

ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ: ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΕΣ Ή ΣΥΓΚΡΟΥΟΜΕΝΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ

Ηλίας Σιδηρόπουλος

I. Εισαγωγή

Διερευνώντας το σκηνικό της Κοινωνίας των 2/3, δεν μπορεί παρά να μην εξετάσουμε το πρόβλημα της ανεργίας.

Από την εποχή του παρεμβατισμού και του κεντρικού σχεδιασμού οι πολιτικές απασχόλησης αποτελούν απάντηση στο πρόβλημα αυτό.

Σήμερα στο Κράτος προστέθηκε και η Ευρωπαϊκή Ένωση με συγκεκριμένες ενέργειες δράσης και πρωτοβουλίες.

Η εισήγηση αυτή επιχειρεί να διερευνήσει μέσα από την εμπειρία εφαρμογής ευρωπαϊκών προγραμμάτων και πρωτοβουλιών, αν αυτές λειτουργούν συμπληρωματικά ή ανταγωνιστικά προς τις παραδοσιακές πολιτικές απασχόλησης.

II. Αγορές εργασίας και στρατηγικές ανάπτυξης σε περίοδο κρίσης

Στη διάρκεια των τελευταίων 20 περίπου ετών, οι ήδη ανεπτυγμένες χώρες χαρακτηρίζονται από μία κρίση· κρίση που μεταξύ άλλων παρουσιάζεται με την εμφάνιση παρατεταμένης ανεργίας, ιδιαίτερα σε οικονομίες που δεν έχουν προετοιμασθεί κατάλληλα για μετάβαση σε μια κοινωνία υπηρεσιών και πλήττονται από αποβιομηχάνιση.

Η εξασφάλιση της απασχόλησης ή το πρόβλημα της ανεργίας αποτελεί και θα συνεχίσει να αποτελεί και στις αρχές του νέου αιώνα μια από τις μεγαλύτερες κοινωνικές μάστιγες. Το μέγεθος της ανεργίας σήμερα, και όπως προβλέπεται να διαμορφωθεί και στο εγγύς μέλλον, επιτρέπει την καθιέρωση του όρου “μαζική ανεργία” (mass unemployment). Ερευνητές, όπως J. Rifkin (1994) προβλέπουν ότι στο μέλλον τίποτε δεν θα θυμίζει τις γνωστές συνθήκες στην αγορά εργασίας. Άλλοι ερευνητές όπως ο P. Meadows (1996) τονίζουν ότι οι παραδο-

σιακές πολιτικές δεν φαίνεται να αποδίδουν, καθώς ούτε οι συνταγές της οικονομικής ανάπτυξης επιδρούν στη μείωση της ανεργίας ούτε τα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης ή άλλα "κοινωνικά" προγράμματα την περιορίζουν.

Φαίνεται ότι διαρθρωτικοί παράγοντες που δεν έχουν εμφανιστεί ξανά στο παρελθόν επηρεάζουν την απασχόληση, όπως:

- η μετάβαση στη μεταβιομηχανική κοινωνία
- η διεθνοποίηση (παγκοσμιοποίηση) της οικονομίας
- οι τεχνολογικές μεταβολές, ιδιαίτερα της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών, που εφαρμόζουν πρακτικά νέες παραγωγικές διαδικασίες και επιβάλλουν νέα προϊόντα και αγορές
- η κυριαρχία των υπηρεσιών
- οι μεταβολές στο ποιοτικό και οικονομικό σύστημα
- η αλλαγή στους τρόπους εγκατάστασης των μεγάλων επιχειρήσεων

Όλες αυτές οι μεταβολές αποτελούν ουσιαστικούς παράγοντες στον οικονομικό και γεωγραφικό μετασχηματισμό της απασχόλησης και του ανταγωνισμού και έχουν επιφέρει σύγχυση στους γνωστούς τρόπους ερμηνείας του φαινομένου της ανεργίας.

Όλες οι γνωστές θεωρίες που εξηγούν την προσφορά εργασίας, είτε αυτές που βασίζονται στην αγορά, όπου κεντρικός παράγοντας είναι ο μηχανισμός τιμών και ισορροπίας (κλασική, νεοκλασική και Κευνσιανή θεωρία), είτε αυτές της ισχύος και των θεσμών που δίδουν την κύρια έμφαση στους θεσμούς και τη διαχείριση (μαρξιστική κ.ά.) (Versantvoort, Van der Laan, 1997), δεν λαμβάνουν υπόψη ειδικούς παράγοντες όπως, την ηλικία, το γένος, πολιτιστικούς παράγοντες. Και είναι σήμερα οι νέοι, οι γυναίκες, τα άτομα με ειδικές ανάγκες (AMEA), οι μορφωμένοι, αυτοί που πλήττονται από την ανεργία (Ferguson, Scharf, Kerrigan, 1995). Οι παράγοντες αυτοί, οι μη οικονομικοί, όλο και περισσότερο έρχονται να ενσωματωθούν στην οικονομική έρευνα τόσο σε μικρο- όσο και σε μακρο-επίπεδο, ισότιμα με τις επενδύσεις και την παραγωγικότητα.

Άλλος παράγοντας είναι ο χωρικός. Κάποιες θεωρίες αναφέρονται στο χώρο ως τον τόπο συνάντησης εργοδοτών και εργαζομένων. Στις περιφερειακές αρένες όμως, μια περιφέρεια αποτελεί περισσότερο τον τόπο συνάντησης ομάδων με διαφορετική στρατηγική συμπεριφοράς ως προς την αγορά εργασίας. Και δεν θα πρέπει να αγνοήσουμε και την προοπτική του τρόπου ζωής (lifestyle). Αυτός ο τρόπος ζωής θα μπορούσε να ορισθεί ως η προοπτική ενός ατόμου για τη δομή της ζωής του και ο επιχειρησιακός τρόπος δράσης του μέσα στο οργανωτικό και θεσμικό πλαίσιο στο οποίο επιθυμεί να ζήσει και να δουλέψει. Αυτό το οργανωτικό και θεσμικό πλαίσιο επιλέγεται σύμφωνα με τους σκοπούς του καθενός, όπως π.χ. το είδος του σπιτιού ή του τρόπου εργασίας.

III. Υπάρχει ένα νέο μοντέλο εργασίας;

Απ'όσα προηγήθηκαν είναι σαφές ότι η οικονομική θεωρία, δεν κατέστη δυνατό να βρεί κάποιο αποτελεσματικό εργαλείο αντιμετώπισης του προβλήματος της ανεργίας.

Η σκληρή πραγματικότητα των τελευταίων ετών ωθεί προς ένα νέο είδος λύσης για ό,τι στο θεωρητικό επίπεδο φαίνεται ως σύγκρουση μεταξύ αγοράς και ρύθμισης, μεταξύ μιας ανοικτής αγοράς και ενός συντονισμού προϋπολογισμών.

Οι ενεργές πολιτικές των αγορών εργασίας μπορεί να ορισθούν ως η σχέση ανεργίας-κενών θέσεων στην αγορά εργασίας. Οι πολιτικές αυτές συνήθως αφορούν ή δραστηριότητες συμβουλών και τοποθέτησης, κατάρτισης εκπαίδευσης ή επιχορηγήσεις για νέες εντάξεις στην αγορά εργασίας (Mohy, etal, 1996).

Η σύγχρονη βιβλιογραφία σε μεγάλο βαθμό επικεντρώνεται στην ανάλυση προ-γραμμάτων που έχουν εφαρμοσθεί έτσι ώστε να αξιολογηθούν επιπτώσεις:

- στην κατάληψη θέσεων εργασίας
- στην υποβοήθηση ανέργων με προβλήματα για απασχόληση
- στη σχέση αποτελεσματικότητας-ισότητας όλων ή κάθε προγράμματος
- στη σχέση μεταξύ στρατηγικών απασχόλησης και ανάπτυξης

Υποστηρίζεται (Boeckema, 1986) ότι περιφερειακά δίκτυα που ολοκληρώνουν σήμερα κάθε δράση, βασισμένα στη σύγχρονη τεχνολογία με ποικιλία κοινωνικής, δημόσιας και ιδιωτικής συμμετοχής, μπορεί να αποτελέσουν μία λύση για ουσιαστικά αποτελέσματα απασχόλησης.

Αυτό δεν σημαίνει ότι η κεντρική προσέγγιση εκ των άνω ή ο συγκεντρωτικός ρόλος της κεντρικής διοίκησης δεν θα παραμείνει μεγάλης σπουδαιότητας. Η έμφαση στο κεντρικό επίπεδο ενισχύεται μεταξύ άλλων από το υψηλό κόστος τεχνολογίας, από τις οικονομικές σχέσεις που αναπτύσσουν οι χώρες μεταξύ τους, από το ρόλο αναδιανεμητή του εισοδήματος που παίζει το κράτος, από την ισχυρή θέση των κατεχόντων και των εργοδοτικών συνασπισμών, από την ισχύ των εργατικών συνδικάτων.

Αντίθετα ο περιφερειακός ή εκ του κάτω ή αποκεντρωτικός ρόλος δημιουργεί έναν μηχανισμό συντονιστικό μεταξύ εργοδοτών-εργαζομένων σε τομεακή βάση.

Πάνω από όλα σε περιφερειακό επίπεδο φαίνεται να λειτουργεί και στις αγορές εργασίας ό,τι ονομάζεται δίκτυο (network).

Τα χαρακτηριστικά του δίνονται από τις έννοιες ανοικτό, άτυπο, ευέλικτο, δημιουργικό, ευκαιριακό, ενεργό, οριζόντιο, αποκεντρωμένο και αντιπαρατίθεται στις έννοιες που παραδοσιακά χαρακτηρίζουν το οικονομικό σύστημα: κλειστό, τυπικό, ιεραρχικό, ρουτίνας, σταθερό, παθητικό, κάθετο, συγκεντρωτικό (Boeckema, 1986).

IV. Εμπειρίες από κοινοτικά προγράμματα που αφορούν την απασχόληση:

- εκ των άνω προσέγγιση (*regional statistics*)
- εκ των κάτω προσέγγιση (*NOW*)

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής οικονομικής ενοποίησης, η ολοκλήρωση των αγορών εργασίας αποτελεί μία από τις δυνάμεις ενοποίησης που πρέπει ταυτόχρονα να λειτουργήσουν και να επηρεάσουν μαζί με τον προγραμματισμό τα μακροοικονομικά, τις πολιτικές των μεγάλων επιχειρήσεων, τα χρηματοοικονομικά και την αγορά προϊόντων (Clark, 1997).

Στις αγορές εργασίας η ολοκλήρωση επηρεάζει με δυσμενείς επιπτώσεις, όπως, το κλείσιμο παραγωγικών μονάδων:

- σημαντικές χωρικές διαφοροποιήσεις καθώς ολόκληρα κράτη ή περιοχές επηρεάζονται από τη νέα γεωγραφία του κόστους παραγωγής και της παραγωγικότητας.
- οι προοπτικές σημαντικών νέων επενδύσεων

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είχε θεσμοθετήσει κάποια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική για την απασχόληση. Τον κυριότερο ρόλο έπαιξε το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, που χρηματοδοτούσε, ως ένα από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πολιτικές απασχόλησης σε περιοχές και πόλεις με ειδικά προβλήματα. Η έκδοση της Λευκής Βίβλου το 1993 θέτει το πλαίσιο δράσης της Ένωσης για τις αγορές εργασίας, ώστε να εξασφαλιστεί η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Οι συναντήσεις κορυφής του 1994 στο Εσσεν, του 1995 στις Κάννες και του 1995 στη Μαδρίτη έθεσαν τις βάσεις της κοινωνικής στρατηγικής για την απασχόληση μέσω του συντονισμού των εθνικών πολιτικών απασχόλησης και της κατάρτισης και υποστήριξης εθνικών πολυετών προγραμμάτων απασχόλησης.

Η υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης θέτει ως στόχους:

- την υποστήριξη της απασχόλησης
- τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και απασχόλησης
- την παροχή κοινωνικής στήριξης
- τον κοινωνικό διάλογο
- την ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων, ιδιαίτερα για την καταπολέμηση του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού

Τα μέσα της πολιτικής αυτής αφορούν τη συγχρηματοδότηση εθνικών προγραμμάτων μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων, ιδιαίτερα του κοινωνικού, και δανειοδοτικές διευκολύνσεις για νέες θέσεις εργασίας στους τομείς του περιβάλλοντος, της αστικής βιώσιμης ανάπτυξης, της υγείας και εκπαίδευσης μέσω της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.

Νέες τεχνικές βρίσκονται σε ανάπτυξη, όπως η ανάπτυξη της κυκλικής εργασίας (Jobrotation). Σύμφωνα με το νέο μοντέλο ένας άνεργος εκπαιδεύεται, ώστε να αντικαταστήσει έναν εργαζόμενο που με τη σειρά του καταρτίζεται στην ειδίκευση που ο εργαδότης του έχει ανάγκη (Westergord, 1997).

Ορισμένα από τα ευρωπαϊκά προγράμματα κατά της ανεργίας εφαρμόστηκαν ήδη στην Ελλάδα, όπως η πρωτοβουλία EMPLOYMENT που περιλαμβάνει τους άξονες NOW για τις γυναίκες, HORIZON για τα άτομα με ειδικές ανάγκες και YOUTHSTART για τους νέους ή το ADAPT για τη βιομηχανική αναπροσαρμογή.

Δράσεις κατά της ανεργίας περιλαμβάνονται επίσης και στα δύο Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης τόσο στο περιφερειακό όσο και στο εθνικό σκέλος, όπως στο Regional Statistics.

Όλα αυτά τα προγράμματα και οι πρωτοβουλίες έχουν ένα κοινό στοιχείο: ότι αντιμετωπίζουν την ανεργία ύστερα από πρωτοβουλίες και σχεδιασμό του εμπλεκόμενου φορέα, του δημόσιου, κοινωνικού ή ιδιωτικού τομέα και δεν αντιμετωπίζουν στο σύνολο το πρόβλημα της ανεργίας.

Ενα άλλο χαρακτηριστικό της είναι ότι άλλα λειτουργούν στα πλαίσια της συγκεντρωτικής εκ των άνω στρατηγικής της ανάπτυξης και άλλα στα πλαίσια της αποκεντρωτικής ή εκ των κάτω στρατηγικής.

Για να μπορέσουμε να συγκρίνουμε τις πολιτικές αυτές προς τις παραδοσιακές, χρησιμοποιούμε την εμπειρία 2 προγραμμάτων, που το κάθε ένα ανήκει σε μια από τις παραπάνω προσεγγίσεις του Προγράμματος REGIONAL STATISTICS και της Πρωτοβουλίας NOW αντίστοιχα.

Στα πλαίσια του προγράμματος REGIONAL STATISTICS σχεδιάστηκε και εφαρμόστηκε ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα για τις περιφερειακές αγορές εργασίας στην Ελλάδα (Sidiropoulos E., Rontos K., 1995). Το Πρόγραμμα εφαρμόστηκε σε κεντρικό επίπεδο και στηρίζεται στην άποψη ότι η κάλυψη των αναγκών της σύγχρονης κοινωνικής και οικονομικής δραστηριότητας γεννά την ανάγκη δημιουργίας ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων που αποσκοπούν στην παρακολούθηση πληροφοριών κατάλληλων για την υποστήριξη ειδικών αναγκών της διαδικασίας λήψης αποφάσεων (Nijkamp P., 1984).

Ετσι σχεδιάστηκε και ιδρύθηκε το Πειραματικό Ινστιτούτο Επαγγελματικής Κατάρτισης και Απασχόλησης (Π.Ι.Ε.Κ.Α.) με κύρια δεδομένα:

- την ολοκλήρωση του συστήματος πληροφόρησης
- την εκμετάλλευση των δυνατοτήτων των νέων τεχνολογιών πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών
- τη χρήση αναλυτικών εργαλείων με τη δημιουργία δεικτών για την ανάλυση και πρόβλεψη

- τη φιλικότητα του συστήματος προς χρήστες μη ειδικούς στην πληροφορική
- την παροχή στατιστικών πληροφοριών για τις συνθήκες απασχόλησης σε ένα ευρύ σύστημα λήψης αποφάσεων

Το Πληροφοριακό Σύστημα αποσκοπεί στην υποστήριξη :

- της πολιτικής απασχόλησης σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο
- του χωρικού σχεδιασμού
- της αναπτυξιακής πολιτικής
- της πολιτικής έρευνας και πληροφόρησης
- πολιτικής κατά του κοινωνικού αποκλεισμού
- της στήριξης της πολιτικής κατάρτισης και επαγγελματικής εκπαίδευσης

Χρησιμοποιεί όλες τις δυνατές πηγές πληροφόρησης στην Ελλάδα (ΕΣΥΕ, ΟΑΕΔ, Γραφεία Εργασίας, άλλες υπηρεσίες) και στο Εξωτερικό (Eurostat, OECD, Διεθνές Γραφείο Εργασίας). Τα στοιχεία οριοθέτησης οργανώνονται σε βάση δεδομένων. Η ανάλυση γίνεται μέσω στατιστικών και γεωγραφικών πακέτων ανάλυσης που δίνονται στους χρήστες με τη μορφή κατάλληλα προ-εισηγμένων δεικτών που υπερβαίνουν τους 300.

Το δεύτερο παράδειγμα αφορά το Πρόγραμμα ΑΜΦΙΤΡΙΤΗ του άξονα NOW της Πρωτοβουλίας EMPLOYMENT, που εφαρμόστηκε στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας και ιδιαίτερα το Νομό Ευβοίας, και αναφέρεται στη γυναικεία απασχόληση στον τουρισμό.

Στα πλαίσια του Προγράμματος διεξήχθη πρωτογενής έρευνα της γυναικείας εργασίας στον τουριστικό τομέα στην Εύβοια. Τα αποτελέσματα της απέδειξαν την δυνατότητα απασχόλησης γυναικών των οδηγών-συνοδών σε εναλλακτικές μορφές τουρισμού, όπως ο θρησκευτικός, ο πολιτιστικός και ο οικολογικός, όπου η περιφέρεια έχει συγκριτικά πλεονεκτήματα. Επελέγη μια ομάδα άνεργων γυναικών που εκπαιδεύθηκε τόσο με συμβατικό υλικό, όσο και με ειδικό, δημιουργημένο υλικό multimedia. Με τη ειδική τεχνοοικονομική μελέτη ιδρύθηκε ειδικός οργανισμός απασχόλησης που λειτουργεί ως κοινοπραξία των οδηγών-γυναικών με την στήριξη της Ε.Ε. και του Δήμου Χαλκιδέων. Το Πρόγραμμα έχει τοπική επίδραση και αποτελεί μια εγχώρια πρωτοβουλία απασχόλησης, με κύριο χαρακτηριστικό της την ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων σε τοπικό επίπεδο μεταξύ κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, τοπικής αυτοδιοίκησης, εργοδοτών, εργαζομένων και πανεπιστημιακών φορέων.

V. Αξιολόγηση των κοινοτικών προγραμμάτων και πρωτοβουλιών για την καταπολέμηση της ανεργίας

Όσα ετέθησαν αποτελούν μια προσπάθεια απεικόνισης του πλαισίου της θεωρίας και της πολιτικής στο θέμα της απασχόλησης με έμφαση στην εμπειρία μιας μικρής ευρωπαϊκής χώρας, όπως η Ελλάδα.

Η Ε.Ε. καθυστέρησε, όπως και τα κράτη μέλη, να ανιχνεύσει τους λόγους που προκαλούν μαζική ανεργία και να οργανώσει μια πολιτική αντιμετώπισή της. Αφησε τα κράτη-μέλη να οικοδομήσουν πολιτικές δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας και έδωσε έμφαση σε συμπληρωματικές πολιτικές-πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση ειδικών αγορών εργασίας· κι αυτό είναι σύμφωνο προς ό,τι ονομάζεται νέο μοντέλο απασχόλησης, στην ουσία όμως συγκρούεται προς τις πραγματικές κοινωνικές ανάγκες. Σήμερα προσανατολίζεται όλο και περισσότερο, υπό την πίεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των εθνικών κοινωνιών των 2/3, σε λύσεις "παραδοσιακού" τύπου για δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης. Το μοντέλο αυτό, αν και συγκρούεται με την εξέλιξη της κοινωνίας προς την κοινωνία των πληροφοριών και των υπηρεσιών, αποτελεί ουσιαστικά συμπληρωματική πολιτική απασχόλησης.

Τα αποτελέσματά της θα αξιολογηθούν στο μέλλον, αν εν τω μεταξύ η κοινωνία δεν αποτελείται μόνον από το 1/3 της.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- **Ferguson C., Scharf F., Kerrigan C.**, 1995, *Living and working in other countries of the E.U. An empirical investigation of young people's view in Northern Ireland*. ERSA SUMMER INSTITUTE, Spetses, Greece.
- **Boekema, F.W.M.**, 1986, *Regional Development and Labour relations; A network approach*, 26th Congress of ERSA, Krakow.
- **Versantvoort M., Van der Laan L.**, 1997, *Analysing and forecasting labour supply in a life-style perspective*, 37th Congress of ERSA, Rome.
- **Mahy B., Minette Y., Vandeville V.**, 1996, *Is there a trade-off between equity and efficiency for some employment programmes in the Wallon region of Belgium*; 36th Congress of ERSA, Zurich.
- **Clark G.**, 1997, *Corporate restructuring and Community loyalty: Europe and America*, Lecture at Panteion University.
- **Westergard K.**, 1997, *Active Labour Market Policy*.
- **Sidiropoulos E., Rontos K.**, 1995, *Regional Information System for the analysis of labor markets in Greece*, Summer Institute of ERSA, Spetses, Greece.
- **Nijkamp P.**, 1984, *Information systems: a general introduction, in contributes to economy analysis*, ed by P. Nijlump and P. Rietveld. Elsevier Science Publishers B.V. Amsterdam.
- **J. Rifkin**, 1995, *The end of Work*, G.P. Putnam's Sons, New York.
- **P. Meadows**, 1996, *Work out-or work in Contributions to the debate on the future of work*, Rowntree Foundation, York Publishing Services York, G.B.