

Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 6 (2016)



Κοινωνική Πολιτική

Social Policy

Άρθρα / Articles:

Γιάννης Κουζής
*Η Κρίση και τα Μνημόνια Ισοπεδώνουν
την Εργασία*

Ανδρέας Φερώνας - Νίκος Κουραχάνης
*Καθεστώτα Ευημερίας και Έλλειψη Στέγης:
Τι Είδους Σχέση;*

Paraskevi-Viviane Galata - Manolis Chrysakis
*Active Labour Market Policies in Greece:
Challenges and Responses During the Economic
Crisis*

Varvara Lalioti
*Understanding Limitations on Welfare Policy
Innovation: The Case of the National Guaranteed
Minimum Income All' Italiana*

Κωνσταντίνος Κούγιας
*Ευέλικτη Απασχόληση στην Ελλάδα της Κρίσης:
Διαπιστώσεις και Σκέψεις*

Στέφανος Κόφφας - Ευθυμία Πάττα - Γιώργος
Ασπρίδης - Ιωάννης Παπαδημόπουλος - Λάμπρος
Σδρόλιας
*Εθνικό Σχέδιο Δράσης και Προτάσεις
Αντιμετώπισης του Trafficking στην Ελλάδα*



Κοινωνική Πολιτική
Επιστημονικό Ηλεκτρονικό Περιοδικό ΕΕΚΠ

Εκδότης
Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής

Υπεύθυνοι έκδοσης (editors)
Γιάννης Κουζής (Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Κώστας Δικαίος (Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)

Επιστημονική Επιτροπή
Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος (Αν. Καθηγητής, ΕΚΠΑ)
Χαράλαμπος Οικονόμου (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Κώστας Δημούλας (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Αντώνης Μωυσιδής (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Γιάννης Κουζής (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Χρήστος Μπάγκαβος (Αν. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Δέσποινα Παπαδοπούλου (Αν. Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Σάββας Ρομπόλης (Ομ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Ελένη Πρόκου (Επ. Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Ιορδάνης Ψημμένος (Αν. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Γιώργος Σταμέλος (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πατρών)
Δημήτρης Βενιέρης (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)
Ανδρέας Φερώνας (Επ. Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)
Χρίστος Παπαθεοδώρου (Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)
Χριστόφορος Σκαμνάκης (Επ. Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)
Βασίλης Αράπογλου (Επ. Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Κρήτης)
Θανάσης Αλεξίου (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Αιγαίου)
Μητροσύλη Μαρία (Επ. Καθηγήτρια, ΤΕΙ Αθήνας)

Γραμματεία Σύνταξης
Α. Καζάνη (Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Ν. Κουραχάνης (Πάντειο Πανεπιστήμιο)

ISSN: 2241-8652
ΤΕΥΧΟΣ 6, ΙΟΥΝΙΟΣ 2016

Περιοχόμενα

Editorial

Γιάννης Κουζής	5
----------------------	---

Επιστημονικά Άρθρα

Γιάννης Κουζής

Η Κρίση και τα Μνημόνια Ισοπεδώνουν την Εργασία	7
---	---

Ανδρέας Φερόνας - Νίκος Κουραχάνης

Καθεστώτα Ευημερίας και Έλλειψη Στέγης: Τι Είδους Σχέση;	21
--	----

Paraskevi-Viviane Galata - Manolis Chrysakis

Active Labour Market Policies in Greece: Challenges and Responses During the Economic Crisis	45
---	----

Varvara Lalioti

Understanding Limitations on Welfare Policy Innovation: The Case of the National Guaranteed Minimum Income All' Italiana	67
---	----

Κωνσταντίνος Κούγιας

Ευέλικτη Απασχόληση στην Ελλάδα της Κρίσης: Διαπιστώσεις και Σκέψεις	85
--	----

Στέφανος Κόφφας - Ευθυμία Πάττα - Γιώργος Ασπρίδης

- Ιωάννης Παπαδημόπουλος - Λάμπρος Σδρόλιας Εθνικό Σχέδιο Δράσης και Προτάσεις Αντιμετώπισης του Trafficking στην Ελλάδα	110
---	-----

Κείμενα Γνώμης / Ερευνητικά Κείμενα

Κώστας Μέμος

Ιστορική Εξέλιξη των Αποθεματικών του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης: 1934-1990	130
---	-----

Βιβλιοπαρουσιάσεις

Παναγιώτης Καρλαγάνης

Christopher Lasch (2007), Λιμάνι σ' έναν Άκαρδο Κόσμο: Η Οικογένεια

υπό Πολιορκίαν, Θεσσαλονίκη: Νησίδες 140

Κοινωνική Πολιτική Επιστημονικό Περιοδικό ΕΕΚΠ, 4ο τεύχος

Γιάννης Κουζής,
Πρόεδρος Δ.Σ. ΕΕΚΠ

Σας καλωσορίζουμε στο 6^ο τεύχος του ηλεκτρονικού επιστημονικού περιοδικού της ΕΕΚΠ. Πρόκειται για μια προσπάθεια που προσεγγίζει ποικίλα θέματα κοινωνικής πολιτικής από πολλές και διαφορετικές διαστάσεις. Η κεντρική στόχευση του τεύχους που βλέπετε στις οθόνες σας είναι τριπλή. Πρώτον, να εμβαθύνει σε παγιωμένες θεματικές που απασχόλησαν τον επιστημονικό διάλογο σε προηγούμενα τεύχη (βλ. αγορά εργασίας και πολιτικές απασχόλησης). Δεύτερον, να ενδυναμώσει στοχεύσεις που είχαν διατυπωθεί από τα πρώτα κιάλας τεύχη της κυκλοφορίας του, όπως η σταδιακή μετατόπιση του κέντρου βάρους προς την αγγλική γλώσσα. Τρίτον, να περιηγηθεί και να δημιουργήσει προβληματισμούς γύρω από νέα πεδία παρέμβασης της κοινωνικής πολιτικής που δεν έχουν μέχρι σήμερα αναπτυχθεί επαρκώς στην εγχώρια ακαδημαϊκή κοινότητα (βλ. Trafficking, σχέση καθεστώτων ευημερίας με επιμέρους τομεακά πεδία). Το σύνολο της ύλης που θα διαβάσετε θεωρούμε ότι καλύπτει επαρκώς τους τρεις παραπάνω στόχους και ευελπιστούμε ότι διαμορφώνει μια χρήσιμη συνεισφορά στον ακαδημαϊκό διάλογο γύρω από τα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής.

Στο πλαίσιο διαρκούς προσπάθειας αναβάθμισης του Περιοδικού μας ώστε να καταστεί ένας αντάξιος συνομιλητής των υπόλοιπων ελληνικών επιστημονικών περιοδικών κοινωνικών επιστημών με χαρά σας ανακοινώνουμε ότι από το επόμενο τεύχος θα φιλοξενηθεί στη βάση δεδομένων e-journals του Εθνικού Κέντρου Τεκμηρίωσης. Η εισαγωγή του *Κοινωνική Πολιτική* στη βάση του ΕΚΤ αναβαθμίζει το επιστημονικό κύρος του περιοδικού και, παράλληλα, συνδέει τα επιστημονικά άρθρα με διεθνείς βάσεις ευρετηρίασης. Με τον τρόπο αυτό η *Κοινωνική Πολιτική* λαμβάνει μια νέα μορφή εξωστρέφειας συγκεντρώνοντας μεγαλύτερη δυναμική.

Σταθερή επιθυμία όλων των υπεύθυνων έκδοσης στα 6 αυτά πρώτα τεύχη είναι η *Κοινωνική Πολιτική* να καταστεί πόλος έλξης για καταξιωμένους συναδέλφους μας αλλά και για νέους επιστήμονες που βρίσκονται στα πρώτα τους ερευνητικά βήματα. Για τον λόγο αυτό εξακολουθούμε να επισημαίνουμε ότι η Συντακτική Επιτροπή του περιοδικού είναι ανοικτή στην παραλαβή και αξιολόγηση επιστημονικών άρθρων, κειμένων γνώμης, βιβλιοπαρουσιάσεων και άλλων ιδεών που επιχειρούν να αναπτύξουν τον ακαδημαϊκό προβληματισμό γύρω από την κοινωνική πολιτική.

Τέλος, δεν ξεχνάμε να αναγνωρίσουμε την σταθερή και διαρκή υποστήριξη των εκδόσεων Τόπος στο γραφιστικό κομμάτι και στο κομμάτι της σελιδοποίησης του περιοδικού. Η συνεισφορά τους, αναλογιζόμενοι τις μικρές δυνάμεις της ΕΕΚΠ, παραμένει πολύτιμη και αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την συνέχιση αυτής της επίπονης προσπάθειας.

Η Κρίση και τα Μνημόνια Ισοπεδώνουν την Εργασία

Γιάννης Κουζής,

Καθηγητής Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περίληψη

Οι αλλαγές που συντελούνται στο πεδίο της εργασίας κατά την περίοδο της κρίσης και των μνημονίων στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από μια βίαιη ανατροπή των εργασιακών σχέσεων στην κατεύθυνση της εργασιακής απορρύθμισης που καταγράφεται σταδιακά, αλλά με βραδύτερους ρυθμούς, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 στη χώρα. Η περίοδος των μνημονίων που συνοδεύουν την κρίση αποτελεί την αφορμή για την ραγδαία εντατικοποίηση των ρυθμών απελευθέρωσης της «αγοράς εργασίας» σε βαθμό που, σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα, συμβάλλει στην διαμόρφωση ενός εντελώς νέου εργασιακού τοπίου. Οι εξελίξεις αυτές, σε συνάρτηση με τα πρωτοφανή μεταπολεμικά ποσοστά ανεργίας, επηρεάζουν καθοριστικά το περιεχόμενο των εργασιακών σχέσεων και συνεπάγονται σοβαρές παρενέργειες στο πεδίο των συνθηκών εργασίας και διαβίωσης σε συνδυασμό με την συντελούμενη απορρύθμιση του ανέκαθεν ελλειμματικού κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα. Η πλήρης αποδιάρθρωση του συστήματος των συλλογικών συμβάσεων και του τρόπου διαμόρφωσης των μισθών, η απελευθέρωση των ατομικών και ομαδικών απολύσεων, η ελαστικοποίηση των ωραρίων και η ενίσχυση των ευέλικτων μορφών εργασίας σε βάρος της πλήρους και σταθερής απασχόλησης αποτελούν τους κύριους άξονες στους οποίους κινούνται οι εν λόγω αλλαγές. Αυτές συμπληρώνονται και από δραστικά μέτρα περιορισμού της απασχόλησης και υποβάθμισης της εργασίας στον δημόσιο τομέα στο πλαίσιο της συντελούμενης σύγκλισης του εργασιακού καθεστώτος του Δημοσίου με το αντίστοιχο που ισχύει στις ιδιωτικές επιχειρήσεις με όρους συνολικής υποβάθμισης και απορρύθμισης της εργασίας. Οι επιβαλλόμενες αλλαγές στην Ελλάδα από ισχυρούς εθνικούς και διεθνείς οικονομικούς κύκλους δημιουργούν μια περιοχί χαμηλών δαπανών για την εργασία κατάλληλη για υψηλή κερδοφορία του κεφαλαίου εντός του χώρου της ευρωζώνης. Παράλληλα αποτελούν το έναυσμα για την επέκταση του ελληνικού πειράματος στον υπόλοιπο ευρωπαϊκό νότο σε ένα γενικότερο πλαίσιο εργασιακής απορρύθμισης που καταγράφεται στην γηραιά ήπειρο, στο σύνολό της, κατά τις τελευταίες δεκαετίες και την υιοθέτηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας με στόχο την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και με άξονα την ευελιξία της εργασίας για την επίτευξη χαμηλότερου «εργατικού κόστους».

Abstract

The changes that take place in the field of employment during the period of the crisis and the Memoranda of Understanding in Greece are characterized by a violent shake-up of labour relations in the direction of labour deregulation, which has been recorded in the country progressively, but at a slower pace, since the early 1990s. The period of the Memoranda of Understanding that accompany the crisis presents an opportunity for the rapid intensification of the pace of the “labour market’s” deregulation, to the extent that, in such a short time, it contributed to the shaping of an entirely new labour landscape. These developments, in connection with the unprecedented postwar rates of unemployment, decisively affect the content of labour relations and cause serious side effects in the field of the living and working conditions, in combination with the ongoing deregulation of the always deficient welfare state in Greece. The complete disintegration of the system of collective bargaining and the manner of wage formation, the release of individual and collective redundancies, the flexibility of work schedules and the strengthening of flexible forms of work to the detriment of full-time and stable employment are the main pillars of the changes in question. These are coupled with drastic measures of restriction of the employment and degradation of work in the public sector, in the context of the convergence of the labour arrangements of the Public sector with the respective arrangement that is in effect in private enterprises, under terms of complete degradation and deregulation of work. The changes imposed on Greece by powerful national and international economic circles create a low-cost area of work, suitable for high profitability of capital within the eurozone area. At the same time, they trigger off the expansion of the Greek experiment to the rest of the European South, in a wider context of labour deregulation that has been recorded in the old continent, as a whole, over the past decades, and the adoption by the European Union of interventions in the labour market aiming at the competitiveness of enterprises and the flexibility of work, as their pillar for achieving lower “labour costs”.

Key words: *Crisis, Memoranda, Industrial Relations, Deregulation, Flexibility*

1.Εισαγωγή

Οι αλλαγές που συντελούνται στην ελληνική αγορά εργασίας με αφορμή την οικονομική κρίση και τα μνημόνια «για τη στήριξη της ελληνικής οικονομίας» που οδηγούν στην απορρύθμιση των

εργασιακών σχέσεων δεν συνιστούν κεραυνό εν αιθρία. Πρόκειται για αλλαγές στο εργασιακό πεδίο που συντελούνται κατά την τελευταία 20ετία στην Ελλάδα με σταδιακές και συμπληρωματικές παρεμβάσεις με άξονα την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και τη μείωση του εργασιακού κόστους και με βασικό εργαλείο την εισαγωγή μιας μεγάλης ποικιλίας μέτρων για την ενθάρρυνση και την ανάπτυξη της ευελιξίας της εργασίας (Κουζής 2010). Οι πολιτικές αυτές, άλλωστε, εντάσσονται στο πλαίσιο της κρατούσας πολιτικής στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία υιοθετεί την ανάγκη της ριζικής μεταρρύθμισης της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας με διακηρυγμένο στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης (Κουζής 2001, Νεγρεπόνη-Δελιβάνη 2007). Παράλληλα δημιουργούν μια νέα κατάσταση στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων που, υπό την επίδραση των νεοφιλελεύθερων δοξασιών, οδηγούν στην απορρύθμιση του μεταπολεμικού εργασιακού προτύπου που συντελείται και με όρους επαναρρύθμισης του περιεχομένου της εργασίας. Στο πλαίσιο της νέας αυτής αντίληψης για τη λειτουργία της αγοράς εργασίας και των εργασιακών σχέσεων, σύμφωνα με την οποία η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων ανάγεται σε κυρίαρχη αξία σε βάρος των εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων, το εργατικό δίκαιο αντιμετωπίζεται ως εμπόδιο απέναντι στην υλοποίηση των ως άνω στόχων (Τραυλός-Τζανετάτος 1990). Βασική συνέπεια της νέας αντίληψης αποτελεί το γεγονός ότι εισάγονται στο εργατικό δίκαιο, σταδιακά και με εντεινόμενους ρυθμούς, στοιχεία από το εμπορικό δίκαιο, και ειδικότερα από το δίκαιο του ανταγωνισμού, με αποτέλεσμα την αλλοίωση του περιεχομένου του και την εκτροπή του από τον ουσιαστικό ρόλο του που είναι προστασία του αδύνατου πόλου της εργασιακής σχέσης και την ενίσχυση της θέσης του εργοδότη. Οι συντελούμενες αλλαγές στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων εκδηλώνονται σε 5 βασικούς άξονες του περιεχομένου της μισθωτής εργασίας: Στην υποβάθμιση του ρόλου της πλήρους και σταθερής απασχόλησης υπέρ των ευέλικτων μορφών εργασίας που συνεπάγονται περιορισμένες αμοιβές και δικαιώματα, στην αποδιάρθρωση του τρόπου διαμόρφωσης των συλλογικών συμβάσεων και του τρόπου καθορισμού των αποδοχών, στην ελαστικοποίηση του χρόνου εργασίας με την απόλυτη προσαρμογή του στις ανάγκες της επιχείρησης, στην άμβλυνση των όρων της προστασίας από τις απολύσεις και, τέλος, στην σύγκλιση του εργασιακού καθεστώτος του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα με όρους συνολικής υποβάθμισης (Κουζής 2011).

Στην Ελλάδα οι πολιτικές ενίσχυσης της ευελιξίας της εργασίας από τις αρχές της δεκαετίας του '90 και εντεύθεν, που αποσκοπούν στην υλοποίηση του στόχου μείωσης των δαπανών για την εργασία με το επιχείρημα της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας, συναντούν δύο ακόμη παραδοσιακές πρακτικές διατήρησης του μισθολογικού κόστους σε χαμηλά επίπεδα σε σχέση με τα ισχύοντα στον υπόλοιπο ευρωπαϊκό χώρο. Καταρχάς οι μέσες ετήσιες αμοιβές από την πλήρη απασχόληση αντιστοιχούν, κατά το 2009, στο 68% της Ε15 και στο 97% των χωρών της ΕΕ στην οποία συμμετέχουν χώρες (πχ. Βουλγαρία) με μισθούς που αντιπροσωπεύουν το 1/10 των αντίστοιχων ελληνικών (ΙΝΕ/ΓΣΕΕ 2010). Επιπλέον η εκτεταμένη παράνομη ευελιξία που συνδέεται με την παραβίαση της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας, με ενδεικτικό το φαινόμενο της ανασφάλιστης εργασίας σε ποσοστό 22% το 2009, ενίσχυαν τις πολιτικές διαχειρίσις του χαμηλού εργατικού κόστους στην Ελλάδα. Οι εξελίξεις αυτές συνέτειναν ώστε πριν ακόμη από την εκδήλωση των συμπτωμάτων της οικονομικής κρίσης να γίνεται λόγος για περιοχές εργασιακού μεσαίωνα εντός της ελληνικής αγοράς εργασίας και για τη γενιά των 700 ευρώ που εκπροσωπούσε το 1/5 περίπου του απασχολούμενου εργατικού δυναμικού στη χώρα. Την ίδια

περίοδο, ωστόσο, η Ελλάδα, διατηρώντας το χαμηλότερο εργατικό κόστος στην Ε15 μαζί με την Πορτογαλία διατηρούσε ταυτόχρονα, με την ίδια επίσης χώρα, την τελευταία θέση σε επίπεδο ανταγωνιστικότητας αποδεικνύοντας ότι οι ανταγωνιστικές οικονομίες απαιτούν πρώτιστα υψηλής ποιότητας προϊόντα και όχι παρεμβάσεις στο μισθολογικό κόστος.

Κατά την τελευταία πενταετία και με αφορμή την κρίση και τα μνημόνια οι αλλαγές στην αγορά εργασίας είναι καταγιγιστικές. Το περιεχόμενο των αλλαγών αυτών κινείται στα ίδια πλαίσια με τις αλλαγές που συντελούνται στη χώρα κατά την προηγούμενη 20ετία σε μεγαλύτερη, βεβαίως, έκταση και ένταση. Ωστόσο, τα υιοθετούμενα μέτρα, ως προς τη φύση και το περιεχόμενό τους, δεν συνιστούν καινοτομία στον ευρωπαϊκό χώρο. Και τούτο διότι από το σύνολο των μέτρων, που έχει εισαχθεί κατά την περίοδο των μνημονίων, δεν υπάρχουν ρυθμίσεις που να εφαρμόζονται για πρώτη φορά στην ελληνική αγορά εργασίας. Αντιθέτως όλα αυτά τα μέτρα συναντώνται διάσπαρτα σε μια σειρά από ευρωπαϊκές χώρες σε διαφορετικά χρονικά στάδια στο πλαίσιο των τελευταίων 25 ετών. Εντούτοις, αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι για πρώτη φορά στην ευρωπαϊκή εμπειρία συναντάται αυτός ο καταγιγισμός μέτρων σε τέτοια ποσότητα και μέσα σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα σε μια χώρα, στοιχείο που παραπέμπει, όντως, σε ελληνική καινοτομία. Ανάμεσα στις ευρωπαϊκές χώρες που έχουν υποστεί σοβαρές αλλαγές στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων συγκαταλέγεται και η Γερμανία, κύρια ωφελημένη από τη δημιουργία του κοινού νομίσματος, όπου οι μισθωτοί που παράγουν τα προϊόντα που κατακλύζουν τις αγορές, εκτός από το γεγονός ότι υπέστησαν μειώσεις πραγματικών μισθών κατά 11% κατά την πρώτη δεκαετία λειτουργίας του ευρώ, έχουν στους κόλπους τους, με την ευρεία εφαρμογή των mini-jobs, περί τα 5 εκατομμύρια εργαζόμενους που αμείβονται με μισθούς κάτω των 600 ευρώ. Αυτή η κατάσταση δικαιολογεί την κατάταξη της Γερμανίας στην υψηλότερη θέση στην Ένωση ως προς την κατηγορία των χαμηλόμισθων που αντιστοιχούν στο 23% του συνόλου των μισθωτών στην εν λόγω χώρα (INE/ΓΣΕΕα 2013). Το στοιχείο αυτό αναδεικνύει ότι η εργασία υποβαθμίζεται συνολικά στον ευρωπαϊκό χώρο στο πλαίσιο ενός ευρύτερου σχεδιασμού μείωσης του εργασιακού κόστους μέσα από μια γενικευμένη απορρύθμιση, με θεσμικούς όρους, της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας και σε συνδυασμό με την απορρύθμιση του μεταπολεμικού κράτους πρόνοιας υπό την επέλαση του νεοφιλελευθερισμού που συνιστά την πλέον ακραία έκφραση της επιθετικότητας του κεφαλαίου.

2. Το περιεχόμενο των μνημονιακών μέτρων της εργασιακής απορρύθμισης

Τα χαρακτηριστικά των μέτρων που επιβάλλονται με αφορμή την οικονομική κρίση και τα δύο πρώτα μνημόνια από διεθνείς και εθνικούς οικονομικούς και πολιτικούς κύκλους, εξειδικεύονται σε παρεμβάσεις που αφορούν, καταρχήν, στη συρρίκνωση της απασχόλησης και στην απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων στον δημόσιο τομέα στο πλαίσιο της σύγκλισης με το εργασιακό καθεστώς στον ιδιωτικό τομέα και με όρους συνολικής υποβάθμισης. Η απορρύθμιση της εργασίας στο Δημόσιο δημιουργούν το κατάλληλο έδαφος για την εκτεταμένη απορρύθμιση της εργασίας στον ιδιωτικό τομέα με την περαιτέρω ενίσχυση της ευέλικτης και επισφαλούς εργασίας,

την διευκόλυνση των απολύσεων, την ελαστικοποίηση των ωραρίων και την αποδιάρθρωση του συστήματος των συλλογικών διαπραγματεύσεων (INE/ΓΣΕΕ 2013). Ειδικότερα:

α) Η μείωση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα συντελείται με την σταδιακή καθιέρωση της σχέσης 1:5 και 1:10 μεταξύ προσλήψεων και αποχωρήσεων, με την κατάργηση θέσεων εργασίας, την εισαγωγή των μέτρων της διαθεσιμότητας, της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας, της εργασιακής εφεδρείας που συνίστανται σε έμμεσες απολύσεις, και με την συρρίκνωση των θέσεων προσωρινής απασχόλησης που σε μεγάλο βαθμό καλύπτουν πάγιες ανάγκες. Τα μέτρα αυτά συνοδεύονται από την αυστηροποίηση του πειθαρχικού ελέγχου και την επέκταση του θεσμού της αυτόματης αργίας, και την εισαγωγή συστήματος αξιολόγησης με προσδιορισμένο εκ των προτέρων του ποσοστού των παραγωγικών και αντιπαραγωγικών υπαλλήλων δημιουργούν ένα ασφυκτικό κλίμα εργασιακής ανασφάλειας στον δημόσιο τομέα ενόψει και της υλοποίησης της μνημονιακής δέσμευσης για περαιτέρω μειώσεις προσωπικού κατά 150.000 για την περίοδο 2012-15. Οι εξελίξεις αυτές περιορίζουν το ποσοστό της απασχόλησης στο Δημόσιο κατά 22% με τη συμπίεσή του στο 16% ώστε να υπολείπεται αισθητά των αντίστοιχων μεγεθών που καταγράφονται στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Παράλληλα επέρχεται γενικευμένη μείωση των αποδοχών που κυμαίνεται από 20%-55% μέσα από άμεσες νομοθετικές παρεμβάσεις στους μισθούς και στα επιδόματα και από την κατάργηση συλλογικών συμβάσεων και κανονισμών προσωπικού με ιδιαίτερη έμφαση στην άρση της πρόσθετης προστασίας από τις απολύσεις για τους εργαζόμενους με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Επιπλέον αυξάνεται το εβδομαδιαίο ωράριο εργασίας από τις 37,5 στις 40 ώρες σε πλήρη αντιστοίχιση με τα ισχύοντα στον ιδιωτικό τομέα επιβαρύνοντας τους εργαζόμενους με πρόσθετα καθήκοντα και εντατικοποίηση των ρυθμών εργασίας ως επακόλουθα της έλλειψης προσωπικού που δημιουργεί η πολιτική συρρίκνωσης της απασχόλησης στο Δημόσιο. Οι ελλείψεις προσωπικού, μάλιστα, επιχειρείται να καλυφθούν σε ορισμένους τομείς του Δημοσίου μέσα από επιδοτούμενα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας που υλοποιούνται μέσω τρίτων φορέων (μορφή δανεισμού εργαζομένων), και παραπέμπουν σε εργασιακές σχέσεις χαμηλών ταχυτήτων και με αμοιβές που υπολείπονται των κατώτατων αποδοχών που ισχύουν στον ιδιωτικό τομέα. Στη συνέχεια αναμένονται μέτρα που θα κινούνται προς την πλήρη ευθυγράμμιση των εργασιακών καθεστώτων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, που μεταξύ άλλων σχεδιάζεται η καθιέρωση εισαγωγικού μισθού στο Δημόσιο στα ίδια επίπεδα με τα κατώτατα όρια μισθών που νομοθετούνται για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

β) Η διευκόλυνση των απολύσεων επιχειρείται σε μια περίοδο όξυνσης της ανεργίας επιτείνοντας το αίσθημα της εργασιακής ανασφάλειας. Η χαλάρωση της προστασίας των εργαζομένων τόσο στο πεδίο των ατομικών όσο και στο πεδίο των ομαδικών απολύσεων αποτελεί ένα ακόμη πλήγμα σε ένα βασικό άξονα του εργατικού δικαίου. Με τα υιοθετηθέντα μέτρα κατά το πρώτο μνημόνιο μειώνεται το κόστος των απολύσεων μέσω της σύντμησης από τους 24 στους 4 μήνες του ανώτατου χρόνου προειδοποίησης σε περίπτωση καταγγελίας των συμβάσεων, και με τη μείωση στο 1/2 των αποζημιώσεων απόλυσης για τους εργαζόμενους με μεγάλη προϋπηρεσία (από 24 σε 12 μήνες) και με αποτέλεσμα να μειώνεται το κόστος των απολύσεων μέχρι και 14 μισθούς για τους εργαζόμενους αυτής της κατηγορίας. Παράλληλα διευκολύνονται οι εργοδότες να καταβάλλουν τις αποζημιώσεις απόλυσης σε περισσότερες και χαμηλότερες δόσεις σε σχέση με το παρελθόν περιορίζοντας και το όριο της τμηματικής εξόφλησης της αποζημίωσης από τους μισθούς των 6 μηνών στους 2 μήνες. Επίσης επεκτείνεται από τους 2 στους 12 μήνες ο ελάχιστος

χρόνος απασχόλησης που απαιτείται για την υποχρέωση καταβολής αποζημίωσης από τον εργοδότη μετά από την καταγγελία της σύμβασης εργασίας αόριστης διάρκειας. Αναφορικά, τέλος, με το όριο για τις ομαδικές απολύσεις, αυτό αυξάνεται από 4 σε 6 εργαζόμενους για τις επιχειρήσεις που απασχολούν από 20-150 εργαζόμενους και από 2% σε 5% για τις μεγαλύτερου μεγέθους επιχειρήσεις ενώ καταργείται η υπουργική απόφαση ως διαδικασία έγκρισης ποσοστού απολύσεων που υπερβαίνουν τα εν λόγω όρια. Σχεδιάζονται δε, στο πλαίσιο του τρίτου μνημονίου, περαιτέρω μέτρα την για απελευθέρωση του ορίου των ομαδικών απολύσεων για τις μεγάλες επιχειρήσεις, σύμφωνα με τις μνημονιακές δεσμεύσεις, που στοχεύουν στην πρόσθετη διευκόλυνση των μαζικών απολύσεων που αναμένονται ενόψει των αναδιαρθρώσεων των τραπεζών, των μέσων ενημέρωσης και των ιδιωτικοποιημένων μεγάλων επιχειρήσεων του Δημοσίου.

γ) Η ενίσχυση των ευέλικτων και επισφαλών μορφών απασχόλησης συντελείται με ποικιλία ρυθμίσεων του πρώτου μνημονίου. Σε αυτές συγκαταλέγονται η άρση των περιορισμών στην προσφυγή της ενοικίασης εργαζομένων, η επέκταση από τους 18 στους 36 μήνες του ανώτατου χρόνου δανεισμού των εργαζομένων παράλληλα με την επέκταση της εφαρμογής του θεσμού στον δημόσιο τομέα, η επέκταση από τα 2 στα 3 έτη του ανώτατου χρόνου ανανεώσεων των συμβάσεων προσωρινής απασχόλησης, η επέκταση από τους 6 στους 9 μήνες ανά ημερολογιακό έτος της διάρκειας της εκ περιτροπής εργασίας(4ήμερα, 3ήμερα), η κατάργηση των προσαυξήσεων στην αμοιβή της μερικής απασχόλησης στις περιπτώσεις των υπερωριών και της εργασίας μικρότερης των 20 ωρών εβδομαδιαίως.

δ) Η αποδιάρθρωση του συστήματος των συλλογικών διαπραγματεύσεων και των συλλογικών συμβάσεων εργασίας αποτελεί το ενδιάμεσο στάδιο που οδηγεί στην εξατομίκευση των εργασιακών σχέσεων και του τρόπου διαμόρφωσης των μισθών. Με το πρώτο μνημόνιο αίρεται μια βασική αρχή του εργατικού δικαίου, εκείνη της ευνοϊκότερης ρύθμισης υπέρ του εργαζόμενου, μέσα από τη νομοθετική αναγνώριση της δυνατότητας να υπογράφονται επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις με δυσμενέστερο περιεχόμενο και να υπερισχύουν του αντίστοιχου των κλαδικών. Με το δεύτερο μνημόνιο μειώνεται ο γενικός κατώτατος μισθός, κατά 22%(και κατά 32% για τους νέους κάτω των 25 ετών), με νομοθετική παρέμβαση καταργώντας τον ρόλο της εθνικής γενικής συλλογικής ως εργαλείου διαμόρφωσης των κατώτατων αποδοχών σύμβασης που αντικαθίσταται στο εξής από υπουργική απόφαση, καθώς και την καταβολή επιδομάτων πολυετίας σε προσλαμβανόμενους μακροχρόνια ανέργους που αμείβονται με τον κατώτατο μισθό. Παράλληλα, αναστέλλονται οι αυξήσεις με συλλογικούς όρους σε βασικούς μισθούς, ωριμάνσεις και επιδόματα πολυετίας μέχρι το ποσοστό της ανεργίας να μειωθεί κάτω από το 10%, γεγονός που δεν προβλέπεται να επέλθει υπό τις ασκούμενες πολιτικές, σύμφωνα με εκτιμήσεις του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, πριν από το 2036. Θα πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι οι πρόσφατες αλλαγές στο σύστημα των συλλογικών συμβάσεων δεν επιδρούν μόνο στους γενικούς κατώτατους μισθούς αλλά, σε συνδυασμό με μέτρα του πρώτου και του δεύτερου μνημονίου, συντελούν στην διολίσθηση των μέσων μισθών προς τα κατώτατα επίπεδα των αποδοχών της μισθωτής εργασίας. Αυτό επιδιώκεται με τις ακόλουθες ρυθμίσεις:

- Με τη νομοθετική καθιέρωση του παγώματος των αυξήσεων στις ωριμάνσεις των μισθών.
- Με την αναστολή της επέκτασης της εφαρμογής των κλαδικών και ομοιεπαγγελματικών συμβάσεων στο σύνολο των εργαζομένων του κλάδου και του επαγγέλματος που ωθεί επιχειρήσεις να αποχωρούν από τις εργοδοτικές οργανώσεις που υπογράφουν σχετικές

συλλογικές συμβάσεις που τις δεσμεύουν, και άλλες να μην υποχρεώνονται να τις εφαρμόζουν υπογράφοντας ατομικές συμβάσεις δεσμευόμενες μόνο ως προς τα γενικά κατώτατα όρια.

- Με την παροχή της δυνατότητας υπογραφής επιχειρησιακών συλλογικών συμβάσεων που θα έχουν ως κατώτατο όριο τον γενικό κατώτατο μισθό μη δεσμευόμενες από τα όρια των αντίστοιχων κλαδικών συμβάσεων εισάγοντας τη δυνατότητα υπογραφής επιχειρησιακών συμβάσεων με το αντίστοιχο περιεχόμενο με ενώσεις προσώπων εργαζομένων, μια μορφή συλλογικής καρικατούρας χωρίς την συνδικαλιστική προστασία που παρέχει ο νόμος και που ενθαρρύνεται η δημιουργία τους από την εργοδοσία προκειμένου να εφαρμόζονται συλλογικές συμφωνίες για τη μείωση των μισθών.
- Με την μείωση του χρόνου επέλευσης της μετενέργειας των συλλογικών συμβάσεων σε περίπτωση λήξης ή καταγγελίας τους (από 6 σε 3 μήνες). Με αυτό τον τρόπο μειώνεται η κανονιστική ισχύς του περιεχομένου των συλλογικών συμβάσεων και η μετενέργεια στους ατομικούς όρους εργασίας αφορά, στο εξής, μόνο τον βασικό μισθό και τα επιδόματα τέκνων, εκπαίδευσης, πολυετίας και επικίνδυνης εργασίας. Οι όροι αυτοί όντας διαπραγματεύσιμοι με νέες ατομικές συμβάσεις οδηγούν στην εσπευσμένη αποδοχή των συνδικάτων να υπογράψουν συλλογικές συμβάσεις πριν από την παρέλευση του τριμήνου υπό την πίεση των όρων που θέτει η εργοδοσία προκειμένου να αποφευχθεί η εξατομίκευση των αμοιβών. –Με την κατάργηση της δυνατότητας μονομερούς προσφυγής στη διαιτησία σε περίπτωση αποτυχίας της μεσολάβησης. Η εξέλιξη αυτή έχει ως αποτέλεσμα τον περαιτέρω περιορισμό του ρόλου της διαιτησίας να επιλύει οριστικά τις συλλογικές διαφορές αφήνοντας μετέωρο τον τρόπο επίλυσής τους και ενισχύοντας την ανασφάλεια των εργαζομένων. Επιπλέον η διαιτησία δεν έχει στο εξής αρμοδιότητα να επιλαμβάνεται επί του συνόλου της συλλογικής διαφοράς, αλλά μόνο για το όριο του βασικού μισθού ανά επίπεδο διαπραγμάτευσης. Οι εξελίξεις αυτές αποθαρρύνουν την πλευρά της εργασίας να επιζητεί τη διαιτησία διότι, και στην περίπτωση που την αποδεχθεί η εργοδοσία, αυτή επιλαμβάνεται του βασικού μισθού ενώ παραμένει μετέωρο το πλαίσιο των επιδομάτων, τα θεσμικά ζητήματα αλλά και όλο το περιεχόμενο των κατακτίσεων που έχει επιτευχθεί από προγενέστερες συλλογικές ρυθμίσεις. Τα μέτρα αυτά συνηγορούν στην υπογραφή συλλογικών συμβάσεων από τα συνδικάτα υπό συνθήκες ιδιαίτερης πίεσης.
- Με την υποχρέωση προσήλωσης των μεσολαβητών και των διαιτητών στην ανάγκη μείωσης του μοναδιαίου κόστους εργασίας και ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων σε συνάρτηση με την πορεία του μισθολογικού κόστους.
- Με τις ρυθμίσεις αυτές επιχειρείται η πλήρης αποδιάρθρωση του συστήματος των συλλογικών συμβάσεων και του τρόπου επίλυσης των συλλογικών διαφορών μέσω του θεσμού της μεσολάβησης και της διαιτησίας ενισχύοντας υπέρμετρα την θέση της εργοδοσίας.

ε) Η ενίσχυση των όρων ευελιξίας και ελαστικοποίησης του εργάσιμου χρόνου αποτελεί μια ακόμη παράμετρο των ασκούμενων μνημονιακών πολιτικών. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνονται οι ρυθμίσεις για τη μείωση του κόστους της υπέρβασης του ωραρίου της ημερήσιας και εβδομαδιαίας απασχόλησης κατά 20% αναφορικά με την υπερεργασία και την υπερωριακή εργασία, η κατάργηση της πενθήμερης εβδομαδιαίας εργασίας στα καταστήματα, η επέκταση της δυνατότητας εφαρμογής της κυριακάτικης εργασίας στο σύνολο της χώρας, η διευκόλυνση της εφαρμογής

της ελαστικής διευθέτησης του χρόνου εργασίας με την αυξομείωση των ωραρίων στο πλαίσιο των αναγκών της επιχείρησης μέσα από συλλογικές συμφωνίες με τις ενώσεις προσώπων που μεταφράζονται με τη συναίνεση 4 τουλάχιστον εργαζόμενων για τις επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερα από 20 άτομα.

3. Συνέπειες των μέτρων για την εργασία από την εφαρμογή των μνημονίων

Η ένταση της οικονομικής κρίσης και τα μνημονιακά μέτρα διαμορφώνουν μια νέα κατάσταση στην αγορά εργασίας και ένα νέο εργασιακό τοπίο που παγιώνεται, έντονα διαφοροποιημένο συγκριτικά με την εικόνα που καταγράφονταν πριν από την εκδήλωση της κρίσης και την υπογραφή των δανειακών συμβάσεων (INE/ΓΣΕΕ 2014). Οι συνέπειες των μέτρων των μνημονίων συμπυκνώνονται στα ακόλουθα:

α) Η διόγκωση της ανεργίας που προσεγγίζει το 28% με τους 1.350.000 ανέργους το 2014 για να μειωθεί κατά 2 μονάδες μέχρι σήμερα (από το 9% και τους 450.000 αντίστοιχα των αρχών του 2009), αποτελεί οδυνηρή συνέπεια της κρίσης και των μνημονιακών μέτρων ανατροφοδότησης της ύφεσης. Το ποσοστό αυτό υπερβαίνει το ιστορικό ανώτατο ποσοστό που καταγράφηκε στα τέλη της δεκαετίας του '50, περίοδο έξαρσης της εξωτερικής μετανάστευσης. Εκτιμάται, μάλιστα, ότι το ποσοστό της πραγματικής, και όχι της στατιστικής, ανεργίας είναι υψηλότερο κατά 3, τουλάχιστον, εκατοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με τα επίσημα καταγεγραμμένα μεγέθη. Αν δε συνυπολογισθεί ο αριθμός των 150.000 που μεταναστεύουν στο εξωτερικό κατά την περίοδο της κρίσης, την ίδια στιγμή που περισσότεροι από 300.000 προσανατολίζονται στην εξωτερική μετανάστευση, ο αριθμός της πραγματικής ανεργίας είναι κατά πολύ μεγαλύτερος. Στην κατηγορία των ανέργων οι μακροχρόνια άνεργοι συνθέτουν την πλειοψηφία (το 75% από το 58% στην αρχή της κρίσης) ενώ στην κατηγορία των νέων ηλικίας έως 25 ετών η ανεργία εκτοξεύεται από το 29% στο 60% σε διάστημα μιας πενταετίας και παρά τα μέτρα μείωσης του εργασιακού κόστους της ηλικιακής αυτής κατηγορίας που λαμβάνονται από το 2012. Επισημαίνεται, τέλος, ότι η επιδότηση της ανεργίας στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα χαμηλή σε ύψος και σε διάρκεια, ως ειδικότερη ένδειξη του ελλειμματικού κοινωνικού κράτους, αφού αυτή δεν αντιστοιχεί σε ποσοστό αναπλήρωσης του απολεσθέντος μισθού, αλλά στο 57% του γενικού κατώτατου (361 ευρώ σήμερα μετά τη μείωση κατά 100 ευρώ ακολουθώντας τη μείωση των κατώτατων αμοιβών), ενώ η ανώτατη διάρκειά της περιορίζεται στους 12 μήνες, μη καλύπτοντας τους μακροχρόνια ανέργους και συμπληρώνοντας ένα μεγάλο κατάλογο περιορισμών για την χορήγηση του επιδόματος ανεργίας. Στα μνημονιακά μέτρα συγκαταλέγεται η δημιουργία όρων ατομικής επιδότησης της ανεργίας σύμφωνα με την οποία ο άνεργος επιδοτείται κατ' ανώτατο όριο 400 ώρες σε διάστημα τριετίας. Οι εξελίξεις αυτές συντελούν στη δραματική μείωση του ποσοστού των επιδοτούμενων ανέργων που μεταφράζονται σε μονοψήφια ποσοστά.

β) Η συρρίκνωση των μισθών αποτελεί το βασικό επακόλουθο των πολιτικών λιτότητας που κυμαίνεται από 15% έως και 60%. Αυτή οφείλεται στις οριζόντιες περικοπές των αποδοχών στον δημόσιο τομέα (μείωση από 20% έως και 55%) και στη μείωση των μισθών στον ιδιωτικό τομέα

οφειλόμενη στην αποδιάρθρωση των συλλογικών συμβάσεων, στην εξατομίκευση των αμοιβών και στην μετατροπή της πλήρους απασχόλησης σε ευέλικτη εργασία. Στον ιδιωτικό τομέα εκτιμάται ότι οι μεσοσταθμικές μισθολογικές μειώσεις που καταγράφονται μέσω επιχειρησιακών συλλογικών συμβάσεων και ατομικών συμβάσεων εργασίας είναι της τάξης του 22% και 24% αντίστοιχα υπερβαίνοντας κατά πολύ το μνημονιακό στόχο μείωσης του μοναδιαίου κόστους εργασίας κατά 15%. Τέλος, εκτιμάται από το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας ότι οι μισθοί κατά το 90% των συμβάσεων εργασίας προκύπτουν με βάση την ατομική διαπραγμάτευση αντί της συλλογικής λόγω των, καθοριστικής σημασίας, αλλαγών αποδιάρθρωσης στο σύστημα των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Η δραματική αυτή συρρίκνωση των μισθών επηρεάζεται από την υπέρμετρη ενίσχυση της θέσης της εργοδοσίας με την παροχή της διευκόλυνσης των απολύσεων και της δυνατότητας μετατροπής των συμβάσεων σε ευέλικτη και χαμηλότερης αμοιβής εργασία.

γ) Η διόγκωση του φαινομένου της υποχώρησης της πλήρους απασχόλησης υπέρ της ευελιξίας που αντιστοιχεί στο 52% των νέων συμβάσεων συνοδεύεται κατά την περίοδο των μνημονίων και από τις πρακτικές μετατροπής των συμβάσεων πλήρους σε μερική απασχόληση κατά 350% και σε εκ περιτροπής εργασία, με μειωμένες μέρες εργάσιμης εβδομάδας, που στην περίπτωση που το μέτρο επιβάλλεται μονομερώς από τον εργοδότη η σχετική αύξηση προσεγγίζει το 1.300% !!! Η εξέλιξη αυτή οδηγεί στην συρρίκνωση των αμοιβών μέχρι και 60% και στην παράλληλη μείωση μισθών και ωραρίων απασχόλησης εφόσον το 15% των συμβάσεων εκ περιτροπής εργασίας παραπέμπει σε απασχόληση μιας ημέρας την εβδομάδα διογκώνοντας την εργασιακή ανασφάλεια και επισφάλεια.

δ) Στο πλαίσιο της εργασιακής ανασφάλειας εντάσσεται και η εκτίναξη, κατά την τελευταία τετραετία, του ποσοστού της ανασφάλιστης εργασίας από το 22% στο 40% με πολλαπλές παρενέργειες στο επίπεδο των μισθών και στα ασφαλιστικά ταμεία.

ε) Η εκτόξευση της ανεργίας, η βίαιη συρρίκνωση των μισθών, η φορολογική αφαίμαξη των μέσων και χαμηλών εισοδημάτων και η μείωση των παροχών από την αποδυνάμωση και αυτού του ασθενικού ελληνικού κράτους πρόνοιας στην αύξηση από το 21% στο 33% του ποσοστού της φτώχειας, κατά 27% των αστέγων κατά την τελευταία 4ετία και την καταγραφή 4.000 αυτοκτονιών οφειλόμενων στην οικονομική κρίση κατά το ίδιο χρονικό διάστημα.

στ) Η μείωση δραματική μείωση των μισθών σε συνδυασμό με τη διατήρηση ή και την αύξηση των τιμών σε βασικά αγαθά, η φορολογική επιδρομή και μείωση των κοινωνικών παροχών συντελούν στη μείωση κατά 50% της αγοραστικής δύναμης των μισθωτών κατά την περίοδο της κρίσης και των μνημονίων. Πρόκειται για μια διαδικασία φτωχοποίησης της μισθωτής εργασίας που τροφοδοτεί με μαζικό τον τρόπο την κατηγορία των νεόπτωχων.

ζ) Η επιδείνωση της κατάστασης στην αγορά εργασίας ωθούν μεγάλο τμήμα του εργατικού δυναμικού στην αναζήτηση απασχόλησης στο εξωτερικό. Σύμφωνα με το δίκτυο Europass 350.000 βιογραφικά συμπληρώθηκαν για μετανάστευση στο εξωτερικό ενώ ήδη 200.000 έχουν ήδη μεταναστεύσει κατά την περίοδο της κρίσης. Θα πρέπει δε να επισημανθεί ότι η μεγάλη πλειοψηφία των ενδιαφερομένων συνιστά ειδικευμένο εργατικό δυναμικό, φαινόμενο που, εκτός από τις κοινωνικές επιπτώσεις που συνεπάγεται, αποτελεί και τεράστια παραγωγική απώλεια για μια χώρα που έχει επενδύσει στην εκπαίδευσή του, με αποτέλεσμα η ελληνική αγορά εργασίας να κάνει ιδιαίτερα παραγωγικό και εξειδικευμένο δυναμικό την ίδια στιγμή που είναι υποδοχέας μεγάλου κύματος μεταναστών, κατά κανόνα ανειδίκευτων.

η) Η απορρύθμιση του εργατικού δικαίου αποτελεί σημαντική εξέλιξη από τα μέτρα που λαμβάνονται κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης και του μνημονίου. Η εξέλιξη αυτή είναι αποτέλεσμα της αποδιάρθρωσης του συστήματος των συλλογικών διαπραγματεύσεων και των συλλογικών συμβάσεων που ενισχύει την προοπτική εξατομίκευσης των εργασιακών σχέσεων, της ελαστικοποίησης του εργάσιμου χρόνου, της χαλάρωσης της προστασίας του εργαζόμενου από την απόλυση, και τον περιορισμό του ρόλου της σταθερής και πλήρους απασχόλησης.

θ) Η αποδυνάμωση του ρόλου των συλλογικών συμβάσεων και ειδικότερα εκείνου των κεντρικών διαπραγματεύσεων συνεπιφέρουν την αποδυνάμωση του συνδικαλιστικού κινήματος και κυρίως των κεντρικών και κλαδικών οργανώσεων μεταφέροντας τη διαπραγμάτευση στη μονάδα της επιχείρησης που ενισχύει τη διαπραγματευτική ικανότητα του εργοδότη. Η αποδιάρθρωση του συστήματος των συλλογικών συμβάσεων αποτελεί ένα ενδιάμεσο στάδιο στη στρατηγική της πιο επιθετικής έκφρασης του κεφαλαίου που αποσκοπεί στην πλήρη εξατομίκευση των όρων εργασίας και στην συρρίκνωση του ρόλου της συλλογικής έκφρασης των εργαζομένων επιδιώκοντας καθοριστικά πλήγματα στο θεσμό του συνδικάτου. Η αξιοποίηση μάλιστα του διανομορφωμένου κοινωνικού ρεύματος που αποθεώνει την αξία της ατομικότητας σε βάρος των συλλογικών αξιών και ευνοείται από την γραφειοκρατικοποίηση μεγάλης μερίδας της συνδικαλιστικής εκπροσώπησης οδηγεί και στην περαιτέρω συρρίκνωση του ρόλου των συνδικάτων με την επιβολή νέων περιορισμών στην άσκηση της απεργίας.

ι) Η δημιουργία των προϋποθέσεων για την διαμόρφωση ενός νέου εργασιακού τοπίου αποσκοπεί στην παγίωση ενός νέου εργασιακού περιβάλλοντος με αμοιβές και δικαιώματα που θα οδηγούν σε βαλκανιοποίηση των εργασιακών σχέσεων, που αποτελεί και μνημονιακή δέσμευση που απορρέει από το δεύτερο μνημόνιο ώστε οι μισθοί στην Ελλάδα να συγκλίνουν με τους μισθούς των υπόλοιπων βαλκανικών χωρών.

ια) Η κρίση, τα μνημόνια, η απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων και η συντελούμενη συμπίεση των μισθών, αν και επιφέρουν βίαιη φτωχοποίηση της ελληνικής κοινωνίας και υποβάθμιση του περιεχομένου της εργασίας, αναδεικνύουν και τους μεγάλους ωφελημένους της κρίσης. Καταρχάς στην κατηγορία αυτή υπάγονται όσοι επενδύουν ή μετά από το τέλος της ύφεσης επιχειρήσουν να επενδύσουν εκμεταλλεζόμενοι ένα περιβάλλον ιδιαίτερα συμπιεσμένου εργατικού κόστους που θα εγγυάται υψηλή κερδοφορία του κεφαλαίου. Στο ίδιο πλαίσιο συγκαταλέγεται και το αναμενόμενο όφελος των υποψηφίων επενδυτών που θα κληθούν να προβούν σε εξαγορές δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών σε υλοποίηση των αθρόων ιδιωτικοποιήσεων που σχεδιάζονται. Ειδικότερα, οι ιδιώτες επενδυτές δεν επωφελούνται μόνο από τη σοβαρή μείωση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα που συντελείται κατά την τελευταία διετία, αλλά και από τις σημαντικές αλλαγές που συντελούνται κατά την ίδια χρονική περίοδο στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων. Το εργασιακό καθεστώς στον ευρύτερο δημόσιο τομέα έχει υποβαθμισθεί αισθητά σε σχέση με το αντίστοιχο που ίσχυε πριν από την έλευση του μνημονίου. Επιπλέον, οι ιδιωτικοποιήσεις που ακολουθούν θα οδηγούν τους εργαζόμενους σε εργασιακό καθεστώς ιδιωτικού τομέα που πλέον λειτουργεί με σαφώς υποβαθμισμένους όρους σε σύγκριση με τα αντίστοιχα ισχύοντα πριν από τα μνημονιακά μέτρα. Εν ολίγοις, οι πρώην εργαζόμενοι του δημόσιου τομέα του 2009 απασχολούμενοι πλέον σε ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις θα διαπιστώνουν πως μέσα σε ένα συντομότερο χρονικό διάστημα αλλάζουν, με όρους σταδιακής υποβάθμισης, 3 επιμέρους εργασιακά καθεστώτα! Τέλος, η μείωση των εισοδημάτων, ανατροφοδοτώντας την ύφεση,

ενισχύει την συρρίκνωση του αριθμού των επιχειρήσεων (περί τις 180.000), κυρίως μικρομεσαίων με αποτέλεσμα να εκτοπίζεται μεγάλο μέρος τους από την αγορά προς όφελος μεγάλων οικονομικών συμφερόντων που εποφθαλμιούν να καταλάβουν το χαμένο μερίδιο της αγοράς που δημιουργείται από τον αφανισμό τους στο πλαίσιο της ενίσχυσης της συγκέντρωσης και της συγκεντροποίησης του κεφαλαίου.

4. Εργασία, τρίτο μνημόνιο και κίνδυνοι επέκτασης της απορρύθμισης

Η υπογραφή του τρίτου μνημονίου επιφέρει δύο νέα στοιχεία αναφορικά με την εργασία. Πρώτον δεν αφήνει περιθώρια ανατροπών των μνημονιακών μέτρων της γενικευμένης εργασιακής απορρύθμισης γεγονός που ενισχύει την παγίωση της εικόνας που έχει διαμορφωθεί στην ελληνική αγορά εργασίας με τα δύο πρώτα μνημόνια. Και δεύτερον, ανοίγει νέα πεδία για πρόσθετες νομοθετικές παρεμβάσεις που αποσκοπούν στην πλήρη αποδιοργάνωση και αποδόμηση του όλου πλαισίου που διέπει το περιεχόμενο των ατομικών και συλλογικών εργασιακών σχέσεων καταργώντας και νέα στοιχεία από το εναπομείναν προστατευτικό πλαίσιο για την εργασία (Γ. Κουζής 2016).

Ειδικότερα και σε ό,τι αφορά στα ζητήματα αγοράς εργασίας στο πλαίσιο του τρίτου μνημονίου επισημαίνονται τα εξής:

α) Στα πρώτα ήδη ψηφισθέντα μέτρα του τρίτου μνημονίου συγκαταλέγεται η πρόταξη των απαιτήσεων των τραπεζών από εκείνες των εργαζομένων για καταβολή δεδουλευμένων και αποζημιώσεων απόλυσης σε περίπτωση εκκαθάρισης των επιχειρήσεων που έχουν οδηγηθεί σε πτώχευση. Και αυτό σε μια περίοδο που η καθυστέρηση καταβολής δεδουλευμένων μισθών αποτελεί γενικευμένη πρακτική που συνεπάγεται, σε γενικευμένη κλίμακα, καθυστερήσεις μισθών πέραν του δμήνου και του έτους...

β) Οι μαζικές αποκρατικοποιήσεις και η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος σε δημόσιους οργανισμούς και επιχειρήσεις που απορρέουν από τα ψηφισθέντα μέτρα τον Μάιο του 2016 ενισχύουν τις τάσεις σημαντικών αρνητικών αλλαγών στο περιεχόμενο των εργασιακών σχέσεων που συνήθως επιβάλλουν οι εκάστοτε νέοι επενδυτές

γ) Η γραπτή συμφωνία προβλέπει ότι οποιαδήποτε αλλαγή στην αγορά εργασίας προϋποθέτει την έγκριση των δανειστών παράλληλα με τη δέσμευση για υποχρέωση της ελληνικής πλευράς στη μη επάνοδο στα προ μνημονίων ισχύοντα λόγω του αντιαναπτυξιακού περιεχομένου τους. Οι δεσμεύσεις αυτές αποδυναμώνουν το ενδεχόμενο κατάργησης των εκατοντάδων μνημονιακών διατάξεων εργασιακής απορρύθμισης που επιβλήθηκαν ως αναπτυξιακά μέτρα εφόσον η ενδεχόμενη ανατροπή τους ερμηνεύεται από τους δανειστές ως αντιαναπτυξιακή επιλογή.

δ) Η συμφωνία για επανεξέταση του καθεστώτος των ομαδικών απολύσεων, της λειτουργίας της συλλογικής δράσης των εργαζομένων και της αδήλωτης εργασίας, καθώς και των συλλογικών διαπραγματεύσεων μετά από αίτημα της ελληνικής κυβέρνησης δημιουργεί εύλογα ερωτήματα. Και τούτο διότι σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται η πίεση των δανειστών για περαιτέρω διευκόλυνση των απολύσεων με έμφαση στην απελευθέρωση των ομαδικών απολύσεων, ο περιορισμός των συνδικαλιστικών αδειών και της άσκησης του απεργιακού δικαιώματος με την κα-

θιέρωση του όρου της πλειοψηφίας των εγγεγραμμένων μελών του συνδικάτου για την κήρυξη της απεργίας, και την επαναφορά (μετά από τη σχετική κατάργηση το 1982) του lock out.

ε) Στο πλαίσιο των σχετικών για τα εργασιακά θέματα διαπραγματεύσεων κυκλοφορούν πληροφορίες για πρόσθετες απαιτήσεις των δανειστών, πέραν των όσων έχουν συμφωνηθεί, ώστε να αποτελέσουν αντικείμενο της διαπραγμάτευσης. Εάν ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα οι πληροφορίες αυτές, και δεν διαρρέονται έντεχνα για επικοινωνιακούς λόγους με πολλαπλές σκοπιμότητες, πρόκειται για μέτρα περαιτέρω μείωσης του μισθολογικού κόστους, όπως η πρόσθετη μείωση του γενικού κατώτατου μισθού, η τυπική κατάργηση του 13^{ου} και 14^{ου} μισθού (έχουν ήδη απολεσθεί 3 μισθοί), η καθιέρωση των ελεύθερων οικονομικών ζωνών που παραπέμπει σε ειδικό μισθολογικό, ασφαλιστικό και φορολογικό καθεστώς, η περαιτέρω μείωση του κόστους των υπερωριών σε συνδυασμό με την εισαγωγή πρόσθετων μέτρων ελαστικοποίησης του εργάσιμου χρόνου, μέτρο που αποσκοπεί στη μη πληρωμή των προσαυξήσεων για την υπερωριακή απασχόληση επιτυγχάνοντας επιπλέον συμπίεση του εργατικού κόστους.

στ) Η επανεξέταση των θεμάτων της αγοράς θα πρέπει να ανταποκρίνεται, σύμφωνα πάντοτε με το τρίτο μνημόνιο, στις «βέλτιστες» ευρωπαϊκές πρακτικές με τα εύλογα ερωτήματα ως προς την ερμηνεία τους. Θα αναφέρεται, δηλαδή, στα υψηλά standards προστασίας της εργασίας που διαμόρφωσαν το μεταπολεμικό ευρωπαϊκό κοινωνικό κεκτημένο; Ή αντιθέτως, θα παραπέμπει στις διογκούμενες ευρωπαϊκές πρακτικές ανατροπής του από τους ίδιους τους ευρωπαίους ιθύνοντες χάριν της ανταγωνιστικότητας; Κρίσιμο, λοιπόν, είναι το πλαίσιο συσχετισμού δυνάμεων μέσα στο οποίο θα διεξάγονται οι νέες διαπραγματεύσεις. Σε ποιες σύγχρονες καλές ευρωπαϊκές πρακτικές θα αναζητήσει στηρίγματα η ελληνική κυβέρνηση; Στις γερμανικές που άνοιξαν δρόμους στην αποδιάρθρωση των συλλογικών συμβάσεων στην Ευρώπη και εφάρμοσαν εκτεταμένα τα mini-jobs των 8 εκ. νεόπρωτων εργαζομένων με εβδομαδιαίο ωράριο μικρότερο και του 12ωρου και μηνιαία αμοιβή έως 600 ευρώ ώστε να εισάγεται το κατώτατο ωρομίσθιο αντί του κατώτατου μηνιαίου μισθού; Στις πρόσφατες ιταλικές των τελευταίων χρόνων με άξονα την απελευθέρωση των απολύσεων; Στις γαλλικές και στις βελγικές των πρόσφατων κυμάτων εργασιακής απορρύθμισης, που επικροτεί δημόσια ο πρόεδρος της Κομισιόν Γιούνκερ, με τις πρόσθετες διευκολύνσεις για απολύσεις, την αύξηση των ωραρίων και την έμμεση κατάργηση του 35ωρου και του 38ωρου που ισχύει στις χώρες αυτές, ακόμη και με τη θέσπιση 10ωρης ημερήσιας εργασίας για τους γάλλους ανήλικους μαθητευόμενους με αμοιβές που αντιστοιχούν στο 29%-53% του κατώτατου μισθού; Ποιες πρόσφατες ευρωπαϊκές εμπειρίες δεν κινούνται στην περαιτέρω αύξηση του ορίου στις ομαδικές απολύσεις και στον περιορισμό του απεργιακού δικαιώματος;

Στο ίδιο πάντα πλαίσιο η επανεξέταση των συλλογικών διαπραγματεύσεων γεννά ερωτήματα ως προς το περιεχόμενο και το εύρος των τυχόν αλλαγών. Η ελληνική κυβέρνηση θα υπερασπισθεί το νομοσχέδιο της πρώτης κυβέρνησης Σύριζα για τις συλλογικές συμβάσεις που, από ατομία, δεν κατατέθηκε στην Βουλή σε μια ευνοϊκότερη πολιτικά συγκυρία από τη σημερινή, και που, όντως, συνιστούσε καλή ευρωπαϊκή πρακτική και καταργούσε 14 σχετικές μνημονιακές διατάξεις; Μήπως, τελικά, οδηγηθεί στη διατήρηση κρίσιμων διατάξεων, στο πλαίσιο των «βέλτιστων» ευρωπαϊκών παραδειγμάτων, που διαιωνίζουν την αποδιάρθρωση του τρόπου διαμόρφωσης των μισθών και την εξατομίκευσή τους; Ποια πολιτική αυταπάτη ή σκοπιμότητα υποβαθμίζει τον καθοριστικό ρόλο της Ευρώπης στη δημιουργία του ελληνικού «εργασιακού μεσαίωνα» εστιάζοντας ή και περιορίζοντας τις κριτικές στον αναντίρρητα άκρως νεοφιλελεύθερο

ρόλο του ΔΝΤ, όταν μάλιστα τα 2/3(και σήμερα τα ¾) των δανειστών είναι ευρωπαϊκοί θεσμοί; Και όταν μάλιστα στα επίσημα ευρωπαϊκά κείμενα «συνταγματοποιείται» ο νεοφιλελευθερισμός που αποτελεί την πιο ακραία και επιθετική έκφραση του κεφαλαίου, που για την υλοποίηση των επιλογών του παρακάμπτονται με κραυγαλέο τρόπο στοιχειώδεις κοινοβουλευτικές διαδικασίες και σε εθνικό επίπεδο(πχ. ψήφιση νομοσχεδίων 7.500 σελίδων σε 2 μέρες, επιβολή αυτόματου «κόφτη» σε δημόσιες δαπάνες στην Ελλάδα, παράκαμψη του κοινοβουλίου για την επιβολή της αλλαγής του εργατικού κώδικα στη Γαλλία).

5. Επίλογος

Το ελληνικό παράδειγμα της περιόδου της κρίσης και των μνημονίων και η παγίωση των αποτελεσμάτων που συνεπάγονται τα μέτρα για την αγορά εργασίας συνιστούν και ένα πείραμα αναφορικά με τις σχεδιαζόμενες γενικότερες αλλαγές στην ευρωπαϊκή αγορά εργασίας. Ως ακραία έκφραση, μάλιστα, απορρύθμισης των εργασιακών σχέσεων ίσως αποτελεί και πείραμα εργασιακής κινεζοποίησης χωρών του ευρωπαϊκού νότου με ιδιαίτερα, μάλιστα, εκπαιδευμένο εργατικό δυναμικό στο πλαίσιο μιας συνολικότερης απορρύθμισης της εργασίας στην Ευρώπη. Η απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων, μέσα από ανώδυνες διατυπώσεις για ριζική μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας, αποτελεί σταθερή επιλογή των ευρωπαϊκών πολιτικών των τελευταίων δεκαετιών, που υιοθετούν τους όρους της νεοφιλελεύθερης παγκοσμιοποίησης και της «απελευθέρωσης» της αγοράς εργασίας, προσθέτοντας αυξημένες δόσεις στο ελληνικό παράδειγμα και μετατρέποντας μια χώρα του ευρώ σε ειδική οικονομική ζώνη. Υπό το άλλοθι της κρίσης υλοποιείται ένα απόλυτα επιτυχημένο πείραμα στην Ελλάδα για γενικότερες εξελίξεις στη γηραιά ήπειρο, παρά την αποτυχία των διακηρυγμένων στόχων των μνημονιακών προγραμμάτων. Θα πρέπει δε να επισημανθεί ότι δεν είναι ανεξάρτητος ο ρόλος των κεντρικών ευρωπαϊκών θεσμών που συμμετέχουν στο κουαρτέτο των δανειστών από την, εν κρυπτώ σχεδιαζόμενη και πέραν κάθε δημοκρατικής νομιμοποίησης, Διατλαντική Συμφωνία Ελεύθερου Εμπορίου(ΤΤΙΡ), μεταξύ Ευρώπης και ΗΠΑ. Συμφωνία που επίμονα επιδιώκεται και, αν επιτευχθεί μετά την πρώτη αποτυχημένη αντίστοιχη απόπειρα εφαρμογής της πολυμερούς συμφωνίας του ΟΟΣΑ στα τέλη της δεκαετίας του '90, οδηγεί στην πλήρη άλωση του ευρωπαϊκού κοινωνικού κεκτημένου και στην απόλυτη ολοκλήρωση της νεοφιλελεύθερης παγκοσμιοποίησης απαλλάσσοντας τις πολυεθνικές από την εφαρμογή της εργατικής, ασφαλιστικής, φορολογικής και περιβαλλοντικής νομοθεσίας των ευρωπαϊκών κρατών υπό την απειλή ποινών για διαφυγόντα κέρδη. Και όταν, μάλιστα, ιδιωτικά δικηγορικά γραφεία, θα αναλαμβάνουν, ως διεθνή δικαστήρια, την επίλυση διαφορών μεταξύ κρατών και «επενδυτών», επιβάλλοντας ποινές στα κράτη και επισφραγίζοντας, με τυπικούς πλέον όρους, την παγκόσμια δικτατορία των αγορών...

Ενδεικτική Βιβλιογραφία

- Αλιπράντης Ν.(επιμ) (2008): Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο, Παπαζήσις, Αθήνα.
- Γαβρόγλου Σ.(2009): Οψεις ευελιξίας στην Ελλάδα και στην Ευρώπη, ΠΑΕΠ, Αθήνα.
- Δεδουσόπουλος Α.(2000): Η κρίση στην αγορά εργασίας: Ρύθμιση, ευελιξίες, απορρύθμιση, Τυπωθήτω, Αθήνα.
- Esping- Andersen G.(ed.)(2000): Why deregulate labor markets? Oxford University Press, Oxford.
- European Commission(1998-2015): Employment in Europe: Annual reports, Employment and Social Affairs, Brussels.
- European Commission(2007): The modernization of labor legislation; Green Paper, Employment and Social Affairs, Brussels.
- European Commission(2005): The evolution of labor law in Europe, Employment and Social Affairs, Brussels.
- Ζαμπαρούκου Σ, Κιούση Μ, (επιμ.) (2014): Κοινωνικές όψεις της κρίσης στην Ελλάδα, Πεδίο, Αθήνα.
- ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ(1998-2016): Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση: Ετήσιες Εκθέσεις, Αθήνα.
- ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥα(2008-2013): Οι εργασιακές σχέσεις στην Ευρώπη και στην Ελλάδα: Ετήσιες Εκθέσεις, Αθήνα.
- Κουζής Γ.(2001): Εργασιακές σχέσεις και ευρωπαϊκή ενοποίηση: Ευελιξία και απορρύθμιση ή αναβάθμιση της εργασίας; Μελέτες ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, αρ. 14, Αθήνα.
- Κουζής Γ.(2007): Το Πράσινο Βιβλίο για τον εκουχρονισμό της εργατικής νομοθεσίας: Παρατηρήσεις, Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων,, Τευχ. 45.
- Κουζής Γ.(2008): Ευελιξία και ασφάλεια(flexicurity): Μια κριτική προσέγγιση, Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη, Άνοιξη 2008, Τομ.3, Τευχ.1.
- Κουζής Γ.(2010): Η πορεία της νεοφιλελεύθερης απορρύθμισης της εργασίας και το άλλοθι της κρίσης από το συλλογικό τόμο Βατικιώτης Λ. κλπ «Ο χάρτης της κρίσης: Το τέλος της αυταπάτης», Αθήνα: Τόπος.
- Κουζής Γ.(2011): Η εργασία στη δίνη της οικονομικής κρίσης και του μνημονίου: Δέκα επισημάνσεις, Περιοδικό Ουτοπία Τευχ.97, Νοεμβριος –Δεκέμβριος.
- Κουζής Γ.(2016): Εργασία, μνημόνια και η υποτίμηση του ρόλου της Ευρώπης, <https://tvxs.gr/news/egrapsan-eipan/ergasia-mnimonia-kai-y-yprotimisi-toy-roloy-tis-europis>
- Νεγρεπόντη- Δελιβάνη Μ.(2007): Μεταρρυθμίσεις: Το ολοκαύτωμα των εργαζομένων στην Ευρώπη, Λιβάνης, Αθήνα.
- Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας(2019-15): Ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων.
- Τραυλός-Τζανετάτος Δ.(1990): Το εργατικό δίκαιο σε κρίσιμη καμπή, Οδυσσεάς, Αθήνα.

Καθεστώτα Ευημερίας και Έλλειψη Στέγης: Τι Είδους Σχέση;

Ανδρέας Φερώνας,

Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Νίκος Κουραχάνης,

Μεταδιδακτορικός Ερευνητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περίληψη

Το άρθρο διερευνά τη σχέση μεταξύ των ευρύτερων χαρακτηριστικών της δομής των καθεστώτων ευημερίας με το φαινόμενο της έλλειψης στέγης. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, στο πρώτο μέρος επιχειρείται μια επισκόπηση της βιβλιογραφίας περί καθεστώτων ευημερίας και της σύνδεσής τους με το φαινόμενο της έλλειψης στέγης. Το δεύτερο μέρος περιλαμβάνει την εμπειρική διερεύνηση, η οποία διενεργείται με τη συγκριτική ανάλυση πρωτογενών στατιστικών δεδομένων και την ποιοτική επεξεργασία εκθέσεων και κειμένων που αναφέρονται σε εθνικές στρατηγικές για την έλλειψη στέγης σε έξι χώρες εκπροσώπους των καθεστώτων ευημερίας. Το βασικό συμπέρασμα που προκύπτει από την ανάλυση είναι ότι οι δυσκολίες απόδειξης μιας ευθύγραμμης σχέσης μεταξύ καθεστώτων ευημερίας και έλλειψης στέγης επιβεβαιώνονται. Η διαθεσιμότητα αξιόπιστων και συγκρίσιμων πρωτογενών δεδομένων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την περαιτέρω διερεύνηση ενός, μέχρι σήμερα, ανεξερεύνητου προβλήματος ακραίας φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

Λέξεις - κλειδιά: Καθεστώτα Ευημερίας, Έλλειψη Στέγης, Συγκριτική Κοινωνική Πολιτική

Abstract

This article explores the relationship between the broader structure and characteristics of welfare regimes with the phenomenon of homelessness. To this end, the first section provides a review of the literature on welfare regimes and their connection with the phenomenon of home-

lessness. The second section contains the empirical investigation, in the form of a comparative analysis of primary statistical data and a qualitative analysis of reports and documents relating to national strategies on homelessness in six countries, representatives of the respective welfare regimes. What comes out from the analysis is a confirmation of the difficulty to prove a linear relationship between welfare regimes and homelessness. The availability of reliable and comparable primary data is a prerequisite for further exploration of a hitherto unexplored problem of extreme poverty and social exclusion.

Keywords: *Welfare Regimes, Homelessness, Comparative Social Policy*

1. Εισαγωγή

Το άρθρο αυτό αποσκοπεί στη διερεύνηση της σχέσης του φαινομένου έλλειψης στέγης (homelessness) με την ευρύτερη δομή των καθεστώτων ευημερίας (welfare regimes). Ειδικότερα, επιχειρεί να εξετάσει το βαθμό εγκυρότητας της υπόθεσης εργασίας σύμφωνα με την οποία η μορφή και η έκταση του συγκεκριμένου κοινωνικού προβλήματος ακολουθεί τη γενικότερη φιλοσοφία των ταξινομήσεων των καθεστώτων ευημερίας. Ως εκ τούτου, τα κεντρικά ερωτήματα που διέπουν την ανάλυση είναι: Καθεστώτα ευημερίας που χαρακτηρίζονται από διευρυμένη κοινωνική παρέμβαση και γενναιόδωρες παροχές εμφανίζουν και περιορισμένα φαινόμενα έλλειψης στέγης; Και αντίστροφα, καθεστώτα ευημερίας που χαρακτηρίζονται από υπολειμματική κοινωνική πολιτική εμφανίζουν εκτεταμένα φαινόμενα έλλειψης στέγης; Είναι, εν κατακλείδι, δυνατόν να αναδειχθεί μια ευθύγραμμη σχέση μεταξύ των ποσοτικών και ποιοτικών χαρακτηριστικών της έλλειψης στέγης και των καθεστώτων ευημερίας στα οποία εμφανίζονται;

Η συγκριτική έρευνα σχετικά με την ταξινόμηση των καθεστώτων ευημερίας έχει γνωρίσει μεγάλη ανάπτυξη κατά τις τελευταίες δυόμισι δεκαετίες. Η μελέτη του G. Esping-Andersen (1990) έδωσε νέα δυναμική, αναζωπυρώνοντας την σχετική συζήτηση και προσφέροντας την βάση για επιμέρους, αλλά, διακριτές προσθήκες. Ενδεικτικά αναφέρουμε τη συνεισφορά του Ferrera (1996) για την ύπαρξη ενός Νότιου ή Μεσογειακού καθεστώτος, τον συνεχιζόμενο διάλογο για την πιθανότητα ύπαρξης ενός διακριτού καθεστώτος ευημερίας που να περιλαμβάνει τις χώρες της πρώην Κεντρικής – Ανατολικής Ευρώπης (Deacon 1992) ή τον εντοπισμό πιθανών διαφοροποιημένων τροχιών που ακολουθούν συγκεκριμένες υπο-ομάδες του (πχ. Συντηρητικό Μετακομμουνιστικό [Toots and Bachmann, 2010] και Φιλελεύθερο Μετα-κομμουνιστικό [Lendvai, 2009]) και τέλος, την διεύρυνση της συζήτησης για την ταξινόμηση καθεστώτων ευημερίας εκτός Ευρώπης, όπως για παράδειγμα του Κομφουκιανικού καθεστώτος για τις χώρες της νοτιο-ανατολικής Ασίας (Alspater 2006, Croissant 2004, Walker and Wong 2005).

Με δεδομένη την ωρίμανση του επιστημονικού διαλόγου για τα καθεστώτα ευημερίας, προκαλεί εντύπωση το περιορισμένο ερευνητικό ενδιαφέρον για τη συσχέτισή τους με το φαινόμενο της έλλειψης στέγης (homelessness). Κι αυτό γιατί η έλλειψη στέγης συνιστά μια ακραία μορφή

φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού και αντικατοπτρίζει σε μεγάλο βαθμό τη συνολική επίδοση και αποτελεσματικότητα κάθε συστήματος κοινωνικής προστασίας. Πράγματι, η επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας αναδεικνύει έναν περιορισμένο αριθμό μελετών που εστιάζουν σε επιμέρους πτυχές αυτής της σχέσης. Ενδεικτικά αναφέρουμε (α) τη μελέτη των Benjaminsen et al. (2009) που επιχειρούν μια συγκριτική διερεύνηση της έλλειψης στέγης στο Φιλελεύθερο και το Σοσιαλδημοκρατικό καθεστώς ευημερίας, (β) τη μελέτη της Dyb (2013) που επιχειρεί να διαπιστώσει αν οι πολιτικές για την έλλειψη στέγης που εφαρμόζονται στο Σοσιαλδημοκρατικό καθεστώς ακολουθούν τα ευρύτερα χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου καθεστώτος ή προσιδιάζουν προς μια λογική νεοφιλελεύθερης προέλευσης, (γ) τη μελέτη των Benjaminsen and Dyb (2010), που εξετάζουν την σχέση των καθεστώτων ευημερίας με την έλλειψη στέγης συναρτώοντας τα ωστόσο με τον τύπο στεγαστικής πολιτικής που ακολουθεί κάθε χώρα – εκπρόσωπος και (δ) την συγκριτική εμπειρική διερεύνηση των Fitzpatrick and Stephens (2014), που με βασικό ερμηνευτικό εργαλείο το ρόλο των κοινωνικών αξιών, επιχειρούν να συσχετίσουν το φαινόμενο της έλλειψης στέγης με τα ευρύτερα καθεστώτα ευημερίας. Τέλος, δεν πρέπει να παραλείψουμε κι έναν αριθμό μελετών που εστιάζουν αμιγώς στη συγκριτική διερεύνηση των συστημάτων στεγαστικής πολιτικής (housing systems) (ενδεικτικά Kemeny 1995, Teller 2010).

Στο πλαίσιο αυτό, η φιλοδοξία του παρόντος άρθρου είναι να συμβάλει στη σχετική συζήτηση, επιχειρώντας μια πρώτη απόπειρα σκιαγράφησης ορισμένων βασικών διαστάσεων της σχέσης μεταξύ των καθεστώτων ευημερίας και των τρόπων διαχείρισης και διαμόρφωσης των φαινομένων έλλειψης στέγης. Η διάρθρωση του άρθρου έχει ως εξής: στην ενότητα που ακολουθεί επιχειρείται μια επισκόπηση της βιβλιογραφίας περί καθεστώτων ευημερίας και της σύνδεσής τους με το φαινόμενο της έλλειψης στέγης. Η τρίτη ενότητα περιλαμβάνει την εμπειρική διερεύνηση, η οποία διενεργείται με τη συγκριτική ανάλυση πρωτογενών στατιστικών δεδομένων και την ποιοτική επεξεργασία εκθέσεων και κειμένων που αναφέρονται σε εθνικές στρατηγικές για την έλλειψη στέγης σε έξι χώρες εκπροσώπους των καθεστώτων ευημερίας. Το άρθρο κλείνει με την ενότητα των συμπερασμάτων, όπου γίνεται μια προσπάθεια αναστοχασμού πάνω στη βασική υπόθεση εργασίας, υπό το φως των ευρημάτων της εμπειρικής διερεύνησης.

2. Η Θεωρία

2.1. Καθεστώτα Ευημερίας

Εικοσιπέντε χρόνια μετά τη δημοσίευσή της, η μελέτη του Esping-Andersen με τίτλο *Οι Τρεις Κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας*, εξακολουθεί να συγκροτεί τη βάση κάθε σύγχρονης έρευνας στο πεδίο της συγκριτικής κοινωνικής πολιτικής (Abrahamson, 1999, Scruggs and Allan, 2006, Arts and Gelissen, 2010). Συνεχίζοντας μια μακρά κοινωνιολογική παράδοση θεμελιωμένη στην επαγωγική σκέψη και την κατασκευή «ιδεοτύπων»¹ (Weber, (1904 [1949]) και υπερ-

1. Όπως υπογραμμίζει ο M. Weber, «η κατασκευή ενός συστήματος αφηρημένων και ως εκ τούτου αμιγώς τυπικών (formal) προτάσεων..., αποτελεί το μοναδικό τρόπο ανάλυσης και πνευματικής πειθάρχησης της πολυπλοκότητας της κοινωνικής ζωής» (1904 [1949]:87).

βαίνοντας τη γραμμική κατηγοριοποίηση προηγούμενων ταξινομήσεων των κρατών πρόνοιας, σύμφωνα με τη γενναιοδωρία τους (welfare effort) εκτιμώμενη μονοδιάστατα ως το συνολικό επίπεδο των κοινωνικών δαπανών (πχ. Wilensky 1975), η μελέτη του Esping-Andersen πρότεινε μια νέα τυπολογία βασισμένη στις ουσιώδεις διαφορές μεταξύ των κρατών πρόνοιας που δεν είναι ποσοτικές αλλά ποιοτικές. Θεωρώντας ως «στενό» (narrow) τον παραδοσιακό ορισμό του *κράτους πρόνοιας*, ως του παραδοσιακού πεδίου της κοινωνικής βελτίωσης μέσω εισοδηματικών μεταβιβάσεων και κοινωνικών υπηρεσιών (Πετμεζίδου 2014:57), εισήγαγε τον όρο *καθεσιώια κρατών ευημερίας* (welfare state regimes), ο οποίος εστιάζει την ανάλυση στους τρόπους αλληλεπίδρασης των θεσμών που διέπουν την πρωτογενή και δευτερογενή διανομή στο πλαίσιο μιας ιστορικά προσδιορισμένης πολιτικής οικονομίας του κάθε έθνους. Στη βάση αυτή ανέπτυξε ένα τριπλό κριτήριο για την ταξινόμηση των *καθεσιώιων ευημερίας*: πρώτον, το βαθμό *από-εμπορευματοποιήσεως* (de-commodification) που επιτυγχάνουν, δηλ. το βαθμό στον οποίο τα άτομα και οι οικογένειες μπορούν να υποστηρίξουν έναν κοινωνικά αποδεκτό βιοτικό επίπεδο ανεξάρτητα από τη συμμετοχή στην αγορά, δεύτερον, τον αντίκτυπο τους στην κοινωνική διαστρωμάτωση, δηλαδή το βαθμό της αναδιανομής, της μείωσης της φτώχειας, και της εξίσωσης του εισοδήματος που επιτυγχάνουν και τρίτον, την προτεραιότητα που δίνουν στο ρόλο του κράτους και της αγοράς αντίστοιχα για την αντιμετώπιση των κοινωνικών αναγκών (Esping-Andersen 1990). Η μελέτη καταλήγει στη διάκριση μεταξύ τριών *καθεσιώιων ευημερίας* - το φιλελεύθερο, το συντηρητικό-κορπορατιστικό και το σοσιαλδημοκρατικό - αναδεικνύοντας με τον τρόπο αυτό και τις σαφείς επιρροές του από την προγενέστερη τυπολογία του Titmuss (1974)².

Το **φιλελεύθερο** καθεστώς - με αντιπροσωπευτικότερα παραδείγματα τις ΗΠΑ, Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία και σε μικρότερο βαθμό τον Καναδά, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία - επιτυγχάνει χαμηλό βαθμό από-εμπορευματοποιήσεως, με τους πολίτες να έχουν καθόλου ή ασθενή κατοχυρωμένα κοινωνικά δικαιώματα και τις παροχές να είναι σχεδιασμένες με τέτοιο τρόπο, ώστε να αποτελούν ένα ύστατο «δίκτυ ασφαλείας» σε περιπτώσεις έσοχης ανάγκης. Η ευημερία των πολιτών θεωρείται ότι εξασφαλίζεται κυρίως μέσω της συμμετοχής τους στην αγορά, της διασφάλισης των ίσων ευκαιριών και της οικονομικής ανάπτυξης και όχι μέσω των κρατικών παροχών. Μεταξύ των τριών καθεσιώιων το φιλελεύθερο καθεστώς είναι το λιγότερο αναδιανεμητικό με τις κοινωνικό-οικονομικές ανισότητες να θεωρούνται όχι μόνο ανεκτές αλλά και φυσικές. Το **συντηρητικό κορπορατιστικό** καθεστώς - που αφορά κυρίως στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης (Γερμανία, Γαλλία, Αυστρία) - επιτυγχάνει μέτριο έως υψηλό βαθμό από-εμπορευματοποιήσεως, έχοντας ως κύριους στόχους τη διατήρηση της κοινωνικής θέσης που επιτεύχθηκε στην αγορά εργασίας και την υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη. Ο βαθμός αναδιανομής είναι επίσης μέτριος, αφού χαρακτηρίζεται από την λειτουργία γενναιοδωρων συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης για τους μισθωτούς, στα οποία οι παροχές συνδέονται με τις εισφορές και μέτρια επιδόματα για τους φτωχούς, ενώ και τα δύο μαζί συνδέονται με το ύψος του συνολικού εισοδήματος που επιτυγχάνεται. Στο συντηρητικό κόσμο ευημερίας η *οικογένεια* θεωρείται - μαζί με το κράτος

2. Η τυπολογία του Esping-Andersen (1990) αντλεί ρητά από αυτή του R. Titmuss (1974), αφού υπάρχουν σημαντικές ομοιότητες μεταξύ φιλελεύθερου και υπολειμματικού, συντηρητικού και βιομηχανικής επίδοσης και σοσιαλδημοκρατικού και θεσμικού/αναδιανεμητικού μοντέλου. Μια βασική διάκριση είναι ότι, ενώ Titmuss εστιάζει στο κράτος πρόνοιας με το στενότερο ορισμό του, ο Esping-Andersen διευρυνε τον ορισμό αυτό ώστε να συμπεριλάβει και τη σχέση κράτους-αγοράς (Powell and Barrientos, 2011:73).

- κύρια πηγή της ευημερίας. Κατά συνέπεια τόσο το φορολογικό σύστημα όσο και οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης έχουν σχεδιαστεί για την υποστήριξη του αρχηγού της οικογένειας. Τέλος, το **σοσιαλ-δημοκρατικό** καθεστώς – που αφορά κυρίως στις Σκανδιναβικές χώρες και ιδιαίτερα τη Σουηδία - έχει σχεδιαστεί με σκοπό την επίτευξη ενός υψηλού βαθμού από-εμπορευματοποίησης, δηλαδή για την εμπέδωση των κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη ανεξάρτητα από το καθεστώς απασχόλησης. Το κράτος αποτελεί το κύριο φορέα παροχής των κοινωνικών υπηρεσιών και έχει την συνολική ευθύνη για την ευημερία των πολιτών. Το καθεστώς αυτό ενσωματώνει προγράμματα κατά της φτώχειας και προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης σε συστήματα προσβάσιμα σε όλους τους πολίτες, επιτυγχάνοντας μια εκτενή αναδιανομή και είναι μακράν το πιο επιτυχημένο στην επίτευξη των μακροπρόθεσμων μειώσεων των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων.

Στα χρόνια που ακολούθησαν, η συγκριτική έρευνα για την «ταξινόμηση των καθεστώτων ευημερίας» (Welfare Modelling Business) (Powell and Barrientos, 2011) αναπτύχθηκε με ταχύτατους ρυθμούς. Η τυπολογία του Esping-Andersen επηρέασε καθοριστικά τον μετέπειτα επιστημονικό διάλογο, αποτελώντας ταυτόχρονα και η ίδια αντικείμενο κριτικής. Επικρίθηκε, μεταξύ άλλων, (α) για την ανεπαρκή εξέταση συγκεκριμένων πτυχών των καθεστώτων ευημερίας ως κριτηρίων για την ταξινόμηση, όπως της διάστασης του φύλου (Sainsbury 1994, Lewis and Ostner 1994, Daly 2000), του ρόλου των κοινωνικών υπηρεσιών (Kautto 2002, Babra 2005) και του ρόλου της πολιτικής (politics) (Navarro and Shi, 2001), (β) για το περιορισμένο εύρος των χωρών και καθεστώτων που περιλαμβάνει - βλ. σχετική συζήτηση για την ύπαρξη ενός μεσογειακού καθεστώτος για τις χώρες της νότιας Ευρώπης (Liebfreid 1992, Ferrera 1996, Bonoli 1997), ενός μετα-σοσιαλιστικού καθεστώτος για τις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης (Deacon 2000, Manning 2004, Aidukaite 2004), και ενός Κομφουκιανικού καθεστώτος για τις χώρες της νοτιο-ανατολικής Ασίας (Alspater 2006, Croissant 2004, Walker και Wong 2005), (γ) για τη μεθοδολογική της εγκυρότητα και αξιοπιστία (Kangas 1994, Pitzurello 1999), (δ) για την αδυναμία της να ερμηνεύσει τις διαφορές μεταξύ των καθεστώτων ευημερίας στην εποχή της μόνιμης λιτότητας και τις επιπτώσεις από τη μετάβαση στη μεταβιομηχανική κοινωνία (Powell and Barrientos, 2011) και (ε) για τη χρησιμότητα της ίδιας της έννοιας του «καθεστώτος» ευημερίας, δεδομένου ότι σύμπλοκες ιστορικές συνιστώσες καθορίζουν την ανάπτυξη των διαφόρων πεδίων κοινωνικής πολιτικής σε κάθε χώρα, με αποτέλεσμα οι τελευταίες να χαρακτηρίζονται από μεικτά συστήματα κοινωνικής πολιτικής (π.χ. Kasza 2002).

Σε μεταγενέστερη μελέτη του, ο Esping-Andersen (1999) επιχείρησε να ενσωματώσει στοιχεία της παραπάνω κριτικής, συμπληρώνοντας την έννοια της από-εμπορευματοποίησης με την έννοια της από-οικογενειοποίησης (de-familialism), διευρύνοντας περαιτέρω την εστίασή του στο τρίπτυχο κράτος-αγορά-οικογένεια (μικτή οικονομία της ευημερίας) και υιοθετώντας μια πιο τεκνοκρατική προσέγγιση, εστιάζοντας στους νέους κοινωνικούς κινδύνους (new social risks) ως απειλών για τα καθεστώτα ευημερίας. Ωστόσο, οι αλλαγές αυτές δεν οδήγησαν σε μια αναθεώρηση της τυπολογίας του 1990, αλλά στην περαιτέρω ενίσχυση και εδραίωσή της (Powell and Barrientos 2011).

Η συγκριτική έρευνα για την ταξινόμηση των καθεστώτων ευημερίας συνεχίζεται με αμείωτο ρυθμό μέχρι και σήμερα, πάντα με σημείο αναφοράς την τυπολογία του Esping-Andersen. Διαφορετικές μελέτες, αξιοποιώντας διαφορετικές θεωρητικές υποθέσεις και μεθοδολογικά εργαλεία, επιβεβαιώνουν, αναθεωρούν ή και διευρύνουν τα τρία καθεστώτα ευημερίας του (πχ. Castles and Mitchell 1993, Kangas 1994, Ferrera 1996, Bonoli 1997, Kautto 2002, Arts and

Gelissen 2002, Powell and Barrientos 2004, Scruggs and Allan, 2006, Bambra 2007, Castles and Obinger 2008). Για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου θα περιοριστούμε στη συνοπτική αναφορά δύο σημαντικών εξελίξεων. Η πρώτη αφορά στη διάκριση του **μεσογειακού ή νότιου καθεστώτος** ευημερίας, στα μέσα της δεκαετίας του '90, που περιλαμβάνει τις χώρες της νότιας Ευρώπης (Ferrera 1996). Το καθεστώς αυτό χαρακτηρίζεται από χαμηλό βαθμό από-εμπορευματοποίησης και αναδιανεμητικής λειτουργίας. Η κοινωνική προστασία παρουσιάζει μια «υβριδική» μορφή, συνδυάζοντας στοιχεία του συντηρητικού-κορπορατιστικού καθεστώτος στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης - με πολύ μεγάλο κατακερματισμό καθώς και έντονο δυισμό μεταξύ αυτών των «εντός» (insiders) και εκτός (outsiders) της αγοράς εργασίας - με σοσιαλδημοκρατικά στοιχεία στο πεδίο της υγειονομικής περίθαλψης. Ο τομέας των κοινωνικών υπηρεσιών είναι υπολειμματικός, με κύρια χαρακτηριστικά την ανομοιομορφία στην κάλυψη των κοινωνικών κινδύνων και την απουσία ενός αποτελεσματικού δικτύου ασφαλείας. Τέλος, χαρακτηρίζεται από πελατειακές πρακτικές, έντονη διασύνδεση δημόσιου ιδιωτικού τομέα στην παροχή υπηρεσιών καθώς και εκτεταμένη εξάρτηση από την οικογένεια ως φορέα παροχής φροντίδας (Ferrera 1996, Πετμεζίδου 2013).

Η δεύτερη αφορά στην έρευνα για το ενδεχόμενο ανάδυσης ενός ή περισσότερων διακριτών καθεστώτων ευημερίας στις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης (Deacon 1992). Εκεί η εξέλιξη του σχετικού διαλόγου φαίνεται να οδηγεί σε μια διττή διάκριση. Από τη μια πλευρά, διακρίνεται ένα **συντηρητικό μετα-κομμουνιστικό** καθεστώς, το οποίο απαρτίζουν χώρες της Κεντρικής Ευρώπης και το οποίο χαρακτηρίζεται από ένα περισσότερο γενναιόδωρο πλέγμα κοινωνικών παροχών (Lendvai 2009:22). Από την άλλη πλευρά, γίνεται η ομαδοποίηση ενός **φιλελεύθερου μετα-κομμουνιστικού** καθεστώτος που γεωγραφικά εντοπίζεται στις χώρες της Βαλτικής. Η εκδοχή αυτή διαθέτει εκτεταμένα τα χαρακτηριστικά των ευέλικτων μορφών απασχόλησης και της απουσίας συγκροτημένης εργατικής νομοθεσίας, εξαιτίας των νεοφιλελεύθερων μεταρρυθμίσεων με τις οποίες συνυφάνθηκε η μετάβαση (Toots and Bachmann 2010:40-1).

Η διάκριση μεταξύ των έξι παραπάνω καθεστώτων θεωρείται ότι αποτυπώνει με αρκετή σαφήνεια την «κοινωνική» πραγματικότητα στην Ευρώπη μέχρι σήμερα (Arts and Gelissen 2010) και θα αποτελέσει τη βάση για την εμπειρική διερεύνηση των υποθέσεων εργασίας του παρόντος άρθρου. Πρέπει, ωστόσο, στο σημείο αυτό να γίνουν δύο επισημάνσεις που θα φανούν ιδιαίτερα χρήσιμες κατά την εμπειρική διερεύνηση που θα ακολουθήσει. Πρώτον, ότι τα παραπάνω καθεστώτα ευημερίας συνιστούν «ιδεοτύπους» (ideal types) και δε θα πρέπει να συγχέονται με τα «πραγματικά καθεστώτα» (real types). Ο ίδιος ο Esping-Andersen (1990:28-29), άλλωστε, αναγνώριζε ότι οι χώρες/εκπρόσωποι του κάθε καθεστώτος ευημερίας δεν εμφανίζουν σε «καθαρή» (pure) μορφή τα χαρακτηριστικά των ιδεοτύπων, αλλά παραλλαγές τους (Ferragina and Seeleib-Kaiser 2011:3). Δεύτερον, ότι τα ευρωπαϊκά καθεστώτα ευημερίας δεν αποτελούν «αμετακίνητες οντότητες» (immovable objects) (Pierson, 1998) ή «παγωμένα τοπία» (frozen landscapes) (Esping-Andersen 1996). Κατά τις τελευταίες δεκαετίες μια σειρά ραγδαίων οικονομικών και κοινωνικών μεταβολών που σηματοδότησαν τη μετάβαση στη μεταβιομηχανική εποχή, όπως η παγκοσμιοποίηση, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η αποβιομηχάνιση, η μετανάστευση, η δημογραφική γήρανση, οι αλλαγές των εργασιακών και οικογενειακών προτύπων, αλλά και η πρόσφατη οικονομική κρίση, έχουν οδηγήσει τα ευρωπαϊκά καθεστώτα ευημερίας σε τροχιές αναδιάρθρωσης (recalibration): από τη νεοφιλελεύθερη περιστολή κατά τη δεκαετία του 80 μέχρι τα μέσα πε-

ρίπου της δεκαετίας του 90, την «ενεργό ευημερία» και την «κοινωνική επένδυση» τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια και μέχρι την έναρξη της κρίσης, έως την εκ νέου κατίσχυση του δόγματος λιτότητας στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης της τρέχουσας οικονομικής κρίσης (Πετρεζίδου 2014). Οι προκλήσεις αυτές αλληλεπιδρούν με διαφορετικό τρόπο με τις «τροχιές εξάρτησης» (path dependency) των παραπάνω διακριτών καθεστώτων ευημερίας και δημιουργούν διαφορετικά πλαίσια για τις μελλοντικές εξελίξεις.

2.2. Καθεστώτα Ευημερίας και Έλλειψη Στέγης

Η έλλειψη στέγης αποτελεί πιθανότατα μια από τις πιο αντιπροσωπευτικές διαστάσεις του πολυδιάστατου και πολυσύνθετου χαρακτήρα του κοινωνικού αποκλεισμού. Πρόκειται για ένα κοινωνικό φαινόμενο το οποίο χαρακτηρίζεται από ετερογένεια στις προσπάθειες κατανόησης του (Torgensen 1987, Kemeny 1995, Malpass and Murie 1999) αλλά και το ίδιο συνιστά το αποτέλεσμα της επίδρασης ενός ετερόκλητου φάσματος παραγόντων (Edgar 2009). Οι προκαταρκτικές αυτές επιστημονικές καταδεικνύουν και τις εγγενείς δυσκολίες της συγκριτικής διερεύνησής του, από τη στιγμή που η συγκριτική κοινωνική έρευνα προϋποθέτει τη δυνατότητα ύπαρξης ομογενοποιημένων συνόλων, προκειμένου να είναι συμβατή η μεταξύ τους σύγκριση.

Ο πολυσύνθετος χαρακτήρας του προβλήματος της έλλειψης στέγης, σε συνδυασμό με την απουσία πρωτογενών δεδομένων, τα οποία μάλιστα να είναι συμβατά σε συγκριτική προοπτική, αποτελεί ένα κρίσιμο εμπόδιο σε μια προσπάθεια συγκριτικής διερεύνησής του, καθώς και στον συσχετισμό του με την ευρύτερη συζήτηση περί καθεστώτων ευημερίας. Γεγονός που γίνεται αντιληπτό στις περιορισμένες μέχρι σήμερα απόπειρες. Οπωσδήποτε, η ύπαρξη αστέγων συμβολίζει τη μεγαλύτερη ή μικρότερη αποτυχία των καθεστώτων ευημερίας για εξάλειψη της απόλυτης φτώχειας. Οι Edgar et al. (1999) βασιζόμενοι στην τυπολογία του Esping-Andersen (1990) υποστήριξαν πως το φαινόμενο των αστέγων οδηγεί στη συνολική αμφισβήτηση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο, υπάρχουν συγκεκριμένες περιπτώσεις χωρών που οι διαστάσεις του προβλήματος γίνονται σαφώς πιο ορατές. Υπό αυτή την έννοια η τελική διαμόρφωση των ποιοτικών και των ποσοτικών χαρακτηριστικών του άστεγου πληθυσμού φαίνεται να επηρεάζεται από την ευρύτερη δομή και φιλοσοφία των καθεστώτων ευημερίας (Edgar et al. 1999:24).

Είναι όμως γεγονός ότι από την επισκόπηση της περιορισμένης διεθνούς βιβλιογραφίας δεν προκύπτουν οριστικά συμπεράσματα για τη σχέση αυτή. Η απουσία συγκρίσιμων πρωτογενών δεδομένων οδήγησε μέχρι πρόσφατα περισσότερο σε λογικές υποθέσεις, παρά σε εμπειρικές αποδείξεις. Για παράδειγμα, η μελέτη των Stephens and Fitzpatrick (2007) επεσήμανε ότι η φύση, όπως και η έκταση, της έλλειψης στέγης σχετίζεται με τα καθεστώτα ευημερίας και την επίδραση τους στα συστήματα στέγασης. Καθεστώτα ευημερίας που εμφανίζουν υψηλά επίπεδα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, όχι μόνο παρουσιάζουν μεγαλύτερη έκταση φαινομένων έλλειψης στέγης, αλλά και η ανθρωπογεωγραφία του άστεγου πληθυσμού προέρχεται από αίτια δομικών ή διαρθρωτικών παραγόντων και όχι ατομικών επιλογών. Αλλά και αντίστροφα, χώρες με χαμηλά επίπεδα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού είναι λογικό να εμφανίζουν λιγότερα φαινόμενα έλλειψης στέγης, με τα χαρακτηριστικά του άστεγου πληθυσμού να οφείλονται σε με-

γάλο βαθμό, σε ατομικές επιλογές, όπως η εξάρτηση από ναρκωτικές ουσίες ή αλκοόλ (Stephens and Fitzpatrick 2007:209). Εντούτοις, μεταγενέστερες εμπειρικές διερευνήσεις αντιμετωπίζουν με επιφυλακτικότητα τέτοιου είδους λογικές υποθέσεις, παρουσιάζοντας ενδείξεις μιας όχι απόλυτα ευθύγραμμης σχέσης μεταξύ καθεστώτων ευημερίας και έλλειψης στέγης.

Για παράδειγμα, η μελέτη των Benjaminsen et al. (2009), βασιζόμενη στην τυπολογία του Esping-Andersen (1990), επιχείρησε μια συγκριτική εξέταση των στρατηγικών αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης στα σοσιαλδημοκρατικά και τα φιλελεύθερα καθεστώτα ευημερίας. Τα αποτελέσματα της έρευνας αναδεικνύουν τη διαφορετική φύση των στεγαστικών συστημάτων των υπό εξέταση χωρών, που ωστόσο δεν ανταποκρίνονται πλήρως στα χαρακτηριστικά των καθεστώτων ευημερίας, εντός των οποίων ταξινομούνται (Benjaminsen et al. 2009: 43). Επίσης, μεταγενέστερη μελέτη των Fitzpatrick and Stephens (2014), εμπλουτισμένη αυτή τη φορά με εμπειρικά δεδομένα, επεδίωξε την εξακρίβωση της σχέσης μεταξύ καθεστώτων ευημερίας, κοινωνικών αξιών και φαινομένων έλλειψης στέγης. Για την συγκριτική διερεύνηση επιλέχθηκαν χώρες – εκπρόσωποι έξι καθεστώτων ευημερίας (φιλελεύθερο, κορπορατιστικό, σοσιαλδημοκρατικό, νότιο, φιλελεύθερο μετα-κομμουνιστικό και συντηρητικό μετα-κομμουνιστικό), με τα ευρήματα να αποδοθούν μερικώς κάποιες λογικές υποθέσεις σχετικά με τις προεκτάσεις των ευρύτερων χαρακτηριστικών των καθεστώτων ευημερίας. Ένα από τα σημαντικότερα συμπεράσματα που προέκυψαν είναι ότι τα καθεστώτα ευημερίας με εξισωτικές κοινωνικές πολιτικές (βλ. σοσιαλδημοκρατικό) δεν φαίνεται να επιδεικνύουν το σύννηθες διευρυμένο κοινωνικό τους ενδιαφέρον σε κοινωνικές ομάδες που δεν καταφέρνουν να προσαρμοστούν επαρκώς στις κυρίαρχες κοινωνικές αξίες. Στη Σουηδία, για παράδειγμα, παρατηρούνται σοβαρά εμπόδια στην παροχή βοήθειας σε όσους ανθρώπους εμφανίζουν προβλήματα αλκοολισμού ή εξάρτησης από ναρκωτικές ουσίες. Παράλληλα, στις συγκεκριμένες ομάδες παρατηρείται η ύπαρξη πρακτικών κοινωνικού ελέγχου, οι οποίες σε φιλελεύθερα κράτη ευημερίας μάλλον δεν θα ήταν αποδεκτές. Ενδιαφέρον παρουσιάζουν, επίσης, οι ισχυρισμοί ότι τα οικογενειοκεντρικά (familistic) καθεστώτα ευημερίας είναι αναποτελεσματικά στη παροχή προστασίας σε περιθωριοποιημένα άτομα εκτός οικογένειας. Για παράδειγμα, το Ηνωμένο Βασίλειο το οποίο διαθέτει μια ατομοκεντρική προσέγγιση, φαίνεται να εμφανίζει καλύτερη αποτελεσματικότητα στην προστασία των νέων σε ηλικία αστέγων από τις περιπτώσεις του Μεσογειακού, του Ηπειρωτικού ή του Μετα-κομμουνιστικού καθεστώτος (Fitzpatrick and Stephens 2014:229).

Τέτοιου είδους μελέτες δείχνουν ότι το εγχείρημα μιας ευθύγραμμης προέκτασης των ουσιαστικών χαρακτηριστικών των καθεστώτων ευημερίας δεν αποτυπώνει απόλυτα την πραγματική φυσιογνωμία των φαινομένων έλλειψης στέγης. Καθεστώτα ευημερίας τα οποία σε μακρο-επίπεδο εμφανίζουν γενναιόδωρες κοινωνικές παροχές δεν φαίνεται, σε μικρο-επίπεδο, να συμπεριφέρονται ανάλογα σε περιπτώσεις κοινωνικών ομάδων που θεωρούν ότι δεν σέβονται τις κυρίαρχες κοινωνικές αξίες (O'Sullivan 2010:72). Ή, ακόμη, οι μηχανισμοί ελέγχου του δημόσιου χώρου, για παράδειγμα στη Νορβηγία, εφαρμόζουν «τιμωρικές» πολιτικές για όσους καταλήγουν να είναι άστεγοι, εξαιτίας προβλημάτων αλκοολισμού (Dyb 2013:373-4). Μπορεί, επομένως, χώρες του Σοσιαλδημοκρατικού καθεστώτος να καταβάλουν μεγάλη προσπάθεια για την επίτευξη εξισωτικών κοινωνικών πολιτικών, όμως αυτή συνυφαίνεται με κυρίαρχες αξίες όπως η κοινωνική συνοχή, η συμμόρφωση της συμπεριφοράς στους κανόνες και η ατομική υπευθυνότητα (Fitzpatrick and Stephens 2014:229). Οι διαπιστώσεις αυτές δημιουργούν την ανάγκη μεγάλυ-

τερου αναστοχασμού και εμπειρικής εμβάθυνσης για να διαπιστωθεί αν αποτελούν εξαιρέσεις στον κανόνα ή σημαντικές μεταβολές της παραδοσιακής υφής των καθεστώτων ευημερίας.

3. Η Εμπειρική διερεύνηση

3.1. Η Μεθοδολογία της Έρευνας

Από την μέχρι τώρα ανάλυση έχει τεκμηριωθεί επαρκώς ότι η εξέταση της σχέσης των φαινομένων έλλειψης στέγης με την ευρύτερη διάρθρωση των καθεστώτων ευημερίας συνιστά ένα περίπλοκο εγχείρημα. Μια σειρά σημαντικών περιορισμών καθιστά την διατύπωση βεβαιωμένων, μάλλον, ανέφικτη. Για τον λόγο αυτό οι συσχετίσεις που θα επιχειρηθούν παρακάτω έχουν πειραματικό χαρακτήρα. Πρόκειται για μια πρώτη απόπειρα δοκιμών που δυσχεραίνεται από πολλούς παράγοντες. Ο πρώτος, σχετίζεται με τις εγγενείς δυσκολίες της ίδιας της συγκριτικής μεθόδου στις κοινωνικές επιστήμες (Mljaset and Clausen 2007) και ειδικότερα της εφαρμογής της στη συγκριτική μελέτη των καθεστώτων ευημερίας (Kennet 2013). Ο δεύτερος, αφορά στην εγγενή πολυπλοκότητα, τη διευρυμένη ποικιλομορφία και την υψηλή ετερογένεια που εμφανίζει η έλλειψη στέγης ως κοινωνικό φαινόμενο αλλά και ως αντικείμενο ακαδημαϊκής διερεύνησης. Τα φαινόμενα έλλειψης στέγης προκαλούνται από ετερόκλητα αίτια, εκδηλώνονται με διάφορες μορφές και μελετώνται πολύ-επιστημονικά και διεπιστημονικά από διαφορετικές επιστημονικές πειθαρχίες (ενδεικτικά Anderson 2003). Η αναγκαιότητα θεμελίωσης κοινής ορολογίας εκκρεμεί, με αποτέλεσμα τον κατακερματισμό ορισμών, μεθόδων και τεχνικών μέτρησης του προβλήματος μεταξύ των κρατών μελών (Busch-Geetsema 2014:89-90). Ο τρίτος, που εφάπτεται με τους δύο παραπάνω, αφορά στην αντικειμενική ανεπάρκεια ή την πλήρη απουσία συγκρίσιμων πρωτογενών δεδομένων για την έλλειψη στέγης στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών χωρών (Busch-Geertsema 2010). Παρότι ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες τα τελευταία χρόνια έχουν ξεκινήσει προσπάθειες προσέγγισης του φαινομένου (π.χ. Σουηδία, Γερμανία, Ιρλανδία), εξακολουθούν να είναι αδιαμφισβήτητα λίγες (FEANTSA 2012a:10). Η απουσία δεδομένων δημιουργεί σημαντικά εμπόδια στην εξαγωγή ασφαλών διαπιστώσεων βασισμένων σε στοιχεία, με αποτέλεσμα οποιαδήποτε απόπειρα να μοιάζει εφικτή μόνο μέσω της εξέτασης παράπλευρων διαστάσεων. Η έλλειψη αξιόπιστων πρωτογενών δεδομένων οφείλεται και στο γεγονός ότι η έλλειψη στέγης για χρόνια αποτέλεσε ένα κοινωνικό πρόβλημα με πολλές κρυφές και ανεξερευνητες όψεις, γεγονός που γεννά αντικειμενικές δυσκολίες. Για παράδειγμα, οι άστεγοι είναι ένας δυναμικός πληθυσμός, δεν διαθέτουν σταθερά σημεία διαμονής, πολλές φορές έχουν απωλέσει τα επίσημα έγγραφα τους, αντιμετωπίζουν δυσκολίες ή δισταγμούς στην πρόσβαση τους στις κοινωνικές υπηρεσίες (Edgar 2009).

Δεδομένων των παραπάνω περιορισμών και δυσκολιών, η παρούσα εμπειρική διερεύνηση της σχέσης της έλλειψης στέγης με τα καθεστάτα ευημερίας διέπεται από μεθοδολογικούς περιορισμούς. Όσον αφορά το ζήτημα ορισμού της έλλειψης στέγης, η παρούσα εργασία υιοθετεί την ταξινόμηση της ευρωπαϊκής τυπολογίας ETHOS της FEANTSA (2006). Ειδικότερα, θα εστιάσει στις δύο πρώτες κατηγορίες της, που αναφέρονται αποκλειστικά στην έλλειψη στέγης και όχι ευρύ-

τερα σε ζητήματα στεγαστικού αποκλεισμού. Αυτές είναι η κατηγορία των αστέγων που ζουν στο δρόμο (homeless), καθώς και αυτή των στερούμενων κατοικίας (houseless). Αποκλείονται λοιπόν από τον πληθυσμό της παρούσας έρευνας η τρίτη και η τέταρτη κατηγορία της ΕΤΗΟΣ που αναφέρονται στο στεγαστικό αποκλεισμό, δηλαδή στους ανθρώπους που ζουν σε επισφαλείς συνθήκες στέγασης (people living in insecure accommodation) και σ' αυτούς που διαβιούν σε ανεπαρκή ή ακατάλληλα καταλύματα (people living in inadequate accommodation). Έπειτα, θα περιοριστούμε στην αξιοποίηση των εμπειρικών δεδομένων που είναι διαθέσιμα. Τέτοιου είδους παρεμφερείς δείκτες, για τους δομικούς παράγοντες για παράδειγμα, μπορεί να είναι τα ποσοστά φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού ή τα ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας (Eliot and Krivo 1991).

Λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς αυτούς, η εμπειρική διερεύνηση της βασική υπόθεσης εργασίας θα επιχειρηθεί με δύο τρόπους. Πρώτον με την περιγραφική ανάλυση στατιστικών στοιχείων, αξιοποιώντας πρωτογενή δεδομένα από τις σχετικές βάσεις δεδομένων της Eurostat και του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για την Έλλειψη Στέγης. Δεύτερον με την επισκόπηση πρωτογενών επίσημων κειμένων, όπως οι εθνικές στρατηγικές των υπό εξέταση χωρών, αλλά και δευτερογενών δεδομένων από τη διεθνή βιβλιογραφία σχετικά με τους τρόπους αντιμετώπισης του προβλήματος της έλλειψης στέγης στις υπό εξέταση χώρες. Για την κατά το δυνατόν ευκρινέστερη εικόνα σε ένα, εκ προοιμίου, θολό συγκριτικό τοπίο επιλέχθηκαν έξι χώρες - εκπρόσωποι των καθεστώτων ευημερίας που ομαδοποιήθηκαν στην δεύτερη ενότητα της εργασίας. Βασικό κριτήριο για την επιλογή τους αποτέλεσε η μεγαλύτερη δυνατή διαθεσιμότητα συγκρίσιμων πρωτογενών δεδομένων. Στη βάση αυτή οι χώρες που επιλέχθηκαν είναι οι εξής: Σουηδία (Σοσιαλδημοκρατικό), Γερμανία (Κορπορατιστικό), Ιρλανδία (Φιλελεύθερο), Ελλάδα (Νότιο), Σλοβενία (Συντηρητικό Μετα-κομμουνιστικό) και Πολωνία (Φιλελεύθερο Μετα-κομμουνιστικό). Η εμπειρική διερεύνηση που ακολουθεί φιλοδοξεί στην έναρξη ενός διαλόγου που μέχρι σήμερα χαρακτηρίζεται από υπανάπτυξη και πολλά ανεξερεύνητα σημεία.

3.2. Παρουσίαση και Ανάλυση των Δεδομένων

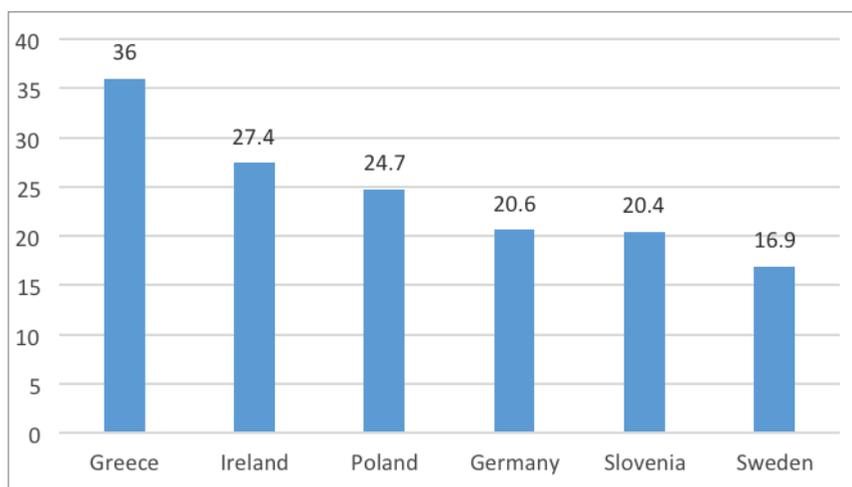
Στην ενότητα αυτή θα παρουσιαστεί η ανάλυση των διαθέσιμων πρωτογενών στοιχείων που αναφέρονται στη σχέση καθεστώτων ευημερίας και έλλειψης στέγης. Η εμπειρική διερεύνηση συνδυάζει την αξιοποίηση ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων. Όσον αφορά τα πρώτα, επιχειρείται μια συγκριτική ανάλυση στατιστικών δεδομένων που αναφέρονται (α) σε ευρύτερους δομικούς παράγοντες που επιδρούν στον κίνδυνο εμφάνισης του φαινομένου της έλλειψης στέγης (πχ. φτώχεια, κοινωνικός αποκλεισμός, κλπ.), και (β) σε ζητήματα που σχετίζονται ειδικότερα με τις πολιτικές για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης (πχ. στεγαστική αποστέρηση, παροχή κοινωνικής κατοικίας κλπ). Όσον αφορά τα δεύτερα, επιχειρείται η συγκριτική ανάλυση δύο σημαντικών διαστάσεων για την ποιότητα και την πληρότητα των πολιτικών που αναπτύσσονται για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης. Αυτά είναι η συστηματικότητα στην καταγραφή του ίδιου του κοινωνικού φαινομένου αλλά, πρωτίστως, η ύπαρξη και ο τύπος των εθνικών στρατηγικών για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης, που αποτελούν σημαντικές βοηθητικές παραμέτρους για την κατανόηση της υπό εξέταση σχέσης.

3.2.1 Ποσοτική ανάλυση: Συγκριτική Παρουσίαση Πρωτογενών Στατιστικών Δεδομένων

Η συγκριτική ανάλυση που επιχειρείται εδώ αφορά σε παράγοντες οι οποίοι, άμεσα ή έμμεσα, συναρτώνται με πτυχές του φαινομένου της έλλειψης στέγης. Οι σχετικοί πίνακες αναφέρονται σε δείκτες, όπως ο κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, η μακροχρόνια ανεργία, τα ποσοστά φτωχών νοικοκυριών επί του συνολικού πληθυσμού, η διαθεσιμότητα κοινωνικής κατοικίας επί του συνολικού ποσοστού κτιριακού αποθέματος, η σοβαρή στεγαστική αποστέρηση και τέλος η ποιότητα των υπηρεσιών κοινωνικής κατοικίας.

Στον πίνακα 1 παρουσιάζονται τα επίπεδα κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στις έξι χώρες εκπροσώπους των καθεστώτων ευημερίας που επιλέχθηκαν. Τα ποσοστά αυτά σε μεγάλο βαθμό δίνουν ένα γενικό τόνο για τη διάρθρωση και την δομή των καθεστώτων ευημερίας και αντανακλούν το εύρος και την έκταση των κοινωνικών προβλημάτων που κάθε κοινωνία αντιμετωπίζει. Παράλληλα, αποτελούν ένα δομικό παράγοντα που ευνοεί την εμφάνιση φαινομένων έλλειψης στέγης.

Πίνακας 1: Ποσοστά Κινδύνου Φτώχειας και Κοινωνικού Αποκλεισμού επί του Συνολικού Πληθυσμού το Έτος 2014



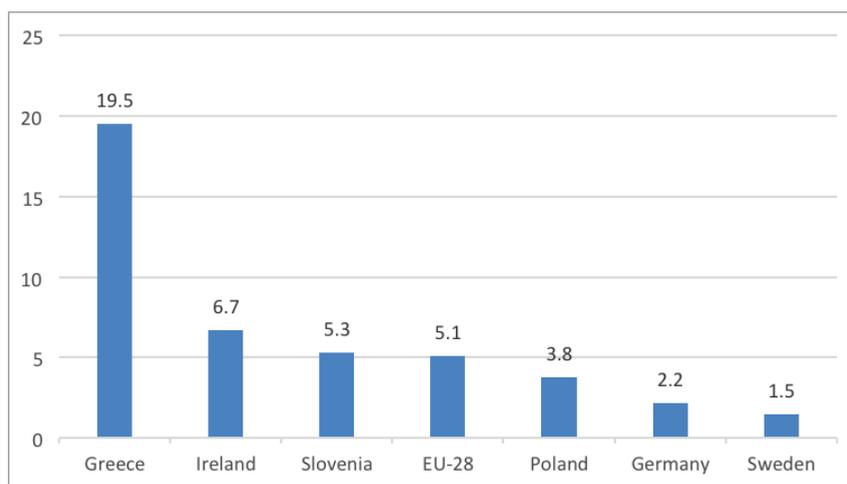
Πηγή: Eurostat 2016a

Από μια πρώτη ανάγνωση του πίνακα 1 προκύπτουν κατά κύριο λόγο αναμενόμενα αποτελέσματα. Τα μεγαλύτερα ποσοστά κινδύνου φτώχειας ή/και κοινωνικού αποκλεισμού - πάνω από τον μέσο όρο στην ΕΕ-28 (24,5%) – εμφανίζουν οι χώρες εκπρόσωποι του Φιλελεύθερου, του Φιλελεύθερου Μετα-κομμουνιστικού και του Νότιου καθεστώτος ευημερίας. Πρόκειται αντίστοιχα για την Ιρλανδία, η οποία ξεπερνά τον μέσο όρο κατά τρεις περίπου ποσοστιαίες μονάδες (27,4%), την Πολωνία, η οποία κινείται λίγο πάνω από τον μέσο όρο (24,7%), και για την Ελλάδα που αποκλίνει σημαντικά από τις υπόλοιπες πέντε χώρες και κατά περίπου 12 ποσοστιαίες μονάδες πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (36%). Γεγονός που ερμηνεύεται από τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης και του αυστηρού δημοσιονομικού ελέγχου που της έχει επιβληθεί κατά

την τελευταία πενταετία. Από την άλλη πλευρά, τα χαμηλότερα ποσοστά εμφανίζουν οι εκπρόσωποι του Σοσιαλδημοκρατικού καθεστώτος (Σουηδία 16.9%), του Κορπορατιστικού (Γερμανία 20,6%) αλλά και του Συντηρητικού Μετα-κομμουνιστικού (Σλοβενία 20,4%). Αξίζει να σημειωθεί ότι η εκπρόσωπος του Συντηρητικού Μετα-κομμουνιστικού καθεστώτος (Σλοβενία) φαίνεται οριακά να τα καταφέρνει καλύτερα από αυτή του Κορπορατιστικού (Γερμανία), επιτυγχάνοντας μέσα στην κρίση να διατηρεί καλύτερα επίπεδα προστασίας για τα χαμηλότερα κοινωνικοοικονομικά στρώματα απ' ό,τι καθεστώτα με ισχυρή παράδοση κοινωνικής πολιτικής.

Στον πίνακα 2 παρουσιάζονται τα ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας στις έξι εκπροσώπους των καθεστώτων ευημερίας που επιλέχθηκαν. Η μακροχρόνια ανεργία συνιστά έναν ακόμη σημαντικό δομικό παράγοντα εμφάνισης της έλλειψης στέγης, καθώς η συμμετοχή στην αγορά εργασίας αποτελεί τη βασική πηγή εισοδήματος. Η έλλειψη του τελευταίου για μεγάλο χρονικό διάστημα και σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες, όπως η απουσία ιδιόκτητης κατοικίας ή στήριξης από το οικογενειακό ή ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον, είναι δυνατόν να αποτελέσει σοβαρό παράγοντα κινδύνου για έλλειψη στέγης. Επομένως δεν μπορεί, παρά να συμπεριλαμβάνεται σε οποιαδήποτε σχετική εξέταση. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του πίνακα, οι χώρες που εμφανίζουν υψηλότερα ποσοστά από τον μέσο όρο της ΕΕ-28 είναι εκείνες του Φιλελεύθερου (Ιρλανδία 6,7%), του Συντηρητικού Μετα-κομμουνιστικού (Σλοβενία 5,3%) και του Νότιου καθεστώτος (Ελλάδα 19,5%), με την τελευταία να αποκλίνει και σ' αυτή την περίπτωση σε μεγάλο βαθμό από τις υπόλοιπες (περίπου 14,5 ποσοστιαίες μονάδες πάνω από τον μέσο όρο). Αντίθετα, τα χαμηλότερα ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας εμφανίζουν η Γερμανία (2,2%), γεγονός αναμενόμενο αν αναλογιστεί κανείς την μεγάλη έμφαση που δίνει το Κορπορατιστικό καθεστώς στην παράμετρο της απασχόλησης, αλλά και η Σουηδία (1,5%), που επίσης διακρίνεται παραδοσιακά για την αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης της. Αξιοσημείωτη είναι, τέλος, η επίδοση της εκπροσώπου του Φιλελεύθερου Μετα-κομμουνιστικού καθεστώτος (Πολωνία 3,8%), που επιτυγχάνει να κινηθεί κάτω από τον μέσο όρο σε μια κρίσιμη δομική διάσταση για την εμφάνιση του κινδύνου έλλειψης στέγης.

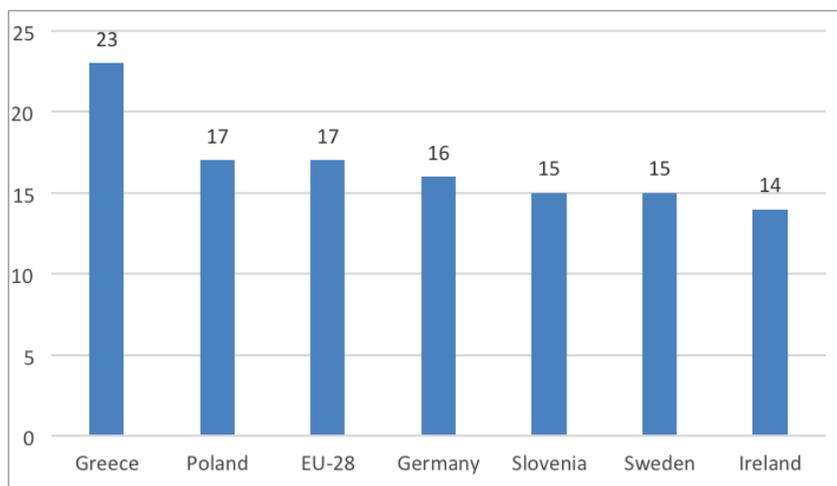
Πίνακας 2: Συνολικά Ποσοστά Μακροχρόνιας Ανεργίας κατά το Έτος 2014



Πηγή: Eurostat 2016b

Οι πίνακες που ακολουθούν αξιοποιούν στατιστικά δεδομένα που αφορούν ειδικότερα στο φαινόμενο της έλλειψης στέγης και προέρχονται από μελέτη του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για την Έλλειψη Στέγης της FEANTSA (2015), με αντικείμενο την επισκόπηση των φαινομένων στεγαστικού αποκλεισμού στην Ευρώπη. Στον πίνακα 3 παρουσιάζεται το ποσοστό των φτωχών νοικοκυριών επί του συνολικού πληθυσμού το 2013. Ο δείκτης αυτός είναι ιδιαίτερα σημαντικός, καθώς τα φτωχά νοικοκυριά είναι εκείνα που φέρονται να είναι περισσότερο εκτεθειμένα και ευάλωτα στον κίνδυνο του στεγαστικού αποκλεισμού.

Πίνακας 3: Ποσοστό Φτωχών Νοικοκυριών επί του Συνολικού Πληθυσμού το 2013

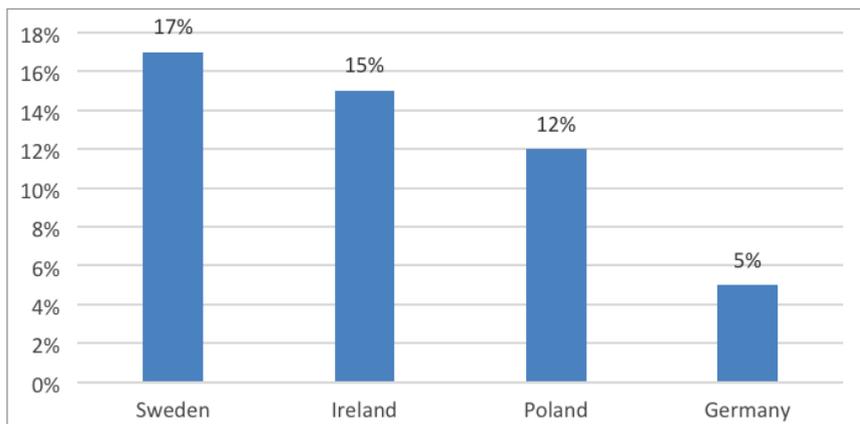


Πηγή: FEANTSA 2015:15

Από τα στοιχεία του πίνακα προκύπτει ότι τα χαμηλότερα ποσοστά εμφανίζει η εκπρόσωπος του Φιλελεύθερου καθεστώτος (Ιρλανδία, 14%), που ξεπερνά ακόμη και την εκπρόσωπο του Σοσιαλδημοκρατικού (Σουηδία, 15%). Αξιοσημείωτη είναι, επίσης, η επίδοση της εκπροσώπου του Συντηρητικού Μετα-κομμουνιστικού καθεστώτος (Σλοβενία, 15%), που τα καταφέρει και πάλι καλύτερα σε σχέση με την εκπρόσωπο του Κορπορατιστικού (Γερμανία, 16%). Η εκπρόσωπος του Φιλελεύθερου Μετα-κομμουνιστικού (Πολωνία, 17%) κινείται στον μέσο όρο της ΕΕ-28, ενώ τα υψηλότερα ποσοστά εμφανίζει για μια ακόμη φορά η εκπρόσωπος του Νότιου καθεστώτος (Ελλάδα, 23%).

Ο πίνακας 4 σηματοδοτεί την μετατόπιση σε πιο ειδικές διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής κατοικίας, παρουσιάζοντας στατιστικά δεδομένα για το ποσοστό παροχής δομών κοινωνικής κατοικίας, επί του συνολικού κτιριακού αποθέματος σε τέσσερις χώρες (Σουηδία, Ιρλανδία, Πολωνία και Γερμανία). Διευκρινίζεται ότι για τις υπόλοιπες δύο χώρες που εξετάζονται δεν υπήρχαν διαθέσιμα δεδομένα.

Πίνακας 4: Ποσοστό Παροχής Κοινωνικής Κατοικίας σε 4 Χώρες Εκπρόσωπος Καθεστώτων Ευημερίας ως Ποσοστό του Συνολικού Κτιριακού Αποθέματος

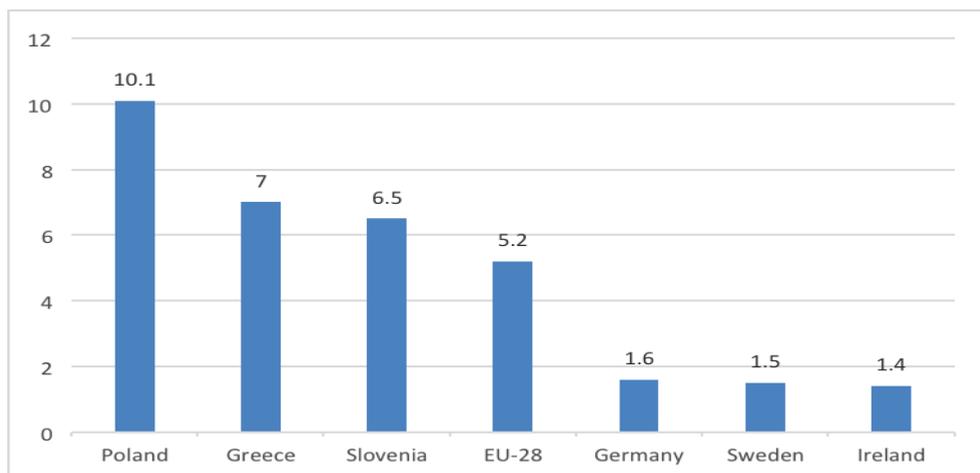


Πηγή: Pleace et. al. 2011:41

Από την ανάλυση του πίνακα 4 προκύπτει ότι η μεγαλύτερη διαθεσιμότητα δομών κοινωνικής κατοικίας επί του συνολικού κτιριακού αποθέματος εμφανίζεται στην εκπρόσωπο του Σοσιαλδημοκρατικού καθεστώτος (Σουηδία, 17%). Υψηλά ποσοστά επιτυγχάνει σε ακόμα μια πτυχή η εκπρόσωπος του Φιλελεύθερου (Ιρλανδία, 15%). Η εκπρόσωπος του Φιλελεύθερου Μετα-κομμουνιστικού δείχνει να βρίσκεται λίγο πίσω από τις δύο χώρες με τα υψηλότερα ποσοστά (Πολωνία, 12%), ενώ αξιοσημείωτα είναι τα χαμηλά επίπεδα της εκπροσώπου του Κορπορατιστικού (Γερμανία, 5%).

Ο πίνακας 5 αναφέρεται στην παράμετρο της σοβαρής στεγαστικής αποστέρησης των νοικοκυριών (severe housing deprivation). Παράμετρος που είναι σύμφυτη με τον κίνδυνο εμφάνισης φαινομένων έλλειψης στέγης. Η παράμετρος αυτή προσεγγίζεται από την FEANTSA με τη μορφή του ποσοστού σοβαρής στεγαστικής αποστέρησης.

Πίνακας 5: Ποσοστό Σοβαρής Στεγαστικής Αποστέρησης το Έτος 2013

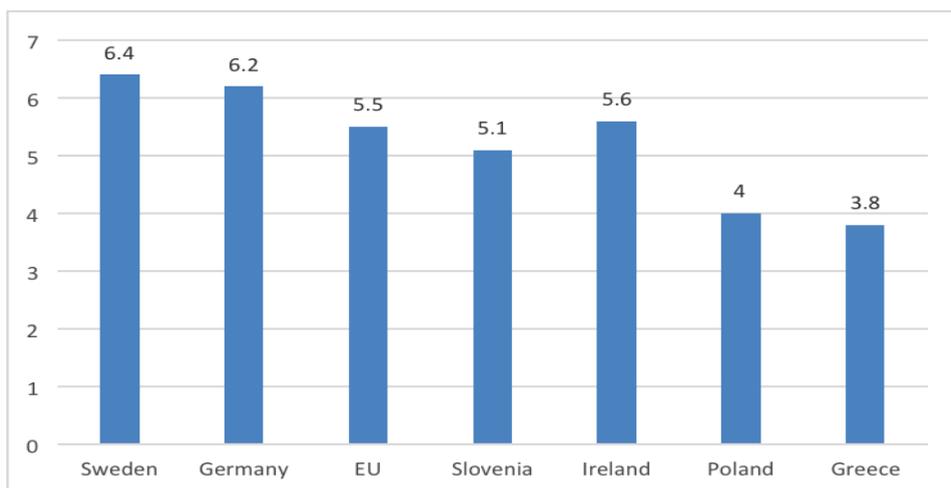


Πηγή: FEANTSA 2015:31

Από την επεξεργασία των στοιχείων διαπιστώνεται ότι στις ειδικές διαστάσεις που αφορούν φαινόμενα στεγαστικού αποκλεισμού παρατηρούνται οι αντιφάσεις που έχουν επισημανθεί στη μέχρι τώρα περιορισμένη βιβλιογραφία. Για παράδειγμα, η εκπρόσωπος του Φιλελεύθερου καθεστώτος (Ιρλανδία, 1,4%) επιτυγχάνει τον χαμηλότερο ρυθμό σοβαρής στεγαστικής αποστέρησης. Οι εκπρόσωποι του Κορπορατιστικού (Γερμανία, 1,6%) και του Σοσιαλδημοκρατικού (Σουηδία, 1,5%) καθεστώτος κινούνται σε επίσης χαμηλά επίπεδα συγκριτικά με τον μέσο όρο της ΕΕ-28 (5,2%). Οι εκπρόσωποι του Συντηρητικού Μετα-κομμουνιστικού (Σλοβενία, 6,5%), του Νότιου (Ελλάδα, 7%) και του Φιλελεύθερου Μετα-κομμουνιστικού (Πολωνία, 10%) αντιμετωπίζουν τα σοβαρότερα προβλήματα στεγαστικής αποστέρησης, καθώς κινούνται πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ-28.

Ο τελευταίος πίνακας (πίνακας 6) παρουσιάζει στοιχεία που σχετίζονται με τις υποκειμενικές αντιλήψεις για την ποιότητα των υπηρεσιών κοινωνικής κατοικίας στις έξι χώρες που εξετάζονται. Η ποιότητα των υπηρεσιών αυτών αντικατοπτρίζει σε μεγάλο βαθμό και την αποτελεσματικότητα όσον αφορά την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου, που δεν είναι άλλος από την αποτροπή εμφάνισης του κινδύνου έλλειψης στέγης. Τα στοιχεία αναπαράγονται από την FEANTSA (2015:36) και προέρχονται από έρευνα του Eurofound (2012).

Πίνακας 6: Αξιολόγηση της Ποιότητας Υπηρεσιών Κοινωνικής Κατοικίας (2012)



Πηγή: Eurofund 2012, Αναδημοσίευση από FEANTSA 2015:36

Από τα στοιχεία του πίνακα προκύπτει ότι μεγαλύτερος βαθμός ικανοποίησης από την ποιότητα των υπηρεσιών εμφανίζεται στην εκπρόσωπο του Σοσιαλδημοκρατικού καθεστώτος (Σουηδία, 6,4%) και αμέσως μετά στην εκπρόσωπο του Κορπορατιστικού (Γερμανία, 6,2%). Πάνω από τον μέσο όρο καταφέρνει για ακόμα μια φορά να εμφανίζεται η εκπρόσωπος του Φιλελεύθερου καθεστώτος (Ιρλανδία, 5,6%). Αν και κάτω από αυτόν, σχετικά κοντά στο μέσο όρο της ΕΕ-28, κινείται η εκπρόσωπος του Συντηρητικού Μετα-κομμουνιστικού (Σλοβενία, 5,1%). Τα χαμηλότερα ποσοστά καταλαμβάνει και πάλι η εκπρόσωπος του Νότιου καθεστώτος (Ελλάδα, 3,8%) με την εκπρόσωπο του Φιλελεύθερου Μετα-κομμουνιστικού (Πολωνία, 4%) να κινείται αρκετά κοντά της.

3.2.2. Ποιοτική ανάλυση: η Καταγραφή και οι Στρατηγικές για την Αντιμετώπιση της Έλλειψης Στέγης

Πέρα από την περιγραφική ανάλυση των στατιστικών στοιχείων υπάρχουν και ποιοτικές διαστάσεις του ζητήματος, από τις οποίες μπορούν να εντοπιστούν ενδείξεις για την σχέση καθεστώτων ευημερίας και φαινομένων έλλειψης στέγης. Η ποιοτική διάσταση έχει ιδιαίτερη σημασία για την κατανόηση της συσχέτισης των καθεστώτων ευημερίας με την έλλειψη στέγης. Κι αυτό γιατί η παράμετρος της ποσοτικής καταγραφής των αστέγων υποκρύπτει αρκετές παραδοξότητες αλλά και παγίδες που καθιστούν δύσκολη την τεκμηρίωση της. Μια τέτοια παραδοξότητα έχει να κάνει με το γεγονός ότι οι μέθοδοι καταγραφής των φαινομένων έλλειψης στέγης δεν αναπτύσσονται σε όλες τις χώρες με ενιαίο τρόπο. Αντίθετα, εγχειρήματα καταγραφής πραγματοποιούνται συνήθως σε κράτη με ανεπτυγμένα συστήματα κοινωνικής πολιτικής. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, χώρες με διευρυμένους μηχανισμούς καταγραφής να εμφανίζουν καταγεγραμμένο μεγαλύτερο αριθμό αστέγων από κράτη που δεν πραγματοποιούν συστηματική καταγραφή. Το φαινόμενο αυτό έχει ονομαστεί στη βιβλιογραφία ως το παράδοξο των υπηρεσιών στατιστικής (service-statistics paradox) (Pleace et. al. 2011:26). Μέσα από την υπάρχουσα βιβλιογραφία, μπορούν να αναδειχθούν ορισμένες τάσεις στα φαινόμενα έλλειψης στέγης των τελευταίων ετών (πίνακας 7). Για παράδειγμα χώρες, όπως η Πολωνία, αναφέρεται ότι διαθέτουν ένα ασθενές σύστημα καταγραφής δεδομένων για την έλλειψη στέγης. Αντίθετα, κράτη ευημερίας με μακροχρόνια παράδοση, όπως η Σουηδία, η Γερμανία και η Ιρλανδία, εμφανίζουν μια περισσότερο συγκροτημένη βάση δεδομένων σε Περιφερειακό ή Εθνικό Επίπεδο, η οποία βεβαίως δεν καλύπτει όλες τις μορφές έλλειψης στέγης. Καμία από τις χώρες που εξετάζονται δεν διαθέτει μια βάση δεδομένων που να καλύπτει συνολικά τις διαστάσεις του προβλήματος (Pleace et. al. 2011:31).

Πίνακας 7: Ποιότητα Συστήματος Καταγραφής Φαινομένων Έλλειψης Στέγης

Καθεστώς Ευημερίας	Χώρα – Εκπρόσωπος	Ποιότητα Δεδομένων
Σοσιαλδημοκρατικό	Σουηδία	Υψηλή
Κορπορατιστικό	Γερμανία	Υψηλή σε Περιφερειακό
Φιλελεύθερο	Ιρλανδία	Υψηλή
Νότιο	Ελλάδα	-
Συντηρητικό Μετακομμουνιστικό	Σλοβενία	-
Φιλελεύθερο Μετακομμουνιστικό	Πολωνία	Απουσία σε Εθνικό Επίπεδο

Πηγή: Pleace et. al. 2011:34

Ένα ακόμη σημαντικό ποιοτικό χαρακτηριστικό από το οποίο μπορούν να αντληθούν ενδείξεις για τη σχέση του φαινομένου της έλλειψης στέγης με τα καθεστώτα ευημερίας είναι η ύπαρξη ή όχι ολοκληρωμένων (integrated) στρατηγικών για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Όπως προκύπτει από την έκθεση του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για την Έλλειψη Στέγης της FEANTSA (2012a) μόνο μια χώρα και μια περιφέρεια από τις έξι χώρες εκπροσώπους που

εξετάζονται έχουν προχωρήσει προς αυτή την κατεύθυνση. Πρόκειται για την Ιρλανδία και την Περιφέρεια της Βόρειας Ρηνανίας-Βεσφαλίας στη Γερμανία (πίνακας 8).

Στην Ιρλανδία υιοθετήθηκε μια Στρατηγική για την διαχείριση των ενπλίκων αστέγων για την περίοδο 2008-2013 υπό τον τίτλο «Επιστροφή στο Σπίτι». Σκοπός της ήταν η ανάπτυξη ενός εθνικού πλαισίου πολιτικής συνοδευόμενου από ένα σχέδιο υλοποίησης (FEANTSA 2012a:37). Πρόσφατα, αποφασίστηκε επίσης η έναρξη ενός νέου διετούς σχεδίου για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης. Η παρέμβαση αφορά στην περίοδο Μαΐου 2014 – Δεκεμβρίου 2016. Στοχεύει στην περαιτέρω ενίσχυση της προτεραιότητας στη Στέγαση με την ενίσχυση της πρόσβασης σε μόνιμη κατοικία ως απάντηση σε όλες τις μορφές έλλειψης στέγης. Κυριότερη επιδίωξη αναδεικνύεται ο τερματισμός της μακροχρόνιας έλλειψης στέγης και του φαινομένου διαβίωσης στο δρόμο με την επιτάχυνση των ήδη εφαρμοζόμενων διαδικασιών (Irish Ministry of Housing and Planning 2014: 3).

Η Περιφέρεια της Βόρειας Ρηνανίας-Βεσφαλίας στη Γερμανία ανέπτυξε το 2009 ένα σχέδιο για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης. Παρόλο που δεν υπάρχει ολοκληρωμένη στρατηγική σε εθνικό επίπεδο στη Γερμανία, παρέχεται μια ισχυρή νομική βάση για την παροχή υπηρεσιών που ακολουθείται σε πολλές Περιφέρειες. Το ολοκληρωμένο Περιφερειακό σχέδιο δράσης που ανέπτυξε η Βόρεια Ρηνανία-Βεσφαλία στοχεύει στη βελτίωση των μέτρων πρόληψης και παρέχει συνολικά ένα ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης σε τοπικό επίπεδο. Οι τομείς προτεραιότητας του συμπεριλαμβάνουν την προαγωγή καινοτόμων πολιτικών και τη μεταφορά γνώσης, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της διαδικασίας, όπως επίσης και έγκαιρες παρεμβάσεις στο ζήτημα των εξώσεων (FEANTSA 2012a:41). Η αξιολόγηση της Στρατηγικής διενεργήθηκε το καλοκαίρι και το φθινόπωρο του 2013. Δίνει μέχρι τώρα αρκετά ενθαρρυντικά μηνύματα. Κυρίως εξαιτίας του μεγάλου βαθμού εφαρμογής της Στρατηγικής και της αποδοχής που γνώρισε σε τοπικό επίπεδο.

Οι υπόλοιπες υπό εξέταση χώρες δεν διαθέτουν ένα ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης, αντίστοιχο με αυτά που αναφέρθηκαν προηγουμένως. Ωστόσο, από τα διαθέσιμα στοιχεία προκύπτει ότι οι εκπρόσωποι του Σοσιαλδημοκρατικού (Σουηδία) και του Συντηρητικού Μετά-κομμουνιστικού καθεστώτος (Σλοβενία) είναι χώρες στις οποίες η κρατική κοινωνική πολιτική είναι κυρίαρχη στη διευθέτηση των προβλημάτων έλλειψης στέγης. Αντίθετα, στις εκπροσώπους του Νότιου (Ελλάδα) και του Φιλελεύθερου Μετά-κομμουνιστικού καθεστώτος (Πολωνία) διαπιστώνεται ένα υπολειμματικό πλαίσιο προστασίας με την Κοινωνία των Πολιτών να επωμίζεται το μεγαλύτερο βάρος της ευθύνης.

Ειδικότερα, η Σουηδία ανέπτυξε μια παρέμβαση για την χρονική περίοδο 2007-2009 με τον τίτλο «Έλλειψη Στέγης: Πολλαπλά Πρόσωπα, Πολλαπλές Ευθύνες». Η παρέμβαση τελικά επεκτάθηκε μέχρι το 2010 και δεν ανανεώθηκε. Για την καταπολέμηση της έλλειψης στέγης προσλήφθηκε ένας συντονιστής σε εθνικό επίπεδο για την παρακολούθηση και υποστήριξη των δράσεων στους Δήμους, αλλά δεν αναπτύχθηκε ένα ευρύτερο πλαίσιο Στρατηγικής. Η Σουηδία υιοθέτησε το 2009 την προσέγγιση «προτεραιότητα στη στέγαση» (housing first approach). Ωστόσο η διαδικασία υλοποίησης της δεν φαίνεται να προχωρά με ιδιαίτερα γρήγορους ρυθμούς, περιοριζόμενη σ' ένα μικρό αριθμό Δήμων. Το γεγονός αυτό φαίνεται να ερμηνεύεται από την βαθιά ριζωμένη προτίμηση στην προτεραιότητα της προσέγγισης της κλιμακωτής μετάβασης (staircase approach). Η προσέγγιση αυτή κατέληξε σε μια θεσμοποιημένη πρακτική, η μεταβολή της οποίας φαίνεται να μην είναι ιδιαίτερα εύκολη (Knutagard – Kristiansen 2013: 106).

Στη Σλοβενία, παρόλο που δεν παρατηρείται η ανάπτυξη ολοκληρωμένων στρατηγικών, οι πολιτι-

κές που ακολουθούνται στηρίζονται πρωτίστως στη δημόσια παρέμβαση. Οι ΜΚΟ έχουν επικουρικό ρόλο και παρεμβαίνουν όπου εντοπίζονται κενά. Αξιοσημείωτη είναι η επισήμανση ότι ο συντονισμός και η συνεργασία μεταξύ κράτους και ΜΚΟ δεν χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερη συνοχή. Τα παραπάνω γεγονότα οδηγούν στη διαπίστωση ότι η Σλοβενία εξακολουθεί να ακολουθεί μια παραδοσιακή κοινωνική πολιτική, στην οποία το κράτος παίζει τον κεντρικό ρόλο και οι ΜΚΟ είναι περιορισμένες αρκούμενες να συμπληρώνουν την κρατική παρέμβαση (Filipovic-Hrast et. al. 2009:111,118).

Η Πολωνία είναι επίσης μια από τις χώρες που δεν έχουν μέχρι σήμερα υιοθετήσει μια συνολική στρατηγική για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης. Παράλληλα, δεν ακολουθείται καμία μέθοδος μέτρησης του πληθυσμού των αστέγων (FEANTSA 2012b). Μια ανάλυση της κοινωνικής πολιτικής για την ομάδα των αστέγων αναδεικνύει ως κυρίαρχη την επείγουσα διαχείριση του προβλήματος. Το κυρίαρχο πνεύμα των ακολουθούμενων πολιτικών στοχεύουν περισσότερο στη διαχείριση, παρά στη μακροπρόθεσμη αντιμετώπιση του προβλήματος. Πολιτικές πρόληψης για όσους βρίσκονται σε κίνδυνο έλλειψης στέγης και στεγαστικού αποκλεισμού είναι εξαιρετικά περιορισμένες. Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των παρεμβάσεων συνολικά δεν βασίζονται σε εμπειρικά δεδομένα, καθώς αυτά απουσιάζουν (Debski 2011:87-8).

Τέλος, η Ελλάδα βιώνει μια από τις πιο επώδυνες εκδοχές της ανθρωπιστικής κρίσης. Σύνεπεια είναι να υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις αρνητικών ποιοτικών και ποσοτικών μεταβολών στα φαινόμενα έλλειψης στέγης. Ωστόσο, τα μέτρα που έχουν ληφθεί την τελευταία πενταετία αποσκοπούν στη διαχείριση των πιο ακραίων και δημόσια ορατών εκδοχών έλλειψης στέγης. Ένα μέρος των πηγών χρηματοδότησης προέρχεται από μεγάλα φιλανθρωπικά ιδρύματα ή από πρακτικές εταιρικής κοινωνικής ευθύνης. Φορείς υλοποίησης σε όλες αυτές τις δράσεις είναι πρωτίστως οι ΜΚΟ (Kourachanis 2015:123). Κατάληξη όλων αυτών είναι η διαμόρφωση ενός μοντέλου έκτακτης ανάγκης που αποσκοπεί στην κάλυψη των απολύτως βασικών ανθρωπίνων αναγκών όσων αστέγων ζουν στο δρόμο (Arapoglou – Gounis 2015).

Πίνακας 8: Ύπαρξη Εθνικής Στρατηγικής για την Αντιμετώπιση της Έλλειψης Στέγης

Καθεστώς Ευημερίας	Χώρα – Εκπρόσωπος	Εθνική Στρατηγική	Υιοθέτηση Ορισμού FEANTSA για Κοινωνική Κατοικία
Σοσιαλδημοκρατικό	Σουηδία	ΟΧΙ	Χαμηλή
Κορπορατιστικό	Γερμανία	Περιφερειακά	Υψηλή
Φιλελεύθερο	Ιρλανδία	ΝΑΙ	Υψηλή
Νότιο	Ελλάδα	ΟΧΙ	-
Συντηρητικό Μετακομμουνιστικό	Σλοβενία	ΟΧΙ	-
Φιλελεύθερο Μετακομμουνιστικό	Πολωνία	ΟΧΙ	Χαμηλή

Πηγή: Pleafce et. al. 2011:39

Από την ανάλυση όλων των παραπάνω ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων προκύπτουν ορισμένες ενδείξεις για την συσχέτιση καθεστώτων ευημερίας και έλλειψης στέγης, οι οποίες

πρέπει να αντιμετωπιστούν με μεγάλη επιφύλαξη. Καταρχήν, παρατηρείται ότι η εκπρόσωπος του Φιλελεύθερου καθεστώτος (Ιρλανδία) επιτυγχάνει υψηλότερα επίπεδα προστασίας των αστέγων σε δύο επίπεδα. Πρώτον, σε σχέση με τα ευρύτερα χαρακτηριστικά του καθεστώτος ευημερίας στο οποίο ομαδοποιείται, γεγονός που επιβεβαιώνει την βιβλιογραφία για την μακρά παράδοση του Φιλελεύθερου καθεστώτος στη στεγαστική πολιτική (Mullins et. al. 2006). Δεύτερον, συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες εκπροσώπους των καθεστώτων ευημερίας. Ως εκ τούτου, η Ιρλανδία εμφανίζει ένα επίπεδο κοινωνικής προστασίας για τους αστέγους που συγκλίνει με τις χώρες του Σοσιαλδημοκρατικού καθεστώτος (Pleace et. al. 2011:41).

Δεύτερον, η εκπρόσωπος του Σοσιαλδημοκρατικού καθεστώτος (Σουηδία) κινείται σε γενικά υψηλά επίπεδα συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες εκπροσώπους που εξετάστηκαν. Ωστόσο, αυτό δεν συμβαίνει στον ίδιο βαθμό συγκριτικά με το υπόλοιπο πλέγμα των γενναιόδωρων κοινωνικών παροχών της. Διαπίστωση που πιθανότατα επιβεβαιώνει την περιορισμένη μέχρι σήμερα σχετική βιβλιογραφία (ενδεικτικά Benjaminsen et. al. 2009:43). Σημαντικό ρόλο σε αυτό φαίνεται να παίζει ο ρόλος των κοινωνικών αξιών. Καθεστώτα ευημερίας με εξισωτικές κοινωνικές πολιτικές δεν δείχνουν την ίδια αντιμετώπιση για κοινωνικές ομάδες, οι οποίες δεν πειθαρχούν στους κυρίαρχους κοινωνικούς κανόνες (Fitzpatrick and Stephens 2014).

Τρίτον, η εκπρόσωπος του Νότιου καθεστώτος ευημερίας (Ελλάδα), φαίνεται να εμφανίζει ένα υπολειμματικό πλέγμα προστασίας για τον άστεγο πληθυσμό και να σημειώνει αρνητικότερα κοινωνικά αποτελέσματα τόσο από το Φιλελεύθερο, όσο και από το Φιλελεύθερο Μετα-κομμουνιστικό καθεστώς. Γεγονός που απορρέει σε μεγάλο βαθμό από τις ριζικές ανατροπές που συντελούνται στο σύστημα κοινωνικής προστασίας της εξαιτίας της κρίσης και των αυστηρών πολιτικών διαχειρίσεων της (Petmesidou 2013). Φαίνεται επομένως ότι οι εκτεταμένες κοινωνικές περικοπές οδηγούν και σε σημαντική αύξηση των φαινομένων έλλειψης στέγης (Arapoglou – Gounis 2015), τα οποία δεν αντιμετωπίζονται με τρόπο ανάλογο του προβλήματος. Στην περίπτωση αυτή υπάρχει λοιπόν μια ευθεία σχέση μεταξύ αναδιάρθρωσης του κράτους ευημερίας και αύξησης των φαινομένων έλλειψης στέγης, εξαιτίας δομικών και θεσμικών παραγόντων.

Τέταρτον, η εκπρόσωπος του Κορπορατιστικού καθεστώτος (Γερμανία) φαίνεται να κινείται σε επίπεδα αντίστοιχα της ευρύτερης δομής των χαρακτηριστικών του καθεστώτος ευημερίας στο οποίο ομαδοποιείται, ενώ η εκπρόσωπος του Συντηρητικού Μετα-κομμουνιστικού καθεστώτος (Σλοβενία), επιβεβαιώνει τις τάσεις σύγκλισης της με το Κορπορατιστικό. Αυτό συμβαίνει λόγω του δημόσιου χαρακτήρα που αναπτύσσει στις πολιτικές αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης αλλά και λόγω των ευρύτερων συγκλίσεων που επιτυγχάνει στους δείκτες των δομικών παραγόντων.

Τέλος, η εκπρόσωπος του Φιλελεύθερου Μετα-κομμουνιστικού καθεστώτος (Πολωνία) δεν αναπτύσσει διευρυμένες πολιτικές για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης. Ωστόσο, καταφέρνει να εμφανίσει καλύτερα αποτελέσματα από την εκπρόσωπο του Νότιο-ευρωπαϊκού μοντέλου.

4. Συμπεράσματα

Οι δυσκολίες απόδειξης ή επιβεβαίωσης μιας ευθύγραμμης σχέσης μεταξύ γενικότερης δομής των καθεστώτων ευημερίας και των φαινομένων έλλειψης στέγης επιβεβαιώνονται. Μέσα από

την ανάλυση εντοπίζονται πολλά σημεία σύγκλισης αλλά και ορισμένες αποκλίσεις. Σε πολύ γενικές γραμμές και με σημαντικές επιφυλάξεις θα μπορούσε να ειπωθεί ότι τα φαινόμενα έλλειψης στέγης ακολουθούν όντως τον γενικό ρυθμό των καθεστώτων ευημερίας στα οποία ομαδοποιούνται. Ωστόσο, υπάρχουν σημαντικές διαστάσεις οι οποίες δεν ανταποκρίνονται αναμενόμενα. Γεγονός εύλογο αν αναλογιστούμε ότι τα καθεστάτα ευημερίας – όπως σημειώθηκε και στο θεωρητικό μέρος - συνιστούν σε μεγάλο βαθμό «ιδεοτυπικές» κατασκευές, που σκοπό έχουν την απλοποίηση και ταξινόμηση της πολύπλοκης κοινωνικής πραγματικότητας, την ανάπτυξη γενικεύσεων και θεωριών και τον έλεγχο υποθέσεων για την ανάπτυξη και λειτουργία των κρατών πρόνοιας.

Ειδικότερα, η εκπρόσωπος του Σοσιαλδημοκρατικού καθεστώτος καταφέρει και σ' αυτόν τον τομέα να κινείται σε υψηλά επίπεδα, όμως όχι με την ίδια διαφορά υπεροχής που εμφανίζει σε άλλους τομείς. Αντίθετα, η εκπρόσωπος του Φιλελεύθερου καθεστώτος εμφανίζει εντυπωσιακά αποτελεσματικότερες πολιτικές για τους φτωχούς πολίτες που καταλήγουν άστεγοι, παρότι διαθέτει υψηλά ποσοστά φτώχειας, λόγω του υπολειμματικού συστήματος κοινωνικής προστασίας που έχει ιστορικά διαμορφώσει. Η εκπρόσωπος του Κορπορατιστικού καθεστώτος εμφανίζει μάλλον τις μικρότερες αποκλίσεις ως προς τα ευρύτερα χαρακτηριστικά του καθεστώτος στο οποίο εντάσσεται, αφού επιτυγχάνει υψηλά επίπεδα προστασίας με μια σχετική ισορροπία και σταθερότητα.

Οι άλλες τρεις περιπτώσεις αποτελούν τις πλέον ανεξερεύνητες όψεις των φαινομένων έλλειψης στέγης. Η εμπειρική εμβάθυνση ως προς τις αναπτυσσόμενες περιφέρειες του «Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου» είναι αναγκαία, προκειμένου να φωτιστούν οι σκοτεινές διαστάσεις ακραίων κοινωνικών προβλημάτων, όπως η έλλειψη στέγης. Η εκπρόσωπος του Νότιου καθεστώτος εμφανίζει τα χειρότερα αποτελέσματα και από τις έξι εκπροσώπους. Έχοντας βιώσει απότομες κοινωνικές αλλαγές, λόγω των επιπτώσεων της κρίσης και των πολιτικών λιτότητας και δημοσιονομικών περιορισμών που της έχουν επιβληθεί, αντιμετωπίζει ένα σοβαρό πρόβλημα ανθρωπιστικής κρίσης. Η εκπρόσωπος του Συντηρητικού Μετα-κομμουνιστικού καθεστώτος καταφέρει αξιοσημείωτες επιτυχίες, γεγονός που επιβεβαιώνει την ευρύτερη σταδιακή σύγκλισή της με το Κορπορατιστικό. Τέλος, η εκπρόσωπος του Φιλελεύθερο Μετα-κομμουνιστικού καθεστώτος, με βάση τις επιφυλάξεις και τους περιορισμούς που αναφέρθηκαν για την επιλογή της, δεν εμφανίζει ιδιαίτερα θετικά αποτελέσματα. Σε ορισμένες διαστάσεις κινείται περίπου στα ίδια επίπεδα με την εκπρόσωπο του Νότιου και σε άλλες προσεγγίζει τον μέσο όρο της ΕΕ-28.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, μια ενδεχόμενη συγκριτική έρευνα με επίκεντρο αμιγώς το ζήτημα της έλλειψης στέγης ενδεχομένως να οδηγήσει σε διαφορετικές ταξινομήσεις καθεστώτων ευημερίας. Σε επίπεδο πολιτικών αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης, η Ιρλανδία (Φιλελεύθερο) συγκλίνει με την Σουηδία (Σοσιαλδημοκρατικό), η Σλοβενία (Συντηρητικό Μετακομμουνιστικό) με την Γερμανία (Κορπορατιστικό) και η Πολωνία (Φιλελεύθερο Μετακομμουνιστικό) με την Ελλάδα (Νότιο). Πρόκειται για διαπιστώσεις που, εν μέρει, πράγματι αποδομούν ορισμένες από τις ευθύγραμμες διαστάσεις των καθεστώτων ευημερίας. Ωστόσο, κινούνται σε πειραματικό επίπεδο και δύσκολα μπορούν να στηριχθούν με την παρούσα μορφή. Η μεγαλύτερη εμπειρική εμβάθυνση στη διερεύνηση των φαινομένων έλλειψης στέγης είναι μια απαραίτητη προϋπόθεση για την εξαγωγή περισσότερο ασφαλών συμπερασμάτων. Για να συμβεί όμως κάτι τέτοιο απαραίτητη θεωρείται η διαθεσιμότητα πρωτογενών δεδομένων που αυτή την στιγμή απουσιάζουν. Γεγονός που θέτει οποιοδήποτε συμπέρασμα κάτω από πολύ μεγάλες επιφυλάξεις

και σκεπτικισμό.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Πετμεζίδου Μ. (2013), «Το ελληνικό κοινωνικό κράτος σε κρίσιμη καμπή; Οι πιθανότητες «εκσυγχρονισμού» υπό το πρίσμα των αντιμαχόμενων όψεων του ιστορικού της ΕΕ για την κοινωνική Ευρώπη», στο Τριανταφυλλίδου Α., Γρώπα Ρ., Κούκη Χ. (επιμ.), *Ελληνική Κρίση και Ευρωπαϊκή Νεωτερικότητα*, Αθήνα, Κριτική.
- Πετμεζίδου Μ. (2014), «Από τη χρυσή εποχή στην εποχή της κρίσης», στο Esping-Andersen G., *Οι Τρεις Κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας*, Β΄ Έκδοση, Αθήνα, Τόπος.

Ξενόγλωσση

- Abrahamson P., (1999), “The welfare modelling business”, *Social Policy and Administration* 33(4), pp.394–415.
- Aidukaite J., (2004), *The emergence of the post-socialist welfare states—The case of the Baltic states: Estonia, Latvia and Lithuania*. PhD Thesis, Stockholm University.
- Anderson I., (2003), “Synthesizing homelessness research: Trends, lessons and prospects”, *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 13, pp.197-205.
- Arapoglou V., Gounis K., (2015), “Poverty and homelessness in Athens: Governance and the rise of an emergency model of social crisis management”, GreeSE Paper No.90, Hellenic Observatory, LSE.
- Arts W.A., Gelissen J., (2002), “Three worlds of welfare capitalism or more?”, *Journal of European Social Policy*, 12, pp.137–58.
- Arts W.A., Gelissen J., (2010), “Models of the welfare state” in Castles G., Leibried S., Lewis J., Obinger H., Pierson C. (eds), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Aspalter C., (2006), “The east Asian welfare model”, *International Journal of Social Welfare*, 15(4), pp.290–301.
- Bambra C., (2005), “Cash versus services: Worlds of welfare and the decommodification of cash benefits and health care services”, *Journal of Social Policy*, 34(2), pp.195–213.
- Bambra, C., (2007), “Shifting the wheat from the chaff: a two-dimensional discriminant analysis of welfare state regime theory”, *Social Policy & Administration*, 41, pp.1–28.
- Benjaminsen L., (2013), “Policy review up-date: Results from the housing first based Danish homelessness strategy”, *European Journal of Homelessness*, 7(2), pp.109-113.
- Benjaminsen L, Dyb E., (2010), “Homelessness strategies and innovations”, in Edgar B., Doherty J. (eds.), *Homelessness research in Europe*, Brussels: FEANTSA.
- Benjaminsen L., Dyb E., O’ Sullivan E., (2009), “The governance of homelessness in liberal and social democratic welfare regimes: National strategies and models of intervention”, *European Journal of Homelessness*, 3, pp.23-51.

- Bonoli G., (1997), “Classifying welfare states: a two-dimensional approach”, *Journal of Social Policy*, 26(3): pp.351–372.
- Busch-Geertsema V., (2010), “Defining and measuring homelessness” in Bush-Geertsema V., Edgar W., O’ Sullivan E., Pleace N. (2010), *Homelessness and homeless policies in Europe: Lessons from research*, Brussels, FEANTSA.
- Busch-Geertsema V., (2014), “Housing first Europe. Final report”, Brussels, FEANTSA.
- Castles F.G., Obinger H., (2007), “Social expenditure and the politics of redistribution” *Journal of European Social Policy*, 17(3), pp.206–222.
- Castles F.G., Mitchell D., (1993), “Worlds of welfare and families of nations. In families of nations: Patterns of public policy”, in Castles F.G. (ed.) *Western Democracies*, pp. 93–128, Aldershot, UK and Brookfield, VT: Dartmouth.
- Croissant A., (2004), “Changing welfare regimes in east and southeast Asia. Crisis, change and challenge”, *Social Policy and Administration*, 38(5), pp.504-524.
- Daly M., (2000), *The Gender Division of Welfare*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Deacon B., (2000), “Eastern European welfare states: The impact of the politics of globalization”, *Journal of European Social Policy*, 10(2), pp.146–161.
- Deacon B., (1992), *The new eastern Europe: Social policy past, present and future*, Aldershot, Gower.
- Debski M., (2011), “Homelessness in Poland: An analysis of the Pomeranian province”, *European Journal of Homelessness*, 5(1), pp.85-107.
- Dyb E., (2013), “Neo-liberal versus social democratic policies on homelessness: The Nordic case”, *European Journal of Homelessness*, 7(2), pp.371-377.
- Edgar B., (2009), “European review of statistics on homelessness”, Brussels, FEANTSA.
- Edgar B., Doherty J., (2010), (Eds.), *Homelessness Research in Europe*, Brussels, FEANTSA.
- Edgar B. – Doherty J. – Mina-Coull A. (1999), *Services for Homeless People: Innovation and Change in the European Union*, Bristol: Policy Press.
- Eliot M., Krivo L.J., (1991), “Structural determinants of homelessness in the United States”, *Social Problems*, 38(1), pp.113-131.
- Eurostat, (2016a), “People at risk of poverty or social exclusion”, διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=t2020_50
- Eurostat, (2016b), “Long-term unemployment rate”, διαθέσιμο στο: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc330&plugin=1>
- Esping-Andersen G., (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity, Cambridge.
- Esping-Andersen G., (1996), “After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy”, in Esping-Andersen G. (ed.). *Welfare states in transition: national adaptations in global economies*. London, Sage.
- Esping-Andersen G., (1999), *Social foundations of post-industrial economies*. Oxford, Oxford University Press.
- FEANTSA, (2006), “ETHOS – Taking stock”, Brussels, FEANTSA.
- FEANTSA, (2012a), “On the way home? FEANTSA monitoring report on homelessness and homeless policies in Europe”, Brussels, FEANTSA.
- FEANTSA, (2012b), “Poland. FEANTSA country fiche”, Brussels, FEANTSA.
- FEANTSA, (2015), “An overview of housing exclusion in Europe 2015”, Brussels, FEANTSA.

- Ferragina E., Seeleib-Kaizer M., (2011), “Welfare regime debate: Past, present, futures?” *Policy and Politics*, 39(4), pp.583-611.
- Ferrera M., (1996), “The southern model of welfare in social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp.17-37.
- Filipovic Hrast M., Somogyi E., Teller N., (2009), “The role of NGOs in the government of homelessness in Hungary and Slovenia”, *European Journal of Homelessness*, 3, pp.101-125.
- Fitzpatrick S., Stephens M., (2014), “Welfare regimes, social values and homelessness: Comparing responses to marginalised groups in six European countries”, *Housing Studies*, 29(2), pp.215-234.
- Irish Ministry of Housing and Planning, (2014), “Implementation plan on the State’s response to homelessness, May 2014 to December 2016”, Dublin.
- Kangas, O.E., (1994), “The politics of social security”, in Janoski T., Hicks A.M. (eds), *The comparative political economy of the welfare state*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.346–64.
- Kasza G.J., (2002), “The illusion of welfare ‘regimes’”, *Journal of Social Policy*, 31(2), pp.271–87.
- Kautto M., (2002), “Investing in services in west European welfare states”, *Journal of European Social Policy*, 12, pp.53–65.
- Kemeny J., (1995), *From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective*, London, Routledge.
- Kennet P., (2013), *A handbook of comparative social policy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Knuttard M., Kristiansen A., (2013), “Not by the book: The emergence and translation of housing first in Sweden”, *European Journal of Homelessness*, 7(1), pp.93-115.
- Kourachanis N., (2015), “Confronting homelessness in Greece during at time of crisis”, *Social Cohesion and Development*, 10(2), pp.113-129.
- Lendvai N., (2009), “Variety of post-communist welfare: Europeanization and emerging welfare regimes in the new EU member states”, Paper for the RC-19, Montreal, Canada.
- Lewis J., Ostner I., (1994), “Gender and the evolution of European social policies”, Working Paper 4, Centre for Social Policy Research, University of Bremen.
- Malpass P., Murie A., (1999), *Housing policy and practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Manning, N., (2004), “Diversity and change in pre-accession central and eastern Europe since 1989”. *Journal of European Social Policy*, 14(3), pp.211–232.
- Mljosec L., Clausen T., (2007), “An introduction to the comparison of capitalisms”, *Comparative Social Research*, 24, pp.1-17.
- Mullins D., Murie A., Leather P., (2006), *Housing policy in the UK*, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan.
- Navarro V., Shi L., (2001), “The political context of social inequalities and health”, *International Journal of Health Services*, 31(1), pp.1–21.
- O’Sullivan E., (2010), “Homelessness and welfare states” in O’Sullivan E., Busch-Geertsema V., Quilgars D., Pleace N. (eds), *Homelessness research in Europe*, Brussels, FEANTSA.
- Petmesidou M., (2013), “Is social protection in Greece at a crossroads?”, *European Societies*, 15(4), pp.597-616.

- Pierson P., (1998), “Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity”, *Journal of European Public Policy*, 5(4), pp.539–560.
- Pitruzzello S., (1999), *Decommodification and the worlds of welfare capitalism: A cluster analysis*, Florence, European University Institute.
- Powell M., Barrientos A., (2004), “Welfare regimes and the welfare mix”, *European Journal of Political Research*, 43, pp.83–105.
- Powell M., Barrientos A., (2011), “An audit of the welfare modelling business”, *Social Policy and Administration*, 45(1), pp.69–84.
- Pleace N., Teller N., Quilgars D., (2011), “Social housing allocation and homelessness”, Brussels, FEANTSA.
- Sainsbury D., (1994), *Gendering welfare states*, London, Sage.
- Stephens M., Fitzpatrick S., (2007), *An international review on homelessness and social housing policy*, London, Communities and Local Government.
- Scruggs L.A., Allan J.P., (2006), “The material consequences of welfare states: Benefit generosity and absolute poverty in 16 OECD countries”, *Comparative Political Studies* 39(7), pp.880–904.
- Teller N., (2010), “Housing and homelessness”, in O’Sullivan E., Busch-Geertsema V., Quilgars D., Pleace N., (eds), *Homelessness research in Europe*, Brussels, FEANTSA.
- Titmuss R.M., (1974), *Social policy: An introduction*, London, Allen and Unwin.
- Toots A., Bachmann J., (2010), “Contemporary welfare regimes in Baltic states: Adapting post-communist condition to post-modern challenges”, *Studies on Transition States and Societies*, 2(2), pp.31-44.
- Torgensen U., (1987), “Housing: The wobbly pillar under the welfare state” in Turner B., Kemeny J., Lundqvist L. (eds.), *Between state and market: Housing in the post-industrial era*, Stockholm, Almqvist and Wiksell.
- Walker A., Wong C.K., (2005), *East welfare regimes in transition. From Confucianism to globalization*. Bristol, Policy Press
- Wilensky H., (1975), *The welfare state and equality*, Berkeley, University of California Press.

Active Labour Market Policies in Greece: Challenges and responses during the economic crisis¹

Paraskevi - Viviane Galata

*Professor-Advisor, Associated Educational Staff, Hellenic Open University Postdoctoral Researcher,
Social Policy Department, Panteion University*

Manolis Chrysakis

Research Director, National Centre for Social Research

Abstract

The effects of recession in Greece and the austerity measures promoted in the framework of Economic Adjustment Programmes had a devastating impact in the labour market. Although several reforms have been introduced in the labour market and social protection, doubts are expressed whether the solutions adopted have been effective so far to mitigate the effects of the crisis. This paper aims to explore the role of active labour market policies in Greece during the economic crisis and the necessary conditions to enhance their contribution in reducing the social repercussions of the crisis. The findings from the analysis of existing literature show that there are several challenges for promoting active labour market policies, particularly in a recession, provided that they will not substitute the fundamental guarantees of income replacement and that will be associated with a comprehensive policy of job creation, while preserving the public character and the role of the state that should not be undermined under the pretext of budgetary constraints.

Keywords: *Active labour market policies, economic crisis, economic adjustment policies, new forms of dual labour market*

1. An initial form of this article was presented at the 36th Annual Conference of the International Working Party on Labour Market Segmentation (IWPMS), *Long term trends in the world of work and effects of the economic crisis: Policy challenges and responses*, Athens: Panteion University of Social and Political Sciences and Hellenic Social Policy Association, 22-24 June 2015.

Περίληψη

Οι επιπτώσεις της ύφεσης στην Ελλάδα και τα μέτρα λιτότητας που προωθούνται στο πλαίσιο των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής είχαν καταστροφικό αντίκτυπο στην αγορά εργασίας. Παρά το γεγονός ότι εισάχθηκαν αρκετές μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας και την κοινωνική προστασία, υπάρχουν αμφιβολίες κατά πόσον οι λύσεις που υιοθετήθηκαν υπήρξαν αποτελεσματικές μέχρι στιγμής για την άμβλυση των επιπτώσεων της κρίσης. Η παρούσα εργασία αποβλέπει να διερευνήσει το ρόλο των ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης και τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την ενίσχυση της συμβολής τους στη μείωση των κοινωνικών επιπτώσεων της κρίσης. Τα ευρήματα από την ανάλυση της βιβλιογραφίας δείχνουν ότι υπάρχουν αρκετές προκλήσεις για την προώθηση ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας, ιδιαίτερα σε περίοδο ύφεσης, υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα υποκαταστήσουν τις θεμελιώδεις εγγυήσεις της αναπλήρωσης του εισοδήματος και ότι θα πρέπει να συνδέονται με μια ολοκληρωμένη πολιτική δημιουργίας θέσεων εργασίας, διατηρώντας παράλληλα το δημόσιο χαρακτήρα και το ρόλο του κράτους που δεν πρέπει να υπονομεύεται με το πρόσχημα των δημοσιονομικών περιορισμών.

Λέξεις κλειδιά: *Ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας, οικονομική κρίση, πολιτικές οικονομικής προσαρμογής, νέες μορφές δυναδικής αγοράς εργασίας*

1. Introduction

The Greek economy suffered significant macroeconomic changes during the recession since the end of 2009, which have aggravated chronic structural problems in the labour market and have affected large parts of the population. The changes introduced in the Greek labour market to ensure more flexibility and minimize labour costs do not seem to help the country emerge from its economic crisis, while the burden of adjustment appears to have no be distributed fairly (Avram et al., 2013, Matsaganis, 2013, Mitrakos, 2014). The evidence of this unprecedented deterioration of labour market conditions makes the need for better and more effective social support measures even more critical. Therefore, access to employment for the unemployed and safety net benefits for the long-term unemployed and the most disadvantaged groups are priority (European Commission, 2013c). Nevertheless, doubts are expressed whether policy responses have been effective so far, if they have contributed to mitigate the immediate effects of the crisis on households and to what extent they could address social concerns and preserve social cohesion under fiscal pressures and cuts in social transfers (OECD, 2014).

In this context, the present paper aims to explore the role of active labour market policies in Greece during the economic crisis and the necessary conditions to enhance their contribution in reducing the social repercussions of the crisis. The issue of active labour market policies is an attractive alternative at this conjuncture, as the current discussion is on the appropriate solutions that could enhance the country's ability to respond effectively to the increased demands of social

protection generated by the crisis. In the case of Greece, the limited fiscal capacity of the country along with the existing structural weaknesses of the economy and the welfare state has resulted to selective social policy options, which although justified by the extensive and emergency nature of crisis' social repercussions cannot present convincingly their effective and holistic support. There are serious concerns that selective social policy options introduce new forms of dualism without solving the problems of the vulnerable groups. In addition, the effectiveness of social policy interventions is disputed as they can be used to substitute the fundamental guarantees of income replacement, especially in economic crisis with high levels of poverty and income insecurity. These concerns are even more pronounced due to the restriction of the public character of social policy in view of the required balance between social spending and economic effectiveness and the transfer of competences in the provision of social services in the private sector. Yet, important debates remain concerning the role and effect of active labour market policies in reducing unemployment and raising labour market participation through spending on public employment services, training, employment incentives and direct job creation. Moreover, emphasis is given to the investment in education and training as part of a broad social investment strategy to fight against unemployment, and notably youth unemployment, as well as to bridge the widening skills and education divide. On the other hand, the positive outcomes of active labour market policies cannot easily be achieved in a time of a serious decline of jobs and employment opportunities.

The paper will explore the role of active labour market policies in Greece during the economic crisis based on secondary research of previously published studies and evaluations on this issue, which will be examined through content analysis and interpreted with the comparative approach of data before and after economic crisis. In the first section, the paper will present the recent theoretical discussion on active labour market policies and their linkages with labour market and welfare policies, on social policy and welfare state responses to social risks under fiscal pressures, as well as on new forms of dualism expressed in social policy and welfare state reforms. Then, the paper will describe in the second section the main characteristics of the Greek labour market, the active labour market policies implemented before or during the economic crisis and their results, as derived from existing evaluation studies and reports. In the third section, the paper will consider OECD countries' experiences on active labour market policies to check and validate the evaluation results of active labour market policies in Greece and to identify the necessary conditions that could ensure their effectiveness. Finally, the paper will summarize and discuss the main findings on the potential challenges of active labour market policies in Greece during economic crisis. Overall, the paper aims to contribute to the deeper understanding that the effectiveness of active labour market policies largely depends on the direction of labour market and welfare state policies towards the selective or holistic coverage.

2. Theoretical Assumptions on Active Labour Market Policies

Active labour market policies started to occupy an important role since the 90s, when the emphasis was placed on the individual responsibility, the more competitive structure of salaries, the

adaptation and the strengthening of citizen with the necessary skills through vocational education and lifelong learning (Espin-Andersen, 2002: 46-47). This discussion is related to the new European welfare model towards social investment, which differs from the classical models of welfare system developed by Gøsta Esping-Andersen (1990) and Maurizio Ferrera (1996) as it seeks to respond to adaptability, flexibility, security and employability. The focus of this approach, which is put more on “capacitating” interventions than on interventions that compensate, explains fully why the emphasis is given to active labour market policies that enhance human capital instead of passive labour policies providing income support for the economically inactive (Begg et al. 2015: 24-25). However, even if active labour market policies appear as an attractive alternative compared to passive policies of income support, there are serious doubts that can be effective as they cannot substitute the fundamental guarantees of income replacement. Moreover, an effective strategy of social investments presupposes the diminution of poverty and income insecurity and, if promoted in real and sustainable terms, can support preventive policies (Espin-Andersen, 2002: 48, 73). This issue becomes more complicated in view of recent concerns whether European welfare states will continue to perform their redistributive functions within the pressures on public finances and social spending. Currently, the opinions diverge. On the one side, it is supported that welfare state offers a comprehensive response to social risks and, with the necessary transformations, it can continue to be responsive “as part of the fabric of society and not as an overblown and costly liability” (Begg et al., 2015: 34). On the opposite side, it is stated that the strong social dimension of the European market economy cannot be maintained and, therefore, EU member states will finally converge towards a liberal welfare model (Begg et al., 2015: 34).

The findings of the study in eighteen advanced welfare states, including Greece, show that the social policy responses to the recent economic crisis have varied considerably depending rather on the fiscal capacity of the state than on political and institutional factors (Shahidi, 2015: 659). On the contrary, existing theories of welfare state change give priority to political and institutional explanations for the direction of welfare state during economic crisis - as for instance: the prevalence of existing compensatory mechanisms (*the neo-functional social compensation hypothesis*), the partisan complexion of governments in power leading to different political preferences (*the partisan politics hypothesis*), the strength of existing welfare measures and the partisan complexion of governments in weaker countries (*the constrained partisanship hypothesis*), the role of institutions in shaping the contours of welfare state change (*the path dependent hypothesis*) and the existence of severe fiscal consequences of the economic crisis that can undermine the principles of the welfare state (*the fiscal crisis hypothesis*) - which cannot in any case explain governments’ difficulty to respond to the demand for greater social protection generated by this crisis (Shahidi, 2015: 660-663, 674-676). On the other hand, the restricted coverage of increased social needs by the welfare state legalized the transfer of competences in the provision of social services to semi-private voluntary or private organisations, which put the emphasis on the redeployment of public-private relations to respond to the required balance between social spending and economic effectiveness, thereby undermining the public character of social policy that is interrelated to social identity of citizen (Petmesidou & Papatheodorou, 2008: 11-16).

As far as the Southern European welfare system concerned, according to Papadopoulos & Roumpakis (2013: 204-206) we need to see its links with the political economy, the production

and the employment regime to understand its characteristics as it is distinct from the other types of social-democratic, corporatist and liberal welfare systems. Precisely, the low development of Southern European political economies, which were affected by the EU processes of politico-economic integration, has resulted in “the institutionalization of segmented and residual social programmes and welfare policies” (Petmesidou & Mossialos, 2006 as cited in Papadopoulos & Roumpakis 2013: 206). In this segmented welfare system, the family is the main provider of welfare and plays a key role in the reproduction of its institutional arrangements, restricting thus the role of employers and the state. However, the family central role in welfare and its capacity to mobilise economic resources has been undermined in the late 1990s, which marks the transition from securing favourable treatment through clientelistic political relations to fiscal discipline and stricter policy on social spending that brought more pressure to the “familiarization” of welfare costs (Papadopoulos & Roumpakis 2013: 207-210). Therefore, the crisis of the familistic welfare system was existing before the economic crisis and has been intensified by the crisis subsequent austerity measures leading to a generalized insecurity in both segments of the Greek labour market, i.e. the insiders and protected workers and the outsiders and less protected workers (Papadopoulos & Roumpakis 2013: 210-213).

However, analysing the linkages among industrial relations, labour market policy and welfare state reforms in view of crisis management, Palier and Thelen (2010: 120-121) supports that the institutionalization of new forms of dualism is explicitly underwritten by welfare state reforms. For instance, the reforms introduced in Germany and in France as responses to the economic crisis of 1970s and 1980s, aiming at saving core manufacturing economy by reducing workforce and intensifying the work, have institutionalised new types of non-standard jobs without imposing a unified flexibilization for all, thus contributing to the emergence of secondary labour market (Palier and Thelen, 2010: 122-127). A typical example of reinforcing dualism is the increase in state-subsidized jobs in France since the early 1980s, which target unskilled young and long-term unemployed to help them integrated in the society. As characteristically stated, targeted programs within active labour market policies were the favourite policy instrument since the late 1980s “*allowing various governments to avoid direct confrontation with the representatives of the more permanent segment of the labor force while allowing them to present subsidization as the price to be paid for job creation in the low-skill service sector*” (Palier and Thelen, 2010: 130-131). From late 1980s to 2009 new social policies have been developed in France, which target specific populations and use new instruments aiming to combat social exclusion instead of guarantee income and status maintenance, such as the unemployment depressive benefit paid for a limited amount of time and the active income of solidarity for those entering subsidized low skill, low-paid jobs (Palier and Thelen, 2010: 134-135). Therefore, welfare reforms in Germany and in France have increased the “contributivity” of the benefits, but they lost their redistributive character by reducing the coverage of social insurance, thus reinforcing the gradual dualization of the labour market between workers in the core labour market with occupational insurance/contributory benefits and labour market outsider workers with lower standards and in-work/non-contributory benefits (Palier and Thelen, 2010: 137-139).

In addition, it is supported that the labour force in most European countries is divided into two different groups, defined in terms of *job security*, *compensation* and *likelihood of receiving on-the-job*

training. For instance, a large share of temporary contracts coexists with open ended contracts with much stricter employment security, while the young people employed mainly in temporary jobs are the more affected during downturns. Wage pressure is another adverse effect of dual labour markets, which turns to the detriment of temporary workers and in favour of permanent employees. Finally, the amount of training received on the job is considerable less to temporary workers than to permanent workers (Garibaldi & Taddei, 2013). Similarly, the support of active policies from labour market actors is differentiated according their position in the two sectors of the labour market. Following Rueda's work on the insider–outsider theory of active labour market policies, the labour is divided between *insiders*, i.e. workers in full-time permanent employment and *outsiders*, i.e. unemployed and workers in temporary or part-time contracts, and their position depends on their exposure to risk of unemployment or their political power. Therefore, if the insiders have very low employment protection increasing the risk of unemployment, they will support active labour market policies and, if the outsiders become members of trade unions increasing their political power, they may support active labour market policies more actively (Vlandas, 2013, Rueda, 2006).

In any case, it is confirmed that there is a deterioration of the quality of jobs during recessions, which calls for specific policy measures targeting the most vulnerable in period of crisis, while there is evidence that active labour market policy spending improves the functioning of the labour market and the following increase in the matching rate improves the total employment (EC-IILS Joint Discussion Paper Series, 2011a and 2011b, García Pérez & Osuna, 2014). What is important according to Vlandas' findings (2013) is to make a distinguish analysis on what is driving spending on different types of active labour market policies rather than on aggregate spending on active labour market policies. For instance, spending on public employment services is associated with lower employment rates. Spending on job rotation and job sharing is a way to prevent redundancies. Direct job creation involves the use of public funds to directly create jobs in the public or non-commercial sector, while may have a positive impact on wages. Employment incentives and rehabilitation programmes may promote low-wage work and become 'financial subsidies that firms exploit for hiring cheap labour'. Training schemes have the aim of raising human capital and increasing unemployed chances of attaining their preferred employment position (Vlandas, 2013). Therefore, the distinct analysis between different active labour market policies appears to have significant contribution in the discussion on the appropriate solutions to mitigate the negative aspects of economic crisis. However, as Vlandas remarks it is important to take into consideration not only the linkages of active labour market policies with welfare regimes, but also with production systems and national political economies.

3. Active Labour Market Policies implemented in Greece during economic crisis

3.1. Towards a more aggravated or a more fragmented Greek labour market?

The Greek economy suffered significant macroeconomic changes during the period 2008-2014, recording a cumulative loss in terms of GDP that exceeded 25% (Bank of Greece, 2015: 56).

Greece continues to face a severe economic recession, which has aggravated the serious and chronic structural problems of the economy and the labour market explaining also why the implications of the crisis were particularly adverse (Cedefop, 2014: 10, 13, Bank of Greece, 2014b: 42, 55). The reforms introduced under the First and Second Economic Adjustment Programmes, agreed in May 2010 and in March 2012 respectively, affected employment protection, wage setting mechanisms and social security and led to deep wage, pension and health-care cuts, which had a devastating impact in the labour market (Karantinos, 2014, Bank of Greece, 2014a, Cercas, 2014). In fact, the depression has been much deeper than expected, which has induced a fall of employment to 53.3% and a dramatic rise in unemployment affecting more than 27% of the labour force at mid-2013 that remains at the high level of 25% even after the moderate decline since 2013, as well as job losses of around 1 million from 2008 to early 2014 (European Commission, 2015b: 14, Karantinos, 2014, OECD, 2013). The income losses, the high unemployment and the lack of a well-designed social safety net reflect the unprecedented deterioration of labour market conditions across large parts of the population (OECD, 2014, Cercas, 2014), while despite the improvement of tax and benefit reforms targeting progressively high incomes, the burden of adjustment has been uneven as the emergency property tax, the cut in unemployment benefits and the changes in the personal income and property taxation have affected people with lower incomes (OECD, 2016: 10-14, Leventi, Matsaganis, 2016: 13-14).

The young people aged 15-24 are the more affected by the highest unemployment rates, along with the young women and the individuals with low and medium levels of educational attainment. Youth unemployment of this age group reached exceptionally high levels at 52.4% in 2014 with obvious difference from unemployment rates of other age groups in the workforce (European Commission, 2014c: 25, Ministry of Finance 2015: 11). Unemployment among young people aged 20-29 also remains high, although it seems that active employment policies and legislative changes from 2012 to 2014, which allowed the recruitment of young people with lower wages and more flexible forms of employment, have helped to reduce youth unemployment from 47.4% in 2013 to 44.2% (Bank of Greece, 2015: 70). The unemployment problem is particularly acute for young people who are neither in employment nor in education and training with rates having increased for 15-24 year olds to above 20% (European Commission, 2014c: 25, 48). Therefore, the rates of structural unemployment are high and have been aggravated by the crisis (Karantinos, 2014). There is also a serious increase in the unemployment duration, with one in two unemployed workers having been without a job for more than two years and one in five without a job for four years or more (ILO, 2014). Albeit an increase of 11.65 percent has been recorded to salaried employment between 2013 and 2014, one in every five employees are in part-time employment or shift work, while undeclared work and uninsured employment has been aggravated by the economic crisis (ILO 2014).

According to the overview of labour market reforms enacted between January 2008 and June 2013, Greece's changes were mostly focused on reducing the generosity of unemployment protection and the strictness of employment protection, while policy reforms in relation to the Greek welfare system have been enacted by reducing established levels of social protection. (Shahidi, 2015: 665-667, 674). Major labour market reforms enacted in Greece over the period 2010-2013

were focused on reducing labour costs and social security contributions, minimizing collective agreements' protection and augmenting wage flexibility, reducing and freezing minimum wages, reforming the minimum wage framework, reducing maturity allowances, broadening the types of temporary work, extending part-time shift work, facilitating working time arrangements, reducing employer-paid contributions, as well as relaxing the conditions for dismissal and the thresholds for collective dismissal (European Commission, 2014b: 47-49, Ministry of Labour, Social Security and Welfare, 2014). In a nutshell, austerity measures and structural reforms in the labour market and welfare state are associated with the wage-setting and employment regimes points towards labour market deregulation and minimalist protection, while social security reforms, especially if combined with the long-term consequences of depression-level unemployment, point to residual social protection (Karamessini, 2015: 1-2, 47-48). Overall, the economic crisis caused a shock in Greece resulting in serious remuneration and jobs cuts, restrictions in pensions rights and welfare benefits, and sharp labour market reforms, which constitute a considerable effort towards welfare retrenchment existing, though, before the convergence of the national economy within the European Union (Zartaloudis, 2014: 430).

There are no doubts that impoverishment during the crisis and under austerity affected large parts of the population, including not only low-income individuals and households but also the various social strata of the 'middle class', as well as self-employed and public or private sector employees hit by taxes increase and wage cuts up to 30 and 40 per cent (Karamessini, 2015: 34-35). That's why, it is supported that the crisis subsequent austerity measures have led to a generalized insecurity in both segments of the Greek labour market, i.e. the insiders and protected workers and the outsiders and less protected workers (Papadopoulos & Roumpakis 2013: 210-213). However, the above labour market reforms and the data on flexible forms of youth employment, part-time and shift work, undeclared work and uninsured employment show that there is an increased polarization between standard and non-standard (e.g. temporary, part-time) forms of employment. Although the reforms had little effect on the creation of temporary employment, they favoured the use of part-time and intermittent employment and there has been a deterioration in the quality of temporary and part-time employment (ILO, 2014). In addition, it seems from the following sections of the paper that the selective programs of active labour market policies intensifying during economic crisis contribute to the gradual dualization of the labour market (Palier and Thelen, 2010: 137-139).

3.2. Active Labour Market Policies before economic crisis

Greece maintained for a decade its long-standing model of state intervention in economic and social activities, which along with low taxes revenues, pay rises, generous pensions, early retirement schemes and low efficiency of the public sector led during the 1980s to high public debt, deficits and sluggish growth (Zartaloudis, 2014: 433-435). During the period before economic crisis from 2000 to 2007, the main characteristic was the rapid rise in economic activity without any expansion and diversification of the production base, thus, leading to a distorted growth model and chronic imbalances that have not been adequately addressed for many years (Bank

of Greece, 2014b: 12-13, 22, 42). Similarly, the Greek welfare state was suffering from substantial weaknesses at the onset of the crisis (Karamessini, 2015: 6). In addition, public deficits and indebtedness because of a significant expansion of earnings-related schemes and clientelistic-particularistic arrangements, led to the retrenchment and rationalisation of social policy in the 1990s with very few attempts to tackle major issues such as the blurred line between social insurance and assistance, the absence of a safety-net (Petmesidou and Guillén, 2015: 7-10).

In this context, the implementation of active labour policies relied almost exclusively on European structural funds and, mostly the European Social Fund, for the financing of public services, public works and vocational training, as well as for the development of EU inspired social policy, such as activation through Public Employment Services or gender equality policies (Zartaloudis, 2014: 432, OECD, 2016: 59). A large part of active labour policies is occupied by lifelong learning policies, aiming at combating social exclusion through training programmes and/or promotion to employment for the inclusion of the unemployed. However, they were characterised until the mid-1990s by the lack of central planning and coordination, the wastage of European resources and the extensive privatisation, which questioned the aim and the mission of active labour market policies against unemployment and social exclusion. (Prokou, 2011: 207, 219-222).

By their scope, active employment policies are selective policies as concentrated to specific social groups, such as young people, women, long-term unemployed, migrants and other vulnerable groups, to increase their employment opportunities and to improve their income perspectives (Dimoulas – Michalopoulou, 2008: 27-30). For instance, during the period 2000-2006, the aim of active labour market policies was focused on the prevention of long term unemployment, the support and encouragement of unemployed to employment, the protection of equal opportunities for access to the labour market and especially for those threatened with social exclusion., the improvement of the access and participation of women in the labour market and the upgrading workers' qualifications and services of the public sector. During that period, there were 642.103 people benefited for relevant programmes for the promotion of employment, vocational education and training, subsidized employment for the creation of new jobs or the acquisition of practical experience and the promotion of equal opportunities through childcare or elderly care structures (Diadikasia, 2014: 28-30).

Furthermore, during the previous programming period 2007-2013 a vast array of active interventions has been implemented to support employment, from which more than 1 million persons benefited at a cost of approximately €3.7 billion. These interventions have been implemented in the framework of the National Reform Programme for Human Resources, which provides (Ministry of Labour, Social Security and Welfare, 2014):

Subsidised employment through local programmes of employment support, subsidised contributions to employers for hiring unemployed, hiring subsidies to employers, training vouchers for unemployed, public works programmes, subsidies for start-ups

(a) Training programmes for unemployed, vocational training, training vouchers

(b) Programmes of companies' structural adaptations including training of workers

(c) Programmes of social integration through local programmes of job creation and social integration for vulnerable and the National Network against Poverty

According to the evaluation of active policy interventions carried out in the middle of the

programming period, the aim of subsidized programs for the creation of new jobs or the creation of new companies was selective, reserving a preferential treatment for women, young people and long-term unemployed through quotas in the positions or a higher subsidy for certain categories of unemployed. At that period, these programs seem to function more as a universal employment support programs than selective ones. However, there are serious doubts whether active employment policies contribute to the increase of the participation rate, as few participants were active as unemployed and others were inactive. Also, the dead weight of programs aiming at the creation of subsidized new jobs (50-56%) or of new companies (60%) is very high, which demonstrates that these programs contribute mainly to the support of employment than the promotion to employment of groups with difficulties to enter the labour market or to the enhancement of an existing initiative of entrepreneurship. Finally, the sustainability of new jobs is not evident as it is the case for new enterprises (EEO Group, 2012: 11-15).

An additional characteristic deficiency of the period before crisis is the fragmentation of the evaluation of active employment policies and the subsequent difficulties to monitor their implementation. Besides, there are some general remarks on the characteristics of active employment policies that conclude on the lowest spending on labour market interventions in Greece between 2000-2006 (0,46% to 0,9%) compared to EU-27 average (1.5% to 2.2%) and the subsequent low participation number of beneficiaries. As for the internal structure of the expenditure on interventions in the labor market, the domination of employers' subsidy policies is clear, while expenditure on employment services throughout the period 2005-2009 was extremely low reaching only 2% of total expenditure on labor market interventions (EEO Group, 2012: 16-22).

Furthermore, the findings of a qualitative research on the effect of Integrated Interventions, implemented during 1994-1999 with the aim to combat unemployment through a combination of professional orientation, vocational training, employment subsidies and counselling, show that the unemployed participants constitute a specific category of labour market's supply, which is constructed and operates depending the supply and demand of subsidised employment. In fact, the Integrated Interventions didn't succeed in implementing a mainstreaming policy for the less favoured groups of unemployed facing difficulties in entering the labour market. On the contrary, these interventions favored the unemployed who had already skills and, therefore, comparative advantages in the labour market (Dimoulas – Michalopoulou, 2008: 43-45, 152-153).

Overall, the problems identified in the design, implementation and management of active employment policies along with the economic crisis made necessary to redesign these policies. It's worth mentioning that the specific targeting of policies to vulnerable groups that are not in employment and the selection of programs towards employment maintenance, creation of new jobs and vocational training shape the new philosophy of active employment policies in the period of economic crisis (EEO Group, 2012: 23-25).

3.3. Active Labour Market Policies during economic crisis

Policy recommendations to cope with the social cost of the crisis indicate the urgent need for more inclusive economic growth to reduce poverty and inequality and boost employment in the

short term, including a comprehensive social safety net, better targeted social programs, effective benefit system and expansion of active labour market policies along with guaranteed minimum income (OECD, 2016: 11, 28-29, Jessoula et al., 2015: 23-29). In particular, the priority in late 2013 was to deal with the very high unemployment rate through some key active labour market policies, based on short-term and temporary public work programmes with 50,000 positions mainly for the long-term unemployed, and subsidised internships of 45,000 young jobseekers with private sector employers. Additional reforms in the welfare system provide the revision of various existing benefits to increase the effectiveness of social welfare spending and ensure the targeted support of vulnerable groups with the strongest needs of income support, the tapering of unemployment insurance benefits, as well as the development and integration of the guaranteed minimum income scheme with other social benefits and services (European Commission, 2013b and 2014b: 50-51, OECD, 2016: 57-58). As far as labour market policy concerned, the strengthening of activation programmes (training voucher programs for access to the labour market, public benefit employment schemes) is foreseen to tackle high unemployment with emphasis on their effects in promoting employment, along with the improving of the labour inspection system and the condition access to unemployment benefits on stricter obligations for participation in training and employment service programmes (OECD, 2016: 59).

In this context, the upgrading and expansion of vocational education and apprenticeships is crucial to improving the transition from education to employment and to foster sustainable employment (European Commission, 2015b: 15). To this end, Greek authorities has to pursue a detailed implementation plan for the modernisation and expansion of vocational education and training, and the increase in the provision of apprenticeships, including the establishment of a quality framework and a monitoring mechanism to develop local partnerships, the encouraging of closer employer engagement and private-sector funding in vocational education and training, and the effective matching of vocational education and training with the needs of the labour market (European Commission, 2014b: 48). The Memorandum of Understanding for a three-year ESM programme for Greece dated on 19 August 2015 provides specific requirements for the modernisation and expansion of vocational education and training. Subsequently, the National Strategic Framework for upgrading vocational education and training (VET), recently presented by the Ministry of Education takes into consideration the perspectives of the Greek economy, the labour market data and the medium term projections on skills needs and concludes to the vision for upgrading vocational education and training, which is structured in three pillars: (i) strengthening the social role of VET in order to reduce social inequalities, (ii) enhancing the working role of VET and (iii) linking VET with the overall development planning of the country (Ministry of Education, 2016).

In the last quarter of 2014, there have been urgent initiatives within active labour market policies in order to implement targeted actions in favor of the most affected by unemployment and the vulnerable groups, which include (Ministry of Labour, Social Security and Welfare, 2014):

- ***Integrated programmes for 8.000 unemployed graduates*** that provide continuing vocational training in the fields of generic skills, job search skills, entrepreneurial and ICT skills, practical training in private firms and counseling services.

- **Training voucher for 38.000 low skilled unemployed workers** aged 29-64, which provides theoretical training, practical training in enterprises, as well as counselling and guidance services in construction, waste management and ICT.
- **Subsidies to employers** in order to **hire 5.000 unemployed workers** for 12 months.
- **Public works programmes** addressed to **50.000 long-term unemployed** persons.
- Specific programmes of **Vocational Training for 16.000 young unemployed** aiming at the reinforcement of skills in specialisations of cutting edge sectors of the Greek economy.
- Regional mechanisms to **support the development of Social Cooperative Enterprises**.

In addition, a **National Action Plan to implement “Youth Guarantee”** in Greece has been elaborated to provide a coherent set of actions targeted to young unemployed and not in Education, Employment and Training (NEETs), which include activation, apprenticeship, traineeship or education, support of entrepreneurship and integrated interventions of job search assistance, training, counselling and job offer (Ministry of Labour, Social Security and Welfare, 2014).

Concerning the evaluation of active labour market policies that have been implemented in Greece, it's worth mentioning that evaluation studies are regularly commissioned by the Greek Management Authority for European Social Fund and the Management Authorities of relevant ministries and conducted by external contractors, such as independent experts or private consulting firms and research institutes. However, these evaluations are mainly focused on the implementation or measuring of success of adopted policies and do not provide clear insight to policy making on the design of new policies and on what works and why. Moreover, an operational system for the on-going internal evaluation of ALMPs schemes, as a core service offered by the Greek Public Employment Service, is not yet in place (Chrysakis, 2012). Most of the active labour market policies implemented recently to tackle the effects of the crisis are not evaluated yet, while past evaluations provide little insight due to the different labour market conditions (Karantinos 2015).

During this period, three evaluations on programs of active labour market policies have been conducted. The first evaluation concern the harmonisation of family and professional life with possible results on the employment and maintenance of job positions. The second evaluation was focused on local actions of social inclusion for vulnerable groups, which strengths were related to the individualised approach and support, the regular information, the development of social skills, the training and the networking. Finally, the evaluation of the program of Voucher Entry to the Labour Market has been conducted on the basis of quantitative research with a web survey and a qualitative research through seven focus groups with all actors involved. The program of Voucher Entry to the Labour Market implemented during 2014 for 35,000 unemployed young people aged up to 29 years has been evaluated and resulted in the formulation of concrete recommendations to ensure better targeting and to avoid eventual substitution of employers by the beneficiaries of the program. It is suggested to award more points in the age group 25 to 29 which is at a disadvantage position in the labour market due to longer duration

of unemployment. Further restrictions are needed to discourage companies to make continuous use of the voucher program to cover their needs in labour force. Attention should also be paid to preventing possible replacement of employers by the program's beneficiaries, while stricter conditions should be adopted for the training providers. Finally, it would be useful to follow a certification procedure for the skills acquired by the beneficiaries during the voucher program (Karantinos et al., 2015: 278-279).

Despite the lack of regular and comprehensive evaluation studies on ALMPs, some broad conclusions can be drawn by the existing literature for the period during the economic crisis (Karantinos, Chrysakis, Balourdos, Mouriki, Soulis, Galata, Petraki and Kostaki, 2013, Karantinos 2014):

- The available indicators show that the amounts dedicated to active labour market policies are particularly low, as labour market policy expenditure seems to rely more on passive measures than on active ones.
- The most important weaknesses of active labour market policies in Greece concern the little connection with the needs of the labour market and the lack of evaluation.
- Concrete policies should be implemented to address the structural labour market problems and improve the matching of job seekers with new vacancies, so as to avoid the conversion of unemployment from cyclical to structural, i.e. permanent.
- Future developments in the Greek economy will also depend on structural policy measures, namely by improving the quality and efficiency of education as well as the development of skills in areas that can become new sources for growth.
- Greater emphasis should be made on activating the unemployed, especially youth and women. Job-search training should be the top priority in individual action plans along with job counseling services.
- Existing employment subsidies should be better targeted to the most disadvantaged youth, such as early school leavers and individuals who have not been in employment, education or training for a long-term.
- The introduction of apprenticeships and the planned VET reform with strong links of the educational and training system with the labour market are essential.
- Stronger emphasis should be placed on the weak areas of active labour market policies in Greece, such as mechanisms for early identification of skill needs, quality assurance and management of schemes, guidance and counselling services.
- Main priorities in combating the effects of the crisis should be policy measures for young people, subsidizing employment and self-employment, active inclusion of people at risk of social exclusion, local public-spirited programmes, development of social economy, continuing vocational training and strengthening of rehabilitation services.

4. Active Labour Market Policies in OECD countries

Active labour market policies occupy an important role in the OECD and EU policies that have been developed since the 1990s to improve employment and labour market performance and

encompass: “*all social expenditure (other than education) which is aimed at the improvement of the beneficiaries’ prospect of finding gainful employment or to otherwise increase their earnings capacity*” (European Commission, 2015). More specifically, active labour market policies include *public employment services* (job placement, counselling and vocational guidance), *labour market training* for unemployed and employed adults, *youth measures* referring to training and employment programmes and apprenticeship, *subsidised employment* (hiring subsidies to private-sector employers to hire unemployed, assistance to unemployed persons to start their own business and direct job creation), as well as *measures for the disabled* including vocational rehabilitation training to enhance employability and work programmes which directly employ disabled people (Martin & Grubb, 2001 – Eurofound, 2010). On the other side, passive labour market measures include unemployment benefits to the unemployed and early retirement benefits (Martin & Grubb, 2001 – Eurofound, 2010).

A mix of passive and active labour market policies is generally used in order to counter higher unemployment rates. Yet, expenditure on active labour market policies is indeed more likely to reduce unemployment with a lower fiscal cost as savings may be generated on passive policies. However, some Member States with high unemployment spend relatively small shares of their GDP on labour market services and active measures (notably Bulgaria, Slovakia, Lithuania, Latvia, Croatia and Greece), although it may be worthwhile to shift some spending to activation measures (European Commission, 2015). Across the EU, labour market policy measures account for 1.6% of GDP with a ratio of approximately 2:1 in expenditure between passive and active measures. Despite the variety in the structure of ALMP spending over Member States, *training* accounts for the biggest share of expenditure at nearly 40% and *employment incentives* account at 24% of expenditure. *Supported employment and rehabilitation*, as well as *direct job creation* occupy a significant share of funding at 16.1% and 13.4% of expenditure respectively (Eurofound, 2010). Nonetheless, total expenditure on active labour market policies has been falling in the EU-28 since 2010, despite the severity of the labour market challenge. On the other hand, even when active labour market policies spending was increasing during the crisis (2007–2010), the activation support was not commensurate with the labour market needs generated by the crisis (ILO 2015: 28).

Thus, a major question is raised concerning the impact of active labour market policies in reducing unemployment and raising labour market participation. The analysis of the effects and the contribution of active labour market policies in labour market performance is based on the existing literature related to the evaluation of the different forms of active labour market policies and programmes. The evaluations that have been performed measure either the impact of training and job assistance programmes on individuals’ employment and earnings or the net effects of subsidised employment programmes on aggregate employment and unemployment by estimating “dead-weight”, “substitution” and “displacement” effects (Martin & Grubb, 2001).

Following the findings of this analysis, we can come to the following conclusions:

- **Employment services** are the most cost effective intervention (Cazes, Verick & Heuer, 2009) and has positive outcomes according to evaluations in some countries, notably Canada, Sweden, the UK and the US (Martin & Grubb, 2001). The *mix of measures involving job matching, counselling and guidance* and *private sector employment subsidies* are more likely to have positive outcomes (Eurofound, 2010). Therefore, counselling,

job-finding incentives and job-search assistance programmes are effective if they are combined with increased monitoring of the job-search activity and enforcement of the work test (Martin & Grubb, 2001).

- **Training programmes** have a ‘modest likelihood’ of having a positive impact on post-programme employment (Eurofound, 2010), but they can have positive impacts, particularly when conducted in the workplace (Cazes, Verick & Heuer, 2009). Findings show that training programmes tend to be among the most expensive active measures, while only some training programmes work (Martin & Grubb, 2001), such as vocational trainings that need to be based on a more targeted and market-oriented function (Duell, 2012). The effectiveness of training programmes can be maximised if they are small scale, built with mainly on-the-job content and well targeted to the specific needs of unemployed and employers (Martin & Grubb, 2001).
- **Youth programmes** have 40% to 60% lower probability of generating positive outcomes than those targeted at older age groups (Eurofound, 2010). Training programmes, wage subsidy measures and direct public sector job creation schemes are not effective for disadvantaged youths, even they have been particularly popular in many European countries. Effective programmes for disadvantaged youths should combine: (a) close link to the local labour market and jobs, (b) mix of academic education, occupational skills and on-the-job training and (c) a range of supporting services, tailored to their needs (Martin & Grubb, 2001).
- **Employment subsidies** do not have a favourable impact, as for instance public works programmes can be effective as a safety-net but usually do not lead to better employment opportunities and entrepreneurship incentives are appropriate for a small segment of the population (Cazes, Verick & Heuer, 2009). Even if the impact of these programmes is greater than training programmes or job creation measures, their net employment gains are very small and they present large dead-weight and substitution effects. On the other hand, the goals of these programmes to keep individuals in contact with the world of work or to provide the long-term unemployed with jobs may be important (Martin & Grubb, 2001). In any case, subsidized employment need to be run on a smaller scale, combined with other ALMP measures like training (Duell, 2012), targeted to particular groups of unemployed and closely monitored (Martin & Grubb, 2001).
- **Direct public sector employment programmes** are not effective in helping unemployed people to get permanent jobs and they may actually worsen employment prospects (Eurofound, 2010). These programmes should be implemented exceptionally for a short duration and targeted to the most disadvantaged, while temporary employment programmes in the public sector can be used particularly in a recession when vacancies are scarce (Martin & Grubb, 2001).
- **Interactions between active measures and unemployment benefit systems** can have significant effects on work incentives for the unemployed and on the wage-setting behaviour of workers and employers. Furthermore, activation strategies with additional perspectives to intensify job search can have impact on transitions to employment for people receiving unemployment benefits (Martin & Grubb, 2001).

Additional findings from evaluations reveal some particular aspects that can influence programme effects, such as:

- The type of programme itself is the primary factor determining the success of labour market outcomes, rather than contextual factors such as business-cycle timing or institutional labour market features (Eurofound 2010).
- Significant positive employment impacts are much more likely to be identified two or three years after programme participation (Eurofound 2010).
- Comprehensive assessments should assess outcomes against unit costs (Eurofound 2010), which can turn the estimated programme effects into negative (Martin & Grubb, 2001).
- Comprehensive assessments should not be limited to output measures related for instance to the number of placements in employment, but calculate economic efficiency measures based on short-term expenditure and outcomes (Collins, 2012).

Finally, the analysis of studies on policy decisions adopted by governments in 79 OECD and non-OECD countries, since the beginning of the economic crisis, shows that *training* is the most commonly used active measure in high-income countries (27 countries), followed by *work sharing* (24 countries), increased resources for *public employment services* including *job search assistance measures* (20 countries), and *subsidies* (20 countries). The least-implemented intervention in this group of countries is *public works programmes* (5 countries) due to its limited effectiveness. Moreover, 17 high-income countries have made *changes to unemployment benefits schemes* based on extensions of coverage and broader eligibility criteria (Cazes, Verick & Heuer, 2009). Similarly, the most utilized policy response in the middle-income group is *training* (with 25 countries) followed by *job search assistance*, *entrepreneurship incentives* and *public works programmes*. Interestingly, 11 of these countries are using a *reduction in working hours* to support employers in response to the downturn, though not all these interventions are subsidized. There are far fewer low-income countries implementing such policies in response to the crisis, focusing on entrepreneurship incentives and training. Overall, the use of labour market policies in response to the current crisis is declining, which reflects the financial and technical constraints hindering the response of these governments (Cazes, Verick & Heuer, 2009). On the other hand, active labour market policies present some challenges despite the significant decline of jobs and employment opportunities. For instance, training has obvious attractions in a downturn, as it enhances social contact for the unemployed, responds to existing skill gaps (Eurofound, 2010) and address the growing divide between the educational ‘haves’ and the ‘have-nots’ for reasons of social equality and for economic efficiency (Friends of Europe, 2015a). Moreover, short-term complementary active labour market policies are needed to ensure that individuals have the right skills to take up the jobs created, while focus should be given on job search assistance and training as well as on as training programmes accompanied by specific services of matching skills to sector needs, which are among the most effective active labour market policies. Furthermore, the reinforcement of active labour market policies, along with a targeted combination with passive policies and adequate income support to all jobseekers, is needed to ensure the nec-

essary support to the most vulnerable (ILO, 2015). Besides, active labour market policies should be associated with job creation, while a comprehensive policy to boost job creation is absolutely needed to tackle the effects of the crisis (ILO, 2014).

5. Conclusion

From the above analysis, the need to protect the unemployed and the most disadvantaged groups from the negative effects of the prolonged economic recession in Greece became clear. This requires undoubtedly well-designed structural policy solutions, more effective social support measures and safety net benefits. In this context, the role of active labour policies is appearing attractive as they can contribute to the better functioning of the labour market, ensure that workers remain attached to the labour market and provide unemployed with the right skills to take advantage of emerging jobs. Also, the effect of active labour market policies in the mitigation of the crisis' social consequences can be significant for reasons of social equity.

However, the limited fiscal capacity of the country plays a decisive role in shaping social policy solutions, while the existing structural weaknesses of the economy and the labour market along with the fragmented character of the welfare state reduce the potential for the effective implementation of active labour market policies. Due to budgetary constraints, the state promotes mostly selective social policy measures that are justified by the extensive and emergency nature of crisis' social repercussions, but they reduce the coverage of social protection. Thus, selective social policy options introduce new forms of dualism in the labour market without solving the problems of the vulnerable groups. This is getting more accentuated in view of the poor results of active labour market policies in terms of employment and income ability. Subsequently, an additional factor that restricts the effectiveness of active labour market policies is related to their use for substituting the fundamental guarantees of income replacement, due to the inability of the Greek economy to reduce high levels of poverty and income insecurity. Even if the policy documents suggest for a combination of labour market and welfare state solutions, there are doubts that these objectives can be achieved taking into consideration the unfavorable conjuncture. Moreover, these concerns are even more intense because of the restriction of the public character of social policy in view of the required balance between social spending and economic effectiveness and the transfer of competences in the provision of social services in the private sector.

In addition to these difficulties, there are endogenous weaknesses in the implementation of active labour market policies in Greece, which are related with the lack of a long-term, coherent and well-coordinated design of policy interventions in correspondence to the labour needs, the absence of a quality framework and accreditation of skills, as well as the deficiency to ensure the effective use of resources and the sustainability of initiatives. There also the side effects from the implementation of active labour market policies. As we have seen in previous sections, a vast array of active interventions has been implemented so far to support employment and social inclusion. Before economic crisis, active labour market policies were selective

as they were reserving a preferential treatment for women, young people and unemployed, but they function more as universal employment support programmes. During economic crisis and, mostly after 2012, the selective targeting of the active employment policies was the main answer to the crisis. In the the last quarter of 2014 more targeted and selective active measures have been promoted in favor of the most affected by unemployment and the vulnerable groups by advancing integrated actions of training and counselling services, public works programme, apprenticeships and voucher-based internship scheme for the young unemployed, as well as unemployment assistance for the long-term unemployed. Furthermore, before economic crisis the main side effects of the active labour market programs were mainly related to the high rates of “dead weight”, as well as to the low achievement of objectives and the low sustainability of results. On the contrary, the main side effects of active labour market programs during economic crisis are related to the targeting of the programs and the substitution of employers by the beneficiaries to cover their need in labour force.

Nevertheless, the economic crisis revealed the necessity of active labour market policies not separately, but in combination with other welfare state’s interventions in order to reduce the substitution of income and support their effectiveness. It seems that actors in Greece are better equipped now with alternative active labour market solutions to counter social crisis. What is needed is to fully exploit other countries’ experiences in active labour market policies in combination with social protection measures and to increase expenditure in favor of active labour market policies to combat unemployment and social exclusion. Despite the narrow margins of policy options, there are several challenges for promoting active labour market policies, particularly in a recession, provided that they will not substitute the fundamental guarantees of income replacement and that will be associated with a comprehensive policy of job creation, while preserving the public character and the role of the state that should not be undermined under the pretext of budgetary constraints.

References

- Avram, S., Figari, F., Leventi, C., Levy, H., Navicke, J., Matsaganis, M., Militaru, E., Paulus, A., Rastringina, O. & Sutherland, H. (2013). “The Distributional Effects of Fiscal Consolidation in Nine Countries”, Working Paper EM 2/13, *EUROMOD*.
- Bank of Greece (2014a). *Report of the Governor for the year 2013*, Athens.
- Bank of Greece (2014b). *The Chronicle of the Great Crisis: The Bank of Greece 2008-2013*, Athens: Bank of Greece, Centre of Culture, Research and Documentation.
- Bank of Greece (2015). *Monetary Policy 2014-2015*, Athens.
- Begg, I., Mushövel, F., Niblett, R., Vandenbroucke, F., Rinaldi, D., Wolff, G., Wilson, K., Hüttl, P., Hellström, E. and Kosonen, M. (2015). *Redesigning European welfare studies – Ways forward*, Germany: Vision Europe Summit.
- Carnoy, M. (1979). *Can educational policy equalize income distribution in Latin America?* England: SAXON HOUSE.

- Cedefop (2014a). *Vocational education and training in Greece, Short description*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Cercas, A. (2014). *Report on Employment and social aspects of the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to euro area programme countries*, Brussels: European Parliament.
- Cazes, S., Verick, S. & Heuer, C. (2009). *Labour market policies in times of crisis*, Geneva: International Labour Office.
- Chrysakis, E. (2012). *The use of administrative data for the evaluation of labour market policies and programmes: an utopia or a still promising issue for Greece?* Peer Review on “Evaluation of Labour Market Policies and Programmes: The use of data-driven analysis”, Belgium: ICF GHK Consulting & CERGE-EI.
- Collins, M. (2012). “Responding to the unemployment crisis: what role for active labour market policies?” NERI Working Papers Series NERI WP 2012/No 5.
- Contini, B. (2002). *Employment performance and labor market segmentation in Europe and USA: preliminary explorations*, Italy: University of Torino.
- De la Croix, D., Docquier, F., Mainguet, C., Perelman, S. & Wasmer, E. (2002). *Capital Human et Dualisme sur le Marché du Travail*, Belgium: Editions De Boeck Université.
- Diadikasia S.A. (2014), “Evaluation Report of the Programme for 2013 under the project Evaluation Consultant during the Implementation (on-going) of the Operational Programme Human Resources Development” (in Greek), <http://www.epanad.gov.gr>.
- Dimoulas, K. - Michalopoulou, K. (2008). *Active Labour Market Policies. The Case of Integrated Interventions in the Prefectures of Arta, Thesprotia, Preveza, Larissa and Ftiotida*, Athens: Labour Institute of Greek General Confederation of Labour (in Greek).
- EEO Group (2012). “Study of Redesign of Active Employment Policy’s Actions & Definition of the way of their Evaluation” (in Greek), <http://www.epanad.gov.gr>.
- Emmenegger, P., Kvist, J., Marx, P. and Petersen, K. (2015). “Three Worlds of Welfare Capitalism: The making of a classic”, *Journal of European Social Policy*, 25 (1), pp. 3-13.
- Espin-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Espin-Andersen, G. with Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. (2002). *Why we need a New Welfare State*, Oxford-New York: Oxford University Press. Greek translation and edition: Γιατί χρειαζόμαστε ένα ΝΕΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ (2006), Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.
- European Commission (2013a). “The Second Economic Adjustment Programme for Greece – Third Review”, European Economy Occasional Papers No 159, Brussels: European Commission.
- European Commission (2013b). *Draft Joint Employment Report accompanying the Communication from the Commission on Annual Growth Survey 2014*, COM (2013) 801 final, Brussels, 13 November 2013.
- European Commission (2013c). *Overview of progress in implementing country-specific recommendations by Member State*, COM (2013) 800 final, Brussels, 13 November 2013.
- European Commission (2014a). *Market reforms in Italy, Spain, Portugal and Greece*, European Economy 5/2014, Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

- European Commission (2014b). “The Second Economic Adjustment Programme for Greece – Fourth Review”, European Economy Occasional Papers No 192, Brussels: European Commission.
- European Commission (2014c). *Employment and Social Developments in Europe 2014*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2015a). *Active Labour Market Policies*. European Semester Thematic Fiche, Brussels: European Commission.
- European Commission (2015b). *Assessment of the Social Impact of the new Stability Support Programme for Greece*, Commission Staff Working Document, Brussels, 19.8.2015, SWD (2015) 162 final.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions - Eurofound (2010). *Financing and operating active labour market programmes during the crisis*, Background Paper, Ireland: EUROFOUND.
- Ferrera, M. (1996). ‘The southern model of welfare in Europe’, *Journal of European Social Policy*, 6: 1, 17–37.
- Friends of Europe (2015a). *Unequal Europe. Recommendation for a more caring EU*, Final report of the High-Level Group on Social Union, Brussels.
- Friends of Europe (2015b). *Europe’s Jobs Policy Shake-up*, High level Conference, Brussels.
- García Pérez, J. I. & Osuna, V. (2014). “Dual labour markets and the tenure distribution: Reducing severance pay or introducing a single contract”, *Labour Economics* 29 (2014) 1-13.
- Garibaldi, P. & Taddei, F. (2013). *Italy: a dual labour market in transition: Country case study on labour market segmentation*, Geneva: International Labour Office.
- International Labour Organisation - ILO (2015). *An employment-oriented investment strategy for Europe*. Geneva: ILO.
- International Labour Organisation - ILO (2014). *Greece: Productive jobs for Greece*. Geneva: ILO.
- International Labour Organisation and International Institute for Labour Studies (2011a). *Dual Labour Markets with search costs*, EC-IILS Joint Discussion Paper Series No 7, The International Institute for Labour Studies (IILS).
- International Labour Organisation and International Institute for Labour Studies (2011b). *Active labour market policies, search costs and positive fiscal multiplier*, EC-IILS Joint Discussion Paper Series No 8, The International Institute for Labour Studies (IILS).
- Jessoula, M., Matsaganis, M, Natili, M. (2015). “Strengthening minimum income protection in Southern and Eastern Europe? Pressures from within and from beyond”. Paper presented for the 22nd International Conference of Europeanists, Paris, 8-10 July 2015.
- Karamessini, M. (2015). “The Greek Social Model: Towards a Deregulated Labour Market and Residual Social Protection”, in Vaughan-Whitehead, D. (ed.), *The European Social Model in Crisis. Is Europe Losing its Soul?* Geneva, Switzerland/Cheltenham UK: ILO/Edward Elgar.
- Karantinos, D., Linardis, A., Mouriki, A., Chrysakis, M., Kostaki, I. (2015). “Study of External Interim Evaluation of the Action Voucher Entry to the Labour Market of the Operational Programme Human Resources Development with MIS code 455372”, Athens: National Centre for Social Research (in Greek), <http://www.epanad.gov.gr>.

- Karantinos, D. (2014). *An evaluation of the social and employment aspects and challenges in Greece*, Brussels: European Parliament.
- Karantinos, D., Chryssakis, M., Balourdos, D., Mouriki, A., Soulis, S., Galata, V., Petraki, M. & Kostaki, I. (2013). *Formulation of a strategic development policy framework 2014-2020 for the thematic objectives 8 “Promoting employment and supporting labor mobility”, 9 “Promoting social inclusion and combating poverty” and 10 “Investment in education, skills and lifelong learning”*, Athens: National Centre for Social Research (in Greek).
- Kouzis, J. (2001). *Industrial relations and European unification, Flexibility and deregulation or upgrading of work?* Athens: Labour Institute of Greek General Confederation of Labour (in Greek).
- Labour Institute of the Greek General Confederation of Labour (2011). *The Greek economy and employment-Yearly Report 2011*, Athens (in Greek).
- Leclercq, E. (1999). *Les théories du marché du travail – La pensée économique contemporaine (4)*, Paris: Éditions du Seuil.
- Leventi, C., Matsaganis, M. (2016). “Estimating the distributional impact of the Greek crisis (2009-2014)”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1312, Paris: OECD Publishing.
- Maruani, M. & Reynaud, E. (2004). *Sociologie de l’emploi*, 4e edition, Paris: La Découverte.
- Martin, J.P. & Grubb D. (2001). “What works and for whom: A review of OECD countries’ experiences with active labour market policies”, *Swedish Economic Policy Review*, 8, pp. 9-56.
- Matsaganis, M. (2013). *The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung (in Greek).
- Ministry of Education, Research and Religion (2016). “National Strategic Framework for upgrading Vocational Education and Training and Apprenticeships” (in Greek) https://min-edu.gov.gr/publications/docs2016/Στρατηγικό_Πλαίσιο_EEK.pdf.
- Ministry of Finance (2015). *National Reform Programme*, Athens, (in Greek).
- Ministry of Labour, Social Security and Welfare (2014). *Government Employment Council*, 1st Meeting on 01.09.2014, Athens: Ministry of Labour (in Greek).
- Mitrakos, T. (2014). “Inequality, poverty and social welfare in Greece: distributional effects of austerity”. Working Paper 174, Athens : Bank of Greece (in Greek).
- Morrison, C. (1996). *La répartition des revenus*, Paris: Presses Universitaires de France.
- OECD (2013). *Economic Survey of Greece 2013*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014). *Society at a Glance 2014, Highlights: Greece – The crisis and its aftermath*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016). *OECD Economic Surveys Greece*, Paris: OECD Publishing.
- Palier, B. and Thelen, K. (2010). “Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany”, *Politics & Society*, 38 (1), pp. 119-148.
- Papadopoulos, T. & Roumpakis, A. (2013). “Familistic welfare capitalism in crisis: social reproduction and anti-social policy in Greece”, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29 (3), pp. 204-220.
- Petmesidou, M. & Papatheodorou, C. (eds.) (2010). *Social Reforms and the Changing “Public” - “Private” Mix in Social Welfare*, Conference proceedings of the 3rd International Conference of Hellenic Social Policy Association. Athens: Ellinika Grammata (in Greek).

- Petmesidou, M. and Guillén, A. (2015). *Economic crisis and austerity in Southern Europe: threat or opportunity for a sustainable welfare state?* OSE Research Paper No. 18, Bruxelles: European Social Observatory.
- Prokou, E. (2011). “The aims of employability and social inclusion / active citizenship in life-long learning policies in Greece”, *The Greek Review of Social Research*, special issue 136 C', pp. 203-223 (in Greek).
- Rueda, D. (2006). “Social Democracy and Active Labour-Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics of Employment Promotion”, *British Journal of Political Science*, 36(3), pp. 385–406.
- Shahidi, F.V. (2015). “Welfare Capitalism in crisis. A Qualitative Comparative Analysis of Labour Market Policy Responses to the Great Recession”, *Journal of Social Policy*, 44 (4), pp. 659-686.
- Tremblay, D.-G. (1990). *Economie du travail. Les réalités et les approches théoriques*, Québec: Ed. Saint-Martin.
- Vlandas, T. (2013). “Mixing apples with oranges? Partisanship and active labour market policies in Europe”, *Journal of European Social Policy*, 23(1), 3–20.
- Xiarchogiannopoulou, E. & Aganidis, P. (2014). *The Economic Adjustment Programmes and the resistance of neo-liberal ideas: the experience of Greece and the future of progressive politics*, Opinion Article No 14, Athens: Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (in Greek).
- Zartaloudis, S. (2014). “The impact of the Fiscal Crisis on Greek and Portuguese Welfare States: Retrenchment before the catch-up?”, *Social Policy & Administration*, 48 (4), pp. 430-449.

Understanding Limitations on Welfare Policy Innovation: The Case of the National Guaranteed Minimum Income all' Italiana

Dr Varvara Lalioti

*Postdoctoral Researcher,
Panteion University of Social and Political Sciences*

Abstract

At the beginning of 2016, Italy remained one of the very few Eurozone countries without a national-level Guaranteed Minimum Income (GMI), arguably a major lacuna in the armoury of the welfare state at a time of severe crisis and significant public spending cuts. Drawing on personal communications, parliamentary archives and secondary sources, an actor-centred approach emphasizing the role of domestic actors such as parties, trade unions and religious organizations is utilized to discuss the chronicle of the Italian GMI experience; especially the experimental national GMI in the late 1990s and the early 2000s.

The experiment met with an early demise due to a meagre support base, in conjunction with the dominance of northern interests at the ministry responsible for the design and implementation of a scheme that mainly benefited the poorer south. A policy targeting 'outsiders' and introduced without broad consensus among key policy actors is unlikely to be durable. The recent economic crisis has revived the debate, as old and new policy actors express support for national-level GMI.

Keywords: *guaranteed minimum income; Italy; actor-centred approach*

Περίληψη

Στις αρχές του 2016, η Ιταλία παρέμενε μία από τις ελάχιστες χώρες της Ευρωζώνης που δεν διέθετε ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα σε εθνικό επίπεδο. Εν μέσω της κρίσης και των σημαντικών περικοπών στις δημόσιες δαπάνες, πρόκειται για μείζονα έλλειψη του ιταλικού κράτους προνοίας. Αξιοποιώντας την επικοινωνία με πρόσωπα που έπαιξαν καίριο ρόλο στην ιταλική εμπειρία με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, κοινοβουλευτικά αρχεία και δευτερεύουσες πηγές, το πα-

ρόν άρθρο εξιστορεί την εν λόγω εμπειρία. Χρησιμοποιείται μία προσέγγιση που δίνει έμφαση στον ρόλο σημαντικών για τη διαμόρφωση κοινωνικής πολιτικής εγχώριων φορέων, όπως είναι τα πολιτικά κόμματα, τα εργατικά συνδικάτα και οι θρησκευτικές οργανώσεις. Η ανάλυση επικεντρώνεται ειδικότερα στον πειραματισμό με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα σε εθνικό επίπεδο στην Ιταλία, στα τέλη της δεκαετίας 1990 και τις αρχές της δεκαετίας 2000.

Το πείραμα οδηγήθηκε σε ένα άδοξο τέλος. Η αιτία πρέπει να αναζητηθεί στην ισχνή υποστήριξη για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, σε συνδυασμό με την κυριαρχία υπέρ της βόρειας Ιταλίας συμφερόντων στο υπουργείο που ήταν υπεύθυνο για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση ενός μέτρου που ευνοούσε κυρίως τον φτωχότερο νότο. Πολιτικές που στοχεύουν σε άτομα που βρίσκονται στα περιθώρια του κοινωνικού και πολιτικού συστήματος μπορούν να στεφθούν με επιτυχία μόνον υπό την προϋπόθεση ευρείας συναίνεσης. Η πρόσφατη οικονομική κρίση αναζωπύρωσε τη συζήτηση για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στην Ιταλία, με νέους και παλαιούς φορείς να εκδηλώνουν το ενδιαφέρον τους για μία εθνικής εμβέλειας εφαρμογή.

Λέξεις κλειδί: *ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, Ιταλία, προσέγγιση που εστιάζει στους κύριους διαμορφωτές κοινωνικής πολιτικής*

Introduction

The Guaranteed Minimum Income (GMI) is an instrument of the ‘third generation’ of social assistance schemes. These are distinguished mainly by the combination of monetary allowances with social insertion measures (Kazepov, 2011:106). Payments usually cover the difference between a household’s actual income and the resources it needs, according to a defined standard for living in a specific region or country. Recipients are required to participate in social insertion programmes meant to facilitate job-market integration, such as vocational training programmes (Matsaganis, 2013: 16, 21–22).

EEC recommendations issued in 1992 advocated common criteria on sufficient resources and social assistance and convergence of social protection objectives and policies. Following this, the political and intellectual climate in most EEC member states turned toward the establishment of national-level GMI schemes. At the beginning of 2016¹, Italy remained one of the very few Eurozone countries still lacking a permanent, national GMI.

Italy launched a national GMI experimentally in 1998, only to abandon it a few years later. Other national, regional and local programmes against poverty have been developed, but do not substitute for a national GMI. A relatively delayed and unclear framework of social assistance decentralization has largely contributed to extremely uneven development and non-generalized adoption of these schemes by Italian regions and municipalities. Additionally, the sub-national schemes depend on resource availability and do not constitute individual enforceable rights (Laloti, 2013: 126, 133–135; Madama, Jessoula and Natili, 2014: 16–18, 25, 27).

1. At the time of writing.

Notorious for high spending on old-age benefits², the Italian welfare state is known for paying limited attention to ‘outsiders’. Aggregate spending on the two major social assistance benefits on the national level, the civil disability pension (*pensione di invalidità civile*) and the social pension (*pensione sociale*), persistently amounts only to about 3–4% of total social spending, according to the Bank of Italy. At the territorial level, data from the Italian National Institute of Statistics indicate standards and criteria for access to social assistance differ greatly among regions and municipalities (Lalioti, 2013: 59–61).

This article draws on personal communications, parliamentary archives and secondary sources to record the story of the Italian GMI experience, especially the story of the experimental national GMI in the late 1990s and the early 2000s. In the absence of ‘functional equivalents’, above all of a coherent and inclusive social safety net of last resort, and given relatively high poverty³, the history of the GMI experiment is striking. An actor-centred approach is employed, focusing mainly on governmental actors, while also acknowledging the policy effects of actions (or inactions) by other key players, such as organized labour and religious organizations. From the viewpoint of political economy, GMI beneficiaries are outsiders with limited political representation, forced to rely on other actors to promote their interests (Huber and Stephens, 2001: 18).

Policy actors’ attitudes towards GMI are here assumed to reflect the internal dynamics of given time periods and specific national contexts. Exogenous influences on domestic welfare agendas, such as from ‘soft-law’ instruments like European recommendations, are relatively mild. Innovations and changes in welfare policy do not follow deterministically, not even from extensive economic developments such as those linked to severe crises (Maino and Neri, 2012: 117). Influences, innovations and changes all depend on discretion, i.e. the interests and ideological preferences of domestic policy actors.

This article aspires to contribute to studies on the Italian GMI experience such as those by Benassi and Mingione (2003), Ranci Ortigosa (2007a), Sacchi (2007), and Madama, Jesoula and Natili (2014). The following sections argue that the early demise of the experimental scheme in the early 2000s followed from a relatively weak support base for a national GMI, in conjunction with the dominance of northern interests at the ministry responsible for the design and implementation of a scheme that mainly benefited the poorer south. The crisis period since 2008 has seen a more intense debate, as national GMI has met support among old and new policy actors. The concluding section synthesizes the main lessons to be learned from the analysis.

First steps towards a GMI

The coming to power of the Prodi centre-left coalition in May 1996 raised hopes for policy changes that would integrate the weakest socio-economic strata and strengthen the country’s potential for a stable European future. The context was set partly by EEC initiatives calling

2. According to Eurostat data for 2011, spending on old-age and survivors in Italy equalled 57.06% of total public benefits, well above the EU-28 average of 43.8%.

3. In 2015 the percentage of total population at risk of poverty in Italy equalled 19.9%. The EU-28 average was 17.3%.

for policy innovation, such as the 1992 recommendations 92/441/EEC and 92/442/EEC, by a broad need to conform with EEC-imposed macroeconomic standards, and by Italy's own deep political crisis. Changing the scenery in social assistance policy was a means of approaching these targets, also helping Prodi to raise his coalition's profile as a modernizing government.

Prodi in January 1997 appointed the expert Onofri Commission, tasked with assessing whether ambitious goals for welfare system reform were compatible with macroeconomic adjustments underway in preparation for European Monetary Union (personal communication with commission chair Paolo Onofri, 11 February 2012). The commission proposed a consistent reform strategy that would include institutionalization of a national GMI⁴ (*Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, 1997). The idea was advertised both as a means of facilitating labour market integration for outsiders (Carpo, 1997), and of reducing Italy's high child poverty rates (personal communication with Livia Turco, minister in both Prodi governments, 15 March 2012).

Despite the publicized benefits, the proposal of a permanent national GMI met with variant responses from political parties and labour confederations, from approval to scepticism to complete rejection. Members of the moderate centre and leftist parties in Prodi's Olive Tree coalition, such as Alberta de Simone and Franco Chiusoli from the Democrats of the Left (*Democratici di Sinistra*, DS), welcomed the scheme as a significant contribution to the Italian welfare state (Camera dei Deputati, 1997b: 34, 96, 129–130). Speaking for the centre-right Pole for Freedoms (*Polo per le Libertà*), Luca Danese argued that a GMI would be useless if it could not connect recipients with productive activities more obviously than in the centre-left's proposal (Camera dei Deputati, 1997a: 34).

The youth organizations of the Democratic Party of the Left (*Partito Democratico della Sinistra*, PDS) objected to the charitable aspect of the GMI, instead favouring policies to target job creation. These organizations went further, formulating a proposal underscoring the need for a stronger social insertion component than in the scheme proposed by the Onofri Commission (*La Repubblica*, 1 February 1997).

The most prominent opponent to GMI, however, was inside the Prodi government itself. Minister of Labour and former Christian Democrat Tiziano Treu compared offering GMI to the young to dispensing methadone (Lupoli, 1997). Likewise, the Communist Refoundation Party (*Partito Rifondazione Comunista*, PRC) rejected all Onofri Commission proposals as attempts to mask politically reactionary choices with the cold rationality of numbers (*La Repubblica*, 6 March 1997). According to Vittore Luccio, a collaborator with the PRC's general secretary (personal communication, 4 February 2013), his party also thought acceptance of the Onofri proposals would amount to a retreat from a full defence of workers' rights. To finance GMI, the government intended to abolish the Redundancy Fund (*Cassa Integrazione Guadagni*, CIG), which was considered symbolic as a protection of workers' rights in general. Replacing CIG with GMI was seen as leaving workers completely unprotected against layoffs.

The unions were hostile or sceptical at best. Bruno Trentin, former leader of the General Confederation of Labour (*Confederazione Generale del Lavoro*, CGIL) and other prominent CGIL members issued explicit rejections. Likewise, the president of the Italian Confederation

4. The Commission integrated the GMI proposal of the 1995 Commission for Research on Poverty Issues.

of Trade Unions (*Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori*, CISL), Sergio D'Antoni, definitively opposed indiscriminate access to GMI-related measures for youth (*La Repubblica*, 1 February 1997). CISL General Secretary Raffaele Morese took a somewhat different position, commenting:

The GMI being a social assistance scheme which does not promote job creation does not make it the best policy we (the unions) could imagine... an experimental phase will definitely help, however, in the sense of mitigating the risks of making the GMI permanent... we will see whether it helps beneficiaries get a job... instead of ending up as another sort of social assistance programme (Esposito, 1998, 6).

Objections to GMI and defences of the existing welfare system were related to a general fear of restructuring, given that the national GMI proposal was linked to the gradual abolition of other social assistance categories. Labour confederations feared that a GMI might trigger an attack on unemployment benefits, be used as a minimum wage threshold, or replace active labour market policies. Insofar as GMI typically targets outsiders, it might mean a smaller pie for insiders (Laloti, 2013: 103–104). Meanwhile Innocenzo Cipolletta, general director of the employers' federation Confindustria, claimed the scheme would function as a disincentive against labour (*Il Sole 24 Ore*, 5 March 1997).

The religious community displayed two clear trends. First, the church hierarchy took no public stance, following the non-alignment policy embraced by the Vatican through part of the 1990s, and feeling secure after their successful defence in 1988 of the principle of subsidiarity and the resulting consolidation of Catholic religious organizations' role in the social assistance field. This lack of involvement contrasts with areas where the church felt more threatened, for instance in family policy (Laloti, 2013: 91, 93, 104; Chianura, 1999). Second, however, organizations like Caritas and the Christian Associations of Italian Workers (*Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani*, ACLI) believed GMI aligned with their organizational principles, seeing it as a significant step towards recognition of social citizenship for people at society's margins. Caritas' support did not translate into formal advocacy in public documents, however. Francesco Marsico, vice-director of Caritas Italiana (personal communication, 20 March 2012) attributes this to its identity as the pastoral organization of the Catholic Church.

The initial national GMI debate was thus shaped by division in the government, scepticism or hostility from parties, interest groups and labour, and only 'unofficial' support from Catholic grass-roots groups. Given this lack of a strong constituency, let alone a coalition in support, Prodi went ahead with a limited experiment as a way to demonstrate poverty was on the agenda, postponing actual financial and policy decisions until after the experiment.

A 'stillborn' GMI experiment

Law 449/1997 introduced an experimental GMI at the national level, called a 'Minimum Income for Integration' (*Reddito Minimo di Inserimento*, RMI). Due to the socio-economic and

other criteria used in selecting the 39 participating municipalities, the vast majority of beneficiaries (93%) were in the country's south (IRS, Fondazione Zancan, and CLES, 2001; Sacchi and Bastagli, 2005: 112). The low cost (about 284 million euros) left the government room to introduce additional social policy measures (*La Repubblica*, 13 June 1998).

RMI recipients were defined as persons whose income did not exceed the 1998 poverty line of 500,000 lire (258.23 euros) monthly for an individual living alone (Legislative Decree 237/1998, Article 6). The monetary allowance equalled the difference between the poverty line and actual income. The amount was set nationally, without consideration of regional differences in cost of living. Beneficiaries were also expected to participate in customized plans for social integration, such as training courses and care services to be devised locally (Sacchi, 2006: 874–875). RMI provided territorial actors (local governments) with an opportunity to confront extreme poverty, assess the quality of services provided by local managers in the fight against poverty, and increase their popularity at low financial cost.

While criticisms continued, inter alia proving the use of the term 'experiment' ambiguous (Laloti, 2013, 107–108), the main official reason for the pilot RMI was to identify operational difficulties territorial actors faced in providing benefits and managing insertion programmes, thereby testing in different contexts the scheme's effectiveness in overcoming economic need and marginalization (Legislative Decree 237/1998, Article 2). The plan was to evaluate the experiment, then decide whether to convert it into a permanent national programme at the end of 2000. By then the programme had 86,000 recipients. About 220 million euros were spent during the first two years (IRS, Fondazione Zancan, and CLES, 2001; Sacchi and Bastagli, 2005: 117–118), less than one-thousandth of the Italian state's overall social expenditure of 282,617 million euros according to the Bank of Italy (Laloti, 2013: 106).

The next milestone for the RMI came with the passage of Law 388 (23 December 2000) by the Amato government. Instead of making the RMI permanent, Article 80 extended it two years to 31 December 2002. The second experimental phase was to include 306 municipalities through territorial pacts with the 39 municipalities of the first phase. Introduced by the government as new policies for local development, the pacts meant the majority of municipalities in this second phase were again in the south. The use of these networks to enact RMI was deemed a unique opportunity for institutional collaboration among territorial actors (Ministero della Solidarietà Sociale, 2007: 19, 122).

Why did the Amato centre-left government decide on an extension instead of making the RMI permanent? The answer lies in the political situation at the time, with a political environment still resembling that during the launch of the first phase under the Prodi government. According to the scientific director and president emeritus of the Institute for Social Research, Emanuele Ranci Ortigosa (personal communication, 25 January 2012), who was responsible for evaluating the Italian GMI experiment:

Centre-left parties opted to prioritize alternative policies, particularly the integration of minimum pensions, rather than using the same resources for a reform that would introduce GMI... Labour confederations exerted similar pressures. They were reluctant to accept a dilution of the Italian welfare system's contributory character, which

secured for them a direct interventionist role in the system, for the sake of a more universalistic system.

Italian media busily publicized the gap between the needs and capacities of territorial actors in the north as against the south (Magni and Sala, 2000; Sala, 2000; Arachi, 2002). This should be viewed within the broader fracture between north and south, a long-standing historical phenomenon that widened during the first phase of industrial development in the early twentieth century (Putnam, Leonardi and Nanetti, 1993; Fargion, 2005: 138).

While the government could not easily ignore these factors and make the scheme permanent, it should also be recalled that the decision to extend the experiment came only months before the May 2001 general elections. Under pressure from southern territorial actors, some cadre of the centre-left coalition, mainly from the south and connected with Catholic third-sector organizations, supported the extension of RMI in their electoral districts (Laloti, 2013: 110–111).

This dissension reflected yet again how fragmentary the scheme's support was. With the centre-left always divided and other key actors sceptical or hostile, it would prove impossible for the politically fragile initiative's few ardent supporters to ensure its survival against future changes in government.

It has furthermore been argued (Sacchi and Bastagli, 2005: 85; Sacchi, 2006: 876) that termination of the GMI experiment was enabled by a 2001 constitutional reform depriving the central government of the power to issue planning instruments in the social assistance field (as Law 328/2000 had provided). After losing regional elections in 2000, Olive Tree adopted more devolution policy to compete with the Northern League (*Lega Nord*, LN) and undermine the centre-right (Bull and Pasquino, 2007) in the 2001 national elections. In 2000, the Prodi coalition had still emphasized national standards for minimum service levels (the 'essential levels for provisions', *Livelli Essenziali delle Prestazioni, Liveas*) (*La Repubblica*, 1 June 2000). The 2001 reform instead made implementation dependent on voluntary compliance from territorial actors. Since the central government had the authority only to define *Liveas* for the entire country, a national GMI could exist only if included in the *Liveas* (Sacchi, 2006: 876).

Turco (personal communication, 15 March 2012) disagrees:

The 2001 constitutional reform, specifically Article 117, did not expedite the RMI's abolition. On the contrary, it transformed the RMI into a constitutional right, enabling the central government to guarantee a permanent national RMI through the establishment of the *Liveas*. If the law was never applied as it should have been, had the *Liveas* never been established nor the funding cut, is another story.

The centre-left lost the election of 13 May 2001 to the centre-right 'House of Freedoms' (*Casa delle Libertà*, CdL) coalition. Although Berlusconi was the new government's unquestioned leader, the Lega Nord, key to winning the election and maintaining the coalition, became a powerful veto player. The Lega was likewise pivotal in the abolition of RMI.

The road to abolition

In 2001 the centre-right returned to power for the first time since a nine-month period in 1994. At the same time, a trio of independent research centres (IRS, Fondazione Zancan and CLES, 2001) assessed the RMI's first experimental phase. Cadre from Berlusconi's Forza Italia (FI) and the Lega Nord soon showed their disapproval of RMI. Although Naples was among the municipalities that the programme had benefited most, it was denounced as pure welfare dependency by the FI provincial coordinator, Antonio Cuomo, and by the head of FI in the Naples regional council, Francesco Bianco (Fuccillo, 2004).

Lega Nord, increasingly eurosceptic, was even more adamant in its opposition. During the election campaign its cadre, sounding like libertarians, claimed the free market offered effective protection to citizens and argued that public funds should be redirected from welfare benefits ('state handouts' that hindered economic development) to initiatives against unemployment (Greene, 2003:199). RMI reminded them of 1993, when protests broke out in northern Italy against a new minimum tax opponents believed would drain northern resources to support a dependent south (Gold, 2003: 94).

Lega Nord had long accused southern Italy of developing 'a welfare-dependent culture addicted to the guarantees of the Italian bureaucracy' (Bossi and Vimercati, 1993: 42), diverting federal resources that might otherwise have been invested in the private sector to foster growth. Welfare benefits for unworthy recipients in southern Italy would cause further deterioration of a country already operating at two speeds, 'that of the producer... and that of the parasites' (Bossi and Vimercati, 1993: 20).

Thus it came as no surprise when the government downplayed evaluators' positive remarks about the first RMI phase. The evaluators found that the scheme mobilized territorial actors and encouraged inter-institutional cooperation and mutual learning within the public sector, as well as between the public and non-profit sectors (Saraceno, 2006: 105). In a similar vein, the 2001 National Action Plan for Social Inclusion, officially presented in June, referred to the experiment as one of the country's best practical implementations of an anti-poverty programme (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2001: 58).

The new government instead publicized and exaggerated the experiment's negative aspects, painting an image of how well the developed, effective, productive north performed in comparison to the underdeveloped, ineffective and 'idle' south. The government stressed that the vast majority of RMI recipients lived in the south, where only a quarter participated in the scheme's social inclusion programmes even two years after introduction; meanwhile, almost two-thirds of RMI beneficiaries in the north and a majority of those in central Italy were recorded as taking part in such programmes (Sacchi and Bastagli, 2005: 120).

Having established this tactic of blaming the south, in July 2002 the government entered a so-called Pact for Italy (*Patto per l'Italia*) along with two of the country's trade union associations, CISL and the Italian Labour Union (*Unione Italiana del Lavoro*, UIL). CGIL refused to sign, regarding the pact chiefly as another government attempt to avoid dealing directly with the major labour confederations. During this time the centre-right sought to distance itself from

consultation (*concertazione*) and move to a *sui generis* social dialogue that required no agreement between government and other social actors (Pulignano, 2003: 6).

Under the Pact for Italy (Point 2.7), the RMI experiment proved ‘the unfeasibility of legally identifying persons with the right to enter this social safety net’, so that it was necessary to create ‘a new instrument’ called the ‘Income of Last Resort’ (*Reddito di Ultima Istanza*, RUI; see Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2002; Strati, 2009: 5). The government intended provisions modelled on GMI to exist only as voluntary, territorial programmes. Only the most financially powerful actors, concentrated in the north, were likely to possess resources for such schemes.

Thus the positive evaluation reports and the 2001 National Action Plan for Social Inclusion came to naught. Lega Nord’s Roberto Maroni, minister of labour and social policy under Berlusconi, became chief architect of RUI as a replacement for national RMI. Maroni denounced RMI as a failure, blaming the south and stating in 2002: ‘The objectives of the RMI were not accomplished... dangerous distortions occurred, especially in the south, along with a return to practices that have nothing to do with combating irregular work, fighting social exclusion, or promoting reintegration into the labour market’. He further denounced existing safety net arrangements as ‘unfair and inefficient... children of the previous government’, which he described as ‘a prisoner of extreme views fostering a culture of dependency’.

Maroni’s attitude conforms with Lega Nord’s ideological stance, in which solidarity is restricted towards northerners and directed against those considered to be strangers, i.e. southerners. The Lega’s priority was to represent northern interests. According to Ranci Ortigosa (personal communication, 25 January 2012), poverty is mainly present in the south, and the resources allocated for RMI were paid largely to southern municipalities. With political regionalism at its height, Lega Nord exploited growing discontent with the huge share of public expenditure fruitlessly earmarked for the south, calling RMI another example of the Italian state’s ‘southernization’, an imposition of deviant ‘southern’ practices as opposed to ‘northern’ ones (Bull, 1994: 75).

While Maroni made allegations, the government attacked RMI systematically. According to Chiara Saraceno (personal communication, 3 February 2011), former head of the Commission for Research on Poverty Issues and Social Exclusion and also an advisor to Livia Turco, the first Prodi government’s minister of social solidarity:

...Part of the official documentation disappeared... not only by the minister’s decision but also the head of department who passed from one minister to the other, as well of functionaries who monitored the experiment (and most likely wanted to please the new minister). The Poverty Commission I chaired was congealed, offices closed, archives including those of the experiment dispersed. When I managed, threatening to go public, to de-freeze the Commission some months later, in order to complete the annual poverty report, even the computer files were no longer there.

The political dominance of northern interests at the Ministry of Labour and Social Policy is also manifest in Fabrizio Spinnato’s words. Asked for the Lega’s position on RMI, Spinnato, in charge of social affairs at Lega Nord’s Padania office, pointed to public, government documents such as the Pact for Italy (Point 2.7) and the White Book on Welfare (pp. 37–38, on

which more below) (personal communication, 18 January 2012). Nearly a year after the first RMI evaluation report appeared and despite continuing leaks to the media concerning the south's problematic performance, the report had not publicized or discussed in parliament as the law required (Lalioi, 2013: 115).

Thus the end was near, given a meagre support base for RMI, the anti-southern Lega's control of the relevant ministry, and the poorer south's gains from the scheme.

Alia iacta est; allegations and truths

Law 289/2002 (27 December) allocated no further resources for RMI. The White Book on Welfare (February 2003) reiterated negative comments on the scheme (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2003a: 37) and proposed introduction of RUI.

Reference to problems in implementing the second RMI phase was again made in the second National Action Plan for Social Inclusion (July 2003), now drafted exclusively by the centre-right. These were attributed to the incapacity of territorial actors, i.e. local governments, to design and execute the scheme's social inclusion component, as well as to the deficiencies of the Italian welfare system (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2003b: 27–28). In September 2003, Maroni again asserted RMI was 'an expensive and inefficient mechanism' (*La Repubblica*, 19 September 2003).

Putatively high costs and ineffectiveness became the centre-right's official reasons for abolishing RMI. Yet neither was justified by the facts. Estimates for the annual cost of implementing national-level RMI ranged from two billion (Guerra and Toso, 2004: 2) to three billion euros (Sestito and Nigro, 2004). Even the latter represented just 0.23% of national GDP in 2003. The cost of civil disability pensions in the same year amounted to 10.5 billion euros, approximately 0.8% of Italy's GDP (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2004).

For many southern municipalities, the RMI experiment was the first experience of a modern income support founded on the concept of citizenship as a right rather than a privilege (as had been the norm). The admitted difficulties in managing demand for associated services in some cases triggered clientelism and fraud, but these were isolated incidents (Benassi and Mingione, 2003: 43). Local variability in policy outcomes is, moreover, manifest even in systems believed superior to Italy's, for instance in France (Mingione, Oberti and Pereirinha, 2002: 61–77), without however being used as an excuse to abolish GMI.

Finally, the experimental phase had been presented as a necessity for testing feasibility, locating weaknesses, and identifying corrective measures. The decision to cancel RMI precisely because of the expected unequal institutional performances among different territorial actors contradicts this. As Ranci Ortigosa (personal communication, 25 January 2012) asserts:

The overall outcome was not discouraging. Especially the evaluation helped to articulate a clear set of guidelines for addressing the difficulties that arose within an appropriate time span. Thus, I do not think that there were any substantive reasons for the centre-left not to support the scheme or for the centre-right to abolish it.

As supposed evidence of failure, the government and some journalists even pointed to the relatively high percentage of families exiting the RMI. They tended not to mention that this was because they had overcome the initial state of need (Sacchi, 2006: 876). The second RMI evaluation report, this time conducted by four research centres, showed that the highest exit percentages were in municipalities exhibiting the lowest rates of unemployment, effectively arguing for the success of the RMI (Ministero della Solidarietà Sociale, 2007: 102–104).

For the vast majority of municipalities, RMI opened the way for rationalizing municipal services and integrating them into wider regional administrative schemes, also bringing about improvements in institutional and administrative capacities. Faced with zero or suspiciously low declared income, for example, several municipal governments assessed the living standards of RMI beneficiaries by visiting claimants' homes to scrutinize their lifestyle, or requiring recipients to participate in a social integration programme at strategic times during the working day so as to prevent them from having another job in the informal economy (Sacchi and Bastagli, 2005: 121–125).

In short, the evidence does not support that high costs and/or ineffectiveness were the real reasons for the RMI's abolition. A more credible explanation lies in domestic politics and the fragmented support or hostility of powerful constituencies and interest groups. This was reflected in the almost complete absence of protests against abolition.

For example, reactions from the labour confederations were mixed. A few Catholic grassroots organizations that had been involved in RMI activation measures, including Caritas, did express opposition when the White Book was presented to social policy actors by Maroni and the secretary of social affairs, the Forza deputy Grazia Sestini, on 20 February 2003. That opposition never took the form of more overt protest, however (Lalioti, 2013: 120).

The southern-dominated leadership of the National Association of Italian Communities (*Associazione Nazionale Comuni Italiani*, ANCI) was among the few representatives of territorial actors to organize a protest against abolition. The ANCI National Council was headed by the mayor of Foggia (Apulia) in southern Italy, Paolo Agostinacchio. He laid the blame for abolition on two members of Forza, Antonio Azzollini, chairman of the Permanent Parliamentary Committee on the Budget, and Alberto Zorzoli, the committee's secretary (Petrini, 2002).

As Ferrera (2003:635) put it, GMI schemes represent 'a sphere of asymmetrical solidarity, in other words public support based purely on considerations of need, which presupposes strong ties of we-ness'. These ties were fatally lacking.

Post-RMI debate about a national-level GMI

Advertised by Maroni as an 'alternative' to the RMI 'failure' (despite the lack of a social inclusion component), the RUI scheme met with the same inglorious finale: it was never implemented. Under Law 350/2003 (Article 3) and the 2003–2005 National Action Plan for Social Inclusion, the central government was required to co-fund RUI in regions that decided to adopt it. RUI would cover up to 2.7% of Italian households with an average of 2,925 euros per household, while the funding needed was approximately 1.67 billion euros (Sestito, 2004: 3–4).

The Ministry of Labour and Social Policy, however, avoided having the 2003 law state explicitly that RUI would be part of the *Liveas* that the government was supposed to ensure, or that it was exclusively regional (Strati, 2009: 5). Again, in the absence of these clarifications RUI paved the way for the central government to fund those territorial actors most able to implement the scheme, in other words, the wealthier, northern regions.

A final attack on RUI came in late 2004 from the judiciary. On a filing from several territorial actors who claimed the government's initiative infringed upon their autonomy in social assistance policy, the Constitutional Court ruled that Rome had no authority to co-finance RUI schemes. The court claimed that the 2001 constitutional reform gave the government authority only to define *Liveas* (Sacchi, 2006: 876–877).

The ruling annulled the provision (Law 350/2003) allowing the central government to co-finance RUI schemes. The centre-right established no other fund to finance the measure, and the 2005 budget law (Law 311/2004) no longer made any reference to RUI. Furthermore, the only place that implemented RUI, the Rovigo municipality in the Veneto region, had made access contingent on the number of children in a family, the absence of a parent, the presence of elderly or disabled relatives, and so forth (Strati, 2009: 5). Many of those most in need were barred, raising further doubts whether RUI could ever have constituted a real alternative to RMI.

That a large portion of policy actors had little interest in establishing social rights shared by all Italian citizens was again reflected in the 2005 constitutional reform, which further strengthened regional autonomy, providing a solid constitutional basis for both fragmentation and local federalism (Legislative Decree 2544/2005). This worked against development of a national shared framework in the social assistance policy field, including GMI.

During the second Prodi government, from April 2006 to May 2008, the economics and finance plan for 2007–2011 confirmed an intent to reconsider RMI. However, this would first require 'evaluating the effectiveness of the measure in relation to the financial costs that its implementation might impose collectively' (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2006: 140).

Evidence from both the 1998 RMI experiment and more recent local experiences shows it would be relatively easy to design GMI so as to minimize fraud (Lalioi, 2013: 123). Moreover, scholars such as Monti and Pellizzari (2008) have indicated that a reasonably generous version of the scheme is financially viable. They estimated a total annual cost of 6.6 billion euros, about 0.5% of Italian GDP, to cover participation of 8% of Italian households. This calculation was based on a single-person income threshold of 400 euros monthly. They contend viability would be guaranteed, especially if the monetary transfer's nominal value was allowed to vary according to differences in the cost of living around the country. Most GMI recipients did live in the south, where costs are typically lower than in the rest of the country.

Hinting instead at the scheme's putative (unknown and high) financial costs, the painstakingly worded 2006 plan for fiscal 2007–2011 subtly bespoke the centre-left's lack of will to reintroduce RMI. This document's GMI talk put the poor back on the agenda symbolically, but the centre-left coalition still lacked a strong faction in support.

According to Turco (personal communication, 15 March 2012), Paolo Ferrero, social solidarity minister under the 2006–2008 Prodi government and a PRC member, had a different vision of social policy. Under Ferrero's direction the social policy agenda paid more attention to

benefiting precarious workers, which Ferrero considered to be the solution to poverty (Laloti, 2013: 124). Priority was also given to favouring pensioners; the government forged an agreement with labour unions to avoid a three-year increase in the retirement age, with a serious impact on the whole pension system (Madama, Jessoula and Natili, 2014: 12).

The laws for fiscal year 2008 (222/2007 and 244/2007) allocated no funding for RMI and the government did not re-introduce the scheme. In his own defence, however, Ferrero points to the early fall of the second Prodi government as the sole reason for inaction on the RMI front (personal communication with Vittore Luccio, 31 January 2012).

In the immediate pre-crisis years the major labour confederations, especially CGIL, had adopted a theoretically more positive attitude towards a national GMI. According to Vera Lamonica, a CGIL national secretary (personal communication, 13 February 2012), her confederation strongly favours GMI's combination of income support with programmes for social inclusion and employment of those who are eligible. CGIL on 4 June 2007 held a conference on GMI in Rome, with participation also from CISL and UIL. On behalf of CGIL, Achille Passoni opened his presentation with the question, 'Who is representing the poor?' (Ranci Ortigosa, 2007b: 1).

According to Eurostat data, the proportion of working poor in Italy increased from 8.8% in 2005 to 9.8% in 2007, a non-negligible rise of more than 10% in two years. This context arguably makes GMI a more attractive device for improving the income and living conditions of individuals who constituted the core of the union movement (Laloti, 2013: 124–125).

The post-2008 crisis hit the Italian welfare state hard, causing severe cuts in health, social services and family policies and accelerated privatization of the pension system (Maino and Neri, 2012). Against this backdrop, despite Italian labour's claims of support for GMI, 'insiders', such as members of trade unions, may be incentivized to revert to traditional priorities and defend the status quo. The slice of the pie for insiders is shrinking. Policy measures that benefit the so-called working poor and extreme outsiders (those who usually form the GMI clientele) put a further squeeze on resources for the vast majority of those represented by the trade unions. Despite appearances to the contrary, unions (many of whose members are pensioners) are not ready in practice to support a re-balancing of social expenditures so as to make room for GMI (see also Ciccarelli, 2013 on the 'lavorismo' of the Italian labour movement).

All the same, the national GMI debate has revived. Social policy issues are increasingly salient for political party competition. GMI seems to have found support from both old and new policy actors. The old actors include Caritas. For instance, Caritas of Lombardy, with the Catholic University of the Sacred Heart in Milan, prepared a study on 'Independence Income' (*Reddito di Autonomia*) (personal communications, Francesco Marsico, 20 March 2012; and Pierluigi Dovis, in charge of the regional commission of Caritas Turin, 2 March 2012; see also Caritas Italiana, 2013: 38).

Among the new proponents of GMI are members of the Democratic Party (*Partito Democratico*, PD), which arose in 2007 from a merger of various left-wing and centrist parties; prominent ministers of the Monti cabinet; the Basic Income Association of Italy (BIN-Italia), formed in 2008; Nichi Vendola's Left, Ecology, Freedom (*Sinistra Ecologia Libertà*, SEL), founded in 2009; and Beppe Grillo's Five Star Movement (*Movimento 5 Stelle*, M5S), likewise launched that year.

The reasons behind these actors' willingness to promote a GMI mechanism are different. For example, Elsa Fornero, minister of labour, social policy and gender equality in the Mario Monti cabinet of November 2011 to April 2013 envisioned GMI as part of structural reform in labour policy to target an increase in so-called 'flexicurity' (Foschi, 2011). By contrast, BIN-Italia viewed a GMI as a first step towards the establishment and implementation of a Basic Income.

More recently, Matteo Renzi, who became secretary of the PD in December 2013 and prime minister in February 2014, like his predecessors in the party and government, Bersani and Letta respectively, invoked the need for a guaranteed safety net. Pier Carlo Padoan, Renzi's economics minister, is one of the government ministers that has several times mentioned that GMI should be a consideration for the future. Furthermore, among other initiatives, in 2015–2016, the National Institute of Social Welfare (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*, INPS) drafted a proposal for the reform of the pension system that included a GMI for those over the age of 55 who were living in extreme poverty.

Is Italy closer to the establishment of a GMI? The future months may show whether the country will remain one of the very few European countries lacking a national GMI. Interestingly, some argue that the chances for a national guaranteed safety net in Italy depend on the success of other anti-poverty policies (Madama, Jessoula, and Natili, 2014: 15–16). Nonetheless, whether Italy will see a national GMI apparently also rests on the interests and preferences of major policy actors who traditionally respond to the pleas of the most powerful constituencies and interest groups, often at the expense of outsiders. A redistributive reform to include outsiders is not considered necessary, even given the crisis (Maino and Neri, 2012). Endogenous dynamics appear, once again, to be more influential than external constraints.

Onofri's comment (personal communication, 11 February 2012), when asked why his commission promoted a 'selective universalism' instead of a more 'universalistic' model of social assistance, highlights another dimension of these dynamics: beyond the importance of budgetary constraints, Italian public opinion generally does not give much value to citizenship rights. Provisions based solely on financial need are not widely accepted.

According to a scientific survey of social media by the 'Voices from the Blogs' group at the State University of Milan, only 6.8% of individuals' opinions sampled online urged the Letta government to implement income support for families in any form, including establishment of a GMI (*La Repubblica*, 14 May 2013). The leading request instead was for government intervention in the labour market, with 23.2% of the sample in favour. A survey conducted by an Italian market research company⁵ in January 2014 likewise showed just 6% of the sample favouring introduction of a GMI as a national priority, as opposed to 46% who prioritize labour reform (see also Vis, van Kersbergen and Hylands, 2012: 8, 10).

Old habits and interests are certainly too strong to die...

5. The Milan-based Lorien Consulting S.R.L.

Conclusions

The twisted history of the RMI highlights a lack of political will within the centre-left, rejection from the centre-right, and the absence of a strong, coherent domestic coalition to promote establishment of a national GMI. The centre-left originally introduced the RMI but was divided about it. The centre-right was hostile, largely regarding GMI as benefiting the south at the expense of the north.

Trade union confederations were unprepared to accept restructuring of the entire welfare system for the sake of a permanent national GMI. The ecclesiastical hierarchy, secure in their institutional role in the social assistance field and at that time loyal to a policy of non-alignment, adopted no public stance. Catholic grassroots organizations were among the few to support the scheme because it fit the citizenship model they envisioned. This did not translate into formal advocacy in the public record, however, due to these organizations' 'pastoral' role.

Given a meagre support base, RMI was extremely vulnerable to a change of government. With Lega Nord as Berlusconi's indispensable ally at the time, RMI became a symbol for the danger the Italian state would be 'southernized', leading to the experimental scheme's early demise.

In more recent years, the impacts of the crisis, including increasing salience of social issues in elections, appear to have revived political parties' interest in national GMI, in theory. To 'old' proponents of the scheme such as Caritas, one may now add new formations such as the PD (at least parts of it), SEL, Grillo's M5S, or associations such as BIN-Italia. Against this backdrop, a recent proposal of reform of the pension system promises, inter alia, a GMI for people over the age of 55 who are living in extreme poverty. In a context characterized by the Italian public opinion's preference for other policies, the future months may thus show whether a national GMI mechanism will be established in Italy; at a time when such a scheme is more needed than ever.

Indicative bibliography

- Arachi, Al. 2002. "Controlli nelle case e ispettori in fabbrica. Così si può prevenire." *Corriere della Sera*, June 9.
- Benassi, D., and En. Mingione. 2003. "Testing the 'Reddito Minimo di Inserimento' in the Italian Welfare System." In *Minimum Income Schemes in Europe*, edited by G. Standing, 105–156. Geneva: ILO.
- Bossi, Um. and D. Vimercati. 1993. *La rivoluzione. La Lega: storie e idee*. Milano: Sperling & Kupfer.
- Bull, An. 1994. "Regionalism in Italy." In *Regionalism in Europe. Regional Aspirations in the Europe of the 1990s*, edited by P. Wagstaff, 68–83. Oxford: Intellect.
- Bull, M. and G. Pasquino. 2007. "A Long Quest in Vain: Institutional Reforms in Italy." *West European Politics* 30(4): 670–691.

- Camera dei Deputati. 1997a. *Discussione di legge finanziaria (A.C. 4355)*. December 9.
- Camera dei Deputati. 1997b. *Discussione di legge finanziaria (A.C. 4355)*. December 10.
- Caritas Italiana. 2013. *Rapporto 2012 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia*. I Ripartenti. Povertà croniche e inedite. Percorsi di risalita nella stagione della crisi. Roma: Caritas Italiana.
- Carpo, S. 1997. *Proposal of Reform of the Welfare State*. European Industrial Relations Observatory On-Line. March 28.
- Chianura, C. 1999. "Turco: Rispetto per il Papa ma no alle interferenze." *La Repubblica*, November 1.
- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale. 1997. *Relazione finale*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Esposito, M.. 1998. "Arriva l'assegno di povertà – Sussidio di 500mila lire al mese." *La Repubblica*, May 1.
- Fargion, V. 2005. *From the Southern to the Northern Question: Territorial and Social Politics in Italy*. In *The Territorial Politics of Welfare*, edited by N. McEwen and L. Moreno, 127–147. London: Routledge.
- Ferrera, M. 2003. "European Integration and National Social Citizenship." *Comparative Political Studies* 36(6): 611–652.
- Foschi, P. 2011. "Il piano della Fornero: 'Nuovo' articolo 18 e reddito minimo." *Corriere della Sera*, December 12.
- Fuccillo, R. 2004. "Povertà, aiuti agli immigrati." *La Repubblica*, January 29.
- Gold, Th. 2003. *The Lega Nord and Contemporary Politics in Italy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Greene, M. 2003. "Right-Wing Movements in the EU: A Case-Study of the Austrian Freedom Party and the Lega Nord." In *The Dollfuss/Schuschnigg Era in Austria: A Reassessment*, edited by G. Bischof, An. Pelinka, and Al. Lassner, 187–211. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Guerra, M. C. and St. Toso. 2004. "Il nome non fa il reddito." *La Voce*, May 6.
- Huber, Ev. and J. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- IRS, Fondazione Zancan, and CLES. 2001. *Valutazione della sperimentazione dell'istituto del reddito minimo di inserimento: principali risultati e indicazioni di sviluppo*. Unpublished Manuscript.
- Kazepov, Y. 2011. "L'assistenza sociale in Italia nel confronto Europeo: Tra residualità, innovazione e un futuro incerto." In *Il Welfare in Italia*, edited by Ug. Ascoli, 103–145. Bologna: Il Mulino.
- Lalioi, V. 2013. *Social Assistance Outcomes in Southern Europe: An Actor-Centred Approach*. Doctoral Thesis, University of Oxford.
- Lupoli, An. 1997. "Treu contro il minimo vitale. Dato a tutti è metadone." *La Repubblica*, March 2.
- Madama, Il., M. Jessoula, and M. Natili. 2014. "Minimum Income: The Italian Trajectory—One, No One and One Hundred Thousand Minimum Income Schemes." Working Paper-LPF n. 1. Torino: Centro Einaudi.

- Magni, V. and Al. Sala. 2000. “Rapinata a ceffoni da una baby gang.” *Corriere della Sera*, March 21.
- Maino, Fr. and St. Neri. 2012. “Explaining Welfare Reforms in Italy between Economy and Politics: External Constraints and Endogenous Dynamics.” In *The Times They Are Changing?: Crisis and the Welfare State*, edited by B. Greve, 117–136. Oxford: Wiley–Blackwell.
- Maroni, R. 2002. “Maroni, niente assistenzialismo per la crisi dell’auto.” *La Repubblica*, October 16.
- Matsaganis, M. 2013. “The Guaranteed Minimum Income and its Role in Dealing with the New Social Issue.” In *Guaranteed Minimum Income: Approaches and Proposals in View of the Pilot Implementation of the Scheme*, edited by the National Institute of Labour and Human Resources, 10–27. Athens: National Institute of Labour and Human Resources [in Greek].
- Mingione, En., M. Oberti, and J. Pereirinha. 2002. “Cities as Local Systems.” In *Social Assistance Dynamics in Europe*, edited by C. Saraceno, 35–79. Bristol: Policy Press.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze. 2004. *Relazione generale sulla situazione economica del paese–2003*. Roma: Istituto poligrafico e zecca dello stato.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze. 2006. *Documento di programmazione economico-finanziaria*. Roma: Ministero dell’economia e delle finanze.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2001. *Piano nazionale per l’ inclusione*. Roma: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2002. *Patto per l’Italia*, Roma.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2003a. *Libro bianco sul welfare: Proposte per una società dinamica e solidale*. Roma.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2003b. *Piano di azione nazionale contro la povertà e l’esclusione sociale 2003–2005*, Roma.
- Ministero della Solidarietà Sociale. 2007. *Relazione al Parlamento. Attuazione della sperimentazione del reddito minimo di inserimento e risultati conseguiti*. Roma: Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale.
- Monti, P. and M. Pellizzari. 2008. “Implementing a Guaranteed Minimum Income in Italy: An Empirical Analysis of Costs and Political Feasibility.” Paper presented at ESPAnet-Italia, Ancona, November 6–8.
- Petrini, R. 2002. “Gli enti locali contro la manovra. A rischio i servizi ai cittadini.” *La Repubblica*, December 5.
- Pulignano, V. 2003. “Union Struggle and the Crisis of Industrial Relations in Italy.” *Capital & Class* 79: 1–7.
- Putnam, R., R. Leonardi, and R. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ranci Ortigosa, Em. 2007a. “La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri. Il reddito minimo di inserimento.” ASTRID-Fondazione Ermanno Gorrieri-IRS, pp. 1–16.
- Ranci Ortigosa, Em. 2007b. “I poveri, chi li rappresenta?.” *Prospettive Sociali e Sanitarie* 12: 1–2.
- Sacchi, St. 2006. “Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento?.” *Il Mulino* 5: 870–880.
- Sacchi, St. 2007. “L’esperienza del reddito minimo di inserimento.” In *Povertà e benessere*.

Una geografia delle disuguaglianze in Italia, edited by An. Brandolini and Ch. Saraceno, 423–448. Bologna: Il Mulino.

Sacchi, St. and Fr. Bastagli 2005. “Italy-Striving Uphill But Stopping Halfway. The Troubled Journey of the Experimental Minimum Insertion Income.” In *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, edited by M. Ferrera, 84–140. London: Routledge/EUI Studies in the Political Economy of Welfare.

Sala, Al. 2000. “Orfani dell’industria a rischio povertà.” *Corriere della Sera*, March 1.

Sestito, P. 2004. “Se il reddito è di ultima istanza.” *La Voce*, May 6.

Sestito, P. and V. Nigro. 2004. “La sensibilità alle regole di accesso della spesa Aggregata e della Composizione dei beneficiari nel sostegno al reddito di ultima istanza: alcune valutazioni.” Mimeo.

Strati, F. 2009. *Italy. Minimum Income Schemes. A Study of National Policies* (on behalf of the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities). Brussels.

Vis, B., K. van Kersbergen, and Th. Hylands. 2012. “To What Extent Did the Financial Crisis Intensify the Pressure to Reform the Welfare State?.” In *The Times They Are Changing?: Crisis and the Welfare State*, edited by B. Greve, 7–22. Oxford: Wiley–Blackwell.

ΕΥΕΛΙΚΤΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ: ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΚΕΨΕΙΣ

Κωνσταντίνος Γ. Κούγιας

*Μεταδιδακτορικός Ερευνητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο
(email: kkougias@hotmail.com)*

Περίληψη

Την τελευταία διετία παρατηρείται μια οριακή διόρθωση στους δείκτες της ανεργίας και της απασχόλησης, η οποία όμως εκδηλώνεται με την υποχώρηση της τυπικής και πλήρους απασχόλησης και την ενίσχυση της μη τυπικής και ευέλικτης εργασίας. Το παρόν άρθρο στοχεύει στην παρουσίαση της εικόνας της ευέλικτης εργασίας στην Ελλάδα κατά την περίοδο 2010-2016 και στον εμπλουτισμό της δημόσιας συζήτησης για την απασχόληση που αποτελεί ένα από σημείο κλειδί για την ανάκαμψη και την έξοδο από την κρίση.

Λέξεις Κλειδιά: *Αγορά εργασίας, Ελλάδα, οικονομική κρίση, ρυθμίσεις ευέλικτης απασχόλησης*

Abstract

In the last two years, there has been a small increase in employment rate as well as a marginal improvement in unemployment. This trend coincides with the rise of flexible employment at the expense of full employment. This article aims to present flexible working arrangements in Greece during the years of the crisis and contribute to the discourse on employment which constitutes a cornerstone for the recovery and exit from the crisis.

Keywords: *Economic crisis, flexible employment arrangements, Greece, labor markets*

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η οικονομική κρίση 1973-1975, σηματοδότησε την έναρξη της συζήτησης και της έρευνας για τη συγκρότηση εκείνων των προϋποθέσεων που θα εξασφάλιζαν τη μεγαλύτερη δυνατή ευελιξία στις επιχειρήσεις προκειμένου να ανταπεξέλθουν από την οικονομική στασιμότητα. Το υψηλό επίπεδο ανεργίας και η διατήρηση υψηλού πληθωρισμού διαμόρφωσαν την αντίληψη ότι η κρίση είχε δομικά χαρακτηριστικά που συνιστούσαν χρονική διάρκεια και η αναζήτηση διαφορετικών στρατηγικών άρσης του σχετικού αδιεξόδου ήταν αναγκαία και επιβεβλημένη.

Η επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας την περίοδο 1975-1979, που ήταν και η μεγαλύτερη από το τέλος του Β'ΠΠ (Nordhaus, 2004), δημιούργησε την πεποίθηση ότι η κρίση ήταν αποτέλεσμα μειωμένης προσφοράς, γεγονός που έθετε στο επίκεντρο της προσοχής την αγορά εργασίας. Οι «δυσκαμψίες» της τροφοδοτούσαν τον πληθωρισμό, υπονόμευαν την ανταγωνιστικότητα και το ποσοστό κέρδους, εμπόδιζαν τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό και την αναδιάρθρωση του παραγωγικού συστήματος και επιβράδυναν την ανάκαμψη της οικονομικής δραστηριότητας και την απορρόφηση της ανεργίας. Επιπλέον, οι επιδοτήσεις του κράτους στους φθίνοντες οικονομικούς κλάδους και στις υπερχρεωμένες επιχειρήσεις αύξαναν τα δημόσια ελλείμματα και το φορολογικό βάρος των επιχειρήσεων (Καραμεσίνη, 1993). Οι επιχειρήσεις έπρεπε να διέθεταν μεγαλύτερο βαθμό ελευθερίας στους όρους παροχής της απασχόλησης, θέση που ισοδυναμούσε με μεγαλύτερη ευελιξία στην αγορά εργασίας. Η τοποθέτηση αυτή ενισχύθηκε τα επόμενα χρόνια από τις συνέπειες της απελευθέρωσης της κίνησης κεφαλαίων, την παγκοσμιοποίηση των διεθνών αγορών (Lewis, 2003), την ανάδυση των νέων οικονομικών «θαυμάτων» της Κίνας και της Ινδίας που βάσιαν την ανάπτυξή τους στη συμπίεση του εργατικού κόστους, τις τεχνολογικές εξελίξεις και την «επανάσταση» στο χώρο των επικοινωνιών που επανακαθόρισαν τον χώρο και τον τρόπο παραγωγής.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι ευέλικτες ρυθμίσεις απασχόλησης (EPA) εισήχθησαν σταδιακά στις εθνικές πολιτικές απασχόλησης τη δεκαετία του 1980, πιο μεθοδικά την επόμενη δεκαετία με τη μορφή της ευελισφάλειας (flexicurity) στη Δανία και την Ολλανδία και στη συνέχεια αποτέλεσαν διακηρυγμένο στόχο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (1997), η οποία σήμερα αποτελεί μία εκ των συνιστωσών της στρατηγικής Ευρώπη 2020.

Οι EPA αφορούν ποικιλία μέτρων για την ενθάρρυνση και την ανάπτυξη της ευελιξίας της εργασίας, με άξονα την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, την αύξηση της απασχόλησης και τη μείωση του εργασιακού κόστους. Δημιουργούν μια νέα κατάσταση στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων που, υπό την επίδραση των νεοφιλελεύθερων δοξασιών, οδηγούν στην απορρύθμιση του μεταπολεμικού εργασιακού προτύπου που συντελείται και με όρους επαναρρύθμισης του περιεχομένου της εργασίας. Στο πλαίσιο της νέας αυτής αντίληψης για τη λειτουργία της αγοράς εργασίας και των εργασιακών σχέσεων, η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων ανάγεται σε κυρίαρχη αξία σε βάρος των εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων και το εργατικό δίκαιο αντιμετωπίζεται ως εμπόδιο απέναντι στην υλοποίηση των ως άνω στόχων (Κουζής, 2015).

Στην Ελλάδα, πολιτικές ενίσχυσης της ευελιξίας στην αγορά εργασίας εισήχθησαν ήδη από τη δεκαετία του 1990, ωστόσο με την έναρξη της κρίσης και την υιοθέτηση των μνημονίων για

πρώτη φορά υιοθετούνται μέτρα σε τέτοιο εύρος και σε τόσο μικρό διάστημα. Η ένταση και η έκταση του φαινομένου συμπληρώνεται και από την παρατήρηση, ότι αν και τα μέτρα δεν είναι πρωτόγνωρα αφού έχουν εφαρμοστεί κατά την τελευταία 25ετία από διάφορα ευρωπαϊκά κράτη, η υιοθέτησή τους πραγματοποιήθηκε σε διαφορετικές φάσεις του οικονομικού κύκλου, σημείο κρίσιμο ως προς τις επιπτώσεις και την επιτυχία των μέτρων στην ελληνική περίπτωση.

Την τελευταία διετία παρατηρείται μια οριακή διόρθωση στους δείκτες της ανεργίας και της απασχόλησης, η οποία όμως εκδηλώνεται με την υποχώρηση της τυπικής και πλήρους απασχόλησης και την ενίσχυση της μη τυπικής και ευέλικτης εργασίας. Το παρόν άρθρο στοχεύει αφενός στην παρουσίαση των ΕΡΑ στην Ελλάδα κατά την περίοδο 2010-2016 και αφετέρου στη γόνιμη συμμετοχή στη συζήτηση που διεξάγεται για τον ρόλο, την αναγκαιότητα και τις απαραίτητες συμπληρωματικές πρωτοβουλίες που πρέπει να αναληφθούν, προκειμένου οι ΕΡΑ να μην αποτελέσουν μέσω υποβάθμισης της εργασίας με ό,τι και αυτό συνεπάγεται σε όρους ποιότητας του εισοδήματος, ασφάλειας στην αγορά εργασίας και ποιότητας του εργασιακού περιβάλλοντος.

Η δομή του υπόλοιπου άρθρου έχει ως εξής: Στο δεύτερο μέρος, ακολουθεί η εννοιολογική αποσαφήνιση των ΕΡΑ και των στοιχείων που τη συνθέτουν. Στο τρίτο μέρος, περιγράφονται οι βασικές όψεις της ευελιξίας στο πεδίο της εργασίας. Στο τέταρτο μέρος, παρουσιάζονται οι θετικές όψεις της ευελιξίας για επιχειρήσεις και εργαζομένους. Στο πέμπτο μέρος, περιγράφεται το ευέλικτο εργασιακό περιβάλλον που έχει διαμορφωθεί στην Ελλάδα από την έναρξη της κρίσης μέχρι σήμερα. Στο έκτο μέρος, διατυπώνονται προβληματισμοί και σκέψεις για την αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων της ευέλικτης εργασίας στην Ελλάδα της κρίσης. Στο έβδομο μέρος, ακολουθεί μια σύνοψη της μελέτης και διατυπώνονται βασικές συμπερασματικές παρατηρήσεις.

2. Εννοιολογικοί ορισμοί

Η έννοια της ευελιξίας-ευκαμψίας χρωστά την πρώτη επεξεργασία της στην νεοκλασική θεωρία και την οικονομετρία. Αναφέρεται στην ικανότητα των τιμών να μεταβάλλονται σε συνάρτηση με τη διαφορά ζητούμενων και προσφερόμενων ποσοτήτων, ώστε να εξασφαλίζεται ισορροπία στην αγορά. Ο μηχανισμός εξισορρόπησης στις νεοκλασικές αγορές προϋποθέτει δηλαδή ευκαμψία τιμών στην αγορά προϊόντων, μισθών στην αγορά εργασίας και επιτοκίων στην αγορά χρήματος, ενώ ο βαθμός ευκαμψίας εξαρτάται από τις συνθήκες ανταγωνισμού που επικρατούν στην αγορά (Καραμεσίνη, 1993).

Η οικονομική κρίση στη δεκαετία του 1970 με τη άνοδο της ανεργίας και την αναζήτηση ευελιξίας από τις επιχειρήσεις προκειμένου να ανταπεξέλθουν, αποτέλεσε χρονική αφετηρία έναρξης της συζήτησης και της έρευνας εύρεσης των αναγκαίων όρων προκειμένου να δοθεί μεγαλύτερη ελευθερία στις επιχειρήσεις στη διαχείριση του προσωπικού τους. Η ευελιξία κατοχυρώθηκε σα λέξη κλειδί από τη νεοφιλελεύθερη ιδεολογία το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1980, συνοψίζοντας το αίτημα κατάργησης όλων των θεσμών που εμπόδιζαν την ανταγωνιστική λειτουργία της αγοράς εργασίας (Καραμεσίνη, 1993).

Σημείο αναφοράς για τον ορισμό των μη τυπικών μορφών απασχόλησης είναι η σταθερή και με πλήρες ωράριο μισθωτή απασχόληση, που αποτελεί για τις αναπτυσσόμενες οικονομίες την

τυπική - δηλαδή την κανονική - μορφή απασχόλησης (Meulders et al., 1994, όπως παρατίθεται στο Καραμεσίνη, 1999 σελ.5).

Η τυπική μορφή απασχόλησης αποτελεί:

- εξαρτημένη εργασία (υπαγωγή του εργαζόμενου στη νομική ή προσωπική δικαιοδοσία του εργοδότη, συγκεκριμένος χρόνος-τόπος εκτέλεσης εργασίας, οδηγίες επίβλεψης-ελέγχου).
- πλήρους απασχόλησης (ισχύουν κανονικό ωράριο εργασίας χώρας, κλάδου, επιχείρησης με διεθνή βάση το οκτάωρο).
- με αντάλλαγμα μισθό (προσδιορίζεται το ελάχιστο νόμιμο από την αντίστοιχη συλλογική σύμβαση εργασίας).
- αόριστη διάρκεια (λύεται ανά πάσα στιγμή με εκατέρωθεν καταγγελία και όλες τις νόμιμες συνέπειες ή αυτοδίκαια με τη συνταξιοδότηση του εργαζόμενου) (Γκιάλνις, 2009 σελ.92).

Στη διεθνή βιβλιογραφία οι ΕΡΑ προσεγγίζονται με μια ετερογένεια όρων και ορισμών, αφού στην ουσία δεν υπάρχει ένας καθολικός ορισμός: μη σταθερή απασχόληση (Edwards, 2006; European Commission, 2006, Polivka and Nardone, 1998), ευελιξία στο εργασιακό περιβάλλον (Hill et al.2008), ευέλικτη απασχόληση (Abraham, 1990, Carnoy et al.1997), ευέλικτες πρακτικές απασχόλησης (Kalleberg, 2000), άτυπη απασχόληση (Eurofound, 2010, European Commission, 2001, Vendramin, 2001, Nienhueser, 2005; Bardasi and Francesconi, 2003, Bredgaard, Larsen and Madsen, 2009, Mihail, 2003). Η διαφοροποίηση που παρατηρείται σε μεγάλο βαθμό εξαρτάται τουλάχιστον από τρεις παράγοντες: τον φορέα που πραγματοποιεί την έρευνα (ακαδημαϊκός, κοινωνικοί εταίροι, εταιρείες διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού), τη διάσταση της ευέλικτης εργασίας που μελετάται, καθώς και την ετερογένεια που χαρακτηρίζει τις εθνικές νομοθετικές προσεγγίσεις και πρακτικές. Σε κάθε όμως περίπτωση οι παραπάνω όροι εστιάζουν σε δύο βασικές εκφάνσεις των ρυθμίσεων που αφορούν την απασχόληση: αφενός στη χρονική διάσταση της σύμβασης και τον προσδιορισμό του χώρου που θα απασχοληθεί ο εργαζόμενος και αφετέρου στον τρόπο παροχής της εργασίας.

Το Eurofound (2010), υιοθετώντας τον όρο «άτυπη» απασχόληση, θεωρεί τις ΕΡΑ ως σύστημα απασχόλησης όπου οι ώρες εργασίας εντός της ημέρας δεν είναι προκαθορισμένες. Ενσωματώνει όλες τις συμβάσεις εργασίας (εκτός της τυπικής) ανάμεσα στον εργαζόμενο και τον εργοδότη (μερική απασχόληση, προσωρινή απασχόληση, επινοικίαση εργαζόμενου, απασχόληση προσωπικού εργολαβικής επιχείρησης, μηδενικών ωρών). Ο Mihail (2003), χρησιμοποιεί τον όρο «άτυπη» απασχόληση ως συνώνυμη της μη σταθερής εργασίας, ενσωματώνει την οικονομική διάσταση της «άτυπης» απασχόλησης και την ορίζει ως: εργασιακές σχέσεις εκτός του πλαισίου της κανονικής, πλήρους, μόνιμης εργασιακής σχέσης και των οικονομικών στοιχείων που αυτή συνεπάγεται. Ο Παπαδημητρίου (2007), ορίζει τις άτυπες εργασιακές ρυθμίσεις ως: συμβάσεις που δεν συνδέουν έναν εργαζόμενο μόνιμα με ένα οργανισμό ή συμβάσεις ορισμένου χρόνου που δεν συνεπάγονται πλήρη και μόνιμη απασχόληση και δεν συνδέονται αναγκαστικά με την παροχή εργασίας εντός του οργανισμού. Σε νεότερη μελέτη κάνει ιδιαίτερη αναφορά στην περαιτέρω «ελαστικοποίηση» των εργασιακών σχέσεων ως εργαλείο προστασίας του οικονομικού συστήματος εν όψει κρίσης, αλλά και των κενών στην παραδοσιακή προστασία του

εργατικού δικαίου (Παπαδημητρίου 2009). Ο Γαμβρούδης (2009), προσεγγίζει την ευελιξία ως «την παροχή ευκαιρίας στους εργαζόμενους να προσαρμόζουν τις ώρες εργασίας, να εργάζονται στο σπίτι ή στο δικό τους χώρο κατά πλήρες ή μειωμένο ωράριο, προσαρμοζόμενο στις ανάγκες του και στις ιδιαιτερότητες του».

Οι Tregeskis et al. (1998), υιοθετώντας τον όρο «ευκαιριακή απασχόληση» εστιάζουν στις απαιτήσεις των εργοδοτών. Οι Polivka and Nardone (1989), αν και προσεγγίζουν τις EPA με τον όρο μη σταθερή - «ευκαιριακή απασχόληση», εντοπίζουν την απουσία σύνδεσης με τον εργοδότη και υιοθετούν έναν ορισμό που περιλαμβάνει τρία στοιχεία: την έλλειψη εργασιακής ασφάλειας, την μεταβλητότητα των ωρών εργασίας και την προσβασιμότητα σε εταιρικές παροχές, στοιχείο κρίσιμο και άμεσα εξαρτώμενο από τον βαθμό σύνδεσης του απασχολούμενου με τον οργανισμό.

Στοιχεία που τονίζουν τον ευαίσθητο χαρακτήρα των ρυθμίσεων εντοπίζουμε στην πρόσληψη για την ευελιξία στον Κουζή (2001), σύμφωνα με την οποία οι EPA στοχεύουν στον έλεγχο του εργατικού κόστους. Διακρίνονται από την επιλογή της εργασιακής ευελιξίας με όρους ποσοτικούς έναντι των ποιοτικών στοιχείων που ενδυναμώνουν την παραγωγικότητα της επιχείρησης (τεχνολογία, κατάρτιση προσωπικού, οργανωτική δομή της επιχείρησης) και τα οποία τείνουν να αγνοούνται, επιφέροντας πολυδιάστατες συνέπειες οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα σε μικρό και μεγάλο επίπεδο με κυριότερες: την υποβάθμιση του ρόλου της πλήρους και σταθερής απασχόλησης υπέρ των ευέλικτων μορφών εργασίας που συνεπάγονται περιορισμένες αμοιβές και δικαιώματα, την αποδιάρθρωση του τρόπου διαμόρφωσης των συλλογικών συμβάσεων και του τρόπου καθορισμού των αποδοχών, την ελαστικοποίηση του χρόνου εργασίας με την απόλυτη προσαρμογή του στις ανάγκες της επιχείρησης και την άμβλυση των όρων της προστασίας από τις απολύσεις (Κουζής, 2011).

Οι Carnoy et al. (1997), χρησιμοποιούν τον όρο ευέλικτη απασχόληση για να αναφερθούν σε όποια μορφή απασχόλησης αποκλίνει από τις συμβατικές ή τυποποιημένες και μιλούν για ένα νέο είδος επιχειρηματικότητας που συνδέεται με την ευελιξία. Τη νεωτερικότητα προκρίνει και ο Monastiriotis (2005), προσεγγίζοντας τις EPA ως μια βιώσιμη μορφή κοινωνικοοικονομικής ρύθμισης που οδηγεί -αν και με διαφορετική κατανομή- σε αύξηση ευημερίας. Στο ίδιο πνεύμα, ο Κουκιάδης (2006), αναφέρεται στην κυριαρχία ενός νέου τύπου επιχείρησης, στον πυρήνα της οποίας βρίσκονται οι ευέλικτες μορφές οργάνωσης που προωθούν τις ευέλικτες μορφές απασχόλησης. Ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους περιορίζεται καθώς κυριαρχεί η τάση συμβατικοποίησης και αποκέντρωσης των ρυθμίσεων (Κουκιάδης, 2011).

Σε όσα ακολουθούν, εστιάζουμε στην εργασιακή συνιστώσα της ευελιξίας στη μεταφορντική περίοδο κρίσης και αναδιάρθρωσης, τονίζοντας την ανυδιαστολή αυτού του τύπου των εργασιακών σχέσεων με τη σταθερή, «τυπική» μορφή εργασίας που κυριάρχησε μεταπολεμικά. Υπό αυτήν τη θεώρηση, μια σχέση εργασίας είναι «ευέλικτη», ή «μη-τυπική», όταν μία τουλάχιστον παράμετρος (χρόνος εργασίας, διάρκεια σύμβασης, τόπος παροχής εργασίας, ένας εργοδότης) παρεκκλίνει από το κανονιστικό πρότυπο της τυπικής ή κανονιστικής σχέσης εξαρτημένης εργασίας (Γιαννακούρου, 2006 σελ.1265, Γεωργακοπούλου, 1996). Υπό αυτή την έννοια, μια κατηγοριοποίηση που καλύπτει τις κυρίαρχες πλευρές του πολύπλευρου και αμφίσημου αυτού φαινομένου στο πλαίσιο των αγορών εργασίας, θα περιλάμβανε μορφές όπως τη μερική, προσωρινή, εκ περιτροπής, ορισμένου χρόνου και την εποχιακή απασχόληση. Επίσης την αυτοαπασχόληση,

την υπερβολαβία (εργασία με το κομμάτι-φασόν), την κατ' οίκον απασχόληση και συναφείς μορφές εργασίας.

Σε αντιδιαστολή μια σχέση εργασίας είναι «άτυπη», όταν οι διακρίσεις ως προς την τυπική απασχόληση περιλαμβάνουν και στοιχεία παραβίασης ή μη εφαρμογής του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου γύρω από τις εργασιακές σχέσεις, τυπικές και ευέλικτες (Γκιάλης, 2009 σελ.92) (π.χ. μερική απασχόληση που στην πράξη μετατρέπεται σε οκτώωρη εργασία χωρίς πληρωμή υπερωριών). Σε αυτή λίστα να προστεθούν μορφές όπως η εργασία ανηλίκων, η απασχόληση σε παραοικονομικές δραστηριότητες. Τέλος, βασική ομαδοποίηση άτυπων εργασιών αποτελούν μορφές μη αμειβόμενων απασχολήσεων, όπως η εργασία γυναικών στο σπίτι, η άμισθη εργασία σε οικογενειακές επιχειρήσεις, τα συμβουθούντα μέλη, η εθελοντική εργασία που συστηματικά αγνοούνται από επίσημες στατιστικές, παρόλο που συμβάλλουν σε οικογενειακά και ατομικά εισοδήματα, ενώ συχνά έχουν εντατική μορφή (Γκιάλης, 2009).

Μια συστηματοποιημένη απόδοση του φαινομένου της ευέλικτης, «μη-τυπικής» σύμβασης δίνεται σε μελέτες και εκθέσεις, για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Φραγκάκης, 1994; De Grip et al., 1997, όπως παρατίθεται στο Γκιάλης, 2009 σελ.93). Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό ως τέτοια:

«... νοείται κάθε δραστηριότητα που ασκεί ένας εργαζόμενος στο πλαίσιο σύμβασης ή εργασιακής σχέσης άλλης από την σύμβαση αορίστου χρόνου με πλήρες ωράριο, και η οποία ενέχει στοιχεία αβεβαιότητας, λόγω ιδίως:

- της βραχείας διάρκειας της απασχόλησης
- του μικρού αριθμού εργάσιμων ωρών
- της εναλλαγής μεταξύ περιόδων εργασίας και περιόδων μη εργασίας
- του αποκλεισμού του προσώπου de jure ή de facto, από τις νομικές, κανονιστικές ή συμβατικές διατάξεις που ισχύουν για τους μισθωτούς με πλήρη απασχόληση
- της ύπαρξης παρεκβατικού νομικού καθεστώτος που μειώνει τα επίπεδα προστασίας
- του πολυδιάστατου χαρακτήρα των εργασιακών σχέσεων με πλήθος εργοδοτών
- της έλλειψης κάθε οργανωτικής ενσωμάτωσης σε μια επιχείρηση που προσφέρει την εργασία
- του γεγονότος ότι η εργασία γίνεται στην οικία του εργαζόμενου»
- Η πρόσληψη της έννοιας υπό τη θέση αυτή μας επιτρέπεται να διακρίνουμε τη χωρική και της χρονική διάσταση της ευελιξίας (Kossek and Friede, 2008, Greenberg and Landry, 2011 p.1165) που θα εξετάσουμε ευθύς αμέσως.

3. Όψεις ευελιξίας

Το μοντέλο του Atkinson για την «ευέλικτη εταιρεία» αποτελεί την πρώτη επιστημονική συνεισφορά στην εννοιολόγηση της ευελιξίας στο χώρο της εργασίας. Ο Atkinson (1984a), σκιαγραφώντας ένα τυποποιημένο σχήμα «ευέλικτης επιχείρησης», διακρίνει ανάμεσα στον «κεντρικό πυρήνα» του σχετικά μόνιμου, πιο εξειδικευμένου και δύσκολα αντικαταστάσιμου προσωπικού και στην «περιφέρεια» των «εκτάκτων», «περιστασιακών» απασχολούμενων με επισφαλείς σχέσεις εργασίας, που εμφανίζουν υψηλή κινητικότητα στο πλαίσιο της αγοράς εργασίας και που,

συγκρινόμενοι με τους συναδέλφους τους, στερούνται βασικών ατομικών και συλλογικών δικαιωμάτων και παροχών. Στην «περιφέρεια» αυτή εκτονώνονται κατά κύριο λόγο οι κυμάνσεις και οι αβεβαιότητες της δραστηριότητας των επιχειρήσεων, τυχόν λάθη προγραμματισμού και σχεδιασμού του management, οι εργασιακές συγκρούσεις, οι οργανωτικοί και οι τεχνολογικοί πειραματισμοί. Πρότεινε τρεις τύπους ευελιξίας: αριθμητική, λειτουργική και οικονομική. Σύμφωνα μ' αυτό το υπόδειγμα, η ευελιξία του εργατικού δυναμικού στο πλαίσιο της επιχείρησης μπορούσε να επιτευχθεί τόσο μέσω της προσαρμογής του προσωπικού στον κύκλο εργασιών με απολύσεις-προσλήψεις από την εξωτερική αγορά εργασίας (αριθμητική ευελιξία), όσο και μέσω της αποτελεσματικής αξιοποίησης των ανθρώπινων πόρων στην εσωτερική αγορά εργασίας (λειτουργική ευελιξία) (Καραμεσίνη, 1993). Νέότερες έρευνες επεξεργάστηκαν το αρχικό μοντέλο και προχώρησαν στη διχοτόμηση της ευελιξίας σε εσωτερική και εξωτερική προσφέροντας επιπλέον ακρίβεια (McIllroy et al., 2004).

Η ευελιξία της εργασίας δύναται να εκδηλωθεί σε τρεις βασικούς άξονες: στην απασχόληση, στον χρόνο εργασίας και στις αποδοχές. Διακρίνουμε:

- Ευελιξία του μεγέθους απασχόλησης ή εξωτερική αριθμητική εργασιακή ευελιξία. Η ευελιξία αυτή στοχεύει στη δυνατότητα προσαρμογής του επιπέδου της απασχόλησης (αριθμός απασχολούμενων) ανάλογα με τις κυκλικές κυμάνσεις ή τις διαρθρωτικές μεταβολές της αγοράς για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες της επιχείρησης ή ανάλογα με τις τεχνολογικές μεταβολές και περιλαμβάνει τη μείωση του οικονομικού κόστους των απολύσεων μέσω του περιορισμού των εμποδίων που αφορούν την πρόσληψη, αλλά κυρίως τις απολύσεις για οικονομικοτεχνικούς λόγους.
- Ευελιξία του περιεχομένου της απασχόλησης ή εξωτερική λειτουργική ευελιξία. Αυτή η μορφή ευελιξίας συνδέεται με την έλλειψη μονιμότητας και τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου και περιλαμβάνει διαφοροποίηση όρων ατομικών συμβάσεων με τη χρήση ειδικών καθεστώτων εργασίας όπως: προσωρινή ή εποχική απασχόληση, μερική απασχόληση με μείωση ωραρίου εργασίας που μπορεί να λάβει τη μορφή διαλείπουσας ή εκ περιτροπής εργασίας, συμβάσεων έργου, ορισμένου χρόνου, φασόν, επινοικίασης ή «δανεισμού» εργαζομένων, απασχόλησης προσωπικού εργολαβικής επιχείρησης, παροχής έργου εκτός των εγκαταστάσεων του εργοδότη που δύναται να διακριθεί σε εφαρμογές τηλε-εργασίας και απασχόληση με σύστημα φασόν (Kalleberg, 2001).
- Εσωτερική αριθμητική ευελιξία της εργασίας ή ευελικτοποίηση-αναδιοργάνωση του χρόνου εργασίας. Η ευελιξία συνίσταται στην αναδιοργάνωση του χρόνου εργασίας μέσω υιοθέτησης διαφοροποιήσεων ατομικού ή ομαδικού, εποχιακού ή μόνιμου χαρακτήρα στο χρόνο εργασίας του προσωπικού ανάλογα και με τις ανάγκες της παραγωγής και περιλαμβάνει τον συνολικό επιμερισμό των ωρών εργασίας, το ευέλικτο ωράριο, τις βάρδιες, τις διακυμάνσεις ή και τη μείωση του εβδομαδιαίου ή του ετήσιου ωραρίου εργασίας σε ατομική και συλλογική βάση (Kalleberg, 2001).
- Ποιοτική ή λειτουργική ευελιξία της εργασίας, με εμπλουτισμό της εργασίας- αναβάθμιση ειδικοτήτων και ποιοτική βελτίωση των εργασιακών σχέσεων στο εσωτερικό της επιχείρησης. Η πολυδυναμία (polyvalence) του εργαζόμενου, δηλαδή η ικανότητά του να εκτελεί νέα καθήκοντα, συνθετότερες εργασίες, ν' αλλάζει συχνά αντικείμενο εργασίας και να επιμορφώνεται, αποτελεί κεντρική έννοια στη λειτουργική ευελιξία. Κεντρικός στόχος

καθίσταται η κινητικότητα των εργαζομένων οριζόντια και κάθετα εντός της επιχείρησης (Reilly 2001, Tanjan, 2007:5) καθιερώνοντας το status του πολυλειτουργικού εργαζόμενου. Η λειτουργική ευελιξία συνδέεται με την αύξηση της αυτονομίας των εργαζομένων, την αντικατάσταση των άκαμπτων ιεραρχικών δομών από δομές σχετικά επίπεδες, καθώς και τη μεγαλύτερη συμμετοχή των εργαζομένων στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων (Γεωργακοπούλου, 1996).

- Η ευελιξία ως προς τις αποδοχές της εργασίας, η οποία συνδέεται με τη δυνατότητα προσαρμογής των αποδοχών των εργαζόμενων στην οικονομική κατάσταση της επιχείρησης ή στη γενικότερη συγκυρία. Ως επιμέρους εκφάνσεις αυτής της μορφής ευελιξίας θα μπορούσαν να αναφερθούν η απουσία ενός κατώτατου ορίου μισθών, η σύνδεση των αμοιβών με την ατομική παραγωγικότητα και η αμφισβήτηση του ρόλου της συλλογικής διαπραγμάτευσης. Κεντρική θέση κατέχει η συμπίεση των μισθών αφού αυτές αποτελούν το μεγαλύτερο οικονομικό κόστος της επιχείρησης. Η ευελιξία των αποδοχών μπορεί να πάρει δύο μορφές: μείωση του άμεσου ή του έμμεσου μισθολογικού κόστους, με την πρώτη να συνδέεται με τον κατώτατο μισθό και τον αποκεντρωμένο χαρακτήρα των συλλογικών συμβάσεων και τη δεύτερη με το κόστος προσλήψεων, τις ασφαλιστικές εισφορές και το κόστος απολύσεων (Κουζής, 2011).

Στις παραπάνω μορφές ευελιξίας στην απασχόληση θα πρέπει να τοποθετήσουμε και την παράνομη απασχόληση (αδήλωτη εργασία), αφενός λόγω του εξαιρετικού μεγέθους της και αφετέρου λόγω των αρνητικών συνεπειών τόσο σε επίπεδο εργασιακών δικαιωμάτων όσο και των απωλειών πόρων προς τα ασφαλιστικά ταμεία, που ανατροφοδοτούν με τη σειρά τους τον φαύλο κύκλο των ελλειμμάτων και επιβαρύνουν τη χρηματοοικονομική κατάσταση των Ταμείων. Η επίσημα καταγεγραμμένη αδήλωτη εργασία από τις αρμόδιες ελεγκτικές αρχές εκτοξεύεται από το 29,7% λίγο πριν το 2010, στο 40,5% στα τέλη του 2013, για να περιοριστεί στο 25% στα τέλη του 2014 (Καψάλης, 2015 σελ.7). Η ευελιξία αυτή μπορεί να αφορά είτε την παραβίαση διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας (κοινωνική ασφάλιση, αμοιβή) είτε το σύνολο των διατάξεων που διέπουν την εργασιακή σχέση (απασχόληση παράτυπων μεταναστών) (Κουζής, 2001).

4. Ευελιξία για ποιον;

Η παραπάνω ταξινόμηση επιτρέπει να θεωρηθούν οι ΕΡΑ ως το αιτούμενο τόσο του οργανισμού όσο και του εργαζόμενου. Από την πλευρά του οργανισμού η ευελιξία μπορεί να θεωρηθεί μέσο επιβίωσης σε ένα ταχέως μεταλλασσόμενο επιχειρηματικό περιβάλλον με έντονο ανταγωνισμό (Dastmalchian and Blyton, 2001 p.1). Από την πλευρά του εργαζόμενου, η ευελιξία εννοιολογείται ως: «κατάσταση που επιτρέπει στους εργαζομένους να επιλέγουν ρυθμίσεις της επαγγελματικής τους ζωής, ιδιαίτερα αυτές που αφορούν το πού, πώς, πότε και για πόσο καιρό η εργασία θα πραγματοποιείται» (Hill et al. 2008, p.151).

- Οι ΕΡΑ από την επιχείρηση μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως ένα πολυδιάστατο εργαλείο προσαρμογής για την :

- Άρση της αβεβαιότητας και προσαρμογής του εργατικού δυναμικού στις διακυμάνσεις του φόρτου εργασίας (Ackroyd and Procter, 1998, Καραμεσίνη, 1999). Οι Watson et al. (2003), διαπιστώνουν ότι η αυξανόμενη χρήση των ΕΡΑ από την πλευρά της εργοδοσίας βρίσκεται σε ευθυγράμμιση με την ανάγκη ανταπόκρισης στις κυμάνσεις της παραγωγής και της κατανάλωσης. Η αβεβαιότητα ως προς τις κυμάνσεις του ύψους και της διάρθρωσης της ζήτησης, της εποχικότητας και των τεχνικών συνθηκών της παραγωγικής διαδικασίας αντιμετωπίζεται με την προσαρμογή της απασχόλησης στις μεταβολές του ύψους της ζήτησης - αριθμητική ευελιξία – την οποία επωμίζεται ένα περιφερειακό εργατικό δυναμικό, που εργάζεται στην επιχείρηση με μη τυπικές μορφές απασχόλησης, ενώ την προσαρμογή της στις μεταβολές της διάρθρωσης της ζήτησης και στις αβεβαιότητες της παραγωγικής διαδικασίας - λειτουργική ευελιξία – την εξασφαλίζει η πολυειδίκευση και η πολυδυναμία ενός πυρήνα εργαζομένων με σταθερή και πλήρη απασχόληση (Atkinson, 1984a, Atkinson and Meager, 1986, όπως παρατίθεται στο Καραμεσίνη, 1999).
- Μείωση του εργατικού κόστους μέσω καταβολής χαμηλότερων μισθών για την ίδια εργασία (McDonald et al. (2009), Giannikis and Mihail, 2011). Ο Halpern (2005), διαπιστώνει τη χρήση των ΕΡΑ ως μέσο για τη μείωση του κόστους ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και αντιμετώπισης των αναπληρώσεων προσωπικού λόγω απουσιών, αδειών, παραιτήσεων, ενώ την ίδια στιγμή οι ΕΡΑ μπορούν να αποτελέσουν όχημα για την εξισορρόπηση της κατανομής του εργατικού δυναμικού, των επαγγελματιών και των ειδικοτήτων μεταξύ εργασιακών καθηκόντων και συνεργείων παραγωγής, την επιβολή εργασιακής πειθαρχίας, την επιλογή του προσωπικού κατά την πρόσληψη (δοκιμαστική περίοδος) (Germe και Michon (1979), όπως παρατίθεται στο Καραμεσίνη, 1999).
- Προώθηση πιο ευέλικτης παραγωγής που απαιτεί αναδιοργάνωση της εργασίας. Για παράδειγμα, η μερική απασχόληση, η τηλε-εργασία, η δουλειά σε βάρδιες ή το σαββατοκύριακο (Καραμεσίνη, 1999).
- Ευελιξία στο χρόνο χρησιμοποίησης του εργατικού δυναμικού και αυξημένη δυνατότητα ελέγχου της εργασίας.

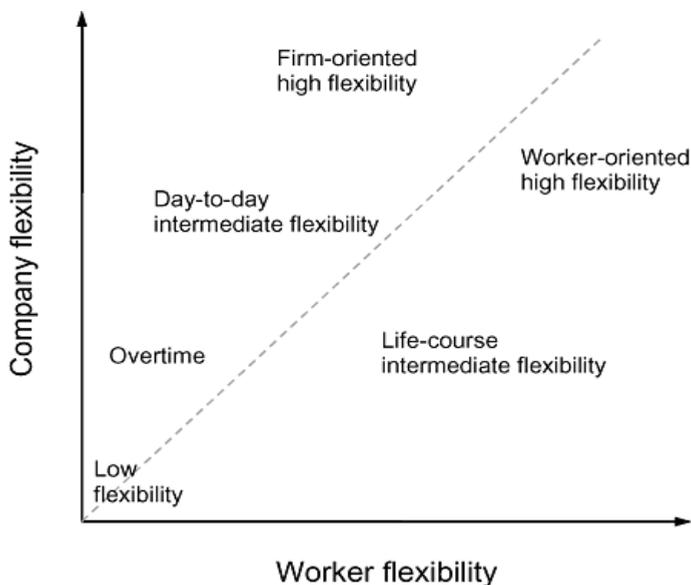
Από την πλευρά τους οι εργαζόμενοι προσλαμβάνουν την παρεχόμενη ευελιξία ως την ανταπόκριση των επιχειρήσεων στις απαιτήσεις του σύγχρονου τρόπου ζωής.

- Η αύξηση του γυναικείου εργατικού δυναμικού επιφέρει επιπτώσεις στην οργάνωση της εργασίας και της καθημερινής ζωής. Η Hakim (2000), συνδέει την αυξημένη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας με την αυξημένη ζήτηση για μερική απασχόληση και ευέλικτο ωράριο.
- Οι Rosenfeld (2001), Watson et al. (2003), και Voudouris (2004), διαπιστώνουν τη χρησιμότητα των ΕΡΑ ως μέσο βελτίωσης της ισότητας των δύο φύλων στην εργασία και συμμετοχής μέρους του εργατικού δυναμικού που διαφορετικά δε θα είχε παρουσία στην αγορά εργασίας (φοιτητές, γυναίκες που βρίσκονται εκτός εργασίας μετά την εγκυμοσύνη, ηλικιωμένοι). Επιπλέον, οι ΕΡΑ δύναται να θεωρηθούν ελκυστικές σε χαμηλής ειδίκευσης εργαζομένους που επιθυμούν εισόδημα από δύο τουλάχιστον πηγές.
- Οι ευέλικτες ρυθμίσεις απασχόλησης θεωρούνται τρόπος προσέλκυσης των υψηλά καταρτιζόμενων εργαζομένων (Davis and Kalleberg, 2006, Wood and Menezes, 2007, Wood et al.,

2003). Οι επιχειρήσεις επιζητώντας υψηλή δέσμευση, απόδοση και ενεργότερη συμμετοχή από τα καταρτισμένα στελέχη «προσφέρουν» ευελιξία ως «αντίτιμο» για τις νέες μορφές εργασίας και την ανάγκη των στελεχών να διαθέτουν μια ισορροπημένη σχέση εργασίας και προσωπικής ζωής (Felstead and Gallie, 2004, Ortega, 2009; White et al., 2003).

Οι Kerkhofs et al. (2008), χρησιμοποιώντας δεδομένα από το European Establishment Survey of Working Time, διέκριναν έξι διαφορετικούς τύπους ευελιξίας που συνδέονταν με διαφορετικές δέσμες εργασιακών πρακτικών. Υπερβαίνοντας τη σχηματική απεικόνιση μέσω ενός συνεχούς στο οποίο απλώς μπορούμε να αποτυπώσουμε τον μεγαλύτερο ή τον μικρότερο βαθμό ευελιξίας, τοποθέτησαν τις EPA που σχετίζονται με τη διαχείριση χρόνου με σημείο αναφοράς ρυθμίσεις που ευνοούν τον οργανισμό και τους εργαζόμενους αντίστοιχα. Εγγύτερα στον οριζόντιο άξονα βρίσκονται EPA που υποστηρίζουν περισσότερο μια ισορροπημένη σχέση εργασίας-προσωπικής ζωής για τους εργαζόμενους, ενώ εγγύτερα στον κάθετο άξονα τοποθετούνται πρακτικές που ευνοούν την προσαρμοστικότητα της επιχείρησης στις εξωτερικές διακυμάνσεις.

Διάγραμμα 1: Όψεις ευελιξίας και διαχείριση εργάσιμου χρόνου



Πηγή: Kerkhofs et al. (2008 p.575)

Αν και οι παραπάνω κατηγοριοποιήσεις και η διαγραμματική απεικόνιση υποδεικνύουν ότι δύναται να διαμορφωθούν αμοιβαίως επωφελείς καταστάσεις στο εργασιακό δίπολο, αυτό δεν σημαίνει ότι οι EPA δεν τείνουν να καθίστανται λιγότερο επωφελείς για τους εργαζόμενους σε αρκετές περιπτώσεις. Οι επιχειρήσεις αναζητώντας ευελιξία προκειμένου να ανταπεξέλθουν σε λειτουργικούς στόχους, υιοθετούν EPA που μπορεί να έρθουν σε σύγκρουση με τον τύπο ευελιξίας που έχουν ανάγκη οι εργαζόμενοι (Kerkhofs et al., 2008 p.582). Οι Kelliher και Anderson (2008) εξετάζοντας τη σχέση EPA και της ποιότητας της εργασίας, διαπιστώνουν ότι αφενός υφίσταται διαφορά ανάμεσα στην ευελιξία των επιχειρήσεων και την ευελιξία που επιθυμούν οι

εργαζόμενοι και αφετέρου η πρώτη συχνά κατисχύει της δεύτερης. Οι Appelbaum et al. (2001), τονίζουν ότι η εργοδοσία κερδίζει πολλαπλά οφέλη από την εισαγωγή των ΕΡΑ, ενώ ο Kalleberg (2003), κάνει ένα βήμα επιπλέον διατυπώνοντας ότι σε πολλές περιπτώσεις οι ΕΡΑ είναι επωφελείς μόνο για τις επιχειρήσεις. Οι Cooke et al. (2008), κατηγοριοποιώντας τις ΕΡΑ καταλήγουν ότι σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον αυτές έχουν θετικότερο αντίκτυπο στην επιχείρηση, ενώ τέλος ο Fleetwood (2007 p.387), επισημαίνει την ανάγκη να εξετάζεται πρώτα ποιος τύπος ευελιξίας προωθείται και ύστερα να μελετηθούν οι συνέπειες που αυτός επιφέρει.

Στην κωδικοποιημένη παρουσίαση των διαφορετικών λόγων για τους οποίους το εργασιακό δίπολο υιοθετεί τις ΕΡΑ θα σταθούμε κριτικά στη συζήτηση που θα ακολουθήσει για την εργασιακή πραγματικότητα στην Ελλάδα της κρίσης.

5. Ευέλικτες Ρυθμίσεις Απασχόλησης στην Ελλάδα της κρίσης

Οι ελληνικές κυβερνήσεις εν τω μέσω της διεθνούς οικονομικής κρίσης, προκειμένου να αντιμετωπίσουν τα υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα (15,7% του ΑΕΠ, 2010) και το μεγάλο δημόσιο χρέος (129,7% του ΑΕΠ το 2009), προχώρησαν σε τρεις συμφωνίες διάσωσης με τα κράτη μέλη της ευρωζώνης και το Διεθνές Νομισματικό ταμείο το 2010, το 2012 και το 2015 (110 δις, 130 δις και 86 δις αντιστοίχως). Οι συμφωνίες περιλάμβαναν την υποχρέωση της ελληνικής πλευράς μέσω των ειδικών Προγραμμάτων Προσαρμογής να προχωρήσει σε μια ευρεία σειρά μεταρρυθμίσεων σε όλους τους τομείς της ελληνικής οικονομίας σε τέσσερις βασικές κατευθύνσεις: (α) δημοσιονομική εξυγίανση, (β) μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, (γ) σειρά ιδιωτικοποιήσεων και (δ) μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας. Τα προγράμματα συνεπάγονται ευρείες αλλαγές στις ατομικές και συλλογικές εργασιακές σχέσεις, με άμεσο αντίκτυπο σε επίπεδο απασχόλησης, αγοράς εργασίας και εισοδήματος, θέση προβλέψιμη, αν αναλογιστεί κανείς ότι στον πυρήνα της λογικής των Προγραμμάτων Προσαρμογής βρίσκεται η στρατηγική της εσωτερικής υποτίμησης ως μέσο ανάσχεσης της δημοσιονομικής και οικονομικής κρίσης, που ανάμεσα σε άλλα προκρίνει τη μείωση του μισθολογικού κόστους και την ευέλικτη ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων (Κούγιας, 2016).

Η ελληνική αγορά εργασίας προ κρίσης παρουσίαζε σημαντική υστέρηση σε όλες τις συνιστώσες των ΕΡΑ (Mouriki, 2009, Wilthagen, 2008), με αποτέλεσμα οι πιέσεις ακόμη και προ κρίσης προς μια απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων, την περίοδο 1990-2005 (Mouriki, 2009 p.70), με φόντο ένα ελλειμματικό κοινωνικό κράτος, να εγκυμονούν περισσότερους κινδύνους από τα προβλήματα που θα επέλυαν (Κουζής, 2008 σελ.74-75). Οι εύθραυστες θεσμικές ισορροπίες και η έλλειψη ενός κοινού οράματος άφηναν περιορισμένο εύρος επιτυχίας σε μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας και το κοινωνικό κράτος (Mouriki, 2009 p.90). Υπήρχαν διαρθρωτικές αδυναμίες που εστιάζονταν σε χαμηλή κινητικότητα, υψηλή κατάτμηση με χαμηλή προστασία απασχόλησης των νέων και των αυτοαπασχολούμενων, υστέρηση στην εισαγωγή ευέλικτων συμβάσεων εργασίας που να ανταποκρίνονται στις νέες μορφές παραγωγής και άνιση κατανομή κοινωνικών επιδομάτων (Mouriki, 2009, OECD, 2011, όπως παρατίθεται στο Κούγιας, 2016).

Οι ελληνικές κυβερνήσεις ενόψει της κρίσης, στο όνομα της ανταγωνιστικότητας και υιοθετώντας τις επιταγές των συμβατικών υποχρεώσεων που απορρέουν από τα Προγράμματα Προσαρ-

μογής, προχώρησαν σε σειρά παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας με βασικά χαρακτηριστικά την επιδίωξη της ευελιξίας και της συμπίεσης των δαπανών για την εργασία.

Με μια σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων σημειώνονται εξαιρετικά σημαντικές ανατροπές στο ισχύον δίκαιο των συλλογικών διαπραγματεύσεων, στον μηχανισμό διαμόρφωσης των όρων αμοιβής και εργασίας των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, την ευέλικτη οργάνωση της εργασίας και την προστασία της απασχόλησης (OECD, 2013 σελ.31).

Οι συντελούμενες αλλαγές στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων εκδηλώνονται σε 5 βασικούς άξονες του περιεχομένου της μισθωτής εργασίας: Στην υποβάθμιση του ρόλου της πλήρους και σταθερής απασχόλησης υπέρ των ευέλικτων μορφών εργασίας που συνεπάγονται περιορισμένες αμοιβές και δικαιώματα, στην αποδιάρθρωση του τρόπου διαμόρφωσης των συλλογικών συμβάσεων και του τρόπου καθορισμού των αποδοχών, στην ελαστικοποίηση του χρόνου εργασίας με την απόλυτη προσαρμογή του στις ανάγκες της επιχείρησης, στην άμβλυνση των όρων της προστασίας από τις απολύσεις και, τέλος, στην σύγκλιση του εργασιακού καθεστώτος του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα με όρους συνολικής υποβάθμισης (Κουζής, 2015 σελ.9).

Οι βασικότερες από τις αλλαγές αφορούν:

(α) Ρυθμίσεις σχετικές με τις Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας (Ν. 4303/14, Ν.4046/12, Ν. 4093/12, ΠΥΣ 6/2012, Ν. 3845/2010, Ν. 3899/2010, Ν. 4024/2011),

- κατάργηση της εθνικής γενικής συλλογικής σύμβασης εργασίας ως μέσο διαμόρφωσης του γενικού κατώτατου μισθού, αρμοδιότητα που επαφίεται στο νόμο. Ο κατώτατος μισθός των υπαλλήλων διαμορφώνεται στα €586,08, ενώ για τους εργαζόμενους ηλικίας κάτω των 25 ετών, ο κατώτατος μισθός υπαλλήλων ορίζεται στα €510,95,
- περιορισμός του εύρους και της χρονικής διάρκειας της μετενέργειας των ΣΣΕ,
- αναστολή της επέκτασης εφαρμογής κλαδικών και ομοιοεπαγγελματικών ΣΣΕ,
- δυνατότητα υπογραφής επιχειρησιακής ΣΣΕ από «ενώσεις προσώπων» ως εκπροσώπους των εργαζομένων,
- αποδυνάμωση της αρχής της ευνοϊκότερης ρύθμισης για όσο χρόνο διαρκεί το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής και την εφαρμογή της επιχειρησιακής ΣΣΕ σε περίπτωση συρροής με κλαδική ΣΣΕ,
- κατάργηση κάθε είδους μονομερούς προσφυγής στον θεσμό της Διαιτησίας, (ΟΜΕΔ), καθώς και την ενδυνάμωση του θεσμού της Συμφιλίωσης,

(β) Διατάξεις που αφορούν τις ομαδικές απολύσεις (Ν.3963/2010, Ν.3863/2010)

- χαλάρωση του πλαισίου για τις απολύσεις,
- μείωση του ύψους της καταβαλλόμενης αποζημίωσης λόγω απόλυσης, σε βαθμό που το ανώτατο ποσό της να μειώνεται κατά το ήμισυ και να αντιστοιχεί σε 12 μισθούς αντί των 24 μισθών,
- μείωση του χρόνου προειδοποίησης πριν από την απόλυση σε βαθμό που η ανώτατη διάρκειά του να συρρικνώνεται στο 1/6 από τους 24 στους 4 μήνες,
- επέκταση της δοκιμαστικής περιόδου απασχόλησης από 2-12 μήνες χωρίς προειδοποίηση και χωρίς αποζημίωση σε περίπτωση απόλυσης,
- αύξηση του ορίου για την προστασία από τις ομαδικές απολύσεις παρέχοντας τη δυνατότητα των ελεύθερων ανά μήνα απολύσεων (από τις 4 στις 6 για τις επιχειρήσεις των 20-150 εργαζομένων και από το 2% στο 5% για τις μεγαλύτερες σε μέγεθος επιχειρήσεις)

- (γ) Ρυθμίσεις διαχείρισης του εργασίμου χρόνου (Ν.3986/2010, Ν.3899/2010, Ν.3846/2010)
- μείωση του κόστους υπέρβασης του συμβατικού ωραρίου με τη συμπίεση κατά 20% του συνολικού κόστους της,
 - διευκόλυνση της εφαρμογής ελαστικών διευθετήσεων του συνολικού χρόνου εργασίας
 - (δ) Ρυθμίσεις για την ενίσχυση των ευέλικτων μορφών εργασίας (Ν.3899/2010, 3846/2010)
 - επέκταση της ανώτατης διάρκειας της προσωρινής απασχόλησης και των διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου πέραν των 2 ετών, στους 36 μήνες, όπως ακριβώς συμβαίνει και με την ανώτατη διάρκεια ενοικίασης των εργαζομένων που τριπλασιάζεται (από τους 12 στους 36 μήνες),
 - επεκτείνεται η ετήσια διάρκεια της εκ περιτροπής εργασίας (3ήμερα, 4ήμερα) στους 9 μήνες.

Σταδιακά αλλά σε εξαιρετικά σύντομο χρονικό διάστημα επιχειρείται, η αποκέντρωσή των συλλογικών διαπραγματεύσεων, από το επίπεδο κλάδου/επαγγέλματος στο επίπεδο της επιχείρησης (OECD, 2013 σελ.31), αλλά και περαιτέρω στο επίπεδο της ατομικής διαμόρφωσης των όρων αμοιβής και εργασίας μεταξύ εργοδότη και μισθωτού (Κυριακούλιας, 2012 σελ.105, ΙΝΕ ΓΣΕΕ, 2013 σελ.305).

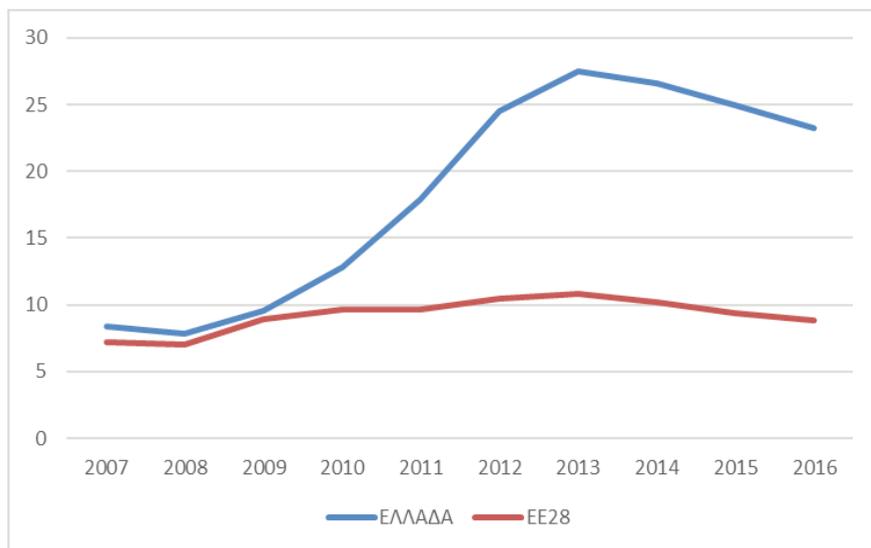
Στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων, οι νομοθετικές παρεμβάσεις στοχεύουν στην καθιέρωση ενός γενικευμένου ευέλικτου εργασιακού προτύπου ως προς τις μορφές, τον χρόνο και την οργάνωση της εργασίας. Ενισχύεται το διευθυντικό δικαίωμα και η διαμόρφωση του συνόλου των κανόνων ρύθμισης της εργασιακής σχέσης είτε σε ατομικό επίπεδο είτε σε επίπεδο επιχείρησης.

Το 2015, οι επιχειρησιακές ΣΣΕ επικρατούν σχεδόν καθολικά, αντιπροσωπεύοντας το 94% του συνόλου των συλλογικών συμβάσεων. Από τις 282 συνολικά ΣΣΕ, οι 263 είναι επιχειρησιακές, μόνο οι 12 είναι εθνικές, κλαδικές ή ομοιοεπαγγελματικές, ενώ 7 είναι τοπικές ομοιοεπαγγελματικές. Η εξέλιξη αυτή είναι συνέχεια της κατάστασης που έχει διαμορφωθεί τα τελευταία χρόνια, κυρίως την περίοδο 2012-2015, στην οποία οι επιχειρησιακές ΣΣΕ υπερβαίνουν το 90% (2012: 97,11%, 2013: 96,69%, 2014: 93,77) (ΙΝΕ, 2016 σελ.130).

Οι παραπάνω ρυθμίσεις εφαρμόζονται σε μία περίοδο όπου η εφαρμογή των προγραμμάτων λιτότητας και ο μακροοικονομικός μετασχηματισμός που συντελείται στην ελληνική οικονομία ασκούν σημαντική επίδραση στη δομή της αγοράς εργασίας και των συνθηκών διαβίωσης ευρύτερων κοινωνικών ομάδων. Παρά την περιορισμένη αποκλιμάκωση, τον Ιούλιο του 2016 το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα ήταν στο 23,2%, που ήταν το υψηλότερο στην Ε.Ε., ενώ η μακροχρόνια ανεργία τείνει να εξελιχθεί σε εφιάλτη. Το γ' τρίμηνο του 2015, οι άνεργοι με διάρκεια ανεργίας άνω του ενός έτους αποτελούσαν το 73,7% του συνόλου των ανέργων. Με άλλα λόγια, 855 χιλιάδες άνεργοι βρίσκονταν εκτός εργασίας για περισσότερο από ένα χρόνο, εκ των οποίων αρκετοί για σημαντικά μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, γεγονός που δημιουργεί σοβαρότατες συνέπειες στη δυνατότητά τους να επανέλθουν στην αγορά εργασίας (ΙΝΕ 2016 σελ.96). Η ανεργία στις γυναίκες άγγιξε το 27,6% (Ιούλιος 2016) που αποτελούσε θλιβερή πρωτιά στην Ε.Ε, ενώ η ανεργία στους νέους (15-24) ανήλθε στο 42,7% (Ιούλιος 2016). Η ανησυχία μεγαλώνει αν λάβουμε υπόψη ότι το 2014 το 27% των νέων ηλικίας 15-29 ήταν εκτός εργασίας και εκπαίδευσης. Η διαφορά από τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ αυξήθηκε από 3 σε 13 ποσοστιαίες μονάδες κατά τη διάρκεια της κρίσης (OECD Employment Outlook, 2015). Το ποσοστό του πληθυσμού που διατρέχει κίνδυνο

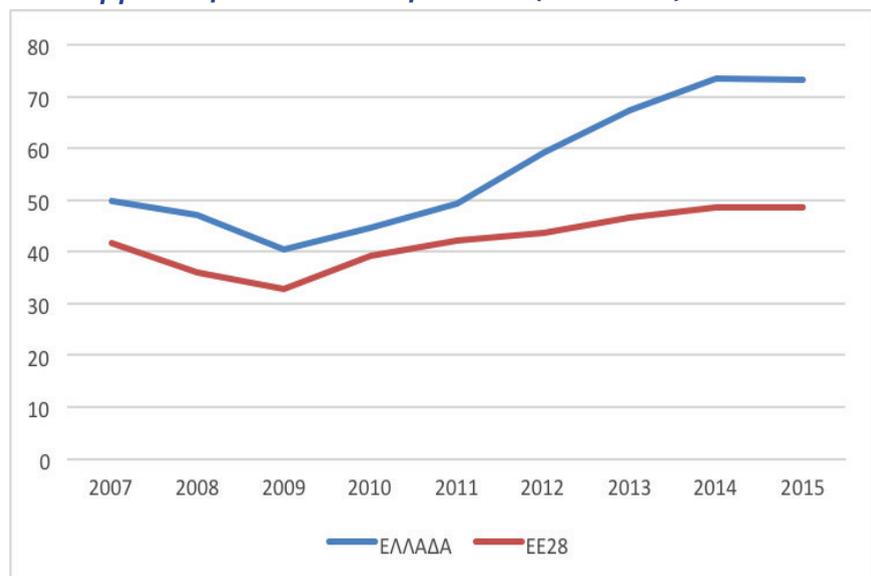
φτώχειας πριν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις αυξήθηκε από το 27,6 % (2009) στο 35,7 % (2015). Σύμφωνα με την μελέτη των Ματσαγγάνη κ.α. (2016) την περίοδο 2011-2015 το ποσοστό του πληθυσμού που διαβιούσε σε συνθήκες απόλυτης φτώχειας αυξήθηκε από το 8,9% στο 15,0%.

Διάγραμμα 1: Ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα και την Ε.Ε.28 (άτομα ηλικίας 15-74 ετών, Ιανουάριος 2007- Ιούλιος 2016)



Πηγή: Eurostat 2016

Διάγραμμα 2: Ποσοστό μακροχρόνια ανέργων επί του συνόλου των εγγεγραμμένων ανέργων στην Ελλάδα και την Ε.Ε. 28 (2007-2015)



Πηγή: Eurostat 2016

Την περίοδο της κρίσης 2008-2016, η μερική απασχόληση, η υποαπασχόληση, η επισφαλής εργασία και η εντατικοποίηση της εργασίας αποκτούν ιδιαίτερη δυναμική. Η μερική απασχόληση αυξάνεται κατά τη διάρκεια της κρίσης από το 5,5% το γ' τρίμηνο του 2008, σε 9,1% το γ' τρίμηνο του 2015 (INE 2016). Κατά την περίοδο 2010-2015, διαπιστώνεται η συρρίκνωση της μισθωτής εργασίας με την τυπική εργασιακή σχέση κατά 492,3 χιλιάδες μισθωτούς και σε ποσοστό 21,3%, ενώ σχεδόν τα 2/3 της εν λόγω μείωσης αφορούν άνδρες. Η προσωρινή απασχόληση αντίστοιχα μειώθηκε κατά το 1/4 και κατά 82,2 χιλιάδες μισθωτούς, από τους οποίους το 88% αφορούσε συμβάσεις εργασίας πλήρους απασχόλησης (71,8 χιλιάδες) κυρίως γυναικών. Έχουμε τον διπλασιασμό σχεδόν των απασχολούμενων με μερική απασχόληση αορίστου διάρκειας (83.250 άτομα και 90%), με τις γυναίκες να συμμετέχουν στην εν λόγω αύξηση σε ποσοστό 57%. Κατά συνέπεια, η μερική απασχόληση με τη μορφή της μόνιμης εργασίας (αορίστου διάρκειας) ενισχύθηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, αντικαθιστώντας πλέον την απασχόληση των συμβασιούχων (δηλαδή την προσωρινή απασχόληση) (INE, 2015 σελ.17-19).

Η ποσοστιαία αναλογία των συμβάσεων με καθεστώς ευελιξίας τους στο σύνολο των προσλήψεων μεταξύ 2009 και 2015 υπερδιπλασιάζεται. Το 2009, οι προσλήψεις με καθεστώς ευέλικτης εργασίας αντιστοιχούσαν στο 21% του συνόλου των προσλήψεων, ενώ το 2015 αντιστοιχούν στο 55%. Πιο συγκεκριμένα, την περίοδο 2009-2015 οι προσλήψεις με μερική απασχόληση αυξήθηκαν κατά 329% και με εκ περιτροπής εργασία κατά 707%. Την περίοδο 2014-2015, οι νέες προσλήψεις με μερική απασχόληση είναι αυξημένες κατά 19,6% και με εκ περιτροπής εργασία κατά 45,6%. (INE, 2016 σελ.131). Οι ευέλικτες μορφές απασχόλησης τη διετία 2015-2016 έσπασαν το φράγμα του 50% και ξεπέρασαν την πλήρη απασχόληση. Ειδικότερα, την περίοδο Ιανουαρίου - Σεπτεμβρίου 2015, οι ευέλικτες μορφές απασχόλησης αντιστοιχούσαν στο 51,50% έναντι 48,50% της πλήρους απασχόλησης. Την αντίστοιχη περίοδο του 2016, τα ποσοστά των ευέλικτων μορφών απασχόλησης διευρύνθηκαν ακόμη περισσότερο, φτάνοντας στο 53,38%. Αντίστοιχα τα ποσοστά της πλήρους απασχόλησης υποχώρησαν περαιτέρω στο 46,62%. Σύμφωνα με τα μηνιαία στοιχεία του συστήματος «Εργάνη», στην αγορά εργασίας έχει συντελεστεί πλήρης ανατροπή, καθώς από τις συνολικά 230.580 προσλήψεις που έγιναν τον μήνα Σεπτέμβριο (2016) μόνο οι 89.702 (ποσοστό 38,90%) ήταν με πλήρη απασχόληση και πλήρη μισθό, ενώ οι 140.878, ποσοστό 61,10%, ήταν για μερική απασχόληση (107.790, ποσοστό 46,75%) και οι 33.088 (ποσοστό 14,35%) για εργασία «εκ περιτροπής», για λίγες ημέρες την εβδομάδα και αποδοχές περίξ των 300 ευρώ ή και χαμηλότερα. Επιπλέον στοιχεία είναι ιδιαίτερος αποκάλυπτικά:

- Με μερική ή με εκ περιτροπής εργασία εργάζονται 531.664 άνδρες και γυναίκες (Μάρτιος 2016), μέγεθος που αναλογεί στο 29% των μισθωτών και οι οποίοι αμείβονται κατά μέσο όρο με 405,51 ευρώ μεικτά (ΙΚΑ 2016)
- 126.956 εργαζόμενοι αμείβονται με μεικτό μηνιαίο μισθό έως 100 ευρώ (Ναυτεμπορική, 2016).
- Ο αριθμός των νεόπρωτων εργαζομένων που αμείβεται με μισθούς έως και 510 ευρώ μεικτά ανέρχεται συνολικά σε 432.033 άτομα.

Μέσα σε ένα μόνο χρόνο ο κίνδυνος της φτώχειας ενώ διαθέτει κάποια εργασία αυξήθηκε από το 11,9% (2010) στο 15,1% (2011). Ο Παπαθεοδώρου εύστοχα επισημαίνει ότι ως βασικές αιτίες πρέπει να θεωρούνται η αύξηση της εργασιακής ευελιξίας, η μείωση του κατώτατου μισθού, η εγκατάλειψη των συλλογικών συμβάσεων και η απορρύθμιση της αγοράς εργασίας (Paratheodorou, 2014 p.190).

Πίνακας 1: Στοιχεία Προσλήψεων απολύσεων Α' Εννεάμηνο 2016

(σε θέσεις εργασίας)	Σεπτέμβριος 2016 (1)	Σεπτέμβριος 2015 (2)	Διαφορά (1-2)	Α' Εννεάμηνο 2016 (3)	Α' Εννεάμηνο 2015 (4)	Διαφορά (3-4)
I. Προσλήψεις	230.580	175.954	54.626	1.644.558	1.341.392	303.166
II. Αποχωρήσεις*	222.792	188.957	33.835	1.398.953	1.168.371	230.582
A. Καταγγελίες συμβάσεων αορίστου χρόνου και λήξεις συμβάσεων ορισμένου χρόνου	113.663	99.901	13.762	740.559	635.694	104.865
B. Οικειοθελείς αποχωρήσεις	109.129	89.056	20.073	658.394	532.677	125.717
III. Ισοζύγιο (I-II)	7.788	-13.003	20.791	245.605	173.021	72.584

Πηγή: Εργάνη 2016

Η ευελιξία της αγοράς εργασίας ενισχύεται και επιταχύνεται και από τη μετατροπή των ατομικών συμβάσεων εργασίας από συμβάσεις εργασίας πλήρους απασχόλησης σε συμβάσεις μερικής απασχόλησης και εκ περιτροπής εργασίας. Παρά τη σημαντική μείωση του κατώτατου μισθού, το ποσοστό μεταβολής των μετατροπών των ατομικών συμβάσεων από πλήρη εργασία σε μερική και εκ περιτροπής την περίοδο 2009-2015 παρουσιάζει συνολική άνοδο της τάξης του 237%. Την ίδια περίοδο εντυπωσιακή είναι η ποσοστιαία αύξηση κατά 1.645% των αναγκαστικών μετατροπών των ατομικών συμβάσεων εργασίας σε εκ περιτροπής εργασία μονομερώς από τον εργοδότη. Τέλος, οι μετατροπές των ατομικών συμβάσεων από πλήρη απασχόληση σε μερική και σε «εθελοντική» εκ περιτροπής εργασία έχουν αυξηθεί κατά τη διάρκεια της παραπάνω περιόδου κατά 153% και κατά 277% αντίστοιχα (INE, 2016 σελ.132).

Επιπλέον παρατηρείται βάθεμα της εντατικοποίησης της εργασίας. Το ποσοστό των εργαζομένων που εργάζεται σε βάρδιες αυξήθηκε από 19,1% το 2008 σε 25,7% το 2014. Αντίστοιχα, το ποσοστό των εργαζομένων που συνήθως εργάζεται τα Σάββατα ανήλθε από 24,6% το 2008 σε 31,2% το 2014, ενώ για τις Κυριακές παρατηρείται μεταβολή από 5,8% το 2008 σε 12,7% το 2014. Τέλος, το ποσοστό των εργαζομένων που εργάζεται τις νυχτερινές ώρες διπλασιάστηκε, από 3,7% το 2008 σε 6,3% το 2014 (INE, 2016 σελ.111)

Τα παραπάνω ευρήματα αυτά μας οδηγούν στην εκτίμηση ότι οι ευέλικτες μορφές εργασίας αποτελούν πλέον είναι κύριο χαρακτηριστικό της ελληνικής αγοράς εργασίας, ωστόσο είναι αυτό αρκετό για να ανασχεθεί η κρίση; Μπορεί από μόνη της η απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων να δώσει την αναγκαία ώθηση για ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας και αύξησης της απασχόλησης;

6. Σκέψεις και παρατηρήσεις

Στο πλαίσιο των μνημονιακών δεσμεύσεων και εν όψει της της δεύτερης αξιολόγησης συζητείται η περαιτέρω απελευθέρωση των ομαδικών απολύσεων, ο περιορισμός των συνδικαλιστικών

αδειών και της άσκησης του απεργιακού δικαιώματος με την καθιέρωση του όρου της πλειοψηφίας των εγγεγραμμένων μελών του συνδικάτου για την κήρυξη της απεργίας, η επαναφορά (μετά από τη σχετική κατάργηση το 1982) του lock out. Επίσης συζητείται η περαιτέρω μείωση του μισθολογικού κόστους, όπως η πρόσθετη μείωση του γενικού κατώτατου μισθού, η περαιτέρω μείωση του κόστους των υπερωριών σε συνδυασμό με την εισαγωγή πρόσθετων μέτρων ελαστικοποίησης του εργάσιμου χρόνου, μέτρο που αποσκοπεί στη μη πληρωμή των προσαυξήσεων για την υπερωριακή απασχόληση επιτυγχάνοντας επιπλέον συμπίεση του εργατικού κόστους.

Σύμφωνα με την επίσημη γραμμή του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, η περαιτέρω απορρύθμιση της αγοράς εργασίας και η μείωση του μοναδιαίου κόστους εργασίας θα συμβάλλει στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της χώρας, θα δημιουργήσει πλαίσιο ελκυστικό για επενδύσεις και αυτό με τη σειρά τη σειρά του θα οδηγήσει σε αύξηση της απασχόλησης. Μήπως όμως η παραπάνω ρητορική εξαντλείται εν όψει της πραγματικότητας που έχει ήδη διαμορφωθεί;

Παρατηρώντας τα στατιστικά στοιχεία της απασχόλησης διαπιστώνουμε ότι υφίσταται μια οριακή διόρθωση για το έτος 2015. Πιο συγκεκριμένα κατά την επταετή περίοδο της ύφεσης (2008-2014), η μείωση του όγκου της παραγωγής κατά 23,5% συνοδεύτηκε από μείωση της απασχόλησης 20%, με αποτέλεσμα η Ελλάδα να κατατάσσεται στις χώρες με τα μικρότερα ποσοστά απασχόλησης εντός Ε.Ε.28. Το 2008, η απασχόληση κυμαινόταν στο 66,3% και το 2014 μειώθηκε στο 53,3%. Για το έτος 2015 η απασχόληση αυξήθηκε οριακά στο 54,9%. Αν και εξακολουθούμε να υπολείπομαστε του ευρωπαϊκού εθνικού στόχου του 70%, οι νέες θέσεις εργασίας που έχουν δημιουργηθεί ως επί το πλείστον βασίζονται σε ελαστικές μορφές εργασίας οι οποίες αποτελούν πλέον την πλειονότητα των νέων θέσεων απασχόλησης, σε καμία περίπτωση δεν εξασφαλίζουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης και διαμορφώνονται στη βάση της εποχικότητας. Είναι χαρακτηριστικό ότι όπως προκύπτει από τα μηνιαία στοιχεία της ανεργίας για τους νέους 15-24 ετών, ενώ τον μήνα Μάρτιο η ανεργία κυμαίνονταν στο 50% τέσσερις μήνες αργότερα η ανεργία μειώθηκε περισσότερο από επτά ποσοστιαίες μονάδες (42,7%) (Eurostat, 2016).

Σε αυτή την πλασματική ενίσχυση της απασχόλησης θα πρέπει να προσθέσουμε και την κοινωφελή εργασία σε υπηρεσίες κοινής ωφελείας της δημόσιας διοίκησης χρονικής διάρκειας πέντε, οκτώ ή δώδεκα μηνών. Οι εργαζόμενοι υπό το συγκεκριμένο καθεστώς στερούνται των δικαιωμάτων συλλογικής διαπραγμάτευσης, της επαγγελματικής εξέλιξης, της κατάρτισης, των πληρωμένων αργιών και της ευκαιρίας να αναγνωριστούν ως «σιωπηρά» μόνιμοι εργαζόμενοι, που καλύπτουν μόνιμες και διαρκείς ανάγκες υπό το καθεστώς της οδηγίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 1999/70/EC για την εργασία ορισμένου χρόνου (Dimoulas, 2014 p.62). Μέχρι σήμερα υπό το συγκεκριμένο καθεστώς έχουν απασχοληθεί 50.000 άνεργοι, για το 2015 προβλέφθηκαν 19.101 θέσεις και για το 2016 οι εξαγγελίες της κυβέρνησης έκαναν αναφορές για 150.000 θέσεις κοινωφελούς εργασίας (Κούγιας, 2016).

Η αύξηση της χρήσης των ΕΡΑ δείχνει να μην βρίσκεται σε ανάλογη σχέση με τη μεγέθυνση της παραγωγικότητας, την αύξηση του ΑΕΠ και συνακόλουθα την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας (Ingason (2013), Lucidi (2012), όπως παρατίθεται στο Ευστράτογλου, 2015). Ο Ευστράτογλου μελετώντας τα διαθέσιμα στοιχεία για την περίοδο 2008-2013, διαπιστώνει ότι το 2013 η παραγωγικότητα της εργασίας στην ελληνική οικονομία βρισκόταν σε χαμηλότερο σημείο από εκείνο κατά την έναρξη της οικονομικής κρίσης, παρέχοντας μια σημαντική ένδειξη της αποτυχίας των προγραμμάτων λιτότητας και εσωτερικής υποτίμησης. Διενεργώντας μια σειρά από οικονομε-

τρικές μετρήσεις με βάση τις εξελίξεις της παραγωγικότητας και της απασχόλησης σε κλάδους της ελληνικής οικονομίας, διαπιστώνει την απουσία θετικής σχέσης των ευέλικτων μορφών απασχόλησης και της παραγωγικότητας. Η πλειονότητα των κλάδων με υψηλές συγκεντρώσεις μερικής και προσωρινής απασχόλησης εμφάνισαν χαμηλή και μέση παραγωγικότητα με περιορισμένες εξαιρέσεις. Από την άλλη πλευρά, οι κλάδοι με υψηλή παραγωγικότητα εμφάνισαν χαμηλές συγκεντρώσεις μερικής και προσωρινής απασχόλησης. Παράλληλα ανέδειξε την ύπαρξη μιας αρνητικής συσχέτισης ανάμεσά τους, ενώ είναι ορατός ο κίνδυνος οι ευέλικτες μορφές απασχόλησης να υποκαθιστούν τις επενδύσεις, με στόχο τη μείωση και τη διατήρηση του εργατικού κόστους σε χαμηλά επίπεδα, γεγονός που φαίνεται να εγκλωβίζει πολλούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας σε έναν φαύλο κύκλο χαμηλής τεχνολογικής εξειδίκευσης, χαμηλής έντασης δεξιοτήτων και χαμηλής παραγωγικότητας, με αποτέλεσμα την αδυναμία τους να διατηρήσουν και να επεκτείνουν τη θέση τους στο εγχώριο και διεθνές παραγωγικό σύστημα (Ευστράτογλου, 2015).

Θέση που φαίνεται να επιβεβαιώνεται από τη γενική εικόνα των εξαγωγών. Οι εξαγωγές κατά την περίοδο Ιανουαρίου – Αυγούστου 2016 σημείωσαν κάμψη κατά 6,3% από το αντίστοιχο διάστημα του 2015, ενώ η ιδιαίτερη δυναμική τους φαίνεται να έχει εξαντληθεί, αφού το 2012 ήταν το έτος με τις καλύτερες επιδόσεις από την έναρξη της κρίσης.

Σε ευθυγράμμιση με τις παραπάνω παρατηρήσεις βρίσκεται η σχετική έρευνα της ΓΣΕΕ, όπου αναζητώντας τις αιτίες της μερικής απασχόλησης διαπιστώνεται ότι ενώ κατά το 2008 το 41,6% των μερικώς απασχολούμενων δήλωνε ότι δεν μπορούσε να βρει πλήρη απασχόληση, το ποσοστό αυτό εκτινάσσεται σε 69,4% το 2015. Συνεπώς, η επιλογή της μερικής απασχόλησης δεν καλύπτει την ανάγκη των εργαζομένων να εργάζονται λιγότερες ώρες, επειδή, για παράδειγμα, φροντίζουν παιδιά ή ενήλικες ή παρακολουθούν προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης, αλλά γίνεται λόγω της έλλειψης θέσεων πλήρους απασχόλησης (INE, 2016 σελ.109).

Η κατάσταση αυτή εγκυμονεί κινδύνους. Ο Παυλόπουλος (2015), μελετώντας τα αποτελέσματα της ευέλικτης εργασίας στην Ελλάδα και συγκριτικά με τις χώρες της Ε.Ε. διαπιστώνει ότι αν και ένας μεγάλος αριθμός εργαζομένων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου μεταπηδά σύντομα σε μόνιμη εργασία, μια μεγάλη μερίδα εργαζομένων εγκλωβίζεται για μεγάλο διάστημα στην ευέλικτη απασχόληση. Για αυτή τη μερίδα εργαζομένων, όσο μεγαλύτερο είναι αυτό το διάστημα τόσο μεγαλώνει η πιθανότητα να παραμείνουν για ακόμη μεγαλύτερο χρονικό διάστημα σε καθεστώς ευέλικτης απασχόλησης με ό,τι αυτό συνεπάγεται για αμοιβές, ωράριο, εργασιακές συνθήκες. Περίπου δύο στους τρεις εργαζομένους με σύμβαση ορισμένου χρόνου σε μια δεδομένη χρονική στιγμή παραμένουν εργαζόμενοι με ευέλικτη μορφή απασχόλησης ένα χρόνο μετά. Η πιθανότητα παραμονής στην ευέλικτη απασχόληση είναι υψηλότερη απ' ό,τι σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, ενώ ταυτόχρονα διαπιστώνεται ότι όσο πιο εύκολη είναι η χρήση συμβάσεων ορισμένου χρόνου τόσο περισσότερο χρησιμοποιούν οι εργοδότες αυτές τις συμβάσεις σε χαμηλόμισθες θέσεις εργασίας ή ακόμη εκμεταλλεύονται αυτή τη δυνατότητα για να δίνουν χαμηλότερους μισθούς σε εργαζομένους που απασχολούνται με συμβάσεις ορισμένου χρόνου (Παυλόπουλος, 2015 σελ.67-68).

Κατά τη γνώμη του γράφοντος, η προστιθέμενη αξία των ΕΡΑ στην Ελλάδα της κρίσης μπορεί να παραχθεί μόνο όταν αυτές συνδυαστούν με ρυθμίσεις προστασίας και ενίσχυσης των εργαζομένων που τελούν ή θα τελέσουν σε καθεστώς μετάβασης από την απασχόληση προς την ανεργία και αντιστρόφως. Στις σημερινές συνθήκες, διαπιστώνουμε ότι σε επίπεδο δημόσιας πολιτικής η

κοινωνική πολιτική και οι πολιτικές απασχόλησης αντιμετωπίζονται περισσότερο ως επιδοματικές πολιτικές (οικονομικό κόστος) όπου απουσιάζει η διάσταση της κοινωνικής επένδυσης, ενώ σε επίπεδο επιχείρησης η παρουσία και επέκταση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης στη χώρα είναι συνυφασμένη με διαδικασίες υποκατάστασης πλήρους από μερική απασχόληση και με διαδικασίες υποκατάστασης προσωρινής απασχόλησης από απασχόληση που λόγω της απορρύθμισης των εργασιακών σχέσεων, δεν οδηγεί σε αποζημιώσεις και συνολικά διαμορφώνει συνθήκες εργασιακής φτωχοποίησης. Άμεση συνέπεια των παραπάνω είναι αφενός ο χαμηλός δείκτης που αποτυπώνει την ποιότητα της εργασίας στην Ελλάδα και επικεντρώνεται στην ποιότητα του εισοδήματος, την εργασιακή ασφάλεια και την ποιότητα του εργασιακού περιβάλλοντος και αφετέρου ο υψηλός κίνδυνος ανεργίας και φτώχειας που διατρέχουν οι ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, με προεκτάσεις για τον παραγωγικό και κοινωνικό ιστό της χώρας. Είναι προφανές ότι η βελτίωση της παραγωγικότητας και οι συνθήκες φτωχοποίησης των ανθρώπινου δυναμικού που διαμορφώνουν οι επισφαλείς θέσεις εργασίας όχι μόνο δε συμβαδίζουν αλλά βρίσκονται σε διαμετρικά αντίθετες θέσεις. Προς αντιστάθμισμα θα πρέπει η ελαστικοποίηση της εργασιακών σχέσεων να συνοδευθεί από ένα ισχυρό κοινωνικό κράτος.

Στην πρόταση της Επιτροπής των Διεθνών Εμπειρογνομώνων για τις αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις που συστάθηκε κατόπιν σχετικής αναφοράς στους όρους του Μνημονίου γίνεται σαφής αναφορά στο πρότυπο της Δανίας. Σε αυτό λειτουργεί μια απορρυθμισμένη αγορά εργασίας η οποία όμως συνοδεύεται από ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, αποτελεσματικό σύστημα δια βίου μάθησης, περιεκτικό δίκτυο ασφαλείας για τους ανέργους και έναν τελεσφόρο κοινωνικό διάλογο με ιστορικό συναίνεσης (Κούγιας, 2016). Η μετάβαση σίγουρα δεν είναι εύκολη αλλά ούτε και ανέξοδη.

Προτάσεις όπως αυτή για ευελιξία με ασφάλεια της απασχόλησης που στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία, διατυπώνεται ως ευέλικτη ασφάλιση («flexinsurance») (Tangian, 2008), όπου ο εργοδότης καλείται να συμβάλει στην κοινωνική προστασία των εργαζομένων αναλογικά με το βαθμό ευελιξίας της σύμβασης εργασίας θα μπορούσε να τύχει προσοχής αλλά χρειάζεται περαιτέρω επεξεργασία. Σύμφωνα με την πρόταση αυτή, οι εργοδότες οφείλουν να εξισώσουν τις συνθήκες εργασίας ανάμεσα στους εργαζόμενους με τυπική και άτυπη απασχόληση. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την επιβολή φόρου σε εκείνες τις επιχειρήσεις που χαρακτηρίζονται από δυσμενές εργασιακό περιβάλλον. Η πλαισίωση της ρύθμισης αυτής με αποτελεσματικές ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι επιβεβλημένη. Θα πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι η απορρύθμιση της αγοράς εργασίας για να μπορέσει να αποδώσει θα πρέπει ενσωματωθεί σε ένα «έξυπνο» κοινωνικό κράτος με ικανούς «σταθεροποιητές» που θα απορροφούν τους κραδασμούς των μεταβάσεων και θα προετοιμάζουν την επανείσοδο στην αγορά εργασίας (Κούγιας, 2016).

7. Συμπεράσματα

Αναντίρρητα τόσο σε διεθνές όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο οι οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις συνθέτουν ένα περιβάλλον όπου η απασχόληση βρίσκεται σε πίεση. Υφίσταται μια μετατόπιση του εργασιακού προτύπου από το καθεστώς της πλήρους και μόνιμης εργασίας σε αυτού της επι-

σφαλούς απασχόλησης. Στην τάση αυτή ευθυγραμμίστηκαν οι μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο των υποχρεώσεων που ανέλαβε η Ελλάδα εν όψει των δανειακών συμβάσεων που υπέγραψε. Σε ελάχιστο χρονικό διάστημα επιχειρήθηκε σε μεγάλο βαθμό η απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων, η προώθηση ενός γενικευμένου ευέλικτου εργασιακού προτύπου ως προς τις μορφές, τον χρόνο και την οργάνωση της εργασίας, με ενίσχυση του διευθυντικού δικαιώματος και τη διαμόρφωση του συνόλου των κανόνων ρύθμισης της εργασιακής σχέσης είτε σε ατομικό επίπεδο είτε σε επίπεδο επιχείρησης.

Διακηρυγμένος στόχος των μεταρρυθμίσεων είναι η ανάκτηση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας της χώρας. Ωστόσο ο δημοσιονομικός μετασχηματισμός της ελληνικής οικονομίας με την υιοθέτηση της επιλογής της εσωτερικής υποτίμησης, το χαμηλό ποσοστό της απασχόλησης, την υψηλή ανεργία και το διογκούμενο δημόσιο και ιδιωτικό χρέος που προσεγγίζει τα 700 δις δεν αφήνουν περιθώρια μεγάλης αισιοδοξίας. Ύστερα από έξι χρόνια μεταρρυθμίσεων, η ελληνική οικονομία αδυνατεί να δημιουργήσει βιώσιμες και ποιοτικές θέσεις απασχόλησης. Την τελευταία διετία το ισοζύγιο των προσλήψεων αν και θετικό, χαρακτηρίζεται από την αριθμητική υπεροχή των προσλήψεων για θέσεις μερικής απασχόλησης που πλέον υπερβαίνουν το 50% των νέων προσλήψεων. Η τάση αυτή δεν προκαλεί ανησυχία μόνο για τη βιωσιμότητα των θέσεων αλλά και για την ποιότητα της εργασίας, τη δυνατότητα άρσης του φαύλου κύκλου ανεργίας και χαμηλόμισθων θέσεων και την εισοδηματική ασφάλεια που παρέχουν. Οι συζητήσεις ενόψει της δεύτερης αξιολόγησης που διεξάγονται αυτή την περίοδο χαρακτηρίζονται από την επιθυμία των θεσμών για περαιτέρω ευελιξία στην αγορά εργασίας. Ανεξαρτήτως αν η πολιτική της ανάκτησης της ανταγωνιστικότητας μέσω της συμπίεσης του εργατικού κόστους έχει λογικό υπόβαθρο, φαίνεται ότι στην ελληνική περίπτωση έχει φτάσει στα όρια της. Η εξαγωγική και παραγωγική στασιμότητα που παρατηρείται την τελευταία διετία υποδηλώνει την ανάγκη εκσυγχρονισμού της επιχειρηματικότητας με καινοτομία, τεχνολογική αναδιάρθρωση και αναπροσαρμογή. Προς εκπλήρωση αυτής της ανάγκης, έστω κι αν θα επιλεγεί ακόμη μεγαλύτερη ευελιξία, αυτή θα πρέπει να συνδυαστεί με τη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών προστασίας τόσο της θέσης απασχόλησης (ευκολία ανεύρεσης εργασίας) όσο και του ίδιου του εργαζόμενου όταν χάσει τη θέση του. Ένα σύγχρονο κοινωνικό κράτος που θα παρέχει την απαιτούμενη οικονομική στήριξη στους ανέργους με αποδοτικές ενεργητικές πολιτικές που θα τους βοηθήσουν να επανενταχθούν στην αγορά εργασίας πρέπει να θεωρείται *sine qua non* προϋπόθεση. Μόνο με τον συγκερασμό των συμφερόντων τόσο της επιχειρηματικότητας όσο και του ανθρώπινου κεφαλαίου μπορούμε να διαμορφώσουμε όρους βιώσιμης ανάπτυξης και συνεπώς άρσης του σημερινού αδιεξόδου. Η μονομέρεια της απορρύθμισης που ακολουθείται θα δημιουργήσει περισσότερα προβλήματα απ' ό,τι επιχειρεί να επιλύσει.

Κ.Γ.Κ.

Ξενόγλωσση

- Abraham, K. (1990). "Restructuring the employment relationship: the growth of market mediated work arrangements", in R. McKersie (ed.) *New Developments in the Labour Market: Toward a New Institutional Paradigm*, pp. 85–119. Cambridge, USA: MIT Press.
- Ackroyd, S. and Procter, S. (1998). "Flexible Manufacturing Organization and Workplace Industrial Relations: Some Attributes of the New Flexible Firm", *British Journal of Industrial Relation*, 36(2), pp. 163–183.
- Appelbaum, E., Bailey, T., Berg, P. and Kalleberg, A. (2001). "Do High Performance Work Systems Pay Off?", in S. P. Vallas (ed.), *The Transformation of Work*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Atkinson, J. (1984a). *Flexibility, uncertainty and manpower management*, Brighton: Institute of Manpower Studies.
- Atkinson, J. (1987) "Flexibility or Fragmentation? The United Kingdom Labour Market in the Eighties", *Labour and Society*, 12(1), pp. 87–105.
- Atkinson, J. (1984b). "Manpower strategies for flexible organizations", *Personnel Management*, August, 16(8), pp. 28–31.
- Atkinson J., Meager, N. 1986. *New Forms of Work Organization*, Brighton, Institute of Manpower Studies.
- Bardasi, E. and Francesconi, M., (2003). "The impact of atypical employment on individual well-being: Evidence from a panel of British workers, Colchester", Institute of Social and Economic Research, University of Essex.
- Bredgaard, T., Larsen, F., Madsen, P.K, Rasmussen, S., (2009). "Flexicurity and atypical employment in Denmark", CARMA Research Paper.
- Carnoy, M., Castells, M., & Benner, C. (1997). "Labour Markets and Employment Practices in the Age of Flexibility: A Case Study of Silicon Valley", *International Labour Review*, 136(1), pp.27–48.
- Cooke, G., Zeytinoglu, I., Agarwal, N. and Rose, J. (2008). "Employee-friendly and employer-friendly non-standard work schedules and locations". *Journal of Employment Studies*, 16(2), pp. 31–66
- Davis, A.E. and Kalleberg, A.L. (2006). "Family-Friendly Organizations? Work and Family Programs in the 1990s", *Work and Occupations*, 33(2), pp. 191-223.
- Dastmalchian, A. and Blyton, P. (2001). "Workplace Flexibility and the Changing Nature of Work: An Introduction", *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 18(1), pp. 1-4
- Dimoulas, C. (2014). "Exploring the impact of employment policy measures in the context of crisis: The case of Greece", *International Social Security Review*, 67(1), pp. 49–65.
- Edwards, P., (2006). "Non-standard work and labour market restructuring in the UK", Paper for Associazione Nuovi Lavori conference on 'The latest in the labour market', Industrial Relations Research Unit (IRRU), University of Warwick http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/irru/publications/recentconf/pe_rome.pdf.

- European Commission (2006). “Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century”, Green Paper, COM(2006) 708 final http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/growth_and_jobs/c10312_en.htm
- EUROFOUND (2010). “Flexible forms of work: ‘very atypical’ contractual arrangements”, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/flexible-forms-of-work-very-atypical-contractual-arrangements>
- EUROSTAT, (2016). Employment rate by sex, age group 20-64 http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_10&plugin=1
- De Grip A., J. Hoevenberg and E. Willems, (1997). “Atypical employment in the E.U.”, *International Labour Review*, 136 (1), pp.49-71.
- Felstead, A. and Gallie, D. (2004). “For better or worse? Non-standard jobs and high involvement work systems”, *International Journal of Human Resource Management*, 15(7), pp. 1293–1316.
- Fleetwood, S. (2007). “Why work-life balance now?” *International Journal of Human Resource Management*, 18(3), pp. 387-400.
- Germe J. F., F. Michon, (1979). “Politiques des entreprises et formes particulières d’emploi”, Séminaire de Γ Economie du Travail, Université Paris I.
- Giannikis, S. and Mihail, D. (2011). “Flexible work arrangements in Greece: a study of employee perceptions”, *International Journal of Human Resource Management*, 22(2) pp. 417–432.
- Greenberg, D. and Landry, E. M. (2011). “Negotiating a flexible work arrangement: How women navigate the influence of power and organizational context”, *Journal of Organizational Behavior*, 32(8), pp. 1163–1188.
- Hakim, C. (2000). *Work-Lifestyle Choices in the 21st Century: Preference Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Halpern, D. (2005). “How time-flexible work policies can reduce stress, improve health, and save money”, *Stress and Health*, 21(3), pp. 157–168.
- Hill, E., Grzywacz, J., Allen, S., Blanchard, V., Matz-Costa, C., Shulkin, S. and Pitt Catsouphes, M. (2008). “Defining and conceptualizing workplace flexibility”, *Community Work and Family*, 11(2), pp. 149–163.
- Ingason, A. (2013). “Labour flexibility and its effects on labour productivity growth”, Master Thesis, Delft University of Technology, Faculty of Technology Policy and Management.
- Kalleberg, A. (2003). “Flexible firms and labour market segmentation: Effects of workplace restructuring on jobs and workers”, *Work and Occupations*, 30(2), pp. 154–175.
- Kalleberg, A. L. (2001). “Organizing Flexibility: The Flexible Firm in a New Century”, *British Journal of Industrial Relations*, 39(4): 479-504.
- Kalleberg, Arne L. (2000). “Non-standard Employment Relations: Part-Time, Temporary and Contract Work”. *Annual Review of Sociology*, 26(1), pp. 341-65.
- Kossek, E. and Lee, M. (2008). “Implementing a Reduced-Workload Arrangement to Retain High Talent: A Case Study”, *Journal of Managerial Psychology*, 11(1) pp. 49-64.
- Kelliher, C., & Anderson, D. (2008). “For better or for worse? An analysis of how flexible working practices influence employees’ perceptions of job quality”, *The International Journal of Human Resource Management*, 19(3) pp.419 - 431.

- Kerkhofs, M., Chung, H., & Ester, P. (2008). "Working time flexibility across Europe: a typology using firm-level data", *Industrial Relations Journal*, 39(6) pp.569-585.
- Lewis, S. (2003). "Flexible Working Arrangements: Implementation, Outcomes, and Management", *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, 18(1), pp.1-28.
- Lucidi, F. (2012). "Is There a Trade - off Between Labour Flexibility and Productivity Growth? Some Evidence from Italian Firms", in Addabbo T., Solinas, G. (eds) *Non-Standard Employment and Quality of Work*, AIEL series in labour economics, Physica Verlag HD, pp. 261-285.
- McIllroy, R., Marginson, P., & Regalia, I. (2004). "Regulating external and internal forms of flexibility at local level: five European regions compared", *The International Journal of Human Resource Management*, 15(2) pp. 295 - 313.
- McDonald, C. Bradley, P. and Brown, L. (2009). "Full-time is a Given Here: Part-time Versus Full-time Job Quality", *British Journal of Management*, 20(2), pp. 143–157.
- Meulders D., Plasman, O., Plasman, R. (1994), *Atypical Employment in the EC*, Aldreshot, Dartmouth.
- Mihail, D. (2003). "Atypical working in corporate Greece", *Employee Relations*, 25(5), pp. 470–489.
- Monastiriotis, V (2005). "Labour market flexibility in the UK: regional variations and the role of global/local forces", *Economic and Industrial Democracy*, 26(3), pp. 443-477.
- Mouriki, A. (2009). "Flexibility and Security: an Asymmetrical relationship" AIAS Working Paper 09-74, University of Amsterdam.
- Nienhueser, W (2005). "Flexible work = atypical work = precarious work?", *Management Review*, 16(3), Mering, Rainer Hampp Verlag
http://www.managementrevue.org/papers/mrev_3_05_Nienhueser_Editorial.pdf.
- Nordhaus, W. (2004). "Retrospective on the 1970s productivity slowdown", Working Paper 10950, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH,
<http://www.nber.org/papers/w10950.pdf>
- OECD (2015). *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013). *OECD Economic Surveys: Greece*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011). *OECD Economic Surveys: Greece*, OECD Publishing, Paris.
- Ortega, J. (2009). "Why do employers give discretion? Family versus performance concerns", *Industrial Relations*, 48(1), pp. 1–24.
- Papatheodorou, C. (2014). "Economic crisis, poverty and deprivation in Greece", in Mavroudeas S. (ed), *Greek Capitalism in Crisis: Marxist Analyses* Routledge Frontiers of Political Economy, London.
- Polivka, A. and Nardone, T. (1989). "On the Definition of Contingent Work", *Monthly Labour Review*, 112(12), pp. 9–16.
- Rosenfeld, R.R. (2001). "Employment Flexibility in the United States: Changing and Maintaining Gender, Class, and Ethnic Work Relationships" in J. Baxter and M. Western (eds), *Reconfigurations of Class and Gender*, Stanford: Stanford University Press.
- Tangian, A. (2008). "Is Europe ready for Flexicurity? Empirical Evidence critical Remarks and a reform Proposal", *Intereconomics*, March/April, 43, pp. 99-111.

- Tregaskis, O., Brewster, L. and Hegewisch, A. (1998). “Flexible Working in Europe: The Evidence and the Implications European”, *Journal of Work and Organizational Psychology*, 7(1), pp. 61–78.
- Vendramin; P. (2001). “Le travail Atypique: Résultats d’enquête”, Fondation Travail-Université, Service Syndical des femmes de al CSC.
- Voudouris, I. (2004). “The use of flexible employment arrangements: some new evidence from Greek firms”, *International Journal of Human Resource Management*, 15(1), pp. 131–146.
- Watson, I., J. Buchanan, I. Campbell and C. Briggs (2003). *Fragmented Futures: New Challenges in Working Life*, Annandale: Federation Press.
- White, M., Hill, S., McGovern, P., Mills, C. and Smeaton, D. (2003). ““High Performance” management practices, working hours and work-life balance”, *British Journal of Industrial Relations*, 41(2), pp. 175–195.
- Wilthagen, T. (2008). “Mapping out flexicurity pathways in the European Union”, Tilburg University, Tilburg Flexicurity Research Program.
- Wood, S. and de Menezes, L. (2007). “Family-friendly, equal opportunity and high-involvement management in Britain”, in Boxall, P., Purcell, J. and Wright, P. (eds), *Oxford Handbook of Human Resource Management*. Oxford: Oxford University Press, pp. 581–598.
- Wood, S.J., de Menezes, L.M. and Lasaoa, A. (2003). “Family-friendly management in Great Britain: testing various perspectives”, *Industrial Relations*, 42(3), pp. 221–250.

Ελληνική

- Γαμβρούδης Β. (2009). «Ειδικές μορφές απασχόλησης, (ευέλικτη εργασία)», *Επιθεώρηση ΙΚΑ, Ασφαλιστικού και Εργατικού Δικαίου*, 31(366), σελ. 706-711.
- Γεωργακοπούλου Β. (1996). «Ευελιξίες της επιχείρησης και της εργασίας: έννοια, βασικές διαστάσεις και επιλογές στις σύγχρονες συνθήκες», ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Αθήνα.
- Γιαννακούρου Σ. (2006), «Χρόνος εργασίας και ατυπικές μορφές απασχόλησης, νομικά ζητήματα», *Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου* 65 (21), σελ. 1265-1283.
- Γκιάλνις Σ. (2009), «Εργασιακή ευελιξία και άτυπη εργασία στη νέα εποχή», *Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών*, ΙΔ, 56, σελ.90-122
- Ευστράτογλου, Α. (2015). «Οικονομική κρίση, ευέλικτες μορφές απασχόλησης και παραγωγικότητα στους κλάδους της ελληνικής οικονομίας», *Μελέτες* 36, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.
- ΙΚΑ, 2016. Μηνιαία στοιχεία απασχόλησης, Μάρτιος.
http://www.ika.gr/gr/infopages/memos/GEN_G71_63_18-10-2016.pdf
- ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, (2016). «Η Ελληνική Οικονομία και η Απασχόληση», Ετήσια Έκθεση.
- ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, (2015). «Η αγορά εργασίας και οι εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα». Ενημέρωση, Τ.225, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος.
- ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, (2013). «Η Ελληνική Οικονομία και η Απασχόληση», Ετήσια Έκθεση.
- Καραμεσίνη Μ. (1999). «Άτυπη απασχόληση και ο ρόλος του κράτους στην ελληνική αγορά εργασίας», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 100, σελ.3-32.
- Καραμεσίνη, Μ. (1993). «Ευελιξία και διαρθρωτική αλλαγή», *Θέσεις*, Τ.45, Οκτώβριος – Δεκέμβριος.

- Καψάλης, Σ. (2015). «Η αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα», Μελέτες-Τεκμηρίωση 43, Αθήνα: Ινστιτούτο Απασχόλησης ΓΣΕΕ.
- Κούγιας, Κ. (2016). *Πολιτικές απασχόλησης σε κρίση: Μαθήματα από Γερμανία, Δανία, Ελλάδα*. Τετράδια Κοινωνικής Πολιτικής, Αθήνα: Gutenberg
- Κουζής, Ι. (2015). «Η εργασία στο απόσπασμα κατά την περίοδο της κρίσης και των μνημονίων», *Κοινωνική Πολιτική*, Τ.3, Ιανουάριος.
- Κουζής, Ι. (2011), «Το εργασιακό περιβάλλον μετά το Μνημόνιο», Μηνιαίο Περιοδικό ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τ. 81, σελ.6-11.
- Κουζής, Ι. (2008). «Ευελξία και ασφάλεια: Μια κριτική προσέγγιση», *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, (3)1, σελ. 67-77.
- Κουζής, Ι. (2001), «Εργασιακές σχέσεις και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση: Ευελξία και απορρύθμιση ή αναβάθμιση της απασχόλησης;» Αθήνα: Ινστιτούτο Απασχόλησης ΓΣΕΕ.
- Κουκιάδης, Ι. (2006), «Το εργατικό δίκαιο της ευελξίας: Η άλλη πλευρά των ελαστικών σχέσεων της εργασίας», *Επιθεώρηση του Εργατικού Δικαίου*, 65 (7) σελ.385-396.
- Κουκιάδης, Ι. (2011), *Εργατικό Δίκαιο-Ατομικές εργασιακές σχέσεις και το δίκαιο της ευελξίας*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Κυριακούλιας, Π. (2012). «Οι Εξελίξεις στις Εργασιακές Σχέσεις κατά το 2012», στο Εργασία και Απασχόληση στην Ελλάδα», Ετήσια Έκθεση 2012, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού, σελ.99-118.
- Ματσαγγάνης, Μ., Λεβέντη, Χ., Καναβιτόα Ε., Φλεβοτόμου, Μ. (2016). «Μια Αποδοτικότερη Πολιτική για την Καταπολέμηση της Ακραίας Φτώχειας», διαΝΕΟσις, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης
http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/06/ftwxeia_version_070616_3.pdf
- Ναυτεμπορική, (2016). 130.000 εργαζόμενοι αμείβονται με μικτό μηνιαίο μισθό έως 100 ευρώ, 22 Ιουλίου 2016, <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/1130682/130000-ergazomenoi-ameibontai-me-mikto-miniaio-mistho-eos-100-euro>
- Παπαδημητρίου Κ. (2007). *Η προσωρινή απασχόληση*, Αθήνα: Σάκκουλας
- Παπαδημητρίου Κ. (2009). «Εργοδοτικές αποφάσεις εν όψει της οικονομικής κρίσεως», *Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας*, 65 (1549) σελ. 1377-1383
- Παυλόπουλος, Δ. (2015). «Η προσωρινή απασχόληση στην Ελλάδα και την ΕΕ: Μια προσέγγιση με τη χρήση διαχρονικών δεδομένων», Μελέτες 33, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.
- Φραγκάκης Ν. (επιμ.), (1994). *Εργαζόμενοι στην Ελλάδα και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Εθνικό Σχέδιο Δράσης και Προτάσεις Αντιμετώπισης του Trafficking στην Ελλάδα

Στέφανος Κόφφας

Λέκτορας, Πανεπιστήμιο Frederick Κύπρου

Ευθυμία Πάττα

Κάτοχος ΜΔΕ, ΤΕΙ Θεσσαλίας

Γιώργος Ασπρίδης

Αναπληρωτής Καθηγητής, ΤΕΙ Θεσσαλίας

Ιωάννης Παπαδημόπουλος

Καθηγητής, ΤΕΙ Θεσσαλίας

Λάμπρος Σδρόλιας

Καθηγητής, ΤΕΙ Θεσσαλίας

Περίληψη

Στη συγκεκριμένη εργασία γίνεται προσπάθεια να εξεταστεί και να αναλυθεί το trafficking ως προς την εθνική πολιτική διαχείρισης στην Ελλάδα, τις ιδιαιτερότητές του, εξειδικεύοντας και εστιάζοντας κυρίως στην εφαρμογή προσανατολισμένων σε έργα (projects) οργανωτικών διαρθρώσεων και στρατηγικών διαδικασιών, ως την αναγκαία επιλογή- προϋπόθεση για την αντιμετώπιση του μείζονος αυτού κοινωνικού προβλήματος. Ως κύριο στοιχείο ανάλυσης περιγράφεται η οργανωμένη προσπάθεια του κράτους, το οποίο λαμβάνοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του trafficking στην Ελλάδα, των συγκεκριμένων δομών και προγραμμάτων που υπάρχουν, να εφαρμόσει μια αποτελεσματική πολιτική αντιμετώπισης του φαινομένου. Στη βάση των εφαρμοζόμενων αυτών πρακτικών αντιμετώπισης, καταδεικνύονται μέσω της SWAT ανάλυσης τα αδύνατα σημεία τους και προτείνονται μια σειρά παρεμβάσεων διοικητικής και οργανωτικής φύσεως. Σημαντικό στοιχείο των προτεινόμενων αλλαγών αποτελεί ο συντονισμός και η επικοινωνιακή πολιτική μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, λαμβάνοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά του φαινομένου εμπορίας προσώπων στην Ελλάδα καθώς και τις ελλείψεις των υπαρχουσών δομών.

Λέξεις κλειδί: Εμπορία προσώπων, Ελλάδα, εθνική πολιτική διαχείρισης, πρακτικές αντιμετώπισης, οργανωτικές διαρθρώσεις και στρατηγικές διαδικασίες, επικοινωνιακή πολιτική.

Abstract

The current paper endeavours to investigate and analyze trafficking in regard to the national management policy of Greece and its particularities, by specializing and focusing, primarily, on the application of project-oriented organizational restructuring and strategic processes, as a necessary choice/requisite to address this major social problem. A primary element of the analysis is the description of the organized effort of the state to implement an effective policy to address the phenomenon by taking into account the characteristics of trafficking in Greece, and the existing structures and programmes. The weak points of the practices applied are highlighted by using SWAT analysis and a series of administrative and organizational interventions are proposed. An important element of the proposed changes is the coordination and communication among the parties involved, while considering the characteristics of human trafficking in Greece, as well as the deficiencies of the existing structures.

Keywords: *Trafficking, Greece, national policy, management practices, organizational structures and strategic processes, communication policy.*

1. Εισαγωγή

Το trafficking δεν υπάρχει ως φαινόμενο σε συγκεκριμένες μόνον χώρες, αλλά είναι ένα παγκόσμιο φαινόμενο το οποίο πλήττει τις χώρες προέλευσης, τις χώρες μεταφοράς και προορισμού (Emke-Pouloroulou, 2001). Εκτός από τα άμεσα θύματα του, έχει αντίκτυπο σε εκατοντάδες χιλιάδες ανθρώπους παγκοσμίως και θεωρείται έγκλημα το οποίο καταπατά τα ανθρώπινα δικαιώματα των γυναικών και των παιδιών, ομάδες ευάλωτες στο φαινόμενο αυτό, εξαναγκάζοντάς τους όχι μόνο στην σεξουαλική εκμετάλλευση- εκπόρνευση αλλά και σε μια χειρότερη μορφή εκμετάλλευσης, κυρίως για τα παιδιά, που αφορά στη δουλεία, το εμπόριο βρεφών καθώς και την αφαίρεση- εμπόριο οργάνων (Εμπορία των ανθρώπων – Trafficking, 2012).

Στην Ελλάδα έχει σημειωθεί αρκετή πρόοδος από τις αρχές του 1990 από τότε που το θέμα βρίσκεται στη διεθνή επικαιρότητα ασφαλείας. Νέοι νόμοι έχουν θεσπιστεί, η άγνοια όσον αφορά το θέμα έχει αρθεί αρκετά, οι αρχές του κράτους εκπαιδεύονται. Ο ρόλος των οργάνων ασφαλείας πλέον τείνει να είναι πρώτα η καταπολέμηση της διακίνησης και της εμπορίας σαρκός. Οι διωκτικές και δικαστικές αρχές θέτουν ως προτεραιότητά τους κυρίως να ασκήσουν δίωξη στους σωματέμπορες και να προστατεύσουν τα θύματα. Ένα εξίσου σημαντικό καθήκον τους, αυτό της μη πρόκλησης αρνητικών επιπτώσεων στα άτομα που πέφτουν θύματα του ειδηχθούς

αυτού οργανωμένου εγκλήματος, αρχίζει τα τελευταία χρόνια να τους απασχολεί. Σύμφωνα με την τελευταία ετήσια έκθεση (2014 σελ. 188) του Υπουργείου Εξωτερικών των Η.Π.Α για τις προσπάθειες anti-trafficking, η θέση της Ελλάδας στη λίστα TIP από το 2007 έως και το 2014 κατατάσσεται στη θέση Tier 2, γεγονός που αναγνωρίζεται ως αλματώδη προσπάθεια. Όπως όμως τονίζεται στις προτάσεις της έκθεσης, υπάρχει ακόμη σημαντική πρόοδος που θα πρέπει να γίνει, αφού όπως επισημαίνεται θα πρέπει να βελτιωθούν οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες νομικής και δικαστικής συμβολής για τις διαφορετικές κατηγορίες εμπορίας προσώπων, παροχής προστασίας, υποστήριξης και διασφάλισης τους (<http://www.state.gov/documents/organization/226846.pdf>, σελ. 188)

Από την βιβλιογραφική μελέτη των ιδιοτεροτήτων του φαινομένου στη χώρα μας προκύπτει ότι, διάφοροι παράγοντες είτε δομικοί που αφορούν την μη ύπαρξη ακόμη κατάλληλων υπηρεσιών, είτε οργανωτικοί σχετικά με τον συντονισμό δράσεων, την μη αλληλοεπικάλυψη καθηκόντων, ακόμη και της λανθασμένης νοοτροπίας, συνδυαζόμενη κάποιες φορές με την διαφθορά και την ξενοφοβία, αποτελούν τροχοπέδη στην εφαρμοζόμενη πολιτική εμπορίας προσώπων (Φραγκέτη και Κροκίδα 2014). Αν και ο σχεδιασμός και η υλοποίηση στοχευμένων δράσεων συνεχώς εμπλουτίζονται με τεχνογνωσία, συνεργασίες και καλές πρακτικές από το εξωτερικό, εντούτοις η αποτελεσματικότητα των δράσεων κατά του trafficking παρουσιάζεται μονοδιάστατη και αποσπασματική.

Ειδικότερα για το εθνικό σχέδιο δράσης αντιμετώπισης του trafficking στην Ελλάδα, μπορούμε εύκολα να συμπεράνουμε ότι, δεν έχει αναπτυχθεί ένα προσανατολισμένο πάνω σε έργα στρατηγικό σχέδιο, το οποίο να εφαρμόζεται, να ενημερώνεται στη βάση πολυδιάστατης ανάλυσης παραγόντων και να προσαρμόζεται στα δεδομένα της χώρας σύμφωνα με τις μεταβολές και τις εξελίξεις που παρουσιάζονται. Η ανάγκη βελτίωσης του σχεδιασμού και της αποτελεσματικότητας του αποτελεί περαιτέρω αντικείμενο συζήτησης, για τον λόγο ότι, ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα είναι και η έλλειψη παράδοσης και κουλτούρας δια-τμηματικών και δια-κλαδικών συνεργασιών (Γραφείο παρακολούθησης και καταπολέμησης της εμπορίας και διακίνησης ανθρώπων, 2015). Για την υπέρβαση τέτοιων συμβατικών προβλημάτων δομών οργάνωσης των εμπλεκόμενων φορέων και υπηρεσιών που επωμίζονται το αντικείμενο της αντιμετώπισης του trafficking, προτείνεται ο καθορισμός ενός οργανωτικού σχήματος, που χρησιμοποιείται ευρέως στην επιστήμη της διοίκησης.

Συγκεκριμένα παρουσιάζονται συγκεκριμένες προτάσεις σχετικά με την χρήση πρακτικών και εργαλείων προσανατολισμένων σε έργα (projects) οργανωτικών διαρθρώσεων, ως απαντήσεις στα ερωτήματα υπέρβασης των υφιστάμενων δυσκολιών και προβλημάτων συντονισμού. Στα πλαίσια σχεδίων που ακολουθούν την διεπιστημονική προσέγγιση, αλλά και για την άρση των υφιστάμενων αδυναμιών (Κασιμάτη, 2003) εξετάζονται η χρήση α) των εργαλείων αξιολόγησης της κατάστασης καθώς και β) ένας συγκεκριμένος τρόπος σύζευξης των συμβαλλομένων μερών και των κύριων παραγόντων σε μια σύνθετη οργανωτική δομή. Η συμβολή των συγκεκριμένων εργαλείων κρίνεται σημαντική και αποσκοπεί στην βελτίωση του τρόπου συντονισμού με βάση την πολυδιάσταση του έργου, όπως και την ενδυνάμωση της επικοινωνιακής πολιτικής σε θέματα που σχετίζονται με το είδος συμμετοχής κάθε εμπλεκόμενου στην αντιμετώπιση του φαινομένου της εμπορίας και διακίνησης ανθρώπων.

Τα αποτελέσματα από τη χρήση του εργαλείου ανάλυσης αξιολόγησης της κατάστασης μας

οδηγούν σε συγκεκριμένες προτάσεις σχετικά με την επικοινωνιακή πολιτική που θα πρέπει να εφαρμοστεί στην Ελλάδα για την αντιμετώπιση του trafficking, είναι να έτσι ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των πρακτικών αντιμετώπισης. Η ενδυνάμωση της επικοινωνιακής ποιότητας συνεπάγεται την επίτευξη ενός επιπέδου επικοινωνίας με στοχευμένες ομάδες, στις οποίες θα επικεντρωθεί εγκαίρως και αποτελεσματικά. Για το σκοπό αυτό κρίνεται απαραίτητη η ενίσχυση της υπάρχουσας εξειδικευμένης Γραμματείας, η οποία θα ασκεί ποιοτική επικοινωνιακή πολιτική σε θέματα καταπολέμησης της διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων στην Ελλάδα.

2. Μεθοδολογία

Η αποτελεσματικότητα του εθνικού σχεδίου δράσης ενάντια στο trafficking, στα πλαίσια της δι-επιστημονικότητας, καλό είναι πέραν των ήδη υπάρχοντων μέτρων να κάνει χρήση και σύγχρο-νων εργαλείων ανάπτυξης έργου, όπως αυτά της αξιολόγησης της κατάστασης (SWAT analysis) και της οργανωτικής σύζευξης των κύριων παραγόντων (Matrix Organisation). Η χρήση της ανάλυσης αξιολόγησης μιας κατάστασης, προσπαθεί μέσα από ανάλυση των ευκαιριών και των απειλών, λαμβάνοντας υπόψη τα δυνατά και τα αδύναμα στοιχεία που υπάρχουν στο συγκεκριμένο περιβάλλον, να προτείνει την λήψη μέτρων (www.epixeirein.gr). Ως επακόλουθο των συμπερασμάτων της SWAT analysis προτείνονται συγκεκριμένα μέτρα για την αντιμετώπιση των αδύναμων σημείων που έχουν καταδειχθεί, ακολουθώντας τον τρόπο οργάνωση και δια-χείρισης έργων. Έτσι η οργανωτική διάρθρωση των προτάσεων μπορεί να επανασχεδιάζεται με βάση τμηματικές παρεμβάσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις παραμέτρους που χρησιμοποιούνται στην εφαρμογή προσανατολισμένων σε έργα (projects) οργανωτικών διαρθρώσεων και σύζευξης παραγόντων.

Η ουσία της προτεινόμενης Οργάνωσης αυτής (Matrix Organisation) είναι η σύζευξη τρι-ών διαστάσεων, της εξειδικευμένης διάστασης έργου (Project Dimension), της υποστηρικτικής λειτουργικής διάστασης (Functional Dimension) και τέλος τη διάστασης της γεωγραφικής κα-τάτμησης σε ενιαίες επιχειρησιακές δραστηριότητες (Geographical Segmentation Dimension) (Burke, 1999). Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται τόσο η δημιουργία εξειδικευμένων ομάδων έργου (Project teams) που μπορούν να εμφανίζουν αποτελέσματα γρήγορα και μετρήσιμα, όσο και η ανάπτυξη και η στήριξη των εμπλεκόμενων ομάδων με νέες, αλλά και αναδιαρθρωμένες Διευθύνσεις. Αυτές θα είναι πλέον σε θέση, να διεισδύσουν στις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής που τους ενδιαφέρει και να αντιμετωπίσουν ανάλογα τις ανάγκες διαχείρισης και λύσης των προβλημάτων που σχετίζονται με την διακίνηση και την εμπορία ανθρώπων.

Απώτερος στόχος της προτεινόμενης οργανωτικής δομής είναι να ενδυναμωθεί ο συντονισμός των δράσεων, η διαχειριστική διαδικασία και η επικοινωνιακή πρακτική έτσι ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της ασκούμενης πολιτικής ενάντια στο φαινόμενο της εμπορίας εμπορίας.

3. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα του TRAFFICKING στην Ελλάδα

3.1 Ορισμός του TRAFFICKING

Από το «Πρωτόκολλο των Ηνωμένων Εθνών για την Αποτροπή Καταστολή και τη Τιμωρία της Παράνομης διακίνησης Προσώπων με σκοπό τη Σεξουαλική και Οικονομική Εκμετάλλευση ιδιαίτερα Γυναικών και Παιδιών» **εξάγεται ο διεθνής ορισμός του trafficking** αναφερόμενος στη στρατολόγηση, τη μεταφορά, την διακίνηση, την εγκατάσταση ή την παραλαβή προσώπων. Η εξαπάτηση, η χρήση βίας, η απειλή, η απαγωγή, η κατάχρηση εξουσίας και δύναμης από τα πρόσωπα που ασκούν τον έλεγχο οδηγούν τα αδύναμα και ευάλωτα θύματα να αποδεχθούν την προσφορά και τα οφέλη, οικονομικά ή άλλα, με σκοπό την εκμετάλλευση. Οι μορφές εκμετάλλευσης, εκτός από τη σεξουαλική, επεκτείνονται στην πορνεία, στη δουλεία με συνθήκες εξαναγκασμού για προσφορά υπηρεσιών και εργασίας καθώς και την αφαίρεση οργάνων. Αυτός ο ορισμός είναι γνωστός διεθνώς ως «Πρωτόκολλο του Palermo» (2000) ή «Πρωτόκολλο του Trafficking» (Βαρτελάτου, 2013, σελ.1).

3.2 Στοιχεία και ιδιαιτερότητες του TRAFFICKING στην Ελλάδα

Σύμφωνα με δημοσιοποιημένα στοιχεία του Υπουργείου Δημόσια Τάξης, διαφαίνεται ότι για την Ελλάδα η κύρια πηγή προμήθειας ανθρώπινου δυναμικού για τις παράνομες οργανώσεις διακίνησης είναι οι χώρες της Ανατολικής Ευρώπης. Δευτερεύουσα πηγή προμήθειας, αποτελούν χώρες των Βαλκανίων, όπως η Ρουμανία, η Βουλγαρία και η Αλβανία καθώς και χώρες της Ασίας και της Αφρικής. Τα θύματα από τις χώρες που αναφέρθηκαν παραπάνω διακινούνται σε όλες τις μορφές που εκδηλώνεται το «Trafficking». Από τη δεκαετία του 1990 και έπειτα, όπως αναφέρουν επίσημα στοιχεία, σημαντικός αριθμός γυναικών από τις χώρες αυτές έχουν πουληθεί στην Ευρώπη, στη Μέση Ανατολή καθώς και στην Ιαπωνία αποσκοπώντας στην σεξουαλική τους εκμετάλλευση (**Λάγγαρνς, 2008**).

Δύο είναι οι σημαντικές οδοί διακίνησης στη χώρα μας, με προορισμό κυρίως την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η πρώτη διαδρομή γίνεται στο χώρο των Βαλκανίων όπου τα θύματα διακινούνται από την Σλοβενία, την Ουγγαρία, την Ελλάδα και την Ιταλία, απ' όπου διανέμονται στις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη δεύτερη διαδρομή, τη διαδρομή της Ανατολικής Μεσογείου, οι επιλεγόμενες χώρες για τη διακίνηση των θυμάτων, είναι η Τουρκία, η Βουλγαρία, η Ρουμανία και η Ελλάδα (Papanikolaou, 2008; Konrad, 2002; Jeong-Yeoul, 2010).

Όσον αφορά την ίδια την Ελλάδα η παράνομη διακίνηση και εμπορία ανθρώπων γίνεται κυρίως για την εκμετάλλευσή τους μέσω της πορνείας. Τα άτομα αυτά αποτελούν αντικείμενο εκμετάλλευσης πολύ ευκολότερα, καθότι στην πλειοψηφία τους είναι νεαρές γυναίκες, και ανήλικα κορίτσια ή και σε μικρότερο αριθμό νεαρά αγόρια, που αδυνατούν να φέρουν σοβαρό βαθμό αντίστασης στους διακινητές τους. Για την συγκεκριμένη μορφή του Trafficking ο όρος της σεξουαλικής εκμετάλλευσης δεν αποδίδει πλήρως την αληθινή διάσταση του φαινομένου. Κι αυτό διότι τα εξαναγκαστικά εκδιδόμενα θύματα υφίστανται την διπλή μορφή του όρου, με τον πελάτη από τη μια, να τα εκμεταλλεύεται σεξουαλικά και τον διεθνή σωματέμπορο από την άλλη,

να εκμεταλλεύεται τη σεξουαλικότητά τους αυτή με σκοπό το οικονομικό όφελος (Λάζος, 2002, σελ.127).

Περαιτέρω από τα στοιχεία των αρμοδίων αρχών επιβολής του νόμου διαφαίνεται, ότι και στην Ελλάδα δρουν μεγάλα διεθνή δίκτυα ως καλά οργανωμένες επιχειρήσεις στην βιομηχανία της διεθνικής σωματεμπορίας, τα οποία πολλές φορές τυγχάνουν και πολιτικής κάλυψης, έχοντας σημαντική οικονομική επιφάνεια στις χώρες προέλευσης, στις ενδιάμεσες χώρες-περάσματα και στις τελικές χώρες προορισμού (Ελληνική Αστυνομία, 2004, σελ. 10-14, και σελ. 26-27). Στις εγκληματικές ομάδες, τόσο στις χώρες προέλευσης, διέλευσης, όσο και στις χώρες προορισμού ορίζονται υπεύθυνα άτομα ή και ομάδες για τα διάφορα στάδια της διακίνησης όπως για τη στρατολόγηση και τον τρόπο μεταφοράς στις χώρες προέλευσης και τον έλεγχο, την χειραγώγηση, την εκπόρνευση, τη διαφθορά κρατικών υπαλλήλων. Τα τοπικά δίκτυα των μεσαζόντων που συνεργάζονται με τους διακινητές είναι επιφορτισμένα με την εξεύρεση του τρόπου μεταφοράς, τους συνοδούς και τον τόπο διαμονής των ατόμων αυτών. Πολλές επιχειρήσεις και γραφεία καλύπτονται από τα νομικά πλαίσια ενώ στην πραγματικότητα συνεργάζονται με τις εγκληματικές ομάδες της διακίνησης. Τέτοιες επιχειρήσεις είναι κάποια ταξιδιωτικά γραφεία, γραφεία εξεύρεσης εργασίας, πρακτορεία μοντέλων, γραφεία αναζήτησης συντρόφου με σκοπό το γάμο και άλλα. Πλήθος «νόμιμων» επιχειρήσεων είναι επίσης μέρη του κυκλώματος για την εκμετάλλευση των ατόμων που διακινούνται καθώς αυτά προωθούνται σε διάφορες βιοτεχνίες κατασκευής ρούχων, σε οικοδομικές επιχειρήσεις, σε διάφορα κέντρα διασκέδασης, σε αγροτικές εργασίες κλπ. (Δεσφινιώτου, 1999, σελ. 9-10).

Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται επίσης μεγάλη διόγκωση του φαινομένου του «Trafficking» σχετικά με την εκμετάλλευση **ανήλικων ασυνόδευτων αλλοδαπών παιδιών, αλλά και της εμπορίας βρεφών. Τα παιδιά-θύματα, όντας ανίσχυρα λόγω της ηλικίας τους και ανίκανα να αντιδράσουν, προωθούνται στη βιομηχανία του σεξ, στην επαιτεία, σε άλλες μικροδουλειές, στη διακίνηση ναρκωτικών αλλά και στο εμπόριο οργάνων. Τα αποτελέσματα αυτών των συνθηκών διαβίωσης των ανήλικων είναι πρόδηλα όσον αφορά την προσωπική τους ψυχική υγεία, την σωματική – φυσική και συναισθηματική τους ακεραιότητα. Στον καθημερινό αγώνα επιβίωσης κατά την συμβίωσή του με τους ενήλικους «δουλεμπόρους» το μέλλον τους είναι συνήθως προδιαγεγραμμένο, δυσοίωνα και αρκετές φορές καταλήγει μακάβριο (Κόφφας, 2011, σελ.8). Το εμπόριο βρεφών γίνεται συνήθως με «παρένθετες μητέρες», που κατάγονται συνήθως από χώρες γείτονες με την Ελλάδα (Αλβανία, Βουλγαρία, Ρουμανία) και πληρώνονται από 1.500 – 3000 €. Για τα ζευγάρια που ενδιαφέρονται να υιοθετήσουν, το κόστος ανέρχεται στο ύψος των 10.000-20.000 €. Υπήρξαν επίσης περιπτώσεις που οι διακινητές μετέφεραν στην Ελλάδα τις έγκυες γυναίκες για να γεννήσουν πρόωρα τα κυοφορούντα βρέφη ώστε να ελαχιστοποιήσουν τα έξοδα διαβίωσης των γυναικών αυτών, ως εγκύων (Λάγγαρης, 2008).**

3.3 Παράγοντες - αίτια εμφάνισης του TRAFFICKING στην Ελλάδα

Τα αίτια του trafficking εξηγούνται/οφείλονται κατά κύριο λόγο σε πολιτισμικούς και κοινωνικοοικονομικούς παράγοντες και ερμηνεύονται κατά ένα μέρος από τις μίζερες συνήθειες που

επικρατούν στις χώρες προέλευσης, και κατά δεύτερο μέρος από τις συνθήκες εκμετάλλευσης που επικρατούν στις χώρες διακίνησης και προορισμού των θυμάτων. Έτσι η ανάπτυξη μεταναστευτικών και προσφυγικών ρευμάτων ως αποτέλεσμα αντικειμενοτρόπων (κοινωνικο-πολιτική πραγματικότητα, υποβαθμισμένη θέση της γυναίκας κ.λπ.) και υποκειμενοτρόπων συνθηκών ζωής στις διάφορες χώρες αποτελούν την εύκολη λεία στα εγκληματικά δίκτυα της παράνομης διακίνησης ανθρώπων (Ταμιχτοσίς, 2008, σελ.4). Για την χώρα μας σημαντικοί παράγοντες, που διαδραματίζουν ρόλο στην αλυσίδα διακίνησης ανθρώπων είναι οι παρακάτω:

- Διαφορές στην ανάπτυξη των κρατών, οικονομικές και κοινωνικές ανεπάρκειες.
Οι διαφορές ως προς το επίπεδο και την ποιότητα ζωής που υπάρχουν ανάμεσα στη χώρα προέλευσης και στη χώρα προορισμού, αποτελούν συχνά τη ρίζα του κακού συγκεκριμένων μεταναστευτικών ροών, οι οποίες εμπλέκονται με το trafficking. Η γρήγορη αύξηση του πληθυσμού, η διόγκωση των γεωγραφικών, οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών ανισοτήτων, η ελλιπής πρόσβαση-επάρκεια σε αγαθά και υπηρεσίες, συνδυαζόμενη με την αναζήτηση καλύτερων και ποιοτικά προσφορότερων συνθηκών διαβίωσης, ευθύνονται για πολλούς «φυγάδες» και άτομα απολεσθέντα (IOM, 2000; Mc Kinley et.al., 2001, p.69; Salt, 2000, p.6). Πολλές γυναίκες αναφέρουν πως το κίνητρο για μετανάστευση και η «προθυμία» τους να ρισκάρουν ως θύματα του trafficking προκύπτει από την επιθυμία τους να ζήσουν μια πιο ασφαλής και δίκαιη κοινωνική κατάσταση από αυτή που ζουν στις χώρες τους. Μια ζωή μακριά από την κοινωνική και πολιτιστική πίεση στις χώρες όπου ζουν.Ένα είδος «αναγκαστικής επιλογής» στη συνολική ένδειξη και απογοήτευση που ζουν (Davies σε Ταμιχτοσίς, 2008, σελ.5). Το όνειρο μιας καλύτερης ζωής καθιστά αρκετές γυναίκες και ανήλικους ευάλωτους, που θυματοποιούνται εύκολα από τους μαστροπούς.
- Η φτώχεια
Η φτώχεια σχετίζεται με συγκεκριμένες καταστάσεις άμεσα συνδεδεμένες με την θυματοποίηση των ατόμων. Είναι συνυφασμένη και σχετίζεται με μονογονεϊκές οικογένειες, με την ανεργία, το χαμηλό εισόδημα, την ελλιπή εκπαίδευση (Williams, 1997b, p.161), αλλά και την ευρύτερη κοινωνική αποεπένδυση από άποψη πολιτικών και αντίστοιχων προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας σε κάθε χώρα. Γυναίκες, οι οποίες αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα προβλήματα στις χώρες προορισμού (οικονομικά, διαζύγια, ανατροφή παιδιών κ.λπ.) φαίνεται να επιλέγουν αυτή την επί πληρωμή προσφορά σεξ μακριά από τα σπίτια τους, μετά τη λήξη της οποίας επιθυμούν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους και να αρχίσουν την «κανονική» ζωή. Ο καλύτερος προορισμός είναι η μεγάλη πόλη, όπου η αγορά του σεξ είναι ευρύτερη και είναι ευκολότερο να κρατηθεί η ανωνυμία. Ένας επιπλέον παράγοντας που σχετίζεται με τα κυκλώματα διακινητών και προσιδιάζει στην οργάνωση της πορνείας είναι η «υποχρεωτική» αλλαγή της θέσης εργασίας των γυναικών που εργάζονται στην πορνική αγορά ως αποτέλεσμα της ζήτησης των πελατών σεξουαλικών υπηρεσιών για να μη νιώθουν βαριεστημένοι (Ταμιχτοσίς, 2008, σελ.4-5).
- Παράγοντες πολιτιστικής φύσεως
Ορισμένοι πολιτιστικοί παράγοντες συμβάλουν σημαντικά στην αναπαραγωγή συμπερι-

φορών ανισότητας, διακρίσεων και ασυναίσθητα αρκετές φορές παρεκκλίνουσας νοοτροπίας. Τέτοιες είναι οι συμπεριφορές διάκρισης και πατριαρχικές οπτικές μεταξύ των δύο φύλων, οι οποίες εντείνουν την πεποίθηση ότι ένας βασικός λόγος είναι η παροχή ικανοποίησης από το θηλυκό προς το αρσενικό, μεταξύ άλλων και σεξουαλικά (Εμκε-Ρουλοπούλου, 2001; Beare, 1997, pp.21-22). Στις περισσότερες αναπτυγμένες κοινωνίες η χωρίς μέτρο δύναμη της χρήσης του χρήματος, οδήγησε στην εμπορευματοποίηση της ζωής σε όλες τις τις πτυχές, ξεπερνώντας όρια και ηθικές αναστολές. Η εμπορευματοποιημένη λογική των σημερινών συμπεριφορών απενοχοποίησε τον αγοραστή υπηρεσιών στις επιχειρήσεις του σεξ, εξοβέλισε την ντροπή και καθιέρωσε την ασυνείδητη και άκριτη συμμετοχή του στην συνέχιση της εκμετάλλευσης του θύματος. Κι αυτό διότι ο αγοραστής σεξουαλικών υπηρεσιών από τις εξαναγκαστικά εκδιδόμενες γυναίκες με την αγοραστική του δύναμη φροντίζει για την εξασφάλιση της ζήτησης γυναικών θυμάτων του trafficking από τους δράστες, ως ο τελικός αποδέκτης του προϊόντος της συναλλαγής. Αν δεν υπήρχε η ζήτηση από τους πελάτες, δεν θα ήταν αναγκαία και η ύπαρξη της προσφοράς από το κύκλωμα που τους τροφοδοτεί.

- Κενά ή μη εφαρμογή της νομοθεσίας και διαφθορά

Η εφαρμογή των νομικών κειμένων των διεθνών οργανισμών που αναφέρονται στην εκμετάλλευση και εμπορία γυναικών και παιδιών, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη συνεργασία που δείχνουν οι εθνικές κυβερνήσεις. Διαπιστώνεται πως τα κράτη «εξαγωγείς» των θυμάτων είτε δεν έχουν συνείδηση του προβλήματος είτε δεν θέλουν να το αναφέρουν, ενώ οι χώρες εισαγωγής δεν φαίνονται πρόθυμες να εφαρμόσουν τις συμβάσεις που έχουν υπογράψει ή να εκουγχρονίσουν τις νομοθεσίες τους αναφορικά με το πρόβλημα (Εμκε - Πουλοπούλου, 2000, σελ.370). Στην περίπτωση της Ελλάδας η θέση των δικαστηρίων είναι δεινή αφού και η νομοθεσία ξεπερνιέται γρήγορα από τις παγκόσμιες εξελίξεις και η επιβολή των ποινών στα συγκεκριμένα εγκλήματα είναι δύσκολη για λόγους όπως, ότι οι μάρτυρες είναι αμφισβητήσιμοι, ο πελάτης είναι αόρατος και η γυναίκα-θύμα φοβάται για διάφορους λόγους (παράνομη, γνώση γλώσσας, εκφοβισμού και απειλές κ.λπ.) να παραστεί στη δίκη, αν μέχρι τότε δεν έχει απελαθεί (Ταμιτσιός, 2008, σελ.10). Επιπλέον δεν πρέπει να παραβλέπεται και το φαινόμενο της κρατικής διαφθοράς με την μορφή του πλημμελούς ελέγχου αλλά και της κοινωνικής ιδιοτέλειας ως νοσηρή νοοτροπία διαπλοκής, παράγοντας που εκτρέφει και διαιωνίζει το trafficking. Μιας διαφθοράς η οποία εκδηλώνεται είτε με την ενεργητική της μορφή (συμμετοχή, συνέργεια και κάλυψη) είτε με παθητικό τρόπο (πλημμελή καθήκοντα, παράλειψη, αδιαφορία) από τους διάφορους φορείς, οι οποίοι εμπλέκονται σε θέματα έκδοσης και θεώρησης αδειών, συνοριακού ελέγχου, εφαρμογής και τήρησης των νομικών κανόνων (Ελευθεροτυπία, 2002 και 2004, Έθνος 1995).

- Η γεωγραφική θέση της Ελλάδας ως σύνορο της Ευρώπης

Η Ελλάδα ως σταυροδρόμι μεταξύ Ανατολής και Δύσης καθώς και με την ιδιότητά της επίσης, ως μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συντελούν σημαντικά ώστε να αποτελεί χώρα-οδό διέλευσης μεταναστευτικών ροών και ταυτόχρονα και χρήστης των 'υπηρεσιών'

του trafficking. Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, το μεγαλύτερο ποσοστό 80% του εμπορίου ανθρώπων, είναι γυναίκες ξένων χωρών και ως επί το πλείστον για σκοπούς σεξουαλικής εκμετάλλευσης. **Το Υπουργείο εκτιμά ότι 1 στους 4 Έλληνες, καταφεύγει στις σεξουαλικές υπηρεσίες των θυμάτων του trafficking** (Ξυγκάκη και Σαμαντούρα 2013, σελ.33-35; Βαρτελάτου, 2013). Αυτό που επιπλέον καταγράφεται είναι και η μεγάλη διόγκωση του φαινομένου του «Trafficking» σχετικά με την εκμετάλλευση από το εμπόριο βρεφών, το οποίο αποφέρει τεράστια κέρδη στα κυκλώματα διακίνησης δεδομένου ότι έχει αυξηθεί η ζήτηση παιδιών **Εκτός από τους ενήλικες που εξαναγκάζονται σ' αυτές τις μορφές δουλικής εκμετάλλευσης, τελευταία η εισροή στη χώρα μας μεγάλου αριθμού ανήλικων ασυνόδευτων αλλοδαπών παιδιών για τον ίδιο σκοπό, έχει προσλάβει πολύ μεγάλες διαστάσεις (Λάγγαρης, 2008).**

4. Εθνικό σχέδιο δράσης και επιμέρους πολιτικές ενάντια στη διακίνηση και εμπορία προσώπων και η κριτική αξιολόγησή τους (SWOT ανάλυση)

Το 2013 το Υπουργείο Δικαιοσύνης και η Γενική Γραμματεία διαφάνειας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων έδωσαν στην δημοσιότητα το αναθεωρημένο εθνικό σχέδιο δράσης κατά της βίας των γυναικών, των παιδιών και του trafficking. Το σχέδιο αυτό σε συνέχεια του προηγούμενου σχεδίου του έτους 2009 είναι ένας οδικός χάρτης με τον οποίο «δίνεται έμφαση στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και παρέχεται ένα σαφές, συνεκτικό και συστηματικό πλαίσιο δράσης για την βελτίωσή της υφιστάμενης κατάστασης. Περιλαμβάνει ειδικούς, μετρήσιμους, εφικτούς στόχους και χρονικά καθορισμένες δεσμεύσεις, ενώ καθορίζει και την κατεύθυνση διαφύλαξης και προαγωγής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, από κάθε είδους κινδύνους και παραβιάσεις. Στο περιεχόμενο του Σχεδίου Δράσης τίθενται κατευθυντήριες γραμμές για όλες τις διοικητικές, κυβερνητικές, νομοθετικές και δικαστικές δομές για τα θέματα αρμοδιότητάς τους, αλλά ταυτόχρονα χρησιμεύει και ως πλαίσιο αναφοράς και «συγκρίσιμο δείκτη» για φορείς, θεσμούς και διεθνή όργανα, όσον αφορά στην εφαρμογή και υλοποίηση από την χώρα μας, πολιτικών και δράσεων που άπτονται των ανθρωπίνων δικαιωμάτων» (Υπουργείο Δικαιοσύνης, 2013).

Για τον σκοπό αυτό υπάρχουν άξονες συγκεκριμένων επιμέρους πολιτικών με αντίστοιχες δράσεις. Ο πρώτος άξονας είναι η συνεχής βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου, προκειμένου να είναι πιο αποτελεσματικό για την καταπολέμηση της βίας και του trafficking (Διεθνείς Συμβάσεις και εθνική νομοθεσία). Δεύτερος άξονας είναι η εγκατάσταση μόνιμου δικτύου δομών σε όλη την επικράτεια για την προστασία των γυναικών με συμβουλευτικά κέντρα, ξενώνες γυναικών κ.λπ. αποσκοπώντας στην καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης σχετικά με τις υποχρεώσεις (τι έχει γίνει μέχρι τώρα, από την συνεισφορά των επιμέρους Υπουργείων, Φορέων). Τρίτος και τελευταίος άξονας είναι η λειτουργία μηχανισμού εποπτείας και συντονισμού των κρατικών δράσεων και της αποτελεσματικότητας της πολιτικής, που ακολουθείται στον τομέα της προστασίας των γυναικών (Εφαρμογή - Παρακολούθηση και αξιολόγηση της δράσης), με χρονοδιαγράμματα για την χρονική περίοδο 2014-2016 (Υπουργείο Δικαιοσύνης, 2009 και 2013).

Στα πλαίσια αυτά έχει προγραμματιστεί επιπλέον και η υλοποίηση στοχευμένων δράσεων για την ενίσχυση των μηχανισμών για την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων (trafficking), οι οποίες έχουν ενταχθεί και θα χρηματοδοτηθούν από το ΕΣΠΑ, και αφορούν Υπουργεία και Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου σε όλη την Ελλάδα.

«Συγκεκριμένα, οι δράσεις που θα χρηματοδοτηθούν αφορούν σε δυο κατηγορίες:

α. Δράσεις ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης σε θέματα trafficking που απευθύνονται:

- σε δημόσιους λειτουργούς και στελέχη συναρμοδίων υπουργείων και άλλων φορέων. Οι ενέργειες αυτές σκοπεύουν να συνδράμουν αποφασιστικά στην πρόληψη και καταπολέμηση του φαινομένου της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων με αποτέλεσμα την οικονομική και σεξουαλική εκμετάλλευσή τους.
- στην ενημέρωση και ευαισθητοποίηση του ευρύτερου κοινού για τη διάσταση, τις μορφές, τις αιτίες και τις επιπτώσεις του φαινομένου του trafficking με στόχο την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων» (Υπουργείο Δικαιοσύνης, 2013).

β. Σύσταση Εθνικού Μηχανισμού συλλογής και επεξεργασίας στοιχείων

«Ανάπτυξη και εγκατάσταση ενός εθνικού μηχανισμού συλλογής και επεξεργασίας ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων που σχετίζονται με το φαινόμενο της εμπορίας ανθρώπων (άνδρες, γυναίκες, παιδιά) στην Ελλάδα. Σκοπός του Μηχανισμού είναι να παρέχει αξιόπιστη και επικαιροποιημένη πληροφόρηση όπως επίσης και να αποτελέσει εργαλείο επικοινωνίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων ώστε να συμβάλει στην παρακολούθηση της πορείας του trafficking, στην παροχή αρωγής στα θύματα και στη δίωξη των διακινητών» (Υπουργείο Δικαιοσύνης, 2013).

Από την μελέτη του εθνικού σχεδίου δράσης προκύπτει, ότι η αποτελεσματικότητα της πολιτικής θα πρέπει να συνοδεύεται από τις κατάλληλες δομές και διαδικασίες. Απαραίτητα θα πρέπει να υφίσταται το κατάλληλο νομοθετικό πλαίσιο, θεσμοί και υπηρεσίες που θα σέβονται και θα προστατεύουν το πλήρες εύρος των ατομικών, πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δικαιωμάτων (Φραγκέτη και Κροκίδα, 2014). Παράλληλα πρέπει να υπάρχει ένα πλαίσιο αρχών και κατευθύνσεων για τη διάπλαση και ανάδειξη υπευθύνων και ελεύθερων πολιτών, μέσα στο οποίο να προέχει η καλλιέργεια της ηθικής συνείδησης, του καθήκοντος, ο σεβασμός στους νόμους και στους θεσμούς. Η εφαρμογή των κανόνων δεοντολογίας που προσδιορίζουν τη συμπεριφορά, των δημοσίων λειτουργιών απέναντι στα άτομα-εξυπηρετούμενους, ανεξάρτητα από τα ατομικά, εθνολογικά και πολιτισμικά χαρακτηριστικά, έτσι ώστε να γίνονται σεβαστά τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Όσο πιο γρήγορα την θεωρητική πληρότητα των ληπτέων μέτρων της πολιτείας στο σχέδιο δράσης, προκύπτουν αρκετά σημεία αμφισβητήσεως τόσο σχετικά με τις δυνατότητες ρεαλιστικής εφαρμογής όσο και με αποτελεσματικότητά του. Το Υπουργείο Δικαιοσύνης επισημαίνει συγκεκριμένα, ότι αδύνατο σημείο στην μέχρι σήμερα πορεία της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί ο συντονισμός πολιτικής και των επιμέρους δράσεων, ιδιαίτερα όταν εμπλέκονται πολλοί και διαφορετικοί αρμόδιοι φορείς και υπηρεσίες σε διαφορετικά επίπεδα (Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, 2015). Επιβαρυντικό παράγοντα στον συντονισμό, αλλά και γενικότερα στην δυνατότητα απρόσκοπτης υλοποίησης του εθνικού σχεδίου, αποτελεί η άσχημη οικονομική κατάσταση που βρίσκονται τα δημοσιονομικά του κράτους, καθώς τίθεται

ζήτημα εξασφάλισης των απαραίτητων πόρων καθώς και κανονικής ροής της χρηματοδότησης των προτεινόμενων πολιτικών.

Το αρμόδιο γραφείο για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων επισημαίνει ότι εγκύπουν πρακτικά θέματα σχετικά με τα χρονοδιαγράμματα εφαρμογής των σχεδιαζόμενων προγραμμάτων, τόσο για τις προγραμματισμένες δράσεις, όσο και για τα μέχρι πρότινος εφαρμοζόμενα μέτρα, όπως π.χ. έγκυρη πρόσβαση στη δικαιοσύνη, νομική υποστήριξη – προστασία αυτών και αποζημίωσή τους, αντιμετώπιση της διαφθοράς στον κρατικό μηχανισμό, γραφειοκρατία, αντιμετώπιση του ρατσισμού και του σιγματισμού. Επιπλέον ζητήματα προκύπτουν για την υλοποίηση της απαιτούμενης μέριμνας που πρέπει να προβλέπεται για τα θύματα (ανήλικοι, ενήλικοι, άνδρες, γυναίκες, παιδιά), όσον αφορά την φυσικής τους προστασία από τα κυκλώματα, αλλά και σχετικά με θέματα φιλοξενίας, υγειονομικής περίθαλψης, ψυχολογικής υποστήριξης, επαναπατριsmού ή παροχής ασύλου (Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, 2014).

Η μέχρι σήμερα εμπειρία αποδεικνύει για τα προαναγραφόμενα, ότι αποτελούν σημαντικά στοιχεία αδυναμίας που είχαν ως αποτέλεσμα την ακύρωση πολλών ανάλογων προσπαθειών. Επιπλέον ως σημεία κριτικής στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών αντιμετώπισης του trafficking που προβάλλονται από πολλούς ερευνητές και ειδικούς αναφέρονται τα κάτωθι:

Σύμφωνα με την Τριανταφυλλίδου, η πολιτική που ακολουθείται στη χώρα μας, όσον αφορά την αντιμετώπιση της νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης, από και προς τη χώρα μας, είναι μία από τις αιτίες που διευκολύνει την διακίνηση των θυμάτων του trafficking. Η Ελλάδα έγινε χώρα υποδοχής μαζικής μετανάστευσης από χώρες των Βαλκανίων κατά τη δεκαετία του 1980 και από χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, κατά την δεκαετία του 1990. Το μεταναστευτικό ρεύμα εκείνης της εποχής, εξελίχθηκε με απίστευτα γρήγορους ρυθμούς και βρήκε την Ελλάδα να μην είναι προετοιμασμένη σε υπηρεσίες και υποδομές για την άφιξη τόσο μεγάλου αριθμού μεταναστών (Triandafyllidou, 2009, pp.159-77). Η δε πολιτική της ΕΕ δίνει έμφαση στην προσπάθεια αποθάρρυνσης και σφράγισης των εξωτερικών της συνόρων και λιγότερο στην ικανότητα των μελών της για προστασία μεταναστών-θυμάτων και ενίσχυση όλων εκείνων που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας (Διεθνής Αμνηστία, 2013, σελ.8). Επίσης η χώρα μας δεν απέκτησε την πλήρη δυνατότητα να διαχειριστεί τις απαιτήσεις ανά διαφορετική κατηγορία μεταναστών είτε αυτή αφορά την υποδοχή, την κράτηση, τον επαναπατριsmό, τις βιοποριστικές, οικονομικές, νομικές, κλπ. ανάγκες ανά διαφορετική πληθυσμιακή ομάδα, όπως αυτές προκύπτουν από τις αντίστοιχες δεσμεύσεις σε ευρωπαϊκό κυρίως επίπεδο (Dublin II, Schengen, 1999). Ακόμη και σήμερα εξακολουθούν να παρατηρούνται σημαντικά προβλήματα στην έκδοση αδειών παραμονής και ασύλου, ενώ η πρόσβαση στη διαδικασία δεν είναι απρόσκοπτη. Η δε απουσία των αρμοδίων υπηρεσιών ασύλου παρά τις προβλέψεις του σχετικού νόμου, και η μη ύπαρξη δυνατότητας δωρεάν νομικής αρωγής σύμφωνα με την ευρωπαϊκή νομοθεσία από περιφέρειες της χώρας, αποτελούν εμπόδια (Αγγελίδης, 2014, σελ.74) στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και κάνουν έμμεσα ευκολότερο το έργο των κυκλωμάτων διακίνησης.

Έτσι παρόλο το επικαιροποιημένο νομοθετικό πλαίσιο στην Ελλάδα διαφαίνεται ότι, δεν μπορεί να καταπολεμηθεί το εμπόριο ανθρώπων. Συγκεκριμένα παρά τις νομοθετικές ρυθμίσεις για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, των εγκλημάτων κατά της γενετήσιας ελευθερίας, της πορνογραφίας και γενικότερα της οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, και την

οργάνωση τμημάτων και οργανώσεων με αρμοδιότητες την πάταξη του trafficking και την προστασία των θυμάτων (όπως η Γενική Γραμματεία Ισότητας, τμήματα του ΥΠ.Ε.Σ., τηλεφωνικές γραμμές υποστήριξης, ΜΚΟ), οι αιτιάσεις ενάντια στο ελληνικό κράτος για ολιγωρία και αδράνεια αφθονούν. Όχι μόνο δε βοηθά στην επανένταξη των θυμάτων του, αλλά συντελεί στον περαιτέρω κοινωνικό αποκλεισμό τους (Παπακώστα, 2014, σελ.5).

Σε εκθέσεις της η Διεθνής Αμνηστία (2007,2013,2014) υπογραμμίζει την αποτυχία των ελληνικών αρχών να αναγνωρίζουν επακριβώς και εγκαίρως και να προστατεύουν τα δικαιώματα των ατόμων που έχουν πέσει θύματα εμπορίας με σκοπό την εξαναγκαστική πορνεία, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών ένταξης ή και επαναπατρισμού. Επισημαίνει τα κενά στην εφαρμογή της νομοθεσίας και στις διαδικασίες που πρέπει να καλυφθούν ώστε αυτές να συνάδουν με τα διεθνή πρότυπα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σχετικά με την εμπορία ανθρώπων. Η Διεθνής Αμνηστία ανησυχεί για τις συνεχιζόμενες αναφορές σχετικά με παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που οφείλονται σε ανεπάρκειες όχι τόσο στη νομοθεσία όσο στις πρακτικές. Αυτές περιλαμβάνουν την αποτυχία σεβασμού και προστασίας των δικαιωμάτων των γυναικών-θυμάτων εμπορίας. Σημαντικός επικριτικός παράγοντας αποτελεί η ατιμωρησία για τις καταπατήσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων από την λειτουργία των υπηρεσιών και τα μέλη των σωμάτων ασφαλείας στην Ελλάδα, από όπου προκύπτει μια σειρά συστημικών ελλειμμάτων.

«Σε αυτά περιλαμβάνονται:

- Η παράλειψη της αστυνομίας ή των δικαστικών αρχών να διενεργούν έγκαιρες, διεξοδικές, αποτελεσματικές και αμερόληπτες έρευνες και να οδηγούν τους υπαίτιους στη δικαιοσύνη, και
- Η παράλειψη να εγγυηθούν το δικαίωμα σε αποτελεσματικά ένδικα μέσα. Οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν τα θύματα όταν προσπαθούν να προσεγγίσουν τη δικαιοσύνη έχουν δημιουργήσει έλλειψη εμπιστοσύνης στο σύστημα ποινικής δικαιοσύνης για πολλούς από όσους ζουν στην Ελλάδα» (Διεθνής αμνηστία, 2014, σελ.44).

Η διεθνής αμνηστία καταλήγει στο συμπέρασμα, ότι οι ελληνικές κυβερνήσεις έχουν υπάρξει σταθερές στην απροθυμία τους να καταπιαστούν με αυτές τις δυσλειτουργίες και να προβούν στις απαραίτητες νομοθετικές και πρακτικές ενέργειες ώστε να αντιμετωπιστεί η κλίμακα και ο συστημικός χαρακτήρας των παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, προτιμώντας αντ' αυτού να αρνούνται πλήρως τις καταγγελίες ή να τις προσπερνούν ως μεμονωμένα περιστατικά (Διεθνής αμνηστία, 2014).

Συνοπτικά η αξιολόγηση των πολιτικών σχετικά με το trafficking στην χώρα μας με βάση την εφαρμογή ανάλυσης SWOT δηλ. των θετικών και αρνητικών σημείων, όπως και της επισήμανσης των απειλών αλλά και των ευκαιριών που παρουσιάζονται, βάση της υφιστάμενης κατάστασης, συνοψίζεται στο ακόλουθο σχήμα.

Πίνακας 1: Αξιολόγηση της παρούσας κατάστασης του trafficking στην Ελλάδα μέσω της Διαδικασίας της SWOT-Analysis

Δυνατά σημεία (Strengths)	Αδύνατα σημεία (Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> • Υπάρχει η πολιτική βούληση και πρακτικές της κυβέρνησης για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. • Υπάρχει ήδη ένα επικαιροποιημένο εθνικό σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. • Υπάρχει βοήθεια των διεθνών οργανισμών και των ξένων ειδικών . • Έχουν καθιερωθεί εξειδικευμένοι φορείς για την καταπολέμηση της διακίνησης . • Υπάρχει συνεργασία με άλλα κράτη, μέσω των συντονιστών, καθώς και μέσω της διεθνούς δράσης. • Έχει δημιουργηθεί θετική και αρνητική εμπειρία για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ελλείψεις στην προστασία και τον έλεγχο των συνόρων. • Ύπαρξη διαφθοράς και συμβιβασμού των κρατικών αξιωματούχων. • Έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού της αστυνομίας και των εκτελεστικών οργάνων του νομοθετικού πλαισίου . • Έλλειψη φορέων οι οποίοι διαχειρίζονται την εξωτερική πολιτική για την αποκατάσταση των θυμάτων εμπορίας . • Έλλειψη τεχνικού εξοπλισμού για ειδική μάχη κατά των λαθρεμπόρων . • Ανάγκη για αλλαγές στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και τη νομοθεσία. • Έλλειψη ευαισθητοποίησης του κοινού μέσω προγραμμάτων εκπαίδευσης σχετικά με την εμπορία ανθρώπων και τους κινδύνους που ελλοχεύει .
Ευκαιρίες (Opportunities)	Απειλές (Threats)
<ul style="list-style-type: none"> • Αναδιάρθρωση των συνοριακών αστυνομικών δυνάμεων. • Επέκταση της καταπολέμησης της διακίνησης ανθρώπων σε περιφερειακό επίπεδο. • Βοήθεια από διεθνείς οργανισμούς και ξένους ειδικούς. • Αξιολόγηση του προσωπικού όσον αφορά την εφαρμογή και τα αποτελέσματα των πρακτικών για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. • Εκπλήρωση των υλικών και τεχνικών αναγκών. • Ίδρυση καταλυμάτων και κέντρων αποκατάστασης. • Οργάνωση της ευαισθητοποίησης του κοινού, μέσω προγραμμάτων εκπαίδευσης εντός και εκτός των σχολείων. • Αποτελεσματικότερος έλεγχος και συνέπεια, στην εφαρμογή των μέτρων αντιμετώπισης του φαινομένου. 	<ul style="list-style-type: none"> • Αυξημένος κίνδυνος λόγω οργανωμένου εγκλήματος. • Αύξηση των κοινωνικών προβλημάτων. • Απώλεια της εμπιστοσύνης του κοινού προς τους κρατικούς μηχανισμούς. • Αύξηση της διαφθοράς των κρατικών αξιωματούχων εμπλεκόμενων άμεσα ή έμμεσα με το φαινόμενο. • Αύξηση της εγκληματικότητας. • Καταπίεση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. • Αυξημένος κίνδυνος μεταδιδόμενων ασθενειών.

5. Ανασχεδιασμένες προτάσεις και στρατηγικές διαδικασίες αποτελεσματικής αντιμετώπισης και διαχείρισης του Trafficking στην Ελλάδα

Για την υπέρβαση τέτοιων συμβατικών δομών οργάνωσης των αρμοδίων ελληνικών υπηρεσιών που μέχρι σήμερα επωμίζονταν το αντικείμενο της αντιμετώπισης τέτοιων κοινωνικών εγκλημα-

τικών φαινομένων-παρεκτροπών, όπως αυτού του trafficking, προτείνεται ο καθορισμός ενός οργανωτικού σχήματος που θα εμφανίζει ως βάση μια σύνθετη Μητρική Οργάνωση (Matrix Organisation). Η ουσία της Οργάνωσης αυτής είναι η σύζευξη τριών διαστάσεων, της εξειδικευμένης διάστασης έργου (Project Dimension), της υποστηρικτικής λειτουργικής διάστασης (Functional Dimension) και τέλος τη διάστασης της γεωγραφικής κατάτμησης σε ενιαίες επιχειρησιακές δραστηριότητες (Geographical Segmentation Dimension) (Frese, 1998). Έτσι επιτυγχάνεται από τη μια μεριά η δημιουργία εξειδικευμένων ομάδων έργου (Project teams) με ένα ευρύ φάσμα σύνθεσης ειδικών γνώσεων και δεξιοτήτων που να εμφανίζουν αποτελέσματα γρήγορα και μετρήσιμα, και από την άλλη η ανάπτυξη και η στήριξη των ομάδων αυτών με νέες, αλλά και αναδιαρθρωμένες Διευθύνσεις, οι οποίες θα είναι σε θέση, με βάση την τελευταία προαναφερθείσα διάσταση, να διεισδύσουν στις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής που τους ενδιαφέρει και να τις αντιμετωπίσουν ανάλογα (Frese, 1998; Burke, 1999). Τελική στόχευση της όλης αυτής οργανωτικής προσπάθειας είναι το ίδιο το φαινόμενο του trafficking να καταστεί από έγκλημα «χαμηλού κινδύνου- υψηλού κέρδους» σε έγκλημα «υψηλού κινδύνου- χαμηλού κέρδους» (Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, Σχέδιο ΙΛΑΡΕΙΑ, 2006).

Απώτερος στόχος της πολιτικής που θα πρέπει να εφαρμοστεί στην Ελλάδα για την αντιμετώπιση του trafficking, είναι να ενδυναμωθεί ο συντονισμός των δράσεων, η διαχειριστική διαδικασία, η νομική προστασία και η επικοινωνιακή πρακτική έτσι ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των τρόπων αντιμετώπισης του φαινομένου. Η ενδυνάμωση της οργανωτικής δομής και της επικοινωνιακής πρακτικής συνεπάγονται την επίτευξη ενός διαδραστικού επιπέδου επικοινωνίας με στοχευμένες υπηρεσίες, φορείς και ομάδες, με αποκεντρωμένο χαρακτήρα στους κρίσιμους τομείς και σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης στις οποίες θα επικεντρωθεί εγκαίρως και αποτελεσματικά. Για το σκοπό αυτό κρίνεται απαραίτητη η ενίσχυση της οργανωτικής δομής της ήδη υπάρχουσας εξειδικευμένης Γραμματείας, η οποία θα ασκεί ποιοτική επικοινωνιακή πολιτική και συντονισμό των αποκεντρωμένων υπηρεσιών σε θέματα καταπολέμησης της διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων στην Ελλάδα.

Η νέα προτεινόμενη Οργανωτική Δομή τύπου Μήτρας (Matrix Organization), θα οφείλει να εμφανίζει τα παρακάτω λειτουργικά χαρακτηριστικά δομημένα πάντα επί τη βάση των τριών διαστάσεών της. Συγκεκριμένα:

- *Η Λειτουργική Διάσταση*, θα πρέπει να εμφανίζει τα χαρακτηριστικά μιας υποστηρικτικής, ως προς τα Έργα, διάστασης που θα προέρχεται από τα ήδη υπάρχοντα έμπειρα και εξοικειωμένα με το φαινόμενο του trafficking λειτουργικά κέντρα (πχ. Αρμόδιες Υπηρεσίες Υπουργείων, ΜΚΟ, Δ.Ο.Μ κλπ)
- *Η Γεωγραφική Διάσταση*, θα πρέπει να εφαρμόζει και να ελέγχει την έκβαση της πορείας των συγκεκριμένων έργων-δράσεων σε κάθε Γεωγραφική Περιφέρεια και στις γεωγραφικές υποδιαιρέσεις αυτής (αντιπεριφέρειες, δήμους κλπ). Βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία της είναι η σύσταση ειδικής Διεύθυνσης, η οποία θα απαρτίζεται από τέσσερα τμήματα:

Τμήμα 1: Διοικητικό

Τμήμα 2: Οικονομικό

Τμήμα 3: Νομικό

Τμήμα 4: Μηχανοργάνωσης

(Wysocki, 2014; Πάττα, 2015, σελ. 6)

- Η Διάσταση Έργων, θα πρέπει να προγραμματίζει και να σχεδιάζει συγκεκριμένα έργα με στόχους και ενέργειες από τη μορφονομία των οποίων θα κριθεί σε μεγάλο βαθμό η έκβαση της όλης επιχειρησιακής προσπάθειας. Στη συγκεκριμένη μάλιστα περίπτωση τα επιδιωκόμενα βασικά έργα μπορεί να είναι:

Έργο 1: Πρόληψη του Human Trafficking ενηλίκων και παιδιών

Στόχος 1.1: Υλοποίηση εκπαιδευτικών- επιμορφωτικών προγραμμάτων και άλλων κοινωνικών δράσεων τα οποία θα απευθύνονται στο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο (εκπαιδευτικά ιδρύματα, ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, φορείς- υπηρεσίες κτλ.) πάνω σε θέματα trafficking.

Ενέργεια 1.1: Επάνδρωση ειδικής ομάδας εντός του Διοικητικού Τμήματος σε κάθε Περιφέρεια για την οργάνωση και διεκπεραίωση ενεργειών και δράσεων (π.χ. επιλογή χώρου, χρόνου, διάρκειας και εισηγητών, προϋπολογισμού κτλ.), οι οποίες θα υλοποιούν τα παραπάνω. Η ομάδα αυτή θα είναι υπεύθυνη και για την επικοινωνιακή πολιτική που θα εφαρμοστεί από κάθε Περιφέρεια για την προβολή του έργου της στο κοινωνικό σύνολο (Πάττα, 2015, σελ. 6-7)

Στόχος 1.2: Δημιουργία μηχανισμού ελέγχου των δράσεων που σχετίζονται με το trafficking.

Ενέργεια 1.2: Σύσταση ομάδας ελεγκτών κατά Περιφέρεια, στα πλαίσια των καλών πρακτικών της ΕΕ, η οποία θα παρακολουθεί με συχνούς ελέγχους την πορεία υλοποίησης των εκπαιδευτικών- επιμορφωτικών προγραμμάτων, των άλλων κοινωνικών δράσεων καθώς και των εξαγγελθέντων κοινωνικών δράσεων κατά του trafficking, από τα ήδη υπάρχοντα έμπειρα και εξοικειωμένα με το φαινόμενο λειτουργικά κέντρα (πχ. Αρμόδιες Υπηρεσίες Υπουργείων, ΜΚΟ, Δ.Ο.Μ κλπ). Επίσης θα γίνεται έλεγχος ο οποίος θα σχετίζεται με την απορρόφηση των αντίστοιχων κονδυλίων για τις δράσεις αυτές. Επισημαίνεται ότι η ομάδα ελεγκτών επικεντρώνεται στο κατά πόσο γίνεται απορρόφηση των οικονομικών πόρων- κονδυλίων (οι οποίοι διατίθενται είτε από την Ευρωπαϊκή Ένωση, είτε από τον κρατικό προϋπολογισμό ή από άλλες πηγές) και όχι στην προέλευσή τους (Μίχα, 2014, σελ.13).

Στόχος 1.3: Συντονισμός

Ενέργεια 1.3: Το Τμήμα 1- Διοικητικό αφού επανδρώσει την ειδική ομάδα για την οργάνωση και διεκπεραίωση ενεργειών και δράσεων, θα συνεργαστεί με το Τμήμα 2-Οικονομικό για την διάθεση των απαραίτητων κονδυλίων. Η σύσταση της ελεγκτικής ομάδας θα γίνεται από το Τμήμα 1- Διοικητικό της αρμόδιας περιφερειακής Διεύθυνσης για το trafficking και μετά το πέρας των ελέγχων θα κατατίθεται έκθεση επιθεώρησης στο προαναφερθέν Τμήμα καθώς και στο Τμήμα 2-Οικονομικό. Στη συνέχεια τα στοιχεία αυτά θα προωθούνται από το Τμήμα 1- Διοικητικό στο Τμήμα 4- Μηχανοργάνωσης για επεξεργασία και εξαγωγή στατιστικών στοιχείων και αξιολόγησης.

Έργο 2: Προστασία

Στόχος 2.1: Νομική προστασία θύματος

Ενέργεια 2.1: Σύσταση ομάδας νομικών (ποινικολόγων και εγκληματολόγων) για την παροχή συνεχούς και δωρεάν νομικής κάλυψης καθώς και όλων των απαραίτητων διαδικασιών που προβλέπονται στα αναγνωρισμένα θύματα του trafficking.

Στόχος 2.2: Ειδικό δίκτυο κέντρων παροχής περίθαλψης στα θύματα

Ενέργεια 2.2: Διοχέτευση τμήματος των κονδυλίων από το Οικονομικό Τμήμα για αναμόρφωση και περαιτέρω στήριξη ήδη υπάρχοντος κέντρου περίθαλψης και εξειδίκευσή του πάνω σε περίθαλψη, αποκλειστικά των θυμάτων του trafficking

Στόχος 2.3: Συντονισμός

Ενέργεια 2.3: Για την προστασία, είτε νομική είτε παροχή περίθαλψης, ο συντονισμός των παραπάνω ενεργειών (Ενέργεια 2.1 και Ενέργεια 2.2) θα υλοποιείται από το Διοικητικό Τμήμα της κάθε Περιφέρειας (Τμήμα 1). Το συγκεκριμένο Τμήμα θα συνεργαστεί με τα ήδη υπάρχοντα έμπειρα και εξοικειωμένα με το φαινόμενο του trafficking λειτουργικά κέντρα, για την παροχή νομικής κάλυψης και περίθαλψης στα θύματα. Στη συνέχεια με εσωτερικό συντονισμό (μέσα στην ίδια Διεύθυνση), τα αρμόδια Τμήματα (Τμήμα 3-Νομικό και Τμήμα 2-Οικονομικό) θα επιληφθούν των ενεργειών τους (Μίχα, 2014, σελ.25-26).

Έργο 3: Αντιμετώπιση- Δίωξη

Στόχος 3.1: Συνεχής παρακολούθηση των Οδηγιών και των συστάσεων της ευρωπαϊκής ένωσης, για την εναρμόνιση- προσαρμογή του νομοθετικού πλαισίου των κρατών- μελών σχετικά με το φαινόμενο του trafficking.

Ενέργεια 3.1: Το Τμήμα 3- Νομικό της αρμόδιας περιφερειακής Διεύθυνσης για το trafficking, θα πρέπει να παρακολουθεί συνεχώς και αδιαλείπτως τις Οδηγίες της ευρωπαϊκής ένωσης προς υιοθέτηση από τα κράτη μέλη, καθώς και να εισηγείται προτάσεων σχετικών με τις συστάσεις της τελευταίας προς τα αρμόδια Υπουργεία, προς εφαρμογή.

Στόχος 3.2: Συνεχής αναθεώρηση της υπάρχουσας νομοθεσίας, ποινικοποίηση του αδικήματος της εμπορίας ανθρώπων και χαρακτηρισμός του trafficking ως οργανωμένο έγκλημα.

Ενέργεια 3.2: Το Τμήμα 3- Νομικό της αρμόδιας περιφερειακής Διεύθυνσης για το trafficking, προχωρά στον εντοπισμό των αδύνατων σημείων της υπάρχουσας νομοθεσίας στη χώρα μας καθώς και στην παρακολούθηση των οδηγιών και των συστάσεων της ευρωπαϊκής ένωσης σχετικά με το φαινόμενο. Κατόπιν τούτου, εισηγείται υλοποιήσιμων νομικών προτάσεων προς τα αρμόδια Υπουργεία, για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του φαινομένου (ΚΕ.ΣΥ.Δ.Ε.Π, 2011, σελ. 4-5).

Στόχος 3.3: Συντονισμός

Ενέργεια 3.3: Το Τμήμα 1- Διοικητικό της αρμόδιας περιφερειακής Διεύθυνσης για το trafficking, διεκπεραιώνει την επικοινωνία (έντυπη, ηλεκτρονική και τηλεφωνική) με τα αρμόδια Υπουργεία, μετά από εσωτερική συνεργασία με το Νομικό Τμήμα- Τμήμα 3 και αντιστρόφως και κοινοποιεί στις υπόλοιπες λειτουργικές μονάδες τις προτάσεις.

Έργο 4: Αξιολόγηση εφαρμογής υλοποίησης των Έργων

Στόχος 4.1: Αξιολόγηση των δράσεων όλων των παραπάνω Έργων.

Ενέργεια 4.1: Μετά τη συλλογή στοιχείων εφαρμογής των ενεργειών για την υλοποίηση των Έργων 1,2 και 3 ο Διευθυντής θα προχωρήσει σε σύσκεψη με τις ομάδες εργασίας όλων των Τμημάτων έτσι ώστε να αξιολογηθεί η αποτελεσματική εφαρμογή των ενεργειών που έγιναν για την υλοποίηση των προαναφερθέντων Έργων.

Στόχος 4.2: Επεξεργασία συλλεχθέντων στοιχείων για την εξαγωγή στατιστικών αποτελεσμάτων κατά τόπους

Ενέργεια 4.2: Στο Τμήμα 4- Μηχανοργάνωσης θα κατατίθενται όλα τα στοιχεία από την Ενέργεια 4.1, καθώς και όλα τα στοιχεία που κατέχει το Τμήμα 1-Διοικητικό. Αφού συγκεντρωθούν και μηχανογραφηθούν, θα τίθενται υπό επεξεργασία και θα μορφοποιούνται καταλλήλως έτσι ώστε να γίνει εφικτή η εξαγωγή ενός τελικού στατιστικού έργου.

Στόχος 4.3: Συντονισμός

Ενέργεια 4.3: Μετά την εξαγωγή των τελικών στατιστικών αποτελεσμάτων το συγκεντρωτικό στατιστικό έργο θα αποστέλλεται στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης (Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, 2014).

6. Συμπεράσματα

Διαφαίνεται μέσω της παρούσας διερεύνησης των εφαρμοζόμενων πολιτικών, ότι είναι πολύ δύσκολη η αντιμετώπιση του φαινομένου της εμπορίας ανθρώπων σε επίπεδο χώρας, μονομερώς. Επίσης, η εφαρμογή των πρακτικών διαχείρισης του trafficking στην Ελλάδα τόσο σε επίπεδο στρατηγικών όσο και σε επιχειρησιακών δράσεων, παρουσιάζεται ανεπαρκής. Ενώ σε θεωρητικό επίπεδο φαίνεται να οργανώνονται, προωθούνται και υλοποιούνται προγράμματα πρακτικών αντιμετώπισης και διαχείρισης του φαινομένου, ουσιαστικά σε πρακτικό επίπεδο το σύστημα παρουσιάζει τρωτά σημεία. Επίσης, αν και τα οικονομικά κονδύλια που χορηγούνται για την πρόληψη και αντιμετώπιση του trafficking στην Ελλάδα από την Ευρωπαϊκή Ένωση φαίνεται να απορροφούνται επαρκώς μέσω υλοποίησης προγραμμάτων, εντούτοις δεν εμφανίζονται ακόμη επίσημα αποτελέσματα τα οποία ελέγχουν και αξιολογούν αντικειμενικά την υλοποίηση των προγραμματισμένων δράσεων κατά του trafficking. Από την μελέτη των πολιτικών οδηγήμασε επίσης στο συμπέρασμα ότι όσον αφορά το trafficking στην Ελλάδα, δεν έχει αναπτυχθεί συνεχές και κυρίως προσανατολισμένο πάνω σε έργα στρατηγικό σχέδιο, το οποίο εφαρμόζεται, ενημερώνεται και προσαρμόζεται στα δεδομένα της χώρας σύμφωνα με τις μεταβολές και τις εξελίξεις που παρουσιάζονται στο φαινόμενο αυτό. Ειδικότερα ο συντονισμός και η επικοινωνιακή πολιτική σε θέματα που σχετίζονται με το φαινόμενο της εμπορίας ανθρώπων διαφαίνεται να κινείται σε χαμηλό επίπεδο καθώς η αποτελεσματικότητα των δράσεων δεν είναι η αναμενόμενη, γεγονός που καθιστά την ασκούμενη κριτική αρκούτσος τεκμηριωμένη.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Beare, M.E., (1997), “Corruption and organized crime: lessons from history”, *Crime, Law and Social Change*, 28(2), pp.155-72

Burke, R., (1999), *Project Management, Planning & Control Techniques*, NY: John Wiley & Sons Ltd.

- Davies J., *The role of migration policy and sustaining trafficking harm*, Migration Research Centre University of Sussex, <http://www.belgium.iom.int/STOPtrafficking/conference/Papers/OSLO.pdf>
- Emke-Poulopoulou I., (2001), “**Trafficking in Women and Children: Greece, a country of destination and trans**”, MMO Working Paper 2, references M.Beare, 1997, p.21-Ph.Williams, 1997a, pp.4-5.
- Frese E., (1998), *Grundlagen der Organisation: Konzept- Prinzipien - Strukturen*, 7 Aufl., Wiesbaden, Verlag Gabler
- International Organization for Migration (IOM), (2000)**, *There are Ways to Curb the Worldwide Traffic in Migrants*, Trafficking in Migrants, (Geneva, SWI) <http://www.iom.int/iom/publications/entry.htm>
- Jeong-Yeoul K., (2010) *The EU’s Fight against Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation: Recent Legislation and Measures, and Focal Points Requiring Attention*, Diss. Masaryk University
- Karakatsanis, N., M., and Swarts J., (2003)**, “**Migrant Women, Domestic Work and the Sex Trade in Greece: A Snapshot of Migrant Policy in the Making**”, *Greek Review of Social Research*, 110, pp. 239-270
- Konrad H., (2002), “**Trafficking in Human Beings: The Ugly Face of Europe**”, *Helsinki Monitor* 13(3), pp. 260-71
- MC Kinley B., Klekowski von Koppenfels A., Laczko F., (2001), “*Voluntary or forced, international migration is a global phenomenon that requires international cooperation among nations*”, FORUM for Applied Research and Public Policy
- Papanicolaou G., (2008)**, “**The Sex Industry, Human Trafficking and the Global Prohibition Regime: A Cautionary Tale from Greece**” *Trends in Organized Crime* 11(4), pp. 379-409
- Patta E., et. al., (2015), “*Trafficking as a major social issue. Rethinking the management policy and practise to face this phenomenon, with the implementation of projects oriented organisational structures and strategic processes*” **International Conference on Advances in Education and Social Sciences, 12-14 October 2015, Istanbul, Turkey**
- Salt J., (2000), “**Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective**”, *International Migration*, Volume 38 (3), pp. 31–56, Special Issue 1
- Triandafyllidou A., (2009), “**Greek Immigration Policy at the Turn of the 21st Century. Lack of Political Will or Purposeful Mismanagement?**” *European Journal of Migration and Law* 11, pp. 159-77
- “There Are Ways To Curb the Worldwide Traffic in Migrants”, (2000), http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/tm_21.pdf
- Trafficking in Migrants, Quarterly Bulletin, No. 21
- U.S. department of State, 2014, “**Trafficking in Persons**” <http://www.state.gov/documents/organization/226846.pdf> (Πρόσβαση 02 Οκτωβρίου 2016)
- Williams Ph., (1997)**, “**Trafficking in women and children: A market perspective**”, *Transnational Organized Crime, Volume 3 (4)*, pp. 145-170
- Wysocki K. R., (2014), *Effective Project Management: Traditional, Agile, Extreme*, 7th Edition, NY : John Wiley & Sons Ltd.

- Αγγελίδης Δ., (2014),** *``Υπηρεσία ασύλου. Από το ολόγελο στο λίγο καλύτερα``*, Η εφημερίδα των συντακτών, 21 Δεκεμβρίου 2014
- Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας Κλάδος Ασφάλειας Διεύθυνση Δημόσιας Ασφάλειας (ΚΕ.ΣΥ.Δ.Ε.Π.), (2011),** *Έκθεση για το οργανωμένο έγκλημα στην Ελλάδα*
- Βαρτελάτου Ρ., (2013),** *Human Trafficking Μια σύγχρονη μορφή δουλείας*, Διαθέσιμο από το δικτυακό τόπο: <http://psychografimata.com/3165/human-trafficking/>, (πρόσβαση 12 Οκτωβρίου 2014)
- Γραφείο για την παρακολούθηση και την καταπολέμηση της εμπορίας και διακίνησης ανθρώπων, 2014,** *Έκθεση για την Εμπορία και Διακίνηση Ανθρώπων*, http://photos.state.gov/libraries/greece/325288/pdf/Greece_Final_Published_TIP_Report_GR_EEK.pdf, (πρόσβαση 13 Οκτωβρίου 2015)
- Γραφείου παρακολούθησης και καταπολέμησης της εμπορίας και διακίνησης, ανθρώπων, έκθεση 2015** http://photos.state.gov/libraries/greece/325288/pdf/Greece_Final_Published_TIP_Report_GREEK.pdf
- Δεσφινιώτου Ρ. (1999),** *Εμπορία ανθρώπων: Συνοπτική περιγραφή της γενικής κατάστασης στην Ελλάδα κατά το έτος 1999*, Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας, Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, Αθήνα
- Διεθνής Αμνηστία, (2013),** *``Επικίνδυνη πρόσβαση. Ζωή σε κίνδυνο στην πύλη της Ευρώπης``*, http://www.amnesty.org.gr/wp-content/uploads/2013/07/Enter-at-your-peril_briefing.pdf (πρόσβαση 06 Οκτωβρίου 2014)
- Διεθνής Αμνηστία, (2014),** *``Κράτος εν κρίσει: Κουλτούρα κακομεταχείρισης και αιτιωροπίας στην ελληνική αστυνομία``*, <http://www.amnesty.org.gr/recordings-of-amnesty-internationals-presence-support-structures-for-victims-of-trafficking-and-domestic-violence> (πρόσβαση 06 Οκτωβρίου 2014)
- Ελευθεροτυπία, 24.7.2002,** *``Εμπόριο λευκής σαρκός με τη διευκόλυνση της αστυνομίας``*
- Ελευθεροτυπία, 1.3.2002,** *``Δημοτική βιομηχανία παράνομων αδειών``*
- Έθνος, 1.12.1995,** *``Φουντώνει η διαφθορά. Νοοί στην αστυνομία``*
- ``Εθνικό Σχέδιο Δράσης κατά της βίας των γυναικών, των παιδιών και του trafficking, 2009``*, <http://news.in.gr/greece/article/?aid=1078774>
- Ελληνική Αστυνομία, (2005),** *``Τα εγκληματικά δίκτυα στην Ελλάδα``*, Επίσημη Έκθεση για το οργανωμένο έγκλημα στην Ελλάδα, **σελ. 10-14, σελ. 26-27.**
- Έμκε – Πουλοπούλου Ι., (2002),** *``Παράνομη διακίνηση και εμπορία γυναικών και παιδιών στις χώρες της ΕΕ. Η περίπτωση της Ελλάδας``*, Επιστημονική Ημερίδα, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Αθήνα
- Κασιμάτη Κ., (2003),** *Κοινωνικός Σχεδιασμός και Αξιολόγηση – Μέθοδοι και πρακτικές*, Αθήνα, Εκδόσεις Gutenberg
- Κόφφας Σ., (2011),** *Σχέδιο λειτουργίας κοινωνικής υπηρεσίας για ανήλικους ασυνόδευτους αλλοδαπούς στο Μόναχο της Γερμανίας, Κοινωνική Εργασία, 102, σελ. 95-110*
- Λάγγαρης (2008),** *``Trafficking : Το δουλεμπόριο του 21ου αιώνα``*, <http://www.elesme.gr/elesmegr/periodika/t46/t4606.html> (πρόσβαση 12 Νοεμβρίου 2013).

- Λαζος Γρ. (2002)**, *Πορνεία και διεθνική σωματεμπορία στη σύγχρονη Ελλάδα - Η εκδιδόμενη*, Καστανιώτης
- Μίχα Ε., (2014)**, *Πρακτικός νομικός οδηγός για την αντιμετώπιση της εμπορίας ανθρώπων*, http://stoptrafficking.gr/images/information_material/Stop%20Trafficking_nomikos_odigos_A5_PRINT.pdf, (πρόσβαση 06 Οκτωβρίου 2016)
- Ξυγκάκη Ζ., και Σαμαντούρα Β., (2013)**, *Human Trafficking Το σύγχρονο Δουλεμπόριο*, Ερευνητική εργασία Α' τετραμήνου, σελ. 33-35
- Παπακώστα Κ., (2014)**, *Τrafficking: το πολλαπλό πρόσωπο του κοινωνικού αποκλεισμού*, <http://www.academia.edu/553876/Trafficking> (πρόσβαση 05 Νοεμβρίου 2014)
- Ταμιχτούς Ι., (2008)**, *Το έγκλημα της παράνομης διακίνησης και εκμετάλλευσης ανθρώπων. Μια συνοπτική παρουσίαση του ζητήματος*, Ποινικό Δίκαιο 10/2008 (ΕΤΟΣ 11ο)
- Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, ΕΣΠΑ 2007-2013**, *Δράσεις καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων (Trafficking)*, <http://www.espa.gr/el/Pages/ProclamationsFS.aspx?item=2369>, (πρόσβαση 12 Φεβρουαρίου 2014)
- Υπουργείο Δικαιοσύνης, Γενική Γραμματεία διαφάνειας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων, (2013)**, *Ανθρώπινα Δικαιώματα Εθνικό Σχέδιο Δράσης*, Αθήνα, <http://www.opengov.gr/ministryofjustice/?p=4941> (πρόσβαση 10 Σεπτεμβρίου 2014)
- Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, Ελληνική Αστυνομία, (2006)**, *Σχέδιο δράσης ΙΛΑΕΙΡΑ* http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=1717&Item (πρόσβαση : 12 Οκτωβρίου 2014)
- Φραγκέτη Κ. & Κροκίδα Μ., 2016**, *Νομική προσέγγιση της βίας κατά των γυναικών*, <http://www.dstripolis.gr/content/%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CE%AD%CE%B3%CE%B3%CE%B9%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B2%CE%AF%CE%B1%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%AC-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CE%B3%CF%85%CE%BD%CE%B1%CE%B9%CE%BA%CF%8E%CE%BD>, (πρόσβαση, 25 Σεπτεμβρίου 2016)
- Πως θα εφαρμόσετε μια Ανάλυση SWOT στην επιχείρησή σας (2016)**, <http://epixeirein.gr/2009/07/31/swot-analysis-efarmogi/> (πρόσβαση, 18 Σεπτεμβρίου 2016)

Κείμενα Γνώμης / Ερευνητικά Κείμενα:

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΑΠΟΘΕΜΑΤΙΚΩΝ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ, 1934-1990

Δρ. Μέμος Κωνσταντίνος

ΕΔΙΠ Τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής Παντείου Πανεπιστημίου

Περίληψη

Η κεντρική επιδίωξη της έρευνας επικεντρώνεται στη διερεύνηση και αποτύπωση της ιστορικής εξέλιξης των αποθεματικών (ρευστών διαθεσίμων) του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης (ΣΚΑ) στη χώρα μας. Τα αποθεματικά του ΣΚΑ, ως πηγή εσόδων, συμβάλλουν ενεργά στη βιωσιμότητα του Συστήματος και στην αύξηση των παροχών προς τους ασφαλισμένους. Ιστορικά η διαχείριση των αποθεματικών ξεκινά το 1934 με το νόμο Ν.6298/1934 ίδρυσης του ΙΚΑ και τερματίζει το 1990 με το νόμο Ν. 1902/1990 που προβλέπει την επένδυση των αποθεματικών σε διαφοροποιημένα χαρτοφυλάκια, Α/Κ και μετοχές. Από το 1990 και μετά, μια με σειρά από νόμους και διατάξεις άλλαξε το συντηρητικό πλαίσιο διαχείρισης, και η διαχείριση από παθητική μετεξελίχθηκε σε ενεργητική. Στο πλαίσιο αυτό η έρευνα εστιάζεται στα έσοδα των Ταμείων από ασφαλιστικές εισφορές, στις τοποθετήσεις των αποθεματικών των ασφαλιστικών οργανισμών καθώς επίσης και στις αποδόσεις που αυτές επέφεραν.

Λέξεις κλειδιά: *Ιστορική εξέλιξη αποθεματικών του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, Ασφαλιστικά Ταμεία, Κοινωνική ασφάλιση, Κοινωνική Πολιτική.*

Abstract

The main thrust of the research is focused on exploring and surveying the historical development of cash reserves of the Social Security System in our country. Historically the reserve

management begins in 1934 with the law N.6298 / 1934 establishing the IKA and ends in 1990 with the law N. 1902/1990, which provides for investment in stocks in diversified portfolios, Mutual Funds and shares. From 1990 onwards, with a series of laws and regulations changed the conservative management framework and management evolved from passive to active. In this context, the research focuses on revenue of funds from insurance contributions, reserves placements of insurance organizations as well as at the prices they brought.

Keywords: *Historical development of reserves of the Social Security System, Social Security funds, Social security, Social Policy.*

1. Εισαγωγή

Τα συνταξιοδοτικά συστήματα, ανεξάρτητα από το σύστημα χρηματοδότησης, κυρίως τα πρώτα χρόνια λειτουργίας τους, συγκεντρώνουν αποθεματικά κεφάλαια. Όταν οι δαπάνες είναι μικρότερες από τις εισφορές, τότε δημιουργείται ένα αποθεματικό κεφάλαιο. Ανάλογα του βαθμού ρευστότητας, διακρίνονται σε βραχυπρόθεσμα (ταμειακή διαχείριση), και σε μακροπρόθεσμα τα οποία μπορούν να επενδυθούν σε ακίνητα και σε κινητές αξίες (ομόλογα, μετοχές). Στη χώρα μας ξεκίνησαν συσσωρεύοντας πλεονάσματα όμως με την πάροδο του χρόνου τα διαθέσιμα των ταμείων εξανεμίσθηκαν και τα πλεονάσματα μετατράπηκαν σε ελλείμματα.

Τα **αποθεματικά της κοινωνικής ασφάλισης** είναι το σύνολο των αποθεματικών των συστημάτων κύριας και επικουρικής σύνταξης. Η μερική ή πλήρη κεφαλαιοποίησή τους δημιουργούν υψηλό όγκο αποθεματικών κεφαλαίων.

Τα αποθεματικά των ασφαλιστικών ταμείων προέρχονται από εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών και έχουν στόχο να χρησιμοποιηθούν στην πορεία της ασφαλιστικής περιόδου των ασφαλισμένων, είτε ως παροχές σε είδος και σε χρήμα, είτε ως συντάξεις στη συνταξιοδοτική περίοδο. Είναι ένα αναβαλλόμενο καταναλωτικό κεφάλαιο που θα χρησιμοποιηθεί κατά τη διάρκεια ζωής του ασφαλισμένου και πολλές φορές και μετά από αυτή. Επιπρόσθετα μπορούν να χρησιμοποιούνται για την εξισορρόπηση μακροχρόνιων φαινομένων όπως δημογραφική γήρανση και το baby boom. Για τη χρηματοδότηση αυτών των φαινομένων το ΣΚΑ θα χρειαστεί επιπρόσθετα κεφάλαια. Εάν υπάρχει αποθεματικό κεφάλαιο μπορεί το σύστημα να καλύψει τις επιπρόσθετες υποχρεώσεις αλλιώς θα πρέπει να βρει νέους πόρους χρηματοδότησης ώστε να διασφαλισθεί η ισορροπία στο σύστημα. Τα αποθεματικά κεφάλαια σε μια τέτοια περίπτωση εξασφαλίζουν την κοινωνική συνοχή μεταξύ των γενεών.

Σε ιδιωτικά συστήματα το ύψος των συντάξεων είναι συνάρτηση των επενδυτικών αποδόσεων των υπό διαχείριση αποθεματικών κεφαλαίων. Μια επιτυχημένη διαχείριση των αποθεματικών σε βάθος χρόνου έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των συντάξεων. Σε συστήματα κοινωνικής ασφάλισης χρηματοδοτούμενα με το διανεμητικό σύστημα, εξακολουθεί να είναι πολύ σημαντική, γιατί εκτός από την αύξηση των συντάξεων, μπορεί να οδηγήσει και στη μείωση των εισφορών των ασφαλισμένων.

Ιστορικά η διαχείριση των αποθεματικών του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης ξεκινά το

1934 με το νόμο Ν.6298/1934 ίδρυσης του ΙΚΑ και τερματίζει το 1990 με το νόμο Ν. 1902/1990 που προβλέπει την επένδυση των αποθεματικών σε διαφοροποιημένα χαρτοφυλάκια, Α/Κ και μετοχές. Μέχρι το 1990 τα αποθεματικά (ρευστά διαθέσιμα) των Ασφαλιστικών Ταμείων επενδύονταν στην ΤτΕ, σε άτοκες βραχυπρόθεσμες καταθέσεις σε εμπορικές τράπεζες, σε έντοκα γραμμάτια ελληνικού δημοσίου και σε ομόλογα. Από το 1990 και μετά, μια με σειρά από νόμους και διατάξεις άλλαξε το συντηρητικό πλαίσιο διαχείρισης, και η διαχείριση από παθητική μετεξελίχθηκε σε ενεργητική.

Η μακροχρόνια βιωσιμότητα του ΣΚΑ βασίζεται στη χρηματοδότηση έτσι ώστε να μπορεί να εξυπηρετεί τις υποχρεώσεις του. Στις περισσότερες χώρες η εισροή πόρων περιλαμβάνει τις εισφορές των εργαζομένων, των εργοδοτών και την επιχορήγηση του κράτους προς το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Υπάρχει επίσης και μία κατηγορία «λοιπών εσόδων» η οποία πρέπει τουλάχιστον εν μέρει να περιλαμβάνει έσοδα από την αξιοποίηση της περιουσίας των ασφαλιστικών οργανισμών.

2. Ιστορική εξέλιξη των Αποθεματικών της Κοινωνικής Ασφάλισης

Ιστορικά η διαχείριση των αποθεματικών ξεκινά το 1934 με το νόμο Ν.6298/1934 ίδρυσης του ΙΚΑ και τερματίζει το 1990 με το νόμο Ν. 1902/1990 που προβλέπει την επένδυση των αποθεματικών των ασφαλιστικών Ταμείων σε διαφοροποιημένα χαρτοφυλάκια και μετοχές, πέραν των κρατικών ομολόγων και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας.

Το άρθρο 14 του Ν. 6298/1934 για την τοποθέτηση κεφαλαίων αναφέρει ότι τα διαθέσιμα κεφάλαια του Ιδρύματος δύνανται να επενδύονται σε χρεόγραφα του κράτους ή σε κινητές αξίες εγγυημένες από αυτό, ή να διατίθενται για την απόκτηση προσοδοφόρων ακινήτων, είτε προς χορήγηση δανείων επί πρώτη υποθήκη. Τέλος υπό την εγγύηση του κράτους σε δάνεια για την εκτέλεση έργων γενικότερης χρησιμότητας για την εθνική οικονομία.

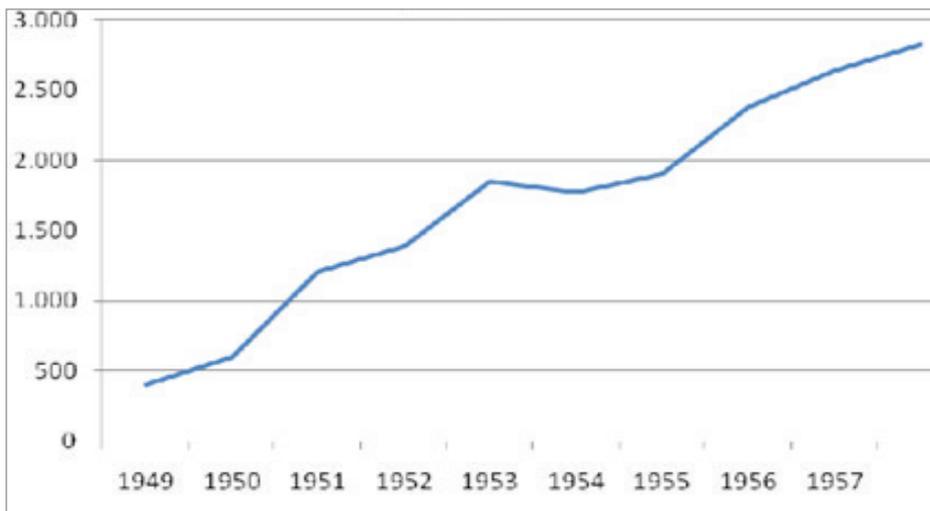
Η ταμειακή διαχείριση των αποθεματικών των ασφαλιστικών Ταμείων θεσμοθετείται με το νόμο Α.Ν. 1611/50, το Ν. 1846/51 και με το Ν.Δ. 2999/54. Το 1950 με το Α.Ν. 1611/50 (άρθρο 1 και άρθρο 2) τα αποθεματικά των Ταμείων κατατίθενται το 1951 σε δεσμευμένο λογαριασμό στην Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ) «Ειδικός Λογαριασμός Διαχειρίσεως Διαθεσίμων Δημοσίων Οργανισμών» και η ΤτΕ ορίζεται διαχειριστικό όργανο. Το ύψος της απόδοσης ορίζονταν από τη Νομισματική Επιτροπή. Με το Ν. 1846/51 (άρθρο 18) προβλέπεται η επένδυση σε οικοδομικά προγράμματα και αναδιάρθρωση του ΙΚΑ και των παρεχόμενων υπηρεσιών του προς τους ασφαλισμένους. Το 1954 με το Ν.Δ. 2999/54 και την Εγκύκλιο της Τράπεζας Ελλάδος (22.9.54) παρέχεται η δυνατότητα ανάθεση της ταμειακής διαχείρισης σε τράπεζα ή σε τραπεζικό οργανισμό (μόνο ένας τραπεζικός λογαριασμός), η οποία περιορίζεται αποκλειστικά και μόνο στην είσπραξη και πληρωμή των τακτικών εσόδων και δαπανών, ενώ ανά δεκαπενθήμερο, εφόσον προκύπτει πλεόνασμα, μεταφέρεται υποχρεωτικά στον δεσμευμένο λογαριασμό της Τράπεζας Ελλάδος.

Όσον αφορά την ιστορική εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου επενδύσεων ψηφίζεται το Ν.Δ. 3754/57 σύμφωνα με το οποίο επιτρέπεται στα ασφαλιστικά ταμεία να επενδύουν έντοκα γραμ-

μάτια του Ελληνικού Δημοσίου, μετά από έγκριση της Νομισματικής Επιτροπής. Το 1985 με το Ν.Δ 3856/58 δίνεται η δυνατότητα αποδέσμευσης κονδυλίων για επενδύσεις από τους λογαριασμούς διαχείρισης, μετά από απόφαση της Νομισματικής Επιτροπής και το 1986 με το Ν. 1646/86 δίνεται η δυνατότητα επένδυσης και σε ομόλογα του Ελληνικού Δημοσίου.

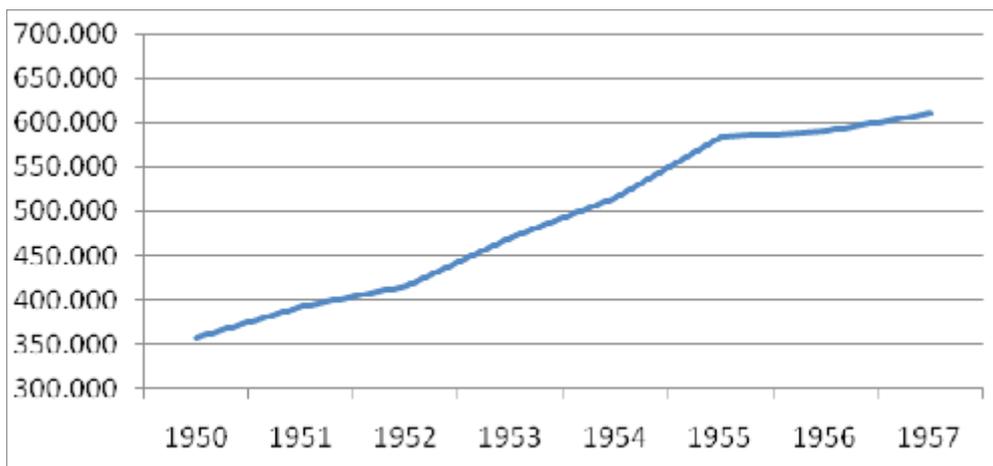
Από το 1950 μέχρι το 1960 οι Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης και ιδιαίτερα το ΙΚΑ παρουσίαζαν μία πολύ μεγάλη αύξηση των ασφαλισμένων με αποτέλεσμα και την αυξητική εξέλιξη των εσόδων τους.

Διάγραμμα 1: Σύνολο εισφορών προς τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, 1949-1957



Πηγή: Ε.Σ.Υ.Ε., Στατιστικό δελτίο 2005.

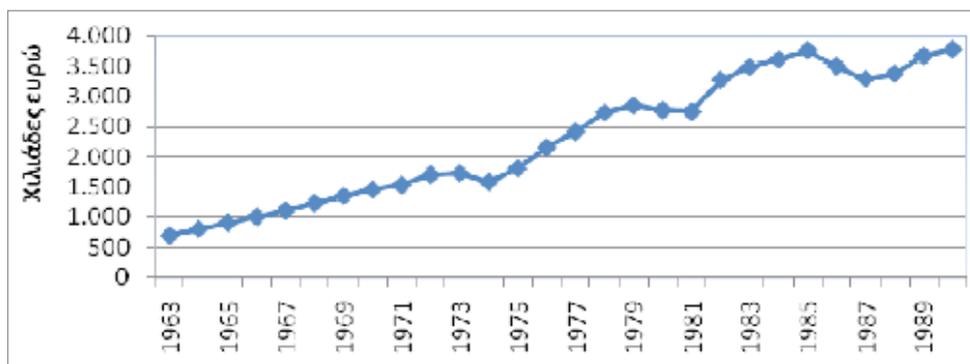
Διάγραμμα 2: Εξέλιξη άμεσα ασφαλισμένων ΙΚΑ, 1950- 1957



Πηγή: Γενική Διεύθυνση οικονομοτεχνικών μελετών, Διεύθυνση αναλογιστικών μελετών και στατιστικής, Στατιστικό δελτίο 2005.

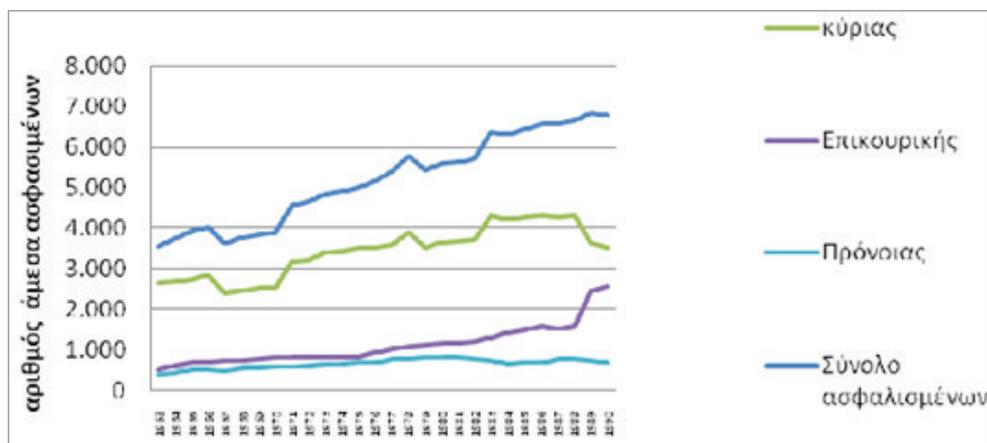
Και τα χρόνια που ακολούθησαν συνεχίστηκε η αύξηση των ασφαλισμένων και κατ' επέκταση και των εσόδων των Ταμείων.

Διάγραμμα 3: Σύνολο εισφορών προς τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, 1963-1990



Πηγή: ΕΣΥΕ - Στατιστική επετηρίδα, 1990.

Διάγραμμα 4 Εξέλιξη ασφαλισμένων Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης, 1963-1990



Πηγή : ΕΣΥΕ - Στατιστική επετηρίδα, 1990.

Η οικονομική ανάπτυξη που συντελέστηκε στην Ελλάδα την περίοδο εκείνη είχε ως αποτέλεσμα, όπως διαπιστώνουμε και από τα διαγράμματα, τη μεγάλη αύξηση των ασφαλισμένων και κατ' επέκταση και των εισφορών προς το ΣΚΑ. Αποτέλεσμα αυτού η δημιουργία μεγάλου αποθεματικού κεφαλαίου για το Σύστημα. Το 1950 οι υποχρεωτικές καταθέσεις στην ΤτΕ ήταν 450 δις δραχμές, οι καταθέσεις όψεως 72 δις δραχμές και η συνολική αξία των αποθεματικών των ασφαλιστικών φορέων 522 δις δραχμές.

Από το 1950 και έως το 1973 τα αποθεματικά κατετίθεντο υποχρεωτικά στην Τράπεζα της Ελλάδος, βάσει του Ν. 1611/50, με επιτόκιο 4%, κατά πολύ μικρότερο από τον πληθωρισμό. Το κράτος τα αξιοποιούσε ενισχύοντας άμεσα τομείς όπως η γεωργία και η εργατική κατοικία, αλλά

και έμμεσα εφόσον το Δημόσιο δάνειζε με κεφάλαια χαμηλού ή μηδενικού κόστους ολόκληρη την οικονομική δραστηριότητα της χώρας. Ουσιαστικά τα ταμεία και τα αποθεματικά τους βάσει νόμων ήταν (και παραμένουν) τμήμα του κρατικού προϋπολογισμού είτε προς όφελος τους, εφόσον το Δημόσιο καλύπτει πάντα όλα τα διαχειριστικά τους ελλείμματα, είτε εις βάρος τους, εφόσον εκμεταλλεύεται τους συσσωρευμένους πόρους τους. Βαθμιαία έγιναν μια σειρά από δευτερεύουσες αλλαγές στο τρόπο διαχείρισης και κατόρθωσαν την εξασφάλιση πράγματι υψηλού επιτοκίου. Όμως, παρά τη βελτίωση της απόδοσής τους η λογική του ελέγχου δεν μετακινήθηκε. Εξετάζοντας μια χρονολογική σειρά 42 ετών, από το 1950 έως το 1991 παρατηρείται απόκλιση αποδόσεων των επενδεδυμένων κεφαλαίων, γεγονός που επηρέασε τη δομή, τη λειτουργία και τη προοπτική των ασφαλιστικών φορέων και ταυτόχρονα αλλοίωσε τα χαρακτηριστικά τους σε σχέση με τα αρχικά τους γνωρίσματα¹.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται τα υπόλοιπα των λογαριασμών από κάθε κατηγορία τοποθετήσεων στην Τράπεζα Ελλάδος στη βάση κάθε ημερολογιακού έτους. Αρχικά οι τοποθετήσεις ήταν μόνο σε καταθέσεις σύμφωνα με το Ν. 1611/50 και σε άτοκες καταθέσεις όψεως. Από το 1963 και σε πολύ μικρά ποσά υπήρξαν καταθέσεις σε Ε.Γ.Ε.Δ. και από το 1986 σε ομόλογα.

Πίνακας 1: Τοποθετήσεις αποθεματικών ασφαλιστικών οργανισμών 1950-1990 στην Τ.τ.Ε.

(Τα ποσά είναι υπόλοιπα των διαφορετικών κατηγοριών τοποθετήσεων στο τέλος κάθε ημερολογιακού έτους) (εκατ. δρχ.)

Τέλος έτους	Υποχρεωτικές καταθέσεις Ν.1611/50	Καταθέσεις όψεως	Τοποθετήσεις σε έντοκα γραμμάτια Ελληνικού Δημοσίου	Τοποθετήσεις σε ομόλογα Ελληνικού Δημοσίου	Repos	Συνολική αξία αποθεματικών ασφαλιστικών φορέων
1950	450	72	-	-	-	522
1951	590	86	-	-	-	676
1952	650	93	-	-	-	743
1953	798	133	-	-	-	931
1954	1.180	163	-	-	-	1.343
1955	1.504	197	-	-	-	1.701
1956	1.835	215	-	-	-	2.050
1957	2.164	274	-	-	-	2.438
1958	2.379	339	-	-	-	2.718
1959	2.641	361	-	-	-	3.002
1960	2.918	623	-	-	-	3.541
1961	3.951	797	-	-	-	4.748

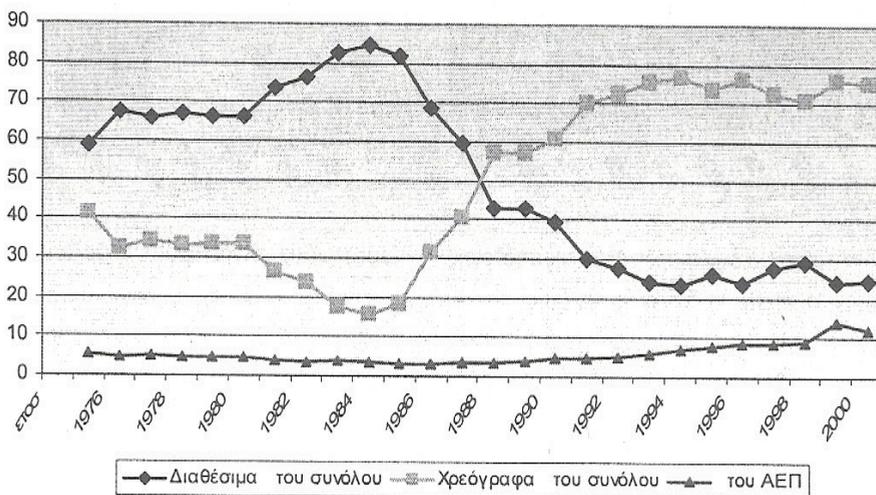
1. Ρούπας, Θ. (2010). Ιστορική αποτίμηση και ο ρόλος των αποθεματικών στο ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα. Τόμος NB, Εργαστήριο Δημογραφικών και Κοινωνικών Αναλύσεων Ε.Δ.Κ.Α. Ανακτήθηκε από <http://www.demography-lab.prd.uth.gr/About-gr.asp>

Τέλος έτους	Υποχρεωτικές καταθέσεις Ν.1611/50	Καταθέσεις όψεως	Τοποθετήσεις σε έντοκα γραμμάτια Ελληνικού Δημοσίου	Τοποθετήσεις σε ομόλογα Ελληνικού Δημοσίου	Repos	Συνολική αξία αποθεματικών ασφαλιστικών φορέων
1962	4.881	665	-	-	-	5.546
1963	4.983	712	50	-	-	5.745
1964	5.289	915	250	-	-	6.454
1965	5.915	1.058	250	-	-	7.223
1966	6.572	1.028	250	-	-	7.850
1967	7.271	1.168	400	-	-	8.839
1968	8.286	1.414	393	-	-	10.093
1969	10.453	1.615	280	-	-	12.348
1970	12.610	1.667	250	-	-	14.527
1971	14.469	2.181	250	-	-	16.900
1972	18.937	2.633	100	-	-	21.670
1973	23.340	2.794	100	-	-	26.234
1974	28.285	2.243	205	-	-	30.733
1975	30.765	2.732	4.186	-	-	37.683
1976	37.423	4.243	5.432	-	-	47.098
1977	49.521	5.344	6.649	-	-	61.514
1978	59.227	6.064	7.136	-	-	72.427
1979	70.652	7.186	9.260	-	-	87.098
1980	77.397	8.799	11.737	-	-	97.933
1981	87.500	11.628	9.610	-	-	108.738
1982	103.363	15.382	10.804	-	-	129.549
1983	134.962	19.801	12.800	-	-	167.563
1984	145.254	24.255	24.917	-	-	194.426
1985	149.457	28.083	47.452	-	-	224.992
1986	155.269	31.075	83.920	1.900	-	272.164
1987	160.590	50.227	127.825	18.100	-	356.742
1988	168.999	48.893	191.192	20.600	-	429.684
1989	209.606	62.137	223.602	68.778	-	564.123
1990	266.127	69.596	293.507	125.109	-	754.339

Πηγή: Τράπεζα Ελλάδος * Προϋπολογιστικά στοιχεία, 1950-1990.

Στο παρακάτω διάγραμμα παρατηρείται ότι οι καταθέσεις (διαθέσιμα ως καταθέσεις όψεως) στη χρονική περίοδο 1975-1987 αποτελούν τη κύρια μορφή επένδυσης, με διακύμανση από 59% έως 85% το 1984, ενώ από το 1988 η πρακτική αυτή αντιστρέφεται και τα χρεόγραφα αποκτούν ιδιαίτερη βαρύτητα.

Διάγραμμα 5: Αποθεματικά και αποδόσεις Ασφαλιστικών Ταμείων 1975-1990



Πηγή: Κοινωνικοί Προϋπολογισμοί 1976-1990.

Πίνακας 2: Αποθεματικά και αποδόσεις Ασφαλιστικών Ταμείων 1975-1990

Έτος	Διαθέσιμα	% του συνόλου	Χρεόγραφα	% του συνόλου	Σύνολο	% του ΑΕΠ	Πρόσοδοι διαθεσίμων	Πρόσοδοι χρεογράφων
1975	24,3	58,69%	17,1	41,31%	41,4	5,27%	1,00	0,35
1976	30,8	67,54%	14,7	32,46%	45,5	4,65%	(5,76%) 1,40	(2,34%) 0,40
1977	38,4	65,75%	20,0	34,25%	58,4	5,10%	(4,22%) 1,30	(3,40%) 0,50
1978	45,6	66,96%	22,5	33,04%	68,1	4,87%	(4,43%) 1,70	(2,50%) 0,50
1979	53,7	66,37%	27,3	33,63%	81,0	4,67%	(5,26%) 2,40	(2,67%) 0,60
1980	62,4	66,31%	31,7	33,69%	94,1	4,52%	(7,82%) 4,20	(2,93%) 0,80
1981	72,0	73,54%	25,9	26,46%	97,9	3,93%	(10,42%) 6,50	(3,15%) 1,00
1982	86,7	76,18%	27,2	23,82%	113,9	3,63%	(11,11%) 8,00	(6,95%) 1,80
1983	122,1	82,59%	25,6	17,41%	147,7	3,95%	(11,07%) 9,60	(9,56%) 2,60
1984	132,7	84,57%	24,3	15,43%	157,0	3,38%	(9,75%) 11,90	(11,30%) 2,90
1985	150,9	81,78%	33,7	18,22%	184,6	3,25%	(13,41%) 17,80	(15,64%) 3,80
1986	145,5	68,40%	67,2	31,60%	212,7	3,14%	(14,45%) 21,80	(13,95%) 4,70
1987	158,3	59,53%	107,6	40,47%	265,9	3,48%	(16,84%) 24,50	(16,67%) 11,20
1988	140,5	42,86%	187,3	57,14%	327,8	3,53%	(14,04%) 22,23	(19,05%) 20,50
1989	179,0	42,69%	240,2	57,31%	419,2	3,79%	(16,31%) 22,91	(15,86%) 29,70
1990	239,7	39,17%	371,9	60,83%	611,6	4,58%	(13,97%) 25,00	(17,94%) 43,10

Πηγή: Κοινωνικοί Προϋπολογισμοί, 1976-1990.

Οι αποδόσεις των επιτοκίων καταθέσεων σε λογαριασμό ταμειευτηρίου και των προθεσμιακών καταθέσεις παρουσιάζονται στο παρακάτω διάγραμμα Από το 1973-1991, οι πραγματικές αποδόσεις των καταθέσεων ταμειευτηρίου, αλλά και όλων των άλλων καταθετικών λογαριασμών, ήταν συνεχώς αρνητικές (έως και 18% το 1974). Την ίδια περίοδο η Ελλάδα αποτελούσε τη μοναδική χώρα στην Ε.Ε. και στον Ο.Ο.Σ.Α. που είχε αρνητικά πραγματικά επιτόκια καταθέσεων. Επίσης το μέσο επιτόκιο σταθερής απόδοσης ήταν πάντα μεγαλύτερο από το μέσο επιτόκιο των επενδεδυμένων κεφαλαίων των Ταμείων. Οι αρνητικές αποδόσεις των καταθέσεων στέρησαν από το Σύστημα πολύ μεγάλα κεφάλαια.

Σύμφωνα με τον Κοινωνικό προϋπολογισμό του έτους 1990 τα αποθεματικά των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης ήταν 555 δις δρχ. Το 1989 σε σύνολο αποθεματικών 450,9 δις δρχ. η χρηματική αξία των ακινήτων ήταν 31,6 δις δρχ., των καταθέσεων 179 δις δρχ. και των χρεογράφων 240,3 δις δραχμές. Το συνολικό χρέος των Ταμείων είναι 870 δις δραχμές².

2. Θωμαδάκης, Σ., Ρομπόλης, Σ. & Σακελλαρόπουλος, Θ. (1992). Το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα. Αθήνα: Οικονομικό Επιμελητήριο της Ελλάδος

Πίνακας 3 Συγκρίσεις επιτοκίων επενδεδυμένων κεφαλαίων στην ΤτΕ και επιτοκίων της αγοράς, 1950-1990

Έτος	Ε.Γ.Ε.Δ (12μηνια)	Ονομα- στικό επιτόκιο προθε- σμακών κατα- θέσεων (12 μηνών)	Ομολογιακά δάνεια & Ομολογίες	Μέσο επιτόκιο αγοράς (σταθερής απόδοσης) ¹⁴	Μέσο επιτόκιο ¹⁵ επενδεδυμένων κεφαλαίων στην Τ.τ.Ε.	Διαφορά επιτοκίου αγοράς (σταθερής απόδοσης) & επιτοκίων Τ.τ.Ε.	Ετήσια απόδοση Χ.Α.Α. από μεταβολή του Γενικού Δείκτη (μεταβολή τέλους έτους)
1950	-	10,00	-	10,00 (7,9)	3,45	6,55	-
1951	-	10,00	-	10,00 (12,6)	3,49	6,51	-
1952	-	10,00	-	10,00 (5,1)	3,50	6,50	-
1953	-	10,00	-	10,00 (9,0)	3,43	6,57	-
1954	-	10,00	-	10,00 (7,0)	3,51	6,49	-
1955	-	10,00	-	10,00 (5,8)	3,54	6,46	-0,2
1956	-	10,00	-	10,00 (3,6)	3,58	6,42	-7,9
1957	-	10,00	9,46	9,73 (2,3)	3,55	6,18	11,4
1958	7,00	9,00	8,78	8,26 (1,4)	3,50	4,76	7,0
1959	7,00	8,00	9,14	8,05 (2,3)	3,52	4,53	12,8
1960	5,67	6,00	8,70	6,79 (1,7)	3,30	3,49	58,8
1961	5,21	6,50	8,49	6,73 (1,8)	3,33	3,40	61,0
1962	5,25	6,50	7,93	6,56 (-0,3)	3,52	3,04	-2,8
1963	5,25	6,00	8,28	6,51 (3,0)	3,51	3,00	-9,3
1964	5,25	6,00	8,47	6,57 (0,9)	3,47	3,10	2,2
1965	5,25	6,00	7,83	6,36 (3,0)	3,45	2,91	4,59
1966	5,50	6,50	7,76	6,59 (4,9)	3,52	3,07	7,02
1967	6,00	6,50	8,24	6,91 (1,7)	3,54	3,37	5,74
1968	6,00	6,50	8,17	6,89 (0,3)	3,50	3,39	38,76
1969	6,00	6,50	8,46	6,99 (2,5)	3,51	3,48	116,76
1970	6,00	6,50	8,09	6,86 (3,0)	3,57	3,29	2,84
1971	6,00	7,50	8,11	7,20 (3,0)	3,51	3,69	-1,75
1972	6,00	7,50	7,68	7,06 (4,3)	3,53	3,53	206,38
1973	6,88	9,00	-	7,94 (15,5)	4,38	3,56	9,74
1974	9,13	11,00	-	10,07 (26,9)	4,66	5,41	-13,28
1975	9,50	10,50	-	10,00 (13,4)	5,28	4,72	-1,05
1976	9,75	9,50	-	9,63 (13,3)	5,69	3,94	3,36
1977	8,25	9,50	-	8,88 (12,2)	5,82	3,06	14,71
1978	9,42	11,30	-	10,36 (12,5)	7,11	3,25	-8,87
1979	11,58	13,40	-	12,49 (19,0)	10,21	2,28	-16,86
1980	14,25	16,00	-	15,13 (24,9)	10,77	4,36	-1,57
1981	14,25	16,00	-	15,13 (24,5)	10,58	4,55	-13,40
1982	15,25	16,00	-	15,63 (21,1)	10,43	5,20	7,85
1983	15,25	16,00	-	15,63 (20,2)	12,13	3,50	-37,58
1984	17,77	16,90	-	17,34 (18,5)	13,45	3,89	1,54
1985	18,42	17,00	ΟΜΟΛΟΓΑ (3ετή)	17,71 (19,3)	13,65	4,06	19,93
1986	18,50	17,00	20,00	18,50 (23,0)	14,17	4,33	46,34
1987	19,00	17,10	20,00	18,70 (16,4)	13,77	4,93	162,27
1988	19,21	17,30	20,00	18,84 (13,5)	14,40	4,44	2,64
1989	19,04	17,30	22,00	19,45 (13,7)	16,64	2,81	64,25
1990	23,00	19,30	24,50	22,27 (20,4)	18,91	3,36	102,87

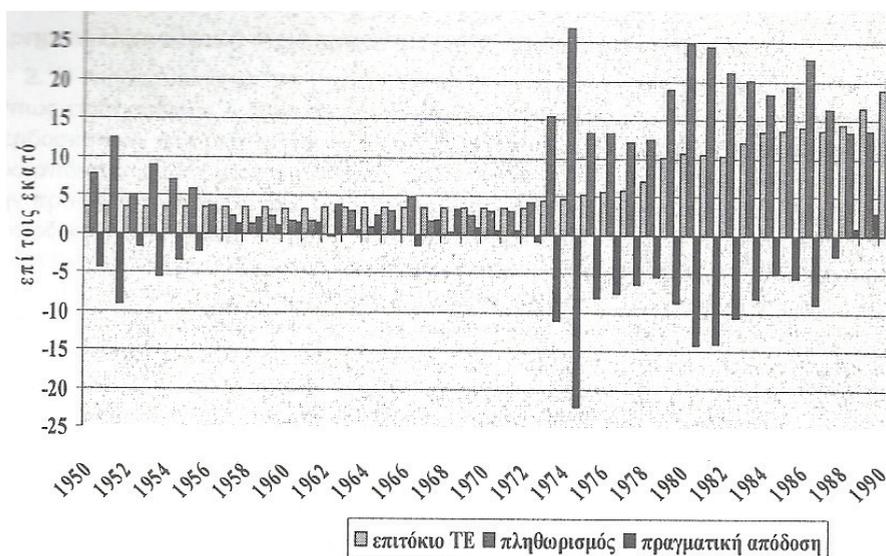
Πηγή: Θεόδωρος Ρούπας, Ιστορική αποτίμηση και ο ρόλος των αποθεματικών στο ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα, Ε.Δ.Κ.Α. τόμος ΝΒ, 2010

Διάγραμμα 6 Πραγματικό επιτόκιο καταθέσεων 1950-1990



Οι άτοκες βραχυπρόθεσμες καταθέσεις στις εμπορικές τράπεζες, οι βραχυπρόθεσμες τοποθετήσεις σε έντοκα γραμμάτια ελληνικού δημοσίου (Ε.Γ.ΕΔ.) (κυρίως 3μηνης διάρκειας) και ομόλογα (κυρίως 2ετούς διάρκειας) στοιχειοθετούν ένα μέσο επιτόκιο πολύ κατώτερο του τρέχοντος πληθωρισμού σε μεγάλα χρονικά διαστήματα από το 1950 έως το 2000. Η πρώτη περίοδος των αρνητικών αποδόσεων ήταν μεταξύ 1950 και 1956. Τη περίοδο αυτή οι πραγματικές απώλειες δεν ήταν πολύ μεγάλες διότι η διαφορά με τον τρέχοντα πληθωρισμό ήταν μικρή. Οι μεγαλύτερες απώλειες των ταμείων πραγματοποιήθηκαν την περίοδο 1972-1991 όταν ο πληθωρισμός αυξήθηκε (και ξεπέρασε) το επίπεδο του 20%. Θετική απόδοση παρουσιάζεται μόνο το διάστημα 1988-89³.

Διάγραμμα 7: Μέση ονομαστική και πραγματική απόδοση αποθεματικών 1950-1990



3. Ρούπας, Θ. (2010). Ιστορική αποτίμηση και ο ρόλος των αποθεματικών στο ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα. Τόμος NB, Εργαστήριο Δημογραφικών και Κοινωνικών Αναλύσεων Ε.Δ.Κ.Α. Ανακτήθηκε από <http://www.demography-lab.prd.uth.gr/About-gr.asp>

Στον παρακάτω πίνακα επιχειρείται ο υπολογισμός του συνολικού κόστους ευκαιρίας των αποθεματικών χρησιμοποιώντας τη διαφορά μεταξύ μέσου επιτοκίου επενδεδυμένων κεφαλαίων στην ΤτΕ, και μέσου επιτοκίου αγοράς (σταθερών αποδόσεων) ως «επιτόκιο ευκαιρίας». Παρατηρούμε ότι το κόστος ευκαιρίας των επενδύσεων των αποθεματικών κεφαλαίων είναι συνεχώς αυξανόμενο.

Πίνακας 4: Κόστος ευκαιρίας των αποθεματικών 1950-1990

Έτος	Ετήσια εισροή αποθεματικών	Διαφορά επιτοκίου αγοράς (σταθερής απόδοσης) & επιτοκίου Τ.τ.Ε.	Κόστος ευκαιρίας αποθεματικών
1950	502,0	0,53%	
1951	136,0	0,51%	692,0
1952	43,4	0,00%	700,4
1953	162,0	0,57%	803,0
1954	380,1	0,09%	1.430,2
1955	310,8	0,46%	1.341,0
1956	288,8	0,42%	2.249,0
1957	314,0	0,18%	2.702,0
1958	193,4	4,70%	3.034,8
1959	188,8	4,53%	3.350,4
1960	433,4	3,40%	3.900,0
1961	1.090,8	3,40%	6.123,7
1962	640,0	3,04%	9.910,4
1963	3,0	3,00%	6.100,8

1964	507,2	3,10%	6.797,1
1965	544,8	2,81%	7.539,8
1966	377,8	3,07%	8.149,2
1967	713,2	3,37%	9.137,0
1968	941,2	3,39%	10.388,0
1969	1.902,0	3,48%	12.851,6
1970	1.745,5	3,29%	14.813,2
1971	1.854,8	3,69%	17.214,8
1972	4.177,4	3,53%	21.999,7
1973	3.801,0	3,56%	26.583,9
1974	3.558,9	5,41%	31.581,0
1975	5.551,8	4,72%	38.623,4
1976	7.489,6	3,94%	47.634,8
1977	11.965,2	3,08%	61.057,6
1978	7.409,8	3,25%	70.451,8
1979	10.463,0	2,28%	82.821,1
1980	4.607,0	4,38%	90.726,0
1981	841,6	4,55%	95.695,6
1982	9.403,1	5,20%	110.074,9
1983	24.508,7	3,50%	138.434,2
1984	9.422,4	3,89%	153.241,7
1985	6.736,5	4,06%	166.199,8
1986	16.430,3	4,33%	189.826,6
1987	46.221,8	4,93%	245.406,6
1988	22.544,6	4,44%	278.847,3
1989	72.728,5	2,81%	359.409,4
1990	106.718,9	3,38%	478.204,4

Πηγή: Θεόδωρος Ρούπας, Ιστορική αποτίμηση και ο ρόλος των αποθεματικών στο ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα, Ε.Δ.Κ.Α. τόμος NB, 2010.

3. Συμπεράσματα

Τα αποθεματικό κεφάλαιο του ΣΚΑ έως το τέλος της δεκαετίας του '80 ήταν σημαντικά μικρό. Οι εισφορές των ασφαλισμένων, υπολείπονταν σε μεγάλο βαθμό των αντίστοιχων παροχών, και η αρνητική απόδοση των επενδεδυμένων κεφαλαίων ήταν οι βασικότερες αιτίες για την απομείωση των αποθεματικών του Συστήματος.

Το περιοριστικό νομοθετικό πλαίσιο κατέστησε τη διαχείριση ανελαστική και οι αποδόσεις ήταν κάτω του τρέχοντος πληθωρισμού, ακόμη και αρνητικές.

Επίσης η εισφοροδιαφυγή, η έλλειψη κεντρικού προγραμματισμού του ΣΚΑ και η έλλειψη μιας οργανωμένης ενιαίας διαχειριστικής αρχής, σε επίπεδο έρευνας και προγραμματισμού, των αποθεματικών κεφαλαίων οδήγησαν στην επιπρόσθετη απομείωση του αποθεματικού κεφαλαίου των Ταμείων.

Με άλλα λόγια αποδεικνύεται ότι οι παραδοσιακές πρακτικές αξιοποίησης των διαθεσίμων κεφαλαίων του ΣΚΑ, καθ' όλη τη μεταπολεμική περίοδο, περιόρισαν σημαντικά το ρόλο της διαχείρισής τους και διεύρυνε τη δυσμενή χρηματοοικονομική κατάσταση των Ασφαλιστικών Ταμείων καθώς και την άμβλυση των ελλειμμάτων τους.

Το νέο νομοθετικό πλαίσιο και οι ευρωπαϊκές οδηγίες όσων αφορά τη διαχείριση των αποθεματικών βοήθησαν τα Ταμεία στη διεύρυνση των επενδυτικών τους επιλογών σε μετοχές, ομόλογα, αμοιβαία κεφάλαια, γερós, παράγωγα κ.ά, στην εφαρμογή επενδυτικών κανόνων διαχείρισης, στη δημιουργία ελεγκτικών μηχανισμών και ένταξη συμβούλων και διαχειριστών στη διαδικασία διαχείρισης.

Η διαχείριση των συνταξιοδοτικών κεφαλαίων προσαρμόζεται κυρίως στις δυνατότητες που προσφέρει η ελληνική αγορά. Κάτι τέτοιο αποτελεί περιοριστικό παράγοντα στην επίτευξη ικανοποιητικών αποδόσεων γιατί η διαφοροποίηση δεν είναι επαρκής. Η διάρθρωση του χαρτοφυλακίου των ταμείων επικεντρώνεται σε ομόλογα και μετοχές υψηλής κεφαλαιοποίησης που απαρτίζουν τους βασικούς δείκτες της ελληνικής κεφαλαιαγοράς (GD, MSCI GR, FTSE/ASE25).

Βιβλιογραφία

- ΟΤΟΕ, Αξιοποίηση της παρουσίας των φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, 1992
- Γενική Διεύθυνση οικονομοτεχνικών μελετών, Διεύθυνση αναλογιστικών μελετών και στατιστικής, Στατιστικό δελτίο 2005
- ΓΣΕΕ, Το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα, 1999
- ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, Τετράδια του ΙΝΕ "ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Οι προτάσεις του κοινωνικού διαλόγου για την Κοινωνική Ασφάλιση", τεύχος 12-13, 1998
- ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΠΟΠΟΚΠ, Αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης παρουσίας των Ταμείων, 1998
- Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος, www.statistics.gr
- Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος - Στατιστική επιτηρίδα
- Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης, 6/616, 2010
- Κοινωνικοί Προϋπολογισμοί, 1976-1990

- Μέμος Κ. (2016). Η κρίση της Κοινωνικής ασφάλισης και η διαχείριση των διαθεσίμων των Ασφαλιστικών Ταμείων με τη χρήση Νευρωνικών Δικτύων. Η περίπτωση του ΙΚΑ: Διδακτορική διατριβή
- Τράπεζα Ελλάδος, Προϋπολογιστικά στοιχεία, 1950-1990
- Θεόδωρος Ρούπας, Ιστορική αποτίμηση και ο ρόλος των αποθεματικών στο ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα, Ε.Δ.Κ.Α. τόμος ΝΒ, 2010
- Ρούπας, Θ. (2010). Ιστορική αποτίμηση και ο ρόλος των αποθεματικών στο ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα. Τόμος ΝΒ, Εργαστήριο Δημογραφικών και Κοινωνικών Αναλύσεων Ε.Δ.Κ.Α. Ανακτήθηκε από <http://www.demography-lab.prd.uth.gr/About-gr.asp>
- Θωμαδάκης, Σ., Ρομπόλης, Σ. & Σακελλαρόπουλος, Θ. (1992). Το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα. Αθήνα: Οικονομικό Επιμελητήριο της Ελλάδος

Βιβλιοπαρουσίαση

Παναγιώτης Καρλαγάνης,

Μεταπτυχιακός Φοιτητής Πολιτικής Επιστήμης και Κοινωνιολογίας (ΕΚΠΑ)

Christopher Lasch (2007), *Λιμάνι σ' έναν άκαρδο κόσμο: Η οικογένεια υπό πολιορκίαν*, Θεσσαλονίκη: Νησίδες¹

Ο Christopher Lasch, ένας από τους σημαντικότερους κοινωνιολόγους του 20^{ου} αιώνα, στο βιβλίο του «Λιμάνι σ' έναν άκαρδο κόσμο. Η οικογένεια υπό πολιορκίαν» αναλύει με κριτική ματιά τις κλασσικές προσεγγίσεις της κοινωνιολογίας για τον θεσμό της οικογένειας. Θεωρεί μη επίκαιρη την προγενέστερη μαρξιστική οπτική που κατήγγειλε την οικογένεια ως βάση όλων των μορφών καταπίεσης. Εξετάζει την ιστορική εξέλιξη της κοινωνικής θεωρίας και του ιδεολογικού υπόβαθρου που διαμόρφωσε το πλαίσιο των αντιλήψεων του προοδευτικού κόσμου για αυτόν τον θεμελιακό θεσμό. Εστιάζοντας στη διαλεκτική σχέση ανάμεσα στην ανάπτυξη κοινωνικών πολιτικών από την πλευρά του κράτους και στην μεταβολή της δομής και της λειτουργίας της οικογένειας, επικρίνει το ρόλο της πρώτης.

Όπως ο ίδιος έγραψε μετά την κυκλοφορία του βιβλίου, το βασικό ερώτημα που τον απασχόλησε στα μέσα της δεκαετίας του εβδομήντα ήταν κατά πόσον οι μεταβολές στα πρότυπα οικογενειακής ζωής είχαν μακροπρόθεσμα επηρεάσει τη δομή της προσωπικότητας του ατόμου. Προβληματίζονταν από τη διαπίστωση ότι για την κοινωνική ευρυθμία δεν απαιτούνταν πλέον η ουσιαστική συναίνεση των πολιτών. Κάθε μορφή εξουσίας, συμπεριλαμβανομένης της γονεϊκής, έμοιαζε να είναι σε μαρασμό. Όπως περιγράφει: τα παιδιά πλέον μεγάλωναν χωρίς αποτελεσματική γονεϊκή επίβλεψη και καθοδήγηση, κάτω από την κηδεμονία των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και της «βοήθειας των επαγγελματιών». Μια τέτοια ριζική αλλαγή στα πρότυπα «κοινωνικοποίησης» φαινόταν ότι θα μπορούσε να έχει σημαντικές επιπτώσεις στην προσωπικότητα του ατόμου. Το πλέον ανησυχητικό για εκείνον ήταν η αποδυνάμωση της ικανότητας για ανεξάρτητη κρίση, πρωτοβουλίες και αυτοπεθαρχία από τα οποία εξαρτιόνταν βασικά η δημοκρατία.

Πράγματι, ένα από τα κύρια σημεία της κριτικής του είναι η κλιμακούμενη παρέμβαση των «επαγγελματιών βοήθειας» (συμβούλων γάμου, φροντιστών, παιδοψυχολόγων, κοινωνικών λειτουργών κλπ) στο εσωτερικό της οικογένειας. Ο Christopher Lasch αντιλαμβάνεται αυτό το γεγονός ως επέκταση του κοινωνικού έλεγχου μέσω της γραφειοκρατίας και της επαγγελματοποίησης. Υποστηρίζει συγκεκριμένα ότι η αλλοτρίωση που προκαλεί η «ανατροφή των παιδιών» από

1. Το βιβλίο στην πρώτη του έκδοση κυκλοφόρησε το 1979 στα αγγλικά. Το 2007 κυκλοφόρησε μεταφρασμένο στα ελληνικά από τον Βασίλη Τομανά.

τους ειδικούς έχει καταστροφικά αποτελέσματα για την οικογένεια. Η κατάρρευση των συνόρων μεταξύ κοινωνίας και οικογενείας αφήνει τους ανθρώπους ακόμα πιο εκτιθέμενους στη επιρροή της μαζικής κουλτούρας. Επίσης, αυτός ο τρόπος ανατροφής των παιδιών υποτίθεται ότι παρέχει στους γονείς τη δυνατότητα να αναπτύξουν περισσότερο ο καθένας τη δική του ξεχωριστή ζωή, καθώς οι δεσμεύσεις και οι ευθύνες θα είναι μικρότερες. Ο Lasch αποδεικνύει ότι μια σειρά από ζητήματα όπως η εφημερότητα στις προσωπικές σχέσεις, η έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ των ζευγαριών, η αύξηση των διαζυγίων, οι συγκρούσεις μεταξύ παιδιών και γονέων κ.α. είναι το αποτέλεσμα της διάβρωσης του θεσμού της οικογενείας εξαιτίας της εισβολής εντός αυτής των αξιών καπιταλισμού της ελεύθερης αγοράς.

Η άποψη που έφερε έναν θεωρούμενο νεομαρξιστή συγγραφέα σε αντιπαράθεση, μετά την έκδοση του βιβλίου, με ένα τμήμα του φεμινιστικού κινήματος της εποχής στις ΗΠΑ ήταν ότι εντόπιζε τις ρίζες της παρούσας κρίσης του οικογενειακού θεσμού στις κοινωνικές μεταβολές που συνέβησαν κατά τις δεκαετίες του εξήντα και του εβδομήντα όπως η σεξουαλική απελευθέρωση, η αναζήτηση εναλλακτικών τρόπων ζωής, η επαγγελματική σταδιοδρομία των γυναικών, η άνοδος του καταναλωτισμού και η επαγγελματική φροντίδα των παιδιών. Οι θέσεις της Αριστεράς για την οικογένεια αναλώνονταν σε περισσότερες υπηρεσίες πρόνοιας, όπως κέντρα ημερήσιας φροντίδας, κοινωνικούς λειτουργούς και συμβούλους επαγγελματικού προσανατολισμού, δείχνοντας αδιαφορία για την ηθική κατάρρευση. Δεδομένη επίσης είναι η αντίθεσή του με τη ρητορική της Δεξιάς, η οποία ενώ αναγνωρίζει το πρόβλημα της κρίσης του θεσμού, υπερασπίζεται διαρκώς την ελεύθερη αγορά που στη πράξη ευθύνεται για ένα μεγάλο μέρος των προβλημάτων ενσταλάζοντας τα στοιχεία του ανταγωνισμού και του ατομικισμού εντός των μελών της οικογενείας και στερώντας την παρουσία των γονέων από τα παιδιά εξαιτίας των ευέλικτων μορφών απασχόλησης κ.α.

Το βιβλίο είναι εξαιρετικά τεκμηριωμένο και πλούσιο σε θεωρητικά στοιχεία καθώς αναφέρεται σε προγενέστερες κοινωνιολογικές μελέτες αναφορικά με την οικογένεια όπως αυτές των Burgess, Locke, Folsom και άλλων και σε σχετικές ανθρωπολογικές μελέτες όπως των Gorer, Benedict και Mead. Ιδιαίτερη βαρύτητα δίνει, αφιερώνοντας ένα ολόκληρο κεφάλαιο, στις θεωρητικές προσεγγίσεις του Talcott Parsons και των παρσονικών κοινωνιολόγων. Επίσης διερευνά θεωρητικά τα ερωτήματά του μέσα από τις ψυχαναλυτικές θεωρίες του Φρόιντ για την παιδική σεξουαλικότητα, το οιδιπόδειο σύμπλεγμα, το ασυνείδητο και τους παράγοντες των ανθρώπινων κινήτρων.

Μολονότι το ιστορικό πλαίσιο του βιβλίου είναι η αμερικανική κοινωνία στα τέλη της δεκαετίας του εβδομήντα, έχει έναν ιδιαίτερα επίκαιρο χαρακτήρα και στη συγκύρια της τρέχουσας κρίσης. Σε μικρότερο βαθμό παρόμοιες διαλυτικές τάσεις εμφανίστηκαν και στην ελληνική κοινωνία τις τελευταίες δεκαετίες, ιδιαίτερα όταν αυτή άρχισε να αποκτά τα χαρακτηριστικά των υπόλοιπων δυτικών μετανεωτερικών κοινωνιών. Στην τρέχουσα συγκυρία εμφανίζεται η ανάγκη η οικογένεια να παράσχει προστασία στα μέλη της από τις δυσκολίες που εμφανίζονται σε μια εποχή που η επιβίωση γίνεται όλο και δυσκολότερη. Όπως υποστηρίζει ο συγγραφέας η οικογένεια εμφορούμενη με τα ιδεολογικά χαρακτηριστικά της κατώτερης μεσαίας και εργατικής τάξης είναι υπό προϋποθέσεις σε θέση να προβάλλει μια ισχυρή αντίσταση, όπως και δυναμικά ικανή να προσάψει τις αξίες που απειλούνται από τον σκληρό ανταγωνισμό και τα υπόλοιπα χαρακτηριστικά της ελεύθερης αγοράς.



ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC SOCIAL POLICY ASSOCIATION