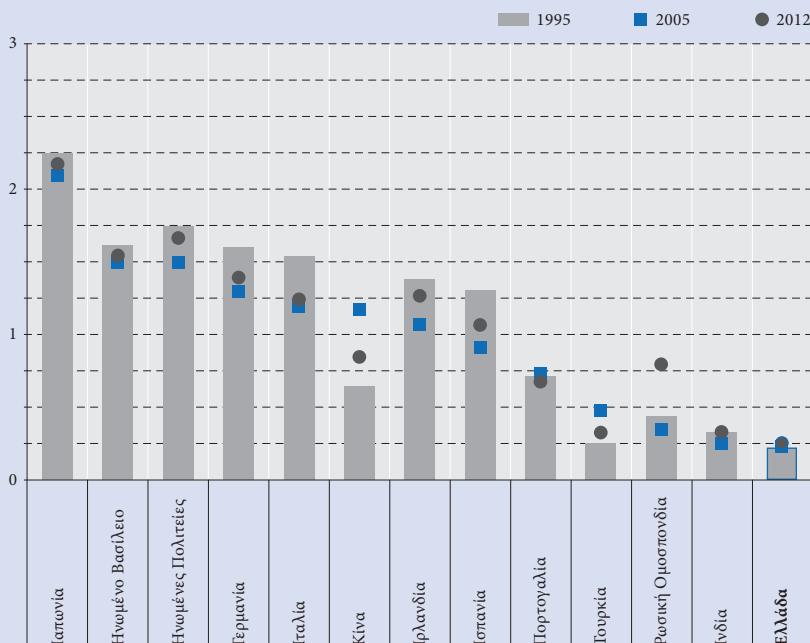
Σημείωση: Τα αριθμητικά στοιχεία δίπλα στις ετικέτες της ομάδας Β αναφέρονται στην ποσοστιαία συμμετοχή του προϊόντος στο σύνολο των εξαγωγών το 2013. Τα αριθμητικά στοιχεία εξαγωγών στην Ομάδα Α αφορούν τον κλάδο μεταποίησης. Τα αριθμητικά στοιχεία της Ομάδας Α για τις χώρες BRICs αφορούν την ομάδα χωρών που περιλαμβάνει τη Βραζιλία, τη Ρωσική Ομοσπονδία, την Ινδία, την Ινδονησία, Νότια Αφρική την Κίνα.

Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων του ΟΟΣΑ (Ομάδα Α) και της βάσης δεδομένων Comtrade του ΟΗΕ.

Πλαίσιο 2.3 Οικονομική πολυπλοκότητα και διαρκής οικονομική ανάπτυξης

Το χαμηλό τεχνολογικό περιεχόμενο των ελληνικών εξαγωγών σχετίζεται άμεσα με το χαμηλό επίπεδο εξειδίκευσης του παραγωγικού συστήματος. Ο δείκτης οικονομικής πολυπλοκότητας (ECI), ο οποίος μετρά το επίπεδο συνθετότητα των εξαγωγών, δείχνει ένα πολύ χαμηλό επίπεδο διαφοροποίησης των εξαγωγών και περιορισμένη παραγωγική ικανότητα. Αυτό ισχύει ακόμη κι όταν συγκρίνεται η Ελλάδα με χώρες που έχουν παρόμοια επίπεδα κατά κεφαλή ΑΕγχΠ, όπως η Ιρλανδία, η Ιταλία και η Ισπανία.

Σχήμα 2.8 Δείκτης οικονομικής πολυπλοκότητας σε επιλεγμένες οικονομίες



Πηγή: Το Παρατηρητήριο για την Οικονομική Πολυπλοκότητα

Η εμπειρική βιβλιογραφία για το εμπόριο και την ανταγωνιστικότητα αναγνωρίζει ότι η ποιότητα των εξαγόμενων προϊόντων και η οικονομική απόδοση συσχετίζονται θετικά. Ειδικότερα, τα στοιχεία δείχνουν ότι οι χώρες που παράγουν και εξάγουν τα προϊόντα που παράγουν και εξάγουν οι πλούσιες χώρες – συνήθως πολύπλοκα προϊόντα – έχουν τη δυνατότητα να αναπτυχθούν ταχύτερα από τις χώρες που παράγουν και εξάγουν άλλα προϊόντα: "οι χώρες γίνονται ό,τι παράγουν" (βλ. Hausmann et al., 2007). Η διατήρηση της οικονομικής μεγέθυνσης και ανάπτυξης συνεπάγεται διαρθρωτικό μετασχηματισμό της παραγωγής και τη συνάθροιση δυνατοτήτων που επιτρέπουν μεγαλύτερη ποικιλία παραγωγής και αυξημένη παραγωγικότητα.

Η πρόσφατη βιβλιογραφία σχετικά με την συνθετότητα²⁸ των προϊόντων και την πολυπλοκότητα της οικονομίας²⁹ παρέχει τα δομικά στοιχεία, για να κατανοηθεί πώς μπορούν να αναπτύσσονται οι οικονομίες παράγοντας διαρκώς πιο πολύπλοκα αγαθά, γεγονός που με τη σειρά του απαιτεί περισσότερες δυνατότητες. Σύμφωνα με εμπειρικά στοιχεία, το σύνολο των δυνατοτήτων που υπάρχουν σε μια χώρα – όπως ορίζονται ως το σύνολο των παραγωγικών συντελεστών, όπως φυσικό και ανθρώπινο κεφάλαιο, γη, υποδομές και θεσμοί – καθορίζει τη "συνθετότητα" ή "οικονομική πολυπλοκότητα" των παραγόμενων αγαθών. *Πολύπλοκα προϊόντα* είναι εκείνα που απαιτούν δυνατότητες τις οποίες έχουν λίγες χώρες και, συνεπώς, είναι λιγότερο διαθέσιμα. Οι δυνατότητες αναπτύσσονται εστιάζοντας την παραγωγή σε προϊόντα που απαιτούν ένα σύνολο δυνατοτήτων παρόμοιο με εκείνο που ήδη υπάρχει στη χώρα. Ο προσδιορισμός πιθανών προϊόντων που είναι παρόμοια με όσα ήδη παράγονται μπορεί να αποτελέσει έναν οδηγό βιομηχανικής πολιτικής, με στόχο την αξιοποίηση εφικτών ευκαιριών για ανάπτυξη του εμπορίου. Για παράδειγμα, στην Ελλάδα, η ανάλυση του χώρου των προϊόντων δείχνει ότι πολύ λίγοι κλάδοι συνδέονται με την αλυσίδα παραγωγής του διυλισμένου πετρελαίου – το οποίο αποτελεί το κύριο εξαγωγίμο προϊόν στην Ελλάδα. Αυτό υποδεικνύει ότι η οικονομία στο σύνολό της μπορεί να επωφεληθεί ελάχιστα από την αύξηση των εξαγωγών αυτού του προϊόντος. Αντιθέτως, τα προϊόντα που σχετίζονται με την υγεία και την παραγωγή τροφίμων είναι πολυάριθμα και άκρως διασυνδεδεμένα, υποδεικνύοντας ότι η στήριξη αυτών των κλάδων μπορεί να αποφέρει μεγαλύτερες αποδόσεις ως προς την παραγωγικότητα, τις επιδόσεις των εξαγωγών και την ανάπτυξη δυνατοτήτων.

και εξοπλισμού μεταφορών αντιπροσώπευαν μόνο το 5 τοις εκατό και το 1,9 τοις εκατό, αντίστοιχα. Πρόκειται για σημαντικό ζήτημα, καθώς οι εξαγωγές με μεγαλύτερο περιθώριο διαφοροποίησης και υψηλότερο τεχνολογικό περιεχόμενο είναι κρίσιμης σημασίας για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και την προαγωγή της μακροπρόθεσμης οικονομικής ανάπτυξης (βλ. επίσης Πλαίσιο 2.3).

Στο εξής, χρειάζεται να καταβληθούν προσπάθειες προκειμένου να προαχθεί η παραγωγικότητα και η καινοτομία των επιχειρήσεων, με στόχο την ανάπτυξη προϊόντων υψηλότερης ποιότητας. Αυτό όμως σημαίνει την απομάκρυνση από την παραδοσιακή οικονομική βάση της Ελλάδας. Στην πραγματικότητα, το 2012 περίπου 25 τοις εκατό των νέων εταιρειών στην Ελλάδα ανήκαν σε κλάδους χαρακτηριστικούς της προ κρίσεως περιόδου, δηλαδή εστιατόρια, καταστήματα τροφοδοσίας και λιανεμπορίου, επιχειρήσεις που είναι γενικώς χαμηλής προστιθέμενης αξίας, με περιορισμένες ευκαιρίες για ανάπτυξη και διέπονται από κυκλικότητα. Από αυτή την άποψη, η δομή και η δυναμική των επιχειρήσεων αποτελούν σημαντικό καθοριστικό παράγοντα της ικανότητας της χώρας να αναπτύσσεται οικονομικά, να καινοτομεί, να προσαρμόζεται στις ανάγκες της αγοράς και να εντάσσεται στην παγκόσμια αλυσίδα αξίας – πρόκειται για καίρια ζητήματα τα οποία πραγματεύεται αναλυτικότερα η επόμενη ενότητα.

²⁸ Hausmann et al., (2007)

²⁹ Hidalgo and Hausmann, (2009), Hidalgo et al., (2007)

Γ ΔΟΜΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΚΟΜΜΑΤΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Η Ελλάδα έχει το υψηλότερο ποσοστό πολύ μικρών επιχειρήσεων στην ΕΕ, οι οποίες παρέχουν πάνω από τις μισές θέσεις εργασίας ...

Η Ελλάδα έχει το μεγαλύτερο ποσοστό πολύ μικρών επιχειρήσεων – οι οποίες ορίζονται ως οι επιχειρήσεις με λιγότερους από 10 εργαζομένους – μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών. Πράγματι, το 2012, οι πολύ μικρές επιχειρήσεις αντιπροσώπευαν το 96,4 τοις εκατό περίπου του συνολικού αριθμού επιχειρήσεων, έναντι του 92 τοις εκατό κατά μέσο όρο στην ΕΕ των 27 και 89 τοις εκατό στο Ηνωμένο Βασίλειο και 82 τοις εκατό στη Γερμανία. Αντιθέτως, οι μικρές επιχειρήσεις – οι οποίες απασχολούν 10 έως 50 εργαζομένους – αποτελούσαν το 2,9 τοις εκατό του συνόλου των επιχειρήσεων το ίδιο έτος, έναντι του 6,2 τοις εκατό κατά μέσο όρο στην ΕΕ. Οι μεσαίες επιχειρήσεις – από 50 έως 250 εργαζόμενοι – ήταν το 0,6 τοις εκατό του συνόλου και οι μεγάλες επιχειρήσεις – άνω των 250 εργαζομένων – κάτω του 0,1 τοις εκατό.³⁰

Οι πολύ μικρές επιχειρήσεις απασχολούσαν το 57,6 τοις εκατό του εργατικού δυναμικού του 2012 – το υψηλότερο ποσοστό μεταξύ των Κρατών Μελών της ΕΕ (Σχήμα 2.9).³¹ Το υπόλοιπο εργατικό δυναμικό που απασχολείται σε επιχειρήσεις στην Ελλάδα είναι ισοκαταμεμημένο μεταξύ των μικρών, μεσαίων και μεγάλων επιχειρήσεων. Αυτά τα ποσοστά είναι σχετικά συνεπή με εκείνα που παρατηρούνται στην Ευρώπη, με εξαίρεση το τελευταίο, δηλαδή τους εργαζόμενους που απασχολούνται σε μεγάλες επιχειρήσεις στην Ελλάδα, το οποίο βρίσκεται κάτω από το 15 τοις εκατό και άρα είναι σημαντικά χαμηλότερο από εκείνο των περισσότερων άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Για παράδειγμα, το 2012, αυτό το ποσοστό ήταν 33 τοις εκατό στην ΕΕ των 27, ενώ υπερέβαινε το 40 τοις εκατό στο Ηνωμένο Βασίλειο.

... με την ύφεση να έχει πλήξει έντονα αυτές τις επιχειρήσεις και να ευθύνονται για τον κύριο όγκο των χαμένων θέσεων εργασίας.

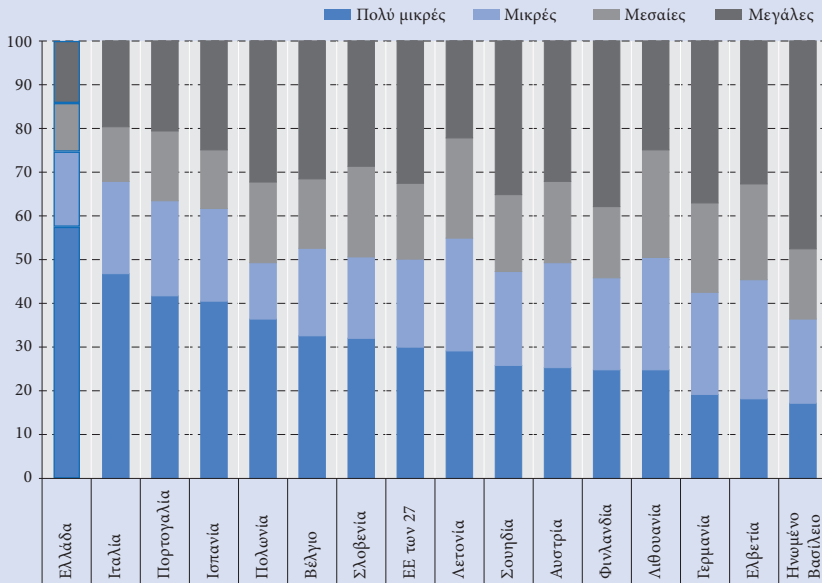
Στη διάρκεια της οικονομικής κάμψης, ο συνολικός αριθμός των επιχειρήσεων σημείωσε πτώση 37 τοις εκατό μεταξύ 2008 και 2013. Πρόκειται για σημαντικότερη πτώση έναντι άλλων χωρών της ΕΕ – ακόμη κι αν ληφθεί υπόψη το βάθος της ύφεσης. Για παράδειγμα, ο συνολικός αριθμός των επιχειρήσεων μειώθηκε κατά

³⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013α).

³¹ Οι πολύ μικρές επιχειρήσεις συνέβαλλαν το 30 τοις εκατό περίπου της συνολικής προστιθέμενης αξίας, ενώ οι μεγάλες επιχειρήσεις – αν και αντιπροσώπευαν ένα οριακό μερίδιο του συνόλου των επιχειρήσεων – ήταν υπεύθυνες για 37 τοις εκατό περίπου της συνολικής προστιθέμενης αξίας το 2012.

Σχήμα 2.9 Ποσοστό απασχόλησης ανά μέγεθος επιχειρήσεων, 2012

(ποσοστά)



Σημείωση: Οι πολύ μικρές επιχειρήσεις απασχολούν 0–9, οι μικρές επιχειρήσεις 10–49, οι μεσαίες επιχειρήσεις 50–249 και οι μεγάλες επιχειρήσεις περισσότερους από 250 εργαζομένους.

Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2013α).

15 τοις εκατό στην Ισπανία, 16 τοις εκατό στην Ιρλανδία και 9,7 τοις εκατό στην Πορτογαλία.³² Η δριμεία μείωση του αριθμού των επιχειρήσεων στην Ελλάδα μπορεί εν μέρει να εξηγηθεί από το μεγαλύτερο ποσοστό των πολύ μικρών επιχειρήσεων, οι οποίες είναι φυσικά πιο ευαίσθητες στις διακυμάνσεις του επιχειρηματικού κύκλου και στην μείωση των πιστώσεων. Πράγματι, μεταξύ 2008 και 2012, ο αριθμός των μεγάλων επιχειρήσεων στην Ελλάδα μειώθηκε κατά μόλις 12 τοις εκατό.

Στη διάρκεια της ύφεσης επιδεινώθηκαν και άλλοι δείκτες επιχειρηματική δυναμικής. Για παράδειγμα, το ποσοστό επιβίωσης των επιχειρήσεων μετά από ένα έτος – το οποίο ορίζεται ως το μερίδιο των νέων επιχειρήσεων που συνεχίζουν να λειτουργούν 12 μήνες μετά τη σύστασή τους – ήταν σχετικά υψηλό σε σχέση με την υπόλοιπη ΕΕ πριν την ύφεση (81 τοις εκατό το 2007). Έπεσε όμως γρήγορα στο 66 τοις εκατό το 2010, έναντι 81 τοις εκατό στην Ιταλία και 73 τοις εκατό στη Γαλλία.³³

³² Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013α).

³³ Ομοίως.

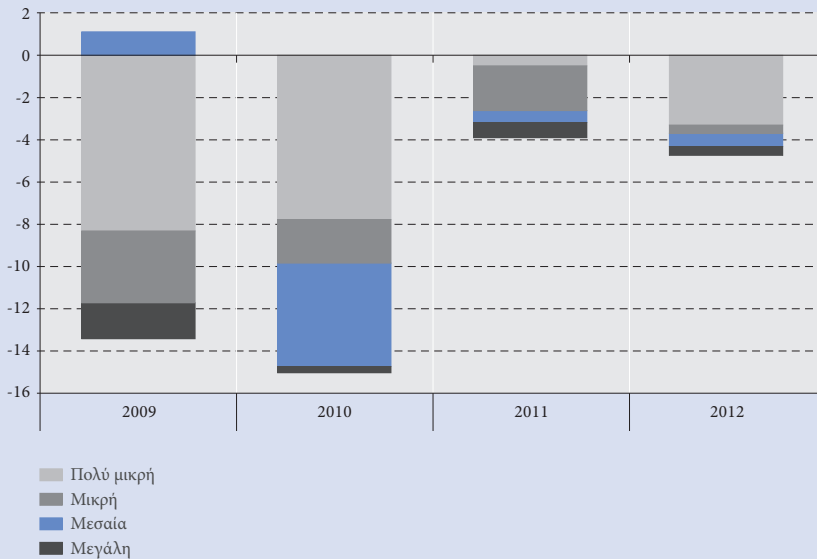
Δεδομένης της διάρθρωσης των επιχειρήσεων στην Ελλάδα, δεν αποτελεί συνεπώς έκπληξη το γεγονός ότι οι πολύ μικρές επιχειρήσεις ευθύνονται για περισσότερες από τις μισές θέσεις χαμένες εργασίας (με τις μεσαίες επιχειρήσεις να συμβάλλουν με άλλο ένα 30 τοις εκατό). Παρά την επιβράδυνση της απώλειας θέσεων εργασίας το 2011, συμπεριλαμβανομένων και των πολύ μικρών επιχειρήσεων, σημειώθηκε και πάλι επιτάχυνση το 2012, με αξιοσημείωτες απώλειες στις επιχειρήσεις με λιγότερους από δέκα εργαζομένους (Σχήμα 2.10).

Οι επιχειρήσεις στην Ελλάδα είναι αντιμέτωπες με μια σειρά προκλήσεων ως προς τη λειτουργία και επέκταση της δραστηριότητας ...

Η ρύθμιση της αγοράς προϊόντων (ΡΑΠ) – η οποία καθορίζεται από τους κανόνες που διέπουν την πρόσβαση στις αγορές, τον ανταγωνισμό και το γενικό επιχειρηματικό περιβάλλον – υπήρξε ιστορικά υψηλή στην Ελλάδα. Από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, πολλές ανεπτυγμένες χώρες έχουν κάνει σημαντικά βήματα προς την ελάφρυνση των εμποδίων εισόδου για τις επιχειρήσεις. Η Ελλάδα, ωστόσο, άρχισε να χαλαρώνει σταδιακά την αυστηρή ΡΑΠ μετά την έναρξη της κρίσης. Μία πρώτη δέσμη μέτρων αποσκοπούσε στην προώθηση της δημιουργίας επιχειρήσεων και των επενδύσεων. Ειδικότερα, ο νόμος 3853/2010 δημιούργησε το νομικό πλαίσιο για υπηρεσίες μίας στάσης για τις εμπορικές επιχειρήσεις, μειώνοντας τον αριθμό των διοικητικών διαδικασιών που απαιτούνται για την έναρξη επιχείρησης. Αντίστοιχα, ο νόμος 3894/2010 εισήγαγε ταχείες και διαφανείς διαδικασίες για στρατηγικές επενδύσεις, προκειμένου απλοποιηθούν οι διαδικασίες έγκρισης και αδειοδότησης επενδύσεων μεγάλης κλίμακας. Επιπλέον, ο νόμος 4072/2012 εισήγαγε μία νέα μορφή επιχειρήσεων με ελάχιστο εταιρικό κεφάλαιο ενός ευρώ και έδωσε τη δυνατότητα στις εταιρείες να δημοσιεύουν όλες τις οικονομικές καταστάσεις τους ηλεκτρονικά. Ένα άλλο σύνολο μέτρων αποσκοπούσε στην αύξηση του ανταγωνισμού σε αγορές προϊόντων στρατηγικής σημασίας. Ειδικότερα, ο νόμος 3887/2010 ήρε τους περιορισμούς αδειοδότησης στις οδικές εμπορευματικές μεταφορές και κατήργησε διοικητικά καθορισμένες τιμές. Παρομοίως, ο νόμος 3872/2010 επέτρεψε σε περιηγητικά πλοία με σημαία τρίτων χωρών να χρησιμοποιούν ως αφετηρία ελληνικό λιμένα. Τέλος, άλλα μέτρα ελάφρυναν τη ρύθμιση σε διάφορους κλάδους, όπως οι αγορές λιανικής, οι επαγγελματικές υπηρεσίες και τα φάρμακα.³⁴ Κατά συνέπεια, η αυστηρότητα της ΡΑΠ – όπως μετριέται με τον αντίστοιχο δείκτη ΡΑΠ

³⁴ Αυτές οι νομοθετικές παρεμβάσεις περιλαμβάνουν το νόμο 3959/2011 περί ανταγωνισμού, το νόμο 4177/2013 περί ωραρίου λειτουργίας καταστημάτων, το νόμο 3919/2011 περί αρχής της επαγγελματικής ελευθερίας, το νόμο 4052/2012 περί γενοσήμων φαρμάκων στον κλάδο υγειονομικής περίθαλψης και το νόμο 4001/2011 περί ενεργειακών πολιτικών. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014) για λεπτομερέστερη περιγραφή των μεταρρυθμίσεων καθώς και μία προκαταρκτική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους.

Σχήμα 2.10 Μεταβολή της απασχόλησης ανά μέγεθος επιχειρήσεων
(ποσοστά)



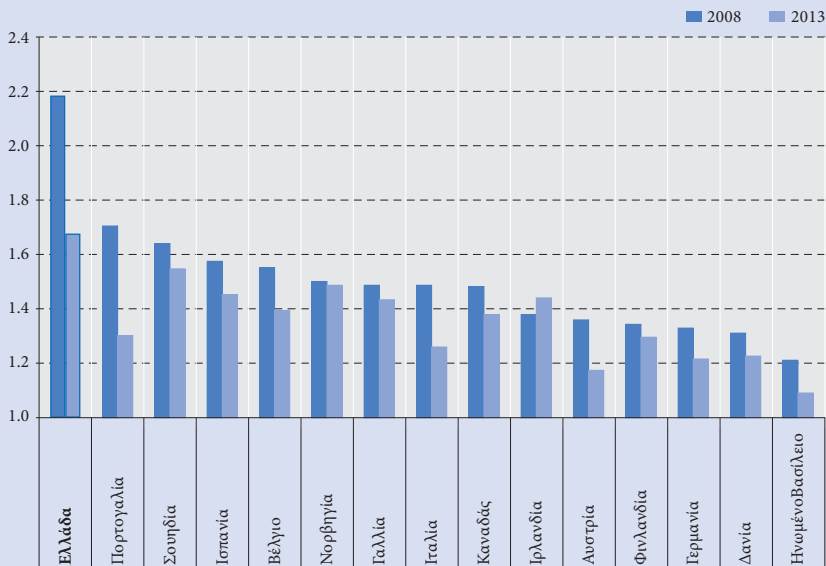
Σημείωση: Οι πολύ μικρές επιχειρήσεις απασχολούν 0–9, οι μικρές επιχειρήσεις 10–49, οι μεσαίες επιχειρήσεις 50–249 και οι μεγάλες επιχειρήσεις περισσότερους από 250 εργαζομένους.
Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2013α).

– υποδιπλασιάστηκε από το 2008 έως το 2013 και άρχισε να συγκλίνει με εκείνη λοιπών ευρωπαϊκών χωρών (Σχήμα 2.11).

Η φορολογική επιβάρυνση της εργασίας – η οποία ορίζεται ως το ποσοστό του συνολικού κόστους εργασίας που καταβάλλεται για φόρους εισοδήματος και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης – για έναν εργαζόμενο με μέσο εισόδημα ήταν 41,5 τοις εκατό το 2013 στην Ελλάδα, έναντι του 35,9 τοις εκατό κατά μέσο όρο στις χώρες του ΟΟΣΑ. Ειδικότερα, οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης που καταβάλλονται από τους εργοδότες αντιπροσωπεύουν το 21,5 τοις εκατό του συνολικού κόστους εργασίας σε σύγκριση με το μέσο ποσοστό ύψους 14,2 τοις εκατό στις χώρες του ΟΟΣΑ. Κατά συνέπεια, το 2014, η ελληνική Κυβέρνηση μείωσε τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης εργοδοτών και εργαζομένων κατά 2,9 ποσοστιαίες μονάδες και 1 ποσοστιαία μονάδα, αντίστοιχα.³⁵

³⁵ Ο νόμος 4254 ψηφίστηκε στις 30 Μαρτίου 2014 και περιλαμβάνει μέτρα για την στήριξη της οικονομίας στο πλαίσιο του νόμου 4046 του 2012. Σύμφωνα με προσωρινούς υπολογισμούς, η συμβολή αυτού του μέτρου στη μείωση του ΜΚΕ στο σύνολο της οικονομίας θα είναι 0,7 ποσοστιαίες μονάδες το 2014 και 0,6 ποσοστιαίες μονάδες το 2015 (1,05 ποσοστιαίες μονάδες και 0,9 ποσοστιαίες μονάδες, αντίστοιχα, στη μείωση του ΜΚΕ για τις επιχειρήσεις).

Σχήμα 2.11 Δείκτης ρύθμισης αγοράς προϊόντων, 2008–2013



Σημείωση: Τα στοιχεία αφορούν το συνολικό δείκτη ΡΑΠ, ο οποίος περιλαμβάνει μεταξύ άλλων μια σειρά από επιμέρους δείκτες που αφορούν στην κρατική εμπλοκή σε κλάδους δικτύων, ελέγχους τιμών, συστήματα αδειοδοτήσεων, επικοινωνία και απλοποίηση των κανόνων και διαδικασιών, διοικητικά βάρη για επιχειρήσεις. Οι χώρες κατατάσσονται σύμφωνα με τη βαθμολογία το δείκτη συνολικά. Όσο υψηλότερη είναι η τιμή του δείκτη τόσο αυστηρότερη η ρύθμιση της αγοράς προϊόντων. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. τον ορισμό του δείκτη ρύθμισης αγοράς προϊόντων του ΟΟΣΑ από τη Βάση δεδομένων ρύθμισης αγορών προϊόντων του ΟΟΣΑ.

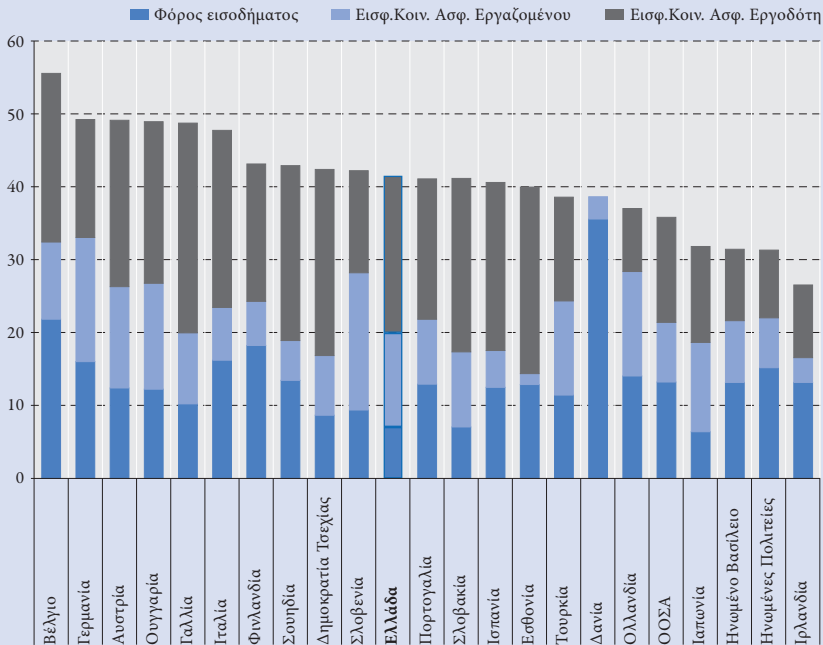
Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων από τη βάση δεδομένων ρύθμισης αγορών προϊόντων του ΟΟΣΑ.

Ο σημερινός μέσος φορολογικός συντελεστής για τις εταιρείες στην Ελλάδα είναι 26 τοις εκατό (από το 2013), ένας από τους υψηλότερους συντελεστές στις χώρες του ΟΟΣΑ, έχοντας αυξηθεί από 20 τοις εκατό το 2012.^{36,37} Επιπροσθέτως, ο φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων για εταιρείες που τηρούν βιβλία και στοιχεία με βάση απλοποιημένα λογιστικά πρότυπα είναι προοδευτικός, με τα κέρδη άνω των 50.000 ευρώ να φορολογούνται με συντελεστή 33 τοις εκατό. Η πρόσφατη αύξηση της φορολογίας των νομικών προσώπων οφειλόταν στο γεγονός ότι τα έσοδα από τη φορολογία εισοδήματος εταιρειών μειώθηκαν στη διάρκεια της κρίσης, κυρίως ως αποτέλεσμα της συρρικνούμενης φορολογικής βάσης εξαιτίας της μείωσης της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Στην πραγματικότητα, τα έσοδα από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων το 2012 υποδιπλασιάστηκαν σε σχέση με το επίπεδο προ κρίσεως και η συνεισφορά τους στα συνολικά έσοδα από φόρους μειώθηκε από 7,3 τοις εκατό το 2009 στο 3 τοις εκατό το 2012.

³⁶ Αυτό συνέβη μετά από αρκετά έτη μειώσεων, στη διάρκεια των οποίων ο φορολογικός συντελεστής για τις εταιρείες έπεφτε σταδιακά από το 35 τοις εκατό το 2005.

³⁷ 11 από τις βασικές 33 χώρες του OECD έχουν υψηλότερους φορολογικούς συντελεστές νομικών προσώπων, όπως η Ιταλία, η Πορτογαλία, η Γαλλία και το Βέλγιο.

Σχήμα 2.12 Φορολογική επιβάρυνση της εργασίας, ένας εργαζόμενος με μέσο εισόδημα, 2013 (ποσοστό του συνολικού κόστους εργασίας)



Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων του ΟΟΣΑ, Taxing Wages 2014 - Statistics (Φορολογικές Επιβαρύνσεις της Εργασίας 2014 - Στατιστικά Στοιχεία).

... ενώ η πρόσβαση σε πιστώσεις παραμένει περιορισμένη, ιδιαίτερα για τις ΜμΕ.

Από την έναρξη του προγράμματος χρηματοπιστωτικής στήριξης, η Ελλάδα αφιέρωσε ένα μεγάλο ποσό των δημόσιων πόρων στην ανακεφαλαιοποίηση του τραπεζικού κλάδου με στόχο τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Μόνο το 2012, δαπανήθηκαν περίπου 7 δισεκατομμύρια ευρώ σε μέτρα ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών. Εντούτοις, η χρηματοπιστωτική κατάσταση των τραπεζών παραμένει δυσχερής από πολλές απόψεις. Ειδικότερα, το μερίδιο των μη εξυπηρετούμενων δανείων είναι εξαιρετικά υψηλό καθώς κυμαινόταν στο 40 τοις εκατό το σύνολο των δανείων στο τέλος του 2013. Στην πραγματικότητα, η πρόσφατη δοκιμή αντοχής (stress test) που διενήργησε η Τράπεζα της Ελλάδος στα τέλη του 2013 εκτίμησε τις κεφαλαιακές ανάγκες του τραπεζικού κλάδου στα 6,4 δισεκατομμύρια ευρώ (σύμφωνα με το σενάριο βάσης – άνω των 9 δισεκατομμυρίων ευρώ

σύμφωνα με το δυσμενές σενάριο). Κατά συνέπεια, η ροή χρηματοδότησης προς τις επιχειρήσεις παραμένει εξαιρετικά χαμηλή. Η χρηματοδότηση των επιχειρήσεων μειωνόταν καθ'όλη τη διάρκεια του 2013 – κατά περίπου 6 τοις εκατό – και συνέχισε να συρρικνώνεται τους πρώτους μήνες του 2014. Στην πραγματικότητα, τον Ιούλιο του 2014, η χρηματοδότηση των μη χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων ήταν 4,8% χαμηλότερη από την ίδια περίοδο του προηγούμενου έτους.³⁸

Αντίστοιχα, τα επιτόκια για δάνεια ύψους έως 0,25 εκατομμύρια ευρώ – τα οποία έχουν γενικά ζήτηση από τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜμΕ)– είναι εξαιρετικά υψηλά και μόλις προσφάτως μειώθηκαν οριακά, από 7,5 τοις εκατό το 2012 στο 7,1 τοις εκατό το 2013. Ως αποτέλεσμα, οι ελληνικές ΜμΕ αντιμετωπίζουν διαρκώς δυσμενείς συνθήκες χρηματοδότησης σε σύγκριση με τις ευρωπαϊκές. Πράγματι, το ένα τρίτο των ελληνικών ΜμΕ αναφέρουν "την πρόσβαση σε χρηματοδότηση" ως το πλέον πιεστικό πρόβλημα, έναντι του μέσου όρου της ΕΕ της τάξεως του 15 τοις εκατό. Επιπλέον, περίπου δύο τρίτα των ελληνικών ΜμΕ ανέφεραν ότι η πρόσβαση στη χρηματοδότηση το 2013 είχε γίνει δυσχερέστερη από το προηγούμενο έτος.³⁹

³⁸ Τράπεζα της Ελλάδας, Τραπεζική χρηματοδότηση του εγχώριου ιδιωτικού τομέα: Ιούλιος 2014. Δελτίο τύπου, Αύγουστος 2014.

³⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013b).

Δ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Το κεφάλαιο αυτό έδειξε ότι η συνεχής πτώση του μοναδιαίου κόστους εργασίας από το 2010 δεν οδήγησε σε υψηλότερη ανταγωνιστικότητα. Η ανάλυση αντιθέτως υποδεικνύει ότι η ισχνή εξωτερική ανταγωνιστικότητα της Ελλάδας οφειλόταν κυρίως στην στάσιμη παραγωγικότητα, η οποία είναι απόρροια των ισχνών επενδύσεων και των εξαγωγών χαμηλής προστιθέμενης αξίας, που συνοδεύονταν από μία άκρως κατακερματισμένη διάρθρωση της παραγωγής όπου κυριαρχούν οι πολύ μικρές επιχειρήσεις με περιορισμένη ικανότητα ανάπτυξης. Περαιτέρω διάβρωση των μισθών, συνεπώς, θα αποδυναμώσει απλώς την εσωτερική ζήτηση με σημαντικές, αρνητικές παρεπόμενες επιπτώσεις στις κοινωνικές συνθήκες. Απεναντίας, αυτό που χρειάζεται είναι μια από σειρά οριζόντιες πολιτικές για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και την αύξηση της παραγωγικής ικανότητας της χώρας. Αξίζει να σημειωθεί ότι η Κυβέρνηση έχει αρχίσει να πραγματοποιεί σημαντικά βήματα σε αυτό τον τομέα, αλλά θα μπορούσε να δοθεί περισσότερη προσοχή στην προώθηση των επενδύσεων στην πραγματική οικονομία, βελτιώνοντας την πρόσβαση των ΜμΕ στη χρηματοδότηση και αξιοποιώντας το ανθρώπινο κεφάλαιο που υπάρχει στη χώρα. Εν των μεταξύ, τα πρόσφατα μέτρα για τη διευκόλυνση της δημιουργίας νέων επιχειρήσεων πρέπει να συνοδευτούν από προγράμματα στήριξης με στόχο την κατεύθυνση της επιχειρηματικότητας προς στρατηγικούς κλάδους.

Απαιτούνται επειγόντως προσπάθειες βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος ...

Οι παρεμβάσεις που υλοποιήθηκαν στη διάρκεια της κρίσης για τη μείωση των διοικητικών διαδικασιών συνέβαλαν στη βελτίωση του συνολικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος, κυρίως όσον αφορά στην έναρξη επιχειρήσεων (βλ. Πλαίσιο 2.4). Επιπλέον, οι πρωτοβουλίες για την στήριξη των ενεργών επιχειρήσεων θα μπορούσαν να θεωρηθούν συμπληρωματικές εκείνων που είχαν ήδη αναληφθεί. Για παράδειγμα, το 2007 η γαλλική κυβέρνηση ίδρυσε το Κέντρο Διαχείρισης Πολύ Μικρών Επιχειρήσεων, το οποίο παρέχει στις μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις επαγγελματική κατάρτιση και βασικές υπηρεσίες (π.χ. συμβουλές για χρηματοοικονομικούς κανονισμούς και οικονομικά δεδομένα) με κριτήριο αναφοράς το σχετικό

Πλαίσιο 2.4 Έναρξη επιχείρησης: Η Ελλάδα συγκριτικά

Η Ελλάδα σήμερα κατέχει την 36η θέση μεταξύ 189 οικονομιών ως προς την ευκολία έναρξης επιχείρησης. Μία σημαντική εξέλιξη από το 2013, όταν κατείχε την 147η θέση. Η βελτίωση αυτή κατέστη εφικτή χάρη στην θεσμοθέτηση μίας απλούστερης μορφής εταιρείας περιορισμένη ευθύνης και την κατάργηση της απαίτησης ελάχιστου εταιρικού κεφαλαίου για αυτές τις εταιρείες. Ειδικότερα, η έναρξη επιχείρησης στην Ελλάδα σήμερα προϋποθέτει πέντε διαφορετικές διαδικασίες σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, έναντι 11 διαδικασιών στην Ισπανία, εννέα στη Γερμανία, έξι στο Ηνωμένο Βασίλειο και πέντε στη Γαλλία. Επιπλέον, η μέση διάρκεια ολοκλήρωσης όλων των διαδικασιών είναι 11 ημέρες, σε σύγκριση με 15 στη Γερμανία, 13 στο Ηνωμένο Βασίλειο και επτά στη Γαλλία.

Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα (2014).

κλάδο δραστηριότητας. Ενδιαφέρον στοιχείο αποτελεί ότι τα μέλη του κέντρου αποκτούν χρηματοπιστωτικά πλεονεκτήματα. Μερικοί από αυτούς τους πρόσθετους μηχανισμούς στήριξης, π.χ. προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, θα μπορούσαν να συντελέσουν στην ενθάρρυνση της τυπικής ρύθμισης των σχέσεων μεταξύ επιχειρήσεων και των εργαζομένων τους.

Εντούτοις, αυτό που ουσιαδώς χρειάζεται είναι ένα φορολογικό καθεστώς, το οποίο να εξισορροπεί θέματα ανταγωνιστικότητας και εσόδων. Σήμερα, το επιχειρηματικό περιβάλλον χαρακτηρίζεται από σχετικά υψηλά ποσοστά δήλωσης χαμηλότερου εισοδήματος που, σύμφωνα με εκτιμήσεις, αντιπροσωπεύει μεγάλο μερίδιο των διαφυγόντων φορολογικών εσόδων.⁴⁰ Σε συνδυασμό μάλιστα με ένα σχετικά υψηλό ποσοστό αδήλωτης εργασίας σε ορισμένους κλάδους (βλ. Κεφάλαιο 3), υπονομεύει την είσπραξη φόρων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Κατά συνέπεια, η Ελλάδα κινδυνεύει να παγιδευτεί σε ένα φαύλο κύκλο, όπου τα χαμηλά φορολογικά έσοδα επάγουν υψηλότερη φορολογία των επιχειρήσεων και της εργασίας, η οποία με τη σειρά της εξωθεί τις επιχειρήσεις να παρεκκλίνουν από την επίσημη οικονομία, να προσλαμβάνουν ανασφάλιστους εργαζομένους ή και

⁴⁰ Οι Αρταβάνης κ.ά. (2012) εκτιμούν ότι το διαφυγόν φορολογητέο εισόδημα για τους ελεύθερους επαγγελματίες ήταν 28 δισεκατομμύρια € το 2009. Οι συγγραφείς διαπιστώνουν ότι το μέσο πραγματικό εισόδημα των ελευθέρων επαγγελματιών είναι 1,92 φορές μεγαλύτερο από του εισοδήματος που δηλώνουν. Οι Λεβέντη κ.ά. (2013) εκτιμούν ότι το μέσο ποσοστό δήλωσης χαμηλότερου εισοδήματος το 2009 ήταν 12,2 τοις εκατό, οδηγώντας σε υστέρηση των φορολογικών εσόδων της τάξεως του 29,7 τοις εκατό. Τα αποτελέσματα σε γενικές γραμμές συμφωνούν με τις εκτιμήσεις για το συνολικό μέγεθος της άτυπης οικονομίας στην Ελλάδα, η οποία εκτιμάται σε περίπου 30 τοις εκατό του ΑΕγχΠ (Schneider, 2011).

να μειώνουν την επιχειρηματική τους δραστηριότητα. Τα παραπάνω οδηγούν σε περαιτέρω μείωση των εσόδων από φόρους και πιθανώς υψηλότερη φορολογία των επιχειρήσεων κ.ο.κ. Η ελληνική Κυβέρνηση προσφάτως προέβη σε μια σειρά ενεργειών για την ενδυνάμωση του συστήματος είσπραξης φόρων μέσω υποχρεωτικών δηλώσεων και προστίμων, σε μια προσπάθεια να διευρύνει τη φορολογική βάση και να μειώσει την άτυπη οικονομία. Ωστόσο, ο μηχανισμός αποτροπής θα μπορούσε να συμπληρωθεί με μέτρα που παρέχουν κίνητρα συμμόρφωσης σε συνδυασμό με μια αποτελεσματική φορολογική μεταρρύθμιση (βλ. ενότητα Δ του Κεφαλαίου 4). Πράγματι, μια εκτενής στρατηγική για την στήριξη της παραγωγικότητας και της καινοτομίας προϋποθέτει την υιοθέτηση μέτρων που θα προάγουν τη μεταπήδηση από την άτυπη στην επίσημη οικονομία. Η μεταπήδηση αυτή θα έχει επιπλέον θετικές επιπτώσεις στο σύστημα φορολογίας, στην κοινωνική ασφάλιση και τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, ενώ ταυτόχρονα θα συμβάλλει στην ευκολότερη μετάβαση προς κλάδους υψηλότερης προστιθέμενης αξίας.

... οι οποίες θα μπορούσαν να συμπληρωθούν με μέτρα για την προαγωγή της καινοτομίας και των παραγωγικών επενδύσεων ...

Η ενθάρρυνση των παραγωγικών επενδύσεων αποτελεί ένα από τα κύρια σημεία εκκίνησης για την στήριξη της ανάκαμψης και, ταυτόχρονα, την προαγωγή παραγωγικών μετασχηματισμών. Αυτή η νέα στρατηγική επενδύσεων και οικονομικής ανάπτυξης για την περίοδο 2014 έως 2020 – η οποία εστιάζει στην προώθηση της καινοτομίας, τη μείωση του κατακερματισμού των δραστηριοτήτων έρευνας και ανάπτυξης και την παρακίνηση επενδύσεων σε κλάδους όπου η Ελλάδα έχει συγκριτικό πλεονέκτημα – αποτελεί ευπρόσδεκτη πρωτοβουλία. Σημαντικό είναι το γεγονός ότι αυτά τα μέτρα συμπληρώθηκαν με την θέσπιση φορολογικών κινήτρων και επιχορηγήσεων που κυμαίνονται από 15 έως 55 τοις εκατό των συνολικών δαπανών που συνδέονται με την εγκεκριμένη επένδυση.⁴¹ Εντούτοις, δεδομένων των περιορισμένων διαθέσιμων πόρων,⁴² βασική πρόκληση για την Ελλάδα είναι η βελτίωση του σχεδιασμού των φορολογικών κινήτρων προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η αποτελεσματικότητά τους. Για παράδειγμα:

⁴¹ Το ποσό της ενίσχυσης ποικίλει ανάλογα με το μέγεθος της επιχείρησης και τη γεωγραφική περιοχή των δραστηριοτήτων.

⁴² Λόγου χάρι, η ακαθάριστη δαπάνη για έρευνα και τεχνολογία αναμένεται να αυξηθεί οριακά στο άμεσο μέλλον – σε 0,69 τοις εκατό του ΑΕγχΠ μέχρι το 2020.

- Στην Ιταλία θεσπίστηκε δοκιμαστικά έκπτωση φόρου για εταιρείες που εξωπορίζουν δραστηριότητες έρευνας και τεχνολογίας σε πανεπιστήμια ή ερευνητικά κέντρα αναγνωρισμένα από την ΕΕ. Η έκπτωση φόρου ισούται με 90 τοις εκατό του επιπλέον ποσό που δαπανάται για έρευνα και τεχνολογία στη διάρκεια του έτους σε σχέση με τη μέση επένδυση σε έρευνα και τεχνολογία που πραγματοποίησε η εταιρεία τα προηγούμενα δύο έτη. Ιδιαίτερα πλεονεκτήματα αυτής της παρέμβασης είναι η σπουδαιότητα που αποδίδεται στην επιπλέον αύξηση των επενδύσεων σε έρευνα και τεχνολογία – αντί για τις απόλυτες τιμές – καθώς και η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων και ερευνητικών ιδρυμάτων στην έρευνα. Το σύστημα μπορεί να αποβεί ιδιαίτερος επωφελές για ΜμΕ, καθώς ενδέχεται να μην έχουν οργανωτική και τεχνική ικανότητα να διεξάγουν δραστηριότητες έρευνας και τεχνολογίας αυτόνομα.
- Παρομοίως, στη Γαλλία, οι ΜμΕ με λιγότερα από οκτώ έτη λειτουργίας και δαπάνες για έρευνα και τεχνολογία της τάξεως του 15 τοις εκατό τουλάχιστον των συνολικών εξόδων τους μπορούν να απολαμβάνουν μείωση των φόρων τους και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης για ερευνητικές θέσεις εργασίες υψηλής εξειδίκευσης. Στην ίδια λογική, η Αυστρία, η Ιταλία και η Ολλανδία έχουν εκπτώσεις φόρων ως κίνητρο για τους εργοδότες να παρέχουν κατάρτιση στους εργαζομένους. Τα κίνητρα ισχύουν για κατάρτιση που παρέχεται εντός των επιχειρήσεων εκτός σε δημόσια ή ιδιωτικά εκπαιδευτικά ιδρύματα. Αυτές οι εκπτώσεις φόρων μπορεί να παρέχουν κίνητρα για καινοτομία σε νέες επιχειρήσεις, οι οποίες συχνά καταγράφουν ζημίες στα στάδια λειτουργίας τους – δεδομένου ότι τα ερευνητικά έργα γενικά αποδίδουν μέσο-μακροπρόθεσμα. Στη Νέα Ζηλανδία, η κυβέρνηση ανέπτυξε ένα δίκτυο για την ενίσχυση της καινοτομίας και της παραγωγικότητας στον τομέα των γεωργικών τροφίμων. Παρόλο που παρέχεται στήριξη σε μεγάλες επιχειρήσεις προκειμένου να παραμείνουν προσηλωμένες στην καινοτομία, οι δημόσιοι φορείς προωθούν τον πολλαπλασιασμό των ΜμΕ, οι οποίες μπορούν να συνδέονται στην εφοδιαστική αλυσίδα των μεγάλων εταιρειών και να συνεργάζονται σε ερευνητικές δραστηριότητες. Ένα παρόμοιο μοντέλο θα μπορούσε προβλέπει τον περιορισμό φορολογικών κινήτρων μόνο σε μεγάλες επιχειρήσεις, και ταυτόχρονα την παροχή επιχορηγήσεων σε ΜμΕ. Στην ειδική περίπτωση της Ελλάδας, όπου το επιχειρηματικό περιβάλλον κυριαρχείται από πολύ μικρές επιχειρήσεις, κάτι τέτοιο θα ενθάρρυνε το σχηματισμό δικτύων και βιομηχανικών περιοχών.

... καθώς και την ενίσχυση των συμπράξεων δημοσίου-ιδιωτικού τομέα ...

Οι πολιτικές προώθησης των επιχειρηματικών επενδύσεων στην καινοτομία μπορούν να συμπληρώνονται με προσπάθειες ενίσχυσης της συνεργασίας μεταξύ της ακαδημαϊκής έρευνας και του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Στην πραγματικότητα, δεδομένου ότι 70 τοις εκατό των συνολικών δαπανών για έρευνα και τεχνολογία αφορούν το δημόσιο τομέα (σε σχέση με 30 τοις εκατό κατά μέσο όρο στις χώρες του ΟΟΣΑ), μπορούν να γίνουν περισσότερα για την αξιοποίηση των ερευνητών και των ερευνητικών κέντρων στη χώρα.⁴³ Η ενδυνάμωση της συνεργασίας μεταξύ

Πλαίσιο 2.5 Πρόσφατα μέτρα για την προαγωγή της συνεργασίας δημοσίου-ιδιωτικού τομέα στην Ελλάδα

Ελληνική Πρωτοβουλία Τεχνολογικών Συνεργατικών Σχηματισμών Corallia: Η Πρωτοβουλία Τεχνολογικών Συνεργατικών Σχηματισμών Corallia⁴⁴ δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ για την ανάπτυξη και στήριξη τεχνολογικών συνεργατικών σχηματισμών στη δυτική Ελλάδα. Ο στόχος είναι να προάγει την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία σε τομείς της οικονομίας που είναι εντάσεις γνώσης και εξαγωγικού χαρακτήρα. Το πρώτο πιλοτικό πρόγραμμα υλοποιήθηκε το 2006, και κατά τα επόμενα έξι έτη ο αριθμός των εταιρειών που εντάχθηκαν σε συνεργατικούς σχηματισμούς υπερέβη τις 60 από 13 το 2006. Επιπροσθέτως, ενεπλάκησαν στο πρόγραμμα περισσότερα από 30 πανεπιστήμια από όλη τη χώρα. Τα προϊόντα κυμαίνονται από δίκτυα αισθητήρων μέχρι κινητή τεχνολογία, εξοπλισμό φωτοβολταϊκής τεχνολογίας και microchip για τη μελέτη του DNA. Μέχρι το Μάρτιο 2012, η πρωτοβουλία είχε συνεισφέρει 118 εκατομμύρια ευρώ στην αύξηση των εξαγωγών. Επιπλέον, κατόπιν αυτού του επιτυχημένου παραδείγματος, δημιουργήθηκαν πρόσφατα ο Συνεργατικός Σχηματισμός Διαστημικών Τεχνολογιών και Εφαρμογών και ο Συνεργατικός Σχηματισμός Τεχνολογιών Παιγνίων και Δημιουργικού Περιεχομένου. Η πρωτοβουλία θα συνεχίσει να χρηματοδοτείται στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ 2014–2020.

Πρόγραμμα Συνεργασία: Το πρόγραμμα αυτό αποσκοπεί στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων μέσω συμπράξεων στο πλαίσιο σχεδίων έρευνας και ανάπτυξης σε τομείς έρευνας που αποτελούν εθνική προτεραιότητα. Η συνεργασία υλοποιείται μέσω δύο κυρίως ενεργειών: (i) σύμπραξη έρευνας μικρής κλίμακας με τη συμμετοχή τουλάχιστον τριών φορέων, ένας εκ των οποίων πρέπει να είναι επιχείρηση, με διάρκεια 24-36 μήνες και προϋπολογισμό από 0,3 εκατ. έως 1 εκατ. ευρώ, (ii) σύμπραξη έρευνας μεγάλης κλίμακας με τη συμμετοχή τουλάχιστον πέντε φορέων, δύο εκ των οποίων πρέπει να είναι επιχειρήσεις, με διάρκεια 36–60 μήνες και προϋπολογισμό από 1 εκατ. έως 3 εκατ. ευρώ. Άμεσοι δικαιούχοι αυτού του μέτρου είναι επιχειρήσεις, ανεξαρτήτως μεγέθους, και ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, ερευνητικά κέντρα και ινστιτούτα.

Πηγή: Πολιτική Συνοχής της ΕΕ, Μάρτιος 2014. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014–2020.

⁴³ Σύμφωνα με τα πλέον πρόσφατα διαθέσιμα δεδομένα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας, ο αριθμός των επιχειρήσεων για έρευνα προς Έλληνες επιστήμονες δια του συνολικού πληθυσμού είναι ίσος με εκείνον που παρατηρείται στη Γαλλία, στη Γερμανία και τη Μεγάλη Βρετανία. Βλ.

⁴⁴ www.corallia.org/patras-innohub

του ακαδημαϊκού χώρου και των εταιρειών είναι κρίσιμης σημασίας για τη σύνδεση της παραγωγής γνώσης στην Ελλάδα με τη διάχυση και την εκμετάλλευσή της. Η Ελλάδα έχει ήδη πραγματοποιήσει κάποια βήματα προς αυτή την κατεύθυνση (Πλαίσιο 2.5), αλλά περαιτέρω προσπάθειες για δημιουργία μιας σταθερής διασύνδεσης μεταξύ της δημόσιας έρευνας και του επιχειρηματικού κόσμου μπορεί να συντελέσουν στη γεφύρωση του χάσματος μεταξύ της προσφοράς και ζήτησης καινοτομίας, ιδιαίτερα στις ΜμΕ.

... και για τη βελτίωση των εργαλείων στήριξης της πρόσβασης των ΜμΕ σε χρηματοδότηση.

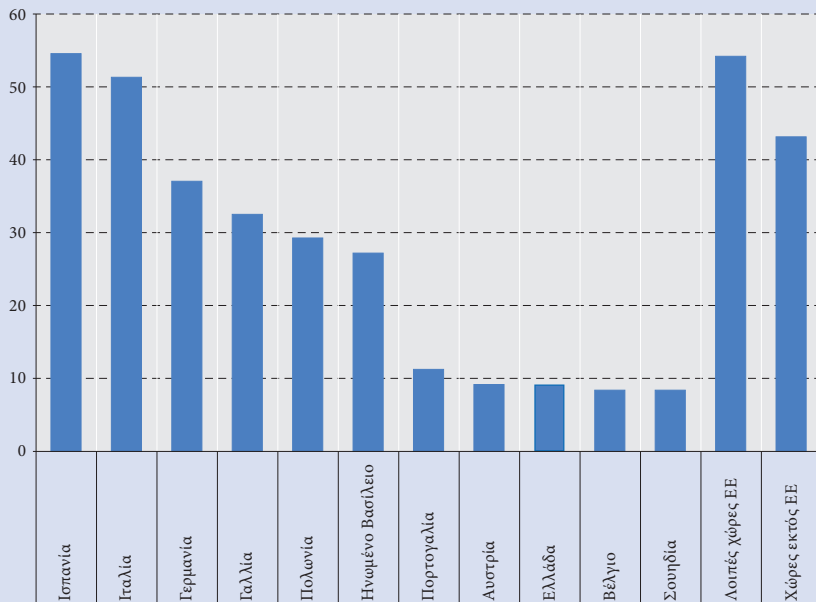
Από το 2002 η Κυβέρνηση εφαρμόζει μέτρα για την ικανοποίηση των αναγκών χρηματοδότησης των ΜμΕ, κυρίως μέσω άμεσων δανείων Ελληνικού Δημοσίου και παροχής εγγυήσεων δανείων.⁴⁵ Ωστόσο, οι πόροι για τα μέτρα αυτά περικόπηκαν κατά περισσότερο από 50 τοις εκατό μεταξύ του 2011 και του 2012. Στο μέλλον, μία πιθανή επιλογή πολιτικής για την αναβίωση της παροχής δανείων θα ήταν η ενίσχυση του μηχανισμού συγχρηματοδότησης μεταξύ διαφόρων φορέων προκειμένου να υπάρχει επιμερισμός κινδύνου. Από αυτή την άποψη, μια σειρά από χώρες – μεταξύ άλλων η Γαλλία, η Πορτογαλία και το Ηνωμένο Βασίλειο – έχουν δημιουργήσει ένα μοναδικό δημόσιο χρηματοπιστωτικό ίδρυμα με την εντολή να παρέχει πιστώσεις σε ΜμΕ, προωθώντας ταυτόχρονα τη συμμετοχή ιδιωτικών ιδρυμάτων στα πιστωτικά προϊόντα τους. Εκτός από τη χορήγηση άμεσων δανείων και κρατικών εγγυήσεων, σε ορισμένες χώρες, όπως η Φινλανδία και η Ουγγαρία, οι τόκοι τραπεζικών δανείων που έχουν ληφθεί για επενδύσεις σε πάγιο ενεργητικό αποτελούν εκπιπόμενες δαπάνες.

Σε αυτό το πλαίσιο, η Ελλάδα θα μπορούσε να αξιοποιήσει περαιτέρω κεφάλαια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ). Στην πραγματικότητα, παρόλο που τα κεφάλαια της ΕΤΕπ συνέβαλαν στο μετριασμό των χρηματοδοτικών κενών των ΜμΕ, ιδίως τα τελευταία χρόνια,⁴⁶ οι συνολικοί πόροι που επενδύθηκαν από την ΕΤΕπ στην Ελλάδα παραμένουν σχετικά συγκρατημένοι λόγω των μικρών επενδύ-

⁴⁵ Το Ταμείο Εγγυοδοσίας Μικρών & Πολύ Μικρών Επιχειρήσεων Α.Ε. (Τ.Ε.Μ.Π.Μ.Ε.) συστάθηκε το 2002 και αντικαταστάθηκε το 2011 από το Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας & Ανάπτυξης Α.Ε. (Ε.Τ.Ε.ΑΝ.).

⁴⁶ Για παράδειγμα, η ΕΤΕπ διπλασίασε τις επενδύσεις της το 2013 σε σχέση με το προηγούμενο έτος, φτάνοντας το 1,47 δισεκατομμύρια ευρώ από 705 εκατομμύρια ευρώ το 2012. Επιπλέον, το Σεπτέμβριο 2014, η ελληνική κυβέρνηση υπέγραψε συμφωνία με την ΕΤΕπ για τη χρηματοδότηση επενδύσεων της τάξεως των 815 εκατομμυρίων στους κλάδους μεταφορών και ενέργειας. Η χρηματοδότηση θα κατανεμηθεί ως εξής: Τριακόσια εκατομμύρια ευρώ για το πρόγραμμα ελληνικών αυτοκινητοδρόμων, 200 εκατομμύρια ευρώ για τη στήριξη του μετρό Θεσσαλονίκης, 180 εκατομμύρια ευρώ για βελτίωση του δικτύου ηλεκτρικού και 135 εκατομμύρια ευρώ για βελτίωση των υποδομών μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας.

Σχήμα 2.13 Κατανομή της χρηματοδότησης της ΕΤΕπ σε επιλεγμένες χώρες, 2009 – 2014 (δισ. ευρώ)



Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της ΕΤΕπ.

σεων τόσο από το δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα (Σχήμα 2.13).⁴⁷ Για να τονωθεί η δραστηριοποίηση των ιδιωτών επενδυτών, τα άμεσα δάνεια Ελληνικού Δημοσίου και τα κεφάλαια της ΕΤΕπ/ΕΕ – τα οποία καλύπτουν συνήθως μέρος της συνολικής χρηματοδοτικής ανάγκης – θα μπορούσαν να συνδυαστούν με την παροχή κρατικών εγγυήσεων. Έτσι, θα μπορούσε να μειωθεί ο κίνδυνος των ιδιωτών επενδυτών και να ενθαρρυνθεί η συμμετοχή σε επενδυτικά έργα ελαχιστοποιώντας ταυτόχρονα τη διασκόρπιση των δημοσίων πόρων.

Ταυτόχρονα, θα μπορούσε να προωθηθεί μία διεύρυνση της γκάμας χρηματοδοτικών εργαλείων, όπως μεταξύ άλλων χρηματοδότηση μέσω αύξησης μετοχικού κεφαλαίου (equity financing), εταιρείες επιχειρηματικών κεφαλαίων (venture capital) και

⁴⁷ Από το 2010 έως το 2013, η Ελλάδα έλαβε μόλις 2,6 τρις εκατό των συνολικών κεφαλαίων που παρείχε η ΕΤΕπ στη διάρκεια αυτής της περιόδου. Τα αντίστοιχα μερίδια άλλων χωρών ήταν 16,8 τρις εκατό στην Ισπανία, 15 τρις εκατό στην Ιταλία, 10 τρις εκατό στη Γαλλία, 9,3 τρις εκατό στην Πολωνία και 2,9 τρις εκατό στην Πορτογαλία. Αφήνοντας κατά μέρος την ποιότητα των έργων που υποβάλλονται ως προτάσεις στην ΕΤΕπ, το γεγονός αυτό οφείλεται στον κανόνα που περιορίζει τα δάνεια της ΕΤΕπ στο 50 τρις εκατό του συνολικού κόστους τους έργου (γενικά 33 τρις εκατό), ενώ το υπόλοιπο τμήμα πρέπει να καλύπτεται από δημόσιους ή ιδιώτες επενδυτές.

υβριδικά εργαλεία – δηλαδή ένα μείγμα χρηματοδότησης με δανειακά και με ίδια κεφάλαια. Παρόλο που αυτά τα μέσα χρηματοδότησης είναι μάλλον απίθανο να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολύ μικρών και μικρών επιχειρήσεων, ίσως να έχουν νόημα για πιο ώριμες και καθιερωμένες επιχειρήσεις που είναι πρόθυμες να επενδύσουν στην καινοτομία. Ορισμένες παρεμβάσεις πολιτικής που εφαρμόστηκαν σε ανεπτυγμένες χώρες θα μπορούσαν να αποτελέσουν παραδείγματα:

- Η δημιουργία παράλληλης και εξωχρηματιστηριακής αγοράς για μη εισηγμένα χρεόγραφα μπορεί να αποτελεί μία αποτελεσματική εναλλακτική λύση αντί των παραδοσιακών μορφών χρηματοδότησης. Για παράδειγμα, το 2013, συστάθηκε στην Ισπανία ένα δημόσιο κεφάλαιο (FOND-ICO Global) με στόχο να προσελκύει νέους πόρους συγχρηματοδοτώντας έργα με τον ιδιωτικό τομέα. Οι επενδυτές όφειλαν να παρέχουν 30 τοις εκατό έως 70 τοις εκατό των αναγκαίων πόρων. Άλλες συμπληρωματικές παρεμβάσεις που υιοθετήθηκαν στην Ισπανία ήταν ενδεικτικά η δημιουργία μιας εναλλακτικής αγοράς ομολογιών για ΜμΕ (*Mercado Alternativo de Renta Fija*, MARF), η μείωση των απαιτήσεων ένταξης στην επίσημη και την εναλλακτική αγορά και η δημιουργία ενός ταμείου συνένδυσης σε νεοφυείς επιχειρήσεις.
- Στην Αυστραλία, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση στηρίζει ένα πρόγραμμα (Venture Capital Limited Partnerships) για την προσέγγιση ξένων επενδύσεων σε νεοφυείς επιχειρήσεις "υψηλού κινδύνου" και επεκτεινόμενες εταιρείες με στόχο να ενισχυθεί η δημιουργία θέσεων εργασίας. Οι ξένοι επενδυτές απαλλάσσονται από το φόρο υπεραξίας επί των κερδών τους από τα κεφάλαια. Είναι ενδιαφέρον ότι οι φορολογικές απαλλαγές ισχύουν μόνο εφόσον οι συμμετοχές σε επενδύσεις διακρατούνται για τουλάχιστον 12 μήνες, το έργο είναι "ριψοκίνδυνο" και 50 τοις εκατό τουλάχιστον των εργαζομένων και του ενεργητικού βρίσκονται εντός της Αυστραλίας.
- Το 2009, ο γαλλικός δημόσιος φορέας που είναι υπεύθυνος για τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ΜμΕ σε μακροχρόνια χρηματοδότηση (OSEO) παρουσίασε ένα νέο μέσο (τη Σύμβαση Ανάπτυξης) το οποίο επιτρέπει στις επιχειρήσεις να λαμβάνουν μακροχρόνια δάνεια με προνομιακούς όρους. Η αμοιβή του OSEO είναι ένα ποσοστό επί της αύξησης του κύκλου εργασιών των επιχειρήσεων κατόπιν της λήψης των δανείων. Προκειμένου να είναι επιλέξιμες οι επιχειρήσεις, πρέ-

πει να λάβουν τραπεζική χρηματοδότηση ή να επιτύχουν αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου από υφιστάμενους ή νέους μετόχους ποσού τουλάχιστον διπλάσιου του δανείου του OSEO. Ωστόσο, το OSEO μπορεί να εγγυάται τα τραπεζικά δάνεια. Ενδιαφέρον στοιχείο αποτελεί ότι οι πόροι από το OSEO μπορούν να χρησιμοποιούνται μόνο για την κάλυψη άυλων δαπανών. Μεταξύ 2009 και 2011, χορηγήθηκαν δάνεια σε περισσότερες από 1.000 επιχειρήσεις – 76 τοις εκατό ήταν ΜμΕ που χρηματοδοτήθηκαν με λιγότερο από 1 εκατομμύριο ευρώ. Κάθε 1 ευρώ χρηματοδότησης που παρείχε το OSEO παρήγαγε 5 ευρώ ιδιωτικών επενδύσεων, φτάνοντας συνολικά τα 5,5 δισεκατομμύρια ευρώ.

Αυτό πρέπει να συνδυάζεται με την προώθηση σημαντικών επιχειρηματικών πρωτοβουλιών ...

Η δυνατότητα των επιχειρήσεων να καινοτομούν και να προβαίνουν σε παραγωγικές επενδύσεις εξαρτάται σε κρίσιμο βαθμό από το δυναμισμό και το δυναμικό οικονομικής ανάπτυξης του κλάδου όπου δραστηριοποιούνται. Αν και τα παραπάνω μέτρα αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις για την στήριξη παραγωγικών επενδύσεων, ενδέχεται να μην επαρκούν από μόνα τους για την προαγωγή ενός ακμάζοντος επιχειρηματικού περιβάλλοντος, καθώς αποσκοπούν στην αύξηση του ποσοστού επιχειρηματικότητας ανεξαρτήτως κλάδου. Στην πραγματικότητα, η τάση δημιουργίας επιχειρήσεων σε χαμηλής προστιθέμενης αξίας κλάδους της ελληνικής οικονομίας που επικρατούσε πριν την κρίση διατηρήθηκε – όπως αναφέρθηκε παραπάνω – και στη διάρκεια της ύφεσης. Θα ληφθούν πρωτοβουλίες πολιτικής, οι οποίες θα επιδιώκουν να βελτιώσουν την ποιότητα των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων για συγκεκριμένες ομάδες στόχου (π.χ. για τους νέους και τις γυναίκες), οι οποίες θεωρούνται ότι αντιμετωπίζουν τα υψηλότερα προσκόμματα επιχειρηματικότητας. Μπορούν να υιοθετηθούν παραδείγματα άλλων χωρών:

- Στη Γερμανία, δύο ομόσπονδα κρατίδια υλοποίησαν ένα πρόγραμμα κατάρτισης (Επιχειρήσεις) που απευθυνόταν σε νέους κάτω των 27 ετών με στόχο να τους παρέχει την επιχειρηματική εκπαίδευση και την καθοδήγηση που απαιτούνται για την έναρξη μιας επιχείρησης. Το πρόγραμμα χωρίζεται στα παρακάτω στάδια, και η πρόοδος σε επόμενο στάδιο είναι εφικτή μόνο την επιτυχή ολοκλήρωση του προηγούμενου.

1. *Προσανατολισμός*: Σε αυτή τη φάση, οι συμμετέχοντες διερευνούν τις δεξιότητες και τους πόρους που χρειάζονται για την έναρξη μιας οποιασδήποτε επιχειρηματικής δραστηριότητας.
 2. *Σχεδιασμός*: Οι συμμετέχοντες αρχίζουν να αναπτύσσουν ένα συγκεκριμένο επιχειρηματικό σχέδιο και διερευνούν τα πιθανά εμπόδια και τις δυνατότητες.
 3. *Έναρξη*: Η επιχείρηση δημιουργείται και οι συμμετέχοντες λαμβάνουν συμβουλές σχετικά με τις οικονομικές και νομικές ευθύνες τους.
 4. *Σύσταση*: Οι συμμετέχοντες αποκτούν τον αυτόνομο έλεγχο της επιχείρησής τους, αλλά παραμένουν σε επαφή με το κέντρο κατάρτισης για συνεχή παροχή συμβουλών.
- Το αυστριακό Πιστοποιητικό Επιχειρηματικών Ικανοτήτων στοχεύει στην ανάπτυξη επιχειρηματικών δεξιοτήτων στους νέους μέσα από μία σειρά σεμιναρίων που καλύπτουν γενικά θέματα τεχνογνωσίας και πρακτικά ζητήματα για τους επιχειρηματίες. Το πρόγραμμα είχε αρχικά σχεδιαστεί για μαθητές που είχαν ολοκληρώσει τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, αλλά στη συνέχεια επεκτάθηκε σε επαγγελματικές σχολές, όπου οι εκπαιδευόμενοι επωφελούνται από θεωρητικά μαθήματα και μαθητεία σε εταιρείες. Από αυτή την άποψη, υπάρχουν περιθώρια για περαιτέρω αξιοποίηση των δυνατοτήτων της μαθητείας ως μέσο απόκτησης από τους νέους δεξιοτήτων σχετικών με τις επιχειρήσεις, τις οποίες θα μπορούν να αξιοποιήσουν στη μελλοντική σταδιοδρομία τους, τόσο ως επιχειρηματίες όσο και ως μισθωτοί εργαζόμενοι.
 - Προγράμματα παροχής κινήτρων που είναι ειδικά σχεδιασμένα για άτομα με εξελιγμένες δεξιότητες μπορεί να αποβούν επίσης σημαντικά για τη στήριξη της καινοτομίας και της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων. Για παράδειγμα, το Higher Apprenticeship Fund στο Ηνωμένο Βασίλειο χρηματοδοτεί την κατάρτιση εργαζομένων με υψηλά προσόντα. Είναι ενδιαφέρον ότι τα προσόντα που απαιτούνται για την ένταξη στο πρόγραμμα καθορίζονται από τους εργοδότες σε τοπικό επίπεδο. Διαπιστώνεται ότι οι συμμετέχοντες του προγράμματος παρουσιάζονται την υψηλότερη απασχολησιμότητα, ακόμη υψηλότερη από αποφοίτους πανεπιστημίων.

-
- Η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων μαθητείας μπορεί να ενισχυθεί με την πιο ενεργή εμπλοκή των κοινωνικών εταίρων στο σχεδιασμό τους. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο υπάρχει ένας πιλοτικός μηχανισμός συγχρηματοδότησης προγραμμάτων μαθητείας, στο πλαίσιο του οποίου το κράτος χρηματοδοτεί το μισό κόστος εκπαίδευσης, ενώ το υπόλοιπο μισό καλύπτεται από τον εργοδότη. Υπάρχουν αρκετές επιλογές που θα μπορούσαν να εξεταστούν για τέτοιου είδους συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα μαθητείας στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένων και των εκπτώσεων φόρων οι οποίες είναι αποτελεσματικές και συνεπάγονται μικρότερο διοικητικό βάρος. Εναλλακτικά, οι εργοδότες θα μπορούσαν να χρηματοδοτούν το κόστος της επαγγελματικής εκπαίδευσης, γεγονός που θα τους επέτρεπε να έχουν λόγο στο περιεχόμενο της μάθησης σε άμεση συνεργασία με το φορέα παροχής της εκπαίδευσης. Τέλος, θα μπορούσε να εξεταστεί επίσης η δημόσια συγχρηματοδότηση καινοτόμων προγραμμάτων μαθητείας, αν και ενδέχεται να ενέχει περισσότερο περίπλοκες διοικητικές διαδικασίες. Ένας τέτοιος μηχανισμός, όμως, θα επέτρεπε στην κυβέρνηση να εκτιμά καλύτερα την αξία των προγραμμάτων και την οικονομική δέσμευση των εργοδοτών.

... παράλληλα με την παροχή στοχευμένης υποστήριξης σε δυνητικά ταχέως αναπτυσσόμενες επιχειρήσεις.

Τέλος, και προκειμένου να δοθεί ώθηση στη δημιουργία επιχειρήσεων σε υψηλής προστιθέμενης αξίας κλάδους της οικονομίας, είναι σημαντικό να έχουν στη διάθεσή τους οι επιχειρήσεις, ιδίως στα πρώιμα στάδιά τους, ειδικά προγράμματα στήριξης, όπως προγράμματα συμβουλευτικής υποστήριξης (mentoring), θερμοκοιτίδων και καθοδήγησης. Για παράδειγμα, το Σύστημα Στήριξης Συλλογικών Δράσεων στην Πορτογαλία αποσκοπούσε να παρέχει σε ομάδες επιχειρήσεων του ίδιου κλάδου επιχειρηματικές γνώσεις σχετικές με τον κλάδο τους. Ο βασικός σκοπός αυτού του σχεδίου είναι να αυξήσει την επίγνωση των επιχειρήσεων σχετικά με τους κινδύνους και τις ευκαιρίες στον αντίστοιχο κλάδο τους παρέχοντας υποστήριξη σε μια σειρά από θέματα, συμπεριλαμβανομένης και της παροχής στρατηγικών προβλέψεων, ανάλυση των παραγόντων ανταγωνιστικότητας του κλάδου, καθώς και προώθηση και συντονισμό συμπράξεων μεταξύ των επιχειρήσεων. Επιπλέον, ad hoc εργαλεία

όπως forum, κέντρα παροχής συμβουλών ή ηλεκτρονικές πλατφόρμες θα μπορούσαν επίσης να συμβάλλουν στη γεφύρωση του χάσματος ενημέρωσης ανάμεσα στις ΜμΕ και τη διεθνή αγορά, με στόχο την αυξανόμενη συμμετοχή τους στις παγκόσμιες εφοδιαστικές αλυσίδες. Για παράδειγμα, το πρόγραμμα Gazellensprong που υλοποιείται στην περιφέρεια της Φλάνδρας στο Βέλγιο στοχεύει τις επιχειρήσεις υψηλού δυναμικού που διατηρούν μέρος των δραστηριοτήτων τους εκτός της περιφέρειας. Οι επιχειρήσεις επιλέγονται προσεκτικά και τους παρέχεται εντατική καθοδήγηση και στήριξη σε μια σειρά από τομείς, που κυμαίνονται από τη διοίκηση μέχρι τα οικονομικά τους. Ένα παρόμοιο πρόγραμμα (Peaks in the Delta) υλοποιείται στην Ολλανδία και παρέχει επιχορηγήσεις, επαγγελματική εκπαίδευση και εξειδικευμένη βοήθεια σε επιλεγμένες ΜμΕ, όσες δηλαδή θεωρούνται ότι έχουν τις υψηλότερες επιδόσεις στον κλάδο τους.

Κατά την υλοποίηση στοχευμένων προγραμμάτων στήριξης για ταχέως αναπτυσσόμενες επιχειρήσεις, είναι ζωτικής σημασίας να προάγεται επίσης η διάχυση της γνώσης και να ωθείται η δημιουργία ποιοτικών θέσεων εργασίας. Τα μέτρα πολιτικής πρέπει επίσης να λαμβάνουν υπόψη τους στρατηγικούς κλάδους με υψηλό δυναμικό ανάπτυξης. Ειδικότερα, θα μπορούσε να εξεταστεί ένα σύνολο μέτρων για τη βελτίωση της κερδοφορίας του κλάδου τουρισμού βελτιώνοντας την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Κάτι τέτοιο θα προωθούσε την απόκτηση ειδικών δεξιοτήτων του κλάδου από το εργατικό δυναμικό, ενώ θα επαναπροσανατόλιζε την στρατηγική μάρκετινγκ προς υπηρεσίες υψηλής προστιθέμενης αξίας. Επιπλέον, άλλοι στρατηγικοί κλάδοι, όπως ο κλάδος γεωργικών τροφίμων, θα μπορούσαν να επωφεληθούν από την ενίσχυση της ενσωμάτωσης των προϊόντων τους στην αλυσίδα αξίας του κλάδου τουρισμού. Ταυτόχρονα, είναι αναγκαίο να πραγματοποιηθούν πρόσθετα βήματα προκειμένου να αξιοποιηθούν πλήρως οι δυνατότητες της Ελλάδας στην παραγωγή ενέργειας από φυσικούς πόρους. Η παροχή περαιτέρω κινήτρων για επενδύσεις σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας θα μπορούσε να οδηγήσει σε μια σειρά από θετικές εξωτερικές επιδράσεις ως προς τις επενδύσεις και τη δημιουργία θέσεων εργασίας.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

Ν. Αρταβάνης, Α. Morse και Μ. Τσούτσουρα, 2012. *Tax evasion across industries: Soft credit evidence from Greece*, Chicago Booth Research Paper No. 12-25, Fama-Miller Working Paper, Booth School of Business (Chicago, University of Chicago).

Τράπεζα της Ελλάδας. 2014. Μηνιαίο Δελτία Ελληνικής Οικονομίας, 5 Μαΐου 2014 (Αθήνα).

Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ). 2013. *Competitiveness Research Network: First year results*, Jun. 2013 (Frankfurt).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. 2010. *Product Market Review 2010-11*, European Economy No. 8, European Economy series (Brussels).

—. 2013a. *A recovery on the horizon? Annual report on European SMEs 2012/2013* (Brussels).

—. 2013b. *SMEs' Access to Finance survey: Analytical report* (Brussels).

—. 2014a. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece: Fourth review*, Occasional Papers No. 192 (Brussels, Directorate-General for Economic and Financial Affairs).

—. 2014b. *The microeconomic effects of business environment reforms* (Brussels).

F. Di Mauro, R. Ruffer, I. Bunda 2008. *The changing role of the exchange rate in a globalised economy*, Occasional Paper Series, No. 94 (Frankfurt, European Central Bank).

R. Hausmann, J. Hwang, D. Rodrik 2007. "What you export matters", in *Journal of Economic Growth*, Vol. 12, No. 1, pp. 1–25.

C.A. Hidalgo, R. Hausmann 2009. "The building blocks of economic complexity", in *Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America*, Vol. 16, No. 26, pp. 10570–10575.

C.A. Hidalgo, B. Klinger, A. Barabasi, R. Hausmann 2007. "The product space conditions the development of nations", in *Science*, Vol. 317, No. 5837, pp. 482–487.

Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). 1997. *Towards a system of multilateral unit labor cost-based competitiveness indicators for advanced, developing, and transition countries*, IMF Working Paper WP/97/151 (Washington, DC).

—. 2013. *Greece: Fourth review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, and request for waivers of applicability and modification of performance criterion, staff report; staff statement; press release; and statement by the Executive Director for Greece*, IMF Country Report No. 13/241 (Washington, DC).

X. Λεβέντη, Μ. Ματσαγγάνης, Μ. Φλεβοτόμου 2013. *Distributional implications of tax evasion and the crisis in Greece*, EUROMOD Working Paper Series, Working Paper No. EM17/13, (Colchester, Institute for Social and Economic Research (ISER), University of Essex).

F. Schneider, A. Buehn, C.E. Montenegro 2011. “Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007”, in F. Schneider (ed): *Handbook on the shadow economy*, pp. 9-77.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2011. *Global imbalances: The choice of the exchange-rate indicator is key*, UNCTAD Policy Brief No. 19 (Geneva).

Παγκόσμια Τράπεζα. 2013. *Doing Business 2014: Understanding regulations for small and medium-size enterprises*. (Washington, DC).

C. Wyplosz 2013. *Eurozone crisis: It's about demand, not competitiveness* (Geneva and London, The Graduate Institute and Centre for Economic Policy Research (CEPR)).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΘΕΣΕΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Όπως παρουσιάστηκε στο Κεφάλαιο 1, η ελληνική οικονομία αρχίζει να βγαίνει από μια ιδιαίτερα βαθιά χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση. Αν και είναι σημαντικό να αντιμετωπιστούν οι διαρθρωτικές αδυναμίες του μακροοικονομικού περιβάλλοντος, χρειάζονται πρόσθετα μέτρα προκειμένου να επιτευχθεί βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη και να ενισχυθεί η δημιουργία θέσεων εργασίας, όπως τονίζεται στο κεφάλαιο 2, ειδικά σε ό,τι αφορά το θεσμικό περιβάλλον. Πράγματι, πριν την εκδήλωση της ύφεσης, η ελληνική αγορά εργασίας χαρακτηριζόταν από σχετικά υψηλά ποσοστά μη μισθωτής δραστηριότητας και αδήλωτης εργασίας σε σύγκριση με άλλες χώρες της ΕΕ (ενότητα Α).

Η Κυβέρνηση τα τελευταία χρόνια έχει υιοθετήσει μια σειρά μέτρων που στοχεύουν στη χαλάρωση της νομοθεσίας για την προστασία της απασχόλησης, σε μια προσπάθεια να ενθαρρύνει τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Ωστόσο, σε ένα περιβάλλον όπου κυριαρχούσαν η πτώση του ΑΕγχΠ και η αύξηση των ποσοστών ανεργίας, οι μεταρρυθμίσεις αυτές είχαν απρομελέτητες συνέπειες (ενότητα Β). Κατά συνέπεια, ενδέχεται να χρειαστεί μια σειρά περαιτέρω παρεμβάσεων στο καθεστώς ρύθμισης της απασχόλησης. Στο πλαίσιο αυτό, είναι κρίσιμης σημασίας να διασφαλιστεί ότι οποιεσδήποτε τέτοιες αλλαγές θα συμπληρώνουν τις μεταρρυθμίσεις που προτείνονται για την τόνωση του ιδιωτικού τομέα (αναλύονται στο προηγούμενο κεφάλαιο) και θα συμβαδίζουν με το στόχο της δημιουργίας ποιοτικής απασχόλησης, στόχος που διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην υποστήριξη της οικονομικής ανάπτυξης και της ατομικής ευημερίας (ενότητα Γ).

A ΣΥΝΘΕΣΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ: ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ

Η ελληνική αγορά εργασίας χαρακτηριζόταν από χαμηλά ποσοστά μη τυπικών μορφών εξαρτημένης απασχόλησης ...

Κατά την περίοδο πριν την κρίση, η αγορά εργασίας στην Ελλάδα χαρακτηριζόταν από σχετικά περιορισμένα ποσοστά προσωρινής και μερικής απασχόλησης σε σύγκριση με άλλες οικονομίες της ΕΕ. Συγκεκριμένα, η προσωρινή απασχόληση το 2007 αντιστοιχούσε μόλις στο 10,9 τοις εκατό του συνόλου του εργατικού δυναμικού που εργαζόταν με εξαρτημένη σχέση εργασίας. Ο αντίστοιχος μέσος όρος στην ΕΕ των 17 ξεπερνούσε το 16 τοις εκατό.⁴⁸ Η προσωρινή απασχόληση ήταν ιδιαίτερα χαμηλή στους νέους: μόλις 27 τοις εκατό των εργαζομένων κάτω των 25 ετών με σχέση εξαρτημένης εργασίας απασχολούνταν με σύμβαση προσωρινής εργασίας το 2007, έναντι ποσοστού 50,5 τοις εκατό στην ΕΕ των 17 και 41,3 τοις εκατό στην ΕΕ των 27 (Σχήμα 3.1, τμήμα Α).

Αντίστοιχα, η Ελλάδα ήταν η χώρα με τα χαμηλότερα ποσοστά μερικής απασχόλησης στην ΕΕ: το 2007 μόλις το 5,4 τοις εκατό της συνολικής εξαρτημένης απασχόλησης αφορούσε σε θέσεις μερικής απασχόλησης – 2,5 τοις εκατό αντιστοιχούσε σε απασχολούμενους άνδρες και 9,9 τοις εκατό σε απασχολούμενες γυναίκες. Το αντίστοιχο ποσοστό στην ΕΕ των 17 ήταν 18,8 τοις εκατό τη χρονιά εκείνη, ενώ στις χώρες της βόρειας Ευρώπης – όπως η Δανία, η Γερμανία, η Ολλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο – το ποσοστό αυτό υπερέβαινε το 20 τοις εκατό της συνολικής εξαρτημένης απασχόλησης και το 40 τοις εκατό των απασχολούμενων γυναικών (Σχήμα 3.1, τμήμα Β).⁴⁹

... ενώ τα ποσοστά της μη μισθωτής δραστηριότητας ήταν υψηλότερα απ' ό,τι σε άλλες χώρες της ΕΕ.

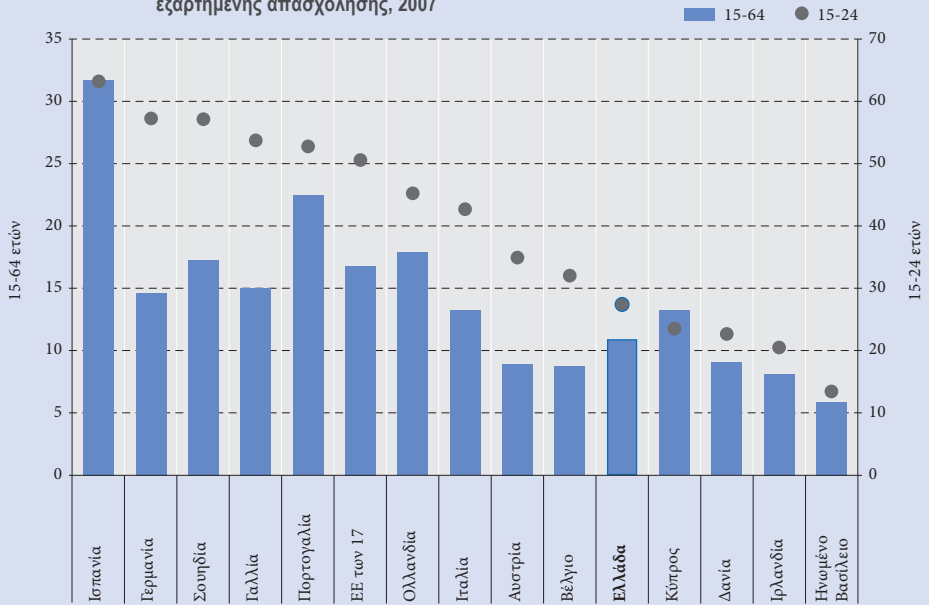
Ενώ η προσωρινή και η μερική απασχόληση ήταν σχετικά σπάνιες στην Ελλάδα πριν την ύφεση, η αγορά εργασίας χαρακτηριζόταν από σχετικά υψηλά ποσοστά μη μισθωτής δραστηριότητας σε σύγκριση με άλλες οικονομίες της ΕΕ. Πράγματι,

⁴⁸ Το αντίστοιχο ποσοστό στην ΕΕ των 27 ήταν 14,1 τοις εκατό το 2007.

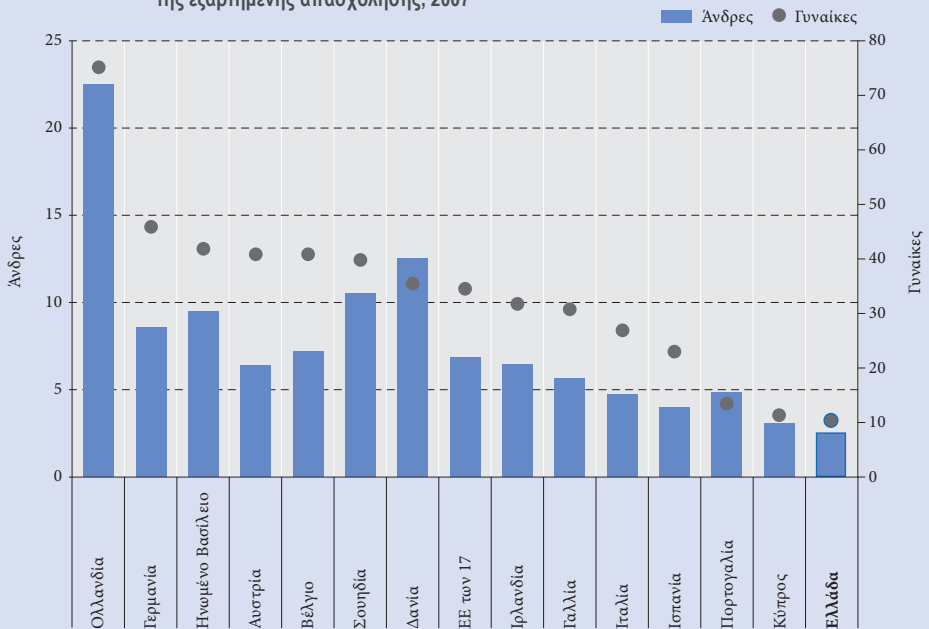
⁴⁹ Το αντίστοιχο ποσοστό στην ΕΕ των 27 ήταν 17,6 τοις εκατό το 2007.

Σχήμα 3.1 Προσωρινή και μερική απασχόληση
(ποσοστά)

Τμήμα Α. Μερίδιο της προσωρινής απασχόληση στο σύνολο της εξαρτημένης απασχόλησης, 2007

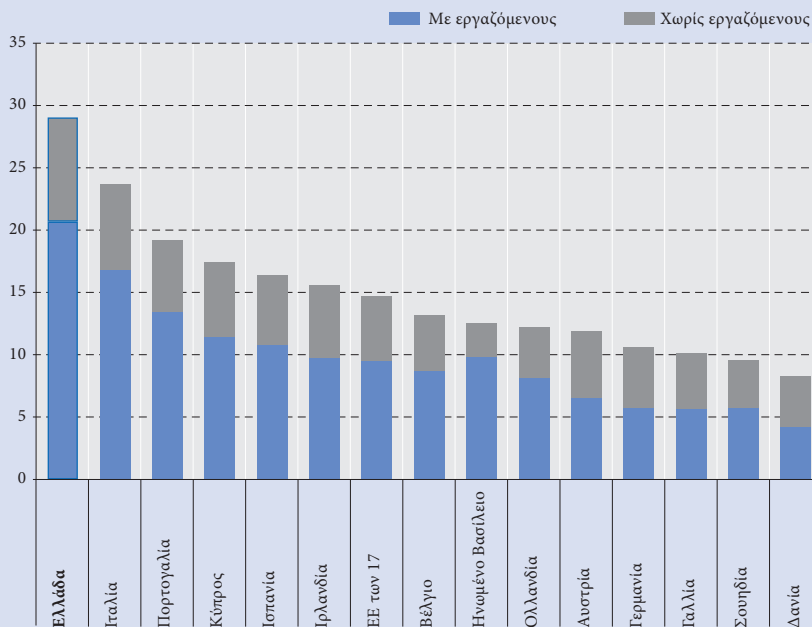


Τμήμα Β. Μερίδιο της μερικής απασχόληση στο σύνολο της εξαρτημένης απασχόλησης, 2007



Πηγή: Τμήμα Ερευνών του ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

Σχήμα 3.2 Η μη μισθωτή δραστηριότητα ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης σε επιλεγμένες χώρες (ποσοστά)



Πηγή: Τμήμα Ερευνών του ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

η μη μισθωτή δραστηριότητα αντιστοιχούσε στο 28,7 τοις εκατό της συνολικής απασχόλησης το 2007 – πρόκειται για το υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ των 17 (βλ. επίσης Κεφάλαιο 2, για μια λεπτομερέστερη περιγραφή του επιχειρηματικού περιβάλλοντος ανά μέγεθος επιχείρησης).⁵⁰ Συγκριτικά, το μέσο ποσοστό στην ΕΕ των 17 το 2007 δεν υπερέβαινε το 14,5 τοις εκατό της συνολικής απασχόλησης. Επιπλέον, στην Ελλάδα, στον τομέα της μη μισθωτής δραστηριότητας κυριαρχούσαν αυτοί που εργαζόνταν χωρίς υπαλλήλους (αυτοαπασχολούμενοι), οι οποίοι αντιστοιχούσαν στο 72 τοις εκατό της συνολικής μη μισθωτής δραστηριότητας το 2007 – ένα από τα υψηλότερα ποσοστά στην ΕΕ των 17 (Σχήμα 3.2).

Επιπροσθέτως, μια ιδιαίτερα σημαντική παράμετρος των διαφόρων τύπων μη μισθωτής δραστηριότητας στην Ελλάδα είναι η ύπαρξη οικονομικά εξαρτημένων αυτοαπασχολούμενων εργαζομένων. Οι εργαζόμενοι αυτοί, αν και τυπικά ασκούν μη μισθωτή δραστηριότητα, είναι εξαρτημένοι οικονομικά από έναν και μόνο εργοδότη σε ό,τι αφορά την πηγή του εισοδήματός τους και, συνεπώς, οι δραστηριότη-

⁵⁰ Το ποσοστό αυτό ήταν επίσης το υψηλότερο μεταξύ των χωρών της ΕΕ των 27 (και αυξήθηκε στο 31,9 τοις εκατό το 2013).

τές τους μοιάζουν πάρα πολύ με αυτές των απασχολουμένων με εξαρτημένη θέση εργασίας. Ωστόσο, οι οικονομικά εξαρτημένοι εργαζόμενοι που ασκούν μη μισθωτή δραστηριότητα συχνά δεν έχουν πρόσβαση στα ίδια επιδόματα (π.χ. επιδόματα κοινωνικής ασφάλισης, σύνταξης ή ανεργίας) και την ίδια νομική προστασία (π.χ. διαδικασίες προσλήψεων και απολύσεων) που κανονικά παρέχονται στους εργαζόμενους με εξαρτημένη σχέση εργασίας. Λόγω της κατάστασης αυτής, οι εν λόγω εργαζόμενοι μπορούν να βρεθούν σε ευάλωτη θέση. Στην Ελλάδα, η οικονομικά εξαρτημένη μη μισθωτή δραστηριότητα αντιστοιχούσε στο 1,8 τοις εκατό της συνολικής απασχόλησης το 2012 – το τρίτο υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ των 17 και την ΕΕ των 27 μετά την Κύπρο (2,5 τοις εκατό) και την Ιταλία (2 τοις εκατό).⁵¹

Συνοψίζοντας, η ελληνική αγορά εργασίας χαρακτηριζόταν αφενός από σχετικά υψηλό αριθμό μόνιμων θέσεων εργασίας στο σύνολο της εξαρτημένης απασχόλησης, και αφετέρου από υψηλό ποσοστό μη μισθωτής δραστηριότητας που κυριαρχούσε στη συνολική απασχόληση. Δεδομένης αυτής της κατάστασης, η Κυβέρνηση παρενέβη προς την κατεύθυνση της χαλάρωσης της νομοθεσίας για την προστασία της απασχόλησης, προκειμένου να ενθαρρύνει τη δημιουργία θέσεων εργασίας (και να επιτύχει πιο ισορροπημένες συνθήκες στον τομέα της απασχόλησης). Αν και η πρωτοβουλία αυτή έγινε αντικείμενο θετικής υποδοχής, έχουν προκύψει ορισμένες απρομελέτητες συνέπειες, οι οποίες ενδεχομένως θα καταστήσουν αναγκαία την περαιτέρω παρακολούθηση, αλλά και πρόσθετες προσαρμογές ώστε να διασφαλιστεί ο δίκαιος χαρακτήρας των μεταρρυθμίσεων.

⁵¹ Eurofound (2013).

B ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ: ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΡΧΙΚΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ

Σε μια προσπάθεια να τονωθεί η δημιουργία θέσεων εργασίας, οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις επέφεραν χαλάρωση του ρυθμιστικού πλαισίου τόσο για τις μόνιμες όσο και για τις συμβάσεις προσωρινής εργασίας ...

Μια σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων που ψηφίστηκαν τα τελευταία χρόνια προκάλεσαν σοβαρές τροποποιήσεις στο σύστημα της νομοθεσίας για την προστασία της απασχόλησης (ΝΠΑ) στην Ελλάδα, ενώ προετοιμάζονται και πρόσθετες παρεμβάσεις.⁵² Στόχος των ως άνω παρεμβάσεων γενικά είναι να διευκολυνθούν οι προσαρμογές στους τομείς των μισθών και του εργατικού δυναμικού, καθώς και να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων. Με την έννοια αυτή, οι παρεμβάσεις στη ΝΠΑ ετοιμάστηκαν μαζί με μεταρρυθμίσεις σε ό,τι αφορά τον κατώτατο μισθό και το καθεστώς συλλογικών διαπραγματεύσεων (βλ. Κεφάλαιο 5 για λεπτομέρειες). Ο αντίκτυπος αυτών των μεταρρυθμίσεων είναι εκτεταμένος. Για παράδειγμα, μεταξύ του 2010 και του 2013, ο δείκτης του ΟΟΣΑ για τη ΝΠΑ έδειξε ότι στην Ελλάδα έχει σημειωθεί η δεύτερη μεγαλύτερη μείωση μόνιμων εργαζομένων στην ΕΕ – μετά την Πορτογαλία – και η μεγαλύτερη μείωση προσωρινών εργαζομένων.⁵³

Ο στόχος των μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας μέχρι σήμερα είναι να αυξηθεί η ευελιξία απασχόλησης των μόνιμων εργαζομένων. Εν πρώτοις, με το Ν. 3863/2010 επήλθε χαλάρωση της νομοθεσίας που ρυθμίζει τις ομαδικές απολύσεις, καθώς αυξήθηκαν τα όρια για τον ορισμό τους (βλ. Πλαίσιο 3.1 για λεπτομέρειες). Με τον ίδιο νόμο θεσμοθετήθηκε μείωση από 24 σε 6 μήνες της περιόδου προειδοποίησης απόλυσης των εργαζομένων με τουλάχιστον 28 έτη υπηρεσίας στην επιχείρηση. Επίσης, με το νόμο 3899/2010 αυξήθηκε από 2 σε 12 μήνες η δοκιμαστική περίοδος για συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου – στη διάρκεια της περιόδου αυτής, προβλέπονται απολύσεις χωρίς προειδοποίηση ή υποχρέωση καταβολής αποζημίωσης. Τέλος, με τον ίδιο νόμο μειώθηκε από 4 μήνες σε 1 μήνα η περίοδος προειδοποίησης απόλυσης των μόνιμων εργαζομένων που έχουν συμπληρώσει από ένα έως δύο έτη απασχόλησης στην επιχείρηση.⁵⁴

⁵² Συγκεκριμένα, οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας που συζητώνται αυτήν την εποχή περιλαμβάνουν αλλαγές στη νομοθεσία για τις ομαδικές απολύσεις και το ρυθμιστικό πλαίσιο για την εκπροσώπηση των συνδικάτων.

⁵³ Σε ό,τι αφορά τη ΝΠΑ για τους μόνιμους εργαζομένους, η Ελλάδα ήταν πέμπτη μεταξύ 34 χωρών του ΟΟΣΑ το 2010 και 18η μεταξύ 34 χωρών το 2013. Σε ό,τι αφορά τη ΝΠΑ για τους προσωρινούς εργαζομένους, η Ελλάδα ήταν όγδοη μεταξύ 34 χωρών το 2010 και ένατη μεταξύ 34 χωρών το 2013.

⁵⁴ Δεδουσόπουλος κ.ά. (2013).

Πλαίσιο 3.1 Νομοθεσία για τις ομαδικές απολύσεις: βασικές παράμετροι και πρόσφατες αλλαγές

Στις περισσότερες προηγμένες οικονομίες και σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες, η νομοθεσία για τις ομαδικές απολύσεις είναι αυστηρότερη απ' ό,τι για τις ατομικές. Αυτό οφείλεται στο ότι οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις των ομαδικών απολύσεων είναι ευρύτερες, αλλά και στο ότι παρατηρείται έλλειψη άμεσης σύνδεσης μεταξύ του απολυμένου εργαζόμενου και του λόγου της απόλυσης. Στην Ελλάδα, με το νόμο 3863/2010 περιορίστηκε το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω νομοθεσίας, καθώς αυξήθηκαν τα κατώτατα όρια που ορίζουν την ομαδική απόλυση. Συγκεκριμένα, οι ομαδικές απολύσεις ορίζονται πλέον ως απολύσεις άνω των έξι εργαζομένων σε επιχειρήσεις με 20 έως 150 εργαζόμενους, ή απολύσεις 5 τοις εκατό του προσωπικού (ή τουλάχιστον 30 εργαζομένων) σε επιχειρήσεις με πάνω από 150 εργαζόμενους. Τα κατώτατα όρια προηγούμενης ήταν 4 εργαζόμενοι σε επιχειρήσεις με 20 έως 200 εργαζόμενους και 2-3 τοις εκατό του προσωπικού (ή 30 εργαζόμενοι) σε επιχειρήσεις με πάνω από 200 εργαζόμενους.

Ωστόσο, άλλες παράμετροι της νομοθεσίας παραμένουν αμετάβλητες. Συγκεκριμένα, στο νόμο διατηρείται η υποχρέωση του εργοδότη να προβαίνει σε διαβουλεύσεις με εκπροσώπους των εργαζομένων. Οι διαβουλεύσεις θα πρέπει να διαρκούν τουλάχιστον 20 ημέρες, διάστημα κατά το οποίο τα δύο μέρη θα πρέπει να συζητούν τρόπους αποφυγής των απολύσεων ή μείωση του αριθμού των επηρεαζόμενων εργαζομένων. Εάν επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ των δύο μερών, ο εργοδότης μπορεί να προχωρήσει στην ομαδική απόλυση τις επόμενες 10 ημέρες. Εάν δεν υπάρξει κοινή συμφωνία, η αρμόδια Νομαρχία ή το Υπουργείο Εργασίας μπορεί αρχικά να παρατείνει την περίοδο διαβούλευσης κατά 20 ημέρες. Εάν δεν επιτευχθεί συμφωνία ούτε και μετά την ως άνω παράταση, η σχετική αρχή αποκτά την αρμοδιότητα να εκδώσει απόφαση σχετικά με την ισχύ της απόλυσης.⁵⁵ Συγκεκριμένα, σε μια πρόσφατη απόφαση του ελληνικού Ανωτάτου Συμβουλίου Εργασίας (τον Ιανουάριο του 2014) δόθηκε εκ νέου έμφαση στο γεγονός ότι, εάν τα μέρη δεν καταφέρουν να συμφωνήσουν και, κατά συνέπεια, το θέμα παραπεμφθεί στον αρμόδιο Νομάρχη ή στον Υπουργό, ο τελευταίος μπορεί να συμβουλευθεί την Επιτροπή του Υπουργείου Εργασίας ή να ζητήσει τη γνώμη του Ανωτάτου Συμβουλίου Εργασίας.⁵⁶ Η αρμόδια αρχή εξετάζει το φάκελο με τα στοιχεία της επεξεργασίας, τα πρακτικά των διαβουλεύσεων, το σχέδιο απολύσεων και κάθε άλλο σχετικό έγγραφο.⁵⁷

Υπήρξαν και πρόσθετες παρεμβάσεις για τη διευκόλυνση της προσφυγής σε προσωρινή απασχόληση. Συγκεκριμένα, η μέγιστη διάρκεια των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου αυξήθηκε από τα δύο στα τρία έτη το 2011. Επιπλέον, σύμφωνα με το παλιό σύστημα, μια σύμβαση προσωρινής εργασίας θεωρείτο ότι έχει καταστεί σύμβαση αορίστου χρόνου, εφόσον η απασχόληση είχε συνεχιστεί για τουλάχιστον δύο μήνες μετά τη λήξη της σύμβασης. Στο νέο σύστημα η διάταξη αυτή αντικαταστάθηκε από μια περίοδο αναμονής 45 ημερών από τη λήξη της σύμβασης ορι-

⁵⁵ Βάση Δεδομένων του ΔΟΕ με τη Νομοθεσία για την Προστασία της Απασχόλησης (EPLex).

⁵⁶ ΔΟΕ (2014).

⁵⁷ Απόφαση της Ολομέλειας του Ανωτάτου Συμβουλίου Εργασίας της 22ας Ιανουαρίου 2014 σχετικά με τον "Καθορισμό του περιεχομένου των φακέλων υποβολής στο ΔΣΕ από τους εργοδότες για τη διαμόρφωση από αυτό ασφαλών και τεκμηριωμένης γνώμης κατά τη διαδικασία εξέτασης αιτημάτων για ομαδικές απολύσεις (Ν.1387/1983, όπως ισχύει, και Οδηγία 98/59/ΕΚ)."

σμένου χρόνου, και μόνο μετά το πέρας της λόγω περιόδου μπορεί να υπογραφεί νέα σύμβαση εργασίας χωρίς να θεωρηθεί ότι έχει προκύψει σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου. Αντίστοιχα, η μέγιστη διάρκεια της απασχόλησης εργαζομένων από γραφεία εύρεσης εργασίας αυξήθηκε από 16 σε 18 μήνες. Με το νόμο 3899/2010 αυξήθηκε επίσης από 6 σε 9 μήνες η μέγιστη περίοδος απόσπασης εργαζομένων σε επιχειρήσεις με σοβαρά οικονομικά προβλήματα. Τέλος, τον Ιούνιο του 2011 θεσμοθετήθηκε μια νέα μορφή σύμβασης προσωρινής εργασίας για νέους κάτω των 25 ετών, με μειωμένο κόστος για τους εργοδότες. Συγκεκριμένα, η εν λόγω σύμβαση εργασίας προβλέπει ότι μπορούν να προσλαμβάνονται νέοι για μέγιστο χρονικό διάστημα 2 ετών με μισθό χαμηλότερο κατά 20 τοις εκατό σε σχέση με αυτόν που προβλέπεται στη σχετική συλλογική σύμβαση εργασίας (σε εθνικό ή συγκεκριμένο επίπεδο).⁵⁸ Με τη σύμβαση επιπλέον αυτή δεν απαιτείται η καταβολή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης από τους εργοδότες.⁵⁹

... και αύξηση της δυνατότητας των επιχειρήσεων να προσαρμόζουν τα ωράρια εργασίας ...

Το ρυθμιστικό πλαίσιο για το ωράριο εργασίας επίσης τροποποιήθηκε πρόσφατα, με στόχο να μπορούν οι επιχειρήσεις να ανταποκρίνονται με μεγαλύτερη ευελιξία σε προσωρινές διακυμάνσεις του φόρτου εργασίας. Συγκεκριμένα, με τις αλλαγές στη νομοθεσία που θεσμοθετήθηκαν τον Ιούνιο του 2011, επιτράπη στις επιχειρήσεις να αυξάνουν το κανονικό ωράριο εργασίας κατά δύο ώρες την ημέρα – υπερβαίνοντας το 8ωρο – για μέγιστο χρονικό διάστημα έξι μηνών ανά έτος. Η αποζημίωση για τις πρόσθετες ώρες εργασίας μπορεί να παρέχεται είτε με τη μορφή μειωμένου ωραρίου στη διάρκεια περιόδων μειωμένου φόρτου εργασίας, είτε με τη μορφή ημερών άδειας. Αλλαγές έγιναν και σε ό,τι αφορά τα μέρη που συμμετέχουν σε διαπραγματεύσεις με αντικείμενο το ωράριο εργασίας. Πράγματι, στις ενώσεις εργαζομένων σε επίπεδο επιχείρησης δόθηκε το δικαίωμα να συνάπτουν συλλογικές συμβάσεις εργασίας – βλ. Κεφάλαιο 5 για περισσότερο λεπτομερή στοιχεία. Περαιτέρω, το δικαίωμα κλαδικών εργατικών συνδικάτων ή ομοσπονδιών εργαζομένων να συμμετέχουν σε διαπραγματεύσεις για το ωράριο εργασίας σε επίπεδο επιχείρησης – σε περιπτώσεις όπου δεν υπήρχε άλλη εκπροσώπηση των εργαζομένων στην επιχείρηση, ή σε επιχειρήσεις με λιγότερους από 20 εργαζόμενους- καταργήθηκε.

⁵⁸ Οι κατώτατοι μισθοί ορίζονται με νόμο από το 2012. Βλ. Κεφάλαιο 5 για περισσότερο λεπτομερή στοιχεία.

⁵⁹ Δεδουσόπουλος κ.ά. (2013), ΟΟΣΑ (2013).

Επιπλέον, οι προσαυξήσεις αποδοχών που θεσπίστηκαν αρχικά το 2010 για εργαζόμενους μερικής απασχόλησης με υπερωριακή εργασία πλέον έχουν καταργηθεί. Αντίστοιχα, οι αυξήσεις των ωρομίσθιων που προβλέπονταν αρχικά στον Εργατικό Κώδικα (νόμο 2639/1998) για εργαζόμενους που απασχολούνται λιγότερο από 4 ώρες ημερησίως επίσης καταργήθηκαν.⁶⁰ Ακόμα σημαντικότερο είναι το ότι, με βάση το νόμο 3846/2010, οι εργοδότες μπορούν πλέον να μετατρέπουν μονομερώς τις θέσεις πλήρους απασχόλησης σε θέσεις μερικής απασχόλησης, για μέγιστο χρονικό διάστημα 6 μηνών. Η δυνατότητα αυτή, ωστόσο, ισχύει μόνον εάν η επιχείρηση αντιμετωπίζει αντίζοες οικονομικές συνθήκες και αν το μέτρο υιοθετείται προκειμένου να αποφευχθούν απολύσεις. Το χρονικό όριο για τη μετατροπή των συμβάσεων εργασίας πλήρους απασχόλησης επεκτάθηκε στους 9 μήνες με το νόμο 3899/2010, με τον οποίο επίσης ορίστηκε εκ νέου ο υπολογισμός των αποδοχών των εργαζομένων μερικής απασχόλησης, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι αποδοχές αυτές δεν θα υπερβαίνουν τις αποδοχές ενός εργαζομένου πλήρους απασχόλησης που εκτελεί την ίδια εργασία, ακόμα και με υπερωριακή απασχόληση. Τέλος, με το νόμο 3986/2011 θεσμοθετήθηκαν διατάξεις που παρέχουν τη δυνατότητα σε εργαζόμενους του στενού δημόσιου τομέα να αποδεχθούν περικοπές των ωρών εργασίας σε ποσοστό έως και 50 τοις εκατό για μέγιστο χρονικό διάστημα 5 ετών.⁶¹

... ενώ ο ρόλος του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας ενισχύθηκε, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η αδήλωτη εργασία.

Στο μεταξύ, μια σειρά οριστικών μέτρων επικεντρώθηκαν στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των επιθεωρήσεων εργασίας. Πράγματι, τα στοιχεία δείχνουν ότι η αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα είναι περισσότερο διάχυτη απ' ό,τι σε άλλες χώρες της ΕΕ, καθώς και ότι ο κίνδυνος εντοπισμού της θεωρείται χαμηλός.⁶² Ο στόχος της ενίσχυσης του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας είχε ήδη ενσωματωθεί στο πρώτο Μνημόνιο Συνεννόησης για τις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής το Μάιο του 2010, στο οποίο αναφέρεται συγκεκριμένα ότι η Κυβέρνηση θα ολοκληρώσει "τη μεταρρύθμιση για την ενδυνάμωση του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, το οποίο θα πρέπει να στελεχωθεί πλήρως με προσωπικό κατάλληλων προσόντων και να έχει ποσοτικούς στόχους για τον αριθμό των ελέγχων που θα

⁶⁰ Οι μειώσεις των υπερωριακών επιδομάτων κυμάνθηκαν από 30 τοις εκατό έως 20 τοις εκατό για την παράταση του ωραρίου εργασίας (5-8 ώρες εβδομαδιαίως), από 75 τοις εκατό έως 40 τοις εκατό για τις πρώτες 120 ώρες υπερωριακής εργασίας ανά έτος, και από 100 τοις εκατό έως 60 τοις εκατό για υπερωριακή απασχόληση άνω των 120 ωρών. Βλ. Δεδουσόπουλος κ.ά. (2013) για περισσότερο λεπτομερή στοιχεία.

⁶¹ Δεδουσόπουλος κ.ά. (2013).

⁶² Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007).

πρέπει να διενεργούνται". Αργότερα, ο στόχος της διενέργειας ανεξάρτητης αξιολόγησης της δομής και των δραστηριοτήτων του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας περιλήφθηκε στο Μνημόνιο που υπεγράφη το Μάρτιο του 2012.

Ορισμένες πρόσφατες νομοθετικές παρεμβάσεις είχαν ως στόχο την ενίσχυση του ρόλου του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας. Συγκεκριμένα, με το νόμο 3762/2009 κατέστη δυνατή η υποβολή ανώνυμων καταγγελιών στην Επιθεώρηση Εργασίας. Για τον σκοπό αυτό, δημιουργήθηκε ειδική τετραπλήφια τηλεφωνική γραμμή. Με το νόμο 3996/2011 επεκτάθηκαν αντίστοιχα οι λειτουργίες του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας σε νέους τομείς και ενισχύθηκαν οι αρμοδιότητές του ώστε να έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει πρόστιμα και να διενεργεί έρευνες. Με τον ίδιο νόμο καθιερώθηκε επίσης η "κάρτα εργασίας" για την ηλεκτρονική ανίχνευση ωρών εργασίας, η οποία προορίζεται για συγκεκριμένους κλάδους με υψηλότερο κίνδυνο παράτυπης απασχόλησης (π.χ. ξενοδοχεία). Με το νόμο 4144/2013 ενισχύθηκαν οι δυνατότητες του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας μέσω της αύξησης της συνεργασίας του με την οικονομική αστυνομία – τα δύο σώματα πλέον είναι από κοινού υπεύθυνα για τον έλεγχο περιπτώσεων αδήλωτης εργασίας – και της καθιέρωσης ειδικού προστίμου για επιχειρήσεις που απασχολούν άτομα τα οποία λαμβάνουν επίδομα ανεργίας.⁶³ Τον Ιούλιο του 2013, το Υπουργείο Εργασίας υλοποίησε επίσης ένα σχέδιο αντιμετώπισης της αδήλωτης εργασίας σε τουριστικές περιοχές κατά τους θερινούς μήνες. Τέλος, τον Αύγουστο του 2013 δημοσιεύθηκε υπουργική απόφαση που όριζε τα πρόστιμα σε περιπτώσεις αδήλωτης και ανασφάλιστης εργασίας.

Οι μεταρρυθμίσεις δεν κατάφεραν να τονώσουν σημαντικά την προσωρινή απασχόληση και, όπως φάνηκε, προκάλεσαν μόνο αύξηση της μερικής απασχόλησης σε βάρος της πλήρους απασχόλησης ...

Σκοπός της χαλάρωσης της ΝΠΑ για την προσωρινή απασχόληση ήταν να αυξηθούν τα επίπεδα απασχόλησης μέσω της διευκόλυνσης των επιχειρήσεων να προσλάβουν προσωρινούς εργαζόμενους και της μείωσης του κόστους των απολύσεων. Ωστόσο, τα στοιχεία υποδηλώνουν ότι η χαλάρωση της ΝΠΑ για την προσωρινή απασχόληση δεν έχει ακόμα αποφέρει θετικές συνέπειες για την απασχόληση. Για παράδειγμα, ο αριθμός των προσωρινών εργαζομένων στην Ελλάδα μειώθηκε κατά 35,2 τοις εκατό από το 2010 έως το 2013, έναντι μείωσης του αριθμού των μόνι-

⁶³ Κουτσογεωργοπούλου κ.ά. (2014) - ΔΟΕ (2011, 2012).

μων εργαζομένων κατά 19,6 τοις εκατό.⁶⁴ Η ίδια τάση έχει καταγραφεί και στους νέους, παρά την καθιέρωση της νέας σύμβασης προσωρινής εργασίας για άτομα κάτω των 25 ετών που αναφέρθηκε παραπάνω. Τα στοιχεία δείχνουν ότι ο αριθμός των προσωρινών εργαζομένων κάτω των 25 ετών μειώθηκε κατά 52,1 τοις εκατό την περίοδο 2010-2013 – από 51.400 σε 24.600 άτομα – ενώ ο αριθμός των νέων μόνιμων εργαζομένων μειώθηκε κατά 46,3 τοις εκατό. Ως αποτέλεσμα αυτού, το ποσοστό της προσωρινής απασχόλησης έναντι της συνολικής απασχόλησης των νέων στην Ελλάδα μειώθηκε στη διάρκεια της κρίσης από το 30,4 τοις εκατό στο 27,1 τοις εκατό.

Αν και οι μεταρρυθμίσεις δεν επέδρασαν σημαντικά στη δημιουργία προσωρινής απασχόλησης, ευνόησαν τη χρήση μερικής και διαλείπουσας⁶⁵ απασχόλησης. Συγκεκριμένα, το ποσοστό των συμβάσεων πλήρους απασχόλησης έναντι όλων των νέων συμβάσεων εργασίας μειώθηκε από 67 τοις εκατό το 2010 σε 53 τοις εκατό το 2013. Στη διάρκεια της περιόδου αυτής, το ποσοστό των νέων συμβάσεων μερικής απασχόλησης αυξήθηκε από 26 τοις εκατό σε 37 τοις εκατό, ενώ το ποσοστό των νέων συμβάσεων διαλείπουσας απασχόλησης αυξήθηκε από 7 τοις εκατό σε 9 τοις εκατό (Σχήμα 3.3). Η αύξηση των νέων συμβάσεων μερικής απασχόλησης υποστηρίχθηκε και από την εισαγωγή των επιδοτούμενων Προγραμμάτων Μαθητείας σε Επαγγελματικές Σχολές το 2009, τα οποία οργανώνονται από τον ΟΑΕΔ στην Ελλάδα.⁶⁶

Ωστόσο, η επέκταση των συμφωνιών μειωμένου ωραρίου εργασίας έλαβε χώρα και μέσω της μετατροπής συμβάσεων πλήρους απασχόλησης σε συμβάσεις μερικής και διαλείπουσας απασχόλησης. Πράγματι, ο συνολικός αριθμός των υφιστάμενων συμβάσεων πλήρους απασχόλησης που έχουν μετατραπεί σε συμβάσεις είτε μερικής είτε διαλείπουσας απασχόλησης κάθε χρόνο έχει υπερτριπλασιαστεί – από 26.253

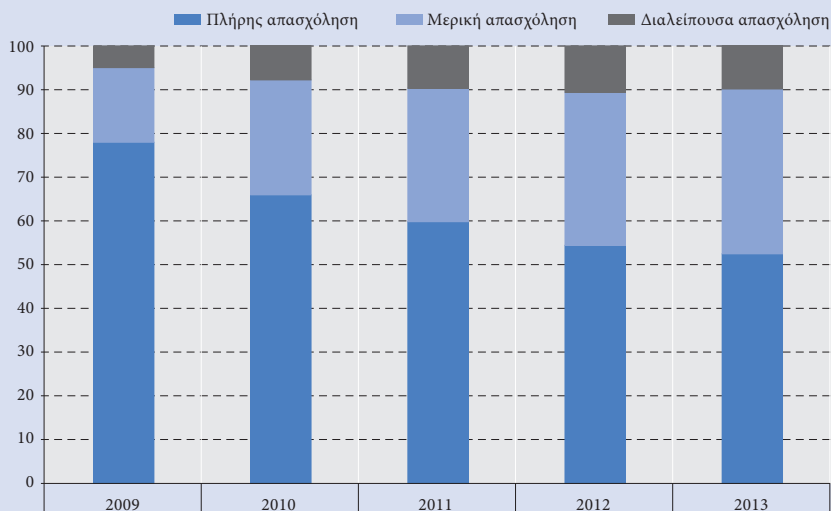
⁶⁴ Η μείωση της προσωρινής απασχόλησης μπορεί εναλλακτικά να ερμηνευθεί και από το γεγονός ότι, σε εποχές ύφεσης, οι εργοδότες ενδεχομένως προτιμούνται περισσότερο να μην ανανεώσουν μια σύμβαση προσωρινής εργασίας η οποία, εάν ανανεωνόταν, θα οδηγούσε σε απόλυση μόνιμου εργαζόμενου. Εναλλακτικά, η μειωμένη χρήση συμβάσεων προσωρινής εργασίας μπορεί να συσχετιστεί και με την αυξημένη περίοδο μαθητείας των συμβάσεων μόνιμης εργασίας, καθώς στη διάρκεια της περιόδου αυτής ο εργοδότης μπορεί να απολύσει τον εργαζόμενο χωρίς αποζημίωση (Ν. 3899/2010 που αναφέρθηκε παραπάνω). Ωστόσο, για την ανάλυση των περιπτώσεων αυτών απαιτούνται δεδομένα για τις ροές απασχόλησης ανά σύμβαση. Η συλλογή των εν λόγω στοιχείων έχει ξεκινήσει από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας στο πλαίσιο του προγράμματος Εργάνη, χωρίς όμως αυτά να έχουν ακόμα καταστεί διαθέσιμα προς διαβούλευση.

⁶⁵ Ο όρος "διαλείπουσα" αναφέρεται σε απασχόληση για λιγότερες ημέρες την εβδομάδα, λιγότερες εβδομάδες το μήνα ή λιγότερους μήνες το χρόνο (ή σε συνδυασμό των παραπάνω), αλλά με πλήρες ημερήσιο ωράριο εργασίας. Στην αρχή ή στη διάρκεια της απασχόλησης, ο εργοδότης μπορεί – είτε με τη συναίνεση του εργαζομένου είτε μονομερώς – να αποφασίσει την εισαγωγή καθεστώτος εκ περιτροπής απασχόλησης για μέγιστο χρονικό διάστημα 9 μηνών (άρθρο 2 του νόμου 3846/2010 και άρθρο 17 του νόμου 3899/2010).

⁶⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013). Στο πλαίσιο του προγράμματος είχαν χρηματοδοτηθεί 16,700 θέσεις μαθητείας έως το τέλος του 2013.

Σχήμα 3.3 Σύνθεση νέων συμβάσεων εργασίας, 2009 – 2013

(ποσοστά)



Πηγή: Τμήμα Ερευνών του ΔΟΕ, βάσει στοιχείων του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και Καζάση και Καραμεσίνη (2014).

το 2010 σε 84.290 το 2012.⁶⁷ Η μετατροπή των συμβάσεων πλήρους απασχόλησης πραγματοποιείται σε όλο και περισσότερες περιπτώσεις χωρίς τη συναίνεση του εργαζομένου. Συγκεκριμένα, το ποσοστό των συμβάσεων πλήρους απασχόλησης που μετατράπηκαν σε σχέσεις διαλείπουσας απασχόλησης με μονομερείς αποφάσεις εργοδοτών αυξήθηκε από 13 τοις εκατό το 2010 σε 39 τοις εκατό το 2012.⁶⁸

... γεγονός που έχει προκαλέσει περαιτέρω αύξηση του ποσοστού ατόμων τα οποία θα προτιμούσαν διαφορετικές συνθήκες απασχόλησης ...

Οι συνδυαστικές επιδράσεις των νομοθετικών μεταρρυθμίσεων που περιγράφηκαν παραπάνω και της οικονομικής ύφεσης έχουν προκαλέσει επιδείνωση της ποιότητας της προσωρινής και της μερικής απασχόλησης. Όπως φαίνεται, το ποσοστό ακούσιας προσωρινής απασχόλησης ήταν ήδη υψηλό το 2008, αγγίζοντας το 82,5 τοις εκατό της συνολικής προσωρινής απασχόλησης, ενώ άρχισε να αυξάνεται με την εκδήλωση της ύφεσης, φτάνοντας το 87,7 τοις εκατό της συνολικής προσωρινής

⁶⁷ Από τις συμβάσεις αυτές, την περίοδο 2009-2012 το ποσοστό των συμβάσεων πλήρους απασχόλησης που μετατράπηκαν σε συμβάσεις μερικής απασχόλησης έχει μειωθεί από 72 τοις εκατό σε 59 τοις εκατό του συνόλου των συμβάσεων που μετατράπηκαν. Αντιθέτως, το ποσοστό των συμβάσεων πλήρους απασχόλησης που μετατράπηκαν σε συμβάσεις διαλείπουσας απασχόλησης έχει αυξηθεί από 28 τοις εκατό σε 41 τοις εκατό κατά την ίδια περίοδο.

⁶⁸ Στο Δεδουσόπουλος κ.ά. (2013) περιγράφεται ο κίνδυνος ότι, ακόμα και όταν επιτυγχάνεται επίσημη συμφωνία μεταξύ εργαζομένου και εργοδότη αναφορικά με τη μετατροπή μιας σύμβασης πλήρους απασχόλησης σε σύμβαση εκ περιτροπής απασχόλησης, η συμφωνία αυτή μπορεί να προκύπτει υπό την εννοούμενη ή ρητή απειλή απόλυσης.

Πίνακας 3.1 Ποσοστά εργαζομένων ακούσιας προσωρινής και μερικής απασχόλησης σε συγκεκριμένες χώρες (ποσοστά)

	Ακούσια προσωρινή απασχόληση (% της συνολικής προσωρινής απασχόλησης)						Ακούσια μερική απασχόληση (% της συνολικής μερικής απασχόλησης)					
	2000	2008	2010	2012	2013	Κατάταξη 2013*	2000	2008	2010	2012	2013	Κατάταξη 2013*
ΕΕ των 27	53.7	59.7	61.7	60.8	61.7	..	18	25.3	26.7	27.6	29.5	..
Αυστρία	17.8	12.5	8.6	8.6	8.1	1	10.8	11.2	11.5	10.1	11.7	5
Γερμανία	16.5	24	24	22.6	21.2	2	12.8	23	21.9	16.6	15.9	6
Ολλανδία	39.6	35.5	31.9	34.2	40.6	4	3.8	4.5	5.7	9.1	9.9	2
Ηνωμένο Βασίλειο	46.2	42.5	57.2	58.2	57.2	9	10	10.6	16.2	19.4	20.3	11
Σουηδία	59.1	54.3	59.1	57.4	58.6	10	24.8	26.1	28.1	28.8	29.7	13
Γαλλία	:	55.9	57.4	56.9	60.2	11	27	32	31.7	31.4	39.2	17
Ιρλανδία	34.1	40.8	62.8	67.7	65.3	13	17	13	32.5	41.2	43.1	19
Φινλανδία	60.1	61.9	65.1	67.3	66.8	15	36	27.5	27.9	25.7	26.1	12
Ιταλία	52.3	64.6	67.8	71.2	73.3	19	38.1	41.5	50.5	58.8	63	25
Πορτογαλία	44.1	81.9	84.2	87.2	86.2	22	31.7	40.8	43	47.9	49.4	21
Ελλάδα	84	82.5	84.9	86.4	87.7	24	48.4	44.1	54.7	65	68.2	27
Ισπανία	93.5	87.3	91.5	91.9	91.8	26	23.7	35.4	49.3	60.9	62.6	26

*Σημείωση: 1 η χώρα με το χαμηλότερο ποσοστό.

Πηγή: Τμήμα Ερευνών του ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

απασχόλησης το 2013. Μαζί με τα ποσοστά της Πορτογαλίας και της Ισπανίας, όπου η ακούσια προσωρινή απασχόληση το 2013 ανήλθε στο 86,2 τοις εκατό και 91,8 τοις εκατό αντίστοιχα, το ποσοστό της Ελλάδας είναι ένα από τα μεγαλύτερα ολόκληρης της Ευρώπης. Ο μέσος όρος της ΕΕ των 27 ήταν 61,7 τοις εκατό το 2013 (Πίνακας 3.1), ενώ της ΕΕ των 17 ήταν 60,3 τοις εκατό.

Αντίστοιχα, το ποσοστό της ακούσιας μερικής απασχόλησης ήταν σημαντικά υψηλότερο από τους μέσους όρους της ΕΕ των 17 και της ΕΕ των 27 ήδη πριν την εκδήλωση της ύφεσης, ενώ η κατάσταση έχει επιδεινωθεί περαιτέρω τα τελευταία χρόνια. Συγκεκριμένα, το ποσοστό των εργαζομένων μερικής απασχόλησης που θα προτιμούσαν να έχουν θέση εργασίας πλήρους απασχόλησης αυξήθηκε από 44,1 τοις εκατό σε 68,2 τοις εκατό την περίοδο 2008-2012. Συγκριτικά, το ποσοστό αυτό έναντι του μέσου όρου της ΕΕ των 27 άγγιξε το 29,5 τοις εκατό το 2013, από 25,3 τοις εκατό το 2008.⁶⁹ Μόνο η Ισπανία και η Ιταλία εμφανίζουν ποσοστά ακούσιας μερικής απασχόλησης που είναι συγκρίσιμα με αυτό της

⁶⁹ Το εν λόγω ποσοστό στην ΕΕ των 17 αυξήθηκε από 25,1 τοις εκατό το 2008 σε 31,2 τοις εκατό το 2013.

Ελλάδας (Πίνακας 3.1). Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι το αυξανόμενο ποσοστό της ακούσιας μερικής απασχόλησης, ειδικά μετά το 2010, συμπίπτει με την αύξηση των προσλήψεων με συμβάσεις αυτού του τύπου – όπως αναφέρεται παραπάνω σε αυτήν την ενότητα.

Τέλος, οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας που παρουσιάστηκαν παραπάνω έχουν προκαλέσει επίσης αύξηση της πώλωσης της απασχόλησης μεταξύ των τυπικών και των μη τυπικών μορφών (π.χ. προσωρινή, μερική) απασχόλησης. Συγκεκριμένα, τα πιο πρόσφατα χρόνια, η μη τυπική απασχόληση αποτελεί όλο και περισσότερο ένα βήμα προς τον αποκλεισμό από την αγορά εργασίας (δηλ. την ανεργία ή την αδράνεια), και όχι μια προσωρινή λύση με προοπτική την πιο σταθερή απασχόληση. Πράγματι, το ποσοστό των εργαζομένων μερικής απασχόλησης που περνούν σε καθεστώς πλήρους απασχόλησης εντός ενός έτους έχει μειωθεί κατά περισσότερο από το μισό – από 35,4 τοις εκατό το 2008 σε 15,8 τοις εκατό το 2012. Κατά την ίδια περίοδο, το ποσοστό των εργαζομένων προσωρινής απασχόλησης που πέρασαν σε καθεστώς μόνιμης απασχόλησης μειώθηκε από 19 τοις εκατό σε 17,4 τοις εκατό. Αντιθέτως, το ποσοστό της μετάβασης από τη μερική απασχόληση στην ανεργία αυξήθηκε από 3,9 τοις εκατό σε 9,5 τοις εκατό την περίοδο 2008-2012, φτάνοντας στο υψηλότερο επίπεδο της ΕΕ των 17. Αντίστοιχα, το ποσοστό των εργαζομένων προσωρινής απασχόλησης που πέρασαν στην ανεργία αυξήθηκε από 6,9 τοις εκατό σε 18,8 τοις εκατό την περίοδο 2008-2012.

... ενώ η αδήλωτη εργασία συνεχίζει να αποτελεί σοβαρό ζήτημα σε ορισμένους κλάδους.

Οι άτυπες μορφές απασχόλησης στην αγορά εργασίας αποτελούν μείζονος σημασίας ζήτημα πολιτικής, στο βαθμό που η αδήλωτη εργασία μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις τόσο για τους εργαζόμενους σε ατομικό επίπεδο, όσο και για ολόκληρη την κοινωνία. Πράγματι, οι αδήλωτοι εργαζόμενοι συχνά βρίσκονται εκτός κοινωνικής ασφάλισης, δεν προστατεύονται από εργατικά δικαιώματα και δεν έχουν πρόσβαση σε συνθήκες ομαλής εξέλιξης της σταδιοδρομίας τους. Στο μεταξύ, η αδήλωτη εργασία, η οποία συνεπάγεται μη συμμόρφωση με τη φορολογική νομοθεσία και τη νομοθεσία κοινωνικής ασφάλισης, αποτελεί εμπόδιο στη δυνατότητα

των κυβερνήσεων να εισπράττουν φορολογικά έσοδα. Έτσι μπορεί να δημιουργηθεί ένας φαύλος κύκλος, όπου οι κυβερνήσεις πρέπει να αντισταθμίσουν την απώλεια φορολογικών εσόδων αυξάνοντας τη φορολογική επιβάρυνση της επίσημης εργασίας, πράγμα το οποίο με τη σειρά του προκαλεί αύξηση της αδήλωτης εργασίας (βλ. επίσης Κεφάλαιο 2).

Παρά τις πρόσφατες προσπάθειες ενίσχυσης του ρόλου του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η αδήλωτη εργασία παραμένει διάχυτη στην ελληνική αγορά εργασίας. Συγκεκριμένα, στους ελέγχους του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας που διεξήχθησαν από το Σεπτέμβριο του 2013 έως το Μάιο του 2014 σε 14.465 επιχειρήσεις όλων των κλάδων της οικονομίας, εντοπίστηκαν 1.646 περιπτώσεις αδήλωτων εργαζομένων σε σύνολο 90.571 εργαζομένων που ερευνήθηκαν, αριθμός που αντιστοιχεί σε ποσοστό 1,8 τοις εκατό.⁷⁰ Αυτός ο αριθμός, πάντως, δεν παρέχει μια πλήρη εκτίμηση της κατάστασης. Η αδήλωτη και η ανασφάλιστη εργασία είναι πιθανότερο να παρατηρηθούν σε κλάδους όπου επικρατεί η εποχική απασχόληση, όπως ο τουρισμός και η γεωργία. Πράγματι, οι στοχευμένοι έλεγχοι που διενεργήθηκαν το Μάιο του 2014 σε κλάδους που χαρακτηρίζονται από υψηλά επίπεδα μη συμμόρφωσης αποκάλυψαν ότι το 23,4 τοις εκατό του εργατικού δυναμικού ήταν ανασφάλιστο. Το ποσοστό αυτό είναι ακόμα υψηλότερο στους αλλοδαπούς εργάτες, με το 40 τοις εκατό αυτών να απασχολούνται στους τομείς που αναφέρθηκαν ως τομείς αδήλωτης εργασίας το 2011.

Τα αριθμητικά στοιχεία αυτά, ωστόσο, σηματοδοτούν μια σημαντική βελτίωση σε ό,τι αφορά τα ποσοστά που καταγράφηκαν το 2013 – όταν το ποσοστό της ανασφάλιστης εργασίας σε κλάδους που χαρακτηρίζονται από μεγάλο αριθμό περιπτώσεων μη συμμόρφωσης έφτασε στο ύψος-ρεκόρ του 38,7 τοις εκατό – και τα επιτεύγματα αυτά μπορούν να συσχετιστούν με τα μέτρα που υλοποιήθηκαν το 2013 για την ενίσχυση του ρόλου των επιθεωρήσεων εργασίας, όπως περιγράφηκε παραπάνω.⁷¹ Το επίμονο υψηλό ποσοστό αδήλωτης απασχόλησης σε ορισμένους κλάδους υποδηλώνει την ανάγκη μιας εκτεταμένης πολιτικής παρεμβάσεων που θα συμπληρώνει τις όποιες κυρώσεις με κίνητρα για την προώθηση της διαδικασίας τυπικής ρύθμισης της απασχόλησης (βλ. Κεφάλαιο 4).

⁷⁰ Υπουργείο Εργασίας, δελτίο τύπου και απολογισμός Επιχειρησιακού Σχεδίου "Αρτεμις", Μάιος 2014 και Ιούνιος 2014 (στα ελληνικά), βλ.: <http://www.yrakp.gr/uploads/docs/7469.zip>.

⁷¹ Υπουργείο Οικονομικών (2014).

Γ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες θα πρέπει να εστιάσουν στην αξιοποίηση μιας ορθότερης χρήσης της προσωρινής απασχόλησης ...

Όπως αναφέρθηκε ήδη σε αυτό το κεφάλαιο, το ποσοστό της προσωρινής απασχόλησης στην Ελλάδα είναι χαμηλότερο από τους μέσους όρους της ΕΕ των 17 και της ΕΕ των 27. Συγκεκριμένα, η προσωρινή απασχόληση αντιπροσωπεύει το 10 τοις εκατό της συνολικής εξαρτημένης απασχόλησης – έναντι του μέσου όρου της ΕΕ των 17 που είναι 15,3 τοις εκατό. Αυτό σημαίνει ότι το εύρος της προσωρινής απασχόλησης στην ελληνική αγορά εργασίας δεν αποτελεί ιδιαίτερο σημείο προβληματισμού και οι προσπάθειες για την ενθάρρυνση μιας πιο ισορροπημένης αύξησης της απασχόλησης αποτέλεσαν μια ευπρόσδεκτη πρωτοβουλία. Η ανάλυση αυτού του κεφαλαίου έδειξε, ωστόσο, ότι η ποιότητα της προσωρινής απασχόλησης (όπως υπολογίζεται, για παράδειγμα, από το ποσοστό της ακούσιας προσωρινής απασχόλησης και τα ποσοστά μετάβασης σε καθεστώς μόνιμης απασχόλησης) είναι χαμηλή σε συγκριτικούς όρους και έχει επιδεινωθεί στη διάρκεια της ύφεσης.

Οι πρωτοβουλίες πολιτικής θα πρέπει, συνεπώς, να προσεγγίζουν τη μεταρρύθμιση της ΝΠΑ όχι ως μια αντιπαράθεση για την ανάγκη περισσότερης ή λιγότερης ρύθμισης, αλλά ως ένα θέμα καλής έναντι κακής ρύθμισης. Οι ισορροπημένες μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας θα πρέπει λοιπόν να κινηθούν προς την κατεύθυνση της επίτευξης τόσο ποιοτικής απασχόλησης, όσο και επαρκούς ασφάλειας εισοδήματος, συνταιριάζοντας ταυτόχρονα την ανάγκη προσαρμογής των επιχειρήσεων στη διάρκεια του επιχειρηματικού κύκλου.

Από την άποψη αυτή, μια σειρά από παρεμβάσεις θα μπορούσαν να προωθήσουν την καλύτερη χρήση της προσωρινής απασχόλησης. Για παράδειγμα, στην ελληνική νομοθεσία δεν προβλέπεται η ανάγκη προσδιορισμού της αιτίας για την αρχική σύναψη σύμβασης εργασίας ορισμένου χρόνου, παρά μόνο για την ανανέωσή της.⁷² Εισάγοντας στη νομοθεσία τη δυνατότητα πρόσληψης προσωρινών εργαζομένων μόνο σε συγκεκριμένες συνθήκες, μπορεί να περιοριστεί η κατάχρηση της προσω-

⁷² Η ανανέωση συμβάσεων εργασίας μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο με αντικειμενικούς λόγους. Δικαιολογείται λοιπόν λόγω της φύσης ή της μορφής ή της δραστηριότητας του εργοδότη ή της επιχείρησης, ή λόγω των ειδικών αναγκών της δραστηριότητας, υπό την προϋπόθεση ότι οι ανάγκες αυτές προκύπτουν άμεσα ή έμμεσα από την εκάστοτε σύμβαση.

ρινής απασχόλησης για την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών της επιχείρησης. Για παράδειγμα, στην ισπανική νομοθεσία πρόσφατα αυξήθηκε ο βαθμός ρύθμισης των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου. Πλέον προβλέπεται ότι συμβάσεις αυτού του τύπου μπορούν να υπογράφονται μόνον: i) για την κάλυψη προσωρινών αυξήσεων του φόρτου εργασίας, (ii) για την ανάληψη συγκεκριμένων έργων ή υπηρεσιών που οριοθετούνται λεπτομερώς, ή (iii) για την αντικατάσταση εργαζομένου σε προσωρινή άδεια. Οι συμβάσεις προσωρινής εργασίας θα μπορούσαν επίσης να συνδεθούν με την υποχρέωση παροχής πρακτικής εκπαίδευσης στους εργαζομένους – ένα ακόμα ζήτημα στο οποίο η Ελλάδα βρίσκεται πίσω σε σχέση με την υπόλοιπη ΕΕ.⁷³ Πιο ευέλικτη νομοθεσία θα μπορούσε εν τέλει να συνεχίσει να ισχύει σε συγκεκριμένους κλάδους, όπου η εποχική φύση των δραστηριοτήτων εγγυάται το ότι προσλαμβάνονται εργαζόμενοι ορισμένου χρόνου για την κάλυψη εποχικών φόρτων εργασίας. Αυτό ισχύει στην Ιταλία, όπου η νομοθεσία εξαιρεί τουριστικές και αγροτικές επιχειρήσεις από την υποχρέωση προσδιορισμού του λόγου σύναψης συμβάσεων προσωρινής εργασίας.

Ένα ακόμα ζήτημα που αναδείχθηκε σε αυτό το κεφάλαιο είναι το χαμηλό ποσοστό μετάβασης από την προσωρινή στη μόνιμη απασχόληση, ένα πρόβλημα που αντιμετωπίζουν πολλές χώρες της ΕΕ. Θα μπορούσε να εξεταστεί μια σειρά παρεμβάσεων πολιτικής με στόχο τη βελτίωση της κινητικότητας εργασίας και της ως άνω μετάβασης, καθιστώντας αδιάλειπτη την κεφαλαιοποίηση των ποσών αποζημίωσης απόλυσης σε ολόκληρη τη σταδιοδρομία του εργαζομένου. Μια σειρά σχετικών μέτρων εφαρμόστηκαν, για παράδειγμα, στην Αυστρία το 2003, με στόχο τη μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας. Μεταξύ των μέτρων αυτών, μια σημαντική καινοτομία ήταν ο υπολογισμός των καταβολών αποζημίωσης απόλυσης. Από τη στιγμή που εγκρίθηκε η μεταρρύθμιση, οι καταβολές αποζημιώσεων απόλυσης για όλους τους εργαζομένους – με σύμβαση είτε μόνιμης είτε προσωρινής απασχόλησης – χρηματοδοτούνται από ένα ταμείο στο οποίο κάθε εργοδότης πρέπει να καταβάλλει κάθε μήνα 1,5 τοις εκατό των μισθών των εργαζομένων του (το ποσό αυτό δεν φορολογείται). Με τον τρόπο αυτόν, το χάσμα στις καταβολές αποζημιώσεων απόλυσης μεταξύ των προσωρινών και των μόνιμων εργαζομένων μειώθηκε και οι εργοδότες είχαν λιγότερα κίνητρα να προσλαμβάνουν προσωρινούς εργαζομένους, προκειμένου να απολαμβάνουν φορολογικά πλεονεκτήματα.

⁷³ Το ποσοστό των νέων που εντάσσονται σε προγράμματα μαθητείας βρίσκεται κάτω του 1,5 τοις εκατό στην Ελλάδα, σε σύγκριση με το μέσο όρο της ΕΕ των 27 που ανέρχεται σε 3,7 τοις εκατό.

... και μιας ενισχυμένης υποστήριξης των εργαζομένων με μειωμένο ωράριο.

Για την αύξηση της αποτελεσματικότητας των μειωμένων ωραρίων εργασίας σε μια χώρα θα μπορούσαν να εξεταστούν διάφορα μέτρα. Για παράδειγμα, μία από τις καινοτομίες του γερμανικού συστήματος διαμοιρασμού θέσεων εργασίας ήταν η υλοποίηση μέτρων επαγγελματικής κατάρτισης σε εταιρείες που εφαρμόζουν μειωμένο ωράριο εργασίας. Τα μέτρα αυτά υιοθετήθηκαν ιδιαίτερα από μεγάλες εταιρείες λόγω των μεγαλύτερων οργανωτικών δυνατοτήτων – 55 τοις εκατό των επιχειρήσεων με περισσότερους από 250 εργαζόμενους που υιοθετούν προγράμματα διαμοιρασμού θέσεων εργασίας οργάνωσαν δραστηριότητες επαγγελματικής κατάρτισης, οι οποίες χρηματοδοτήθηκαν από κοινού από δημόσιους φορείς και τις ίδιες τις επιχειρήσεις.⁷⁴ Στο ελληνικό περιβάλλον, η πρακτική εκπαίδευση εργαζομένων σε προγράμματα διαμοιρασμού θέσεων εργασίας θα μπορούσε επίσης να διευκολύνει τη μετάβαση του εργατικού δυναμικού από φθίνοντες σε περισσότερο παραγωγικούς κλάδους της οικονομίας. Η λειτουργία, ωστόσο, του υφιστάμενου συστήματος επαγγελματικής κατάρτισης – των λεγόμενων Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης – έχει έρθει αντιμέτωπη με προκλήσεις λόγω εμποδίων διοικητικής φύσης και έλλειψης χρηματοδότησης. Στη Γερμανία επίσης η κυβέρνηση έχει δεσμευτεί για την οικονομική ενίσχυση των εργαζομένων που απασχολούνται προσωρινά σε προγράμματα διαμοιρασμού θέσεων εργασίας, σε ποσοστό έως 67 τοις εκατό του απολεσθέντος εισοδήματός τους. Οι εργαζόμενοι διατηρούν επίσης πλήρη πρόσβαση σε εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, αναρρωτική άδεια και άδεια μητρότητας και, τελικά, σε επιδόματα ανεργίας.

Η αντιμετώπιση της οικονομικά εξαρτημένης μη μισθωτής δραστηριότητας απαιτεί την υιοθέτηση ενός σαφέστερου ορισμού ...

Το φαινόμενο της οικονομικά εξαρτημένης μη μισθωτής δραστηριότητας αυξάνεται στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες και αποτελεί μια ιδιαίτερη πρόκληση στην Ελλάδα, η οποία έχει το υψηλότερο ποσοστό μη μισθωτής δραστηριότητας στην ΕΕ των 17. Η ελληνική Κυβέρνηση προχώρησε πρόσφατα σε σημαντικά βήματα προς τη βελτίωση του καθεστώτος ρύθμισης της οικονομικά εξαρτημένης μη μισθωτής δραστηριότητας. Συγκεκριμένα, με τις αλλαγές της νομοθεσίας που ψηφίστηκαν το

⁷⁴ ΔΟΕ (2013).

Μάιο του 2010, μετατοπίστηκε η ευθύνη της αποδείξεως από τους εργαζόμενους, σε περιπτώσεις υποψίας μη μισθωτής δραστηριότητας, στους εργοδότες – οι οποίοι θα πρέπει να αποδεικνύουν το αντίθετο.⁷⁵ Υπήρξαν και άλλες παρεμβάσεις, οι οποίες είχαν ως στόχο να αυξήσουν τα κίνητρα για τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε δηλωμένη, βελτιώνοντας την αποδοτικότητα του επιχειρηματικού περιβάλλοντος (βλ. Πλαίσιο 3.2). Θα μπορούσαν, ωστόσο, να θεσμοθετηθούν και πρόσθετες αλλαγές, οι οποίες να στοχεύουν στη σύνδεση της θεωρούμενης μη μισθωτής δραστηριότητας με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά που ορίζουν το καθεστώς της οικονομικά εξαρτημένης μη μισθωτής δραστηριότητας. Αυτό ακριβώς έχει γίνει στην Πορτογαλία, όπου στις αλλαγές του Εργατικού Κώδικα που εγκρίθηκε το 2009 προβλέπεται ότι οι αυτοαπασχολούμενοι εργαζόμενοι θεωρούνται μισθωτοί εάν διαθέτουν τουλάχιστον ένα από τα χαρακτηριστικά που ορίζονται στη νομοθεσία.⁷⁶ Επιπλέον, στην Πορτογαλία, με το Βασιλικό Διάταγμα 65/2012 ορίζεται πλέον ότι τα άτομα που εντάσσονται στο καθεστώς της εξαρτημένης μη μισθωτής δραστηριότητας δικαιούνται προστασίας κοινωνικής ασφάλισης.

... όμως συνεχίζει να υπάρχει περιθώριο ενίσχυσης των δυνατοτήτων του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας ...

Ένας άλλος τομέας παρέμβασης έχει να κάνει με την ανάγκη για σωστή επιβολή των εργατικών νόμων στην Ελλάδα. Τα τελευταία χρόνια, η ελληνική Κυβέρνηση έχει προβεί σε σημαντικές αναπροσαρμογές του προϋπολογισμού του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, με αποτέλεσμα να μειωθούν οι οικονομικοί πόροι που ήταν προηγουμένως διαθέσιμοι για τη διενέργεια ελέγχων, ειδικά σε περιφερειακό επίπεδο. Η Επιτροπή Εμπειρογνομώνων του ΔΟΕ το 2013 επέστησε την προσοχή στην ανάγκη παροχής επαρκών μέσων δράσης στο Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας. Θα μπορούσαν, για παράδειγμα, να διατεθούν πόροι για την ανάπτυξη ενός πλήρως λειτουργικού ηλεκτρονικού συστήματος που θα συνδέει το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας με υπουργεία και άλλους φορείς. Σήμερα στο Υπουργείο Εργασίας δεν υπάρχει ηλεκτρονικό μητρώο εταιρειών, ενώ οι επιθεωρητές εργασίας δεν έχουν πρόσβαση στα ηλεκτρονικά μητρώα που τηρεί το Υπουργείο Οικονομικών και το ΙΚΑ. Το αποτέλεσμα είναι ότι οι επιθεωρητές εργασίας συνήθως δημιουργούν χειρόγραφες βάσεις δεδομένων.

⁷⁵ Νόμος για τις Εγγυήσεις της Ασφάλειας Εργασίας και Άλλες Διατάξεις, Μάιος 2010.

⁷⁶ Τα χαρακτηριστικά των εργαζομένων που ασκούν εξαρτημένη μη μισθωτή δραστηριότητα αναφέρονται στο άρθρο 12.1 του πορτογαλικού Εργατικού Κώδικα του 2009.

Πλαίσιο 3.2 Προώθηση της δηλωμένης απασχόλησης με διευκόλυνση της απόκτησης αδειών εργασίας

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω σε αυτό το κεφάλαιο, το ποσοστό της αδήλωτης απασχόλησης στην Ελλάδα είναι υψηλότερο μεταξύ των αλλοδαπών εργατών. Σε αυτές τις κατηγορίες εργατών, το αδήλωτο καθεστώς στην αγορά εργασίας γενικά συνδέεται με την έλλειψη άδειας παραμονής. Σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία, το δικαίωμα της ανανέωσης της άδειας παραμονής – και, συνεπώς, της νόμιμης εργασίας στη χώρα – εξαρτάται από το εάν υπάρχει η δυνατότητα προσκόμισης αποδεικτικών στοιχείων για το ότι ο εργαζόμενος έχει συγκεντρώσει επαρκή ασφαλιστική κάλυψη (ένσημα) κάθε χρόνο, συμπληρώνοντας ένα συγκεκριμένο αριθμό ημερών εργασίας. Σε μια προσπάθεια να προωθήσει τη μετάβαση στη δηλωμένη απασχόληση, το Υπουργείο Εσωτερικών εισήγαγε το 2005 νέα νομοθεσία (Ν. 3386/2005), με την οποία χαλάρωσε τις απαιτήσεις για την ανανέωση της άδειας εργασίας. Συγκεκριμένα, με τη νέα νομοθεσία μειώθηκε ο ελάχιστος αριθμός ενσήμων που πρέπει να συγκεντρώνονται. Επιπλέον, ο νόμος παρέχει την επιλογή αγοράς έως και του 20 τοις εκατό των απαιτούμενων ενσήμων. Τέλος, με το νόμο αυτόν καταργήθηκε η υποχρέωση προσκόμισης της έγγραφης σύμβασης εργασίας στο πλαίσιο της υποβολής αίτησης για απόκτηση άδειας εργασίας.⁷⁷ Αν και με τα μέτρα αυτά αυξήθηκαν τα κίνητρα για τη μετάβαση στη δηλωμένη απασχόληση, υπάρχει ο κίνδυνος, με τη μείωση του αριθμού των ημερών που απαιτούνται για την απόκτηση της άδειας εργασίας, να έχει αυξηθεί το φαινόμενο της εν μέρει αδήλωτης εργασίας – μιας κατάστασης όπου ο εργαζόμενος επισήμως εργάζεται με καθεστώς μερικής απασχόλησης, όμως στην πραγματικότητα εργάζεται με πλήρες ωράριο.⁷⁸

Πρόσθετοι πόροι θα μπορούσαν επίσης να διατεθούν για την αύξηση του αριθμού των ελέγχων, καθώς, προκειμένου να αποτραπεί η συγκεκριμένη παρανομία, απαιτείται να υπάρχουν μεγάλες πιθανότητες εντοπισμού της παράτυπης απασχόλησης.⁷⁹ Υπάρχει αντίστοιχα ανάγκη να βελτιωθεί η συνέπεια με την οποία εφαρμόζεται ο νόμος σε όλα τα επίπεδα, και ταυτόχρονα να δημιουργηθεί ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα για τους χώρους εργασίας και τους ελέγχους.⁸⁰ Η ενίσχυση του προσωπικού – μέσω, για παράδειγμα, ενός εθνικού συστήματος εκπαίδευσης – θα μπορούσε επίσης να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των ελέγχων. Επίσης, στο υπάρχον σύστημα δεν προβλέπεται κατάλογος όπου να ορίζεται το πρόστιμο για κάθε παράπτωμα (απλώς ορίζεται μια κλίμακα για κάθε πρόστιμο) – ένας τέτοιος κατάλογος θα απλοποιούσε τις διαδικασίες και θα διασφάλιζε μεγαλύτερη ομοιομορφία. Η κυβέρνηση έχει υιοθετήσει ένα Σχέδιο Δράσης για την ενίσχυση της

⁷⁷ Αυτό το τελευταίο μέτρο ισχύει μόνο για εργαζόμενους συγκεκριμένων κλάδων, όπως οι εργάτες των κατασκευαστικών έργων και οι αποκλειστικές νοσοκόμες.

⁷⁸ Eurofound (2009).

⁷⁹ ΔΝΤ (2013).

⁸⁰ Κουτσογεωργοπούλου κ.ά. (2014).

λειτουργίας του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας με βάση τα ευρήματα του ΔΟΕ. Ο χρόνος πραγματοποίησης της μεταρρύθμισης του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας είναι επίσης κρίσιμης σημασίας, καθώς η υιοθέτηση ενός ενιαίου Εργατικού Κώδικα, όπως τον οραματίζεται η κυβέρνηση, θα μπορούσε να μειώσει την πολυπλοκότητα της εργατικής νομοθεσίας και να αυξήσει την εκτελεστότητά της.⁸¹

... και θεσμοθέτηση συμπληρωματικών κινήτρων για την προώθηση της ένταξης στην αγορά εργασίας ...

Επιπροσθέτως της ενίσχυσης των δυνατοτήτων του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, απαιτούνται και ενέργειες προς την κατεύθυνση του σχεδιασμού των ελέγχων με τρόπο που προωθεί την ένταξη. Στην υφιστάμενη νομοθεσία προβλέπεται ότι, όταν ανακαλύπτεται περίπτωση μη συμμόρφωσης κατά τον έλεγχο μιας επιχείρησης, ο ιδιοκτήτης (ή νόμιμος εκπρόσωπος) αυτής έχει προθεσμία πέντε ημερών για να συντάξει έγγραφο, στο οποίο θα εξηγήει τους λόγους των διαπιστωθέντων παραπτώματων. Εάν η εξήγηση αυτή δεν θεωρηθεί επαρκής, οι επιθεωρητές εργασίας μπορούν στη συνέχεια να επιβάλουν πρόστιμο. Η αδυναμία αυτής της διαδικασίας έγκειται στο ότι επικεντρώνεται αποκλειστικά στον αποτρεπτικό χαρακτήρα του προστίμου. Αντιθέτως, η οργάνωση των ελέγχων σε δύο στάδια θα βοηθούσε στον εντοπισμό περιπτώσεων παράτυπης απασχόλησης, όπως της οικονομικά εξαρτημένης μη μισθωτής δραστηριότητας, και στη νομιμοποίηση των περιπτώσεων αυτών. Στο πρώτο στάδιο, θα μπορούσε να προβλέπεται ενημέρωση των επιχειρήσεων από τους επιθεωρητές εργασίας σχετικά με τους τρόπους εντοπισμού και νομιμοποίησης περιπτώσεων παράτυπης απασχόλησης. Ο βασικός στόχος στο στάδιο αυτό είναι να βοηθηθούν οι εργοδότες. Το στάδιο αυτό θα μπορούσε να υλοποιηθεί από τους επιθεωρητές εργασίας με ελέγχους, εκστρατείες προληπτικής ενημέρωσης και ατομική ενημέρωση σχετικά με τον τρόπο εντοπισμού της παράτυπης απασχόλησης και τις διαθέσιμες επιλογές νομιμοποίησης. Το ενδεχόμενο επιβολής κυρώσεων θα μπορούσε να εξετάζεται μόνο ως δεύτερο στάδιο, και τα πρόστιμα να επιβάλλονται μόνο για παραπτώματα που δεν έχουν διευθετηθεί. Θα πρέπει επίσης να δίδεται σαφής προτεραιότητα στα αποτρεπτικά μέτρα, ώστε να περιορίζεται η προσφυγή σε πρόστιμα.

⁸¹ ό.π.

... η οποία να υποστηρίζεται από μέτρα κοινωνικής προστασίας.

Όπως παρουσιάζεται σε αυτό το κεφάλαιο, οι μη τυπικές μορφές εργασίας, δηλαδή η μερική απασχόληση, η προσωρινή απασχόληση και η μη μισθωτή δραστηριότητα, αντιπροσωπεύουν ένα σημαντικό ποσοστό της συνολικής απασχόλησης στην Ελλάδα. Έως σήμερα, ωστόσο, έχουν ληφθεί ελάχιστα μέτρα για την προσαρμογή του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης σε αυτές τις νέες ρεαλιστικές συνθήκες που προκύπτουν. Η πραγματικότητα είναι ότι πολλοί από αυτούς τους εργαζόμενους, λόγω περιορισμένης έντασης εργασίας, δεν θεμελιώνουν ποτέ επαρκή δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης. Η κατάσταση αυτή θα πρέπει να εξεταστεί σοβαρά, προκειμένου να βελτιωθεί το επίπεδο κοινωνικής προστασίας αυτών των εργαζομένων. Προς αυτήν την κατεύθυνση έχουν ήδη υλοποιηθεί ορισμένες ευπρόσδεκτες πρωτοβουλίες. Συγκεκριμένα, το 2013 η Κυβέρνηση επέκτεινε την ασφάλιση ανεργίας στους αυτοαπασχολούμενους, αν και οι απαιτήσεις ένταξης στο καθεστώς αυτό παραμένουν αυστηρές (βλ. Κεφάλαιο 4 για λεπτομέρειες). Τη στιγμή αυτή, ωστόσο, ο Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ) – ο οποίος καλύπτει τους βιοτέχνες, τους ελεύθερους επαγγελματίες, τους ξενοδόχους, τους αυτοκινητιστές και τους ταξιδιωτικούς πράκτορες – αντιμετωπίζει σοβαρά οικονομικά προβλήματα, καθώς ένα σημαντικό μέρος των εισφορών των μελών του δεν έχουν καταβληθεί. Αυτό επηρεάζει την ασφαλιστική κάλυψη των αυτοαπασχολούμενων, οι οποίοι συχνά δεν καταφέρνουν να καταβάλλουν τις εισφορές τους για αρκετούς μήνες, λόγω της οικονομικής ύφεσης. Ο Συνήγορος του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας κατέθεσε σημαντικές γνωμοδοτήσεις για το θέμα αυτό το Μάρτιο του 2014, μετά από προσφυγές μελών του ΟΑΕΕ που δεν είχαν εκπληρώσει τις υποχρεώσεις τους.⁸² Πράγματι, όπως επίσης συνιστάται από τον Συνήγορο, παραμένει σημαντικό σε αυτήν την κατάσταση να συνδυαστεί η ανάγκη παροχής κάλυψης στους αυτοαπασχολούμενους, συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, με την ανάγκη διατήρησης της οικονομικής σταθερότητας του ΟΑΕΕ.

Σε άλλες χώρες έχουν υπάρξει αρκετές προσπάθειες πολιτικής για τη διευκόλυνση της κάλυψης κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων με μη τυπικές μορφές απασχόλησης:

⁸² http://www.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el.provlimata_eispraksis_eisforwn.161911 [28 Αυγούστου 2014].

- Από το 2001, η Γαλλία έχει θεσπίσει ένα καθεστώς φορολογικών εκπτώσεων (prime pour l'emploi, PPE), το οποίο ισχύει για απασχολούμενα άτομα με χαμηλό εισόδημα. Σε αυτό εντάσσονται άτομα με απολαβές 1,3 έως 1,4 φορές το μηνιαίο ελάχιστο μισθό. Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι μετά το 2006 το πρόγραμμα PPE διευρύνθηκε σημαντικά για να συμπεριλάβει αυτούς που εργάζονται για ένα μόνο χρονικό διάστημα του έτους και τους εργαζόμενους μερικής απασχόλησης. Εκτός του ότι υποστηρίζει τα εισοδήματα των νοικοκυριών, αυτό το είδος μέτρου έχει ενισχύσει τα κίνητρα που παρέχονται σε άτομα για να επιστρέψουν στην εργασία τους και να αυξήσουν την ένταση της εργασίας τους (βλ. επίσης Κεφάλαιο 4 για μια λεπτομερέστερη περιγραφή παρόμοιων προγραμμάτων).⁸³
- Προκειμένου να αντιμετωπίσουν την οικονομικά εξαρτημένη μη μισθωτή δραστηριότητα, ορισμένες χώρες, όπως η Ιταλία και η Πορτογαλία, προχώρησαν σε μεταρρυθμίσεις της νομοθεσίας τους, προκειμένου τα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης που εφαρμόζουν να διευρυνθούν και σε αυτά να συμπεριληφθεί η συγκεκριμένη ομάδα εργαζομένων. Στην Πορτογαλία, για παράδειγμα, επιδόματα ανεργίας παρέχονται στους αυτοαπασχολούμενους που είναι οικονομικά εξαρτημένοι (χαρακτηρίζονται έτσι όταν το 80 τοις εκατό ή περισσότερο της εργασίας τους αφορά στην παροχή υπηρεσιών προς έναν μεμονωμένο φορέα ανάθεσης ή παρέχονται για λογαριασμό του φορέα αυτού). Στην Ιταλία, έχουν θεσμοθετηθεί μέτρα για την παροχή μεγαλύτερης προστασίας σε ανεξάρτητους εργαζόμενους που τελούν υπό το συντονισμό ενός εργοδότη και σε "εργαζόμενους έργου", στην περίπτωση εγκυμοσύνης, ασθένειας και τραυματισμού.

Συνοψίζοντας, στο κεφάλαιο αυτό υποστηρίζεται ότι οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας – αν και οι προθέσεις των εμπνευστών τους ήταν καλές – έχουν επιδεινώσει ορισμένες παραμέτρους της πώλησης στην αγορά εργασίας και οδήγησαν σε επιδείνωση της συνολικής ποιότητας της απασχόλησης, όπως αυτή εκτιμάται λαμβάνοντας υπ' όψιν την ύπαρξη ακούσιας μερικής και προσωρινής απασχόλησης. Σε συνδυασμό με την έντονη μείωση της απασχόλησης που αναλύθηκε στο Κεφάλαιο 1, έχει αυξηθεί έτσι η σημασία του συστήματος κοινωνικής προστασίας για τη βιωσιμότητα των εισοδημάτων και τον περιορισμό των ανισοτήτων. Ωστόσο, με τα προγράμματα δημοσιονομικής αναπροσαρμογής που εφαρμόστηκαν

⁸³ Legros (2010).

στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, έχει μειωθεί ο αντικυκλικός ρόλος της κοινωνικής ασφάλισης και έχουν διευρυνθεί τα διαρθρωτικά χάσματα στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας. Αυτό έχει εντείνει περαιτέρω τις συνέπειες της κρίσης στο επίπεδο διαβίωσης, ενώ η επιδείνωση των βασικών κοινωνικοοικονομικών δεικτών (π.χ. διαθέσιμο εισόδημα και ποσοστά φτώχειας) υπήρξε πολύ μεγαλύτερη απ' ό,τι σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Τα θέματα αυτά θα αναλυθούν περαιτέρω στο Κεφάλαιο 4.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

Δεδουσόπουλος, Α., Αρανίτου, Β., Κουτεντάκης, Φ., Μαροπούλου, Μ. 2013. *Assessing the impact of the memoranda on Greek labour market and labour relations*, International Labour Office, Governance and Tripartism Department Working Paper No. 53 (Geneva, ILO).

Eurofound. 2009. *New measures to combat undeclared work in domestic services, Greece*. Διαθέσιμο στη διεύθυνση: www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/gr001.htm [28 Αυγ. 2014].

—. 2013. *Self-employed or not self-employed? Working conditions of economically dependent workers*. Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1366.htm> [28 Αυγ. 2014].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. 2007. *Undeclared work in the European Union*, Eurobarometer Special Surveys No. 284 (Brussels).

—. 2013. *Apprenticeship and traineeship schemes in EU27: Key success factors. A guidebook for policy planners and practitioners* (Brussels).

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών. 2014. *Greek National Reforms Programme 2014* (Athens).

International Labour Office (ILO). 2011. “II. Information obtained from the Government”, in *Report on the High Level Mission to Greece*, paper presented in Athens, 19–23 Sep. 2011 (Geneva), pp. 13–23.

—. Επίκεντρα. *Report on collective dismissals: A comparison of the legal provisions of collective dismissals and its economic and social effects across 13 European countries*. (Geneva).

International Monetary Fund (IMF). 2013. *Greece: Selected issues*, IMF Country Report No. 13/155 (Washington, DC).

Kazassi, E.H., Karamessini, M. 2014. “Greece country note”, στο P. Moss (ed.): *10th International review of leave policies and related research 2014* (London, Institute of Education, University of London). Διαθέσιμο στη διεύθυνση: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/ [28 Αυγούστου 2014].

Koutsogeorgopoulou, V., Matsaganis, M., Leventi, C., Schneider, J.-D. 2014. *Fairly sharing the social impact of the crisis in Greece*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1106, (Paris, OECD).

Messenger, J.C., Ghosheh, N. 2013. *Work sharing during the Great Recession: New developments and beyond* (Cheltenham and Geneva, Edward Elgar and ILO).

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ). 2013. *OECD Economic Surveys: Greece* (Paris).

Russell, H., McGinnity, F. 2011. *Workplace equality in the recession? The incidence and impact of equality policies and flexible working* (Dublin, Economic and Social Research Institute (ESRI)).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΕ ΕΠΟΧΕΣ ΚΡΙΣΗΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η έκταση των κοινωνικών επιπτώσεων της κρίσης στην Ελλάδα έχει επηρεαστεί όχι μόνο από τη χρονική διάρκεια της κρίσης, αλλά και από την κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων, οι οποίες, σε ορισμένες περιπτώσεις, προκάλεσαν αύξηση του κινδύνου φτώχειας. Συγκεκριμένα, μια σειρά από περικοπές στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, οι οποίες επιβλήθηκαν σε μια προσπάθεια επαναφοράς πλεονάσματος στον προϋπολογισμό και συγκράτησης των κρατικών δαπανών, έθεσαν ορισμένες ομάδες του πληθυσμού σε ευάλωτη κατάσταση. Για παράδειγμα, αν και το σύστημα των επιδομάτων ανεργίας έχει λειτουργήσει ως παράγοντας αυτόματης σταθεροποίησης, παρέχοντας ιδιαίτερα αναγκαία στήριξη στους αναζητούντες εργασία, δεν κατάφερε να ακολουθήσει το ρυθμό αύξησης της ανεργίας και τη διάρκεια παραμονής σε αυτήν. Περαιτέρω, αν και υπήρξαν πρόσφατα προσπάθειες επέκτασης της κοινωνικής προστασίας, η κάλυψη παραμένει χαμηλή και πολλοί αυτοαπασχολούμενοι δεν είναι σε θέση να συνεχίσουν να καταβάλλουν τις εισφορές τους, με αποτέλεσμα να τίθενται εκτός συστήματος. Τα διάφορα μέτρα έκτακτης ανάγκης για την παροχή προσωρινής ανακούφισης σε ευάλωτες ομάδες έχουν βοηθήσει, όμως είναι ανεπαρκή, ενώ οι εκτενέστερες και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις προχωρούν με αργό ρυθμό.

Δεδομένου αυτού, στην ενότητα Α παρέχεται μια επισκόπηση των αλλαγών στις δαπάνες κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα στη διάρκεια της κρίσης, σε σύγκριση με τις αντίστοιχες δαπάνες άλλων ευρωπαϊκών κρατών. Αυτή η ενότητα αναφέρεται επίσης στους φορείς κοινωνικής προστασίας και στις αλλαγές που έχουν πραγματοποιηθεί τα τελευταία χρόνια. Στην ενότητα Β εξετάζεται λεπτομερέστερα η σύνθεση των αλλαγών αυτών και αναδεικνύεται ο τρόπος με τον οποίο, σε συνδυασμό με την επιδείνωση των συνθηκών στην αγορά εργασίας, οι εν λόγω αλλαγές έχουν δημιουργήσει μια σειρά επικείμενων κοινωνικών προκλήσεων, ειδικά για ορισμένες ομάδες. Στο πλαίσιο αυτών των εκτιμήσεων, στην ενότητα Γ παρουσιάζονται ορισμένα σχετικά ζητήματα πολιτικής αναφορικά με τον καλύτερο δυνατό τρόπο αντιμετώπισης αυτών των ζητημάτων στο εξής.

A ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ: ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΑΛΛΑΓΩΝ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ

Πριν την εκδήλωση της ύφεσης, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα ήταν αντίστοιχες του μέσου όρου της ΕΕ ...

Το διάστημα πριν τη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα ως ποσοστό του ΑΕγχΠ ήταν ελαφρώς χαμηλότερες από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο: το 2009 αντιστοιχούσαν στο 27,4 τοις εκατό του ΑΕγχΠ, σε σχέση με το μέσο όρο της ΕΕ των 17 που ανερχόταν σε 29,1 τοις εκατό (Σχήμα 4.1).⁸⁴ Σε ό,τι αφορά τη σύνθεση των δαπανών κοινωνικής προστασίας, το μεγαλύτερο μέρος τους αφορούσε σε δαπάνες για ηλικιωμένους, οι οποίες αντιστοιχούσαν στο 11,3 τοις εκατό του ΑΕγχΠ περίπου, ενώ οι δαπάνες ασθένειας ήταν οι δεύτερες μεγαλύτερες, με ποσοστό 8 τοις εκατό του ΑΕγχΠ.

... όμως οι περικοπές στην κοινωνική προστασία βρέθηκαν στο επίκεντρο των προσπαθειών δημοσιονομικής εξυγίανσης ...

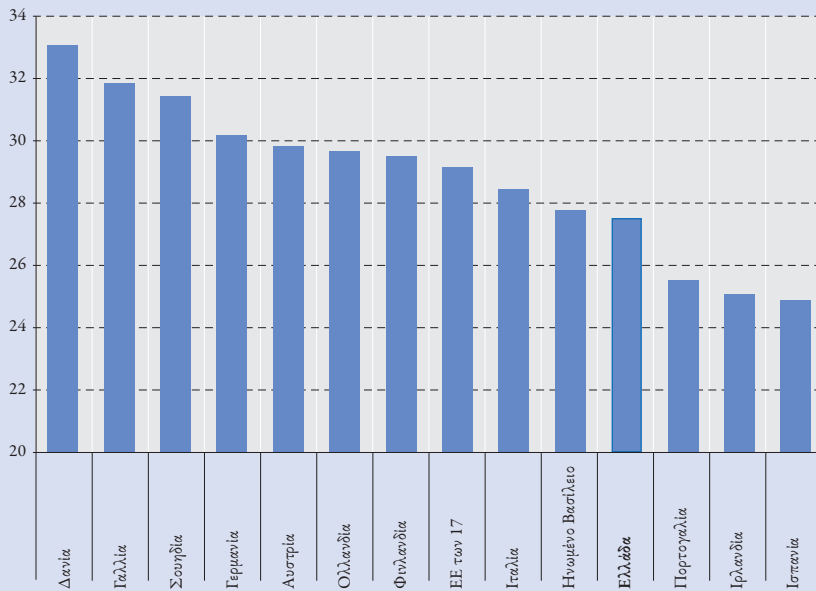
Το ελληνικό δημόσιο χρέος ήταν ήδη υψηλό κατά την αρχική φάση της κρίσης. Για παράδειγμα, το 2009 ανερχόταν σε 129 τοις εκατό του ΑΕγχΠ σε σύγκριση με το μέσο όρο της ΕΕ των 17 που ήταν 80 τοις εκατό.⁸⁵ Κατά συνέπεια, το συγκριτικά μεγάλο ύψος του χρέους περιόρισε τη δυνατότητα της κυβέρνησης να χρηματοδοτήσει αντικυκλικές δημόσιες δαπάνες όταν ξέσπασε η κρίση – μια κατάσταση που επιδεινώθηκε από την πτώση των κρατικών εσόδων.⁸⁶ Σε μια προσπάθεια να συγκρατήσει τις κρατικές δαπάνες σε αναλογία με τη μείωση των εσόδων, στην Ελλάδα ξεκίνησε μια διαδικασία βαθιάς δημοσιονομικής εξυγίανσης, η οποία περιελάμβανε κυρίως μείωση δημόσιων δαπανών, οι οποίες σημείωσαν πτώση κατά 17 τοις εκατό στο διάστημα 2010-2012. Είναι σημαντικό το ότι σχεδόν το 1/5 των περικοπών δημόσιων δαπανών που έλαβαν χώρα στη διάρκεια αυτής της περιόδου αφορούσε σε μειώσεις δαπανών κοινωνικής προστασίας, με τις τελευταίες να μειώνονται κατά σχεδόν 8 τοις εκατό στο διάστημα 2010-2012 (Σχήμα 4.2, τμήμα Α). Αντιθέτως, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας αυξήθηκαν κατά μέσο όρο στις ευρωπαϊκές χώρες – κατά 9 τοις εκατό στην ΕΕ των 27 κατά την ίδια περίοδο.

⁸⁴ Συγκριτικά, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας ως ποσοστό του ΑΕγχΠ ανήλθαν στο 29,5 τοις εκατό στην ΕΕ των 27 το 2009.

⁸⁵ Για λόγους σύγκρισης σημειώνεται ότι το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕγχΠ ήταν 74,5 τοις εκατό το 2009 στην ΕΕ των 27. Μόνο η Ιταλία είχε συγκριτικά υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους, στο 114 τοις εκατό του ΑΕγχΠ.

⁸⁶ Τα έσοδα από φόρους μειώθηκαν κατά 6,3 τοις εκατό στο διάστημα 2010-2012, κυρίως λόγω της διπλής επίδρασης της πτώσης του ΑΕγχΠ και της αύξησης της ανεργίας, γεγονός που περιόρισε περαιτέρω τη δυνατότητα της κυβέρνησης να εισπράττει έσοδα.

Σχήμα 4.1 Δαπάνες κοινωνικής προστασίας σε επιλεγμένες χώρες, ως ποσοστό του ΑΕγχΠ, 2009 (ποσοστά)

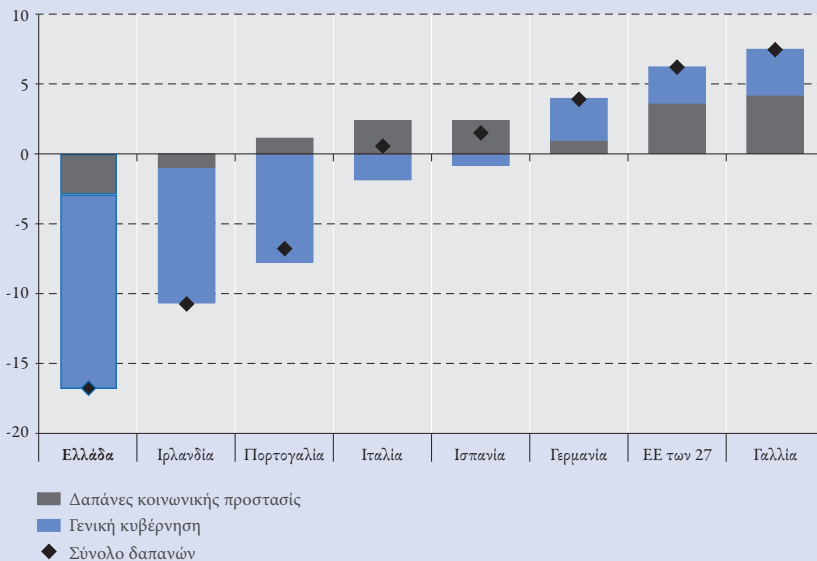


Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

Πράγματι, μεταξύ όλων των χωρών της ΕΕ των 27, μόνο στην Ουγγαρία, την Ιρλανδία, τη Λετονία και τη Λιθουανία σημειώθηκε πτώση των δαπανών κοινωνικής προστασίας στο διάστημα 2010-2012.

Σε ό,τι αφορά τα έσοδα, οι προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης βασίστηκαν σε πολύ μεγάλο βαθμό στους φόρους κατανάλωσης. Έτσι, οι φόροι σε αγαθά και υπηρεσίες έχουν παραμείνει επίμονα σχεδόν στο 40 τοις εκατό των συνολικών φορολογικών εσόδων τα τελευταία χρόνια, γεγονός που έχει σημαντικές διανεμητικές συνέπειες. Αυτό προκλήθηκε εν μέρει εξαιτίας του ότι οι εισπράξεις φόρων ατομικού εισοδήματος αντιστοιχούσαν περίπου στο 15 τοις εκατό των συνολικών φορολογικών εσόδων το 2011, έναντι ποσοστού 25 τοις εκατό στις χώρες του ΟΟΣΑ την ίδια χρονιά. Το ίδιο ισχύει και σε ό,τι αφορά το ΑΕγχΠ, καθώς τα φορολογικά έσοδα από το ατομικό εισόδημα αντιστοιχούσαν σε λιγότερο από 5 τοις εκατό του ΑΕγχΠ, έναντι ενός μέσου ποσοστού περίπου 9 τοις εκατό στις χώρες του ΟΟΣΑ.

Σχήμα 4.2 Συμβολή της κοινωνικής προστασίας στις αλλαγές των δημόσιων δαπανών την περίοδο 2010–2012 (Ποσοστά)

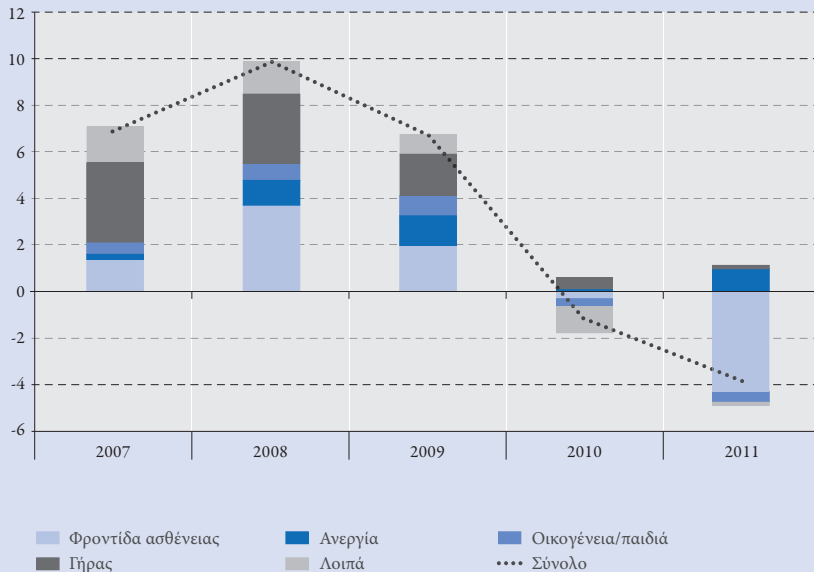


Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων του ΟΟΣΑ.

... με εστίαση σε περικοπές επιδομάτων ανεργίας, συντάξεων και δαπανών υγείας.

Την περίοδο πριν από την κρίση, δηλαδή από το 2007 έως το 2009, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας αυξάνονταν με ρυθμό σχεδόν 8 τοις εκατό ανά έτος, ενώ επικεντρώνονταν κυρίως στους τομείς της υγειονομικής περίθαλψης και της φροντίδας των ηλικιωμένων, σημειώνοντας αύξηση κατά 27 τοις εκατό και 20 τοις εκατό αντίστοιχα στη διάρκεια αυτής της περιόδου. Το 2010 πραγματοποιήθηκε μια σειρά από αλλαγές στο σύστημα κοινωνικής προστασίας, οι οποίες περιλάμβαναν κυρίως μείωση των ποσών των επιδομάτων ή αναπροσαρμογή των κριτηρίων για τους δικαιούχους (βλ. Πλαίσιο 4.1). Το αποτέλεσμα ήταν να υπάρξουν μεγάλες περικοπές από το 2010 έως το 2011. Συγκεκριμένα, οι δαπάνες υγειονομικής περίθαλψης και

Σχήμα 4.3 Συμβολή στις αλλαγές των δαπανών κοινωνικής προστασίας ανά τύπο παροχής (ποσοστά)



Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

οι δαπάνες για τους ηλικιωμένους μειώθηκαν κατά 21 τοις εκατό και 17 τοις εκατό αντίστοιχα (Σχήμα 4.3). Η συνολική μείωση των δαπανών κοινωνικής προστασίας αντισταθμίστηκε από μια αύξηση των δαπανών που σχετίζονται με την ανεργία, οι οποίες λειτούργησαν ιδιαίτερα σταθεροποιητικά, καθώς ακολούθησαν την ανοδική πορεία του αριθμού των ανέργων. Είναι γεγονός ότι οι δαπάνες για επιδόματα ανεργίας στην Ελλάδα αυξήθηκαν κατά 60 τοις εκατό στο διάστημα 2007-2009, σημειώνοντας περαιτέρω αύξηση κατά 20 τοις εκατό στο διάστημα 2010-2011. Αυτό συνέβη παρά τις μειώσεις του ποσού του ανταποδοτικού επιδόματος ανεργίας. Πράγματι, τα βασικά ανταποδοτικά επιδόματα ανεργίας μειώθηκαν κατά 22 τοις εκατό το 2012, ενώ η περίοδος καταβολής τους επίσης μειώθηκε σε δύο περιπτώσεις στη διάρκεια της κρίσης.

Πλαίσιο 4.1 Αλλαγές στην κοινωνική ασφάλιση στη διάρκεια της κρίσης

Η Ελλάδα διαθέτει ένα σύστημα κοινωνικής προστασίας με υποχρεωτική κύρια και επικουρική ασφάλιση, το οποίο βασίζεται σε τριμερή χρηματοδότηση. Επιπροσθέτως, υπάρχουν προαιρετικά επαγγελματικά συμπληρωματικά προγράμματα και προγράμματα ιδιωτικής ασφάλισης. Η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί το κυρίαρχο στοιχείο του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, το οποίο είναι κατακερματισμένο και πολύπλοκο. Υπάρχει πληθώρα συστημάτων κύριας, συμπληρωματικής και επικουρικής ασφάλισης, καθώς και εκατοντάδες ασφαλιστικά ταμεία που αντιστοιχούν στο μεγάλο αριθμό κοινωνικοεπαγγελματικών ομάδων.⁸⁷ Τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει προσπάθειες για τη συγχώνευση ταμείων και την απλοποίηση του συστήματος.

Στην Ελλάδα, η εξαρτημένη απασχόληση αντιπροσωπεύει την πλειονότητα των περιπτώσεων που καλύπτονται από το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων - Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) – τον μεγαλύτερο οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης στη χώρα. Το ΙΚΑ καλύπτει μισθωτούς, συνταξιούχους, καθώς και ορισμένους εργαζόμενους με άτυπες μορφές απασχόλησης, όπως οι αυτοαπασχολούμενοι χωρίς επαγγελματική έδρα.⁸⁸ Παρέχει δε επιδόματα ασθένειας, μητρότητας και συντάξεις. Ο βασικός φορέας ασφάλισης των εργαζομένων έναντι της ανεργίας είναι ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), ο οποίος λειτουργεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας. Ο ΟΑΕΔ καταβάλλει επίσης οικογενειακά επιδόματα. Υπάρχουν και άλλοι ασφαλιστικοί οργανισμοί, όπως, για παράδειγμα, ο Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) για τους αγρότες, ο Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ) που καλύπτει τους βιοτέχνες, τους ελεύθερους επαγγελματίες, τους ξενοδόχους, τους αυτοκινητιστές και τους τουριστικούς πράκτορες, και το Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολούμενων (ΕΤΑΑ) που καλύπτει τα ελευθέρια επαγγέλματα (γιατρούς, δικηγόρους, μηχανικούς).

Οι αλλαγές στα διάφορα επιδόματα που πραγματοποιήθηκαν στη διάρκεια της κρίσης περιλαμβάνουν:

Επιδόματα ανεργίας: Το 2012 οι κατώτατοι μισθοί μειώθηκαν για τους ανειδίκευτους εργαζόμενους (κατά 22 τοις εκατό για τους εργαζόμενους άνω των 25 ετών και κατά 32 τοις εκατό για αυτούς κάτω των 25 ετών). Αντίστοιχα, το βασικό ανταποδοτικό επίδομα ανεργίας επίσης μειώθηκε. Το Μάρτιο του 2012, το μηνιαίο επίδομα ανεργίας ορίστηκε στα 360 ευρώ για τους εργαζόμενους πλήρους απασχόλησης,⁸⁹ από 454 ευρώ που ήταν προηγουμένως.⁹⁰ Το ποσό αυτό αυξάνεται κατά 10 τοις εκατό για κάθε εξαρτώμενο μέλος, ενώ η περίοδος καταβολής του επιδόματος κυμαίνεται από 5 έως 12 μήνες, ανάλογα με τις ημέρες εργασίας κατά την περίοδο ελέγχου. Ο συνολικός αριθμός ημερών για τις οποίες ένας εργαζόμενος μπορεί να ζητήσει επίδομα ανεργίας σε χρονικό διάστημα 4 ετών μειώθηκε από στις 450 ημέρες, από την 1η Ιανουαρίου 2013, και στις 400 ημέρες από την 1η Ιανουαρίου 2014.⁹¹ Ειδικό βοήθημα νέων ηλικίας 20-29 ετών, ύψους 73,37 ευρώ μηνιαίως, καταβάλλεται για χρονικό διάστημα 5 μηνών σε νέους μετά από παραμονή 1 έτους στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ

⁸⁷ EIRO (2007).

⁸⁸ <https://www.ika.gr/en/home.cfm>

⁸⁹ Νόμος 4046/2012 και Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου αρ. 6/2012.

⁹⁰ ΟΟΣΑ (2013).

⁹¹ Νόμος 3996/2011 και Ν.4203/2013 αντίστοιχα.

Συντάξεις: Τα τελευταία χρόνια, το συνταξιοδοτικό σύστημα έχει υποστεί αρκετές μεταρρυθμίσεις με τις οποίες, μεταξύ άλλων, έγινε προσπάθεια ομαδοποίησης και συγχώνευσης του μεγάλου αριθμού ταμείων που υπήρχαν προηγουμένως. Οι πληρωμές συντάξεων μειώθηκαν διαδοχικά με διάφορους νόμους στη διάρκεια της κρίσης. Με το νόμο 3847/2010 καταργήθηκε η 13η και 14η μηνιαία πληρωμή σύνταξης των πρώην δημόσιων υπαλλήλων,⁹² και αντικαταστάθηκε με πιο περιορισμένα επιδόματα άδειας, τα οποία στη συνέχεια επίσης καταργήθηκαν το 2013.⁹³ Το Νοέμβριο του 2011, με το νόμο 4024/2011 μειώθηκε κατά 40 τοις εκατό η μηνιαία σύνταξη άνω των 1,000 ευρώ των συνταξιούχων άνω των 44 ετών του δημόσιου τομέα, και κατά 20 τοις εκατό των συνταξιούχων άνω των 55 ετών με συντάξεις άνω των 1.200 ευρώ. Μειώσεις 15-30 τοις εκατό επιβλήθηκαν και σε διάφορες επικουρικές συντάξεις. Οι κύριες συντάξεις οι οποίες, μετά τις παραπάνω μειώσεις, παρέμειναν πάνω από τα 1.300 ευρώ μειώθηκαν περαιτέρω κατά 12 τοις εκατό το Μάιο του 2012 με το νόμο 4051/2012, ο οποίος ίσχυσε αναδρομικά για την περίοδο από τον Ιανουάριο έως τον Απρίλιο του 2012.

Νέοι όροι για τους δικαιούχους σύνταξης γήρατος είχαν προγραμματιστεί να τεθούν σε ισχύ το 2015 με το νόμο 3863/2010, όμως τελικά εφαρμόστηκαν από την 1η Ιανουαρίου 2013 (η πρόωρη εφαρμογή αυτή προβλεπόταν από το νόμο 4093/2012). Με τους νέους όρους αυτούς, αυξήθηκε η ηλικία συνταξιοδότησης από τα 65 στα 67 έτη για τις συντάξεις του ΙΚΑ για τις οποίες είναι αρμόδιο το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας, καθώς και η Τράπεζα της Ελλάδος. Με το νόμο 4093/2012 μειώθηκε επίσης από 5 τοις εκατό έως 20 τοις εκατό το ποσό όλων των μηνιαίων συντάξεων (ή αθροίσματος μηνιαίων συντάξεων) άνω των 1.000 ευρώ. Καταργήθηκαν επίσης τα δώρα Χριστουγέννων, Πάσχα και άδειας, με αποτέλεσμα το ετήσιο εισόδημα από συντάξεις του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ να μειωθεί περαιτέρω κατά 6 τοις εκατό.

Με το νόμο 4052/2012 και την αντίστοιχη Υπουργική Απόφαση αναθεωρήθηκε το σύστημα συμπληρωματικών συντάξεων με την εισαγωγή ενός νέου τύπου υπολογισμού των συνταξιοδοτικών επιδομάτων και ενός μηχανισμού που έχει ως στόχο τη διασφάλιση της μελλοντικής βιωσιμότητας του συστήματος. Οι συμπληρωματικές συντάξεις μειώθηκαν (κατά 10-20 τοις εκατό στα ποσά άνω των 200 ευρώ), σε συνέχεια άλλων μέτρων που λήφθηκαν το 2011. Με τον ίδιο νόμο, διάφορα ταμεία που εποπτεύονται από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας συγχωνεύθηκαν σε ένα ταμείο, το ΕΤΕΑ. Οι νέοι τρόποι υπολογισμού των αναλογικών εισφορών θα επηρεάσουν τις συμπληρωματικές συντάξεις του ΕΤΕΑ από το 2015, ενώ ένας συντελεστής βιωσιμότητας θα εφαρμοστεί στα ταμεία του ΕΤΕΑ από την 1η Ιουλίου 2014, προκειμένου να εξαλειφθούν τυχόν ελλείμματα.⁹⁴ Με βάση τον εν λόγω συντελεστή βιωσιμότητας (αναφέρεται και ως "ρήτρα μηδενικού ελλείμματος"), το ΕΤΕΑ πρόσφατα ανακοίνωσε την πρότασή του για μείωση των συμπληρωματικών συντάξεων κατά 5,2 τοις εκατό το 2014.⁹⁵

⁹² Οι συντάξεις αναπηρίας, οι κοινωνικές συντάξεις και οι βασικές συντάξεις των αγροτών εξαιρέθηκαν.

⁹³ Η 13η και 14η μηνιαία καταβολή των συντάξεων αναπηρίας, των κοινωνικών συντάξεων και των βασικών συντάξεων των αγροτών επίσης καταργήθηκε στη φάση αυτή.

⁹⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014).

⁹⁵ <http://www.hri.org/news/greek/ana/2014/14-06-05.ana.html#22>

Πλαίσιο 4.1 Αλλαγές στην κοινωνική ασφάλιση στη διάρκεια της κρίσης

Το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ), ένα επίδομα μη ανταποδοτικού χαρακτήρα για τους χαμηλοσυνταξιούχους που θεσπίστηκε αρχικά το 1996, έγινε αντικείμενο μεταρρύθμισης δύο φορές στη διάρκεια της κρίσης, το 2011 και το 2012. Με το νόμο 3996/2011 θεσπίστηκε ένα νέο περιουσιακό κριτήριο που καλύπτει ολόκληρο το εισόδημα (ενοίκια, ατομικές επιχειρήσεις κ.λπ.), καθώς και ανώτατα όρια προσωπικού και οικογενειακού εισοδήματος (ετήσιο φορολογητέο εισόδημα 9.884,11 ευρώ και 15.380,90 ευρώ αντίστοιχα). Ανάλογα με το ύψος του εισοδήματος, το ποσό του ΕΚΑΣ διαμορφώνεται στα 30 έως 230 ευρώ μηνιαίως από την 1η Ιανουαρίου 2011. Από τον Ιανουάριο του 2012, τα ποσά αυτά μπορούν να επανεκτιμηθούν και να αναπροσαρμοστούν. Με το νόμο 4093/2012 ορίστηκε νέο όριο ηλικίας, το οποίο ισχύει από 1ης Ιανουαρίου 2014: 65 αντί 50 που ίσχυε προηγουμένως (με εξαίρεση τα επιζώντα τέκνα και τους δικαιούχους αναπηρικής σύνταξης).

Οικογενειακά επίδοματα: Μεταρρυθμίστηκαν με την κατάργηση πέντε επιδομάτων (για οικογένειες με 3 ή περισσότερα παιδιά) και την εισαγωγή επιδομάτων που χορηγούνται βάσει περιουσιακών κριτηρίων. Το νέο επίδομα τέκνων (Νόμος 4093/2012) καταβάλλεται ανάλογα με τον αριθμό των εξαρτώμενων τέκνων και το οικογενειακό εισόδημα, όπως υπολογίζεται με μια κλίμακα αντίστοιχου εισοδήματος (τα μηνιαία ποσά που καταβάλλονται είναι: 40 ευρώ για ένα παιδί, 80 ευρώ για δύο παιδιά, 130 ευρώ για τρία παιδιά, 180 ευρώ για τέσσερα παιδιά και 60 ευρώ για επιπλέον παιδιά), ενώ τα ποσά μειώνονται ανάλογα με την αύξηση του εισοδήματος (πλήρες επίδομα για εισόδημα ≤ 6.000 ευρώ, 2/3 του επιδόματος για εισόδημα 6.001-12.000 ευρώ, 1/3 του επιδόματος για εισόδημα 12.000-18.000 ευρώ). Επιπλέον, υπάρχει ένα ειδικό επίδομα ύψους 500 ευρώ για κάθε παιδί ετησίως, το οποίο καταβάλλεται σε οικογένειες με τρία ή περισσότερα εξαρτώμενα παιδιά και βασιίζεται επίσης σε κριτήρια οικογενειακού εισοδήματος (Νόμος 4141/2013).

Στεγαστικά επιδόματα: Τα επιδόματα αυτά, τα οποία παρέχονται από τον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ) με περιουσιακά κριτήρια ως επιδοτήσεις ενοικίου, ανεστάλησαν το 2010 και καταργήθηκαν το 2012, όταν και ο ίδιος ο οργανισμός έπαψε να υπάρχει. Η στεγαστική στήριξη θεμελιώνεται έντονα στο ελληνικό Σύνταγμα. Έχουν ανακοινωθεί σχέδια για ένα ευρύ πρόγραμμα στέγασης με περιουσιακά κριτήρια. Οι περιφέρειες υλοποίησαν την καταβολή στεγαστικού επιδόματος σε ανασφάλιστους και οικονομικά αδύναμους ηλικιωμένους πολίτες άνω των 65 ετών, οι οποίοι ζουν μόνοι τους ή ως ζευγάρια και δεν διαθέτουν ιδιόκτητη κατοικία.

Οι πρόσφατες προσπάθειες, όπως οι περιορισμένες βελτιώσεις των επιδομάτων ανεργίας και η ad hoc χρήση του πρωτογενούς πλεονάσματος, έχουν αποκαταστήσει μερικώς τις περικοπές ...

Καθώς η κρίση παρατεινόταν και οι κοινωνικές προκλήσεις εντεινόταν ανακοινώθηκαν διάφορα μέτρα για τη βελτίωση των επιδομάτων ανεργίας και άλλων σχετικών βοηθημάτων, ειδικά για τους μακροχρόνια αναζητούντες εργασία, καθώς και μέτρα αντιμετώπισης ζητημάτων υγείας:

- *Επέκταση κριτηρίων χορήγησης επιδομάτων ανεργίας:* το 2013, η ασφάλιση ανεργίας επεκτάθηκε για να καλύψει και τους αυτοαπασχολούμενους εργαζόμενους με ποσό 360 ευρώ μηνιαίως, το οποίο καταβάλλεται για 3-9 μήνες, αλλά με αυστηρά κριτήρια χορήγησης.⁹⁶ Για να μπορέσουν να ενταχθούν στο σχετικό πρόγραμμα, οι ενδιαφερόμενοι θα πρέπει να έχουν παύσει τις δραστηριότητές τους ως αυτοαπασχολούμενοι μετά την 1η Ιανουαρίου 2012 και να είναι ασφαλιστικά ενήμεροι για τουλάχιστον 12 μήνες σε μια συνολική περίοδο ασφαλιστικής κάλυψης τουλάχιστον τριών ετών. Τα εισοδηματικά όρια είναι κάτω των 10.000 ευρώ για το ετήσιο προσωπικό εισόδημα και το ετήσιο οικογενειακό εισόδημα, υπολογιζόμενα ως μέσος όρος διετίας. Οι διάφοροι τύποι μη μισθωτής δραστηριότητας και η σχετική κοινωνική ασφάλιση αναλύθηκαν λεπτομερέστερα στο Κεφάλαιο 3 αυτής της έκθεσης.

Περαιτέρω, τα κριτήρια χορήγησης μακροπρόθεσμων επιδομάτων ανεργίας έγιναν λιγότερο αυστηρά από το 2013, λόγω του αυξανόμενου αριθμού των μακροχρόνια ανέργων. Με βάση το προηγούμενο σύστημα, οι δικαιούχοι έπρεπε να έχουν εισόδημα κάτω των 5.000 ευρώ το προηγούμενο έτος και να είναι ηλικίας άνω των 45 ετών. Σήμερα, το βοήθημα για τους μακροχρόνια άνεργους είναι 200 ευρώ μηνιαίως και καταβάλλεται για μέγιστο χρονικό διάστημα 12 μηνών. Οι προϋποθέσεις καταβολής του επιδόματος που ισχύουν από τις αρχές του 2014 είναι οι εξής: (i) ηλικία 25–66 ετών (ii) εξάντληση τακτικού επιδόματος ανεργίας 12 μηνών (iii) παραμονή στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ (iv) ετήσιο οικογενειακό εισόδημα έως 10.000 ευρώ (το όριο αυτό αυξάνεται κατά 586,08 ευρώ για κάθε εξαρτώμενο παιδί).

⁹⁶ Το επίδομα προβλεπόταν στο νόμο 3986/2011 και στην Υπουργική Απόφαση ΦΕΚ 705/Β'/28.03.2013.

- *Πρόγραμμα κοινωφελούς εργασίας για μακροχρόνια άνεργους*: στο πλαίσιο του Σχεδίου Δράσης για την Ανεργία που καταρτίστηκε το 2013 και χρηματοδοτήθηκε από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ, σχεδιάστηκε ένα προσωρινό πρόγραμμα κοινωφελούς εργασίας έκτακτης ανάγκης για τους μακροχρόνια άνεργους και τα νοικοκυριά χωρίς εργαζόμενο. Η πρώτη φάση του προγράμματος, η οποία καλύπτει 50.000 δικαιούχους,⁹⁷ έχει ολοκληρωθεί και η επόμενη φάση πρόκειται να καλύψει περίπου 85.000–90.000 άτομα. Προκειμένου να ενταχθεί κανείς στο πρόγραμμα, θα πρέπει να είναι μακροχρόνια άνεργος με ένα ακόμα άνεργο άτομο στην οικογένειά του, ενώ ισχύουν επίσης εισοδηματικά και οικογενειακά κριτήρια. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει πεντάμηνη επιδοτούμενη κοινωφελή εργασία με μηνιαίο μισθό έως 490 ευρώ για άτομα άνω των 25 ετών (19,60 ευρώ ημερησίως) και έως 427 ευρώ για άτομα κάτω των 25 ετών (17,10 ευρώ ημερησίως).⁹⁸ Το συνολικό κόστος της παρέμβασης έχει εκτιμηθεί στα 216 εκατ. ευρώ και κατανέμεται σε δύο έτη (172,8 εκατ. ευρώ για το 2013 και 43,25 εκατ. ευρώ για το 2014).⁹⁹
- *Εφάπαξ κοινωνικό μέρισμα και επέκταση της ιατροφαρμακευτικής κάλυψης*: ως ένα εφάπαξ μέτρο, η ελληνική Κυβέρνηση αποφάσισε να καταβάλει ένα ιδιαίτερο "κοινωνικό μέρισμα", το οποίο χρηματοδοτείται από ένα μέρος του μεγαλύτερου του αναμενομένου πρωτογενούς πλεονάσματος του 2013, το ύψος του οποίου επιβεβαιώθηκε στο 1,5 δισ. ευρώ.¹⁰⁰ Το κοινωνικό μέρισμα νομοθετήθηκε ως αφορολόγητο εισόδημα που δεν μπορούσε να ενταχθεί σε καθεστώς παρακράτησης φόρου ή κατάσχεσης λόγω χρεών.¹⁰¹ Στα τέλη Απριλίου 2014, η κυβέρνηση συμφώνησε στη διανομή του συνολικού ποσού των 525 εκατ. ευρώ σε υπηρεσίες για τους άστεγους, σε περίπου 70.000 μέλη των ενόπλων δυνάμεων και της αστυνομίας μέσω ενός εφάπαξ επιδόματος, σε άτομα που είχαν βρεθεί εκτός εργασίας το προηγούμενο έτος και σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες χαμηλόμισθων και χαμηλοσυνταξιούχων.¹⁰² Το εισοδηματικό όριο ορίστηκε αρχικά στις 6.000 ευρώ

⁹⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014).

⁹⁸ Οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης επίσης επιδοτούνται μερικώς μέσω του προγράμματος (έως 258 ευρώ το μήνα για τους άνω των 25 ετών και έως 225 ευρώ το μήνα για τους κάτω των 25 ετών).

⁹⁹ http://www.oaed.gr/images/NEA-ANAKOINWSEIS/GR_TYPOU/fek_tois_ekato20koinofelous_tois_ekato202013.pdf

¹⁰⁰ ΔΝΤ (2014), σελ. 45, πίνακας 3.

¹⁰¹ Νόμος 4254/2014 και Υπουργική Απόφαση της 16ης Απριλίου 2014.

¹⁰² http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsite2_1_25/03/2014_538442

με βάση τις φορολογικές δηλώσεις του 2013, οπότε βασίστηκε στα εισοδήματα του 2012. Άτομα με μεγαλύτερο εισόδημα μπορούν επίσης να ενταχθούν με βάση κοινωνικά κριτήρια, όπως ο αριθμός παιδιών, οι μονογονεϊκές οικογένειες και οι αναπηρίες. Περιλήφθηκαν και περιουσιακά κριτήρια, με βάση τα οποία το μέρισμα κατανέμεται σε άτομα με ακίνητη περιουσία έως 125.000 ευρώ (άγαμοι) ή 200.000 ευρώ (έγγαμοι). Το ύψος του εισοδήματος για τους δικαιούχους του μερίσματος αναθεωρήθηκε το Μάιο του 2014, προκειμένου να αυξηθεί ο αριθμός των δικαιούχων, οι οποίοι αναφέρεται ότι μπορεί να φτάσουν και τα 320.000 άτομα.¹⁰³ Σύμφωνα με τα νέα κριτήρια, μπορεί να ληφθεί υπ' όψιν το εισόδημα του 2013. Για τους δικαιούχους, το εφάπαξ επίδομα ανήλθε σε περίπου 500 ευρώ, αυξημένο για οικογένειες με παιδιά και άτομα με αναπηρίες, κ.λπ. Το επίδομα αυτό καταβλήθηκε το καλοκαίρι του 2014.

Επίσης, ένας από τους ανακοινωθέντες βασικούς στόχους του κοινωνικού μερίσματος ήταν η παροχή ιατροφαρμακευτικής κάλυψης στον ανασφάλιστο πληθυσμό. Το μέτρο αυτό απευθύνθηκε σε περίπου 400.000 ανασφάλιστα άτομα και παρείχε ιατροφαρμακευτική κάλυψη αξίας 20 εκατ. ευρώ. Στα ανασφάλιστα άτομα περιλαμβάνονται μακροχρόνια άνεργοι, ανασφάλιστοι συνταξιούχοι, άνεργοι επαγγελματίες με ασφαλιστικά χρέη ή χρόνια πάσχοντες.¹⁰⁴ Επίσης, το Σεπτέμβριο του 2013 υπογράφηκε συμφωνία συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων φορέων, με στόχο την προώθηση της δωρεάν πρόσβασης σε φάρμακα για τους ανασφάλιστους.¹⁰⁵ Εκδόθηκαν επίσης κουπόνια υγείας, προκειμένου οι ανασφάλιστοι να αποκτήσουν πρόσβαση σε διαγνωστικές εξετάσεις, ενώ ένας νέος νόμος για την πρωτοβάθμια φροντίδα προβλέπει καθολική πρόσβαση στα κέντρα υγείας. Αν και ο ακριβής αριθμός των ανασφάλιστων ατόμων δεν είναι γνωστός, υπάρχουν σχέδια επέκτασης της πρόσβασής τους στο σύστημα φροντίδας υγείας με πιο συστηματικό τρόπο. Μια λεπτομερής ανάλυση της κατάστασης στον τομέα της κάλυψης πραγματοποιείται σε συνεργασία με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας.¹⁰⁶

¹⁰³ http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsited_1_03/06/2014_540296

¹⁰⁴ <http://www.greece-lawyer.com/blog/greeces-budget-surplus-sparks-controversy/> και http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsited_1_25/03/2014_538442

¹⁰⁵ <http://www.moh.gov.gr/articles/ministry/grafeio-typoy/press-releases/1879-yprograph-symfwnoy-synergasias-gia-thn-dwrean-paroxh-farmakwn-se-anasfalistoys-polites>

¹⁰⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014).

...ενώ, σε πιο μακροπρόθεσμο ορίζοντα, προγραμματίζεται η θέσπιση ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

Μεταξύ των 28 χωρών της ΕΕ, η Ελλάδα και η Ιταλία παραμένουν τα μόνα κράτη μέλη χωρίς ένα βασικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας το οποίο να παρέχει ένα δίκτυ ασφαλείας για το επίπεδο διαβίωσης. Η Ελλάδα έχει δεσμευτεί να δημιουργήσει ένα κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας - συγκεκριμένοι στόχοι για τη μείωση της φτώχειας και τον κοινωνικό αποκλεισμό έχουν περιληφθεί στο πλαίσιο του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων, όπως αναφέρεται στο Κεφάλαιο 5. Σε ό,τι αφορά τα άτομα που αντιμετωπίζουν ακραία φτώχεια, με το νόμο 4093/2012 τέθηκαν τα θεμέλια για την έναρξη ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είναι, στην ουσία, εξαρτώμενα από το εισόδημα, μη ανταποδοτικού χαρακτήρα και καθολικής εφαρμογής, στοχεύοντας να δημιουργήσουν ένα τελικό δίκτυ ασφαλείας για την αποτροπή της ακραίας φτώχειας. Το πρόγραμμα αυτό ετοιμάζεται σε συνεργασία με την Παγκόσμια Τράπεζα. Αρχικά συμφωνήθηκε η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος σε δύο Περιφέρειες,¹⁰⁷ όμως τελικά το πρόγραμμα θα εφαρμοστεί πιλοτικά σε επιλεγμένους Δήμους. Το πιλοτικό πρόγραμμα έχει προγραμματιστεί για το δεύτερο εξάμηνο του 2014, με στόχο να καλύψει πάνω από 700.000 νοικοκυριά σε 13 Δήμους.¹⁰⁸ Οι δικαιούχοι πρόκειται να λάβουν ποσό 200 ευρώ το μήνα (300 ευρώ οι έγγαμοι), καθώς και επιπλέον ποσό 50 ευρώ για κάθε παιδί. Στο πιλοτικό πρόγραμμα πρόκειται επίσης να περιληφθούν ορισμένα μέτρα ενεργοποίησης, ενώ θα υπάρξει και μια σταδιακή ενσωμάτωση άλλων επιδομάτων σε αυτό. Ο σχεδιασμός προβλέπει την πανελλαδική εφαρμογή του προγράμματος το 2015, όταν θα αποτελέσει βασικό συστατικό της "νέας στρατηγικής κοινωνικής πρόνοιας" της Ελλάδας.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Παρατήρηση της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων της ΔΟΕ – υιοθετήθηκε το 2013, δημοσίευση στην 103η σύνοδο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (2014), Σύμβαση περί Ελαχίστων Ορίων της Κοινωνικής Ασφαλείας Αριθ. 102, 1952 (αρ. 102).

¹⁰⁸ Το πιλοτικό σχήμα στοχεύει σε 30.000 δικαιούχους, με την πρόθεση να καλύψει τελικά 7 τοις εκατό του πληθυσμού. Δείτε: <http://www.kathimerini.gr/787957/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/elaxisto-eggyhmeno-eisodhma-apo-200-ews-500-eyrw-gia-30000-dikaiouchous> (21 Οκτωβρίου 2014)

¹⁰⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014).

B ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΙ ΚΙΝΔΥΝΟΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ ΣΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Οι πρόσφατες προσπάθειες για την αντιστάθμιση των κοινωνικών συνεπειών της κρίσης πρέπει να ενισχυθούν...

Αν και αποτέλεσαν βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, οι πρόσφατες πρωτοβουλίες, και ειδικά αυτές που αφορούν στους ανέργους, δεν κατάφεραν να αντεπεξέλθουν στο μέγεθος των προκλήσεων. Για παράδειγμα, η συντριπτική πλειοψηφία των Ελλήνων που είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα του ΟΑΕΔ δεν λαμβάνουν κανένα επίδομα ανεργίας. Σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία του ΟΑΕΔ, μόνο 105.694 άτομα από τους 1.054.626 εγγεγραμμένους του ΟΑΕΔ έλαβαν επιδόματα ανεργίας το Μάρτιο του 2014. Ως αποτέλεσμα αυτού, το ποσοστό κάλυψης ήταν 10 τοις εκατό των εγγεγραμμένων αναζητούντων εργασίας το Μάρτιο του 2014, έναντι 35 τοις εκατό το πρώτο τρίμηνο του 2010 και 28,8 τοις εκατό το αντίστοιχο τρίμηνο του 2012 (Σχήμα 4.4)

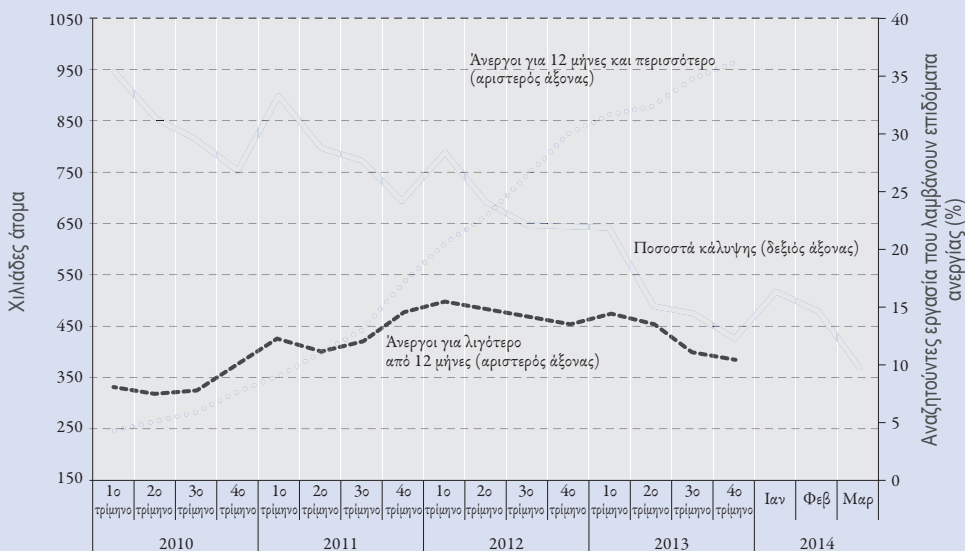
Η κάλυψη ήταν ιδιαίτερα χαμηλή στους μακροχρόνια ανέργους: ένας εκτιμώμενος αριθμός 1.850 μακροχρόνια ανέργων έλαβε βοήθημα το 2010, ενώ ο αντίστοιχος αριθμός το 2011 ήταν 3.000. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι τα κριτήρια για την είσπραξη επιδομάτων μακροχρόνιας ανεργίας χαλάρωσαν, με αποτέλεσμα να βελτιωθεί η κάλυψη το 2013 (εκτιμώμενος αριθμός 28.000 ατόμων ή 5 τοις εκατό του συνόλου των μακροχρόνια ανέργων).¹¹⁰ Επίσης, οι αυτοαπασχολούμενοι συχνά δεν καταφέρνουν να καταβάλλουν τις ασφαλιστικές τους εισφορές, με αποτέλεσμα πολλοί από αυτούς να μένουν εκτός κάλυψης. Ακόμα και με τα πρόσφατα μέτρα για την επέκταση της υγειονομικής κάλυψης στους ανασφάλιστους, πολλοί από τους επηρεαζόμενους δεν έχουν ακόμα καλυφθεί.

Ακόμα και όταν οι άνεργοι αναζητούντες εργασία καλύπτονται και λαμβάνουν επιδόματα, σε ορισμένες περιπτώσεις το εισόδημά τους παραμένει κάτω από το εθνικό όριο της φτώχειας. Το 2012, το όριο της φτώχειας στην Ελλάδα ορίστηκε στα 5.708 ευρώ ετησίως ανά άτομο, ή στα 11.986 ευρώ ετησίως ανά τετραμελή οικογένεια,¹¹¹ ή 476 και 999 ευρώ μηνιαίως αντίστοιχα. Ωστόσο, το επίδομα για τους μακροχρόνια ανέργους, για παράδειγμα, δεν ξεπερνά τα 200 ευρώ το μήνα.

¹¹⁰ Μούτος (επερχόμενο).

¹¹¹ ΕΛ.ΣΤΑΤ, 29 Νοεμβρίου 2013.

Σχήμα 4.4 Αναζητούντες εργασία και λήψη επιδομάτων ανεργίας (2010 – 2014)



Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων του ΟΑΕΔ.

... και, κατά συνέπεια, η φτώχεια έχει αυξηθεί, ειδικά για όσους βρίσκονται εκτός αγοράς εργασίας ...

Ως συνέπεια της μείωσης του διαθέσιμου εισοδήματος, ένα αυξημένο ποσοστό νοικοκυριών έχει βρεθεί κάτω από το όριο της φτώχειας, το οποίο ορίζεται ως το 60 τοις εκατό του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος των νοικοκυριών. Μεταξύ του 2008 και του 2013, η αύξηση του ποσοστού αυτού ξεπέρασε τις τρεις ποσοστιαίες μονάδες, καθώς αυξήθηκε από το 20,1 τοις εκατό στο 23,1 τοις εκατό του πληθυσμού. Το ποσοστό αυτό αντιστοιχεί σε μία από τις μεγαλύτερες αυξήσεις φτώχειας μεταξύ ευρωπαϊκών κρατών. Πράγματι, το ποσοστό ανθρώπων που ζουν στη φτώχεια το 2013 στις 27 χώρες της ΕΕ δεν αυξήθηκε παρά ελάχιστα, από 16,5 τοις εκατό το 2008 σε 16,6 τοις εκατό το 2013. Επιπλέον, οι δείκτες φτώχειας σε απόλυτους όρους (δηλ. με βάση το όριο της φτώχειας που ορίστηκε το 2008) δείχνουν ότι η φτώχεια έχει αυξηθεί δραματικά στην Ελλάδα, από 20,1 τοις εκατό το 2008 σε 44,3 τοις εκατό το 2013.

Επίσης, ο ευρύτερος δείκτης φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού υποδηλώνει ότι τα άτομα που βρίσκονται εκτός αγοράς εργασίας έχουν υποφέρει δυσανάλογα από τις επιπτώσεις της κρίσης. Ενώ λοιπόν ο κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού μεταξύ των απασχολουμένων έχει αυξηθεί ελαφρώς, και αυτό μόνο μετά το 2011, από το 2008 έχει αυξηθεί και μεταξύ των ανέργων και του μη οικονομικά ενεργού πληθυσμού. Συγκεκριμένα, το ποσοστό των ανέργων που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού αυξήθηκε από 57,8 τοις εκατό το 2008 σε 67,8 τοις εκατό το 2013. Αντίστοιχα, ο κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού για τον μη οικονομικά ενεργό πληθυσμό αυξήθηκε από 39,8 τοις εκατό σε 50,1 τοις εκατό κατά την ίδια περίοδο. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός μεταξύ των συνταξιούχων αυξήθηκαν την περίοδο 2008-2011, ενώ άρχισαν να μειώνονται το 2012 παρά την αύξηση της φτώχειας στον υπόλοιπο πληθυσμό. Αυτό υποδηλώνει ότι οι συνταξιούχοι, αν και αντιμετωπίζουν μείωση του εισοδήματός τους λόγω των διαφόρων μεταρρυθμίσεων στις συντάξεις, έχουν υποφέρει συγκριτικά λιγότερο από τις συνέπειες της κρίσης απ' ό,τι ο υπόλοιπος μη απασχολούμενος πληθυσμός. Το διάμεσο ισοδύναμο εισόδημα των συνταξιούχων πράγματι μειώθηκε κατά 11 τοις εκατό στη διάρκεια αυτής της περιόδου – από 10.307 ευρώ το 2008 σε 9.890 ευρώ το 2012 – ενώ το αντίστοιχο εισόδημα των ανέργων μειώθηκε κατά 25 τοις εκατό, από 8.000 ευρώ το 2008 στα 6.163 ευρώ το 2012.

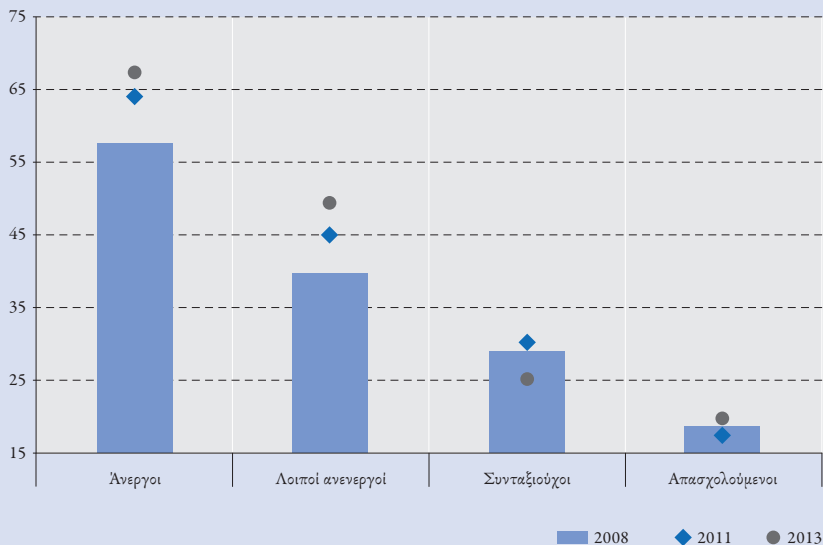
Είναι δε σημαντικότερο ότι, παρά την αύξηση του σχετικού κινδύνου φτώχειας σε όλα τα νοικοκυριά, οι οικογένειες με πολλά παιδιά είναι αυτές που έχουν υποφέρει περισσότερο σε απόλυτους όρους. Το 2012, το διάμεσο ισοδύναμο εισόδημα των νοικοκυριών με δύο ενήλικες και ένα εξαρτώμενο παιδί ήταν 9.229 ευρώ, περίπου 23 τοις εκατό χαμηλότερο απ' ό,τι το 2008. Παρόμοια μείωση καταγράφεται και στα νοικοκυριά με δύο ή περισσότερα εξαρτώμενα παιδιά. Στο μεταξύ, οι φυσικοί (μη νομισματικοί) δείκτες σοβαρής στέρησης δείχνουν με περισσότερο εύγλωττο τρόπο την οικονομική δυσχέρεια που βιώνουν τα νοικοκυριά. Για παράδειγμα, το ποσοστό των νοικοκυριών δύο ανηλίκων με εξαρτώμενα παιδιά και εισόδημα κάτω του πρώτου πεμπτημορίου που αντιμετώπισαν σοβαρότατη στέρηση διαμορφώθηκε στο 53,8 τοις εκατό το 2012, από 27,4 τοις εκατό το 2008.

Σχήμα 4.5 Μέτρηση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα μετά το 2008 (ποσοστά)

Τμήμα Α. Ποσοστό κινδύνου φτώχειας σε επιλεγμένες χώρες της ΕΕ



Τμήμα Β. Ποσοστό ατόμων σε κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού ανά καθεστώς δραστηριότητας



Σημείωση: Το σχετικό όριο της φτώχειας ορίζεται ως το 60 τοις εκατό του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος των νοικοκυριών. Τα στοιχεία για την Ιρλανδία και την Ισπανία αναφέρονται στο 2012.

Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

Δεν προκαλεί λοιπόν έκπληξη το ότι αυτή η πτώση των οικογενειακών εισοδημάτων έχει οδηγήσει σε αύξηση της παιδικής φτώχειας – από 21,6 τοις εκατό το 2007 σε 33,2 τοις εκατό το 2012. Περαιτέρω, ένα συγκλονιστικό ποσοστό 60 τοις εκατό των παιδιών (ηλικίας κάτω των 6 ετών) που έχουν γονείς με εκπαίδευση χαμηλότερη της δευτεροβάθμιας – έμμεση ένδειξη της πιθανότητας οι γονείς αυτοί να βρίσκονται εκτός αγοράς εργασίας ή σε χαμηλά αμειβόμενες θέσεις εργασίας – βρίσκονταν σε κατάσταση σοβαρότατης στέρησης το 2012. Το 2008, το ποσοστό αυτό ήταν 24,7 τοις εκατό.

Κατά συνέπεια, η ελάφρυνση των οικονομικών και υλικών δυσχερειών σε οικογένειες με εξαρτώμενα παιδιά είναι ένα μείζονος σημασίας ζήτημα πολιτικής. Αν και πρόσφατα υλοποιήθηκαν μέτρα με στόχο την αντιμετώπιση της δυσανάλογης αύξησης της φτώχειας και των υλικών δυσχερειών οικογενειών με εξαρτώμενα παιδιά (βλ.), τα μέτρα στήριξης του εισοδήματος πρέπει να ενισχυθούν ώστε να ληφθεί επαρκέστερα υπ' όψιν η σύνθεση των νοικοκυριών (βλ. ενότητα Γ).

*... ενώ η μαζική μακροχρόνια ανεργία
έχει συνοδευτεί από διάβρωση της ιατροφαρμακευτικής κάλυψης.*

Ο αριθμός των ανασφάλιστων αυξάνεται διαρκώς, παράλληλα με την ταχεία αύξηση της ανεργίας από το 2009. Εκτιμάται ότι 800.000 εν δυνάμει δικαιούχοι έχουν βρεθεί χωρίς επιδόματα ανεργίας και υγειονομική κάλυψη. Περαιτέρω, άλλοι δείκτες υποδηλώνουν ότι η πτώση του διαθέσιμου εισοδήματος ενδέχεται να έχει επηρεάσει τις επιπτώσεις στην υγεία. Για παράδειγμα, το ποσοστό του ελληνικού πληθυσμού που δεν είναι σε θέση να καλύψει απρόβλεπτες δαπάνες – έμμεση ένδειξη της ικανότητας πληρωμής δαπανών υγείας – αυξήθηκε από 26,6 τοις εκατό το 2008 σε 40,5 τοις εκατό το 2012. Η κατάσταση είναι χειρότερη για τους άγαμους με εξαρτώμενα παιδιά – το ποσοστό αδυναμίας αντιμετώπισης απρόβλεπτων δαπανών αυξήθηκε από 48,1 τοις εκατό το 2008 σε 66,6 τοις εκατό το 2012.

Αυτό συνδυάστηκε με σημαντική μείωση των συνολικών δημόσιων δαπανών υγείας. Η κατά κεφαλήν δημόσια δαπάνη υγείας μειώθηκε από 2.036 δολάρια το 2009 σε 1.535 δολάρια το 2011 (αναπροσαρμοσμένη με βάση την ισοτιμία αγοραστικής δύναμης).¹¹² Παρά τις μειώσεις αυτές, ωστόσο, η ζήτηση στο σύστημα δημόσιας υγείας αυξήθηκε, καθώς ένας αριθμός ατόμων – πιθανώς λόγω της συρρίκνωσης

¹¹² Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στατιστικών στοιχείων του ΟΟΣΑ.

του διαθέσιμου εισοδήματός τους – μετακινήθηκε από την ιδιωτική στη δημόσια υγεία. Έτσι, ο αριθμός των εισαγωγών σε δημόσια νοσοκομεία αυξήθηκε κατά 24 τοις εκατό μεταξύ 2009 και 2010, σημειώνοντας περαιτέρω αύξηση 8 τοις εκατό στο πρώτο εξάμηνο του 2011, ενώ οι εισαγωγές σε ιδιωτικά νοσοκομεία μειώθηκαν κατά περίπου 20 τοις εκατό την ίδια περίοδο.¹¹³

Αν και ο αντίκτυπος των μειωμένων δημόσιων και ιδιωτικών δαπανών στην υγεία δεν μπορεί να εκτιμηθεί πλήρως σε αυτό το στάδιο, λόγω της έλλειψης επικαιροποιημένων στοιχείων, ποικίλοι δείκτες υποδηλώνουν αυξανόμενη ανησυχία για τις επιπτώσεις στην υγεία, ιδιαίτερα μεταξύ των ομάδων χαμηλότερου εισοδήματος. Για παράδειγμα, το ποσοστό ατόμων που δηλώνουν ακάλυπτη ανάγκη ιατρικής εξέτασης διότι τη θεωρούν υπερβολικά ακριβή έχει αυξηθεί – από 4,2 τοις εκατό το 2008 σε 6,5 τοις εκατό το 2012. Το ποσοστό αυτό, ωστόσο, διαφέρει σημαντικά ανάλογα με το ύψος του εισοδήματος. Έτσι, στο διάστημα 2008-2012, το ποσοστό των ατόμων στο πρώτο πεμπτημώριο της κατανομής εισοδήματος που δήλωσαν μειωμένη πρόσβαση σε ιατρικές υπηρεσίες αυξήθηκε από 7 σε 11 τοις εκατό, ενώ σημείωσε αύξηση από 0,9 σε 2,2 τοις εκατό μεταξύ των ατόμων του πέμπτου πεμπτημορίου. Ταυτόχρονα, οργανισμοί του τρίτου κλάδου αναφέρουν αύξηση της ζήτησης για τις υπηρεσίες τους.¹¹⁴

Άλλοι δείκτες υποδηλώνουν επίσης ότι οι επιπτώσεις στην υγεία έχουν επιδεινωθεί, ιδιαίτερα μεταξύ των πλέον ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Για παράδειγμα, ο αριθμός ετών υγιούς ζωής κατά τη γέννηση μειώθηκε από 66,1 το 2009 σε 64,8 το 2012 για τους άνδρες, και από 66,8 το 2009 σε 64,9 το 2012 για τις γυναίκες.¹¹⁵ Επίσης, το ποσοστό των νέων (ηλικίας 16-29) που δήλωσαν κακή κατάσταση υγείας ήταν 3,7 τοις εκατό το 2012 και μόλις 1 τοις εκατό το 2008. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η βρεφική θνησιμότητα αυξήθηκε το 2009 και το 2010 – αν και επανήλθε σε προ κρίσης επίπεδα το 2011.

¹¹³ Σίμου και Κουτσογιώργου (2014).

¹¹⁴ Γιατροί του Κόσμου, Ελλάδα (στοιχεία διαθέσιμα στη διεύθυνση : <http://www.mdmgreece.gr/>).

¹¹⁵ Eurostat.

Γ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρήθηκε η ανάλυση ορισμένων βασικών χαρακτηριστικών του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας, καθώς και των μέτρων πολιτικής που υλοποιήθηκαν στη διάρκεια της κρίσης, αλλά και των άμεσων επιδράσεών τους. Από ορισμένες απόψεις, λόγω του βάθους της κρίσης, το σύστημα κοινωνικής προστασίας δεν κατάφερε να διατηρήσει επαρκή επίπεδα υποστήριξης και έτσι απέτυχε να λειτουργήσει ως "μαξιλάρι" για τον ελληνικό πληθυσμό. Η κατάσταση αυτή επιδεινώθηκε από την έκταση των περικοπών των επιδομάτων και τη συνολική οικονομική θέση της Κυβέρνησης.

Αν και με ορισμένες πρόσφατες πρωτοβουλίες έγιναν προσπάθειες αντιμετώπισης των κοινωνικών προκλήσεων, οι προσπάθειες αυτές ήταν αποσπασματικές. Από τη φάση αυτή και μετά, εάν δεν καταβληθούν μεγαλύτερες και συστηματικότερες προσπάθειες αντιμετώπισης των προκλήσεων αυτών, υπάρχει κίνδυνος οι εν λόγω μειώσεις του επιπέδου κοινωνικής προστασίας να προκαλέσουν μακροπρόθεσμες αρνητικές συνέπειες (βλ. Π λαίσιο 4.2). Συγκεκριμένα, η λεπτομερής ανάλυση του συστήματος κοινωνικής προστασίας συνολικά, συμπεριλαμβανομένων των αναγκών και των ανταποδοτικών δυνατοτήτων των διαφόρων ηλικιακών ομάδων, αποτελεί προαπαιτούμενο για τις οποιαδήποτε περαιτέρω ενέργειες στον τομέα αυτόν. Περαιτέρω, η προσέγγιση της κοινωνικής προστασίας θα πρέπει να γίνει μέσω μιας αναλυτικής στρατηγικής, όπου οι προσπάθειες θα επικεντρώνονται σε διαρθρωτικές βελτιώσεις και όχι σε μέτρα ad hoc. Στο μεταξύ, ωστόσο, χρειάζονται επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση άμεσων αναγκών. Από την άποψη αυτή, και σε ό,τι αφορά την ανάλυση επιλογών για το μέλλον, χρειάζονται περισσότερες προσπάθειες για να αυξηθεί ο βαθμός στόχευσης της κοινωνικής προστασίας στα πλέον ευάλωτα τμήματα του πληθυσμού. Με την καλύτερη στόχευση μπορεί να υπάρξει βελτίωση των επιδράσεων μείωσης της φτώχειας που προκύπτουν από την κοινωνική προστασία, και ταυτόχρονα να επιτευχθεί βελτιστοποίηση των κρατικών δαπανών σε αυτόν τον τομέα. Θα πρέπει επίσης να δημιουργηθούν κατάλληλες συνδέσεις με ενεργές πολιτικές, με στόχο τη διατήρηση δεξιοτήτων και την αποφυγή του κοινωνικού αποκλεισμού.

Πλαίσιο 4.2 Οι υπερβολικές μειώσεις στα προληπτικά προγράμματα μπορούν να προκαλέσουν μακροπρόθεσμες αρνητικές επιπτώσεις: η περίπτωση της Φινλανδίας

Οι οικονομικές υφέσεις και οι πολιτικές που υιοθετούνται για την αντιμετώπιση κρίσεων έχουν μεγάλης εμβέλειας επιπτώσεις, ορισμένες από τις οποίες είναι ορατές μετά από δεκαετίες. Σε μια πρόσφατη μελέτη η οποία επικεντρώθηκε στα παιδιά που γεννήθηκαν στη Φινλανδία ακριβώς πριν τη μεγάλη ύφεση των αρχών της δεκαετίας του 1990 διαπιστώθηκε ότι, αν και το μεγαλύτερο μέρος των νέων της Φινλανδίας βρίσκεται σε καλή κατάσταση, το μειονέκτημα μεταφέρεται από γενιά σε γενιά. Μια σημαντική ομάδα νέων που μεγάλωσαν στο υφεσιακό περιβάλλον της δεκαετίας του 1990 χρειάζεται υποστήριξη για την ανάπτυξη των δεσμών της με την κοινωνία.¹¹⁶ Κατά το πρώτο διάστημα της παιδικής τους ηλικίας, οι υπηρεσίες που απευθύνονταν σε παιδιά και οικογένειες μειώθηκαν σημαντικά, και το έργο πρόληψης επηρεάστηκε αρνητικά. Οι μειώσεις αφορούσαν, μεταξύ άλλων, στους προληπτικούς ελέγχους υγείας στα σχολεία, τις επισκέψεις προγεννητικής φροντίδας, τις υπηρεσίες που παρέχονταν σε οικογένειες με παιδιά, καθώς και τους πόρους για σχολεία και παιδικούς σταθμούς. Στη μελέτη διαπιστώθηκε ότι ένα μεγάλο τμήμα αυτής της ηλικιακής ομάδας είχε προβλήματα ψυχικής υγείας καθώς μεγάλωνε, ενώ τα εκπαιδευτικά του επιτεύγματα παρέμεναν σχετικά χαμηλά.¹¹⁷ Η μελέτη κατέληξε περαιτέρω στο συμπέρασμα ότι η εξοικονόμηση πόρων μέσω της μείωσης προγραμμάτων πρόληψης στη συνέχεια προκαλεί αύξηση της ανάγκης και του κόστους υπηρεσιών αποκατάστασης, οι οποίες συχνά παρέχονται υπερβολικά αργά και, στη χειρότερη περίπτωση, είναι ανεπαρκείς.

Βραχυπρόθεσμα, χρειάζονται μέτρα έκτακτης ανάγκης τα οποία να είναι καλύτερα στοχευμένα και να διατηρούν τη σύνδεση των ατόμων με την αγορά εργασίας ...

Εν μέσω της μακροχρόνιας ύφεσης, επιδιώχθηκε ένας βαθμός αποκατάστασης με έκτακτα μέτρα και προγράμματα. Έτσι, αναμφισβήτητα κάποια άτομα ανακουφίστηκαν προσωρινά, όμως ο αντίκτυπος των μέτρων αυτών δεν είναι σαφής. Βραχυπρόθεσμα, χρειάζονται ενισχυμένα ενδιάμεσα μέτρα έκτακτης ανάγκης, προκειμένου να καλυφθούν οι άμεσες ανάγκες των πλέων ευάλωτων. Προκειμένου, ωστόσο, να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των μέτρων αυτών, χρειάζεται σημαντική προσπάθεια για να βελτιωθεί η στόχευσή τους, αλλά και να βελτιωθεί η σύνδεση με την αγορά εργασίας.

- *Αύξηση της κατανομής του κοινωνικού μερίσματος:* το 2014, η Ελλάδα διέθεσε συνολικά 525 εκατ. ευρώ από το πρωτογενές πλεόνασμα του 2013, ύψους 1,5 δισ. ευρώ, σε έκτακτα μέτρα κοινωνικού χαρακτήρα (το κοινωνικό μέρισμα). Για το

¹¹⁶ Paananen et. al. (2012). Η μελέτη παρακολούθησε όλα τα άτομα που γεννήθηκαν το έτος 1987 (περίπου 60.000) από την προγεννητική περίοδο έως το έτος 2008, χρησιμοποιώντας επίσημα μητρώα των φινλανδικών αρχών.

¹¹⁷ Παρακολουθώντας λοιπόν την ηλικιακή ομάδα του 1987, η μελέτη κατέληξε στο ότι το ένα πέμπτο των ατόμων αυτών είχε δεχθεί εξειδικευμένη ψυχιατρική φροντίδα ή φαρμακευτική αγωγή για προβλήματα ψυχικής υγείας πριν την ηλικία των 21 ετών. Περίπου το 18 τοις εκατό των μελών της ομάδας είχε ολοκληρώσει μόνο την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, και από αυτά το 40 τοις εκατό είχε προβλήματα ψυχικής υγείας. Βοήθεια κοινωνικής στήριξης είχε δεχθεί το 23 τοις εκατό των μελών της ομάδας, ενώ το 26 τοις εκατό είχε ποινικό μητρώο λόγω πταισμάτων ή καταδικών. Περίπου το 3 τοις εκατό της ομάδας είχε τεθεί σε καθεστώς φροντίδας εκτός οικίας.

2014, υπολογίζεται ότι το πρωτογενές πλεόνασμα θα διαμορφωθεί στα 2,7 δις. ευρώ.¹¹⁸ Με δεδομένη αυτήν την πρόβλεψη, το ελάχιστο ποσό που θα διατεθεί για έκτακτα κοινωνικά μέτρα θα πρέπει να αυξηθεί αναλογικά για το επόμενο έτος. Αυτό σημαίνει διάθεση τουλάχιστον 945 εκατ. ευρώ σε έκτακτα μέτρα κοινωνικού χαρακτήρα, τα οποία θα πρέπει να σχεδιαστούν έτσι ώστε να βελτιστοποιηθεί ο αντίκτυπός τους στη μείωση της φτώχειας και την ένταξη στην αγορά εργασίας, μέσω βελτιωμένης στόχευσης.

- *Βελτίωση στόχευσης:* τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι τα νοικοκυριά που χρειάζονται περισσότερο τη στήριξη είναι αυτά που έχουν πολλά εξαρτώμενα παιδιά και ενήλικες με χαμηλά εκπαιδευτικά επιτεύγματα, καθώς και οι μονογονεϊκές οικογένειες. Οι μακροχρόνια άνεργοι αντιμετωπίζουν έντονο κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, ενώ η κάλυψή τους μέσω της κοινωνικής ασφάλισης παραμένει ισχνή. Με καλύτερη στόχευση θα μπορούσαν να υπάρξουν καλύτερα αποτελέσματα μείωσης της φτώχειας και να βελτιωθεί η οικονομική αποδοτικότητα της κοινωνικής προστασίας.

Προκειμένου να διασφαλίζεται ο κατάλληλος έλεγχος των περιουσιακών κριτηρίων και να επαληθευτούν οι δηλώσεις εισοδήματος και περιουσιακών στοιχείων που υποβάλλονται, πρέπει να υπάρχουν κατάλληλα πληροφοριακά συστήματα και μητρώα, καθώς και επικοινωνία μεταξύ αυτών. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η απουσία κατάλληλων συστημάτων επαλήθευσης και διασύνδεσης μεταξύ των διαφόρων βάσεων δεδομένων σημαίνει ότι τη στιγμή αυτή δεν είναι δυνατός ο έλεγχος της ακρίβειας των περιουσιακών κριτηρίων.¹¹⁹ Πρόκειται για ένα θέμα που πρέπει να αντιμετωπιστεί κατά το σχεδιασμό τόσο των διαφόρων μέτρων έκτακτης ανάγκης, όσο και της εκτενέστερης στρατηγικής κοινωνικής προστασίας, καθώς η διοχέτευση κεφαλαίων στις πληθυσμιακές ομάδες που θα στοχευθούν είναι κρίσιμης σημασίας.

- *Βελτίωση σύνδεσης με την αγορά εργασίας:* μια βελτιωμένη αλληλεπίδραση μεταξύ των μέτρων κοινωνικής προστασίας και των προγραμμάτων αγοράς εργασίας θα μπορούσε να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των προσπαθειών του κράτους να διασφαλίσει τη σύνδεση των εργαζομένων με την αγορά εργασίας και τη διατήρηση (και, όπου είναι αναγκαίο, τη βελτίωση) των δεξιοτήτων τους. Πράγματι, η σύνδεση της χορήγησης επιδομάτων και της πραγματοποίησης μεταβιβάσεων κοινωνικής στήριξης με έναν όρο συμμετοχής σε προγράμματα κατάρτισης και επαγγελματικές δραστηριότητες – με την κατάλληλη στόχευση – θα μπορούσε να

¹¹⁸ ΔΝΤ (2014), σελ. 45, πίνακας 3.

¹¹⁹ ΟΟΣΑ (2013).

αποδειχθεί ιδιαίτερα επωφελής στην Ελλάδα, δεδομένης της εξαιρετικά υψηλής μακροχρόνιας ανεργίας και του κινδύνου αποσύνδεσης από την αγορά εργασίας. Η σύνδεση αυτή θα πρέπει να ενσωματωθεί τόσο στα βραχυπρόθεσμα έκτακτα μέτρα, όσο και στη μακροπρόθεσμη στρατηγική κοινωνικής προστασίας (βλ. Πλαίσιο 4.3 για το σύστημα εγγυήσεων ενεργοποίησης). Θα είναι σημαντικό οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης – όπως οι φορείς παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών επαγγελματικού προσανατολισμού που προσφέρουν εξατομικευμένη συμβουλευτική υποστήριξη και υποστήριξη στην αντιστοιχισμό προσφοράς και ζήτησης θέσεων εργασίας – να αναλάβουν ενεργό ρόλο σε αυτόν τον τομέα.

Στη Δανία, για παράδειγμα, η υποστήριξη που αφορά στην αγορά εργασίας και το εισόδημα συνδέεται με τη διάρκεια της παραμονής στην ανεργία, έτσι ώστε οι πόροι που κατευθύνονται στους συμμετέχοντες να αυξάνονται ανάλογα με τον κίνδυνο μακροχρόνιας ανεργίας. Επίσης, απαιτείται συμμετοχή σε μέτρα ενεργοποίησης (συμβουλευτική σταδιοδρομίας, επαγγελματικός επαναπροσανατολισμός, επαγγελματική κατάρτιση κ.λπ.) προκειμένου οι συμμετέχοντες να διατηρήσουν το δικαίωμα λήψης τόσο επιδόματος ανεργίας όσο και κοινωνικής βοήθειας, ενώ τα μέτρα είναι προσαρμοσμένα στις συγκεκριμένες ανάγκες απασχόλησης του κάθε ατόμου.¹²⁰

Πλαίσιο 4.3 Ένα ενιαίο σύστημα εγγυήσεων ενεργοποίησης για τους νέους και τις ομάδες που έχουν περισσότερο ανάγκη

Στο πλαίσιο των όποιων έκτακτων μέτρων θεσπιστούν, η Κυβέρνηση και οι κοινωνικοί εταίροι θα μπορούσαν να εξετάσουν την περίπτωση εισαγωγής ενός ενιαίου συστήματος εγγυήσεων ενεργοποίησης για τους νέους και αυτούς που έχουν περισσότερο ανάγκη στην αγορά εργασίας. Συγκεκριμένα, στην Ελλάδα το βάθος και η διάρκεια της ύφεσης έχουν προκαλέσει έντονη αύξηση του κινδύνου αποσύνδεσης από την αγορά εργασίας, διάβρωσης των δεξιοτήτων και κοινωνικού αποκλεισμού.

Ένα ενιαίο σύστημα εγγυήσεων ενεργοποίησης οικοδομείται στην ιδέα ότι οι συμμετέχοντες δέχονται μια προσφορά εργασίας, μαθητείας, κατάρτισης ή εκπαίδευσης εντός ενός προκαθορισμένου χρονικού διαστήματος. Πριν λάβουν την προσφορά, οι συμμετέχοντες δέχονται υποστήριξη στην αναζήτηση θέσης εργασίας και γενικά επίσης αξιολογείται το προφίλ των δεξιοτήτων τους, προκειμένου να εντοπιστούν τομείς εξέλιξης. Σε αντίθεση με άλλες ενεργές πολιτικές για την αγορά εργασίας, το σύστημα των "εγγυήσεων" παρέχει ένα δικαίωμα συμμετοχής σε όλους όσους διαθέτουν προκαθορισμένα χαρακτηριστικά, π.χ. μακροχρόνια άνεργοι, ανειδίκευτοι άνεργοι ή νέοι, όπως είναι η περίπτωση του Συστήματος Εγγυήσεων για τη Νεολαία της ΕΕ.¹²¹

¹²⁰ Andersen (2011).

¹²¹ Ωστόσο, τη στιγμή αυτή δεν περιλαμβάνουν όλα τα προγράμματα που υλοποιούνται στην ΕΕ δικαίωμα συμμετοχής για την ομάδα-στόχο. Για παράδειγμα, στη Γερμανία ισχύει δέσμευση του κράτους και των κοινωνικών εταίρων να διασφαλίζουν επαρκείς θέσεις στο σύστημα μαθητείας, όμως αυτό δεν συνιστά δικαίωμα συμμετοχής για τους νέους. Αντίστοιχα προγράμματα υπάρχουν στην Πολωνία και την Ολλανδία.

Τα οφέλη ενός συστήματος εγγυήσεων σχετίζονται με την αναλυτική προσέγγιση που υιοθετείται στο κάθε σύστημα για την αντιμετώπιση των προκλήσεων στην αγορά εργασίας. Η βοήθεια στην αναζήτηση εργασίας και οι ατομικές αξιολογήσεις στην πράξη συμπληρώνονται με κατάρτιση ή προσφορά θέσεων εργασίας ανάλογα με το συγκεκριμένο προφίλ του αναζητούντος εργασίας. Επιπλέον, η καθολική προσέγγιση του προγράμματος περιορίζει τους κινδύνους των επιδράσεων υποκατάστασης μεταξύ συμμετεχόντων και μη συμμετεχόντων, όπου οι συμμετέχοντες βρίσκουν θέση εργασίας αλλά σε βάρος των μη συμμετεχόντων. Έτσι, στο πλαίσιο του συστήματος εγγυήσεων για τη Νεολαία της ΕΕ, έχει υπολογιστεί ότι το κόστος υλοποίησης ενός τέτοιου προγράμματος αντισταθμίζεται σε μεγάλο βαθμό από τα οφέλη.¹²²

Η επιτυχία ενός ενιαίου συστήματος εγγυήσεων ενεργοποίησης εξαρτάται σε κρίσιμο βαθμό από τις στρατηγικές σχεδιασμού και υλοποίησης σε θεσμικό επίπεδο που υιοθετούνται τόσο στην αρχική, όσο και στις επόμενες φάσεις. Συγκεκριμένα, στις προϋποθέσεις για την καλή λειτουργία ενός τέτοιου συστήματος περιλαμβάνονται οι εξής:¹²³

- *Έγκαιρη ενεργοποίηση και επαρκώς καθορισμένη στόχευση:* τα κριτήρια επιλεξιμότητας θα πρέπει να σχεδιάζονται με τρόπο ώστε να επιτρέπουν ταυτόχρονα την έγκαιρη ενεργοποίηση των μέτρων και τον εντοπισμό των ομάδων που έχουν περισσότερο ανάγκη (χρήση κριτηρίων όπως η ηλικία, το επίπεδο εκπαίδευσης, η διάρκεια παραμονής στην ανεργία, το εισόδημα από πηγές εκτός της εργασίας).
- *Λειτουργικά επαρκής διοικητική ικανότητα:* η αποτελεσματικότητα των συστημάτων παροχής εγγυήσεων απασχόλησης εξαρτάται από την ικανότητα των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης να εκτελούν τα συμφωνηθέντα μέτρα. Επιπλέον, είναι σημαντικό να συνάπτονται συμφωνίες με συνδικάτα εργαζομένων, συνομοσπονδίες εργοδοτών και εκπαιδευτικά ιδρύματα.
- *Ενδεδειγμένη αξιολόγηση επίδρασης:* τα στοιχεία που τεκμηριώνουν την επίδραση των συστημάτων παροχής εγγυήσεων απασχόλησης είναι σχετικά περιορισμένα για τις προηγμένες οικονομίες. Είναι, συνεπώς, κρίσιμης σημασίας να προγραμματίζεται η αξιολόγηση ενός τέτοιου προγράμματος, προκειμένου να συγκρίνονται τα αποτελέσματα με προκαθορισμένους στόχους και να πραγματοποιούνται οι δέουσες τροποποιήσεις στο πρόγραμμα.

- *Ενίσχυση δυνατοτήτων των φορέων:* σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία, ο αριθμός του προσωπικού που εξυπηρετεί απευθείας ανέργους στην Ελλάδα ήταν ένας από τους μικρότερους στην ΕΕ – μόλις 4 ανά χίλιους ανέργους το 2011, έναντι αριθμών που πλησιάζουν ή υπερβαίνουν το 20 σε πολλές χώρες της ΕΕ.¹²⁴ Απαιτούνται λοιπόν περαιτέρω επενδύσεις σε ό,τι αφορά τόσο τον αριθμό του απασχολούμενου προσωπικού, όσο και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Στο πλαίσιο αυτό, η διανομή χρηματοδότησης στους διάφορους φορείς παροχής υπηρεσιών απασχόλησης μπορεί να βελτιστοποιηθεί, εξαρτώντας την

¹²² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079>

¹²³ http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_209468/lang--en/index.htm

¹²⁴ Τμήμα Ερευνών του ILO βάσει στοιχείων του Ευρωπαϊκού Εργαστηρίου Επαγγελματικής Κινητικότητας.

πρόσβαση σε οικονομικούς πόρους από την απόδοση στην τοποθέτηση σε θέσεις εργασίας. Περαιτέρω, ο σχεδιασμός προγραμμάτων ενεργοποίησης απαιτεί την εφαρμογή αυστηρών μηχανισμών εκ των υστέρων αξιολόγησης, προκειμένου να υπολογίζεται η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα κόστους αυτών των προγραμμάτων. Ως μέρος της μεταρρύθμισης των ενεργών πολιτικών απασχόλησης, η Ελλάδα μπορεί να εξετάσει την περίπτωση εγκατάστασης ενός συστήματος παρακολούθησης, με το οποίο θα αξιολογούνται τακτικά τα αποτελέσματα των υλοποιούμενων προγραμμάτων ενεργοποίησης σε σχέση με προκαθορισμένους δείκτες αναφοράς.

- *Υποστήριξη εργαζόμενων γονέων*: οι συγκεκριμένες συνθήκες των μονογονεϊκών οικογενειών και των διγονεϊκών οικογενειών με εξαρτώμενα παιδιά θα πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν κατά το σχεδιασμό ενεργών πολιτικών για την αγορά εργασίας και τη διασύνδεση των πολιτικών αυτών με παθητικές πολιτικές. Για παράδειγμα, η σύνδεση της υποστήριξης παιδικής φροντίδας με προγράμματα ένταξης στην αγορά εργασίας θα βοηθήσει στο να μπορέσουν οι γονείς να εργαστούν, να συμμετάσχουν σε προγράμματα κατάρτισης και να αναζητήσουν εργασία. Στο Λουξεμβούργο, τα Maisons Relais που δημιουργήθηκαν το 2005 προσφέρουν φροντίδα παιδιών εκτός των σχολικών ωρών, η οποία εκτείνεται και σε παιδιά που δεν έχουν ακόμα εγγραφεί στο σχολείο. Το 2009 τέθηκε σε εφαρμογή ένα κρατικά χρηματοδοτούμενο πρόγραμμα με κουπόνια για υπηρεσίες φροντίδας παιδιών (Chèques-Service Accueil), το οποίο είχε ως στόχο να αυξηθεί η παροχή επίσημων υπηρεσιών φροντίδας παιδιών και να υποστηριχθούν οι γονείς στη βελτίωση της ισορροπίας μεταξύ της εργασίας και της ζωής τους, παρέχοντας ταυτόχρονα δικαιότερη πρόσβαση στη φροντίδα παιδιών. Ανάλογα με το οικογενειακό εισόδημα, οι οικογένειες μπορούν να επωφεληθούν από υπηρεσίες υποστήριξης φροντίδας παιδιών, δωρεάν ή με χαμηλή τιμή.
- *Βιώσιμη στήριξη της κοινωνικής οικονομίας*: Ο εν δυνάμει ρόλος της κοινωνικής οικονομίας στην Ελλάδα παραμένει σε μεγάλο βαθμό αναξιοποίητος, ενώ οι δυνατότητες των θεσμικών φορέων είναι αναπτυγμένες ανεπαρκώς. Για να αντιμετωπίσει αυτά τα ζητήματα, η Συντονιστική Επιτροπή της Γενικής Διεύθυνσης Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων & Κοινωνικής Ένταξης της ΕΕ κατάρτισε ένα σχέδιο δράσης για την αξιοποίηση του εν δυνάμει ρόλου της κοινωνικής οικονομίας μέσω (i) της δημιουργίας ενός οικοσυστήματος για την προώθηση

της κοινωνικής οικονομίας, (ii) της παροχής άμεσης οικονομικής υποστήριξης για τη έναρξη λειτουργίας και την ανάπτυξη κοινωνικών επιχειρήσεων, (iii) της διευκόλυνσης της πρόσβασης κοινωνικών επιχειρήσεων σε χρηματοδότηση και (iv) της δημιουργίας ορθής διακυβέρνησης και της βελτίωσης των ικανοτήτων του δημόσιου τομέα.¹²⁵ Η στρατηγική αυτή μπορεί να ενισχυθεί με τη δημιουργία ενός συνεκτικού συστήματος εκπροσώπησης όλων των συνεταιριστικών οργανώσεων στην Ελλάδα. Αυτό θα επιτρέψει σε κοινωνικές επιχειρήσεις να καταρτίσουν στρατηγικά σχέδια ανάπτυξης σε συνεργασία με άλλους κοινωνικούς φορείς και να ξεκινήσουν διάλογο με τις δημόσιες αρχές προκειμένου οι κατά τόπους ανάγκες και εμπειρίες των συνεταιρισμών να μετασχηματιστούν σε εθνικές ή περιφερειακές πολιτικές και νομοθεσία.¹²⁶

Στο πλαίσιο των έκτακτων μέτρων για τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την αντιμετώπιση κοινωνικών προκλήσεων, η Κυβέρνηση θα μπορούσε να εξετάσει το ενδεχόμενο κατάρτισης πιλοτικών προγραμμάτων σε συνεργασία με κοινωνικές επιχειρήσεις. Τα πιλοτικά προγράμματα είναι επίσης ιδιαίτερα σημαντικά για τις κοινωνικές επιχειρήσεις, καθώς ο συγκεκριμένος απώτερος σκοπός τους είναι η μεγιστοποίηση της ανθρώπινης ευημερίας. Πράγματι, τα πιλοτικά προγράμματα επιτρέπουν την κατανόηση και ενσωμάτωση των αναγκών των αποδεκτών των υπηρεσιών, πριν την κλιμάκωση και επέκταση του εκάστοτε έργου.¹²⁷

... όμως, μεσοπρόθεσμα, απαιτείται μια λεπτομερής ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης, προκειμένου το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας να δεχθεί βιώσιμες βελτιώσεις ...

Σε μεσομακροπρόθεσμο ορίζοντα, ωστόσο, τα ad hoc κοινωνικά μέτρα δεν μπορούν να προσφέρουν το είδος κοινωνικής ασφάλειας που απαιτείται για να διασφαλιστούν επαρκή επίπεδα διαβίωσης και επαγγελματικής υποστήριξης προς την κατεύθυνση της ένταξης των πλέον ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων στην αγορά εργασίας. Περαιτέρω, αν και οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα βρισκόνταν κοντά στο μέσο όρο της ΕΕ των 17 πριν την κρίση, η συμβολή της κοινωνικής προστασίας στη μείωση της φτώχειας ήταν σημαντικά χαμηλότερη απ' ό,τι σε χώρες που είχαν πιο αποτελεσματικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης πριν την κρίση (Σχ. 4.6). Στο εξής, καθώς η Ελλάδα αρχίζει να οικοδομεί και να θεσπίζει εκ νέου μέτρα στήριξης, υπάρχει επείγουσα ανάγκη επαναξιολόγησης του

¹²⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/news/130708_social-economy-strategy-greece_en.pdf

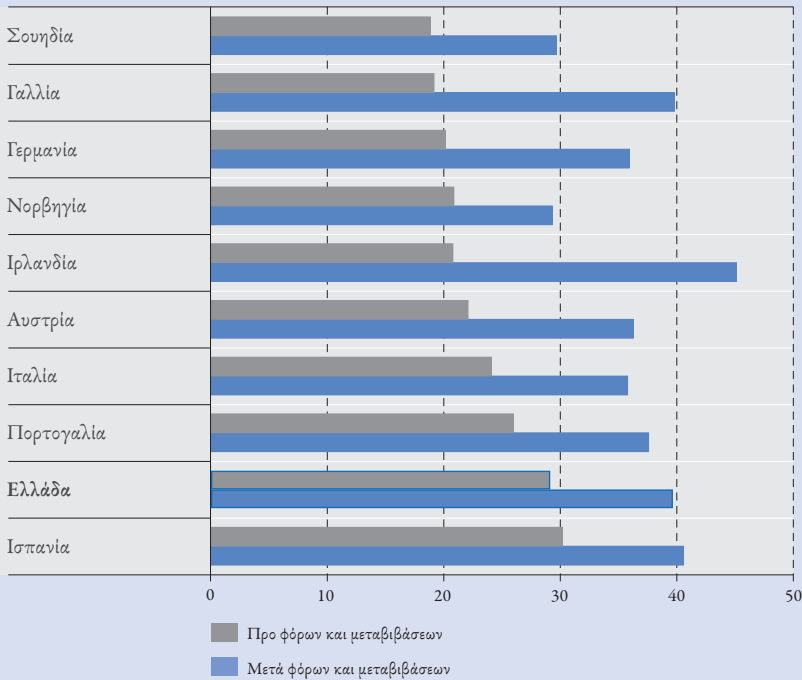
¹²⁶ Διεθνής Οργανισμός Βιομηχανικών Συνεταιρισμών και Συνεταιρισμών Προσφοράς Υπηρεσιών και Βιοτεχνών (CICOPA) (2013).

¹²⁷ ό.π.

συστήματος εν γένει, αλλά και λεπτομερούς ανάλυσης της τρέχουσας κατάστασης, συμπεριλαμβανομένων των δημοσιονομικών περιθωρίων που υπάρχουν για την κοινωνική ασφάλιση. Από την άποψη αυτή, η βελτίωση του συνολικού σχεδιασμού του φορολογικού συστήματος είναι κρίσιμης σημασίας προκειμένου να αντληθούν οι οικονομικοί πόροι που θα διατεθούν στην κοινωνική ασφάλιση και ταυτόχρονα να επιτευχθούν οι στόχοι δημοσιονομικής προσαρμογής. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης μέχρι σήμερα έχουν βασιστεί σε πολύ μεγάλο βαθμό στις δαπάνες κοινωνικής ασφάλισης και σε φθίνουσες αυξήσεις των φόρων κατανάλησης. Προκειμένου να στηριχθούν τα δημόσια έσοδα χωρίς να επιβαρυνθούν οι πλέον ευάλωτες ομάδες, το ενδεχόμενο αύξησης των συντελεστών ΦΠΑ θα πρέπει να εξετάζεται μόνο για αγαθά που δεν θεωρούνται αναγκαία, και ενδεχομένως να αντισταθμίζεται με εκπτώσεις φόρου για άτομα χαμηλού εισοδήματος. Αντιθέτως, οι υψηλότεροι φόροι ακίνητης περιουσίας θα μπορούσαν να θεωρηθούν εναλλακτική πηγή χρηματοδότησης με περιορισμένες επιδράσεις διαστρέβλωσης στην οικονομική ανάπτυξη.

Επίσης, οι φορολογικές πολιτικές θα πρέπει να αποκτήσουν περισσότερο τυπικό χαρακτήρα. Όπως αναλύθηκε στο Κεφάλαιο 2, τα υψηλά ποσοστά αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα υπονομεύουν την είσπραξη εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και θέτουν σε κίνδυνο τη μακροπρόθεσμη οικονομική βιωσιμότητα ολόκληρου του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Αυτό με τη σειρά του αποδυναμώνει τα κίνητρα ένταξης στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και προκαλεί αύξηση της φορολογίας, οπότε μειώνονται και τα κίνητρα ένταξης στην επίσημη εργασία. Σε μια προσπάθεια να περιορίσει την εξάπλωση της άτυπης εργασίας, η ελληνική Κυβέρνηση πρόσφατα ενίσχυσε το ρόλο του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, ενώ θεσπίστηκε και ένα σαφέστερο νομοθετικό πλαίσιο (π.χ. ορισμοί, πρόστιμα) (βλ. Κεφάλαιο 3 για λεπτομέρειες). Πρέπει, ωστόσο, να υλοποιηθούν αποτρεπτικοί μηχανισμοί με μέτρα που παρέχουν οικονομικά κίνητρα για την επισημοποίηση της εργασίας. Πράγματι, στο βαθμό που οι διαφορές μεταξύ των οικονομικών ωφελειών της επίσημης εργασίας και αυτών της αδήλωτης εργασίας παραμένουν μικρές, τα άτομα δεν έχουν επαρκή κίνητρα να συμμετάσχουν στην επίσημη αγορά εργασίας. Τα επαρκώς σχεδιασμένα επιδόματα συμπλήρωσης του εισοδήματος των εργαζομένων και οι επιστροφές φόρου σε άτομα και νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος θα μπορούσαν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην προώθηση της συμμόρφωσης με το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, συμβάλλοντας ταυτόχρονα στο μετριασμό της φτώχειας. Στον τομέα αυτόν, οι εμπειρίες άλλες χωρών θα μπορούσαν να αποτελέσουν παράδειγμα:

Σχήμα 4.6 Ποσοστό φτώχειας πριν και μετά από φόρους και μεταβιβάσεις, 2011
(ποσοστά)



Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων του ΟΟΣΑ.

- Παροχή κινήτρων στους εργαζόμενους για την αύξηση της νομιμοποίησης θέσεων εργασίας και της συμμετοχής στην αγορά εργασίας: μετά τις επιτυχημένες εμπειρίες του Καναδά, των ΗΠΑ, του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και της φλαμανδικής κυβέρνησης στο Βέλγιο, αλλά και άλλων χωρών, οι εκπτώσεις φόρου στους εργαζόμενους μπορούν να ενισχύσουν τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας, να καταστήσουν την εργασία οικονομικά βιώσιμη και να προσφέρουν εισοδηματική στήριξη σε αυτούς που έχουν περισσότερο ανάγκη. Το 2007, τέθηκε σε εφαρμογή το φλαμανδικό πρόγραμμα Jobkorting, με το οποίο παρέχεται έκπτωση φόρου σε εργαζόμενους με ετήσιο μισθό 5.500 έως 21.000 ευρώ. Μετά το κατώφλι των 21.000 ευρώ, η έκπτωση αρχίζει να μειώνεται σταδιακά και να μηδενίζεται στο εισοδηματικό όριο των 22.250 ευρώ. Στον Καναδά, άτομα και οικογένειες μπορούν να υποβάλλουν αίτηση είσπραξης προκαταβολής (έως 50 τοις εκατό του προβλεπόμενου ποσού) του Προγράμματος Φορολογικής Ελάφρυνσης Εισοδήματος από Εργασία.*

Η ΔΟΕ έχει συνεργαστεί με την Ελλάδα στο παρελθόν, ειδικά στον τομέα των αναλογιστικών μελετών.¹²⁸ Μεγάλο μέρος της εργασίας αυτής πραγματοποιήθηκε πριν την κρίση, καλύπτοντας μόνο ένα μέρος του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Παραμένει σημαντικό να πραγματοποιηθεί μια πλήρης ανάλυση του συνταξιοδοτικού συστήματος και οι αναλογιστικές προβλέψεις να αναθεωρηθούν αντίστοιχα, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις πρόσφατες αλλαγές (Πλαίσιο 4.3),¹²⁹ στο πλαίσιο μιας αξιολόγησης του συστήματος κοινωνικής προστασίας και της εν γένει βιωσιμότητάς του. Η εν λόγω πλήρης αξιολόγηση θα διαδραματίσει κρίσιμο ρόλο στην υποστήριξη της κατάρτισης μιας λεπτομερούς στρατηγικής κοινωνικής προστασίας, η οποία θα εξασφαλίζει αποτελεσματική σύνδεση με την αγορά εργασίας και θα βελτιστοποιεί τις επιδράσεις μείωσης της φτώχειας μέσω της καλύτερης στόχευσης.

Ο συντονισμός με άλλες χώρες της ΕΕ θα βοηθήσει από αυτήν την άποψη. Για παράδειγμα, η Ελλάδα συμμετέχει στην ευρωπαϊκή ομάδα εργασίας για την "Αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των κοινωνικών δαπανών και των οικονομικών ρυθμίσεων", η οποία μπορεί να προσφέρει σημαντικές εξειδικευμένες γνώσεις για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των κοινωνικών δαπανών στην Ελλάδα. Ο εν λόγω συντονισμός μπορεί να οδηγήσει σε σημαντικές προτάσεις πολιτικής: η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας της ΕΕ, για παράδειγμα, έχει διατυπώσει συμπεράσματα για την ανάγκη των κρατών μελών να υλοποιήσουν προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, προκειμένου να εκτιμηθεί ο κοινωνικός αντίκτυπος των μέτρων πριν εφαρμόσουν τα προγράμματά τους. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η ενέργεια αυτή θα πρέπει να πραγματοποιηθεί αναδρομικά. Κάθε κράτος μέλος της ΕΕ μπορεί επίσης να επωφεληθεί από τις εμπειρίες πολιτικής και τις αξιολογήσεις επιδράσεων που λαμβάνουν χώρα στα άλλα κράτη μέλη (βλ., για παράδειγμα, Πλαίσιο 4.2 παραπάνω).

... προκειμένου να υπάρξει ένα περιεκτικό σύστημα κοινωνικής προστασίας ...

Οι συγκεκριμένες αρχές και κανόνες που έχουν συμφωνηθεί από κοινού στη διεθνή κοινότητα αποτελούν ελάχιστα επίπεδα κοινωνικής ασφάλισης, παρέχοντας έτσι κατευθυντήριες γραμμές ελάχιστου επιπέδου για τα εθνικά συστήματα. Ένας

¹²⁸ Το 2005 πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα μια αναλογιστική μελέτη σε συνεργασία με τον ΔΟΕ, η οποία δημοσιεύθηκε το 2007, οπότε αποτυπώνει την κατάσταση πριν την κρίση. Το 2011 διεξήχθη αναλογιστική αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων του συνταξιοδοτικού συστήματος που πραγματοποιήθηκαν το 2010, προκειμένου να εκτιμηθεί η βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων αυτών. Οι προβλέψεις αναφορικά με την κύρια σύνταξη εξετάστηκαν από εμπειρογνώμονες της ΔΟΕ. Στην τελευταία αυτή ανάλυση, ωστόσο, δεν περιλαμβάνονταν οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν από το 2011 και μετά. Παρατήρηση (CEACR) – υιοθετήθηκε το 2012, δημοσίευση στην 102η σύνοδο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (2013), Σύμβαση περί Ελαχίστων Ορίων της Κοινωνικής Ασφάλειας 1952 (αρ. 102), Ελλάδα.

¹²⁹ Παρατήρηση (CEACR) – υιοθετήθηκε το 2013, δημοσίευση στην 103η σύνοδο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (2014), Σύμβαση περί Ελαχίστων Ορίων της Κοινωνικής Ασφάλειας 1952 (αρ. 102), Ελλάδα.

Τον Ιούνιο του 2014, στην Επιτροπή για την Εφαρμογή των Προτύπων της ΔΟΕ συζητήθηκε η εφαρμογή της Σύμβασης περί Ελαχίστων Ορίων της Κοινωνικής Ασφαλείας του 1952 (Αριθ. 102) στην Ελλάδα. Στη συζήτηση αυτή, η ελληνική Κυβέρνηση εξήγησε ότι το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είχε υποστεί βαθιές μεταρρυθμίσεις, και ότι η βιωσιμότητα του συστήματος ήταν διασφαλισμένη μέσω αναλογιστικών μελετών που πραγματοποιεί η Εθνική Αναλογιστική Αρχή κάθε τρία χρόνια για ολόκληρο το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, με βάση το μοντέλο της ΔΟΕ. Περαιτέρω, είχαν ξεκινήσει οι εργασίες για την ανάπτυξη και εφαρμογή των αναγκαίων συστημάτων πληροφορικής, τη βελτίωση της εισφοροεισπρακτικής ικανότητας μέσω ενός νέου Κέντρου Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών (ΚΕΑΟ) και την ίδρυση ενός Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ). Λόγω του αντίκτυπου της κρίσης και των περιορισμών του κοινωνικού προϋπολογισμού, ωστόσο, αναγνωρίστηκε ότι η αποτελεσματικότητα και το αντικείμενο εφαρμογής των προσπάθειών ήταν περιορισμένου χαρακτήρα.

Σύμφωνα με την Κυβέρνηση, οι συντάξεις που χορηγήθηκαν στο σύνολο του πληθυσμού ήταν πάνω από τα ποσοστά που προβλέπονται στη Σύμβαση, παρά τις συνθήκες κρίσης. Ταυτόχρονα, αναθεωρήθηκαν συγκεκριμένα προγράμματα κοινωνικής βοήθειας, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα καθιερωμένα ελάχιστα ποσά θα παρέμεναν πάνω από τα φυσικά όρια διαβίωσης των διαφόρων ηλικιακών ομάδων. Πολιτικές κατά της φτώχειας για τους πλέον εύλωτους είχαν αναπτυχθεί, συμπεριλαμβανομένου του λεγόμενου "κοινωνικού μερίσματος", επιδόματα προβλέφθηκαν για τους μακροχρόνια άνεργους, ενώ το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα βρισκόταν σε φάση προετοιμασίας σε συνεργασία με την Παγκόσμια Τράπεζα.

Η Επιτροπή αναφέρθηκε στη σημαντική ευρύτερη ευθύνη που έχει το Κράτος να δημιουργήσει μια υγιή οικονομική και θεσμική αρχιτεκτονική για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Αυτή περιλαμβάνει, συγκεκριμένα, τη διασφάλιση της οικονομικής ισορροπίας του συστήματος, τη σωστή είσπραξη εισφορών και φόρων, την εκτέλεση των αναγκαίων αξιολογήσεων του συστήματος, τη διασφάλιση της έγκαιρης παροχής επιδομάτων και την αποτροπή δυσχερειών για άτομα με περιορισμένα μέσα. Η Επιτροπή σημείωσε επίσης ότι η διαρκής συρρίκνωση του συστήματος από άποψη κάλυψης και επιδομάτων είχε επηρεάσει όλους τους κλάδους της κοινωνικής ασφάλισης, και σε ορισμένες περιπτώσεις είχε προκαλέσει μείωση του συνολικού επιπέδου προστασίας κάτω από τα επίπεδα που έχει ορίσει η Σύμβαση. Η Επιτροπή, συνεπώς, κάλεσε την Κυβέρνηση να συνεχίσει την αναθεώρηση της λειτουργίας του συστήματος και να προβεί στις αναγκαίες προσαρμογές, αξιοποιώντας ταυτόχρονα την υποστήριξη της ΔΟΕ στη διαδικασία αυτή, ανάλογα με τις απαιτήσεις.

από τους βασικούς στόχους που έχουν από κοινού η Σύμβαση περί Ελαχίστων Ορίων της Κοινωνικής Ασφαλείας του 1952 (Αριθ. 102) και ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Κοινωνικής Ασφάλισης είναι η πρόληψη της φτώχειας.¹³⁰ Στο πλαίσιο της τρέχουσας κατάστασης στην Ελλάδα, η Σύσταση της ΔΟΕ για τα Ελάχιστα Επίπεδα Κοινωνικής Προστασίας του 2012 (Αρ. 202) που υιοθετήθηκε πρόσφατα είναι ιδιαίτερα συναφής, καθώς αναδεικνύει την έννοια της κοινωνικής ασφάλισης ως επένδυση στους ανθρώπους.

Συνεπώς, μια περιεκτική στρατηγική κοινωνικής προστασίας θα πρέπει να έχει ως σημείο εκκίνησης ένα ελάχιστο επίπεδο ασφάλειας, το οποίο να επιτρέπει αξιοπρεπή διαβίωση. Θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει προβλέψεις για την περιοδική επαναξιολόγηση των παρεχόμενων επιδομάτων, ώστε να διασφαλίζεται η διατήρηση επαρκών επιπέδων διαβίωσης και η βιωσιμότητα του συστήματος να είναι εγγυημένη. Για παράδειγμα, η Φινλανδία αξιολογεί την επάρκεια των επιδομάτων ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης κάθε τέσσερα χρόνια. Η αξιολόγηση του 2011 διενεργήθηκε από μια ομάδα εργασίας στην οποία συμμετείχαν το Εθνικό Ινστιτούτο Υγείας και Πρόνοιας, ο Οργανισμός Κοινωνικής Ασφάλισης (ΚΕΛΑ), η στατιστική υπηρεσία της χώρας, καθώς και ειδικοί από διάφορα ερευνητικά ιδρύματα και ένα πανεπιστήμιο.¹³¹ Στην περιεκτική στρατηγική κοινωνικής προστασίας θα πρέπει να λαμβάνονται επαρκώς υπ' όψιν οι λεγόμενες νέες μορφές εργασίας, όπως αναλύονται στο Κεφάλαιο 3.

Προκειμένου να διασφαλιστεί η καταλληλότητα του νέου συστήματος κοινωνικής προστασίας και η ύπαρξη στενής σύνδεσης με την αγορά εργασίας, θα είναι σημαντικό η στρατηγική κοινωνικής προστασίας να σχεδιαστεί ως μια τριμερής προσπάθεια συνεργασίας με την υποστήριξη κατάλληλων εμπειρογνομόνων και ερευνητικών οργανισμών (βλ. τα παραπάνω παραδείγματα σχετικά με τη βελτιωμένη στόχευση της κοινωνικής προστασίας και τη σύνδεση με την αγορά εργασίας). Στην εν λόγω στρατηγική θα πρέπει να ενσωματωθούν δέουσες απαντήσεις σύμφωνα με τη στρατηγική Ευρώπη 2020 για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, και επίσης να αξιοποιηθεί πλήρως η συνεργασία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πλατφόρμας κατά της Φτώχειας και του Κοινωνικού Αποκλεισμού.¹³²

¹³⁰ Σε ευρύτερο πλαίσιο, το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα αναγνωρίζει το δικαίωμα όλων στην κοινωνική ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής ασφάλισης (Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα, άρθρο 9, υιοθετήθηκε στις 16 Δεκεμβρίου 1996, Συλλογή Συνθηκών (U.N.T.S.) αριθ. 993 3).

¹³¹ Απόσπασμα της αξιολόγησης στην αγγλική γλώσσα υπάρχει στην εξής διεύθυνση: <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/d49b358-3440-4894-9004-0cdfea621efe>

¹³² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=en>

Θα πρέπει ταυτόχρονα να υπάρξουν διοικητικές ρυθμίσεις για την υλοποίηση της στρατηγικής, οι οποίες θα επιτρέπουν την αποτελεσματική τριμερή συμμετοχή στη διακυβέρνηση του συστήματος.

- *Ενθάρρυνση συμμετοχής του κοινού στη συζήτηση για την κοινωνική μεταρρύθμιση:* στην Αυστρία, τον Ιανουάριο του 2013 εφαρμόστηκε μια νέα αξιολόγηση του αντίκτυπου των μέτρων, προσανατολισμένη στα αποτελέσματα. Σε εννέα τομείς πολιτικής, οι εκτιμώμενες επιδράσεις όλων των νομοσχεδίων πρέπει να παρουσιάζονται με συστηματικό και τυποποιημένο τρόπο. Στον τομέα των κοινωνικών υποθέσεων, ένας από τους βασικούς τομείς αξιολόγησης αφορά στις επιπτώσεις της σχεδιαζόμενης νομοθεσίας σε άτομα που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού. Στη νέα προσέγγιση αξιολόγησης επιπτώσεων ενσωματώθηκε η εισαγωγή μιας διαδραστικής διαδικτυακής εφαρμογής που ονομάζεται SORESI,¹³³ με την οποία μπορούν, όχι μόνο οι υπεύθυνοι διαμόρφωσης πολιτικής, αλλά και όλοι οι πολίτες να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες για το κοινωνικό και το φορολογικό σύστημα της Αυστρίας, καθώς και να προσομοιώνουν τις επιπτώσεις της σχεδιαζόμενης νομοθεσίας σε διάφορες πληθυσμιακές ομάδες.¹³⁴

... με ένα δίχτυ ελάχιστης ασφάλειας πάνω από το όριο διαβίωσης.

Στόχος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, το οποίο εφαρμόστηκε πιλοτικά στα τέλη του 2014, είναι να αποτελέσει βασικό συστατικό της νέας στρατηγικής κοινωνικής πρόνοιας της χώρας. Η δημιουργία ενός βασικού προγράμματος κοινωνικής βοήθειας έχει θεωρηθεί επείγουσα αναγκαιότητα από την Επιτροπή Εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ. Στο σχεδιασμό αυτού του προγράμματος, θα είναι σημαντικό να υπάρξει αναφορά στη Σύσταση της ΔΟΕ για τα Ελάχιστα Επίπεδα Κοινωνικής Προστασίας του 2012 (Αρ. 202), η οποία παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες για τέτοια βασικά προγράμματα.

Κατά τον καθορισμό της προσέγγισης για την υλοποίηση της βασικής ασφάλειας εισοδήματος σε μια χώρα, θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν ο πλέον αποτελεσματικός και αποδοτικός συνδυασμός επιδομάτων και προγράμματος σε εθνικό πλαίσιο. Στην

¹³³ <http://soresi.sozialministerium.at/soresi/>

¹³⁴ http://www.euro.centre.org/data/1396346607_61195.pdf

εν λόγω αξιολόγηση θα πρέπει επίσης να περιληφθεί μια λεπτομερής ανάλυση των εισφοροδοτικών ικανοτήτων των διαφόρων πληθυσμιακών ομάδων, έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η κινητοποίηση των αναγκαίων πόρων, προκειμένου να διασφαλιστεί η χρηματοπιστωτική, δημοσιονομική και οικονομική βιωσιμότητα του συστήματος. Στο πλαίσιο της ευρύτερης στρατηγικής κοινωνικής προστασίας, θα πρέπει επίσης να διασφαλίζεται η αποτελεσματική συμμετοχή των τριών εταίρων και άλλων σχετικών και αντιπροσωπευτικών οργανισμών στη διαχείριση του συστήματος.¹³⁵

Ενόψει αυτού, θα είναι σημαντικό να διασφαλιστεί ότι τα ποσά των επιδομάτων των δικαιούχων θα παραμείνουν πάνω από τα φυσικά όρια διαβίωσης των διαφόρων ηλικιακών ομάδων του πληθυσμού, χωρίς απλώς να βασίζονται σε δείκτες φτώχειας. Σε επίπεδο ΕΕ συνεχίζονται οι εργασίες καθορισμού παραμέτρων για κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών που μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για τις θεωρητικές βασικές ανάγκες και το ελάχιστο καλάθι του καταναλωτή που καθορίζει το επίπεδο του ελάχιστου εισοδήματος. Αν και προς το παρόν δεν υπάρχει συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ για τη μεθοδολογία διαμόρφωσης αυτών των δεικτών, παραμένει η επείγουσα ανάγκη να καθοριστούν επαρκή όρια σε εθνικό επίπεδο. Πράγματι, αν και σε συστάσεις οργάνων της ΕΕ έχει τονιστεί η σημασία της εγγυημένης εισοδηματικής στήριξης που επιτρέπει την αξιοπρεπή διαβίωση των ατόμων,¹³⁶ τα έξοδα διαβίωσης διαφέρουν μεταξύ των χωρών και, κατά συνέπεια, πρέπει να καθοριστούν καταλλήλως σε εθνικό επίπεδο. Περαιτέρω, η συγκεκριμένη έννοια των επαρκών πόρων καλύπτει επίσης την ικανότητα συμμετοχής στην κοινωνική/δημόσια ζωή και εξασφάλιση ικανοποιητικής ζωής.¹³⁷

Θα χρειαστεί επίσης να εξεταστεί προσεκτικά το πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ενόψει της δέσμευσης της Ελλάδας στο πλαίσιο του στρατηγικού πλαισίου "Ευρώπη 2020", προκειμένου να βελτιωθεί το ποσοστό κινδύνου φτώχειας ή και κοινωνικού αποκλεισμού από 28 τοις εκατό που ήταν το 2008 στο 24 τοις εκατό το 2020, αλλά και να μειωθεί το ποσοστό κινδύνου φτώχειας των παιδιών από 23 τοις εκατό το 2008 στο 18 τοις εκατό το 2020 (βλ. Κεφάλαιο 5, πλαίσιο 5.1). Περαιτέρω, το ίδιο πλαίσιο πολιτικής θέτει το στόχο της ένταξης σε αυτό το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας της πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες, όπως η ιατρο-

¹³⁵ Σύσταση της ΔΟΕ για τα Ελάχιστα Επίπεδα Κοινωνικής Προστασίας του 2012 (Αρ. 202).

¹³⁶ Βλ. για παράδειγμα τη Σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 2008, σχετικά με την ενεργητική ένταξη των αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας ατόμων (C (2008) 5737) και τη Σύσταση 92/441/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1992, σχετικά με τα κοινά κριτήρια σχετικά με επαρκείς πόρους και κοινωνική βοήθεια στα συστήματα κοινωνικής προστασίας.

¹³⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Η Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα κατά της Φτώχειας και του Κοινωνικού Αποκλεισμού: Ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο για κοινωνική και εδαφική συνοχή COM (2010) 758 τελικό.

Πλαίσιο 4.5 Πρόγραμμα μαθητείας για νέους 15-18 ετών στην Ελλάδα, ενόψει του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη

Ένα συγκεκριμένο μέτρο για νέους εργαζόμενους – οι συμβάσεις μαθητείας για νέους 15-18 ετών – διερευνήθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης/την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων ενόψει του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη μετά από συλλογική καταγγελία δύο ελληνικών οργανώσεων εργαζομένων,¹³⁸ με αποτέλεσμα να ληφθεί σχετική απόφαση από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης το Φεβρουάριο του 2013.

Η Επιτροπή αναγνώρισε ότι επιδιώξει του λιγότερο ευνοϊκού καθεστώτος μεταχείρισης των νέων εργαζομένων ήταν να εξυπηρετήσει ένα θεμιτό στόχο της πολιτικής απασχόλησης (ένταξη νέων εργαζομένων στην αγορά εργασίας σε μια χρονική στιγμή σοβαρής οικονομικής κρίσης), και έτσι την έκανε αποδεκτή. Ωστόσο, η έκταση της μείωσης του κατώτατου μισθού θεωρήθηκε δυσανάλογη, ακόμα και λαμβάνοντας υπ' όψιν τις ιδιαίτερες οικονομικές συνθήκες. Τα επίπεδα των μισθών των νέων που συμμετέχουν σε προγράμματα μαθητείας ορίστηκαν με το νόμο 3863/2010 (στο 70 τοις εκατό του ελάχιστου μισθού που προβλέπεται στην Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας). Ο νόμος αυτός στη συνέχεια καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από την Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου αρ. 6/2012, με την οποία ο κατώτατος μισθός όλων των εργαζομένων ηλικίας κάτω των 25 ετών μειώθηκε κατά 32 τοις εκατό. Σε αυτό το πλαίσιο, στην απόφαση της Επιτροπής Υπουργών αναφέρεται ότι οι διατάξεις του νόμου 3863/2010 και της μετέπειτα Πράξης του Υπουργικού Συμβουλίου αρ. 6 παραβίαζαν τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, διότι προέβλεπαν την καταβολή σε όλους τους εργαζομένους κάτω των 25 ετών κατώτατου μισθού ο οποίος ήταν κάτω από το όριο της φτώχειας.¹³⁹

Επιπλέον, αναφορικά με τις συμβάσεις μαθητείας για νέους 15-18 ετών, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η εν λόγω εθνική νομοθεσία δεν εκπλήρωνε όλες τις απαιτήσεις οργάνωσης των προγραμμάτων μαθητείας που προβλέπονται στο Χάρτη: ζητήματα όπως ο καταμερισμός χρόνου μεταξύ πρακτικής και θεωρητικής μάθησης, η επιλογή συμμετεχόντων, καθώς και η επιλογή και τα προσόντα των εκπαιδευτών δεν ρυθμιζόνταν από το νόμο 3863/2010, αν και ο νόμος αυτός όριζε τη διάρκεια και τις αμοιβές των προγραμμάτων μαθητείας. Διαπιστώθηκε επίσης παραβίαση του Χάρτη λόγω και του γεγονότος ότι προβλεπόταν εξαίρεση αυτής της ομάδας νέων από την εργατική νομοθεσία, καθώς και από το δικαίωμα ετήσιας άδειας μετ' αποδοχών, ενώ η προβλεπόμενη κοινωνική προστασία ήταν πολύ περιορισμένη.

Η ελληνική Κυβέρνηση στην απάντησή της αποδέχθηκε τα συμπεράσματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, υποστηρίζοντας ότι η εν λόγω νομοθεσία αποτελούσε απάντηση στις εξαιρετικά δυσχερείς οικονομικές συνθήκες της χώρας, καθώς και ότι έχει προσωρινό χαρακτήρα και πρόκειται να ανακληθεί μόλις το επιτρέψουν οι συνθήκες.¹⁴⁰ Αναφορικά με το πόσο σημαντική είναι η προώθηση της απασχόλησης των νέων στην Ελλάδα, με μέσα όπως και τα προγράμματα μαθητείας, η απόφαση παρέχει σημαντικές κατευθυντήριες οδηγίες για το μέλλον. Παρέχει επίσης υποστήριξη σε σχέση με τον καθορισμό των κατώτατων μισθών σε ένα γενικότερο επίπεδο.

¹³⁸ Η καταγγελία υποβλήθηκε από τη Γενική Ομοσπονδία Προσωπικού ΔΕΗ (ΓΕΝΟΠ/ΔΕΗ) και την Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ) εναντίον της Ελλάδας.

¹³⁹ Συγκριτικά, το όριο της φτώχειας στην Ελλάδα για το 2012 ορίστηκε στα 6.591 ευρώ ετησίως ανά άτομο (ή 549,25 ευρώ μηνιαίως), ή 13.842 ετησίως ανά οικογένεια με δύο παιδιά κάτω των 14 ετών (ή 1153,50 ευρώ μηνιαίως). Πηγή: ΕΛ.ΣΤΑΤ. http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A0802/PressReleases/A0802_SFA10_DT_AN_00_2011_01_F_GR.pdf (επίσκεψη στις 9 Απριλίου 2014).

¹⁴⁰ Απόφαση CM/ResChS(2013)3, Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, 5 Φεβρουαρίου 2013.

φαρμακευτική περίθαλψη, η στέγαση και η εκπαίδευση, απαλείφοντας έτσι τα προβλήματα που σχετίζονται με την έλλειψη πρόσβασης του ανασφάλιστου πληθυσμού στο σύστημα φροντίδας υγείας.

Ταυτόχρονα, το βασικό δίκτυ ασφαλείας θα πρέπει να ενθαρρύνει την ένταξη στην αγορά εργασίας, όπως ήδη αναφέρθηκε παραπάνω σε σχέση με τα έκτακτα κοινωνικά μέτρα. Οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την επάρκεια των επιδομάτων παραμένουν σημαντικές στο πλαίσιο της διασφάλισης ενός ελάχιστου επιπέδου προστασίας των εργαζομένων μέσω διαφόρων προγραμμάτων εισαγωγής στην εργασία. Πράγματι, έχουν προκύψει προβλήματα στις συνθήκες απασχόλησης και την κοινωνική προστασία των νέων που συμμετέχουν σε προγράμματα μαθητείας (πλαίσιο 4.4). Θα πρέπει επίσης τα προγράμματα έκτακτων μέτρων να εγγυώνται ελάχιστα επίπεδα, όπως, για παράδειγμα, τα προγράμματα κοινωνικής εργασίας, τα οποία αναμφίβολα προσφέρουν σημαντική ανακούφιση στους ανέργους.

Στην ΕΕ των 28, σε 26 κράτη μέλη ισχύει ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα που διασφαλίζει ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης για άτομα και οικογένειες και παρέχεται σε διάφορες μορφές, από ενιαία έως βασική, με και χωρίς κατηγορίες. Η στήριξη της ένταξης στην αγορά εργασίας έχει θεωρηθεί σημαντικό συστατικό αυτών των προγραμμάτων:

- Το 2009, στη Γαλλία θεσπίστηκε το *Revenu de Solidarite Active* (RSA) για τους ανέργους και τους φτωχούς εργαζόμενους. Το πρόγραμμα αυτό εξασφαλίζει ένα ελάχιστο εισόδημα για όλους, αυξάνοντας ταυτόχρονα τα κίνητρα για την επιστροφή στην εργασία. Το βασικό ποσό της εισοδηματικής στήριξης εξαρτάται από τη σύνθεση του νοικοκυριού και τον αριθμό των εξαρτώμενων παιδιών. Προκειμένου να λαμβάνουν το βασικό επίδομα εισοδήματος, οι δικαιούχοι πρέπει επίσης να βρίσκονται σε διαδικασία ενεργούς αναζήτησης εργασίας, να προβαίνουν στις αναγκαίες ενέργειες προς την κατεύθυνση της αυτοαπασχόλησης ή να συμμετέχουν σε προβλεπόμενες διαδικασίες ένταξης. Το πρόγραμμα RSA έχει αποδειχθεί επιτυχημένο σε ό,τι αφορά το μετριασμό της φτώχειας, μέσω της αποτελεσματικής τους στόχευσης σε μεταβιβάσεις εισοδήματος.

-
- Στην Πορτογαλία, το πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος που ονομάζεται Εισόδημα Κοινωνικής Ένταξης (*Rendimento social de inserção*, RSI) θεσπίστηκε το 1996 μετά από σύσταση του Συμβουλίου.¹⁴¹ Περιλαμβάνει ένα χρηματικό επίδομα και ένα πρόγραμμα εισαγωγής, το οποίο έχει ως στόχο να υποστηρίξει άτομα και οικογένειες που αντιμετωπίζουν σοβαρό κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού και φτώχειας στην κάλυψη των βασικών τους αναγκών, προωθώντας ταυτόχρονα τη σταδιακή τους κοινωνική και επαγγελματική ένταξη. Το μη ανταποδοτικό επίδομα χορηγείται με περιουσιακά κριτήρια. Για τον υπολογισμό του επιδόματος χρησιμοποιείται η διαδικασία δεικτοποίησης της κοινωνικής στήριξης (*indexante dos apoios sociais*), με εγγυημένη στήριξη των μελών των νοικοκυριών.¹⁴² Μελέτες έχουν δείξει ότι οι μεταβιβάσεις του προγράμματος RSI έχουν συμβάλει αποτελεσματικά στη μείωση του "ελλείμματος πόρων" του φτωχού πληθυσμού.

¹⁴¹ Σύσταση 92/441/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1992 σχετικά με τα "Κοινά κριτήρια σχετικά με επαρκείς πόρους και κοινωνική βοήθεια στα συστήματα κοινωνικής προστασίας".

¹⁴² Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013).

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

Andersen, T. 2011. *A flexicurity labour market in the Great Recession: The case of Denmark*, IZA Discussion Paper No. 5710 (Bonn, Institute for the Study of Labour).

EIRO (Christina Karakioulafis). 2007. *Contribution to EIRO comparative study on social partners and the social security system - case of Greece*. Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/09/study/gr0509102s.htm>

Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων. 2012. *Αξιολόγηση κινδύνων του HIV στην Ελλάδα* (Στοκχόλμη).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. 2014. *Τέταρτη Αξιολόγηση του Δεύτερου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής της Ελλάδας* European Economy Occasional Papers 192, Απρίλιος 2014.

—. 2013. *Τα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης που έχετε στην Πορτογαλία*.

Ελληνική Στατιστική Αρχή. 2011. *Μηνιαίο Στατιστικό Δελτίο 2011*, Τόμος 56, Αρ. XII, σελ. 15.

Διεθνές Γραφείο Εργασίας (ILO). 2014. Συμπεράσματα της 15ης Συνεδρίασης, 6 Ιουνίου 2014. Διεθνής Διάσκεψη Εργασίας, 103η Σύνοδος (Γενεύη).

Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). 2014. *Greece: Fifth review under the extended arrangement under the extended fund facility, and request for waiver of nonobservance of performance criterion and rephasing of access; staff report; press release; and statement by the executive director for Greece*, IMF Country Report No. 14/151 (Washington, DC).

Διεθνής Οργανισμός Βιομηχανικών Συνεταιρισμών και Συνεταιρισμών Προσφοράς Υπηρεσιών και Βιοτεχνών (CICOPA). 2013. *Πρώτηση συνεταιρισμών και της Κοινωνικής Οικονομίας στην Ελλάδα: Τρόποι προώθησης της κοινωνικής οικονομίας στην Ελλάδα μέσω κοινωνικών συνεταιρισμών, συνεταιρισμών εργαζομένων, καθώς και συνεταιρισμών βιοτεχνών και ΜμΕ* (Αθήνα).

Leventi, C., Matsagganis, M., 2013. *Distributional implications of the crisis in Greece in 2009–2012*. Working Paper EM 14/13, Microsimulation Unit (Colchester, University of Essex). Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em14-13.pdf

Τ. Μούτος, (επερχόμενο). Στο ILO/EC Inventory Report, 2015.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2013. *Greece: Reform of social welfare programmes*, OECD Public Governance Reviews (Paris, OECD Publishing).

Paananen, R., Ristikari, T., Merikukka, M., Rämö, A., Gissler, M. 2012. *Lasten ja nuorten hyvinvointi Kansallinen syntymäkohortti 1987 - tutkimusaineiston valossa* (Children's and youth's well-being in light of the 1987 Finnish Birth-Cohort study) (Helsinki, National Institute for Health and Welfare).

Simou, E., Koutsogeorgou, E., 2014. "Effects of the economic crisis on health and healthcare in Greece in the literature from 2009 to 2013: A systematic review", στο *Health Policy*, Τόμος 115, Αρ. 2-3, σελ. 111-119.

Διαδικτυακές πηγές

Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

Medecins du Monde: Ελλάδα: <http://www.mdmgreece.gr/>

Στατιστικά στοιχεία Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας: <http://www.who.int/research/en/>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ ΜΕΣΩ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ ΚΑΙ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αυτό το κεφάλαιο πραγματεύεται την εξέλιξη του τριμερούς κοινωνικού διαλόγου στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένων των θεσμικών χαρακτηριστικών του. Η ενότητα Α αναδεικνύει το θεμελιώδη ρόλο που διαδραματίζει για τη λήψη αποφάσεων σε κοινωνικά και οικονομικά θέματα. Πράγματι, η συμμετοχή όλων των κύριων φορέων και των κοινωνικών εταίρων αυξάνει την πιθανότητα εύρεσης βιώσιμων λύσεων, ιδίως σε καιρούς κρίσης.¹⁴³ Ειδικότερα, ο κοινωνικός διάλογος προσφέρει τα θεσμικά μέσα για τη διαχείριση συγκρούσεων που πυροδοτούνται από την κρίση και για την επίτευξη συναίνεσης για μεταρρυθμιστικά προγράμματα και μέτρα, ώστε να περιορίζονται οι οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες.¹⁴⁴ Ωστόσο, πριν την κρίση υπήρχαν ήδη προκλήσεις σε ό,τι αφορά τη διαμόρφωση κοινών συμφωνιών σε οικονομικά και κοινωνικά θέματα και τη μετατροπή των γνωμοδοτήσεων συμβουλευτικών οργάνων σε πολιτικές και νόμους – γεγονός που εντάθηκε περαιτέρω στη διάρκεια της ύφεσης. Πράγματι, οι θεσμικές δομές δεν επαρκούν πάντα για την επίτευξη συνεργασίας σε πρακτικούς όρους.¹⁴⁵

Το κεφάλαιο περιγράφει επίσης την εξέλιξη των μηχανισμών συλλογικής διαπραγμάτευσης, εστιάζοντας στις αλλαγές που παρουσιάστηκαν μετά το 2010 και τις προκαταρκτικές επιπτώσεις τους (ενότητα Β). Η ανάλυση βασίζεται στην υπόθεση ότι οι συλλογικές διαπραγματεύσεις στηρίζουν την οικονομική ανάπτυξη και έχουν την ικανότητα να προάγουν την κοινωνική συνοχή και να παρέχουν πιο βιώσιμη ευελιξία σε καιρούς κρίσης. Στην πραγματικότητα, δείχνει ότι το επίπεδο σταθερότητας των μισθών που επιτυγχάνεται μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων μειώνει για τον εργοδότη την αβεβαιότητα σχετικά με το μελλοντικό κόστος εργασίας και τις τιμές. Αυτό συμβάλλει στη δημιουργία εμπιστοσύνης για επενδύσεις και προσλήψεις. Ιδιαίτερης σημασίας είναι το γεγονός ότι η δομημένη και οργανωμένη απο-

¹⁴³ Παγκόσμιο Σύμφωνο Απασχόλησης, ΔΟΕ 2010. Ο ρόλος του κοινωνικού διαλόγου και της τριμερούς συμμετοχής στο πλαίσιο της υποστήριξης χωρών να υπερβούν οικονομικές δυσχέρειες και δυσκολίες στην αγορά εργασίας έχει τεκμηριωθεί επαρκώς, βλ. ΔΟΕ (2009).

¹⁴⁴ North (1990), Rodrik (1999), Lee (1998).

¹⁴⁵ Siegel (2005).

κέντρωση – οδηγούμενη από εθνικές συλλογικές συμβάσεις εργασίας – φαίνεται να συσχετίζεται με υψηλότερο ποσοστό απασχόλησης από αυτό που παρατηρείται στην περίπτωση αποσπασματικής αποκέντρωσης,¹⁴⁶ γεγονός που με τη σειρά του συνδέεται με αυξημένη μισθολογική ισότητα.^{147,148} Από αυτήν την άποψη, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην εξέλιξη των μισθών μέσω των συλλογικών διαπραγματεύσεων και στις εξελίξεις ως προς τον καθορισμό κατώτατου μισθού τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα (ενότητα Γ). Τέλος, η ενότητα Δ επικεντρώνεται σε επιλογές πολιτικής που θα μπορούσαν να εξετάσουν οι τρεις εταίροι στην Ελλάδα, καθώς αναλογίζονται την πορεία στο μέλλον.

¹⁴⁶ Πάτρα (2012).

¹⁴⁷ Σύμφωνα με διεθνή εμπειρικά στοιχεία, η αποκέντρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων μπορεί να συσχετιστεί με μεγαλύτερη μισθολογική ανισότητα (Hayter και Weinberg, 2011).

¹⁴⁸ Freeman (2011).

A ΤΡΙΜΕΡΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΔΙΑΛΟΓΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στην Ελλάδα, ο κοινωνικός διάλογος θεμελιώνεται στο θεσμικό πλαίσιο ...

Ο τριμερής κοινωνικός διάλογος και οι συναφείς θεσμοί σε εθνικό επίπεδο θεωρούνταν ιδιαίτερα σημαντικοί στην περίοδο μετά την μεταπολίτευση και την υιοθέτηση του Συντάγματος του 1975. Παρόλο που κατά την περίοδο από 1975 έως και τη δεκαετία του 1980 επικρατούσε ένα πνεύμα αντιπαράθεσης στις εργασιακές σχέσεις, οι μηχανισμοί τριμερούς κοινωνικού διαλόγου εδραιώθηκαν την περίοδο εκείνη και κατά τη δεκαετία του 1990, και επίσης δόθηκε η δυνατότητα για συμμετοχή εργοδοτών και εργαζομένων σε τριμερή όργανα εθνικής εμβέλειας, όπως το Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας και ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ).¹⁴⁹

Διάφορες εξελίξεις οδήγησαν σε εξασθένιση των εργασιακών συγκρούσεων στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Αλλαγή αυτή αποδίδεται σε μια σειρά παραγόντων, όπως παραδόξως η ύφεση της περιόδου 1990–1993, η οποία επέδρασε στις στρατηγικές των συνδικαλιστικών οργανώσεων, καθώς και η αλλαγή της κυβέρνησης. Επιπλέον, η ένταξη στην ΕΕ συνέβαλε επίσης στη εξασθένιση των εργασιακών συγκρούσεων. Σε αυτό το πλαίσιο καθιερώθηκαν οι θεσμοί κοινωνικού διαλόγου και επιτεύχθηκε τριμερής συναίνεση σχετικά με την ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση.¹⁵⁰

Ο κύριος θεσμός τριμερούς κοινωνικού διαλόγου – η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) – ιδρύθηκε το 1994 δυνάμει του νόμου 2232/1994.¹⁵¹ Η ΟΚΕ είναι συμβουλευτικός φορέας, αρμόδιος για την υποβολή γνωμοδοτήσεων σχετικά με προτάσεις νόμων – ένα υποχρεωτικό στάδιο στη διαδικασία ψήφισης νόμων που άπτονται της ευρύτερης κοινωνικοοικονομικής πολιτικής – και το συντονισμό του κοινωνικού διαλόγου σχετικά με θέματα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής εν γένει. Η ΟΚΕ βασίζεται στο πρότυπο της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και περιλαμβάνει τρεις ομάδες που εκπροσωπούν αντίστοιχα τους εργοδότες, τους εργαζόμενους και μία ομάδα που περιλαμβάνει ελεύ-

¹⁴⁹ Κραβαρίτου (1994).

¹⁵⁰ Τσαρούχας (2008).

¹⁵¹ Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του Άρθρου 82 του Συντάγματος (όπως υιοθετήθηκε το Μάιο 2001) "Ο νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, αποστολή της οποίας είναι η διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου για τη γενική πολιτική της χώρας και ιδίως για τις κατευθύνσεις της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, καθώς και η διατύπωση γνώμης επί των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που παραπέμπονται σε αυτήν" Ιστότοπος της ΟΚΕ, http://www.oke-esc.eu/index_en.html [επίσκεψη στις 2 Απριλίου 2014].

θερους επαγγελματίες, αυτοαπασχολούμενους και εργαζόμενους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.¹⁵²

Ο τριμελής διάλογος έχει επίσης θεσμοθετηθεί σε νομαρχιακό επίπεδο στην Ελλάδα. Οι Νομαρχιακές Οικονομικές και Κοινωνικές Επιτροπές (ΝΟΚΕ) συστάθηκαν το 1994 με στόχο να διατυπώνουν γνώμες στο πλαίσιο στη νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.¹⁵³ Δημιουργήθηκε μια σειρά από ΝΟΚΕ, οι οποίες καλύπτουν τους περισσότερους νομούς της χώρας. Κατά την περίοδο 1997–2010, το εθνικό και τα νομαρχιακά όργανα πραγματοποίησαν 11 κοινές συναντήσεις, προκειμένου να προβούν σε ανασκόπηση της πορείας του έργου τους.

Το 2003 ιδρύθηκαν με νόμο η Εθνική Επιτροπή Απασχόλησης και η Εθνική Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας.¹⁵⁴ Το 2012 δόθηκε εκ νέου έμφαση σε αυτούς τους δύο θεσμούς, με το ορισμό νέων εκπροσώπων. Η Εθνική Επιτροπή Απασχόλησης έχει ως σκοπό την ενδυνάμωση του κοινωνικού διαλόγου για την ανάπτυξη πολιτικής στον τομέα της απασχόλησης με στόχο την αύξηση της απασχόλησης, και η εντολή της περιλαμβάνει την παρακολούθηση και αξιολόγηση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Απασχόληση. Η Εθνική Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας με τη σειρά της έχει ως στόχο την προώθηση του Κοινωνικού Διαλόγου για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και, επιπλέον, σκοπός της είναι η κοινωνική ενσωμάτωση, καθώς και η γνωμοδότηση για τη διαμόρφωση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση. Περαιτέρω, συγκροτήθηκε το Σεπτέμβριο 2012 ένας νέος φορέας, η Εθνική Επιτροπή Κοινωνικού Διαλόγου. Αυτή η νέα επιτροπή αναλαμβάνει ένα συμβουλευτικό ρόλο σε μια σειρά από τομείς, όπως μεταξύ άλλων η αντιμετώπιση της ανεργίας, η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, η μείωση της γραφειοκρατίας την αγορά εργασίας, η δημιουργία ενός νέου μηχανισμού καθορισμού του κατώτατου μισθού, καθώς και να συνεχίσει μέρος του έργου που εκτελούσαν ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας και ο Οργανισμός Εργατικής Εστίας – δύο φορείς που καταργήθηκαν στη διάρκεια της κρίσης.¹⁵⁵

¹⁵² Ιστότοπος της ΟΚΕ: http://www.oke-esc.eu/index_en.html [επίσκεψη στις 2 Απριλίου 2014].

¹⁵³ Νόμος 2218/1994 ("Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις").

¹⁵⁴ Ιωάννου (2010).

¹⁵⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/02/articles/gr1302029i.htm> [30 Σεπτεμβρίου 2014].

... ωστόσο, η τριμερής συνεργασία έχει αποδειχθεί δυσχερής στην πράξη, ιδίως στη διάρκεια της πρόσφατης κρίσης.

Μία λεπτομερέστερη ανάλυση της περιόδου από το 1975 και εξής, ωστόσο, δείχνει ότι στην πράξη οι τριμερείς διαβουλεύσεις είχαν ένα μάλλον ad hoc χαρακτήρα.¹⁵⁶ Κατά τις δεκαετίες του 1990 και του 2000 καταβλήθηκαν συστηματικότερες προσπάθειες για την εδραίωση της τριμερούς συνεργασίας, αλλά με περιορισμένη επιτυχία. Το 1997, υπογράφηκε ένα τριμερές "Σύμφωνο Εμπιστοσύνης". Αν οι εταίροι κατάφεραν να συμφωνήσουν σε κάποια ζητήματα, όπως η συγκράτηση των μισθών, τα θέματα στα οποία υπήρχαν σημαντικές διαφωνίες δεν περιλαμβάνονταν ή αναφέρονταν ακροθιγώς. Ένας τομέας διαφωνίας ήταν η περισσότερο ευέλικτες μορφές απασχόλησης, οι οποίες εισήχθησαν από την κυβέρνηση το 1998 μέσω νομοθετικής πράξης, προκαλώντας μία σειρά από διαμαρτυρίες των εργαζομένων.¹⁵⁷

Το 2000 ξεκίνησε ο τριμερής κοινωνικός διάλογος για θέματα απασχόλησης και ανεργίας, αλλά δεν επιτεύχθηκε συναίνεση, ιδιαίτερος ως προς την οργάνωση του χρόνου εργασίας. Η Κυβέρνηση στη συνέχεια υιοθέτησε, με δική της πρωτοβουλία, νομοθεσία η οποία εισήγαγε πιο ευέλικτες διευθετήσεις του χρόνου εργασίας και ρύθμιζε τα θέματα της υπερωριακής εργασίας και των απολύσεων. Και οι δύο κοινωνικοί εταίροι επέκριναν τη νομοθεσία, αλλά για διαφορετικούς λόγους. Παρομοίως, δεν κατέστη εφικτό να επιτευχθεί συμφωνία σχετικά με τη μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης το 2001 και το 2002, με αποτέλεσμα η Κυβέρνηση να παρουσιάσει ένα μεταρρυθμιστικό νομοσχέδιο τον Ιούνιο του 2002. Ταυτόχρονα, όμως, ορισμένες διαδικασίες χάραξης εθνικής πολιτικής ωφελήθηκαν σημαντικά από τις τριμερείς διαβουλεύσεις. Παράδειγμα αποτελεί η διαδικασία του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων στις αρχές της δεκαετίας του 2000 (Πλαίσιο 5.1).

¹⁵⁶ Ζαμπάρλουκου (2006).

¹⁵⁷ όπ. παρ.

Πλαίσιο 5.1 Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση: Ελλάδα

Τα Εθνικά Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ) αποτελούν υποχρεωτικά εργαλεία πολιτικής που οφείλουν να αναπτύσσουν τα κράτη μέλη της ΕΕ σύμφωνα με την αναθεωρημένη Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση, σε αντικατάσταση των Εθνικών Σχεδίων Δράσης. Τα ΕΠΜ διατυπώνουν εκτενείς τριετείς στρατηγικές για την υλοποίηση των ολοκληρωμένων κατευθυντήριων γραμμών που υιοθετούνται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, συγκεράζοντας τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση και τους Γενικούς Προσανατολισμούς των Οικονομικών Πολιτικών.¹⁵⁸ Σε ετήσια βάση, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή υποβάλλουν σχετικές εκθέσεις προόδου βάσει των οποίων προσαρμόζονται, εφόσον χρειάζεται, τόσο οι κατευθυντήριες γραμμές όσο και τα εθνικά προγράμματα.¹⁵⁹

Οι χώρες που βρίσκονται σε πρόγραμμα χρηματοπιστωτικής στήριξης, όπως η Ελλάδα, έχουν εξαιρεθεί από την υποχρέωση υποβολής ΕΠΜ και προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης. Οι ελληνικές αρχές όμως επέλεξαν να συντάξουν και να παρουσιάσουν ΕΠΜ ακόμη και στη διάρκεια του προγράμματος.¹⁶⁰ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε συστάσεις για την Ελλάδα το 2011 και το 2012, αλλά από το 2013 δεν δόθηκαν συστάσεις στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση, ώστε να αποτραπεί η αλληλεπικάλυψη με μέτρα που ορίζονται στο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής.¹⁶¹

Στο πλαίσιο της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», τέθηκαν μια σειρά από στόχους απασχόλησης και κοινωνικούς στόχους τον Οκτώβριο 2010, όπως συγκεκριμένα ο ο εθνικός στόχος απασχόλησης της Ελλάδας (70 τοις εκατό του πληθυσμού ηλικίας 20–64 ετών έως το 2020) καθώς και ειδικοί στόχοι μείωσης της φτώχειας. Λόγω της κρίσης, οι στόχοι αυτοί ενδέχεται να χρήζουν αναθεώρησης. Θα είναι σημαντικό οποιαδήποτε διαδικασία αναθεώρησης να περιλαμβάνει τους κοινωνικούς εταίρους προκειμένου, να διασφαλιστούν σαφείς και ισορροπημένες απαντήσεις. Η διαδικασία ΕΠΜ λέγεται πώς έχει ωφεληθεί από τον τριμερή διάλογο κατά τα πρώτα του χρόνια.¹⁶²

Από το 2008, ο τριμερής κοινωνικός διάλογος στην Ελλάδα έχει οπισθοδρομήσει σημαντικά. Παρόλο που η ΟΚΕ υπέβαλε αρκετές γνώμες, μεταξύ άλλων και για τα προγράμματα μεταρρυθμίσεων, οι απόψεις της συχνά δεν αντικατοπτρίστηκαν στα μέτρα που υιοθετούνταν. Από το 2008, η ΟΚΕ καταβάλλει επίσης προσπάθειες προκειμένου να υπάρξει συναίνεση σχετικά με μία Εθνική Κοινωνική Αναπτυξιακή Συμφωνία, αποσκοπώντας στην ανάπτυξη μίας ατζέντας που θα έθετε τη βάση για

¹⁵⁸ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/nationalreformprogrammes.htm> [13 Σεπτεμβρίου 2014].

¹⁵⁹ http://ec.europa.eu/invest-in-research/national/national_reform_en.htm

¹⁶⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013).

¹⁶¹ http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2013/index_en.htm [30 Σεπτεμβρίου 2014].

¹⁶² Αρανίτου και Γιαννακούρου (2004).

"μία διαρκή και δομημένη διαδικασία κοινωνικού διαλόγου με αντικείμενο τα μεγάλα προβλήματα της χώρας".^{163,164} Οι προσπάθειες αυτές δεν έχουν τελεσφορήσει ακόμη.

Στα τέλη του 2011, η Κυβέρνηση ξεκίνησε έναν τριμερή διάλογο σχετικά με τον εθνικό κατώτατο μισθό, με στόχο να τονωθεί η ανταγωνιστικότητα και διατηρηθούν οι θέσεις εργασίας. Εντούτοις, τα αποτελέσματα αυτού του διαλόγου θεωρήθηκαν ανεπαρκή, και οδήγησε ουσιαστικά σε μείωση του κατώτατου μισθού και μεταρρύθμιση των συλλογικών διαπραγματεύσεων μέσω νομοθετικής πράξης της Κυβέρνησης.¹⁶⁵ Ο Υπουργός Εργασίας κάλεσε τους κοινωνικούς εταίρους σε διαπραγμάτευση για τις μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας τρεις φορές στην περίοδο 2010–2012.¹⁶⁶ Εντούτοις, κάποιιο ισχυρίζονται ότι ο διάλογος που έλαβε χώρα και στις τρεις αυτές περιπτώσεις δεν ήταν γνήσιος.¹⁶⁷ Το γεγονός αυτό προκάλεσε σε κάποιες περιπτώσεις σειρά απεργιών, κυρίως σε ένδειξη διαμαρτυρίας κατά των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης που λάμβανε η Κυβέρνηση.¹⁶⁸ Σύμφωνα με το Ινστιτούτο Εργασίας της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδας (ΓΣΕΕ), το 2011 πραγματοποιήθηκαν περίπου 445 απεργίες και στάσεις εργασίας, συμπεριλαμβανομένων και αρκετών πανελλαδικών απεργιών.¹⁶⁹ Το Σεπτέμβριο του 2012 πραγματοποιήθηκε γενική απεργία κατά του προγράμματος δημοσιονομικής εξυγίανσης.¹⁷⁰ Εκτενείς κλαδικές απεργίες και διαδηλώσεις πραγματοποιήθηκαν επίσης τον Ιούλιο, το Σεπτέμβριο και τον Οκτώβριο του 2013.¹⁷¹ Το 2014 πραγματοποιήθηκαν επίσης απεργίες σε αρκετούς κλάδους, στις οποίες συμμετείχαν από αγρότες και τους εργαζόμενοι του τομέα υγείας μέχρι εργαζόμενοι του κλάδου των ΜΜΕ. Επιπλέον, οργανώθηκε γενική απεργία στις 9 Απριλίου 2014.

¹⁶³ www.oke-esc.eu [2 Απριλίου 2014].

¹⁶⁴ Η ΟΚΕ διοργάνωσε εκδήλωση για την παρουσίαση της "Εθνικής Κοινωνικής Αναπτυξιακής Συμφωνίας" στο Ζάππειο Μέγαρο στην Αθήνα στις 19 Μαρτίου 2009. http://www.oke.gr/docs/magazin_1_1.pdf [11 Αυγούστου 2014].

¹⁶⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), σελ. 38.

¹⁶⁶ 1η πρόσκληση: 21 Μαΐου 2010. 2η πρόσκληση και συζητήσεις: 10–11 Ιουλίου 2012. 3η πρόσκληση: 19 Ιουλίου και 24 Αυγούστου 2012. Επανεναρξη κοινωνικού διαλόγου: 29 Αυγούστου 2012.

¹⁶⁷ Δεδουσόπουλος κ.ά. (2013), σελ. 61.

¹⁶⁸ Δεν υπάρχει ολοκληρωμένη εικόνα για τον αριθμό των απεργιών, στάσεων εργασίας και των ημερών απώλειας εργασίας λόγω απεργιών εξαιτίας της ανεπαρκούς συλλογής δεδομένων από τις περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Συνολικά η βιβλιογραφία σχετικά με τις εργασιακές σχέσεις αναφέρεται σε "ορατές κινητοποιήσεις" από συνδικαλιστικές οργανώσεις και "άγριες διαμαρτυρίες" κατά των κυβερνητικών μέτρων, βλ.: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1301019s/tn1301019s_4.htm [17 Ιουνίου 2014].

¹⁶⁹ http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/greece_4.htm, <http://www.eurofound.europa.eu/comparative/tn1203020s/gr1203029q.htm> [30 Σεπτεμβρίου 2014].

¹⁷⁰ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/10/articles/gr1210019i.htm> [30 Σεπτεμβρίου 2014].

¹⁷¹ όπ. παρ.

B ΣΥΛΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΙΣ: ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΡΧΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ

1 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΣΥΛΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΙΣ

Το σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων στην Ελλάδα υπήρξε παραδοσιακά συγκεντρωτικό ...

Το ελληνικό σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων επαφίεται παραδοσιακά στις εθνικές συλλογικές διαπραγματεύσεις.¹⁷² Η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας (ΕΓΣΣΕ) καθόριζε τον κατώτατο μισθό και όριζε τις παροχές και τις συνθήκες εργασίας καθώς και τα δικαιώματα των εργαζομένων, αποτελώντας ένα κεντρικό στοιχείο του συστήματος συλλογικών διαπραγματεύσεων στη μεταπολεμική περίοδο. Το δεύτερο σημαντικότερο στοιχείο του συστήματος ήταν η πανελλαδικές διαπραγματεύσεις σχετικά με τις συνθήκες εργασίας σε κλαδικό ή ομοιοεπαγγελματικό επίπεδο.¹⁷³ Οι επιχειρησιακές διαπραγματεύσεις εισήχθησαν μετά το 1974, δίνοντας τη δυνατότητα σύναψης εργασιακών συμβάσεων με καλύτερους όρους από τους ελάχιστους που όριζαν οι κλαδικές ή ομοιοεπαγγελματικές συμβάσεις. Εντούτοις, αυτές οι χαμηλότερου επιπέδου συμβάσεις δεν είχαν νομικό έρεισμα πριν τεθεί σε ισχύ ο νόμος 1876/1990 περί ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων.¹⁷⁴ Η ρήτρα της «πλέον ευνοϊκής ρύθμισης» (ή αρχή της ευνοϊκότερης ρύθμισης) εισήχθη με το νόμο αυτό, ορίζοντας ότι σε περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ συλλογικών συμβάσεων εργασίας (ΣΕΕ) διαφορετικών επιπέδων, τότε εφαρμόζεται η σύμβαση με τους ευνοϊκότερους για τους εργαζόμενους όρους (βλ. παράρτημα 1 και Πλαίσιο 5.2 παρακάτω).

... αλλά υπέστη σημαντικές αλλαγές στη διάρκεια της κρίσης, κινούμενο προς ένα πιο αποκεντρωμένο μοντέλο διαπραγματεύσεων.

Στη διάρκεια της κρίσης, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που συνεπαγόταν το πρόγραμμα χρηματοπιστωτικής στήριξης, καταβλήθηκαν σημαντικές προσπάθειες προκειμένου οι διαπραγματεύσεις μισθών και όρων εργασίας να προσεγγίσουν

¹⁷² Οι πανελλαδικές διαπραγματεύσεις για τον εθνικό κατώτατο μισθό πρωτοκαθιερώθηκαν στην Ελλάδα το 1935.

¹⁷³ Πάτρα (2012).

¹⁷⁴ Ιωάννου (1999).

Δεκαετία 1980: Από την κρατική ρύθμιση προς τις διμερείς διαπραγματεύσεις

Από το 1974 μέχρι και ολόκληρη τη δεκαετία του 1980, οι συλλογικές διαπραγματεύσεις στην Ελλάδα χαρακτηρίζονταν από έντονο κρατικό παρεμβατισμό και νομιμοποίηση σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 3239/1955. Κατά συνέπεια, δεν ήταν εφικτή η πλήρης ανάπτυξη μιας κουλτούρας συλλογικών διαπραγματεύσεων μεταξύ εργοδοτών και συνδικαλιστικών οργανώσεων, με αποτέλεσμα να προκύπτουν ανεπαρκείς και περιορισμένες συλλογικές συμβάσεις. Η κατάσταση άρχισε να αλλάζει στα μέσα της δεκαετίας του 1980, όταν οι οργανωμένες επιχειρήσεις απέκτησαν έναν πιο προεξέχοντα ρόλο.¹⁷⁵ Από το 1980 έως το 1989, συνήφθησαν συνολικά 1.944 ΣΣΕ.¹⁷⁶ Εκείνη την περίοδο, υπογράφονταν ΕΓΣΣΕ μεταξύ των κύριων συνδικαλιστικών και εργοδοτικών οργανώσεων κάθε χρόνο (εκτός από το 1983).¹⁷⁷

Δεκαετία 1990: Περισσότερη έμφαση στην αυτονομία των διμερών εταιρών

Η δεκαετία του 1990 ξεκίνησε με την κύρωση του νόμου 1876/1990 «Ελεύθερες Συλλογικές Διαπραγματεύσεις και άλλες διατάξεις». Ο νόμος αυτός προέβλεπε τέσσερα είδη συλλογικών συμβάσεων, όπως εξηγείται στο πλαίσιο 5.2, και αντικατέστησε το προηγούμενο συγκεντρωτικό και ιεραρχικό σύστημα διαιτησίας με μία εκούσια, αποκεντρωμένη και ανεξάρτητη διαδικασία για τη διευθέτηση των εργασιακών διαφορών. Συνολικά, στη διάρκεια της δεκαετίας υπεγράφησαν 2.635 συμβάσεις, περίπου 700 περισσότερες από τη δεκαετία 1980. Επιπλέον, το 1997, έγινε η πρώτη απόπειρα διεξαγωγής εθνικού τριμερούς διαλόγου με τους κοινωνικούς εταίρους, η οποία ολοκληρώθηκε με ένα τριμερές σύμφωνο εμπιστοσύνης.¹⁷⁸ Στη δεκαετία του 1990 υπογράφηκαν επτά ΕΓΣΣΕ.

Δεκαετία 2000: Τάση προς σταδιακή αποκέντρωση

Παρόλο που οι συλλογικές διαπραγματεύσεις παρέμεναν σε μεγάλο βαθμό συγκεντρωτικές, η σταδιακή τάση αποκέντρωσης συνεχίστηκε και κατά τη δεκαετία του 2000, όπως καταδεικνύεται από την ουσιαστική αύξηση των επιχειρησιακών συμβάσεων σε σύγκριση με την προηγούμενη δεκαετία.¹⁷⁹ Στη δεκαετία αυτή υπογράφηκαν περισσότερες ΣΣΕ από τις προηγούμενες δύο (συνολικά 3.370 συμβάσεις). Από το 2000 υπογράφονταν κάθε δύο χρόνια πέντε ΕΓΣΣΕ, θεσπίζοντας τις κατώτατες προβλέψεις σχετικά με τους μισθούς και τις συνθήκες εργασίας.

¹⁷⁵ Τσαρούχας (2008).

¹⁷⁶ Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Περιλαμβάνονται στοιχεία και για συλλογικές συμβάσεις σε κλαδικό, επιχειρησιακό και εθνικό ή τοπικό ομοιοπαγγελματικό επίπεδο.

¹⁷⁷ Οι ΕΓΣΣΕ από το 1980 κι εξής είναι διαθέσιμες στη διεύθυνση <http://www.yrakr.gr> [14 Ιουλίου 2014].

¹⁷⁸ Μετά από εξαμηνιαία περίοδο διαπραγματεύσεων, συνήφθη ένα «Σύμφωνο Εμπιστοσύνης Κυβέρνησης και Κοινωνικών Εταίρων, πορεία προς το 2000».

¹⁷⁹ http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/greece_4.htm [8 Σεπτεμβρίου 2014].

περισσότερο το επιχειρησιακό επίπεδο. Η πρωτεύουσα μεταρρύθμιση των συστημάτων διαπραγμάτευσης μισθών στον ιδιωτικό τομέα αναμενόταν ότι θα παρείχε μεγαλύτερη ευελιξία στα θέματα των μισθών και της διαχείρισης του χρόνου εργασίας. Πράγματι, όπως παρουσιάστηκε στο Κεφάλαιο 2, οι μισθοί θεωρήθηκαν αιτία της απώλειας ανταγωνιστικότητας. Σύμφωνα με το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής του Μαΐου του 2010, οι τοπικές περιφερειακές συμφωνίες μπορούσαν να καθορίζουν αύξηση μισθών χαμηλότερη του επιπέδου που καθοριζόταν σε κλαδική σύμβαση και να εισάγουν μεταβλητές αποδοχές συνδεδεμένες με την παραγωγικότητα σε επίπεδο επιχείρησης. Λίγους μήνες αργότερα, το Δεκέμβριο 2010, προστέθηκαν δύο ακόμη στόχοι, συγκεκριμένα η κατάργηση της μετενέργειας των κλαδικών συμβάσεων, και η υπερίσχυση των επιχειρησιακών έναντι των κλαδικών συμβάσεων "χωρίς επαχθείς περιορισμούς".

Επιπλέον, το πρώτο Μνημόνιο Συνεννόησης παρείχε και τη βάση αλλαγής του συστήματος διαιτησίας, ώστε να έχουν τη δυνατότητα τόσο οι εργοδότες όσο και οι εργαζόμενοι να καταφεύγουν σε διαιτησία εάν διαφωνούσαν με τη πρόταση του διαμεσολαβητή. Λίγους μήνες αργότερα, προστέθηκε και ο ρητός στόχος διασφάλισης της ανεξαρτησίας του Οργανισμού Μεσολάβησης και Διαιτησίας (ΟΜΕΔ) – χωρίς καμία κυβερνητική επιρροή– καθώς και συγκεκριμένη οδηγία προς τους διαμεσολαβητές και τους διαιτητές να αποδίδουν τη δέουσα σημασία στην ανταγωνιστικότητα κόστους. Επιπλέον, η Κυβέρνηση όφειλε να εισαγάγει νομοθεσία σχετικά με τον κατώτατο μισθό.

Ειδικότερα, οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις του συστήματος συλλογικών διαπραγματεύσεων – κάποιες εκ των οποίων μόνο προσωρινές – περιλάμβαναν τις εξής: (i) περισσότερη ευελιξία για παρεκκλίσεις από τις ΣΣΕ, (ii) χρονικά περιορισμένη προτεραιότητα για τις επιχειρησιακές συμβάσεις, (iii) αλλαγές στον τρόπο προσφυγής σε διαιτησία, (iv) το δικαίωμα ενώσεων ατόμων να διαπραγματεύονται σε επίπεδο επιχείρησης, (v) προσωρινό περιορισμό των παρατάσεων των ΣΣΕ, (vi) περιορισμό της διάρκειας και της μετενέργειας των ΣΣΕ και (vii) νέους κατώτατους μισθούς για ανειδίκευτους εργάτες κάτω και άνω των 25 ετών (δια νόμου).

Σταδιακά, εισήχθησαν αυξημένες δυνατότητες παρέκκλισης από τις ΣΣΕ και οι επιχειρησιακές συμβάσεις απέκτησαν προτεραιότητα προσωρινά ...

Η αποκέντρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων ενθαρρύνθηκε με διάφορα νομοθετήματα που θεσπίστηκαν από το 2010 κι έπειτα. Ο νόμος 3845/10 θέσπισε, σε πρώτο βαθμό, τη δυνατότητα απόκλισης συμβάσεων χαμηλότερου επιπέδου από συγκεκριμένους όρους συμβάσεων υψηλότερου επιπέδου. Συνεπώς, όροι επιχειρησιακών ή ομοιοεπαγγελματικών ΣΣΕ μπορούσαν να διαφέρουν από αντίστοιχους όρους κλαδικών συμβάσεων και της ΕΓΣΣΕ. Αντίστοιχα, οι όροι των κλαδικών συλλογικών συμβάσεων μπορούν να αποκλίνουν από τους αντίστοιχους της ΕΓΣΣΕ. Έτσι, καταργήθηκε αρχή της ευνοϊκότερης ρύθμισης (περιγράφεται παραπάνω). Επιπροσθέτως, ο νόμος αυτός θέσπισε την υπερίσχυση της νομοθεσίας (επειγόντων μέτρων) έναντι των ΣΣΕ και των αποφάσεων διαιτησίας που αφορούν σε μισθούς και όρους εργασίας για εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα και τις δημόσιες επιχειρήσεις.

Το 2011, πραγματοποιήθηκε βαθύτερη μεταρρύθμιση με το νόμο 4024, αλλά με εφαρμογή μόνο στη διάρκεια του προγράμματος χρηματοπιστωτικής στήριξης (2012 – 2015). Ο νόμος αυτός επέφερε σημαντικές αλλαγές στη συνολική ιεράρχηση των συμβάσεων ορίζοντας σαφώς ότι οι επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις εργασίας θα κατισχύουν σε περίπτωση διαφοράς με ομοιοεπαγγελματικές ή κλαδικές συλλογικές συμβάσεις εργασίας. Εντούτοις, οι επιχειρησιακές συμβάσεις εξακολουθούν να μην υπερισχύουν έναντι της ΕΓΣΣΕ.

... επιπλέον, το σύστημα προσφυγής σε διαιτησία άλλαξε, και πλέον σε επίπεδο επιχείρησης μπορούν να διαπραγματεύονται ενώσεις προσώπων αντί σωματείων ...

Ο νόμος 3871/10, με τη σειρά του, εισήγαγε ειδικούς όρους βάσει των οποίων διαιτητικές αποφάσεις για εργασιακές διαφορές μπορούν να καθίστανται ανίσχυρες. Αυτό το προσωρινό μέτρο κάλυπτε την περίοδο από 1 Ιουλίου 2011 έως 31 Δεκεμβρίου 2012, και αφορούσε αποφάσεις που προέβλεπαν αυξήσεις μισθών πάνω από το επίπεδο της ΕΓΣΣΕ. Ο νόμος αυτός διατήρησε τη μονομερή προσφυγή σε διαιτησία, επεκτείνοντας το δικαίωμα ώστε να καλύπτει όχι μόνο τις συνδικαλιστικές οργανώσεις αλλά και τις ενώσεις εργοδοτών σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η μεσολάβηση απέβαινε άκαρπη. Περαιτέρω, ψηφίστηκε νέα νομοθεσία το Φεβρουάριο 2012 (Νόμος 4046/2012 και Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 6/2012), η οποία κατέργησε πλήρως τη μονομερή προσφυγή στη διαιτησία, θέτοντας ως προϋπόθεση στη συναίνεση και των δύο μερών. Επιπλέον, η διαιτησία ισχύει μόνο για το βασικό μισθό και όχι για οποιαδήποτε άλλη αμοιβή.

Ωστόσο, το Συμβούλιο της Επικρατείας – το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο – έκρινε την κατάργηση της μονομερούς προσφυγής σε διαιτησία αντισυνταγματική με την απόφαση 2307/2014 της 24ης Ιουνίου 2014. Συνεπώς, το σύστημα διαιτησίας πλέον πρέπει να τροποποιηθεί, ώστε να προσαρμοστεί στην εν λόγω απόφαση.

Οι ενώσεις προσώπων θεσπίστηκαν για πρώτη φορά το 1982 και μπορούσαν να συγκροτούνται για περιορισμένη διάρκεια έξι μηνών σε επιχειρήσεις με λιγότερους από 20 εργαζομένους από το 15 τοις εκατό των εργαζομένων, και σε επιχειρήσεις με περισσότερους από 20 εργαζομένους από το 25 τοις εκατό του προσωπικού. Οι ενώσεις προσώπων δεν θεωρούνταν κανονικές συνδικαλιστικές οργανώσεις, αφού ήταν περιορισμένης διάρκειας και δεν μπορούσαν να συνάψουν συλλογικές συμβάσεις εργασίας. Επίσης, δεν έχαιραν της προστασίας που προσφερόταν στα μέλη των συνδικαλιστικών οργανώσεων και δεν υπόκειντο στους όρους διοίκησης των συνδικαλιστικών οργανώσεων. Σκοπός τους ήταν να διασφαλίσουν την εκπροσώπηση των εργαζομένων για συγκεκριμένο και χρονικά περιορισμένο σκοπό, π.χ. πριν το κλείσιμο της επιχείρησης, εάν δεν υπήρχε σωματείο.¹⁸⁰

Ο νόμος 3986 της 1 Ιουλίου 2011 "Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής" επέτρεψε στις ενώσεις προσώπων να διαπραγματεύονται διευθετήσεις χρόνου εργασίας σε επίπεδο επιχείρησης εάν δεν υπήρχε συνδικαλιστική οργάνωση (βασισμένος στις διατάξεις του νόμου 3846). Στη συνέχεια, ο νόμος 4024/2011 έδωσε τη δυνατότητα σε ενώσεις προσώπων να συνάπτουν επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις εργασίας εφόσον συμμετείχαν τα τρία πέμπτα των εργαζομένων της επιχείρησης, ανεξαρτήτως αριθμού εργαζομένων της επιχείρησης. Στις διαπραγματεύσεις σε επίπεδο επιχείρησης αυτές οι ενώσεις υπερισχύουν έναντι των κλαδικών σωματείων. Επιπλέον, η διάρκεια των ενώσεων προσώπων έπαψε να είναι περιορισμένη στους έξι μήνες. Κατά συνέπεια, οι ενώσεις προσώπων απέκτησαν το μάλλον υψηλό κύρος που κατέχουν σήμερα στο σημερινό εργασιακό περιβάλλον στην Ελλάδα.

... και αποκλείστηκε η επέκταση των ΣΣΕ στους μη συνδικαλισμένους εργαζόμενους, ενώ τέθηκαν και όρια στη διάρκεια της "μετενέργειας" των ΣΣΕ ...

Ο νόμος 4024/11 παρέχει επίσης στον Υπουργό Εργασίας το δικαίωμα να αναστέλλει την επέκταση της ισχύος των κλαδικών και ομοιοεπαγγελματικών ΣΣΕ

¹⁸⁰ Σύμφωνα με τους Carley κ.ά. (2005), ωστόσο, το νομικά ή κεντρικά συμφωνημένο σύστημα των εργασιακών συμβουλίων φαίνεται να θεωρείτο εν γένει απορριπτικό τόσο από τα σωματεία εργαζομένων όσο και από τους εργοδότες.

σε όσους δεν συμμετέχουν στις συμβαλλόμενες οργανώσεις κατά την περίοδο ισχύος του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (2012–2015). Η κατάργηση της αρχής επέκτασης της ισχύος κατά την περίοδο αυτή, καθιστά της ΣΣΕ δεσμευτικές μόνο για τις επιχειρήσεις που συμμετέχουν στις συλλογικές διαπραγματεύσεις.

Η αρχή επέκτασης της ισχύος χρησίμευε στην καθιέρωση ίσων όρων εργασίας για συνδικαλισμένους και μη συνδικαλισμένους εργαζόμενους σε επιχειρήσεις, ανεξαρτήτως εάν συμμετείχαν σε ενώσεις εργοδοτών, αποτρέποντας έτσι κενά κάλυψης και κατακερματισμό των ΣΣΕ. Κι άλλες χώρες εφαρμόζουν παρόμοιους μηχανισμούς διασφάλισης.¹⁸¹ Πριν την αναστολή του προνομίου της επέκτασης ισχύος, ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης μπορούσε να αποφασίζει να επεκτείνει την ισχύ μιας συλλογικής σύμβασης εργασίας και να την ανακηρύσσει υποχρεωτική για όλους τους εργαζομένους σε κάποιο οικονομικό κλάδο εάν η σύμβαση ήταν ήδη δεσμευτική για εργοδότες που απασχολούσαν 51 τοις εκατό των εργαζομένων του κλάδου. Ωστόσο, οι δοκιμές επαλήθευσης του δείκτη κάλυψης δεν εφαρμόζονταν με συνέπεια, γεγονός που προκάλεσε την αίσθηση ότι η διαδικασία επέκτασης της ισχύος είχε χάσει τη νομιμοποίησή της. Αυτό, εν μέρει, οδήγησε στην προσωρινή τροποποίηση της αρχής επέκτασης της ισχύος, όπως εξηγήθηκε παραπάνω.

Το Φεβρουάριο του 2012 πραγματοποιήθηκαν αλλαγές στη διάρκεια και την ισχύ μετά τη λήξη των ΣΣΕ. Ο νόμος 4046/2012 όρισε ότι οι ΣΣΕ, συμπεριλαμβανομένων και όσων ήταν ήδη σε ισχύ κατά την έναρξη ισχύος του νόμου (Φεβρουάριος 2012), θα πρέπει να έχουν ελάχιστη υποχρεωτική διάρκεια ενός έτους και μέγιστη υποχρεωτική διάρκεια τριών ετών.

Ο νόμος επίσης μειώνει τη "μετενέργεια" των ΣΣΕ από έξι σε τρεις μήνες – συνεπώς, μετά τη λήξη μίας ΣΣΕ, οι όροι της σύμβασης θα παραμένουν σε ισχύ για περίοδο τριών μηνών. Εάν καταστεί εφικτή η σύναψη ΣΣΕ στη διάρκεια αυτής της περιόδου χάριτος, όλοι οι όροι της προηγούμενης σύμβασης παύουν να ισχύουν, εκτός από τους όρους που αφορούν στο βασικό μισθό και στα επιδόματα ωρίμανσης, τέκνων, εκπαίδευσης και επικινδυνότητας. Για νέους εργαζομένους, η απουσία ΣΣΕ σημαίνει ότι κάθε εργαζόμενος υπόκειται σε ατομικές συμβατικές ρυθμίσεις με τον εργοδότη, με την ελάχιστη βάση που καθορίζεται από τη ΕΓΣΣΕ και τον κατώτατο μισθό που καθορίζεται δια νόμου.

¹⁸¹ Σχεδόν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ εφαρμόζουν τέτοιου είδους μηχανισμούς. Μόνο έξι Κράτη Μέλη δεν διαθέτουν νόμιμη διαδικασία για την επέκταση ισχύος των συμβάσεων εργασίας, συγκεκριμένα η Κύπρος, η Δανία, η Ιταλία, η Μάλτα, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Eurofound (2011).

... και τέλος, θεσπίστηκαν νέοι κανόνες για τον καθορισμό κατώτατου μισθού.

Τέλος, ο νόμος 4046/2012 και η Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 6/2012 επέφεραν σημαντικές αλλαγές στο μηχανισμό καθορισμού του κατώτατου μισθού. Για την περίοδο ισχύος του προγράμματος χρηματοπιστωτικής στήριξης, καθορίστηκε νέος μειωμένος κατώτατος μισθός δια νόμου αντί της ΕΓΣΣΕ και των κλαδικών ΣΣΕ. Θεσπίστηκε ένα νέο σύστημα καθορισμού κατώτατου μισθού, το οποίο θα τεθεί σε ισχύ μετά τη λήξη της περιόδου του προγράμματος χρηματοπιστωτικής στήριξης. Με το νέο μηχανισμό, ο κατώτατος μισθός καθορίζεται από την Κυβέρνηση κατόπιν διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους και με την υποστήριξη εξειδικευμένων φορέων. Ο κατώτατος μισθός και οι μισθολογικές εξελίξεις παρουσιάζονται λεπτομερέστερα στην ενότητα Γ.

2 ΠΡΩΤΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΑΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΣΥΛΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΙΣ

Το κύρος της ΕΓΣΣΕ αποδυναμώθηκε στη διάρκεια της κρίσης ...

Στη διάρκεια της κρίσης, συνήφθησαν αρκετές ΕΓΣΣΕ, όμως το κύρος αυτών των συμβάσεων σταδιακά αποδυναμώθηκε. Υπεγράφη μία διετής ΕΓΣΣΕ μεταξύ της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδας (ΓΣΕΕ) και του Συνδέσμου Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ), της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας (ΓΣΕΒΕΕ) και της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ελληνικού Εμπορίου (ΕΣΕΕ) για την περίοδο από τον Ιανουάριο του 2008 έως το Δεκέμβριο του 2009. Κατόπιν, ακολούθησε άλλη μία ΕΓΣΣΕ η οποία κάλυπτε την περίοδο από τον Ιανουάριο του 2010 έως το Δεκέμβριο του 2012 και παρατάθηκε μέχρι τις 15 Μαΐου 2013 καθώς εκκρεμούσε η επίτευξη νέας συμφωνίας.

Στις 14 Μαΐου 2013, υπεγράφη νέα ΕΓΣΣΕ από τους κοινωνικούς εταίρους, συμπεριλαμβανομένου και του Συνδέσμου Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων (ΣΕΤΕ) ως νέου εταίρου, παρόλο που δεν συμμετείχε ο σημαντικός σύνδεσμος εργοδοτών ΣΕΒ. Εντούτοις, στις 26 Μαρτίου 2014 υπογράφηκε νέα ΕΓΣΣΕ μετά από τρεις γύρους διαπραγματεύσεων, με τη συμμετοχή όλων των βασικών εταίρων, συμπεριλαμβανομένου και του ΣΕΒ. Η ισχύς της σύμβασης είναι μονοετής, από την 1η Ιανουαρίου 2014 μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2014. Η διμερής προσπάθεια αναγνω-

ρίστηκε δεόντως από την Κυβέρνηση.¹⁸² Η πλήρης συμμετοχή των κοινωνικών εταιρών στη νέα ΕΓΣΣΕ αποτέλεσε θετική ένδειξη για το περιβάλλον των εργασιακών σχέσεων. Ωστόσο, όσο ο κατώτατος μισθός συνεχίζει να καθορίζεται διανόμου (όπως αναφέρθηκε παραπάνω), ο ουσιαστικός ρόλος της ΕΓΣΣΕ παραμένει αμφίβολος.

Πίνακας 5.1 Συλλογικές συμβάσεις στην περίοδο 2010–2013 ανά τύπο*

Έτος υπογραφής	Εθνικές κλαδικές και ομοιοεπαγγελματικές συμβάσεις	Τοπικές ομοιοεπαγγελματικές συμβάσεις	Επιχειρησιακές συμβάσεις
2010	65	14	227
2011	38	7	170
2012	23	6	975
2013	14	10	409

* Τα αριθμητικά στοιχεία σχετικά με τις επιχειρησιακές συμβάσεις περιλαμβάνουν συμβάσεις που υπογράφηκαν από ενώσεις προσώπων.

Σημείωση: Τα αριθμητικά στοιχεία αφορούν στον αριθμό των καταγεγραμμένων συλλογικών συμβάσεων κάθε έτους. Επιπλέον, οι κλαδικές και οι ομοιοεπαγγελματικές συλλογικές συμβάσεις καταγράφονται μαζί, με τρόπο που δεν επιτρέπει τη διαφοροποίηση μεταξύ των δύο αυτών τύπων συλλογικών συμβάσεων κατευθειάν από τα στοιχεία.¹⁸³

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, <http://www.yraka.gr> [επίσκεψη στις 26 Μαΐου 2014].

... και ο αριθμός των επιχειρησιακών συμβάσεων εργασίας αυξήθηκε παράλληλα με μία μείωση των υψηλότερων επιπέδου συμβάσεων – ένας σημαντικός παράγοντας που υποδηλώνει μικρότερη κάλυψη των εργαζομένων ...

Σε ένα πλαίσιο προσπάθειών αποκέντρωσης των συλλογικών διαπραγματεύσεων, από το 2011 υπήρξε ταχεία αύξηση του αριθμού των επιχειρησιακών συλλογικών συμβάσεων και παράλληλη μείωση των κλαδικών και ομοιοεπαγγελματικών ΣΣΕ, ιδίως σε εθνικό επίπεδο. Το 2013, όμως, υπογράφηκαν πολύ λιγότερες επιχειρησια-

¹⁸² Ο Υπουργός Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, κ. Γιάννης Βρούτσης, χαίρησε θερμά τη νέα ΕΓΣΣΕ και το "πνεύμα ωριμότητας, συνεργασίας και αμοιβαίας εμπιστοσύνης" που επέδειξαν οι κοινωνικοί εταίροι. Υπογράμμισε επίσης πως "σήμερα, στη μεγάλη στροφή για την αναπτυξιακή επανεκκίνηση της οικονομίας, η κοινωνική συνεννόηση και η ηρεμία, η συναίνεση και η συνεργασία των δυνάμεων της εργασίας και της παραγωγής είναι περισσότερο απαραίτητες από ποτέ". Δηλώσεις του Υπουργού Εργασίας κ. Βρούτση κατά την ολοκλήρωση της ΕΓΣΣΕ.

¹⁸³ Τα στοιχεία για τις συλλογικές συμβάσεις που υπογράφονται κάθε χρόνο δεν επιτρέπουν να σχηματίζεται εικόνα των συλλογικών συμβάσεων που βρίσκονται σε ισχύ σε συγκεκριμένη χρονική στιγμή. Αυτή τη στιγμή, υπάρχουν τέσσερις κλαδικές συλλογικές συμβάσεις εργασίας σε ισχύ: μία συλλογική σύμβαση που καλύπτει τους ξενοδοχοϋπαλλήλους (άνω των 100.000 εργαζομένων για τη διετία 2013–2015), μία συλλογική σύμβαση του τραπεζικού κλάδου (έως το 2015), μία συλλογική σύμβαση για τους εργαζόμενους στον κλάδο μεταποίησης φύλλων καπνού (έως το 2014) και μία συλλογική σύμβαση του κλάδου των ξένων αεροπορικών εταιρειών (έως 2014).

κές συλλογικές συμβάσεις σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος (σχεδόν διπλάσιες, πάντως, από το 2010). Αυτό μπορεί να αποδοθεί στο γεγονός ότι αρκετές κλαδικές και ομοιοεπαγγελματικές ΣΣΕ συνέχιζαν να ισχύουν το 2012, ενώ οι επιχειρήσεις που ήθελαν να εφαρμόσουν διαφορετικούς όρους έπρεπε να διαπραγματευτούν με τους εργαζομένους σε επίπεδο επιχείρησης. Επίσης, με πολύ λιγότερες υψηλότερου επιπέδου συλλογικές συμβάσεις σε ισχύ το 2013, οι επιχειρήσεις μπορούσαν να εφαρμόσουν άμεσα τον κατώτατο μισθό που καθορίστηκε δια νόμου και τους όρους που προβλέπονταν στην ΕΓΣΣΕ ή στο εργατικό δίκαιο.

Άλλος ένας παράγοντας που μπορεί να εξηγήει εν μέρει τη φθίνουσα πορεία των κλαδικών και ομοιοεπαγγελματικών συλλογικών συμβάσεων εργασίας είναι η κατάργηση της μονομερούς προσφυγής σε διαιτησία. Κατά την περίοδο 1990–2012, η διαιτησία διαδραμάτιζε σημαντικό ρόλο στη διευθέτηση διαφωνιών ως προς συλλογικές συμβάσεις, πιθανώς λόγω του δικαιώματος μονομερούς προσφυγής. Πράγματι, έως και 50 τοις εκατό των διαφωνιών που αφορούσαν σε κλαδικές και ομοιοεπαγγελματικές συλλογικές συμβάσεις εργασίας, ανάλογα με το έτος, διευθετούνταν μέσω διαιτησίας μετά τη θέσπιση της (κατ' αρχήν) εκούσιας διαδικασίας μεσολάβησης και διαιτησίας (Πλαίσιο 5.3).¹⁸⁴

Πλαίσιο 5.3 Η διαιτησία στο ελληνικό πλαίσιο

Το σύστημα συμφιλίωσης, μεσολάβησης και διαιτησίας στην Ελλάδα υπέστη ταχύτερες αλλαγές στη διάρκεια της κρίσης μετά από μακρά περίοδο ισχύος του. Η υποχρεωτική κρατική διαιτησία (η οποία εισήχθη το 1955) καταργήθηκε το 1990 όταν θεσπίστηκε η εκούσια μεσολάβηση και διαιτησία. Με το νέο σύστημα, το ποσοστό των εργασιακών διαφορών που διευθετήθηκαν μέσω διαιτητικής απόφασης μειώθηκε από περίπου 35 τοις εκατό το 1990 σε 15 τοις εκατό κατά μέσο όρο ετησίως μεταξύ 1992–2004.¹⁸⁵ Ωστόσο, παρόλο που μειώθηκε το γενικό ποσοστό διαιτητικών αποφάσεων, η σπουδαιότητα της διαιτησίας παρέμεινε υψηλή για τις κλαδικές και τις ομοιοεπαγγελματικές συμβάσεις σύμφωνα με το νέο νόμο: 25–50 τοις εκατό των διαφορών, ανάλογα με το έτος, διευθετούνταν μέσω διαιτησίας.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Ιωάννου κ.ά. (2011).

¹⁸⁵ Ιωάννου (2010).

¹⁸⁶ Ιωάννου κ.ά. (2011). Εκτενής μελέτη για τον ΟΜΕΔ διατίθεται στη διεύθυνση: <http://www.omed.gr/el/files/meletilwannou%201.pdf> [29 Σεπτεμβρίου 2014].

Στη διάρκεια της κρίσης υλοποιήθηκαν διάφορες μεταρρυθμίσεις που επηρέασαν το σύστημα. Πρώτον, ο νόμος 3899/2010 επέκτεινε το δικαίωμα της μονομερούς προσφυγής σε υποχρεωτική διαιτησία στις ενώσεις εργοδοτών σε περιπτώσεις όπου οι προτάσεις του μεσολαβητή δεν ήταν αποδεκτές από κανένα από τα δύο μέρη. Προηγουμένως, το δικαίωμα αυτό προβλεπόταν μόνο για τις συνδικαλιστικές οργανώσεις. Ο νόμος 3899/2010 περιόριζε επίσης το πεδίο εφαρμογής της διαιτησίας μόνο στο θέμα του κατώτατου μισθού, και έθετε προσωρινά ανώτατα όρια μισθών. Η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ εξέτασε την έννοια της μονομερούς προσφυγής σε διαιτησία στο νέο αυτό πλαίσιο στην Ελλάδα, και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η προσφυγή σε υποχρεωτική διαιτησία δεν θα αποτελούσε παραβίαση της Σύμβασης περί Συνδικαλιστικού Δικαιώματος και Συλλογικών Διαπραγματεύσεων σε περίπτωση κατά την οποία (i) η μονομερής προσφυγή σε υποχρεωτική διαιτησία περιορίζεται στον καθορισμό του βασικού μισθού σε εθνικό ή κλαδικό/ομοιοεπαγγελματικό επίπεδο μετά από αποτυχία των διαπραγματεύσεων και της μεσολάβησης, (ii) η μονομερής προσφυγή σε υποχρεωτική διαιτησία είναι διαθέσιμη και για τα δύο μέρη, και (iii) δεν υφίσταται μηχανισμός καθορισμού κατώτατου μισθού. Τα προσωρινά όρια μισθών που δέσμευσαν τους διαιτητές επίσης δεν θεωρήθηκαν παραβίαση της Σύμβασης, εφόσον το μέτρο είναι έκτακτο και δεν υπερβαίνει μία εύλογη χρονική περίοδο.¹⁸⁷

Δεύτερον, με το νόμο 4046/2012 και την Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 6/2012 καταργήθηκε πλήρως η μονομερής προσφυγή σε διαιτησία που ίσχυε κατά την περίοδο 1990–2012. Εντούτοις, αυτή η αλλαγή έχει πλέον κριθεί αντισυνταγματική από το Συμβούλιο Επικρατείας. Η κατάσταση καθιστά αναγκαίο τον τριμερή κοινωνικό διάλογο σχετικά με το είδος του μηχανισμού διαιτησίας που θα καθιερωθεί στην Ελλάδα, κατόπιν της πρόσφατης απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας και των συστάσεων των εποπτικών οργάνων της ΔΟΕ, και τον τρόπο με τον οποίο ο μηχανισμός αυτός θα ενταχθεί στη νέα ολοκληρωμένη στρατηγική απασχόλησης για την στήριξη ενός νέου παραγωγικού μοντέλου στην Ελλάδα.

Στην Ελλάδα, οι ελάχιστοι όροι εργασίας καθορίζονται μέσω της ΕΓΣΣΕ σε ό,τι αφορά τους γενικούς όρους εργασίας και μέσω της νομοθεσίας σε ό,τι αφορά τον κατώτατο μισθό. Φαίνεται ότι οι εργαζόμενοι καλύπτονται ολοένα και περισσότερο από αυτές τις ελάχιστες προδιαγραφές, καθώς οι περιορισμένες διαθέσιμες ενδείξεις καταδεικνύουν ότι λιγότεροι εργαζόμενοι καλύπτονται από ΣΣΕ – γεγονός που συνάδει με τις νομοθετικές τροποποιήσεις που περιγράφηκαν παραπάνω.¹⁸⁸ Ειδικότερα, ο μειούμενος αριθμός κλαδικών και ομοιοεπαγγελματικών ΣΣΕ υπο-

¹⁸⁷ Παρατήρηση της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ (CEACR) – υιοθετήθηκε το 2011, δημοσιοποιήθηκε κατά την 101η Σύνοδο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (2012)

¹⁸⁸ Σύμβαση περί Συνδικαλιστικού Δικαιώματος και Συλλογικών Διαπραγματεύσεων, 1949 (αριθ. 98), Ελλάδα.

¹⁸⁸ Η πιο πρόσφατη επίσημη εκτίμηση της κάλυψης σε 65 τοις εκατό αφορά το 1996. Παρά ταύτα, η κάλυψη στο δημόσιο τομέα ήταν σημαντικά υψηλότερη απ' ό,τι στον ιδιωτικό τομέα (Ιωάννου, 2004).

δηλώνει συρρίκνωση της κάλυψης, αφού, παρά την αύξησή τους, οι επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις παραμένουν ολιγάριθμες σε σύγκριση με τον αριθμό των επιχειρήσεων στην Ελλάδα, ενώ ακόμη και οι επιχειρησιακές ΣΣΕ έχουν αρχίσει να μειώνονται από το 2013.¹⁸⁹

Επιπροσθέτως, οι νέες θεσπισμένες περίοδοι ισχύος των ΣΣΕ, καθώς και η μειωμένη περίοδος μετενέργειας, μπορεί να έχουν συμβάλει στην ελάττωση της κάλυψης. Περαιτέρω, ο προσωρινός περιορισμός που τέθηκε στο προνόμιο του Υπουργού Εργασίας να επεκτείνει τις κλαδικές και ομοιοεπαγγελματικές ΣΣΕ σε μη μέλη των συμβαλλομένων οργανώσεων κατά την περίοδο 2012–2015 θα έχει σημαντική επίπτωση, καθώς δεν έχει εγκριθεί καμία επέκταση από το 2012. Αυτό σημαίνει ότι οι ΣΣΕ είναι δεσμευτικές μόνο για τις επιχειρήσεις που είναι μέλη των ενώσεων που συμμετέχουν στις διαπραγματεύσεις και καλύπτουν μόνο τους εργαζόμενους που είναι μέλη των συμβαλλόμενων σωματείων. Σύμφωνα με δεδομένα έρευνας της ΔΟΕ, η αναλογία των συνδικαλισμένων εργαζόμενων προς το σύνολο των μισθωτών ήταν 30,6 τοις εκατό το 2007, ενώ η αναλογία σε σχέση με το σύνολο των απασχολούμενων ήταν 19,6 τοις εκατό,¹⁹⁰ γεγονός που υποδηλώνει μείωση της κάλυψης όπου δεν ισχύει η επέκταση.

Οι πρόσφατες προκαταρκτικές εκτιμήσεις σχετικά με την κάλυψη διαφέρουν, αλλά συνεχίζουν να σηματοδοτούν σημαντική μείωση της κάλυψης σε σύγκριση με την τελευταία επίσημη εκτίμηση. Για παράδειγμα, ο ΟΜΕΔ – ο οποίος αυτή τη στιγμή ασχολείται με την αξιολόγηση του ποσοστού κάλυψης στην ελληνική αγορά εργασίας – εκτιμά ότι η κάλυψη στον ιδιωτικό τομέα κατά το πρώτο τρίμηνο του 2014 ήταν περί το 10 τοις εκατό.¹⁹¹ Εν τω μεταξύ, η Τράπεζα της Ελλάδας εκτιμά ότι, κατά την περίοδο από τον Οκτώβριο του 2011 έως το Δεκέμβριο του 2013, γύρω στο 27,5 τοις εκατό των εργαζόμενων του τομέα των ιδιωτικών επιχειρήσεων καλύπτονταν από κλαδικές και ομοιοεπαγγελματικές συλλογικές συμβάσεις εργασίας.

Ιδιαίτερη ανησυχία προκαλεί το γεγονός ότι η ποιότητα των ελάχιστων προδιαγραφών, όπως τίθενται από τη νομοθεσία, φαίνεται να έχει σημειώσει πτώση – στο

¹⁸⁹ Συγκεκριμένα, ο αριθμός των επιχειρήσεων στην Ελλάδα το 2010 (Eurostat) ήταν 804.526. Αν και πολλές επιχειρήσεις έκλεισαν στη διάρκεια της κρίσης, τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία μας δίνουν μία ιδέα για το επίπεδο επιχειρήσεων στην Ελλάδα.

¹⁹⁰ ΔΟΕ (2011). Η βάση δεδομένων ICTWSS εκτιμά το ποσοστό συνδικαλιστικής πυκνότητας το 2011 ήταν 14,3 τοις εκατό για τους εργαζόμενους του ιδιωτικού τομέα και 64,7 τοις εκατό για τους εργαζόμενους του δημόσιου τομέα.

Βάση δεδομένων ICTWSS διαθέσιμη στη διεύθυνση <http://www.uva-aias.net/207>

¹⁹¹ Ιωάννου (προσεχώς εντός του 2014).

βαθμό που συσχετίζονται με σημαντικές μειώσεις μισθών. Επιπροσθέτως, για τους εργαζόμενους που καλύπτονται από ΣΣΕ, οι όροι των συμβάσεων έχουν επιδεινωθεί: όπως περιγράφεται στην ενότητα Γ, οι νέες συμβάσεις εργασίας που υπογράφονται πληρούν απλώς τις ελάχιστες προϋποθέσεις χωρίς να τις υπερκαλύπτουν, όπως γινόταν στο παρελθόν.

... και οι ενώσεις προσώπων απέκτησαν προεξέχοντα ρόλο στις διαπραγματεύσεις σε επίπεδο επιχειρήσεων.

Πριν την ψήφιση του νόμου 4024, η διαδικασία σύστασης συνδικαλιστικής οργάνωσης σε επίπεδο επιχείρησης ήταν επαχθής. Για παράδειγμα, η διεκπεραίωση της αίτησης για τη σύσταση επιχειρησιακού σωματείου από το Πρωτοδικείο απαιτούσε αρκετούς μήνες. Στις 31 Μαΐου 2011, το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας ανακοίνωσε ότι η νέα δικαστική απόφαση από το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών προέβλεπε προθεσμία 20 ημερών για την έκδοση αποφάσεων σχετικά με τη σύσταση σωματείων. Ωστόσο, αυτή η απόφαση δεν ίσχυσε ποτέ πλήρως, και μερικούς μήνες αργότερα ο νόμος 4024 χορήγησε δικαιώματα διαπραγμάτευσης σε ενώσεις προσώπων.

Κατά συνέπεια, οι ενώσεις προσώπων απέκτησαν μεγάλη σπουδαιότητα στο περιβάλλον των εργασιακών σχέσεων από το 2011 και εξής. Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη του ΟΜΕΔ, 83,4 τοις εκατό των επιχειρησιακών συμβάσεων εργασίας που καταγράφηκαν κατά τη διετία 2011–2012 υπογράφηκαν από ενώσεις προσώπων.¹⁹² Οι ΣΣΕ που διαπραγματεύθηκαν πρωτοβάθμιες κλαδικές και τοπικές συνδικαλιστικές οργανώσεις αντιπροσωπεύουν το 11 τοις εκατό του συνόλου των συμβάσεων εργασίας, ενώ οι ΣΣΕ που υπογράφηκαν από επιχειρησιακά σωματεία έφτασαν στο 5,1 τοις εκατό του συνόλου. Αντίστοιχα, η ελληνική Κυβέρνηση ανέφερε στην Επιτροπή Εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ ότι 72 τοις εκατό των επιχειρησιακών συμβάσεων εργασίας που καταγράφηκαν το 2012 υπογράφηκαν από ενώσεις προσώπων. Για το 2013, το ποσοστό ήταν 57 τοις εκατό κατά το χρόνο συλλογής των στοιχείων.¹⁹³ Προκαταρκτικές εκτιμήσεις για το 2014 δείχνουν ότι από τις 149 νέες

¹⁹² Ιωάννου και Παπαδημητρίου (2013).

¹⁹³ Παρατήρηση της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ σχετικά με την Εφαρμογή των Συμβάσεων και των Συστάσεων (CEACR) – υιοθετήθηκε το 2013, δημοσιεύθηκε στην 103η Σύνοδο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (2014), Σύμβαση περί Συνδικαλιστικού Δικαιώματος και Συλλογικών Διαπραγματεύσεων, 1949 (αριθ. 98), Ελλάδα.

επιχειρησιακές ΣΣΕ που καταγράφηκαν το Μάιο, 54 τοις εκατό υπογράφηκαν από ενώσεις προσώπων.¹⁹⁴ Παρά την αυξημένη διάδοση και σπουδαιότητα των ενώσεων προσώπων ως διαπραγματευτικών εταίρων, οι ενώσεις αυτές συνεχίζουν να λειτουργούν σε πιο ανίσχυρη βάση από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, καθώς διαλύονται αυτομάτως εάν ο αριθμός των μελών τους πέσει κάτω από τα τρία πέμπτα των εργαζομένων της επιχείρησης. Επιπλέον, δεν χαίρουν της συνήθους συνδικαλιστικής προστασίας και δεν συνδέονται με σημαντικές συνδικαλιστικές οργανώσεις. Αυτό το αποδυναμωμένο κύρος σε σύγκριση με τα σωματεία θα μπορούσε να επηρεάζει τις διαπραγματευτικές θέσεις των ενώσεων προσώπων, λαμβάνοντας υπόψη τις βαθύτερες περικοπές των μισθών, όπως παρουσιάστηκε στην ενότητα Γ.

¹⁹⁴ Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, <http://www.ypakp.gr/index.php?ID=79h7QJQee4NLStoF> [30 Μαΐου 2014].

Γ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΜΙΣΘΩΝ ΜΕΣΩ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΩΝ ΚΑΙ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΤΩΤΑΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ

Έχει σημειωθεί πτώση των μισθών, εν μέρει λόγω των μειώσεων μισθών στις συλλογικές συμβάσεις εργασίας ...

Στη διάρκεια της ύφεσης, οι μισθοί έπεσαν στην Ελλάδα σημαντικά περισσότερο απ' ό,τι σε οποιαδήποτε άλλη χώρα της ΕΕ. Ειδικότερα, ο δείκτης ονομαστικών μισθών άρχισε να συρρικνώνεται το πρώτο τρίμηνο του 2010 και παρέμεινε σε αρνητικό έδαφος μέχρι το τελευταίο τρίμηνο του 2013. Επιπλέον, το μέγεθος της συρρίκνωσης συν τω χρόνω αυξήθηκε: οι ονομαστικοί μισθοί μειώθηκαν κατά 5,6 τοις εκατό το 2011, 6,9 τοις εκατό το 2012 και 8 τοις εκατό το 2013. Έχουν καταγραφεί πρόσφατα ήπιες ενδείξεις σταθεροποίησης, καθώς ο δείκτης ονομαστικών μισθών αυξήθηκε κατά 0,6 τοις εκατό το πρώτο τρίμηνο του 2014 σε σχέση με την ίδια περίοδο του προηγούμενου έτους. Ωστόσο, στο μεγαλύτερο τμήμα της κρίσης, οι τιμές δεν προσαρμόστηκαν και ο πληθωρισμός παρέμεινε αξιοσημείωτα υψηλότερος από την αύξηση των ονομαστικών μισθών (βλ. επίσης Κεφάλαιο 2).¹⁹⁵

Η συρρίκνωση των μισθών έχει πάρει διάφορες μορφές και έχει θίξει τόσο εργαζόμενους που καλύπτονται από συλλογικές συμβάσεις, όσο και εργαζόμενους που δεν καλύπτονται. Ως προς τους τελευταίους, οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας στην Ελλάδα προέβλεπαν μειώσεις μισθών σύμφωνα με τις τάσεις που παρουσιάστηκαν παραπάνω. Στην πραγματικότητα, το 2012 στην Ελλάδα οι μειώσεις μισθών εγκρίθηκαν και υιοθετήθηκαν σε οκτώ από τις 14 εθνικές κλαδικές, τέσσερις από τις επτά τοπικές κλαδικές και τρεις από τις έξι ομοιοεπαγγελματικές συλλογικές συμβάσεις εργασίας που ερευνήσε ο ΟΜΕΔ.¹⁹⁶ Οι περικοπές μισθών ήταν ακόμη συνθηθέστερες στις επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις. Πράγματι, μόλις 0,7 τοις εκατό των επιχειρησιακών συμβάσεων που υπεγράφησαν το 2012 ενέκρινε αυξήσεις μισθών, ενώ 16 τοις εκατό διατήρησε το προηγούμενο επίπεδο μισθών, 19 τοις εκατό ενέκρινε μειώσεις μισθών και 48 τοις εκατό προσαρμόσε τους μισθούς στα όρια της ΕΓΣΣΕ. Παρόλο που η προσαρμογή στην ΕΓΣΣΕ δεν συνεπάγεται απαραίτητως μείωση μισθών, τα στοιχεία υποδεικνύουν ότι γενικώς αυτό συμβαίνει.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Τα δεδομένα είναι εποχικά αναπροσαρμοσμένα, αλλά δεν έχουν αναπροσαρμοστεί με βάση των αριθμό των εργασιμων ημερών. Τα δεδομένα για το 1ο τρίμηνο του 2014 είναι προσωρινά.

¹⁹⁶ Ο ΟΜΕΔ διερεύνησε το περιεχόμενο συλλογικών συμβάσεων το 2012 και κατέληξε σε συμπεράσματα αναφορικά με τις μισθολογικές παροχές ανά τύπο σύμβασης. Λόγω των διαφορετικών μεθόδων υπολογισμού, τα ετήσια αριθμητικά στοιχεία για τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας διαφέρουν από εκείνα που παρείχε το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, όπως επεξηγήθηκε παραπάνω.

¹⁹⁷ Ιωάννου και Παπαδημητρίου (2013).

Το γεγονός αυτό έρχεται σε αντίθεση με την εμπειρία άλλων χωρών της ΕΕ, όπου οι συλλογικές διαπραγματεύσεις έχουν γενικά συντελέσει στην προστασία των εισοδημάτων στη διάρκεια της κρίσης, χωρίς να αποτελέσουν πρόσκομμα στην οικονομική προσαρμογή. Για παράδειγμα στη Γερμανία, οι αυξήσεις μισθών που συνομολογούνται σε συλλογικές συμβάσεις εργασίας πέρασαν από το 2,9 τοις εκατό το 2008 στο 1,8 τοις εκατό το 2010 και επέστρεψαν στα προ κρίσης επίπεδα (2,8 τοις εκατό) το 2013. Επίσης, στη Γερμανία λήφθηκαν υπόψη οι διαφορές της μακροοικονομικής κατάστασης μεταξύ των κλάδων, με τις μισθολογικές αυξήσεις το 2013 να κυμαίνονται από 3,6 τοις εκατό στους ύδρευσης, ηλεκτρισμού και εξόρυξης έως 2,3 τοις εκατό στο τραπεζικό και τον ασφαλιστικό κλάδο.¹⁹⁸

Ενδιαφέρον στην περίπτωση της Ελλάδας είναι το γεγονός ότι η μεγάλη διάδοση των ενώσεων προσώπων φαίνεται να έχει επιδράσει αρνητικά στην διαπραγματευτική ισχύ ως προς τους μισθούς. Στην πραγματικότητα, 65,4 τοις εκατό των επιχειρησιακών συμβάσεων που υπεγράφησαν με ενώσεις προσώπων προέβλεπαν μισθολογικές προσαρμογές στα επίπεδα της ΕΓΣΣΕ, ενώ στις επιχειρησιακές συμβάσεις που συνήφθησαν με συνδικαλιστικές οργανώσεις, το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 3,5 τοις εκατό. Αντίστοιχα, το 33,5 τοις εκατό των επιχειρησιακών συμβάσεων που συνήφθησαν με συνδικαλιστικές οργανώσεις διατήρησαν σταθερά τα επίπεδα μισθών, έναντι του μόλις 1 τοις εκατό των επιχειρησιακών συμβάσεων που υπεγράφησαν με ενώσεις προσώπων.¹⁹⁹

Επιπλέον, σύμφωνα με την τάση προς ατομικές συμβάσεις εργασίας, αυξήθηκαν οι καθοδικές πιέσεις για τους μισθούς. Στην ουσία, λόγω της απουσίας ισχύουσας ΣΣΕ, οι ατομικές συμβάσεις εργασίας βασίζονται στον κατώτατο μισθό που έχει καθοριστεί δια νόμου, και στους όρους εργασίας όπως προβλέπονται στην ΕΓΣΣΕ.

... καθώς και περικοπές στους μισθούς του δημόσιου τομέα ...

Μειώσεις μισθών έχουν σημειωθεί τόσο στον ιδιωτικό, όσο και στο δημόσιο τομέα, καθώς η Κυβέρνηση ενέκρινε μια σειρά μέτρων τα οποία αποσκοπούσαν στη μείωση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων προκειμένου να συγκρατηθούν οι δημόσιες

¹⁹⁸ Τα δεδομένα για το 2013 είναι προκαταρκτικά. Πηγή: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/07/articles/de1307019i.htm> [22 Σεπτέμβριος 2014].

¹⁹⁹ όπ. παρ.

δαπάνες και να εξομοιωθούν τα επίπεδα μισθών με εκείνα του ιδιωτικού τομέα.²⁰⁰ Οι εξοικονομήσεις από το μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων – οι οποίες είχαν αρχικά είχαν προγραμματιστεί για 770 εκατομμύρια ευρώ το 2011, 600 εκατομμύρια ευρώ το 2012, 448 εκατομμύρια ευρώ το 2013, 306 εκατομμύρια ευρώ το 2014 και 71 εκατομμύρια ευρώ το 2015 – υλοποιήθηκαν. Ειδικότερα, με το νόμο 3833/2010 μειώθηκαν για όλους τους εργαζόμενους του δημόσιου τομέα τα επιδόματα και οι αποζημιώσεις κατά 12 τοις εκατό, οι τακτικές αποδοχές κατά 7 τοις εκατό και το δώρο Χριστουγέννων κατά 30 τοις εκατό. Επιπλέον, ο νέος νόμος απαγόρευσε τις αυξήσεις μισθών στο δημόσιο τομέα, ανέστειλε τις προσλήψεις νέων δημοσίων υπαλλήλων και εισήγαγε την αναλογία της μίας πρόσληψης ανά πέντε αναχωρήσεις μόνιμων υπαλλήλων του δημόσιου τομέα.

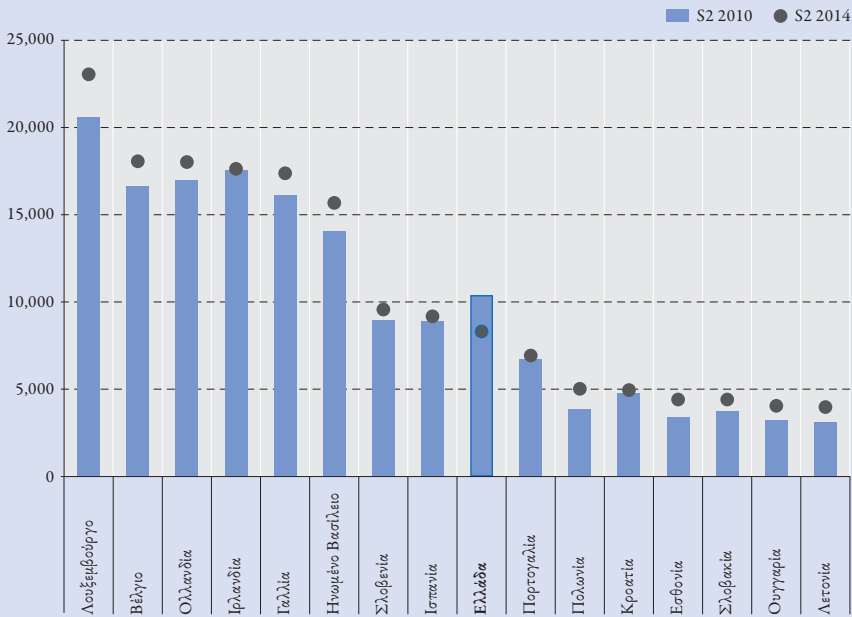
Η νομοθεσία τροποποιήθηκε περαιτέρω με το νόμο 3845/2010. Ειδικότερα, ο νόμος προέβλεπε ότι τα πάσης φύσεως επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά θα περικόπτονταν κατά 8 τοις εκατό για τους δημοσίους υπαλλήλους και κατά τρία τοις εκατό για το προσωπικό των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου. Επιπλέον, θεσπίστηκε ανώτατο όριο για τα δώρα Χριστουγέννων και Πάσχα και το επίδομα αδείας – τα οποία αθροιστικά ισούνται με μισθούς δύο μηνών (και αναφέρονται ως 13ος και 14ος μισθός), δηλαδή μόνο οι εργαζόμενοι με μηνιαίες αποδοχές κάτω των 3.000 ευρώ δικαιούνταν πλέον αυτά τα δώρα και επιδόματα. Τέλος, με το νόμο 3899/2010 μειώθηκαν κατά 10 τοις εκατό όλες τις μικτές μηνιαίες αποδοχές άνω των 1.800 ευρώ και θεσπίστηκε το ανώτατο όριο των 4.000 ευρώ για τις μικτές μηνιαίες αποδοχές στο δημόσιο τομέα. Ως αποτέλεσμα αυτών των μέτρων, το μισθολόγιο του Δημοσίου μειώθηκε κατά περισσότερο από ένα τρίτο στη διάρκεια της κρίσης – από 24,5 δισεκατομμύρια ευρώ το Δεκέμβριο 2009 σε €15,9 δισεκατομμύρια ευρώ το Σεπτέμβριο 2013.

... και μείωση του κατώτατου μισθού.

Τέλος, η πτώση του μέσου μισθού ήταν επίσης αποτέλεσμα των περικοπών του κατώτατου μισθού. Ειδικότερα, στο πλαίσιο του προγράμματος δημοσιονομικής εξυγίανσης, ο κατώτατος (μηνιαίος) μισθός μειώθηκε το 2012 από 751 ευρώ σε 586,08 ευρώ για εργαζόμενους άνω των 25 ετών (μείωση της τάξης του 22 τοις

²⁰⁰ Οι μειώσεις μισθών θεσπίστηκαν με τους νόμους 3833/2010, 3845/2010, 3899/2010, 3986/2011, 4024/2011 και 4093/2012.

Σχήμα 5.1 Ετήσιος κατώτατος μισθός σε επιλεγμένες χώρες
(ευρώ ανά έτος)



Σημείωση: Το S2 αναφέρεται στο δεύτερο εξάμηνο του αντίστοιχου έτους.

Πηγή: Τμήμα Ερευνών της ΔΟΕ βάσει στοιχείων της Eurostat.

εκατό) και από 751 ευρώ σε 510,95 ευρώ για νέους εργαζόμενους κάτω των 25 ετών (μείωση της τάξης του 32 τοις εκατό). Στις 30 Μαρτίου 2014 ψηφίστηκε ένα νέο νομοσχέδιο, το οποίο επέφερε αλλαγές του κατώτατου μισθού για νεοπροσληφθέντες εργαζόμενους, οι οποίοι προηγουμένως ήταν μακροχρόνια άνεργοι. Πιο συγκεκριμένα, ο κατώτατος μισθός για όσους ήταν άνεργοι άνω των 12 μηνών ορίστηκε στα 586,08 ευρώ ανεξαρτήτως ηλικίας και προϋπηρεσίας.²⁰¹ Αυτός ο νέος κατώτατος μισθός θα παραμείνει σε ισχύ μέχρι τη λήξη του προγράμματος χρηματοπιστωτικής στήριξης, και στη συνέχεια θα καθορίζεται με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου κατόπιν διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους και τους αντίστοιχους εξειδικευμένους φορείς. Επιπροσθέτως, καταργήθηκαν οι προσαυξήσεις προϋπηρεσίας με ισχύ από 14 Φεβρουαρίου 2012 – το μέτρο αυτό θα παραμείνει σε ισχύ μέχρι να μειωθεί το ποσοστό ανεργίας κάτω από το 10 τοις εκατό.

²⁰¹ Ο κατώτατος μισθός στην Ελλάδα προσαυξάνεται με επιδόματα προϋπηρεσίας που ποικίλλουν ανάλογα με την ηλικία (δηλαδή κάτω ή άνω των 25 ετών) και το καθεστώς του εργαζομένου (δηλαδή εργάτης ή υπάλληλος). Για παράδειγμα, ένα υπάλληλος 30 ετών ο οποίος έχει 6 έτη προϋπηρεσίας λαμβάνει επίδομα ίσο με 20 τοις εκατό του κατώτατου μισθού.

Ενδιαφέρον είναι το γεγονός ότι η Ελλάδα είναι η μόνη χώρα της ΕΕ στην οποία μειώθηκε ο κατώτατος μισθός στη διάρκεια της κρίσης. Αντιθέτως, την ίδια περίοδο, ο κατώτατος μισθός αυξήθηκε κατά 11,3 τοις εκατό στο Ηνωμένο Βασίλειο, 8,2 τοις εκατό στο Βέλγιο, 7,6 τοις εκατό στη Γαλλία, 5,6 τοις εκατό στην Ολλανδία και κατά περισσότερο από 20 τοις εκατό σε κάποιες χώρες της Ανατολικής Ευρώπης. Επίσης, άλλες οικονομίες που επλήγησαν σημαντικά από την παγκόσμια ύφεση κατάφεραν να αυξήσουν τον κατώτατο μισθό – στην Πορτογαλία και την Ισπανία αυξήθηκε κατά 2 τοις εκατό (Σχήμα 5.1).²⁰² Κατά συνέπεια, στην Ελλάδα ο δείκτης κατώτατου μισθού προς διάμεσο εισόδημα μειώθηκε από 48 τοις εκατό το 2008 σε 43 τοις εκατό το 2012. Ο δείκτης αυτός αποτελεί τον τρίτο χαμηλότερο στη ζώνη του ευρώ – μόλις πάνω από της Εσθονίας και του Λουξεμβούργου – και είναι σημαντικά χαμηλότερος από εκείνους που καταγράφονται σε άλλες χώρες της ΕΕ, όπως η Γαλλία (62 τοις εκατό) και η Πορτογαλία (58 τοις εκατό).²⁰³

²⁰² Υπολογίζεται λαμβάνοντας υπόψη τον ετήσιο κατώτατο μισθό. Πράγματι, σε ορισμένες χώρες, όπως η Ελλάδα, η Ισπανία και η Ιρλανδία, ο κατώτατος μισθός καταβάλλεται 14 μήνες ετησίως.

²⁰³ Βάση στατιστικών δεδομένων του ΟΟΣΑ.

Δ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Στις προηγούμενες ενότητες αυτού του κεφαλαίου παρουσιάστηκαν ο ρόλος του κοινωνικού διαλόγου σε εθνικό, περιφερειακό και θεσμικό επίπεδο, καθώς και οι διαφορετικές προσεγγίσεις που ανάκνυσαν στη διάρκεια της κρίσης. Αναφέρθηκε επίσης η εξέλιξη της κανονιστικής ρύθμισης των συλλογικών διαπραγματεύσεων στην Ελλάδα, ταυτόχρονα με τις πρώτες επιπτώσεις των πιο πρόσφατων μεταρρυθμίσεων. Επιπροσθέτως, αναλύθηκαν λεπτομερώς ο καθορισμός μισθών ως χαρακτηριστικό των συλλογικών διαπραγματεύσεων και οι εξελίξεις των μισθών στη διάρκεια της τρέχουσας οικονομικής κρίσης.

Με βάση την παραπάνω ανάλυση, αυτή η ενότητα επικεντρώνεται σε ζητήματα πολιτικής που θα μπορούσαν να εξετάσουν οι τρεις εταίροι στην Ελλάδα, καθώς αναλογίζονται την πορεία της χώρας προς το μέλλον. Βάσει των παραπάνω, μπορούν να αναδειχθούν τρία βασικά ζητήματα πολιτικής:

- (i) Οι μηχανισμοί κοινωνικού διαλόγου πρέπει να ενδυναμωθούν, προκειμένου να παρέχουν ένα αποτελεσματικό πλαίσιο λήψης αποφάσεων σχετικά με κοινωνικά και οικονομικά θέματα. Στην ίδια λογική, θα μπορούσε να διεξαχθεί μία λεπτομερής ανάλυση των υφιστάμενων μηχανισμών και των στόχων τους σε ένα τριμερές περιβάλλον, με σαφή πρόθεση την ενίσχυση του ρόλου της τριμερούς διαβούλευσης για τη λήψη αποφάσεων.
- (ii) Ο τριμερής κοινωνικός διάλογος και οι συλλογικές διαπραγματεύσεις μπορούν να επωφεληθούν από τη βαθύτερη παρακολούθηση της αγοράς εργασίας, συμπεριλαμβανομένων των μισθών, των όρων εργασίας και των εξελίξεων τιμών – πιθανώς μέσω ενός τριμερούς οργάνου. Με τον τρόπο αυτόν, δίνεται η δυνατότητα για καλύτερα ενημερωμένες αποφάσεις βάσει στοιχείων. Το τριμερές όργανο θα μπορούσε επίσης να υποστηρίζει το μελλοντικό μηχανισμό καθορισμού κατώτατου μισθού και να διασφαλίζει ότι οι μισθοί εξελίσσονται δεόντως, δηλαδή σύμφωνα με την παραγωγικότητα, ώστε να αποτρέπεται η κατακρήμνιση των μισθών και της ανταγωνιστικότητας.

-
- (iii) Για να αποδίδει το σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων βιώσιμα αποτελέσματα, είναι αναγκαίο να διασφαλίζεται η αυτονομία και η αποτελεσματική εκπροσώπηση στις συλλογικές διαπραγματεύσεις των οργανώσεων τόσο των εργοδοτών, όσο και των εργαζομένων. Σε αυτό πλαίσιο, θα ήταν σκόπιμο για τους τρεις εταίρους να σκεφτούν με ποιον τρόπο θα μπορούσαν οι ενώσεις προσώπων να οργανωθούν και να συνδεθούν με επίσημες συνδικαλιστικές οργανώσεις, ώστε να διασφαλίζεται η εκπροσώπηση των εργαζομένων μέσω κατάλληλων οργάνων. Επιπλέον, είναι σημαντικό να μετριάσουν τα κενά κάλυψης με τη σύναψη ΣΣΕ σε κατάλληλα επίπεδα και διασφαλίζοντας ότι υπάρχει συντονισμός μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων. Θα μπορούσε να εξεταστεί συνδυαστικά η καθιέρωση ελάχιστων προδιαγραφών σε κλαδικό/ομοιοεπαγγελματικό επίπεδο και η προσαρμογή του επιχειρησιακού επιπέδου σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο. Οι προτεινόμενες λύσεις θα πρέπει συζητηθούν στο πλαίσιο τριμερούς διαλόγου, αξιολογώντας δεόντως μοντέλα, τα οποία αρμόζουν με τη δομή της ελληνικής οικονομίας όπου κυριαρχούν οι μικρές (και συχνά οικογενειακές) επιχειρήσεις.

*Πρώτον, ενίσχυση των τριμερών
διαβουλεύσεων και του κοινωνικού διαλόγου, ώστε να
δημιουργηθεί μία στέρεη βάση για αλλαγές ...*

Προκειμένου να εξασφαλισθεί βιωσιμότητα και επιτυχία, οι προκλήσεις σε επίπεδο μακροοικονομίας, αγοράς εργασίας και κοινωνίας που παρουσιάζονται σε αυτή την έκθεση θα πρέπει να αντιμετωπιστούν με συντονισμένες προσπάθειες των βασικών εταίρων και από κοινού συμφωνημένες πολιτικές. Οι θεσμοί του κοινωνικού διαλόγου παρέχουν ένα πλαίσιο για τη διεξαγωγή του εν λόγω διαλόγου, και η λειτουργία αυτών των θεσμών προάγεται αποδίδοντας την κατάλληλη σημασία στις αποφάσεις που υιοθετούν. Σε αυτή την κατεύθυνση, τα Εποπτικά Όργανα της ΔΟΕ έχουν ενθαρρύνει σε διάφορες περιπτώσεις την ελληνική Κυβέρνηση και τους κοινωνικούς εταίρους να επανεκκινήσουν ταχύτατα τον εντατικό κοινωνικό διάλογο με σκοπό την ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου οράματος για τις εργασιακές σχέσεις

στη χώρα. Θεωρούν ότι είναι σημαντικό να δημιουργήσει η ελληνική Κυβέρνηση χώρο για τους κοινωνικούς εταίρους, προκειμένου να εμπλακούν πλήρως στον καθορισμό οποιονδήποτε περαιτέρω μέτρων που θίγουν κεντρικές πτυχές των εργασιακών σχέσεων και του κοινωνικού διαλόγου, έχοντας την πεποίθηση ότι οι απόψεις των κοινωνικών εταίρων θα ληφθούν υπόψη.²⁰⁴

Στο μέλλον, είναι αναγκαία η προσεκτικότερη ανάλυση της λειτουργίας των μηχανισμών κοινωνικού διαλόγου και της επιρροής που ασκεί ο συμβουλευτικός ρόλος τους στη χάραξη πολιτικής και τη νομοθετική διαδικασία. Θα πρέπει να περιλαμβάνονται όργανα από διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης και διάφορους τομείς, για παράδειγμα από το σύστημα επαγγελματικής κατάρτισης, με στόχο την εξεύρεση λύσεων που θα ωφελούν βέλτιστα την αγορά εργασίας. Μία τέτοια ανάλυση θα έδινε τη δυνατότητα στους τρεις εταίρους να συμφωνούν από κοινού σε προσαρμογές των δομών, όπως και όποτε κρίνεται απαραίτητο, προκειμένου να ενδυναμώνεται ο ρόλος των τριμερών διαβουλεύσεων στην πολιτική και τη θέσπιση νόμων. Σε άλλες χώρες, εθνικά τριμερή όργανα εμπλέκονται δυναμικά στον καθορισμό της εθνικής πορείας δράσης στη διάρκεια της τρέχουσας κρίσης:

- *Επανεξέταση των κύριων μηχανισμών κοινωνικού διαλόγου και διαδικασίες διαβούλευσης με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας αυτών:* ο θεσμοθετημένος και τακτικός κοινωνικός διάλογος σε εθνικό επίπεδο έχει βοηθήσει άλλες χώρες να αντιμετωπίσουν οικονομικά και κοινωνικά ζητήματα στη διάρκεια της κρίσης. Για παράδειγμα, η Ολλανδία κινητοποίησε γρήγορα τους τακτικούς μηχανισμούς εθνικού κοινωνικού διαλόγου ανταποκρινόμενη στην παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, ενώ οι επικείμενες συνέπειες της κρίσης είχαν ήδη συζητηθεί το Μάρτιο 2008. Μία ειδική τριμερής ομάδα αντιμετώπισης της κρίσης συγκροτήθηκε από την Κυβέρνηση τον Ιανουάριο του 2009, ώστε να αντεπεξέλθει στις προκλήσεις μέσω κοινής δράσης. Προϊόντα αυτού διαλόγου ήταν αρχικά ένας διμερής συμβιβασμός και στη συνέχεια μία συμφωνία των κοινωνικών εταίρων για ένα κυβερνητικό πακέτο μέτρων που αποσκοπούσε στο μετριασμό των επιπτώσεων της κρίσης. Σύμφωνα με το ολλανδικό υπουργείο εργασίας, η μακρά παράδοση του θεσμοθετημένου εθνικού τριμερούς διαλόγου συνέβαλε στην αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κρίσης μέσω τριμερούς απόκρισης.²⁰⁵

²⁰⁴ Παρατήρηση της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ (CEACR) – υιοθετήθηκε το 2012, δημοσιεύθηκε στην 102η Σύνοδο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (2013), Σύμβαση περί Συνδικαλιστικού Δικαιώματος και Συλλογικών Διαπραγματεύσεων, 1949 (αριθ. 98), και ΔΟΕ (2013α).

²⁰⁵ Ghellab (2009).

Για να ενισχυθεί η πολιτική επιρροή της τριμερούς συναίνεσης, οι κοινωνικοί εταίροι στην Ελλάδα θα μπορούσαν, λόγου χάρη, να εξετάσουν την καθιέρωση κανόνων βάσει των οποίων οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής και τα μέλη της νομοθετικής εξουσίας θα οφείλουν να αιτιολογούν οποιαδήποτε ουσιώδη απόκλιση από τις γνωμοδοτήσεις των τριμερών συμβουλευτικών οργάνων, όπως η ΟΚΕ. Επιπλέον, σημαντική είναι η έμπρακτη διευκόλυνση των τριμερών εργασιών: η ίδια η ΟΚΕ έχει επισημάνει την ανάγκη για *συστηματική και έγκαιρη αποστολή στην Ο.Κ.Ε. του συνόλου των νομοθετικών παρεμβάσεων* από την Κυβέρνηση, ώστε να μπορεί ως θεσμός να επιτελεί τις λειτουργίες της αποτελεσματικά.²⁰⁶ Το ίδιο αναμφίβολα ισχύει και για άλλα τριμερή όργανα σε διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης.

... ιδιαίτερα ως προς την παρακολούθηση της αγοράς εργασίας και τις εξελίξεις των μισθών, ώστε να χαράσσονται πολιτικές βάσει στοιχείων και οι συλλογικές διαπραγματεύσεις να είναι αποτελεσματικές.

Ο κοινωνικός διάλογος και οι διαδικασίες συλλογικής διαπραγμάτευσης εξαρτώνται ουσιαστικά από ακριβή και ενημερωμένα στοιχεία για την αγορά εργασίας. Τα στοιχεία για τους όρους εργασίας στην Ελλάδα, όμως, παρουσιάζουν σημαντικά κενά, τα οποία θα πρέπει να καλυφθούν προκειμένου να καταστεί εφικτή και αποτελεσματική η τριμερής λήψη αποφάσεων και η χάραξη πολιτικής εν γένει. Αφού καταστούν διαθέσιμα, τα στοιχεία αυτά θα πρέπει να αναλυθούν από ένα τριμερές εξειδικευμένο φορέα, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι εθνικές πολιτικές προκύπτουν από συμβουλές που βασίζονται σε τεκμηριωμένα στοιχεία. Η Επιτροπή Εμπειρογνομώνων της ΔΟΕ παρότρυνε ήδη από το 2012 την κυβέρνηση να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια, για να αποτρέψει την περιστολή των δικαιωμάτων των εργαζομένων όσον αφορά στην προστασία μισθών και να επιδιώξει την αποκατάσταση της αγοραστικής δύναμης των μισθών.²⁰⁷ Για να λαμβάνονται αποφάσεις σχετικά με αυτά τα ζητήματα, προϋπόθεση αποτελούν η τακτική παρακολούθηση και ανάλυση εξελίξεων των μισθών και των λοιπών όρων εργασίας, καθώς και των τιμών και των λοιπών εξελίξεων στην οικονομία, και μάλιστα έγκαιρα.

²⁰⁶ ΟΚΕ (2012).

²⁰⁷ Παρατήρηση της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων της ΔΟΕ (CEACR) – υιοθετήθηκε το 2012, δημοσιεύθηκε στην 102η Σύνοδο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (2013), Σύμβαση για την Προστασία των Μισθών, 1949 (αριθ. 95), Ελλάδα.

Επιπλέον, ο συντονισμός της εξέλιξης των μισθών σε εθνικό επίπεδο θα πρέπει να συνεχίζεται σε επίπεδο κλάδων και επιχειρήσεων, προκειμένου γίνεται προσαρμογή στην πραγματικότητα. Ειδικότερα, οι διαπραγματεύσεις σε κλαδικό επίπεδο θα μπορούσαν να εγγυώνται ότι οι μισθολογικές εξελίξεις στις διάφορες επιχειρήσεις του ίδιου κλάδου συνάδουν με τις ανταγωνιστικές προκλήσεις που χαρακτηρίζουν διαφορετικές οικονομικές περιφέρειες. Τέλος, οι διαπραγματεύσεις σε επίπεδο επιχειρήσεων θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι η ανάγκη ευελιξίας σε μία επιχείρηση δεν μεταφράζεται σε αδιάκοπη καθοδική πορεία του ύψους των μισθών. Στην ουσία, μπορεί να προαχθεί με το μηχανισμό παρακολούθησης μισθών και όρων εργασίας που υπάρχει σε κεντρικό επίπεδο, την αποτελεσματική συλλογή πληροφοριών, καθώς καλά προετοιμασμένους διαπραγματευτές στα χαμηλότερα επίπεδα. Πράγματι, ο αποτελεσματικός συντονισμός σε θέματα μισθών σε χαμηλότερο επίπεδο διαπραγματεύσεων μπορεί να οδηγήσει σε καινοτόμες πρακτικές, όπως η συμμετοχή των εργαζομένων στα κέρδη (βλ. Πλαίσιο 5.4).

Υπάρχουν διαθέσιμες καλές πρακτικές για την αποτελεσματική συλλογή στοιχείων, καθώς και την ανάλυση και την παρακολούθηση των εξελίξεων στους μισθούς, τους όρους εργασίας και την οικονομία σε περιβάλλον τριμερούς διαλόγου:

- *Θεσμοθέτηση της έγκαιρης συλλογής δεδομένων σχετικά με μισθούς, τιμές και όρους εργασίας:* για αποτελεσματικότερη λήψη αποφάσεων αναφορικά με την αγορά εργασίας, απαιτούνται οπωσδήποτε πληροφορίες σχετικά με τους μισθούς και τους όρους εργασίας που καθορίζονται στις ΣΣΕ σε διάφορα επίπεδα, καθώς και στοιχεία σχετικά με αποκλίσεις από τις κλαδικές/ομοιοεπαγγελματικές συμβάσεις σε επίπεδο επιχειρήσεων στη διάρκεια της κρίσης. Επιπροσθέτως, είναι σημαντικό να εκτιμάται και η κάλυψη των εργαζομένων από τις ΣΕΕ – πληροφορίες που θα μπορούσαν να συλλέγονται από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας σε συνδυασμό με την υποβολή αναφορών σχετικά με τις συναφθείσες ΣΣΕ. Οι ίδιοι οι κοινωνικοί εταίροι θα επωφελούνται από έναν στενότερο έλεγχο της εξέλιξης του αριθμού των μελών τους, καθώς θα βελτιωνόταν η απήχηση, οι στρατηγικές και οι υπηρεσίες τους. Επιπλέον, εξίσου κρίσιμης σημασίας είναι οι πληροφορίες σχετικά με τις εξελίξεις των τιμών και την κατάσταση της αγοράς εργασίας σε άλλες χώρες, εμπορικούς εταίρους και

γειτονικά κράτη. Περαιτέρω, τα στοιχεία για τις απεργίες και τις ημέρες απώλειας εργασίας λόγω απεργιών θα επέτρεπαν την εκτίμηση του κόστους των εργασιακών συγκρούσεων. Διάφορες άλλες χώρες της ΕΕ συλλέγουν τέτοια αναλυτικά στοιχεία με την ενεργό συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων. Για παράδειγμα, στη Φιλανδία, η κύρια Συνομοσπονδία Εργοδοτών συλλέγει στοιχεία για μισθούς από τον ιδιωτικό τομέα, συμβάλλοντας στα συνολικά στατιστικά στοιχεία της Κεντρικής Στατιστικής Υπηρεσίας.²⁰⁸

- *Συγκρότηση τριμερούς φορέα με συμβουλευτικό ρόλο, για να προβαίνει σε εισηγήσεις σχετικά με το μηχανισμό καθορισμού κατώτατου μισθού καθώς και τον κοινωνικό διάλογο και τις διαδικασίες συλλογικών διαπραγματεύσεων:* είναι σημαντικό να υπάρχει ένας τριμερής μηχανισμός για την παρακολούθηση και ανάλυση των στοιχείων που παράγονται, καθώς και για την υποβολή εισηγήσεων σχετικά με την ευρύτερη χάραξη πολιτικής. Η ανάλυση αυτή θα μπορούσε στη συνέχεια να χρησιμοποιηθεί κατά τη λήψη αποφάσεων αναφορικά, λόγου χάρη, με την υιοθέτηση κατώτατου μισθού μετά την περίοδο του προγράμματος χρηματοπιστωτικής στήριξης, αλλά και το συντονισμό των μισθών μεταξύ των κλάδων. Με το τρόπο αυτόν θα μπορούσε να διασφαλιστεί ότι οι μισθοί εξελίσσονται σύμφωνα με την παραγωγικότητα και τις εξελίξεις τιμών – αποτρέποντας την πτώση των αμοιβών κάτω από το όριο της φτώχειας και φροντίζοντας ώστε η αύξηση των αμοιβών να μην υπερβαίνει την αύξηση της παραγωγικότητας. Επιπλέον, θα μπορούσαν να αναλύονται στοιχεία για την παραγωγικότητα και τις ροές απασχόλησης, ώστε να είναι δυνατή η παροχή συστάσεων σχετικά με την εξέλιξη των μισθών, οι οποίες θα ευνοούσαν την ανακατανομή μεταξύ κλάδων και δεν θα παρεμπόδιζαν την ανάκαμψη της απασχόλησης.

Αυτού του είδους η παρακολούθηση και ανάλυση θα μπορούσε να πραγματοποιείται υπό την αιγίδα κατάλληλων τριμερών φορέων, όπως η ΟΚΕ ή ο ΟΜΕΔ, ή η νεοσυσταθείσα Εθνική Επιτροπή Κοινωνικού Διαλόγου. Για παράδειγμα, στην Αυστρία και τη Φιλανδία ιδρύθηκαν τέτοιοι τριμερείς εθνικοί φορείς, οι οποίοι παρακολουθούν τις εξελίξεις των μισθών, το κόστος και την αγοραστική δύναμη, την εφαρμογή των ΣΣΕ και τις επιπτώσεις τους σε γενικό επίπεδο, καθώς και τις εξελίξεις στις αγορές των εμπορικών εταίρων.²⁰⁹

²⁰⁸ <http://www.ek.fi> [3 Ιουνίου 2014].

²⁰⁹ Βλ., ενδεικτικά, την Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta (TUKUSETO) στη Φιλανδία και την Paritätische Kommission στην Αυστρία.

Πλαίσιο 5.4 Η συλλογική σύμβαση στην εταιρεία ταχυμεταφορών ACS

Οι μισθοί μπορούν να συνδέονται με την παραγωγικότητα της επιχείρησης μέσω τοπικής διαπραγμάτευσης για τους μισθούς. Αυτό δεν αντίκειται στο συντονισμό των μισθών σε εθνικό ή κλαδικό επίπεδο, αλλά μάλλον δρα συμπληρωματικά, καθώς οι ευέλικτες προβλέψεις μπορούν να συνδέουν την εξέλιξη των μισθών με την δυναμική της επιχείρησης. Ενδιαφέρον παράδειγμα αποτελεί η συλλογική σύμβαση εργασίας που υπεγράφη το 2013 στην ελληνική εταιρεία ACS Courier. Η σύμβαση αυτή συνδέει την εξέλιξη των μισθών με τον κύκλο εργασιών της εταιρείας. Εάν σημειωθεί αύξηση του κύκλου εργασιών, οι εργαζόμενοι λαμβάνουν ένα επιμίσθιο, οι παράμετροι του οποίου καθορίζονται στη σύμβαση. Αντιθέτως, εάν υπάρξει πτώση του κύκλου εργασιών, οι μισθοί είτε θα παραμείνουν ίδιοι είτε θα μειωθούν, και πάλι βάσει προκαθορισμένων παραμέτρων.

Αυτού του είδους η σύμβαση μπορεί να αποβεί χρήσιμη, διότι αντιπροσωπεύει έναν ευέλικτο μηχανισμό σύνδεσης των μισθών με την παραγωγικότητα, προσπαθώντας ταυτόχρονα να περιορίσει τις απολύσεις σε καιρό κρίσης. Ωστόσο, απαιτείται προσοχή, ώστε να μην αναλαμβάνουν οι εργαζόμενοι όλο των βάρους των διακυμάνσεων της οικονομικής απόδοσης της επιχείρησης – συνεπώς, θα πρέπει να είναι παράλληλα εγγυημένο το επίπεδο του κατώτατου μισθού. Επιπλέον, ο κύκλος εργασιών της εταιρείας δεν καθορίζεται μόνο από την παραγωγικότητα, αλλά και από τις αποφάσεις της διοίκησης. Συνεπώς, σε αυτά τα προγράμματα η συμμετοχή των εργαζομένων στα κέρδη θα πρέπει να συνοδεύεται από παράλληλους μηχανισμούς που ενισχύουν το ρόλο των εργαζομένων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της εταιρείας – αυτό συμβαίνει στη Γερμανία, όπου τα προγράμματα συμμετοχής των εργαζομένων στα κέρδη είναι πολύ αναπτυγμένα. Επιπλέον, μπορούν να λαμβάνονται υπόψη και άλλοι δείκτες – όχι μόνο ο κύκλος εργασιών της εταιρείας – για τον καθορισμό των μισθολογικών δεικτών, όπως, ενδεικτικά, οι πωλήσεις και η προστιθέμενη αξία.

Δεύτερον, ενδυνάμωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων σε κατάλληλα επίπεδα και οργάνωση της διαδικασίας αποκέντρωσης για βελτίωση της κάλυψης και δημιουργία σταθερού περιβάλλοντος για οικονομική ανάπτυξη και επενδύσεις.

Η συνολική εικόνα της διακυβέρνησης της αγοράς εργασίας μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων στην Ελλάδα εμφανίζεται κάπως αδιαφανής. Ο κατακερματισμός των συλλογικών διαπραγματεύσεων και η έλλειψη διαφάνειας σχετικά με τους όρους εργασίας επιτείνουν τη γενική ασάφεια όσον αφορά τη διακυβέρνηση της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα. Με λιγότερες ΣΣΕ ανώτερου επιπέδου και διαρκώς αυξανόμενες ατομικές συμβάσεις εργασίας στις εταιρείες, εάν δεν πραγματοποιηθεί αποκέντρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων με σταδιακό και δομημένο

τρόπο ελλοχεύει ο κίνδυνος εξάλειψης των διαπραγματεύσεων. Το γεγονός αυτό αποκτά ιδιαίτερη σημασία δεδομένου ότι η πλειονότητα των επιχειρήσεων στην Ελλάδα είναι πολύ μικρές και μικρές επιχειρήσεις. Οι οργανώσεις των κοινωνικών εταίρων ίσως δεν έχουν αναπτύξει τις αναγκαίες δυνατότητες διαπραγμάτευσης σε τοπικό επίπεδο, και οι ίδιες οι μικρές επιχειρήσεις συχνά δεν διαθέτουν πρακτικές διαπραγμάτευσης, αισθάνονται ότι απειλούνται από τον άγνωστο κίνδυνο των διαπραγματεύσεων και υφίστανται τον περιορισμό χρόνου και άλλων πόρων.²¹⁰ Επιπροσθέτως, η ανομοιογένεια που επικρατεί ενδέχεται να παρέχει σε κάποιες επιχειρήσεις ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι άλλων του ίδιου κλάδου. Η κατάσταση αυτή είναι πιθανό να δημιουργήσει αβεβαιότητα και συγκρούσεις, οι οποίες υπονομεύουν τους στόχους προώθησης των επενδύσεων και δημιουργίας θέσεων εργασίας.

Ουσιαστικά, εάν δεν υπάρχουν επαρκείς ικανότητες και κατάλληλες δομές για διαπραγματεύσεις σε τοπικό επίπεδο, ή εάν οι διαπραγματεύσεις δεν θεωρούνται οικονομικά αποδοτικές σε αυτό το επίπεδο (ιδίως στις πολύ μικρές και μικρές επιχειρήσεις), θα πρέπει να διασφαλίζονται οι συλλογικές διαπραγματεύσεις σε υψηλότερο επίπεδο, ώστε να αποφεύγονται τυχόν κενά διακυβέρνησης και να προάγεται η διαφάνεια. Ταυτόχρονα, οι κοινωνικοί εταίροι θα πρέπει να ασχοληθούν ενεργά με τη δημιουργία ικανοτήτων σε τοπικό επίπεδο μακροπρόθεσμα.

Εντούτοις, παράλληλα με τις προσπάθειες βελτίωσης της εκπροσώπησης σε επίπεδο επιχειρήσεων, συνεχίζει να υφίσταται η ανάγκη καθιέρωσης και διατήρησης συλλογικών συμβάσεων σε βασικούς κλάδους στην Ελλάδα, δεδομένης της επικρατούσας διάθροισης των επιχειρήσεων. Η ορθή ανταπόκριση στην επικρατούσα πραγματικότητα σε ένα τέτοιο περιβάλλον μπορεί να επιτευχθεί διασφαλίζοντας ότι οι διαπραγματευτές κατανοούν την πραγματικότητα που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις και οι εργαζόμενοι σε ένα συγκεκριμένο κλάδο, σε μια περιφέρεια ή περιοχή, αλλά και ότι αντιλαμβάνονται την ευρύτερη εικόνα της αγοράς εργασίας και της εξέλιξης των τιμών. Πέρα από αυτή τη βάση γνώσεων, οι διαπραγματευτές και των δύο πλευρών θα πρέπει να επωφελούνται από προηγούμενη εμπειρία και παράδοση στις συλλογικές διαπραγματεύσεις και, βέβαια, να διαθέτουν τους αναγκαίους πόρους. Όταν διενεργούνται διαπραγματεύσεις σε διάφορα επίπεδα, είναι σημαντικό να υπάρχει συντονισμός μεταξύ των επιπέδων, και να οργανώνονται τα θέματα προς διαπραγμάτευση στα διαφορετικά επίπεδα.

²¹⁰ Βλ. περίπτωση Γαλλίας (FGB, 2013).

Εάν το επιχειρηματικό περιβάλλον είναι κατακερματισμένο, μπορούν να χρησιμοποιούνται επίσης επεκτάσεις των συλλογικών συμβάσεων, ώστε να διασφαλίζεται μεγαλύτερη εναρμόνιση.²¹¹ Μέσω των επεκτάσεων, οι όροι που τίθενται σε μία ΣΣΕ ισχύουν για όλους τους εργαζόμενους ενός κλάδου ή επαγγέλματος, ανεξαρτήτως συμμετοχής σε σωματείο εργαζομένων ή ένωση εργοδοτών. Η επέκταση των ΣΣΕ είναι σαφώς θέμα δημόσιας πολιτικής βούλησης – όταν χρησιμοποιείται αυτή η πρακτική, θα πρέπει να προσαρμόζεται και να εναρμονίζεται με τις συνθήκες της εκάστοτε χώρας. Ταυτόχρονα, η Σύσταση αριθ. 91 αναφέρεται στη χρησιμότητα της επέκτασης των ΣΣΕ.²¹² Επιπλέον, η διαιτησία διαδραμάτιζε στο παρελθόν σημαντικό ρόλο στο ελληνικό περιβάλλον, όταν ακόμα δεν επιτυγχανόταν διμερής συναίνεση μέσω διαιτησίας. Παρά την πρωταρχική προτίμηση για λύσεις κατόπιν κοινών διαπραγματεύσεων, θα είναι σημαντικό να διασφαλιστεί ότι το νέο μοντέλο διαιτησίας θα παρέχει αποτελέσματα που θα υποστηρίζουν μια ισόρροπη στρατηγική οικονομικής ανάπτυξης.

Καινοτόμες προσεγγίσεις οι οποίες έχουν διερευνηθεί από άλλους σε αυτούς τους τομείς μπορούν να αποτελέσουν χρήσιμο υλικό αναφοράς για τους κοινωνικούς εταίρους στην Ελλάδα:

- *Διασφάλιση των διαπραγματεύσεων σε κατάλληλα επίπεδα και κλάδους, καθώς και υψηλής ποιότητας συμβάσεων εργασίας, οι οποίες στηρίζουν μία ισόρροπη στρατηγική οικονομικής ανάπτυξης.* Στην Ελλάδα, οι τρεις εταίροι θα μπορούσαν να αναλύσουν ενδελεχέστερα τις διαθέσιμες επιλογές για τη διαπραγμάτευση κλαδικών/ομοιοεπαγγελματικών συλλογικών συμβάσεων, οι οποίες συνδυάζουν τους κατώτατους όρους σε κλαδικό ή ομοιοεπαγγελματικό επίπεδο με τις αναγκαίες προσαρμογές σε επίπεδο επιχείρησης, ώστε να μπορούν να επιτυγχάνονται ισορροπημένα αποτελέσματα στην αγορά εργασίας σε συγκεκριμένο πλαίσιο. Επίσης μπορούν να εξεταστούν κανόνες σε κλαδικό επίπεδο, βάσει των οποίων κάποια θέματα θα περιέρχονται σε συλλογικές συμβάσεις χαμηλότερου

²¹¹ Βλ. Σύσταση σχετικά με τις Συλλογικές Διαπραγματεύσεις της ΔΟΕ, 1951 (αριθ. 91).

²¹² Παρατήρηση της Επιτροπής Εμπειρογνομιών της ΔΟΕ (CEACR) – υιοθετήθηκε το 2011, δημοσιεύθηκε στην 101η Σύνοδο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (2012), Σύμβαση περί Συνδικαλιστικού Δικαιώματος και Συλλογικών Διαπραγματεύσεων, 1949 (αριθ. 98), Ελλάδα.

επιπέδου. Ένα άλλο θέμα στρατηγικής θα ήταν να δοθεί έμφαση στη διαπραγμάτευση κλαδικών συλλογικών συμβάσεων σε επιλεγμένους, καίριους κλάδους υψηλής σημασίας για την οικονομία και την απασχόληση.

Η Ιταλία, λόγω χάρη, εφαρμόζει ένα δυαδικό σύστημα διαπραγμάτευσης σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1993,²¹³ δηλαδή, οι συλλογικές διαπραγματεύσεις επιμερίζονται σε εθνικό (κλαδικό) και σε αποκεντρωμένο (τοπικό) επίπεδο. Αν και η αποκέντρωση των διαπραγματεύσεων συντελείται κυρίως σε επίπεδο επιχειρήσεων, οι διαπραγματεύσεις δεύτερου επιπέδου λαμβάνουν χώρα σε λίγους κλάδους, συγκεκριμένα στους κλάδους των κατασκευών, του τουρισμού, της βιοτεχνίας, της γεωργίας και του εμπορίου. Κατά τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, η διακλαδική σύμβαση που υπογράφηκε το 2011²¹⁴ εστιάζει στην ενίσχυση των αποκεντρωμένων διαπραγματεύσεων σε επιχειρησιακό και τοπικό επίπεδο. Η σύμβαση αυτή εισήγαγε ευρύτατες μεταρρυθμίσεις: επέτρεπε σε επιχειρησιακές και τοπικές συμβάσεις να παρεκκλίνουν από τις κλαδικές συμβάσεις και τη νομοθεσία, τηρώντας πάντως τα όρια που καθορίζονται από το ιταλικό Σύνταγμα, τη νομοθεσία της ΕΕ και τις Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας. Οποιαδήποτε παρέκκλιση, όμως, από τις υψηλότερου επιπέδου συμβάσεις επιτρεπόταν μέσω των επιχειρησιακών συμβάσεων μόνο εφόσον (i) επιτυχανόταν συμφωνία μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων και (ii) η παρέκκλιση αποσκοπούσε στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την προαγωγή της απασχόλησης στην επιχείρηση. Ακόμη και μετά τις μεταρρυθμίσεις, οι μισθοί και ο χρόνος εργασίας καθορίζονται πρωτίστως σε κλαδικό επίπεδο.²¹⁵ Σε αυτό το πλαίσιο ριζικής μεταρρύθμισης, μία μελέτη περίπτωσης που διεξήχθη το 2012 σχετικά με τις αποκεντρωμένες συλλογικές διαπραγματεύσεις κατέδειξε ότι οι διαπραγματεύσεις σε εθνικό επίπεδο και σε τοπικό επίπεδο (δεύτερο επίπεδο διαπραγματεύσεων στον κλάδο χημικών-κεραμικών στη Λομβαρδία) κατάφεραν να συνδυάσουν συμμόρφωση με την εθνική νομοθεσία, ως προς τα γενικά θέματα, με ρυθμίσεις προσαρμοσμένες στο τοπικό περιβάλλον.²¹⁶

²¹³ Η Σύμβαση της 23ης Ιουλίου 1993 (*Accordo 23 Luglio 1993*) είναι μία τριμερής σύμβαση, η οποία περιγράφει μία πλήρη μεταρρύθμιση των συστήματος εργασιακών σχέσεων στην Ιταλία.

²¹⁴ Η διακλαδική σύμβαση υπεγράφη από τις σημαντικότερες συνμοσπονδίες σωματείων της Ιταλίας (CGIL, CISL και UIL) και την ομοσπονδία εργοδοτών Confindustria στις 28 Ιουνίου 2011. Εισήγαγε νέους κανόνες σχετικά με την πιστοποίηση της αντιπροσωπευτικότητας για συμμετοχή σε εθνικού επιπέδου κλαδικές διαπραγματεύσεις, και σχετικά με τις επιχειρησιακές συμβάσεις.

²¹⁵ Eurofound (2011a).

²¹⁶ Η μελέτη περίπτωσης εξέταξε την Περιφερειακή Συλλογική Σύμβαση Εργασίας (της 24ης Οκτωβρίου 2012) για εργαζόμενους βιοτεχνιών του κλάδου χημικών-κεραμικών στη Λομβαρδία. FGB (2013).

Πιο πρόσφατα, το Νοέμβριο του 2012, υπεγράφη ένα Σύμφωνο Παραγωγικότητας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων στην Ιταλία στη διάρκεια συνάντησης με την Κυβέρνηση.²¹⁷ Κατά ενδιαφέροντα τρόπο, με αυτό το σύμφωνο συνομολογείται ότι οι κλαδικές συμβάσεις εργασίας οφείλουν να εγγυώνται ομοιογενείς οικονομικούς και κανονιστικούς χαρακτήρα όρους για όλους τους εργαζόμενους του κλάδου και να θεσπίζουν σαφείς κανόνες σχετικά με την εκχώρηση θεμάτων που αφορούν τη βελτίωση της παραγωγικότητας στις διαπραγματεύσεις δευτέρου επιπέδου (όπως συμβάσεις εργασίας, χρόνος εργασίας και οργάνωση της εργασίας). Οι κλαδικές συλλογικές συμβάσεις αναλάμβαναν επίσης την υποχρέωση να διασφαλίζουν ότι οι οικονομικές συνέπειές τους συνάδουν με τις γενικές τάσεις της οικονομίας, της αγοράς εργασίας, του διεθνούς ανταγωνισμού και των εξελίξεων των κλάδων.

- *Παρακολούθηση των πρακτικών παρέκκλισης, ώστε να διασφαλίζονται τα σωστά αποτελέσματα για την αγορά εργασίας.* Στην Ελλάδα, θα ήταν χρήσιμο να παρακολουθούνται οι διαφοροποιήσεις των επιχειρησιακών συμβάσεων από τις συλλογικές συμβάσεις του κλάδου στον οποίο ανήκουν, ή από τις αντίστοιχες ομοιοεπαγγελματικές συμβάσεις, ώστε να είναι δυνατή η ανάλυση των τάσεων και να εκδίδονται σχετικές κατευθυντήριες γραμμές, είτε σε κλαδικό/ομοιοεπαγγελματικό είτε σε εθνικό επίπεδο. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η διαφάνεια, η προβλεψιμότητα και η σαφήνεια παρέχουν μία στέρεη βάση για επενδύσεις και προσλήψεις από τους εργοδότες. Στη Γερμανία, για παράδειγμα, οι αποκεντρωμένες συλλογικές διαπραγματεύσεις και η αυξημένη χρήση δικαιωμάτων εξαιρέσεως (opt-outs) στον κλάδο μεταλλουργίας είχε ως αποτέλεσμα την υπογραφή της λεγόμενης “Σύμβασης Pforzheim” το 2004, η οποία αποσκοπούσε στην παρακολούθηση και τον έλεγχο των παρεκκλίσεων σε κλαδικό επίπεδο.²¹⁸ Η σύμβαση θέσπισε κατευθυντήριες οδηγίες εσωτερικού συντονισμού, οι οποίες οδήγησαν, όπως αναφέρεται, σε πιο επαγγελματικές διαδικασίες διαπραγμάτευσης και περισσότερη διαφάνεια, που με τη σειρά τους μετρίασαν τις διαφορές και τόνωσαν τις ουσιαστικές συζητήσεις.²¹⁹

²¹⁷ Τη συμφωνία αυτή συνυπέγραψαν οι οργανώσεις Confindustria, Rete Imprese Italia, Alleanza delle Cooperative Italiane, ABI και ANIA από την πλευρά των εργοδοτών και οι CISL, UIL και UGL από την πλευρά των εργαζομένων. Μία μόνο συνομοσπονδία εργατών, η CGIL, δεν υπέγραψε το σύμφωνο.

²¹⁸ Η Σύμβαση Pforzheim ορίζει σαφώς ότι οι παρεκκλίσεις θα πρέπει να αποφασίζονται από τους διαπραγματευόμενους σε επίπεδο επιχειρήσεων και κλάδου και ότι οι επιχειρήσεις θα πρέπει να καθιστούν τις πληροφορίες διαθέσιμες. Επιπροσθέτως, προβλέπει ρητά ότι οι συμβαλλόμενοι σε κλαδικό επίπεδο θα πρέπει να εξουσιοδοτούνται να συνάπτουν συμφωνίες επί παρεκκλίσεων.

²¹⁹ FGB (2013).

-
- *Ανάλυση της χρησιμότητας της επέκτασης των ΣΣΕ στο πλαίσιο ενός τριμερούς φόρουμ.* Λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη να προσαρμόσουν τις πρακτικές επέκτασης στο τοπικό επιχειρηματικό περιβάλλον, οι κοινωνικοί εταίροι στην Ελλάδα θα μπορούσαν να εκτιμήσουν την σπουδαιότητα των επεκτάσεων στην ελληνική πραγματικότητα και να προβούν σε κατάλληλες εισηγήσεις προς την Κυβέρνηση στο πλαίσιο των ερευνών και των στοχασμών σχετικά με το μελλοντικό σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων. Θα είναι σημαντικό να αντιμετωπιστεί το θέμα των ελάχιστων όρων και της συνεκτικής εφαρμογής τους, εάν και όταν εφαρμοστούν. Υπάρχουν άφθονες εμπειρίες ως προς την επέκταση των ΣΣΕ σε διάφορες χώρες της ΕΕ: σύμφωνα με το Eurofound, 21 από τα 27 κράτη μέλη εφάρμοζαν μηχανισμούς επέκτασης το 2009, με διάφορες προϋποθέσεις και διοργανωτές των πρωτοβουλιών.²²⁰
 - *Συντονισμός των τριμερών συζητήσεων σχετικά με το βέλτιστο μηχανισμό διαιτησίας.* Ένα αποτελεσματικό σύστημα επίλυσης διαφορών μπορεί να περιγραφεί ως μία πυραμίδα, στην ευρεία βάση της οποίας βρίσκεται η *Συναίνεση*, στο μεσαίο τμήμα της βρίσκονται τα *Δικαιώματα* και, τέλος, στην κορυφή η *Ισχύς Επιβολής*. Η Συναίνεση περιλαμβάνει το διάλογο, τις διαπραγματεύσεις, τη διαμεσολάβηση και τη συμφιλίωση, και γενικά θεωρείται ως το τμήμα της πυραμίδας που αποφέρει τα πλέον βιώσιμα αποτελέσματα ως προς την αποδοχή και την αποτελεσματική υλοποίηση, μεταξύ άλλων. Τα *Δικαιώματα* καλύπτουν τις αποφάσεις εργατοδικείων και διαιτησίας. Τέλος, η *Ισχύς Επιβολής* συνίσταται στα έσχατα μέσα, όπως απεργίες και ανταπεργίες. Όσο κινούμαστε προς την κορυφή της πυραμίδας, αυξάνονται οι αρνητικές επιπτώσεις των αναλαμβανόμενων ενεργειών και μειώνονται οι πιθανότητες για βιώσιμα αποτελέσματα και συνέχιση των καλών σχέσεων.²²¹ Μετά την τελευταία απόφαση του Συμβουλίου Επικρατείας σχετικά με την αντισυνταγματικότητα της κατάργησης του δικαιώματος μονομερούς προσφυγής σε διαιτησία, οι τρεις εταίροι θα πρέπει να εξετάσουν εκ νέου το θέμα αυτό. Είναι σημαντικό στις συζητήσεις αυτές να ληφθούν υπόψη οι παρατηρήσεις της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων της ΔΟΕ σχετικά με το ζήτημα (παρουσιάζονται στο πλαίσιο 5.3 παραπάνω).

²²⁰ Eurofound (2011b).

²²¹ Διεθνές Κέντρο Κατάρτισης της ΔΟΕ (2013).

Τρίτον, διασφάλιση της αυτονομίας και της αποτελεσματικής εκπροσώπησης εργαζομένων και εργοδοτών.

Το διεθνές δίκαιο περί συλλογικών διαπραγματεύσεων δίνει έμφαση στην αυτονομία των διαπραγματευόμενων μερών: οι συλλογικές διαπραγματεύσεις είναι ελεύθερες και εκούσιες, και θα πρέπει να επιτρέπεται η διενέργειά τους σε οποιοδήποτε επίπεδο, συμπεριλαμβανομένων των επιπέδων εγκατάστασης, επιχείρησης, κλάδου δραστηριότητας, οικονομικού κλάδου, περιφέρειας και έθνους. Υπό αυτή την έννοια, τα ίδια τα διαπραγματευόμενα μέρη είναι στην πλέον κατάλληλη θέση να επιλέγουν και να συμφωνούν το αρμόζον επίπεδο διαπραγμάτευσης, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα ότι είναι εγγυημένη η αποτελεσματική εκπροσώπηση.²²²

Τα εποπτικά όργανα της ΔΟΕ έχουν δώσει ιδιαίτερη σημασία στη διασφάλιση της αποτελεσματικής εκπροσώπησης των εργαζομένων σε όλα τα επίπεδα, θεωρώντας ως δεδομένο ότι οι εργοδότες είναι εξ ορισμού θεσμοί. Πράγματι, τα μέρη των συλλογικών διαπραγματεύσεων είναι αφενός οι εργοδότες ή οι οργανώσεις τους, και αφετέρου οι οργανώσεις εργαζομένων. Κατ' αρχήν, μόνο εάν δεν υφίστανται οργανώσεις εργαζομένων, μπορούν να συμμετάσχουν στις συλλογικές διαπραγματεύσεις εργαζόμενοι ή εκπρόσωποί τους. Σε τέτοιες περιπτώσεις, το σύστημα θα έπρεπε να επιτρέπει στους εργαζόμενους να συστήνουν ή να συμμετάσχουν σε οργανώσεις εργαζομένων. Προς το παρόν, ενώ οι ενώσεις προσώπων διαπραγματεύονται ολόένα και περισσότερο επιχειρησιακές συμβάσεις, το καθεστώς τους παραμένει πιο ανίσχυρο από εκείνο των σωματείων εργαζομένων. Το γεγονός αυτό, φυσικά, έχει επιπτώσεις στη δύναμη της εκπροσώπησης των εργαζομένων σε τοπικό επίπεδο.

Αν και η κατάλληλη εκπροσώπηση εργαζομένων και εργοδοτών παραμένει κρίσιμη σημασίας, εξίσου σημαντικό θα είναι να εντείνουν οι κοινωνικοί εταίροι τις δικές τους προσπάθειες, ώστε να συνδεθούν αποτελεσματικότερα με τις αντίστοιχες οργανώσεις τους. Όταν υπάρχει στενή και διαλογική σύνδεση μεταξύ αφενός επιχειρήσεων και των οργανώσεων εκπροσώπησής τους, και αφετέρου εργαζομένων και των σωματείων τους, βελτιώνεται η νομιμοποίηση των διαπραγματεύσεων στα

²²² Gernigon κ.ά (2000), Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (αριθμ. 98).

διάφορα επίπεδα. Στην ίδια λογική, νέες στρατηγικές οργάνωσης θα μπορούσαν να βοηθήσουν τις οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων να προσεγγίσουν περισσότερο τις περιφέρειές τους και, με αυτό τον τρόπο, να αυξήσουν τα μέλη τους, ενισχύοντας συνεπώς τη φωνή τους στις διαδικασίες κοινωνικού διαλόγου:

- *Αξιοποίηση του κοινωνικού διαλόγου για τη σύνδεση των ενώσεων προσώπων με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, προκειμένου να καταστεί δυνατή η εκπροσώπηση των εργαζομένων μέσω ενδεδειγμένων οργάνων σε επίπεδο επιχειρήσεων.* Η Επιτροπή Εμπειρογνομιών της ΔΟΕ έχει εκφράσει τις ανησυχίες της σχετικά με τις ενώσεις προσώπων ως πρωτοβάθμια όργανα συλλογικής διαπραγμάτευσης, καθώς δεν μπορούν να ιδρύνονται σωματεία σε επιχειρήσεις με λιγότερους από 20 εργαζόμενους.²²³ Υπό το φως των παραπάνω, η Επιτροπή ζήτησε από την κυβέρνηση να διασφαλίσει ότι θα είναι δυνατή η σύσταση τμημάτων συνδικαλιστικών οργανώσεων στις μικρές επιχειρήσεις, ώστε να εξασφαλίζεται πλήρης σεβασμός της αρχής της συλλογικής διαπραγμάτευσης μέσω συνδικαλιστικών οργανώσεων, ιδίως δεδομένης της συχνότητας των συλλογικών συμβάσεων που συνάπτονται από ενώσεις προσώπων, όπως αναφέρεται στην πιο πρόσφατη παρατήρηση της Επιτροπής (Πλαίσιο 5.5).²²⁴

Οι παραπάνω παρατηρήσεις του εντεταλμένου διεθνούς εποπτικού οργάνου είναι ιδιαίτερης σπουδαιότητας, εν όψει της δέσμευσης της Κυβέρνηση να υλοποιήσει μεταρρυθμίσεις στις συλλογικές διαπραγματεύσεις με σεβασμό προς τα Βασικά Εργασιακά Πρότυπα και το κοινοτικό δίκαιο.²²⁵ Πράγματι, καθώς παραμένει η ανάγκη για αποτελεσματική εκπροσώπηση των εργαζομένων, θα ήταν σκόπιμο να διερευνηθούν τρόποι με τους οποίους οι συνδικαλιστικές οργανώσεις θα μπορούσαν να συνεργαστούν με τις ενώσεις προσώπων, ώστε να ολοκληρωθεί η διαδικασία και να επισημοποιηθεί το καθεστώς τους ως οντότητες, οι οποίες μακροπρόθεσμα θα μπορούν να εκπροσωπούν αποτελεσματικά τους εργαζομένους σε επίπεδο επιχειρήσεων. Ο κοινωνικός διάλογος θα συνέβαλλε στον εντοπισμό επιλογών για τη διευκόλυνση αυτής της διαδικασίας από θεσμικής άποψης.

²²³ Παρατήρηση της Επιτροπής Εμπειρογνομιών της ΔΟΕ (CEACR) – υιοθετήθηκε το 2012, δημοσιεύθηκε στην 102η Σύνοδο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (2013), Σύμβαση περί Συνδικαλιστικού Δικαιώματος και Συλλογικών Διαπραγματεύσεων, 1949 (αριθ. 98), Ελλάδα. Η Σύμβαση αριθ. 98 προβλέπει την προώθηση των συλλογικών διαπραγματεύσεων με οργανώσεις εργαζομένων σε όλα τα επίπεδα, συμπεριλαμβανομένου και του επιπέδου επιχειρήσεων.

²²⁴ Παρατήρηση της Επιτροπής Εμπειρογνομιών της ΔΟΕ (CEACR) – υιοθετήθηκε το 2013, δημοσιεύθηκε στην 103η Σύνοδο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (2014), Σύμβαση περί Συνδικαλιστικού Δικαιώματος και Συλλογικών Διαπραγματεύσεων, 1949 (αριθ. 98).

²²⁵ Η πέμπτη ενημέρωση του Μνημονίου Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής της 30ης Νοεμβρίου 2011 εισηγείται για πρώτη φορά συγκεκριμένη δέσμευση ως προς τα βασικά εργασιακά πρότυπα ως εξής: "Οι μεταρρυθμίσεις των συλλογικών διαπραγματεύσεων δεν αφορούν τις συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας και υλοποιούνται σε σχέση με τα βασικά εργασιακά πρότυπα και το Κοινοτικό δίκαιο".

Πλαίσιο 5.5 Επιλογή σχολίων της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων της ΔΟΕ: συλλογικές διαπραγματεύσεις στην Ελλάδα

2012

Η Επιτροπή Εμπειρογνομώνων της ΔΟΕ (στο εξής, "η Επιτροπή") εξέφρασε τη βαθιά λύπη της για το γεγονός ότι πραγματοποιήθηκαν εκτεταμένες αλλαγές στο ρυθμιστικό καθεστώς των συλλογικών διαπραγματεύσεων χωρίς πλήρεις και διεξοδικές συζητήσεις με τους κοινωνικούς εταίρους. Εξέφρασε τη σθεναρή της ελπίδα ότι η Κυβέρνηση, σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους, θα επανεξετάσει τα ληφθέντα μέτρα και θα επεξεργαστεί λεπτομερώς ένα σύστημα με ουσιαδή σημασία για την Ελλάδα και τις παραδόσεις της. Εξέφρασε επίσης την πεποίθηση ότι οι κοινωνικοί εταίροι θα εμπλακούν πλήρως στον καθορισμό τυχόν περαιτέρω τροποποιήσεων των παραμέτρων που εισέρχονται στον πυρήνα των εργασιακών σχέσεων, του κοινωνικού διαλόγου και της κοινωνικής ειρήνης, στο πλαίσιο των συμφωνιών με την ΕΕ, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ.

Η Επιτροπή ζήτησε από την Κυβέρνηση να επανεξετάσει δύο νομοθετήματα σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους, προκειμένου το πλαίσιο των συλλογικών διαπραγματεύσεων να ευθυγραμμιστεί με τη Σύμβαση που αφορά τις ενώσεις προσώπων και τη δεσμευτική φύση των συναπτόμενων συλλογικών συμβάσεων.

Παρατήρηση που υιοθετήθηκε το 2011, δημοσιεύθηκε στην 101η Σύνοδο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (2012), Σύμβαση περί Συνδικαλιστικού Δικαιώματος και Συλλογικών Διαπραγματεύσεων, 1949 (αριθ. 98).

2013

Περαιτέρω, η Επιτροπή εξέφρασε ανησυχίες για το μέλλον των συλλογικών διαπραγματεύσεων στην Ελλάδα, όπου το 90 τοις εκατό του εργατικού δυναμικού απασχολείται σε μικρές επιχειρήσεις και οι ενώσεις προσώπων πλέον έχουν προτεραιότητα ως διαπραγματευόμενοι εταίροι σε επιχειρήσεις με λιγότερους από 20 εργαζόμενους (ενώ οι αντίστοιχες διαπραγματεύσεις στο παρελθόν λάμβαναν χώρα σε κλαδικό επίπεδο). Και άλλες αλλαγές, όπως η κατάργηση της "αρχής της ευνοϊκότερης ρύθμισης" επίσης συνέβαλλαν στις ως άνω ανησυχίες. Η Επιτροπή ζήτησε από την Κυβέρνηση να διασφαλίσει ότι θα μπορούν να δημιουργούνται τμήματα συνδικαλιστικών οργανώσεων σε μικρές επιχειρήσεις, προκειμένου να διασφαλιστεί η δυνατότητα πραγματοποίησης συλλογικών διαπραγματεύσεων μέσω συνδικαλιστικών οργανώσεων.

Παρατήρηση που υιοθετήθηκε το 2012, δημοσιεύθηκε στην 102η Σύνοδο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (2013), Σύμβαση περί Συνδικαλιστικού Δικαιώματος και Συλλογικών Διαπραγματεύσεων, 1949 (αριθ. 98).

2014

Η Επιτροπή σημείωσε την πρόοδο που έχει σημειωθεί μέσω της δέσμευσης για τη βελτίωση του κοινωνικού διαλόγου, όπως η δέσμευση αυτή εκφράστηκε από τον Υπουργό Εργασίας της Ελλάδας, αλλά και των συζητήσεων που έχουν ξεκινήσει μεταξύ της Κυβέρνησης, της ΔΟΕ και της Ομάδα Δράσης της ΕΕ για την Ελλάδα το 2013. Εξέφρασε την πεποίθησή της ότι οι εξελίξεις αυτές θα αποτελέσουν ένα σημαντικό πλαίσιο εξέτασης και διαλόγου από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη σε σχέση με το πλέον αποτελεσματικό σύστημα για τις εργασιακές σχέσεις στο τρέχον πλαίσιο.

Η Επιτροπή ζήτησε από την Κυβέρνηση να υποδείξει τις ενέργειες για τη διασφάλιση του πλήρους σεβασμού της αρχής των συλλογικών διαπραγματεύσεων με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, καθώς και τις ενέργειες για τη συζήτηση με τους κοινωνικούς εταίρους του τρόπου διασφάλισης της δυνατότητας σχηματισμού τμημάτων συνδικαλιστικών οργανώσεων σε μικρές επιχειρήσεις.

Παρατήρηση που υιοθετήθηκε το 2013, δημοσιεύθηκε στην 103η Σύνοδο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (2014), Σύμβαση περί Συνδικαλιστικού Δικαιώματος και Συλλογικών Διαπραγματεύσεων, 1949 (αριθ. 98).

- *Νέες στρατηγικές για τους κοινωνικούς εταίρους στη νέα οικονομία – πορεία προς βελτιωμένη εκπροσώπηση.* Οι κοινωνικοί εταίροι σε διάφορες χώρες έχουν υιοθετήσει νέες στρατηγικές για την προσέλκυση και τη διατήρηση μελών και την καλύτερη εκπροσώπησή τους. Από τη δεκαετία του 1980, οι βελγικές συνδικαλιστικές οργανώσεις αναπτύσσουν συγκεκριμένες δράσεις εστιασμένες στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι εργαζόμενοι σε ΜμΕ. Η αρχική εκστρατεία για τις ΜμΕ της Συνομοσπονδίας Χριστιανικών Σωματείων (*Algemeen Christelijk Vakverbond/Confédération des Syndicats Chrétiens, ACV-CSC*) κατά τη διετία 1988–1989 είχε τρεις στόχους: να ενημερωθούν οι εργαζόμενοι των ΜμΕ για τα δικαιώματά τους, να αποκτήσουν οι εργαζόμενοι των ΜμΕ καλύτερη γνώση των υπηρεσιών της ACV-CSC, και να διαδοθούν οι απόψεις της ACV-CSC στις ΜμΕ. Η στρατηγική της εκστρατείας περιλάμβανε τα εξής: σύναψη εθνικών συμβάσεων, μείωση του κατώτατου ορίου συνδικαλιστικής εκπροσώπησης, αναζήτηση ατόμων επικοινωνίας εντός των εταιρειών και ανάπτυξη ποιοτικών υπηρεσιών. Επιπλέον, τα σωματεία ανέπτυξαν μεθόδους για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων κλάδων: τοπικά παραρτήματα ή τομείς, συνδικαλιστική δικτύωση, καθώς και mentoring και καθοδήγηση. Οι βελγικές συνδικαλιστικές οργανώσεις, όπως έχει αναφερθεί, κατάφεραν να προσελκύσουν μέλη από μικρές επιχειρήσεις, και είναι πιθανό στην επιτυχία αυτή να συντέλεσαν οι ειδικά προσαρμοσμένες προσεγγίσεις και στρατηγικές.²²⁶

Στην Ελλάδα υπάρχουν ήδη οργανώσεις εργοδοτών που στοχεύουν μεγάλες και μικρές επιχειρήσεις. Οι πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις χρήζουν ειδικής στήριξης, σε τομείς που περιλαμβάνουν από νομικά, φορολογικά και οικονομικά θέματα μέχρι στρατηγικές διοίκησης και σχεδιασμό της ανάπτυξής τους. Η αποτελεσματική εκπροσώπηση μέσω οργανώσεων εργοδοτών και η στήριξη κατά τις διαδικασίες συλλογικών διαπραγματεύσεων έχουν ιδιαίτερη σημασία για τις πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις. Οι οργανώσεις εργοδοτών θα μπορούσαν να βελτιώσουν την προσέλκυση και διατήρηση μελών δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση σε αυτά τα θέματα και δημιουργώντας δεσμούς με παρόμοιες οργανώσεις άλλων χωρών, προκειμένου να ανταλλάσσουν ιδέες. Για παράδειγμα, η Ισπανική Συνομοσπονδία Μικρών και Μεσαίων Επιχειρήσεων (*Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, CEPYME*) προσφέρει σεμινάρια σε ΜμΕ σε σύμπραξη με τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης, αξιοποιώντας καινοτόμες μεθόδους σε τομείς όπως η διεθνοποίηση των επιχειρήσεων και η επιχειρηματικότητα.²²⁷

²²⁶ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0901028s/be0901029q.htm> [17 Σεπτεμβρίου 2014].

²²⁷ <http://www.cepyme.es> [1 Οκτωβρίου 2014].

Η συνεργασία στον τομέα του κοινωνικού διαλόγου – με την τεχνική υποστήριξη της ΔΟΕ – έχει προσδιοριστεί ως καθοριστική προτεραιότητα από την Κυβέρνηση και τους κοινωνικούς εταίρους στην Ελλάδα.

Στην Επιστολή Δήλωσης Προθέσεων που υπογράφηκε μεταξύ του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα, της Παγκόσμιας Τράπεζας και της ΔΟΕ το καλοκαίρι του 2013 διατυπώνεται συγκεκριμένο αίτημα προς την ΔΟΕ να υποστηρίξει το σχεδιασμό, την υλοποίηση και την παρακολούθηση μεταρρυθμίσεων στο τομέα του κοινωνικού διαλόγου και της επιθεώρησης εργασίας στην Ελλάδα. Η συνεργασία σε αυτόν τον τομέα ξεκίνησε με ένα υψηλού επιπέδου σεμινάριο που διοργανώθηκε από κοινού από την ΔΟΕ και την ΕΕ στην Αθήνα τον Ιούνιο του 2013, με θέμα την εξερεύνηση τρόπων με τους οποίους η ΔΟΕ θα μπορούσε να προσφέρει μεγαλύτερη βοήθεια στην κυβέρνηση και τις συνομοσπονδίες των κοινωνικών εταίρων της Ελλάδας. Σε αυτήν την προσπάθεια η ΔΟΕ συνεργάζεται στενά με την Ομάδα Δράσης της ΕΕ για την Ελλάδα και τη Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων & Κοινωνικής Ένταξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Έκτοτε έχει επιτευχθεί πρόοδος μέσω της ανάπτυξης ενός Εθνικού Προγράμματος Κοινής Δράσης των Κοινωνικών Εταίρων, με στόχο να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη των κοινωνικών εταίρων και να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική τους συμμετοχή στον κοινωνικό διάλογο. Οι κοινωνικοί εταίροι καθοδηγούν τη διαδικασία, με την τεχνική υποστήριξη της ΔΟΕ και με χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Το έργο αυτό θα αξιολογήσει τις δομές του τριμερούς κοινωνικού διαλόγου και την αποτελεσματικότητα των δομών αυτών σε ό,τι αφορά τη λήψη αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο, προκειμένου να ενισχυθούν οι λειτουργίες τους στο τρέχον πλαίσιο και να δημιουργηθεί μια πλατφόρμα επί της οποίας κυβέρνηση και κοινωνικοί εταίροι θα μπορούν να συζητούν περαιτέρω μεταρρυθμίσεις πολιτικής. Θα διερευνηθούν επίσης τρόποι ενίσχυσης των διαδικασιών και της αποτελεσματικότητας των κλαδικών διαπραγματεύσεων – με απόδοση της δέουσας βαρύτητας στην προώθηση των διαπραγματεύσεων σε ρεαλιστικό επίπεδο για τις επιχειρήσεις και τους εργαζόμενους.

Στην ίδια κοινή ενέργεια περιλαμβάνεται και μία παράμετρος που στοχεύει στη βελτιστοποίηση της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων στην υλοποίηση ποιοτικών προγραμμάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, με ιδιαίτερη έμφαση

στα προγράμματα μαθητείας, καθώς και στην καταπολέμηση των διακρίσεων στο χώρο εργασίας. Στην ΕΓΣΣΕ που υπογράφηκε πρόσφατα για την περίοδο από 1 Ιανουαρίου έως 31 Δεκεμβρίου 2014, οι κοινωνικοί εταίροι αναφέρονται συγκεκριμένα στην εν λόγω συνεργασία και το ρόλο της ΔΟΕ. Επιπροσθέτως, η ΔΟΕ βρίσκεται σε στενή συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους της Ελλάδας στον κλάδο του εμπορίου, προκειμένου να τους βοηθήσει στην ανανέωση της κλαδικής σύμβασης που έληξε στα τέλη του 2013.

Στις 30 Σεπτεμβρίου 2014 έλαβε χώρα στη Γενεύη μια σημαντική τριμερής συνάντηση υψηλού επιπέδου, από την οποία προέκυψε συμφωνία σχετικά με τις περαιτέρω ενέργειες για σημαντικά θέματα που αφορούν τη ρύθμιση της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα. Τα θέματα που καλύφθηκαν ήταν οι ομαδικές απολύσεις, η διαδικασία του Ανωτάτου Συμβουλίου Εργασίας, οι ανταπεργίες (λοκ-άουτ) και ένα αποτελεσματικό σύστημα για την εκταμίευση των εισφορών των εργαζομένων.²²⁸ Στο πλαίσιο των επόμενων βημάτων, η συνέχιση του κοινωνικού διαλόγου – με την αναγκαία υποστήριξη της ΔΟΕ – θα είναι κομβικής σημασίας για τη διασφάλιση μιας δίκαιης και βιώσιμης ανάκαμψης με άφθονες θέσεις απασχόλησης.

²²⁸ http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_310536/lang--en/index.htm [30 Σεπτεμβρίου 2014].

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΠΡΟΒΛΕΠΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟ ΝΟΜΟ 1876/1990

Με το νόμο 1876/1990 καθορίστηκαν τέσσερα είδη ΣΣΕ, καθώς και μια εγγενής ιεραρχία κανόνων. Οι εθνικές συμβάσεις ουσιαστικά θέτουν τη βάση για τους μισθούς και τις συνθήκες εργασίας, ενώ συμβάσεις χαμηλότερου επιπέδου μπορούν να προκύπτουν από αυτές μόνον όταν προβλέπουν καλύτερες συνθήκες εργασίας για τους εργαζόμενους (αρχή της ευνοϊκότερης ρύθμισης). Στη διάρκεια της περιόδου της κρίσης πραγματοποιήθηκαν αλλαγές στα περιεχόμενα της ΕΓΣΣΕ, καθώς και προσωρινές τροποποιήσεις στην ιεραρχία των κανόνων (βλ. λεπτομερώς παρακάτω). Τα τέσσερα είδη ΣΣΕ που ορίστηκαν με το νόμο 1876/1990 είναι τα εξής:

- (i) Η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας (ΕΓΣΣΕ), η οποία ισχύει για όλους τους εργαζόμενους της χώρας, ανεξαρτήτως της συνδικαλιστικής οργάνωσης στην οποία τυχόν συμμετέχουν. Η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας συνάπτεται από τις τριτοβάθμιες (δηλ. του ανώτατου επιπέδου) οργανώσεις εργαζομένων και τις αναγνωριζόμενες ως ευρύτερης εκπροσώπησης οργανώσεις των εργοδοτών, δηλ. τη Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας (ΓΣΕΕ), από τη μία πλευρά, και το Σύνδεσμο Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ), τη Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας (ΓΣΕΒΕΕ) και την Εθνική Συνομοσπονδία Ελληνικού Εμπορίου (ΕΣΕΕ) από την άλλη πλευρά. Πιο πρόσφατα, ο Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων (ΣΕΤΕΘ αναγνωρίστηκε επίσης ως εθνικός κοινωνικός εταίρος στην Ελλάδα.²²⁹ Η ΕΓΣΣΕ είναι νομικά δεσμευτική και καθορίζει τα ελάχιστα πρότυπα εργασίας, συμπεριλαμβανομένου του ύψους των μισθών και των ημερομισθίων. Ισχύει για όλους τους εργαζόμενους του ιδιωτικού τομέα και τους εργαζόμενους του δημόσιου τομέα με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου οι οποίοι δεν καλύπτονται από άλλη συλλογική σύμβαση. Το 2012, ωστόσο, οι κατώτατοι μισθοί ορίστηκαν με νόμο (βλ. τη σχετική ανάλυση της ενότητας Γ.)

²²⁹ <http://news.gtp.gr/2013/01/08/sete-becomes-social-partner-for-collective-labor-agreement/> [30 Σεπτεμβρίου 2014].

-
- (ii) Κλαδικές συλλογικές συμβάσεις, οι οποίες καλύπτουν εργαζόμενους του ίδιου τομέα (κλάδου) σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Συνάπτονται από πρωτοβάθμιες ή δευτεροβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων, οι οποίοι απασχολούνται σε επιχειρήσεις του ίδιου κλάδου, και από ενώσεις εργοδοτών του ίδιου κλάδου. Ειδικά για τον τραπεζικό κλάδο (εφόσον δεν υπάρχουν ενώσεις εργοδοτών που εκπροσωπούν τράπεζες), ο νόμος 1876/1990 προέβλεπε ότι οι συλλογικές συμβάσεις αυτές μπορούν να συνάπτονται από μεμονωμένους εργοδότες οι οποίοι εκπροσωπούνται με κοινό εξουσιοδοτημένο εκπρόσωπο ή εκπροσώπους, εφόσον το 70 τοις εκατό του προσωπικού αυτού του κλάδου απασχολείται από τους εργοδότες αυτούς.
 - (iii) Ομοιοεπαγγελματικές συλλογικές συμβάσεις, οι οποίες καλύπτουν εργαζόμενους του ίδιου ή συναφών επαγγελματίων σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο. Συνάπτονται από δευτεροβάθμιες ή πρωτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων και τις αντίστοιχες ενώσεις εργοδοτών.
 - (iv) Επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις, οι οποίες καλύπτουν όλους τους εργαζόμενους μιας συγκεκριμένης επιχείρησης ή διακριτής μονάδας μιας επιχείρησης, είτε οι εργαζόμενοι αυτοί ανήκουν σε συνδικαλιστική οργάνωση είτε όχι. Σύμφωνα με το νόμο 1876/1990, οι επιχειρησιακές συμβάσεις έπρεπε να αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ της αναγνωριζόμενης ως ευρύτερης εκπροσώπησης συνδικαλιστικής οργάνωσης εργαζομένων ή της αντίστοιχης πρωτοβάθμιας κλαδικής οργάνωσης, και εργοδοτών που απασχολούν τουλάχιστον 50 εργαζόμενους.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

Aranitou, V., Yannakourou, M. 2007. “The social dialogue in Greece”, στο A.-J. Metaxas (ed.): *About Greece* (Αθήνα, Υπουργείο Τύπου και ΜΜΕ). Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: http://video.minipress.gr/wwwminipress/aboutgreece/aboutgreece_social_dialogue.pdf [30 Σεπ. 2014].

Carley, M., Baradel, A., Welz, C. 2005. *Works councils: Workplace representation and participation structures* (Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EuroFound)).

Dedoussopoulos, A., Aranitou, V., Koutentakis, F., Maropoulou, M. 2013. *Assessing the impact of the memoranda on Greek labour market and labour relations*, International Labour Office, Governance and Tripartism Department Working Paper No. 53 (Geneva, ILO).

Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας (Eurofound). 2011a. *Sector-level bargaining and possibilities for deviations at company level: Italy* (Dublin).

—. 2011b. *Extension of collective bargaining agreements in the EU* (Dublin).

Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο Εργασιακών Σχέσεων (EIRO). 2012. *General strike against the latest austerity measures*. Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/10/articles/gr1210019i.htm> [30 Σεπ. 2014].

—. 2012. *Greece: Annual Review 2011*. Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.eurofound.europa.eu/comparative/tn1203020s/gr1203029q.htm> [30 Σεπ. 2014].

—. 2012. *New rules for minimum wage-setting and other developments*. Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/02/articles/gr1302029i.htm> [30 Σεπ. 2014].

—. 2013. *Greece: Industrial relations profile*. Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/greece_4.htm [30 Σεπ. 2014].

—. 2013. *Impact of the crisis on industrial relations*. Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1301019s/tn1301019s_4.htm [30 Σεπ. 2014].

—. 2013. *Italy: Industrial relations profile*. Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/italy_2.htm [30 Σεπ. 2014].

—. 2014. *Public sector job cuts gather pace*. Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/09/articles/gr1309019i.htm> [30 Σεπ. 2014].

European Commission (EC). 2012. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*. European Economy Occasional Papers Αρ. 94 (Βρυξέλλες).

—. 2013. Αξιολόγηση του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων και του προγράμματος σταθερότητας του 2013 για την Ελλάδα, WD(2013) 358 τελικό (Βρυξέλλες). Στην ηλεκτρονική διεύθυνση:
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_greece_en.pdf [30 Σεπ. 2014].

Fondazione Giacomo Brodolini (FGB). 2013. *Decentralized collective bargaining in France, Germany and Italy: Industrial relations and SMEs interactions for economic growth* (Rome). Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.collective-bargaining.eu> [30 Σεπ. 2014].

Freeman, R. 2011. “New roles for unions and collective bargaining post the implosion of Wall Street capitalism”, στο S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Cheltenham and Geneva, Edward Elgar and ILO), σελ. 254–276.

Gernigon, B., Odero, A., Guido, H. 2000. *Collective bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies* (Geneva, ILO).

Ghellab, Y. 2009. *Recovering from the crisis through social dialogue*, Dialogue in Brief No. 1 (Geneva, ILO). Στην ηλεκτρονική διεύθυνση:
http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_158626/lang--en/index.htm [30 Σεπ. 2014].

Hatzinikolaou, D., Kammas, P. 2010. “Firing restrictions, government growth, immigration, and the NAIRU: Evidence from fifteen OECD countries”, στο *Labour*, Τόμος 24, Αρ. 4, σελ. 441–455.

Hayter, S., Weinberg, B. 2011. “Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality”, στο S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Cheltenham and Geneva, Edward Elgar and ILO), σελ. 136–186.

Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ). 2011. *Social Dialogue Indicators, International Statistical Inquiry 2008-09, Technical Brief*. Στην ηλεκτρονική διεύθυνση:
http://www.ilo.org/stat/Publications/WCMS_204125/lang--en/index.htm

—. 2013a. *Labour dispute systems: Guidelines for improved performance* (Turin, International Training Centre (ITC)).

—. 2013b. *Portugal: Tackling the jobs crisis in Portugal*, Studies on Growth with Equity (Geneva).

—. 2013c. Έκθεση της Επιτροπής για την Εφαρμογή Προτύπων, Διεθνής Διάσκεψη Εργασίας, 102η Σύνοδος, Γενεύη, 2013 (Γενεύη).

Ioannou, C.A. 1999. *Trade unions in Greece: Development, structures and prospects* (Athens, Friedrich Ebert Stiftung), σελ. 17-18. Στην ηλεκτρονική διεύθυνση:
<http://library.fes.de/fulltext/bueros/athen/00740toc.htm> [30 Σεπ. 2014].

—. 2004. *Indicators, figures and estimates on Greek industrial relations: Report for the project 'Quality industrial relations'* (Leuven, Research Institute for Work and Society (HIVA), Catholic University of Leuven).

—. 2010. "Odysseus or Sisyphus' revisited: Failed attempts to conclude social-liberal pacts in Greece", στο P. Pochet, M. Keune and D. Natali (eds): *After the euro and enlargement: Social pacts in the European Union* (Brussels, ETUI and Observatoire Social Européen) σελ. 83-108.

—; Ζησιμόπουλος Α. Κατρούγκαλος Γ. Φωτόπουλος Ν. Μπαστάκη Κ. 2011. *Συλλογικές διαπραγματεύσεις πριν και μετά το νόμο 1876/1990* (Αθήνα, Οργανισμός Μεσολάβησης και Διαιτησίας (ΟΜΕΔ)) (στα ελληνικά), σελ. 139-150.

—, Κ. Παπαδημητρίου (2013). *Συλλογικές διαπραγματεύσεις στην Ελλάδα το 2011 και το 2012: Τάσεις, τομές και προοπτικές - Σύνοψη* (Αθήνα, Οργανισμός Μεσολάβησης και Διαιτησίας (ΟΜΕΔ)) (στα ελληνικά).

—. Επίκειται. Αλλαγή παραδείγματος στο σύστημα διαμόρφωσης των μισθών και των εργασιακών σχέσεων στην Ελλάδα (αναθεωρημένη έκδοση), εισήγηση που παρουσιάστηκε για πρώτη φορά στο συνέδριο της Τράπεζας της Ελλάδος με τίτλο "Η ελληνική αγορά εργασίας στην κρίση", Αθήνα, 27 Νοεμβρίου 2012. Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.bankofgreece.gr/Pages/en/Bank/labourmarket2012.aspx> (στα ελληνικά) [2 Οκτωβρίου 2014].

Γ. Κουκουλές, Μ. Παννακούρου (2002). *Έργο της ΕΕ για τη μελέτη της συμφιλίωσης, της διαμεσολάβησης και της διαιτησίας: Ελλάδα: Εθνική Έκθεση* (Αθήνα, Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος (ΟΚΕ)).

Kravaritou, Y. 1994. *European employment and industrial relations glossary: Greece* (London and Luxembourg, Sweet and Maxwell and European Union).

Lee, E. 1998. *The Asian financial crisis: The challenge for social policy* (Geneva, ILO).

North, D. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge, Cambridge University Press).

Patra, E. 2012. *Social dialogue and collective bargaining in times of crisis: The case of Greece*, Working Paper No. 38 (Geneva, ILO).

Pedersini, R., Regini, M. 2013. *Coping with the crisis in Italy: Employment relations and social dialogue amidst the recession*, Working Paper No. 50 (Geneva, ILO).

Χ. Πολυζογόπουλος, (2012). *Παρέμβαση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της Ελλάδας στις τρέχουσες οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις* (Αθήνα, Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδας (ΟΚΕ)). Στην ηλεκτρονική διεύθυνση:
<http://www.eesc.europa.eu/ceslink/resources/docs/esc-of-greece-intervention.pdf> [2 Οκτωβρίου 2014].

Rodrik, D. 1999. "Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses", στο *Journal of Economic Growth*, Τόμος, 4, Αρ. 4, σελ. 385–412.

Siegel, A.N. 2005. "Social pacts revisited: 'Competitive concertation' and complex causality in negotiated welfare state reforms", στο *European Journal of Industrial Relations*, Τόμος 11, Αρ. 1, σελ. 107–126.

Traxler, F.; Brandl, B. 2011. "The economic impact of collective bargaining coverage", στο S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy. Negotiating for social justice* (Cheltenham and Geneva, Edward Elgar and ILO), σελ. 227–254.

Tsarouhas, D. 2008. "Social partnership in Greece: Is there a Europeanization effect?", στο *European Journal of Industrial Relations*, Τόμος 14, Αρ. 3, σελ. 347–365.

Zambarloukou, S. 2006. "Collective bargaining and social pacts: Greece in comparative perspectives", στο *European Journal of Industrial Relations*, Τόμος 12, Αρ. 2, σελ. 211–229.

Διαδικτυακές πηγές

Βάση δεδομένων για τα θεσμικά χαρακτηριστικά των συνδικαλιστικών οργανώσεων εργαζομένων, τη ρύθμιση μισθών, τις κρατικές παρεμβάσεις και τα κοινωνικά σύμφωνα (ICTWSS) σε 34 χώρες από το 1960 έως το 2012, βάση δεδομένων 2011. Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.uva-aias.net/207>.

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδας (ΟΚΕ). Στην ηλεκτρονική διεύθυνση: http://www.oke-esc.eu/oke_pron_pdf_2.html.

Ελλάδα:

Παραγωγικές θέσεις εργασίας για την Ελλάδα

Στόχος της σειράς δημοσιεύσεων *Studies on Growth with Equity* (Μελέτες για την οικονομική ανάπτυξη με δικαιοσύνη) είναι να καταδείξουν ότι τα ισχυρά και ορθά σχεδιασμένα μέτρα απασχόλησης, εργασίας και κοινωνικής προστασίας είναι καίριας σημασίας – σε συνδυασμό με μία υποστηρικτική μακροοικονομική πολιτική – για την οικοδόμηση βιώσιμης, ισότιμης οικονομικής ανάπτυξης με δημιουργία θέσεων εργασίας.

Μετά από έξι έτη ύφεσης, η ελληνική οικονομία παρουσιάζει κάποιες ενδείξεις ανάκαμψης. Ωστόσο, η ανεργία έχει φτάσει σε πρωτοφανή επίπεδα, ο κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού συνεχίζει να εντείνεται και οι επενδύσεις των επιχειρήσεων είναι πολύ ισχνές, για να στηρίξουν μία σταθερή ανάκαμψη με δημιουργία θέσεων εργασίας.

Βάσει εμπειρικής ανάλυσης της παρούσας κατάστασης, η έκθεση προσδιορίζει έκτακτα μέτρα για την αντιμετώπιση των πλέον πιστικών αναγκών των ευπαθών ομάδων, κυρίως των νέων και των νοικοκυριών χωρίς κανέναν εργαζόμενο. Καταδεικνύει, επίσης, ότι μια ολοκληρωμένη στρατηγική, η οποία θα συμπεριλάμβανε δράσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, θα συντελούσε στην επαναφορά

της ελληνικής οικονομίας σε τροχιά βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης. Μια τέτοια στρατηγική περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, σημαντικές αλλαγές στο πιστωτικό σύστημα, πολιτικές τόνωσης των παραγωγικών επενδύσεων και της ανάπτυξης μικρών επιχειρήσεων, αποτελεσματικά προγράμματα αγοράς εργασίας και κοινωνικής προστασίας, βελτιωμένη μετάβαση από την εκπαίδευση στην αγορά εργασίας και κοινωνικό διάλογο. Η έκθεση ποσοτικοποιεί τα αποτελέσματα αυτών των πολιτικών στην απασχόληση και αναδεικνύει τα οφέλη της επίτευξης οικονομικών και δημοσιονομικών στόχων μεσοπρόθεσμα.

ISBN 978-92-2-829153-7



9 789228 291537