

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ  
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

---

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ»

**Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΠΡΟΣΩΡΙΝΗΣ  
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ, ΣΤΗΝ  
ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΥΕΛΙΚΤΗΣ  
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΙΑ  
ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2013-2018**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Μαρία Χατζηδάβαρη**

Αθήνα, 2020

Τριμελής Επιτροπή

Κωνσταντίνος Δημουλάς, Αναπληρωτής Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου  
(Επιβλέπων)

Ιωάννης Κουζής, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Δέσποινα Παπαδοπούλου, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Μαρία Χατζηδάβαρη, 2020.

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της παρούσας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

### **Ευχαριστίες**

Πρώτα θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Κωνσταντίνο Δημουλά, για την καθοδήγησή και τις συμβουλές του κατά την εκπόνηση της διπλωματικής εργασίας καθώς και τα μέλη της τριμελούς επιτροπής, κ. Ιωάννη Κουζή και κ. Δέσποινα Παπαδοπούλου. Επίσης, ευχαριστώ όλους τους καθηγητές μου για την αμέριστη βοήθεια τους στη διάρκεια των σπουδών μου. Ένα μεγάλο ευχαριστώ στους συμφοιτητές μου που με θέληση, επιμονή και αλληλοϋποστήριξη, πορευτήκαμε μαζί μέχρι το τέλος.

## Περιεχόμενα

Εισαγωγή .....	8
ΜΕΡΟΣ Α΄ (ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ) .....	9
Κεφάλαιο 1 Έννοια και είδη της «ανθεκτικότητας» (resilience) .....	9
Κεφάλαιο 2 Ανθεκτικότητα και αγορά εργασίας-θεωρητικές προσεγγίσεις.....	12
2.1 Η προσέγγιση Varieties of Capitalism (VoC).....	12
2.2 Το φιλελεύθερο μοντέλο.....	13
2.3 Το μοντέλο της ρυθμιζόμενης αγοράς.....	15
Κεφάλαιο 3 Παράγοντες που επηρεάζουν την ανθεκτικότητα στην αγορά εργασίας	17
3.1 Θεσμικοί παράγοντες .....	18
3.1.1 Συνδικαλιστικές οργανώσεις.....	18
3.1.2 Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.....	19
3.1.3 Σύστημα κοινωνικής προστασίας.....	23
3.1.4 Εκπαίδευση και δεξιότητες .....	25
3.2 Κοινωνικοί παράγοντες .....	28
3.3 Πολιτικές (policies) .....	29
ΜΕΡΟΣ Β΄ (ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ) .....	35
Κεφάλαιο 1 Θεσμικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο στην Ελλάδα την περίοδο της κρίσης.....	35
Κεφάλαιο 2 Τα χαρακτηριστικά της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα ως προς την απασχόληση, την περίοδο 2013-2018 .....	37
Κεφάλαιο 3 Οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν και οι επιπτώσεις τους.....	44
Κεφάλαιο 4 Προγράμματα κοινωφελούς εργασίας στο Δημόσιο Τομέα (2013-2018) .....	46
4.1 Τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, ως προσωρινή μορφή απασχόλησης ..	47
4.2 Θεσμικές αλλαγές κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων κοινωφελούς .....	50
4.3 Επιπτώσεις των προγραμμάτων στους όρους απασχόλησης.....	57
4.4 Δεδομένα από ποσοτικά στοιχεία των προγραμμάτων .....	60
4.5 Δεδομένα από συνεντεύξεις.....	64
Συμπεράσματα .....	72
Βιβλιογραφία .....	77
Παραρτήματα.....	85

## Πίνακες

<b>Πίνακας 1.</b> Απόλυτοι αριθμοί απασχολούμενων ανά τύπο απασχόλησης και ποσοστά.....	37
<b>Πίνακας 2.</b> Χαρακτηριστικά απασχόλησης ανά φύλο και έτος.....	39
<b>Πίνακας 3.</b> Ποσοστά απασχολούμενων με προσωρινή απασχόληση ανά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας στην ΕΕ28 και Ελλάδα για το έτος 2018.....	43
<b>Πίνακας 4.</b> Συγκεντρωτικός Πίνακας βασικών θεσμικών αλλαγών Προγραμμάτων Κοινωνικού (2013-2018).....	55
<b>Πίνακας 5.</b> Ελκυστικότητα προγραμμάτων ανά έτος πρόσκλησης .....	61
<b>Πίνακας 6.</b> Πίνακας ειδικότητων με τη υψηλότερη ζήτηση.....	63

## Διαγράμματα

<b>Διάγραμμα 1.</b> Προσωρινή απασχόληση στην Ελλάδα, ανά ηλικιακή σύνθεση, για τα έτη 2013-2018.....	39
<b>Διάγραμμα 2.</b> Ποσοστά προσωρινής απασχόλησης στην ΕΕ28 και Ελλάδα για τα έτη 2013-2018.....	40
<b>Διάγραμμα 3.</b> Αιτίες επιλογής προσωρινής απασχόλησης στην ΕΕ28 και Ελλάδα για τα έτη 2013-2018.....	41
<b>Διάγραμμα 4.</b> Ποσοστά απασχολούμενων με προσωρινή απασχόληση, ανά εκπαιδευτικό επίπεδο στην ΕΕ28 και Ελλάδα για τα έτη 2013-2018.....	42
<b>Διάγραμμα 5.</b> Κατανομή διαθέσιμων θέσεων με βάση το επίπεδο εκπαίδευσης για την περίοδο (2013—2018).....	62

## Περίληψη

Η ανθεκτικότητα, προσδιορίστηκε ως η ικανότητα ενός συστήματος να αντέχει σε συνθήκες πίεσης και σε αβέβαιες καταστάσεις αλλά και ως η ικανότητα των ανθρώπινων κοινοτήτων, να αντέχουν σε εξωτερικά γεγονότα, ανωτέρας βίας, ή στην κρίση των δομών τους, από πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές καταστάσεις και να επανακάμπτουν μετά από αυτές. Η αγορά εργασίας, είναι αποδέκτης εξωτερικών κραδασμών, με άμεσες επιπτώσεις στην ανεργία, στο εισόδημα και κατ' επέκταση στο επίπεδο διαβίωσης των ανθρώπων. Σκοπός της εργασίας είναι, να εξετάσει αν τα προγράμματα προσωρινής απασχόλησης στο Δημόσιο Τομέα, ενισχύουν την ανθεκτικότητα των ευέλικτων μορφών απασχόλησης για την αντιμετώπιση των κρίσεων που υφίσταται η αγορά εργασίας. Με σημείο αναφοράς την Ελλάδα στην περίοδο της οικονομικής κρίσης, μελετώνται οι πολιτικές απασχόλησης σε σχέση με το γενικότερο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο και προσδιορίζονται τα χαρακτηριστικά της αγοράς εργασίας, με έμφαση στην προσωρινή απασχόληση. Ως μελέτη περίπτωσης προσωρινής απασχόλησης στο δημόσιο, επιλέγονται τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας που υλοποιήθηκαν τη χρονική περίοδο 2013 έως και 2018, με φορείς πρόσληψης το δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα. Πραγματοποιήθηκε επεξεργασία και ανάλυση ποσοτικών στοιχείων από συγκεκριμένες πηγές όπως και συγκριτική ανάλυση των επίσημων κειμένων των προγραμμάτων κοινωφελούς. Επίσης, διενεργήθηκαν συνεντεύξεις βάθους με εκπροσώπους φορέων κεντρικής διοίκησης και κοινωνικών εταίρων. Το συμπέρασμα εστιάζεται στο ότι, η οικονομική κρίση επέφερε στην αγορά εργασίας ριζοσπαστικές αλλαγές με χαρακτήρα πολιτικών καινοτομιών, με την υιοθέτηση βραχυπρόθεσμων μέτρων πολιτικής, τα οποία οδήγησαν στην ανατροπή των εργασιακών σχέσεων και στην ανθεκτικότητα των ελαστικών μορφών εργασίας.

*Λέξεις κλειδιά:* ανθεκτικότητα, αγορά εργασίας, ενεργητικές πολιτικές, φιλελεύθερο μοντέλο, μοντέλο ρυθμιζόμενης αγοράς, θεσμοί, βαθμιαίες αλλαγές, δρώντες, προσωρινή απασχόληση, κοινωφελής εργασία

### **Abstract**

Resilience has been defined as the ability of a system to withstand pressure and uncertain situations but also as the ability of human communities to withstand external events, force majeure, or the crisis of their structures, from political, economic, social situations and recover after them. The Labor Market is the recipient of external shocks, with a direct impact on unemployment, income and thus on people's living standards. The purpose of this work is to examine whether temporary employment programs in the public sector reinforce the resilience of flexible forms of employment in response to the crises in the labor market. Referring to Greece during the economic crisis, employment policies are studied in relation to the general political, economic and social context and the characteristics of the labor market are identified, with emphasis on temporary employment. As case study of temporary employment in public sector, are selected the Workfare Schemes which were implemented between 2013 and 2018 in public sector agencies. Quantitative data from specific sources was processed and analyzed as well as a comparative analysis of the official texts of the public benefit programs. In-depth interviews were also conducted with representatives of central government and social partners. The conclusion is that the financial crisis has brought radical changes through political innovations to labor relations and increase the resilience of non-standard forms of employment.

*Key words:* resilience, labor market, active policies, liberal and coordinated market economies, institutions, gradual changes, actors, temporary employment, workfare schemes

## Εισαγωγή

Η ανθεκτικότητα επικεντρώνεται στην ανταπόκριση ενός συστήματος σε εξωτερικούς παράγοντες και αιφνίδια γεγονότα και στην ικανότητα τους ή να διατηρήσουν την ισορροπία και σταθερότητα της πρότερης κατάστασης ή να προσαρμοστούν σε άλλο, βελτιώνοντας τα στοιχεία που διατηρούν την ισορροπία. Η αγορά εργασίας, ως αποδέκτης εξωτερικών διαταραχών, επιφέρει άμεσες επιπτώσεις στην ανεργία, στο εισόδημα και στο επίπεδο διαβίωσης των ανθρώπων. Η ανθεκτικότητα της, εξαρτάται από την αλληλεπίδραση των κοινωνικών και οικονομικών πολιτικών, αλλά και καινοτόμων προσεγγίσεων.

Σκοπός της εργασίας είναι, να εξετάσει αν τα προγράμματα προσωρινής απασχόλησης στο Δημόσιο Τομέα, ενισχύουν την ανθεκτικότητα των ευέλικτων μορφών απασχόλησης για την αντιμετώπιση των κρίσεων που υφίσταται η αγορά εργασίας. Στο πρώτο μέρος πραγματοποιείται η ανάλυση του θεωρητικού πλαισίου, προσδιορίζεται η έννοια και τα είδη της ανθεκτικότητας και παρουσιάζονται οι θεωρητικές προσεγγίσεις για την ανθεκτικότητα στην αγορά εργασίας. Παράλληλα, εξετάζονται και αναλύονται οι θεσμικοί και κοινωνικοί παράγοντες καθώς και ο ρόλος των εφαρμοζόμενων πολιτικών που επιδρούν στην ανθεκτικότητα της αγοράς εργασίας.

Στο δεύτερο μέρος, πραγματοποιείται η εμπειρική έρευνα που εστιάζει στην ανάλυση του οικονομικού, κοινωνικού και θεσμικού πλαισίου στην Ελλάδα την περίοδο της οικονομικής κρίσης, στη μελέτη των χαρακτηριστικών της ελληνικής αγοράς εργασίας με έμφαση στην προσωρινή απασχόληση και στην παρουσίαση των πολιτικών που εφαρμόστηκαν και των επιπτώσεων τους. Ως μελέτη περίπτωσης προσωρινής απασχόλησης στο δημόσιο, επιλέγονται τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας που υλοποιήθηκαν τη χρονική περίοδο 2013 έως και 2018. Προς το σκοπό αυτό, συλλέγονται και αξιολογούνται ποσοτικά και ποιοτικά δεδομένα από συγκεκριμένες πηγές, αναλύονται επίσημα νομικά κείμενα που αποτέλεσαν το θεσμικό υλοποίησης των προγραμμάτων και διενεργούνται συνεντεύξεις με εκπροσώπους φορέων. Τέλος, παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της έρευνας και διατυπώνονται τα βασικά συμπεράσματα.



## ΜΕΡΟΣ Α΄ (ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ)

### Κεφάλαιο 1 Έννοια και είδη της «ανθεκτικότητας» (resilience)

Η χρήση της λέξης «ανθεκτικότητα», έχει μακρά ιστορία, με εννοιολογικούς προσδιορισμούς που στηρίζονται κύρια στις συμπεριφορικές επιστήμες και στην οικολογία και ποικίλλουν από την αντίσταση και την επιδεξιότητα, μέχρι την ελαστικότητα και τις ιδιότητες αντοχής φυσικών υλικών-χάλυβα, νήματα, υφάσματα (Alexander, 2013, σ. 2707-2716).

Στις θεωρίες της οικολογίας, σχετίζεται με την ισορροπία και τη σταθερότητα των οικοσυστημάτων. Προσδιορίζει την αντοχή των σχέσεων, εντός ενός συστήματος και την ικανότητα του να απορροφά οποιασδήποτε εξωτερικές αλλαγές και κραδασμούς, παραμένοντας αμετάβλητο (Holling, 1973, σ. 1-23).

Με την ευρύτερη έννοια, η ανθεκτικότητα, αναπτύχθηκε ως η ικανότητα ενός συστήματος να αντέχει σε συνθήκες πίεσης και σε αβέβαιες καταστάσεις (Pettings, 2006, p.417-427). Προσδιορίστηκε επίσης, ως η ικανότητα των ανθρώπινων κοινοτήτων, να αντέχουν σε εξωτερικά γεγονότα, ανωτέρας βίας, ή στην κρίση των δομών τους, από πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές καταστάσεις ή ακόμα και φυσικές καταστροφές και να επανακάμπτουν μετά από αυτές (Adger, 2000, σ. 347-364).

#### Είδη ανθεκτικότητας

Σε όλους τους εννοιολογικούς προσδιορισμούς της ανθεκτικότητας, έχουν διαπιστωθεί κοινά στοιχεία, γεγονός που καθιστά δυνατή την διάκριση της έννοιας, σε τρεις μεγάλες κατηγορίες: μηχανική (engineering), οικολογική και προσαρμοστική (Bigos et.al., 2013, p.8).

Η μηχανική ανθεκτικότητα δίνει έμφαση στην ισορροπία ενός συστήματος και τη διατήρηση της σταθερής του κατάστασης, μέσω της αντίστασης του σε ένα αφνίδιο γεγονός και την επιστροφή στην προ του γεγονότος ισορροπία (Holling, 1973). Με την έννοια αυτή, προϋποθέτει ένα πεδίο σταθερότητας κι ως έτσι, βρίσκει εφαρμογή σε πολλούς διαφορετικούς τομείς. Για παράδειγμα, η οικονομική ανθεκτικότητα, εκλαμβάνεται ως η ικανότητα μιας οικονομίας να διατηρήσει την προϋπάρχουσα κατάσταση, ακόμα κι όταν πλήττεται από κάποιο εξωγενή αφνίδιο

παράγοντα (Bigos et.al., 2013, p.9). Επίσης, μελέτες που διερευνούν την ανταπόκριση ενός συστήματος σε φυσικές καταστροφές, επικεντρώνονται στην ικανότητα τους να διατηρήσουν την ισορροπία και σταθερότητα της πρότερης κατάστασης και γι αυτό το λόγο βασίζονται στη μηχανική αντίληψη της ανθεκτικότητας.

Στον τομέα της ψυχολογίας, μελέτες που εκπονήθηκαν, στηρίχθηκαν στον εννοιολογικό προσδιορισμό της μηχανικής ανθεκτικότητας (Martin-Breen και Anderies, 2011, Fleming και Ledogar, 2008). Οι Sun and Stewart (2007), ισχυρίζονται ότι η ψυχική αντοχή των παιδιών, διαμορφώνεται σε σημαντικό βαθμό από τις επιδράσεις που ασκεί το κοινωνικό περιβάλλον όπως η οικογένεια, η κοινότητα, ο πολιτισμός, η θρησκεία.

Παρά τη χρησιμότητα της εννοιολογικής διάστασης της μηχανικής ανθεκτικότητας, στους διάφορους τομείς, η προσέγγιση αυτή έχει επικριθεί έντονα, κυρίως για τη διάσταση της ενιαίας ισορροπίας. Όπως επεσήμανε ο Bahadur et al. (2010) η ανθεκτικότητα δεν θα πρέπει να λειτουργεί πάντα μέσω της αποκατάστασης της ισορροπίας, διότι τα συστήματα δεν έχουν σταθερή κατάσταση στην οποία θα πρέπει να επιστρέψουν μετά από μια διαταραχή. Με την πάροδο του χρόνου, οι ερευνητές προσανατόλισαν τις μελέτες τους σε προσεγγίσεις ανθεκτικότητας που επικεντρώνονται σε περισσότερα διαφοροποιημένα και ανθρωπογενή συστήματα, όπως συμβαίνει στην οικολογική και προσαρμοστική ανθεκτικότητα (Martin-Breen and Anderies, 2011).

Η οικολογική ανθεκτικότητα, βασίζεται στην έννοια ενός οικοσυστήματος, στο οποίο εξωτερικοί κλονισμοί και διαταραχές μπορούν να μεταφέρουν ένα σύστημα από τη μία ισορροπία σε μια άλλη και στο βαθμό που οι διαταραχές μπορούν απορροφηθούν, πριν την αλλαγή της δομής του συστήματος. (Berkes and Folke, 1998). Αυτό προϋποθέτει ότι το σύστημα έχει πολλαπλά πεδία σταθερότητας και όχι ένα, γεγονός που αποτελεί και την ειδοποιό διαφορά του με την προηγούμενη προσέγγιση. Σύμφωνα με τον Martin et. al. (2011), ένα βίαιο εξωτερικό γεγονός, μπορεί να ωθήσει ένα σύστημα από το «κατώφλι ελαστικότητάς του», σε ένα νέο πεδίο σταθερότητας. Ο βαθμός που η διατάραξη μπορεί να απορροφηθεί πριν τις αλλαγές στη δομή του συστήματος, είναι ένας σημαντικός παράγοντας.

Στις μελέτες για την αστική ανάπτυξη, οι καθοριστικοί παράγοντες της ανθεκτικότητας επικεντρώνονται στις αργές αλλαγές που συμβαίνουν, όπως για παράδειγμα η αύξηση του πληθυσμού. Ομοίως, για ορισμένους οικονομολόγους (π.χ.

Chapple and Lester, 2010), βαθμιαίες αλλαγές όπως η διαδικασία αποβιομηχάνισης ή οι δημογραφικές αλλαγές, αποτελούν βασικές αιτίες που εξηγούν την ανθεκτικότητα.

Μια άλλη διάσταση της οικολογικής ανθεκτικότητας, αποτελεί η λεγόμενη ανθεκτικότητα στην αειφορία. Σύμφωνα με τους Simmie και Martin, (2010), ένα ανθεκτικό σύστημα χαρακτηρίζεται από την επιτυχή προσαρμογή του σε άλλο, βελτιώνοντας τα στοιχεία που διατηρούν την ισορροπία.

Σε κάθε περίπτωση, κοινό χαρακτηριστικό των μελετών που εφαρμόζουν την οικολογική ανθεκτικότητα, αποτελεί η έμφαση στην έννοια των πολλαπλών ισορροπιών (Hassink 2010, Simmie και Martin, 2010), γι αυτό και τα ανθεκτικά συστήματα εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη διαδικασία των σταδιακών θεσμικών αλλαγών Streeck και Thelen (2005).

Η προσαρμοστική ανθεκτικότητα, υπογραμμίζει την ικανότητα ενός συστήματος να αναμορφώσει τη δομή του, προκειμένου να διατηρήσει μακροπρόθεσμα την ανάπτυξη της παραγωγής, της απασχόλησης ή του πλούτου. Με αυτή την προσέγγιση, η ανθεκτικότητα εκλαμβάνεται ως μια εξελικτική και δυναμική διαδικασία συνεχούς προσαρμογής και δεν απαιτεί παραδοχές για ισορροπίες (π.χ. Pendell et al., 2010 Hassink, 2010 · Pike et al., 2010).

Οι οικονομολόγοι αυτής της προσέγγισης, χρησιμοποιούν την έννοια των «κοινωνικών δομών συσσώρευσης», προκειμένου να εξηγήσουν τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να δημιουργηθούν μακροπρόθεσμα, συνθήκες οικονομικής ανάπτυξης. Οι «κοινωνικές δομές συσσώρευσης», αναφέρονται σε ένα συνδυασμό αμοιβαία αλληλοεπιδρώντων οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών θεσμών, οι οποίοι παραμένουν σταθεροί για μεγάλες χρονικές περιόδους (Hill et al., 2008, Pendell et al., 2010,).

Για τους ίδιους, η ανθεκτικότητα αποτελεί μια διαδικασία καινοτομίας, η οποία μπορεί να προέλθει από την εξάλειψη παρωχημένων και μη παραγωγικών δραστηριοτήτων, εξαιτίας βαθιάς ύφεσης π.χ. οικονομικής κρίσης και την ανάπτυξη νέων, καινοτόμων δραστηριοτήτων (Williams, 2010). Υπό το πρίσμα αυτό, η αγορά εργασίας αντιμετωπίζεται ως ένα εσωτερικό κοινωνικό σύστημα, ετερογενές και πολύπλοκο και δεν αποτελεί απλά, αγορά υπηρεσιών (Sissons, 2009). Η προσέγγιση της προσαρμοστικής ανθεκτικότητας, υπογραμμίζει ότι διαφορετικά στοιχεία της αγοράς εργασίας (π.χ. θεσμικό πλαίσιο, εργαζόμενοι, κλάδοι δραστηριότητας κ.α.) αλληλεπιδρούν, προκειμένου να παρέχουν πιο σύνθετες μορφές ανθεκτικότητας σε συγκεκριμένο χώρο και χρόνο (Pike et al., 2010).

Στις εννοιολογικές προσεγγίσεις που αναφέρθηκαν παραπάνω, διαπιστώνεται η ύπαρξη κοινών σημείων αλλά και σημαντικών διαφοροποιήσεων. Η Bigos et. al, (2013, p.11), προτείνει τέσσερις έννοιες κλειδιά που προσδιορίζουν την ανθεκτικότητα και αφορούν, (α) τις προκλήσεις (διαταραχές, αιφνίδια εξωτερικά ή εσωτερικά γεγονότα), (β) το πολιτικό πλαίσιο, (γ) την αντιμετώπιση των προκλήσεων (αντοχή, προσαρμογή, αναθεώρηση) και (δ) το αποτέλεσμα, την κατάσταση που διαμορφώνεται μετά τη παρέλευση του αιφνίδιου γεγονότος συγκριτικά με το προ κρίσης, καθεστώς. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω στοιχεία, καταλήγει να προσδιορίσει την ανθεκτικότητα, ως την ικανότητα ενός συστήματος να ανακάμψει από ένα βίαιο και αιφνίδιο γεγονός, αναθεωρώντας, προσαρμόζοντας ή επαναπροσδιορίζοντας τη δομή του.

## **Κεφάλαιο 2 Ανθεκτικότητα και αγορά εργασίας-θεωρητικές προσεγγίσεις**

### **2.1 Η προσέγγιση Varieties of Capitalism (VoC)**

Η ανθεκτικότητα στην αγορά εργασίας, ως η ικανότητα αντίστασης, αντοχής ή γρήγορης ανάκαμψης από μια οικονομική κρίση, εξαρτάται τόσο από το πλαίσιο της αγοράς εργασίας, όσο και από την αλληλεπίδραση των κοινωνικών και οικονομικών πολιτικών, αλλά και καινοτόμων προσεγγίσεων. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) για παράδειγμα, εστιάζει στην εξέταση των παραγόντων που συμβάλλουν στην ανθεκτικότητα της αγοράς εργασίας από την οπτική του εργαζόμενου, μέσω της υιοθέτησης και εφαρμογής στοχευμένων πολιτικών (οικονομικών ή κοινωνικών), που συνεπάγονται την μικρότερη απώλεια ευημερίας του (OECD, 2012, σελ.57-59).

Οι σημαντικότερες θεωρίες που αναπτύχθηκαν για την ανθεκτικότητα στην αγορά της εργασίας, την προσεγγίζουν είτε από την σκοπιά της πολιτικής οικονομίας (Hall και Soskice, 2001), είτε υπό την οπτική των καθεστώτων ευημερίας, με έμφαση στις πολιτικές που διαμορφώνονται προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις αλλαγές που συμβαίνουν (Giddens, 1998 Bonoli, 2004).

Η θεωρητική προσέγγιση Varieties of Capitalism (VoC), που αναπτύσσουν οι Hall και Soskice (2001), διαχωρίζει τις οικονομίες των κρατών, με βάση το θεσμικό τους πλαίσιο, σε φιλελεύθερες και «ρυθμιζόμενης αγοράς» (coordinated) και εξηγεί τον τρόπο με το οποίο οι επιχειρήσεις μπορούν να επιλύσουν προβλήματα

συνεργασίας, δίνοντας πρωταρχικό ρόλο σε έννοιες όπως η «θεσμική συμπληρωματικότητα», η οποία υφίσταται όταν η ύπαρξη ενός θεσμού αυξάνει την απόδοση του άλλου (Hall και Soskice, 2001, p.17). Για παράδειγμα, σύμφωνα με τους Hall και Soskice, η απόδοση των επιχειρήσεων που συνεργάζονται στον τομέα της ασφάλειας, μπορεί να αυξηθεί, με την καθιέρωση κανονισμών που επιτρέπουν την μεταξύ τους, ανταλλαγή πληροφοριών. Κατ' επέκταση, όπως υποστηρίζουν οι Hall και Soskice (2001, p.18), εφαρμόζοντας τη θεσμική συμπληρωματικότητα, τα κράτη που παρουσιάζουν ρυθμιζόμενη οικονομία σε ένα τομέα της αγοράς, πρέπει να αναπτύξουν συμπληρωματικές πρακτικές και στους άλλους τομείς. Με βάση τα παραπάνω, η αγορά εργασίας, ανάλογα με τον τύπο της οικονομίας, διακρίνεται σε δυο μοντέλα, το φιλελεύθερο και της ρυθμιζόμενης αγοράς, που αντικατοπτρίζουν τη διχοτόμηση ανάμεσα στην ευελιξία και τις αμοιβαίες δεσμεύσεις των εργασιακών σχέσεων (Den Broeder, 1996).

Όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια, στο φιλελεύθερο μοντέλο, το θεσμικό πλαίσιο στηρίζεται στους μηχανισμούς ζήτησης και προσφοράς εργασίας, καθώς η χρήση άλλων μηχανισμών αλλάζει την λειτουργία της, μειώνοντας την αποδοτικότητα και την ισότητα (Auer, 2007). Η ύπαρξη ευελιξίας στους κοινωνικούς θεσμούς, στην απασχόληση και εν γένει στις πολιτικές της αγοράς εργασίας, είναι σημαντική προκειμένου να λειτουργήσει ανεξάρτητα. Αντίθετα, στο μοντέλο της ρυθμιζόμενης αγοράς, η ύπαρξη των μηχανισμών στην αγορά εργασίας είναι απαραίτητη για την προστασία του εργαζομένου από τις δομικές ανισότητες που δημιουργούνται ανάμεσα στα εμπλεκόμενα μέρη (Auer, 2007).

Μέσω της διχοτόμησης αυτής, γίνεται αντιληπτή η έκταση που διαρθρώνεται και ρυθμίζεται η οικονομία, η οποία αντικατοπτρίζει και την ικανότητα της να ανταπεξέρχεται στις οικονομικές αλλαγές. Περαιτέρω, η κατανόηση της αλληλεπιδραστικής σχέσης μεταξύ των θεσμών και των εμπλεκόμενων στην αγορά εργασίας μερών, επιδρούν σε σημαντικό βαθμό στην ανθεκτικότητα της, όπως θα αναφερθεί αναλυτικότερα παρακάτω.

## **2.2 Το φιλελεύθερο μοντέλο**

Σύμφωνα με τους Hall και Soskice (2001), στην φιλελεύθερη οικονομία, οι δραστηριότητες των επιχειρήσεων βασίζονται στους κανόνες του ανταγωνισμού της αγοράς, γι αυτό και εξαρτώνται περισσότερο από τη μακροοικονομική πολιτική που

ασκείται, προκειμένου να ελέγχουν τους μισθούς και τον πληθωρισμό. Ωστόσο, το μοντέλο αυτό χαρακτηρίζεται από εξωτερική ευελιξία, δεδομένου ότι προωθεί την ελευθερία των εργοδοτών να δράσουν ως χωριστές οντότητες, σε ένα αποκεντρωμένο επίπεδο, προκειμένου να επιτευχθεί η αποδοτικότητα της αγοράς εργασίας (Den Broeder, 1996, Thelen, 2001). Η ευελιξία, χρησιμοποιείται γενικά για να περιγράψει την δυνατότητα των επιχειρήσεων, να προσαρμόσουν τον όγκο και το εύρος των προϊόντων ή υπηρεσιών που παράγουν, στις διακυμάνσεις της ζήτησης, αξιοποιώντας τις εξελισσόμενες τεχνολογίες (European Commission, 2005, p.20). Για τον λόγο αυτό, η ανθεκτικότητα της αγοράς εργασίας, προσδιορίζεται από παράγοντες όπως ενδεικτικά, ο εργασιακός χρόνος, το επίπεδο μισθών, η είσοδος και έξοδος από την αγορά εργασίας, το εκπαιδευτικό σύστημα, οι απαιτούμενες δεξιότητες.

Όπως ισχυρίζεται ο Den Broeder (1996), στο φιλελεύθερο μοντέλο η ευελιξία στις εργασιακές συνθήκες, επιτρέπει στους εργοδότες να διαμορφώνουν τις ώρες εργασίας του προσωπικού, ανάλογα με τις ανάγκες των επιχειρήσεων, π.χ. αύξηση του ωραρίου για την κάλυψη έκτακτων αναγκών, εκ περιτροπής ή μερική απασχόληση λόγω μειωμένης ή εποχικής δραστηριότητας κλπ. Επίσης, υποστηρίζει ότι οι μισθοί διαμορφώνονται από τους εργοδότες, μέσω ατομικών συμβάσεων με μειωμένη τη διαπραγματευτική δύναμη του εργαζόμενου, επομένως και μικρότερη προστασία εισοδήματος, ενώ παράλληλα το νομοθετικό πλαίσιο δεν προστατεύει τον εργαζόμενο από τις απολύσεις, με συνέπεια την ύπαρξη χαμηλού επιπέδου κοινωνικής προστασίας.

Το εκπαιδευτικό σύστημα και οι δεξιότητες των εργαζομένων, αποτελούν προσδιοριστικό παράγοντα για την αγορά εργασίας. Στο μοντέλο αυτό, παρατηρείται η επένδυση σε γενικά προσόντα και δεξιότητες κι όχι σε εξειδικευμένα, βασισμένα στις δραστηριότητες των επιχειρήσεων (Thelen, 2004). Προσανατολισμός των εργαζομένων σε υψηλά επίπεδα γενικής εκπαίδευσης επιτρέπει ευκολότερα την προσαρμογή σε νέες τεχνολογικές απαιτήσεις και εξασφαλίζει τους εργαζόμενους από δυσμενείς συνέπειες σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Ταυτόχρονα, συνεπάγεται για την επιχείρηση μικρότερο κόστος για πρόσθετη εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού, με την πραγματοποίηση κατάρτισης, εντός των δομών της (in house training) (Kang, 2006). Η επένδυση σε γενικά προσόντα και δεξιότητες, δημιουργεί εργατικό δυναμικό κατάλληλο για την οικονομική μεγέθυνση και ανάπτυξη των επιχειρήσεων, ειδικά στον τομέα των υπηρεσιών, αλλά παράλληλα δημιουργεί

έλλειμμα εργαζομένων στις επιχειρήσεις που απαιτούν υψηλή εξειδίκευση και αντίστοιχες δεξιότητες (Thelen, 2004, Den Broeder, 1996).

Σημαντικό στοιχείο του φιλελεύθερου μοντέλου αποτελεί η δυνατότητα να καινοτομεί, δεδομένου ότι διέπεται από θεσμούς που προσφέρουν το συγκριτικό πλεονέκτημα για ριζοσπαστικές αλλαγές. Όπως υποστηρίζουν οι Hall και Soskice (2001, p.38-40), οι οικονομίες αυτές, δεν είναι αρκετά ικανές για μικρές προσαρμοστικές αλλαγές, εξαιτίας του ότι οι εργοδότες δεν επενδύουν επαρκώς σε δεξιότητες των εργαζομένων, από τις οποίες προκύπτουν τέτοιες καινοτομίες (Crouch, 2005). Ωστόσο, οι οικονομίες αυτές θεωρούνται καινοτόμες επειδή προτίθεται να εφαρμόσουν ριζοσπαστικά μέτρα μέσω του συνδυασμού ελεύθερης αγοράς εργασίας και των εμπλεκόμενων σ αυτή μερών, γι αυτό και σε περίπτωση κρίσης, μπορούν να προβούν γρήγορα σε επιλογή άλλων πόρων ή δραστηριοτήτων, περισσότερο προσοδοφόρων για τις επιχειρήσεις (Crouch, 2005, Hall και Soskice 2001, p.39).

Συμπερασματικά, το φιλελεύθερο μοντέλο αγοράς εργασίας, ισχυροποιείται από τα υψηλά επίπεδα εξωτερικής ευελιξίας, την περιορισμένη προστασία της απασχόλησης, την ύπαρξη αποκεντρωμένου συστήματος διαμόρφωσης μισθών και την επένδυση σε ανθρώπινο δυναμικό με υψηλή γενική εκπαίδευση και προσόντα. Η περιορισμένη προστασία των μισθών δίνει κίνητρα στους ανέργους για να αναζητήσουν εργασία και να την αποδεχτούν ευκολότερα. Με τον τρόπο αυτό, αυξάνεται η δυνατότητα των επιχειρήσεων για καινοτομίες και ριζοσπαστικά μέτρα ως γρήγορη ανταπόκριση σε εξωτερικά οικονομικά σοκ, γεγονός που ενισχύει την ανθεκτικότητα της αγοράς εργασίας.

### **2.3 Το μοντέλο της ρυθμιζόμενης αγοράς**

Σε αντίθεση με το φιλελεύθερο, το μοντέλο της ρυθμιζόμενης αγοράς, στηρίζεται στις αμοιβαίες δεσμεύσεις μεταξύ των εργοδοτών και εργαζομένων, να επενδύσουν στην ποιότητα των εργασιακών τους σχέσεων, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες των επιχειρήσεων και με την προϋπόθεση ότι μοιράζεται μεταξύ των δυο μερών, το αρχικό κόστος και το μελλοντικό όφελος. Μέσω των κοινών επενδύσεων, παρέχεται και στα δυο μέρη το κίνητρο να διατηρηθούν οι εργασιακές σχέσεις αφού θα μοιραστούν από κοινού οι αποδόσεις που θα επιτευχθούν (Thelen, 2001, Den Broeder, 1996, p.6).

Η ύπαρξη θεσμών, προωθεί τη αμοιβαία δέσμευση εργοδοτών και εργαζομένων προκειμένου να διατηρηθούν οι δεσμεύσεις στις εργασιακές τους σχέσεις. Τα υψηλά επίπεδα προστασίας των μισθών και η ύπαρξη συστήματος συλλογικών διαπραγματεύσεων για τον καθορισμό τους, ενισχύει τη δύναμη των εργαζομένων απέναντι σε μονομερείς ενέργειες εργοδοτών όπως αιφνίδιες απολύσεις, μειώσεις μισθών κλπ. (Hall και Soskice, 2001, Crouch, 2005, Thelen, 2001) και παράλληλα προστατεύει τους εργοδότες από πρόωρη εγκατάλειψη θέσεων εργασίας εργαζομένων, σε περίπτωση που δεν ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις τους.

Επιπλέον, σύμφωνα με τον Den Broeder (1999, p.6), η προστασία των μισθών που χαρακτηρίζει το μοντέλο αυτό, παρέχει ασφάλεια στους εργαζόμενους για ενδεχόμενες μελλοντικές απώλειες θέσεων εργασίας, από δυναμικό με εξειδικευμένη εκπαίδευση και ενισχύει τους εκτός αγοράς εργασίας, στην αναζήτηση θέσεων υψηλών προσόντων. Η ασφάλεια που παρέχεται, δίνει τα κίνητρα στους εργαζόμενους να επενδύσουν σε εξειδικευμένες δεξιότητες, αφού βρίσκονται εξασφαλισμένοι έναντι αιφνίδιων οικονομικών κρίσεων (Thelen, 2001, 2004).

Όσον αφορά την επίτευξη ή όχι ριζοσπαστικών αλλαγών στην ποιότητα των εργασιακών σχέσεων, σύμφωνα με την VoC προσέγγιση, στο μοντέλο της ρυθμιζόμενης αγοράς, υποστηρίζεται η επίτευξη καινοτομιών σταδιακά, κυρίως στις βιομηχανίες παραγωγής, με συνεχόμενες αλλά μικρές βελτιώσεις στα υπάρχοντα προϊόντα (Hall και Soskice, 2001, p.39). Ο λόγος αποδίδεται στην προτεραιοποίηση για τη διατήρηση της υψηλής ποιότητας των προϊόντων, γεγονός που απαιτεί εργατικό δυναμικό με προσόντα υψηλής εξειδίκευσης και δεξιότητες προσαρμοσμένες στις ανάγκες των βιομηχανιών (Thelen, 2001, 2004). Οι θεσμοί στο μοντέλο της ρυθμιζόμενης αγοράς, προάγουν το συλλογικό σύστημα διαπραγματεύσεων μεταξύ των κλαδικών επιχειρήσεων, τη συνεργασία των συνδικαλιστικών οργανώσεων εντός των επιχειρήσεων και την ανάπτυξη προγραμμάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης σε εθνικό επίπεδο, για την κατάρτιση του εργατικού δυναμικού σε υψηλής εξειδίκευσης δεξιότητες (Hall και Soskice, 2001).

Συνοψίζοντας, τόσο στις φιλελεύθερες όσο και στις οικονομίες της ρυθμιζόμενης αγοράς, ο ίδιος θεσμοί μπορούν να παρέχουν συγκριτικά πλεονεκτήματα για την επίτευξη ριζοσπαστικών ή βαθμιαίων καινοτομιών αντίστοιχα. Δεν είναι δυνατό επομένως, να υποστηρίξει κανείς αν το ένα μοντέλο είναι καλύτερο από το άλλο, καθώς σύμφωνα με την VoC προσέγγιση, η θεσμική



συνοχή που επιτυγχάνεται με την ευελιξία ή την ρύθμιση, οδηγούν σε ικανοποιητικά επίπεδα μακροπρόθεσμων οικονομικών επιδόσεων (Hall και Soskice, 2001, p.21, Kenworthy, 2006, p.72). Συνέπεια αυτών, είναι η δημιουργία θετικού αντίκτυπου ως προς την ανθεκτικότητα της αγοράς εργασίας.

### **Κεφάλαιο 3 Παράγοντες που επηρεάζουν την ανθεκτικότητα στην αγορά εργασίας**

Στην διεθνή βιβλιογραφία έχουν εντοπιστεί διάφοροι παράγοντες που εξηγούν πώς η αγορά εργασίας μπορεί να ανταπεξέλθει σε αιφνίδια γεγονότα, όπως η οικονομική κρίση. Όπως υποστηρίχθηκε από τον Martin et. al, (2011, p.16), η ανταγωνιστικότητα και η καινοτομικότητα των επιχειρήσεων μιας χώρας, οι δεξιότητες του εργατικού δυναμικού τους, η επιχειρηματική τους κουλτούρα, οι θεσμοί που έχουν διαμορφωθεί στο εσωτερικό τους, επηρεάζουν άμεσα την οικονομία της και κατ' επέκταση συμβάλλουν στη διαμόρφωση της ανταπόκρισης, της ανταπόκρισης και της ανάκαμψης της αγοράς εργασίας, από ένα εξωτερικό σοκ.

Περαιτέρω, οι Brada και Signorelli (2012), ισχυρίζονται ότι η δυνατότητα να υπάρχουν περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τα χαρακτηριστικά της οικονομικής ανάπτυξης αλλά και από τον τύπο των διαρθρωτικών αλλαγών που εφαρμόζει το κράτος. Για τους Kalleberg and Sorensen, (1979, p.351-353), η αγορά εργασίας αφορά τους κανόνες που ρυθμίζουν την απασχόληση, την κινητικότητα εργαζομένων, την απόκτηση δεξιοτήτων, τη διανομή μισθών και επομένως συντελούν στη διαμόρφωση της ανθεκτικότητας της.

Από την άλλη πλευρά, οι Pollitt και Bouckaert (2009, p.19), θεωρούν ότι μέσω της εισαγωγής πολιτικών καινοτομιών που εστιάζονται στη λήψη βραχυπρόθεσμων μέτρων ριζοσπαστικού χαρακτήρα, καθίσταται δυνατή η ταχεία ανάκαμψη της οικονομίας και συνακόλουθα της αγοράς εργασίας, από διαταραχές και εξωτερικούς κραδασμούς, αυξάνοντας την ανθεκτικότητα της.

Ωστόσο, για την καλύτερη κατανόηση των παραγόντων που επιδρούν στην ανθεκτικότητα στην αγορά εργασίας, πραγματοποιείται παρακάτω η κατηγοριοποίηση τους σε τρεις κύριες ομάδες, (α) τους θεσμικούς παράγοντες, (β) τους κοινωνικούς παράγοντες και (γ) τις πολιτικές (policies).

### **3.1 Θεσμικοί παράγοντες**

Το θεσμικό πλαίσιο της αγοράς εργασίας, ρυθμίζει τις σχέσεις εργασίας, συμπεριλαμβάνοντας τους νομικούς όρους για τις εργασιακές συνθήκες, την θέσπιση του κατώτατου μισθού, την αναγνώριση των συνδικαλιστικών οργανώσεων (Donnellan et al., 2012, p.1-3). Σύμφωνα με τον Donnellan, αποτελείται από τρεις κύριους πυλώνες που αφορούν, τους κανονισμούς που ρυθμίζουν τις ατομικές και συλλογικές εργασιακές σχέσεις και προωθούνται μέσω των συνδικαλιστικών οργανώσεων, τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και το σύστημα κοινωνικής προστασίας, κυρίως αναφορικά με την ανεργία. Όπως υποστηρίζει, ο τρόπος που λειτουργούν οι πυλώνες, επιδρά στην κινητικότητα των εργαζομένων, την ευελιξία της απασχόλησης, τη μισθολογική ευελιξία και την παραγωγικότητα.

Όπως αναλύθηκε σε προηγούμενη ενότητα, στις έννοιες της ευελιξίας και των αμοιβαίων δεσμεύσεων, στηρίχτηκαν οι δυο βασικές θεωρητικές προσεγγίσεις για τη θεσμική δομή της αγοράς εργασίας. Η φιλελεύθερη άποψη, υποστηρίζει ότι το θεσμικό πλαίσιο της εργασίας θα πρέπει να βασίζεται αποκλειστικά στους μηχανισμούς της αγοράς, επειδή η χρήση άλλων μηχανισμών μεταβάλλει τη λειτουργία της, μειώνοντας την αποτελεσματικότητά και την ισότητα (Auer, 2007). Αντίθετα, η άποψη της ρυθμιζόμενης αγοράς, θεωρεί ότι απαιτούνται μηχανισμοί για την προστασία των εργαζομένων από τις διαρθρωτικές ανισότητες που υφίστανται μεταξύ των εμπλεκόμενων στην αγορά εργασίας, μερών (Auer, 2007). Όπως επισημαίνεται από τον Blanchard (2002), επειδή η αγορά εργασίας, δεν είναι από τη φύση της ανταγωνιστική, χρειάζεται τους κατάλληλους θεσμούς, για να διασφαλιστεί η επιτυχής λειτουργία της.

Ως εκ τούτου, οι σημαντικότεροι από τους θεσμικούς παράγοντες που συμβάλλουν στη διαμόρφωση της αγοράς εργασίας και επιδρούν στην ανθεκτικότητα της συνοψίζονται στους εξής παρακάτω:

#### **3.1.1 Συνδικαλιστικές οργανώσεις**

Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις συμβάλλουν στην διαμόρφωση της αγοράς εργασίας μέσω της διαπραγματευτικής δύναμης που ασκούν για τον καθορισμό των μισθών, τις εργασιακές συνθήκες και γενικότερα της επιρροής τους στο σύστημα των εργασιακών σχέσεων. Το μέγεθος της ισχύος τους εξαρτάται από τον αριθμό των συνδικάτων, τον βαθμό αντιπροσώπευσης των εργασιακών συμφερόντων, το συγκεντρωτικό ή αποκεντρωτικό χαρακτήρα τους (εθνικό/επιχειρησιακό επίπεδο) και

το βαθμό συνεργασίας τους κατά διαδικασία των διαπραγματεύσεων (ΟΟΣΑ, 2004b, p.128-165).

Όσον αφορά το ρόλο τους στη διαμόρφωση των μισθών, έχει διαπιστωθεί ότι σε χώρες όπου η συμμετοχή σε συνδικαλιστικές οργανώσεις είναι υψηλή και η διαπραγμάτευση πραγματοποιείται κεντρικά (εθνικό επίπεδο), μπορεί να επιτευχθεί μείωση των μισθολογικών ανισοτήτων (ΟΟΣΑ, 2004b, p.143-157). Αντίθετα, αποκεντρωμένες συλλογικές διαπραγματεύσεις (επίπεδο επιχειρήσεων/βιομηχανιών), συνεπάγονται υψηλότερη ευελιξία των μισθών επιτρέποντας, από την μια πλευρά, την προσαρμογή στις αλλαγές ή τις αφνίδιες οικονομικές κρίσεις, αφήνοντας από την άλλη, περιθώρια για διαπραγματεύσεις σε θέματα, όπως ο χρόνος εργασίας, οι συνθήκες εργασίας κ.α. (Duval, Elmeskon και Vogel, 2007, p.24-26).

Για τον Betcherman (2012) εξάλλου, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις μπορούν να ασκούν πιέσεις ακόμα και για την αύξηση του μισθού σε συγκεκριμένες κοινωνικοοικονομικές ομάδες (π.χ. νέους ή εργαζόμενους με χαμηλά τυπικά προσόντα), προστατεύοντας τις ευάλωτες αυτές ομάδες από την εκμετάλλευση, εξασφαλίζοντας έναν «αξιοπρεπή μισθό» και συμβάλλοντας ταυτόχρονα στην προώθηση της κοινωνικής συνοχής και δικαιοσύνης.

Όσον αφορά το ρόλο των συνδικαλιστικών ενώσεων στη διαμόρφωση των εργασιακών σχέσεων, σύμφωνα με την Thelen (2001, p.102), όπου οι εκπρόσωποι των εργαζομένων απολαμβάνουν εκτεταμένα δικαιώματα και ανήκουν σε ισχυρά ιεραρχημένες οργανώσεις, οι εργοδότες θα εξαρτώνται από την προώθηση της συνεργασίας τους με τις ενώσεις των εργαζομένων σε υψηλά επίπεδα, προκειμένου να επιτευχθεί σταθερότητα στις εργασιακές σχέσεις. Αντίθετα, στις περιπτώσεις που η στρατηγική των εργοδοτών αποσκοπεί στο να επαναπροσδιορίσει τις εργασιακές σχέσεις, μειώνοντας την επιρροή των εργατικών συνδικάτων και ενισχυόμενη από τις συνθήκες του ευρύτερου πολιτικού και οικονομικού περιβάλλοντος-ιδίως στις φιλελεύθερες οικονομίες- τότε επέρχονται ισχυρές συγκρούσεις με τις ενώσεις των εργαζομένων.

### **3.1.2 Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης**

Σκοπός τους είναι να άρουν τα εμπόδια για την ένταξη στην εργασία, να αναβαθμίσουν τις δεξιότητες των εργαζομένων, να διευκολύνουν την πρόσβαση στην απόκτηση εργασιακής εμπειρίας. Σύμφωνα με Δημουλά κ.α. (2008, σελ. 27), αποτελούν ένα επικουρικό σύνολο μέτρων με σκοπό την ενίσχυση της προσφοράς

εργασίας και την διεύρυνση των ευκαιριών απασχόλησης ειδικών ομάδων πληθυσμού, μέσω στρατηγικών, που ενεργοποιούν τα άτομα εργάσιμης ηλικίας.

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, έχουν διαφορετική προέλευση. Στη Σουηδία αρχές 1950, αναπτύχθηκαν για να βελτιώσουν τη σύζευξη ανάμεσα στην προσφορά και τη ζήτηση εργασίας, μέσω προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης. Στις αγγλόφωνες χώρες, ο όρος ενεργητική, χρησιμοποιήθηκε για να περιγράψει την προσέγγιση η οποία συνδυάζει υπηρεσίες τοποθέτησης, με κίνητρα εργασίας, περιορισμό χρόνου που λαμβάνεται η ωφέλεια και χρήση κυρώσεων.

Στην σύγχρονη βιβλιογραφία, έχουν αναπτυχθεί διάφορες προσεγγίσεις ενεργητικών πολιτικών που τις κατηγοριοποιούν σε «καλές», οι οποίες βελτιώνουν το ανθρώπινο κεφάλαιο μέσω βελτίωσης των δεξιοτήτων ή ενδυνάμωσης των ανθρώπων που χάνουν την εργασία τους και σε «κακές», οι οποίες χρησιμοποιούν «αρνητικά» κίνητρα για τη μετάβαση των ανθρώπων από το καθεστώς κοινωνικής βοήθειας στην εργασία, όπως μείωση του χρόνου καταβολής των επιδομάτων (προνοιακών, ανεργίας κ.α.), ή μείωση του ποσού του επιδόματος, χρήση κυρώσεων κλπ.

Ο Barbier (2001), διαχωρίζει σε φιλελεύθερες και καθολικού χαρακτήρα ενεργητικές πολιτικές, με την πρώτη κατηγορία να αναφέρεται σε πολιτικές που παρέχουν ισχυρά κίνητρα εργασίας, ωφέλειες με προϋποθέσεις και χρήση κυρώσεων και τη δεύτερη, να αφορά πολιτικές που περιλαμβάνουν εκτεταμένη επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο μέσω κατάρτισης και εκπαίδευσης (π.χ. σκανδιναβικές χώρες).

Ο Clegg (2005) με τη σειρά του, επικεντρώνεται στους μηχανισμούς που βρίσκονται πίσω από την έννοια των ενεργών πολιτικών, αναγνωρίζοντας την ύπαρξη δυο βασικών μηχανισμών. Ο πρώτος, αναφέρεται στην έννοια της «κυκλοφορίας», που αποσκοπεί στη βελτίωση των ευκαιριών των ανέργων προκειμένου να έλθουν σε επαφή με έναν δυνητικό εργοδότη και να προχωρήσουν σε σύμβαση εργασίας. Ο δεύτερος, επικεντρώνεται στην «ολοκλήρωση», μέσω ενεργειών που οδηγούν τους ανέργους άμεσα στην εργασία, όπως παροχή επιδομάτων με προϋποθέσεις, «προστατευμένη» απασχόληση κλπ.

Ο Bonoli (2013, p.69-113), διακρίνει τέσσερις διαφορετικούς τύπους ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης: ενίσχυση κινήτρων, στήριξη απασχόλησης, απασχολησιμότητα και επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο. Ο πρώτος τύπος, αναφέρεται στα μέτρα που αποσκοπούν στο να ενισχύσουν τα κίνητρα εργασίας, να προωθήσουν τη συμμετοχή σε προγράμματα εργασίας, να παρέχουν επιδόματα σε

χαμηλά αμειβόμενους εργάτες ή να περιορίσουν τις παθητικές παροχές με τη χρήση κυρώσεων.

Ο δεύτερος τύπος, αφορά παρεμβάσεις με σκοπό την άρση των εμποδίων για την ένταξη στην αγορά εργασίας. Αυτού του είδους οι παρεμβάσεις, αναφέρονται σε υπηρεσίες τοποθέτησης στην εργασία, προγράμματα ανεύρεσης εργασίας, συμβουλευτική σε μακροχρόνια άνεργους ή νέους χωρίς καμία εργασιακή εμπειρία, επιδοτήσεις θέσεων εργασίας για τους δικαιούχους που παραμένουν για μεγάλο χρονικό διάστημα εκτός αγοράς εργασίας ή δεν είχαν ποτέ δουλειά. Συναντώνται στις σκανδιναβικές χώρες αλλά εφαρμόστηκαν και στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, κυρίως στην δεκαετία του '90.

Ο τρίτος τύπος ενεργητικής πολιτικής, αφορά την απασχολησιμότητα των ανέργων και συνδέεται με προγράμματα δημιουργίας θέσεων εργασίας, προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας στον δημόσιο τομέα ή σε μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, καθώς και εκπαίδευσης και δια βίου μάθησης σε σχολεία δεύτερης ευκαιρίας για την ενίσχυση των δεξιοτήτων ανέργων (π.χ. στις σκανδιναβικές χώρες).

Τέλος, η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο για τον Bonoli, αφορά την έκταση στην οποία τα προγράμματα στηρίζονται στην επένδυση των ανέργων ως ανθρώπινο κεφάλαιο, μέσω της επαγγελματικής κατάρτισης και της ανάπτυξης των δεξιοτήτων εκείνων που ζητούνται περισσότερο από τους εργοδότες.

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης διαφέρουν από τις πολιτικές απασχόλησης συνολικά. Σύμφωνα με Δημουλά-Μιχοπούλου (2008, σελ.30), οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, απευθύνονται «σε ειδικές υποκατηγορίες (ομάδες) των ατόμων που είναι εργάσιμης ηλικίας» και στοχεύουν «στην εξεύρεση απασχόλησης ή και τη βελτίωση των εισοδηματικών προοπτικών των ανέργων ή ομάδων με δυσκολίες εισόδου στην αγορά εργασίας». Αντίθετα, οι πολιτικές για την απασχόληση, αποσκοπούν στην εισοδηματική στήριξη των ανέργων ή αυτών που εγκαταλείπουν πρόωρα την εργασία τους, χωρίς να εστιάζονται στην εκ των προτέρων βελτίωση των επιδόσεων της αγοράς εργασίας.

Στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, αποδίδεται ο ρόλος της διευκόλυνσης των ανέργων για άμεση επιστροφή τους στην εργασία, με τη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών. Στην έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Employment in Europe (2006, p.120-123), επισημάνθηκε ότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δεν στόχευαν μόνο στη βελτίωση των επιπέδων απασχόλησης, στη

μείωση των δεικτών των οικονομικά ανενεργών, στον περιορισμό των επιδομάτων ανεργίας και των υπόλοιπων κοινωνικών παροχών, αλλά συνεισέφεραν και στη βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας της εργασίας, ενδυναμώνοντας την κοινωνική συνοχή.

Στο πλαίσιο αυτό, σχεδιάστηκαν παρεμβάσεις που υποστήριξαν την αναζήτηση της απασχόλησης, μέσω δράσεων ευελισφάλειας (flexicurity) και συμβουλευτικής και προωθήθηκαν προγράμματα κατάρτισης άμεσα συνδεδεμένα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας για τη συμπλήρωση των δεξιοτήτων των αναζητούντων εργασία, με σκοπό την εξεύρεση απασχόλησης ή τη βελτίωση του εισοδήματός τους. Παράλληλα, εφαρμόστηκαν προγράμματα επιδότησης της απασχόλησης, είτε μέσω καταβολής στον εργοδότη μέρους της αμοιβής που αντιστοιχεί στην κάθε νέα θέση εργασίας ή με την απαλλαγή του από τις αναλογούσες για τη θέση αυτή, ασφαλιστικές εισφορές. Επίσης, προωθήθηκε η δημιουργία θέσεων προσωρινής απασχόλησης στο δημόσιο ή σε μη κερδοσκοπικούς τομείς της οικονομίας, προκειμένου να διευκολύνει την ένταξη των ωφελούμενων με δυσκολίες προσαρμογής στην ανοικτή αγορά εργασίας (Δημουλάς κ.α., 2008, σελ.33).

Η εξέταση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ ενεργητικών και παθητικών πολιτικών απασχόλησης, αποτέλεσε σημαντικό ζήτημα για τους διαμορφωτές πολιτικής (policy makers), καθώς η κυρίαρχη άποψη υποστήριζε ότι τα έσοδα που αποκτώνται από τα επιδόματα ανεργίας μπορεί να λειτουργήσουν ως αντικίνητρο στην αναζήτηση εργασίας (Employment in Europe (2006, p.146-147). Η σχέση μεταξύ του ύψους των παροχών ανεργίας και του ύψους του μισθού από πιθανή απασχόληση του ανέργου, αποτέλεσε καθοριστικό παράγοντα της επιλογής του να παραμείνει άνεργος, από το εργάζεται σε ανασφαλείς και χαμηλά αμειβόμενες θέσεις εργασίας.

Οι επιπτώσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, είτε αφορούν επιπτώσεις των μεμονωμένων προγραμμάτων στα άτομα, είτε την συνολική επίδραση των ενεργητικών πολιτικών στην απασχόληση και την κοινωνική συνοχή, καταλήγουν σε αντίθετα συμπεράσματα. Η Καραμεσίνη (2006), υποστηρίζει ότι σε πολλές οικονομίες χωρών, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης λειτούργησαν ως παθητικές, δεδομένου ότι αφορούσαν προσωρινά μέτρα ανακουφιστικού χαρακτήρα και εισοδηματικής στήριξης των συμμετεχόντων στα προγράμματα. Η αδυναμία των ενεργητικών πολιτικών να δώσουν μονιμότερη λύση στο πρόβλημα της ανεργίας, τις

κατέστησε «εργαλεία κοινωνικής διαχείρισης της ανεργίας κι όχι καταπολέμησής της» (Καραμεσίνη, 2006, σελ. 49).

Στις έμμεσες επιπτώσεις των ενεργητικών πολιτικών, συμπεριλαμβάνονται φαινόμενα όπως της «εκτόπισης», (την αντικατάσταση των μη επιδοτούμενων δραστηριοτήτων της οικονομίας από επιδοτούμενες), της «μηδενικής επίδρασης» (deadweight), δηλαδή της επίτευξης αποτελεσμάτων που θα επιτυγχανόνταν και χωρίς την εφαρμογή προγραμμάτων απασχόλησης, της «αφρόκρεμας» (creaming), με την ωφέλεια μόνο των περισσότερο απασχολήσιμων εργαζομένων, ή της «υποκατάστασης» (substitution), με την αντικατάσταση των μη επιδοτούμενων εργαζόμενων, από επιδοτούμενους άνεργους (Employment in Europe 2006, p.134).

Για τον Esping Andersen (2002, p.42,73), ακόμη κι αν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, φαίνεται να αποτελούν ελκυστική εναλλακτική λύση σε σύγκριση με τις παθητικές πολιτικές στήριξης του εισοδήματος, υπάρχουν σοβαρές αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητά τους, καθώς δεν μπορούν να υποκαταστήσουν τις θεμελιώδεις εγγυήσεις αναπλήρωσης του εισοδήματος. Μια αποτελεσματική στρατηγική κοινωνικής επένδυσης, προϋποθέτει τη μείωση της εισοδηματικής ανασφάλειας κι αν προωθηθεί με βιώσιμους όρους, μπορεί να υποστηρίξει πολιτικές πρόληψης.

Συνοψίζοντας, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης μέσω των μέτρων που προωθούν, είτε αφορούν ενεργητικά μέτρα (π.χ. παροχή βοήθειας στην αναζήτηση εργασίας, δημιουργία άμεσων επιδοτούμενων θέσεων, συμβουλευτική, κατάρτιση, δημιουργία θέσεων εργασίας στο δημόσιο τομέα, κίνητρα αυτοαπασχόλησης ή και έναρξης επιχειρηματικής δραστηριότητας), είτε παθητικά, μέσω της εισοδηματικής στήριξης των ανέργων και οικονομικά ανενεργών, συμβάλουν στην αντιμετώπιση δυσχερών γεγονότων και κρίσεων. Με τον τρόπο αυτό, επιδρούν σημαντικά στην ανθεκτικότητα των αγορών εργασίας, ως τρόποι ανταπόκρισης στους κοινωνικούς μετασχηματισμούς που συντελούνται μακροπρόθεσμα, ή ως εργαλεία οικονομικής, κοινωνικής ή άλλης πολιτικής αλλαγών.

### **3.1.3 Σύστημα κοινωνικής προστασίας**

Στη σύγχρονη βιβλιογραφία η ύπαρξη του νομοθετικού πλαισίου για την προστασία της εργασίας θεωρείται σημαντικός παράγοντας που επηρεάζει τη λειτουργία της αγοράς εργασίας κι επηρεάζει την ανθεκτικότητα της. Οι κανονιστικές διατάξεις που ρυθμίζουν τους όρους που διέπουν τις συμβάσεις ορισμένου ή αορίστου χρόνου

(ώρες εργασίας, μισθοί, άδειες), καθώς τις μορφές ευέλικτης απασχόλησης (προσωρινή, εκ περιτροπής εργασία, εποχική απασχόληση κλπ), αποτελούν ζωτικής σημασίας στοιχεία για το θεσμό της αγοράς εργασίας. Ομοίως ισχύει και για τους όρους των ομαδικών ή ατομικών απολύσεων, όπως για παράδειγμα κάτω από ποιες προϋποθέσεις η απόλυση μπορεί να είναι «δίκαιη» ή «δικαιολογημένη». Σε πολλές χώρες εισήχθησαν πρόσθετες διατάξεις για ομαδικές απολύσεις, επειδή έχουν υψηλότερο κοινωνικό κόστος σε σύγκριση με τις ατομικές απολύσεις, γι' αυτό και οι τελευταίες γίνονται ευκολότερα (ΟΟΣΑ, 2004a).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο χάραξης των βασικών στρατηγικών για την απασχόληση στα κράτη μέλη της Ε.Ε., θεωρεί τις ευέλικτες συμβατικές ρυθμίσεις (flexible contractual arrangements), ως ένα πρωταρχικό παράγοντα για την προώθηση της ευελιξίας και ασφάλειας στην απασχόληση. Συγκεκριμένα, οι ευέλικτες συμβατικές ρυθμίσεις, θα πρέπει να υποστηρίζουν τους εκτός των τειχών (outsiders) που απασχολούνται με συμβάσεις προσωρινής απασχόλησης ή άλλες μορφές ευέλικτης εργασίας ή είναι άνεργοι, να βρουν εργασία και να προχωρήσουν σε πιο σταθερές συμβατικές ρυθμίσεις και βιώσιμη απασχόληση. Ομοίως, να ενθαρρύνουν τους εντός των τειχών (insiders), να εργαστούν με συμβάσεις αορίστου χρόνου, προετοιμάζοντας τους παράλληλα για αλλαγές στο χώρο της εργασίας και προσαρμογής τους στις νέες απαιτήσεις της αγοράς εργασίας (Wilthagen, 2014, p.4).

Επιπρόσθετα, στην έρευνα που πραγματοποιήθηκε στα κράτη μέλη της Ε.Ε. για να διαπιστωθεί πως λειτούργησε η ευελιξία στην αγορά εργασίας στην περίοδο της οικονομικής κρίσης (2008-2013), προέκυψε ότι οι αυστηρότεροι όροι και προϋποθέσεις που ενσωματώθηκαν στις συμβάσεις προσωρινής απασχόλησης κατά την περίοδο της κρίσης, μεγιστοποίησε τα αποτελέσματα ως προς την προστασία των εργαζομένων (Wilthagen, 2014, p.8-9). Η ίδια μελέτη έδειξε επίσης, ότι τα κράτη που είχαν αναπτύξει βιώσιμα συστήματα κοινωνικής προστασίας μέσω ανάπτυξης μηχανισμών που ευνοούν τις εσωτερικές προσαρμογές παράλληλα με αυστηρούς κανονισμούς προστασίας της εργασίας, αντέδρασαν καλύτερα στην οικονομική κρίση, από τα κράτη που ακολούθησαν εξωτερικές ευελιξίες. Σύμφωνα με τα ευρήματα της μελέτης, το παραπάνω γεγονός, αποδεικνύει ότι η «αυστηρότερη προστασία της απασχόλησης με τρόπο που προστατεύει την εσωτερική προσαρμογή», μπορεί να αποτελέσει μια ελκυστική εναλλακτική λύση σε περιόδους κρίσης (Wilthagen, 2014, p.11).



Επιπρόσθετα, σημαντικός παράγοντας στο σύστημα κοινωνικής προστασίας σύμφωνα με τον Wilthagen (2014, p.17). αποτελεί ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων. Η ενεργός συμμετοχή τους στον κοινωνικό διάλογο για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, όπως και η οικοδόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης και συνεργασίας με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις για τη ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων, μπορούν να επηρεάσουν τον σχεδιασμό των ευέλικτων στρατηγικών στην αγορά εργασίας. Όπως υποστηρίζει, ο ρόλος τους σήμερα στα κράτη μέλη της Ε.Ε. και η διαπραγματευτική τους δύναμη στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου έχει μειωθεί σημαντικά. Ισχυρίζεται, ότι το φαινόμενο αυτό αποδίδεται σε δυο αιτίες. Η πρώτη, αφορά την αύξηση ενός ευέλικτου εργατικού δυναμικού το οποίο δεν αντιπροσωπεύεται καθόλου ή αντιπροσωπεύεται μερικώς, από τους κοινωνικούς εταίρους, καθώς οι απαιτήσεις του καλύπτονται από τα υπάρχοντα συλλογικά συστήματα της αγοράς εργασίας και τους οργανισμούς κοινωνικής προστασίας. Η δεύτερη αιτία εντοπίζεται στην αδυναμία των κοινωνικών εταίρων να καλύψουν τις ανάγκες του συνολικού εργατικού δυναμικού και να «περάσουν» τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις.

Ο Duval et.al. (2007, p.16-17), αναγνωρίζει ότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου η ανθεκτικότητα μπορεί να επιφέρει αντίστροφα αποτελέσματα, όπως στην περίπτωση ενός αρνητικού σοκ. Για τον ίδιο, τόσο οι θεσμοί όσο και οι πολιτικές που εφαρμόζονται, ευνοούν την ανθεκτικότητα της αγοράς εργασίας, μετριάζοντας τις αρχικές επιπτώσεις από ένα σοκ και αυξάνοντας την αντοχή τους. Ως εκ τούτου, υποστηρίζει, ότι η ύπαρξη αυστηρής νομοθεσίας για την προστασία της απασχόλησης (Employment Protection Legislation-EPL), ενδέχεται να μειώσει το βαθμό με τον οποίο οι επιχειρήσεις απολύουν τους εργαζόμενους βραχυπρόθεσμα, ως απάντηση σε αρνητικό σοκ, προωθώντας την απασχόληση και την ιδιωτική κατανάλωση. Την ίδια στιγμή όμως, μπορεί να επιβραδύνει τη διαδικασία προσαρμογής των μισθών (Blanchard and Summers, 1986, p.15-73), καθώς και την ανακατανομή των εργαζομένων σε άλλες παραγωγικές θέσεις εργασίας, καθυστερώντας την επιστροφή του επιπέδου απασχόλησης και παραγωγής, στην πρότερη κατάσταση.

#### **3.1.4 Εκπαίδευση και δεξιότητες**

Το ανθρώπινο κεφάλαιο αποτελεί στοιχείο της παραγωγής και επακόλουθα της οικονομικής ανάπτυξης. Οι δεξιότητες όμως, αποτελούν ένα πολύ ειδικό στοιχείο του κεφαλαίου, καθώς δεν μπορούν να διαχωριστούν από τους εργαζόμενους που τις

κατέχουν και σε συνθήκες ελεύθερης οικονομίας, τις πουλούν στην αγορά εργασίας (Iversen και Stephens, 2008, p.624). Το επίπεδο εκπαίδευσης ενός πληθυσμού και οι δεξιότητες που διαθέτουν τα άτομα, θεωρείται από την άποψη αυτή, σημαντικός παράγοντας που μπορεί να επιδράσει στην ανθεκτικότητα της αγοράς εργασίας. Τα άτομα για την ένταξη τους στην αγορά εργασίας, χρειάζονται συγκεκριμένες δεξιότητες, οι οποίες αφορούν γνώσεις, χαρακτηριστικά και ικανότητες που τους επιτρέπουν να εκτελούν με επιτυχία την εργασία τους (ΟΟΣΑ, 2012α).

Η έλλειψη επαρκών δεξιοτήτων, αυξάνει τον κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού και δημιουργεί υψηλότερη πιθανότητα ανεργίας ή/και εξάρτησης τους από κοινωνικές παροχές (επιδόματα ανεργίας, κοινωνικά βοηθήματα κλπ). Αντίθετα, εκείνοι που διαθέτουν υψηλά εκπαιδευτικά προσόντα με συμμετοχή σε προγράμματα εκπαίδευσης ενηλίκων (on the job training), ή κατάρτισης στο πλαίσιο ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης για ανέργους, αποτρέπουν την απαξίωση των προσόντων τους αναβαθμίζοντας τις δεξιότητες τους σύμφωνα με τις τεχνολογικές εξελίξεις και παρουσιάζουν μεγαλύτερη κινητικότητα αφού μπορούν να προσαρμοστούν ευκολότερα στις νέες συνθήκες (Quintini, 2011, p.4).

Ειδικότερα, η αντιστοίχιση των δεξιοτήτων και αγοράς εργασίας αποτελεί στοιχείο ανθεκτικότητας καθώς σχετίζεται άμεσα με την ασφάλεια της θέσης εργασίας και κατ' επέκταση με το σύστημα κοινωνικής προστασίας. Οι Estevez-Abe, Iversen και Soskice (2001, p.145), υποστηρίζουν ότι οι νέοι επενδύουν λιγότερο σε εξειδικευμένες δεξιότητες, όταν το ρίσκο να χάσουν ευκαιρίες απασχόλησης που στηρίζονται στις δεξιότητες αυτές, είναι υψηλό. Οι εργοδότες από την άλλη, βασίζονται στις εξειδικευμένες δεξιότητες των εργαζομένων, ώστε να μπορούν να ανταγωνίζονται αποτελεσματικά σε διεθνές επίπεδο, γι' αυτό και επιδιώκουν τη θεσμοθέτηση εγγυήσεων (π.χ. μακροπρόθεσμη απασχόληση, σταθερότητα μισθών) για την εξασφάλιση των εργαζομένων από πιθανούς κινδύνους.

Η σύνδεση μεταξύ, δεξιοτήτων που απαιτούνται από την αγορά εργασίας και κοινωνικής προστασίας, προσδιορίζει τον τύπο των πολιτικών συνασπισμών που αναπτύσσονται, προκειμένου να στηρίξουν ένα συγκεκριμένο τύπο κοινωνικής προστασίας. Για παράδειγμα, σύμφωνα με Estevez-Abe et.al, (2001, p.147), όπου οι επιχειρήσεις απαιτούν εξειδικευμένες δεξιότητες και οι εργάτες επενδύουν σε τέτοιες δεξιότητες, αναπτύσσεται ισχυρός συνασπισμός μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων προς όφελος της κοινωνικής προστασίας. Η Estevez-Abe, εντοπίζει τρία είδη δεξιοτήτων (firm specific, industry specific and general skills) και υποστηρίζει ότι

διαφορετικές στρατηγικές της αγοράς, απαιτούν ειδικό προφίλ δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού.

Περαιτέρω, αποτελεί ιδιαίτερα σημαντική διαπίστωση ότι τα διαφορετικά είδη κοινωνικής προστασίας επηρεάζουν την τάση των ατόμων να επενδύσουν σε συγκεκριμένες δεξιότητες (Estevez-Abe e.t., 2001, p.148). Υπό καθεστώσ διακινδύνευσης για παράδειγμα, οι βασικές δεξιότητες που απαιτούνται από μια επιχείρηση, παρουσιάζουν χαμηλότερο βαθμό από τις εξειδικευμένες, γιατί στις πρώτες, η «αξία» τους στην αγορά δεν συνδέεται με την συγκεκριμένη επιχείρηση. Σε συνθήκες εργασιακής ανασφάλειας, ο εργαζόμενος που δεν θα επενδύσει στην απόκτηση δεξιοτήτων εκτός της επιχείρησής αφού δεν έχουν γι' αυτόν αποδοτική αξία στην ελεύθερη αγορά, χρειάζεται χαμηλότερο επίπεδο κοινωνικής προστασίας, από τον εργαζόμενο που θα πειστεί να επενδύσει σε δεξιότητες που απαιτεί η επιχείρηση-firm specific- industry specific skills (Estevez-Abe e.t., 2001, p.150).

Η έλλειψη σύνδεσης του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης με την αγορά εργασίας και τις πραγματικές ανάγκες των επιχειρήσεων, δημιουργεί επιπτώσεις σε επίπεδο επιχείρησης, μειώνοντας την παραγωγικότητα αλλά και σε μακροοικονομικό επίπεδο, με αύξηση της ανεργίας, λόγω απώλειας ανθρώπινου κεφαλαίου (Quintini, 2011, p.28).

Συνοψίζοντας, η ανθεκτικότητα στην αγορά εργασίας επηρεάζεται από θεσμικούς παράγοντες με κυριότερους, τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας και την επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις είτε αφορούν ενώσεις εργατών είτε ενώσεις εργοδοτών, συμβάλλουν στην διαμόρφωση της αγοράς εργασίας και επηρεάζουν την ανθεκτικότητά της, μέσω της διαπραγματευτικής δύναμης που ασκούν για τον καθορισμό των μισθών, τις εργασιακές συνθήκες και το σύστημα των εργασιακών σχέσεων. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, μέσω των μέτρων που προωθούν για την άρση των εμποδίων και τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας, είτε αυτά αποτελούν παρεμβάσεις ενεργητικής πολιτικής (π.χ. παροχή βοήθειας στην αναζήτηση εργασίας, δημιουργία επιδοτούμενων θέσεων, συμβουλευτική), είτε παθητικής, αποτελούν μέτρα ανταπόκρισης στους κοινωνικούς μετασχηματισμούς και τις μακροπρόθεσμες αλλαγές και εργαλεία πολιτικών για την αντιμετώπιση αιφνίδιων γεγονότων και κρίσεων. Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας, μέσω της ανάπτυξης μηχανισμών που ευνοούν τις εσωτερικές προσαρμογές παράλληλα με την ύπαρξη κανονισμών

προστασίας της εργασίας, μπορούν να αποτελέσουν εναλλακτική λύση σε περιόδους κρίσης, αυξάνοντας την ανθεκτικότητα της αγοράς εργασίας. Τέλος, η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο μέσω της εκπαίδευσης και της ανάπτυξης των δεξιοτήτων εκείνων που ανταποκρίνονται στις ανάγκες των επιχειρήσεων κι έχουν αποδοτική αξία στην ελεύθερη αγορά, μπορούν να αποτελέσουν ισχυρό στοιχείο ανθεκτικότητας.

### **3.2 Κοινωνικοί παράγοντες**

Η παρουσία ενός συνόλου επίσημων θεσμών είναι συχνά απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη της σχετικής ισορροπίας στο πολιτικό πλαίσιο. Η ύπαρξη των θεσμών δεν αρκεί για διασφαλιστεί η ισορροπία και η δημιουργία αξιόπιστων δεσμεύσεων (Fudenberg και Maskin, 1986, p.534). Υπάρχουν κι άλλα στοιχεία με βάση τα οποία οι δρώντες ενός συστήματος αναλαμβάνουν δράση, εξασφαλίζοντας τις απαιτούμενες ισορροπίες.

Οι Hall and Soskice (2001, p.13), δίνουν έμφαση στο ρόλο των άτυπων κανόνων για τη διασφάλιση της ισορροπίας στην εφαρμογή των στρατηγικών στην πολιτική οικονομία. Πρόκειται για κοινές αντιλήψεις που στηρίζονται σε "κοινή γνώση" και οδηγούν τους δρώντες στην παραγωγή ενός αποτελέσματος, παράλληλα με την ύπαρξη ενός συγκεκριμένου συνόλου τυπικών θεσμών. Με τον τρόπο αυτό, οι Hall & Soskice, τονίζουν το ρόλο του πολιτισμού και της κουλτούρας στην στρατηγική αλληλεπίδραση του πολιτικού συστήματος και στην αναγνώρισή του ως ένα σύνολο άτυπων κανόνων που στηρίζονται σε κοινές πεποιθήσεις και αντιλήψεις προερχόμενες από την καθημερινή πρακτική και εμπειρία, οδηγώντας τους συμμετέχοντες στην ανάληψη κοινής δράσης.

Οι Hall and Soskice (2001, p.13), τονίζουν επίσης, ότι οι θεσμοί είναι στενά συνδεδεμένοι με την ιστορία, με δυο τρόπους. Από τη μια μεριά, ως αποτέλεσμα πράξεων και διαδικασιών λειτουργίας των επίσημων οργάνων ενός κράτους, από την άλλη, ως ιστορική εμπειρία που επαναλαμβάνεται και δημιουργεί ένα σύνολο κοινών προσδοκιών επιτρέποντας στους δρώντες να συνεργάζονται αποτελεσματικά για την παραγωγή ενός αποτελέσματος. Επισημαίνουν ωστόσο, ότι η δημιουργία των θεσμών σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή, μέσω της διαδικασίας αυτής, δεν συνεπάγεται ότι θα λειτουργούν αποτελεσματικά για πάντα, καθώς είναι απαραίτητη η

επιβεβαίωση τους από την ιστορική εμπειρία και η συνεχής ενδυνάμωσή τους από τις ενέργειες και δράσεις των συμμετεχόντων (Hall and Soskice, 2001, p.14).

### 3.3 Πολιτικές (policies)

Η υιοθέτηση πολιτικών για την αντιμετώπιση κρίσεων και αιφνίδιων γεγονότων, αποτελεί μια άλλη παράμετρο που επηρεάζει την ανθεκτικότητα καθώς σχετίζεται με την απάντηση στις προκλήσεις που προέρχονται από το εσωτερικό ή εξωτερικό περιβάλλον. Προς την κατεύθυνση αυτή, αναζητούνται πολιτικές καινοτομίας για την προσαρμογή ή/και την αντικατάσταση των υφιστάμενων θεσμών της αγοράς εργασίας, των πολιτικών απασχόλησης και εν γένει των κοινωνικών πολιτικών, προκειμένου να βελτιωθεί η ανθεκτικότητα.

Η σύγχρονη βιβλιογραφία εστιάζει στην εξεύρεση λύσεων που αφορούν την υιοθέτηση καινοτόμων πολιτικών και θεσμικών αλλαγών. Οι Esping-Andersen και Regini (2000), υποστηρίζουν ότι τα ευρωπαϊκά κράτη πρόνοιας από τη δεκαετία του '70 και μετά βρίσκονται συνεχώς σε κρίση, καθώς αυτή είναι το αποτέλεσμα αφενός, των σταδιακών αλλαγών της μεταβιομηχανικής κοινωνίας (αποβιομηχανοποίηση) και μετάβασης της στην οικονομία των υπηρεσιών και αφετέρου, των κοινωνικών μετασχηματισμών που επήλθαν από τη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης.

Οι μετασχηματισμοί (κοινωνικοί και οικονομικοί) επηρεάζουν τη θεσμική ικανότητα των κρατών, να διαχειρίζονται συλλογικά τους κοινωνικούς κινδύνους. Έχουν αναπτυχθεί δυο θεωρητικές προσεγγίσεις για τις καινοτόμες πολιτικές και τις θεσμικές αλλαγές. Η πρώτη, δίνει έμφαση στην ασυνέχεια της πολιτικής και στις ριζοσπαστικές αλλαγές που προκαλούν οι εξωτερικές κρίσεις (Baumgartner και Jones, 1993, p.25-30). Η δεύτερη, δίνει έμφαση στη συνέχεια της πολιτικής και τις βαθμιαίες θεσμικές αλλαγές (Mahoney και Thelen, 2010).

Χαρακτηριστική περίπτωση της πρώτης προσέγγισης, αποτέλεσε η πρόσφατη οικονομική κρίση. Οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις αναγκάστηκαν να λάβουν άμεση και αποφασιστική δράση για τον μετριασμό των επιπτώσεων της, με τη θέσπιση βραχυπρόθεσμων (προσωρινών) μέτρων πολιτικής, με στόχο την ταχεία ανάκαμψη του συστήματος από τους κραδασμούς. Στο πλαίσιο αυτό, τα μέτρα που λήφθηκαν ως ανταπόκριση στην κρίση, είχαν το χαρακτήρα άμεσων πολιτικών καινοτομιών. Για παράδειγμα, η Γερμανία, Αυστρία, Βέλγιο και Γαλλία, υιοθέτησαν προγράμματα προσωρινής απασχόλησης, ως αντισταθμιστικά μέτρα για την καταπολέμηση της

ανεργίας, ενώ άλλες χώρες προώθησαν τη συμμετοχή των ανέργων σε προγράμματα κατάρτισης ή επέβαλλαν ως υποχρεωτική την εκπαίδευση των εργαζομένων με καθεστώς προσωρινής εργασίας, προκειμένου να αντιμετωπίσουν την απώλεια του ανθρώπινου κεφαλαίου (Wilthagen, 2014, p.8).

Ο Hall (1993, p.279-286), θεωρεί ότι η αλλαγή πολιτικής τρίτης τάξης (third order change), αποτελεί ριζική καινοτομία καθώς αντικατοπτρίζει μια διαδικασία, κατά την οποία αλλάζουν ριζικά οι πρωταρχικοί όροι του πολιτικού λόγου, τίθεται νέα ιεραρχία στόχων και διαφοροποιείται το σύνολο των μέσων που χρησιμοποιούνται για την εφαρμογή της πολιτικής. Το αποτέλεσμα είναι η αλλαγή του «παραδείγματος πολιτικής» (policy paradigm), γεγονός που αποτελεί καινοτομία, εφόσον οι κυβερνήσεις εισάγουν νέες πολιτικές, ως αποτέλεσμα των κοινωνικών εξελίξεων (Hogewood and Peters, 1983).

Για τους Streeck και Thelen, (2005, p.19-21), καινοτομία μπορεί να συμβεί και στην περίπτωση του «εκτοπισμού» (displacement). Η ύπαρξη νέων μοντέλων, θέτει υπό αμφισβήτηση τις υπάρχουσες οργανωτικές μορφές και πρακτικές, οι οποίες είναι ευάλωτες στις αλλαγές και εκτοπίζουν τους παραδοσιακούς θεσμούς. Τέτοιες αλλαγές συμβαίνουν με την ενεργοποίηση δράσεων που υπήρχαν σε λανθάνουσα κατάσταση και σε κρίσιμες περιόδους επαναφέρονται και αφού αλλάξουν από τους δρώντες του συστήματος, εισάγονται ως εναλλακτικές θεσμικές μορφές (Mahony και Thelen, 2010, p.16).

Όσον αφορά τη δεύτερη προσέγγιση, οι Mahoney και Thelen (2010) όπως και οι Streeck και Thelen (2005), διακρίνουν τέσσερις τύπους βαθμιαίων θεσμικών αλλαγών που συμβαίνουν σε μια χώρα. Οι Mahoney και Thelen (2010), λαμβάνουν υπόψη τους πολλά στοιχεία για την κατηγοριοποίηση των θεσμικών αλλαγών, όπως τα χαρακτηριστικά του πολιτικού πλαισίου, τους παράγοντες αλλαγής (change agents), τους τρόπους θεσμικής αλλαγής.

Παράλληλα, εντοπίζουν δυο σημαντικούς παράγοντες που χαρακτηρίζουν το πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου πραγματοποιείται η θεσμική αλλαγή. Ο πρώτος, αφορά την έκταση στην οποία το πολιτικό πλαίσιο παρέχει στους υπερασπιστές του status quo ισχυρή ή αδύναμη δυνατότητα αρνησικυρίας (veto point). Ο δεύτερος, αφορά το επίπεδο διακριτικής ευχέρειας που παρέχεται από τους θεσμούς συγκεκριμένων σκοπών (targeted institutions) στους δρώντες, για ερμηνεία ή επιβολή. Με βάση τους Mahoney και Thelen (2010, p.16-17), οι σταδιακές θεσμικές αλλαγές διακρίνονται στους εξής τέσσερις τύπους:

Layering (κατά δέσμες), υπάρχει όταν σε προϋπάρχοντες κανόνες προστίθενται νέοι, αλλάζοντας τη δομή με την οποία λειτουργούν οι αρχικοί κανόνες. Ουσιαστικά, αφορά την προσάρτηση νέων ρυθμίσεων πέραν των παλαιών, η οποία συνεπάγεται μια διαδικασία τροποποιήσεων, αναθεωρήσεων ή προσθηκών σε υφιστάμενους κανονισμούς (Mahoney & Thelen, 2010, p.16). Στην περίπτωση αυτή, οι υπερασπιστές του status quo είναι σε θέση να διατηρούν τους αρχικούς κανόνες, αλλά δεν μπορούν να εμποδίσουν την εισαγωγή τροποποιήσεων. Οι institutional challengers, μη έχοντας τη δυνατότητα να αλλάξουν τους αρχικούς κανόνες, δουλεύοντας μέσα στο ίδιο σύστημα, προσθέτουν νέους, παράλληλα με τους παλιούς κανόνες (Streeck και Thelen, 2005, p.23).

Drift (ολίσθηση), συμβαίνει όταν τα βασικά χαρακτηριστικά των θεσμών συγκεκριμένων σκοπών παραμένουν τυπικά τα ίδια, αλλάζει όμως ο αντίκτυπός τους, λόγω μεταβολής των εξωτερικών συνθηκών (Mahoney & Thelen, 2010, p.17). Σε πολλές περιπτώσεις, η ίδια η αδράνεια των δρώντων στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, μπορεί να προκαλέσει την αλλαγή του αντικτύπου του θεσμού. Για παράδειγμα, αργές αλλαγές στη δομή της οικογένειας, μπορεί να μεταβάλλουν τη σύνθεση του κοινωνικού κινδύνου κι επομένως την ουσιαστική κάλυψη του κράτους πρόνοιας. Επομένως, ότι υπάρχει γύρω από το θεσμό της οικογένειας και εξελίσσεται με τρόπο που αλλάζει το σκοπό, το νόημα και τη λειτουργία της, τότε επέρχεται αυτού του τύπου η θεσμική αλλαγή (Streeck και Thelen, 2005, p.25).

Conversion (μεταστροφή), αναφέρεται στην αναδιάταξη των παλαιών θεσμών σε νέους σκοπούς. Οι θεσμοί δεν τροποποιούνται τόσο, όσο αναπροσανατολίζονται σε νέες λειτουργίες. Μια τέτοια ανακατεύθυνση μπορεί να συμβεί είτε ως αποτέλεσμα νέων προκλήσεων, στις οποίες οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής ανταποκρίνονται με στροφή των υφιστάμενων θεσμών σε νέους στόχους, ή εξαιτίας των αλλαγών στις σχέσεις εξουσίας, οπότε οι δρώντες που δεν είχαν εμπλακεί στο αρχικό σχεδιασμό ενός θεσμού, το μεταστρέφουν σε νέους σκοπούς. Στην περίπτωση της μεταστροφής, οι προϋπάρχοντες θεσμοί, υιοθετούνται είτε για να ικανοποιήσουν νέους στόχους ή για να ικανοποιήσουν τους στόχους νέων δρώντων (Streeck and Thelen 2005, p.26). Η Bigos et.al. (2013, p.43-44), επικαλείται ως χαρακτηριστικό παράδειγμα, την περίπτωση της επαγγελματικής κατάρτισης στη Γερμανία. Αρχικός σκοπό του θεσμού αποτέλεσε η υπονόμηση του κοινωνικο-δημοκρατικού εργατικού κινήματος, ο οποίος μεταστράφηκε σε πηγή δύναμης προς το κίνημα αυτό έναντι των εργοδοτών.

Displacement (εκτοπισμός), η οποία αναφέρεται στην εισαγωγή «νέων μοντέλων» που εκτοπίζουν τους παραδοσιακούς θεσμούς, ως μορφή ριζοσπαστικών καινοτομιών πολιτικής, όπως ήδη προαναφέρθηκε. Περίπτωση εκτοπισμού συνέβη κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης του 2008 στην Ισπανία και την Πορτογαλία με την εισαγωγή σημαντικών εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων (ΟΟΣΑ, 2009α).

Παράλληλα με τις θεσμικές αλλαγές, που προσδιορίζουν ή/και διαμορφώνουν το εκάστοτε πολιτικό πλαίσιο και τις πολιτικές επιλογές που θα εφαρμοστούν, πρωταρχικός παράγοντας αποτελεί ο ρόλος των δρώντων του πολιτικού συστήματος και της δύναμης τους να εμποδίσουν περισσότερο ή λιγότερο, ή να ευνοήσουν τις αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο. Οι Mahoney & Thelen, (2010, p.18), δίνουν έμφαση στο ρόλο των veto players ως προς τις αλλαγές στους κανόνες και στην δύναμη τους να επηρεάζουν τη διαμόρφωση της πολιτικής.

Συγκεκριμένα, υποστηρίζουν ότι η δυνατότητα αρνησικυρίας είναι υψηλή, όπου οι δρώντες έχουν πρόσβαση σε θεσμικούς ή εξωθεσμικούς τρόπους προκειμένου να εμποδίσουν την αλλαγή. Ως εκ τούτου, ενδέχεται να ασκήσουν το δικαίωμα αρνησικυρίας σε αλλαγές που αφορούν τους κανόνες αυτούς καθαυτούς (επίσημους ή ανεπίσημους), αλλά και στην εφαρμογή τους στην πράξη. Ωστόσο, δρώντες με ισχυρή δυνατότητα αρνησικυρίας έναντι ενός συγκεκριμένου θεσμού, δεν συνεπάγεται ότι έχουν την ίδια δύναμη αρνησικυρίας έναντι άλλων θεσμών. Για παράδειγμα, μια τράπεζα μπορεί να αποτελεί ισχυρό veto player στις αλλαγές του χρηματοπιστωτικού συστήματος αλλά όχι σε ιδρύματα κοινωνικής πρόνοιας.

Οι Mahoney & Thelen, (2010, p.19), υποστηρίζουν επίσης, ότι όπου το πολιτικό πλαίσιο δίνει την δυνατότητα να ασκηθούν πολλαπλά veto, είναι δύσκολο για τους δρώντες να κινητοποιήσουν δυνάμεις προκειμένου να δημιουργήσουν συνασπισμούς και να μετατοπίσουν τους υφιστάμενους θεσμικούς κανόνες. Επομένως, ο «εκτοπισμός» καθίσταται ανέφικτος, όπου υπάρχει ισχυρή δυνατότητα veto. Ομοίως, η «μεταστροφή» είναι δύσκολο να συμβεί, δεδομένου ότι το δικαίωμα αρνησικυρίας μπορεί να εφαρμοστεί και στην περίπτωση της νομοθεσίας. Αντίθετα, η «ολίσθηση» και η «κατά δέσμες» (laying) αλλαγή, μπορούν να λειτουργήσουν μόνο σε πολιτικό πλαίσιο με ισχυρούς veto players, καθώς δεν απαιτούν άμεσες αλλαγές στους παλιούς θεσμούς.

Με βάση τα όσα αναλύθηκαν στις προηγούμενες ενότητες και λαμβάνοντας υπόψη τη VoC προσέγγιση, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι στο φιλελεύθερο



μοντέλο (LMEs,) οι οικονομίες είναι καλύτερα οργανωμένες στην αντιμετώπιση των κρίσεων μέσω λήψης άμεσων μέτρων και ριζοσπαστικών αλλαγών, εξαιτίας της ύπαρξης λιγότερων θεσμικών αποκλεισμών και ευελιξίας των θεσμικών δομών, που επιτρέπει για παράδειγμα στις επιχειρήσεις να προσλαμβάνουν και να απολύουν εύκολα τους εργαζομένους. Αντίθετα, στις οικονομίες της ρυθμιζόμενης αγοράς (CMEs), οι διαδικασίες των σταδιακών θεσμικών αλλαγών, ευνοεί τη συνεχή προσαρμογή των πολιτικών τους στο χρόνο, χωρίς όμως να αποκλείει το περιθώριο στους policy makers για αλλαγές ή καινοτομίες, ως άμεση ανταπόκριση για την αντιμετώπιση βραχυπρόθεσμων προβλημάτων και γρήγορη ανάκαμψη.

Επιπλέον, αναγνωρίστηκε ο ρόλος των θεσμικών παραγόντων και η συμβολή τους στην ανθεκτικότητα της αγοράς εργασίας, μέσω της δύναμης των συνδικαλιστικών οργανώσεων στη διαμόρφωση των εργασιακών σχέσεων, της εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών ως εργαλεία πολιτικών για την αντιμετώπιση των κρίσεων, των συστημάτων κοινωνικής προστασίας μέσω ανάπτυξης μηχανισμών που ευνοούν τις προσαρμογές σε περιόδους εξωτερικών κραδασμών, της εκπαίδευσης και ανάπτυξης δεξιοτήτων για την ένταξη ή την παραμονή των ατόμων στην αγορά εργασίας, σε περιόδους κρίσης.

Επιπρόσθετα, επισημάνθηκε ο ρόλος των άτυπων κανόνων, της κουλτούρας και της ιστορίας, στη διασφάλιση της ισορροπίας των επιμέρους στοιχείων ενός πολιτικού συστήματος και το πώς οι κοινές αντιλήψεις οδηγούν τους δρώντες του συστήματος στην παραγωγή ενός αποτελέσματος, άρα συμβάλλουν με τη δράση τους στην ανθεκτικότητα του, με προσαρμογή ή αλλαγή των θεσμών.

Τέλος, προς την κατεύθυνση της ανθεκτικότητας, εξετάστηκαν πολιτικές καινοτομίας για την προσαρμογή ή/και την αντικατάσταση των υφιστάμενων θεσμών ως απάντηση σε κραδασμούς και διαταραχές, είτε μέσω ριζοσπαστικών αλλαγών (third order changes), είτε μέσω βαθμιαίων θεσμικών αλλαγών (displacement, drift, layering, conversion). Αναλύθηκε ο ρόλος των δρώντων του συστήματος και οι δυνατότητες τους ως προς την άσκηση αρνησικυρίας, προκειμένου να εμποδίσουν ή να προωθήσουν αλλαγές στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο. Σε κάθε περίπτωση, η ανθεκτικότητα ενός συστήματος αποτιμάται από το αποτέλεσμα που επέρχεται μετά την παρέλευση του αφνίδιου γεγονότος και από τα μέτρα που λήφθηκαν για την αντιμετώπιση του, είτε το αποτέλεσμα αυτό έχει οδηγήσει στην επιστροφή του στην προηγούμενη κατάσταση (προ κρίσης) είτε στην προσαρμογή του σε μια άλλη κατάσταση.

Στο Β΄ Μέρος που ακολουθεί, πραγματοποιείται η εμπειρική έρευνα. Ειδικότερα, εξετάζονται οι πολιτικές απασχόλησης στην Ελλάδα με βάση το θεσμικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο την περίοδο της οικονομικής κρίσης, αποτυπώνονται τα χαρακτηριστικά της αγοράς εργασίας με έμφαση στην προσωρινή απασχόληση και εξετάζονται τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας που υλοποιήθηκαν στο δημόσιο τομέα, την περίοδο 2013-2018, ως προσωρινή μορφή απασχόλησης και αναλύονται οι επιπτώσεις αυτών στην ευέλικτη εργασία.

Για το σκοπό αυτό, στα επόμενα κεφάλαια του Β΄ μέρους, πραγματοποιείται (α) επεξεργασία και ανάλυση ποσοτικών στοιχείων που αντλήθηκαν από την ΕΛΣΤΑΤ, EUROSTAT, το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, τη Πληροφοριακό Σύστημα του ΟΑΕΔ, (β) επεξεργασία στοιχείων από διοικητικά δεδομένα που αφορούν τη συγκριτική ανάλυση των επίσημων κειμένων των προγραμμάτων κοινωφελούς (Νόμοι, Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις, δημόσιες προσκλήσεις, κλπ) και (γ) διεξαγωγή συνεντεύξεων βάθους με εκπροσώπους φορέων της κεντρικής διοίκησης που είχαν άμεση εμπλοκή στο σχεδιασμό, την υλοποίηση και τον έλεγχο των προγραμμάτων αυτών καθώς και φορέων των συνδικάτων, των μικρομεσαίων εργοδοτών και των υπηρεσιών απασχόλησης.

Τέλος, χρησιμοποιούνται και αναλύονται δεδομένα που αφορούν τους ωφελούμενους των προγραμμάτων, ως συμπληρωματική διερεύνηση σε αυτή των συνεντεύξεων.

## ΜΕΡΟΣ Β΄ (ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ)

### Κεφάλαιο 1 Θεσμικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο στην Ελλάδα την περίοδο της κρίσης

Στη σύγχρονη βιβλιογραφία η Ελλάδα αποτελεί μια δυϊστική κοινωνία, αποτελούμενη αφενός από μια καλά οργανωμένη και προστατευμένη αγορά εργασίας (μεγάλες πολυεθνικές επιχειρήσεις), αφετέρου από μια ευέλικτη, αποδιοργανωμένη, μη προστατευμένη αγορά (μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις), όπου η συνύπαρξη τους χαρακτηρίζεται από έντονες ανισότητες (Dimoulas, 2014a, p.3). Αν και ο ρόλος του κράτους είναι ισχυρός, η λειτουργία του καθίσταται αναποτελεσματική σε συνδυασμό με την αδυναμία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης να εφαρμόσει τη νομοθεσία και να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης. Οι μηχανισμοί παρακολούθησης, συντονισμού και διάχυσης των πληροφοριών είναι εξαιρετικά αδύναμοι και η κεντρική διοίκηση στερείται της διαχείρισης, της εποπτείας και του συντονισμού των δομών που θα υποστηρίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των μέτρων πολιτικής (Dimoulas, 2014a).

Σύμφωνα με Δημουλά (2014a), ο κοινωνικός διάλογος και η δημόσια διαβούλευση για τα κρίσιμα ζητήματα της ελληνικής πραγματικότητας, απουσιάζουν από την πολιτική πρακτική. Το κυρίαρχο πρότυπο των συνδικαλιστικών οργανώσεων, χαρακτηρίζεται από την αδυναμία των κοινωνικών εταίρων να ενεργούν ως ανεξάρτητοι εκπρόσωποι των εργοδοτών και των εργαζομένων. Χαρακτηριστικό του μοντέλου εργασίας στην Ελλάδα κατά την τελευταία δεκαετία, αποτελεί η ενίσχυση όλων των μορφών ευέλικτης απασχόλησης χωρίς τη λήψη μέτρων κοινωνικής προστασίας, ως αντιστάθμισμα, με αποτελέσματα να δημιουργούνται υψηλά επίπεδα εργασιακής αβεβαιότητας (Paradopolou et al., 2014, p.36). Κάθε διαβούλευση με τα συνδικάτα των εργαζομένων (ή ακόμα και οποιαδήποτε άμεση ενημέρωση των συνδικάτων) απουσιάζει, όταν πρόκειται να εισαχθούν μέτρα για την ευελιξία της απασχόλησης. Σημειώνεται ότι κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, καμμία εργασιακή μεταρρύθμιση δεν είχε συζητηθεί σε διμερές ή τριμερές επίπεδο και καμία πρόταση των εργατικών συνδικάτων δεν έγινε αποδεκτή (Καψάλης-Τριανταφύλλου, 2012). Όπως παρατηρεί ο Κουζής (2012), η έννοια του κοινωνικού διαλόγου, η διαπραγμάτευση μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και η συμμετοχική διαδικασία των επιχειρήσεων, δεν έχουν αναπτυχθεί στην Ελλάδα στην ίδια έκταση με τα εργασιακά πρότυπα στα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη.

Πριν την οικονομική κρίση σύμφωνα με Δημουλά (2014b, p.52), το καθεστώς πρόνοιας στην Ελλάδα, πρόσφερε ισχυρή προστασία στους «εντός των τειχών», με ασφαλή και καλά πληρωμένη εργασία και πλήρη κοινωνική ασφάλιση, τα συνταξιοδοτικά συστήματα παρείχαν υψηλές συντάξεις σε εκείνους που δούλευαν στο δημόσιο τομέα και σε άλλα ασφαλή επαγγέλματα (γιατροί, δικηγόροι, σώματα ασφαλείας, κλπ.), η εκπαίδευση ήταν καθολική σε όλες τις βαθμίδες και με υψηλά ποσοστά δαπανών για ιδιωτική εκπαίδευση. Τα συστήματα υγείας χαρακτηρίζονταν «γενναιόδωρα» στους μη ασφαλισμένους με ελεύθερη πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες υγείας. Τα επιδόματα ανεργίας ήταν περιορισμένα και καταβάλλονταν κυρίως στους εποχικά απασχολούμενους ή στους εργαζόμενους στον κατασκευαστικό τομέα, στην εκπαίδευση ή σε οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, για την προστασία του εισοδήματός τους. Σύμφωνα με Δημουλά-Μιχαλοπούλου (2008), οι ωφελούμενοι των πολιτικών απασχόλησης, αντιπροσώπευαν κάθε χρόνο το 10-12% των εγγεγραμμένων ανέργων. Ισχυρίζονται μάλιστα ότι, οι ωφελούμενοι δεν συνιστούσαν άτομα των ευάλωτων ομάδων, αλλά την «ελίτ» αυτών που είχαν εγκαθιδρύσει ένα εκτεταμένο δίκτυο επαφών με ηγέτες πολιτικών κομμάτων, καθιστώντας με τον τρόπο αυτό την ωφέλεια μονομερή και τους εκάστοτε πολιτικούς, διαχειριστές του κοινωνικού προβλήματος της ανεργίας, αφού εκείνοι επέλεγαν τα άτομα που θα ωφεληθούν, στο πλαίσιο των πελατειακών τους σχέσεων.

Με την οικονομική κρίση, τα μέτρα αυστηρής λιτότητας που επιβλήθηκαν από την Τρόικα στην Ελληνική κυβέρνηση, οδήγησαν σε ταχεία μείωση των μισθών στο δημόσιο τομέα που επεκτάθηκε και στον ιδιωτικό, με σημαντική μείωση της καταναλωτικής δύναμης των πολιτών. Σε συνδυασμό με το πάγωμα των προσλήψεων στο δημόσιο, το αποτέλεσμα ήταν τα υφιστάμενα πελατειακά δίκτυα να χάσουν σημαντικό έδαφος και να αυξηθεί σε πολύ υψηλά επίπεδα ο δείκτης ανεργίας, φτάνοντας στο 27% το 2013 (Dimoulas, 2014b).

Το υψηλό δημόσιο χρέος του ελληνικού κράτους και η αδυναμία του να δανειστεί από τις παγκόσμιες χρηματοπιστωτικές αγορές, οδήγησε σε σημαντικές μειώσεις των δημόσιων δαπανών όσον αφορά τις κοινωνικές παροχές, όπως υγεία, εκπαίδευση κ.α., αυξάνοντας ταυτόχρονα το κόστος για τις υπηρεσίες αυτές, με επιπτώσεις στη συνολική ευημερία των πολιτών (Fouskas-Dimoulas, 2013). Παράλληλα, το "ελληνικό κούρεμα" του κρατικού χρέους, είχε ως συνέπεια την

αδυναμία των ελληνικών νοικοκυριών να στηρίξουν οικονομικά τα ανήλικα μέλη της οικογένειάς τους, όπως συνέβαινε πριν την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης.

## Κεφάλαιο 2 Τα χαρακτηριστικά της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα ως προς την απασχόληση, την περίοδο 2013-2018

Σύμφωνα με τα στοιχεία Έρευνας Εργατικού Δυναμικού του 2018, όπως αποτυπώνεται στον παρακάτω πίνακα (βλ. Πίνακα 1), η μισθωτή εργασία σε κάθε της μορφή (μόνιμη-ορισμένου χρόνου/προσωρινή, πλήρης-μερική), ανήλθε το 2018 σε 2,54 εκατ. άτομα έναντι 2,21 εκατ. άτομα το 2013, παρουσιάζοντας την υπό εξέταση περίοδο, συνολική αύξηση κατά 332,6 χιλ. άτομα.

**Πίνακας 1.** Απόλυτοι αριθμοί απασχολουμένων ανά τύπο απασχόλησης και ποσοστά

ΑΠΟΛΥΤΟΙ ΑΡΙΘΜΟΙ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΩΝ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ (σε χιλιάδες άτομα)						
ΤΥΠΟΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ΣΥΝΟΛΟ	3.513,2	3.536,2	3.610,7	3.673,6	3.752,7	3.828,0
Μισθωτή εργασία	2.213,7	2.264,3	2.348,5	2.421,2	2.474,1	2.546,3
Αυτοαπασχόληση <sup>(1)</sup>	1.299,5	1.271,9	1.262,2	1.252,3	1.278,5	1.281,7
Πλήρης	3.213,9	3.200,6	3.267,4	3.310,5	3.383,4	3.475,5
Μερική	299,3	335,7	343,2	363,1	369,2	352,5
Μόνιμη	1.989,5	2.000,1	2.067,9	2.149,7	2.191,5	2.258,8
Ορισμένου χρόνου- Προσωρινή	224,1	264,2	280,6	271,6	282,7	287,4
ΑΝΑΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΕΥΕΛΙΚΤΩΝ ΜΟΡΦΩΝ ΣΤΗΝ ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ (ποσοστιαία)						
ΤΥΠΟΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Μερική	8,52%	9,49%	9,51%	9,88%	9,84%	9,21%
Ορισμένου χρόνου- Προσωρινή	6,38%	7,47%	7,77%	7,39%	7,53%	7,51%

*Πηγή:* Ίδιοι υπολογισμοί που βασίζονται στα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Η εξέλιξη του μεγέθους της μισθωτής απασχόλησης που παρατηρήθηκε, συμπαρέσυρε και τον αριθμό των προσωρινώς απασχολουμένων, ο οποίος αυξήθηκε από 224,1 χιλ. άτομα το 2013 σε 287,4 χιλ. άτομα το 2018. Επίσης, τα ποσοστά για τους προσωρινά απασχολούμενους ως αναλογία στο σύνολο της απασχόλησης κυμάνθηκαν περίπου στο 7,5%, για όλη την εξεταζόμενη περίοδο. Η συνεχόμενη

<sup>1</sup> (\*) Περιλαμβάνει και τον αριθμό των απασχολούμενων ως βοηθοί σε οικογενειακή επιχείρηση

αύξηση της προσωρινής απασχόλησης το εξεταζόμενο διάστημα, φαίνεται να αποτελεί την έκφραση της προσαρμογής των επιχειρήσεων στις ανάγκες του ανταγωνισμού με επιλογή το φθηνότερο εργασιακό κόστος. Όπως αναφέρει και ο Κουζής (2001, σελ. 45-46), η βιωσιμότητα των επιχειρήσεων, εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τον τρόπο με τον οποίο ανταποκρίνεται στις εξελίξεις του περιβάλλοντος, με αποτέλεσμα την ένταση πολιτικών ευελιξίας στο χώρο της εργασίας. Επισημαίνεται ωστόσο ότι, αν και η προσωρινή απασχόληση κατά το εξεταζόμενο διάστημα παρουσιάζεται αύξουσα, συνολικά έχει υποχωρήσει από τα προ κρίσης ποσοστά της. Αυτό αποδίδεται αφενός, στις μνημονιακές παρεμβάσεις του συστήματος προστασίας των απολύσεων, όπως π.χ. η δυνατότητα των εργοδοτών να προσλαμβάνουν προσωπικό με συμβάσεις αορίστου χρόνου και να το απολύουν χωρίς αποζημίωση κατά το πρώτο 12μηνο της εργασιακής σχέσης, γενικεύοντας την επισφάλεια, αφετέρου στα μέτρα ενίσχυσης των ευέλικτων και επισφαλών μορφών απασχόλησης, όπως για παράδειγμα η επέκταση του ανώτατου χρόνου συνεχών ανανεώσεων από τα 2 στα 3 έτη, για τη μετατροπή των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου (Κουζής, κ.α., 2019, σελ.34-37).

Όσον αφορά τα ποιοτικά χαρακτηριστικά και συγκεκριμένα τη διάσταση του φύλου, όπως προκύπτει από τον Πίνακα 2, παρότι ο αριθμός των γυναικών στο σύνολο της απασχόλησης, αυξήθηκε σταδιακά (από 1,44 εκατ. το 2013 σε 1,58 εκατ. το 2018), παράμεινε μικρότερος σε σχέση με των ανδρών (2,06 εκατ. το 2013 σε 2,23 εκατ. το 2018). Το ποσοστό συμμετοχής των ανδρών στη συνολική απασχόληση για τη περίοδο 2013-2018 ανήλθε σε 58,2%, έναντι των γυναικών με 41,7% αντίστοιχα. Σε σχέση με το καθεστώς εργασίας, οι γυναίκες που απασχολήθηκαν με προσωρινή εργασία, υπερτερούν σε σχέση με τους άντρες (50,3% οι γυναίκες έναντι 49,6% οι άντρες). Τα στοιχεία αυτά, αποδεικνύουν ότι ο ρόλος των γυναικών, συνεχίζει να περιορίζεται στη φροντίδα της οικογένειας καθώς και την επιμέλεια και ανατροφή των παιδιών.

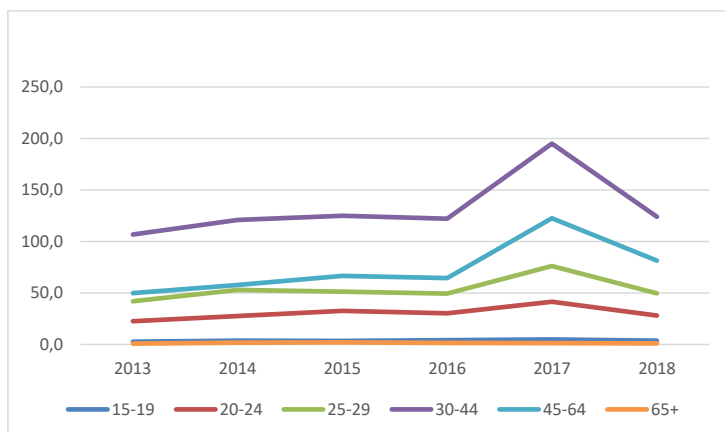
**Πίνακας 2.** Χαρακτηριστικά απασχόλησης ανά φύλο και έτος

Έτος	Φύλο	Σύνολο απασχολουμένων	Μισθωτοί	Αυτοαπασχολούμενοι	Μόνιμη	Προσωρινή	Πλήρης	Μερική
2018	ΑΝΔΡΕΣ	2.238,2	1.408,2	830,0	1.274,3	133,9	2.096,4	141,8
	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	1.589,8	1.138,0	451,8	984,5	153,6	1.379,1	210,7
	ΣΥΝΟΛΟ	3.828,0	2.546,3	1.281,7	2.258,8	287,4	3.475,5	352,5
2017	ΑΝΔΡΕΣ	2.180,7	1.361,6	819,2	1.227,6	134,0	2.033,5	147,2
	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	1.571,9	1.112,6	459,4	963,9	148,7	1.349,9	222,0
	ΣΥΝΟΛΟ	3.752,7	2.474,1	1.278,5	2.191,5	282,7	3.383,4	369,2
2016	ΑΝΔΡΕΣ	2.129,3	1.332,1	797,2	1.195,3	136,7	1.979,7	149,6
	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	1.544,3	1.089,1	455,1	954,3	134,8	1.330,8	213,5
	ΣΥΝΟΛΟ	3.673,6	2.421,2	1.252,3	2.149,7	271,6	3.310,5	363,1
2015	ΑΝΔΡΕΣ	2.086,4	1.275,6	810,8	1.130,6	145,0	1.944,0	142,4
	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	1.524,3	1.072,9	451,4	937,2	135,7	1.323,5	200,9
	ΣΥΝΟΛΟ	3.610,7	2.348,5	1.262,2	2.067,9	280,6	3.267,4	343,2
2014	ΑΝΔΡΕΣ	2.056,1	1.234,5	821,5	1.097,9	136,6	1.916,2	139,9
	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	1.480,2	1.029,8	450,4	902,2	127,6	1.284,4	195,8
	ΣΥΝΟΛΟ	3.536,2	2.264,3	1.271,9	2.000,1	264,2	3.200,6	335,7
2013	ΑΝΔΡΕΣ	2.065,3	1.227,8	837,5	1.114,7	113,1	1.949,7	115,6
	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	1.447,9	985,9	462,0	874,8	111,0	1.264,2	183,7
	ΣΥΝΟΛΟ	3.513,2	2.213,7	1.299,5	1.989,5	224,1	3.213,9	299,3

Πηγή: Ίδιοι υπολογισμοί από στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Εξετάζοντας την απασχόληση σε σχέση με την ηλικιακή σύνθεση, σύμφωνα με το Διάγραμμα 1, η προσωρινή απασχόληση αφορούσε σε υψηλό ποσοστό τις ηλικίες των 30-44 ετών (44,8%) καθώς και 45 και άνω (25%), ενώ για την ηλικιακή ομάδα 15-29 ετών, το ποσοστό που καταγράφηκε, ανέρχεται σε 11,5%.

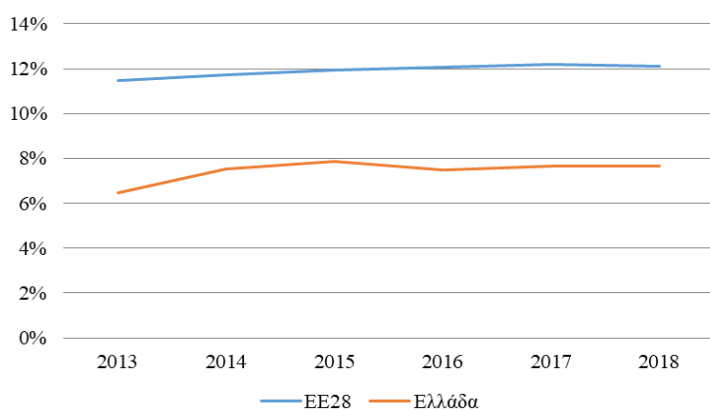
**Διάγραμμα 1.** Προσωρινή απασχόληση στην Ελλάδα, ανά ηλικιακή σύνθεση, για τα έτη 2013-2018 (σε χιλιάδες άτομα)



Πηγή: Ίδιοι υπολογισμοί που βασίζονται σε στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Συγκρίνοντας την Ελλάδα με τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ε.Ε, σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat, τα ποσοστά της προσωρινής απασχόλησης στην Ελλάδα παραμένουν χαμηλότερα συγκριτικά με την υπόλοιπη Ευρώπη. Το 2013 το ποσοστό προσωρινής απασχόλησης ανερχόταν σε 11,5% για την Ευρωπαϊκή Ένωση και 6,5% για την Ελλάδα. Το ίδιο παρατηρείται και το 2018, όπου τα ποσοστά προσωρινής απασχόλησης στην Ελλάδα ανήλθε σε 7,6% και 12,1% στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Διάγραμμα 2).

**Διάγραμμα 2.** Ποσοστά προσωρινής απασχόλησης στην ΕΕ28 και Ελλάδα για τα έτη 2013-2018

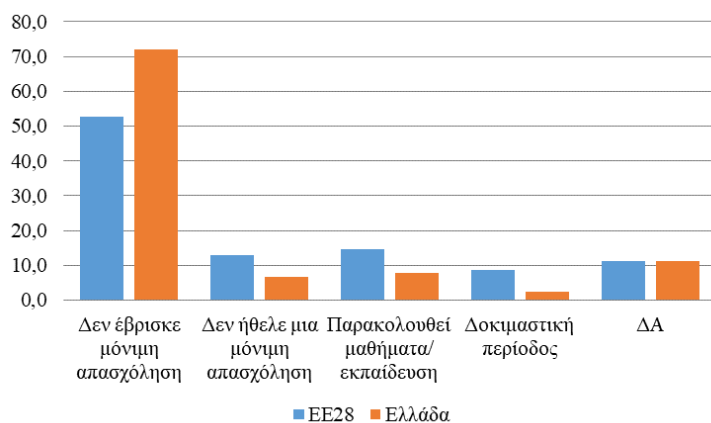


Πηγή: Ίδιοι υπολογισμοί που βασίζονται στα στοιχεία της EUROSTAT (2018a).

Παρόλο που η προσωρινή απασχόληση φαίνεται να είναι περιορισμένη στην Ελλάδα συγκριτικά με τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ε.Ε, ο επισφαλής χαρακτήρας της παραμένει σε πολύ υψηλά επίπεδα, καθώς σύμφωνα με τη Eurostat, για το έτος 2018 το 72% των προσωρινά απασχολούμενων στην Ελλάδα, εργάζεται με τον τρόπο αυτό επειδή δεν μπορούσε να βρει μόνιμη δουλειά (Διάγραμμα 3). Το αντίστοιχο ποσοστό στην Ευρώπη ανέρχεται σε 52,8%.



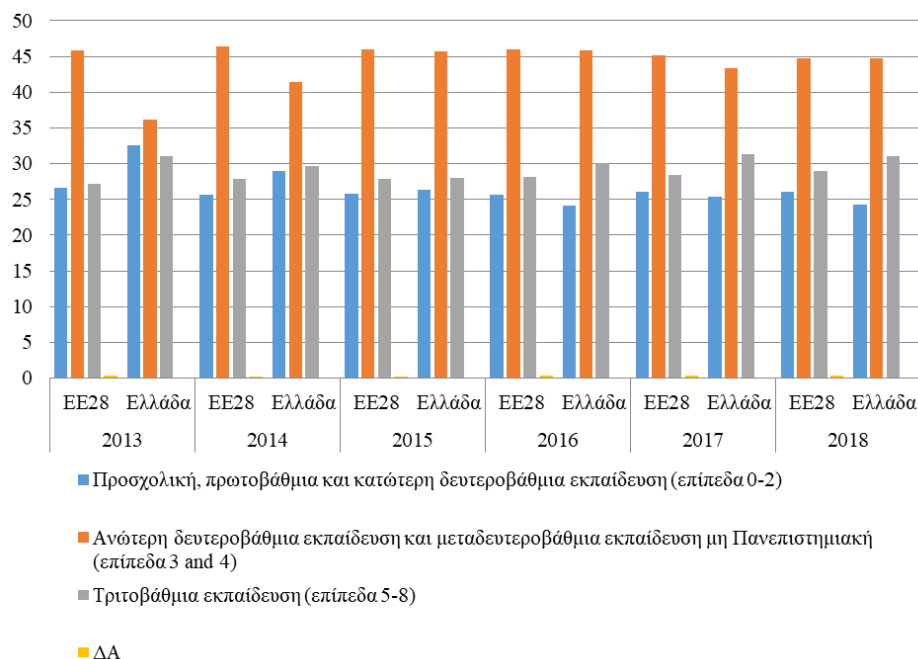
**Διάγραμμα 3.** Αιτίες επιλογής προσωρινής απασχόλησης στην ΕΕ28 και Ελλάδα για τα έτη 2013-2018



Πηγή: Ίδιοι υπολογισμοί που βασίζονται στα στοιχεία της EUROSTAT (2018b).

Η επισφάλεια της προσωρινής απασχόλησης συναντάται περισσότερο μεταξύ των εργαζομένων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, με ποσοστό 44,7% τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρώπη. Μεταξύ των κατόχων τριτοβάθμιων τίτλων σπουδών η προσωρινή απασχόληση συνιστά το 31,1%, ενώ παρόμοιο ποσοστό παρατηρείται και στην Ευρώπη (28,9%). Για τους εργαζόμενους χαμηλότερων εκπαιδευτικών επιπέδων, ανέρχεται σε ποσοστό το 24,2% για την Ελλάδα και 26,1% για την Ευρώπη (Διάγραμμα 4).

**Διάγραμμα 4.** Ποσοστά απασχολούμενων με προσωρινή απασχόληση, ανά εκπαιδευτικό επίπεδο στην ΕΕ28 και Ελλάδα για τα έτη 2013-2018



Πηγή: Ίδιοι υπολογισμοί που βασίζονται στα στοιχεία της EUROSTAT (2018c).

Επίσης, η προσωρινή απασχόληση είναι περισσότερο διαδεδομένη από τις υπόλοιπες μορφές ευέλικτης απασχόλησης, καθώς εντοπίζεται σε ένα ευρύτερο φάσμα οικονομικών δραστηριοτήτων με το κλάδους των ξενοδοχειακών εστιατορίων, να υπερτερούν και να ακολουθούν οι κατασκευών, η εκπαίδευση και η μεταποίηση, με πολύ χαμηλότερα ποσοστά, σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 3, για το έτος 2018.

Το υψηλό ποσοστό των προσωρινά απασχολούμενων στις δραστηριότητες υπηρεσιών παροχής καταλύματος και εστίασης, ενδέχεται να σχετίζεται με τη ιδιαιτερότητα της εποχικής απασχόλησης και τη σύνδεσή της με αυξημένες δραστηριότητες των επιχειρήσεων, σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους. Ο Κουζής (2002) στην προσωρινή απασχόληση, εκτός από τους απασχολούμενους με σύμβαση ορισμένου χρόνου και τους απασχολούμενους από τα γραφεία προσωρινής απασχόλησης, μέσω της ενοίκιασης προσωπικού, περιλαμβάνει και τους εποχικά

απασχολούμενους, καθώς η εργασία τους πραγματώνεται συνήθως μέσα από μια σύμβαση ορισμένου χρόνου και καλύπτει είτε πάγιες, είτε έκτακτες ανάγκες, που δεν μπορούν να καλυφθούν από το σταθερό προσωπικό.

**Πίνακας 3.** Ποσοστά απασχολούμενων με προσωρινή απασχόληση ανά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας στην ΕΕ28 και Ελλάδα για το έτος 2018

A/A	Κλάδος οικονομικής δραστηριότητας	ΕΕ28	ΕΛΛΑΔΑ
1	Δραστηριότητες υπηρεσιών παροχής καταλύματος και υπηρεσιών εστίασης	8,2	25,6
2	Εκπαίδευση	9,6	13,6
3	Χονδρικό και λιανικό εμπόριο, επισκευή μηχανοκίνητων οχημάτων και μοτοσικλετών	13,1	9,2
4	Υγεία και κοινωνική μέριμνα	11,6	7,2
5	Δημόσια Διοίκηση & άμυνα υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση	6,2	6,5
6	Μεταποίηση	14,5	6,4
7	Γεωργία, δασοκομεία και αλιεία	3,5	4,6
8	Κατασκευές	6,3	4,5
9	Μεταφορά και αποθήκευση	4,6	4,3
10	Διοικητικές και υποστηρικτικές δραστηριότητες	5,5	3,7
11	Τέχνες, διασκέδαση και ψυχαγωγία	2,6	2,9
12	Παροχή νερού, επεξεργασία λυμάτων, διαχείριση αποβλήτων και δραστηριότητες εξυγίανσης	0,7	2,3
13	Επαγγελματικές, επιστημονικές και τεχνικές δραστηριότητες	3,6	2,2
14	Ιδιωτικά νοικοκυριά που απασχολούν οικιακό προσωπικό	1,5	2,0
15	Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών	2,3	1,5
16	Ενημέρωση και επικοινωνία	2,1	1,5
17	Παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, φυσικού αερίου, ατμού και κλιματισμού	0,4	0,8
18	Χρηματοπιστωτικές και ασφαλιστικές δραστηριότητες	1,4	0,6
19	Ορυχεία και λατομεία	0,2	-
20	Διαχείριση ακίνητης περιουσίας	0,5	-
21	Ετερόδοκοι οργανισμοί και όργανα	0,1	-
22	ΔΑ	1,5	-

Πηγή: Ίδιοι υπολογισμοί που βασίζονται στα στοιχεία της EUROSTAT (2018d).

Η προσωρινή απασχόληση δεν αφορά μόνο στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα αλλά κι εκείνες του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του πίνακα, η δημόσια διοίκηση, κατέχει την πέμπτη θέση, με ποσοστό στην Ελλάδα σχεδόν ίδιο με την Ευρωπαϊκή Ένωση που ανέρχεται σε 6,5% και 6,2% αντίστοιχα. Στη δημόσια διοίκηση, εντοπίζεται, ένα ευρύ φάσμα εργασιακών καθεστώτων, που διαφέρουν από αυτό του μόνιμου δημοσίου υπαλλήλου, με τις μορφές του «συμβασιούχου», του «αναπληρωτή», του «βοηθητικού προσωπικού» κ.λπ. που στο σύνολό τους χαρακτηρίζονται από το στοιχείο της προσωρινότητας. Η προσωρινή απασχόληση φαίνεται ότι είναι ευπρόσδεκτη στο δημόσιο τομέα, αφού επιτρέπει την πλήρωση έκτακτων αναγκών, χωρίς μακροχρόνια δέσμευση απέναντι στους απασχολούμενους (Γαβρόγλου, 2006).

### **Κεφάλαιο 3 Οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν και οι επιπτώσεις τους**

Η αυστηρή δημοσιονομική λιτότητα εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, οδήγησε σε πολιτικές προσανατολισμένες κυρίως στην μείωση του κόστους πρόσληψης και απόλυσης προσωπικού, στον προσδιορισμό αυστηρών προϋποθέσεων πρόσβασης σε προγράμματα κοινωνικής ασφάλειας και στην υιοθέτηση ακόμα αυστηρότερων όρων επιλεξιμότητας δικαιούχων προγραμμάτων, παράλληλα με μειώσεις τόσο του ύψους των επιδομάτων όσο και του χρόνου καταβολής τους (Dimoulas, 2014b, p.55).

Για την αντιμετώπιση της υψηλής ανεργίας, υιοθετήθηκαν πολιτικές ενίσχυσης της απασχολισιμότητας, μέσω προγραμμάτων χρηματοδοτούμενων κύρια από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Πολλά από αυτά, παρείχαν ευκαιρίες κατάρτισης και απόκτησης εργασιακής εμπειρίας στους άνεργους σε επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, μέσω επιταγών κατάρτισης (training voucher). Άλλα προγράμματα στόχευαν στην στήριξη της αυτοαπασχόλησης ατόμων που κινδύνευαν με απώλεια της εργασίας τους λόγω της κρίσης, ενώ υπήρχε και μεγάλος αριθμός προγραμμάτων προώθησης της απασχόλησης, μέσω δέσμης μέτρων για την ενδυνάμωση των ατόμων με υψηλά προσόντα, (π.χ. επιδοτήσεις σε απόφοιτους Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης για ίδρυση νέων επιχειρήσεων του πράσινου τομέα της οικονομίας). Μια άλλη κατηγορία, αφορούσε προγράμματα επιδότησης των εργοδοτικών εισφορών για κάθε πρόσληψη ατόμων έως 30 ετών, με υποχρέωση διατήρησης της θέσης για επιπλέον 9 μήνες, πέραν του επιδοτούμενου χρόνου απασχόλησης (Dimoulas, 2014b).

Σημαντικές εξάλλου, πολιτικές στήριξης της απασχόλησης, εφαρμόστηκαν μέσω προγραμμάτων προσωρινής απασχόλησης στο δημόσιο τομέα για ευάλωτες ομάδες όπως οι μακροχρόνια άνεργοι, οι άνεργοι άνω των 30 ετών, τα μέλη οικογενειών χωρίς κανένα εργαζόμενο.

Παράλληλα με τις πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης, πρωτεύον στόχος την περίοδο αυτή, αποτέλεσε η προώθηση της βιώσιμης απασχόλησης μέσω σχεδιασμού παρεμβάσεων που αποσκοπούσαν στην αναβάθμιση και επέκταση του συστήματος επαγγελματικής κατάρτισης και εκπαίδευσης, για τη μετάβαση από την εκπαίδευση στην απασχόληση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015, p.15). Για το σκοπό αυτό, οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν, στόχευαν στον εκσυγχρονισμό της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, μέσω της εγκαθίδρυσης ενός πλαισίου ποιότητας, αφενός για την ενθάρρυνση ανάπτυξης ισχυρότερων δεσμών μεταξύ εργοδοτών και ιδιωτικής χρηματοδότησης στην επαγγελματική κατάρτιση και αφετέρου για την αποτελεσματική σύνδεση της με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, p. 48).

Σε κάθε περίπτωση, η οικονομική κρίση, οδήγησε σε ριζοσπαστικές αλλαγές καθώς έπρεπε να ληφθεί άμεση και αποφασιστική δράση για τον μετριασμό των επιπτώσεων της, με υιοθέτηση βραχυπρόθεσμων μέτρων πολιτικής, για την ανάκαμψη της οικονομίας. Ο Κουζής (2010) υποστηρίζει ότι, οι αλλαγές που συντελέστηκαν στην ελληνική αγορά εργασίας δημιούργησαν μια νέα κατάσταση στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων, οδηγώντας στην απορρύθμιση του μεταπολεμικού εργασιακού προτύπου και την επαναρρύθμιση του περιεχομένου της εργασίας με κύριο στόχο τη μείωση του εργατικού κόστους.

Συγκεκριμένα, αναφέρει ότι η αλλαγή στο περιεχόμενο της μισθωτής εργασίας πραγματοποιήθηκε με την υποβάθμιση του ρόλου της πλήρους και σταθερής απασχόλησης υπέρ των ευέλικτων μορφών που συνεπάγονται περιορισμένες αμοιβές και δικαιώματα, με την αποδιάρθρωση του τρόπου διαμόρφωσης των συλλογικών συμβάσεων και του τρόπου καθορισμού των αποδοχών, με την ελαστικοποίηση του χρόνου εργασίας προσαρμοσμένου αποκλειστικά στις ανάγκες των επιχειρήσεων, με την άμβλυνση των όρων προστασίας από τις απολύσεις και με συνολική υποβάθμιση του εργασιακού καθεστώτος, του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα (Κουζής 2011).

Ως εκ τούτου, συντελείται στην περίοδο της οικονομικής κρίσης, αλλαγή πολιτικής τρίτης τάξης (third order change), (Hall, 1993, p.279-286), αφού αλλάζουν

ριζικά οι πρωταρχικοί όροι του πολιτικού λόγου, με την εισαγωγή νέων πολιτικών στην αγορά εργασίας, ως αποτέλεσμα των οικονομικών εξελίξεων. Ο Κουζής (2016), παραδέχεται ότι για πρώτη φορά στην ευρωπαϊκή εμπειρία, συναντάται τέτοιος καταγιγισμός μέτρων στην αγορά εργασίας, σε ποσότητα και σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα σε μια χώρα, ώστε να μιλάμε, όντως για ελληνική καινοτομία.

Επιπλέον, ο ρόλος των συνδικαλιστικών οργανώσεων, ως δρώντων του πολιτικού συστήματος, αποδυναμώνεται μέσω της αποδιάρθρωσης του συστήματος των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Σύμφωνα με τον Κουζή (2016, σ.16), η εξατομίκευση των εργασιακών σχέσεων και του τρόπου διαμόρφωσης των μισθών επιφέρει την αποδυνάμωση του ρόλου των κεντρικών διαπραγματεύσεων και κατά συνέπεια την αποδυνάμωση των κεντρικών και κλαδικών κυρίως συνδικαλιστικών οργανώσεων, ενισχύοντας την ικανότητα του εργοδότη.

#### **Κεφάλαιο 4 Προγράμματα κοινωφελούς εργασίας στο Δημόσιο Τομέα (2013-2018)**

Στην παρούσα εργασία, εξετάζονται ως μελέτη περίπτωσης προσωρινής απασχόλησης στο Δημόσιο Τομέα, τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας που υλοποιήθηκαν τη χρονική περίοδο 2013 έως και 2018 στο πλαίσιο των ΕΣΠΑ 2007-2013 και 2014-2020, με Επιβλέποντες Φορείς (Εργοδότες), τη Γενική Κυβέρνηση (Δήμοι, Περιφέρειες, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Υπουργεία, Εποπτευόμενοι Φορείς, κλπ). Παρακάτω, προσδιορίζονται το περιεχόμενο και ο χαρακτήρας των προγραμμάτων, αναλύονται οι λόγοι που συνιστούν προσωρινή μορφή απασχόλησης στο δημόσιο τομέα, οδηγώντας σε υποκατάσταση εργασίας και αποτυπώνονται οι επιπτώσεις που επήλθαν στους όρους εργασίας των απασχολούμενων, μέσω των θεσμικών αλλαγών που διαμορφώθηκαν στο χρονικό διάστημα υλοποίησης τους (2013-2018). Η επιλογή των προγραμμάτων κοινωφελούς, πραγματοποιήθηκε για τους εξής λόγους. Πρώτον, αποτελούν τα πιο πρόσφατα προγράμματα σε σχέση με τα αντίστοιχα stage που προηγήθηκαν και επομένως η πρόσβαση σε υλικό και πηγές ήταν ευκολότερη. Δεύτερον, τα προγράμματα που υλοποιήθηκαν μετά το 2014, εντάχθηκαν στην κατηγορία της 2<sup>ης</sup> γενιάς προγραμμάτων κοινωφελούς εργασίας, καθώς σύμφωνα με τους σχεδιαστές τους, επήλθαν ουσιώδεις θεσμικές αλλαγές που βελτίωσαν τους όρους απασχόλησης των συμμετεχόντων, διορθώνοντας σημαντικές παθογένειες του παρελθόντος.

#### 4.1 Τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, ως προσωρινή μορφή απασχόλησης

Με στόχο την ανάσχεση των αρνητικών μεγεθών της απασχόλησης εξαιτίας της παρατεταμένης ύφεσης της ελληνικής οικονομίας την περίοδο των μνημονίων και προκειμένου να αντιμετωπιστεί η ανεργία πληθυσμιακών ομάδων που είχαν πληγεί από την οικονομική κρίση και την μακρά ύφεση, σχεδιάστηκαν, εγκρίθηκαν και υλοποιήθηκαν προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, με φορείς απασχόλησης τους οργανισμούς αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού καθώς και φορείς του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα (π.χ. Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Δικαστήρια, Ασφαλιστικά Ταμεία, εποπτευόμενους φορείς Υπουργείων, ΝΠΔΔ κλπ).

Τα προγράμματα αυτά, αποσκοπούσαν στην ενίσχυση της απασχόλησης των ανέργων, στην ένταξη ή επανένταξη τους στην αγορά εργασίας και ταυτόχρονα στην αναβάθμιση των παρεχόμενων προς τους πολίτες υπηρεσιών. Ενδεικτικά, οι τομείς προτεραιότητας των προγραμμάτων, **αφορούσαν<sup>2</sup>**:

- Βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών σε φορείς του δημοσίου τομέα με καθημερινή και άμεση σχέση με την εξυπηρέτηση πολιτών (π.χ ασφαλιστικά ταμεία, κέντρα εξυπηρέτησης πολιτών, δικαστήρια κ.λπ.).
- Βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στον τομέα της υγείας (καθαριότητα υποδομών υγείας, εξυπηρέτηση κοινού, υποστήριξη λειτουργίας πληροφοριακού συστήματος και ψηφιακού εκσυγχρονισμού του συστήματος υγείας).
- Αναβάθμιση και συντήρηση δημοτικών υποδομών, αναβάθμιση της λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών με έμφαση στην προώθηση της χρήσης τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας (ΤΠΕ).
- Υποστήριξη και βελτίωση των υπηρεσιών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, της Ειδικής Αγωγής και Εκπαίδευσης.
- Παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών κοινής ωφέλειας της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες που βρίσκονταν σε ανάγκη, λόγω των συνεπειών της οικονομικής κρίσης.
- Στελέχωση των σημείων (hot spots) παροχής υπηρεσιών α υποδοχής προσφύγων και μεταναστών.

**Με σχόλια [u1]:** Να γίνει αναφορά στις πηγές άντλησης των στοιχείων για τους στόχους: προκήρυξη , νόμος, ΚΥΑ κλπ

<sup>2</sup> Σύμφωνα την με αριθμ. ΚΥΑ 3.24641/Οικ.3.1574/27.08.2013. Οι ίδιοι τομείς προτεραιότητας περιλαμβάνονται και στις μεταγενέστερες Υπουργικές Αποφάσεις που εκδόθηκαν.

- Αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών υποδοχής, ασύλου και διαχείρισης προσφυγικών ροών, στα κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, στα Τοπικά Συντονιστικά Κέντρα Διαχείρισης Προσφυγικής Κρίσης (ΤΟΣΚΕΔΠ) και στις δομές προσωρινής φιλοξενίας και υποδοχής.
- Προστασία από πυρκαγιές των εκτάσεων της χώρας που προστατεύονται από τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας και διαχείριση των καμένων περιοχών, παράλληλα με απόκτηση δεξιοτήτων μέσω καταρτίσεων ανά Δασική Αρχή σε θέματα δασών και δασικού περιβάλλοντος.

Στα προγράμματα συμμετείχαν περίπου 160.000 άνεργοι και ο συνολικός προϋπολογισμός τους, ανήλθε περίπου σε 1 δις. ευρώ (βλ. Παράρτημα Ι).

Μέσω των προγραμμάτων, δημιουργούνταν απασχόληση με πρόσληψη προσωπικού για χρονικό διάστημα, αρχικά πέντε (5) και αργότερα οκτώ (8) μηνών, με δυνατότητα παράτασης της απασχόλησης, από δύο (2) έως πέντε (5) επιπλέον μηνών, ανάλογα με την αναγκαιότητα ή τον επείγοντα χαρακτήρα των παρεχόμενων υπηρεσιών των προγραμμάτων. Αυτό για παράδειγμα, συνέβη στην περίπτωση της στελέχωσης των κέντρων υποδοχής προσφύγων καθώς και στο πρόγραμμα δασοπροστασίας, όπως θα αναλυθεί και παρακάτω.

Τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας στο δημόσιο, υλοποιήθηκαν κατά την περίοδο 2013 έως και 2018, ως συγχρηματοδοτούμενα έργα από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, στο πλαίσιο των ΕΣΠΑ 2007-2013 και 2014-2020. Ως εκ τούτου, διέπονταν από ειδικούς όρους σχετικά με τους συμμετέχοντες (μακροχρόνια άνεργοι, άνεργοι άνω των 30 ετών, εύαλωτες ομάδες), τις προϋποθέσεις συμμετοχής (εισοδηματικά και κοινωνικά κριτήρια επιλογής), τις διαδικασίες πρόσληψης, την πιστοποίηση των ημερών εργασίας, την καταβολή του μισθολογικού και μη μισθολογικού κόστους και όχι από τις διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας.

Ωστόσο, παρά το ειδικό κανονιστικό πλαίσιο μέσω νομοθετημάτων και Υπουργικών Αποφάσεων που θεσμοθετήθηκαν για την εφαρμογή τους, τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, όπως προκύπτει από την ανάλυση των διοικητικών δεδομένων που παρουσιάζονται παρακάτω, συνιστούν προσωρινή μορφή απασχόλησης, σύμφωνα με τα χαρακτηριστικά που προκύπτουν από τις διατάξεις του εργατικού δικαίου.

Καταρχάς, αφορούν συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Η διάρκεια απασχόλησης είναι πεντάμηνη ή οκτάμηνη. Όπως ορίζεται ρητά σε σχετική απόφαση «Αντικείμενο



της πράξης είναι η δημιουργία απασχόλησης μέσω της πρόσληψης προσωπικού (ωφελούμενοι/ες), για χρονικό διάστημα πέντε (5) μηνών»<sup>3</sup>.

Επίσης, η πρόσληψη του προσωπικού πραγματοποιείται προκειμένου να καλύψει ανάγκες, όπως έχουν καταγραφεί από κάθε δημόσιο φορέα απασχόλησης-εργοδότη. Στην περίπτωση δε του προγράμματος που αφορά την αντιτυρική προστασία των δασικών οικοσυστημάτων, οι εργοδότες (Υπηρεσίες του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας και οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις), καλύπτουν και ανάγκες εποχικού χαρακτήρα, καθώς η πρόσληψη προσωπικού πραγματοποιείται για να καλύψει την αυξημένη εργασία που υπάρχει στην περίοδο αιχμής που είναι η θερινή κυρίως περίοδος. Συνεπώς, υπάρχει άμεση σύνδεση του καθεστώτος εργασίας με τη φύση της εργασίας, που προσδιορίζεται στον σκοπό του κάθε προγράμματος κοινοφελούς.

Επιπρόσθετα, όπως διαπιστώνεται από την εξέταση των Υπουργικών Αποφάσεων, η σύμβαση ορισμένου χρόνου των προγραμμάτων, δεν δημιουργεί συνθήκες για την απόκτηση επιδομάτων προϋπηρεσίας και συνακόλουθα δεν τεκμηριώνει δικαίωμα για μετατροπή της σε αορίστου χρόνου, καθώς η απασχόληση ταυτίζεται με τη χρονική διάρκεια του προγράμματος. Με τη λήξη αυτού, οι εργαζόμενοι απολύονται αυτοδικαίως<sup>4</sup>. Τέλος, δεν καταβάλλεται αποζημίωση απόλυσης. Όπως σαφώς ορίζεται στο ίδιο άρθρο, «με τη λήξη του προγράμματος, οι ωφελούμενοι απολύονται αυτοδικαίως, χωρίς καμία αποζημίωση και χωρίς να απαιτείται η έκδοση διαπιστωτικής πράξης».

Ως εκ των ανωτέρω προκύπτει, το καθεστώς εργασίας των προγραμμάτων κοινοφελούς, παρότι αποτελεί μια μορφή εργασιακής σχέσης που αναπτύσσεται στο πλαίσιο ενός συνολικότερου προγράμματος, συνιστά προσωρινή απασχόληση, αφού εμπεριέχει όλα τα βασικά χαρακτηριστικά της. Ουσιαστικά, τα προγράμματα αυτά πληρούν την βασική επιδίωξη των φορέων του δημοσίου, για εύρεση και εφαρμογή ευέλικτων μηχανισμών που επιτρέπουν την προσαρμογή του ανθρώπινου δυναμικού στις ανάγκες και τις απαιτήσεις της δημόσιας διοίκησης. Δεδομένου δε, ότι οι επικρατούσες οικονομικές συνθήκες επηρεάζουν τις ανάγκες των φορέων του δημόσιου τομέα σε προσωπικό, επιδιώκεται μέσω εφαρμογής της προσωρινής απασχόλησης, οι φορείς να αποκτούν τόσο προσωπικό όσο ακριβώς χρειάζονται, να

<sup>3</sup> Άρθρο 2 της με αριθμ. 3.24641/Οικ.3.1574(ΦΕΚ2091/Β/27.08.2013) ΚΥΑ.

<sup>4</sup> Άρθρ.7, παρ.10, της με αριθμ. 31879/οικ.3.1604 ΚΥΑ (ΦΕΚ3172/Β/26.11.2014) ΚΥΑ.

αξιοποιούν την εργασία του προσωπικού αυτού και να απαλλάσσονται από αυτό, σε περιόδους που δεν το έχουν ανάγκη, χωρίς να δεσμεύονται για περαιτέρω συνέχιση της απασχόλησης.

#### **4.2 Θεσμικές αλλαγές κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων κοινωφελούς**

Το θεσμικό πλαίσιο που αφορούσε τους όρους και τα εργασιακά δικαιώματα των συμμετεχόντων-εργαζομένων στα προγράμματα κοινωφελούς, υπέστη πολλές τροποποιήσεις καθ' όλη τη διάρκεια υλοποίησής τους. Από το 2013 που ψηφίστηκε ο Ν.4251/2013 και εκδόθηκε η πρώτη Κοινή Υπουργική Απόφαση (3.24641/Οικ.3.1574/27.08.2013) στην οποία εξειδικεύονταν περαιτέρω οι διατάξεις του νόμου, έως και το 2018 που αποτελεί και το τέλος της εξεταζόμενης περιόδου, ακολούθησε η έκδοση δέκα (10) επιπλέον Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων, τροποποιήσεις της πρώτης ή νέες αποφάσεις καθώς και δυο (2) τροποποιήσεις του αρχικού νόμου<sup>5</sup>.

Από την συγκριτική εξέταση του κανονιστικού πλαισίου (Νόμων και Υπουργικών Αποφάσεων) που πραγματοποιείται στην παρούσα εργασία, καταγράφονται όλες οι αλλαγές που επήλθαν στη φύση του καθεστώτος της εργασιακής σχέσης. Οι θεσμικές αυτές αλλαγές, διαπιστώθηκε ότι συνέβαλλαν στη βελτίωση των όρων απασχόλησης των συμμετεχόντων και κατ' επέκταση τα εργασιακά τους δικαιώματα, σχετιζόμενα κυρίως με την παροχή αδειών, την καταβολή υπερωριακών αμοιβών και επιδομάτων καθώς και την επέκταση των ασφαλιστικών παροχών.

Ειδικότερα, εξετάζοντας τη διάρκεια των συμβάσεων ορισμένου χρόνου των προγραμμάτων κοινωφελούς, διαπιστώνεται ότι αρχικά αφορούσαν χρονικό διάστημα 5 μηνών, με δυνατότητα παράτασης τους για 1 μήνα και 15 ημερολογιακές ημέρες, μόνο κατόπιν αιτιολογημένων περιπτώσεων που ενέπιπταν αποκλειστικά στον τομέα αρμοδιότητας του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων. Ουσιαστικά, η παράταση αφορούσε τους απασχολούμενους στις διευθύνσεις πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, των οποίων η εργασία αναστέλλονταν προσωρινά, κατά την περίοδο των Χριστουγέννων, Πάσχα και θέρους<sup>6</sup>.

Αργότερα και μόνο για το πρόγραμμα που αφορούσε τη στελέχωση των σημείων (hot spots) παροχής υπηρεσιών α υποδοχής πρόσφυγων και μεταναστών, η

<sup>5</sup> Ν.4255/2014 (ΦΕΚ 89/τ.Α'/11.04.2014) και Ν.4320/2015 (ΦΕΚ 29/τ.Α'/19.03.2015)

<sup>6</sup> Αφορά το άρθρο 2.2, των ΚΥΑ 3.24641/Οικ.3.1574/27.08.2013, ΚΥΑ 4.31879/οικ.3.1604/26.11.2014.

διάρκεια της σύμβασης επεκτάθηκε κατά 3 μήνες, ανερχόμενη στους 8 μήνες συνολικά.<sup>7</sup> Η παράταση πραγματοποιήθηκε λόγω των υψηλών μεταναστευτικών ροών που σημειώθηκαν το χρονικό διάστημα υλοποίησης του συγκεκριμένου προγράμματος, η οποία κατέστησε αναγκαία τη διατήρηση του συνόλου των απασχολούμενων, για τη διεκπεραίωση των διοικητικών υποθέσεων.

Με την Υπουργική Απόφαση που εκδόθηκε στις 12-12-2016 (ΚΥΑ 6.15107/5.12840) αλλά και στις μεταγενέστερες αποφάσεις, η σύμβαση ορισμένου χρόνου, αφορούσε διάρκεια απασχόλησης 8 μηνών<sup>8</sup>. Στο χρονικό αυτό διάστημα, οι εργαζόμενοι παράλληλα με την εργασία τους, λάμβαναν και δράσεις κατάρτισης και συμβουλευτικής, ή συμμετείχαν σε επιμορφωτικά σεμινάρια ειδίκευσης στο αντικείμενο εργασίας τους, με στόχο τη διευκόλυνση της επανένταξής τους στην αγορά εργασίας, γεγονός που εξηγεί τον λόγο αλλαγής της από 5μηνες σε 8μηνες διάρκειας. Επίσης, η δυνατότητα παράτασης της σύμβασης, κατά 1 μήνα και 15 ημερολογιακές ημέρες, επεκτάθηκε προκειμένου να συμπεριλάβει κι άλλες περιπτώσεις, πλην εκείνων του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, με την προϋπόθεση, ότι ήταν επαρκώς αιτιολογημένες (άρθρο 2 της προαναφερθείσας ΚΥΑ).

Η αμοιβή των εργαζομένων αντιστοιχούσε με το γενικό κατώτατο μισθό.<sup>9</sup> Συγκεκριμένα, στο άρθρο 8.3 της αρχικής ΚΥΑ (3.24641/Οικ.3.1574/27.08.2013), προβλέπονταν για 25 ημέρες εργασίας, καθαρές αποδοχές που ανέρχονταν σε 19,6 ευρώ ημερησίως και όχι μεγαλύτερες από 490 ευρώ μηνιαίως για τους ανέργους άνω των 25 ετών και 17,1 ευρώ ημερησίως και όχι μεγαλύτερες από 427 ευρώ μηνιαίως για τους ανέργους κάτω των 25 ετών. Το μη μισθολογικό κόστος (εισφορές εργαζομένου και εργοδότη), για τους ανέργους άνω των 25 ετών δεν θα υπερέβαινε το ποσό των 258,00 € και για τους ανέργους κάτω των 25 ετών το ποσό των 225,00€. Το ίδιο έτος, ο γενικός κατώτατος μισθός για τους άνω των 25 ετών, ανέρχονταν στα 586,25€ μικτά και για τους κάτω των 25 ετών στα 510,95€ μικτά. Πέραν των ανωτέρω ποσών, «δεν καταβάλλονταν οποιαδήποτε άλλη παροχή, ενίσχυση ή αμοιβή στα απασχολούμενα πρόσωπα», όπως ρητά ορίζονταν στην ίδια διάταξη του άρθρου.

<sup>7</sup> Άρθρο 2.8 της ΚΥΑ 6.8208/5.7245/10.06.2016.

<sup>8</sup> Άρθρο 2 των ΚΥΑ 7.6901/26.07.2017, ΚΥΑ 84675/02.05.2018, ΚΥΑ 8. 7847/25.07.2018, ΚΥΑ 8.8766/26.09.2018 και ΚΥΑ 8.11949/31.12.2018.

<sup>9</sup> Με το Ν.4093/2012, νομοθετείται ευθέως συγκεκριμένος κατώτατος μισθός και ημερομίσθιο και θεσπίζεται νέο σύστημα νομοθετικώς καθορισμένου κατώτατου μισθού για το μέλλον, παρέμβαση η οποία καταργεί το ρόλο της εθνικής συλλογικής σύμβασης, ως εργαλείου διαμόρφωσης των κατώτατων αποδοχών.

Διευκρινίζεται, ότι στις παραπάνω αμοιβές δεν λαμβάνονταν υπόψη η προϋπηρεσία του απασχολούμενου, συνεπώς δεν συμπεριλαμβάνονταν επιδόματα τριετιών. Επιπρόσθετα, για τις βαριές και ανθυγιεινές εργασίες, δεν προβλέπονταν η αντίστοιχη καταβολή εισφοράς του κλάδου βαρέων. Η καταβολή βαρέων και ανθυγιεινών, συμπεριλήφθηκε στην με αριθμ.4.31879/οικ.3.1604/26.11.2014 ΚΥΑ, ένα περίπου χρόνο αργότερα, μετά την έκδοση της αρχικής.

Πέραν της καταβολής του μισθολογικού και μη μισθολογικού κόστους, δεν προβλέπονταν καταβολή υπερωριακής απασχόλησης ή επιδομάτων, παρότι σε σημαντικό αριθμό περιπτώσεων, διαπιστώθηκε από επιτόπιους ελέγχους που διενεργήθηκαν από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα, ότι πολλοί εργάζονταν και πέραν του προβλεπόμενου ωραρίου εργασίας τους. Πάντως, όπως προκύπτει από την εξέταση όλων των υπουργικών αποφάσεων, που αποτέλεσαν το πλαίσιο υλοποίησης των προγραμμάτων, καθορίζονταν ρητά ότι, «οι ωφελούμενοι δεν επιτρέπεται να απασχολούνται σε μέρες και ώρες που δημιουργούν πρόσθετο κόστος».<sup>10</sup>

Εξάιρεση, διαπιστώθηκε ότι αποτέλεσαν οι αποφάσεις που ρύθμιζαν το καθεστώς εργασίας των απασχολούμενων στα κέντρα α' υποδοχής προσφύγων και μεταναστών και αργότερα Τοπικά Συντονιστικά Κέντρα Ταυτοποίησης και Διαχείρισης Προσφυγικής Κρίσης (ΤΟΣΚΕΔΠ) και τις δομές προσωρινής φιλοξενίας και υποδοχής του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής.<sup>11</sup> Ειδικότερα, επιτρεπόταν «η βραδινή απασχόληση, κατόπιν σύμφωνης γνώμης των απασχολούμενων και με την προϋπόθεση ότι οι ειδικότητές τους σχετιζόνταν με την 24ωρη λειτουργία των κέντρων/δομών όπου απασχολούνταν» (άρθρο 9 παρ.2 της με αριθμ. 8.8766/26.09.2018 ΚΥΑ). Το μισθολογικό κόστος ως εκ τούτου, διαμορφωνόταν ως εξής:

α) για τους απασχολούμενους άνω των 25 ετών, σε 19,81 ευρώ ημερησίως και όχι περισσότερα από 495,25 ευρώ μηνιαίως και σε 24,76 ευρώ ημερησίως για βραδινή απασχόληση και όχι υψηλότερα από 619 ευρώ μηνιαίως και β) για τους απασχολούμενους κάτω των 25 ετών, σε 17,27 ευρώ ημερησίως και όχι περισσότερα από 431,75 ευρώ μηνιαίως και σε 21,59 ευρώ ημερησίως για βραδινή απασχόληση και όχι υψηλότερα από 539,75 ευρώ μηνιαίως.

<sup>10</sup> Για πρώτη φορά πραγματοποιείται ρητή αναφορά στο άρθρο 8.5 της ΚΥΑ 6.1714/5.1504/22.06.2016 και ακολουθεί όλες τις Υπουργικές Αποφάσεις που εκδόθηκαν μεταγενέστερα.

<sup>11</sup> Αφορά τις ΚΥΑ με αριθμ.6.8208/5.7245/10.06.2016 και 8.8766/26.09.2018 αντίστοιχα.

Επίσης, για πρώτη φορά προβλέφθηκε η καταβολή επιδόματος μετεγκατάστασης ύψους 200€, για τις περιπτώσεις των απασχολουμένων που ο τόπος μετεγκατάστασης τους απείχε 30 χλμ. από τον τόπο μόνιμης κατοικίας τους, εφόσον επρόκειτο για μετακίνηση εντός της ηπειρωτικής χώρας και 20 ναυτικά μίλια για μετακίνηση από ή προς τη νησιωτική χώρα (άρθρο 8Α της με αριθμ. 6.8208/5.7245/10.06.2016 ΚΥΑ). Σημειώνεται ότι, σκοπός του επιδόματος, σύμφωνα με την ανωτέρω ΚΥΑ, ήταν η παροχή οικονομικού κινήτρου στους απασχολούμενους του προγράμματος, προκειμένου να μετακινηθούν από τον τόπο της μόνιμης κατοικίας τους προς τα κέντρα διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης.

Η καθιέρωση επιδόματος μετεγκατάστασης όπως και η καταβολή πρόσθετης αμοιβής για υπερωριακή απασχόληση, αποκτά ιδιαίτερη σημασία αν συγκριθεί με τα οριζόμενα στην από 26/08/2013 αρχική ΚΥΑ του προγράμματος, στην οποία πέραν της αμοιβής των απασχολουμένων δεν προβλεπόταν καμία απολύτως άλλη παροχή (π.χ. άδειες), αμοιβή ή επίδομα.

Πέραν όμως των αλλαγών των συμβάσεων προσωρινής απασχόλησης ως προς την χρονική διάρκεια, τις αμοιβές και υπερωριακές εργασίες και επιδόματα των απασχολουμένων που εξετάστηκαν ανωτέρω, οι τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου των προγραμμάτων της κοινωφελούς, προκύπτει ότι επέφεραν σημαντικές αλλαγές στα εργασιακά δικαιώματα των απασχολουμένων, κυρίως ως προς τη λήψη αδειών, με την ενσωμάτωση ειδικών διατάξεων και όρων.

Συγκεκριμένα, στην αρχική υπουργική απόφαση δεν προβλέπονταν καμία απολύτως άδεια για τους εργαζόμενους, γεγονός που είχε ως συνέπεια την απώλεια του ημερομισθίου για όσο διάστημα διαρκούσε η απουσία του εργαζομένου από το χώρο εργασίας. Αυτό, προσλάμβανε σοβαρές διαστάσεις στις περιπτώσεις π.χ. ασθένειας του εργαζομένου ή ατυχήματος, κήσης, λοχείας κλπ.

Στη δεύτερη κατά σειρά υπουργική απόφαση<sup>12</sup>, επιχειρήθηκε μια πρώτη αντιμετώπιση της απώλειας ημερομισθίων των απασχολουμένων λόγω ασθένειας και προβλέφθηκε ότι σε περίπτωση ανυπαίτιου κωλύματος ή ανωτέρας βίας, η απασχόληση τους παρατεινόταν ισόχρονα με το διάστημα απουσίας τους. Στις περιπτώσεις ανωτέρας βίας, συμπεριλαμβάνονταν η ασθένεια και η εγκυμοσύνη. Ο όρος της μη υποχρέωσης καταβολής άλλων παροχών ή επιδομάτων πλην των ρητώς οριζόμενων στην απόφαση, εξακολουθούσε να έχει ισχύ, όπως άλλωστε και στην

<sup>12</sup> Βλ. αρθρ.8.3 της με αριθμ. 4.31879/οικ.3.1604/26.11.2014 ΚΥΑ

προηγούμενη, με ακόμα αυστηρότερο χαρακτήρα, αφού στο άρθρο 8.3, είχε προστεθεί εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο «δεν έχουν εφαρμογή οι διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας πέραν των ρητώς προβλεπόμενων στην παρούσα ΚΥΑ» .

Τρία χρόνια μετά την εφαρμογή του προγράμματος και στην τέταρτη κατά σειρά, Κοινή Υπουργική Απόφαση (η αριθμ.6.1714/5.1504/22.06.2016 ΚΥΑ), εισάχθηκαν για πρώτη φορά διατάξεις σχετικές με τη λήψη αδειών. Οι διατάξεις αυτές, ήταν το αποτέλεσμα συντονισμένων προσπαθειών της κεντρικής Διαχειριστικής Αρχής του ΕΣΠΑ αλλά και των συναρμόδιων υπουργείων (Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Υπουργείο Οικονομίας & Ανάπτυξης), προκειμένου να εξασφαλιστούν, αφενός τα βασικά εργατικά δικαιώματα των απασχολούμενων στα προγράμματα της κοινωφελούς, αφετέρου, να μειωθεί η απώλεια των ευρωπαϊκών πόρων, από τη μη καταβολή του μισθολογικού και μη μισθολογικού κόστους, λαμβάνοντας υπόψη το μεγάλο αριθμό των απασχολούμενων που συμμετείχαν στα προγράμματα κατά την περίοδο 2013-2018 .

Ως εκ τούτου, στο άρθρο 8.4 της ως άνω απόφασης, προβλέφθηκαν μια σειρά αδειών που κάλυπταν περιπτώσεις υγείας (ασθένεια, κύηση, εργατικά ατυχήματα) αλλά και ανατροφής- επιμέλειας παιδιών. Σημαντικές κρίθηκαν και οι διατάξεις που αφορούσαν απασχολούμενους ΑΜΕΑ, ή απασχολούμενους με προστατευόμενα μέλη ΑΜΕΑ, των οποίων είχαν την αποκλειστική επιμέλεια.

Ειδικότερα, παρέχονταν δύο (2) ημέρες απασχόλησης μηνιαίως σε κάθε εργαζόμενο, και χρήση αναρρωτικής άδειας έως δεκατρείς (13) ημέρες. Οι γυναίκες εργαζόμενες δικαιούνταν άδεια λόγω κύησης, επαπειλούμενης κύησης και λοχείας. Ακόμα, οι εργαζόμενοι δικαιούνταν πέντε (5) ημέρες άδεια λόγω γάμου και δύο (2) ημέρες λόγω θανάτου συζύγου, τέκνων, γονέων και αδελφών και εξ αγχιστείας συγγενών στην ίδια γραμμή και στον ίδιο βαθμό, όπως και άδεια για παράσταση ενώπιον δικαστικών λειτουργών κατόπιν νόμιμης κλήτευσης.

Επιπρόσθετα, εργαζόμενοι ΑμεΑ ή εργαζόμενοι που είχαν παιδιά με πνευματική ψυχική ή σωματική αναπηρία σε ποσοστό 67% και άνω ή παιδιά έως 15 ετών με ποσοστό αναπηρίας 50% και άνω ή σύζυγο με αναπηρία 80% και άνω, των οποίων είχαν την αποκλειστική φροντίδα και επιμέλεια, δικαιούνταν μειωμένο ωράριο κατά (1) ώρα την ημέρα.

Θεσμοθετήθηκε επιπλέον, το δικαίωμα καθυστερημένης προσέλευσης ή πρόωρης αποχώρησης γονέων κατά μια (1) ώρα την ημέρα για τη φροντίδα του

παιδιού μέχρι να φτάσει την ηλικία των τριάντα (30) μηνών, δικαίωμα το οποίο αποδόθηκε και σε θετούς γονείς παιδιού, ηλικίας έως έξι (6) ετών, υπό τους ίδιους όρους των φυσικών γονέων και με χρονική αφετηρία την υιοθεσία του παιδιού. Επίσης, κάθε γονέας παιδιού ηλικίας 4 έως 16 ετών δικαιούνταν να απουσιάζει δύο (2) ημέρες, προκειμένου να διευκολυνθεί για την παρακολούθηση της σχολικής επίδοσης.

Τέλος, ιδιαίτερα σημαντική διάταξη, ήταν αυτή που αφορούσε τις περιπτώσεις εργατικών ατυχημάτων που συνέβαιναν στο πλαίσιο υλοποίησης των Προγραμμάτων Κοινοφελούς Εργασίας. Στους εργαζόμενους που είχαν υποστεί εργατικό ατύχημα κατά τη διάρκεια της απασχόλησής τους, οι δαπάνες ιατροφαρμακευτικής ή και νοσοκομειακής περίθαλψης, καλύπτονταν στο σύνολο τους από τους πόρους του Προγράμματος.

**Πίνακας 4.** Συγκεντρωτικός Πίνακας βασικών θεσμικών αλλαγών Προγραμμάτων Κοινοφελούς (2013-2018)

Διοικητική πράξη	Τύπος παροχής	Ανάλυση παροχής
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ν.4251/2013</li> <li>• Κ.Υ.Α.3.24641/Οικ.3.157/27.08.2013</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Διάρκεια σύμβασης</li> <li>• Χρόνος απασχόλησης</li> <li>• Καθορισμός αμοιβής</li> <li>• Καθορισμός ασφαλιστικών εισφορών</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 μήνες με δυνατότητα παράτασης από 2 ως 5 μήνες σε ειδικές περιπτώσεις.</li> <li>• 25 ημέρες μηνιαίως.</li> <li>• Μισθός: για άνω των 25 ετών 19,6 ευρώ ημερησίως έως 490 ευρώ μηνιαίως, για ανέργους κάτω των 25 ετών 17,1 ευρώ ημερησίως και έως 427 ευρώ μηνιαίως.</li> <li>• Ασφαλιστικές εισφορές (εργαζομένου και εργοδότη), για άνω των 25 ετών, έως 258,00 € και για κάτω των 25 ετών έως 225,00€.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ΚΥΑ 4.31879/οικ.3.1604/26.11.2014</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Διάρκεια σύμβασης</li> <li>• Ασφαλιστικές εισφορές</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Προστίθεται οι θερινές διακοπές στις ειδικές περιπτώσεις παράτασης της σύμβασης</li> <li>• Ισόχρονη παράταση σύμβασης για ανυπαίτιο κάλυμα ή λόγους ανωτέρας βίας (εγκυμοσύνη και</li> </ul>

- |  |  |  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• ΚΥΑ<br/>6.8208/5.7245/10.06.2016</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Διάρκεια σύμβασης</li> <li>• Επιδόματα</li> </ul>             | <p>ασθένεια)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Συμπεριλαμβάνεται η καταβολή βαρέων και ανθυγιεινών.</li> <li>• Παρατείνεται η διάρκεια της σύμβασης 3 μήνες, μόνο για το πρόγραμμα στελέχωσης των hot spot (υπηρεσίες α υποδοχής προσφύγων και μεταναστών)</li> <li>• Καθιερώνεται επίδομα μετεγκατάστασης για τους απασχολούμενους στα hot spot.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• ΚΥΑ<br/>6.1714/5.1504/22.06.2016</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Αμοιβή</li> <li>• Άδειες</li> <li>• Λοιπές παροχές</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Προβλέπεται ρητή απαγόρευση της υπερωριακής απασχόλησης των ωφελουμένων.</li> <li>• Καθιερώνεται για πρώτη φορά η δυνατότητα λήψης αδειών (ασθένεια, κύηση, εργατικά ατυχήματα, ανατροφής και επιμέλειας παιδιών, γάμου, θανάτου, παράστασης σε δικαστήρια, ειδικές άδειες σε ΑΜΕΑ).</li> <li>• Επέκταση των παροχών υγείας και νοσηλείας σε περίπτωση εργατικού ατυχήματος με κάλυψη στο 100% .</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• ΚΥΑ<br/>6.15107/5.12840/12.12.2016</li> <li>• ΚΥΑ 7.6901/26.07.2017</li> <li>• ΚΥΑ 8.4675/02.05.2018</li> <li>• ΚΥΑ 8.7847/25.07.2018</li> <li>• ΚΥΑ 8.8766/26.09.2018</li> <li>• ΚΥΑ 8.11949/31.12.2018</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Διάρκεια σύμβασης</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Επεκτείνεται η χρονική διάρκεια της σύμβασης στις 8 μήνες καθώς περιλαμβάνει οριζόντιες δράσεις κατάρτισης.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• ΚΥΑ 8.7847/25.07.2018</li> <li>• ΚΥΑ .8.4675/02.05.2018</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Λοιπές παροχές</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Υποχρεώνονται οι φορείς πρόσληψης να μεριμνούν για την ασφάλεια και υγεία των εργαζομένων σύμφωνα με τον Κώδικα Νόμων για την Υγεία και Ασφάλεια των Εργαζομένων.</li> </ul>  |



- ΚΥΑ 8.8766/26.09.2018
  - Αμοιβή
  - Προβλέπεται καταβολή υπερωριακής απασχόλησης (βραδινής), για τους ωφελομένους στα Τοπικά Συντονιστικά Κέντρα Διαχείρισης της προσφυγικής Κρίσης.
- 

#### **4.3 Επιπτώσεις των προγραμμάτων στους όρους απασχόλησης**

Όπως προέκυψε από τη συγκριτική ανάλυση των διοικητικών δεδομένων που πραγματοποιήθηκε παραπάνω και αφορούσαν το θεσμικό πλαίσιο υλοποίησης των προγραμμάτων κοινωφελούς εργασίας, οι θεσμικές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν σταδιακά, φαίνεται ότι συνέβαλλαν σημαντικά στην βελτίωση των εργασιακών συνθηκών των απασχολουμένων με την εισαγωγή βασικών εργατικών δικαιωμάτων, που ρητώς είχαν αποκλειστεί από το αρχικό κανονιστικό πλαίσιο.

Η αύξηση της χρονικής διάρκειας της σύμβασης, η επέκταση της ασφαλιστικής κάλυψης η πλήρης ιατροφαρμακευτική και νοσοκομειακή περίθαλψη, συνιστούν σημαντικές εργασιακές αλλαγές. Επιπρόσθετα, η πρόβλεψη καταβολής υπερωριακής απασχόλησης και επιδόματος μετεγκατάστασης στους ωφελομένους που στελέχωσαν τα Τοπικά Συντονιστικά Κέντρα και δομές φιλοξενίας, αποτέλεσαν παροχές που αν και εφαρμόστηκαν σε δύο μόνο προγράμματα, φαίνεται να αποδεικνύουν την πρόθεση της κεντρικής διοίκησης, να περιοριστούν φαινόμενα εκμετάλλευσης απασχολουμένων με απλήρωτη υπεραπασχόληση, που αναπτύσσονται σε συνθήκες κρίσης, από τις εξαιρετικά υψηλές μεταναστευτικές ροές.

Σημαντική επίπτωση διαπιστώθηκε και με την θεσμοθέτηση αδειών (κανονικής, αναρρωτικής, κύησης, λοχείας, μέριμνας παιδιών ατόμων ΑμεΑ κλπ), που εξασφάλισαν βασικά εργατικά δικαιώματα και κατ' επέκταση την ισότιμη μεταχείριση των συγκεκριμένων εργαζομένων συγκριτικά με τον παραδοσιακό απασχολούμενο. Στο αρχικό κανονιστικό πλαίσιο των προγραμμάτων, που εξετάστηκε παραπάνω, τέτοιες παροχές είχαν αποκλειστεί ρητά. Διατάξεις όπως, εκείνη περί της μη εφαρμογής των κανόνων εργατικού δικαίου στην υλοποίηση των προγραμμάτων κοινωφελούς αλλά και της μη υποχρέωσης καταβολής άλλων παροχών ή επιδομάτων, πέραν της αμοιβής των εργαζομένων, δημιουργούσαν

δυσμενείς διακρίσεις σε βάρος των εργαζομένων της κοινωφελούς εργασίας γι αυτό και υπέστησαν τροποποιήσεις μεταγενέστερα <sup>13</sup>.

Η βελτίωση των εργασιακών συνθηκών και η προστασία των εργαζομένων, εξασφαλίστηκε με ειδική διάταξη <sup>14</sup>. Σύμφωνα με τον Κώδικα Νόμων για την Υγεία και την Ασφάλεια των Εργαζομένων (ΚΝΥΑΕ), οι φορείς απασχόλησης-εργοδότες υποχρεώθηκαν να μεριμνούν για την ασφάλεια και υγεία των εργαζομένων, ως προς όλες τις πτυχές αλλά και στο ίδιο επίπεδο προστασίας που παρέχονταν για τους υπόλοιπους εργαζομένους.

Ωστόσο, όπως αποτυπώθηκε ανωτέρω, το ύψος των αμοιβών των εργαζομένων, παρέμεινε αμετάβλητο στα πέντε έτη υλοποίησης των προγραμμάτων, ταυτιζόμενο με το γενικό κατώτατο μισθό, χωρίς να συνυπολογιστεί σε αυτό κανενός είδους επιδόματος (π.χ. τριετίας, εκπαίδευσης, τέκνων κλπ).

Παρά τις αλλαγές των συνθηκών εργασίας και των όρων απασχόλησης που σταδιακά πραγματοποιήθηκαν κατά την υλοποίηση τους, προκύπτει ότι εξακολουθούν να συνιστούν προσωρινή μορφή απασχόλησης, με τις ιδιαιτερότητες που τα διαφοροποιούν από το τυπικό πρότυπο εργασίας.

Ειδικότερα, αν και η δικαιολογητική της βάση ανάγεται στην κάλυψη έκτακτων και προσωρινών αναγκών του δημόσιου φορέα, όπως αποδείχτηκε και από την εξέταση των ποσοτικών στοιχείων και των διοικητικών δεδομένων, καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες. Σε συνδυασμό μάλιστα, με την απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων στο δημόσιο, επαυξάνει τον κίνδυνο εκμετάλλευσης των εργασιακών τους δικαιωμάτων, επιφέροντας την ανεξέλεγκτη ανάπτυξή της.

Επιπρόσθετα, ως σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου, δημιουργεί ανασφάλεια και αβεβαιότητα στους εργαζόμενους, άμεσα συνδεδεμένη με την έλλειψη μονιμότητας. Τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, δεν δημιουργούν προσδοκία και δεν θεμελιώνουν δικαίωμα για μετατροπή των συμβάσεων τους, σε αορίστου χρόνου.

Επιπλέον, εντός του ίδιου δημόσιου φορέα, παρουσιάζονται εργαζόμενοι δύο ταχυτήτων, με τους απασχολούμενους της κοινωφελούς, να αντιμετωπίζονται ως εργαζόμενοι β' κατηγορίας, από τους ίδιους τους συναδέλφους τους- εργαζόμενους υπό καθεστώς τυπικής απασχόλησης. Οι τελευταίοι, εφόσον αποτελούν τον πυρήνα

<sup>13</sup> Βλ. άρθρο 8.3 της με αριθμ. 4.31879/οικ.3.1604/26.11.2014 ΚΥΑ

<sup>14</sup> Βλ. άρθρο 10.5 της με αριθμ. 8.7847/25.07.2018 ΚΥΑ αλλά και άρθρο 7.2 εδάφιο β, της με αριθμ.8.4675/02.05.2018 ΚΥΑ. Ενδεικτικά αναφέρονται δύο, καθότι οι συγκεκριμένες διατάξεις εμπεριέχονται σε όλες τις μεταγενέστερες αυτών, υπουργικές αποφάσεις.

του εργατικού δυναμικού καθώς πρόκειται για το σταθερό προσωπικό του φορέα, εκτελούν τις κύριες δραστηριότητες, ενώ οι εργαζόμενοι της κοινωφελούς πλαισιώνουν τους πρώτους και διεκπεραιώνουν δευτερεύουσας σημασίας εργασίες, όπως τεκμηριώνεται και από την εξέταση των ποσοτικών στοιχείων παρακάτω. Αυτή η διάσπαση της ενότητας των εργαζομένων ενδέχεται να έχει σοβαρό αντίκτυπο στις συλλογικές εργασιακές σχέσεις, επηρεάζοντας ιδιαίτερα τους εργαζόμενους των προγραμμάτων της κοινωφελούς.

Η προσωρινότητα και ο ευκαιριακός χαρακτήρας της απασχόλησης μέσω των προγραμμάτων, η έλλειψη συναδελφικών δεσμών εξαιτίας της άνιση μεταχείρισης που φαίνεται να δημιουργείται μεταξύ των προσωρινά ασχολούμενων και του τακτικού προσωπικού του φορέα, σε συνδυασμό με τη διαφορετική φύση των προβλημάτων που απασχολούν τους συγκεκριμένους εργαζόμενους, δύνανται να αποτελέσουν ανασταλτικούς παράγοντες για την ύπαρξη συνοχής, συναδελφικής αλληλεγγύης καθώς και για την καλλιέργεια συνδικαλιστικής συνείδησης με αποτέλεσμα να αυξάνουν τις πιθανότητες αποστασιοποίησης τους από τη συλλογική δράση.

Αν αναλογιστεί κανείς ότι οι παραπάνω επιπτώσεις δεν αφορούν μόνο τους ωφελούμενους των προγραμμάτων της κοινωφελούς εργασίας, αλλά τους προσωρινά απασχολούμενους στο σύνολο τους, τότε γίνεται αντιληπτή η συμβολή της προσωρινής απασχόλησης στην ανθεκτικότητα της ευέλικτης απασχόλησης. Λαμβάνοντας υπόψη, τη συρρίκνωση της εργασίας στον δημόσιο τομέα, μέσω της καθιέρωσης της αναλογικής σχέσης μεταξύ προσλήψεων και αποχωρήσεων, της κατάργησης θέσεων εργασίας, της εισαγωγής μέτρων διαθεσιμότητας αλλά και προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας, η προσωρινή απασχόληση, όπως φαίνεται κι από τα στατιστικά στοιχεία που παρατέθηκαν ανωτέρω, είναι ευπρόσδεκτη στο δημόσιο τομέα. Είτε λαμβάνει τη μορφή του «συμβασιούχου», του «αναπληρωτή», του «βοηθητικού προσωπικού» κ.λπ. οι θέσεις αυτές στο σύνολό τους επιτρέπουν την πλήρωση αναγκών, χωρίς μακροχρόνια δέσμευση του φορέα-εργοδότη, απέναντι στους απασχολούμενους. Παράλληλα, μειώνει το εργασιακό κόστος του φορέα καθώς η αμοιβή που καταβάλλεται στους προσωρινά απασχολούμενους, είναι μικρότερη της αμοιβής του εργαζόμενου με καθεστώς τυπικής απασχόλησης, για την αντίστοιχη θέση και δεν αναγνωρίζει πρόσθετα επιδόματα (π.χ. τριετίας, βαθμίδας εκπαίδευσης, τέκνων κλπ), αμοιβές (υπερωριακή απασχόληση) και αποζημιώσεις.

#### 4.4 Δεδομένα από ποσοτικά στοιχεία των προγραμμάτων

Για τη διερεύνηση του βασικού ερωτήματος, πραγματοποιήθηκε επεξεργασία ποσοτικών στοιχείων τα οποία αντλήθηκαν (α) από το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων και (β) από τον ΟΑΕΔ.

Κατά αρχήν, εξετάζοντας την ελκυστικότητα των προγραμμάτων ανά έτος έκδοσης της δημόσιας πρόσκλησης κάθε προγράμματος, για το διάστημα 2013-2018 (βλ. Πίνακα 5), διαπιστώνεται ότι η μεγαλύτερη ενεργοποίηση της ομάδας στόχου, πραγματοποιήθηκε σε δύο χρονικά σημεία. Το πρώτο, εντοπίζεται στο έτος 2013, όπου οι αιτήσεις που υποβλήθηκαν είναι σχεδόν 7 φορές περισσότερες από τις θέσεις που διατέθηκαν (338.362 αιτήσεις συμμετοχής για 49.761 θέσεις). Το δεύτερο, αφορά το έτος 2016, με τον αριθμό των υποβληθεισών αιτήσεων 11 φορές μεγαλύτερο από τον αριθμό των θέσεων που προκηρύχθηκαν (154.222 αιτήσεις για 13.717 θέσεις). Τα παραπάνω στοιχεία αποδεικνύουν τον υψηλό βαθμό κάλυψης της προσφοράς εργασίας από την ζήτηση-αιτούντες να ενταχθούν στα προγράμματα, που μπορεί να αποδοθεί σε δύο λόγους. Το 2013 αποτέλεσε έτος έναρξης της υλοποίησης της κοινωφελούς στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα και ταυτόχρονα το έτος που η ανεργία είχε εκτιναχθεί στο 27%. Τα προγράμματα αυτά ως εκ τούτου, αποτελούσαν τη πιο πρόσφορη λύση για την στήριξη του εισοδήματος των ευάλωτων ομάδων.

Εξάλλου το έτος 2016, όπως ήδη αναφέρθηκε, πραγματοποιήθηκαν οι σημαντικότερες αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο υλοποίησης των προγραμμάτων, με την προσθήκη βασικών εργασιακών δικαιωμάτων για τους ωφελούμενους, που αφορούσαν την καθιέρωση αδειών, επιδόματος μετεγκατάστασης, επέκταση των παροχών υγείας και νοσηλείας με κάλυψη στο 100%, απαγόρευση της υπερωριακής απασχόλησης, επέκταση της χρονικής διάρκειας της σύμβασης σε 8 μήνες. Οι αλλαγές αυτές, κατέστησαν τα προγράμματα ελκυστικότερα από τα προηγούμενα, αφού επέφεραν ουσιαστικές βελτιώσεις στις εργασιακές συνθήκες των ωφελουμένων.

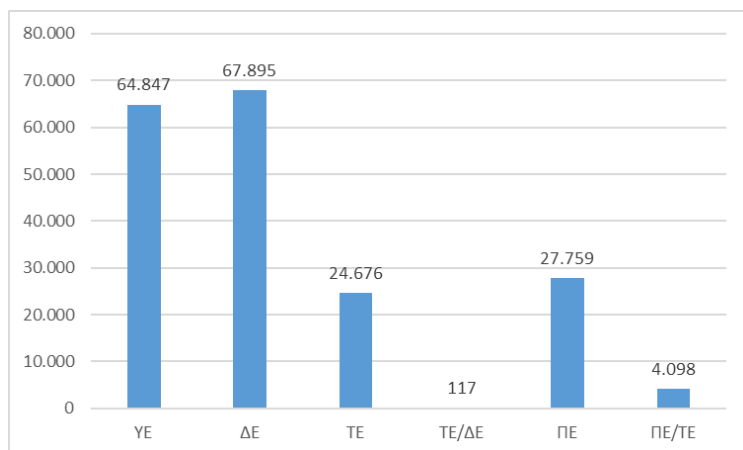
**Πίνακας 5.** Ελκυστικότητα προγραμμάτων ανά έτος πρόσκλησης

Έτος	Αριθμός	
	Διαθέσιμων θέσεων	Αιτήσεων συμμετοχής
2013	49.761	338.362
2014	0	0
2015	53.951	351.941
2016	13.717	154.222
2017	36.564	292.277
2018	35.399	171.389
Σύνολο	189.392	1.308.191

Πηγή: Ίδιοι υπολογισμοί βάσει στοιχείων του ΟΑΕΔ (2013a, 2014-2018b)

Αναφορικά με το επίπεδο εκπαίδευσης που απαιτούσαν οι θέσεις που διατέθηκαν, όπως προκύπτει κι από το Διάγραμμα 5, ο αριθμός των θέσεων με χαμηλά τυπικά προσόντα είναι πολύ υψηλός. Οι θέσεις Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης ανέρχονται σε 64.847 και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης σε 67.895, αντιπροσωπεύοντας αθροιστικά το 70% των συνολικών διαθέσιμων θέσεων (132.742 θέσεις ΥΕ και ΔΕ, έναντι 182.392 συνολικών θέσεων). Τα παραπάνω στοιχεία, αποτυπώνουν τις ανάγκες των δημόσιων φορέων σε εργατικό δυναμικό με χαμηλά τυπικά προσόντα και σχετίζονται άμεσα και με τις ζητούμενες ειδικότητες, όπως εξετάζεται παρακάτω. Επιπλέον, φανερώνουν την κατεύθυνση της πολιτικής απασχόλησης προς τα άτομα με χαμηλές δεξιότητες, τα οποία αντιμετωπίζουν υψηλότερο κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού καθώς «υπολείπονται» στην αγορά εργασίας με υψηλότερα ποσοστά ανεργίας και μακροχρόνιας ανεργίας, βραδύτερη έξοδο από την ανεργία, χαμηλότερους μισθούς κ.λπ.).

**Διάγραμμα 5.** Κατανομή διαθέσιμων θέσεων με βάση το επίπεδο εκπαίδευσης για την περίοδο 2013-2018 συνολικά<sup>15</sup>.



Πηγή: Ίδιοι υπολογισμοί βάσει στοιχείων του ΟΑΕΔ (2013α, 2014-2018β)

Ως προς τις ειδικότητες των διαθέσιμων θέσεων, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ανάγκες των δημόσιων φορέων σε εργατικό δυναμικό, ανέδειξαν 1742 διαφορετικές ειδικότητες οι οποίες περιλήφθηκαν στις αντίστοιχες δημόσιες προσκλήσεις του κάθε προγράμματος. Δεδομένου του μεγάλου όγκου αυτών και για τις ανάγκες της παρούσας, ομαδοποιήθηκαν οι σημαντικότερες και παρουσιάζονται παρακάτω (βλ. Πίνακα 6), αυτές που έχουν τον υψηλότερο αριθμό ζητούμενων θέσεων. Όπως προκύπτει, ο μεγαλύτερος αριθμός θέσεων παρουσιάζεται σε ειδικότητες χαμηλών τυπικών προσόντων, με πρωτεύουσες τις κατηγορίες «Βοηθητικό προσωπικό» και «Γενικών Καθηκόντων», που σύμφωνα με το εγκεκριμένο προσοντολόγιο της κάθε ειδικότητας που συνοδεύει την πρόσκληση του εκάστοτε προγράμματος, αντιστοιχεί σε εκπαιδευτικό επίπεδο Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης. Αν συνυπολογιστούν και οι ειδικότητες οι οποίες αντιστοιχούν σε Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (π.χ. οδηγοί, επιστάτες καθαριότητας κλπ.), ο αριθμός των θέσεων με χαμηλά τυπικά προσόντα αυξάνεται σημαντικά.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι ειδικότητες κυρίως των χαμηλών τυπικών προσόντων, αναδεικνύουν τις πάγιες ανάγκες των φορέων πρόσληψης του δημόσιου

<sup>15</sup> Τα στοιχεία είναι συνολικά για την εξεταζόμενη περίοδο καθώς δεν υπάρχει διαφοροποίηση σε αναφορά κατά έτος.

σε εργατικό δυναμικό. Το γεγονός ότι σχεδιάστηκαν προγράμματα κοινωφελούς αποκλειστικά για να καλύψουν τις συγκεκριμένες ανάγκες ορισμένων Υπουργείων, όπως ενδεικτικά τα προγράμματα για το Υπουργείο Παιδείας, Τουρισμού και Πολιτισμού, Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης, Υγείας, το πρόγραμμα αντιτυρικής προστασίας κλπ, όπως συνέβη και με τα αντίστοιχα των Δήμων, Περιφερειών, Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, αποτελεί ουσιώδης απόδειξη ότι οι ωφελούμενοι που προσλαμβάνονται εξυπηρετούν πάγιες ανάγκες των φορέων αλλά και διαρκείς επίσης, καθώς τα προγράμματα επαναλαμβάνονται για τους ίδιους φορείς, με τις ίδιες ειδικότητες, αλλά με περισσότερες ή λιγότερες θέσεις κάθε φορά ανάλογα με τους διαθέσιμους δημόσιους πόρους.

**Πίνακας 6.** Πίνακας ειδικοτήτων με τη υψηλότερη ζήτηση

A/A	Ειδικότητες	Αριθμός θέσεων
1	Βοηθητικό προσωπικό	36.400
2	Γενικών καθηκόντων	34.340
3	Διοικητικού Οικονομικού, Λογιστικού, Διοικητικών γραμματέων	27.140
4	Εργάτες - Εργατοτεχνίτες Υδραυλικοί, Οικοδόμοι, Σιδεράδες, Ηλεκτρολόγοι	7.976
5	Ελαιοχρωματιστές, Πλύντες, Ξυλουργοί	5.534
6	Δάσκαλοι, Νηπιαγωγοί, Καθηγητές, Εκπαιδευτές Ειδικής Αγωγής	3.940
7	Οδηγοί (περιλαμβάνονται όλες οι κατηγορίες αδειών οδήγησης)	3.821
8	Ημερήσιοι φύλακες - Νυκτοφύλακες	3.744
9	Τεχνίτες διάφοροι - Τεχνικοί	2.470
10	Χειριστές μηχανημάτων	1.840
11	Μηχανολόγοι Μηχανικοί (κάθε ειδικότητας)	1.750
12	Επιστάτες καθαριότητας	1.426
	Σύνολο	130.381

Πηγή: Ίδιοι υπολογισμοί βάσει στοιχείων του ΟΑΕΔ (2013α, 2014-2018β)

#### 4.5 Δεδομένα από συνεντεύξεις

Για τη διερεύνηση της υπόθεσης εργασίας, σχεδιάστηκε η διεξαγωγή συνεντεύξεων με εκπροσώπους φορέων που είχαν άμεση εμπλοκή στο σχεδιασμό των προγραμμάτων, στην υλοποίηση και τον έλεγχο αυτών καθώς και εκπροσώπους των κοινωνικών εταίρων. Σκοπός των συνεντεύξεων ήταν να εξεταστεί αν τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας στο δημόσιο, συνιστούν προσωρινή μορφή απασχόλησης που μέσω της υποκατάστασης εργασίας, οδηγούν στην ανθεκτικότητα της ευέλικτης απασχόλησης. Με βάση το συγκεκριμένο προβληματισμό, προκύπτουν μια σειρά από επιμέρους ερωτήματα. Οι ωφελούμενοι των προγραμμάτων αυτών, καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες του Επιβλέποντα Φορέα; Αποκτούν ποιοτική εργασιακή εμπειρία, στις θέσεις που τοποθετούνται; Ενισχύονται οι ευκαιρίες απασχόλησης τους μετά τη λήξη του προγράμματος; Η συμμετοχή τους σε αυτά, μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά ως προς την ένταξη τους στην αγορά εργασίας;

Προς το σκοπό αυτό, πραγματοποιήθηκαν συνολικά 5 συνεντεύξεις βάθους με: δυο εκπροσώπους της κεντρικής διοίκησης, έναν εκπρόσωπο του φορέα υπηρεσιών απασχόλησης, ένα εκπρόσωπο του φορέα συνδικάτων κι έναν εκπρόσωπο του φορέα μικρομεσαίων εργοδοτών. Από τους συνεντευξιαζόμενους, δυο ήταν γυναίκες ηλικίας 53 και 56 ετών και τρεις άνδρες, ηλικίας 40 και 58 ετών, τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στο σύνολο τους. Οι συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν στα γραφεία του κάθε φορέα, στην Αθήνα. Κριτήρια επιλογής των συνεντευξιαζόμενων αποτέλεσαν: (α) η συμμετοχή τους στο σχεδιασμό των προγραμμάτων και (β) η εμπλοκή τους στην υλοποίηση και τον έλεγχο αυτών.

Για την παραγωγή των δεδομένων, χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος των ποιοτικών συνεντεύξεων και συγκεκριμένα των ημι-δομημένων συνεντεύξεων που συνίστατο σε σχετικά ανεπίσημο ύφος και στην ύπαρξη εκ μέρους του ερευνητή, γενικών θεματικών αντικειμένων, όπου μέσω αυτών, προωθείται συζήτηση από την οποία προκύπτουν και πιο συγκεκριμένα ερωτήματα αφού ο ερωτώμενος αφήνεται να αναπτύσσει τις σκέψεις του. Η συγκεκριμένη μέθοδος παραγωγής δεδομένων, έχει ως αφετηρία την θέση ότι «η γνώση, οι απόψεις, οι αντιλήψεις, οι ερμηνείες, οι εμπειρίες και οι διαδράσεις των ανθρώπων συνιστούν σημαντικές ιδιότητες της κοινωνικής πραγματικότητας» (Mason, 2002, σελ.78).

Το σύνολο των συνεντεύξεων πραγματοποιήθηκε κατά το διάστημα Νοέμβριο-Δεκέμβριο 2019. Πριν τη διενέργεια των συνεντεύξεων, υπήρξε



τηλεφωνική επικοινωνία κατά την οποία ο ερωτώμενος ενημερωνόταν για το στόχο της έρευνας και τους λόγους που επιλέχθηκε για τη συνέντευξη. Η διάρκεια των συνεντεύξεων κυμαίνονταν από 40 έως 60 λεπτά. Στις συνεντεύξεις κρατήθηκαν σημειώσεις, αφού νωρίτερα οι ερωτώμενοι είχαν ενημερωθεί για την προστασία των προσωπικών δεδομένων και την φύση των ερωτήσεων. Κατά το σχεδιασμό των συνεντεύξεων, δημιουργήθηκαν δυο χωριστοί οδηγοί οι οποίοι επισυνάπτονται στο Παράρτημα II.

Τέλος, επισημαίνεται ότι τα δεδομένα που αφορούν τους ωφελούμενους, αποτελούν συμπληρωματική διερεύνηση σε αυτή των συνεντεύξεων, της ανάλυσης ποσοτικών στοιχείων από διοικητικά δεδομένα καθώς και της ανάλυσης των επίσημων κειμένων των προγραμμάτων κοινωφελούς (Νόμοι, Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις, δημόσιες προσκλήσεις, κλπ).

### ***Εκπρόσωποι Φορέων***

Για το σύνολο σχεδόν των εκπροσώπων των φορέων, η εφαρμογή των προγραμμάτων κοινωφελούς χαρακτήρα, ήταν δικαιολογημένη, καθώς το διάστημα που υλοποιήθηκαν η χώρα αντιμετώπιζε υψηλή οικονομική ύφεση, με ραγδαία αύξηση της ανεργίας, απολύσεις και κλείσιμο ιδιωτικών επιχειρήσεων καθώς και συρρίκνωση του δημόσιου τομέα. Ο σχεδιασμός τους εν μέσω κρίσης είχε διπλή στόχευση: από τη μια να υπάρξουν προτάσεις εργασίας οι οποίες θα βοηθούσαν να σταθεροποιηθεί η πτώση του δείκτη ανεργίας και από την άλλη να δοθεί λύση στο πρόβλημα της υποστελέχωσης των δημόσιων φορέων σε μια εποχή που δεν γίνονταν προσλήψεις μόνιμου προσωπικού.

Αποτέλεσαν μέτρο παθητικής πολιτικής, ανακουφιστικού χαρακτήρα, που απέβλεπαν στην κοινωνική προστασία, μέσω της άμεσης απορρόφησης των ανέργων που βίωναν περισσότερο τις συνέπειες της οικονομικής κρίσης, με στήριξη του εισοδήματός τους σε θέσεις απασχόλησης ορισμένης χρονικής διάρκειας. Καθώς μάλιστα ο δημόσιος τομέας, αντιμετώπιζε σοβαρά προβλήματα υποστελέχωσης με την καθιέρωση της αναλογικής σχέσης μεταξύ αποχωρήσεων και προσλήψεων, τα προγράμματα αυτά λειτούργησαν ως συμβιβαστική λύση προσωρινού χαρακτήρα για τα εμπλεκόμενα μέρη, προκειμένου αφενός, να καλυφθούν οι ανάγκες σε εργατικό δυναμικό του δημοσίου αφετέρου, να ενισχυθεί το εισόδημα των ανέργων, οι οποίοι είχαν περιθωριοποιηθεί για μεγάλο διάστημα από την αγορά εργασίας.

Οι ωφελούμενοι εξυπηρετούσαν πάγιες και διαρκείς ανάγκες των φορέων πρόσληψης, λόγω του ελλειμματικού τους προσωπικού αλλά και εξαιτίας του ότι αποτέλεσαν για το Δημόσιο, έναν εύκολο και φθηνό τρόπο απόκτησης εργατικού δυναμικού, χωρίς μακροχρόνια δέσμευση. Επιφύλαξη σημειώθηκε από τον εκπρόσωπο των υπηρεσιών απασχόλησης, ως προς την κάλυψη των διαρκών αναγκών, λόγω της δμηνης σύμβασης των ωφελούμενων. Ωστόσο, αναγνωρίστηκε ότι σε πολλές περιπτώσεις καταλάμβαναν θέσεις μόνιμου προσωπικού υποκαθιστώντας εργαζόμενους, όπως εργάτες καθαριότητας (κυρίως στους Δήμους), επιστάτες (Υπουργείο Παιδείας), προσωπικό ασφαλείας ημερήσιους φύλακες σε αρχαιολογικούς χώρους (Υπουργείο Πολιτισμού), τραυματιοφορείς καθώς και τεχνικό προσωπικό (π.χ. ηλεκτρολόγους, υδραυλικούς, θερμαστές, κ.α.) στο Υπουργείο Υγείας.

«Η υποκατάσταση που πραγματοποιήθηκε με την κοινωφελή ήταν τόσο εμφανής και σε ευρεία κλίμακα, καθώς υπήρξε σημαντικός αριθμός καταγγελιών ωφελούμενων, κυρίως εργαζόμενων στους Δήμους, οι οποίοι εκτελούσαν καθήκοντα εντελώς διαφορετικά και σε κάποιες περιπτώσεις αντίθετα, της θέσης για την οποία προσλήφθηκαν αρχικά» (Εκπρόσωπος μικρομεσαίων εργοδοτών).

Αντίθετη άποψη σχετικά με το καθεστώς εργασίας των ωφελούμενων και την κάλυψη πάγιων αναγκών, εξέφρασε ο άλλος εκπρόσωπος της κεντρικής διοίκησης. Υποστήριξε ότι, τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας δεν καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες των δημόσιων φορέων αφού οι ωφελούμενοι απασχολούνται, δεν εργάζονται και οι όροι απασχόλησης τους διέπονται από τις διατάξεις συγκεκριμένων Υπουργικών Αποφάσεων κι όχι από το εργατικό δίκαιο.

Η απόκτηση εργασιακής εμπειρίας για τους ωφελούμενους των προγραμμάτων, είναι εφικτή, κατά ένα μέρος, εφόσον υπάρχει αντιστοίχιση της ειδικότητας που απαιτεί η θέση που κατέχει ο ωφελούμενος με το πραγματικό εκπαιδευτικό του επίπεδο, δεδομένου ότι υπήρξαν περιπτώσεις όπου οι ωφελούμενοι δήλωσαν εκπαιδευτικό επίπεδο χαμηλότερο του πραγματικού, προκειμένου να κατοχυρώσουν τη θέση. Άλλος παράγοντας που επισημάνθηκε ότι μπορεί να συμβάλλει στην απόκτηση εργασιακής εμπειρίας, εξαρτά τη συμβατότητα της θέσης για την οποία ο ωφελούμενος είχε προσληφθεί αρχικά, με τις αρμοδιότητες που του δίδονταν με την ανάληψη της υπηρεσίας του, εκφράζοντας με τον τρόπο αυτό βούληση της υπηρεσίας υποδοχής να αξιοποιήσει πραγματικά τα προσόντα του

ωφελομένου στο μέγιστο δυνατό βαθμό. Η τοποθέτηση των ωφελομένων σε μία ή/και περισσότερες θέσεις, διαφορετικές της αρχικά προσληφθείσας, οδηγεί στην κινητικότητα του, όπως τονίστηκε, κι όχι την πραγματική αξιοποίηση του. Ακόμα κι όταν αποκτά πραγματική εμπειρία δεν μπορεί να την αποδείξει με βεβαιώσεις προϋπηρεσίας, καθώς τα καθήκοντα του στην πράξη είναι διαφορετικά από αυτά που αντιστοιχούν στην τυπική του θέση.

Σε κάθε περίπτωση, η εργασιακή εμπειρία στο δημόσιο ακόμα κι όταν πραγματικά υπάρχει, μπορεί να λειτουργήσει θετικά για ορισμένες μόνο ειδικότητες όπως π.χ. γραμματέων, διοικητικού προσωπικού, πολιτικών μηχανικών, κλπ. ή για να προσδώσει μόρια προϋπηρεσίας σε διαγωνισμό του ΑΣΕΠ, καθώς δεν συνιστά ποιοτική εργασιακή εμπειρία για τις θέσεις του ιδιωτικού τομέα. Περαιτέρω, δεν μπορεί να προσφέρει στους ωφελομένους ευκαιρίες απορρόφησης στον ιδιωτικό τομέα, επειδή στερείται ανταγωνιστικότητας και πολλαπλασιαστικής αξίας.

«Στο δημόσιο τομέα, οι θέσεις έχουν ως επί το πλείστον, διεκπεραιωτικό ρόλο και οδηγούν τον εργαζόμενο σε ένα νομοτελειακό τέλμα. Οι δυνατότητες είναι πεπερασμένες καθώς δεν έχουν καμία προοπτική μετά» (Εκπρόσωπος μικρομεσαίων εργοδοτών).

Η ενίσχυση των ευκαιριών απασχόλησης για τους συμμετέχοντες στα προγράμματα της κοινωφελούς, θεωρείται ότι δεν επιτεύχθηκε, εξαιτίας αφενός, του δραστικού περιορισμού των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, με συνέπεια την αδυναμία πρόσληψής τους από τους επιβλέποντες φορείς (εργοδότες) και αφετέρου, επειδή η εργασία στο Δημόσιο δεν προσφέρει προστιθέμενη αξία για τους εργοδότες του ιδιωτικού τομέα. Η ενίσχυση των ευκαιριών απασχόλησης, επισημάνθηκε ότι εξαρτάται από το στόχο που έχει η κάθε πολιτική απασχόλησης που ασκείται στο πλαίσιο του κυβερνητικού σχεδιασμού. Άλλες πολιτικές αποβλέπουν στην απόκτηση εργασιακής εμπειρίας, άλλες στην αναβάθμιση δεξιοτήτων ή την προσαρμογή στο νέο εργασιακό περιβάλλον, ενώ υπάρχουν κι αυτές που αποσκοπούν στο να αναδείξουν θέσεις εργασίας, όπως στην περίπτωση της κοινωφελούς. Η δημιουργία ευκαιριών απασχόλησης, αποτελεί ζήτημα γενικότερης κυβερνητικής πολιτικής και σχετίζεται άμεσα με την παραγωγική διαδικασία, την ανάπτυξη, τις επενδύσεις, το κεφάλαιο που εισρέει στη χώρα και την κατάσταση της οικονομίας. Η ύπαρξη αυτών των παραγόντων και η συνέργεια μεταξύ τους, μπορεί να οδηγήσει σε αναμόχλευση της αγοράς εργασίας και δημιουργία νέων θέσεων.

Για τους εκπροσώπους της κεντρικής διοίκησης αντίθετα, τα προγράμματα της κοινωφελούς ενίσχυσαν τις ευκαιρίες απασχόλησης, για την ηλικιακή ομάδα έως 55 ετών, καθώς οι άνω των 55 ετών και με χαμηλά τυπικά προσόντα είναι αποκλεισμένοι από την αγορά εργασίας και χρειάζονται περαιτέρω μέτρα ενίσχυσης. Ομοίως συνέβη στους ωφελούμενους που επέλεξαν την κατάρτιση και πιστοποιήθηκαν επιτυχώς, καθώς συγκριτικά με τους υπόλοιπους, βρέθηκαν σε πλεονεκτικότερη θέση ως προς την αναζήτηση εργασίας στην ιδιωτική αγορά.

Οι παρεμβάσεις σε μεταγενέστερα προγράμματα κοινωφελούς, με ενέργειες κατάρτισης οριζόντιου χαρακτήρα που οδηγούν σε πιστοποίηση και συμβουλευτικής πριν την έναρξη της εργασίας και πριν την έξοδο τους, αποτέλεσαν σωστό μέτρο προς την κατεύθυνση της ενεργητικής πολιτικής, κυρίως με την αναβάθμιση προσόντων, αν και όπως επισημάνθηκε, πραγματοποιήθηκαν χωρίς μεθοδολογία και κατάλληλη εποπτεία. Μέσω της κατάρτισης, υποστηρίχθηκε ότι δόθηκε η δυνατότητα σε πολλούς ωφελούμενους, κυρίως χαμηλών τυπικών προσόντων, να αποκτήσουν πιστοποίηση ενισχύοντας τις γνώσεις και δεξιότητες τους. Ωστόσο, τονίστηκε ότι πρέπει να γίνει σωστή διάγνωση των προβλημάτων και να εκπονηθούν μελέτες αξιολόγησης των προγραμμάτων, ώστε να αναδειχθούν οι πραγματικές ανάγκες για τον προσανατολισμό των προγραμμάτων σε συγκεκριμένους κλάδους και ειδικότητες. Αναγνωρίστηκε ότι, η κατάρτιση από μόνη της δεν είναι επαρκής για να προσδώσει ενεργητικό χαρακτήρα, όπως και η συμβουλευτική κατά την είσοδο στην εργασία και την έξοδο του. Είναι απαραίτητο να πραγματοποιείται καθοδήγηση στον ωφελούμενο και σε όλη τη διάρκεια του προγράμματος προκειμένου να αντιμετωπίζονται προβλήματα που δημιουργούνται κατά την απασχόληση του. Η αποτελεσματικότητα ενός προγράμματος ενεργητικής πολιτικής, εξαρτάται από τον ολοκληρωμένο χαρακτήρα του και ειδικότερα από το πλήθος των επιλογών για καθοδήγηση (mentoring-συμβουλευτική), για upskilling/reskilling κατάρτιση των εργαζομένων και για την τελική τοποθέτηση σε συγκεκριμένη θέση εργασίας, ως συνέπεια των προηγούμενων ενεργειών.

«Ειδικά πριν τη λήξη της εργασίας του, ο ωφελούμενος πρέπει να δεχθεί όχι μόνο εξατομικευμένες αλλά και ομαδικές συνεδρίες συμβουλευτικής υποστήριξης για τον σωστό προσανατολισμό του στην ιδιωτική αγορά εργασίας ακόμα και στο ξεκίνημα μιας δικής του επιχείρησης» (Εκπρόσωπος κεντρικής διοίκησης).

Σημαντικά προβλήματα στην εφαρμογή των προγραμμάτων κοινωφελούς, αποτέλεσαν: (α) η άρνηση σημαντικού αριθμού ωφελουμένων να ανταποκριθούν στα καθήκοντα της θέσης τους, που αποδίδεται αφενός, στο ότι δεν έχουν κατανοήσει από την αρχή το καθήκοντολόγιο των θέσεων για τις οποίες υπέβαλλαν αίτηση, αφετέρου, στη χαμηλή αμοιβή τους σε σχέση με το μόνιμο εργαζόμενο για την αντίστοιχη θέση. (β) η μη συμμόρφωση-κυρίως των Δήμων-με τους ειδικούς όρους των προγραμμάτων, όπως π.χ. η αυθαίρετη τοποθέτηση των ωφελουμένων σε θέσεις διαφορετικές από τις προσληφθείσες καθώς και ο εξαναγκασμός τους για υπερωριακή απασχόληση. Προκειμένου να αποτραπεί η γενίκευση τέτοιων παραβατικών φαινομένων, προβλέφθηκαν με έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων, ειδικά μέτρα που περιλαμβάνουν συστάσεις αλλά και επιβολή κυρώσεων στους επιβλέποντες φορείς (εργοδότες).

Για τον ένα εκ των δυο εκπροσώπων της κεντρικής διοίκησης θεωρήθηκε ως προβληματικό το γεγονός ότι συνεχίζεται ακόμα και σήμερα ο σχεδιασμός προγραμμάτων κοινωφελούς στο δημόσιο τομέα, κάνοντας χιλιάδες ανέργους όχι μόνο να συνηθίζουν σε μια άλλη μορφή εργασίας-μη τυπική, αλλά να την επιδιώκουν κιόλας ως την πιο προσιτή λύση για την αντιμετώπιση της ανεργίας και τον αποκλεισμό τους από την ιδιωτική αγορά εργασίας. Περαιτέρω, όπως επισημάνθηκε κι από τον εκπρόσωπο των υπηρεσιών απασχόλησης, η κάλυψη των αναγκών σε εργατικό δυναμικό των φορέων του Δημοσίου και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσω των προγραμμάτων κοινωφελούς και η επίλυση των διαχειριστικών, γραφειοκρατικών και άλλων προβλημάτων με αποκλίσεις από νομοθετικούς περιορισμούς, οδηγούν σε σημαντικές πολιτικές πιέσεις για παράταση ή συνέχιση της κοινωφελούς, με αποτέλεσμα τη μείωση των διαθέσιμων πόρων για την υλοποίηση άλλου είδους προγραμμάτων, περισσότερο ενεργητικού χαρακτήρα και ουσιαστικότερης συμβολής στην ένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας.

Οι προτάσεις για το σχεδιασμό νέων προγραμμάτων κοινωφελούς, εστιάζονται (α) στην αυξημένη βαρύτητα συμμετοχής ειδικών κοινωνικών ομάδων, με στόχο την αποφυγή του κοινωνικού αποκλεισμού και της περιθωριοποίησης όπως π.χ. υψηλότερη μοριοδότηση των μακροχρόνια ανέργων ηλικίας 30-44 ετών, προτεραιοποίηση ατόμων 55 και άνω με χαμηλά τυπικά προσόντα, κλπ. (β) στην ακριβή διάγνωση των αναγκών, αφενός της ομάδας στόχου και αφετέρου των δημόσιων φορέων, (γ) στην ορθή σύζευξη ωφελούμενου-θέσης εργασίας, μέσω ενισχυμένου ρόλου των επαγγελματικών συμβούλων του ΟΑΕΔ, δ) στην

υποχρεωτική και εξειδικευμένη κατάρτιση, απόλυτα συναφή με το αντικείμενο των θέσεων απασχόλησης που αιτούνται οι φορείς, παράλληλα με ενέργειες συμβουλευτικής σε όλη τη χρονική διάρκεια των υλοποίησης προγραμμάτων.

Για τον ένα από τους εκπροσώπους της κεντρικής διοίκησης καθώς και για τους εκπροσώπους των μικρομεσαίων εργοδοτών και συνδικάτων, η κοινωφελής πρέπει να λήξει και να δαπανηθούν πόροι για προγράμματα απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα αφού η απόκτηση εμπειρίας στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, δημιουργεί σημαντικές ευκαιρίες απασχόλησης. Το σύστημα δε της επιλογής των επιχειρήσεων θα πρέπει να στηρίζεται σε αυστηρά κριτήρια προκειμένου να εξασφαλίζεται ποιοτική εργασιακή εμπειρία σε συνθήκες πραγματικού εργασιακού περιβάλλοντος. Απαραίτητη θεωρήθηκε επίσης, η λήψη μέτρων ενίσχυσης της αυταπασχόλησης, παράλληλα με παροχή κινήτρων για ίδρυση επιχειρήσεων σε νέους τομείς της οικονομίας, καθώς με τον τρόπο αυτό, παρέχονται στους ωφελούμενους τα μέσα και οι ευκαιρίες για να αναπτυχθεί η βιωσιμότητα, μετά την έξοδο τους από τα προγράμματα.

«Το πιο σημαντικό επίτευγμα από την εφαρμογή ενός προγράμματος, αποτελεί η συνέχεια του ωφελούμενου, μετά την έξοδο του από αυτό» (Εκπρόσωπος κεντρικής διοίκησης).

### ***Ωφελούμενοι***

Τα κίνητρα συμμετοχής των ωφελουμένων στο πρόγραμμα συνδέονται με τις προσδοκίες τους για σταθερή δουλειά, ίσες αμοιβές και ίδια δικαιώματα για την ίδια εργασία. Για τους ωφελούμενους ωστόσο, τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας ουσιαστικά ανακυκλώνουν την ανεργία χωρίς να δίνουν λύση και είναι προγράμματα με στόχο την κάλυψη χιλιάδων κενών θέσεων εργασίας από φτηνό και ευέλικτο εργατικό δυναμικό με ελάχιστα δικαιώματα. Περαιτέρω, η εφαρμογή των πρακτικών αυτού του είδους συντηρεί ανισότητες καθώς ευνοείται η ύπαρξη εργαζομένων πολλών ταχυτήτων, ενώ οδηγεί και στην ανατροπή των εργασιακών σχέσεων, με την εξάπλωση των ελαστικών μορφών εργασίας και την εφαρμογή ανάλογων συνθηκών εργασίας, σε όλους τους κλάδους των εργαζομένων. Επιπρόσθετα, θεωρούν ότι ενώ η εργασία τους καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες των φορέων, συνεχίζουν να χαρακτηρίζονται ως ωφελούμενοι, και όχι ως εργαζόμενοι, γεγονός που επηρεάζει τα εργασιακά τους δικαιώματα.

«Μετά από αρκετά χρόνια αναγκαστικής ανεργίας και αδιάκοπων προσπαθειών εύρεσης εργασίας, προσληφθήκαμε στο πρόγραμμα της κοινωφελούς εργασίας του ΟΑΕΔ. Στη σύμβαση που υπογράψαμε, αν και παράγουμε την αντίστοιχη εργασία με τους υπόλοιπους μόνιμους και συμβασιούχους συναδέλφους μας στους Δήμους και τις Περιφέρειες, χαρακτηριζόμαστε ως "ωφελούμενοι" και όχι ως εργαζόμενοι που καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες. Σύμφωνα με τους Δήμους και τις Περιφέρειες, ενώ δεν τους κοστίζουμε ούτε ένα ευρώ, παρόλο που εργαζόμαστε γι' αυτούς, είμαστε εργαζόμενοι ως προς τις υποχρεώσεις και «ωφελούμενοι» ως προς τα δικαιώματά μας» (Εφημερίδα Συντακτών).

Συνέπεια των διεκδικήσεων τους μέσα από συντονισμένους αγώνες, μαζικές κινητοποιήσεις και απεργίες, ήταν να αποκτήσουν συλλογική μορφή με τη σύσταση «Επιτροπής Εργαζομένων στη Κοινωφελή Εργασία». Κύριος σκοπός της Επιτροπής, αποτελεί η αναγνώρισή τους ως εργαζόμενους καθώς και οι διεκδικήσεις βασικών εργασιακών δικαιωμάτων όπως, ίσες αμοιβές και ίδια δικαιώματα για την ίδια εργασία, αναγνώριση των πτυχίων για τις θέσεις που καλύπτουν, εφαρμογή της Συλλογικής Σύμβασης Εργασίας για τους αντίστοιχους κλάδους και τις ειδικότητες των εργαζομένων, μοριοδότηση και αναγνώριση της προϋπηρεσίας τους, καταβολή του επιδόματος ανεργίας σε όλους τους εργαζόμενους και για όλο το διάστημα της ανεργίας χωρίς όρους και προϋποθέσεις, κατάργηση των κοινωφελών προγραμμάτων εργασίας και κάθε μορφής ευέλικτης εργασίας, κ.α.

«Η Περιφέρεια Αττικής, η ΚΕΔΕ και η ΠΕΔΑ, εκτελούν πιστά τις εντολές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που μέσω της "Λευκής Βίβλου" έχει θεό την 'ευελισφάλεια' και την κινητικότητα στην εργασία. με συνεχή εναλλαγή εργασιακών χώρων και ειδικοτήτων, ελαστικές σχέσεις εργασίας και περιοδικό μεροκάματο μέχρι τα βαθιά γεράματα. Η σκόπιμη υποστελέχωση ανοίγει τις πόρτες για την ιδιωτικοποίηση τομέων χρυσοφόρων για το κεφάλαιο» (Η Εφημερίδα).

Τέλος, αναγνωρίζεται ότι μετά το πέρας της συμμετοχής τους στο πρόγραμμα δεν υπάρχει συνέχεια, αφού οι μεν φορείς πρόσληψης θα παραμείνουν υποστελεχωμένοι ενώ οι ίδιοι θα επιστρέψουν και πάλι στο καθεστώς ανεργίας, χωρίς καμία ευκαιρία απασχόλησης στην αγορά εργασίας.

«Είναι γνωστό ότι όλες οι υπηρεσίες των δήμων και των περιφερειών ανά την Ελλάδα είναι υποστελεχωμένες, λόγω συνταξιοδοτήσεων, με αποτέλεσμα την εντατικοποίηση της εργασίας του μόνιμου προσωπικού, την υποβάθμιση βασικών δομών και την ιδιωτικοποίηση. Το άρθρο 103 του Συντάγματος, απαγορεύει την μετατροπή των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο μετά τη λήξη των συμβάσεών μας, όλοι εμείς οι εργαζόμενοι αν και καλύπτουμε πάγιες και διαρκείς ανάγκες θα βρεθούμε και πάλι στο αδιέξοδο της ανεργίας, ενώ οι υπηρεσίες που απασχολούμαστε δεν θα μπορούν να λειτουργήσουν εύρυθμα και να διασφαλιστεί η σωστή εξυπηρέτηση των πολιτών» (Εφημερίδα Συντακτών).

### **Συμπεράσματα**

Η ευέλικτη απασχόληση, απαντά στην ανάγκη των επιχειρήσεων για ανταγωνιστικότητα και ανάπτυξη, με αναζήτηση φθηνότερου κόστους εργασίας. Για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας τους στο σύγχρονο οικονομικό περιβάλλον, επιλέγονται πρακτικές απασχόλησης, διαφοροποιημένες από την τυπική μορφή εργασίας, με αποτέλεσμα την ένταση πολιτικών ευελιξίας στο χώρο της εργασίας.

Η προσωρινή απασχόληση, αποτελεί μια από τις ευέλικτες μορφές, μέσω σύναψης συμβάσεων ορισμένου χρόνου ή έργου, για την αντιμετώπιση έκτακτων και εποχικών αναγκών των επιχειρήσεων. Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες και συχνά οδηγεί στην απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων και στην καταστρατήγηση των δικαιωμάτων των προσωρινά εργαζομένων. Συναντάται κυρίως σε νέους, γυναίκες και άλλες ευάλωτες ομάδες παρέχοντας τη δυνατότητα πρόσβασής τους στην αγορά εργασίας που δεν θα είχαν σε άλλη περίπτωση. Συνδέεται στενά με την επισφάλεια και τη φτώχεια, στον βαθμό που αφορά προσωρινό ή χαμηλό εισόδημα, ανεπαρκές να καλύψει τις κοινωνικές ανάγκες του εργαζόμενου. Στο δημόσιο τομέα, εντοπίζεται σε ένα ευρύ φάσμα εργασιακών καθεστώτων που στο σύνολό τους χαρακτηρίζονται από το στοιχείο της προσωρινότητας καθώς επιτρέπει την πλήρωση των αναγκών της δημόσιας διοίκησης, χωρίς τη μακροχρόνια δέσμευση της απέναντι στους απασχολούμενους.

Τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας στο δημόσιο, ως μελέτη περίπτωσης, αποδείχθηκε ότι, παρά το ιδιαίτερο νομικό καθεστώς υλοποίησής τους, συνιστούν προσωρινή μορφή απασχόλησης, που μέσω της υποκατάστασης εργασίας, οδηγούν στην ανθεκτικότητα της ευέλικτης απασχόλησης. Αφορούσαν συμβάσεις ορισμένου χρόνου και δεν θεμελιώναν δικαίωμα για μετατροπή τους σε αορίστου χρόνου, δεν λαμβάνονταν υπόψη επιδόματα προϋπηρεσίας στην αμοιβή, δεν καταβάλλονταν αποζημίωση απόλυσης. Υλοποιήθηκαν την περίοδο που η χώρα αντιμετώπιζε υψηλή οικονομική ύφεση, ως μέτρο παθητικής πολιτικής με σκοπό την κοινωνική προστασία των ευάλωτων ομάδων, μέσω της στήριξης του εισοδήματός τους σε θέσεις απασχόλησης ορισμένης χρονικής διάρκειας. Εξυπηρετούσαν πάγιες και διαρκείς ανάγκες του φορέα-εργοδότη, σε ειδικότητες κυρίως τεχνικές ή χαμηλών τυπικών προσόντων και σε ορισμένες περιπτώσεις κάλυπταν και εποχικές δραστηριότητες των φορέων πρόσληψης (πρόγραμμα πυροπροστασίας), δημιουργώντας σε όλες τις



περιπτώσεις υποκατάσταση εργατικού δυναμικού σε μια περίοδο δραστικής μείωσης των προσλήψεων στο δημόσιο.

Οι αλλαγές του θεσμικού πλαισίου που πραγματοποιήθηκαν σταδιακά κατά χρονικό διάστημα 2013-2018, συνέβαλλαν μεν στην βελτίωση των εργασιακών συνθηκών των εργαζομένων (παροχή αδειών, καταβολή επιδομάτων, αναγνώριση υπερωριακής απασχόλησης σε ειδικές περιπτώσεις, επέκταση ασφαλιστικών καλύψεων, παράταση της χρονικής διάρκειας των συμβάσεων), εξακολουθούσαν όμως να συνιστούν προσωρινή μορφή απασχόλησης η οποία διαφοροποιούσε το καθεστώς εργασίας των ωφελουμένων από το τυπικό πρότυπο εργασίας. Η ανασφάλεια και αβεβαιότητα που δημιουργεί η προσωρινότητα, η αδυναμία ενσωμάτωσης των εργαζομένων στο ανθρώπινο δυναμικό του κάθε φορέα, η αποστασιοποίηση από τη συλλογική δράση λόγω έλλειψης δεσμού με το φορέα-εργοδότη, η απουσία συνοχής και συναδελφικής αλληλεγγύης λόγω της άνισης μεταχείρισης των προσωρινά απασχολούμενων σε σχέση με το τακτικό προσωπικό, αποτελούν μερικά από τα σημαντικά χαρακτηριστικά της ευέλικτης απασχόλησης η ύπαρξη των οποίων διαπιστώθηκε και στην Κοινοφελή εργασία. Ως εκ τούτου, τα προγράμματα αυτά συνέβαλαν όχι μόνο στη διατήρηση της προσωρινής απασχόλησης αλλά και στην γενίκευση της εφαρμογής των ελαστικών μορφών εργασίας και επομένως στην ανθεκτικότητα της ευέλικτης εργασίας, καθώς αποτέλεσαν μια νόμιμα θεσμοθετημένη παρέκκλιση από τους δημοσιονομικούς περιορισμούς των προσλήψεων στο δημόσιο, που το τροφοδοτούσαν εύκολα με φθηνό εργατικό δυναμικό «περιορισμένης διάρκειας».

Η περιορισμένη εξάλλου αποτελεσματικότητα τους ως προς την ένταξη των ωφελουμένων στην αγορά εργασίας κι επομένως στη μείωση της ανεργίας εν γένει, φαίνεται να προκύπτει κι από άλλους παράγοντες. Καταρχάς, η απόκτηση εργασιακής εμπειρίας για τους ωφελούμενους, δεν τεκμηριώνεται εύκολα καθώς στην πλειοψηφία των περιπτώσεων υπήρξε διαρκής κινητικότητα και τοποθέτησή τους σε θέσεις διαφορετικές της προσληφθείσας, γεγονός που αποδεικνύει την κάλυψη πάγιας ανάγκης του κάθε φορέα και την υποκατάσταση εργατικού δυναμικού, ενώ επιπρόσθετα καθιστά ανέφικτη για τον ωφελούμενο την τεκμηρίωση της αποκτηθείσας εμπειρίας, αφού στην πράξη εκτελούσε πλήθος διαφορετικών καθηκόντων από αυτά για τα οποία είχε προσληφθεί. Ακόμα και στις περιπτώσεις που οι φορείς αξιοποίησαν τους ωφελούμενους, η εμπειρία που απέκτησαν οι τελευταίοι από τη θέση τους στο δημόσιο, δεν μπορεί να τους προσδώσει συγκριτικό

πλεονέκτημα στην αναζήτηση εργασίας στον ιδιωτικό τομέα, καθώς δεν συνιστά ποιοτική εμπειρία και στερείται ανταγωνιστικότητας και πολλαπλασιαστικής αξίας.

Περαιτέρω, όπως προέκυψε δεν ενισχύθηκαν οι ευκαιρίες απασχόλησης για τους ωφελούμενους, εξαιτίας του θεσμικού περιορισμού των προσλήψεων τους από τους επιβλέποντες φορείς (εργοδότες) αλλά και επειδή η εργασία στο Δημόσιο δεν προσφέρει προστιθέμενη αξία για τους εργοδότες του ιδιωτικού τομέα, αναδεικνύοντας με τον τρόπο αυτό την άποψη ότι η δημιουργία ευκαιριών εργασίας, φαίνεται να αποτελεί ζήτημα που σχετίζεται άμεσα με την παραγωγική διαδικασία, την ανάπτυξη, τις επενδύσεις και το κεφάλαιο που εισρέει στη χώρα.

Επιπρόσθετα, ακόμα και ο ενεργητικός χαρακτήρας που υιοθετήθηκε ως νέα πολιτική σε μεταγενέστερα προγράμματα κοινωφελούς με την παροχή ενεργειών κατάρτισης παράλληλα με την απασχόληση, στερούνταν μεθοδολογίας και χαρακτηρίστηκε ελλιπής στην ύπαρξη επιλογών συμβουλευτικής καθοδήγησης-mentoring στη διάρκεια της απασχόλησης και ως προς την upskilling/reskilling κατάρτιση των εργαζομένων πριν την τοποθέτησή τους στην θέση εργασίας. Αυτό συνεπάγεται τη μείωση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων για τους ωφελούμενους αλλά και του ενεργητικού χαρακτήρα των προγραμμάτων αυτών. Γι' αυτό άλλωστε, αναγνωρίστηκε η ανάγκη αλλαγής των προγραμμάτων αυτών και η προσαρμογή τους στα νέα δεδομένα της μεταμνημονιακής φάσης, με επαναπροσδιορισμό των προτεραιοτήτων των πολιτικών απασχόλησης. Οι διαθέσιμοι πόροι πρέπει να κατευθύνονται στο σχεδιασμό προγραμμάτων απασχόλησης του ιδιωτικού τομέα όπου δημιουργούνται σημαντικές ευκαιρίες εργασίας, σε μέτρα ενίσχυσης της αυταπασχόλησης καθώς και στην παροχή κινήτρων για ίδρυση επιχειρήσεων σε νέους τομείς της οικονομίας, προκειμένου να δημιουργηθούν συνθήκες για να αναπτυχθεί η βιωσιμότητα των ωφελουμένων μετά την έξοδο τους από τα προγράμματα.

Τα προγράμματα της κοινωφελούς εργασίας σχεδιάστηκαν αρχικά στο πλαίσιο εφαρμογής της πολιτικής της εγγυημένης απασχόλησης με το κράτος ως εργοδότη ύστατης καταφυγής, να εξασφαλίζει το δικαίωμα στην εργασία σε περιόδους όξυνσης της ανεργίας και βαθιάς οικονομικής κρίσης. Με τον τρόπο αυτό, το κράτος επιτυγχάνει (α) να αναχαιτίσει την επιδείνωση των εργασιακών σχέσεων που δημιουργεί η εξαιρετικά υψηλή ανεργία εξασφαλίζοντας τα νόμιμα εργασιακά δικαιώματα, (β) να τονώσει την ενεργό ζήτηση ως διαμορφωτής της αγοράς εργασίας με τη δημιουργία «ρυθμιστικού αποθέματος εργασίας» ώστε «αγοράζοντας» όλο το

άνεργο εργατικό δυναμικό να διατηρείται ο μισθός σε σταθερά επίπεδα και να εξασφαλίζεται πλήρης απασχόληση και (γ) να αναπτύξει δράσεις κοινωνικής χρησιμότητας για την τόνωση της τοπικής οικονομίας (Αντωνοπούλου κ.α., 2014, σελ.2). Όπως τελικά προέκυψε από την ανάλυση των ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων, η υλοποίηση των προγραμμάτων αυτών στην διάρκεια των ετών 2013-2018, φαίνεται να αναδεικνύει τη «μετάλλαξη» της πολιτικής της εγγυημένης απασχόλησης και του εργοδότη ύστατης καταφυγής, καθώς δεν κατάφερε στην πορεία να εκπληρώσει τις προϋποθέσεις με τις οποίες θα επιτύγχανε τους αρχικούς στόχους. Η δημιουργία των θέσεων απασχόλησης προβλέπονταν αρχικά ότι δεν θα ήταν μόνιμες δημόσιες θέσεις, όμως ήδη επιχειρηματολογήθηκε παραπάνω, ότι μέσω της συνεχιζόμενης εφαρμογής των κοινωφελών προγραμμάτων, αυξάνεται η ανθεκτικότητα της προσωρινής και κατ' επέκταση ευέλικτης απασχόλησης και υποκαθίστανται θέσεις μόνιμου εργατικού δυναμικού με εκπλήρωση πάγιων αναγκών των δημόσιων φορέων. Επιπρόσθετα, προβλέπονταν ότι με τη σταδιακή ανάκαμψη της οικονομίας και τη βελτίωση της ζήτησης εργασίας από τον ιδιωτικό, δημόσιο και κοινωνικό τομέα της οικονομίας, η διαθεσιμότητα των άλλων επιλογών απασχόλησης και οι υψηλότερα αμειβόμενες θέσεις εργασίας θα μειώναν ανάλογα τον αριθμό απασχολούμενων των προγραμμάτων, που επίσης δεν επιτεύχθηκε. Όπως μάλιστα αποδείχθηκε από τα ποσοτικά στοιχεία, παρότι το ποσοστό της μισθωτής απασχόλησης βαίνει αυξανόμενο στο διάστημα 2013-2018, άρα φαίνεται να υπάρχει διαθεσιμότητα άλλων επιλογών απασχόλησης, η συμμετοχή στα προγράμματα κοινωφελούς συνεχίζει να αποτελεί την πιο προσιτή λύση για μεγάλο αριθμό ανέργων όπως επισημάνθηκε και στις συνεντεύξεις, ενώ υψηλός παραμένει και ο αριθμός των θέσεων που προκηρύσσονται προς κάλυψη.

Συνδέοντας τα αποτελέσματα της έρευνας με αναφορές της θεωρίας, μπορούμε να επισημάνουμε τα εξής ζητήματα. Εξαιτίας της αυστηρής δημοσιονομικής λιτότητας οι πολιτικές απασχόλησης ήταν προσανατολισμένες στην μείωση του κόστους πρόσληψης και απόλυσης προσωπικού, στον προσδιορισμό αυστηρών προϋποθέσεων πρόσβασης σε προγράμματα κοινωνικής προστασίας και σε ακόμα αυστηρότερους όρους επιλεξιμότητας δικαιούχων προγραμμάτων. Για την αντιμετώπιση της υψηλής ανεργίας, υιοθετήθηκαν πολιτικές ενίσχυσης της απασχολισιμότητας, μέσω προγραμμάτων χρηματοδοτούμενων κύρια από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Τα προγράμματα αυτά παρείχαν στήριξη της αυτοαπασχόλησης, προώθηση στην απασχόληση κυρίως μέσω προγραμμάτων

προσωρινής εργασίας στο δημόσιο τομέα και ενθάρρυνση ανάπτυξης ισχυρότερων δεσμών μεταξύ εργοδοτών και ιδιωτικής χρηματοδότησης στην επαγγελματική κατάρτιση και αποτελεσματικής σύνδεσης της με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, με τη δημιουργία πλαισίου ποιότητας.

Η οικονομική κρίση επέφερε στην αγορά εργασίας, ριζοσπαστικές αλλαγές με χαρακτήρα πολιτικών καινοτομιών, μέσω βραχυπρόθεσμων μέτρων πολιτικής προκειμένου να μετριαστούν οι επιπτώσεις και να ανακάμψει η οικονομία. Οι αλλαγές που συντελέστηκαν στην ελληνική αγορά εργασίας, δημιούργησαν μια νέα κατάσταση στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων, οδηγώντας στην απορρύθμιση του παραδοσιακού εργασιακού προτύπου, στην υποβάθμιση του ρόλου της πλήρους και σταθερής απασχόλησης υπέρ των ευέλικτων μορφών εργασίας, στην αποδιάθρωση του τρόπου διαμόρφωσης των συλλογικών συμβάσεων και καθορισμού των αποδοχών, στην άμβλυνση των όρων προστασίας από τις απολύσεις και εν γένει στη συνολική υποβάθμιση του εργασιακού καθεστώτος. Με τον τρόπο αυτό, συντελείται στην περίοδο της οικονομικής κρίσης, αλλαγή πολιτικής τρίτης τάξης (third order change), αλλάζοντας ριζικά οι πρωταρχικοί όροι του πολιτικού λόγου με την εισαγωγή νέων πολιτικών απασχόλησης, ως αποτέλεσμα των οικονομικών εξελίξεων. Σε αυτό το πλαίσιο, ο ρόλος των συνδικαλιστικών οργανώσεων ως κύριων δρώντων του πολιτικού συστήματος, με δυνατότητα να εμποδίσουν θεσμικές αλλαγές στην αγορά εργασίας, ως βασικοί παίκτες με δικαίωμα αρνησικυρίας (veto players), αποδυναμώθηκε μέσω της αποδιάθρωσης του συστήματος των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Συνακόλουθα, η αποδυνάμωση του ρόλου των κεντρικών διαπραγματεύσεων καθώς και των κεντρικών και κλαδικών συνδικαλιστικών οργανώσεων, πραγματοποιήθηκε με ριζοσπαστικές θεσμικές αλλαγές, μέσω της θέσπισης ρυθμίσεων για την εξατομίκευση των εργασιακών σχέσεων και καθορισμένου τρόπου διαμόρφωσης των μισθών, που οδήγησαν στην ανατροπή των εργασιακών σχέσεων και στην ανθεκτικότητα των ελαστικών μορφών εργασίας, με την εξάπλωσή τους σε όλους τους κλάδους των εργαζομένων.

## Βιβλιογραφία

### Πηγές

Νόμος 4320/2015 (ΦΕΚ 29/Α/19.03.2015)  
Νόμος 4255/2014 (ΦΕΚ 89/Α/11.04.2014)  
Νόμος 4152/2013 (ΦΕΚ 107/Α/09.05.2013)  
Νόμος 4093/2012 (ΦΕΚ 222/Α/12.11.2012)  
Νόμος 3986/2011 (ΦΕΚ 152/Α/01.07.2011)  
Νόμος 2112/1920 (ΦΕΚ 67/Α/18.03.1920)  
Κ.Υ.Α 8.11949 (ΦΕΚ 5884/Β/31.12.2018)  
Κ.Υ.Α 8.8766 (ΦΕΚ 4221/Β/26.09.2018)  
Κ.Υ.Α 8.7847 (ΦΕΚ 3013/Β/25.07.2018)  
Κ.Υ.Α 84675 (ΦΕΚ 1510/Β/02.05.2018)  
Κ.Υ.Α 7.6901 (ΦΕΚ 2622/Β/25.07.2017)  
Κ.Υ.Α 6.15107/5.12840 (ΦΕΚ 3975/Β/12.12.2016)  
Κ.Υ.Α 6.8208/5.7245 (ΦΕΚ 1669/Β/10.06.2016)  
Κ.Υ.Α 6.1714/5.1504 (ΦΕΚ 424/Β/22.02.2016)  
Κ.Υ.Α 5.20860/5.15964 (ΦΕΚ 1656/Β/06.08.2015)  
Κ.Υ.Α 4.31879/οικ.3.1604 (ΦΕΚ 3172/Β/26.11.2014)  
Κ.Υ.Α 3.24641/Οικ.3.1574 (ΦΕΚ 2091/Β/27.08.2013)  
Π.Δ. 180/2004 (ΦΕΚ 160/Α/23.08.2004)  
Π.Δ. 164/2004 (ΦΕΚ 134/Α/19.07.2004)  
Π.Δ. 81/2003 (ΦΕΚ 77/Α/27.03.2003)

### Ιστοσελίδες

#### Πληροφορίες για την προσωρινή απασχόληση:

EUROSTAT (2018a). Στοιχεία για ποσοστά προσωρινής απασχόλησης:

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_etgar&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_etgar&lang=en)

(Πρόσβαση τις 04/12/2019).

EUROSTAT (2018b). Στοιχεία για ποσοστά προσωρινής απασχόλησης:

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_etgaed&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_etgaed&lang=en)

(Πρόσβαση τις 04/12/2019).

EUROSTAT (2018c). Στοιχεία για ποσοστά προσωρινής απασχόλησης:

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_etgan2&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_etgan2&lang=en)

(Πρόσβαση τις 04/12/2019).

EUROSTAT (2018d). Στοιχεία για ποσοστά προσωρινής απασχόλησης:

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_etgar&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_etgar&lang=en)

(Πρόσβαση τις 04/12/2019).

ΟΑΕΔ (2013a). Στοιχεία αιτήσεων συμμετοχής στα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας:

[http://prev.oaed.gr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=630&Itemid=764&lang=el](http://prev.oaed.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=630&Itemid=764&lang=el)

(Πρόσβαση στις 20/12/2019)

ΟΑΕΔ (2014-2018b). Στοιχεία αιτήσεων συμμετοχής στα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας:

<http://oaed.gr/pros-epexergasia-programmata>

(Πρόσβαση στις 20/12/2019)

#### **Πληροφορίες για τις ανακοινώσεις της Επιτροπής Εργαζομένων στη Κοινωφελή**

Εφημερίδα Συντακτών:

[https://www.efsyn.gr/efkriti/koinonia/214655\\_kriti-diamartyria-apo-toys-ergazomenoys-stin-koinofeli-ergasia](https://www.efsyn.gr/efkriti/koinonia/214655_kriti-diamartyria-apo-toys-ergazomenoys-stin-koinofeli-ergasia)

(Πρόσβαση στις 10/12/2019)

Η Εφημερίδα:

<https://www.iefimerida.gr/ellada/parastasi-diamartyrias-exo-apo-ypourgeio-ergasias>

(Πρόσβαση στις 10/12/2019)

#### **Ελληνόγλωσση**

Mason, J. (2011). Η διεξαγωγή της ποιοτικής έρευνας (επιμ. Νότα Κυριαζή, μτφρ. Ελένη Δημητριάδου). Αθήνα, Πεδίο.

Αντωνοπούλου, Ρ., Αδάμ, Σ., Παπαδημητρίου, Δ. (2014). Η πρόταση της εγγυημένης απασχόλησης για την Ελλάδα. ΙΝΕ ΓΣΕΕ, Κείμενα Πολιτικής / 7, Αθήνα, σελ.1-8.

Γαβρόγλου, Σ. (2006). Όψεις ευελιξίας στην Ελλάδα και στην Ευρώπη, Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική Πληροφορική Α.Ε.

- Δημουλάς, Κ., Μιχαλοπούλου, Κ. (2008). Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης. Η περίπτωση των Ολοκληρωμένων Παρεμβάσεων στους νομούς Άρτας, Θεσπρωτίας, Πρεβέζης, Λαρίσης και Φθιώτιδας. ΙΝΕ ΓΣΕΕ, τ.28, Αθήνα.
- Καραμεσίνη Μ. (2005), «*Η Πολιτική Απασχόληση ως πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής*», στο Πολιτική Απασχόλησης, επιμ. Καραμεσίνη Μ. και Κουζής Ι., Gutenberg, Αθήνα, σ.21-68.
- Καυάλης, Α., Τριανταφύλλου, Χ. (2012). Καθορισμός των αποδοχών σε περιβάλλον ύφεσης και κρίσης. ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, τ.34, Αθήνα.
- Κουζής, Γ. (2001). Εργασιακές σχέσεις και ευρωπαϊκή ενοποίηση: Ευελιξία και απορύθμιση ή αναβάθμιση της εργασίας; Μελέτες ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, αρ. 14.
- Κουζής, Γ. (2002). Ποιότητα εργασιακής ζωής και προσωρινή απασχόληση. ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Ενημέρωση (79).
- Κουζής, Γ., (2010). «*Η πορεία της νεοφιλελεύθερης απορρύθμισης της εργασίας και το άλθοι της κρίσης*», στο Ο χάρτης της κρίσης. Το τέλος της αυταπάτης, Συλλογικός Τόμος, Αθήνα, Τόπος
- Κουζής, Γ., (2012). Οι αναδιαρθρώσεις στην Ελλάδα. ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, τ.37, Αθήνα.
- Κουζής, Γ., (2016). «*Η κρίση και τα μνημόνια ισοπεδώνουν την εργασία*», στο Κοινωνική Πολιτική, Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής, τ.6, Αθήνα, σελ. 7-20.
- Κουζής, Γ., Δημουλάς Κ., Καρλαγάνης, Π. (2019). Οι κοινωνικές επιπτώσεις των Μνημονίων στην Ελλάδα, Αθήνα.

### **Ξενόγλωσση**

- Adger, W. (2000). Social and ecological resilience: Are they related? (p. 347-364). Progress in Human Geography.
- Alexander, D. (2013). Resilience and disaster risk reduction: An etymological journey. (p. 2707–2716). Nat. Hazards Earth Systems Sciences.
- Auer, P. (2007). In search of optimal labour markets. Economic and Labour Market Essay. Geneva: International Labour Organisation.
- Bahadur, A. V., Ibrahim, M., & Tanner, T. (2010). The resilience renaissance? Unpacking of resilience for tackling climate change and disasters. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- Barbier, J.-C. (2001) Welfare to Work Policies in Europe: The Current Challenges of Activation Policies. Paris: Centre d'études de l'emploi.

- Betcherman, G. (2012). Labor Market Institutions: A Review of the Literature. Background Essay for the World Development 2013. Ottawa, Canada: University of Ottawa.
- Berkes, F., & Folke, C. (1998). Linking sociological and ecological systems for resilience and sustainability. In F. Berkes and C. Folke (eds). *Linking Sociological and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience* (pp. 1-25). New York: Cambridge University Press.
- Bigos, M., Qaran, W., Fenger, M., Koster, F., Mascini, P. & Veen, R. (2013). Review Essay on Labour Market Resilience, Working paper series 2013 no. 1, European Community's Seventh Framework Programme under grant agreement No.320121 (Project INSPIRES).
- Bonoli, G. (2013). "The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective" (p.69-113). Oxford University Press.
- Bonoli, G. (2004). The politics of new social risks and policies. Presented at the ISA conference RC 19, September, 2004, Paris.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Blanchard, O. (2002), "Designing Labor Market Institutions", unpublished paper, MIT, Cambridge, MA, p.1-16.
- Blanchard, O. and L. Summers (1986), Hysteresis and the European Unemployment Problem (p.15-73), in S. Fischer (ed.), *NBER Macroeconomics Annual, Vol. 1*.
- Chapple, K., & Lester, B. (2010). The resilient regional labour market? The US case. *Cambridge Journal of Regions. Economy and Society*, 3, p.85-104.
- Clegg, D. (2005) "Activating the Multi-tiered Welfare State: Social Governance, Welfare Politics and Unemployment Policies in France and the United Kingdom". European University Institute, Florence.
- Crouch, C. (2005). Models of capitalism. *New Political Economy*, 10:4, 439-456.
- Den Broeder, C. (1996). Institutions at work Commitment and flexibility on the German and Dutch labour markets. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.



- Dimoulas C., (2014a). “Policy innovations related to labor market resilience and the inclusion of vulnerable groups”. National Report for Greece. Working paper series 2013 no.22, European Community’s Seventh Framework Programme under grant agreement No.320121 (Project INSPIRES).
- Dimoulas C., (2014b). “Exploring the impact of employment policy measures in the context of crisis: The case of Greece”, *International social security review* V.67 issue 2 pp. 49-65.
- Donnellan, T., Hanrahan, K., & Hennessy, T. (2012). *Defining an Institutional Framework for the Labour Market*. Factor Markets Working Essays. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Duval, R., Elmeskov, J., & Vogel, L. (2007). *Structural Policies and Economic Resilience to Shocks*. OECD Economics Department Working Essay no. 567. Paris : OECD Publishing.
- Esping-Andersen, G., & Regini, M. (2000). *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. (2002). *Why we need New Welfare State*, Oxford-New York: Oxford University Press.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T., Soskice, D. (2001). “Social protection and the Formation of Skills: A reinterpretation of the Welfare State” in Hall and Soskice, eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (pp. 145-183). New York: Oxford University Press.
- European Commission. (2005). *Flexibility and competitiveness: labour market flexibility, innovation and organisational performance (FLEX-COM) Final report*. PSE project — CT-2001-00093. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2006). *Employment in Europe*, Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (2014). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece – Fourth Review*, European Economy Occasional Papers No 192, Brussels: European Commission.
- European Commission (2015). *Assessment of the Social Impact of the new Stability Support Programme for Greece*, Commission Staff Working Document, Brussels, 19.8.2015, SWD (2015) 162 final

- Fleming J., & Ledogar, R. J. (2008). Resilience, an Evolving Concept: A Review of Literature Relevant to Aboriginal Research. *Journal of Aboriginal and Indigenous Community Health*, 6(2), p.7-23.
- Fouskas, V., Dimoulas, C. (2013). Greece, financialization and the EU: The political economy of debt and destruction (International political economy series), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Fundeburg, D., & Maskin, E. (1986). The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting and Incomplete Information. *Econometrica* 54 (May), p.533-554.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, P.A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), p.275-296.
- Hassink, R. (2010). Regional Resilience: A promising Concept to Explain Differences in Regional Economic Adaptability? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3 (1), p.45-58.
- Hill, E. W., Wial, H., & Wolman, H. (2008). *Exploring Regional Economic Resilience*. Working Essay 2008-04. Berkeley: Institute of Urban and Regional Development.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Holling, C. (1973). Resilience and stability of ecological systems. (p. 1–23). *Annual Rev. Ecology and Systematics*.
- Iversen, T., Stephens, J. (2008). Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation, Volume 41 Number 4/5, SAGE Publications, pp.600-637.
- Kang, N. (2006). A Critique of the ‘Varieties of Capitalism’ Approach. International Centre for Corporate Social Responsibility (ICCSR) Working Essay no. 45. Nottingham: University Business School.
- Kalleberg, A.L., & Sorensen, A.B. (1979). The sociology of labour markets. *Ann. Rev. Sociol.*, 5, p.351-379.
- Kenworthy, L. (2006). Institutional Coherence and Macroeconomic Performance, *Socio-Economic Review*, 4, 69-91.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Martin-Breen, P., & Anderies, J. (2011). Resilience: A Literature Review. The Rockefeller foundation.
- OECD. (2004a). Employment Protection Regulation and Labour Market Performance, OECD Employment Outlook (p.61-127). Paris: OECD.
- OECD. (2004b). Wage-setting Institutions and Outcomes. OECD Employment Outlook (p.128-177). Paris: OECD.
- OECD. (2009a). Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth. Paris: OECD.
- OECD. (2012). What Makes Labour Markets Resilient During Recessions?, in OECD Employment Outlook 2012, Paris: OECD.
- Papadopoulou, D., Dimoulas, C., Symeonaki, M. (2014). "Greece, National Report on the labour market position of vulnerable groups". Working paper series 2014 no.10, European Community's Seventh Framework Programme under grant agreement No.320121 (Project INSPIRES).
- Pendell, R., Foster, K. A., & Cowell, M. (2010). Resilience and Regions: Building Understanding of the Metaphor. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3, p.71-84.
- Perrings, C. (2006). Introduction: Resilience and sustainable development. (p. 417–427). *Environment and Development Economics*. Cambridge University Press.
- Pike, A., Dawley, S., & Tomaney, J. (2010). Resilience, Adaptation and Adaptability. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3 (1), p.59-70.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2009). *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Cheltenham: Edward Elger
- Quintini, G. (2011). Over-qualified or Under-skilled: A Review of Existing Literature. Paris: OECD Publishing, (p.1-28).
- Simmie, J., & Martin, R. L. (2010). The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach. *Cambridge Journal of Regions. Economy and Society*, 3, p.27-43.
- Sissons, P. (2009). The longer-term labour market and community impacts of deindustrialisation: comparison of the Northumberland coalfield and the Monongahela Valley mill towns. Phd Thesis in Human Geography. University College London.

- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). 'Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies', in: Streeck, W. & K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies* (p. 1-39). Oxford: Oxford University Press.
- Sun, J., & Stewart, D. (2007). Development of population-based resilience measures in the primary school setting, *Health Education*, 107 (6), p.575 - 599.
- Thelen, K., (2001). 'Varieties of Labor Politics in the Developed Democracies'. In Hall and Soskice, eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (pp. 71-104). New York: Oxford University Press.
- Thelen, K., (2004). How institutions evolve? The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. New York: Cambridge University Press.
- Williams, D., (2010). Industrial policy. *Local Economy*, 25(8), p.612-621.
- Wilthagen, T., Muffels, R., Verschoor, J. and Bekker, S. (2014). Flexicurity: the way forward, Peer Review. Tilburg University, The Netherlands.

**Παραρτήματα**

**Παράρτημα Ι**

<b>Πίνακας 7. Προγράμματα Κοινοφελούς Εργασίας 2013-2018</b>				
<b>Α/Α</b>	<b>ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΑΞΗΣ</b>	<b>ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ ΩΦΕΛΟΥΜΕΝΩΝ</b>	<b>ΤΕΛΙΚΟ ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΟΣΛΗΘΕΝΤΩΝ</b>	<b>ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ</b>
1	ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΓΙΑ 7.400 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	7.400	4.953	35.000.000
2	ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΓΙΑ 10.000 ΘΕΣΕΙΣ ΥΕ, ΓΕΝΙΚΩΝ ΚΑΘΗΚΟΝΤΩΝ	10.000	9.594	36.189.568
3	ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΓΙΑ 27.948 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	27.948	21.864	105.000.000
4	ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΓΙΑ 4.413 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	4.413	3.476	15.442.500
5	ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΦΟΡΕΙΣ, ΓΙΑ 32.433 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	32.433	30.181	147.880.108
6	ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΦΟΡΕΙΣ ΓΙΑ 2.417 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	2.417	1.360	9.000.000
7	ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΦΟΡΕΙΣ ΓΙΑ 19.101 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	19.101	15.030	72.327.656
8	ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΦΟΡΕΙΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ ΓΙΑ 413 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	413	318	1.571.415
9	ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΦΟΡΕΙΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ, ΓΙΑ 728 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	728	606	2.769.952
10	ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ ΔΗΜΟΥΣ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ Α' ΥΠΟΔΟΧΗΣ, ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΩΝ ΡΟΩΝ - Α' ΚΥΚΛΟΣ, ΓΙΑ 2.500 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	2.500	2.341	17.523.136
11	ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ 17 ΔΗΜΟΥΣ (ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΦΟΡΕΙΣ) ΘΥΛΑΚΕΣ ΥΨΗΛΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΣΥΜΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΜΕΝΗΣ ΤΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΩΝ, ΓΙΑ 3.737 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ, Α' ΚΥΚΛΟΣ	3.737	3.301	25.882.462
12	ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ 34 ΔΗΜΟΥΣ (ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΦΟΡΕΙΣ) ΘΥΛΑΚΕΣ ΥΨΗΛΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΣΥΜΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΜΕΝΗΣ ΤΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΩΝ, ΓΙΑ 6.339 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ, Α' ΚΥΚΛΟΣ	6.339	5.482	43.992.061

<b>Πίνακας 7. Προγράμματα Κοινοφελούς Εργασίας 2013-2018</b>				
<b>A/A</b>	<b>ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΑΞΗΣ</b>	<b>ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ ΩΦΕΛΟΥΜΕΝΩΝ</b>	<b>ΤΕΛΙΚΟ ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΟΣΛΗΦΘΕΝΤΩΝ</b>	<b>ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ</b>
<b>13</b>	ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ ΔΗΜΟΥΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ (ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΦΟΡΕΙΣ) ΣΥΜΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΜΕΝΗΣ ΤΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΩΝ, ΓΙΑ 24.251 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	24.251	20.855	163.115.376
<b>14</b>	ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ 17 ΔΗΜΟΥΣ (ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΦΟΡΕΙΣ) ΘΥΛΑΚΕΣ ΥΨΗΛΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΣΥΜΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΜΕΝΗΣ ΤΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΩΝ, ΓΙΑ 3.494 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ, Β' ΚΥΚΛΟΣ	3.494	2.963	24.139.634
<b>15</b>	ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ ΔΗΜΟΥΣ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ Α' ΥΠΟΔΟΧΗΣ, ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΠΡΟΣΦΥΡΙΚΩΝ ΡΟΩΝ - Β' ΚΥΚΛΟΣ, ΓΙΑ 1.639 ΘΕΣΕΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	1.639	1.323	11.486.295
<b>16</b>	ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ 34 ΔΗΜΟΥΣ (ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΦΟΡΕΙΣ) ΘΥΛΑΚΕΣ ΥΨΗΛΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΣΥΜΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΜΕΝΗΣ ΤΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΩΝ, ΓΙΑ 7.180 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ, Β' ΚΥΚΛΟΣ	7.180	5.994	49.628.491
<b>17</b>	ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΤΙΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΓΙΑ ΠΥΡΟΠΡΟΣΤΑΣΙΑ, 5.000 ΘΕΣΕΙΣ	5.066	4.474	32.000.000
<b>18</b>	ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΦΕΛΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΥΜΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΜΕΝΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΩΝ, ΣΕ ΔΗΜΟΥΣ, ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΚΑΙ ΚΕΝΤΡΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΓΙΑ 30.333 ΘΕΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	30.333	24.706	219.276.000
<b>Γενικό Σύνολο</b>		<b>189.392</b>	<b>158.821</b>	<b>1.012.224.654</b>
<i>Πηγή: Ίδιοι υπολογισμοί βάσει στοιχείων από το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ)</i>				

## Παράρτημα II

### Ερωτήσεις συνέντευξης με εκπροσώπους φορέων συνδικάτων και μικρομεσαίων εργοδοτών

1. Σας βρίσκει σύμφωνους η εφαρμογή των προγραμμάτων αυτών;
2. Τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, σχεδιάστηκαν με σκοπό στην ενίσχυση της απασχόλησης των ανέργων μέσω της τοποθέτησής τους στους Επιβλέποντες Φορείς και στην αναβάθμιση των παρεχόμενων προς τους πολίτες υπηρεσιών. Θεωρείτε ότι οι ωφελούμενοι των προγραμμάτων, κάλυπταν πάγιες και διαρκείς ανάγκες του Επιβλέποντα Φορέα;
3. Μέσω της συμμετοχής στα προγράμματα, πιστεύετε ότι ενισχύθηκαν οι ευκαιρίες απασχόλησης για τους ωφελούμενους; Αν ναι, με ποιο τρόπο; Αν όχι για ποιους λόγους δεν έγινε αυτό.
4. Λαμβάνοντας υπόψη τις ενεργητικές παρεμβάσεις που πραγματοποιήθηκαν σε μεταγενέστερα προγράμματα κοινωφελούς και αφορούσαν την παροχή κατάρτισης, πιστεύετε ότι ήταν αποτελεσματικές για την ένταξη των ωφελουμένων στην αγορά εργασίας;
5. Τι θα προτεινάτε να συμπεριληφθεί στο σχεδιασμό ενός νέου προγράμματος κοινωφελούς εργασίας, ώστε να είναι αποτελεσματικότερο για τους ωφελούμενους.

### Ερωτήσεις συνέντευξης με εκπροσώπους φορέων κεντρικής διοίκησης και υπηρεσιών απασχόλησης

1. Τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, σχεδιάστηκαν με σκοπό στην ενίσχυση της απασχόλησης των ανέργων μέσω της τοποθέτησής τους στους Επιβλέποντες Φορείς και στην αναβάθμιση των παρεχόμενων προς τους πολίτες υπηρεσιών. Θεωρείτε ότι οι ωφελούμενοι των προγραμμάτων, κάλυπταν πάγιες και διαρκείς ανάγκες του Επιβλέποντα Φορέα;
2. Θεωρείτε ότι οι ωφελούμενοι απέκτησαν ποιοτική εργασιακή εμπειρία, στις θέσεις που τοποθετήθηκαν;
3. Μέσω της συμμετοχής στα προγράμματα αυτά, πιστεύετε ότι ενισχύθηκαν οι ευκαιρίες απασχόλησης για τους ωφελούμενους; Αν ναι, με ποιο τρόπο; Αν όχι για ποιους λόγους δεν έγινε αυτό.
4. Λαμβάνοντας υπόψη τις ενεργητικές παρεμβάσεις που πραγματοποιήθηκαν σε μεταγενέστερα προγράμματα κοινωφελούς και αφορούσαν την παροχή κατάρτισης, πιστεύετε ότι ήταν αποτελεσματικές για την ένταξη των ωφελουμένων στην αγορά εργασίας;
5. Ποια σημαντικά μη διαχειριστικού χαρακτήρα προβλήματα, δημιουργήθηκαν και πώς αντιμετωπίστηκαν από τον Φορέα σας;
6. Τι θα προτεινάτε να συμπεριληφθεί στο σχεδιασμό ενός νέου προγράμματος κοινωφελούς εργασίας, ώστε να είναι αποτελεσματικότερο για τους ωφελούμενους αλλά και για τα υπόλοιπα εμπλεκόμενα μέρη (φορείς και ωφελούμενοι).