ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ, τχ. 37, ΙΟΥΝΙΟΣ 2011, σ. 17-40

Προοπτικες της Κοινωνικης Ευρωπης Μετα την Κριση

Μάνος Ματσαγγάνης[*]

Η πρόσφατη κρίση φαίνεται να έχει πυροδοτήσει νέο κύκλο αμφισβήτησης του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, καθώς και της ικανότητάς του να εγγυάται υψηλό βαθμό κοινωνικής συνοχής σε αντίξοες συνθήκες. Η εργασία αυτή ελέγχει τη βασιμότητα μιας τέτοιας εκτίμησης. Αρθρώνεται σε τρία μέρη: πρώτον, επιχειρεί μια επισκόπηση των κοινωνικών συνεπειών της κρίσης στην Ευρώπη· δεύτερον, προχωρά σε αποτίμηση του ρόλου των πολιτικών απασχόλησης και των κοινωνικών πολιτικών στον μετριασμό των συνεπειών αυτών· και, τρίτον, διερευνά τις προοπτικές της κοινωνικής Ευρώπης μετά την κρίση. Η εργασία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, σε σύγκριση με το παρελθόν, οι κοινωνικές συνέπειες της κρίσης των τελευταίων ετών ήταν πιότερες, και ότι αυτό μπορεί να αποδοθεί στη θεσμική ισχύ των ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η κρίση των τελευταίων ετών φαίνεται να έχει πυροδοτήσει –ιδιαίτερα στη χώρα μας– έναν νέο κύκλο αμφισβήτησης του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, καθώς και της ικανότητάς του να εγγυάται υψηλό βαθμό κοινωνικής συνοχής σε αντίξοες συνθήκες. Είναι περιττό να σημειώσουμε ότι σε αυτόν τον χορό της αμφισβήτησης βλέπει κανείς να στροβιλίζονται παράξενα ζευγάρια: ενώ τον χορό σαφώς τον σέρνει η νεοφιλελεύθερη Δεξιά (αναμφισβήτητα πιο πολυάριθμη στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού παρά στην Ευρώπη), με προθυμία μετέχει σε αυτόν και η αντισυστημική Αριστερά (αναντίρρητα πιο πολυάριθμη στην Ελλάδα παρά στις άλλες χώρες). Και οι δύο πλευρές φαίνεται να συμπίπτουν στη διαπίστωση ότι το ευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος πνέει τα λοίσθια: χαιρέκακα η πρώτη, μελαγχολικά η δεύτερη.

* Ο Μάνος Ματσαγγάνης είναι Επίκουρος Καθηγητής στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Το κατά πόσον όντως ισχύει κάτι τέτοιο θα φανεί με το πέρασμα του χρόνου. Ίσως μετά από λίγες δεκαετίες οι ιστορικοί να χαρακτηρίσουν τη δύσκολη ετούτη δεύτερη δεκαετία του νέου αιώνα ως μια εποχή καμπής για το κοινωνικό κράτος, στη διάρκεια της οποίας η αργή φθορά αυτού του παιδιού της Ευρώπης του 20ού αιώνα μετατράπηκε σε ανεπίστρεπτη παρακμή. Ίσως πάλι οι νεκρολογίες να αποδειχθούν για μια ακόμη φορά πρόωρες. Άλλωστε, το ίδιο ακριβώς είχε συμβεί στα τέλη της δεκαετίας του 1970, μετά τις δύο πετρελαϊκές κρίσεις του 1973 και του 1979 που τελικά έθεσαν τέρμα στον μεταπολεμικό κεϋνσιανό/σοσιαλδημοκρατικό συμβιβασμό,[1] ή και στις αρχές της δεκαετίας του 1990, μετά τη νομισματική κρίση που μάλλον αναπάντεχα επιτάχυνε τις πολιτικές διεργασίες οι οποίες, μια δεκαετία αργότερα, οδήγησαν στη δημιουργία του κοινού νομίσματος.[2]

Είναι φανερό ότι η πρόσφατη κρίση εγείρει κεφαλαιώδη ζητήματα πολιτικής και οικονομίας: σε διεθνές επίπεδο (η ρύθμιση της παγκόσμιας οικονομίας για την αντιμετώπιση των μακροοικονομικών ανισορροπιών), σε ευρωπαϊκό (η οικονομική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το μέλλον του κοινού νομίσματος) όσο και σε εθνικό (η δεινή κατάσταση της ελληνικής οικονομίας και οι προοπτικές διεξόδου από αυτήν). Η εργασία αυτή έχει σαφώς πιο περιορισμένες φιλοδοξίες: πρώτον, επιχειρεί μια πρώιμη επισκόπηση των κοινωνικών συνεπειών της κρίσης στην Ευρώπη· δεύτερον, προχωρά σε μια προσωρινή αποτίμηση του ρόλου των πολιτικών απασχόλησης και των κοινωνικών πολιτικών στον μετριασμό των συνεπειών αυτών· και, κατά τρίτον, διακινδυνεύει μια διερεύνηση των προοπτικών της κοινωνικής Ευρώπης μετά την κρίση.

Ας αρχίσουμε με μια επιγραμματική επισκόπηση των βασικών δεδομένων για τις μακροοικονομικές εξελίξεις των τελευταίων λίγων ετών. Η διεθνής

1. Για μια αναλυτική διατύπωση του επιχειρήματος περί κρίσης του κοινωνικού κράτους στο τέλος της «χρυσής τριακονταετίας», βλ. OECD, *The welfare state in crisis*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Παρίσι 1981. Για μια διερεύνηση της σχέσης κοινωνικού κράτους και οικονομίας κατά τη δεκαετία του 1970, βλ. M.G. Schmidt, «The welfare state and the economy in periods of economic crisis: a comparative study of twenty-three OECD nations», *European Journal of Political Research*, τόμ. 11, τχ. 1, 1983, σ. 1-26.

2. Μια ειδικότερη –και πολύ ενδιαφέρουσα– πλευρά αυτής της συζήτησης ήταν η διαμάχη για «το τέλος του σουηδικού μοντέλου». Για το κατηγορητήριο, βλ. A. Lindbeck, «The Swedish experiment», *Journal of Economic Literature* τχ. XXXV, 1997, σ. 1273–1319 και για την υπεράσπιση του μοντέλου, W. Korpi, «Eurosclerosis and the sclerosis of obejctivity: on the role of values among economic policy experts», *The Economic Journal*, τόμ. 106, τχ. 439, 1996, σ. 1727-1746.

χρηματοοικονομική κρίση του 2007 οδήγησε σε μια εκτεταμένη οικονομική ύφεση, η οποία εκδηλώθηκε με τη μείωση του εθνικού εισοδήματος σε όλες ανεξαιρέτως τις χώρες της Ευρώπης. Η ύφεση κορυφώθηκε περίπου στα τέλη του 2008 και στις αρχές του 2009. Από τα μέσα του 2009, η ευρωπαϊκή οικονομία βγήκε επισήμως από την ύφεση, με την έννοια ότι ως σύνολο επέστρεψε σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης, παρότι σε ορισμένες χώρες το εθνικό εισόδημα συνέχιζε να μειώνεται. Πάντως, στα μέσα του 2010, μόνο η Ελλάδα από τα 27 κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξακολουθούσε να σημειώνει αρνητικούς ρυθμούς ανάπτυξης. Ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ για την ευρωπαϊκή οικονομία ως σύνολο προβλεπόταν να φτάσει το 1,8% στα τέλη του 2010.

Παρότι η χειρότερη φάση της οικονομικής ύφεσης στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης φαίνεται να έχει περάσει, τα σημάδια που άφησε ήταν βαθιά. Στα μέσα του 2010 το ευρωπαϊκό ΑΕΠ παρέμενε κατά 3,3% χαμηλότερο από ό,τι στα μέσα του 2008, η βιομηχανική παραγωγή είχε υποχωρήσει στα επίπεδα της προηγούμενης δεκαετίας, ενώ ο αριθμός των ανέργων πλησίαζε τα 23 εκατομμύρια ή σχεδόν 10% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού της Ε.Ε.[3]

2. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ[4]

Οι συνέπειες της κρίσης στην αγορά εργασίας εκδηλώνονται πάντοτε με κάποια υστέρηση. Η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης εμποδίζει τις επιχειρήσεις να προσαρμόσουν απότομα τον αριθμό των θέσεων εργασίας στα μειωμένα επίπεδα ζήτησης για τα προϊόντα τους. Στο ίδιο συντελεί και το γεγονός ότι οι απολύσεις κοστίζουν και στις επιχειρήσεις, όπως και οι ενδεχόμενες μελλοντικές προσλήψεις. Τέλος, το αποτέλεσμα αυτό ενισχύεται από τις συστηματικές προσπάθειες ορισμένων κυβερνήσεων αντί απλώς να επιτρέψουν στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στη χώρα να διακόψουν τις συμβάσεις των εργαζομένων τους, να τις ωθούν να τους θέσουν σε διαθεσιμότητα ή να μειώσουν τον χρόνο που τους απασχολούν. Οι πολιτικές

3. Βλ. EC, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Employment in Europe 2010*, European Commission, Βρυξέλλες 2010.

4. Το υλικό της ενότητας αυτής προέρχεται κυρίως από τις πρόσφατες ετήσιες εκθέσεις της E.E. (EC, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Employment in Europe 2010*, ό.π.) και του ΟΟΣΑ (OECD, *Employment outlook: moving beyond the jobs crisis*. Organisation for Economic Cooperation and Development, Παρίσι 2010).

μειωμένης απασχόλησης και μερικής ανεργίας παρουσιάζονται αναλυτικότερα στη συνέχεια.

Η ζήτηση εργασίας εκ μέρους των επιχειρήσεων προσεγγίζεται από τον αριθμό των κενών θέσεων εργασίας ως ποσοστό του συνόλου των κενών ή κατειλημμένων θέσεων εργασίας [job vacancy rate]. Το ποσοστό αυτό άρχισε να μειώνεται στο δεύτερο τρίμηνο του 2008 και δεν σταμάτησε να πέφτει έως και το τρίτο τρίμηνο του 2009. Συνολικά, κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου κάμψης, ο δείκτης έχασε περίπου 40% της τιμής του. Παρά τη βελτίωση που σημειώθηκε έκτοτε, την άνοιξη του 2010 ο δείκτης εξακολουθούσε να βρίσκεται σε χαμηλότερα επίπεδα από ό,τι την άνοιξη του 2008.

Ο ετήσιος ρυθμός αύξησης της συνολικής απασχόλησης στην Ε.Ε. άρχισε να πέφτει το 2008 (0,9%, έναντι 1,8% το 2007 και 1,6% το 2006), και έγινε αρνητικός από το τρίτο τρίμηνο του ίδιου έτους. Το 2009 η μείωση επιταχύνθηκε, με αποτέλεσμα η συνολική απασχόληση να μεταβληθεί κατά -1,8% σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Η απασχόληση στο σύνολο της ευρωπαϊκής οικονομίας σταμάτησε να μειώνεται μόνο στα μέσα του 2010, οπότε ο αριθμός των απασχολουμένων είχε υποχωρήσει στα 221 εκατομμύρια. Η καθαρή απώλεια 5,6 εκατομμυρίων θέσεων εργασίας, από το 2008 έως το 2010, συνιστά σοβαρή οπισθοχώρηση, κατά το ένα τρίτο περίπου της προόδου που είχε σημειωθεί από το 2000 έως το 2008 (καθαρή αύξηση των θέσεων εργασίας στην Ε.Ε. κατά 17 εκατομμύρια). Η απώλεια αυτή δεν επρόκειτο να αναπληρωθεί γρήγορα: ο προβλεπόμενος ρυθμός αύξησης της συνολικής απασχόλησης το 2011 μετά βίας ανερχόταν σε 0,2% (από -1,0% το 2010).

Φυσικά, η κρίση δεν έπληξε την απασχόληση κατά τον ίδιο βαθμό σε όλες τις χώρες. Η διάρκεια και το βάθος της ύφεσης, η διάρθρωση της οικονομίας και της αγοράς εργασίας καθώς και οι πολιτικές απασχόλησης που υιοθετήθηκαν καθόρισαν κατά πώς φαίνεται τις επιπτώσεις της κρίσης σε κάθε περίπτωση. Μεταξύ των μεγαλύτερων κρατών-μελών, οι επιπτώσεις στην απασχόληση ήταν δυσμενέστερες στην Ισπανία, όπου η καθαρή απώλεια θέσεων εργασίας από τα μέσα του 2008 έως τα μέσα του 2010 πλησίασε τα 2 εκατομμύρια (ή 9,2% των θέσεων εργασίας). Στη Γαλλία (όπου η οικονομική ύφεση ήταν το ίδιο σοβαρή όσο και στην Ισπανία), καθώς και στη Βρετανία και στην Ιταλία (όπου η ύφεση ήταν οξύτερη), η μείωση της απασχόλησης ήταν λιγότερο έντονη: 600 χιλιάδες θέσεις εργασίας στην Ιταλία, 500 χιλιάδες στη Βρετανία, 400 χιλιάδες στη Γαλλία. Αντίθετα, στη Γερμανία, ο ρυθμός αύξησης της απασχόλησης έγινε ελαφρά αρνητικός μόνο κατά το πρώτο εξάμηνο του 2009, ενώ στα μέσα του 2010 το επίπεδο της απασχόλησης ήταν

κατά 0,2% *υψηλότερο* σε σχέση με τα μέσα του 2008. Παρόμοια ήταν η εξέλιξη της απασχόλησης στην Πολωνία, όπου παρατηρήθηκε μικρή μείωση για μια σύντομη περίοδο (από τα μέσα του 2009 έως τις αρχές του 2010), με τη συνολική απασχόληση στα μέσα του 2010 να βρίσκεται 2% υψηλότερα σε σύγκριση με την αντίστοιχη περίοδο του 2008.

Μεταξύ των υπόλοιπων χωρών, στη διετία που εκτείνεται από τα μέσα του 2008 έως τα μέσα του 2010, η μείωση της απασχόλησης ήταν ιδιαίτερα έντονη στη Λετονία (κατά 19%), στην Εσθονία (15%), στη Λιθουανία (13%), καθώς και στην Ιρλανδία (12%), ενώ στην Ελλάδα η μείωση ήταν σαφώς μικρότερη (3,4% –από 4.582.500 απασχολούμενους στα μέσα του 2008 σε 4.427.000 στα μέσα του 2010). Αντίθετα, εκτός από τη Γερμανία και την Πολωνία, η απασχόληση κατά την ίδια περίοδο ανέκαμψε επίσης στο Βέλγιο και το Λουξεμβούργο. Γενικά, στα μέσα του 2010 το ποσοστό απασχόλησης στον συνολικό πληθυσμό ηλικίας 15-64 ετών των 27 κρατών-μελών έφτανε το 64,3% (έναντι 66,0% στα μέσα του 2008).

Η προσαρμογή της αγοράς εργασίας στις μεταβολές της οικονομικής δραστηριότητας μπορεί να γίνει είτε μέσω της μεταβολής του αριθμού των απασχολουμένων είτε μέσω της μεταβολής των ωρών εργασίας ανά απασχολούμενο είτε φυσικά μέσω ενός συνδυασμού και των δύο. Για παράδειγμα, στη Γερμανία, στο Βέλγιο και στην Αυστρία η μείωση των ωρών εργασίας ανά απασχολούμενο (και παρά τη μείωση του παραγομένου προϊόντος ανά ώρα εργασίας) επέτρεψε τη διατήρηση υψηλών επιπέδων απασχόλησης ακόμη και σε συνθήκες οικονομικής ύφεσης. Αντίθετα, στην Ισπανία καθώς και (σε κάπως μικρότερο βαθμό) στην Πορτογαλία και στην Ιρλανδία, η προσαρμογή έγινε κυρίως μέσω της μείωσης του αριθμού των απασχολουμένων.

Γενικά, η μείωση του ΑΕΠ στο σύνολο της ευρωπαϊκής οικονομίας υπολογίζεται ότι απορροφήθηκε κατά 42% από τη μείωση του αριθμού των απασχολουμένων, κατά 30% από τη μείωση των ωρών εργασίας και κατά 28% από τη μείωση της παραγωγικότητας. Αντίθετα, η εικόνα στις ΗΠΑ ήταν πολύ διαφορετική: εκεί ο κύριος μηχανισμός προσαρμογής ήταν ο αριθμός των απασχολουμένων, αφού ο μέσος αριθμός ωρών εργασίας ανά απασχολούμενο μειώθηκε πολύ λιγότερο, ενώ η παραγωγικότητα ανά ώρα εργασίας *αυξήθηκε*.

Η μείωση της απασχόλησης δεν μεταφράζεται πάντοτε σε ανεργία: μπορεί επίσης να εκδηλωθεί ως απόσυρση από την αγορά εργασίας, είτε μέσω συνταξιοδότησης είτε μέσω παράτασης των σπουδών είτε μέσω «αποθάρρυνσης» όσων δεν καταγράφονται ως άνεργοι επειδή θεωρείται ότι έχουν πλέον πάψει

να ψάχνουν για δουλειά. Πάντως, κάτι τέτοιο δεν φαίνεται να έχει συμβεί στην Ευρώπη στη διάρκεια της περιόδου που εξετάζουμε: το ποσοστό συμμετοχής (δηλαδή, ο αριθμός των απασχολουμένων συν τον αριθμό των ανέργων δια το μέγεθος του οικονομικά ενεργού πληθυσμού) έμεινε σχεδόν αμετάβλητο: 71,1% στα μέσα του 2010 έναντι 70,9% στα μέσα του 2008.

Το ποσοστό της ανεργίας στην Ε.Ε. ως σύνολο άρχισε να αυξάνεται στις αρχές του 2008, οπότε ανερχόταν σε 6,7%. Στα μέσα του 2010 είχε φτάσει το 9,6%. Η αύξηση της ανεργίας στην Ευρώπη ήταν λοιπόν σημαντική. Ήταν όμως λιγότερο έντονη από ό,τι στις ΗΠΑ, όπου το αντίστοιχο ποσοστό αυξήθηκε από 4,5% στο δεύτερο τρίμηνο του 2007 σε 10,0% στο τελευταίο τρίμηνο του 2009, για να υποχωρήσει στη συνέχεια σε 9,7% στα μέσα του 2010. Γενικά, ενώ πριν από την κρίση η ανεργία ήταν σαφώς υψηλότερη στην Ευρώπη από ό,τι στις ΗΠΑ, σήμερα στις δύο αυτές μεγάλες οικονομίες η ανεργία κυμαίνεται σε παρόμοια επίπεδα, ενώ μεσολάβησε μια σύντομη περίοδος όταν η διαφορά (0,7% τον Οκτώβριο του 2009) ήταν *υπέρ* της Ευρώπης.

Και πάλι, οι ιδιαίτερες εμπειρίες των κρατών-μελών της Ε.Ε. ήταν διαφορετικές μεταξύ τους. Η αύξηση της ανεργίας στις περισσότερες χώρες ήταν μεγαλύτερη στο πρώτο δωδεκάμηνο (Μάρτιος 2008-Μάρτιος 2009) παρά στο επόμενο (Μάρτιος 2009-Μάρτιος 2010). Για παράδειγμα, τον πρώτο χρόνο στην Ισπανία και στην Ιρλανδία η ανεργία εκτινάχθηκε κατά 6-8 ποσοστιαίες μονάδες, ενώ τον δεύτερο η αύξηση περιορίστηκε σε 2 ποσοστιαίες μονάδες. Αντίθετα, σε χώρες όπως η Αυστρία και η Γερμανία η ανεργία μειώθηκε το δεύτερο δωδεκάμηνο. Τον Ιούλιο του 2010 το ποσοστό ανεργίας στην Ε.Ε. κυμαινόταν γύρω στο 4%-4,5% στην Αυστρία και στην Ολλανδία αλλά υπερέβαινε το 20% στην Ισπανία και στη Λετονία, ενώ στην Ελλάδα είχε φτάσει το 11,8% το δεύτερο τρίμηνο του 2010 και συνέχιζε να αυξάνεται.

Όταν η ανεργία συνεχίζει την ανοδική της πορεία και η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας παραμένει υποτονική, μεγαλώνει ο κίνδυνος μακρόχρονης παραμονής εκτός απασχόλησης όσων έχασαν τη δουλειά τους, καθώς και όσων ψάχνουν εργασία για πρώτη φορά. Σύμφωνα με τα δεδομένα του δεύτερου τριμήνου του 2010, από τα 22,7 εκατομμύρια ανέργων στην Ε.Ε. τα 9 εκατομμύρια ήταν άνεργοι πάνω από 12 μήνες: από αυτούς 4,2 εκατομμύρια ήταν άνεργοι πάνω από 2 έτη, ενώ από τους τελευταίους 1,9 εκατομμύρια ήταν άνεργοι πάνω από 4 έτη. Το ποσοστό μακρόχρονης ανεργίας αυξήθηκε από 2,5% το τρίτο τρίμηνο του 2008 σε 3,7% το πρώτο μισό του 2010. Συνεπώς, 40% των ανέργων στην Ε.Ε. σήμερα είναι άνεργοι για 12 τουλάχιστον μήνες. Το ποσοστό της μακρόχρονης ανεργίας φαίνεται ότι θα συνεχί-

σει να αυξάνεται ακόμη και αφού αρχίσει να μειώνεται η συνολική ανεργία.

Οι συνθήκες που επικρατούν στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας έχουν γίνει ιδιαίτερα δυσμενείς για τους νέους. Υπολογίζεται ότι 30% περίπου της συνολικής αύξησης της ανεργίας μπορεί να αποδοθεί σε ανέργους ηλικίας 25-34 ετών, ενώ άλλο 18% σε ανέργους ηλικίας 15-24 ετών. Η ανεργία των νέων αυξήθηκε ιδιαίτερα στην Ισπανία, αλλά επίσης στη Γαλλία και στη Βρετανία, καθώς και (σε μικρότερο βαθμό) στην Ιρλανδία και στις χώρες της Βαλτικής. Αντίθετα, η γυναικεία ανεργία αυξήθηκε λιγότερο από ό,τι η ανεργία των ανδρών, και κυμαίνεται πλέον σε παρόμοια επίπεδα.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβλεπε την άνοιξη του 2010 ότι μέχρι το τέλος του έτους το ποσοστό ανεργίας θα είχε διαμορφωθεί στο επίπεδο του 9,8%, ενώ εκτιμούσε ότι θα μειωθεί ανεπαίσθητα σε 9,7% το 2011. Σε σύγκριση με το 2008, η ανεργία το 2011 αναμενόταν αυξημένη στην Ισπανία, στην Ιρλανδία, στη Σλοβακία, στις χώρες της Βαλτικής, καθώς επίσης και στην Ελλάδα. Νεότερες εκτιμήσεις του Σεπτεμβρίου του 2010 σημείωναν το ενδεχόμενο η ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας να προκύψει νωρίτερα.

Ωστόσο, παρότι οι αναθεωρημένες εκτιμήσεις επιτρέπουν κάποια αισιοδοξία για τις εξελίξεις στην αγορά εργασίας, η αισιοδοξία αυτή δεν μπορεί παρά να είναι περιορισμένη. Αφενός, η αύξηση του ΑΕΠ έχει πάψει από καιρό να μεταφράζεται αυτόματα σε (ισόποση) αύξηση της απασχόλησης. Αφετέρου, αρκετές χώρες προχώρησαν στη λήψη μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης, τα περισσότερα από τα οποία τέθηκαν σε εφαρμογή από τις αρχές του 2011. Όσοι συμφωνούν ότι τα μέτρα λιτότητας είναι επιβεβλημένα και όσοι διαφωνούν με την εκτίμηση αυτή συμπίπτουν μεταξύ τους στη διαπίστωση ότι οι κοινωνικές επιπτώσεις των μέτρων αυτών δεν μπορεί παρά να επιδεινώσουν τις συνέπειες της ύφεσης.

3. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ

Οι διαθέσιμες πηγές για τις εξελίξεις στην αγορά εργασίας, κυρίως οι Έρευνες Εργατικού Δυναμικού, διεξάγονται ανά τρίμηνο, ενώ τα βασικά αποτελέσματά τους δημοσιοποιούνται μέσα σε λίγους μήνες. Αντίθετα, οι πηγές για τις εξελίξεις στην κατανομή εισοδήματος, όπως είναι οι Έρευνες Οικογενειακών Προϋπολογισμών σε εθνικό επίπεδο και η Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης [EU-SILC] σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, διεξάγονται ανά έτος (στην καλύτερη περίπτωση), η περίοδος αναφοράς για τα εισοδήματα

των συμμετεχόντων είναι το προηγούμενο δωδεκάμηνο, ενώ τα αποτελέσματα δεν είναι διαθέσιμα προτού περάσουν 12 τουλάχιστον μήνες. Για παράδειγμα, τα δεδομένα της έρευνας EU-SILC του 2011 (εισοδήματα 2010) δεν θα είναι προσβάσιμα πριν από την άνοιξη του 2012. Με άλλα λόγια, οι εκτιμήσεις μας για τις επιπτώσεις της οικονομικής ύφεσης και των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης στην κατανομή του εισοδήματος είναι πολύ πιο πρόωρες και παρακινδυνευμένες, καθώς βασίζονται σε στατιστική βάση που είναι σαθρότερη και χρήζει επειγόντως επικαιροποίησης.

Είναι χαρακτηριστικό ότι μέχρι την ώρα που γράφονται αυτές οι γραμμές (τέλη Ιανουαρίου 2011) είχαν δημοσιοποιηθεί –και μάλιστα κάπως νωρίτερα από ό,τι συνήθως– μόνο οι εκτιμήσεις της Eurostat για το συνολικό ποσοστό φτώχειας το 2009 ανά χώρα και στο σύνολο της Ε.Ε. Οι εκτιμήσεις αυτές έδειχναν *μείωση* του ποσοστού φτώχειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27, από 18,9% το 2008 σε 17,8% το 2009. Η μείωση ήταν σημαντική ακόμη και σε χώρες που είχαν αρχίσει να πλήττονται (ή επρόκειτο σύντομα να πληγούν) σοβαρά από την οικονομική ύφεση, όπως η Ιρλανδία, η Ισπανία και η Ελλάδα.

Είναι προφανές ότι η υστέρηση αυτή δημιουργεί σοβαρά προβλήματα, καθώς έχει ως αποτέλεσμα, αφενός, να διεξάγεται η δημόσια συζήτηση σχετικά, για παράδειγμα, με τη φτώχεια και την ανισότητα χωρίς κατ' ουσία ασφαλείς ενδείξεις για το πραγματικό μέγεθος του προβλήματος *την ώρα της συζήτησης* και, αφετέρου, να λαμβάνονται μέτρα πολιτικής προτού μπορέσει να γίνει μια ακριβής αποτίμηση των διανεμητικών επιδράσεων τους –εάν υποτεθεί ότι αυτή η αποτίμηση είναι επιθυμητή.

Η (συνήθως υπόρρητη) υιοθέτηση της υπόθεσης ότι η αύξηση της ανεργίας οδηγεί σε ανάλογη αύξηση της φτώχειας, συχνή κατά τα φαινόμενα στη δημόσια συζήτηση, δεν μπορεί ασφαλώς να αποτελέσει ικανοποιητική λύση. Ευτυχώς, η αύξηση της ανεργίας δεν συνεπάγεται σχεδόν ποτέ ισόποση αύξηση της φτώχειας. Κάποιοι από όσους χάνουν τη δουλειά τους ζουν σε νοικοκυριά όπου κάποιο άλλο μέλος συνεχίζει να εργάζεται. Κάποια νοικοκυριά εκτός από τις αμοιβές εργασίας έχουν και άλλα εισοδήματα, π.χ. από ενοίκια ή από ελεύθερο επάγγελμα. Ακόμη πιο σημαντικός μπορεί να είναι ο ρόλος των κοινωνικών παροχών. Κάποιες από αυτές συνδέονται με την απώλεια της θέσης εργασίας, είτε ενεργοποιούνται τη στιγμή της απόλυσης (π.χ. επιδόματα ανεργίας) είτε αμέσως μετά λόγω της συνακόλουθης μείωσης του εισοδήματος του νοικοκυριού (π.χ. στεγαστικά επιδόματα, επιδόματα κοινωνικής πρόνοιας). Άλλες κοινωνικές παροχές δεν συνδέονται με την απώλεια της θέσης εργασίας αλλά εξακολουθούν να καταβάλλονται στον ίδιο

τον άνεργο ή σε άλλα μέλη του νοικοκυριού (π.χ. οικογενειακά επιδόματα, συντάξεις κ.λπ.).

Συνεπώς, η βαρύτητα της ανεργίας ως προσδιοριστικός παράγοντας της φτώχειας εξαρτάται από το εάν οι άνεργοι συνεισέφεραν με τη δουλειά τους (προτού την χάσουν) την κύρια ή ακόμη και μοναδική πηγή εισοδήματος, από τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας των υπολοίπων μελών της οικογένειας, από τα υπόλοιπα εισοδήματα (και κοινωνικά επιδόματα) του νοικοκυριού κ.ά. Για όλους αυτούς τους λόγους, η συσχέτιση της ανεργίας με τη φτώχεια μπορεί να είναι χαλαρή. Άρα, δεν είναι δυνατόν να βγάλει κανείς ασφαλή συμπεράσματα για την εξέλιξη της δεύτερης από μια απλή παρατήρηση της εξέλιξης της πρώτης.

Η υστέρηση, λοιπόν, των δεδομένων κατανομής εισοδήματος παραμένει πρόβλημα –το οποίο ωστόσο μπορεί εν μέρει να παρακαμφθεί με δύο κυρίως τρόπους. Πρώτον, με τη μέθοδο της λεγόμενης μικροπροσομοίωσης, την εφαρμογή δηλαδή ενός αριθμητικού υποδείγματος φόρων-παροχών πάνω στα επικαιροποιημένα στοιχεία μιας έρευνας εισοδημάτων τύπου EU-SILC. Δεύτερον, με τη μέθοδο του «nowcasting», ενός νεολογισμού που υπαινίσσεται την πρόβλεψη [forecasting] του παρόντος (αντί του μέλλοντος). Και οι δύο μέθοδοι έχουν πρόσφατα εφαρμοστεί στο πλαίσιο του τμήματος του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για την Κοινωνική Κατάσταση που παρακολουθεί τις εξελίξεις στις συνθήκες διαβίωσης και την κατανομή του εισοδήματος.

Το κρίσιμο ερώτημα είναι βεβαίως κατά πόσον το σύστημα κοινωνικής προστασίας είναι σε θέση να προστατεύει αποτελεσματικά όσους πλήττονται από την κρίση και τις οικογένειές τους. Το ερώτημα αυτό τέθηκε εγκαίρως από τον Atkinson,[5] προτού η οικονομική ύφεση αρχίσει να επιδρά στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας, σε ημερίδα που διοργάνωσε η γαλλική Προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης τον Νοέμβριο του 2008. Όπως παρατήρησε τότε ο Atkinson, «χρειαζόμαστε επειγόντως ένα stress test του κοινωνικού κράτους».

Η εργασία των Figari κ.ά.[6] επιχειρεί να διερευνήσει εμπειρικά το ερώτημα του Atkinson, εκτιμώντας με τη μέθοδο της μικροπροσομοίωσης την επίδραση της ανεργίας και των κοινωνικών παροχών στα εισοδήματα όσων χάνουν τη

5. A.B. Atkinson, «Stress-testing the welfare state», στο B. Ofstad - O. Bjerkholt - K. Skrede - A. Hylland (επιμ.), *Rettferd og politikk: festskrift til Hilde Bojer på 70-årsdagen*. Emiliar Forlag, Όσλο 2009.

6. F. Figari - A. Salvatori - H. Sutherland, «Economic downturn and stress testing European welfare systems», working paper No. 2010-18, University of Essex: Institute for Social and Economic Research, Essex 2010.

δουλειά τους στο Βέλγιο, στην Ισπανία, στην Ιταλία, στη Λιθουανία και στη Βρετανία. Οι ερευνητές εφαρμόζουν το υπόδειγμα φορολογίας και κοινωνικών παροχών EUROMOD,[7] το οποίο καλύπτει 19 κράτη-μέλη της Ε.Ε. και επεκτείνεται σταδιακά στα υπόλοιπα 8. Τα υποδείγματα φορολογίας και κοινωνικών παροχών ενσωματώνουν μεγάλο αριθμό μέτρων πολιτικής, όπως είναι οι άμεσοι και οι έμμεσοι φόροι, οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, οι κοινωνικές παροχές καθώς και οι μεταξύ τους αλληλεπιδράσεις. Το EUROMOD (όπως και τα περισσότερα υποδείγματα φορολογίας και κοινωνικών παροχών) είναι «στατικό», με την έννοια ότι θεωρεί πως η συμπεριφορά των ατόμων δεν μεταβάλλεται όταν μεταβάλλεται η κρατική πολιτική. Τα «στατικά» υποδείγματα είναι εξαιρετικά χρήσιμα για την ανάλυση των βραχυχρονίων αποτελεσμάτων των μεταβολών στη φορολογία ή στην κοινωνική πολιτική διότι επιτρέπουν τη διαπίστωση των επιπτώσεων κάποιου νέου μέτρου πολιτικής αφενός στον κρατικό προϋπολογισμό και αφετέρου στη διανομή του εισοδήματος. Εδώ το EUROMOD χρησιμοποιείται για την εκτίμηση των διανεμητικών συνεπειών της μετάβασης από την απασχόληση στην ανεργία σημαντικού τμήματος του πληθυσμού ηλικίας 25-49 ετών στις πέντε χώρες. Η εκτίμηση βασίζεται στα δεδομένα της Ευρωπαϊκής Έρευνας Εργατικού Δυναμικού για την αύξηση της ανεργίας και τα χαρακτηριστικά των νέων ανέργων μεταξύ του πρώτου τριμήνου του 2008 και του τρίτου τριμήνου του 2009.

Τα αποτελέσματα των Figari κ.ά.[8] είναι ενδιαφέροντα. Με βάση την υπόθεση ότι οι νέοι άνεργοι δικαιούνται επίδομα ασφάλισης ανεργίας, το ποσοστό όσων παραμένουν πάνω από το συμβατικό όριο φτώχειας (60% του διαμέσου ισοδύναμου εισοδήματος) παρά την απώλεια της θέσης εργασίας τους ξεκινά από σχεδόν 60% στη Λιθουανία και φτάνει σε σχεδόν 90% στο Βέλγιο. Αντίθετα, το ποσοστό όσων το εισόδημα πέφτει κάτω από το όριο φτώχειας είναι σχετικά περιορισμένο: 31% στη Βρετανία και στη Λιθουανία, 24% στην Ιταλία, 14% στην Ισπανία και 9% στο Βέλγιο. Ένα όχι ασήμαντο ποσοστό των νέων ανέργων (λίγο πάνω από 10% στη Λιθουανία, στην Ιταλία και στην Ισπανία, χαμηλότερο στις άλλες δύο χώρες) ήταν ήδη φτωχοί προτού χάσουν τη δουλειά τους. Οι συγγραφείς υπογραμμίζουν ότι για την

7. H. Sutherland, «EUROMOD: the tax-benefit microsimulation model for the European Union», στο A. Gupta - A. Harding (επιμ.), *Modelling our future: population ageing, health and aged care.* International Symposia in Economic Theory and Econometrics 16 (483-488), Elsevier, Amsterdam 2007.

8. F. Figari - A. Salvatori - H. Sutherland, «Economic downturn and stress testing European welfare systems», ό.π.

προστασία των ανέργων από τη φτώχεια, εκτός από τα επιδόματα ανεργίας σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν δύο άλλοι παράγοντες: αφενός, η συμβίωση των ανέργων με μέλη του νοικοκυριού που εργάζονται ή/και η ύπαρξη άλλων ιδιωτικών εισοδημάτων στο νοικοκυριό και, αφετέρου, άλλοι θεσμοί στήριξης των χαμηλών εισοδημάτων όπως είναι τα επιδόματα κοινωνικής πρόνοιας και ειδικά τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

Η μελέτη των Özdemir κ.ά.[9] εφαρμόζει τη μέθοδο του «nowcasting». Συγκεκριμένα, οι συγγραφείς αναλύουν τα δεδομένα της Ευρωπαϊκής Έρευνας Εργατικού Δυναμικού για την αύξηση της ανεργίας και τα χαρακτηριστικά των νέων ανέργων μεταξύ 2008 και 2009 και, στη συνέχεια, τα συνδυάζουν με τα δεδομένα της Έρευνας Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης [EU-SILC] για τον κίνδυνο φτώχειας ατόμων ηλικίας έως 65 ετών (α) σε νοικοκυριά στα οποία κανείς δεν εργάζεται και (β) σε νοικοκυριά ανέργων καθώς και (γ) ανενεργών ατόμων, στα οποία όμως κάποιο μέλος εργάζεται. Η κρίσιμη υπόθεση είναι ότι η αύξηση της ανεργίας μεταβάλλει την αναλογία του οικονομικά ενεργού πληθυσμού που ανήκει σε κάθε έναν από τους παραπάνω τύπους νοικοκυριού, καθώς και ότι τα χαρακτηριστικά των νέων ανέργων είναι περίπου παρόμοια με αυτά όσων ήταν ήδη άνεργοι προτού εκδηλωθεί η κρίση. Οι συγγραφείς προβλέπουν αυξημένα ποσοστά φτώχειας στις περισσότερες χώρες το 2009 έναντι του 2008, αν και οι αυξήσεις είναι μάλλον περιορισμένες. Η εργασία καταλήγει με μια αρκετά εξαντλητική συζήτηση των μεθοδολογικών αδυναμιών και των απλουστευτικών υποθέσεων που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την ερμηνεία των αποτελεσμάτων.

Παρόμοια τεχνική εφαρμόζεται στην έρευνα των Baldini & Ciani[10] για τις επιπτώσεις της ύφεσης στην ανισότητα και στη φτώχεια στην Ιταλία. Οι συγγραφείς συγκρίνουν τα δεδομένα της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού για τα χαρακτηριστικά των απασχολουμένων και των ανέργων μεταξύ τρίτου τριμήνου του 2006 και τρίτου τριμήνου του 2009 και, στη συνέχεια, χρησιμοποιούν το υπόδειγμα μικροπροσομοίωσης του Πανεπιστημίου της Modena για να εκτιμήσουν τις μεταβολές στην κατανομή εισοδήματος. Τα αποτελέσματά τους δείχνουν ότι η μείωση της απασχόλησης στην Ιταλία αυξάνει την ανισό-

9. E. Özdemir - F. Sanoussi - T. Ward, «The potential effects of the recession on the risk of poverty: nowcasting», Research note 6/2010, Social Situation Observatory-Income distribution and living conditions, Βρυξέλλες 2010.

10. M. Baldini - E. Ciani, «Diseguaglianza e povertà durante la recessione», CAPPaper n. 75. Università di Modena e Reggio Emilia: Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Modena 2010.

τητα (μεταβολή δείκτη Gini από 0,2935 σε 0,3008 με επιδόματα ανεργίας και σε 0,3055 χωρίς), το ποσοστό φτώχειας (από 17,67% σε 18,01% με επιδόματα ανεργίας και σε 18,47% χωρίς), καθώς και το ποσοστό ακραίας φτώχειας, όπως προκύπτει βάσει μιας χαμηλότερης γραμμής φτώχειας ίσης με 40% του διαμέσου ισοδύναμου εισοδήματος (από 5,56% σε 6,12% με επιδόματα ανεργίας και σε 6,64% χωρίς).

Όπως παρατηρούν οι συγγραφείς, η παραδοχή ότι η γραμμή φτώχειας παραμένει σταθερή στο 40% ή στο 60% της *αρχικής* αντί της τελικής κατανομής οδηγεί στην εκτίμηση μιας εντονότερης αύξησης του ποσοστού φτώχειας (π.χ. σε 20,09% αντί για 18,47% χωρίς επιδόματα ανεργίας). Η παρατήρηση αυτή εγείρει ένα σοβαρό μεθοδολογικό ζήτημα σχετικά με την καταλληλότητα της έννοιας της σχετικής φτώχειας σε περιόδους μεγάλων αυξήσεων ή μεγάλων μειώσεων του διαμέσου εισοδήματος (με το οποίο είναι εκ συμβάσεως συνδεδεμένη η γραμμή αυτή). Όπως υπογραμμίζει ο Atkinson,[11] είναι ανάγκη να διαχωρίσουμε την επίδραση της κρίσης στην κατανομή του εισοδήματος από την επίδρασή της στο διάμεσο εισόδημα.

Η ιδέα αυτή αναπτύσσεται περαιτέρω στην εργασία των Ματσαγγάνη & Λεβέντη,[12] που επιχειρούν την εκτίμηση των διανεμητικών επιπτώσεων της κρίσης στην Ελλάδα με βάση ένα υπόδειγμα φόρων-παροχών. Οι συγγραφείς απομονώνουν την επίδραση των μέτρων φορολογικής και εισοδηματικής πολιτικής που συνδέονται με το Μνημόνιο και ανακοινώθηκαν την άνοιξη του 2010, από την αύξηση της ανεργίας και τη μείωση των εισοδημάτων που σημειώθηκαν λόγω της οικονομικής ύφεσης την ίδια περίοδο –και που, σε κάποιο βαθμό, οφείλονται στα ίδια τα μέτρα λιτότητας. Όσον αφορά τη φτώχεια, τα αποτελέσματα δείχνουν ότι με βάση το συμβατικό όριο (60% του διαμέσου εισοδήματος του 2010) το ποσοστό φτώχειας αυξήθηκε ελαφρά (από 20,1% το 2009 σε 20,9% το 2010). Ωστόσο, μεταξύ 2009 και 2010 το εισόδημα μειώθηκε, ενώ ο πληθωρισμός αυξήθηκε. Για αυτό, οι συγγραφείς χρησιμοποιούν επίσης το (τιμαριθμικά αναπροσαρμοσμένο) όριο φτώχειας του 2009. Με βάση το τελευταίο, η αύξηση ήταν πολύ μεγαλύτερη (από 20,1% το 2009 σε 25,1% το 2010).

Όσον αφορά την ανισότητα, τα αποτελέσματα είναι ασαφέστερα. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, ενώ σε απόλυτους όρους (σε ευρώ) η κρίση έχει κοστίσει περισσότερο στα εύπορα στρώματα παρά στα νοικοκυριά με χαμηλό ει-

11. A.B. Atkinson, «Stress-testing the welfare state», *ό.π.*

12. M. Matsaganis - C. Leventi, «Distributional implications of the crisis in Greece», παρουσίαση σε σεμινάριο της Τράπεζας της Ελλάδος, Αθήνα, Μάιος 2011.

σόδημα, οι απώλειες των τελευταίων ως ποσοστό του εισοδήματός τους είναι κάθε άλλο παρά αμελητέες.

Επιπλέον, οι συγγραφείς τονίζουν τη σημασία της αύξησης της ανεργίας, η οποία αυτή τη φορά πλήττει και αρχηγούς νοικοκυριών. Χαρακτηριστικά, ενώ το συνολικό ποσοστό ανεργίας έχει αυξηθεί από 7,7% το 2008 (9,5% το 2009) σε 12,5% το 2010 (με πρόβλεψη 14,6% το 2011), η αντίστοιχη αύξηση στην κρίσιμη κατηγορία «άνδρες ηλικίας 30-44 ετών» ήταν από 3,9% το 2008 σε 8,2% το 2010.

Τέλος, η εργασία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η πρόσφατη κρίση έχει επιταχύνει τη διαδικασία μετάλλαξης του προτύπου της φτώχειας στην Ελλάδα, που ήταν ήδη σε εξέλιξη από τα τέλη της δεκαετίας του 1990. Ενώ παλαιότερα η φτώχεια έπληττε κυρίως ηλικιωμένους ή και κατοίκους αγροτικών περιοχών, τα τελευταία χρόνια αφορά σε αυξανόμενο βαθμό οικογένειες με παιδιά ή και κατοίκους αστικών περιοχών.

Η μεθοδολογική προσέγγιση της τελευταίας εργασίας υιοθετείται σε μια ευρύτερη μελέτη των διανεμητικών επιπτώσεων των μέτρων λιτότητας στην Εσθονία, στην Ισπανία και στην Ελλάδα.[13] Η μελέτη παραθέτει για σύγκριση τα αποτελέσματα του Institute for Fiscal Studies για τις διανεμητικές επιπτώσεις των μέτρων λιτότητας στη Βρετανία.[14] Οι συγγραφείς συνοψίζουν τα κύρια ευρήματά τους ως εξής: πρώτον, το ποσοστό φτώχειας αναμένεται να αυξηθεί ως αποτέλεσμα των μέτρων λιτότητας, ιδίως στην Ελλάδα και, σε μικρότερο βαθμό, στην Εσθονία· δεύτερον, οι μεταβολές στην ανισότητα είναι λιγότερο έντονες και μπορεί να κινούνται στην αντίθετη κατεύθυνση· τρίτον, τα μέτρα λιτότητας μειώνουν το ειδικό βάρος των κοινωνικών παροχών στο διαθέσιμο εισόδημα, ενώ αυξάνουν το ειδικό βάρος των φόρων και των κοινωνικών εισφορών· τέταρτον, σε *απόλυτους* όρους (δηλαδή, σε ευρώ) η μείωση του εισοδήματος είναι μεγαλύτερη στα υψηλότερα εισοδηματικά στρώματα, εκτός από την Ισπανία όπου κάτι τέτοιο είναι λιγότερο σαφές· και πέμπτον, σε σχετικούς όρους (ως ποσοστό του εισοδήματός τους) οι εισοδηματικές απώλειες είναι μεγαλύτερες στα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα.

13. C. Leventi - H. Levy - M. Matsaganis - A. Paulus - H. Sutherland, «Modelling the distributional effects of austerity measures: the challenges of a comparative perspective», Research note 8/2010. Social Situation Observatory-Income distribution and living conditions, Βρυξέλλες 2010.

14. J. Browne - P. Levell, «The distributional effect of tax and benefit reforms to be introduced between June 2010 and April 2014: a revised assessment», IFS Briefing Note BN108, The Institute for Fiscal Studies (doi: 10.1920/bn.ifs.2010.00108), Λονδίνο 2010.

Χωρίς εξαίρεση, όλες οι παραπάνω μελέτες εκτιμούν τις επιπτώσεις της κρίσης στην κατανομή του εισοδήματος με βάση τις μεταβολές των δεικτών φτώχειας και, σε μικρότερο βαθμό, ανισότητας. Ωστόσο, όπως αναφέρει ο Atkinson[15] και εξηγεί πιο αναλυτικά ο Nolan,[16] η κρίση επιδρά στην κατανομή του εισοδήματος με πολλούς άλλους αλληλοσυνδεόμενους τρόπους. Η μείωση του εισοδήματος πιέζει τα νοικοκυριά που έχουν συσσωρευμένα χρέη (π.χ. στεγαστικά ή καταναλωτικά δάνεια), ακόμη και όταν βρίσκονται πάνω από το όριο της φτώχειας. Η μείωση της αξίας της ιδιόκτητης κατοικίας και άλλων περιουσιακών στοιχείων επηρεάζει την κατανάλωση και την αποταμίευση. Ο συνδυασμός της μείωσης τόσο του εισοδήματος όσο και της αξίας των περιουσιακών στοιχείων προκαλεί μια αίσθηση οικονομικής στενότητας και υλικής στέρησης σε ορισμένες κατηγορίες (π.χ. ηλικιωμένοι). Η αίσθηση αυτή επίσης προκαλείται από την αύξηση του ειδικού βάρους των δαπανών κατοικίας (ενοίκιο, δόση στεγαστικού δανείου) στους οικογενειακούς προϋπολογισμούς. Την αίσθηση αυτή[17] ενισχύει και η αύξηση των τιμών, η οποία σε ορισμένες χώρες όπως η Ελλάδα είναι σημαντική και μάλιστα μεγαλύτερη για τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα από ό,τι για τα υψηλότερα.[18] Τέλος, η κρίση επηρεάζει τα εισοδήματα των αυτοαπασχολουμένων, καθώς η ζήτηση για τις υπηρεσίες τους υποχωρεί και η πιστωτική κάλυψη των ατομικών επιχειρήσεων εκ μέρους των τραπεζών περιορίζεται.

Όλα αυτά συμβάλλουν ασφαλώς στην εμπέδωση ενός κλίματος γενικής δυσπραγίας, η οποία έρχεται σε αντίθεση με τη σταθερότητα των δεικτών φτώχειας. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, ίσως να μην είναι τόσο παράδοξο ότι ανάμεσα στο 2002 και στο 2007 –περίοδο αξιόλογης οικονομικής μεγέθυνσης και επέκτασης της απασχόλησης, κατά την οποία το «επίσημο» ποσοστό σχετικής φτώχειας στα 15 παλαιότερα κράτη μέλη της Ε.Ε. αυξήθηκε κατά 1,5 ποσοστιαία μονάδα– η «παράσταση» [perception] της φτώχειας αυξήθηκε κατά 12 ολόκληρες ποσοστιαίες μονάδες.[19] Είναι περιττό να σημει-

15. A.B. Atkinson, «Stress-testing the welfare state», *ό.π.*

16. B. Nolan, «Background note for roundtable discussion on monitoring the effects of the financial crisis on vulnerable groups», Organisation for Economic Cooperation and Development, Παρίσι 2009.

17. T. Boeri - A. Brandolini, «The age of discontent: Italian households at the beginning of the decade», *Giornale degli Economisti*, τόμ. 63, τχ. 3-4, 2004, σ. 449-487.

18. Σ. Ζωγραφάκης - Θ. Μητράκος, «Η αναδιανεμητική επίδραση του πληθωρισμού στην Ελλάδα», *Οικονομικό Δελτίο*, τχ. 24, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 2005, σ. 49-90.

19. Eurostat, *Combating poverty and social exclusion: a statistical portrait of the European Union 2010*. Publications Office of the European Union, Λουξεμβούργο 2010.

ωθεί ότι οι αρνητικοί ρυθμοί ανάπτυξης, η μείωση της απασχόλησης και οι συνέπειες των μέτρων λιτότητας δεν μπορεί παρά να αυξήσουν και άλλο την υποκειμενική αίσθηση δυσπραγίας και φτώχειας.

4. ΜΕΤΡΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ: ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Παρότι η οικονομική ύφεση των τελευταίων ετών ήταν κατά κοινή ομολογία η χειρότερη που γνώρισε η Ευρώπη –και ο υπόλοιπος κόσμος– μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, οι επιπτώσεις της στην απασχόληση δεν ήταν τόσο δραματικές όσο θα φοβόταν κανείς. Είναι χαρακτηριστικό ότι ενώ το ευρωπαϊκό ΑΕΠ μειώθηκε κατά 5,3% (από το υψηλότερο στο χαμηλότερο σημείο της καμπύλης, δηλαδή μεταξύ πρώτου τριμήνου του 2008 και δεύτερου τριμήνου του 2009), η μεταβολή της συνολικής απασχόλησης ήταν σχετικά ηπιότερη (-2,7% μεταξύ δεύτερου τριμήνου του 2008 και πρώτου τριμήνου του 2010). Συνεπώς, η ελαστικότητα της απασχόλησης ως προς τις μεταβολές του ΑΕΠ αποδείχθηκε ίση περίπου με 0,5.[20] Μάλιστα, σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Αυστρία, το Βέλγιο, η Ολλανδία και η Βρετανία, η σχετική ανθεκτικότητα της αγοράς εργασίας ήταν ακόμη μεγαλύτερη. Η χαρακτηριστικότερη περίπτωση ήταν αυτή της Γερμανίας, όπου παρά τη μείωση του παραγόμενου προϊόντος κατά 6,6% η υποχώρηση του γενικού ποσοστού απασχόλησης ήταν της τάξης του 0,3%. Αντίθετα, στις ΗΠΑ η μείωση του ΑΕΠ κατά 4,1% οδήγησε σε πτώση της απασχόλησης κατά 6,0%, στοιχείο που παραπέμπει σε πολύ μεγαλύτερη ελαστικότητα της απασχόλησης ως προς τις μεταβολές του ΑΕΠ (περίπου 1,4).

Πώς εξηγείται αυτή η σχετική ανθεκτικότητα των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας; Μια πλήρης απάντηση στο ερώτημα αυτό θα έπρεπε οπωσδήποτε να λάβει υπόψη συγκυριακούς παράγοντες όπως είναι, για παράδειγμα, η μεγάλη υποχώρηση της οικοδομικής δραστηριότητας εκεί όπου η «φούσκα» της αγοράς ακινήτων ήταν μεγαλύτερη (π.χ. στην Ισπανία). Σε αυτή την ενότητα θα επικεντρωθούμε στη συμβολή των πολιτικών απασχόλησης που εφαρμόστηκαν σε διάφορες χώρες.

Ορισμένες χώρες επιχείρησαν είτε να τονώσουν τη ζήτηση εργασίας εκ μέρους των επιχειρήσεων επιδοτώντας τις προσλήψεις και τις αμοιβές ή μει-

20. EC, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Employment in Europe 2010*, ό.π.

ώνοντας το μη μισθολογικό κόστος της εργασίας, είτε να ενισχύσουν την απασχόληση απευθείας με δημόσια προγράμματα δημιουργίας θέσεων εργασίας.

Πιο συγκεκριμένα, από τα μέσα περίπου του 2009 γενικεύτηκαν (στη Σουηδία) ή θεσμοθετήθηκαν για πρώτη φορά (στην Αυστρία και στην Πορτογαλία) κίνητρα για την πρόσληψη των μακροχρόνια ανέργων, με πρόσθετα κίνητρα για την πρόσληψη νέων ανέργων σε ορισμένες περιπτώσεις (στην Αυστρία, στη Φινλανδία και στην Πορτογαλία). Επίσης, αρκετές χώρες (Βρετανία, Φινλανδία, Γαλλία και Ελλάδα) έλαβαν μέτρα επιδότησης του μισθού των νεοπροσληφθέντων. Τα μέτρα αυτά απευθύνονταν κυρίως σε νέους εργαζομένους, αν και σε κάποιες περιπτώσεις (όπως στη Γαλλία) μπορούσαν να επιλεγούν και εργαζόμενοι μεγαλύτερης ηλικίας. Τέλος, επιχειρήθηκε (π.χ. στην Ιρλανδία) η επιδότηση των θέσεων εργασίας σε επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν προβλήματα βιωσιμότητας.

Τα μέτρα μείωσης του μη μισθολογικού κόστους της εργασίας μπορούν να διακριθούν σε αυτά που εφαρμόζονται σε όλες τις θέσεις εργασίας (είτε υφίστανται ήδη είτε πρόκειται να δημιουργηθούν), και σε αυτά που αφορούν αποκλειστικά τις νέες θέσεις εργασίας. Τα πρώτα συνίστανται στην «οριζόντια» μείωση των ασφαλιστικών εισφορών των εργοδοτών, είτε γενικά (για όλους τους εργαζόμενους) είτε ειδικά (για ορισμένες κατηγορίες). Για παράδειγμα, στην Ουγγαρία οι εργοδοτικές εισφορές για χαμηλόμισθους μειώθηκαν από 24% σε 21% του συνολικού κόστους εργασίας. Στην Πορτογαλία οι εργοδοτικές εισφορές για επιχειρήσεις με λιγότερους από 50 εργαζόμενους ή για νεοπροσληφθέντες ηλικίας άνω των 45 ετών μειώθηκαν από 19% σε 17%, ενώ επίσης ενισχύθηκαν οι προσλήψεις κάποιων ειδικών κατηγοριών με συμβάσεις αορίστου χρόνου με την απαλλαγή των επιχειρήσεων από εργοδοτικές εισφορές για την πρώτη τριετία. Οι ασφαλιστικές εισφορές των εργοδοτών για προσλήψεις ανέργων μηδενίστηκαν για 12 μήνες και στην Ιρλανδία. Στη Γαλλία και στην Ισπανία οι εργοδοτικές εισφορές για νεοπροσληφθέντες μειώθηκαν, ιδίως εάν αυτοί είναι χαμηλόμισθοι.[21]

Από την άλλη, αρκετές χώρες εγκαινίασαν ή επέκτειναν προγράμματα μειωμένης απασχόλησης και μερικής ανεργίας [short-time work]. Ο κύριος στόχος των προγραμμάτων αυτών είναι η διάσωση των θέσεων εργασίας που απειλούνται καθώς η ζήτηση για το προϊόν της επιχείρησης υποχωρεί. Οι εργαζόμενοι τίθενται προσωρινά σε καθεστώς πλήρους ή μερικής διαθεσιμό-

21. OECD, *Employment outlook: moving beyond the jobs crisis*, ό.π.

τητας, δηλαδή απασχολούνται με μειωμένο ωράριο ή αποδεσμεύονται εντελώς για μια ορισμένη περίοδο, επιτρέποντας στην επιχείρηση να μειώσει το κόστος μισθοδοσίας για τη διάρκεια της ύφεσης. Σε αντάλλαγμα, οι εργαζόμενοι αποζημιώνονται (εν μέρει) για την απώλεια εισοδήματος μέσω ενός δημόσιου προγράμματος επιδότησης μερικής ανεργίας, ενώ διατηρούν τη θέση εργασίας τους και επιστρέφουν σε αυτή όταν οι συνθήκες βελτιώνονται. Με τον τρόπο αυτόν, ο εργαζόμενος δεν επιβαρύνεται από το οικονομικό και ψυχολογικό κόστος της απόλυσης, ενώ η επιχείρηση απαλλάσσεται από το κόστος της απόλυσης και της (μελλοντικής) πρόσληψης άλλου εργαζομένου.

Σε κάποιες ευρωπαϊκές χώρες η συμμετοχή σε προγράμματα μειωμένης απασχόλησης και μερικής ανεργίας αυξήθηκε θεαματικά στη διάρκεια της ύφεσης. Στη Γερμανία ο αριθμός των δικαιούχων στο πρόγραμμα *Kurzarbeit* έφτασε το 1,5 εκατομμύριο τον Μάιο του 2009 (από 39.000 τον Μάιο του 2008). Στο Βέλγιο η συμμετοχή ανέβηκε από 87.000 τον Ιούλιο του 2008 σε 313.000 τον Μάρτιο του 2009. Στην Αυστρία τον Αύγουστο του 2008 προγράμματα μειωμένης απασχόλησης δεν υπήρχαν ακόμη, αλλά τον Ιούνιο του 2009 πάνω από 36.000 εργαζόμενοι μετείχαν σε αυτά. Στη Γαλλία ο αριθμός των δικαιούχων ήταν κάτω από 50.000 στις αρχές του 2008, αλλά αυξήθηκε σε σχεδόν 250.000 στα μέσα του 2009. Στην Ιταλία, όπου τα προγράμματα μερικής ανεργίας *Cassa integrazione ordinaria/straordinaria* είναι σε ισχύ εδώ και πολλές δεκαετίες, ο αριθμός των επιδοτούμενων ωρών εργασίας σε καθεστώς διαθεσιμότητας εκτοξεύθηκε από 10 περίπου εκατομμύρια τον Αύγουστο του 2008 σε 100 εκατομμύρια τον Σεπτέμβριο του 2009.[22] Το 2009 στην Ισπανία, στην Ιρλανδία, στην Τσεχία και στη Φινλανδία το ποσοστό των μισθωτών που συμμετείχε σε τέτοια προγράμματα υπερέβαινε το 1%, στην Ιταλία και στη Γερμανία ήταν πάνω από 3%, ενώ στο Βέλγιο το ποσοστό αυτό πλησίαζε το 6%.

Αξίζει να σημειωθεί ότι σε χώρες όπως η Ολλανδία ή η Τσεχία η παρακολούθηση προγραμμάτων κατάρτισης είναι υποχρεωτική για τους εργαζόμενους σε καθεστώς μειωμένης απασχόλησης. Αντίθετα, σε χώρες όπως η Γερμανία ή η Αυστρία, η κατάρτιση είναι προαιρετική αλλά επιδοτείται από το κράτος. Λόγω της οικονομικής ύφεσης, σε κάποιες χώρες τα προγράμματα μειωμένης απασχόλησης έγιναν πιο γενναιόδωρα (π.χ. στη Φινλανδία), η διάρκειά τους επιμηκύνθηκε (π.χ. στη Γαλλία), ενώ τα κριτήρια επιλεξιμότη-

22. EC, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Employment in Europe 2010*, ό.π.

τας των επιχειρήσεων έγιναν χαλαρότερα (π.χ. στο Βέλγιο). Καθώς όμως οι οικονομίες ανακάμπτουν, τα πρόσθετα μέτρα αποσύρονται.

Τα προγράμματα μειωμένης απασχόλησης και μερικής ανεργίας φαίνεται ότι επέδρασαν σημαντικά στη διάσωση θέσεων εργασίας στις χώρες της Ευρώπης όπου εφαρμόστηκαν. Ιδιαίτερα ωφελημένοι αποδείχθηκαν οι εργαζόμενοι με μονιμότητα ή συμβάσεις αορίστου χρόνου. Αντίθετα, ωφελήθηκαν λιγότερο οι εργαζόμενοι με προσωρινή απασχόληση ή/και συμβάσεις ορισμένου χρόνου οι οποίοι, ούτως ή άλλως, πλήττονται νωρίτερα και περισσότερο όταν υποχωρεί η παραγωγική δραστηριότητα.[23]

Σύμφωνα με την ανάλυση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης,[24] η επίδοση των προγραμμάτων μειωμένης απασχόλησης και μερικής ανεργίας ήταν καλύτερη στο Βέλγιο, όπου η συρρίκνωση της απασχόλησης ήταν κατά 1,3 ποσοστιαίες μονάδες μικρότερη από ό,τι θα ήταν εάν τα προγράμματα αυτά απουσίαζαν. Η μείωση της απασχόλησης στη Γερμανία, στην Ιταλία και στη Φινλανδία ήταν κατά 0,75 ποσοστιαίες μονάδες μικρότερη λόγω των προγραμμάτων. Ειδικά στη Γερμανία, εκτιμάται ότι τα προγράμματα μειωμένης απασχόλησης και μερικής ανεργίας επέτρεψαν τη διατήρηση 200.000 θέσεων εργασίας που διαφορετικά θα είχαν χαθεί.

Σύμφωνα με την ανάλυση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,[25] η ευεργετική επίδραση των προγραμμάτων μειωμένης απασχόλησης και μερικής ανεργίας μεγιστοποιείται κατά την αρχική φάση της ύφεσης, ενώ η στοχευμένη επιδότηση των προσλήψεων φαίνεται να αποδίδει περισσότερο όταν η οικονομία αρχίζει να ανακάμπτει. Η προτεραιότητα για το 2011 είναι, αφενός, η σταδιακή απόσυρση των έκτακτων μέτρων ενίσχυσης της απασχόλησης ώστε να αποφευχθεί η επιδότηση των εργοδοτών για θέσεις εργασίας που θα είχαν ούτως ή άλλως δημιουργηθεί και, αφετέρου, η ενίσχυση της απασχόλησης των κατηγοριών που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση στην αγορά εργασίας.

Σε αυτό το πλαίσιο, όπως άλλωστε επιβεβαιώνει ο László Andor, νέος

23. Υπ' αυτή την έννοια, τα προγράμματα μειωμένης απασχόλησης και μερικής ανεργίας κινδυνεύουν να καταστήσουν βαθύτερο τον κατακερματισμό της αγοράς εργασίας, ενισχύοντας περαιτέρω τη θέση των insiders σε σχέση με αυτή των outsiders: βλ. M. Jessoula - P. Graziano - I. Madama «"Selective flexicurity" in segmented labour markets: the case of Italian "mid-siders"», *Journal of Social Policy*, τόμ. 39, τχ. 4, 2010, σ. 561-583· B. Palier (επιμ.), *A long goodbye to Bismarck: the politics of welfare reforms in continental Europe*, Amsterdam University Press, Άμστερνταμ 2010.

24. OECD, *Employment outlook: moving beyond the jobs crisis*, ό.π.

25. EC, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Employment in Europe 2010*, ό.π.

Επίτροπος Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων, η συμβολή της «ευέλικτης ασφάλειας» [flexicurity] μπορεί να είναι αξιόλογη:[26] αφενός, για την καλύτερη αξιοποίηση των ευκαιριών απασχόλησης στη φάση της ανάκαμψης και, αφετέρου, για την καταπολέμηση του κατακερματισμού στις αγορές εργασίας, ενισχύοντας τόσο την ευελιξία των εργαζομένων με σταθερή απασχόληση όσο και την ασφάλεια των εργαζομένων στις άτυπες μορφές απασχόλησης.

5. ΜΕΤΡΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

Καθώς όλο και μεγαλύτερο τμήμα του πληθυσμού εξαρτάται όλο και περισσότερο από το σύστημα κοινωνικής προστασίας, το τελευταίο κινδυνεύει με υπερφόρτιση, ενώ η αυξημένη πίεση μπορεί να προκαλέσει ή να φέρει στο φως κενά στο κοινωνικό δίχτυ ασφαλείας. Επιπλέον, η δημοσιονομική εξυγίανση, παρότι συνήθως συνοδεύεται από αντισταθμιστικά μέτρα προστασίας των πιο αδύναμων ομάδων, συχνά καθιστά τις κοινωνικές παροχές λιγότερο γενναιόδωρες ή δυσκολότερα προσβάσιμες.

Προς το παρόν, πάντως, η κοινωνική δαπάνη στην Ευρωπαϊκή Ένωση αυξάνεται, ιδίως ως ποσοστό του εθνικού εισοδήματος –το οποίο έχει εν τω μεταξύ μειωθεί. Σύμφωνα με τις προβλέψεις,[27] το μερίδιο της κοινωνικής δαπάνης στο ΑΕΠ από 27,5% το 2007 θα φτάσει το 30,7% το 2011. Άλλωστε, στα προηγμένα συστήματα κοινωνικής προστασίας η δαπάνη για επιδόματα ανεργίας και στήριξη των χαμηλών εισοδημάτων αυξάνεται αυτόματα καθώς ανεβαίνει η ανεργία και ο αριθμός των νοικοκυριών με χαμηλό εισόδημα.[28] Επιπλέον, η κοινωνική δαπάνη αυξήθηκε και άλλο εξαιτίας των έκτακτων μέτρων που θεσμοθετήθηκαν σε πολλές χώρες το 2009. Τα μέτρα αυτά αύξησαν το ύψος ή τη διάρκεια των παροχών ή χαλάρωσαν τα κριτήρια

26. Βλ. EC, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Employment in Europe 2010*, ό.π. Για μια ανάλυση της διαφοράς της ευρωπαϊκής «ευέλικτης ασφάλειας» [flexicurity] από την αμερικανικού τύπου ευελιξία χωρίς ασφάλεια [flexibility] από έναν εξέχοντα γάλλο οικονομολόγο, βλ. R. Boyer, «Η δανική ευέλικτη ασφάλεια: ποια είναι τα συμπεράσματα για τη Γαλλία;», στο P. Askenazy - D. Cohen (επιμ.), *Η οικονομία σήμερα*, εκδόσεις Πόλις, Αθήνα 2009.

27. CEU, «Update of the Joint Assessment by the Social Protection Committee and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses, 26 November 2010», Council of the European Union, Βρυξέλλες 2010.

28. B. Vis - K. van Kersbergen - T. Hylands, «To what extent did the financial crisis intensify the pressure to reform the welfare state?», *Social Policy & Administration*, υπό έκδοση.

επιλεξιμότητας ώστε να συμπεριλάβουν εργαζόμενους που συνήθως δεν καλύπτονται από τα παραδοσιακά επιδόματα ανεργίας, όπως είναι εκείνοι που εργάζονται σε άτυπες μορφές απασχόλησης.

Ως αποτέλεσμα των παραπάνω βελτιώσεων, ο αριθμός όσων εισπράττουν επιδόματα ανεργίας αυξήθηκε σημαντικά μεταξύ Ιουνίου 2009 και Ιουνίου 2010. Η αύξηση ήταν μεγαλύτερη σε χώρες όπως η Ελλάδα (+44%), η Βουλγαρία (+31%) και η Ισπανία (+14%) όπου η ανεργία ανέβηκε απότομα, ήταν όμως σημαντική και σε χώρες όπως η Ολλανδία και η Ρουμανία όπου η αύξηση της ανεργίας ήταν μικρότερη. Σε ορισμένες χώρες (Βρετανία, Ουγγαρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Τσεχία), η αύξηση του αριθμού των δικαιούχων επιδόματος ανεργίας υπερέβη την αύξηση του αριθμού των ανέργων, οδηγώντας σε βελτίωση του δείκτη κάλυψης. Επιπλέον, στα μισά περίπου κράτη-μέλη ο αριθμός όσων εισπράττουν επιδόματα κοινωνικής πρόνοιας αυξήθηκε από το 2009 έως το 2010. Η αύξηση κυμάνθηκε από 2% στη Δανία και 5% στην Πορτογαλία, έως 80% στην Εσθονία και 191% στη Λιθουανία. Τέλος, μη κυβερνητικές οργανώσεις αναφέρουν μια αύξηση της ζήτησης για υπηρεσίες έκτακτης κοινωνικής βοήθειας, όπως είναι τα συσσίτια και η προσωρινή στέγαση των αστέγων.[29]

Παρότι, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, επιχειρήματα οικονομικής αποδοτικότητας υποστηρίζουν την έγκαιρη απόσυρση (όπως άλλωστε και την έγκαιρη εφαρμογή) των έκτακτων μέτρων στήριξης της απασχόλησης, η ενδεχόμενη πρόωρη απόσυρσή τους μπορεί να έχει αρνητικές επιδράσεις κοινωνικής προστασίας. Η αύξηση του αριθμού των δικαιούχων κοινωνικής πρόνοιας καθώς μειώνεται ο αριθμός των δικαιούχων επιδόματος ανεργίας σε ορισμένες χώρες δείχνει ότι αυτός ο κίνδυνος δεν είναι θεωρητικός. Η ανησυχία για δυσμενείς εξελίξεις στο πεδίο αυτό επιτείνεται καθώς αρχίζουν να γίνονται αισθητές οι επιδράσεις των μέτρων λιτότητας που ελήφθησαν με σκοπό τη δημοσιονομική εξυγίανση σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες. Γενικά, τα μέτρα λιτότητας σχεδιάζονται ώστε να ελαχιστοποιήσουν τις αρνητικές επιδράσεις στις πιο ευάλωτες κατηγορίες. Ωστόσο, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο συνδυασμός αύξησης της φορολογίας και μείωσης της δημόσιας δαπάνης απειλεί να πλήξει το εισόδημα και τον «κοινωνικό μισθό» (δηλαδή τις κοινωνικές υπηρεσίες που παρέχονται δωρεάν).[30]

29. CEU, «Update of the Joint Assessment by the Social Protection Committee and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses, 26 November 2010», ό.π.

30. Η δραστική περικοπή της δημόσιας δαπάνης –της κοινωνικής δαπάνης μη εξαιρουμέ-

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Μεγάλη Ύφεση του 1929-1932 τραυμάτισε ανεπανόρθωτα τον κοινωνικό ιστό σε πολλές χώρες της Ευρώπης και αλλού, ενώ επίσης διέλυσε την αξιοπιστία των δημοκρατικών κυβερνήσεων και συνέβαλε στην επικράτηση του φασισμού –εξέλιξη που, με τη σειρά της, οδήγησε στην τραγωδία του δεύτερου «ευρωπαϊκού εμφυλίου» δύο μόλις δεκαετίες μετά τη λήξη του πρώτου. Οι έκτακτες συνθήκες της μεταπολεμικής περιόδου ευνόησαν την εδραίωση του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου.[31]

Παρότι κάθε άλλο παρά ασήμαντες, σε σύγκριση με τέτοιας κλίμακας κοσμοϊστορικά γεγονότα οι κοινωνικές συνέπειες της κρίσης των τελευταίων ετών ήταν σαφώς ηπιότερες. Το φαινόμενο αυτό δεν μπορεί παρά να αποδοθεί, τουλάχιστον εν μέρει, στη θεσμική ισχύ των ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Βέβαια, η «νεοφιλελεύθερη επανάσταση» είχε επιχειρήσει τις τρεις τελευταίες δεκαετίες να αποσυναρμολογήσει αυτό ακριβώς το ρυθμιστικό οπλοστάσιο που είχε συσσωρευθεί κατά τη μεταπολεμική περίοδο, με σκοπό την αποτροπή της επανάληψης στο μέλλον κρίσεων σαν τη Μεγάλη Ύφεση. Η επιχείρηση αυτή γνώρισε μεγαλύτερη επιτυχία στο πεδίο της οικονομικής παρά σε αυτό της κοινωνικής πολιτικής. Υπ' αυτή την έννοια, είναι μάλλον καθησυχαστική η ταχύτητα με την οποία οι ευρωπαίοι (και όχι μόνο) πολιτικοί εγκατέλειψαν, στις έκτακτες συνθήκες της πρόσφατης κρίσης, τα διδάγματα της νεοφιλελεύθερης ορθοδοξίας για να υιοθετήσουν κεϋνσιανής έμπνευσης μέτρα αναθέρμανσης της οικονομικής δραστηριότητας.

Εάν η πρόσφατη κρίση μπορεί να παρομοιαστεί με μια ξαφνική καταιγίδα, που ξεσπά με δριμύτητα για να υποχωρήσει πάλι ύστερα, το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο έδειξε ότι είναι γερό σκαρί. Η ανεργία αυξήθηκε στην Ευρώπη, αλλά λιγότερο απ' όσο στις ΗΠΑ, παρότι η συρρίκνωση του παραγόμενου προϊόντος στις δύο οικονομίες ήταν παρόμοιου μεγέθους. Οι αυτοματισμοί του κοινωνικού κράτους φαίνεται ότι λειτούργησαν, η κοινωνική δα-

---

νης– στη Βρετανία φαίνεται ότι εγείρει τέτοια ζητήματα με ιδιαίτερη ένταση. Για μια συλλογική αξιολόγηση των επιπτώσεων των περικοπών στο βρετανικό κοινωνικό κράτος, βλ. την έκθεση της Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής [Social Policy Association] N. Yeates - T. Haux - R. Jawad - M. Kilkey (επιμ.), *In defence of welfare: the impacts of the spending review*. Social Policy Association, www.social-policy.org.uk, 2011.

31. F.G. Castles, «Black swans and elephants on the move: the impact of emergencies on the welfare state», *Journal of European Social Policy*, τόμ. 20, τχ. 2, 2010, σ. 91-101.

πάνη αυξήθηκε, αναπληρώνοντας μέρος της απώλειας των οικογενειακών εισοδημάτων και απορροφώντας έτσι σε έναν βαθμό τους κοινωνικούς κραδασμούς. Ευφάνταστες πολιτικές απασχόλησης (τύπου Kurzarbeit) πέτυχαν –εκεί όπου εφαρμόστηκαν συνεπέστερα– τη διατήρηση των θέσεων εργασίας χωρίς μαζικές απολύσεις εργαζομένων παρά την καθίζηση της ζήτησης για τα προϊόντα των επιχειρήσεων που τους απασχολούν.[32] Οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών υπήρξαν γενικά παρεμβατικές, αν και το περιεχόμενο των παρεμβάσεών τους διέφερε από χώρα σε χώρα, προσφέροντας άφθονο υλικό στους μελετητές της συγκριτικής δημόσιας πολιτικής. Όσο για τον ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αυτός ήταν αρκετά δραστήριος στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής αλλά μάλλον διακριτικός στο πεδίο της πολιτικής απασχόλησης και κοινωνικής πολιτικής (όπου, άλλωστε, η πρωτοβουλία ανήκει στις εθνικές κυβερνήσεις).

Είναι, λοιπόν, εξασφαλισμένο το μέλλον της «κοινωνικής Ευρώπης»; Όχι ακριβώς. Πολύ πριν από την πρόσφατη κρίση, από τις αρχές περίπου της δεκαετίας του 1980, η αγορά εργασίας ορισμένων χωρών «παράγει» ένα μεγαλύτερο και συνεχώς αυξανόμενο βαθμό διασποράς των αμοιβών εργασίας, ενώ η ελάφρυνση της φορολογίας εισοδήματος και επιχειρήσεων μετριάζει την αναδιανεμητική ικανότητα της δημόσιας πολιτικής και μεταφέρει τη διασπορά των αμοιβών στην (άνιση) κατανομή του διαθέσιμου εισοδήματος. Είναι γνωστό ότι η τάση αύξησης της διασποράς των αμοιβών εργασίας συνδέεται με την τεχνολογική πρόοδο, με τη διεθνοποίηση της παραγωγής καθώς και με την υποχώρηση της επιρροής των εργατικών συνδικάτων. Είναι γνωστό, επίσης, ότι είναι πολύ σαφέστερη στις ΗΠΑ ή στη Βρετανία, ενώ είναι λιγότερο έντονη στη Γαλλία ή στη Γερμανία.[33] Σε κάθε περίπτωση, ούτε

32. European Restructuring Monitor- ERM, *Extending flexicurity: the potential of short-time working schemes*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Δουβλίνο 2010.

33. Για μια επισκόπηση της εξέλιξης των ανισοτήτων βλ. A. Brandolini, «Political economy and the mechanics of politics», *Politics & Society*, τόμ. 38, τχ. 2, 2010, σ. 212-226· OECD, *Growing unequal? income distribution and poverty in OECD countries*. Organisation for Economic Cooperation and Development, Παρίσι 2008· T. Piketty, *Η οικονομία των ανισοτήτων*, εκδόσεις Πόλις, Αθήνα 2007. Για μια ανάλυση του ζητήματος της μεγάλης αύξησης των υψηλών εισοδημάτων από τη δεκαετία του 1980, ειδικά στις ΗΠΑ, βλ. A.B. Atkinson - T. Piketty (επιμ.), *Top incomes: a global perspective*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2010· P. Krugman, *The conscience of a liberal*. Norton, Νέα Υόρκη 2007 (ελλ. έκδοση: *Η συνείδηση ενός προοδευτικού*, εκδόσεις Πόλις, Αθήνα 2008)· T. Piketty - E. Saez, «Income inequality in the United States, 1913–1998», *Quarterly Journal of Economics*, τόμ. 118, τχ. 1, 2003, σ. 1-39.

το κοινωνικό κράτος ούτε το φορολογικό σύστημα, όσο προηγμένα και να είναι, δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά μια αγορά εργασίας όπου οι αποδοχές είναι ολοένα πιο άνισες, ούτε μπορούν να καταπολεμήσουν τη φτώχεια όταν μεγάλο ποσοστό οικογενειών αποκλείονται από την αγορά εργασίας ή συμμετέχουν σε αυτή μόνο σποραδικά, σε χαμηλόμισθες θέσεις εργασίας χωρίς προοπτικές.

Η άλλη απειλή για το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο προέρχεται από τη μετανάστευση. Αυτό δεν αφορά τόσο τις προκλήσεις της απορρόφησης ενός μεγάλου μεταναστευτικού κύματος το οποίο εμφανίζεται απότομα –παρότι, όπως έδειξαν τα φαινόμενα κοινωνικής αποσύνθεσης τα τελευταία χρόνια στο κέντρο της Αθήνας, οι προκλήσεις αυτές δεν πρέπει να υποτιμώνται. Το πρόβλημα με τη μετανάστευση είναι κυρίως ότι τροποποιεί τη σύνθεση της πολιτικής κοινότητας στο εσωτερικό της οποίας είχε επιτευχθεί στο παρελθόν ο συμβιβασμός που οδήγησε στην εδραίωση του κοινωνικού κράτους. Η εθνοτική ομοιογένεια στη Σκανδιναβία και αλλού ιστορικά ευνόησε τη σύσφιξη των κοινωνικών δεσμών και την καθιέρωση γενναιόδωρων συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Αντίστροφα, η ανομοιογένεια (εθνοτική αλλά και φυλετική, θρησκευτική κ.λπ.) του πληθυσμού, ιδιαίτερα στις ΗΠΑ, συνέβαλε στη χαλάρωση ή στην κατάτμηση αυτών των δεσμών, ενώ ταυτόχρονα υπονόμευσε τις απόπειρες οικοδόμησης ενός κοινωνικού κράτους ευρωπαϊκού τύπου πέρα από τον Ατλαντικό.[34] Φυσικά, στην εποχή των μαζικών μετακινήσεων πληθυσμών, η αναζήτηση της εθνοτικής και άλλης ομοιογένειας δεν είναι πλέον εφικτή –εξάλλου, για πολλούς από εμάς, δεν υπήρξε ποτέ επιθυμητή. Συνεπώς, η επιβίωση του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, στην κλίμακα και με τη μορφή που το γνωρίσαμε, θα εξαρτηθεί από την ικανότητα των υποστηρικτών του να επινοήσουν νέες μορφές κοινωνικής αλληλεγγύης μέσα σε συνθήκες αρμονικότερης συμβίωσης ανθρώπων με μεγάλες πολιτισμικές και άλλες διαφορές.[35]

Το μέλλον του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου εξαρτάται επίσης από τη δυνατότητά του να ενσωματώνει τολμηρές ιδέες που υπόσχονται ακριβώς να επαναθεμελιώσουν την κοινωνική αλληλεγγύη στις σημερινές συνθήκες. Υποστηρίζουμε πως καμία ιδέα δεν είναι τολμηρότερη από το «βασικό εισό-

34. A. Alesina - E.L. Glaeser, *Fighting poverty in the US and Europe: a world of difference*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2004 (ελλ. έκδοση: *Η καταπολέμηση της φτώχειας στις ΗΠΑ και την Ευρώπη*, εκδόσεις Πόλις, Αθήνα 2009).

35. A. Glyn, *Capitalism unleashed: finance, globalization, and welfare*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2006.

δημα»: μια κοινωνική παροχή στο ίδιο ύψος για όλους, η πρόσβαση στην οποία δεν προϋποθέτει ούτε χαμηλό εισόδημα ούτε την καταβολή ασφαλιστικών εισφορών, παρά μόνο την ιδιότητα του πολίτη.[36] Το βασικό εισόδημα φιλοδοξεί να συμβάλλει ταυτόχρονα στην καταπολέμηση τόσο της ανεργίας όσο και της φτώχειας, και ταυτόχρονα να απελευθερώσει, για πολύ πιο δημιουργικές δραστηριότητες, χρόνο και ενέργεια που σήμερα δεσμεύονται σε κακοπληρωμένες και εξουθενωτικές «δουλειές του ποδαριού».[37] Είναι πλίου φαεινότερο ότι η ώρα του βασικού εισοδήματος δεν έχει έλθει (ακόμη), αλλά αυτό καθόλου δεν συνεπάγεται ότι νομιμοποιείται κανείς να αρνείται να πάρει στα σοβαρά από τώρα αυτή την ιδέα.

Καθώς γράφονται αυτές οι γραμμές (αρχές Μαΐου 2011), πολλές πτυχές των παραπάνω και άλλων ζητημάτων παραμένουν ακόμη αδιευκρίνιστες. Σε αρκετές χώρες της Ευρώπης, και ιδίως στην Ελλάδα, η κρίση απέχει πολύ από το να έχει ολοκληρώσει τον κύκλο της. Μια συστηματική αξιολόγηση των κοινωνικών συνεπειών της δεν είναι ακόμη διαθέσιμη, είτε από διεθνείς οργανισμούς είτε από μεμονωμένες κυβερνήσεις είτε από ανεξάρτητους ερευνητές. Αναπόφευκτα, ο χρόνος που θα (έχει) μεσολαβήσει από τη συγγραφή του κειμένου αυτού στον υπολογιστή του συντάκτη του έως την ανάγνωση του τυπωμένου τεύχους θα (έχει) φέρει πληρέστερα δεδομένα για ασφαλέστερες κρίσεις. Το εάν, παρόλα αυτά, το κείμενο διατηρεί ακόμη μια κάπως μονιμότερη αξία, θα το κρίνει ο αναγνώστης.

36. P. Van Parijs, *Real freedom for all*, Oxford University Press, Οξφόρδη 1995.

37. A. Glyn, *Capitalism unleashed: finance, globalization, and welfare*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2006.