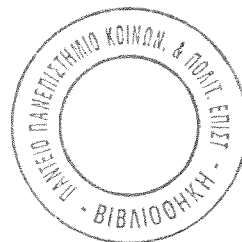


ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΤΜΗΜΑ ΑΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΩΝ
ΧΩΡΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΕΙΡΗΝΗ ΚΟΥΜΠΑΡΟΥΛΗ



ΑΘΗΝΑ
1999

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η συγκριτική παρουσίαση των πολιτικών που εφαρμόζουν οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης τις τελευταίες δεκαετίες προκειμένου να αντιμετωπίσουν το έντονο πρόβλημα της ανεργίας.

Έναυσμα αυτής της διπλωματικής αποτέλεσε η συνεργασία μου με τον κ. Δεδουσόπουλο – και τον ευχαριστώ για αυτή την δυνατότητα – και η ενασχόλησή του με μια σειρά θεμάτων που άπτονται των εξελίξεων της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τα βασικά ερωτήματα που τέθηκαν από την αρχή αφορούσαν την δυνατότητα παρουσίασης βασικών πολιτικών απασχόλησης που εφαρμόζονται από τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης γίνεται αναφορά στο θεωρητικό υπόβαθρο αυτών των πολιτικών λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες ή τις διαφορετικές οικονομικο-κοινωνικές συνθήκες που ισχύουν για κάθε χώρα ξεχωριστά. Κατά την εξέλιξη της εργασίας έντονο υπήρξε το ερώτημα του κατά πόσο ήταν εφικτό να παρουσιαστούν με τρόπο συγκεκριμένο και κατανοητό θέματα που αποτελούν την αιχμή του δόρατος για μια σειρά εξελίξεων στον ευρωπαϊκό χώρο.

Ευχαριστίες οφείλω στον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Α. Δεδουσόπουλο. Η στήριξη και η συμπαράσταση του, καθώς και όλα αυτά που έμαθα συνεργαζόμενη μαζί του, σε συνδυασμό με τις απαιτήσεις που χαρακτηρίζουν την παρουσία του στον επιστημονικό χώρο καθοδήγησαν σε μεγάλο βαθμό την πορεία την εργασίας μου. Ιδιαίτερη μνεία οφείλω και στους καθηγητές κ. Γ. Σακέλλη και Θ. Παλάσκα.

Ανοχή και υπομονή όμως χρειάστηκα αρκετές φορές. Η σκέψη των γονιών μου, της χαράς και της γαλήνης που τους δίνει κάθε μου προσπάθεια, και η κατανόηση τους ήταν ότι σημαντικό είχα όλα αυτά τα χρόνια.

Θέλω να ευχαριστήσω επίσης τον αδελφό μου για την υπομονή του, που πολλές φορές δοκιμάστηκε από την κυκλοθυμική συμπεριφορά μου. Θερμά ευχαριστώ τους φίλους μου που ο καθένας με τον δικό του τρόπο του στήριξαν τις προσπάθειες μου.

Τέλος θερμά θέλω να ευχαριστήσω τον Φώτη, όπου η εμπιστοσύνη του στις προσπάθειές μου και η αμέριστη υπομονή και κατανόηση του αποτελούν πηγή δύναμης για μένα.

Αθήνα, Ιανουάριος 1999

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	1
ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	6
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο : ΓΕΝΙΚΗ ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	
1.1 Εισαγωγή	9
1.2 Θεωρήσεις της ανεργίας	10
1.3 Η πολιτική απασχόλησης στην Ευρώπη κατά την δεκαετία του '70	14
1.4 Οι πολιτικές απασχόλησης στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τις δεκαετίες του '80 και του '90	16
1.5 Η νέα κατάσταση στην αγορά εργασίας	17

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο : ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

2.1 Εισαγωγή	21
2.2 Ταξινομήσεις των πολιτικών απασχόλησης	22
2.3 Η διάκριση των πολιτικών της αγοράς εργασίας	24
2.3.1 Παθητικές Πολιτικές	25
2.3.2 Ενεργητικές πολιτικές.....	25
2.4 Διάκριση των ενεργητικών πολιτικών.....	26
2.4.1 Πολιτικές αντιστοίχισης (<i>Matching measures</i>)	27
2.4.2 Πολιτικές προσανατολισμένες στην πλευρά της προσφοράς εργασίας.....	28
2.4.3 Πολιτικές προσανατολισμένες στην ζήτηση της εργασίας.....	28
2.5 Ταξινόμηση της κρατικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας σύμφωνα με τον C. Offe.....	29
2.6 Σύνδεση κατηγοριοποίηση Πολιτικών Απασχόλησης και Μέτρων	

Σελίδα 51

σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ.....33

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο : Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΚΟΙΝΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

- 3.1 Διαδικασίες Διαμόρφωσης Κοινής Πολιτικής Απασχόλησης37
- 3.2 Πλαίσιο της Οικονομίας και της απασχόλησης στην Ε.Ε. 38
- 3.3 Τάσεις και Προοπτικές της Απασχόλησης και της Ανεργίας στην Ε.Ε..... 39
 - 3.3.1. Συγκριτικά με την Ιαπωνία και τις ΗΠΑ39
 - 3.3.2 Μεταξύ των χωρών της Ε.Ε.....41
- 3.4 Άξονες Πολιτικής Απασχόλησης 43

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο : Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΠΑΘΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ

- 4.1 Εισαγωγή47
- 4.2 Οικονομικά στοιχεία διάρθρωσης των παθητικών –ενεργητικών πολιτικών ...48
- 4.3 Επιδότηση της Ανεργίας στις χώρες τη Ευρωπαϊκής Ένωσης.....51
- 4.4 Ενδεικτικά Παραδείγματα Εφαρμογής56

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο : ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ - ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΗΣΗΣ

- 5.1 Εισαγωγή – Μεθοδολογικά ζητήματα 63
- 5.2 Ο ρόλος των Γραφείων Εργασίας για την απασχόληση και την αντιμετώπιση της ανεργίας 63
- 5.3 Γενικά χαρακτηριστικά των δημόσιων γραφείων εργασίας και των υπηρεσιών απασχόλησης 65
 - 5.3.1 Οργάνωση των Υπηρεσιών Απασχόλησης65

5.3.2 Ο ρόλος των ιδιωτικών γραφείων απασχόλησης	67
5.4 Η Οργάνωση των Υπηρεσιών Απασχόλησης	
και ο ρόλος των ιδιωτικών γραφείων απασχόλησης στις χώρες της Ε.Ε.	69
5.5 Ενδεικτικά Παραδείγματα Εφαρμογής	75

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο : Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ

6.1 Θεωρητική Προσέγγιση της Πολιτικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης	79
6.2 Οι βάσεις των πολιτικών εκπαίδευσης και κατάρτισης	82
6.3 Διαμόρφωση της πολιτικής εκπαίδευσης – κατάρτισης στην Ε.Ε.....	83
6.4 Η πολιτική κατάρτιση και παράγοντες εφαρμογής της στις χώρες της Ε.Ε.	84
6.5 Παρουσίαση Στόχων της Πολιτικής Κατάρτισης των χωρών – μελών της Ε.Ε...)	96
6.6 Ενδεικτικά Παραδείγματα Εφαρμογής	100

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^ο : ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΗΣ ΖΗΤΗΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

7.1 Εισαγωγή	105
7.2 Επιδότησης της απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα	106
7.3 Ενίσχυση της δημιουργίας επιχειρήσεων	108
7.4 Επισκόπηση των μέτρων ενίσχυσης για την δημιουργία επιχειρήσεων	
στις χώρες της Ε.Ε.	109
7. 5 Ενδεικτικά Παραδείγματα Εφαρμογής	112

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8^ο : ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

8.1. Εισαγωγή	117
8.2 Το Περιεχόμενο της Αξιολόγησης	117
8.3 Προβλήματα Αξιολόγησης	119

8.4 Γενικοί παράγοντες αξιολόγησης των πολιτικών απασχόλησης	119
8.4.1 Θεσμικοί Παράγοντες Αξιολόγησης	121
8.4.2 Οικονομικοί Παράγοντες Αξιολόγησης	125
8.5 Αξιολόγηση επιμέρους πολιτικών	127
8.5.1 Αξιολόγηση ενεργητικών πολιτικών	128
8.5.2 Λειτουργία των Γραφείων Εργασίας, Στήριξη των έρευνας εργασίας	131
8.5.3 Τα Προγράμματα Εκπαίδευσης και Κατάρτισης	131
8.5.4 Η Επιδότηση της Απασχόλησης	132
8.5.5 Η Ενίσχυση της Αυτοαπασχόλησης	133
8.6 Άλλοι παράγοντες αποτελεσματικότητας των πολιτικών απασχόλησης	133

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ – ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία εξετάζει πως διαμορφώνεται το πλαίσιο υλοποίησης των πολιτικών αντιμετώπισης της ανεργίας στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης λαμβάνοντας υπόψη τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και τις επιμέρους ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας.

Το σύνολο της εργασίας αποτελείται από οκτώ κεφάλαια. Στο *Πρώτο Κεφάλαιο* παρουσιάζονται οι διάφορες θεωρητικές προσεγγίσεις του προβλήματος της ανεργίας καθώς και η διαμόρφωση της πολιτικής απασχόλησης στον ευρωπαϊκό χώρο τις τελευταίες δεκαετίες.

Στο *Δεύτερο Κεφάλαιο* γίνεται αναφορά στην θεωρητική ταξινόμηση και στην διάκριση των πολιτικών καθώς και στο περιεχόμενό τους. Η διάκρισή τους σε παθητικές και ενεργητικές πολιτικές και η περαιτέρω διάκριση των ενεργητικών σε πολιτικές αντιστοίχισης, πολιτικές προσανατολισμένες στην προσφορά εργασίας και πολιτικές προσανατολισμένες στην ζήτηση εργασίας, αποτελούν και την μεθοδολογική αρχή διάρθρωσης της εργασίας. Η επιλογή αυτή στηρίχθηκε κυρίως στην έμφαση που δίνεται στον αρχικό διαχωρισμό παθητικών – ενεργητικών από την Κοινότητα και στο ότι η κατηγοριοποίηση αυτή περιλαμβάνει τις βασικότερες πολιτικές που συνιστούν σε μεγάλο βαθμό το κοινό πλαίσιο δράσης των κρατών μελών.

Στο *Τρίτο Κεφάλαιο* γίνεται αναφορά στα στοιχεία που ορίζουν την διαμόρφωση κοινής πολιτικής απασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως το πλαίσιο της οικονομίας και της απασχόλησης, οι τάσεις και οι προοπτικές της απασχόλησης και της ανεργίας καθώς και οι άξονες κοινής πολιτικής.

Στα επόμενα τέσσερα κεφάλαια αναλύεται κάθε επιμέρους πολιτική σύμφωνα με τον διαχωρισμό που παρουσιάζεται στο δεύτερο κεφάλαιο. Σε αυτά τα κεφάλαια επιδιώχθηκε κοινή παρουσίαση όπου περιλαμβάνεται αναφορά των γενικών και συγκριτικών χαρακτηριστικά της κάθε πολιτικής, στοιχείων εφαρμογής στην κάθε χώρα ξεχωριστά και ενδεικτικών παραδειγμάτων εφαρμογής της κάθε πολιτικής έτσι όπως συναντώνται στην σχετική βιβλιογραφία.

Το *Τέταρτο Κεφάλαιο* παρουσιάζει την εφαρμογή των παθητικών πολιτικών απασχόλησης, και αναλύει τα *Μέτρα Επιδότησης της Ανεργίας*.

Στο *Πέμπτο Κεφάλαιο* αναλύεται η πρώτη κατηγορία ενεργητικών πολιτικών, αυτή των Πολιτικών Αντιστοίχισης της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας με έμφαση στον ρόλο και την λειτουργία των *Γραφείων Εργασίας*.

Στο *Έκτο Κεφάλαιο* παρουσιάζεται η δεύτερη κατηγορία ενεργητικών πολιτικών αυτή των Πολιτικών που είναι Προσανατολισμένες στην Προσφορά Εργασίας και οι οποίες υλοποιούνται κυρίως μέσω των *Μέτρων Εκπαίδευσης και Κατάρτισης*.

Στο *Έβδομο Κεφάλαιο* παρουσιάζεται η τρίτη κατηγορία ενεργητικών πολιτικών, δηλαδή των Πολιτικών που είναι Προσανατολισμένες στην Ζήτηση Εργασίας. Οι πολιτικές αυτές περιλαμβάνουν τα μέτρα *Επιδότησης της Απασχόλησης* και της *Ενίσχυσης Δημιουργίας Επιχειρήσεων*.

Το *Όγδοο Κεφάλαιο* αποτελεί και τον επίλογο αυτής της διπλωματικής όπου παρουσιάζονται τα αποτελέσματα αξιολόγησης της εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών που παρουσιάστηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια έτσι όπως καταγράφονται στην σχετική βιβλιογραφία.

Οι πληροφορίες για την υλοποίηση και την εφαρμογή των πολιτικών στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντλήθηκαν κυρίως από τις εκδόσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG V) και ιδιαίτερα από τεύχη του Journal of the European System of Documentation, Evaluation and Monitoring on Employment Policies (SYSDEM), από τα τεύχη του Mutual Information System on Employment Policies (MISEP), από τις εκδόσεις των Basic Information Report (BIR) της κάθε χώρας – μέλος, των εκδόσεων Labour Market Studies που συντάχθηκαν από ανεξάρτητα ερευνητικά κέντρα της κάθε χώρας, από τις εκδόσεις του Employment in Europe και από τα τεύχη του Tableau de Board.

1^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΓΕΝΙΚΗ ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

1.1 Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζονται οι επικρατέστερες θεωρίες που αναφέρονται στο φαινόμενο της ανεργίας με σκοπό να σκιαγραφηθεί το πλαίσιο στο οποίο ορίζονται οι επιμέρους πολιτικές αποφάσεις άσκησης πολιτικής στην αγορά εργασίας.

Σύμφωνα με την νεοκλασική αντίληψη η ανεργία είναι εκούσια, και αποτελεί επιλογή του εργαζόμενου να μην αποδεχτεί τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις εργασίας που του προσφέρονται (π.χ. επίπεδο μισθού, προσδοκίες εργαζόμενου κ.α). Αντίθετα η κενυσιανή θεωρία υποστηρίζει ότι η ανεργία είναι ακούσια και οφείλεται κυρίως σε διαρθρωτικούς παράγοντες οργάνωσης και εξέλιξης της αγοράς εργασίας (π.χ. τεχνολογία, αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας).

Είναι αυτονόητο ότι οι αυτές προσεγγίσεις ορίζουν τόσο το ευρύτερο οικονομικο-κοινωνικό πλαίσιο εφαρμογής και επικράτησής τους, και ανάλογα με τα αίτια που αποδίδονται στο φαινόμενο της ανεργίας ορίζονται οι περισσότερο αποτελεσματικές κατά περίπτωση πολιτικές απασχόλησης.

Έτσι ο μεταπολεμικός κοινωνικός ανασχηματισμός στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης και η επιδίωξη της πλήρους απασχόλησης σε συνδυασμό με την επικράτηση του κράτους πρόνοιας, που κυρίως εκφράστηκε με την άσκηση μεμονωμένων επιλεκτικών παρεμβάσεων σηματοδότησαν την πολιτική απασχόλησης της δεκαετίας του '70.

Στην διάρκεια της επόμενης δεκαετίας η Ευρώπη καλείται να ξεπεράσει δύο έντονες πετρελαϊκές κρίσεις, και μια σειρά σημαντικών προβλημάτων όπως αυξημένο πληθωρισμό, δημοσιονομικά ελλείμματα, κρίση του κράτους πρόνοιας και αυξημένη ανεργία. Έτσι οι πολιτικές που διαμορφώνονται καλούνται να αντιμετωπίσουν το κάθε πρόβλημα σχεδόν αυτόνομα. Η αντίστοιχη πολιτική απασχόλησης που επικρατεί είναι σαφώς επηρεασμένη από την νεοφιλελεύθερη θεωρία και προσπαθεί να αντιμετωπίσει προβλήματα κακής διάρθρωσης της αγοράς εργασίας.

Οι πολιτικές εργασίας της τρέχουσας δεκαετίας, σαφώς επηρεασμένες από το κλίμα της περασμένης δεκαετίας προσπαθούν να επιδιώξουν δύο σχεδόν αντικρουόμενους στόχους: Από την μια πλευρά να διασφαλίζουν την συνέχεια και την συνέπεια των πολιτικών που έχουν ήδη ασκηθεί, αλλά και να παρέμβουν με τρόπο τέτοιο στην αγορά εργασίας, ώστε το οικονομικό περιβάλλον να είναι όσο το δυνατόν

περισσότερο ευνοϊκό για την επίτευξη της οικονομικής και νομισματικής ένωσης των χωρών της Ευρώπης, στόχος ο οποίος υπήρξε για πολλά χρόνια βασική προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από την άλλη το πρόβλημα της ανεργίας σε συνδυασμό με την αυστηρή οικονομική πολιτική, παίρνει τόσο εκρηκτικές διαστάσεις, ώστε, όπως πολλές φορές έχει διατυπωθεί, τείνει να αποτελέσει "την βόμβα στα θεμέλια της ενωμένης Ευρώπης".

Η συνειδητοποίηση της σημαντικότητας του προβλήματος σε συνδυασμό με μια σειρά προβλημάτων που δημιουργούνται στο εσωτερικό των αγορών εργασίας των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναμένεται να δώσουν ένα διαφορετικό στίγμα στα μέτρα που θα ληφθούν στα αμέσως επόμενα χρόνια. Ωστόσο ο καταλυτικός παράγοντας στην αγορά εργασίας, εκτιμάται να είναι η αναμενόμενη οικονομική ανάκαμψη του συνόλου των ευρωπαϊκών οικονομιών.

1.2 Θεωρήσεις της ανεργίας

Η νεοκλασική αντίληψη για την αγορά εργασίας στηρίζεται στην ανάλυση σε μικροεπίπεδο. Χρησιμοποιεί τα μεθοδολογικά εργαλεία της μικροοικονομικής θεωρίας για να αναλύσει την αγορά εργασίας, δηλαδή να εξηγήσει πως καθορίζονται ο μισθός ισορροπίας και η ζητούμενη και η προσφερόμενη ποσότητα εργασίας. Θεωρεί ότι η αγορά εργασίας λειτουργεί όπως οποιαδήποτε άλλη αγορά, στην οποία η «εργασία» αποτελεί έναν επιμέρους συντελεστή παραγωγής που υπάρχει ή διατίθεται δίπλα από τους υπόλοιπους, το κεφάλαιο δηλαδή και το έδαφος, ενώ προσδιορίζεται εννοιολογικά από την πλευρά του μεμονωμένου κατόχου αυτού του παραγωγικού συντελεστή /εμπορεύματος¹.

Ουσιαδές στοιχείο της νεοκλασικής έννοιας των συντελεστών παραγωγής είναι ο προσδιορισμός της άριστης τιμής ή της τιμής ισορροπίας για κάθε έναν από αυτούς. Ειδικότερα οι αμοιβές των συντελεστών παραγωγής κατανοούνται ως ενοίκια που καταβάλλονται από τον επιχειρηματία, ο οποίος άλλωστε εμφανίζεται σαν υπεύθυνος τόσο για τον άριστο συνδυασμό τους, όσο και για την έναρξη της παραγωγικής διαδικασίας. Η έννοια της αμοιβής των συντελεστών παραγωγής ως «ενοικίων» σημαίνει ότι ο κάθε μεμονωμένος κάτοχος συντελεστών παραγωγής θυσιάζει την τωρινή του απόλαυση σε αντιστάθμισμα προς μια ποσότητα μελλοντικού εισοδήματος. Ωστόσο σε σχέση με τον κάτοχο του αγαθού «εργασία» αυτή η θυσία

αφορά ένα πλασματικό αγαθό, αυτό του «ελεύθερου χρόνου» ή της «σχόλης», έναντι του οποίου η «εργασία» ορίζεται ως «αρνητικό όφελος». Με βάση επομένως αυτή τη συγκεκριμένη αντιστάθμιση, η μή απασχόληση κατόχων του παραγωγικού συντελεστή εργασία, εμφανίζεται σαν εκούσια επιλογή των μεμονωμένων κατόχων του (εκούσια ανεργία), δεδομένου ότι με τη λογική αυτού του υποδείγματος οι συγκεκριμένοι κάτοχοι του συντελεστή εργασία προτιμούν στις δεδομένες τιμές που τους προσφέρονται τη «σχόλη».²

Η δυνατότητα αυτή του ατόμου υπονοεί την ύπαρξη δύο υποθέσεων που δεν δηλώνονται ρητώς: Η πρώτη συνεπάγεται την πλήρη και απόλυτη ελευθερία του ατόμου ως προς τις επιλογές της εργασίας. Η ελευθερία αυτή είναι διπλή: Αφ' ενός το άτομο δεν υπόκειται σε κανέναν εξαγοραίο καταναγκασμό που να του επιβάλλει περιορισμούς ως προς την εργασιακή συμπεριφορά του. Αφ' ετέρου το άτομο δεν υπόκειται ούτε σε οικονομικό καταναγκασμό δηλαδή δεν είναι υποχρεωμένο να εργαστεί για να επιβιώσει. Η δεύτερη υπόθεση είναι ότι οι τεχνικές της παραγωγής επιτρέπουν την εργασία κατά βούληση δηλαδή για όσο χρονικό διάστημα επιθυμεί ο εργαζόμενος, ακόμη και για μια ελάχιστη χρονική περίοδο.³

Τόσο η πρώτη όσο και η δεύτερη περίπτωση εκφράζουν την αδυναμία της αγοράς να λειτουργήσει σε καθεστώς τέλειου ανταγωνισμού, είτε γιατί υπάρχουν μονοπωλιακές τάσεις στην αγορά εργασίας, είτε γιατί οι εργαζόμενοι έχουν ελλιπή πληροφόρηση σχετικά με τις προαναφερόμενες – κενές θέσεις εργασίας.

Κατά συνέπεια, η απουσία ευελιξίας των μισθών προς τα κάτω και η έλλειψη πληροφόρησης οδηγούν την αγορά εργασίας σε ασταθή ισορροπία, δηλαδή σε μόνιμη ανεργία. Η λύση η οποία προωθείται από τη νεοκλασική θεωρία συνίσταται στη δημιουργία των προϋποθέσεων για την ύπαρξη του τέλειου ανταγωνισμού, που θα επιτρέψει στο μηχανισμό των τιμών – μισθών να επαναφέρει την αγορά σε κατάσταση ισορροπίας⁴.

Βέβαια με την ταχεία αύξηση του ποσοστού ανεργίας από το τέλος της δεκαετίας του 1980 η σύγχρονη νεοκλασική προσέγγιση για την αγορά εργασίας προσέφερε αρτιότερες αναλύσεις σχετικά με την ακαμψία των χρηματικών μισθών και την έλλειψη του τέλειου ανταγωνισμού στην αγορά εργασίας.

Μπορούμε να διακρίνουμε τρεις σημαντικές ομάδες θεωριών: τις θεωρίες των αποτελεσματικών μισθών (efficiency wage), τις θεωρίες των insiders-outsiders και τις θεωρίες των άρρητων συμβολαίων (implicit contracts).

Σύμφωνα με την θεωρία των "efficient wages" για τον καθορισμό του μισθού δεν λαμβάνεται υπ' όψη μόνο η προσφερόμενη ποσότητα εργασίας, αλλά και η ποιότητα της, όπως αυτή προσδιορίζεται από την ένταση της εργασίας, την παραγωγικότητα της εργασίας κ.λ.π.

Μια εναλλακτική θεώρηση της δυαδικότητας στην αγορά εργασίας είναι η θεωρία των "insiders – outsiders". Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή τα άτομα τα οποία βρίσκονται στην αγορά εργασίας (insiders) επιτυγχάνουν και υπερασπίζονται υψηλούς μισθούς με την βοήθεια των συνδικαλιστικών τους οργανώσεων πράγμα που καθιστά ανέφικτη την απασχόληση των ατόμων που βρίσκονται έξω από την αγορά εργασίας (outsiders).

Η θεωρία των "διαπραγματεύσεων" αποτελεί μια προσπάθεια της σύγχρονης νεοκλασικής προσέγγισης να αιτιολογήσει γιατί η αγορά εργασίας δεν είναι ανταγωνιστική και να κατανοήσει την ανάπτυξη των συνδικάτων και των συλλογικών διαπραγματεύσεων στις ανεπτυγμένες καπιταλιστικά χώρες. Το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων είναι η αύξηση του ποσοστού ανεργίας εξ αιτίας της ακαμψίας η οποία υπάρχει στην αγορά εργασίας αναφορικά με τους μισθούς και την απασχόληση καθώς οι συνδικαλιστικές ενώσεις προστατεύουν τα μέλη τους (insiders) από τα άτομα που βρίσκονται απ' έξω (outsiders).⁵

Η ακαμψία των χρηματικών μισθών οφείλεται σύμφωνα με την θεωρία των "άρρητων συμβολαίων" στο γεγονός ότι οι μισθοί και η απασχόληση καθορίζονται σε μικροεπίπεδο μετά από τη συμφωνία της επιχείρησης με τους εργαζόμενους, που επιτυγχάνεται σε περιβάλλον το οποίο χαρακτηρίζεται από την αβεβαιότητα, η οποία οδηγεί σε συμφωνία εργαζομένων και εργοδοτών για χαμηλές αμοιβές εργασίας, με αντάλλαγμα την ακαμψία των χρηματικών μισθών σε περιόδους οικονομικής κρίσης⁶.

Τέλος, σύμφωνα με την θεωρία των "ατελειών της αγοράς εργασίας" η αγορά εργασίας δεν είναι τυχαία. Η ύπαρξη των θεσμικών παραγόντων στην αγορά εργασίας οδήγησε τη σύγχρονη νεοκλασική αντίληψη στο να συνδέσει το πρόβλημα της ανεργίας με την δυαδικότητα στην αγορά εργασίας. Η μειωμένη κινητικότητα μεταξύ

του πρώτου τομέα της οικονομίας (πρωτεύουσα αγορά εργασίας) και του δεύτερου τομέα της οικονομίας (δευτερεύουσα αγορά εργασίας) είναι η αιτία της ανεργίας των ατόμων του πρώτου τομέα, τα οποία δεν δέχονται να απασχοληθούν σε εργασίες του δεύτερου τομέα⁷.

Κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών θεωρητικών αναζητήσεων είναι η προσπάθεια να ερμηνευτεί η σχετική σταθερότητα του μισθού σε περιόδους υψηλής ανεργίας, η έλλειψη δηλαδή προσαρμοστικότητας προς τα κάτω της αμοιβής εργασίας. Επίσης κοινό χαρακτηριστικό των θεωριών αυτών είναι ότι ερμηνεύουν την ελλιπή προσαρμοστικότητα του μισθού – και την εμφάνιση της ακούσιας ανεργίας- ως αποτέλεσμα της ανισορροπίας στην αγορά εργασίας εξ αιτίας της ελλιπούς αυτής προσαρμοστικότητας ή ακαμψίας του μισθού - ως αποτέλεσμα ορθολογικών επιλογών των μισθωτών, των επιχειρήσεων ή αμφότερων χωρίς να προσφεύγουν στην ύπαρξη θεσμοθετημένων ακαμψιών και στο ρόλο του θεσμικού πλαισίου. Κατά συνέπεια ακόμα και στην περίπτωση μιας απόλυτης θεσμικής απορύθμισης της αγοράς εργασίας, οι επιλογές των επιχειρήσεων και των εργαζομένων δημιουργούν εγγενείς ακαμψίες που δημιουργούν ανισορροπία στην αγορά εργασίας και ενισχύουν την εμφάνιση της ακούσιας ανεργίας. Στην περίπτωση αυτή, η κρατική πολιτική δεν μπορεί να βελτιώσει τη λειτουργία της αγοράς εργασίας με περαιτέρω απορύθμιση, αλλά με μέτρα άμεσης ενίσχυσης της απασχόλησης, προσανατολισμένα σε ειδικά τμήματα των ανέργων και με την αύξηση της συνολικής ζήτησης μέσω της μακροοικονομικής ρύθμισης.⁸

Η κεϋνσιανή πολιτική πλήρους απασχόλησης ακολουθεί κατά βάση τη λογική της επιδίωξης μιας κατάστασης μακροοικονομικής ισορροπίας με τη στήριξη του επιπέδου της συνολικής ζήτησης. Με την σειρά της η πολιτική αυτή εξειδικεύεται περαιτέρω στην λήψη δημοσιονομικών μέτρων (πολιτικές ελλειμματικού προϋπολογισμού, δημόσιες επενδύσεις με την κατασκευή δημοσίων έργων, μείωση της φορολογίας κ.λ.π.). Αυτή η δημοσιονομικού χαρακτήρα παρέμβαση του κράτους ασκεί θετική επίδραση στο επίπεδο της απασχόλησης όχι μέσα από εξειδικευμένες παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας αλλά κυρίως μέσα από την ενίσχυση της συνολικής ζήτησης των νοικοκυριών (καταναλωτικές δαπάνες) ή μέσα από την ενθάρρυνση της επενδυτικής συμπεριφοράς των επιχειρήσεων (δημόσιες επενδύσεις).⁹

Η κεϋνσιανή προσέγγιση θεωρεί ότι η ανεργία είναι ακούσια και όχι εκούσια. Σύμφωνα με τον Κέϋνς το επίπεδο απασχόλησης προσδιορίζεται από την

αναμενόμενη ζήτηση για το προϊόν, από τις τεχνικές συνθήκες παραγωγής και από την παραγωγικότητα της εργασίας και όχι από το μισθό. Η μεταβολή της παραγωγής επιδρά θετικά στην απασχόληση, ενώ η παραγωγικότητα της εργασίας επιδρά αρνητικά. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να αναλυθούν περισσότερο οι παράγοντες εκείνοι που έλκουν εργατικό δυναμικό (π.χ. αύξηση της παραγόμενης ποσότητας) και εκείνοι που οδηγούν στην απώθηση του εργατικού δυναμικού (π.χ. αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας). Η ανεργία μπορεί να μειωθεί σύμφωνα με την κεϋνσιανή θεωρία, μέσα από μια πολιτική τόνωσης της ενεργούς ζήτησης, η οποία, με την σειρά της, θα επηρεάσει θετικά την παραγωγή προϊόντος και απασχόλησης του εργατικού δυναμικού¹⁰.

Μια άλλη ομάδα ερευνητών υποστηρίζει ότι η υψηλή ανεργία οφείλεται στις τεχνολογικές καινοτομίες οι οποίες εισάγονται με ταχείς ρυθμούς και σε μαζική κλίμακα στο τελευταίο τέταρτο του 20ου αιώνα. Πρόκειται για την Τρίτη Τεχνολογική Επανάσταση, η οποία μαζικά και μονίμως αντικαθιστά την ανθρώπινη εργασία με ηλεκτρονικές μηχανές, χωρίς να δημιουργεί δυνατότητες δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας σε άλλους τομείς, αφού όλοι οι κλάδοι της παραγωγής υπόκεινται στον ίδιο τεχνολογικό μετασχηματισμό.¹¹

Ορισμένοι εκπρόσωποι της θεώρησης της ανεργίας υποστηρίζουν ότι αυτή οφείλεται κυρίως σε διαρθρωτικούς παράγοντες και στην έλλειψη αντιστοιχίας εργασιακών προσόντων – εργασιακών απαιτήσεων των θέσεων απασχόλησης. Πρόκειται για τους υποστηρικτές μιας αντίληψης της ανεργίας που δημιουργείται μεν από την τεχνολογική καινοτομία, αλλά με ρυθμούς λιγότερο εντατικούς που επιτρέπουν την προσαρμογή με υστερήσεις και τριβές του εργατικού δυναμικού στις νέες απαιτήσεις των θέσεων εργασίας που δημιουργούνται σταδιακά. Εδώ ως αιτία της διαρθρωτικής ανεργίας προσδιορίζεται η πλευρά της ζήτησης, παρά της προσφοράς¹².

1.3 Η πολιτική απασχόλησης στην Ευρώπη κατά την δεκαετία του '70

Βασικός στόχος των οικονομιών κατά την μεταπολεμική περίοδο ήταν η οικονομική μεγέθυνση και η επίτευξη πλήρους απασχόλησης του εργατικού δυναμικού. Ο τελευταίος στόχος εντασσόταν στη λογική της οικονομικής ανάπτυξης την περίοδο εκείνη. Η ανόρθωση των κατεστραμμένων από τον πόλεμο δυτικών οικονομιών και η επικράτηση του φορντικού μοντέλου, το οποίο στηριζόταν σε εντατική αλλά και

εκτατική ανάπτυξη, επέφεραν την πλήρη απασχόληση για μια περίοδο τουλάχιστον είκοσι χρόνων.

Η πλήρης απασχόληση (Χλέτσος 1991, Ρομπόλης – Χλέτσος 1995) στηρίζεται τόσο στην ασκούμενη οικονομική πολιτική όσο και στον συγκεκριμένο τρόπο οργάνωσης της κοινωνίας. Ο τρόπος οργάνωσης της κοινωνίας που επικράτησε μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο εκφράστηκε από το κράτος πρόνοιας. Η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας όμως στηρίζεται στην ανάπτυξη και την γενίκευση της μισθωτής εργασίας. Παράλληλα μέσω της στήριξης των υπαρχουσών αλλά και της δημιουργίας νέων θέσεων μισθωτής εργασίας παρεμβαίνει και στο επίπεδο της αναπαραγωγής του ατόμου και του εργατικού δυναμικού. Επομένως με υπό το πρίσμα αυτής της θεώρησης με τον όρο πολιτική απασχόλησης εννοείται η πολιτική του κράτους απέναντι στην εργατική δύναμη, η οποία περιλαμβάνει τόσο την παραγωγή της όσο και την κατανομή της σε θέσεις εργασίας.

Η νεοφιλελεύθερη αλλά και η κεϋνσιανή θεωρία ξεχωρίζουν τη διαδικασία της αναπαραγωγής του ατόμου και της εργατικής δύναμης από την διαδικασία κατανομής του στην αγορά εργασίας. Κατά συνέπεια η έννοια της απασχόλησης συνίσταται στην κυρίως στην κατανομή των εργαζομένων σε θέσεις εργασίας.

Η πολιτική απασχόλησης όπως οριζόταν από την νεοκλασική και την κεϋνσιανή θεωρία, στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης, την περίοδο αυτή είχε περισσότερο χαρακτήρα μεμονωμένων επιλεκτικών παρεμβάσεων παρά ενιαίο χαρακτήρα (Δεδουσόπουλος 1995). Οι λόγοι είναι προφανείς. Η πλήρης απασχόληση των προηγούμενων χρόνων, οι υψηλοί ρυθμοί κοινωνικής ανάπτυξης δεν είχαν δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για μια πολιτική απασχόλησης. Η μακροοικονομική παρέμβαση στην αγορά εργασίας στόχευε στην αντιμετώπιση ορισμένων δυσλειτουργιών ή δυσαρμονιών που παρέμεναν στην αγορά εργασίας μετά την μακροοικονομική πολιτική. Τέτοιες παρεμβάσεις ήταν η λειτουργία των δημόσιων γραφείων ανεύρεσης εργασίας, η πολιτική εκπαίδευσης, επαγγελματικής κατάρτισης και επανακατάρτισης, η μεταναστευτική πολιτική, η πολιτική ενίσχυσης της γεωγραφικής κινητικότητας. Στόχοι των επί μέρους παρεμβάσεων ήταν η αντιμετώπιση των επιμερισμένων προβλημάτων της ρύθμισης.

Εάν όμως ξεφύγουμε από την νεοκλασική και την κεϋνσιανή αντίληψη περί της πολιτικής απασχόλησης, μπορούμε να κατανοήσουμε τι ήταν και ποια ήταν η

πολιτική απασχόλησης την περίοδο εκείνη. Όλη η μακροοικονομική πολιτική και γενικότερα η παρέμβαση του κράτους στον παραγωγικό τομέα συνέθεταν μια πολιτική απασχόλησης. Λόγω των συγκεκριμένων οικονομικών, κοινωνικών και τεχνολογικών δεδομένων η πολιτική απασχόλησης την περίοδο εκείνη εστιαζόταν περισσότερο στην αναπαραγωγή του ατόμου και της εργατικής του δύναμης, χωρίς να εγκαταλείπεται η πολιτική της υποστήριξης ή και της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, η οποία επιτυγχανόταν κυρίως μέσα από την εξισορρόπηση των μακροοικονομικών μεγεθών (κατανάλωση, επένδυση) χάρη στη στήριξη του επιπέδου συνολικής ζήτησης (Γράβαρης 1991).

1.4 Οι πολιτικές απασχόλησης στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τις δεκαετίες του '80 και του '90

Η δεκαετία του '70 σημαδεύτηκε τόσο από τις δύο πετρελαϊκές κρίσεις τόσο και από την κρίση του φορντικού μοντέλου οργάνωσης της παραγωγικής διαδικασίας, η οποία γίνεται έντονη στα μέσα και στο τέλος της δεκαετίας του '70. Ως εκ τούτου, η δεκαετία του '80 χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια των ευρωπαϊκών χωρών να ανακάμψουν έχοντας να αντιμετωπίσουν ταυτόχρονα μια σειρά σημαντικών προβλημάτων, όπως αυξημένους ρυθμούς πληθωρισμού, αύξηση του ποσοστού απασχόλησης, αύξηση του ποσοστού των ανέργων, υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα, μείωση της παραγωγικότητας και δημοσιονομική αλλά και κοινωνική κρίση του κράτους πρόνοιας.

Το πρόβλημα της ανεργίας, και γενικότερα της προώθησης της απασχόλησης τίθεται σε αυτοτελή βάση ξεχωριστά από την υπόλοιπη οικονομική πολιτική. Η νεοφιλελεύθερη πολιτική η οποία εφαρμόζεται στην δεκαετία του '80, διαμορφώνει αυτοτελή πολιτική απασχόλησης, όπως αντίστοιχα διαφορετική πολιτική καταπολέμησης του πληθωρισμού, της οικονομικής ανάκαμψης κ.α. Η αντιμετώπιση αυτή οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι η ανεργία δεν θεωρείται πρόβλημα της αναπτυξιακής διαδικασίας αλλά πρόβλημα της καλής λειτουργίας των αγορών.

Επομένως η πολιτική απασχόλησης στοχεύει στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς η οποία θα λύσει το πρόβλημα της ανεργίας. Σήμερα οι πολιτικές απασχόλησης συχνά λειτουργούν ρυθμιστικά στο επίπεδο των εργασιακών σχέσεων με τρόπο που να εξασφαλίζονται οι μακροοικονομικές συνθήκες που επιτρέπουν την κυκλοφορία του

κεφαλαίου άρα και την αξιοποίηση όλων αυτών των παρεμβατικών ρυθμίσεων. Επομένως σε αυτή την φάση έχουμε πολιτικές οι οποίες επικεντρώνονται στην ρύθμιση των ροών ένταξης και αποκλεισμού, σε αντιδιαστολή με τις κενσυναές πολιτικές, που ήταν πολιτικές ένταξης κυρίως, ενώ ταυτοχρόνως, προσπαθούσαν να βελτιώσουν την κατανομή μεταξύ απασχόλησης και ανεργίας στο εσωτερικό της αγοράς εργασίας. (Δεδουσόπουλος 1998).

1.5 Η νέα κατάσταση στην αγορά εργασίας

Η επιμονή του φαινομένου της υψηλής ανεργίας και η αδυναμία της αγοράς εργασίας να επιστρέψει σε κατάσταση ισορροπίας μετά από την πρώτη επίδραση των ανισορροπιών που δημιούργησαν την ανεργία, υποστηρίζεται ότι οφείλεται σε φαινόμενο υστέρησης και εξαιρετικά αργής επιστροφής σε σημείο ισορροπίας¹³.

Τα αίτια της ανεργίας αποτελούν πεδίο αντιτιθέμενων αναλύσεων. Οι απόψεις διχάζονται για το κατά πόσον η ανεργία αποτελεί προϊόν μιας σοβαρής μακροοικονομικής ανισορροπίας (π.χ. περιορισμένη ζήτηση) ή αν αποτελεί προϊόν συνεχούς ανακατανομής της εργασίας ή αν τέλος οφείλεται στους θεσμούς της αγοράς εργασίας που προκαλούν ακαμψίες (και συμβάλλουν στο φαινόμενο που έχει αποκαλεστεί «ευρωσκλήρυνση»).

Ανεξαρτήτως της σχετικής έμφασης που θα μπορούσε να αποδώσει κανείς στα μακροοικονομικά και στα διαρθρωτικά αίτια της ανεργίας, είναι γεγονός ότι από τα μέσα της δεκαετίας του '70 έχουν δρομολογηθεί σημαντικές αλλαγές στις ευρωπαϊκές αγορές με κύριο χαρακτηριστικό την αύξηση της ανασφάλειας και ειδικότερα της οικονομικής ανασφάλειας. Πολλοί είναι οι λόγοι που συνέβαλαν σε αυτή τη νέα κατάσταση, οι κυριότεροι από τους οποίους συνδέονται με εξελίξεις τόσο σε μακροοικονομικό επίπεδο (διάχυση νέας τεχνολογίας και διαθεσιμότητα περισσότερων εναλλακτικών τρόπων οργάνωσης της εργασίας που προσφέρει περισσότερες επιλογές και μεγαλύτερη διαπραγματευτική δύναμη στην εργοδοτική πλευρά) όσο και στο μακροοικονομικό πεδίο (ταχεία ανάπτυξη κεφαλαιαγορών διεθνώς που οδήγησε σε υψηλότερα επιτόκια, συμπίεση των ρυθμών μεγέθυνσης, ανεργία και μείωση των δαπανών για κοινωνική προστασία).

Παρά τις συντονισμένες προσπάθειες να ενισχυθεί η ευελιξία στις αγορές εργασίας (και παρά τα μέτρα που υιοθετήθηκαν από πολλές ευρωπαϊκές οικονομίες κατά τα

τελευταία 15 χρόνια) η ανεργία δεν περιορίστηκε αλλά αντίθετα δείχνει μια αυξητική τάση. Ιδιαίτερα φαίνεται να υποχωρεί ένας συγκεκριμένος τύπος απασχόλησης, αυτός της δια βίου απασχόλησης των ανδρών. Αντίθετα εμφανίζεται να κερδίζει έδαφος το φαινόμενο που έχει ονομαστεί «εκθλιψμός της απασχόλησης» με την διττή έννοια της αύξησης της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας, και της αύξησης των θέσεων απασχόλησης με χαρακτηριστικά που παραδοσιακά θεωρούνταν κατά παράδοση «γυναικεία» (μερική, περιστασιακή, διακοπτόμενη και ευάλωτη απασχόληση). Οι ανασφάλειες που δημιουργούνται με αυτές της ανακατατάξεις γίνονται ακόμα πειστικότερες καθώς βρίσκονται σε πλήρη αναντιστοιχία με αυτό που συνιστούσε τον «κανόνα απασχόλησης» μέχρι χθες, γύρω από το οποίο είχε οργανωθεί το κοινωνικό κράτος και τα διαθέσιμα δίκτυα κοινωνικής προστασίας.

Ειδικότερα μπορούν να εντοπιστούν μια σειρά από νέες ανασφάλειες που δημιουργούνται με αυτές τις εξελίξεις:

- Ανασφάλεια συμμετοχής στην αγορά εργασίας, εξαιτίας της υψηλής ανεργίας
- Ανασφάλεια ως προς το καθεστώς της απασχόλησης εξαιτίας πιέσεων αποδοχής καταστάσεων και ρυθμίσεων μερικής απασχόλησης, ορισμένου χρόνου, κ.α.
- Ανασφάλεια σε ότι αφορά τη διατήρηση της συγκεκριμένης θέσης εργασίας, λόγω ανάγκης αλλαγής θέσης εργασίας ή αλλαγής προδιαγραφών δεξιοτήτων
- Ανασφάλεια που σχετίζεται με την αβεβαιότητα της πρόσβασης σε τεχνικές δεξιότητες
- Ανασφάλεια γύρω από τις συνθήκες εργασίας (κυρίως ασφάλεια και υγιεινή)
- Ανασφάλεια εκπροσώπησης εξαιτίας της μείωσης του ρόλου και της σημασίας των συνδικάτων
- Ανασφάλεια σε ότι αφορά το εισόδημα εξαιτίας των πιέσεων για περιορισμό των κατώτατων αποδοχών και της διάχυσης νέων ευέλικτων μορφών εργασίας που μεταθέτουν τον κίνδυνο και την αβεβαιότητα στο εργατικό δυναμικό.

Οι διεργασίες αυτές αντανakλούν τη διάβρωση της ενότητας και του δυναμισμού της εργατικής τάξης των μεταπολεμικών δεκαετιών, γεγονός που συνοψίζεται με την εύστοχη διατύπωση του Guy Standing ότι «ο φόβος άλλαξε πλευρά στη δεκαετία του '80».

Παραπομπές – Σημειώσεις 1^{οο} Κεφαλαίου

- ¹ Γράβαρης Δ. «Πολιτικές απασχόλησης και ο ρόλος του κράτους στην αγορά εργασίας», Περιοδικό ΤΟΠΟΣ, 1991, σελ. 6
- ² Γράβαρης Δ. «Πολιτικές απασχόλησης και ο ρόλος του κράτους στην αγορά εργασίας», Περιοδικό ΤΟΠΟΣ, 1991, και Χλέτσος Μ. «Η εκπαίδευση ως ενεργητική πολιτική απασχόλησης: όρια και προϋποθέσεις εφαρμογής. Η περίπτωση της Ελλάδας», Πρακτικά Συνεδρίου «Ανεργία, Εργασία, Εκπαίδευση – Κατάρτιση στην Ελλάδα και στη Γαλλία», ΕΚΚΕ, 1998.
- ³ Δεδουσόπουλος Α. «Οικονομική της Εργασίας – Η προσφορά της Εργασίας» Τόμος Α', σελ. 50.
- ⁴ Χλέτσος Μ. «Η εκπαίδευση ως ενεργητική πολιτική απασχόλησης: όρια και προϋποθέσεις εφαρμογής. Η περίπτωση της Ελλάδας», Πρακτικά Συνεδρίου «Ανεργία, Εργασία, Εκπαίδευση – Κατάρτιση στην Ελλάδα και στη Γαλλία», ΕΚΚΕ, 1998.
- ⁵ Χλέτσος Μ. «Η εκπαίδευση ως ενεργητική πολιτική απασχόλησης: όρια και προϋποθέσεις εφαρμογής. Η περίπτωση της Ελλάδας», Πρακτικά Συνεδρίου «Ανεργία, Εργασία, Εκπαίδευση – Κατάρτιση στην Ελλάδα και στη Γαλλία», ΕΚΚΕ, 1998.
- ⁶ Parsons D. "The employment relationship: Job attachment, Work effort and the nature of contracts" Handbook of Labor Economics, Vol. 2, p. 799.
- ⁷ Χλέτσος Μ. «Η εκπαίδευση ως ενεργητική πολιτική απασχόλησης: όρια και προϋποθέσεις εφαρμογής. Η περίπτωση της Ελλάδας», Πρακτικά Συνεδρίου «Ανεργία, Εργασία, Εκπαίδευση – Κατάρτιση στην Ελλάδα και στη Γαλλία», ΕΚΚΕ, 1998
- ⁸ Δεδουσόπουλος Α. «Κοινωνικές Προϋποθέσεις της απασχόλησης και της Ανεργίας», Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 1997, σελ.87
- ⁹ Γράβαρης Δ. «Πολιτικές απασχόλησης και ο ρόλος του κράτους στην αγορά εργασίας», Περιοδικό ΤΟΠΟΣ, 1991, σελ. 9
- ¹⁰ Χλέτσος Μ. «Η εκπαίδευση ως ενεργητική πολιτική απασχόλησης: όρια και προϋποθέσεις εφαρμογής. Η περίπτωση της Ελλάδας», Πρακτικά Συνεδρίου «Ανεργία, Εργασία, Εκπαίδευση – Κατάρτιση στην Ελλάδα και στη Γαλλία», ΕΚΚΕ, 1998.
- ¹¹ J. Rifkin, Το τέλος της Εργασίας, 1996, Νέα Σύνορα
- ¹² Δεδουσόπουλος Α. «Κοινωνικές Προϋποθέσεις της απασχόλησης και της Ανεργίας», Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 1997, σελ.87
- ¹³ Η ανάλυση αυτής της ενότητας στηρίζεται στο εισαγωγικό κείμενο της Λυμπεράκη Α. «Το αίτημα της πλήρους απασχόλησης ανάμεσα στο χθες και το αύριο», στο βιβλίο «Με στόχο ξανά την πλήρη απασχόληση» 1998, εκδ. Πόλις, σελ. 16.

2^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

2.1 Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο «Διάκριση των Πολιτικών της Αγοράς Εργασίας» γίνεται επισκόπηση του περιεχομένου των πολιτικών απασχόλησης έτσι όπως διαμορφώθηκε μέσα στο γενικότερο πλαίσιο των οικονομιών των χωρών της Ευρώπης από την δεκαετία του '70 και μετά.

2.1 Τρεις κατηγορίες πολιτικών είναι αυτές οι οποίες καλούνται να αντιμετωπίσουν το αυξανόμενο πρόβλημα της ανεργίας. Είναι οι *πολιτικές ρύθμισης των ροών εισόδου και απομάκρυνσης, οι ενεργητικές και παθητικές πολιτικές και οι πολιτικές απορύθμισης της αγοράς εργασίας*. Σχετικά με την τελευταία κατηγορία πολιτικών σημειώνεται ότι σε αυτή εντάσσονται μέτρα που αφορούν στην μείωση των θεσμικών περιορισμών για την πρόσληψη και την απόλυση, στην ευελιξία του χρόνου εργασίας και στην εγκατάλειψη των συλλογικών συμβάσεων, θέματα τα οποία πολλές φορές αποτελούν το επίκεντρο πολιτικών συζητήσεων και θεωρητικών αντιπαραθέσεων.

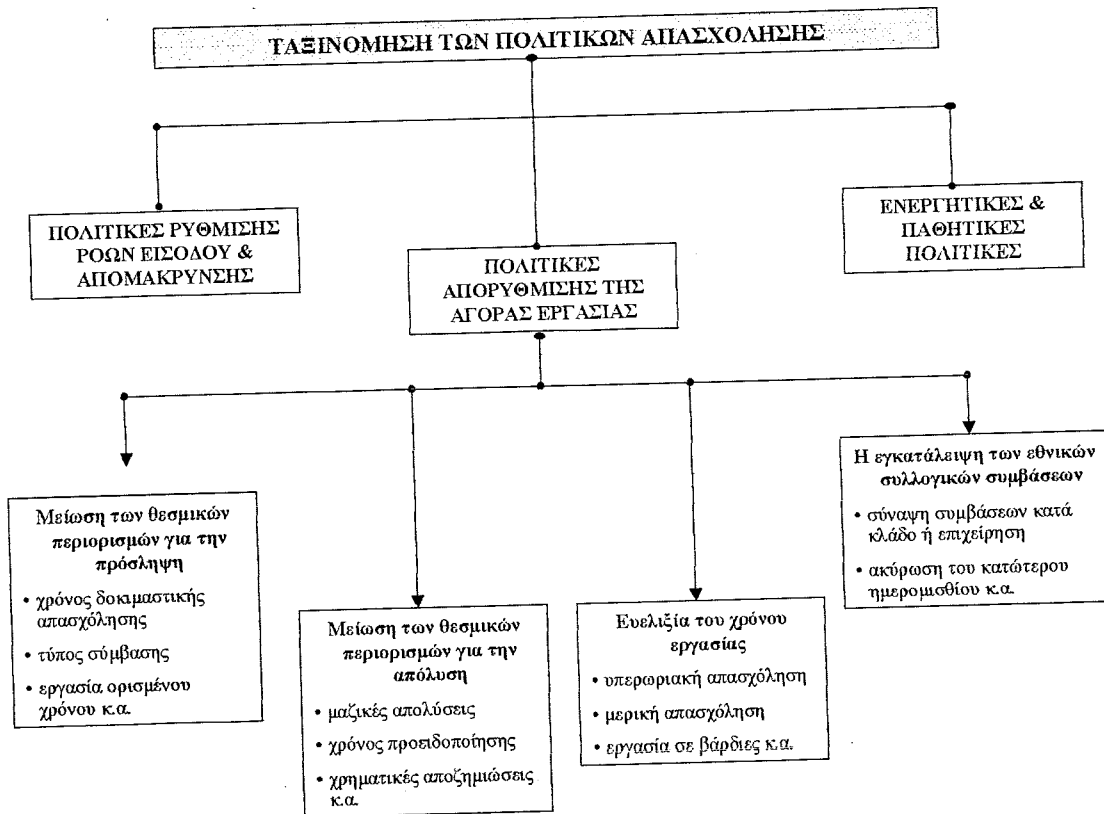
Από αυτές τις κατηγορίες έμφαση, τουλάχιστον σε επίπεδο επιλογής των πολιτικών παρέμβασης στην αγορά εργασίας, δόθηκε ιδιαίτερα τις δύο προηγούμενες δεκαετίες στις ενεργητικές και τις παθητικές πολιτικές. Η εφαρμογή των παθητικών πολιτικών, εξαρχής συνδεδεμένη με την επικράτηση και την εφαρμογή του κράτους πρόνοιας, αποτελεί το κέντρο των αλλαγών σε αυτό το πεδίο και εναλλακτικά ενισχύεται η μεταφορά του κέντρου βάρους στην επέκταση των ενεργητικών πολιτικών.

Οι ενεργητικές πολιτικές αντίστοιχα διακρίνονται σε τρεις επιμέρους κατηγορίες: *στις πολιτικές αντιστοίχισης (matching measures), στις πολιτικές οι οποίες είναι προσανατολισμένες στην προσφορά εργασίας, και στις πολιτικές προσανατολισμένες στην ζήτηση εργασίας*. Η διάκριση αυτή συνιστά και την διάρθρωση της ανάλυσης που ακολουθείται στα επόμενα κεφάλαια.

Στις δύο τελευταίες ενότητες αυτού του κεφαλαίου γίνεται αναφορά σε δύο εναλλακτικές κατηγοριοποιήσεις των πολιτικών εργασίας. Η πρώτη αφορά στην ταξινόμηση των κρατικών παρεμβάσεων σύμφωνα με τον C. Offe όπου διακρίνονται οκτώ τύποι πολιτικών, ανάλογα με την εφαρμογή θετικών κινήτρων ή αρνητικών κυρώσεων, τον αποκλεισμό ή την είσοδο από την αγορά εργασίας και την προσφορά ή την ζήτηση εργασίας. Η δεύτερη κατηγοριοποίηση που αναφέρεται, είναι αυτή που μεθοδολογικά υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων του ΟΟΣΑ.

2.2 Ταξινομήσεις των πολιτικών απασχόλησης

Η εγκατάλειψη των πολιτικών μακροοικονομικής ρύθμισης της αγοράς εργασίας από το τέλος της δεκαετίας του 1970 οδήγησε στην διαμόρφωση τριών ειδών πολιτικών αντιμετώπισης της ανεργίας¹.



Οι πολιτικές αυτές όπως φαίνεται και στο παραπάνω σχήμα μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις μεγάλες κατηγορίες:

- Πρώτον, **πολιτικές ρύθμισης των ροών εισόδου και απομάκρυνσης** του εργατικού δυναμικού στην αγορά εργασίας. Οι πολιτικές ρύθμισης των ροών στοχεύουν στην προσωρινή ή μόνιμη απομάκρυνση τμημάτων του πληθυσμού από τη δομή της απασχόλησης και από την αγορά εργασίας ή αντιθέτως σε αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Οι πολιτικές αυτές στόχευαν συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες με διακριτά γνωρίσματα (φύλο, ηλικία, εθνικότητα κ.λ.π.) και είτε επέβαλαν την απομάκρυνση με διοικητικά μέσα, είτε προκαλούσαν μέσω κινήτρων την εθελουσία απομάκρυνση ή ένταξη.

Χαρακτηριστικές πολιτικές αυτής της κατηγορίας που υιοθετήθηκαν από διάφορες χώρες ήταν η απαγόρευση εισόδου, εγκατάστασης ή επαναπατρισμός οικονομικών μεταναστών, η επέκταση του χρόνου παραμονής στο τυπικό εκπαιδευτικό σύστημα, η μείωση του ηλικιακού ορίου συνταξιοδότησης, και η εισαγωγή πρόωρης ή προοδευτικής συνταξιοδότησης για ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων. Επίσης χρησιμοποιήθηκαν παρεμβάσεις μικρής κλίμακας όπως η γονική άδεια, η ελάττωση του χρόνου εργασίας με παράλληλη εισαγωγή της μερικής απασχόλησης ή του διαμοιρασμού της ίδιας θέσης από δύο εργαζομένους (work sharing).

- Δεύτερον, **πολιτικές απορύθμισης της αγοράς εργασίας** (αύξηση της ευελιξίας των επιχειρήσεων στη ρύθμιση των εργασιακών ζητημάτων). Οι πολιτικές απορύθμισης στοχεύουν στην ακύρωση των θεσμικών περιορισμών που ισχύουν στην αγορά εργασίας και στις εργασιακές σχέσεις και περιλαμβάνουν μεγάλο αριθμό ζητημάτων, τα οποία σχετίζονται με το σύνολο των σχέσεων που αναπτύσσονται στην αγορά εργασίας και στις εργασιακές σχέσεις μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών. Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται:
 - ◆ Η μείωση των θεσμικών περιορισμών για την πρόσληψη (χρόνος δοκιμαστικής απασχόλησης, τύπος σύμβασης, εργασία ορισμένου χρόνου, ή ανάθεση έργου).
 - ◆ Η μείωση των θεσμικών περιορισμών για την απόλυση εργαζομένων (μαζικές απολύσεις, χρόνος προειδοποίησης, χρηματικές αποζημιώσεις, διαδικασίες διαβούλευσης πριν από την κοινοποίηση των απολύσεων)
 - ◆ Η ευελιξία του χρόνου ημερησίας και εβδομαδιαίας εργασίας (υπερωριακή απασχόληση, μερική απασχόληση, εργασία σε βάρδιες, εργασία σε επίσημες αργίες)
 - ◆ Η εγκατάλειψη των εθνικών συλλογικών συμβάσεων και η σύναψη συμβάσεων κατά κλάδο ή επιχείρηση (ακύρωση του κατώτερου ημερομισθίου)
- Τρίτον, οι πολιτικές που καθιερώθηκαν ως «**ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης**» σε άμεση αντιδιαστολή προς τις «**παθητικές**» πολιτικές, στις οποίες εντάσσονται τα επιδόματα ανεργίας και τα λοιπά βοηθήματα κοινωνικού χαρακτήρα.

2.3 Η διάκριση των πολιτικών της αγοράς εργασίας

Ένα στοιχείο διαφοροποίησης των πολιτικών απασχόλησης της περιόδου των δύο τελευταίων δεκαετιών, σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο είναι η ενίσχυση του διαχωρισμού σε "παθητικές" και "ενεργητικές" πολιτικές απασχόλησης. Οι ρίζες όμως της διάκρισης των πολιτικών της αγοράς εργασίας σε ενεργητικές και παθητικές βρίσκονται μερικές δεκαετίες νωρίτερα. Ήδη στο χώρο των διεθνών οργανισμών, ιδιαίτερος του ΟΟΣΑ, μετά το 1975, καθιερώνεται η χρήση αυτού του διαχωρισμού των πολιτικών.

Οι αντιπληθωριστικές πολιτικές που βασίστηκαν στον αναπροσανατολισμό των νομισματικών και δημοσιονομικών πολιτικών οδήγησαν σε σημαντική άνοδο του πληθωρισμού. Ταυτοχρόνως, οι πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης, δεν αποδείχτηκαν αποτελεσματικές στην διαμόρφωση μιας ισόρροπης ανάπτυξης και στην εξασφάλιση υψηλών ρυθμών δημιουργίας θέσεων εργασίας.

Η διαμόρφωση ενός τέτοιου κλίματος σε διεθνές και εθνικό επίπεδο οδηγεί στην ανάγκη ενεργητικότερης παρέμβασης στην αγορά εργασίας. Έτσι ο όρος ενεργητικές πολιτικές εμφανίζεται στο προσκήνιο σε αντιπαράθεση με μια σειρά παθητικών πολιτικών. Η χρήση του όρου ενεργητικές σε αντιπαράθεση με τον όρο παθητικές περιέχει μια θετική φόρτιση. Ο συνειρμός «ενεργητικός = θετικός = αποτελεσματικός» είναι προφανής, όπως και ο συνειρμός «παθητικός = αρνητικός = αναποτελεσματικός». ²

Όσον αφορά τους **στόχους** των πολιτικών:

- οι *ενεργητικές* στοχεύουν σε παρεμβάσεις στα αίτια που προκαλούν την ανεργία και σε συγκεκριμένες περιπτώσεις διάφοροι τύποι πολιτικών, όπως οι πολιτικές επιδότησης της απασχόλησης αναδεικνύουν την ενεργητικότητά τους παρεμβαίνοντας στον τρόπο λειτουργίας της αγοράς εργασίας,
- οι *παθητικές* πολιτικές στοχεύουν στον περιορισμό και στην άμβλυνση των συνεπειών της ανεργίας επί του βιοτικού επιπέδου των ομάδων πληθυσμού που πλήττονται από αυτή. Οι παθητικές πολιτικές σε γενικές γραμμές αποδέχονται παθητικά την λειτουργία της αγοράς και παρεμβαίνουν εκ των υστέρων, προκειμένου να αμβλύνουν τις συνέπειες της λειτουργίας της ή με άλλα λόγια να μειώσουν τις συνέπειες της εμφάνισης της ανεργίας.

2.3.1 Παθητικές Πολιτικές

Η ανάπτυξη των παθητικών πολιτικών όπως ήδη έχει αναφερθεί συνδέεται με το κοινωνικό κράτος, και την υποστήριξη των ατόμων που εν δυνάμει συμμετέχουν στην αγορά εργασίας αλλά δεν μπορούν αν αποκτήσουν τα απαραίτητα μέσα επιβίωσης³. Κύριο χαρακτηριστικό των παθητικών πολιτικών είναι ότι δεν αντιμετωπίζουν την «πηγή» του προβλήματος, αλλά παρεμβαίνουν στο επίπεδο των αποτελεσμάτων παρέχοντας εκείνα τα μέσα συντήρησης που θα επιτρέψουν στα άτομα να συντηρηθούν, και να είναι σε θέση να ενταχθούν ή να επανενταχθούν στην αγορά εργασίας. Στην κατηγορία των παθητικών πολιτικών εντάσσονται οι πολιτικές συνταξιοδότησης καθώς και οι επιδοματικές (τακτικές και έκτακτες) πολιτικές της ανεργίας.

Η εφαρμογή των παθητικών πολιτικών προϋποθέτει την ύπαρξη συστημάτων προστασίας από την ανεργία. Η μορφή αυτών των συστημάτων ποικίλει τόσο σε επίπεδο μορφών όσο και σε επίπεδο οργάνωσης. Η ανάλογη αύξηση εφαρμογής των παθητικών πολιτικών σε σχέση με την αυξανόμενη ανεργία, επικρίθηκε στην βάση του επιχειρήματος της λειτουργίας των μέτρων τους ως αντικίνητρα για την εύρεση ή την αποδοχή θέσεων εργασίας. Η συμπεριφορά αυτή προδιαγράφεται μέσω της εισοδηματικής ουσιαστικά στήριξης των ανέργων, με την παροχή των επιδομάτων και την αύξηση των μισθών επιβίωσης.

2.3.2 Ενεργητικές πολιτικές

Οι ενεργητικές πολιτικές στο αρχικό στάδιο της εμφάνισής τους λειτουργούν σε συνδυασμό με μακροοικονομικές πολιτικές ρύθμισης της ζήτησης, έχουν δηλαδή κατά κάποιο τρόπο επικουρικό χαρακτήρα, αλλά από το τέλος της δεκαετίας του '70 οι ενεργητικές πολιτικές κυριαρχούν σε συνδυασμό με πολιτικές ρύθμισης της αγοράς εργασίας και περιορισμού τόσο των κρατικών παρεμβάσεων όσο και του ρόλου των συνδικάτων.

Στόχος των ενεργητικών πολιτικών είναι η αύξηση της απασχόλησης χωρίς της αύξηση της ζήτησης για αγαθά και υπηρεσίες, που επηρεάζουν την αύξηση του πληθωρισμού.

Σύμφωνα με την θεωρία του Calmfors οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης εξυπηρετούν τέσσερις βασικούς στόχους:

- Πρώτον αυξάνουν το συνολικό επίπεδο της απασχόλησης μειώνοντας αντίστοιχα το επίπεδο της ανεργίας
- Δεύτερον, στοχεύουν στην διατήρηση του εργατικού δυναμικού, διατηρώντας παράλληλα το επίπεδο των τεχνικών δεξιοτήτων του
- Τρίτον στοχεύουν στην διατήρηση και την ενίσχυση των μηχανισμών κατανομής του εργατικού δυναμικού στις θέσεις εργασίας
- Τέταρτον συνδέονται με την διαχείριση του συστήματος ασφαλιστικής κάλυψης των ανέργων.

Υποστηρίζεται ότι η αποτελεσματική εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών διαμορφώνει στην αγορά όρους ευελιξίας για τις επιχειρήσεις, που χρειάζονται εργατικό δυναμικό με υψηλές δεξιότητες, ενώ ταυτοχρόνως διαμορφώνει προϋποθέσεις επανένταξης στην απασχόληση ατόμων, που είτε είναι άνεργα είτε εργάζονται σε προβληματικές και φθίνουσες βιομηχανίες.

Βεβαίως οι ενεργητικές πολιτικές δεν είναι δυνατό να υποκαταστήσουν τις παθητικές (επιδότησεις και παροχές στους άνεργους) ή να οδηγήσουν στο ξεπέραςμα της οικονομικής στασιμότητας που συνήθως συνδυάζεται με υψηλή ανεργία, αλλά είναι δυνατόν να αποδειχθούν χρήσιμο εργαλείο στην αύξηση της παραγωγικότητας του εργατικού δυναμικού, και στην μείωση της ανεργίας.

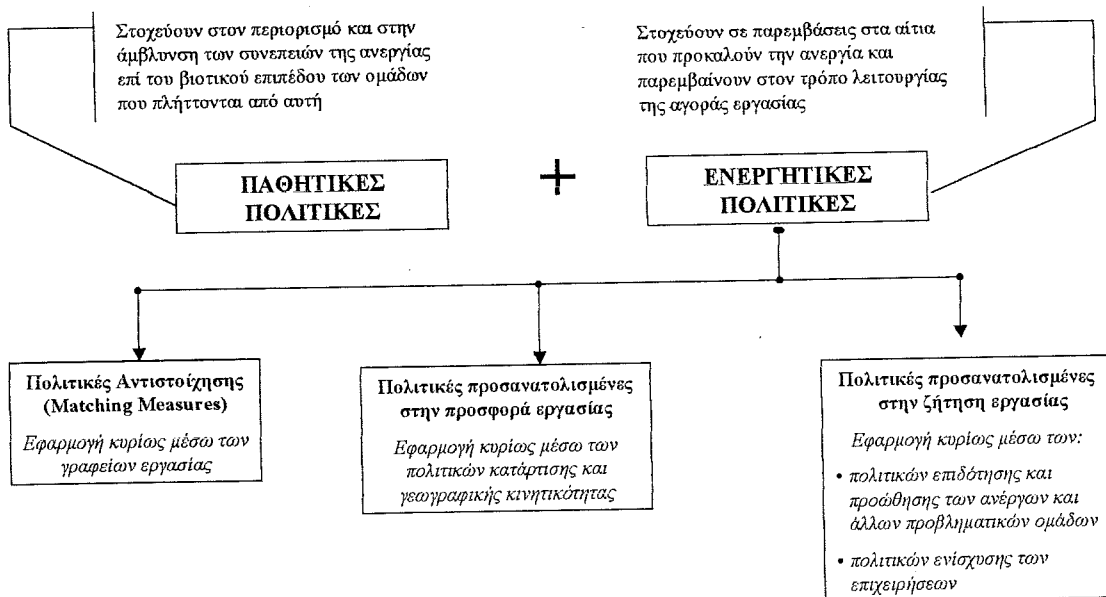
2.4 Διάκριση των ενεργητικών πολιτικών

Οι ενεργητικές πολιτικές είναι δυνατό να διακριθούν :

- Πρώτον σε πολιτικές αντιστοίχισης (matching measures) που αποσκοπούν στην διευκόλυνση και βελτίωση της κατανομητικής λειτουργίας της αγοράς εργασίας
- Δεύτερον σε πολιτικές προσανατολισμένες στην πλευρά της προσφοράς εργασίας, που αποσκοπούν στο να καταστήσουν την εργατική δύναμη περισσότερο εμπορεύσιμη
- Τρίτον σε πολιτικές προσανατολισμένες στην ζήτηση της εργασίας που αποσκοπούν στην μείωση της ανεργίας μέσα από την δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης στον ιδιωτικό ή στο δημόσιο τομέα.

Στο σχήμα που ακολουθεί παρουσιάζονται συνοπτικά οι στόχοι των παθητικών και των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης καθώς και η διάθρωση των τελευταίων.

ΔΙΑΦΩΡΩΣΗ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΩΝ ΠΑΘΗΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ



2.4.1 Πολιτικές αντιστοίχισης (Matching measures)

Η βελτίωση της κατανομής της λειτουργίας της αγοράς εργασίας επιτυγχάνεται:

- με την άμβλυση των αναντιστοιχιών μεταξύ προσφοράς και ζήτησης, που κυρίως επιδιώκεται με την συμμετοχή των ατόμων σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης.
- με την ενεργοποίηση των ατόμων στην αναζήτηση εργασίας
- με την ενίσχυση και την στήριξη των εργοδοτών να προσλάβουν άτομα που έχουν παρακολουθήσει προγράμματα στην αγορά εργασίας.

Οι πολιτικές αντιστοίχισης κυρίως αναπτύσσονται και στηρίζονται στα γραφεία εργασίας ο ρόλος των οποίων κατ' αρχήν συνίσταται στην συλλογή και χρησιμοποίηση πληροφοριών γύρω από τις κενές θέσεις εργασίας και την τοποθέτηση των ανέργων στις θέσεις αυτές. Η σημασία των γραφείων ευρέσεως εργασίας όμως εντοπίζεται στο γεγονός ότι επιβάλλεται να διαδραματίσουν ένα

καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση της συνοχής του συνόλου των εφαρμοζόμενων πολιτικών απασχόλησης.

2.4.2 Πολιτικές προσανατολισμένες στην πλευρά της προσφοράς εργασίας

Κύριος άξονας της ενίσχυσης της «εμπορευματικότητας» της προσφοράς εργασίας είναι οι **πολιτικές κατάρτισης**, αλλά στην κατηγορία αυτή μπορούν να ενταχθούν και πολιτικές διευκόλυνσης της γεωγραφικής κινητικότητας των απασχολούμενων. Οι πολιτικές κατάρτισης και επανακατάρτισης είναι πολιτικές επένδυσης στο βαθμό που στοχεύουν στην αύξηση της παραγωγικότητας της εργατικής δύναμης. Κατά συνέπεια η κατάρτιση θα πρέπει να σχετίζεται τόσο με βραχυχρόνιες όσο και με μακροχρόνιες εξελίξεις στην αγορά εργασίας. Οι διάφορες μορφές της (αρχική κατάρτιση, συνεχιζόμενη, επανακατάρτιση, ενδοεπιχειρησιακή, μαθητεία) απευθύνονται σε διαφορετικές κατηγορίες του εργατικού δυναμικού και αποσκοπούν στο να συμβάλλουν στην επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων. Όλες όμως οι μορφές κατάρτισης που εμφανίζονται στην αγορά εργασίας έχουν ένα κοινό στόχο: να παρέχουν σε συγκεκριμένες κατηγορίες του εργατικού δυναμικού εκείνα τα εφόδια (δεξιότητες) που απαιτούνται από τα συστήματα απασχόλησης και που δεν κατέστη δυνατό για διάφορους λόγους, να παρασχεθούν στα άτομα είτε μέσα από το εκπαιδευτικό σύστημα, είτε μέσα από το σύστημα της τεχνικής εκπαίδευσης, είτε μέσα από τις ίδιες τις επιχειρήσεις. Έτσι η κατάρτιση ως μορφή ενεργητικής πολιτικής στην αγορά εργασίας, σχετίζεται έμμεσα τόσο με το εκπαιδευτικό σύστημα και το σύστημα τεχνικής εκπαίδευσης όσο και με τις ίδιες τις επιχειρήσεις.

2.4.3 Πολιτικές προσανατολισμένες στην ζήτηση της εργασίας

Οι πολιτικές ενίσχυσης της ζήτησης εργασίας με την σειρά τους μπορούν να διακριθούν :

- σε πολιτικές που μέσα από επιδοτήσεις στοχεύουν στην προώθηση των ανέργων αλλά και άλλων προβληματικών ομάδων του εργατικού δυναμικού στην απασχόληση

- σε πολιτικές που στοχεύουν στην ενίσχυση των επιχειρήσεων προκειμένου να τους βοηθήσουν στην ανάληψη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών και δραστηριοτήτων.

Η ενίσχυση τέτοιων πολιτικών έχει ως συνέπεια την μείωση των δαπανών για επιδόματα ανεργίας και γενικότερα την μείωση των δαπανών του κοινωνικού κράτους ενώ ταυτόχρονα συμβάλλει στην ανάπτυξη των δεξιοτήτων του ατόμου, στην ανάπτυξη των διαδικασιών ένταξης και προφυλάσσει τα άτομα από την δραστηριοποίησή τους εκτός της επίσημης οικονομίας.

Παρόλα αυτά η ανάπτυξη των πολιτικών δημιουργίας νέων θέσεων απασχόλησης συνδέεται με την εμφάνιση του φαινομένου της υποκατάστασης το οποίο συνήθως λαμβάνει δύο μορφές:

- Η πρώτη μορφή συνδέεται με τις περιπτώσεις υποκατάστασης της εργασίας, γεγονός που σημαίνει ότι πολλές φορές οι θέσεις που δημιουργούνται (στον ευρύτερο δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα) αντικαθιστούν ή ανταγωνίζονται άλλες θέσεις. Συνέπεια αυτού, είναι η μη δημιουργία πραγματικών θέσεων απασχόλησης.
- Η δεύτερη μορφή συνδέεται με τις περιπτώσεις της χρηματικής υποκατάστασης. Στις περιπτώσεις αυτές όταν τοπικά και περιφερειακά όργανα συμμετέχουν σε προγράμματα δημιουργίας απασχόλησης στην ουσία μεταβιβάζουν ένα τμήμα των δαπανών από τον δικό τους προϋπολογισμό στον κρατικό.

2.5 Ταξινόμηση της κρατικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας σύμφωνα με τον C. Offe

Η διάκριση των πολιτικών της αγοράς εργασίας στηρίζεται κυρίως στην αλλαγή της κρατικής πολιτικής σε σχέση με το μεταπολεμικό κράτος πρόνοιας και στην υιοθέτηση κρατικών πολιτικών αντιμετώπισης προβλημάτων κακής λειτουργίας της καπιταλιστικής αγοράς.

Κρίθηκε ενδιαφέρον πέρα, από την παρουσίαση που προηγήθηκε να αναφερθεί η ταξινόμηση που επιχειρήθηκε από τον C. Offe. Σύμφωνα με αυτή την κατηγοριοποίησή παρέχεται ένα ενιαίο και συνολικό πλαίσιο ερμηνείας της διάκρισης ανάμεσα σε ενεργητικές και παθητικές πολιτικές. Συγκεκριμένα ο C.

Offe προχωρεί στην ταξινόμηση τύπων κρατικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας, βάση τριών μεταβλητών:

- Η πρώτη αναφέρεται στο αν η κρατική παρέμβαση προσλαμβάνει τη μορφή θετικών κινήτρων ή αρνητικών κυρώσεων.
- Η δεύτερη στο αν η κρατική παρέμβαση στοχεύει στον αποκλεισμό/έξοδο ή στην ένταξη/είσοδο στην αγορά εργασίας.
- Η τρίτη αναφέρεται στο εάν η κρατική παρέμβαση αναφέρεται στο σκέλος της ζήτησης ή στο σκέλος της προσφοράς εργασίας, στους εργοδότες ή στο εργατικό δυναμικό αντίστοιχα.

Με την βοήθεια αυτών των μεταβλητών ο C. Offe οδηγείται σε μια ταξινόμηση οκτώ (8) δυνατών τύπων κρατικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας:

- 1^{ος} Τύπος: προσλαμβάνει την μορφή θετικών κινήτρων, στοχεύει στον αποκλεισμό /έξοδο από την αγορά εργασίας και αναφέρεται στο σκέλος της ζήτησης (π.χ. πολιτική πρόωρης συνταξιοδότησης).
- 2^{ος} Τύπος: προσλαμβάνει την μορφή αρνητικών κυρώσεων, στοχεύει στον αποκλεισμό /έξοδο από την αγορά εργασίας και αναφέρεται στο σκέλος της ζήτησης (π.χ. απαγόρευση της παιδικής εργασίας και της απασχόλησης παράνομων μεταναστών)
- 3^{ος} Τύπος: προσλαμβάνει την μορφή θετικών κινήτρων, στοχεύει στον αποκλεισμό /έξοδο από την αγορά εργασίας και αναφέρεται στο σκέλος της προσφοράς εργασίας (π.χ. επιδόματα και άδειες μητρότητας, η θέσπιση κινήτρων για την επιστροφή των μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους καθώς και οι αρχικές επιδοτήσεις για αυτο-απασχολούμενους και ελεύθερους επαγγελματίες)
- 4^{ος} Τύπος: προσλαμβάνει την μορφή αρνητικών κυρώσεων στοχεύει στον αποκλεισμό /έξοδο από την αγορά εργασίας και αναφέρεται στο σκέλος της προσφοράς εργασίας (π.χ. επέκταση της υποχρεωτικής εκπαίδευσης, μείωση της κατώτατης σύνταξης)
- 5^{ος} Τύπος: προσλαμβάνει την μορφή θετικών κινήτρων, στοχεύει στην ένταξη/είσοδο στην αγορά εργασίας και αναφέρεται στο σκέλος της

ζήτησης (π.χ. πολιτική επιδότησης του μισθού σε εργοδότες που δημιουργούν νέες θέσεις απασχόλησης)

6^{ος} Τύπος: προσλαμβάνει την μορφή αρνητικών κυρώσεων, στοχεύει στην ένταξη/είσοδο στην αγορά εργασίας, και αναφέρεται στο σκέλος της ζήτησης εργασίας (π.χ. μέγιστο όριο εργάσιμης ημέρας, καθώς και πολιτική προστασίας έναντι των απολύσεων)

7^{ος} Τύπος: προσλαμβάνει την μορφή θετικών κινήτρων, στοχεύει στην ένταξη/είσοδο στην αγορά εργασίας, και αναφέρεται στο σκέλος της προσφοράς εργασίας (π.χ. πολιτική επανακατάρτισης και συνεχιζόμενης εκπαίδευσης)

8^{ος} Τύπος: προσλαμβάνει την μορφή αρνητικών κυρώσεων, στοχεύει στην ένταξη/είσοδο στην αγορά εργασίας, και αναφέρεται στο σκέλος της προσφοράς εργασίας (π.χ. προσδιορισμός επιπέδων αποδοχών και δεξιοτήτων τα οποία οφείλει να αποδεχθεί ο άνεργος, -αλλιώς χάνει κάθε δικαίωμα στο επίδομα ανεργίας- ή τα επίπεδα μισθών που προσδιορίζονται από τις συλλογικές συμβάσεις)

Η πλέον σημαντική μεταβλητή στην τυπολογία του C. Offe είναι αυτή του αποκλεισμού/έξοδου από την αγορά εργασίας ή της ένταξης/είσοδου στην αγορά εργασίας. Έτσι όλοι οι τύποι πολιτικών που στοχεύουν στον αποκλεισμό/έξοδο από την αγορά εργασίας χαρακτηρίζονται ως κοινωνική πολιτική καθώς διαμορφώνουν συνθήκες διαβίωσης για άτομα που ευρίσκονται εκτός της αγοράς εργασίας.

Από την άλλη μεριά όλοι οι τύποι πολιτικών οι οποίοι στοχεύουν στην ένταξη ή στην είσοδο στην αγορά εργασίας δεν μπορούν σύμφωνα με τον C. Offe να χαρακτηριστούν ως κοινωνική πολιτική, αφού αποδέχονται –είτε αναφέρονται στην ζήτηση είτε στην προσφορά εργασίας- την εμπορευματική λογική της αγοράς εργασίας.

Πίνακας 2.1: Τοπολογία των Πολιτικών Κρατικής Παρέμβασης στην Αγορά Εργασίας βάσει της θεωρίας του C. Offe

Τύποι Κρατικής Παρέμβασης	1 ^η Μεταβλητή Κρατικής Παρέμβασης		2 ^η Μεταβλητή Κρατικής Παρέμβασης		3 ^η Μεταβλητή Κρατικής Παρέμβασης		Ενδεικτικές ασκούμενες πολιτικές ανά τύπο
	Θετικά Κίνητρα	Αρνητικές Κυρώσεις	Αποκλεισμός/έξοδος από την αγορά εργασίας	Ενταξη/είσοδος στην αγορά εργασίας	Ζήτηση Εργασίας	Προσφορά Εργασίας	
1ος Τύπος	✓		✓		✓		Πρόωρη συνταξιοδότηση
2ος Τύπος		✓	✓		✓		Απαγόρευση της παιδικής εργασίας, της απασχόλησης παράνομων μεταναστών κ.α.
3ος Τύπος	✓		✓			✓	Επιδόματα και άδειες μητρότητας, κίνητρα επιστροφής μεταναστών επιδοτήσεις αυτοαπασχολούμενων και ελεύθερων επαγγελματιών
4ος Τύπος		✓	✓			✓	Επέκταση της υποχρεωτικής εκπαίδευσης, μείωση της κατώτατης σύνταξης κ.α.
5ος Τύπος	✓			✓	✓		Πολιτική επιδότησης του μισθού σε εργοδότες που δημιουργούν νέες θέσεις απασχόλησης
6ος Τύπος		✓		✓	✓		Μέγιστο όριο εργάσιμης ημέρας, πολιτική προστασίας έναντι των απολύσεων
7ος Τύπος	✓			✓		✓	Πολιτική επανακατάρτισης και συνεχιζόμενης εκπαίδευσης
8ος Τύπος		✓		✓		✓	Προσδιορισμών αποδοχών απασχόλησης ανέργων επίπεδα μισθών βάση συλλογικών συμβάσεων κ.α

Πηγή: Δεδουσόπουλος Α. «Ενεργητικές και Παθητικές Πολιτικές Αντιμετώπισης της Ανεργίας: Ο ρόλος του ΟΑΕΔ» (μετά από επεξεργασία)

2.5 Σύνδεση κατηγοριοποίησης Πολιτικών Απασχόλησης και Μέτρων σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ

Στην δεκαετία του 1990 υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων του ΟΟΣΑ⁴ μια κωδικοποίηση των μέτρων πολιτικών απασχόλησης στην βάση της αποτελεσματικότητας τους και των νέων οικονομικών προκλήσεων.

Έτσι το σύνολο των εφαρμοζόμενων πολιτικών χωρίζεται σε τρεις βασικούς τύπους στόχων και πολιτικών:⁵

1. Ενίσχυσης της προσφοράς εργασίας
2. Αύξηση και στήριξη των ειδικοτήτων απασχόλησης,
3. Προώθηση των μέτρων ενεργητικής έρευνας (σε αυτό το τύπο πολιτικών ανήκουν υπηρεσίες πληροφόρησης, ψυχολογικής στήριξης ανέργων, καταγραφής κενών θέσεων απασχόλησης και υπηρεσίες εργασιακής κινητικότητας κ.α.)

Βάση αυτών των τριών βασικών κατευθύνσεων έγινε η εξής κατηγοριοποίηση:

1. Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης (Γραφεία Εργασίας)
2. Κατάρτιση
3. Μέτρα υπέρ των νέων
4. Επιδότηση της απασχόλησης
5. Μέτρα για άτομα με ειδικές ανάγκες (ΑΜΕΑ)
6. Μέτρα αποζημίωσης της ανεργίας
7. Μέτρα πρόωρης συνταξιοδότησης

Οι κατηγορίες 1-5 αποτελούν μέτρα ενεργητικών πολιτικών, ενώ οι 6-7 μέτρα παθητικών πολιτικών.

Το σύστημα που αναπτύχθηκε βάση αυτών των παραμέτρων για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της εφαρμογής των πολιτικών απασχόλησης στις χώρες του ΟΟΣΑ περιγράφεται στον Πίνακα 2.2.

Πίνακας 2.2 Τυπολογία παρακολούθησης των Πολιτικών Απασχόλησης των χωρών του ΟΟΣΑ

Μέτρα Πολιτικών Απασχόλησης	(I) Ενίσχυση της προσφοράς εργασίας	(II) Αύξηση των ειδικοτήτων απασχόλησης	(III) Πρόωθηση των μέτρων ενεργητικής έρευνας	(IV) Απασχόληση ως αντικειμενικός κοινωνικός σκοπός	(V) Μέτρα Παθητικών Πολιτικών
1. Γραφεία Εργασίας			Γραφεία – Υπηρεσίες Απασχόλησης		
2. Κατάρτιση	Κατάρτιση των ενήλικων ανέργων	Κατάρτισης των απασχολουμένων			
3. Μέτρα Υπέρ των Νέων	Μέτρα για τους άνεργους νέους	Στήριξη της μαθητείας και της γενικής (τεχνικής) εκπαίδευσης των νέων			
4. Μέτρα Επιδότησης της Απασχόλησης	Επιδότηση της απασχόλησης, εκτός αυτής στον δημόσιο τομέα			Απασχόληση στον δημόσιο τομέα	
5. Μέτρα στήριξης των ΑΜΕΑ	Επαγγελματική αποκατάσταση			Απασχόληση για τους ΑΜΕΑ	
6. Μέτρα αποζημίωσης της ανεργίας					Μέτρα αποζημίωσης της ανεργίας
7. Μέτρα Πρόωρης Συνταξιοδότησης					Επιδότηση Πρόωρης Συνταξιοδότησης

Πηγή: Asa Sohlman, David Turnham, "What Can Developing Countries from OECD Labor Market Programs and Policies?", (μετά από επεξεργασία)

Παραπομπές – Σημειώσεις 2^ο Κεφαλαίου

- ¹ Δεδουσόπουλος Α. «Ενεργητικές και Παθητικές Πολιτικές Αντιμετώπισης της Ανεργίας: Ο ρόλος του ΟΑΕΔ», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1998
- ² Δεδουσόπουλος Α., «Πολιτικές για την αγορά εργασίας στο τέλος του εικοστού αιώνα», Τετράδια ΙΝΕ, τ. 4, σελ. 30
- ³ Σύμφωνα με τον θεωρητικό C. Offe «το κράτος ευημερίας έχει αναλάβει να περιορίσει τις επιπτώσεις των δεινών της αλόγιστης καπιταλιστικής ανάπτυξης (ανεργία, εργατικά ατυχήματα, ασθένειες κ.α.) με την εφαρμογή μέτρων βελτίωσης της κοινωνικής ζωής» (Καράγιωργας Σ. Οι οικονομικές λειτουργίες του Κράτους).
- ⁴ βάση του OECD Secretariat Report "A New Framework for Labour Market Policies" 1989a, 1990b
- ⁵ Asa Sohlman, David Turnham, "What Can Developing Countries from OECD Labour Market Programs and Policies?", Technical Paper No 143, January 1994

3^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΚΟΙΝΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

3.1. Διαδικασίες Διαμόρφωσης Κοινής Πολιτικής Απασχόλησης

Η διαμόρφωση κοινής πολιτικής απασχόλησης αποφασίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Έσσην, τον Δεκέμβριο του 1994, ως συνέχεια της «Λευκής Βίβλου για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση»¹. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από όλα τα μέλη κράτη, να προετοιμάσουν Πολυετή Προγράμματα για την Απασχόληση στα οποία περιγράφονται οι βασικές στρατηγικές των πολιτικών απασχόλησης, τα μέτρα αλλά και τα αναμενόμενα αποτελέσματα τους, από τα οποία θα προκύπτει η Ενιαία Έκθεση για την Απασχόληση.

Η αποκαλούμενη «Συμφωνία του Έσσην», αποτέλεσε αντικείμενο συζήτησης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην συνάντηση της Μαδρίτης (Δεκέμβριος του 1995) και στο Δουβλίνο (Δεκέμβριος του 1996), κάθε φορά στην βάση της Ενιαίας Έκθεσης για την Απασχόληση που είχε εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Επίσης συναντήσεις με θέμα την Ευρωπαϊκή Πολιτική Απασχόλησης έγινε στην Φλωρεντία (Ιούνιος 1996) και στο Άμστερνταμ (Ιούνιος 1997).

Από την Συμφωνία του Άμστερνταμ προτάθηκαν και εγκρίθηκαν δύο βασικές καινοτομίες σχετικά με τον τρόπο άσκησης της ενιαίας πολιτικής απασχόλησης:

1. Μετά από εγκεκριμένη εισήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Επιτροπή των Οικονομικών και Κοινωνικών Δικαιωμάτων, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Επιτροπή Απασχόλησης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα πρέπει κάθε χρόνο να θέτει τις βασικές κατευθύνσεις της πολιτικής απασχόλησης, λαμβάνοντας υπόψη την γενικότερη οικονομική πολιτική της κοινότητας.
2. Μετά από πλειοψηφικά εγκεκριμένη εισήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αυτή θα εξετάζει την ασκούμενη πολιτική απασχόλησης κάθε κράτους μέλους ανά εξάμηνο, με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας της.²

Το επίσημο κείμενο που παρουσιάζει τις αποφάσεις των κρατών μελών για την πολιτική απασχόλησης που συμφωνήθηκε στο Άμστερνταμ είναι η «**Ατζέντα 2000 για την Απασχόληση**». Στο κείμενο παρουσιάζονται οι τελευταίες τάσεις στην απασχόληση, και οι αποφάσεις πολιτικής ενόψει του 21ου αιώνα στα πλαίσια της ενιαίας αγοράς και της τρίτης φάσης της νομισματικής ενοποίησης.

3.2. Πλαίσιο της Οικονομίας και της Απασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Τα χαρακτηριστικά που απασχολούν στο μεγαλύτερο βαθμό την Ε.Ε. 3 σχετικά με την απασχόληση, τα οποία όμως δεν λειτουργούν ανεξάρτητα από την γενικότερη οικονομική πολιτική, συνοψίζονται στα μεγάλα ποσοστά ανεργίας, που παραπέμπουν στην κρίση της δεκαετίας του 1970, στην δυσκολία σταθερής αύξησης της απασχόλησης και στην ιδιαίτερη χαμηλών ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης που σημειώνονται την τελευταία δεκαετία.

Μεταξύ των ετών 1991 και 1996 σημειώνεται αύξηση του ΑΕΠ της Ε.Ε. κατά 1,6% ενώ καταγράφεται η απώλεια 4,5 περίπου εκατομμυρίων θέσεων εργασίας ως αποτέλεσμα της στασιμότητας και της μονεταριστικής πολιτικής που ασκήθηκε για την αντιμετώπισή της των χαμηλών ρυθμών ανάπτυξης. Η ασαφής οικονομική πολιτική που ασκήθηκε από το 1988 και μετά, η αύξηση και η επιμονή μεγάλων ποσοστών πληθωρισμού στις αρχές της δεκαετίας του '90 είχαν ως αποτέλεσμα την άνοδο των επιτοκίων σε πολύ υψηλά επίπεδα. Αυτή η αυξομείωση των τιμών είχε αντίκτυπο στην νομισματική πολιτική με αποτέλεσμα αναποτελεσματική άσκηση οικονομικής πολιτικής και της έλλειψης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

Η οικονομική ανάκαμψη ξεκίνησε στα μέσα του 1993 και σταθεροποιήθηκε το 1994. Η απασχόληση αυξήθηκε 1% μεταξύ του πρώτου τετραμήνου 1994 και του τρίτου τετραμήνου του 1995. Το επιτόκιο παρουσίαζε όμως διακυμάνσεις εξαιτίας κυρίως λόγω της έλλειψης σταθερότητας της οικονομικής πολιτικής κάποιων κρατών μελών.

Η σταθεροποίηση της οικονομικής πολιτικής αναμένεται να επιτευχθεί με την μείωση του πληθωρισμού, με την μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και την σταθεροποίηση των τιμών, την αύξηση των επενδύσεων και της απασχόλησης.

Για το σύνολο της Ε.Ε. αναμένεται αύξηση του ΑΕΠ κατά 2,8% το 1998 και αύξηση της απασχόλησης κατά 0,9% το 1998, αύξηση η οποία μεταφράζεται σε 2^ε περίπου νέες θέσεις εργασίας. Η αύξηση αυτή δεν καλύπτει βέβαια την απώλεια των 5 εκατομμυρίων θέσεων εργασίας που χάθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 1990, αλλά αποτελεί μια θετική εξέλιξη.

Η μείωση της ανεργίας αναμένεται να είναι οριακή, (από 11% το 1996, σε 10,3% το 1998) και να παραμείνει σε ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται κατά ένα μεγάλο ποσοστό στην συνεχιζόμενη αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό και του μικρού αναλογικά ποσοστού απόσυρσης των ανδρών.

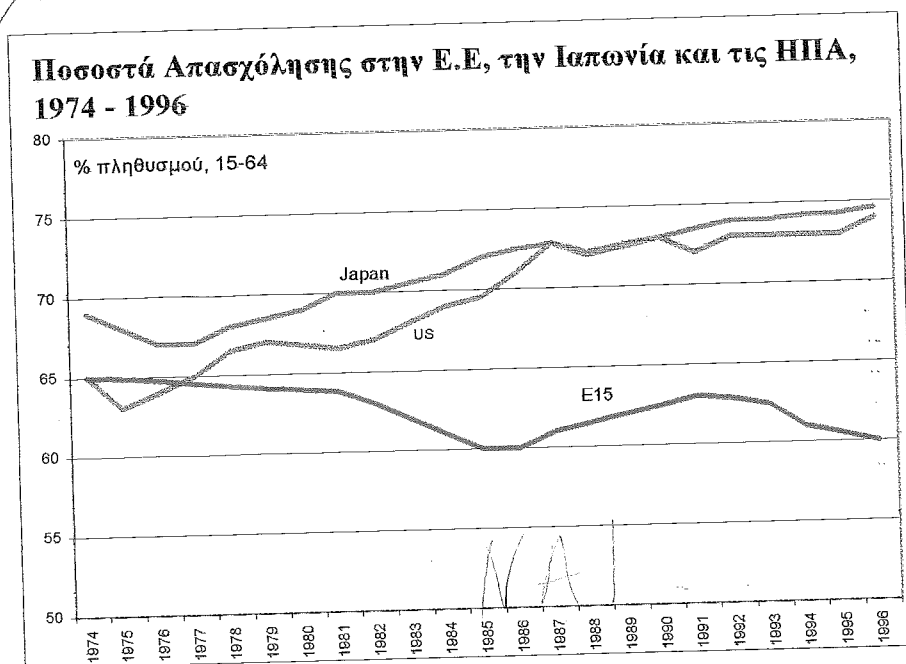
Επίσης υψηλό αναμένεται να παραμείνει το ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας, το οποίο άρχισε να αυξάνεται το 1992 και να έχει φτάσει στο 5,2% του εργατικού δυναμικού το 1996. Επίσης το ποσοστό ανεργίας των νέων παραμένει υψηλό και φτάνει στο διπλάσιο περίπου αυτού των ενηλίκων παρόλο που έχει σημειώσει πτώση από τα πολύ υψηλά επίπεδα των αρχών της δεκαετίας του '80.

Οι οδηγίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς τα κράτη - μέλη υπογραμμίζουν την αλληλεξάρτηση της μείωσης του πληθωρισμού με την μείωση των δημοσίων δαπανών, και της λύσης του προβλήματος της ανεργίας. Επίσης υποστηρίζεται η ανάγκη οικονομικής αναδιάρθρωσης και η ενίσχυση πολιτικών αύξησης της ανταγωνιστικότητας για την διευκόλυνση της αύξησης των επενδύσεων (και της απασχόλησης).

3.3. Τάσεις και Προοπτικές της Απασχόλησης και της Ανεργίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση

3.3.1. Συγκριτικά με την Ιαπωνία και τις ΗΠΑ

Ο αριθμός των απασχολούμενων στην Ε.Ε. μετά την αύξηση του 1995, για πρώτη φορά από το 1991, συνέχισε να αυξάνεται αλλά η αύξηση αυτή είναι μόλις της τάξης του 0,5%. Αυτή η αύξηση δεν θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική αν λάβει κανείς υπόψη του την αύξηση του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας, επομένως και του αριθμού αυτών που θέλουν να δουλέψουν.

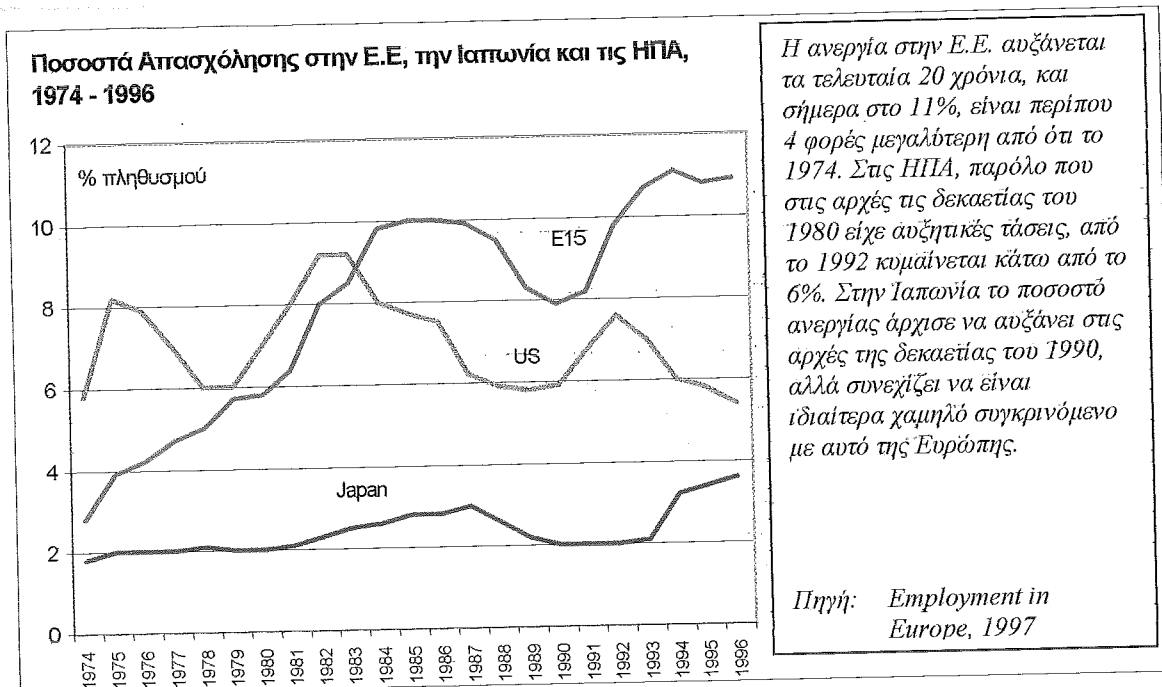


Το ποσοστό απασχόλησης στην Ευρώπη τα τελευταία 20 χρόνια μειώνεται, ενώ το 1996 ήταν χαμηλότερο από ότα στα μέσα της δεκαετίας του '70. Αντίθετα τόσο στην Ιαπωνία όσο και στις Ηνωμένες Πολιτείες το αντίστοιχο ποσοστό αυξάνεται. Το 1996, στην Ευρώπη το ποσοστό απασχόλησης του εργατικού δυναμικού της είναι περίπου 60%, ενώ των άλλων δύο φτάνει περίπου στο 74%

Πηγή: Employment in Europe, 1997

Η επιδόσεις της Ε.Ε. στην δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης είναι ιδιαίτερα χαμηλές συγκριτικά με τις Η.Π.Α. και την Ιαπωνία. Ενώ στην Ευρώπη το ποσοστό απασχόλησης το 1996 είναι μόλις 60% στις ΗΠΑ και την Ιαπωνία είναι το υψηλότερο από ποτέ. Στις ΗΠΑ είναι 74% έχοντας ξεπεράσει την στασιμότητα των αρχών της δεκαετίας. Στην Ιαπωνία παραμένει στα ίδια περίπου επίπεδα μεταξύ 1991 και 1995, όταν η αύξηση του ΑΕΠ είναι μόλις 0,5 ανά έτος.

Η αποτυχία αύξησης της απασχόλησης έχει άμεσο αντίκτυπο στην αύξηση και της ανεργίας. Το 1996 το ποσοστό ανεργίας είναι μόλις κάτω από το 11%, οριακά χαμηλότερο από το υψηλότερο ποσοστό του 1994, και σχεδόν δύο φορές μεγαλύτερο από αυτό των ΗΠΑ. (διάγ. 2)



Ωστόσο το ποσοστό απασχόλησης και ανεργίας όπως οι περισσότεροι γενικοί δείκτες δηλώνουν μια γενική εικόνα αυτών των οικονομιών. Στην πραγματικότητα ένα σημαντικό στοιχείο διαφοροποίησης μεταξύ των ΗΠΑ και της Ευρώπης είναι τα διαφορετικά ποσοστά συμμετοχής των απασχολούμενων κάτω των 20 και πάνω των 55 ετών. Έτσι το ποσοστό απασχόλησης των ανδρών κάτω των 20 ετών στις ΗΠΑ είναι 44% ενώ στην Ευρώπη είναι 22% περίπου, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τις γυναίκες είναι 43% στις ΗΠΑ και 19% στην Ευρώπη. Αντίστοιχα το ποσοστό απασχόλησης των ανδρών πάνω των 55 ετών στις ΗΠΑ είναι 63% περίπου, στην Ιαπωνία 80% ενώ στην Ευρώπη 48%, και το ποσοστό απασχόλησης των γυναικών

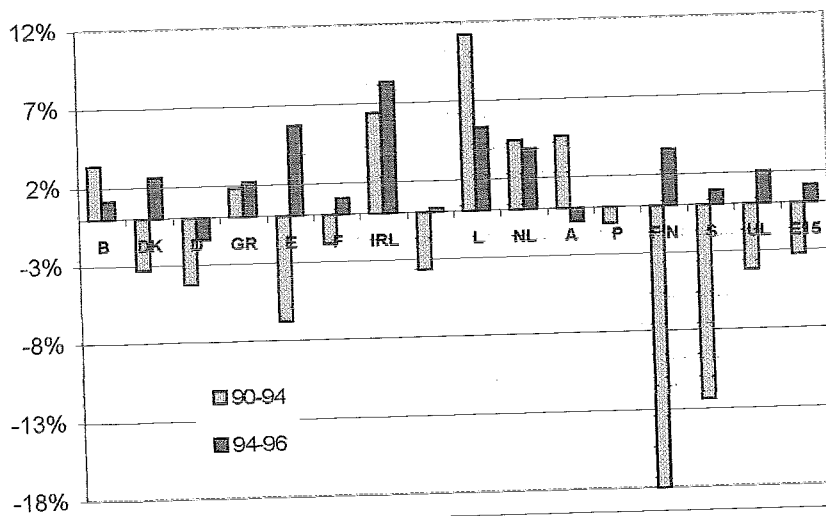
είναι 48% για τις ΗΠΑ και την Ιαπωνία ενώ για την Ευρώπη είναι μόλις 26% περίπου.⁴

3.3.2. Μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η μείωση της απασχόλησης στην Ευρώπη⁵ στις αρχές της δεκαετίας του '90 εντοπίζεται στα πέντε μεγαλύτερα κράτη - μέλη, όπου σε τρία από αυτά παρουσιάζουν μικρά σημάδια βελτίωσης αυτής της κατάστασης. Στην Γερμανία, η απασχόληση παρουσίασε πτώση κατά την διάρκεια του 1996, (πέμπτο συνεχή χρόνο) και το ποσοστό απασχόλησης ήταν περίπου 3% μικρότερο από το αντίστοιχο ποσοστό του 1990. Στην Γαλλία καθόλη την διάρκεια του 1996 δεν παρουσιάζεται αύξηση, και το ποσοστό απασχόλησης είναι μικρότερο κατά 1% από αυτό του 1990. Στην Ιταλία, παρόλο που σημειώθηκε αύξηση της απασχόλησης συνεχίζει να είναι μικρότερη κατά 3,5% από τα επίπεδα των αρχών του 1990.

Μόνο η Αγγλία και η Ισπανία παρουσίασαν σημαντική αύξηση της απασχόλησής τους το 1996. Τα άλλα κράτη - μέλη όπου η απασχόληση παρουσίαζε μείωση το 1990 και έχουν αντιστρέψει αυτή την πορεία είναι οι τρεις Νορβηγικές χώρες και η Πορτογαλία. Στις δύο από αυτές, στην Δανία και την Φιλανδία, η ανάκαμψη της απασχόλησης παρουσιάζεται ιδιαίτερα σταθερή αφού είναι η δεύτερη συνεχόμενη χρονιά, με θετικές επιδόσεις (όπου η Φιλανδία είχε πληγεί ιδιαίτερα από την πτώση της πρώην Σοβιετικής Ένωσης).

Αλλαγές στην Απασχόληση στις χώρες της Ε.Ε.,
1990-94 και 1994-96

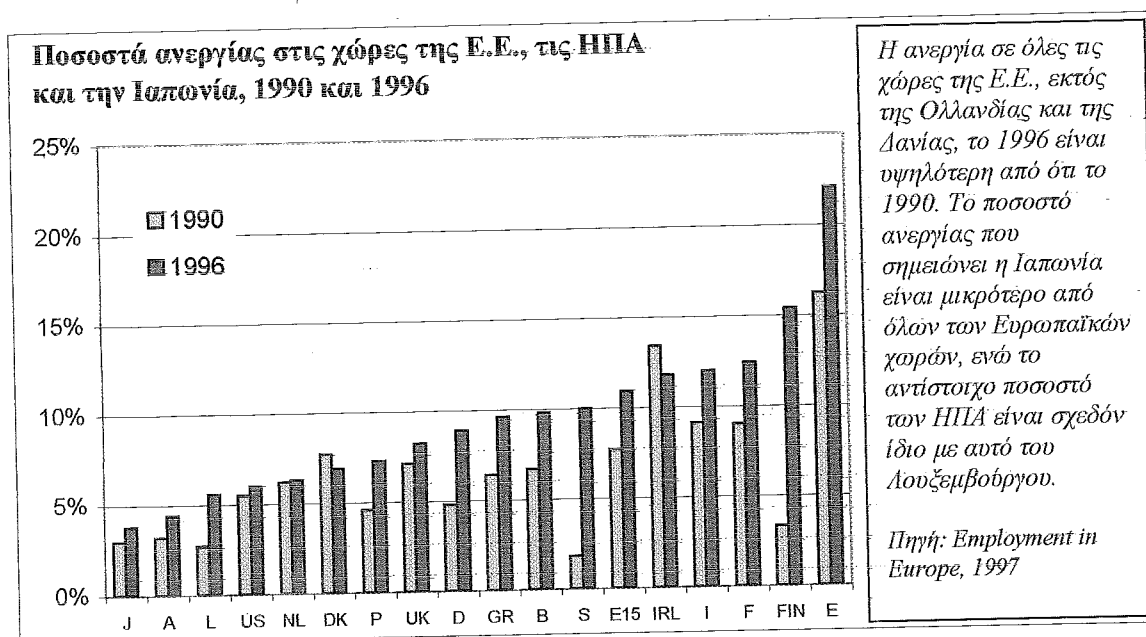


Η απασχόληση αυξήθηκε στα περισσότερα κράτη μέλη της Ε.Ε. στο διάστημα των δύο χρόνων 1994-1996, αλλά όχι τόσο ώστε να καλυφθεί η μείωση που είχε σημειωθεί στις αρχές της δεκαετίας του 90. Έτσι τα επίπεδα απασχόλησης το 1996 είναι μικρότερα από ότι 6 χρόνια πριν.

Πηγή: Employment in Europe, 1997

Στα άλλα κράτη μέλη οι μεταβολές στην απασχόληση είναι μικρές κατά την διάρκεια του 1996. Στο Βέλγιο και την Αυστρία παρουσιάζεται οριακή πτώση αρχικά, σημαντικότερη αργότερα (για πρώτη φορά μετά το 1990). Σε τέσσερα άλλα μέλη-κράτη σημειώθηκε σημαντική αύξηση, περίπου 1% στην Ελλάδα, 2% στο Λουξεμβούργο και την Ολλανδία και περίπου 3,5% στην Ιρλανδία.

Αντίστοιχα, η ανεργία στην Ε.Ε. συνεχίζει να παραμένει σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα, περίπου 11% το 1996, παρόλο που υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των κρατών μελών.



Τα χαρακτηριστικά της ανεργίας των χωρών της Ε.Ε. που αποτελούν ιδιαίτερο αντικείμενο προσέγγισης με την λήψη ειδικών μέτρων από όλες τις χώρες- μέλη είναι η ανεργία των νέων (21,8% το 1996), η μακροχρόνια ανεργία (48,2% το 1996) και η ανεργία των γυναικών.

Η προηγούμενη επισκόπηση των βασικών χαρακτηριστικών της αγοράς εργασίας της Ε.Ε έχει ως στόχο την αναφορά των γενικών τάσεων που χαρακτηρίζουν το σύνολο των ευρωπαϊκών χωρών, στοιχεία στα οποία στηρίζονται οι βασικές κατευθύνσεις των μέτρων που λαμβάνονται από όλες τις επιμέρους χώρες.

3.4 Άξονες Πολιτικής Απασχόλησης

Τα βασικά σημεία στα οποία αποφασίστηκε να δοθεί έμφαση για την υλοποίηση κοινής πολιτικής απασχόλησης, και τα οποία παρουσιάστηκαν στην «Λευκή Βίβλο» είναι τα εξής:

- ✓ Αύξηση της ευελιξίας της αγοράς εργασίας και της απασχόλησης στις επιχειρήσεις
- ✓ Η αναδιάρθρωση της εργασίας στο επίπεδο των επιχειρήσεων
- ✓ Η μείωση του έμμεσου κόστους εργασίας, ειδικά των θεσπισμένων εισφορών και ιδιαίτερα της λιγότερο εξειδικευμένης απασχόλησης
- ✓ Καλύτερη αξιοποίηση των δημοσίων δαπανών για την αντιμετώπιση της ανεργίας
- ✓ Αύξηση της απασχόλησης με νέες δραστηριότητες συνδυαζόμενες με τις νέες ανάγκες *με υστέρηση στην αγορά για συνδυασμό με ποιότητα ζωής & γοητεία του γερμανικού*
- ✓ Λήψη συγκεκριμένων μέτρων που αφορούν στους νέους με χαμηλά προσόντα
- ✓ Βελτίωση του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης, ειδικά της συνεχιζόμενης κατάρτισης⁶

Αντίστοιχα στο Ενιαίο Κείμενο για την Απασχόληση του 1997 οι άξονες που ανακοινώθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξυπηρετούν κυρίως τρεις **στόχους**:

- 1^{ος} Στόχος: Οι πολιτικές απασχόλησης να ενισχύουν την δημιουργία απασχόλησης
- 2^{ος} Στόχος: Την αντιμετώπιση των δομικών προβλημάτων της αγοράς εργασίας
- 3^{ος} Στόχος: Την προσαρμογή στις αλλαγές
- 4^{ος} Στόχος: Την ενίσχυση τοπικών κοινωνιών για την δημιουργία απασχόλησης

Ο κάθε στόχος εξυπηρετείται από μια σειρά μέτρων. Ειδικότερα τα μέτρα του 1ου στόχου είναι:

- Ενίσχυση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης
- Αναμόρφωση του Συστήματος Φορολογίας
- Αναμόρφωση της Πολιτικής Μισθών

Τα Μέτρα του 2ου Στόχου κινούνται στην λήψη αποφάσεων που κυρίως αφορούν την:

- Αντιμετώπιση της Μακροχρόνιας Ανεργίας
- Διευκόλυνση της εισαγωγής στην αγορά εργασίας των νέων
- Παροχή ίσων ευκαιριών απασχόλησης

Ο 3ος Στόχος εξυπηρετείται κυρίως με:

- Την ενίσχυση της Εκπαίδευσης της Κατάρτισης και της Δια-βίου Εκπαίδευσης
- Αναδιάρθρωση της οργάνωσης εργασίας και του εργάσιμου χρόνου
- Την Ενίσχυση του Ρόλου των Κοινωνικών Εταίρων

Ο 4ος Στόχος προβλέπει :

- Πρωτοβουλίες δημιουργίας απασχόλησης με την εμπλοκή των τοπικών κοινωνικών παραγόντων
- Την ενίσχυση και την αποκέντρωση του ρόλου των υπηρεσιών απασχόλησης

Από τα δύο αυτά επίσημα κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, κείμενα τα οποία έχουν ανακοινωθεί με διαφορά τεσσάρων περίπου χρόνων, διαπιστώνεται ότι ουσιαστικά οι άξονες της κοινής πολιτικής απασχόλησης είναι αυτοί που επιτρέπουν την δημιουργία των συνθηκών ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας, με την πεποίθηση ότι η δημιουργία ευνοϊκού κλίματος για τις επιχειρήσεις θα οδηγήσει στην αύξηση των επενδύσεων επομένως και στην αύξηση της απασχόλησης και την μείωση της ανεργίας.

Παραπομπές – Σημειώσεις 1^{ου} Κεφαλαίου

- ¹ Η στρατηγική πολιτικής που αναπτύσσεται στην Λευκή Βίβλο, συζητήθηκαν από τα κράτη – μέλη στην συνάντηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις Βρυξέλλες τον Δεκέμβριο του 1993, και οριστικοποιήθηκαν στην συνάντηση της Κέρκυρας, τον Ιούνιο του 1994.
- ² Joint Employment Report 1997, European Commission, Brussels September 1997
- ³ Joint Employment Report 1997, European Commission, Brussels September 1997
- ⁴ Employment in Europe, 1997, σελ. 29
- ⁵ Employment in Europe, 1997
- ⁶ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, «Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα, Απασχόληση, Λευκό Βιβλίο»

4^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΠΑΘΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ

4.1. Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο που ακολουθεί γίνεται αναφορά στα μέτρα εφαρμογής των παθητικών πολιτικών. Τα μέτρα που κυρίως συνιστούν τις παθητικές πολιτικές διαρθρώνονται σε δύο βασικές ομάδες:

- Μέτρα αποζημίωσης της ανεργίας (ασφαλιστική κάλυψη της ανεργίας, επιδόματα ανεργίας, επιδόματα πρόνοιας) και αφορούν σε όλες τις διακριτές ομάδες ανέργων
- Μέτρα κινήτρων σχετικά με την συνταξιοδότηση (πρόωση συνταξιοδότηση, μερική συνταξιοδότηση, διακοπή της εργασίας μετά την συνταξιοδότηση, υποκατάσταση των συνταξιοδοτούμενων από ανέργους), και αφορούν στα άτομα που πληρούν τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης.

Άξονας διερεύνησης και ανάλυσης των παθητικών πολιτικών είναι τα μέτρα αποζημίωσης της ανεργίας. Η επιλογή αναφοράς αυτών βασίζεται στην σημαντικότητά τους τόσο σε επίπεδο γενικευμένης εφαρμογής των πολιτικών αγοράς εργασίας σε όλες τις χώρες μέλη της Ε.Ε., όσο και σε σχέση με το κυρίαρχο πρόβλημα της ανεργίας. Επίσης η αναδιάρθρωση αυτών κυρίως των μέτρων αποτελούν την αιχμή του δόρατος της πολιτικής για πολλές χώρες-μέλη της Ε.Ε.

Σε αυτό το σημείο κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούμε επιγραμματικά στα χαρακτηριστικά εκείνα που ορίζουν συγκεκριμένα μέτρα ως παθητικά:

- Τα μέτρα παθητικής πολιτικής δεν παρεμβαίνουν στην λειτουργία της αγοράς εργασίας, αλλά στόχος τους είναι η άμβλυση των συνεπειών της ανεργίας
- Η ομάδα στόχος στην οποία αναφέρονται είναι συγκεκριμένη (π.χ. άνεργοι ή μακροχρόνια άνεργοι, άτομα που πληρούν τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης)
- Το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο ενισχύεται η εφαρμογή τους παραπέμπει στην επικράτηση και την ενίσχυση του «κράτους ευημερίας»

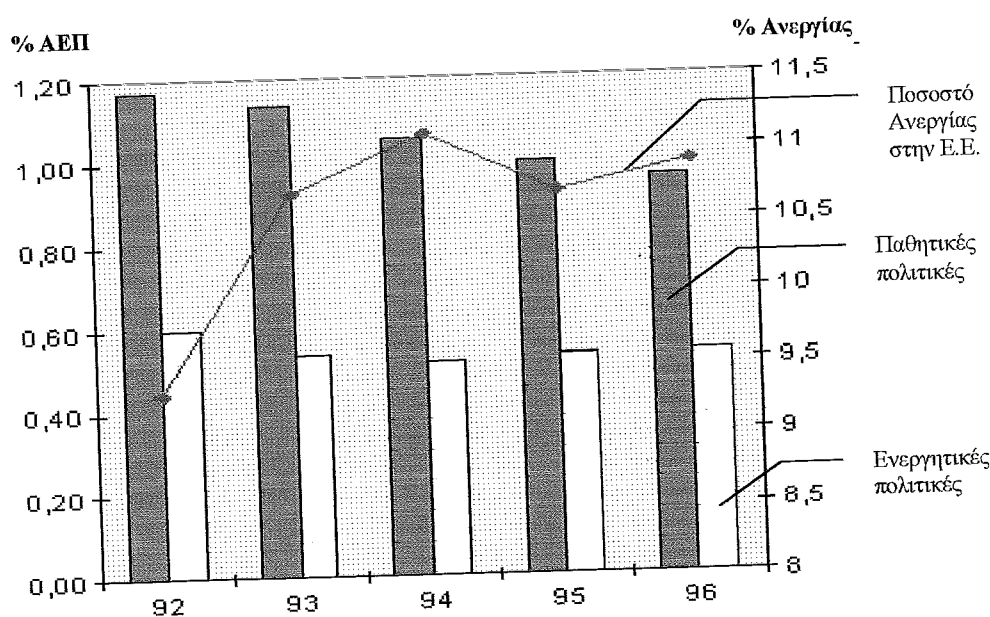
Όπως έχει ήδη σημειωθεί η εφαρμογή παθητικών πολιτικών σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. προηγείται χρονικά αυτών των ενεργητικών, και στις περισσότερες από αυτές το ποσοστό των δαπανών που τους αναλογεί είναι μεγαλύτερο από αυτό των δεύτερων.

4.2. Οικονομικά στοιχεία διάρθρωσης των παθητικών – ενεργητικών πολιτικών

Στα πλαίσια της διαμόρφωσης των βασικών αξόνων άσκησης των ασκούμενων πολιτικών στο σύνολο των χωρών της Ε.Ε. και της σύγκλισης των μέτρων που λαμβάνονται, όπως αυτοί διαμορφώθηκαν στο Έσσην της Γερμανίας, η άσκηση περισσότερο ενεργητικών πολιτικών και η αναδιάρθρωση των μέτρων παθητικής πολιτικής αποτελούν τα τελευταία χρόνια ένα από τους κεντρικότερους στόχους¹. Οι στόχοι αυτοί όπως περιγράφονται στην «Ευρωπαϊκή Στρατηγική για της Απασχόληση» είναι «η αύξηση των δαπανών των ενεργητικών πολιτικών ως ποσοστό των συνολικών δαπανών και η μεταφορά κονδυλίων σε αναλογία 2/3 για τις ενεργητικές πολιτικές και 1/3 για τις παθητικές».²

Ωστόσο στο σύνολο της Ε.Ε το ποσοστό των δαπανών των παθητικών πολιτικών σε σχέση με αυτό των ενεργητικών, παρόλο που έχει μειωθεί συνεχίζει να είναι υψηλότερο (Διάγραμμα 4.1). Παράλληλα διαπιστώνεται ότι και το ποσοστό δαπανών των ενεργητικών πολιτικών δεν αυξάνει με συνέπεια να συμπεραίνεται ότι οι χώρες – μέλη δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην σταθεροποίηση των δαπανών των προϋπολογισμών τους με αποτέλεσμα τα παρέχονται σε σχετικούς όρους λιγότερα κονδύλια για την εφαρμογή προγραμμάτων αγοράς εργασίας.³

Διάγραμμα 4.1.: Παθητικές και Ενεργητικές Πολιτικές στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 1992-1996 (ως % του ΑΕΠ ανά 5% της ανεργίας)

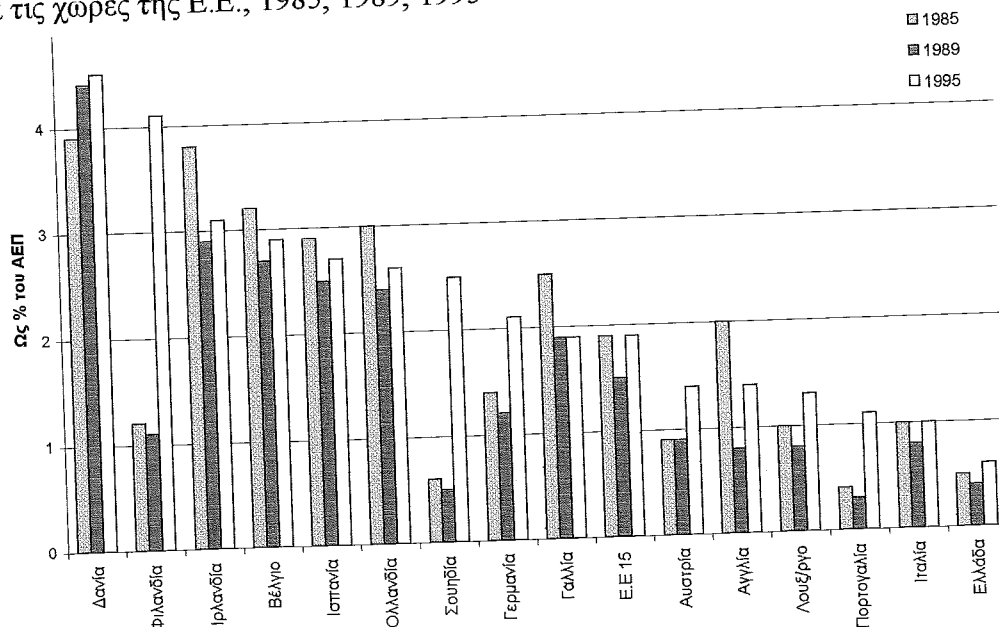


Πηγή: Joint Employment Report, 1997

Η επίτευξη ωστόσο των στόχων που έχουν τεθεί επηρεάζεται από μια σειρά οικονομικών πολιτικών κοινωνικών και θεσμικών παραγόντων, οι οποίοι χαρακτηρίζουν την αγορά εργασίας της κάθε χώρας. Οι παράγοντες αυτοί επηρεάζουν το μέγεθος τελικά της αναλογίας των δαπανών μεταξύ των ενεργητικών και των παθητικών πολιτικών.

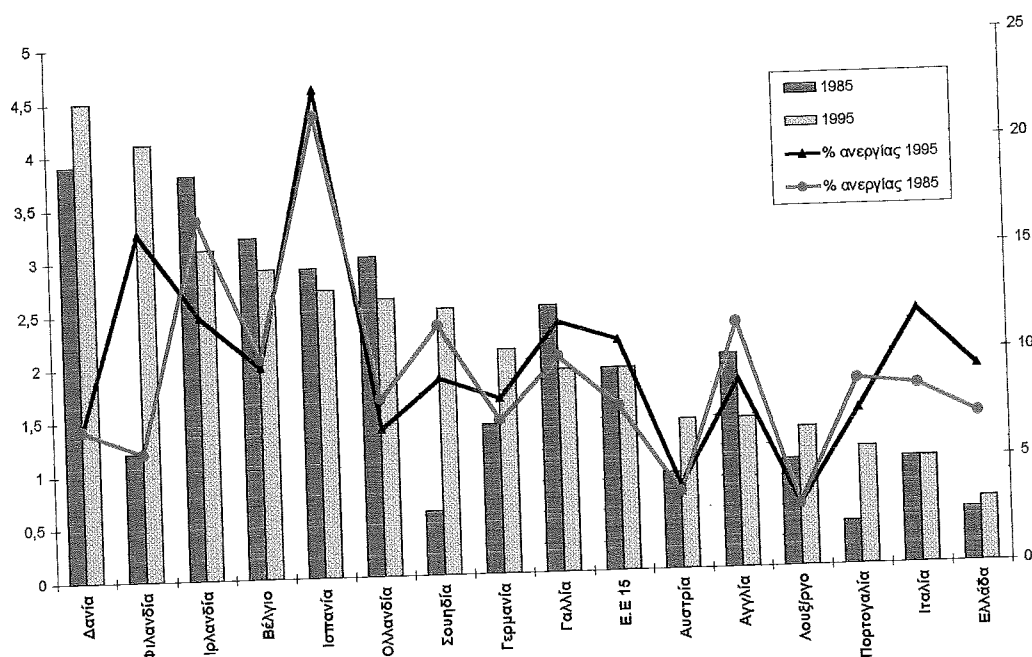
Στο Διάγραμμα 4.2 παρουσιάζονται οι δαπάνες των παθητικών πολιτικών ως ποσοστό του ΑΕΠ, για κάθε χώρα μέλος για τα έτη 1985, 1989 και 1995. Δύο είναι τα στοιχεία που πρέπει να αναφερθούν: Πρώτον η σημαντική διαφορά του ύψους των δαπανών μεταξύ των χωρών, όπου η Δανία, Φιλανδία, Ιρλανδία, Βέλγιο Ισπανία και Ολλανδία έχουν υπερδιπλάσιο ποσοστό δαπανών από αυτό των χωρών όπως η Πορτογαλία, Ιταλία και η Ελλάδα. Το δεύτερο στοιχείο είναι ότι διαχρονικά σε όλες της χώρες, εκτός της Γαλλίας και της Αγγλίας, παρουσιάζεται αύξηση του ποσοστού των δαπανών των παθητικών πολιτικών. Αυτό μπορεί να συμβαίνει σε σχέση με τα δύο βασικά μέτρα παθητικής πολιτικής, την επιδότηση της ανεργίας και την πρόωρη συνταξιοδότηση, είτε γιατί αυξάνεται το ποσοστό της ανεργίας και της μακροχρόνιας ανεργίας, επομένως είναι μεγαλύτερος ο αριθμός των δικαιούχων, είτε εφαρμόζονται κίνητρα συνταξιοδότησης, που σε συνδυασμό με την ηλικιακή διάρθρωση των εργαζομένων να αυξάνει το κόστος εφαρμογής αυτών των μέτρων.

Διάγραμμα 4.2: Ποσοστό των Δαπανών των Παθητικών Πολιτικών Απασχόλησης για τις χώρες της Ε.Ε., 1985, 1989, 1995



Στο Διάγραμμα 4.3 εμφανίζονται οι δαπάνες των παθητικών πολιτικών για τα έτη 1985 και 1995 καθώς και το ποσοστό ανεργίας του 1995. Παρόλο που η διερεύνηση των παραγόντων επίδρασης μη μείωσης των δαπανών των παθητικών πολιτικών χρήζει εκτενέστερης ανάλυσης, σημειώνεται ότι η μεγάλη αύξηση των δαπανών δικαιολογείται στην περίπτωση της Φιλανδίας και της Γερμανίας, όπου αντίστοιχα μεγάλη διαχρονικά υπήρξε και η αύξηση της ανεργίας. Σε γενικές γραμμές υπάρχει συσχέτιση του μεγέθους της ανεργίας με αυτό του ποσοστού των δαπανών. Εξαιρέση αποτελούν χώρες με ακραία ποσοστά δαπανών (Δανία με μεγάλο ποσοστό σε σχέση με τα επίπεδα ανεργίας και Ελλάδα, Ιταλία ή Πορτογαλία όπου το ποσοστό δαπανών είναι υποδιπλάσιο του επιπέδου ανεργίας).

Διάγραμμα 4.3: Δαπάνες των Παθητικών Πολιτικών Απασχόλησης για τις χώρες της Ε.Ε., 1985, 1995 και το ποσοστό της Ανεργίας 1985, 1995



Πηγή: SYSDM Trends No. 28, Employment in Europe 1997

4.3 Επιδότηση της Ανεργίας στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης συχνά εφαρμόζουν ένα διττό σύστημα Επιδότησης της Ανεργίας:

- Ένα σύστημα ασφάλισης που βασίζεται στην διάρκεια της απασχόλησης και στο ύψος του προηγούμενου μισθού. Αυτό το πρόγραμμα ασφάλισης συνήθως χρηματοδοτείται από την εργατική και την εργοδοτική εισφορά.
- Ένα βοηθητικό πρόγραμμα στήριξης που συνήθως χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Εκτός μερικών εξαιρέσεων οι σημερινές τάσεις αφορούν στην μείωση του ύψους των επιδομάτων και/ή την μείωση της διάρκειά τους καθώς και στην συσχέτισή του δικαιώματος λήψης τους με την υποχρέωση των δικαιούχων για ανεύρεση εργασίας.

Οι μορφές επιδομάτων που συναντώνται στις χώρες της Ε.Ε. είναι:

Χώρες	Unemployment Insurance <i>Ασφαλιστική Κάλυψη της Ανεργίας</i>	Unemployment Benefit <i>Επίδομα Ανεργίας</i>	Unemployment Allowance <i>Αποζημίωση Ανεργίας</i>	Unemployment Assistance <i>Βοήθημα Πρόνοιας - Ανεργίας</i>
Αυστρία	✓			
Βέλγιο	✓	✓		
Γερμανία	✓			✓
Δανία	✓			
Ισπανία	✓			✓
Γαλλία	✓			
Φιλανδία ⁴			✓	
Ελλάδα	✓	✓		
Ιταλία	✓			
Ιρλανδία	✓			✓
Λουξ/ργιο	✓	✓		

Χώρες	Unemployment Insurance Ασφαλιστική Κάλυψη της Ανεργίας	Unemployment Benefit Επίδομα Ανεργίας	Unemployment Allowance Αποζημίωση Ανεργίας	Unemployment Assistance Βοήθημα Πρόνοιας - Ανεργίας
Ολλανδία	✓			
Πορτογαλία	✓			✓
Σουηδία	✓			
Αγγλία ⁵	X			

Πηγή: *Tableu de Board*, 1997 (μετά από επεξεργασία)

Ειδικότερα τα μέτρα που αφορούν στην ασφαλιστική κάλυψη της ανεργίας εφαρμόζονται σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. εκτός από την Φιλανδία και την Αγγλία. Σημειώνεται ότι στην περίπτωση της Φιλανδίας υφίσταται μέτρο αποζημίωσης της ανεργίας, ενώ στην περίπτωση της Αγγλίας δεν καταγράφεται στο σύνολό της εφαρμογή παθητικών μέτρων απασχόλησης.

Στην συνέχεια περιγράφονται τα μέτρα έτσι όπως έχουν κατηγοριοποιηθεί στον προηγούμενο πίνακα για την κάθε χώρα ξεχωριστά.

Στην **Αυστρία**⁶ η διάρκεια της ασφαλιστικής κάλυψης εξαρτάται από την διάρκεια της προηγούμενης απασχόλησης με ελάχιστη τις 20 εβδομάδες, ή τις 30 αν ο άνεργος εργαζόταν για 3-5 έτη. Το ύψος της ασφαλιστικής κάλυψης εξαρτάται από το προηγούμενο εισόδημα (βάση του μισθού του προηγούμενου ημερολογιακού έτους συν την θεσμοθετημένη αύξηση) και υπολογίζεται περίπου στο 56% του προηγούμενου καθαρού εισοδήματος. Στους άνεργους, για τους οποίους για συγκεκριμένους λόγους δεν ισχύει το δικαίωμα λήψης της ασφαλιστικής κάλυψης, παρέχεται έκτακτο βοήθημα σε ετήσια βάση έως ότου πάντουν να υφίστανται αυτοί οι λόγοι. Στην περίπτωση των ανέργων γυναικών πάνω από 54, και των ανδρών πάνω από 59, παρέχεται έκτακτο βοήθημα, καθώς υπάρχει και μείωση του ποσοστού φορολογικής παρακράτησης.

Στο **Βέλγιο**⁷ ο διακιούχος για να έχει το δικαίωμα λήψης της ασφαλιστικής κάλυψης ανεργίας, θα πρέπει ανάλογα με την ηλικία του να έχει δουλέψει από 312-624 μέρες για διάρκεια από 18-36 μήνες. Επίσης οι νέοι οι οποίοι έχουν ολοκληρώσει τις

για διάρκεια από 18-36 μήνες. Επίσης οι νέοι οι οποίοι έχουν ολοκληρώσει τις σπουδές τους και δεν έχουν βρει εργασία μετά από μια συγκεκριμένη περίοδο αναμονής λαμβάνουν ένα ενισχυτικό επίδομα. Προκειμένου να αποφευχθούν απάτες, το δικαίωμα αποζημίωσης των ανέργων κάτω των 50 ετών αναστέλλεται, όταν η διάρκεια της ανεργίας είναι υπερδιπλάσια της μέσης περιφερειακής διάρκειας.

Σύμφωνα με την αναδιάρθρωση του συστήματος το 1993, σχετικά με το επίδομα ανεργίας εισήχθησαν μέτρα επέκτασης της περιόδου αναμονής για τους νέους πτυχιούχους. Επίσης έγινε περικοπή του χρόνου δικαιώματος λήψης του κατώτατου επιδόματος των ανέργων στην περίπτωση που είναι παντρεμένοι οι συζούν με κάποιον (από 18 σε 15 μήνες), και επεκτάθηκε η περίοδος απασχόλησης (από 6 σε 12 μήνες) που απαιτείται για να λάβει κανείς επίδομα στο ύψος του προηγούμενου μισθού και όχι του κατώτερου επιδόματος ανεργίας.

Στη **Γερμανία**⁸ η αποζημίωση στο πλαίσιο της ασφάλισης της ανεργίας περιορίζεται ανάλογα με την ηλικία και την διάρκεια της απασχόλησης (από 156 ημέρες για άτομα κάτω των 42 ετών που εργάστηκαν 12 μήνες, έως 832 ημέρες για άτομα ηλικίας 54 ετών ή άνω που εργάστηκαν τουλάχιστον 64 μήνες).

Μετά την περίοδο ασφάλισης-ανεργίας, ο άνεργος αποζημιώνεται στο πλαίσιο την πρόνοιας – ανεργίας για απεριόριστη διάρκεια, εφόσον πληρεί τις προϋποθέσεις σχετικά με τα εισοδήματα. Επίσης άνεργοι οι οποίοι έχουν εργαστεί για 150 τουλάχιστον ημέρες έχουν δικαίωμα λήψης του επιδόματος πρόνοιας – ανεργίας για περίοδο όμως 312 εργάσιμων ημερών.

Από 1996 στη **Δανία**⁹, η συνολική περίοδος λήψης του επιδόματος κάλυψης της ανεργίας μειώθηκε από 7 σε 5 χρόνια. (περίοδος επιδότησης 2 χρόνια και «ενεργητική» επιδότηση για 3 χρόνια). Κατά την διάρκεια της περιόδου επιδότησης η οποία μειώθηκε από 4 σε 2 χρόνια, αν ο άνεργος δεν έχει βρει απασχόληση τότε έχει το δικαίωμα και την υποχρέωση να συμμετάσχει σε εναλλακτικά προγράμματα κατάρτισης που προσφέρονται στα πλαίσια της «ενεργητικής» περιόδου των 3 χρόνων.

Στην **Ισπανία**¹⁰ οι παροχές ασφάλισης της ανεργίας είναι περιορισμένες και εξαρτώνται από τις περιόδους ασφάλισης τα τελευταία 6 χρόνια. Το ύψος της παροχής αναφέρεται στο 70% του δηλωθέντος μισθού για τις 180 πρώτες ημέρες και

μειώνεται στο 60% για τις υπόλοιπες. Οι παροχές κυμαίνονται από το 75% του κατώτατου διεπαγγελματικού μισθού μέχρι το 220%.

Στη συνέχεια ο άνεργος έχει δικαίωμα λήψης του βοηθήματος πρόνοιας – ανεργίας, ανάλογα με το εισόδημά του, για 18 μήνες με εξαίρεση ορισμένες κατηγορίες ανέργων. Το ελάχιστο όριο είναι το 75% του κατώτατου μισθού (άνεργος χωρίς συντηρούμενο παιδί). Από το 1994 τα επιδόματα ανεργίας υπόκεινται στην φορολογία εισοδήματος.

Η διάρκεια καταβολής των επιδομάτων ασφάλισης ανεργίας στη **Γαλλία**¹¹ κυμαίνεται ανάλογα με την διάρκεια υπαγωγής και την ηλικία, με ελάχιστη διάρκεια τους 4 μήνες και μέγιστη τους 60 μήνες. Το ποσοστό του επιδόματος υπολογίζεται ως ποσοστό του επίσημου ημερομισθίου συν την επιδότηση. Το ποσοστό αυτό μειώνεται κάθε εξάμηνο μέχρι το επίπεδο του ελάχιστου επιδόματος.

Στα πλαίσια του καθεστώτος κοινωνικής αλληλεγγύης το επίδομα για τους μακροχρόνια ανέργους χορηγείται επ' αόριστον κάθε εξάμηνο, και για ένα χρόνο για ειδικές κατηγορίες.

Η αποζημίωση ανεργίας στη **Φιλανδία**¹² χορηγείται από το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων στην βάση του βασικού καθημερινού επιδόματος, ή από το ταμείο ανεργίας με την μορφή ενίσχυσης του εισοδήματος που υπολογίζεται στη βάση του δηλωθέντος μισθού των τελευταίων 10 μηνών εργασίας. Η συμμετοχή στο ταμείο ανεργίας είναι εθελοντική. Το επίδομα ανεργίας δίνεται σε εργαζόμενους και αυτοαπασχολούμενους εφόσον έχουν εργαστεί για περίοδο 6-10 μήνες.

Το “Βοήθημα Αγοράς Εργασίας” δίνεται στην περίπτωση των ανέργων που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις λήψης της αποζημίωσης ανεργίας. Το μέτρο αναφέρει ως προϋπόθεση λήψης του ότι οι άνεργοι κάτω των 25 ετών χωρίς επαγγελματική εξειδίκευση, πρέπει να συμμετέχουν σε κάποιο μέτρο ενεργητικής πολιτικής όπως αυτό της εκπαίδευσης στους χώρους κάποιας βιομηχανίας (industrial training)

Οι παροχές ασφάλισης της ανεργίας στην **Ελλάδα**¹³ είναι περιορισμένες, ανάλογα με την διάρκεια της απασχόλησης με ανώτατο όριο τους 12 μήνες για 250 ημέρες εργασίας κατά τους τελευταίους 14 μήνες και κατώτατο όριο τους 5 μήνες για 125 ημέρες εργασίας. Σε όλες τις περιπτώσεις χορηγείται επίδομα για επιπλέον τρεις μήνες με μειωμένο ποσό. Οι παροχές ανέρχονται στο 40% του μισθού, για τους εργάτες και στο 50% για τους μισθωτούς (με ελάχιστο όριο τα 2/3 του κατώτατου

μισθού) προσαυξημένες κατά 10% για κάθε συντηρούμενο άτομο. (Μετά την εξάντληση των περιόδων αποζημίωσης δίνεται συμπληρωματική παροχή που ανέρχεται στο 50% του κύριου επιδόματος.)

Νομοθετικές ρυθμίσεις έχουν γίνει για τα άτομα πάνω των 55 ετών που απολύονται από επιχειρήσεις που κλείνουν ή παρουσιάζουν σημαντική πτώση των κερδών τους. Οι άνεργοι αυτής της κατηγορίας έχουν δικαίωμα λήψης υψηλότερου επιδόματος για διάρκεια 2-3 χρόνων έως ότου φτάσουν την ηλικία συνταξιοδότησης.

Στην **Ιταλία**¹⁴ το επίδομα Ασφαλιστικής Κάλυψης (30% των κανονικών αποδοχών) καταβάλλεται για 180 ημέρες ετησίως κατ' ανώτατο όριο στους άνεργους που έχουν πληρώσει την εργατική τους εισφορά για τουλάχιστον δύο χρόνια..

Σύμφωνα με τον νόμο 223/91 υφίσταται ειδική αποζημίωση για τους εργαζόμενους με 12 μήνες τουλάχιστον προϋπηρεσία στην επιχείρηση, η οποία καταβάλλεται για περίοδο από 12-36 μήνες (ανάλογα με την ηλικία) και ως 48 μήνες για τις νότιες περιφέρειες.

Οι παροχές ανεργίας στην **Ιρλανδία**¹⁵ αρχικά περιορίζονται στις 390 ημέρες (156 ημέρες για τους δικαιούχους κάτω των 18 ετών) με συγκεκριμένο χρηματικό ύψος, και στη συνέχεια συνίσταται σε μια παροχή που σχετίζεται με τις αποδοχές.

Με την εξάντληση της παροχής ανεργίας μπορεί να καταβληθεί πρόνοια ανεργίας η οποία εξαρτάται από τους πόρους του δικαιούχου.

Η ασφαλιστική κάλυψη της ανεργίας στο **Λουξεμβούργο**¹⁶ περιορίζεται στους 12 μήνες (συν 6 μήνες για τα άτομα με προβλήματα τοποθέτησης) για τους αναζητούντες εργασία ηλικίας 16-64 ετών οι οποίοι έχουν εργαστεί τουλάχιστον 26 εβδομάδες στη διάρκεια ενός χρόνου πριν από την περίοδο της ανεργίας τους. Το ύψος του επιδόματος φτάνει στο 80% του προηγούμενου καθαρού μισθού.

Το επίδομα ανεργίας προέρχεται από έσοδα της φορολογίας και εργασιακών εισφορών. Δικαίωμα επιδόματος έχουν όλοι οι νέοι άνεργοι, το ύψος του οποίου είναι 70% του ανειδίκευτου εργάτη για όσους έχουν ολοκληρώσει την εκπαίδευσή τους, και 40% για όσους είναι ανειδίκευτοι.

Η αποζημίωση ασφάλισης ανεργίας στην **Ολλανδία**¹⁷ κυμαίνεται από 6-60 μήνες. Η διάρκεια εξαρτάται από την ηλικία και την προϋπηρεσία. Μετά την περίοδο ασφάλισης ανεργίας ο άνεργος λαμβάνει αποζημίωση στα πλαίσια της πρόνοιας

ανεργίας απεριόριστη περίοδο σύμφωνα με ορισμένες προϋποθέσεις όσον αφορά τα εισοδήματα. Υπάρχουν διάφορες ασφαλίσεις “ανικανότητας για εργασία” για τους ηλικιωμένους εργαζόμενους, τους ανάπηρους και τα άτομα που είναι ανίκανα για εργασία για μεγάλη περίοδο.

Μέσα σε 90 ημέρες πρέπει να προγραμματιστεί από το κράτος

Οι κύριες παροχές κάλυψης της ανεργίας στην **Πορτογαλία**¹⁸ έχουν περιορισμένη διάρκεια ανάλογα με την ηλικία. Το ελάχιστο όριο είναι 10 μήνες για τους άνεργους κάτω των 25 ετών και το ανώτατο όριο 30 μήνες για τους άνεργους πάνω των 55 ετών. Το ποσοστό του επιδόματος είναι 65% του μέσου μισθού των τελευταίων 12 μηνών εργασίας.

Το βοήθημα πρόνοιας ανεργίας κυμαίνεται από 70-100% του κατώτατου μισθού ανάλογα τον τομέα δραστηριότητας από τον οποίο προέρχεται ο δικαιούχος και τον αριθμό των δικαιούχων. Αν παράλληλα με το βοήθημα πρόνοιας ο δικαιούχος έχει λάβει και το επίδομα ασφαλιστικής κάλυψης η διάρκειά του μειώνεται στο μισό εκτός των ανέργων ηλικίας 45-54 ετών για τους οποίους το επίδομα επεκτείνεται για 15 μήνες.

Στην **Σουηδία**¹⁹ δικαίωμα για την λήψη επιδόματος ασφαλιστικής κάλυψης ύψους 75% του προηγούμενου εισοδήματός τους, έχουν οι άνεργοι που έχουν εργαστεί τουλάχιστον 2,5 μήνες (80 μέρες) από τους 5 μήνες για μια περίοδο αναφοράς ενός έτους, και είναι μέλη ταμείου ασφάλισης της ανεργίας για τουλάχιστον 1 χρόνο (για τους αυτοαπασχολούμενους 2 χρόνια).

Οι άνεργοι που δεν πληρούν αυτές τις προϋποθέσεις έχουν δικαίωμα λήψης άλλου επιδόματος εφόσον έχουν εργαστεί τουλάχιστον 75 ώρες ανά μήνα για πέντε μήνες για μια περίοδο αναφοράς ενός έτους. Το ύψος του επιδόματος είναι περίπου 30% του προηγούμενου εισοδήματος.

4.4 Ενδεικτικά Παραδείγματα Εφαρμογής

Από την παρουσίαση που προηγείται γίνεται αντιληπτό ότι οι διαφορές στην εφαρμογή των μέτρων επιδότησης της ανεργίας αφορούν κυρίως στην διάρκεια τους και στις προϋποθέσεις που έχουν τεθεί από το κάθε κράτος για την λήψη του. Η συγκριτική αναφορά στο ύψος των επιδομάτων προσκρούει στην έλλειψη συγκρίσιμων οικονομικών στοιχείων, και ξεφεύγει από τους στόχους αυτής της εργασίας.

Ένα όμως από τα βασικά ζητήματα που τίθενται σε σχέση με τους στόχους άσκησης παθητικών πολιτικών στην Ε.Ε. είναι αυτό της αναδιάρθρωσης των μέτρων, και κατ' επέκταση και των δαπανών τους. Για αυτό το λόγο γίνεται αναφορά σε ενδεικτικές περιπτώσεις αναδιάρθρωσης του συστήματος παθητικών πολιτικών. Οι περιπτώσεις οι οποίες κρίθηκαν ως οι πιο ενδεικτικές είναι αυτές της Δανίας, και της Αγγλίας με την εφαρμογή του Προγράμματος "Jobseeker's Allowance" (JSA).

Δανία : Ενεργητικές και Εξατομικευμένες Υπηρεσίες

Στα πλαίσια αναδιάρθρωσης των πολιτικών της αγοράς εργασίας στην Δανία το 1994, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην ενίσχυση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σε αντιδιαστολή με τα παθητικά μέτρα ενίσχυσης του εισοδήματος. Έτσι η περίοδος λήψης του επιδόματος ανεργίας μειώθηκε από 7 σε 5 χρόνια, και όσοι δικαιούχοι αποτυγχάνουν να βρουν εργασία κατά την διάρκεια των 2 πρώτων χρόνων περνούν στη δεύτερη χρονικά «ενεργητική περίοδο» του προγράμματος (διάρκειας 3 χρόνων), κατά την οποία οι άνεργοι (μακράς διάρκειας) έχουν το δικαίωμα και την υποχρέωση να συμμετάσχουν σε προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης.

Κατά την διάρκεια της πρώτης περιόδου των δύο χρόνων οι άνεργοι λαμβάνουν ένα επίδομα ανεργίας και σε μερικές περιπτώσεις (ομάδες υψηλού κινδύνου, ανειδίκευτοι, μετανάστες, νέοι) παρέχονται προγράμματα εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης καθώς επίσης παρέχεται και υποστήριξη ανεύρεσης εργασίας.

Για την εφαρμογή της «ενεργητικής περιόδου» σχεδιάστηκαν, ειδικά για την ομάδα των μακροχρόνια ανέργων, προγράμματα (full-time) εκπαίδευσης και κατάρτισης, οι οποίοι έχουν να επιλέξουν μεταξύ:

- *Προγραμμάτων Τακτικής Επαγγελματικής Κατάρτισης* (ordinary job-training), στα οποία οι συμμετέχοντες έχουν το δικαίωμα λήψης επιδόματος μισθού, εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις και είναι διατεθειμένοι (are employable) να αναλάβουν τακτική απασχόληση στον ιδιωτικό ή στο δημόσιο τομέα
- *Εξατομικευμένα Προγράμματα Επαγγελματικής Κατάρτισης* για τους άνεργους οι οποίοι δεν μπορούν να απασχοληθούν σε κανονικές συνθήκες. Τα εξατομικευμένα προγράμματα κατάρτισης πραγματοποιούνται είτε σε εταιρείες του ιδιωτικού τομέα είτε στον δημόσιο τομέα (κυρίως στην τοπική αυτοδιοίκηση)

- Προγράμματα Εκπαίδευσης (περιλαμβάνοντας εκπαιδευτική άδεια για τους ανέργους) με ή χωρίς επίδομα από της αρχής αγοράς εργασίας.

Αν μετά το τέλος της «ενεργητικής περιόδου» ο άνεργος δεν έχει καταφέρει να βρει μη επιδοτούμενη απασχόληση χάνει το δικαίωμα λήψης επιδόματος ανεργίας. Το δικαίωμα επανένταξης στο πενταετές πρόγραμμα εκχωρείται με την κατ' ελάχιστο ένα χρόνο συνεχόμενης μη επιδοτούμενης εργασίας.

Γενικά η εφαρμογή του μέτρου μετά από συνεχόμενες αξιολογήσεις της εφαρμογής του φαίνεται να έχει θετικά αποτελέσματα. Χαρακτηριστικό είναι ότι η εκπαίδευση που παρέχεται από τον ιδιωτικό τομέα οδηγεί σε μόνιμη απασχόληση σε πολύ μεγαλύτερο ποσοστό από ότι στον δημόσιο. Αυτό το γεγονός οφείλεται κυρίως στο καλύτερο επίπεδο επαγγελματικής κατάρτισης που Παρέχεται μέσα στο χώρο των επιχειρήσεων, αλλά και στις μεγαλύτερες δυνατότητες απορρόφησης των καταρτιζομένων.

Πηγή: *European Commission, Draft of Joint Employment Report, 1997, p. 8*

SYSDEM, Trends N° 28, p 17

Αγγλία: Jobseeker's Allowance (JBA)

Το 1996 ψηφίστηκε στην Αγγλία επίδομα για τους άνεργους που βρίσκονται στην διαδικασία ανεύρεσης εργασίας. Το επίδομα αυτό αντικαθιστά το επίδομα ανεργίας καθώς και όλα τα επιδόματα στήριξης των εισοδημάτων των ανέργων που υφίστανται μέχρι τότε. Πριν την εφαρμογή του μέτρου η διάρκεια του επιδόματος ανεργίας για όσους ικανοποιούσαν τις σχετικές προϋποθέσεις ήταν 12 μήνες, και μετά οι δικαιούχοι είχαν το περιθώριο αίτησης λήψης επιδόματος στήριξης του εισοδήματός τους. Συνήθως λόγω του μικρού ύψους του επιδόματος ανεργίας, η αίτηση για στήριξη εισοδήματος γινόταν νωρίτερα από τους 12 μήνες, όπου τελείωνε και το επίδομα ανεργίας.

Τα χαρακτηριστικά του νέου μέτρου είναι για τα άτομα που έχουν πληρώσει για τουλάχιστον 2 χρόνια εργατικές εισφορές δίνεται εναντίον προσωπικό επίδομα ανεργίας διάρκειας 6 από 12 μήνες (για όσους δεν πληρούν την προϋπόθεση 2 χρόνων εργασίας μπορούν να κάνουν αίτηση επιδόματος στήριξης εισοδήματος). Για όσους εγκρίνεται το επίδομα θα πρέπει να αποδέχονται οποιαδήποτε πρόταση εργασίας, να

είναι διαθέσιμοι τουλάχιστον για 40 ώρες εργασίας την εβδομάδα, βάση οποιουδήποτε «σχεδίου διαθεσιμότητας» κατά την διάρκειά της. Για άτομα με ειδικές ανάγκες ή άλλες ευθύνες μπορούν να εργαστούν λιγότερο από 16 ώρες αν αυτό κριθεί απαραίτητο. Επίσης που απασχολούνται σε εθελοντικές εργασίες το όριο των ωρών εργασίας εβδομαδιαίως είναι 48 ώρες, και όσοι εργάζονται στον τομέα των υπηρεσιών πρέπει να είναι διαθέσιμοι σε 24ωρη βάση.

Στόχος της αγγλικής κυβέρνησης με την εισαγωγή του νέου μέτρου ήταν η μείωση των δαπανών επιδομάτων, όπου σύμφωνα με εκτιμήσεις για την χρονική περίοδο 1997-1998, η μείωση αυτή θα ήταν ύψους 4 ποσοστιαίων μονάδων. Με την εισαγωγή του νέου μέτρου οι προϋποθέσεις που ορίζονται για την λήψη του είναι πολύ αυστηρότεροι με συνέπεια «να αντιμετωπίζονται 2 από τα σημαντικότερα προβλήματα των παθητικών πολιτικών, αυτό της γενικότητας των επιδομάτων αυτών καθ' εαυτών, και της καταλληλότητας των προϋποθέσεων των δικαιούχων».

Πηγή : *Misep, Basic Information Report, United Kingdom 1997, p. 33*

Labour Market Studies, United Kingdom, 1996, p. 66

Παραπομπές – Σημειώσεις 4^{ου} Κεφαλαίου

- ¹ Ένα από βασικά επιχειρήματα μείωσης των δαπανών των παθητικών πολιτικών είναι η υποστήριξη ύπαρξης θετικής συσχέτισης μεταξύ του ύψους των επιδομάτων και του επιπέδου και της διάρκειας της ανεργίας. Τόσο η ύπαρξη όμως, όσο και το μέγεθος της επίδρασης στο μέγεθος της ανεργίας και της μακροχρόνιας ανεργίας αποτελεί αντικείμενο έντονων θεωρητικών αντιπαραθέσεων.
- ² Employment Observatory “Activation of Labour Market Policy in the European Union – Comparative Summary” SYSDM Trends No 28, 1997, p.5
- ³ European Commission “Draft of Joint Employment Report”, 1997, p. 6
- ⁴ Εκτός από το μέτρο της αποζημίωσης στην Φιλανδία, εφαρμόζεται από το 1997 η «Δράση Υποστήριξης της Αγοράς Εργασίας». Βάση αυτής δίνεται το βοήθημα αγοράς εργασίας (Labour Market Support)
- ⁵ Στις επίσημες εκδόσεις της DG V της Ε.Ε. δεν υπάρχει αναφορά εφαρμογής παθητικών μέτρων απασχόλησης για την Αγγλία. Σύμφωνα με το πρόγραμμα αναδιάρθρωσης της άσκησης πολιτικής απασχόλησης τον Οκτώβριο του 1996 η κυβέρνηση προχώρησε στην αναδιάρθρωση του συστήματος επιδότησης της ανεργίας μέσω της εισαγωγής ενός νέου επιδόματος για αυτούς που είναι εκτός εργασίας. Το Επίδομα Ανεύρεσης Εργασίας (Jobseeker’s Allowance) έχει ως στόχο την ενθάρρυνση των ανέργων για την ανεύρεση εργασίας αλλά και την καθιέρωση αυστηρότερων κριτηρίων λήψης του επιδόματος. Οι άνεργοι για να έχουν το δικαίωμα να λάβουν το επίδομα θα πρέπει να είναι διαθέσιμοι για απασχόληση στην περίπτωση προσφοράς εργασίας και για τουλάχιστον 40 ωρών εβδομαδιαίως, να έχουν προβεί σε συγκεκριμένες ενέργειες ανεύρεσης εργασίας (Misep, Basic Information Report, United Kingdom 1997).
- ⁶ MISEP, Basic Information Report, Denmark 1997, p. 35-38
- ⁷ MISEP, Basic Information Report, Belgium 1996, p. 32-35
- ⁸ MISEP, Basic Information Report, Germany 1997, p. 21-25
- ⁹ MISEP, Basic Information Report, Denmark 1997, p.7, 42
- ¹⁰ MISEP, Basic Information Report, Spain 1995, p.50-53
- ¹¹ MISEP, Basic Information Report, France 1996, p.33-35
- ¹² MISEP, Basic Information Report, Finland 1996, p.18-21
- ¹³ MISEP, Basic Information Report, Greece 1997, p.39-41
- ¹⁴ MISEP, Basic Information Report, Italy 1997, p.21
- ¹⁵ MISEP, Basic Information Report, Ireland 1996, p.19-21
- ¹⁶ Tableau de Board 1997

¹⁷ MISEP, Basic Information Report, Netherlands 1995, p.36-39

¹⁸ MISEP, Basic Information Report, Portugal 1997, p.33-38

¹⁹ MISEP, Basic Information Report, Sweden 1997, p.16

5^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

**ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΗΣΗΣ**

5.1. Εισαγωγή – Μεθοδολογικά ζητήματα

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζεται η κατηγορία των ενεργητικών πολιτικών αντιστοίχισης (matching measures) όπως αυτές εκφράζονται από την λειτουργία των γραφείων Εργασίας και των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης.

Αρχικά γίνεται επισκόπηση του ρόλου τους έτσι όπως ορίζεται από αυτό καθαυτό το πρόβλημα της ανεργίας και από την διαμορφωθείσα πολιτική που παρουσιάζεται στην «Λευκή Βίβλο».

Στην επόμενη ενότητα αναφέρονται γενικά χαρακτηριστικά της οργάνωσης των γραφείων εργασίας και των υπηρεσιών απασχόλησης.

Στην Τρίτη ενότητα του κεφαλαίου γίνεται επισκόπηση της λειτουργίας των γραφείων οργάνωσης για κάθε χώρα ξεχωριστά, βάση δύο συνισταμένων:

- Των θεσμοθετημένων δομών του δημοσίου τομέα οι οποίες έχουν την ευθύνη και πραγματοποιούν την τοποθέτηση (placement) των προσώπων που ζητούν εργασία και την σύζευξη προσφοράς – ζήτησης εργασίας (matching labour supply and demand).
- Των χαρακτηριστικών διεύθυνσης των ιδιωτικών γραφείων εργασίας.

Στην τέταρτη ενότητα γίνεται επιγραμματική αναφορά επιμέρους μέτρων τοποθέτησης των ανέργων στις χώρες της Ε.Ε, όπως και «ενδεικτικά παραδείγματα» οργάνωσης των γραφείων εργασίας.

Στην Πέμπτη ενότητα αναφέρεται το σύστημα παρακολούθησης των εξελίξεων της αγοράς εργασίας στις χώρες της Ε.Ε. και η εμπλοκή των γραφείων εργασίας.

5.2 Ο ρόλος των Γραφείων Εργασίας για την απασχόληση και την αντιμετώπιση της ανεργίας

Τα μέτρα που στηρίζουν την ανάπτυξη των Γραφείων Εργασίας αποτελούν τα αντιπροσωπευτικότερα των πολιτικών αντιστοίχισης (κεφάλαιο 2^ο) και ο ρόλος τους εστιάζεται στην μείωση των ανισορροπιών μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας. Επίσης στόχος της επιτυχούς λειτουργίας τους είναι η μείωση της ανεργίας τριβής, δηλαδή της ανεργίας η οποία συνδέεται με την έλλειψη πληροφοριών για την

κατάσταση που επικρατεί στην αγορά εργασίας¹. Η δραστηριότητά τους βασίζεται κυρίως σε τρεις άξονες:

- στον άξονα της αύξησης της συμμετοχής των ατόμων σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης,
- στον άξονα της ενεργοποίησης των ατόμων στην αναζήτηση εργασίας
- και στον άξονα της ενίσχυσης των εργοδοτών να προσλάβουν άτομα που έχουν παρακολουθήσει προγράμματα σχετικά προγράμματα κατάρτισης ή ειδίκευσης.

Σύμφωνα με το μοντέλο αύξησης της απασχόλησης και της παραγωγικότητας της εργασίας έτσι όπως διατυπώνονται στην «Λευκή Βίβλο» οι υποδείξεις που αφορούν τις Υπηρεσίες Απασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση εστιάζονται στην σημαντικότητα του ρόλου τους για την σύνδεση των διαφόρων προγραμμάτων, κυρίως ενεργητικής πολιτικής, στην δημιουργία γραφείων που θα ανταποκρίνονται σε επιμέρους ανάγκες που προκύπτουν σε τοπικό επίπεδο, - επομένως και η λειτουργία τους καλύπτει έκτακτες ανάγκες - και στην καταπολέμηση της μη εγγεγραμμένης απασχόλησης. Ειδικότερα μεταξύ άλλων αναφέρεται²:

- Οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης, μαζί με τα ιδιωτικά γραφεία, έχουν να παίξουν ζωτικό ρόλο υιοθετώντας μια πιο ενεργητική προσέγγιση όσον αφορά την τοποθέτηση σε εργασία
- Χρειάζεται να βελτιωθούν οι δεσμοί των υπηρεσιών απασχόλησης με τις επιχειρήσεις και τις τοπικές αγορές. Χρειάζεται να ενταθεί η καθοδήγηση και οι υπηρεσίες τοποθέτησης που παρέχονται στους άνεργους, με το να επικεντρωθούν αποτελεσματικότερα στα ενδιαφερόμενα άτομα σε τοπικό επίπεδο.
- Υπάρχει ανάγκη ενθάρρυνσης στην δραστηριότητα γραφείων έκτακτης εργασίας
- Υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας (εθελοντικές ή υπαγόμενες στις τοπικές και τις περιφερειακές κυβερνήσεις ή άλλες) οι οποίες λειτουργούν ως μεσάζοντες στην αγορά εργασίας και οι οποίες έχουν αποδείξει την ικανότητά τους να ανοίγουν διαύλους για την πρόσβαση στην επίσημη αγορά εργασίας, χρειάζεται να ενισχυθούν.
- Επανεξέταση των τρόπων με τους οποίους, μέσω των επιχειρήσεων (οι οποίες ασχολούνται με την απασχόληση ως ενδιάμεσοι), θα διευκολυνθεί η επανένταξη

στην επίσημη αγορά εργασίας πολλών πολιτών που είναι υποχρεωμένοι να εργάζονται στην μαύρη αγορά ή στο περιθώριο.

Στην Έκθεση για την Απασχόληση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής γίνεται ειδική αναφορά στον ρόλο των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης και στις δυνατότητες βελτίωσης της λειτουργίας τους³. Η αναδιάρθρωση ή τα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν αφορούν:

- Στην αποκέντρωση της οργάνωσης των φορέων που ασκούν κυρίως ενεργητικές πολιτικές
- Στην προώθηση της εξυπηρέτησης όσων κάνουν χρήση των γραφείων εργασίας
- Στην ενίσχυση του ρόλου των Ιδιωτικών Γραφείων Εργασίας

Αυτοί οι τρεις άξονες αποτελούν το αντικείμενο αναδιάρθρωσης σε μικρότερη ή μεγαλύτερη έκταση όλων των μέτρων που έχουν ληφθεί από όλες τις χώρες της ευρωπαϊκής ένωσης.

5.3 Γενικά χαρακτηριστικά των δημόσιων γραφείων εργασίας και των υπηρεσιών απασχόλησης

5.3.1 Οργάνωση των Υπηρεσιών Απασχόλησης

Ο τρόπος με τον οποίο είναι οργανωμένη η πραγματοποίηση των πολιτικών εργασίας, στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκεται στο κέντρο τόσο του πολιτικού όσο και του ακαδημαϊκού ενδιαφέροντος ανεξάρτητα από υποκειμενικά και θεωρητικά θέματα πολιτικής. Αν θεωρηθεί ότι οι πολιτικές αγορές εργασίας πρέπει να είναι ταυτόχρονα αποδοτικές και να λαμβάνουν υπ' όψιν τους κοινωνικούς παράγοντες, το ερώτημα είναι ποια μορφή οργάνωσης είναι περισσότερο πιθανό να συγκεντρώνει πιθανόν και τα δύο.

Παρόλα αυτά ένας αριθμός τάσεων χαρακτηριστικές των πρόσφατων αλλαγών-βελτιώσεων μπορεί να οριστεί και να περιγραφεί. Μπορούμε να διακρίνουμε τρεις τύπους οργάνωσης των αρχών που εμπλέκονται στην άσκηση των πολιτικών εργασίας στις χώρες της Ε.Ε⁴:

1. *Συγκεντρωτική και ολοκληρωτική οργάνωση* (Ισπανία, Λουξεμβούργο, Ιρλανδία, Πορτογαλία και Γερμανία)

2. Συγκεντρωτική και κατηγοριοποιημένη οργάνωση (Γαλλία, Ιταλία και Ελλάδα)
3. Αποκεντρωμένη οργάνωση (Δανία, Ολλανδία, Μεγάλη Βρετανία και Βέλγιο)

Πίνακας 5.1 : Οργάνωση των φορέων άσκησης πολιτικής στις χώρες της Ε.Ε.

ΧΩΡΕΣ	Συγκεντρωτική και ολοκληρωτική οργάνωση	Συγκεντρωτική και κατηγοριοποιημένη οργάνωση	Αποκεντρωμένη οργάνωση	Αρχή άσκησης ενεργητικών πολιτικών	Αρχή άσκησης παθητικών πολιτικών
Ισπανία	✓			INEM	INEM
Λουξέμβοργο	✓			ADEM	ADEM
Ιρλανδία	✓			FAS/CERT	Γραφεία κοινωνικής ασφάλισης
Πορτογαλία	✓			IEFP	AGFSS
Γερμανία	✓			BA	BA
Γαλλία		✓		ANPE/ AFRA	UNEDIC/ ASSEDIC
Ιταλία		✓		-	ANPS
Ελλάδα		✓		OAED	OAED
Δανία			✓	AMS/AF	Ταμεία Ανεργίας
Ολλανδία			✓	CBA/RBA	Επιτροπές Απασχόλησης
Αγγλία			✓	TECs	ES
Βέλγιο			✓	VDAB/FOR EM/ORBE M	ONEM

Πηγή: H. Hocker "The organisation of labour market delivery in the European Union", MISEP Employment Observatory, Policies, 1994, τ. 48.

Σε μια ολοκληρωτική οργανωτική δομή όλες οι λειτουργίες της εφαρμογής των πολιτικών της αγοράς εργασίας ή τουλάχιστον των ενεργών πολιτικών αγοράς εργασίας πραγματοποιούνται υπό τον έλεγχο μιας εθνικής αρχής. Στα κατηγοριοποιημένα συστήματα από την άλλη πλευρά, οι πολιτικές αγοράς εφαρμόζονται από ένα αριθμό οργανισμών. Η κατηγοριοποίηση μπορεί να είναι ή τομεακή από την φύση της ή μπορεί να τοποθετηθεί απέναντι σε συγκεκριμένες

λειτουργίες πολιτικής (τοποθέτηση, επανακατάρτιση, εργασιακά επιδόματα). Τα βασικά χαρακτηριστικά της *αποκεντρωτικής οργάνωσης* είναι πιο δύσκολο να οριστούν. Ο πρώτος διαχωρισμός ο οποίος πρέπει να γίνει είναι:

- μεταξύ της αποκέντρωσης στο εσωτερικό ενός κυβερνητικού τομέα (deconcentration) στον οποίο οι αρμοδιότητες είναι διαχωρισμένες σε περιφερειακά και τοπικά γραφεία του παραπάνω τομέα, και
- διαχωρισμός σε επίπεδο περιφέρειας και τοπικής αυτοδιοίκησης όπου περιφέρεια και αυτοδιοίκηση έχουν την αρμοδιότητα άσκησης της σχετικής πολιτικής, μια αλλαγή η οποία σε ορισμένες περιπτώσεις συνδέθηκε με την περιφεροποίηση του χρηματοδοτικού συστήματος.

Πολλές χώρες της Ε.Ε. βρίσκονται στην διαδικασία ή κάνουν προσπάθειες προσαρμογής των δομών τους σε περισσότερο αποκεντρωμένες μορφές, παρόλο που υπάρχουν πολύ σημαντικές διαφορές μεταξύ τους. Παρόλο που πρέπει να διατηρηθούν τα ελάχιστα εθνικά στάνταρ άσκησης πολιτικής είναι αποδεκτό ότι η αποκεντρωμένη διοίκηση αντιδρά περισσότερο γρήγορα αλλά πάνω από όλα λειτουργεί με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στις ανάγκες που προκύπτουν σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Η άσκηση πολιτικής όμως σε τέτοιο επίπεδο εγείρει ερωτήματα σχετικά με την ελαχιστοποίηση της σχέσης κόστους-οφέλους.

5.3.2 Ο ρόλος των ιδιωτικών γραφείων απασχόλησης

Οι υπηρεσίες ενημέρωσης και τοποθέτησης μπορούν να παρασχεθούν τόσο από δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης όσο και από ιδιωτικά γραφεία. Πολιτικές οι οποίες ενθαρρύνουν την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στις υπηρεσίες τοποθέτησης των ανέργων έχουν αποδειχθεί ιδιαίτερα επιτυχημένες σε συνδυασμό με την βιομηχανική αναδιάρθρωση (στην Ηνωμένες Πολιτείες, Ιαπωνία)⁵.

Η ενίσχυση και η επέκταση του ρόλου των ιδιωτικών γραφείων αποτέλεσε μια από τις βασικές οδηγίες της διαμόρφωσης πολιτικής στις χώρες της Ε.Ε. από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή,⁶ σημειώνοντας ότι σε πολλές χώρες λαμβάνονται μέτρα πάυσης του μονοπωλίου των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης. Αναγνωρίζεται επίσης ότι η δραστηριοποίηση των ιδιωτικών γραφείων εργασίας είναι δύσκολο να επιτευχθεί με γοργούς ρυθμούς, λόγω των αναγκών αναδιάρθρωσης των υφιστάμενων

δομών, ωστόσο το ιδιαίτερα ανταγωνιστικό περιβάλλον επιτρέπει την δημιουργία συνεργασιών μεταξύ των ιδιωτικών και των δημόσιων υπηρεσιών.

Στον επόμενο πίνακα παρουσιάζεται συνοπτικά σε ποιες χώρες επιτρέπεται η λειτουργία ή όχι των ιδιωτικών γραφείων εργασίας, και από ποιο έτος ισχύει αυτό το καθεστώς. Έτσι σε εννέα χώρες (Αυστρία, Γερμανία, Δανία, Φιλανδία, Ιρλανδία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Σουηδία, Αγγλία) επιτρέπεται η λειτουργία των ιδιωτικών γραφείων, εφόσον πληρούν διάφορες προϋποθέσεις διαφορετικές για την κάθε χώρα ξεχωριστά. Είναι χαρακτηριστικό ότι η λειτουργία των ιδιωτικών γραφείων εργασίας επιτρέπεται στην Ιρλανδία από το 1971 ενώ στην Αγγλία από το 1973. Για τις υπόλοιπες χώρες η νομιμοποίηση της λειτουργίας τους επιτρέπει στην δεκαετία του '90.

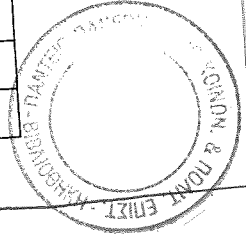
Στις υπόλοιπες χώρες (Βέλγιο, Ισπανία, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία, Λουξεμβούργο) η λειτουργία των ιδιωτικών γραφείων δεν επιτρέπεται. Αν εξαιρέσει κανείς την περίπτωση της Ελλάδας όπου το καθεστώς αυτό έχει θεσμοθετηθεί από το 1931, όλες οι άλλες χώρες έχουν προβεί σε αναδιαρθρώσεις της σχετικής νομοθεσίας μέσα στην δεκαετία του '90, απαγορεύοντας μεν την λειτουργία ιδιωτικών γραφείων εργασίας για κερδοσκοπικούς σκοπούς, αλλά επιτρέποντας υπό προϋποθέσεις την λειτουργία οργανισμών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

Πίνακας 5.2 : Λειτουργία των ιδιωτικών γραφείων εργασίας στις χώρες της Ε.Ε.

Χώρες	Λειτουργία Ιδιωτικών Γραφείων Απασχόλησης	Έτος
Αυστρία	✓	1994
Βέλγιο	✗	1995
Γερμανία	✓	1994
Δανία	✓	1990
Ισπανία	✗	1993
Γαλλία	✗	
Φιλανδία	✓	1994
Ελλάδα	✗	1931
Ιταλία	✗	
Ιρλανδία	✓	1971
Λουξ/ργο	✗	1976
Ολλανδία	✓	1997
Πορτογαλία	✓	

Χώρες	Λειτουργία Ιδιωτικών Γραφείων Απασχόλησης	Έτος
Σουηδία	✓	1993
Αγγλία	✓	1973

Πηγή: Tableau de Board, 1977 (μετά από επεξεργασία)



5.4 Η Οργάνωση των Υπηρεσιών Απασχόλησης και ο ρόλος των ιδιωτικών γραφείων απασχόλησης στις χώρες της Ε.Ε.

Σε αυτή την ενότητα παρουσιάζονται αναλυτικά για κάθε χώρα μέλος το πως οργανώνονται οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης και οι ποιες είναι οι επιμέρους προϋποθέσεις λειτουργίας (ή όχι) των ιδιωτικών γραφείων εργασίας.

Ο λόγος εκτενέστερης αναφοράς καλύπτει καταρχήν την ανάγκη σκιαγράφησης της λειτουργίας των γραφείων εργασίας σε κάθε χώρα μέλος. Οι διαφοροποιήσεις που καταγράφονται, όπως συμβαίνει και με όλες τις άλλες πολιτικές που επιλέγεται να παρουσιαστούν, είναι αυτές που ορίζουν την δυσκολία ή την ευκολία υιοθέτησης νέων μέτρων ή κατευθύνσεων που εκπονούνται σε κεντρικό επίπεδο και προτίθενται να εφαρμοστούν από το σύνολο των χωρών της Ε.Ε7.

Στην Αυστρία η Υπηρεσία Απασχόλησης (AMS) είναι υπεύθυνη για την οργάνωση των γραφείων εργασίας και την παροχή πληροφοριών, υποστήριξης και τοποθέτησης των ανέργων. Από το 1994 η AMS, απεμπλάκει από την κεντρική επίβλεψη και μετατρέπεται σε ένα τριμερή οργανισμό, που διοικείται από ένα συμβούλιο στο οποίο συμμετέχουν και οι κοινωνικοί εταίροι.

Η λειτουργία των ιδιωτικών γραφείων επιτρέπεται από το 1994, εφόσον πάρουν την σχετική άδεια από το Υπουργείο Εργασίας. Επίσης μόνο οι εργοδότες υποχρεούνται να πληρώνουν για τις υπηρεσίες που παρέχονται από τα γραφεία. Για την μεταφορά εργατικού δυναμικού απαιτείται άδεια από την επιβλέπουσα εμπορική αρχή. Ωστόσο δεν επιτρέπεται στα γραφεία αυτά να παρέχουν υπηρεσίες μεταφοράς και τοποθέτησης.

Στο Βέλγιο, στον τομέα των τοποθετήσεων λειτουργούν τρεις δημόσιες υπηρεσίες: οι VDAB, FOREM και ORBEM. Η διαχείριση αυτών των τριών περιφερειακών ή κοινοτικών υπηρεσιών απασχόλησης εξασφαλίζεται από διμερείς επιτροπές διαχείρισης. Σε πολλούς τομείς υπάρχουν ισομερή κλαδικά κέντρα κατάρτισης και οι

VDAB και FOREM έχουν περιφερειακές υπηρεσίες (18 και 12 αντίστοιχα). Επίσης παρέχουν υπηρεσίες υποστήριξης (ψυχολογική, κοινωνική και ιατρική) καθώς και πληροφόρηση και κενές θέσεις. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι δεν υπάρχει νομοθεσία σχετικά με τα συμβούλια στον τομέα της επιλογής ή της πρόσληψης προσωπικού. Για το λόγο αυτό είναι δύσκολο να σχηματιστεί μια σαφής εικόνα της σημασίας τους.

Στην Φλαμανδία με διάταγμα του 1995 απαγορεύεται η λειτουργία ιδιωτικών γραφείων εργασίας για κερδοσκοπικούς σκοπούς. Ωστόσο επιτρέπεται η παροχή υπηρεσιών τοποθέτησης για κατηγορίες εργαζομένων όπου δεν καλύπτονται από μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ιδρύματα. Αυτές οι κατηγορίες ορίζονται από την Φλαμανδική οικονομική και κοινωνική επιτροπή. Αντίστοιχα στην Φλάνδρα δεν απαιτείται καμία συνεισφορά από τους ανέργους.

Στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η ομοσπονδιακή υπηρεσία για την απασχόληση- με 181 κεντρικά γραφεία και 651 κατά τόπους γραφεία, - διατηρεί πλήρες δίκτυο υπηρεσιών τοποθέτησης και παροχής συμβουλών για όλα τα επαγγέλματα και τις δραστηριότητες των εργαζομένων, το οποίο βρίσκεται στην διάθεση όλων των εργαζομένων και εργοδοτών δωρεάν.

Παράλληλα, από την 1η Αυγούστου 1994 επιτρέπεται η λειτουργία ιδιωτικών γραφείων τοποθέτησης. Για το σκοπό αυτό, οι εν λόγω πράκτορες, χρειάζονται σχετική άδεια από την ομοσπονδιακή υπηρεσία για την απασχόληση. Για την χορήγηση της άδειας αυτής ο νόμος απαιτεί την ικανοποίηση των προϋποθέσεων για την άσκηση παρόμοιας δραστηριότητας και κυρίως φερεγγυότητα και ικανότητα, ομαλή οικονομική κατάσταση, καθώς και διάθεση των κατάλληλων χώρων. Άδειες για τη λειτουργία γραφείων τοποθέτησης σε και από χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης χορηγούνται μόνο για περιορισμένο αριθμό επαγγελματιών.

Στην Δανία η εθνική αρχή εργασίας είναι αρμόδια για τη δημόσια υπηρεσία τοποθετήσεων. Διαθέτει 14 περιφερειακές υπηρεσίες απασχόλησης ενώ κάθε περιφέρεια διαθέτει ορισμένα τοπικά υποκαταστήματα (συνολικά 96 περίπου υποκαταστήματα). Επίσης υπάρχει 1 εθνικό και 14 περιφερειακά συμβούλια για την αγορά εργασίας, στα οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων καθώς των περιφερειακών και των τοπικών αρχών. Σκοπός των συμβουλίων είναι η οργάνωση μέτρων για τους ανέργους σε τοπικό επίπεδο ενώ συμμετέχουν και στην διαχείριση των προσφορών εργασίας και των συστημάτων κατάρτισης.

Από την 1η Ιουλίου 1990 η κατάσταση άλλαξε σε μεγάλο βαθμό. Από τη μια μεριά τα ιδιωτικά γραφεία μπορούν να λειτουργούν χωρίς προηγούμενη έγκριση από τις δημόσιες αρχές. Από την άλλη, η δημόσια υπηρεσία απασχόλησης καταβάλλει ορισμένες ειδικές παροχές, υπό όρους σχετικά με την οργάνωση των υπηρεσιών απασχόλησης. Συνεπώς η γενική διεύθυνση απασχόλησης έχει κανονιστικές αρμοδιότητες στους τομείς αυτούς και οι αποφάσεις της είναι υποχρεωτικές για όλα τα ιδιωτικά γραφεία.

Το Εθνικό Ινστιτούτο Απασχόλησης (INEM) της **Ισπανίας** που επιβλέπεται από το Υπουργείο Εργασίας είναι υπεύθυνο για τις υπηρεσίες τοποθέτησης στην Ισπανία. Το INEM έχει 52 εξουσιοδοτημένα γραφεία εργασίας και 700 περίπου τοπικά γραφεία.

Έως τα τέλη του 1993, σύμφωνα με την ισπανική νομοθεσία, τα ιδιωτικά γραφεία τοποθετήσεων σε θέσεις εργασίας απαγορεύονται. Η υποχρέωση των εργοδοτών ή των επιχειρήσεων να αναφέρουν τον αριθμό των θέσεων εργασίας που προσφέρονται στο γραφείο απασχόλησης άρτηκε το 1994 αλλά είναι υποχρεωμένοι να δηλώνουν τα συμβόλαια εργασίας που συνάπτονται. Ωστόσο επιτρέπεται η λειτουργία μη κερδοσκοπικών γραφείων εργασίας σε συνεργασία με τον INEM. Η Συμφωνία για την σταθεροποίηση της απασχόλησης που υπογράφηκε το 1997, προβλέπει την αρχή συνομιλιών για την δημιουργία προσωρινών γραφείων εργασίας.

Το Εθνικό Γραφείο Απασχόλησης της **Γαλλίας** (ANPE) – δημόσια αυτοχρηματοδοτούμενη εθνική αρχή - είναι υπεύθυνο για τις δημόσιες υπηρεσίες τοποθέτησης. Σε αυτό υπάγονται 22 περιφερειακές αρχές, 100 περίπου διευθύνσεις, καθώς και 7.000 τοπικά γραφεία εργασίας. Ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες ή οργανισμοί που αποτελούν αντικείμενο διαχείρισης σε ισομερή βάση παρέχουν βοήθεια στην δημόσια υπηρεσία τοποθέτησης. Για την άσκηση της δραστηριότητας αυτής, οι εν λόγω οργανισμοί, πρέπει να εγκρίνονται από την ANPE ή να συνάπτουν σύμβαση με αυτή. Συνεπώς, ακόμη και αν επιτρέπεται να λειτουργούν στην αγορά ιδιωτικοί οργανισμοί, παραμένουν υπό τον έλεγχο του δημοσίου. Άλλες επιχειρήσεις πραγματοποιούν συναφείς δραστηριότητες με την τοποθέτηση. Εξάλλου πρέπει να συνεκτιμηθεί ή ύπαρξη επιχειρήσεων παροχής συμβουλών για την πρόσληψη. Είναι δύσκολο όμως να αξιολογηθεί η πραγματική σημασία αυτών των επιχειρήσεων.

Στη **Φιλανδία** το Υπουργείο Εργασίας είναι υπεύθυνο για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών τοποθέτησης. Η χώρα χωρίζεται σε 13 περιφέρειες όπου υπάρχουν 183

γραφεία απασχόλησης που παρέχουν και υπηρεσίες κατάρτισης και πληροφόρησης. Οι υπηρεσίες είναι δωρεάν για όλους τους εργαζόμενους, και εκτός εξειδικευμένων υπηρεσιών, και για τους εργοδότες. Επίσης τα τελευταία χρόνια λειτουργούν στα πλαίσια των πανεπιστημίων, γραφεία στήριξης και τοποθέτησης των αποφοίτων τους.

Από το 1994 εκτός των δημόσιων υπηρεσιών μπορούν και ιδιωτικές εταιρείες να παράσχουν υπηρεσίες τοποθέτησης, χωρίς να απαιτείται ειδική άδεια. Ο μόνος περιορισμός είναι ότι οι επιχειρήσεις αυτές δεν επιτρέπεται να πληρώνονται για υπηρεσίες τοποθέτησης. Δεν υπάρχει θεσμοθετημένη συνεργασία μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, με αποτέλεσμα ο ρόλος του πρώτου να συνεχίζει να είναι σημαντικός.

Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) είναι υπεύθυνος για τις υπηρεσίες τοποθέτησης στην **Ελλάδα**, ο οποίος διαχειρίζεται ένα δίκτυο 152 τοπικών γραφείων απασχόλησης και σχολές κατάρτισης.

Η ελληνική νομοθεσία μετά το 1931 προβλέπει την απαγόρευση της λειτουργίας ιδιωτικών γραφείων τοποθέτησης με κερδοσκοπικό χαρακτήρα στην Ελλάδα. Εξάλλου για τα άτομα που παραβαίνουν το νόμο προβλέπονται κυρώσεις με τη μορφή φυλάκισης ή προστίμων. Η απαγόρευση αυτή συνοδεύεται από την υποχρέωση των εργοδοτών να κοινοποιούν όλες τις προσλήψεις και τις απολύσεις που πραγματοποιούν. Η υποχρέωση κοινοποίησης δεν επεκτείνεται στις προσφορές εργασίας. Παρά την κατάσταση αυτή από νομική άποψη, ορισμένες μελέτες αποκαλύπτουν την ύπαρξη παράνομων ιδιωτικών πρακτορείων που λειτουργούν με διάφορες μορφές, όπως ασφαλιστικά γραφεία κ.λ.π. Εξάλλου οι επιχειρήσεις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα δεν εμπίπτουν στην απαγόρευση που προβλέπει ο νόμος.

Στην **Ιταλία** οι υπηρεσίες τοποθέτησης πραγματοποιούνται από περιφερειακά και τοπικά γραφεία. Κατά την διάρκεια του 1996/1997 στα πλαίσια αναδιάρθρωσης των φορέων άσκησης πολιτικής απασχόλησης, δημιουργήθηκαν πειραματικές συνενώσεις περιφερειακών τοπικών και δημόσιων οργανισμών για την παροχή υπηρεσιών, όπως παρακολούθηση, εκπαίδευση και κατάρτιση, μέτρων σύνδεσης προσφοράς και ζήτησης κ.α.

Σχετικά με τα γραφεία εργασίας υπάρχει μονοπώλιο του Δημοσίου όσον αφορά τις τοποθετήσεις και συνεπώς η λειτουργία ιδιωτικών γραφείων τοποθετήσεων εργασίας απαγορεύεται. Εξάλλου οι εργοδότες είναι υποχρεωμένοι να κοινοποιούν όλες τις

προσφορές εργασίας στη δημόσια υπηρεσία απασχόλησης και κατά κανόνα όλες οι προσλήψεις πρέπει να πραγματοποιούνται με την μεσολάβησή του.

Η FAS της **Ιρλανδίας** (αρχή για την κατάρτιση) λειτουργεί μια δημόσια υπηρεσία απασχόλησης μέσω ενός δικτύου 54 γραφείων απασχόλησης σε όλη τη Ιρλανδία, τα οποία παρέχουν μια υπηρεσία τοποθέτησης ανέργων σε κενές θέσεις εργασίας και είναι συνδεδεμένοι με το σύστημα EURES για τις κενές θέσεις εργασίας στην Ε.Ε.

Τα ιδιωτικά γραφεία τοποθέτησης επιτρέπονται στην Ιρλανδία από το 1971. Προτού εγκατασταθούν, πρέπει να λάβουν άδεια από το Υπουργείο Εργασίας και είναι υποχρεωμένοι να διαβιβάζουν κάθε έξι μήνες την κατάσταση με τις τοποθετήσεις που πραγματοποίησαν. Η άδεια λειτουργίας τους ανανεώνεται κάθε έτος.

Η Διεύθυνση Απασχόλησης (ADEM) του **Λουξεμβούργου** έχει την ευθύνη των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης. Έχει το μονοπώλιο των υπηρεσιών τοποθέτησης καθώς επίσης το υλοποιεί το μεγαλύτερο μέρος των προγραμμάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης.

Σύμφωνα με νόμο του 1976 προβλέπεται ότι η τοποθέτηση υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Διεύθυνσης Απασχόλησης και είναι δωρεάν. Εξάλλου οι εργοδότες είναι υποχρεωμένοι να δηλώνουν τις κενές θέσεις στη δημόσια υπηρεσία απασχόλησης. Η μη τήρηση των διατάξεων αυτών τιμωρείται με πρόστιμο. Υπάρχει μια σειρά επιχειρήσεων συμβουλών στην πρόσληψη που ασκούν τις δραστηριότητές τους στο Λουξεμβούργο, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να συμμορφώνονται στο νόμο του 1976 κυρίως όσον αφορά την κοινοποίηση προσφορών εργασίας. Εξάλλου απαντάται μια σειρά ενώσεων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

Σύμφωνα με νόμο του 1997 η Υπηρεσία Απασχόλησης της **Ολλανδίας** είναι υπεύθυνη για την παροχή υπηρεσιών τοποθέτησης, ιδιαίτερα ατόμων με ειδικές ανάγκες, την βελτίωση των προσόντων των ανέργων, και της παροχής πληροφοριών και πρόσβασης για τις κενές θέσεις εργασίας.

Ο νόμος του 1997 σχετικά με τις υπηρεσίες στον τομέα της απασχόλησης επιτρέπει την σύσταση ιδιωτικών γραφείων τοποθέτησης που παρέχουν όλο το φάσμα των υπηρεσιών και διαδραματίζουν το ρόλο του μεσολαβητή μεταξύ των αιτούντων εργασία και των εργοδοτών. Αυτά τα ιδιωτικά γραφεία μπορούν να λειτουργούν μόνον αφού αποκτήσουν άδεια. Ο νόμος προβλέπει ότι η δραστηριότητα των γραφείων αυτών δεν πρέπει να θίγει τα συμφέροντα των εργαζομένων ούτε τις καλές

σχέσεις μεταξύ των διαφόρων παικτών στην αγορά εργασίας. Αυτές οι γενικές υποδείξεις μπορούν να διευκρινίζονται με οδηγίες που παρέχονται από το κεντρικό συμβούλιο απασχόλησης. Η κυβέρνηση πρότεινε την κατάργηση αυτού του συστήματος αδειών.

Το Ινστιτούτο Απασχόλησης και Επαγγελματικής Κατάρτισης (IEFP) της **Πορτογαλίας** έχει την βασική αρμοδιότητα τοποθέτησης και πληροφόρησης των ενδιαφερομένων. Σε αυτό υπάγονται 5 περιφερειακά ινστιτούτα απασχόλησης. Σε τοπικό επίπεδο υπάρχουν 82 κέντρα απασχόλησης και 25 κέντρα κατάρτισης καθώς και 2 κέντρα εκπαίδευσης απασχολούμενων.

Η σύσταση ιδιωτικών γραφείων τοποθέτησης υπόκειται στην προηγούμενη έγκριση του Υπουργείου Εργασίας, το οποίο αποφασίζει συνεκτιμώντας τη γνωμοδότηση του Ιδρύματος για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση. Επίσης ο νόμος προβλέπει την απαιτητή εισφορά από τον εργαζόμενο που κυμαίνεται ανάλογα με την διάρκεια της σύμβασης που συνάπτει. Αξίζει να σημειωθεί ότι η διαφορά μεταξύ των γραφείων τοποθέτησης και των γραφείων ευρέσεων προσωρινής εργασίας διασαφηνίστηκε το 1989. Από το 1993 υπάρχει ένα παρατηρητήριο απασχόλησης και επαγγελματικής κατάρτισης επιφορτισμένο με την παρακολούθηση της εξέλιξης της αγοράς εργασίας και την αξιολόγηση των μέτρων πολιτικής απασχόλησης

Σε ολόκληρη την **Σουηδία** λειτουργούν 360 δημόσια γραφεία εργασίας στα οποία μπορεί να απευθυνθεί ο καθένας. Οι αναζητώντες εργασία έχουν πρόσβαση σε όλες τις παρεχόμενες υπηρεσίες δωρεάν που παρέχονται είτε από τα δημόσια είτε από τα ιδιωτικά γραφεία εργασίας. Οι εργοδότες είναι υποχρεωμένοι να ενημερώνουν τα δημόσια γραφεία εργασίας για κάθε κενή θέση εργασίας.

Ιδιωτικά γραφεία εργασίας (εκτός αυτών των ναυτικών) επιτρέπονται από το 1993. Ενώ η υπηρεσίες για αυτούς που ψάχνουν εργασία είναι δωρεάν, οι εργοδότες πληρώνουν για τις παρεχόμενες υπηρεσίες.

Στην **Αγγλία** η ενίσχυση για την επιστροφή στην απασχόληση παρέχεται από ένα δίκτυο 1200 κέντρων εργασίας της υπηρεσίας απασχόλησης και 82 συμβούλια κατάρτισης και επιχείρησης (TEC). Η υπηρεσία απασχόλησης είναι ένα γραφείο και πρέπει να επιτυγχάνει ορισμένους στόχους που ορίζονται στην ετήσια συμφωνία επιδόσεων. Τα TEC υπάγονται στον ιδιωτικό τομέα και οι πληρωτές σε αυτά βασίζονται εν μέρει στα αποτελέσματα που επιτυγχάνουν.

Η λειτουργία ιδιωτικών γραφείων εργασίας επιτρέπεται από το 1973. Τα ιδιωτικά γραφεία τοποθέτησης και οι επιχειρήσεις προσωρινής απασχόλησης υπόκεινται σε ένα ελάχιστο πρότυπο συμπεριφοράς που εφαρμόζεται από τους επιθεωρητές του Υπουργείου Απασχόλησης.

5.5 Ενδεικτικά Παραδείγματα Εφαρμογής

Ολλανδία

Η Ολλανδική Υπηρεσία Απασχόλησης στην διάρκεια του 1997 ολοκλήρωσε την διαδικασία αναδιάρθρωσης και αποκέντρωσης. Με την εφαρμογή του νέου νόμου επιδιώκεται η διεύρυνση της αποτελεσματικότητας της Υπηρεσίας Απασχόλησης. Για την συγκεκριμενοποίηση των αρμοδιοτήτων της Υπηρεσίας η κυβέρνηση αποσύρθηκε από την Κεντρική Επιτροπή Απασχόλησης, η οποία αφήνει μεγαλύτερη ελευθερία βούλησης στην Υπηρεσία Απασχόλησης η οποία είναι υπεύθυνη για την διαχείριση και την διοίκησή της.

Η Υπηρεσία Απασχόλησης λαμβάνει το αποκαλούμενο "επίδομα επιτυχούς δραστηριότητας" (success bonus), το οποίο εξαρτάται από την συμπλήρωση μιας σειράς κριτηρίων όπως τον αριθμό τοποθετήσεων σε θέσεις απασχόλησης ατόμων με δυσκολία εύρεσης εργασίας (π.χ. μακροχρόνιοι άνεργοι). Η καλή λειτουργία των υπηρεσιών απασχόλησης είναι άμεσα συνδεδεμένη με το ποσό της χρηματοδότησής τους, σύμφωνα με το σύστημα financing by results.

Εκτός από την σύνδεση αυτού του μέτρου με χρηματοοικονομικά, αποτελεί και ένα μέσο για την μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων ένταξης στην αγορά εργασίας ατόμων με ιδιαίτερα προβλήματα γιατί τα γραφεία απασχόλησης έχουν την δυνατότητα να προσφέρουν μεγαλύτερου εύρους και καλύτερης ποιότητας υπηρεσίες. Επίσης οι τοπικές αρχές και σημαντικές κοινωνικές οργανώσεις μπορούν να λάβουν χρηματοδότηση για την αγορά υπηρεσιών από τα γραφεία απασχόλησης για την διευκόλυνση των ατόμων με δυσκολίες εύρεσης εργασίας.

Πηγή: *Employment Observatory, SYSDÉM, Trends No 28, 1997, p.52*

Νορβηγία

Η Νορβηγία έχει μια μακρά παράδοση στην διάδοση πληροφοριών για κενές θέσεις εργασίας στο σύνολο της χώρας καθώς και στην παροχή πρόσβασης σε αυτές ατόμων που μένουν σε απομακρυσμένες περιοχές. Με στόχο να μην βρίσκονται οι άνεργοι μακριά από τα Δημόσια Γραφεία Εργασίας, έχει οργανώσει ένα δίκτυο ενημέρωσης για τις κενές θέσεις απασχόλησης, που περιλαμβάνει την έκδοση εφημερίδας των Δημοσίων Γραφείων Απασχόλησης, τηλεφωνική γραμμή χωρίς χρέωση, τερματικά υπολογιστών με όλες τις πληροφορίες σχετικά με τις διαθέσιμες θέσεις εργασίας τα οποία βρίσκονται σχεδόν παντού (σε δημόσιες βιβλιοθήκες, σχολεία, εμπορικά κέντρα, στρατόπεδα) κ.α.

Οι σχετικές πληροφορίες για τις κενές θέσεις εργασίας εξαρτώνται κυρίως από την ποιότητα των πληροφοριών των βάσεων δεδομένων που έχουν τα γραφεία εργασίας.

Πηγή: OECD "Enhancing the effectiveness of active labour market policies", 1996, p.18

Παραπομπές – Σημειώσεις 5^ο Κεφαλαίου

¹ ΚΕΠΕ, «Απασχόληση – Ανεργία» Έκθεση 16, 1990, σελ.81

² Κέντρο Έρευνας Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, «Βελτίωση της Λειτουργίας των Γραφείων Εργασίας», Μέρος 1^ο, Αθήνα 1994

³ European Commission “the Joint Employment Report 1997 and the 1988 Employment Guidelines”, 1997, p. 52

⁴ H. Hocker “The organization of labour market delivery in the European Union”, MISEP Employment Observatory, Policies, 1994, τ. 48.

⁵ OECD, “Labour Market Policies for the 1990’s”, 1990, p.26

⁶ European Commission “the Joint Employment Report 1997 and the 1988 Employment Guidelines”, 1997, p. 53

⁷ Τα στοιχεία για την εφαρμογή του μέτρου αντλήθηκαν από τα αντίστοιχα Basic Information Report τη κάθε χώρας.

6^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ

6.1 Θεωρητική Προσέγγιση της Πολιτικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης

Σύμφωνα με τη νεοκλασική θεωρία η εκούσια συμμετοχή του μελλοντικού εργαζόμενου στο εκπαιδευτικό σύστημα θεωρείται ως μορφή επένδυσης τόσο από ατομική οπτική, αυτή του εκπαιδευόμενου όσο και από την οπτική της κοινωνίας. Η απόκτηση γνώσεων θεωρείται ότι συμβάλει στην αύξηση της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητας της εργασίας με αποτέλεσμα ο μεν εργαζόμενος να αποκτά ή να προσδοκά ότι θα αποκτήσει υψηλότερα επίπεδα εισοδήματος, η δε οικονομία να παράγει αποτελεσματικότερα μεγαλύτερες ή καλύτερες ποσότητες προϊόντων και υπηρεσιών.

Το κόστος αυτής της εκπαίδευσης αποτελείται από δύο βασικά τμήματα:

- Πρώτον από το άμεσο οικονομικό κόστος των υπηρεσιών της εκπαίδευσης, δηλαδή από το μέγεθος των δαπανών που αναλαμβάνει ο εκπαιδευόμενος και η οικογένειά του αφ' ενός και το κράτος αφ' ετέρου, προκειμένου να ολοκληρώσει ο μελλοντικός εργαζόμενος κάποια βαθμίδα εκπαίδευσης και να εισέλθει στην αγορά εργασίας.
- Δεύτερον από το έμμεσο οικονομικό κόστος, ή το κόστος ευκαιρίας της εκπαίδευσης. Το κόστος αυτό συνίσταται στην απώλεια εισοδημάτων ή οικογενειακών πόρων που συνεπάγεται η εκπαίδευση.
- Για την κοινωνία επίσης υπάρχει ένα αντίστοιχο κόστος ευκαιρίας των δαπανών για τη χρηματοδότηση της δημόσιας εκπαίδευσης, το οποίο μετράται σε όρους εναλλακτικής διάθεσης των πόρων ή μείωσης της φορολογίας.

Η θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου¹ αποτελεί την κυρίαρχη νεοκλασική προσέγγιση στα ποιοτικά χαρακτηριστικά της ανθρώπινης εργασίας. Η νεοκλασική προσέγγιση προσφέρει μια θεωρία των ποσοτικών παραμέτρων με το βασικό στατικό υπόδειγμα και μια θεωρία των ποιοτικών παραμέτρων με τη θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου. Χωρίς να προχωρήσουμε σε εκτενή αναφορά σε κανένα από τα δύο υποδείγματα θα σταθούμε σε μερικά βασικά συμπεράσματα που συνδέουν την νεοκλασική θεωρία με την υιοθέτηση και επέκταση πολιτικών κατάρτισης στο σύνολο των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- Η θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου μας δίνει τη βάση για την ερμηνεία των επιλογών του επαγγέλματος. Στο βαθμό που το επάγγελμα εξαρτάται από το

επίπεδο και το είδος της εκπαίδευσης η επιλογή μεταξύ διαφορετικών εκπαιδευτικών προοπτικών καθίσταται ταυτοχρόνως και επιλογή επαγγέλματος. Δεδομένου ότι οι πολιτικές κατάρτισης και επανακατάρτισης απαντούν σε διαρθρωτικά προβλήματα της αγοράς εργασίας, μέσω αυτών των προγραμμάτων δίδεται μια δεύτερη ευκαιρία «επανεπένδυσης» στην εκπαίδευση και επαναπροσανατολισμού των επαγγελματικών επιλογών.

- Σχετικά με την ανάλυση της νεοκλασικής θεωρίας σημειώνεται ότι «η επένδυση στην εκπαίδευση δεν είναι μόνο τουλάχιστον οικονομική διεργασία αλλά και επένδυση σε συμβολικό επίπεδο, στο επίπεδο της αυτοαναγνώρισης και στο επίπεδο της κοινωνικής ένταξης και αποδοχής». Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι η εκπαίδευση και η κατάρτιση ή επανακατάρτιση ιδιαίτερα όταν αφορά σε ομάδες ιδιαίτερα ευάλωτες ή απειλούμενες από της διαρθρωτικές αλλαγές στην αγορά εργασίας αντιπροσωπεύει την προσπάθεια μη παραίτησης και ένταξης ή παρακολούθησης αυτών των αλλαγών.
- Τρίτο συμπέρασμα της θεωρίας του ανθρωπίνου κεφαλαίου είναι ότι τα άτομα προτιμούν να εντάσσονται στην εκπαιδευτική διαδικασία σε νεαρή ηλικία. Μια εξαίρεση αυτού του κανόνα είναι τα άτομα με ασταθή ένταξη στην αγορά εργασίας, των οποίων οι εργασιακές δεξιότητες που αποκτήθηκαν με την εκπαίδευση απαξιώνονται με ταχείς ρυθμούς. Στην κατηγορία αυτή κατατάσσονται οι παντρεμένες γυναίκες και ίσως οι μακροχρόνια άνεργοι ή οι άνεργοι μεγάλης ηλικίας και οι οικονομικοί μετανάστες.
- Η επιλογή της επένδυσης σε εκπαίδευση εξαρτάται (αρνητικώς) από το ύψος των διαφυγόντων εισοδημάτων. Σε περιόδους ύφεσης και ανεργίας στις οποίες τα εισοδήματα αυτά είναι χαμηλά ή και μηδενικά ενδέχεται να υπάρχει τάση αυξημένης συμμετοχής των νέων στην εκπαίδευση καθώς εκμηδενίζεται ή μειώνεται σημαντικά το έμμεσο κόστος της εκπαίδευσης (διαφυγόντα εισοδήματα). Από την άλλη πλευρά όμως εφόσον η ύφεση έχει αρνητική επίδραση επί του συνολικού οικογενειακού εισοδήματος, ενδέχεται να οδηγήσει ομάδα νέων να εγκαταλείψει τις σπουδές και να αναλάβουν εργασία με σκοπό την διατήρηση του οικογενειακού εισοδήματος.

Έτσι η θεωρία του ανθρωπίνου κεφαλαίου φαίνεται να ερμηνεύει την ελέκταση των προγραμμάτων ταχύρυθμης συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης και τη

μαζική συμμετοχή νέων σε αυτά ανεξαρτήτων του αποτελέσματός τους στη διερεύνηση των εργασιακών δεξιοτήτων των εκπαιδευόμενων και των δυνατοτήτων ανεύρεσης εργασίας. Αυτό οφείλεται όχι μόνο στον περιορισμό του έμμεσου κόστους εξαιτίας της ύφεσης και της ανεργίας αλλά και στο γεγονός ότι η εκπαίδευση αυτού του τύπου είναι επιδοτούμενη δηλαδή δημιουργεί εισοδήματα για τους εκπαιδευόμενους οι οποίοι έχουν κίνητρο για να συμμετέχουν σε αυτή, ανεξαρτήτων αν ελπίζουν ότι αυτή η εκπαίδευση θα τους βοηθήσει στην επαγγελματική τους κατάρτιση².

Οι πολιτικές κατάρτισης αποτελούν τον βασικό άξονα των ενεργητικών πολιτικών οι οποίες είναι προσανατολισμένες στη διαμόρφωση δεξιοτήτων στο εν δυνάμει εργατικό δυναμικό ώστε να μπορεί με μεγαλύτερη ευχέρεια να εξασφαλίσει απασχόληση. Οι πολιτικές αυτές είναι προσανατολισμένες στην αγορά εργασίας και αποσκοπούν να καταστήσουν την εργατική δύναμη περισσότερο εμπορεύσιμη.³

Σύμφωνα με μια άλλη προσέγγιση⁴ οι πολιτικές κατάρτισης και επανειδίκευσης συνιστούν πολιτικές επένδυσης στο βαθμό που έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασιακής δύναμης. Ωστόσο εάν οι πολιτικές αυτές περιορίζονται ως προς την εφαρμογή τους σε επιδοτήσεις μεμονωμένων επιχειρήσεων για προγράμματα κατάρτισης ή επανειδίκευσης του εργατικού τους δυναμικού ή σε αποσπασματικού χαρακτήρα αντίστοιχα προγράμματα για κατάρτιση ή επανειδίκευση ορισμένων κατηγοριών ανέργων χωρίς ταυτόχρονη πολιτική δημοσίων επενδύσεων, ο ενεργητικός χαρακτήρας αυτών των πολιτικών εξαντλείται σε μια προσπάθεια απευθείας επιδότησης του ποσοστού κέρδους των μεμονωμένων επιχειρήσεων.

Στις **νεοφιλελεύθερες προσεγγίσεις** όπου η ανεργία θεωρείται ότι οφείλεται είτε σε διαρθρωτικούς παράγοντες⁵, είτε σε αναντιστοιχία δεξιοτήτων, η κατάρτιση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο. Στο βαθμό που η αναντιστοιχία αυτή των δεξιοτήτων εκφράζει τις διαφορές στην έκφραση των συμφερόντων των παραγόντων στην αγορά εργασίας, οι πολιτικές απασχόλησης, με την μορφή συγκεκριμένων προγραμμάτων κατάρτισης και επανακατάρτισης, είναι δυνατό να ειπωθεί ως εκ των υστέρων παρέμβαση του κράτους, προκειμένου να διορθώσει τον προσανατολισμό αυτής της έκφρασης συμφερόντων και ιδιαίτερα εκείνων που σχετίζονται με τους κατόχους του εμπορεύματος εργατική δύναμη.

Σε περισσότερο ριζοσπαστικές και προοδευτικές θεωρήσεις, όπου η ανεργία θεωρείται ότι οφείλεται κυρίως στην αδυναμία απορρόφησης του διαθέσιμου εργατικού δυναμικού (η οποία μπορεί να οφείλεται στην ελλιπή ζήτηση, στην εφαρμογή νέων τεχνολογιών, στην αναδιάρθρωση της παραγωγής κ.α.) ο ρόλος της κατάρτισης δεν συνιστά πανάκεια και η αποτελεσματικότητά της περιορίζεται στην επίλυση ενός τμήματος των σχετικών με την ανεργία προβλημάτων ή οδηγεί ακόμα και σε αντίθετα αποτελέσματα αφού μέσω των επιδοτούμενων προγραμμάτων κατάρτισης ενισχύεται η κατανάλωση.

Οι πολιτικές κατάρτισης είναι πολιτικές επένδυσης εφόσον συμβάλλουν στην αύξηση της εργατικής δύναμης. Όλες οι μορφές κατάρτισης άσχετα με το αντικείμενο, την μορφή τους (αρχική κατάρτιση, συνεχιζόμενη, επανακατάρτιση, ενδοεπιχειρησιακή, μαθητεία) έχουν ένα κοινό στόχο. Να παρέχουν σε συγκεκριμένες κατηγορίες του εργατικού δυναμικού τις δεξιότητες που απαιτούνται από τα συστήματα απασχόλησης και για μια σειρά από λόγους δεν κατέστη δυνατό να παρασχεθούν είτε μέσα από το εκπαιδευτικό σύστημα, είτε μέσα από το σύστημα τεχνικής εκπαίδευσης ή ακόμα από τις ίδιες τις επιχειρήσεις. Έτσι η κατάρτιση ως ενεργητική πολιτική, σχετίζεται άμεσα τόσο με το εκπαιδευτικό σύστημα και το σύστημα τεχνικής εκπαίδευσης, όσο και με τις ίδιες τις επιχειρήσεις.

6.2 Οι βάσεις των πολιτικών εκπαίδευσης και κατάρτισης

Ήδη το 1975, το Συμβούλιο είχε δημιουργήσει ένα όργανο της κοινοτικής πολιτικής επαγγελματικής κατάρτισης, το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης (CEDEFOP). Με έδρα από το 1994 την Θεσσαλονίκη, αυτό το κέντρο έχει ένα πρόγραμμα εργασίας που διαρθρώνεται γύρω από δύο άξονες προτεραιότητας, τα τυπικά προσόντα καθώς και την λειτουργία της επαγγελματικής κατάρτισης. Ο πρώτος άξονας αφορά βασικά την διαφάνεια των τυπικών προσόντων και τα νέα επαγγέλματα σε ευρωπαϊκή κλίμακα, καθώς και την επίδραση που έχουν οι νέες μορφές οργάνωσης της εργασίας και των τυπικών προσόντων στα συστήματα κατάρτισης. Ο δεύτερος άξονας αφορά αφενός της στρατηγικές που αναπτύσσονται για την καλύτερη δυνατή σύνδεση των μορφών και των σταδίων της κατάρτισης με σκοπό την δια βίου μάθηση, και αφετέρου, τη βελτίωση της κατάρτισης των

εκπαιδευτικών. Στα πλαίσια της συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, οι χώρες της ΕΖΕΣ συμμετέχουν στα προγράμματα του CEDEFOP.⁶

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση καθιερώνει την δράση της Κοινότητας σε θέματα της παιδείας, της επαγγελματικής εκπαίδευσης και της νεολαίας.⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 127 της Συνθήκης της ΕΟΚ η Κοινότητα εφαρμόζει πολιτική επαγγελματικής εκπαίδευσης η οποία, στηρίζει και συμπληρώνει τις δράσεις των κρατών μελών και έχει ως στόχους: να διευκολύνει την προσαρμογή στις μεταλλαγές της βιομηχανίας, ιδίως μέσω της επαγγελματικής εκπαίδευσης και του επαγγελματικού προσανατολισμού, να βελτιώνει την αρχική επαγγελματική εκπαίδευση και τη συνεχή κατάρτιση, για να διευκολύνει την προσαρμογή στις μεταλλαγές της βιομηχανίας, ιδίως μέσω της επαγγελματικής εκπαίδευσης και του επαγγελματικού προσανατολισμού, να βελτιώνει την αρχική επαγγελματική ένταξη και επανένταξη στην αγορά εργασίας, να διευκολύνει την πρόσβαση στην επαγγελματική εκπαίδευση και την διευκόλυνση της κινητικότητας των εκπαιδευομένων και των εκπαιδευτών, να τονώσει την συνεργασία μεταξύ εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων στον τομέα της κατάρτισης, και να αναπτύξει την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών για τα κοινά προβλήματα των συστημάτων κατάρτισης των κρατών μελών. Το Συμβούλιο θεσπίζει τα απαραίτητα μέτρα για την υλοποίηση αυτών των στόχων σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 189Γ (συνεργασία).

6.3 Διαμόρφωση της πολιτικής εκπαίδευσης – κατάρτισης στην Ε.Ε

Τα προβλήματα της απασχόλησης και της επαγγελματικής κατάρτισης είναι αλληλένδετα γιατί συνήθως οι προσφερόμενες θέσεις εργασίας απαιτούν προσόντα τα οποία δεν έχουν όσοι αναζητούν εργασία. Για αυτό οι πολιτικές της απασχόλησης και της επαγγελματικής κατάρτισης είναι επίσης αλληλένδετες. Στην πραγματικότητα η κατάρτιση είναι ένα εργαλείο της ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης. Τα μέτρα που ευνοούν την επαγγελματική κατάρτιση ή τον επαναπροσανατολισμό ευνοούν συγχρόνως την απασχόληση ή την επαναπασχόληση των εργαζομένων σε τομείς οι οποίοι χρειάζονται εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό.

Η επαγγελματική κατάρτιση⁸ αποτελεί πολιτική η οποία επιτρέπει στον εργαζόμενο να αναπτύξει τις ικανότητές του, αλλά επίσης είναι και απαραίτητος όρος για την τεχνολογική πρόοδο και ανάπτυξη. Επιτρέπει στις βιομηχανίες και τις περιοχές να προσαρμοστούν στις ανάγκες της τεχνολογίας και τις εξελίξεις της αγοράς εργασίας και να γίνουν ή να παραμείνουν ανταγωνιστικές. Πράγματι η ανεργία μαστίζει τις φθίνουσες παραδοσιακές βιομηχανίες (σιδηρουργία, ναυπηγική, κλωστοϋφαντουργία), ενώ οι νέοι βιομηχανικοί κλάδοι (πληροφορική, αεροναυπηγική) δύσκολα βρίσκουν εξειδικευμένο προσωπικό.

Ο στόχος της Ε.Ε. είναι η αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού καθόλη της διάρκεια της επαγγελματικής ζωής, ξεκινώντας με την βασική παιδεία, στηρίζοντας την αρχική κατάρτιση και καταλήγοντας στην συνεχή κατάρτιση. Ο κοινωνικός χάρτης του 1989 προβλέπει ότι κάθε εργαζόμενος πρέπει να έχει πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση καθ' όλη την σε ενέργεια ζωή του.

Σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στην επένδυση του ανθρώπινου κεφάλαιο καθώς και στην εξάπλωση της αντίληψης της δια βίου εκπαίδευσης ως βασικές πολιτικές σύνδεσης της αγοράς εργασίας με την εκπαίδευση και προσαρμογής του εργατικού δυναμικού στις τεχνολογικές αλλαγές και στις νέες τεχνολογίες (ειδικά της πληροφορικής και των επικοινωνιών). Παρόλο όμως το αυξανόμενο ποσοστό των καταρτιζομένων σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. πάνω από το μισό των ανδρών ηλικίας 25-64 ετών και λίγο λιγότερο ποσοστό των γυναικών δεν έχει παρακολουθήσει κανένα πρόγραμμα εκπαίδευσης και κατάρτισης εκτός αυτό της βασικής εκπαίδευσης⁹.

6.4 Η πολιτική κατάρτιση και παράγοντες εφαρμογής της στις χώρες της Ε.Ε.

Όλες οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρέχουν την δυνατότητα παρακολούθησης τμημάτων επαγγελματικής-τεχνικής κατάρτισης στα πλαίσια των συστημάτων εκπαίδευσής τους. Ωστόσο πρέπει να γίνει ένας διαχωρισμός μεταξύ των χωρών που εφαρμόζουν προγράμματα μαθητείας σε συνδυασμό με τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση -διττό σύστημα- (π.χ. Αυστρία, Δανία, Ολλανδία, Γερμανία) ή παρέχουν τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση μέσω των αντίστοιχων σχολείων

δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, και των χωρών όπου όλοι οι τύποι εκπαίδευσης παρέχονται σε σχολές επαγγελματικής επιμόρφωσης (π.χ. Γαλλία και Ιταλία).

Η αναδιάρθρωση και η βελτίωση της αποδοτικότητας των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης αποτέλεσαν κεντρικό σημείο αναφοράς για το σύνολο των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης την τελευταία δεκαετία.¹⁰ Βασικός στόχος όλων των αναδιαρθρώσεων υπήρξε η βελτίωση του επιπέδου της επαγγελματικής κατάρτισης σε συνδυασμό με τις απαιτήσεις της βιομηχανικής δραστηριότητας, και η παροχή νέων ειδικοτήτων κατάρτισης με τρόπο τέτοιο που να ανταποκρίνεται στην αναμορφωμένες ανάγκες της ζήτησης ειδικοτήτων. Η αυξανόμενη ανεργία των νέων σε όλες τις χώρες καθώς η ανεργία των λιγότερο εξειδικευμένων ατόμων, όρισε κατά προτεραιότητα αυτές τις δύο ομάδες, ως ομάδες - στόχο της επαγγελματικής κατάρτισης.

Στην συνέχεια γίνεται συνοπτική παρουσίαση των τελευταίων μέτρων που ελήφθησαν από τις χώρες μέλη της Ε.Ε. στον χώρο της επαγγελματικής κατάρτισης. Η παρουσίαση της πολιτικής κατάρτισης που εφαρμόζει η κάθε χώρα στηρίζεται σε τέσσερις βασικούς άξονες:

- Στον άξονα των στόχων της πολιτικής της κάθε χώρας
- Στην οργάνωση των φορέων που παρέχουν εκπαίδευση (και στην πιθανή αναδιάρθρωσή τους)
- Στον ρόλο των κοινωνικών φορέων στον σχεδιασμό της πολιτικής κατάρτισης
- Και στον ρόλο του ιδιωτικού τομέα στην παροχή κατάρτισης

Οι άξονες αυτοί επιλέχθηκαν γιατί συνιστούν σε μεγάλο βαθμό το θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο υλοποίησης της κατάρτισης και ορίζουν τις διακριτές διαφορές μεταξύ των χωρών μελών της Ε.Ε.¹¹

Συγκεκριμένα στην **Αυστρία** οι στρατηγικοί στόχοι της πολιτικής κατάρτισης υπήρξαν: η συνεχής προσπάθεια προσαρμογής του περιεχομένου της επαγγελματικής εκπαίδευσης στα δεδομένα της εργασίας, η ανάπτυξη βασικών ειδικοτήτων (key skills) και η εκμάθηση ξένων γλωσσών στα τεχνικά, επαγγελματικά σχολεία και στην μαθητεία (dual system), η ελαστικότητα στον σχεδιασμό των προγραμμάτων εκπαίδευσης, η αύξηση της αυτονομίας των ιδιωτικών σχολών και η επέκταση της

εξειδικευμένης τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ώστε να δίνεται η δυνατότητα παροχής κατάρτισης και σε άτομα που εργάζονται

Η ευθύνη για την επαγγελματική κατάρτιση και την μαθητεία μοιράζεται μεταξύ του Υπουργείου Εκπαίδευσης και Πολιτισμού και των Lander. Το Υπουργείο Οικονομικών είναι υπεύθυνο για τις ρυθμίσεις που αφορούν την μαθητεία σχετικά με τις επιχειρήσεις το προφίλ των θέσεων εργασίας και τις διαδικασίες των εξετάσεων.

Προτάσεις σχετικά με την μαθητεία γίνονται από την Εθνική Συμβουλευτική Επιτροπή Μαθητείας στην οποία συμμετέχουν οι κοινωνικοί εταίροι. Τα περιφερειακά γραφεία μαθητείας, δημιουργούμενα από τα εμπορικά επιμελητήρια σε εννιά Lander, έχουν την ευθύνη της Τεχνικής βοήθειας της υποστήριξης και της εποπτείας των δραστηριοτήτων ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης. Σε περιφερειακό επίπεδο η υποστήριξη πραγματοποιείται από την Περιφερειακή Συμβουλευτική Επιτροπή Μαθητείας, στην οποία επίσης εκπροσωπούνται οι κοινωνικοί εταίροι. Τα κονδύλια της μαθητείας καθώς και κάποιων προγραμμάτων αρχικής αλλά και συνεχιζόμενης εκπαίδευσης οριστικοποιούνται με συλλογικές συμφωνίες.

Στο Βέλγιο με την θέσπιση του Μεσοχρόνιου Σχεδίου τον Οκτώβριο του 1995 προβλέπεται η επέκταση του συστήματος εναλλακτικής εκπαίδευσης για της ανειδίκευτους νέους, η βελτίωση των δυνατοτήτων των ανέργων να συμμετάσχουν σε full-time προγράμματα κατάρτισης ενώ διατηρούν το δικαίωμα λήψης του επιδόματος ανεργίας. Ο συνδυασμός αυτών των δύο μέτρων ενισχύει τις πιθανότητες επανένταξής τους στην αγορά εργασίας

Η περιφέρεια της Βαλλωνίας σύνδεσε τις ανακοινώσεις της για ενίσχυση της οικονομικής της πολιτικής με ένα πρόγραμμα ανάπτυξης και βελτίωσης της επαγγελματικής εκπαίδευσης. Στο πρόγραμμα αυτό στηρίζεται η επέκταση της πρακτικής κατάρτισης στα πλαίσια της επαγγελματικής εκπαίδευσης. Τα μέτρα αυτά αφορούν τις ομάδες-στόχο των νέων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες.

Αντίστοιχα μέτρα ενίσχυσης ανακοινώθηκαν και από την Φλαμανδία, που Περιλαμβάνουν προγράμματα θεωρητικής και πρακτικής κατάρτισης των νέων, καθώς και προγράμματα που αφορούν εξαρτώμενους ή αυτοαπασχολούμενους νέους.

Αρμόδιες για το Περιεχόμενο της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης είναι οι κοινότητες, ενώ την παροχή εκπαίδευσης και της κατάρτισης διαχειρίζονται περιφερειακοί οργανισμοί.

Ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων στην κατάρτιση έχει θεσμοθετηθεί σε ομοσπονδιακό, περιφερειακό και κλαδικό επίπεδο. Τα καθήκοντά τους σε όλα τα επίπεδα συνίσταται στον καθορισμό των στόχων, στο σχεδιασμό της χρηματοδότησης καθώς και στην εφαρμογή και την παρακολούθηση των πολιτικών κατάρτισης. Ο ιδιωτικός τομέας παρέχει αρχική κατάρτιση κατ' εναλλαγή, συνεχή κατάρτιση για μισθωτούς, και με την υποστήριξη δημοσίων κονδυλίων, εκπαιδευτές και εγκαταστάσεις για την εκπαίδευση ενηλίκων και των ανέργων.

Τα μέτρα που εισήχθησαν στην **Δανία** στα πλαίσια της «Αναδιάρθρωσης των Προγραμμάτων Επαγγελματικής Κατάρτισης – ευέλικτες δομές και σύγχρονες ειδικότητες» συνιστούν ένα σύνολο μέτρων που στόχο τους έχουν να κάνουν την κατάρτιση ευκολότερη και περισσότερο ελκυστική για τις επιχειρήσεις και να επισπεύσουν την προσαρμογή του περιεχομένου των ειδικοτήτων στις δομικές και τεχνολογικές αλλαγές.

Το πλαίσιο και οι στόχοι της πολιτικής θεσπίζονται σε εθνικό και κλαδικό επίπεδο μέσω των συνδικαλιστικών επιτροπών. Τα κολέγια επαγγελματικής κατάρτισης και οι τοπικές τους επιτροπές κατάρτισης είναι υπεύθυνα για τον σχεδιασμό και την παροχή κατάρτισης.

Ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων θεσμοθετείται σε εθνικό, κλαδικό και τοπικό επίπεδο καθώς και στο επίπεδο των ίδιων επιχειρήσεων. Συμμετέχουν στο σχεδιασμό, την ποιότητα και το πρακτικό περιεχόμενο της κατάρτισης καθώς και στις εξετάσεις μαθητείας και τις ανάγκες σε προσόντα. Ορισμένες οργανώσεις κοινωνικών εταίρων Παρέχουν επίσης μαθήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης.

Ο ιδιωτικός τομέας Παρέχει αρχική και συνεχή κατάρτιση σε σύστημα που βασίζεται στην εναλλαγή για μισθωτούς νέους και ανέργους.

Στην **Γερμανία** όλοι οι νέοι άνω των 16 ετών που δεν ακολουθούν την γενική δευτεροβάθμια εκπαίδευση είναι υποχρεωμένοι να Παρακολουθήσουν σχολεία τεχνικής και επαγγελματικής κατάρτισης, τα οποία είναι διαφορετικών κατευθύνσεων, τύπου εκπαίδευσης και επιπέδου πιστοποιητικού που παρέχουν. Το εναλλακτικό διττό σύστημα μαθητείας διαρκεί 3 χρόνια (αν και μπορεί να περιοριστεί αν ακολουθήσει κανείς το πρόγραμμα ενός τεχνικού σχολείου). Μια ή δύο μέρες εβδομαδιαίως αναλογούν σε παρακολούθηση μαθημάτων στα τεχνικά σχολεία, παρέχοντας την σύνδεση της πρακτικής με την θεωρητική κατάρτιση. Νέοι

οι οποίοι έχουν αποχωρήσει από το εκπαιδευτικό σύστημα με λίγα ή καθόλου προσόντα, μπορούν να υποστηριχθούν με μια σειρά ενισχυτικών μέτρων.

Τα τελευταία μέτρα που αφορούν τους νέους, ορίζουν ότι άτομα κάτω των 25 ετών που δεν έχουν συμπληρώσει τουλάχιστον 18μηνη επαγγελματική εκπαίδευση ή πρόγραμμα ειδικής τεχνικής εξειδίκευσης μπορούν να λαμβάνουν ημερήσιο επίδομα μετά από εξάμηνη ή εννιάμηνη περίοδο ανεργίας. Άτομα με δύο χρόνια αποδεικνυόμενη επαγγελματική προϋπηρεσία έχουν το δικαίωμα να επιλέξουν μεταξύ προγράμματος κατάρτισης και προγράμματος πρακτικής εξάσκησης. Μετά από την ολοκλήρωση 18 μηνών σε πρόγραμμα κατάρτισης ή μαθητείας έχουν το δικαίωμα λήψη του ημερήσιου επιδόματος. Τα μέτρα αυτά αφορούν ενήλικες που έχουν ολοκληρώσει την δευτεροβάθμια εκπαίδευση και στόχο έχουν την εξασφάλιση των υπάρχουσών θέσεων εργασίας και την βελτίωση των επαγγελματικών προσόντων για όλες τις επιμέρους περιοχές της επαγγελματικής δραστηριότητας.

Η αρχική επαγγελματική κατάρτιση πραγματοποιείται από δύο υπηρεσίες κατάρτισης (διττό σύστημα): τις επιχειρήσεις και επαγγελματικές σχολές. Η αρχική κατάρτιση στο πλαίσιο των επιχειρήσεων διέπεται από ομοσπονδιακό νόμο. Αρμόδια για τις σχολές είναι τα Lander. Τα επαγγέλματα που είναι αναγνωρισμένα (373 σήμερα) ορίζονται σύμφωνα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας σε στενή συνεργασία με την ομοσπονδιακή κυβέρνηση και τις κυβερνήσεις των Lander καθώς και με τους κοινωνικούς εταίρους.

Ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων στην πολιτική κατάρτισης θεσμοθετείται μέσω της συμμετοχής επιτροπών σε επίπεδο Ομοσπονδία, Lander και περιφερειών, σε συμβούλια επιχειρήσεων σε επιχειρήσεις και μέσω κλαδικών συλλογικών συμβάσεων. Τα καθήκοντά τους σε όλα τα επίπεδα περιλαμβάνουν την παροχή συμβουλών σχετικά με την προετοιμασία και την εφαρμογή των απαιτήσεων όσον αφορά την ποιότητα, το περιεχόμενο και την διάρκεια της επαγγελματικής κατάρτισης, την οργάνωση μαθημάτων, και τις απαιτήσεις των εξετάσεων. Κατάρτιση επίσης παρέχουν κάποιες συνδικαλιστικές ενώσεις.

Ο ιδιωτικός τομέας παρέχει αρχική κατάρτιση για νέους μέσω του διττού συστήματος με βάση την εναλλαγή (θεωρητική – πρακτική κατάρτιση). Η συνεχής επαγγελματική κατάρτιση πραγματοποιείται στο πλαίσιο ενός ανοιχτού συστήματος πολλών φορέων (επιχειρήσεις, ενώσεις, σχολές).

Στην **Ισπανία** τα κριτήρια και οι οδηγίες που διαμόρφωσαν το δεύτερο Εθνικό Πρόγραμμα Επαγγελματικής Κατάρτισης (II PNFP) 1997-1999 οδήγησε στην συμφωνία πλαίσιο για την εκπαιδευτική πολιτική και υπογράφηκε τον Δεκέμβριο του 1996. Οι διαπραγματεύσεις διεξήχθησαν στα πλαίσια της Γενικής Επιτροπής επαγγελματικής Κατάρτισης στην οποία συμμετείχαν εθνικοί αντιπρόσωποι, κοινωνικοί εταίροι και αυτόνομες κοινότητες. Οι βασικοί στόχοι του II PNFP είναι η έμφαση στις λειτουργίες και ευθύνες των τοπικών παραγόντων μέσα στα πλαίσια της επαγγελματικής εκπαίδευσης, η ενοποίηση των τριών υποσυστημάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης, (των εξειδικευμένων τεχνικών σχολείων, των προγραμμάτων επανακατάρτισης και μέτρων επέκτασης της ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης), η αύξηση της συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων και κέντρων απασχόλησης, η λειτουργική ομοιογένεια του συστήματος επαγγελματικών προσόντων, η ενίσχυση του συστήματος τοποθέτησης σε θέσεις εργασίας, και η βελτίωση και πιστοποίηση της πληρότητας και της ποιότητας της κατάρτισης από το εθνικό σύστημα επαγγελματικής εκπαίδευσης.

Η επιδίωξη αυτών των στόχων χρονικά επεκτείνεται στην περίοδο 1997-2000

Αρμόδια για την πολιτική κατάρτισης στο πλαίσιο του FIR είναι η εθνική κυβέρνηση. Όσον αφορά το FIR, ζητείται η γνώμη των περιφερειών και οι αυτόνομες περιφέρειες είναι αρμόδιες για τη διαχείριση της αρχικής κατάρτισης καθώς και της κατάρτισης των ανέργων.

Σχετικά με την πολιτική κατάρτισης ζητείται η γνώμη των οργανώσεων των κοινωνικών εταίρων σε εθνικό επίπεδο ως μελών του εθνικού γενικού συμβουλίου επαγγελματικής κατάρτισης. Επίσης, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην κατάρτιση και την έγκριση σχεδίων κατάρτισης για τους εργαζόμενους σε επιχειρήσεις. Τα σχέδια αυτά υποστηρίζονται από δημόσια κονδύλια αλλά τα διαχειρίζονται οι κοινωνικοί εταίροι. Σταδιακά αυξανόμενο ρόλο στην κατάρτιση αρχίζουν να έχουν οι αυτόνομες κοινότητες, όπου ήδη σε πέντε από αυτές έχει μεταφερθεί ήδη η ευθύνη μέτρων επανακατάρτισης, ενώ σε επτά έχει δοθεί η δυνατότητα δημιουργίας εξειδικευμένων επαγγελματικών σχολών. Στόχος είναι η διαδικασία της αποκέντρωσης να επεκταθεί σε όλες τις κοινότητες.

Ο ιδιωτικός τομέας συμμετέχει στο FIR ως μέρος του στόχου σύνδεσης της πολιτικής επαγγελματικής κατάρτισης με τις ανάγκες παραγωγής. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις

συμμετέχουν επίσης στην ανάπτυξη των τίτλων σπουδών για την αρχική και τη συνεχόμενη κατάρτιση. Επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα καταρτίζουν σχέδια ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης σύμφωνα με τις ενδείξεις της Γενικής Επιτροπής επαγγελματικής Κατάρτισης.

Στην **Γαλλία** το σύστημα ενίσχυσης της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης στηρίζεται σε 3 άξονες: στην ένταξη των νέων στην εργασία, ιδιαίτερα μέσω της μαθητείας και την επανένταξη των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας, στην υποστήριξη της βιομηχανικής, οικονομικής και τεχνολογικής αλλαγής και στην αύξηση της απασχόλησης με την μείωση του κόστους απασχόλησης, ιδιαίτερα των χαμηλόμισθων εργαζομένων, και βελτιώνοντας τις δημόσιες υπηρεσίες

Το νομικό πλαίσιο ορίζεται από το κράτος το οποίο μαζί με τα περιφερειακά συμβούλια, χρηματοδοτεί δημόσια προγράμματα κατάρτισης. Οι προτεραιότητες της κατάρτισης κυμαίνονται μεταξύ των περιφερειών ανάλογα με τις ανάγκες. Υπάρχει ένα μεγάλο φάσμα οργανώσεων που συμμετέχουν στην παροχή κατάρτισης: ιδιωτικοί φορείς κατάρτισης, δημόσιες αρχές και εργοδότες.

Οι κοινωνικοί εταίροι συμμετέχουν στην χάραξη της πολιτικής επαγγελματικής κατάρτισης σε εθνικό κλαδικό και επιχειρησιακό επίπεδο. Συμβάλλουν στην λήψη αποφάσεων σχετικά με το σχεδιασμό, τη χρηματοδότηση και τη διαχείριση της κατάρτισης σε διάφορα επίπεδα, για παράδειγμα μέσω συλλογικών συμβάσεων.

Ο ιδιωτικός τομέας Παρέχει θέσεις κατάρτισης σε νέους που συμμετέχουν σε συστήματα αρχικής κατάρτισης και σε μισθωτούς. Επίσης όλοι οι κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες μπορούν να προσφέρουν κατάρτιση σε ενήλικους. Πριν όμως από την πιστοποίησή τους απαιτείται τριών χρόνων δοκιμαστική λειτουργία για να διαπιστωθεί η ικανότητα υλοποίησης προγραμμάτων κατάρτισης.

Για την **Φιλανδία** η βασική επιδίωξη είναι η αναμόρφωση του συστήματος εκπαίδευσης, της επαγγελματικής κατάρτισης και η αύξηση των επιπέδων εκπαίδευσης με στόχο την σύγκλιση αυτών με τις απαιτήσεις της εργασίας.

Το κυρίως πλαίσιο της πολιτικής κατάρτισης διαμορφώνεται σε εθνικό επίπεδο. Η ευθύνη υλοποίησης αυτών των προγραμμάτων είναι των περιφερειών. Το καθεστώς κυριότητας των επαγγελματικών σχολών μεταφέρεται στην τοπική αυτοδιοίκηση, στους κοινωνικούς εταίρους και στον ιδιωτικό τομέα με στόχο την δημιουργία ινστιτούτων εκπαίδευσης που να μπορούν να συνεισφέρουν στην τοπική ανάπτυξη.

Οι κοινωνικοί εταίροι εκτελούν τον ρόλο τους μέσω ειδικών επιτροπών. Σε εθνικό επίπεδο η Επιτροπή Σχεδιασμού Εκπαίδευσης και η Επιτροπή Εργατικού Δυναμικού καθορίζει την ποιότητα αλλά και των έκταση των εκπαιδευτικών αναγκών μακροχρόνια. Ξεχωριστά προγράμματα σπουδών καλύπτουν 25 διαφορετικούς κλάδους εκπαίδευσης όπου συμμετέχουν ειδικοί, αλλά και κοινωνικοί εταίροι.

Ο ιδιωτικός τομέας παρέχει τόσο θεωρητική όσο και πρακτική εκπαίδευση, ακολουθώντας συμφωνίες μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης κι ιδιωτικών επιχειρήσεων. Η εκπαίδευση αφορά άνεργους νέους που έχουν το περιθώριο να επιλέξουν είτε να συνεχίσουν την κατάρτισή τους σε εκπαιδευτικές σχολές ή στον χώρο εργασίας.

Στην **Ελλάδα** μια από τις σημαντικότερες βελτιώσεις στρατηγικής είναι αυτή που αφορά την θεσμοθέτηση και την λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Πιστοποίησης Προσόντων Επαγγελματικής Εκπαίδευσης.

Η πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης καθορίζεται σε εθνικό επίπεδο. Η κατάρτιση παρέχεται από τις εθνικές δημόσιες αρχές (σχολές ΟΑΕΔ) κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης και ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Οι κοινωνικοί εταίροι συμμετέχουν στις εθνικές συμβουλευτικές επιτροπές για την πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης. Επίσης συμμετέχουν και στην επιτροπή πιστοποίησης. Επιπλέον, συμμετέχουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της κατάρτισης και του προσανατολισμού στο πλαίσιο προγραμμάτων όταν οι δραστηριότητες κατάρτισης είναι καινοτόμες, η συνεργασία μεταξύ οργανισμών σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο είναι υποχρεωτική και όταν οι συμμετέχοντες σε δραστηριότητες κατάρτισης συμβάλλουν οικονομικά.

Ο ιδιωτικός τομέας παρέχει κατάρτιση σε νέους μέσω ενός διττού συστήματος αρχικής κατάρτισης κατ' εναλλαγή καθώς και κατάρτιση σε μισθωτούς που μπορεί να υποστηρίζεται με δημόσια κονδύλια.

Στην **Ιταλία** η πολιτική ενίσχυσης της απασχόλησης λειτουργεί ως κύριο μέσο καταπολέμησης της ανεργίας. Το πλαίσιο διαμόρφωσης του συστήματος επαγγελματικής κατάρτισης γνωστό ως «Συμφωνία για την Απασχόληση» υπογράφηκε το Σεπτέμβριο του 1996 από τους Υπουργούς Εργασίας, Παιδείας και τους κοινωνικούς εταίρους. Η συμφωνία περιελάμβανε την εγκαθίδρυση σύνδεσης μεταξύ της σχολικής εκπαίδευσης, της επαγγελματικής εκπαίδευσης του

περιφερειακού σκέλους, και της ενδοεπιχειρησιακής εκπαίδευσης, την δημιουργία συστήματος κριτηρίων της εκπαίδευσης και των πιστοποιητικών τα οποία είναι σημαντικά για την εξασφάλιση της αναγνώρισης των «βαθμών εκπαίδευσης», την δημιουργία εθνικού μοντέλου συστηματικής παρακολούθησης των εκπαιδευτικών αναγκών και των συνεχόμενων προσαρμογών που πρέπει αντιστοίχως να υιοθετούνται από το σύστημα εκπαίδευσης και την δημιουργία εθνικού σώματος χρηματοδότησης της δια-βίου εκπαίδευσης

Το πλαίσιο πολιτικής αρχικής κατάρτισης ορίζεται σε εθνικό επίπεδο και περιλαμβάνει κατευθυντήρια πρότυπα ορίζει, ειδικές περιοχές προτεραιότητας, ρυθμίζει τα επαγγέλματα και πραγματοποιεί έρευνα. Οι περιφέρειες είναι αρμόδιες για την προώθηση και τη χρηματοδότηση ενεργειών κατάρτισης που καλύπτουν τους απασχολούμενους και τους ανέργους.

Η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων θεσμοθετείται με τη συμμετοχή σε επιτροπές πολιτικής σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Συμμετέχουν στη χάραξη πολιτικής για την ποιότητα της κατάρτισης και τη σημασία της παροχής κατάρτισης για την αντιμετώπιση των αναγκών των επιχειρήσεων. Ορισμένες ενώσεις κοινωνικών εταίρων παρέχουν επίσης κατάρτιση.

Ο ιδιωτικός τομέας προωθεί και χρηματοδοτεί ενέργειες κατάρτισης για τους δικούς του μισθωτούς. Επίσης με την στήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου πραγματοποιούνται προγράμματα ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης, (ιδιαίτερα για managers, middle-level managers και τεχνικούς). Για την ενίσχυση των στόχων της κατάρτισης στην χώρα (ως χώρα του στόχου 4) το 1996 έχει θεσπιστεί νόμος για την κατάρτιση με έμφαση σε θέματα αναδιάρθρωσης της παραγωγής, και ενίσχυσης των ανειδίκευτων εργατών.

Ένα από τα βασικά προβλήματα που αντιμετωπίζονται είναι αυτό της έλλειψης μεσαίων και μεγάλων επιχειρήσεων που να εμπλέκονται στην επαγγελματική κατάρτιση, ιδιαίτερα στη Νότια Ιταλία..

Στην **Ιρλανδία** στόχος των πρόσφατων μέτρων που έχουν ληφθεί είναι η εξασφάλιση του 90% συμμετοχής των νέων 16-18 ετών στον τρίτο κύκλο εκπαίδευσης (Educational Senior Cycle) στο 2000 και διεύρυνση του περιεχομένου των σπουδών και του επαγγελματικού προσανατολισμού αυτού του κύκλου. Επίσης έμφαση δίδεται στην ανάπτυξη της επαγγελματικής εκπαίδευσης και των συστημάτων

κατάρτισης για να εξασφαλιστεί η κάλυψη των αναγκών σε ειδικότητες των ανταγωνιστικών βιομηχανιών από το εργατικό δυναμικό. Τέλος προωθείται επέκταση των προγραμμάτων κατάρτισης με αύξηση 75% των θέσεων των καταρτιζομένων το 1997, με στόχο την προώθηση της ένταξης και επανένταξης των ανέργων.

Η πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης και η εφαρμογή της υπάγεται στην αρμοδιότητα της εθνικής αρχής για την απασχόληση και την κατάρτιση (FAS). Χωριστές εθνικές αρχές (CERT και TEAGASC) είναι αρμόδιες για την κατάρτιση στον τουρισμό και την γεωργία.

Οι κοινωνικοί εταίροι συμμετέχουν στο στρατηγικό προσανατολισμό της πολιτικής κατάρτισης μέσω εκπροσώπησης σε συμβούλια των εθνικών αρχών απασχόλησης και κατάρτισης, και στις βιομηχανικές επιτροπές κατάρτισης που διαχειρίζονται την εθνική πολιτική σε επίπεδο βιομηχανικών κλάδων.

Ο ιδιωτικός τομέας παρέχει αρχική κατάρτιση για μισθωτούς νέους μέσω ενός συστήματος μαθητείας με βάση την εναλλαγή καθώς και συνεχή κατάρτιση για τους μισθωτούς του.

Σημεία αναφοράς της πολιτικής του **Λουξεμβούργου** είναι η ανάπτυξη της πολιτικής εκπαίδευσης κυρίως μέσω της αύξησης της διάρκειας της εκπαίδευσης και του ορισμού των σημαντικών ειδικοτήτων.

Η πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης υπάγεται στην αρμοδιότητα του υπουργείου εθνικής παιδείας. Η πολιτική συνεχούς κατάρτισης αναπτύσσεται από το εθνικό ινστιτούτο για την ανάπτυξη της συνεχούς κατάρτισης. Η επαγγελματική κατάρτιση μπορεί επίσης να οργανώνεται από τα επαγγελματικά επιμελητήρια τους δήμους καθώς και από ιδιωτικές οργανώσεις που λαμβάνουν άδεια από τον υπουργό παιδείας.

Η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων θεσμοθετείται μέσω της συμμετοχής τους σε αρετά επαγγελματικά επιμελητήρια. Τα επιμελητήρια συμμετέχουν στην χάραξη της πολιτικής κατάρτισης και στην εφαρμογή της.

Ο ιδιωτικός τομέας συμμετέχει στην κατάρτιση των νέων μέσω ενός συστήματος αρχικής κατάρτισης με βάση την εναλλαγή και των μισθωτών.

Στην **Ολλανδία** οι στρατηγικοί στόχοι είναι η αύξηση της συμμετοχής των ανειδίκευτων εργαζομένων στα προγράμματα κατάρτισης και ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης, της διαφάνειας της αγοράς για τις εκπαιδευτικές παροχές και η τόνωση

της έννοιας της δια βίου εκπαίδευσης με τον συγκερασμό της μάθησης της εργασίας και της επαγγελματικής εμπειρίας.

Αρμόδιες για την πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης είναι από κοινού σε εθνικό επίπεδο η κυβέρνηση και οι κεντρικές ομοσπονδίες εργοδοτών και εργαζομένων. Τα περιφερειακά συμβούλια απασχόλησης είναι αρμόδια για την εφαρμογή της πολιτικής κατάρτισης και για την παροχή κατάρτισης σε 500 περίπου δευτεροβάθμιες σχολές επαγγελματικής κατάρτισης.

Οι κοινωνικοί εταίροι συμμετέχουν δραστήρια στον καθορισμό /διατήρηση της εθνικής δομής των τίτλων και σπουδών σε συνεργασία με εκπρόσωπους της εκπαίδευσης, μέσω κλαδικών φορέων. Η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη εκπαίδευση αντικατοπτρίζεται επιπλέον σε συλλογικές συμβάσεις και ζητήματα όπως η αρχική και συνεχής κατάρτιση και η άδεια για λόγους κατάρτισης.

Ο ιδιωτικός τομέας παρέχει κατάρτιση σε νέους μέσω ενός συστήματος αρχικής κατάρτισης με βάση την εναλλαγή και σε μισθωτούς.

Στην **Πορτογαλία** οι τελευταίοι στρατηγικοί στόχοι της πολιτικής εκπαίδευσης συνοψίζονται στην σημαντική αύξηση της εισαγωγής του αριθμού των νέων στην αρχική κατάρτιση με την λήψη μέτρων που αφορούν στο περιεχόμενο των προγραμμάτων κατάρτισης και των μέτρων σύνδεσης της με την αγορά εργασίας, στην ανάπτυξη και ενίσχυση της συνεχιζόμενης κατάρτισης με απώτερο στόχο την ενίσχυση των προσόντων των ανειδίκευτων, των εργαζομένων σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις, των εργαζομένων σε κλάδους που είναι σε πτώση ή σε διαδικασία αναδιάρθρωσης, στην εγγύηση των ίδιων ευκαιριών αρχικής εκπαίδευσης, και συνθήκες παρακολούθησης διαφορετικών επιπέδων εκπαίδευσης.

Η πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης υπάγεται στην αρμοδιότητα της κεντρικής κυβέρνησης και εφαρμόζεται μέσω ενός δημοσίου εθνικού δικτύου κέντρων κατάρτισης, υπό τον έλεγχο του Ινστιτούτου Απασχόλησης και Επαγγελματικής Κατάρτισης. Επίσης στην πολιτική κατάρτισης εμπλέκεται και το Υπουργείο Παιδείας με την σχολεία επαγγελματικής εκπαίδευσης. Παράλληλα επιτρέπεται και η δραστηριοποίηση ιδιωτικών κέντρων κατάρτισης υποστηριζόμενα από την τοπική αυτοδιοίκηση, σωματεία ή εμπορικές ενώσεις, για την κάλυψη αναγκών σε περιφερειακό επίπεδο. Η γνώμη των περιφερειών σχετικά με την πολιτική κατάρτισης ζητείται μέσω περιφερειακών διευθύνσεων εκπαίδευσης.

Οι κοινωνικοί εταίροι είναι αρμόδιοι από κοινού με την κυβέρνηση για την εφαρμογή του συνταγματικού δικαιώματος στην επαγγελματική κατάρτιση. Ο ρόλος τους θεσμοθετείται μέσω της εκπροσώπησης σε εθνικό επίπεδο στην οικονομική και κοινωνική επιτροπή και στο διοικητικό συμβούλιο του ιδρύματος για την απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση. Επίσης αναπτύσσουν τα δικά τους προγράμματα αρχικής και συνεχούς κατάρτισης για εργαζομένους και εργοδότες.

Ο ιδιωτικός τομέας παρέχει αρχική κατάρτιση για νέους μέσω ενός συστήματος μαθητείας με βάση την εναλλαγή επαγγελματικών σχολών τεχνολογικών και άλλων σχολών. Επίσης παρέχει συνεχή κατάρτιση σε εργαζόμενους.

Συνολικός στόχος της **Σουηδίας** υπήρξε ο σχεδιασμός ενός συστήματος με υψηλό δείκτη ευελιξίας, ικανό να ανταποκριθεί στις συνεχείς αλλαγές στην αγορά εργασίας. Στοιχεία αυτού του συστήματος είναι η μείωση του κενού μεταξύ των ακαδημαϊκών και της επαγγελματικών προγραμμάτων στην μετα-δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Επίσης οι μαθητές που παρακολουθούν προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης είναι υποχρεωμένοι, να παρακολουθήσουν και τμήματα σουηδικών, αγγλικών, μαθηματικών, φυσικών επιστημών κ.α. ένα χαρακτηριστικό στοιχείο του σουηδικού συστήματος είναι ότι η αρχική επαγγελματική εκπαίδευση παρέχει σε όλους την δυνατότητα πανεπιστημιακών σπουδών.

Οι στόχοι της πολιτικής κατάρτισης ορίζονται από την κυβέρνηση και το βουλευτικό σώμα, ωστόσο η τοπική αυτοδιοίκηση έχει την συνολική ευθύνη της οργάνωσης και της ολοκλήρωσης των δραστηριοτήτων στα πλαίσια του δημόσιου συστήματος εκπαίδευσης. Επίσης τα πανεπιστήμια έχουν απόλυτη αυτονομία.

Οι κοινωνικοί εταίροι έχουν δημιουργήσει κλαδικές επαγγελματικές σχολές σε εθνικό επίπεδο έτσι ώστε να δίνεται έμφαση σε διαφορετικές ειδικότητες εξειδίκευσης.

Ο ιδιωτικός τομέας παρέχει τόσο αρχική όσο και συνεχιζόμενη κατάρτιση, κυρίως μέσω της μαθητείας για τους νέους και των προγραμμάτων εναλλαγής θεωρίας και πρακτικής για τα προγράμματα συνεχιζόμενης κατάρτισης. Τοπικές αρχές και αναπτυξιακά κέντρα έχουν δημιουργηθεί σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης όπου ενισχύουν την συνεργασία του δημόσιου και ιδιωτικού φορέα σε προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης. Επίσης μεγάλες εταιρείες εφαρμόζουν προγράμματα ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης σε επίπεδο μεταδευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε συνεργασία με δημοτικά σχολεία. Ένας αριθμός πανεπιστημίων έχουν δημιουργήσει

προγράμματα σπουδών πανεπιστημιακού επιπέδου, προσφέροντας ένα συνδυασμό ακαδημαϊκής μόρφωσης και επαγγελματικής εμπειρίας. Ποικίλες μορφές συνεργασίας σε πανεπιστημιακό επίπεδο υπάρχουν στο πλαίσιο της «εξουσιοδοτημένης» εκπαίδευσης (commissioned education).

Τον Ιούλιο του 1995 στην Αγγλία, το Τμήμα Εκπαίδευσης και Απασχόλησης χωρίστηκε σε νέο αυτόνομο τμήμα με σκοπό την μεγαλύτερη συνοχή και αποτελεσματικότητα των πολιτικών εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης. Οι εθνικοί στόχοι για τα επίπεδα κατάρτισης και εκπαίδευσης έχουν τεθεί από τους εργοδότες και εγκριθεί από την κυβέρνηση. Πρόκειται για μετρήσιμους στόχους που περιλαμβάνουν τα ελάχιστα επίπεδα προσόντων για τους νέους και τους εργαζόμενους ενήλικους.

Το πλαίσιο της πολιτικής επαγγελματικής κατάρτισης ορίζεται σε εθνικό επίπεδο και εφαρμόζεται μέσω τοπικών συμβουλίων κατάρτισης και επιχείρησης (TEC) στην Αγγλία και την Ουαλία και τοπικών συμβουλίων επιχειρήσεων (LEC) στη Σκωτία. Εκτός από το εκτεταμένο δίκτυο κολεγίων συμπληρωματικής εκπαίδευσης που χρηματοδοτούνται από το δημόσιο και τα οποία σήμερα είναι ανεξάρτητα από άποψη διαχείρισης, μεγάλο φάσμα παρέχει και ο ιδιωτικός τομέας.

Οι εργοδότες του ιδιωτικού τομέα αναλαμβάνουν την πρωτοβουλία όσον αφορά την εφαρμογή της πολιτικής κατάρτισης, και στον καθορισμό εθνικών στόχων. Επίσης τα TEC/LEC διευθύνονται από εργοδότες του ιδιωτικού τομέα σε τοπικό επίπεδο ενώ σε κλαδικό επίπεδο οι εργοδότες αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες μέσω πρωτοπόρων φορέων της βιομηχανίας για τον καθορισμό προτύπων και οργανώσεων κατάρτισης της βιομηχανίας. Ο ιδιωτικός τομέας αποτελεί επίσης τον κύριο φορέα κατάρτισης σε νέους μέσω ενός συστήματος κατάρτισης νέων με βάση την εναλλαγή καθώς και στους μισθωτούς του ενώ προσφέρει κάποια κατάρτιση και εργασιακή πείρα σε ανέργους μέσω προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από το δημόσιο.

6.5 Παρουσίαση Στόχων της Πολιτικής Κατάρτισης των χωρών – μελών της Ε.Ε.

Στον επόμενο πίνακα παρουσιάζεται η ομαδοποίηση των στόχων της πολιτικής κατάρτισης των χωρών της Ε.Ε. Οι στόχοι αυτοί έχουν ομαδοποιηθεί σε πέντε

υποκατηγορίες σύμφωνα με την συνάφεια του περιεχομένου των μέτρων που τους εξυπηρετούν. Οι υποκατηγορίες αυτές είναι:

- Σύνδεση της Τεχνικής και της Επαγγελματικής Κατάρτισης με την Αγορά Εργασίας
- Αναδιάρθρωση των συστημάτων εκπαίδευσης
- Επέκταση ή ενίσχυση των συστημάτων κατάρτισης για ειδικές ομάδες
- Δημιουργία νέων θεσμών
- Σύνδεση των μέτρων λήψης επιδομάτων με την κατάρτιση.

Κάθε μία από αυτές τις υποκατηγορίες ανταποκρίνεται σε διαρθρωτικά προβλήματα τόσο του συστήματος κατάρτισης εκπαίδευσης και επανεκπαίδευσης έτσι όπως εφαρμόζεται από την κάθε χώρα μέλος, καθώς επίσης και σε μια σειρά θεσμικών ή οργανωτικών προβλημάτων. Η εφαρμογή αντίστοιχων μέτρων έτσι όπως καταγράφεται από την κάθε χώρα μέλος στα επίσημα κείμενα της Ευρωπαϊκής ένωσης αναφέρεται στον σχεδιασμό που έχουν εξαγγείλει για το τελευταία δύο έτη. Έτσι μόνο επαγωγικά και συνδυαστικά των μέτρων μπορούμε να υποθέσουμε πιθανές ανεπάρκειες ή δυσλειτουργίες για την κάθε χώρα ξεχωριστά βάση των στοιχείων του πίνακα.

Τα μέτρα που αναφέρονται στην *σύνδεση της κατάρτισης με τις επιχειρήσεις* παραπέμπουν σε ένα από τα βασικά προβλήματα της κατάρτισης: αυτό της αυτονομίας της και της αποτυχίας της, εν μέρει, στην εκπλήρωση του βασικού της στόχου ως μέτρου ενεργητικής πολιτικής καταπολέμησης της ανεργίας. Έτσι για πάρα πολλές χώρες (Βέλγιο, Γερμανία, Ισπανία, Γαλλία, Φινλανδία, Ελλάδα, Ιταλία, Ιρλανδία, Ολλανδία, Πορτογαλία) η ενίσχυση αυτής της λειτουργίας ή η επέκταση του χαρακτήρα της αποτελεί βασικό προγραμματικό στόχο.

Η *αναδιάρθρωση της εκπαίδευσης* αναφέρεται σε μια σειρά συμπληρωματικών μέτρων που θα της επιτρέψουν να εξυπηρετήσει καλύτερα τους στόχους παροχής της. Από το σύνολο των επιμέρους στόχων, ιδιαίτερη έμφαση καταγράφεται σε αυτούς της βελτίωσης του περιεχομένου της κατάρτισης και της αποδοτικότητάς της στο επίπεδο παροχής τεχνικών γνώσεων και επαγγελματικών δεξιοτήτων (Αυστρία, Ισπανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ολλανδία Πορτογαλία). Το πρόβλημα εντοπισμού των νέων ειδικοτήτων κατάρτισης, αποτέλεσμα των νέων τεχνολογικών εξελίξεων και

της παραγωγικής αναδιάρθρωσης, καταγράφεται στα προγράμματα αναδιάρθρωσης της Αυστρίας, Δανίας, Ιταλίας, Ιρλανδίας και Λουξεμβούργου.

Η έμφαση της *κατάρτισης σε ειδικές ομάδες* αποτελεί στόχο όλων σχεδόν των προγραμμάτων εκπαίδευσης. Η ομάδα των ανέργων και μακροχρόνια ανέργων καθώς και των ανειδίκευτων νέων, ίσως λόγω της δυσκολίας αντιμετώπισης της ανεργίας τους, ως ομάδα στόχος της κατάρτισης καταγράφεται σε αρκετές χώρες.

Χαρακτηριστική ως προς την ενδεικτικότητά τους είναι οι στόχοι που αφορούν στην *δημιουργία νέων θεσμών*. Έτσι η Ιταλία, Ισπανία και Ελλάδα έχουν θέσει ως βασικό στόχο την δημιουργία ενός εθνικού συστήματος πιστοποίησης επαγγελματικών προσόντων, θεσμός που σε αρκετές χώρες της Ε.Ε. λειτουργεί δεκαετίες (π.χ. Γερμανία). Επίσης Η χώρα η οποία έχει εξαγγείλει την μεγαλύτερη έκταση θεσμικών αναδιαρθρώσεων είναι η Ιταλία.

Η ομάδα μέτρων που έχουν ως στόχο την *σύνδεση της παροχής κατάρτισης με την λήψη επιδομάτων ανεργίας*, αναφέρεται ως ξεχωριστή ομάδα γιατί αποτελεί την (επιτυχή) προσπάθεια σύνδεσης προγραμματικών στόχων των πολιτικών απασχόλησης: αυτών της μεταφοράς κονδυλίων από τις παθητικές στις ενεργητικές και της ενίσχυσης μιας εκ των βασικότερων ενεργητικών πολιτικών, αυτής της κατάρτισης. Οι χώρες οι οποίες αναφέρονται στην λήψη τέτοιων μέτρων είναι η Αυστρία, η Δανία και η Γερμανία.

6.7 Ενδεικτικά Παραδείγματα Εφαρμογής

Στην **Φιλανδία** από το 1996 οι προϋποθέσεις παρακολούθησης των προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης έγιναν περισσότερο αυστηρές με στόχο την βελτίωση της αποδοτικότητας και της συνέργειας της κατάρτισης και τη μείωση της σπατάλης των πόρων που προορίζονται για αυτή. Έτσι, εκτός των νέων καταρτιζομένων που εντάσσονται σε κάποιο από τα μέτρα ενεργητικής πολιτικής ή παρακολουθούν προγράμματα κατάρτισης, οι υπόλοιποι κάτω της ηλικίας των 20 (από το 1997 το όριο αυτό είναι 25 ετών) δεν δικαιούνται επιδότηση ανεργίας ή εισοδήματος. Στόχος του μέτρου είναι η κινητοποίηση των νέων για την εύρεση απασχόλησης ή την συμμετοχή τους σε κάποιο πρόγραμμα κατάρτισης. Με την εφαρμογή του μέτρου περίπου 11.000 νέοι ηλικίας 20-24 ετών το (1995-1997) έπαιρναν το επίδομα ανεργίας με την προϋπόθεση συμμετοχής τους σε προγράμματα κατάρτισης και πρακτικής κατάρτισης. Παράλληλα ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην επέκταση της τεχνικής εκπαίδευσης, ιδιαίτερα για άτομα κάτω των 20 ετών που δεν έχουν παρακολουθήσει κανένα πρόγραμμα κατάρτισης με αποτέλεσμα την αύξηση των συμμετασχόντων κατά 14.000 περίπου. Αποτέλεσμα των μέτρων αυτών ήταν η σημαντική μείωση την ανεργίας των νέων στην Φιλανδία (από 31% τον Ιούλιο του 1995 σε 25% τον Ιούλιο του 1997).

Πηγή: *European Commission, Joint Employment Report, 1997*

Το Διττό Σύστημα Κατάρτισης

Η κατάρτιση, στα πλαίσια του διττού συστήματος, η οποία παρέχεται στις τεχνικές σχολές και στους χώρους της επιχείρησης, αποτελεί την βασική μορφή αρχικής κατάρτισης της **Γερμανίας** (καθώς της Αυστρίας και του Λουξεμβούργου). Η μαθητεία διαρκεί τέσσερα περίπου χρόνια, σε αναγνωρισμένες από τα κράτος Τεχνικές ειδικότητες, των οποίων το περιεχόμενο και οι απαιτήσεις της εκπαίδευσης ορίζονται σε συνεργασία των φορέων παροχής κατάρτισης και των κοινωνικών εταίρων. Η πρακτική εξάσκηση στον χώρο εργασίας (on-the-job training) βασίζεται στο εθνικό πρόγραμμα εκπαίδευσης και παρέχεται από τεχνίτες (craftsmen). Η αντίστοιχη θεωρητική εκπαίδευση λειτουργεί συμπληρωματικά και περιλαμβάνει τις

απαραίτητες με την κάθε εξειδίκευση, θεωρητικές γνώσεις. Κατά μέσο όρο τα 2/3 των νέων στην Γερμανία και το 40% των νέων στην Αυστρία που ολοκληρώνουν την υποχρεωτική εκπαίδευση, συμμετάσχουν στο διττό σύστημα κατάρτισης.

Ο συνδυασμός συγκεκριμένων ειδικοτήτων και προγραμμάτων κατάρτισης παίζει σημαντικό ρόλο στην εισαγωγή των νέων στην αγορά εργασίας. Παρόλο που οι εταιρείες δεν είναι υποχρεωμένες να κρατήσουν τους εκπαιδευόμενους μετά την ολοκλήρωση της κατάρτισής τους, στην Γερμανία, 3 από τους 4 εκπαιδευόμενους που επιτυγχάνουν στις τελικές εξετάσεις παραμένουν στην επιχείρηση και το 55% αυτών συνεχίζει να εργάζεται στην ίδια επιχείρηση και μετά από 5 χρόνια.

Πηγή: *European Commission, Joint Employment Report, 1997*



Παραπομπές – Σημειώσεις 6^ο Κεφαλαίου

- ¹ Α. Δεδουσόπουλος, Οικονομική της Εργασίας, Η Προσφορά της Εργασίας, Τόμος Α', σελ.128-130
- ² Α. Δεδουσόπουλος, Οικονομική της Εργασίας, Η Προσφορά της Εργασίας, Τόμος Α', σελ.131-157
- ³ Δεδουσόπουλος Α. «Ενεργητικές και Παθητικές Πολιτικές Αντιμετώπισης της Ανεργίας: Ο ρόλος του ΟΑΕΔ», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1998
- ⁴ Δ. Γράβαρης, «Πολιτικές απασχόλησης και ο ρόλος του κράτους στην αγορά εργασίας», Περιοδικό Τόπος, σελ.27
- ⁵ Α. Δεδουσόπουλος, Οικονομική της Εργασίας, Η Προσφορά της Εργασίας, Τόμος Α'
- ⁶ Μεταξύ των ευρωπαϊκών δραστηριοτήτων στο πεδίο της εκπαίδευσης πρέπει να υπολογιστεί η σύμβαση για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Πανεπιστημίου της Φλωρεντίας. Ειδικεύεται σε θέματα έρευνας σε τέσσερα τμήματα: ιστορία και πολιτισμός, οικονομικές επιστήμες, νομικές επιστήμες, πολιτικές και κοινωνικές επιστήμες. Το Ινστιτούτο έχει ως αποστολή να συμβάλει στην ανάπτυξη της πολιτιστικής και επιστημονικής κληρονομιάς της Ευρώπης με τις ομοιότητες και της διαφοροποιήσεις της.
- ⁷ Ως προς τις γνωμοδοτήσεις, τις οποίες ζητούσε το άρθρο 118 της Συνθήκης ΕΟΚ, η Επιτροπή θέσπισε μια σειρά ψηφισμάτων τα οποία στόχευαν: στην καταπολέμηση της ανεργίας, στην προώθηση της εργασίας των νέων, στην καταπολέμηση της ανεργίας των γυναικών, στην ενίσχυση των τοπικών πρωτοβουλιών δημιουργίας απασχόλησης, και στην καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας. Το ψήφισμα για την προώθηση της απασχόλησης των νέων οδήγησε στην ανάληψη μιας σειράς δράσεων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου υπέρ των νέων επιχειρηματιών, της εισαγωγής νέων πρακτικών στις επιχειρήσεις, της ενίσχυσης τοποθέτησης ανέργων σε θέσεις απασχόλησης κ.α. Το ψήφισμα σχετικά με την μακροχρόνια ανεργία οδήγησε στην θέσπιση ενός προγράμματος δημιουργίας απασχόλησης για ορισμένες ομάδες (ERGO). Στο ψήφισμα για τις τοπικές πρωτοβουλίες ανάπτυξης, βασίστηκε το πρόγραμμα LEDA, κ.α. Δύο σημαντικές κοινοτικές πρωτοβουλίες σε θέματα απασχόλησης ξεκίνησαν το 1994. Πρόκειται για τις πρωτοβουλίες **Employment** και **Adapt**. Οι πρωτοβουλίες αυτές συγκεντρώνουν δράσεις που προορίζονται για την καταπολέμηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν ορισμένες κατηγορίες ατόμων: την ισότητα των ευκαιριών στην αγορά εργασίας (NOW), τη δυνατότητα απασχόλησης των μειονεκτούντων και των περιθωριοποιημένων ατόμων (HORIZON), και την ένταξη στην αγορά εργασίας νέων χωρίς κατάρτιση (YOYTHSTART). Αυτή η πρωτοβουλία διαθέτει 1.4 δισ. ECU από τα οποία 800 εκατ. για τις περιοχές του στόχου 1. Η πρωτοβουλία Adapt έχει στόχο να βοηθήσει τους εργαζόμενους που απειλούνται από ανεργία λόγω των βιομηχανικών αλλαγών, να προσαρμοστούν στις νέες πρακτικές

και στις μεθόδους εργασίας, την πρόληψη της ανεργίας και την δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης. Η πρωτοβουλία καλύπτει όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνοδεύει τον στόχο 4 των διαρθρωτικών ταμείων (πρόβλεψη των βιομηχανικών μεταλλαγών με μέτρα κατά της ανεργίας).

⁸ Μούσης Σ. Νίκος «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική», 1996, σελ. 197

⁹ Η εκτίμηση αναφέρεται στο 1996 (Joint Employment Report 1997)

¹⁰ Σύμφωνα με την διεθνή εμπειρία ανάπτυξης και διάρθρωσης των εκπαιδευτικών συστημάτων μπορούμε να διακρίνουμε δύο βασικούς τύπους διαίρεσης: Τον κάθετο τύπο που αφορά στην Κατώτερη, Μέση, Ανώτερη, και πανεπιστημιακή εκπαίδευση και τον οριζόντιο τύπο που αφορά αντίστοιχα στην γενική παιδεία, τεχνική και επαγγελματική, Μαθητεία και Επιμόρφωση (Δουκάκης Λ. «Εργασιακές σχέσεις, Οικονομία και Θεσμοί», 1988). Όταν γίνεται αναφορά στην αναδιάρθρωση του συστήματος εκπαίδευσης και στην πολιτική κατάρτισης σε σχέση με την αγορά εργασίας, έτσι όπως διαμορφώνεται στην Ε.Ε. εννοείται σχεδόν πάντα ο οριζόντιος τύπος εκπαιδευτικού συστήματος.

¹¹ Τα στοιχεία για την εφαρμογή των πολιτικών κατάρτισης στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντλήθηκαν από διάφορα τεύχη της σειράς Basic Information Report της κάθε χώρας

7^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΗΣ ΖΗΤΗΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

7.1 Εισαγωγή

Οι πολιτικές οι οποίες είναι προσανατολισμένες στην τόνωση της ζήτησης εργασίας, αποτελούν την τρίτη κατηγορία των ενεργητικών πολιτικών σύμφωνα με την μεθοδολογία που έχει ακολουθηθεί σ' αυτή την εργασία.

Ο γενικός στόχος αυτών των πολιτικών είναι η ενίσχυση της ζήτησης για εργατικό δυναμικό χωρίς όμως να την συνδέουν με την αύξηση της συνολικής ζήτησης της οικονομίας. Στοχεύουν δηλαδή στη διευκόλυνση των ατόμων να εξασφαλίσουν, (είτε να βρουν είτε να διατηρήσουν) την απασχόληση αλλά σε ένα πλαίσιο χαμηλού πληθωρισμού. Ο γενικός αυτός στόχος εξειδικεύεται σε επιμέρους στόχους, οι οποίοι επιχειρείται να υλοποιηθούν μέσα από διάφορα προγράμματα.

Η ενίσχυση των πολιτικών ενίσχυσης της ζήτησης εργασίας έχει ως έμμεση συνέπεια (και απώτερο στόχο στα πλαίσια επέκτασης των ενεργητικών πολιτικών) την μείωση των δαπανών για επιδόματα ανεργίας και γενικότερα την μείωση των δαπανών του κοινωνικού κράτους. Βεβαίως πρωταρχικός στόχος της εφαρμογής τους παραμένει η ανάπτυξη των δεξιοτήτων του ατόμου και η υποστήριξη των διαδικασιών ένταξης των ιδιαίτερα απειλούμενων από την ανεργία ομάδων στην επίσημη οικονομία της κάθε χώρας.

Οι πολιτικές ενίσχυσης της ζήτησης εργασίας διακρίνονται όπως ήδη έχει αναφερθεί σε πολιτικές που μέσα από επιδοτήσεις στοχεύουν στην προώθηση των ανέργων αλλά και άλλων προβληματικών ομάδων του εργατικού δυναμικού στην απασχόληση και σε πολιτικές που στοχεύουν στην ενίσχυση των επιχειρήσεων προκειμένου να τους βοηθήσουν στην ανάληψη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών και δραστηριοτήτων.

Σε αυτό το κεφάλαιο θα αναφερθούν πολιτικές και μέτρα που εφαρμόζονται σε διάφορες χώρες της Ε.Ε. με στόχο την ενίσχυση της απασχόλησης των ανέργων (ή υποκατηγοριών αυτής, όπως άνεργοι μακράς διαρκείας) ή άλλων ομάδων με ιδιαίτερες δυσκολίες πρόσβασης στην απασχόληση¹. Ιδιαίτερα θα σκιαγραφηθούν δύο κατηγορίες προγραμμάτων²:

- Επιδότηση της απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα
- Ενίσχυση της δημιουργίας επιχειρήσεων

Αυτές οι δύο υποκατηγορίες πολιτικών επιλέχθηκαν ως οι πλέον ενδεικτικές ως προς την γενικότητα της εφαρμογής τους και την επίτευξη του στόχους τους, δηλαδή της αύξησης της ζήτησης εργασίας.

Η ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας αποτελεί μια από τις βασικές κατευθύνσεις διαμόρφωσης της πολιτικής απασχόλησης για τις χώρες μέλη της Ε.Ε. Ιδιαίτερη έμφαση προτείνεται να δοθεί στην δημιουργία ευνοϊκού οικονομικού περιβάλλοντος για τους νέους επιχειρηματίες, με την μείωση των γραφειοκρατικών διαδικασιών, και την συγκεκριμενοποίηση των περιοχών δραστηριοποίησης των νέων μικρών επιχειρήσεων³. Για την αύξηση της αποτελεσματικότητας αυτής της κατηγορίας των πολιτικών προτείνεται ο συνδυασμός τους με συγκεκριμένα προγράμματα επιμόρφωσης και κατάρτισης καθώς και επιπλέον επιδότησής τους στην περίπτωση πρόσληψης ανέργων⁴.

Οικονομικά κίνητρα για την αύξηση της απασχόλησης παρέχονται και από μια άλλη σειρά πολιτικών, όπως αυτές της μείωσης εργοδοτικής εισφοράς ή την αναδιάρθρωση του φορολογικού συστήματος. Τα μέτρα αυτά όμως επηρεάζουν την ασκούμενη πολιτική σε μακροοικονομικό επίπεδο και για αυτό το λόγο δεν περιλαμβάνονται στην παρουσίαση των πολιτικών της αγοράς εργασίας.

Επίσης δεν αναφέρονται πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης οι οποίες αποτελούν μέρος της ασκούμενης περιφερειακής πολιτικής της κάθε χώρας ή των πολιτικών ενίσχυσης των επενδύσεων (π.χ. μέτρα δημιουργίας επιχειρήσεων σε περιοχές σε κρίση, επιδότηση επιχειρήσεων παραμεθόριων ή νησιωτικών περιοχών κ.α.).

Ένας άλλος τύπος μέτρων που συνχέεται με τις πολιτικές ενίσχυσης της ζήτησης εργασίας είναι αυτός των μέτρων στήριξης επιχειρήσεων σε κρίση. Τέτοια μέτρα μπορούν να θεωρηθούν ως επιμέρους μέτρα άσκησης πολιτικής απασχόλησης αλλά από την πλευρά στήριξης των εργαζόμενων σε αυτές τις επιχειρήσεις και όχι στήριξης των ιδίων των επιχειρήσεων⁵.

7.2 Επιδότησης της απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα

Η επιδότηση της απασχόλησης μπορεί να αναφέρεται είτε σε ορισμένες ομάδες - στόχο ή να είναι γενική π.χ. δικαιούχοι να είναι όλοι οι εργοδότες οι οποίοι έχουν αυξήσει το εργατικό δυναμικό που απασχολούν πάνω από κάποιο ορισμένο όριο (90 ή 100% από τον αριθμό των απασχολούμενων που δηλώνεται στις λίστες

μισθοδοσίας). Από το 1988 η Ισπανία έχει καθιερώσει μια γενική επιδότηση μείωσης του φορολογητέου εισοδήματος των επιχειρήσεων ανάλογα με το ποσοστό αύξησης της απασχόλησης. Αντίστοιχα μέτρα έχουν ληφθεί και στην Αγγλία και την Σουηδία (καθώς και στις ΗΠΑ, στον Καναδά).

Σήμερα τα περισσότερα προγράμματα επιδότησης της απασχόλησης που εφαρμόζονται έχουν πρόσκαιρο χαρακτήρα και πολλά από αυτά συνδέονται με τον αριθμό των προσλήψεων, με την προϋπόθεση να μην έχει γίνει καμία απόλυση για την ίδια χρονική περίοδο. Κάποιες άλλες επιδοτήσεις αφορούν στην παρεμπόδιση των απολύσεων.

Μεγάλη βαρύτητα σχετικά με την επιδότηση της απασχόλησης δίδεται στην πρόσληψη των μακράς διαρκείας ανέργων (Φιλανδία, Γερμανία, Ολλανδία, Πορτογαλία και Σουηδία). Η πρόσληψη μεγαλύτερων σε ηλικία εργαζομένων παίζει σημαντικό ρόλο στα προγράμματα επιδότησης της Γερμανίας και της Ισπανίας. Σε άλλους στόχους της επιδότησης μπορεί να περιλαμβάνεται η μερική απασχόληση (Γαλλία) ή οι ιδιαίτερα χαμηλόμισθες εργασίες (Ολλανδία). Επίσης πολλές χώρες υποστηρίζουν τις τοπικές πρωτοβουλίες για την δημιουργία μόνιμης απασχόλησης για τους ανέργους, αλλά μόνο στην Γαλλία και την Πορτογαλία τα προγράμματα έχουν σημαντική παρουσία.

Σχετικές μελέτες αξιολόγησης⁶ έχουν δείξει ότι τα περισσότερα προγράμματα επιδότησης της απασχόλησης φέρουν ένα επιπλέον κόστος γιατί πολλές από τις επιδοτούμενες θέσεις θα δημιουργούνταν έτσι κι αλλιώς. Μόνο ένα ποσοστό 20% των θέσεων εργασίας που δημιουργούνται οφείλεται στα προγράμματα επιδότησης. Έτσι τα προγράμματα αυτά αποδεικνύονται λιγότερο αποτελεσματικά σε σχέση με το κόστος τους ανά εργαζόμενο. Ωστόσο το μεγαλύτερο όφελος που προκύπτει από τα προγράμματα επιδότησης της απασχόλησης αφορά στους μακροχρόνια άνεργους. Επομένως αυτού του είδους τα προγράμματα είναι περισσότερο αποτελεσματικά στην προώθηση των ατόμων που αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην είσοδο τους στην αγορά εργασίας παρά στην εύρεση μόνιμης απασχόλησης.

Επίσης κάποιες άλλες μελέτες αξιολόγησης⁷ έχουν αποδείξει πως ή πολιτική επιδότησης της απασχόλησης είναι περισσότερο αποτελεσματική στην μείωση της ανεργίας αν συνδυάζεται με προγράμματα κατάρτισης ή επανακατάρτισης.

Επίσης επισημαίνεται ότι εφόσον η επιδότηση της απασχόλησης έχει περιορισμένη χρονική εφαρμογή ελλοχεύει πάντα ο κίνδυνος της απόλυσης μετά από αυτή την περίοδο και η επαναπρόσληψη μετά από νέα επιδότηση, προσωπικού. Έτσι τα προγράμματα επιδότησης αλλάζουν και αναφέρονται πλέον στην μόνιμη πρόσληψη προσωπικού.

7.3 Ενίσχυση της δημιουργίας επιχειρήσεων

Αρκετές χώρες παρέχουν οικονομική ενίσχυση σε άνεργους που δημιουργούν δική τους επιχείρηση και εργάζονται ως αυτοαπασχολούμενοι. Η μεγαλύτερη έκταση αυτών των προγραμμάτων συναντάται στην Γαλλία, την Ελλάδα, την Ιρλανδία, την Ισπανία και την Αγγλία.

Πίνακας 7.1 Επιδότηση ανέργων για την δημιουργία επιχειρήσεων

Χώρες	Συμμετοχή Ανέργων ανά έτος ως % του εργατικού δυναμικού	Δημόσιες Δαπάνες ως % του ΑΕΠ
Βέλγιο	0,04	-
Δανία	0,03	0,02
Φιλανδία	0,14	0,03
Γαλλία	0,23	0,03
Γερμανία	0,04	-
Ελλάδα	0,29	0,05
Ιρλανδία	0,21	0,03
Πορτογαλία	0,10	0,02
Ισπανία	0,45	0,20
Σουηδία	0,04	0,01
Αγγλία	0,28	0,04

Πηγή: OECD, "Labour Market Policies for the 1990s", 1990, p.46

Ιστορικά αυτού του είδους η επιδότηση δημιουργίας επιχειρήσεων αποτελεί επέκταση των προγραμμάτων επιδότησης της ανεργίας. Σε μερικές χώρες (Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία και Ισπανία) η επιδότηση συνίσταται σε επιχορήγηση στην οποία μπορεί να συμπεριλαμβάνεται επίδομα για κάποια συγκεκριμένη περίοδο και ευνοϊκή επιδότηση ή παροχή χαμηλότοκων δανείων. Μόνο σε λίγες χώρες, στην Δανία και την Φιλανδία, οι αρχές παρέχουν την δυνατότητα παρακολούθησης ειδικών προγραμμάτων κατάρτισης των ανέργων που προτίθενται να δημιουργήσουν δική τους επιχείρηση.

Μελέτες αξιολόγησης στην Γαλλία και στην Αγγλία, έχουν δείξει ότι 50% με 60% των συμμετεχόντων παραμένουν στην επιχείρηση μετά από τρία χρόνια. Η αξιολόγηση του προγράμματος στην Αγγλία δηλώνει ότι περίπου 25% των επιχειρήσεων που επιβιώνουν δεν θα είχαν ξεκινήσει χωρίς την οικονομική ενίσχυση⁸.

Η ίδια πολιτική (εφαρμοζόμενη στις ΗΠΑ) κρίνεται ιδιαίτερα επιτυχής για επιμέρους ομάδες ανέργων, όπως άνδρες ηλικίας 30-40 ετών με υψηλά εκπαιδευτικά προσόντα.⁹

7.4 Επισκόπηση των μέτρων ενίσχυσης για την δημιουργία επιχειρήσεων στις χώρες της Ε.Ε.

Σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ισχύει η επιδότηση της δημιουργίας επιχειρήσεων και της αύξησης της αυτοαπασχόλησης. Με αυτό τον τρόπο επιδιώκεται η κεφαλαιοποίηση των παρεχόμενων επιδομάτων.

Στην συνέχεια γίνεται επισκόπηση των μέτρων αλλά και της μορφής επιχορήγησης για την κάθε χώρα μέλος¹⁰.

Στην **Αυστρία** επιδοτείται η δημιουργία ή η ανάληψη της διεύθυνσης ατομικών ή και συνεταιρικών επιχειρήσεων. Η Υπηρεσία Απασχόλησης υποστηρίζει την εφαρμογή του μέτρου σε συνεργασία με μια δομή λήψης αποφάσεων. Η αρχική χρηματοδότηση έχει την μορφή μη επιστρεφόμενης επιδότησης ή την μορφή άτοκου δανείου (ακολουθώντας τους όρους της οικονομικά βιώσιμης επένδυσης).

Στο **Βέλγιο** η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στηρίζεται με την μείωση της ασφαλιστικής εισφοράς των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Επίσης όποιος άνεργος/η ξεκινάει δική του επιχείρηση έχει δικαίωμα λήψης του επιδόματος ανεργίας για

περίοδο 9 χρόνων και/η τη δυνατότητα παροχής δανείου με ευνοϊκούς όρους για ανέργους που προτίθενται να αυτοαπασχοληθούν.

Στην **Γερμανία** υφίσταται επίδομα δημιουργίας επιχειρήσεων σε ανέργους αντί του επιδόματος ανεργίας διάρκειας 6 μηνών.

Στην **Δανία** ισχύει η εξασφάλιση ενίσχυσης ανέργων για την δημιουργία δικής τους επιχείρησης διάρκειας 8 μηνών εφόσον είναι άνεργοι τουλάχιστον για 5 μήνες και εφόσον εγκριθεί το σχέδιο δράσης τους από το «Γραφείο Ανάπτυξης της Βιομηχανίας και του Εμπορίου». Η ενίσχυση φτάνει το 50% του μέγιστου επιδόματος ανεργίας και υπάρχει η δυνατότητα επέκτασής του μέχρι 2,5 χρόνια.

Στην **Ισπανία** υπάρχουν διάφορα μέτρα ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας και διατήρησης της απασχόλησης καθώς και ενίσχυσης ανάληψης τοπικών πρωτοβουλιών, τα οποία όμως δεν έχουν καθολικό χαρακτήρα.

Το μέτρο ενίσχυσης των ανέργων για την ανάληψη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών στην **Γαλλία** εισήχθη το 1997. Με την ίδια απόφαση καταργήθηκαν τα μέτρα οικονομικής υποστήριξης εκτός από την 12μηνη εξαίρεση εργοδοτικής εισφοράς και της δυνατότητας δωρεάν λήψης υπηρεσιών στήριξης. Το σχέδιο αφορά τους δικαιούχους των επιδομάτων ανεύρεσης εργασίας, και αυτούς που δηλώνουν το κατώτατο εισόδημα ένταξης. Ειδικά μέτρα αφορούν στους δικαιούχους του «επιδόματος αλληλεγγύης» οι οποίοι έχουν το δικαίωμα λήψης του επιδόματος για τουλάχιστον 6 μήνες μετά από την δημιουργία επιχείρησης.

Η Υπηρεσία Απασχόλησης της **Φιλανδίας** παρέχει ειδικά προγράμματα κατάρτισης (προγράμματα επιχειρηματικότητας, αξιολόγησης επενδύσεων, διοίκησης επιχειρήσεων, προώθησης προϊόντων κ.α.) για όσους προτίθενται να δημιουργήσουν την δική τους επιχείρηση. Οι καταρτιζόμενοι επιλέγονται από το Γραφείο Εργασίας και λαμβάνουν εκπαιδευτικό επίδομα ίσο με το επίδομα ανεργίας. Η επιχορήγηση δημιουργίας επιχειρήσεων δίδεται εφόσον δημιουργούνται μόνιμες θέσεις απασχόλησης

Μελέτες αξιολόγησης του συστήματος επιχορήγησης υπέδειξαν ότι 69% των δικαιούχων θα είχαν δημιουργήσει την επιχείρησή τους άσχετα με την λήψη του επιδόματος.

Στην **Ελλάδα**¹¹ υφίσταται το Πρόγραμμα Επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών ηλικίας 20-27 ετών διάρκειας 12, 16 ή 18 μηνών και το Πρόγραμμα

Επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών μακροχρόνια ανέργων ηλικίας 28-64 ετών, διάρκειας 12, 16 ή 18 μηνών.

Το Ταμείο Ανάπτυξης της **Ιταλίας** καλύπτει οικονομικά πρωτοβουλίες αναδιάρθρωσης και δημιουργίας επιχειρήσεων σε περιοχές του στόχου 1 και 2.

Η Εθνικής Αρχής για την Απασχόληση και την Κατάρτιση (FAS) της **Ιρλανδίας** προσφέρει υπηρεσίες δημιουργίας επιχειρήσεων σε τοπικό επίπεδο σε συνεργασία με άλλους σχετικούς φορείς. Οι υπηρεσίες αυτές περιλαμβάνουν εκπόνηση πλήρους σχεδίου σκοπιμότητας και βιωσιμότητας των επιχειρήσεων καθώς και προγράμματα εκπαίδευσης. Σε μικρές επιχειρήσεις με λιγότερους από 50 απασχολούμενους παρέχεται χρηματική ενίσχυση και consulting στα πλαίσια επιμέρους συγκεκριμένων προγραμμάτων. Το ύψος της επιχορήγησης συσχετίζεται με το αντικείμενο της επιχείρησης, το κεφάλαιο που απαιτείται, τις μελέτες βιωσιμότητας, τον τρόπο πρόσβασης στην αγορά κ.α.

Στο **Λουξεμβούργο** η επιχορήγηση για την δημιουργία επιχείρησης δίνεται σε άτομα που είναι στην φάση ανεύρεσης εργασίας, είναι κάτω από 40 ετών και έχουν πληρώσει την εργατική συνεισφορά για τουλάχιστον 6 μήνες, σε άτομα που είναι πάνω από 40 έχουν πληρώσει εργοδοτική συνεισφορά για τουλάχιστον 3 μήνες και σε άνεργους καταγεγραμμένους στην υπηρεσία απασχόλησης για τουλάχιστον 8 μήνες και έχουν εργαστεί στο Λουξεμβούργο για τουλάχιστον 6 χρόνια. Η επιχορήγηση γίνεται με την μορφή συγκεντρωτικού επιδόματος ανεργίας στους πρώτους 6 μήνες της ανεργίας για να δημιουργηθεί η επιχείρηση. Το 1995 η επιχορήγηση επεκτάθηκε και στην ομάδα των μακροχρόνια ανέργων.

Στην **Ολλανδία** για την δημιουργία επιχειρήσεων οι δικαιούχοι του επιδόματος κοινωνικής ασφάλισης έχουν το δικαίωμα λήψης δανείου εφόσον απαιτείται κεφάλαιο για αυτό. Αν κριθεί απαραίτητο δίνεται συμπληρωματική ενίσχυση (για 1,5 χρόνο) ύψους ίσου με αυτό της κοινωνικής ασφάλισης.

Στην **Πορτογαλία** για την δημιουργία νέων επιχειρήσεων παρέχεται επίδομα σε άνεργους, δικαιούχους του επιδόματος ανεργίας, για την δημιουργία δικής τους επιχείρησης, βοήθημα ενίσχυσης της αυτοαπασχόλησης σε άτομα ηλικίας 18-25 ετών και σε ενήλικους μακροχρόνια άνεργους με τεχνική εκπαίδευση για την δημιουργία επιχείρησης. Στην περίπτωση των μακροχρόνια άνεργων δίνεται επιπλέον ενίσχυση 20% για την κάλυψη του κόστους εγκατάστασης και αγοράς των εργαλείων ή

μηχανών, βοήθημα ενίσχυσης δημιουργίας συνεταιρικών εταιρειών και συνεργασιών σε ιδιώτες πάνω των 18 ετών, καθώς επίσης υφίσταται και σύστημα υποστήριξης (consulting και τεχνική στήριξη) των πολύ μικρών επιχειρήσεων.

Στην **Σουηδία** παρέχεται επίδομα ίσο με αυτό της κοινωνικής ασφάλισης σε άνεργους για την δημιουργία δικής τους επιχείρησης, το οποίο πληρώνεται στην διάρκεια των πρώτων 6 μηνών. Το επίδομα αυτό έχει διάρκεια 12 μήνες για άνεργες γυναίκες με την προοπτική δημιουργίας ατομικών ή συνεταιρικών επιχειρήσεων.

Η δημιουργία επιχειρήσεων στην **Αγγλία** είναι ένας από τους βασικούς στόχους του Αυτόνομου Προϋπολογισμού Αναμόρφωσης (Single Regeneration Budget) σε αστικό και αγροτικό περιβάλλον. Στα επόμενα 7 χρόνια προβλέπεται η στήριξη και ενίσχυση 80.000 επιχειρήσεων. Στα πλαίσια των προγραμμάτων «Εκπαίδευση για Δουλειά» (το βασικό σχέδιο κατάρτισης των μακροχρόνια ανέργων), στα άτομα που προτίθενται να δημιουργήσουν την δική τους επιχείρηση, παρέχεται εκπαίδευση και συμβουλευτική στήριξη.

7.5 Ενδεικτικά Παραδείγματα Εφαρμογής

Τα προγράμματα επιδότησης των επιχειρήσεων είναι ευρέως διαδεδομένα στις χώρες της Ε.Ε. παρόλο που το ποσοστό θνησιμότητας αυτών των επιχειρήσεων είναι υψηλό, ιδιαίτερα όταν απευθύνεται σε άνεργους. Η πρόταση αύξησης της αποτελεσματικότητάς τους συνδυάζεται με την επέκταση σχετικών προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης σε συνδυασμό με την παροχή συμβουλών και τεχνικο-οικονομικής στήριξης.

Από το 1986 στην Ιταλία εφαρμόζεται με σχετική επιτυχία το πρόγραμμα «Ενίσχυσης της Επιχειρηματικότητας των Νέων» με στόχο την ενθάρρυνση των νέων να δημιουργήσουν την δική τους επιχείρηση. Οι προϋποθέσεις λήψης της επιχορήγησης έχουν πρόσφατα αναμορφωθεί. Έτσι άτομα κάτω των 36 ετών έχουν το δικαίωμα λήψης της επιχορήγησης, οι οποίοι καλύπτει το 90% του κόστους της επένδυσης (στην περιοχή του Μεσοτζόρνο) ή το 60% (σε κεντρικές και βόρειες περιοχές της χώρας) συμπληρωματικά με υπηρεσίες υποστήριξης (τεχνική βοήθεια, κατάρτιση, προώθηση κ.α.). Η μορφή της επιχορήγησης μπορεί να έχει μη ανταποδοτικό χαρακτήρα, ή να πρόκειται για δάνειο με ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους. Η διαχείριση του συνολικού

συστήματος διασφαλίζεται από την IG SPA, μια δημόσια αναπτυξιακή εταιρεία.

Πηγή: European Commission, "The Joint Employment Report 1997 and the 1988 Employment Guidelines" p.51

Αυστρία: Το πρόγραμμα Ενίσχυσης της Επιχειρηματικότητας

Η αναλογία των αυτοαπασχολούμενων σε σχέση με το σύνολο του εργατικού δυναμικού στην Αυστρία είναι πάρα πολύ μικρή και η δημιουργία ατομικών επιχειρήσεων ενδείκνυται στον τομέα των υπηρεσιών. Με την εφαρμογή του προγράμματος το 1993, στόχος της υπηρεσίας απασχόλησης υπήρξε η ενίσχυση των ανέργων για την δημιουργία μικρών επιχειρήσεων.

Στα πλαίσια του προγράμματος παρέχονταν μέχρι το 1996 μόνο συμβουλευτικές υπηρεσίες, ενώ από τότε και μετά παρέχεται ένα ευρύτερο φάσμα υπηρεσιών στήριξης των νέων επιχειρήσεων. Έτσι κατά την διάρκεια 18 εβδομάδων οι «νέοι επιχειρηματίες» παρακολουθούν προγράμματα επιχειρηματικότητας και διοίκησης επιχειρήσεων, λαμβάνοντας παράλληλα και εκπαιδευτικό επίδομα. Έτσι το επίδομα ανεργίας ή το επίδομα πρόνοιας δεν αποτελεί μέρος της επιδότησης για την δημιουργία της επιχείρησης. Ωστόσο δεν υφίσταται παράλληλη λήψη επιδόματος και επιχορήγησης, αφού απαραίτητη προϋπόθεση για την λήψη του πρώτου είναι η διαθεσιμότητα σε πιθανή εύρεση εργασίας.

Ωστόσο το θεσμικό πλαίσιο επιδότησης των επιχειρήσεων, με την προοπτική αύξηση της αποτελεσματικότητας του προγράμματος είναι υπό διαμόρφωση.

Πηγή: Employment Observatory, SYSDEM Trends No 28, 1997, p.56

Βέλγιο: Παροχή δανείου σε ανέργους για την δημιουργία δικής τους επιχείρησης

Στόχος του μέτρου είναι η διευκόλυνση των ανέργων που προτίθενται να δημιουργήσουν δική τους επιχείρηση, δίνοντάς τους την δυνατότητα να κεφαλαιοποιήσουν μέρος του επιδόματος ανεργίας. Προϋπόθεση για την λήψη του δανείου είναι η εξασφάλιση του ¼ του απαιτούμενου κεφαλαίου.

Η διάρκεια του δανείου είναι 10ετής. Στην περίπτωση που ο δανειζόμενος παύσει την λειτουργία της επιχείρησης, δεν έχει το δικαίωμα επαναδανεισμού εκτός και αν η

επιχείρηση παύσει να λειτουργεί μετά από 5 χρόνια, ή ο δανειζόμενος έχει παραβεί σχετικούς νόμους. Η επαναχρηματοδότηση ισχύει μετά από μια περίοδο 5 χρόνων.

Η εφαρμογή του μέτρου ισχύει από το 1984. Μέχρι το τέλος του 1995 χορηγήθηκαν 17.000 περίπου δάνεια. Στην διάρκεια του 1995 εγκρίθηκαν μόνο 245 δάνεια για τους ανέργους και αυτό γιατί τα κριτήρια δανεισμού έγιναν περισσότερο αυστηρά.

Ερευνες που έχουν εκπονηθεί δηλώνουν ότι η επιβίωση αυτών των επιχειρήσεων είναι οριακή, παρόλο που ως πολιτική μετάβασης των παθητικών επιδοτήσεων σε ενεργητικές είναι από τις πιο ενδεικτικές. Εκτιμάται ότι η επέκταση των προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης θα αυξήσει την αποτελεσματικότητά τους. Επίσης είναι χαρακτηριστικό ότι το κόστος εφαρμογής αυτών των προγραμμάτων ανά δικαιούχο είναι ιδιαίτερα υψηλό, δεδομένου ότι πολλές επιχειρήσεις θα δημιουργούνταν και χωρίς την παροχή αυτών των δανείων.

Πηγή: Employment Observatory, SYSDEM Trends No 28, 1997, p.56

Παραπομπές – Σημειώσεις 7^{ου} Κεφαλαίου

- ¹ OECD, “Labour Market Policies for the 1990s”, 1990, p.43
- ² Στην κατηγοριοποίηση που ακολουθείται στο “Labour Market Policies for the 1990s” στις πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης περιλαμβάνεται και η πολιτική άμεσης δημιουργίας απασχόλησης στον δημόσιο ή ευρύτερο δημόσιο τομέα.
- ³ European Council, “Meeting of Employment Luxembourg, Presidency Conclusions”, November 1997, p.7
- ⁴ European Commission, “The Joint Employment Report 1997 and the 1988 Employment Guidelines” p.49
- ⁵ Σχετικά με αυτό το θέμα υφίσταται μια ευρεία διαμάχη σχετικά με το αν η κυβέρνηση και κατ’ επέκταση η ασκούμενη πολιτική θα πρέπει να προστατεύει την βιωσιμότητα επιμέρους επιχειρήσεων όπως συμβαίνει με την διατήρηση της απασχόλησης.
- ⁶ OECD, “Labour Market Policies for the 1990s”, 1990, p.45
- ⁷ OECD “Enhancing the effectiveness of active labour market policies”, 1996. P.11
- ⁸ OECD, “Labour Market Policies for the 1990s”, 1990, p.46
- ⁹ OECD “Enhancing the effectiveness of active labour market policies”, 1996. P.13
- ¹⁰ Τα στοιχεία για την επισκόπηση της εφαρμογής των μέτρων αυτών αντλούνται από τα τεύχη της σειράς Basic Information Report της κάθε χώρας
- ¹¹ Ο.Α.Ε. Δ. «Πρόγραμμα Επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών ηλικίας 20-27 ετών» και «Πρόγραμμα Επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών μακροχρόνια ανέργων ηλικίας 28-64 ετών» Δ/ση Απασχόλησης 1988

8^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ & ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

8.1. Εισαγωγή

Το όγδοο κεφάλαιο αποτελεί τον επίλογο της παρουσίασης των πολιτικών απασχόλησης στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μετά από την ανάλυση του περιεχομένου τους και την ανάπτυξη του τρόπου εφαρμογής των αντιπροσωπευτικών πολιτικών, έτσι όπως έχουν επιλεγεί βάση της μεθοδολογίας που ακολουθήθηκε στην εργασία αυτή, παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της εφαρμογής των πολιτικών απασχόλησης. Έμφαση δίνεται κυρίως στην αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών αφού ο προβληματισμός και οι αλλαγές των παθητικών πολιτικών αποτελούν το περιεχόμενο του αντίστοιχου κεφαλαίου. (Κεφάλαιο 4^ο)

Αρχικά γίνεται αναφορά στο περιεχόμενο της αξιολόγησης των πολιτικών απασχόλησης καθώς και στα προβλήματα που αντιμετωπίζονται κατά την διενέργεια των μελετών τους.

Σύμφωνα με την διάρθρωση του κεφαλαίου, η αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης καθορίζεται από την ύπαρξη και την επίδραση γενικών παραγόντων διάρθρωσης και εφαρμογής τους, που αφορούν κυρίως στον τρόπο θεσμικής οργάνωσης και στην ύπαρξη πολιτικών προθέσεων υλοποίησης και χρηματοδότησης των επιλεγμένων πολιτικών. Η δεύτερη ενότητα αναφέρεται στο περιεχόμενο μελετών αξιολόγησης εφαρμογής επιμέρους πολιτικών όπως αυτά της λειτουργίας των γραφείων εύρεσης εργασίας, των προγραμμάτων κατάρτισης και της ενίσχυσης της απασχόλησης.

Τέλος αναφέρονται μια σειρά εμπειρικών συμπερασμάτων που αφορούν κυρίως στα αποτελέσματα εφαρμογής των πολιτικών απασχόλησης κάθε μέλους ξεχωριστά όπου συνήθως είναι ένας συνδυασμός θεσμικών και οργανωτικών χαρακτηριστικών και των γενικότερων οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών δεδομένων της κάθε χώρας.

8.2 Το Περιεχόμενο της Αξιολόγησης

Η εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών απασχόλησης και των εφαρμοζόμενων μέτρων αποτελεί ίσως ένα από τα μεγαλύτερα θέματα συζήτησης, υπό την οπτική του άμεσου κόστους εφαρμογής των μέτρων (π.χ. κονδύλια παθητικών και ενεργητικών πολιτικών) αλλά και του έμμεσου κόστους που συνεπάγεται η ύπαρξη των αιτιών εφαρμογής τους (π.χ. αυξημένο ποσοστό ανεργίας,

πολιτικό κόστος κ.α). Έτσι η αξιολόγηση των πολιτικών απασχόλησης, τα συμπεράσματα της οποίας αποτελούν το περιεχόμενο των επόμενων αλλαγών η/και βελτιώσεων, σε συνδυασμό με τις πολιτικές προθέσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αποκτά ένα διαφορετικό περιεχόμενο μεγαλύτερο από αυτό του καθαρά ερευνητικού ενδιαφέροντος.

Στο κεφάλαιο αυτό θα επιχειρηθεί μια συγκριτική αναφορά σε διάφορες μελέτες αξιολόγησης των παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι αντιληπτό πως το περιεχόμενο της αξιολόγησης έτσι όπως καταγράφεται εμπεριέχει όλα εκείνα τα στοιχεία που κάνουν το εγχείρημα της αξιολόγησης δύσκολο και σε μερικές περιπτώσεις τα αποτελέσματά της επισφαλή.

Ένας απλός ορισμός της έννοιας ή της έρευνας αξιολόγησης αναφέρει ότι: «Έρευνα αξιολόγησης είναι η συστηματική εφαρμογή των κανόνων κοινωνικής έρευνας για τον υπολογισμό, την αντίληψη, τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την χρησιμότητα των παρεμβατικών κοινωνικών προγραμμάτων» (P.Rossi, H. Freeman, 1993)¹.

Η αποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων προγραμμάτων, το κόστος υλοποίησής τους, οι αποσαφήνιση των ομάδων στις οποίες αναφέρονται οι στόχοι του προγράμματος αλλά τα άμεσα και τα έμμεσα οφέλη και μια σειρά άλλων θεμάτων αποτελούν αντικείμενο συνεχούς ενδιαφέροντος των εμπλεκόμενων άσκησης πολιτικής, ιδιαίτερα σε μια περίοδο εφαρμογής πολυάριθμων προγραμμάτων ποικίλου χαρακτήρα.

Τα βασικά ερωτήματα μιας έρευνας αξιολόγησης και κατ' επέκταση των ερευνών που αναφέρονται στην αγορά εργασίας, αναφέρονται στα εξής:

- Ποια είναι τα χαρακτηριστικά και το εύρος των προβλημάτων στα οποία αναφέρονται τα εφαρμοζόμενα προγράμματα
- Ποιες εφαρμόσιμες παρεμβάσεις είναι πιθανόν να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητά των προγραμμάτων
- Οι επιπτώσεις των παρεμβάσεων είναι άμεσα διακριτές
- Τα μέτρα που εφαρμόζονται είναι αποτελεσματικά
- Ποιο είναι το κόστος εφαρμογής τους
- Ποιο είναι το κόστος τους συσχετιζόμενο με την αποτελεσματικότητά και τα οφέλη των παρεμβάσεων

Όλα αυτά τα ερωτήματα είναι βασικά στην σκιαγράφηση του περιβάλλοντος στο οποίο εφαρμόζονται τα μέτρα και οι πολιτικές απασχόλησης. Αλλά μια από τις βασικότερες δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι έρευνες αξιολόγησης είναι αυτή της έλλειψης στοιχείων ή της ανακρίβειας των διαθέσιμων στοιχείων. Επομένως ένα από τα χαρακτηριστικά που ορίζουν την εγκυρότητα των μελετών αξιολόγησης αλλά και αυτών καθ'αυτών των προγραμμάτων παρέμβασης είναι η ύπαρξη ενός συστήματος παρακολούθησης των μηχανισμών της αγοράς εργασίας.

8.3 Προβλήματα Αξιολόγησης

Το εγχείρημα της αξιολόγησης των πολιτικών απασχόλησης αποδεικνύεται μάλλον δύσκολο, γεγονός που οφείλεται στα εξής γενικά χαρακτηριστικά:

- Πρώτον, στην εγγενή αδυναμία ποσοτικοποίησης κοινωνικών φαινομένων όπως αυτό της ανεργίας και ακριβούς εκτίμησης των άμεσων και έμμεσων επιπτώσεων από την εφαρμογή οποιασδήποτε παρέμβασης
- Δεύτερον στην πολυπλοκότητα του εγχειρήματος όταν αναφερόμαστε σε έρευνες αξιολόγησης οι οποίες καλύπτουν περισσότερα του ενός κράτη, και αυτό γιατί είναι ιδιαίτερα δύσκολο, πέρα από τα άμεσα ποσοτικοποιήσιμα στοιχεία, να συγκριθούν άλλες παράμετροι μεταξύ τους

Αυτοί οι παράγοντες βεβαίως πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όταν επιχειρείται μια επισκόπηση των ευρημάτων αξιολόγησης. Ωστόσο πρέπει να αναφερθεί, ότι, τουλάχιστον στα πλαίσια αυτής της εργασίας, δεν επιχειρείται σε καμιά περίπτωση εξάντληση του σχετικού θέματος, παρά μόνο επιδιώκεται, στο βαθμό που αυτό είναι εφικτό μια σκιαγράφηση των πρώτων ενδείξεων σχετικά με τα όσα έχουν προηγηθεί.

8.4 Γενικοί παράγοντες αξιολόγησης των πολιτικών απασχόλησης

Οι γενικοί άξονες ανάλυσης που τίθενται για την επισκόπηση των ευρημάτων αξιολόγησης καλούνται να απαντήσουν στο βασικό ερώτημα του πόσο αποτελεσματικές είναι οι εφαρμοζόμενες πολιτικές απασχόλησης, και σε ποιους λόγους οφείλουν τον βαθμό επιτυχίας ή αποτυχίας τους.

Επισημαίνεται για μια ακόμα φορά ότι οι άξονες ανάλυσης που επιλέγονται είναι απόλυτα συμβατοί με την μεθοδολογία που έχει ακολουθηθεί σε αυτή την εργασία,

δηλαδή αφορούν στην διάκριση των πολιτικών που έχει επιλέγει (κεφάλαιο 2) και στις αντιπροσωπευτικές πολιτικές που αναπτύσσονται (κεφάλαια 4, 5, και 6). Σαφώς πολιτικές απορύθμισης της αγοράς εργασίας ή πολιτικές ρύθμισης των ροών εισόδου και εξόδου από την αγορά εργασίας, στις οποίες μόνο επιγραμματική αναφορά γίνεται, επιδέχονται άλλου είδους και έκτασης αντιδράσεις ή πολιτικές επιδράσεις επομένως και αξιολόγησής τους.

Εφόσον γενικό στόχος της εφαρμογής των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης υπήρξε η αύξηση της καθαρής απασχόλησης και η μείωση της ανεργίας οι προσπάθειες αξιολόγησης της εφαρμογής τους και των αποτελεσμάτων τους κινήθηκε σε μακροοικονομικό κυρίως επίπεδο. Τα βασικά ερωτήματα των ερευνών αξιολόγησης στηρίζονταν στις συνολικές δημόσιες δαπάνες για τις πολιτικές απασχόλησης ή στον αριθμό των συμμετεχόντων στα εφαρμοζόμενα προγράμματα και τι επίδραση είχαν αυτά τα μεγέθη στην μείωση της ανεργίας. Ωστόσο τα αποτελέσματα αυτών των μακροοικονομικών αξιολογήσεων επιδέχονται σημαντικής κριτικής, εξαιτίας των μεθοδολογικών δυσκολιών των δεδομένων και των μεθόδων μέτρησης των αποτελεσμάτων².

Έτσι παράγοντες οι οποίοι έχουν εκτιμηθεί σε οριζόντιο επίπεδο ότι επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης είναι:

- **Θεσμικοί παράγοντες:** που αφορούν στο σύνολο οργάνωσης και εφαρμογής των πολιτικών απασχόλησης στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιμέρους χαρακτηριστικά των θεσμικών παραγόντων είναι ο τρόπος οργάνωσης των φορέων υλοποίησης των πολιτικών απασχόλησης, ο βαθμός αποκέντρωσής τους, η οικονομική ανεξαρτησία τους και η αυτόνομη διαχείριση των πόρων τους κ.α.
- **Οικονομικοί παράγοντες:** Είναι όλα αυτά τα στοιχεία που δηλώνουν τις προτεραιότητες αλλά και την αποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων πολιτικών όπως αυτές περιγράφονται από το σύνολο των δαπανών των κρατών μελών

Όπως και στην εφαρμογή οποιασδήποτε επιμέρους πολιτικής, ο σχεδιασμός της ανταποκρίνεται σε προγραμματικούς στόχους οι οποίοι έχουν τεθεί τόσο από την κάθε χώρα μέλος, όσο και από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Έτσι δεν πρέπει να παραβλέπεται το γενικότερο μακροοικονομικό πλαίσιο εφαρμογής όλων αυτών των μέτρων, όπου οι τρόποι επίτευξης της ισορροπίας του και της στήριξής του, πολλές φορές είχαν ιδιαίτερος παρεμβατικό και όχι πάντα υποστηρικτικό χαρακτήρα ακόμα

και σε αυτόν τον γενικότερο στόχο αντιμετώπισης της ανεργίας. Η άσκηση καθαρά μονεταριστικής πολιτικής από όλες σχεδόν τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης είχε ως αποτέλεσμα την θεώρηση των ασκούμενων πολιτικών απασχόλησης σημαντικών βεβαίως γιατί η αντιμετώπιση της ανεργίας αποτελεί μέγιστη κοινωνική προτεραιότητα, αλλά «χωρίς ενωμένη και οικονομικά ισχυρή Ευρώπη δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάρχει κοινή πολιτική απασχόλησης».

8.4.1 Θεσμικοί Παράγοντες Αξιολόγησης

Η ενίσχυση, δημιουργία και επέκταση των συστημάτων παρακολούθησης της αγοράς εργασίας αποτελεί το βασικό εργαλείο υποστήριξης της αποτελεσματικότητας των πολιτικών προθέσεων αναδιάρθρωσης της αγοράς εργασίας. Ειδικότερα η λειτουργία ενός έγκυρου συστήματος παρακολούθησης θα στηρίζει αποφάσεις που αφορούν το μέγεθος των δαπανών για τις πολιτικές απασχόλησης σε συσχέτιση με την αυστηρή οικονομική πολιτική που επιδιώκεται σε αρκετές χώρες της Ε.Ε., και την δημιουργία ενός περισσότερο ευέλικτου και αποτελεσματικού δημόσιου τομέα³.

Ειδικότερα μερικοί από τους λόγους που οδήγησαν στην αύξηση του ενδιαφέροντος για τα συστήματα παρακολούθησης των εξελίξεων στην αγορά εργασίας είναι:

- *Μείωση των οικονομικών πόρων στα γενικότερα πλαίσια αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα.* Το πρόβλημα της γραφειοκρατίας σε συνδυασμό με την απαίτηση για αύξηση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα οδήγησε πολλές χώρες στην απόφαση περικοπών των κονδυλίων του δημόσιου τομέα και στην αναδιανομή των ευθυνών παρακολούθησης των επιμέρους ασκούμενων πολιτικών. Η διαπίστωση επίσης ότι το πολύπλοκο θεσμικό πλαίσιο και οι ιδιαίτερα δύσκαμπτη δημόσια διοίκηση αποτελεί πολλές φορές βασικό εμπόδιο στην επιτυχή εφαρμογή των πολιτικών απασχόλησης
- *Η αποκέντρωση των φορέων εφαρμογής των πολιτικών της αγοράς εργασίας, με στόχο την μεταφορά της ευθύνης εφαρμογής στο χαμηλότερο διοικητικό επίπεδο.*
- *Η αύξηση της οικονομικής συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου στις Εθνικές Πολιτικές Απασχόλησης, και οι απαιτήσεις για συνεχή παρακολούθηση.* Η ανασχεδιασμός των διαρθρωτικών ταμείων το 1989 οδήγησε σε πολυετή και πολυταμειακά προγράμματα σε κάθε χώρα, αλλά και μεταξύ διαφορετικών

χωρών, με αποτέλεσμα η παρακολούθηση των φυσικών και οικονομικών στοιχείων των προγραμμάτων να είναι ιδιαίτερα δυσχερής

- Η παρότρυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής οι πολιτικές οικονομικές ανάπτυξης που ακολουθούνται να δώσουν μεγαλύτερη έμφαση στην απασχόληση. Σύμφωνα με την συνάντηση του Έσσεν (Δεκέμβριος 1994) οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να καταθέτουν το ετήσιο σχέδιο για την απασχόληση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή από το 1995 και μετά, γεγονός που συνεπάγεται πληρότητα και εγκυρότητα στοιχείων της αγοράς εργασίας σε μόνιμη βάση. (2) +
- Τέλος, οι σημαντικές τεχνολογικές εξελίξεις οι οποίες επιτρέπουν την συλλογή την διαχείριση και την επεξεργασία μεγάλου όγκου στοιχείων. (3) +

Ο τρόπος οργάνωσης των φορέων παρακολούθησης των εξελίξεων της αγοράς εργασίας είναι μια από τις δύο συνισταμένες που αποτελούν τον θεσμικό πλαίσιο εφαρμογής των πολιτικών απασχόλησης. Η δεύτερη αφορά στην συλλογή των στοιχείων της αγοράς εργασίας. (7)

Η εικόνα που σχηματίζεται από την παρακολούθηση των εξελίξεων στις χώρες της Ε.Ε. είναι ότι όλες σχεδόν έχουν αναλάβει πολιτικές δημιουργίας ή επέκτασης των υπαρχόντων δομών παρακολούθησης, χωρίς όμως να είναι εύκολο οι δομές αυτές να κατηγοριοποιηθούν επιμέρους σε μια κλίμακα από “μη ύπαρξη συστήματος” έως “πλήρως εγκατεστημένο σύστημα”, με μόνη εξαίρεση ίσως την Σουηδία, η οποία μπορεί να αξιολογηθεί στην κορυφή της λίστας. (8)

Στον πίνακα 8.1 παρουσιάζονται μερικά στοιχεία “παρακολούθησης των οργανισμών παρακολούθησης” των εξελίξεων στην αγορά εργασίας⁴.

Στις περισσότερες χώρες το Υπουργείο Εργασίας, σε συνεργασία με τις υπηρεσίες απασχόλησης, οι οποίες συνεργάζονται με τους φορείς παρακολούθησης, είναι οι σημαντικότεροι φορείς παρακολούθησης της αγοράς εργασίας. Ενώ το Υπουργείο Εργασίας έχει έναν γενικότερο εποπτικό ρόλο οι υπηρεσίες απασχόλησης με τα κατά τόπους γραφεία εκτελούν τα καθημερινά καθήκοντα παρακολούθησης. Σε αρκετές χώρες συνεργαζόμενοι φορείς, κυρίως από το χώρο της εκπαίδευσης παίζουν σημαντικό ρόλο στις υπηρεσίες παρακολούθησης της αγοράς εργασίας. (9)

Ενώ υπάρχουν πολλοί φορείς που δραστηριοποιούνται σε αυτό το χώρο θα περίμενε κανείς ότι η παρακολούθηση των μεγεθών εργασίας θα προσέκρουε σε μια σειρά δυσλειτουργιών. Ωστόσο εκτιμάται ότι το επίπεδο συνεργασίας μεταξύ διαφορετικών

φορέων είναι αρκετά υψηλό. Το στοιχείο που είναι περισσότερο έντονο είναι αυτό του διαχωρισμού των βόρειων και νότιων χωρών της Ε.Ε.

Το καθεστώς επιβράβευσης στην περίπτωση μεγάλης αποδοτικότητας ή της επιβολής κυρώσεων δεν ισχύει παρά μόνο στην Αγγλία και την Σουηδία (και σε αυτές τις χώρες υπό προϋποθέσεις), και αυτό γιατί απαιτούνται αρκετά προηγμένα συστήματα διοίκησης και διαχείρισης που να επιτρέπουν την μέτρηση της αποδοτικότητας και της καλής λειτουργίας των φορέων.

Έτσι η Ελλάδα, η Πορτογαλία και η Ισπανία είναι οι χώρες οι οποίες παρουσιάζουν χαμηλό επίπεδο συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, χαμηλό επίπεδο αποκέντρωσης των φορέων και των υπηρεσιών της αγοράς εργασίας και χαμηλή οικονομική αυτονομία των οικονομικών των φορέων τους. Και τα τρία αυτά χαρακτηριστικά συνδυαζόμενα μεταξύ τους μπορούν να αποτελέσουν έναν από τους σημαντικότερους λόγους των χαμηλών επιδόσεων αυτών των χωρών σχετικά με την αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης που ακολουθούν.

Πίνακας 8.1 : Οργάνωση των φορέων παρακολούθησης των εξελίξεων στην αγορά εργασίας στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Χώρα	Εμπλεκόμενοι Φορείς	Συνεργασία φορέων	Αποκέντρωση	Αυτονομία Οικονομικών Πόρων	Κίνητρα Αποδοτικότητας	Κορώσεις
Βέλγιο	Υπ.Ερ., ONEM, VDAB, FOREM, ORBEM	+	+++	+	--	--
Γερμανία	BA, IAB	+++	++	++	--	--
Ελλάδα	Υπ.Ερ., ΟΑΕΔ, ΕΠΑ	+	+	+	--	--
Ισπανία	Υπ.Ερ., INEM, FORKEM	++	+	+	--	--
Φιλανδία	Υπ.Ερ.	+++	++	++	--	--
Γαλλία	Υπ.Ερ., ANPE	++	++	++	+	--
Ιρλανδία	DEE, DSW, FAS	++	++	+	--	--
Ολλανδία	LBA, CBA, RBA	++	+++	++	--	--
Αυστρία	Υπ.Ερ., AMS	++	++	+	--	--
Πορτογαλία	Υπ.Ερ., IEFP	+	+	+	--	--
Σουηδία	Υπ.Ερ., AMS	+++	+++	+++	+	--
Αγγλία	DEE, ES, IC	++	++	++	+	(+)

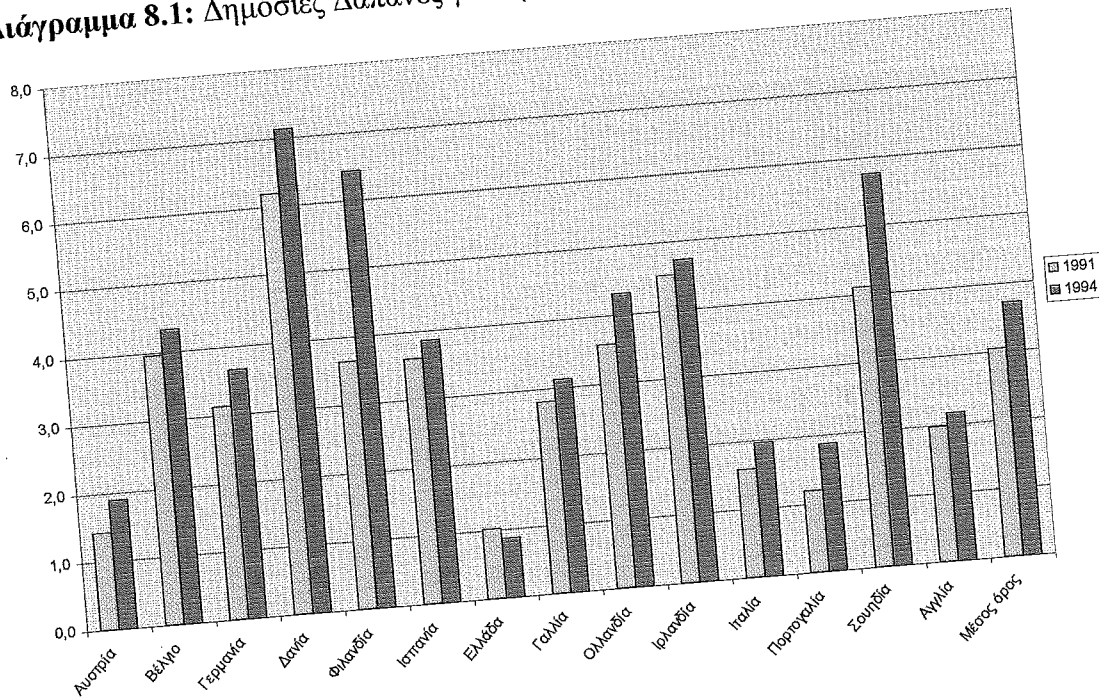
Πηγή: Peter Auer "Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States", inforMisep No 53, 1996, p. 26

8.4.2 Οικονομικοί Παράγοντες Αξιολόγησης

Ένας από τους βασικότερους στόχους διάρθρωσης των πολιτικών απασχόλησης είναι αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους σε σχέση με το κόστος τους. Έτσι η αναδιάρθρωση των δαπανών και της μεταφοράς των κονδυλίων από τις παθητικές πολιτικές παρέμβασης στις ενεργητικές καταγράφεται σε όλα τα σχέδια δράσης των πολιτικών απασχόλησης των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στον διάγραμμα 8.1 παρουσιάζεται το σύνολο των δαπανών των πολιτικών απασχόλησης των ετών 1991 και 1994. Σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρουσιάζεται διαχρονική αύξηση των δαπανών για την αγορά εργασίας (για παθητικές και ενεργητικές πολιτικές).

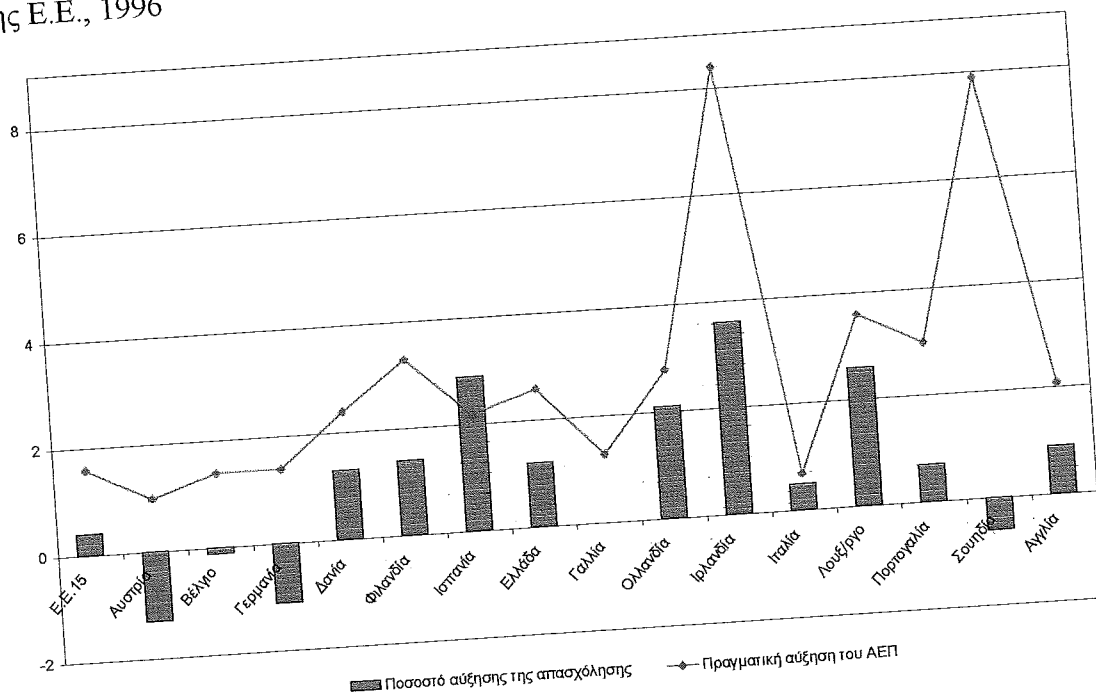
Διάγραμμα 8.1: Δημόσιες Δαπάνες για την αγορά εργασίας ως ποσοστό του ΑΕΠ



Πηγή: OECD, *Employment Outlook*, 1996

Στο Διάγραμμα 8.2 καταγράφεται το ποσοστό αύξησης της απασχόλησης και το ποσοστό αύξησης του ΑΕΠ στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 1996. Ενώ ο μέσος όρος αυτών των δύο μεγεθών δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ιδιαίτερα μεγάλος, υπάρχουν χώρες με ιδιαίτερα υψηλές επιδόσεις όπως η Δανία, η Φιλανδία, η Ισπανία, η Ολλανδία, η Ιρλανδία κ.α.

Πίνακας 8.2: Ποσοστό αύξησης της απασχόλησης και του ΑΕΠ των χωρών μελών της Ε.Ε., 1996



Πηγή: *The Joint Employment Report, 1997*

Με βάση τα στοιχεία που περιγράφονται στα δύο προηγούμενα διαγράμματα κατασκευάζεται ο πίνακας 8.2 όπου περιλαμβάνει συμβολαιοποιημένα τα στοιχεία των κρατικών δαπανών της κάθε χώρας σε σχέση με τον μέσο όρο (3,72 ποσοστιαίες μονάδες). Στην δεύτερη και στη Τρίτη στήλη παρουσιάζονται οι επιδόσεις των κρατών μελών σχετικά με την αύξηση της απασχόλησης αλλά και την αύξηση του ΑΕΠ. Το σύμβολο (+) δηλώνει θετική εξέλιξη που κυμαίνεται από 0-2 ποσοστιαίες μονάδες ενώ το σύμβολο (++) δηλώνει επιδόσεις πάνω από δύο ποσοστιαίες μονάδες.

Πίνακας 8.2: Συγκριτική παρουσίαση των δαπανών πολιτικών απασχόλησης, της αύξησης της απασχόλησης και της αύξησης του ΑΕΠ

Χώρες	Δαπάνες πολιτικών απασχόλησης* (σε σχέση με το μ.ο.)	Αύξηση της Απασχόλησης**	Αύξηση του ΑΕΠ**
Αυστρία	↘	--	+
Βέλγιο	↗	-	+
Γερμανία	↘	--	+
Δανία	↗	+	++

Χώρες	Δαπάνες πολιτικών απασχόλησης* (σε σχέση με το μ.ο.)	Αύξηση της Απασχόλησης**	Αύξηση του ΑΕΠ**
Φιλανδία	↗	+	++
Ισπανία	↗	++	++
Ελλάδα	↘	+	++
Γαλλία	↘	-	+
Ολλανδία	↗	++	++
Ιρλανδία	↗	++	++
Ιταλία	↘	+	+
Πορτογαλία	↘	+	++
Σουηδία	↗	-	++
Αγγλία	↘	+	+

Πηγή: OECD, Employment Outlook, 1996, The Joint Employment Report, 1997 (μετά από επεξεργασία)

*: Στοιχεία 1994

** : Στοιχεία 1996

Στον πίνακα σημειώνεται ότι οι περισσότερες χώρες (πέντε από τις επτά) οι οποίες δαπανούν για τις πολιτικές απασχόλησης ποσά μεγαλύτερα από αυτά του μέσου όρου των χωρών της Ε.Ε. παρουσιάζουν και πολύ καλές επιδόσεις στα άλλα εξεταζόμενα μεγέθη αυτά της αύξησης της απασχόλησης και αύξησης του ΑΕΠ.

Επομένως μπορεί να εκτιμηθεί ότι οι δαπάνες για τις πολιτικές απασχόλησης πάνω από ένα κρίσιμο σημείο, μπορεί να συσχετίζεται με την βελτίωση των μεγεθών της αγοράς εργασίας. Το στοιχείο αυτό που καταγράφεται στον προηγούμενο πίνακα αποτελεί ένδειξη και όχι απόδειξη αυτής της σχέσης. Με άλλα λόγια το αυξημένο μέγεθος των δαπανών για την αγορά εργασίας μπορεί να αποτελεί ικανή αλλά όχι αναγκαία συνθήκη της βελτίωσης των μεγεθών της αγοράς εργασίας.

8.5 Αξιολόγηση επιμέρους πολιτικών

Εκτός από τους θεσμικούς, οικονομικούς και πολιτικούς παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν το σύνολο των οικονομικοκοινωνικών δραστηριοτήτων, υπάρχουν και οι επιμέρους παράγοντες ή χαρακτηριστικά τα οποία συνδέονται με την κάθε επιμέρους ασκηθείσα πολιτική. Στις επόμενες παραγράφους παρουσιάζονται χαρακτηριστικά προβλήματα της εφαρμογής των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, των οποίων η ανάλυση έχει προηγηθεί.

8.5.1 Αξιολόγηση ενεργητικών πολιτικών

Σε αυτή την ενότητα θα παρουσιαστούν τα αποτελέσματα των μελετών αξιολόγησης που αφορούν σε μεμονωμένα προγράμματα πολιτικών απασχόλησης. Τα προγράμματα αυτά είναι:

- Η λειτουργία των Γραφείων Εργασίας (στήριξη των εύρεσης εργασίας)
- Τα προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης
- Η επιδότηση της απασχόλησης
- Η ενίσχυση της αυτοαπασχόλησης

Η μεθοδολογία αξιολόγησης⁵ που συνήθως ακολουθείται για την μέτρηση της αποτελεσματικότητας αυτών των προγραμμάτων διακρίνεται σε δύο τύπους.

- Ο πρώτος τύπος προσπαθεί να μετρήσει τον αριθμό των συμμετασχόντων σε αυτά τα προγράμματα. Αυτός ο τύπος αξιολόγησης είναι περισσότερο δόκιμος όταν μέσω των προγραμμάτων επιδιώκεται οι συμμετέχοντες σε αυτά να γίνουν περισσότερο παραγωγικοί ή ανταγωνιστική στα πλαίσια της ανοικτής αγοράς εργασίας (π.χ προγράμματα κατάρτισης ή στήριξης της εύρεσης εργασίας). Έτσι ενώ στόχος και αυτών των προγραμμάτων είναι η αύξηση της απασχόλησης και η μείωση της ανεργίας, η επίτευξη αυτού του στόχου είναι έμμεση επιδιώκοντας περισσότερο την αποτελεσματικότητα της προσφοράς εργασίας η οποία θα μειώσει το ποσοστό της ανεργίας.
- Ο δεύτερος τύπος των μελετών αξιολόγησης προσπαθεί να μετρήσει την καθαρή επίδραση των προγραμμάτων στην απασχόληση και στην ανεργία με την εκτίμηση της αποτελεσμάτων υποκατάστασης. Η μεθοδολογία αυτή χρησιμοποιείται περισσότερο σε προγράμματα κινήτρων δημιουργίας απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα (π.χ. επιδότηση της απασχόλησης, ενίσχυση της αυτοαπασχόλησης), όπως επίσης και σε προγράμματα άμεσης δημιουργίας απασχόλησης στον δημόσιο τομέα.

Τα βασικά συμπεράσματα των μελετών αξιολόγησης παρουσιάζονται συγκεντρωτικά στον πίνακα 8.3:

Πίνακας 8.3: Αποτελέσματα αξιολόγησης προγραμμάτων απασχόλησης

Τίτλος Προγράμματος	Εμφανίζονται να βοηθούν	Εμφανίζονται να μην βοηθούν	Γενικές παρατηρήσεις
Στήριξη Εύρεσης Εργασίας	Ιδιαίτερα του ανέργου, αλλά περισσότερο τις γυναίκες και τις μονογονεϊκές οικογένειες		Απαιτεί προσεκτικό σχεδιασμό
Τυπική κατάρτιση	Τις γυναίκες που επανεντάσσονται στην αγορά εργασίας	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Τους νέους (αν δεν συνδυάζεται με την εφαρμογή και άλλων προγραμμάτων) ➤ Τους μεγαλύτερους και μέσης ηλικίας άνδρες με χαμηλό επίπεδο αρχικής εκπαίδευσης 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Είναι σημαντική για τμήματα που απαντούν σε άμεσες ανάγκες της αγοράς εργασίας, ή σε ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο απαιτήσεων ➤ Τα προγράμματα που απευθύνονται στους νέους είναι πιθανό να απαιτείται συνδυασμός τους με συγκεκριμένες ανάγκες της αγοράς εργασίας ➤ Απαιτείται μεγαλύτερη έμφαση στην διαδικασία τοποθέτησης των καταρτιζομένων σε θέσεις εργασίας

Πίνακας 8.3: Αποτελέσματα αξιολόγησης προγραμμάτων απασχόλησης

Τίτλος Προγράμματος	Εμφανίζονται να βοηθούν	Εμφανίζονται να μην βοηθούν	Γενικές παρατηρήσεις
Πρακτική εκπαίδευση - κατάρτιση	Τις γυναίκες που επανεντάσσονται στην αγορά εργασίας, και τις μόνες μητέρες	Τους νέους (αν δεν συνδυάζεται με την εφαρμογή και άλλων προγραμμάτων)	Θα πρέπει άμεσα να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της αγοράς εργασίας
Επιδότηση της απασχόλησης	Τους μακροχρόνια ανέργους και τις γυναίκες που επανεντάσσονται στην αγορά εργασίας	Τους νέους (αν δεν συνδυάζεται με την εφαρμογή και άλλων προγραμμάτων)	Απαιτεί προσεκτικό σχεδιασμό των ομάδων στόχων, και συνεχή έλεγχο για την μεγιστοποίηση των οφελών της απασχόλησης και των κοινωνικών παροχών
Άμεση δημιουργία απασχόλησης	Γενικά όλες τις ειδικές ομάδες της αγοράς εργασίας		Τυπικά παρέχει λίγα μακροχρόνια οφέλη
Επιδότηση αυτοαπασχόλησης των ανέργων	Τους άνδρες (κυρίως κάτω των 40 ετών και με σχετικά υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης)		Συνήθως αφορά σε πάρα πολύ μικρή υποκατηγορία του πληθυσμού.

Πηγή: OECD, *Enhancing the effectiveness of active labour market policies*

8.5.2 Λειτουργία των Γραφείων Εργασίας - Στήριξη των εύρεσης εργασίας

Η στήριξη εύρεσης εργασίας περιλαμβάνει μια σειρά επιμέρους εξειδικευμένων υπηρεσιών όπως προσωπικές συνεντεύξεις στα γραφεία εργασίας, υποστηρικτικές και συμβουλευτικές ενέργειες, επιδόματα επαναπασχόλησης κ.α. Συνήθως είναι η λιγότερο δαπανηρή παρέμβαση και σε πολλές χώρες μέλη αυτές οι υπηρεσίες είναι ενσωματωμένες στην λειτουργία των γραφείων εργασίας.

Το πιο βασικό
εξοπλισμένο
προσωπικό
τις διατάσσεται

Τα βασικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα Γραφεία εργασίας αφορούν στις μειωμένες κρατικές επιχορηγήσεις ή στις περικοπές των εσόδων τους οι οποίες εντάσσονται στο πλαίσιο μιας γενικότερα αυστηρής οικονομικής πολιτικής (π.χ. Δανία.). Επίσης σημαντικό ρόλο στην επίτευξη του ρόλου τους εμφανίζεται να έχει ο τρόπος οργάνωσης και εμπειρίας τους (π.χ. Σουηδία) αλλά και το γενικότερα γραφειοκρατικό σύστημα της χώρας (Ιταλία, Ελλάδα), σε συνδυασμό με τον τρόπο οργάνωσης των φορέων υλοποίησης των πολιτικών της αγοράς εργασίας.

Τα χαρακτηριστικά της λειτουργίας τους όπου εντοπίζονται και τα βασικότερα προβλήματα στην αποτελεσματική λειτουργίας τους είναι⁶:

- Στον συγκεκριμένο σχεδιασμό και την σύζευξη των αναγκών των ατόμων που απευθύνονται στα Γραφεία Εργασίας και των εργοδοτών
- Στην καταγραφή και την ενημέρωση των κενών θέσεων εργασίας από τα Γραφεία Εργασίας
- Στην στελέχωσή τους με προσωπικό διαφόρων ειδικοτήτων
- Στα πλαίσια απελευθέρωσης των υπηρεσιών στήριξης και της λειτουργίας ιδιωτικών γραφείων, θα πρέπει να υιοθετηθούν από τα Δημόσια Γραφεία Εργασίας περισσότερο ευέλικτοι και αποτελεσματικοί τρόποι λειτουργίας τους και διοίκησής τους.

8.5.3 Τα Προγράμματα Εκπαίδευσης και Κατάρτισης

Το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης επενδύεται κυρίως σε προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης. Ωστόσο οι περισσότερες μελέτες αξιολόγησης των προγραμμάτων εκπαίδευσης στις χώρες του ΟΟΣΑ δηλώνουν χαμηλό ή μη σημαντικό ποσοστό αποτελεσματικότητας αυτών των

παρεμβάσεων. Αυτό συμβαίνει κυρίως στην περίπτωση που τα προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης αφορούν στο σύνολο των ανέργων, χωρίς να προηγείται σχεδιασμός βάση συγκεκριμένων αναγκών της αγοράς εργασίας. Ωστόσο τα ειδικά σχεδιασμένα προγράμματα εμφανίζουν ιδιαίτερα υψηλό κόστος.

Από τους συμμετέχοντες στα προγράμματα εκπαίδευσης φαίνεται να έχουν το μεγαλύτερο όφελος οι γυναίκες σε όρους απασχόλησης αλλά και αύξησης του μισθού τους σε σχέση με τους άντρες.

Η σημαντικότητα της οριοθέτησης των στόχων των προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης αποδεικνύεται ο παράγοντας ο οποίος ορίζει τον βαθμό επιτυχίας τους. Επίσης σημειώνεται ότι τα οφέλη από την εφαρμογή προγραμμάτων εκπαίδευσης δεν είναι άμεσα. Μελέτες έχουν αξιολογήσει ότι στο χρονικό διάστημα δύο χρόνων μπορούμε να εκτιμήσουμε με σχετική ακρίβεια τα οφέλη που προκύπτουν⁷.

Επίσης ανάλογα με τον χαρακτήρα των προγραμμάτων ποικίλλει και ο βαθμός επιτυχίας τους. Έτσι από μελέτες αξιολόγησης που έχουν διενεργηθεί στην Ιρλανδία προκύπτει ότι προγράμματα με περισσότερο άμεση σύνδεση με την αγορά εργασίας έχουν περισσότερο θετικά αποτελέσματα. Για παράδειγμα 60% των ατόμων που παρακολουθούν προγράμματα τεχνικής κατάρτισης και εξειδίκευσης, 18 μήνες μετά από το τέλος του προγράμματος έχουν πλήρη απασχόληση⁸.

8.5.4 Η Επιδότηση της Απασχόλησης

Η επιδότηση της απασχόλησης μπορεί να έχει και μια σειρά άλλων στόχων εκτός της δημιουργίας απασχόλησης. Κυρίως αποσκοπεί στην ενίσχυση της προσφοράς εργασίας βοηθώντας τα άτομα να είναι σε επαφή με το χώρο της εργασίας, και με αυτόν τον τρόπο να παρακολουθούν τις εξελίξεις της αγοράς αλλά και των επιμέρους ειδικοτήτων τους. Για αυτό το λόγο τα μέτρα αυτά απευθύνονται κυρίως στους μακροχρόνια ανέργους.

Παρόλα αυτά πολλές μελέτες αξιολόγησης καταδεικνύουν ότι η επιδότηση της απασχόλησης έχει αρκετά μεγάλες επιπτώσεις υποκατάστασης μετατόπισης της απασχόλησης και μικρά αποτελέσματα καθαρής αύξησης της απασχόλησης ιδιαίτερα στο βραχυχρόνιο διάστημα όπου η καθαρή ζήτηση ειδικοτήτων είναι περιορισμένη. Για παράδειγμα η επιδότηση μισθού (π.χ. στην Ιρλανδία, στο Βέλγιο, και στην

Ολλανδία) έχει σημειωθεί ότι ακολουθείται από φαινόμενα υποκατάστασης σε ποσοστό 90%.

Κάποιες άλλες μελέτες αξιολόγησης αναφέρουν ότι τα αποτελέσματα των προγραμμάτων επιδότησης της απασχόλησης σημειώνουν μεγαλύτερη επιτυχία όταν συνδυάζονται με προγράμματα κατάρτισης. Τα επιδόματα της επαναπασχόλησης επίσης απαιτούν προσεκτικό σχεδιασμό και συνεχή παρακολούθηση, γιατί μετά από την περίοδο λήψης τους έχει παρατηρηθεί ότι οι εργοδότες απολύουν τους απασχολούμενους και προβαίνουν στην πρόσληψη νέων επιδοτούμενων απασχολούμενων⁹.

8.5.5 Η Ενίσχυση της Αυτοαπασχόλησης

Μια μορφή επιδότησης η οποία εμφανίζεται επιτυχής αλλά για μικρές υποκατηγορίες ανέργων είναι αυτή της επιδότησης της αυτοαπασχόλησης. Μελέτες έχουν δείξει ότι το μέτρο αυτό παρουσιάζει ιδιαίτερα θετικά αποτελέσματα για άνεργους άνδρες ηλικίας 30-40 ετών και αρκετά υψηλό επίπεδο αρχικής κατάρτισης. Επίσης η βιωσιμότητα των επιχειρήσεων που ξεκινούν με αυτόν τον τρόπο δεν είναι παρά πολύ μεγάλη¹⁰.

8.6 Άλλοι παράγοντες αποτελεσματικότητας των πολιτικών απασχόλησης

Πέραν όλων αυτών που έχουν προηγηθεί σημαντικό ρόλο στην επιτυχή εφαρμογή των πολιτικών απασχόλησης παίζουν οι επιμέρους παράγοντες οι οποίοι καταγράφονται για κάθε χώρα μέλος ξεχωριστά. Στην συνέχεια αναφέρονται μερικοί από αυτούς τους λόγους:

- Έλλειψη συγκροτημένης εθνικής πολιτικής στήριξης των ανέργων ιδιαίτερα των μακροχρόνια ανέργων και άλλων επιμέρους κατηγοριών (άνεργων νέων, ανειδίκευτων νέων, ανειδίκευτων εργαζομένων κ.α.) Η έλλειψη αυτή οδηγεί στην διατήρηση και την ένταση του κατακερματισμού των πόρων (εθνικών και κοινοτικών) χωρίς ιδιαίτερα θεαματικά αποτελέσματα¹¹. (Ελλάδα).
- Έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των κυβερνητικών οργανισμών, των φορέων και των γραφείων που ενεργοποιούνται για την αντιμετώπιση της ανεργίας. Το πρόβλημα κυρίως εντοπίζεται στο ότι ο στόχος αυτών των φορέων είναι

πολύπλοκος και απαιτεί πολυσύνθετο σχεδιασμό κάτι που δεν ακολουθείται στην πραγματικότητα. Επίσης ο μικρός βαθμός εμπλοκής της τοπικής αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών αποτελεί ένα άλλο χαρακτηριστικό στοιχείο εμπλοκής των προγραμμάτων απασχόλησης¹². (Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία).

- Το χαμηλό επίπεδο αποτελεσματικότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών καθώς και η ανισορροπία μεταξύ των προσφερόμενων προγραμμάτων πολιτικής τα οποία στηρίζονται κυρίως στα προγράμματα κατάρτισης¹³. (Ελλάδα).
- Η έλλειψη συνέχειας στην εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών παρέμβασης, εξαιτίας των οικονομικών περικοπών¹⁴. (Βέλγιο).
- Έλλειψη συνοχής των εφαρμοζόμενων πολιτικών όπου η πολυδιάσπαση του χαρακτήρα τους ορίζει ανάλογα με τον χαρακτήρα του προγράμματος διαφορετικές ομάδες στόχο (μακροχρόνιους άνεργους, νέους, ανέργους μεγαλύτερης ανεργίας κ.α.) με αποτέλεσμα να υπάρχει και έλλειψη συντονισμού τόσο του προσωπικού που ασχολείται με αυτά όσο και των φορέων εφαρμογής τους (κεντρικοί - περιφερειακοί φορείς)¹⁵. (Βέλγιο Γαλλία, Ιταλία). Μια ακόμη συνέπεια αυτού του προβλήματος είναι η αδυναμία ελέγχου των τυπικών προϋποθέσεων εφαρμογής των προγραμμάτων (Ισπανία, Ελλάδα)¹⁶
- Στην περίπτωση της Δανίας αναφέρονται πιθανές επιπτώσεις από την εφαρμογή πολιτικών απασχόλησης όπως¹⁷:
 - διατήρηση του υψηλού επιπέδου φορολόγησης του εισοδήματος για την αντιστάθμιση του προβλήματος της ανεργίας
 - διάσπαση της αγοράς εργασίας κυρίως από την εφαρμογή των προγραμμάτων κατάρτισης και των νέων δεξαμενών εργασίας (pool jobs) όπου το επίπεδο εισοδήματος θα ορίζεται από τα επιδόματα ανεργίας και όπου το επίσημο ωράριο εργασίας και άλλα εργασιακά κεκτημένα δεν θα ορίζονται πλέον σε συλλογική βάση αλλά θα είναι αποτέλεσμα επιμέρους συμφωνιών
 - η δημιουργία επιδοτούμενων θέσεων εργασίας και πρακτικής εκμάθησης ενδέχεται να μειώσει την δημιουργία «κανονικών» θέσεων εργασίας
- Η αξιολόγηση της εφαρμογής των πολιτικών απασχόλησης στην Γερμανία εστιάζεται στον σκεπτικισμό που εκφράζεται σε εθνικό επίπεδο σχετικά με τον προσανατολισμό των πολιτικών απασχόλησης γενικότερα. Έτσι βασικός στόχος

των περικοπών των παθητικών μέτρων είναι η προάσπιση του εισοδήματος των εργαζομένων. Σχετικά, παρατηρείται ότι παρόλο που δεν υπάρχει άμεση μείωση των εισφορών, έμμεσα αναμένεται να υπάρξει κυρίως λόγω της αύξησης της αποδοχής εκ μέρους των ανέργων των προσφερόμενων θέσεων εργασίας. Μελέτες αξιολόγησης δηλώνουν ότι υπάρχει μικρός βαθμός ανταπόκρισης σε αυτά τα μέτρα. Τα μέτρα ενεργητικής πολιτικής, που στην Γερμανία εφαρμόζονται από το 1969 με στόχο την αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων, εκτιμάται ότι μπορεί να μην είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν το μαζικό πρόβλημα της ανεργίας. Έτσι κρίνεται σκόπιμη η εφαρμογή μικρής έκτασης παρεμβατικών προγραμμάτων (κυρίως σε τοπικό επίπεδο) ενώ η πολιτική απασχόλησης να στηρίζει κυρίως την κατάρτιση, την δημιουργία ευκαιριών απασχόλησης και την αύξηση των επενδύσεων¹⁸.

Παραπομπές – Σημειώσεις 8^ο Κεφαλαίου

- ¹ P. Rossi, H. Freeman, "Evaluation, A systematic approach", 1993, p.5
- ² OECD, "Enhancing the effectiveness of active labour market policies", 1996, p.8
- ³ Η επισκόπηση των συστημάτων παρακολούθησης που παρουσιάζεται σε αυτή την ενότητα στηρίζεται στο άρθρο του Peter Auer "Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States", inforMiserp No 53, 1996, p. 24
- ⁴ Το υλικό του άρθρου "Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States" στηρίζεται σε ερωτηματολόγια που εστάλησαν στους σχετικούς φορείς της κάθε χώρας μέλος. Δεν έχουν απαντήσει η Δανία και η Ιταλία.
- ⁵ OECD, "Enhancing the effectiveness of active labour market policies", 1996, p.10
- ⁶ OECD, "Enhancing the effectiveness of active labour market policies", 1996, p.40-46
- ⁷ OECD, "Enhancing the effectiveness of active labour market policies", 1996, p.10
- ⁸ Employment Observatory, "SYSDM Trends, No 28" 1997, p. 15, 39
- ⁹ OECD, "Enhancing the effectiveness of active labour market policies", 1996, p.11-12
- ¹⁰ OECD, "Enhancing the effectiveness of active labour market policies", 1996, p.13
- ¹¹ European Commission, "Labour Market Studies, Greece" 1997, p. 121
- ¹² European Commission, "Labour Market Studies, Greece" 1997, p. 122, και Employment Observatory, "SYSDM Trends, No 28" 1997, p. 30, 46
- ¹³ European Commission, "Labour Market Studies, Greece" 1997, p. 123
- ¹⁴ Employment Observatory, "SYSDM Trends, No 28" 1997, p. 15
- ¹⁵ Employment Observatory, "SYSDM Trends, No 28" 1997, p. 15, 35, 46
- ¹⁶ Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις της εφαρμογής του προγράμματος επιδότησης εργοδοτών στην Ισπανία (Employment Observatory, "SYSDM Trends, No 28" 1997, p. 30) και των προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης στην Ελλάδα.
- ¹⁷ Employment Observatory, "SYSDM Trends, No 28" 1997, p. 19
- ¹⁸ Employment Observatory, "SYSDM Trends, No 28" 1997, p. 23

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

Τα επιδόματα ανεργίας στην Ελλάδα

Τα βασικά χαρακτηριστικά των Επιδομάτων Ανεργίας στην Ελλάδα είναι το σχετικά χαμηλό επίπεδο τους (το ποσοστό κάλυψή τους φτάνει το 55% περίπου) η μικρή χρονική τους διάρκεια (5 έως 10 περίπου μήνες) και οι αυστηροί κανόνες που αφορούν τον ορισμό των δικαιούχων. Αυτά τα χαρακτηριστικά δημιουργούν μεγαλύτερη πίεση στους άνεργους να ψάξουν για δουλειά από ότι σε χώρες με περισσότερο γενικευμένο σύστημα. Για παράδειγμα, στο παρελθόν, οι όροι λήψης του επιδόματος ανεργίας έσπρωξε πολλούς άνεργους να συμμετέχουν σε επιχειρησιακά προγράμματα κατάρτισης. Αυτό το γεγονός μπορεί να θεωρηθεί ότι οδήγησε σε κάποιου είδους σπατάλη στην περίπτωση όπου οι άνεργοι συμμετείχαν παθητικά σε ανομοιογενή προγράμματα κατάρτισης, με βασικό κίνητρο τη λήψη της επιχορήγησης του προγράμματος κατάρτισης.

Παρόλο τον περιορισμένο χαρακτήρα του Ελληνικού συστήματος των επιδομάτων ανεργίας ο οποίος οφείλεται στο μικρό τους προϋπολογισμό, έχουν την ίδια επίδραση με την εφαρμογή μέτρων ενεργητικής πολιτικής. Από την άλλη πλευρά, εκφράζεται η άποψη ότι τα επιδόματα, και ακόμα περισσότερο το ύψος των επιδομάτων μπορεί να δημιουργήσει ανεπιθύμητες επιδράσεις στην κινητικότητα και την δραστηριοποίηση των ανέργων. Το επιχείρημα αυτό στηρίζεται στην άποψη ότι αν ο άνεργος δεν μπορεί να καλύψει τις βασικές βιοποριστικές του ανάγκες, τότε η δυνατότητά τους για συστηματική αναζήτηση και ανεύρεση εργασίας θα μειωθεί. Βάση αυτής της λογικής αλλά και για κοινωνικούς λόγους, η κυβέρνηση αύξησε το επίπεδο των επιδομάτων ανεργίας, κατά 10% το 1996, και κατά 10% το 1997. Αυτή η αύξηση δεν θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική αν λάβει κανείς υπόψη του την αντίστοιχη αύξηση του επιπέδου του νόμιμου κατώτατου μισθού.

Τα επιδόματα ανεργίας δεν αποτελούν φορολογίσιμο εισόδημα. Επίσης κατά ένα μεγάλο ποσοστό, οι διακιούχοι των επιδομάτων, δεν ξεπερνούν το κατώτατο συνολικό φορολογίσιμο εισόδημα. Επομένως η φορολογία και το φορολογικό σύστημα δεν μπορεί να θεωρηθεί ως παράγοντας αποθάρρυνσης της δράσης ή και της επέκτασης του μέτρου των επιδομάτων ανεργίας. Ωστόσο το μεγάλο σχετικά ποσοστό συμμετοχής των εργατικών εισφορών για ασφαλιστική κάλυψη (για τους κανονικά εργαζόμενους το ποσοστό αυτό ανέρχεται στο 16% των συνολικών εισφορών τους

περίπου), πιθανολογείται ότι ασκεί αποθαρρυντική επίδραση στην συστηματική ανεύρεση εργασίας.

Το σημαντικότερο πρόβλημα που σχετίζεται με το σύστημα των επιδομάτων ανεργίας είναι ότι οι δικαιούχοι των επιδομάτων δεν έχουν την νομική κατοχύρωση ή ή την χρημοοικονομική στήριξη να δεχθούν μια μερικής απασχόλησης θέση εργασίας γιατί αυτόματα σταματάει και το επίδομα ανεργίας. Από τη στιγμή που μια τέτοια θέση απασχόλησης, αν και επισφαλής προσφέρει σύνδεση με την αγορά εργασίας και πιθανότητα ομαλής ένταξης του άνεργου με όρους πλήρους απασχόληση η έλλειψη οικονομικής στήριξης σε αυτό το μεταβατικό στάδιο είναι ιδιαίτερα αποθαρρυντική.

Οι άνεργοι όσο παίρνουν το επίδομα ανεργίας απαιτείται τυπικά να ψάχνουν για δουλειά, αλλά δεν έχουν την υποχρέωση ούτε να συμμετέχουν σε συγκεκριμένα προγράμματα κατάρτισης ούτε να προβαίνουν σε συγκεκριμένες ενέργειες για ανεύρεση νέας εργασίας. Το επίδομα διακόπτεται μόνο όταν ο δικαιούχος αρνηθεί να αναλάβει συγκεκριμένη δουλειά η οποία προτείνεται από το δημόσιο γραφείο εύρεσης εργασίας. Ο φόρτος εργασίας και οι περικοπές προσωπικού λόγω οργανωτικών προβλημάτων περιορίζουν την αποτελεσματικότητα του δημόσιου γραφείου απασχόλησης στο να αναλάβει συμπληρωματικές δράσεις προς αυτή την κατεύθυνση. Επίσης η έλλειψη σαφούς ορισμού της “κατάλληλης δουλειάς” για κάθε δικαιούχο του επιδόματος, είναι ένα επιπλέον πρόβλημα. Εν τέλει πέρα από τις επιδράσεις που προκύπτουν από τον φειδωλό χαρακτήρα του συστήματος ως σύνολο δεν υπάρχουν δράσεις κυρώσεων και αντικινήτρων

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 6^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

Επαγγελματική κατάρτιση, επανακατάρτιση και στην Ελλάδα

Ένα φαινόμενο που χαρακτηρίζει την Ελληνική αγορά εργασίας από της αρχές της δεκαετίας του 1980 είναι, από την μια πλευρά, η αυξανόμενη στενότητα σε εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό και από την άλλη, ένα συνεχώς αυξανόμενο ποσοστό ανεργίας. Ένα από τα μέτρα αντιμετώπισης αυτής της ανισορροπίας είναι η επέκταση της επαγγελματικής κατάρτισης και επανακατάρτισης αλλά και η βελτίωση της παρεχόμενης ποιότητάς της.

Ο βασικός οργανισμός που παρέχει κατάρτιση στην Ελλάδα είναι ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ). Ο αριθμός των ατόμων που έχουν συμμετάσχει στα προγράμματα κατάρτισης του ΟΑΕΔ ανέρχεται περίπου στο 1,5% του εργατικού δυναμικού της χώρας. Κατά την διάρκεια των τελευταίων χρόνων, εξαιτίας της μεγάλης αύξησης των διαθέσιμων χρηματοδοτήσεων, ένας μεγάλος αριθμός ιδιωτικών και δημοσίων οργανισμών, εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, επαγγελματικών ενώσεων, και οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης οργάνωσαν προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, η χρηματοδότηση των οποίων προερχόταν κυρίως από το Πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. Παρόλα αυτά εκτεταμένες συζητήσεις έχουν εγείρει το θέμα της ποιότητας αλλά και της αποτελεσματικότητας των παρεχόμενων αυτών προγραμμάτων, όπου, εκτός λίγων εξαιρέσεων, δεν έχουν πραγματοποιηθεί μελέτες αξιολόγησης, οι οποίες θα μπορούσαν να παρέχουν πληροφορίες γύρω από αυτό το θέμα.

Γενικώς, επικρατεί η αίσθηση ότι δεν υπάρχει ο έλεγχος που απαιτείται κατά την διαδικασία έγκρισης των επιδοτήσεων κατάρτισης, με αποτέλεσμα να υπάρχει ιδιαίτερα μεγάλο μέγεθος σπατάλης, η έκταση της οποίας είναι δύσκολο να προσδιοριστεί. Ένα άλλο σημαντικό πρόβλημα είναι ο ορισμός των δικαιούχων παρακολούθησης αυτών των προγραμμάτων. Έχει παρατηρηθεί ότι σε πολλές περιπτώσεις βασικό κίνητρο των συμμετασχόντων σε προγράμματα κατάρτισης, είναι λιγότερο το περιεχόμενο αυτών των προγραμμάτων και περισσότερο η επιχορήγηση που προκύπτει από την συμμετοχή αυτή (βλ. Κώττη).

Οι πρόσφατες αλλαγές που αφορούν το θεσμικό πλαίσιο της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, καθώς και τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ) αναμένεται ότι θα αντιμετωπίσουν αυτά

τα προβλήματα, αλλά κι ότι θα εξασφαλίζουν την καλύτερη χρήση των διαθέσιμων χρηματοδοτήσεων.

Σχετικά με το περιεχόμενο της ίδιας της κατάρτισης πρέπει να σημειωθεί ότι οι φορείς που είναι υπεύθυνοι για την χάραξη κατευθύνσεων σε επίπεδο δεξιοτήτων και επαγγελμάτων, αλλά και την ευθύνη προώθησης προγραμμάτων είχαν πολύ μικρή πληροφόρηση και γνώση των αναγκών και των επιμέρους ιδιαιτεροτήτων που συνδέονται με αυτό το θέμα. Ωστόσο τόσο Ινστιτούτο Εργασίας (που λειτουργεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας), όσο και το ΠΙΕΚΑ, (που είναι Ερευνητικό Ινστιτούτο υπό την εποπτεία του ΟΑΕΔ), καθώς και μια σειρά άλλων ιδρυμάτων που ασχολούνται με αυτό το θέμα κάνουν ιδιαίτερες προσπάθειες προς αυτή την κατεύθυνση. Βέβαια εκφράζεται και η άποψη ότι η θεσμοθέτηση ιδρυμάτων με τόσο παρεμφερή αντικείμενα ενασχόλησης οδηγεί σε σπατάλη πόρων αλλά και σε επικαλυπτόμενες ενέργειες και πρωτοβουλίες.¹

Θεσμικό Πλαίσιο

Μια σειρά νόμων όπως ο νόμος 2009/92 «Για το Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης» ο νόμος 2224/94 και ο 2334/96 έχουν ψηφιστεί με τους παρακάτω στόχους :

- Την οργάνωση και τον συντονισμό των προγραμμάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης
- Τον έλεγχο και την έγκριση των εκπαιδευτικών τμημάτων και προγραμμάτων
- Την αποκέντρωση στον τρόπο εφαρμογής του συστήματος παροχής επαγγελματικής κατάρτισης
- Την θέσπιση δυνατότητας παροχής προγραμμάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης των με την συμμετοχή κοινωνικών εταίρων και άλλων κοινωνικών οργανισμών και ιδρυμάτων

Ειδικότερα :

- a) Από το 1992 ο ΟΑΕΔ ενέκρινε την ίδρυση και την λειτουργία των Ινστιτούτων Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΙΕΚ) σύμφωνα με τον Ν. 2009/92. Ο σκοπός ίδρυσης αυτών των ινστιτούτων είναι η παροχή κατάρτισης σε διάφορα θεματικά

πεδία καλύπτοντας ανάγκες τόσο ειδικής όσο και γενικότερης κατάρτισης, παρέχοντας γενικές τεχνικές γνώσεις, επαγγελματική εξειδίκευση αλλά και δυνατότητα πρακτικής άσκησης. Η διάρκεια εκπαίδευσης στα ΙΕΚ είναι δύο χρόνια και η πλειοψηφία των καταρτιζόμενων έχει ολοκληρώσει τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Το κόστος χρηματοδότησης αυτών των προγραμμάτων προέρχεται κατά 75% από την Ευρωπαϊκή Ένωση και 25% από τον ΟΑΕΔ. Η θεσμική υποστήριξη παρέχεται από τον οργανισμό Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΟΕΕΚ).

- b) Ο Νόμος 2224/94 θέσπισε την ίδρυση των Περιφερειακών Διοικητικών Επιτροπών (ΠΔΕ) στα πλαίσια της λειτουργίας των περιφερειακών υπηρεσιών του ΟΑΕΔ, οι οποίες είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή των πολιτικών εκπαίδευσης και κατάρτισης σε περιφερειακό επίπεδο. Σημαντική καινοτομία του νόμου είναι η ενεργή συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στις Περιφερειακές Διοικητικές Επιτροπές. Παράλληλα ο νόμος θεσπίζει την δημιουργία Επιτροπών Διοίκησης της Επαγγελματικής Κατάρτισης, οι οποίες έχουν τον έλεγχο της καλής λειτουργίας των εκπαιδευτικών κέντρων και της εκπόνησης των προγραμμάτων κατάρτισης. Η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων είναι επίσης ενεργή στη βάση ενός διμερούς σχήματος. Οι κοινωνικοί εταίροι επίσης συμμετέχουν και στο Ειδικό Λογαριασμό Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΕΛΠΕΚΕ) στον οποίο συμβάλουν οι εργοδότες με ποσοστό 0,45 με σκοπό την υποστήριξη της εφαρμογής προγραμμάτων κατάρτισης στις επιχειρήσεις.²

Τα μέτρα που στηρίζουν την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση στην Ελλάδα είναι:

- Το Σύστημα της Μαθητείας
- Το σύστημα Ταχύρρυθμης Επαγγελματικής Κατάρτισης
- Πρόγραμμα Ενδοεπιχειρησιακής Κατάρτισης
- Εκπαίδευση των τελειόφοιτων της δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης στα Ινστιτούτα Επαγγελματικής Κατάρτισης (Ι.Ε.Κ.)
- Προγράμματα Κατάρτισης για Ανέργους που παρέχονται από διάφορους επαγγελματικούς και εκπαιδευτικούς οργανισμούς

Το Σύστημα της Μαθητείας.

Σκοπός του προγράμματος είναι να εκπαιδεύει τους νεοϋσερχόμενους στην αγορά εργασίας, ηλικίας 15-18 ετών, σε μια σειρά τεχνικών και επαγγελματικών δεξιοτήτων και παράλληλα με αυτό τον τρόπο να μειώνει την πιθανότητά τους να βρεθούν σε κατάσταση ανεργίας. Η ενότητα των θεωρητικών γνώσεων παρέχεται στις Σχολές Μαθητείας του ΟΑΕΔ, ενώ το πρακτικό τμήμα της μαθητείας γίνεται σε ιδιωτικές ή δημόσιες επιχειρήσεις.

Το πρόγραμμα διαρκεί τέσσερα ή έξι εξάμηνα ανάλογα με την ειδικότητα. Για την πραγματοποίηση της πρακτικής κατάρτισης των εκπαιδευομένων επιλέγονται επιχειρήσεις το αντικείμενο των οποίων είναι κοντά σε αυτό της κατάρτισης των μαθητευομένων. Υπό την εποπτεία του ΟΑΕΔ οι εκπαιδευόμενοι υπογράφουν συμβόλαια με τους εργοδότες από τους οποίους θα πληρωθούν για την κατάρτισή τους. Αντίστοιχα ο ΟΑΕΔ παρέχει στους εργοδότες κίνητρα για την πρόσληψη μαθητευομένων, καθώς και βοήθεια για την τοποθέτηση αυτών που έχουν συμπληρώσει το πρόγραμμα.

Το σύστημα Ταχύρρυθμης Επαγγελματικής Κατάρτισης

Το σημαντικότερο πρόγραμμα που παρέχει επαγγελματική κατάρτιση και εκπαίδευση σε άνεργους και ανειδίκευτους, είναι το Πρόγραμμα Ταχύρρυθμης Επαγγελματικής Κατάρτισης του ΟΑΕΔ (ΤΕΚ).

Σκοπός του προγράμματος είναι να προσφέρει επαγγελματική κατάρτιση σε μικρό χρονικό διάστημα (300-1200 ώρες ανάλογα με την εξειδίκευση), σε άνεργους ηλικία 16-46 ετών, που αδυνατούν να βρουν απασχόληση, και σε απασχολούμενους με στόχο να βελτιώσουν την επαγγελματική τους θέση. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει δύο τύπους κατάρτιση: την βασική και την κατάρτιση εξειδίκευσης ή/και επανακατάρτισης. Το πρόγραμμα βασικής εκπαίδευσης κυρίως περιλαμβάνει πρακτική εκπαίδευση και πραγματοποιείται στις σχολές του ΟΑΕΔ. Τα προγράμματα εξειδίκευσης και επανακατάρτισης περιλαμβάνουν επιπλέον εξειδίκευση σε τεχνικές και επαγγελματικές δεξιότητες οι οποίες επιλέγονται μετά από έρευνα και σε συνεργασία με τις τοπικές αρχές εφαρμογής του προγράμματος.³

Σχετικά με το πρόγραμμα ταχύρυθμης κατάρτισης κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν μια σειρά διαπιστώσεων που προέκυψαν από την αντίστοιχη μελέτη αξιολόγησης του προγράμματος.⁴ Μια από τις βασικές αδυναμίες του προγράμματος ΤΕΚ είναι ότι προσφέρει κατάρτιση σε πολλές ειδικότητες, και κυρίως του δευτερογενούς τομέα, οι οποίες όμως ειδικότητες παρουσιάζουν υπέρμετρη συγκέντρωση σε τεχνικής φύσεως επαγγέλματα που δεν ακολουθούν άμεσα τις ανάγκες που προκύπτουν με την συνεχή αλλαγή των τεχνολογικών δεδομένων. Από την άλλη πλευρά 40% των επιχειρήσεων που ρωτήθηκαν κατά την έρευνα δηλώνουν ότι αντιμετωπίζουν πρόβλημα στην εύρεση εργαζομένων ειδικευμένων στις ειδικότητες που χρειάζονται.

Επίσης η μη ύπαρξη μόνιμων συνεργασιών με ΑΕΙ ή ΤΕΙ ή με κοινωνικούς εταίρους καθώς και ελλιπής επιστημονική στελέχωση, έχουν ως αποτέλεσμα την αδυναμία παρακολούθησης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο των αναγκών επαγγελματικής κατάρτισης, επομένως και την αυθαίρετη διαμόρφωση αντίστοιχων κατευθύνσεων. Ένα άλλο πολύ σημαντικό στοιχείο είναι αυτό που αναφέρεται στην απορροφητικότητα των εκπαιδευμένων η οποία είναι πάρα πολύ μικρή. Οι τίτλοι των σπουδών είναι αδιαβάθητοι και χωρίς αντιστοιχία με άλλα πτυχία τεχνικής κατεύθυνσης, και βεβαίως σε καμία περίπτωση δεν εξασφαλίζουν στους αυτόματους την δυνατότητα απόκτησης άδειας ασκήσεως επαγγέλματος.

Επίσης η έρευνα έδειξε ότι από το σύνολο των όσων έχουν ολοκληρώσει το πρόγραμμα, το 40% δεν έχει βρει απασχόληση μετά ένα χρόνο, γεγονός που σημαίνει ότι περνούν ήδη στην κατηγορία των μακροχρόνιων ανέργων. Ωστόσο η αδυναμία εύρεσης απασχόλησης πολύ πιθανό να οφείλεται λιγότερο στο περιεχόμενο του προγράμματος και πολύ περισσότερο στο ότι πολλές επιχειρήσεις (ποσοστό 40%) δεν γνωρίζουν καν την ύπαρξη του προγράμματος. Επιπλέον όσοι είχαν κάποιου είδους πληροφόρηση, ισχυρίστηκαν ότι η κατάρτιση που παρείχε το πρόγραμμα ήταν χαμηλής ποιότητας.

Πρόγραμμα Ενδοεπιχειρησιακής Κατάρτισης⁵

Μια άλλη σημαντική εκπαιδευτική δραστηριότητα του ΟΑΕΔ αναφέρεται στα προγράμματα τα οποία οργανώνονται από τις επιχειρήσεις για τους εργαζόμενους τους. Τα προγράμματα γίνονται από τις επιχειρήσεις, μετά από αίτησή τους και χρηματοδοτούνται από τα έσοδα του ποσοστού 0,45% της εργοδοτικής εισφοράς επί

του συνόλου της μισθοδοσίας. Η μέγιστη διάρκεια των προγραμμάτων είναι 400 ώρες περίπου και αναφέρονται στις εξειδικευμένες ανάγκες της επιχείρησης ή των απασχολούμενων της. Τα προγράμματα είναι κυρίως για ανειδίκευτους εργαζόμενους και πραγματοποιούνται υπό την εποπτεία του ΟΑΕΔ, στον οποίο αναλογεί το 1/3 του μισθού των εκπαιδευόμενων. Το 1995 περίπου 46.000 είχαν λάβει μέρος σε τέτοιου είδους προγράμματα.

Πρωτοβουλίες οι οποίες αφορούν αυτό το πρόγραμμα και έχουν εισαχθεί από το 1995 και μετά είναι:

- η δημιουργία των Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ) τα οποία αναλαμβάνουν την πραγματοποίηση προγραμμάτων ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης
- ένα νέο σύστημα αξιολόγησης των αιτήσεων που τελικά εγκρίνονται
- η διεύρυνση των προγραμμάτων με την συμμετοχή τόσο αυτοαπασχολούμενων, όσο και εργοδοτών που απασχολούν το λιγότερο τέσσερα άλλα άτομα.

Πρόγραμμα Κατάρτισης Επαγγελματιών που απασχολούνται στον Τομέα του Τουρισμού.

Το πρόγραμμα όπως δηλώνει και ο τίτλος του αφορά, επιδότηση εκπαίδευσης ανειδίκευτων σε ειδικότητες απασχόλησης σε ξενοδοχεία και εστιατόρια. Η διάρκεια του προγράμματος είναι περίπου 60 μέρες.

Εκπαίδευση των τελειόφοιτων της δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης στα Ινστιτούτα Επαγγελματικής Κατάρτισης (Ι.Ε.Κ.)

Σύμφωνα με το Νόμο 2009 όπου θεσπίστηκε το 1992 το Σύστημα Εθνικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης⁶, δημιουργήθηκε ένας μεγάλος αριθμός Ινστιτούτων Επαγγελματικής Κατάρτισης προκειμένου να καλυφθεί η ανάγκη της εκπαίδευσης των απόφοιτων της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε μια σειρά τεχνικών, θεωρητικών και πρακτικών εξειδικεύσεων. Η εκπαίδευση των αποφοίτων λειτουργεί ως μια εναλλακτική λύση κατάρτισης μετά την ολοκλήρωση της φοίτησής τους στο Λύκειο, μαις και αυτή η ομάδα πλήττεται από ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά ανεργίας. Η περίοδος κατάρτισης είναι τρία εως πέντε εξάμηνα και μετά από

την επιτυχή ολοκλήρωση της παρακολούθησης του προγράμματος ο εκπαιδευόμενος αποκτά αναγνωρισμένο δίπλωμα.

Συμπληρωματικά με την λειτουργία των ΙΕΚ, ο ΟΑΕΔ δημιούργησε ινστιτούτα επαγγελματικής κατάρτισης για τους απόφοιτους του Γυμνασίου. Η διάρκεια αυτών των προγραμμάτων διαρκεί δύο περίπου εξάμηνα και οδηγεί επίσης σε αναγνωρισμένο δίπλωμα.

Προγράμματα Κατάρτισης για Ανέργους που παρέχονται από διάφορους επαγγελματικούς και εκπαιδευτικούς οργανισμούς.

Τα τελευταία χρόνια μια σειρά ειδικοτήτων (όπως marketing, management, χρήση υπολογιστών, λογιστική κ.α.) που απευθύνονται σε άνεργους κυρίως, οργανώνονται από μια σειρά οργανισμών όπως την Ελληνική Εταιρεία Διοίκησης Επιχειρήσεων (ΕΕΔΕ) ή το Ελληνικό Κέντρο Παραγωγικότητας (ΕΛΚΕΠΑ). Η διάρκεια αυτών των προγραμμάτων είναι μικρή (ενός μέχρι τεσσάρων μηνών) και απευθύνονται κυρίως σε απόφοιτους Λυκείου ή Πανεπιστημίου. Παρόλο που το ποσό της επιχορήγησης αυτών των προγραμμάτων είναι αρκετά μεγάλο δεν έχουν εκπονηθεί μελέτες αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας αυτών των προγραμμάτων.

Πρόγραμμα Επαγγελματικού Προσανατολισμού

Ο επαγγελματικός προσανατολισμός στην Ελλάδα παρέχεται από τον ΟΑΕΔ μέσω των Γραφείων του Απασχόλησης. Με αυτό το αντικείμενο υπάρχει ένα πρόγραμμα που απευθύνεται σε νέους 15-18 ετών. Μεταξύ της δεκαετίας 1983-1993 περίπου 16.000 νέοι άνδρες και γυναίκες συμμετείχαν σε αυτό το πρόγραμμα. Επίσης μερικά ειδικά προγράμματα επαγγελματικού προσανατολισμού πραγματοποιήθηκαν με την χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνολικά εκτιμάται, ότι ο ΟΑΕΔ δεν είναι κατάλληλα στελεχωμένος ώστε να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες ανάγκες που απαιτεί ο σωστός επαγγελματικός προσανατολισμός ιδιαίτερα των ανέργων που αναζητούν εργασία.

Αξιολογική κριτική της Επαγγελματικής Κατάρτισης στην Ελλάδα⁷

Ο διαχωρισμός μεταξύ αρχικής και συνεχούς επαγγελματικής κατάρτισης δεν είναι σαφής στον ελληνικό χώρο, και δεν υφίσταται νομοθετικό πλαίσιο για τη συνεχή κατάρτιση. Το πεδίο της συνεχούς κατάρτισης είναι στην Ελλάδα είναι δύσκολο να το χαρακτηρίσει κανείς και σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να αναφερθεί σε αυτό ως ένα οργανωμένο σύστημα.

Η ασυντόνιστη επαγγελματική κατάρτιση που παρέχεται από ένα πλήθος φορέων⁸ άρχισε να αναπτύσσεται σαν αποτέλεσμα αξιοποίησης των επιδοτήσεων των Ευρωπαϊκής Κοινότητας στα πλαίσια της εφαρμογής των Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού.

Επαγγελματική κατάρτιση προσφέρονταν νωρίτερα από τα διάφορα κέντρα ελευθέρων σπουδών που προσπάθησαν να αξιοποιήσουν επιχειρηματικά το γεγονός ότι για το συντριπτικά μεγαλύτερο ποσοστό αποφοίτων Λυκείου δεν προβλέπονταν θέσεις στα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και κατάρτισης από την πολιτεία για ένταξη των νέων αυτών στην επαγγελματική ζωή.

Γενικά δεν προσδιορίζονται οι ανάγκες που πρέπει να καλυφθούν στην αγορά εργασίας και κατά προέκταση οι στόχοι που πρέπει να ικανοποιήσουν τα προγράμματα κατάρτισης, τα κριτήρια μέτρησης του βαθμού ικανοποίησης των αντικειμενικών στόχων και ο βαθμός απόδοσης της επένδυσης σε ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα εκπαίδευσης. Δεν προβλέπονται παρά μόνο αποσπασματικά μηχανισμοί εισαγωγής τεχνογνωσίας δια μέσου των προγραμμάτων κατάρτισης ενώ συνήθως γίνεται προσπάθεια μεταφοράς παραδοσιακής εμπειρίας από το χώρο της εργασίας με την χρησιμοποίηση εκπαιδευτών με πείρα.

Το σύστημα της επιμόρφωσης – κατάρτισης στην Ελλάδα βρίσκεται στα πρώτα βήματα της δημιουργίας του, και ένα πλήθος πρωτοβουλιών αναπτύσσονται ασυντόνιστα με στόχο την επίλυση προβλημάτων και εκπαιδευτικών κενών, αφού η βασική τεχνικο-επαγγελματική εκπαίδευση αδυνατεί να παρακολουθήσει τις μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς εργασίας και η επιμόρφωση κατάρτιση προσπαθεί να λειτουργήσει διορθωτικά στα προβλήματα που υπάρχουν.

Επιπλέον δεν έχει συνειδητοποιηθεί ευρύτερα η ανάγκη και η σπουδαιότητα της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης για τον οικονομικό εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη της αγοράς εργασίας. Η οικονομική πολιτική και η πολιτική

κατάρτισης ασκούνται ανεξάρτητα και χωρίς τα προγράμματα κατάρτισης να εξυπηρετούν προσχεδιασμένους οικονομικούς στόχους.

¹ European Commission: Labour Market Studies, Greece, Series No 1, December 1996, p.70

² MISEP, Basic Information Report, Greece 1997, p. 62

³ European Commission, Employment Observatory, "Policies Basic Information Report, Greece"

⁴ Η μελέτη πραγματοποιήθηκε από το Κέντρο Έρευνας του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, 1994. Επίσης σχετικές αναφορές υπάρχουν στο "Λειτουργικό Πρόγραμμα Ειδικού Λογαριασμού Καταπολέμησης της Ανεργίας", Πάντειο Πανεπιστήμιο, Μάρτιος 1997, σελ.68 και στην Έκδοση της Ευρωπαϊκής Ένωσης Labour Market Studies, Greece, Series No 1, December 1996, p.72

⁵ European Commission: Labour Market Studies, Greece, Series No 1, December 1996, p.73

⁶ inforMISEP, Σεπτέμβριος 1992, τχ.39

⁷ Ηλιάδης Η. Νικόλαος «Συνεχιζόμενη Επαγγελματική Κατάρτιση στην Ελλάδα, Εθνική Έκθεση», Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, Ιανουάριος 1995, σελ. 28-35

⁸ Ενδεικτικά φορείς οι οποίοι πραγματοποιούν προγράμματα κατάρτισης είναι: το Υπουργείο Εθνικής Αμύνης, το Υπουργείο Γεωργίας (Κέντρα Γεωργικής Εκπαίδευσης), ΟΑΕΔ, Υπουργείο Δικαιοσύνης (σχολές σαφρονιστικών υπαλλήλων), το Υπουργείο Πολιτισμού (σχολές δραματικής τέχνης, χορού, κινηματογράφου, ωδεία), η Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς, η Γενική Γραμματεία Λαϊκής Επιμόρφωσης, Το Υπουργείο Δημοσίας Τάξεως, η ΔΕΗ, ο ΕΟΜΜΕΧ, η Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία, ο ΟΤΕ, τα ΕΛΤΑ, ο ΟΣΕ, ο ΗΛΠΑΠ και ΗΣΑΠ, η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας, το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, ο ΣΕΒ, το ΕΛΚΕΠΑ, η ΕΕΔΕ, διάφορα «Κέντρα Ελευθέρων Σπουδών» κ.α.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α) ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Γράβαρης Δ. «Πολιτικές απασχόλησης και ο ρόλος του κράτους στην αγορά εργασίας», Περιοδικό ΤΟΠΟΣ, 1991
2. Δεδουσόπουλος Α. «Ενεργητικές και Παθητικές Πολιτικές Αντιμετώπισης της Ανεργίας: Ο ρόλος του ΟΑΕΔ», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1998
3. Δεδουσόπουλος Α. «Κοινωνικές Προϋποθέσεις της απασχόλησης και της Ανεργίας», Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 1997
4. Δεδουσόπουλος Α. «Οικονομική της Εργασίας – Η προσφορά της Εργασίας» Τόμος Α'
5. Δεδουσόπουλος Α., “Λειτουργικό Πρόγραμμα Ειδικού Λογαριασμού Καταπολέμησης της Ανεργίας”, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Μάρτιος 1997
6. Δεδουσόπουλος Α., «Πολιτικές για την αγορά εργασίας στο τέλος του εικοστού αιώνα», Τετράδια ΙΝΕ, τ. 4
7. Δουκάκης Λ. «Εργασιακές σχέσεις, Οικονομία και Θεσμός», 1988
8. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, «Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα, Απασχόληση, Λευκό Βιβλίο»
9. Ηλιάδης Η. Νικόλαος «Συνεχιζόμενη Επαγγελματική Κατάρτιση στην Ελλάδα, Εθνική Έκθεση», Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, Ιανουάριος 1995
10. Καράγιωργας Σ. Οι οικονομικές λειτουργίες του Κράτους .
11. Κέντρο Έρευνας Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, «Βελτίωση της Λειτουργίας των Γραφείων Εργασίας», Μέρος 1^ο, Αθήνα 1994
12. ΚΕΠΕ, «Απασχόληση – Ανεργία» Έκθεση 16, 1990
13. Λυμπεράκη Α. «Το αίτημα της πλήρους απασχόλησης ανάμεσα στο χθες και το αύριο», στο *Με στόχο ξανά την πλήρη απασχόληση*, εκδ. Πόλις, 1998
14. Μούσης Σ. Νίκος «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική», 1996
15. Ο.Α.Ε.Δ. «Πρόγραμμα Επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών ηλικίας 20-27 ετών» και «Πρόγραμμα Επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών μακροχρόνια ανέργων ηλικίας 28-64 ετών» Δ/ση Απασχόλησης 1988

16. Χλέτσος Μ. «Η εκπαίδευση ως ενεργητική πολιτική απασχόλησης: όρια και προϋποθέσεις εφαρμογής. Η περίπτωση της Ελλάδας», Πρακτικά Συνεδρίου «Ανεργία, Εργασία, Εκπαίδευση – Κατάρτιση στην Ελλάδα και στη Γαλλία», ΕΚΚΕ, 1998.
17. J. Rifkin, Το τέλος της Εργασίας, 1996, Νέα Σύνορα

B) ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Asa Sohlman, David Turnham, "What Can Developing Countries from OECD Labour Market Programs and Policies?", Technical Paper No 143, January 1994
2. Employment in Europe, 1989
3. Employment in Europe, 1990
4. Employment in Europe, 1991
5. Employment in Europe, 1992
6. Employment in Europe, 1993
7. Employment in Europe, 1995
8. Employment in Europe, 1996
9. Employment in Europe, 1997
10. Employment Observatory "Activation of Labour Market Policy in the European Union – Comparative Summary" SYSDEM Trends No 28, 1997
11. Employment Observatory, "SYSDEM Trends, No 28" 1997
12. European Commission "Draft of Joint Employment Report and the 1988 Employment Guidelines", 1997
13. European Commission, "Labour Market Studies, Germany" 1997
14. European Commission, "Labour Market Studies, Austria" 1996
15. European Commission, "Labour Market Studies, Denmark" 1996
16. European Commission, "Labour Market Studies, Greece" 1997
17. European Commission, "Labour Market Studies, Ireland" 1996

18. European Commission, "Labour Market Studies, Italy" 1997
19. European Commission, "Labour Market Studies, Netherlands" 1996
20. European Commission, "Labour Market Studies, Portugal" 1996
21. European Commission, "Labour Market Studies, Spain" 1997
22. European Commission, "Labour Market Studies, Sweden" 1996
23. European Commission, "Labour Market Studies, United Kingdom" 1996
24. European Council, "Meeting of Employment Luxembourg, Presidency Conclusions", November 1997
25. H. Hocker "The organization of labour market delivery in the European Union", MISEP Employment Observatory, Policies, 1994
26. inforMISEP, Σεπτέμβριος 1992, τχ.39
27. Joint Employment Report 1997, European Commission, Brussels September 1997
28. MISEP, Basic Information Report, Belgium 1996
29. MISEP, Basic Information Report, Denmark 1997
30. MISEP, Basic Information Report, Finland 1996
31. MISEP, Basic Information Report, France 1996
32. MISEP, Basic Information Report, Germany 1997
33. MISEP, Basic Information Report, Greece 1997
34. MISEP, Basic Information Report, Ireland 1996
35. MISEP, Basic Information Report, Italy 1997
36. MISEP, Basic Information Report, Netherlands 1995
37. MISEP, Basic Information Report, Portugal 1997
38. MISEP, Basic Information Report, Spain 1995
39. MISEP, Basic Information Report, Sweden 1997
40. OECD "Enhancing the effectiveness of active labour market policies", 1996
41. OECD Secretariat Report "A New Framework for Labour Market Policies" 1989a, 1990b

42. OECD, "Labour Market Policies for the 1990's", 1990
43. P. Rossi, H. Freeman, "Evaluation, A systematic approach", 1993
44. Parsons D. "The employment relationship: Job attachment, Work effort and the nature of contracts" Handbook of Labor Economics, Vol. 1, 2
45. Peter Auer "Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States", inforMisep No 53, 1996
46. Tableau de Board 1997

