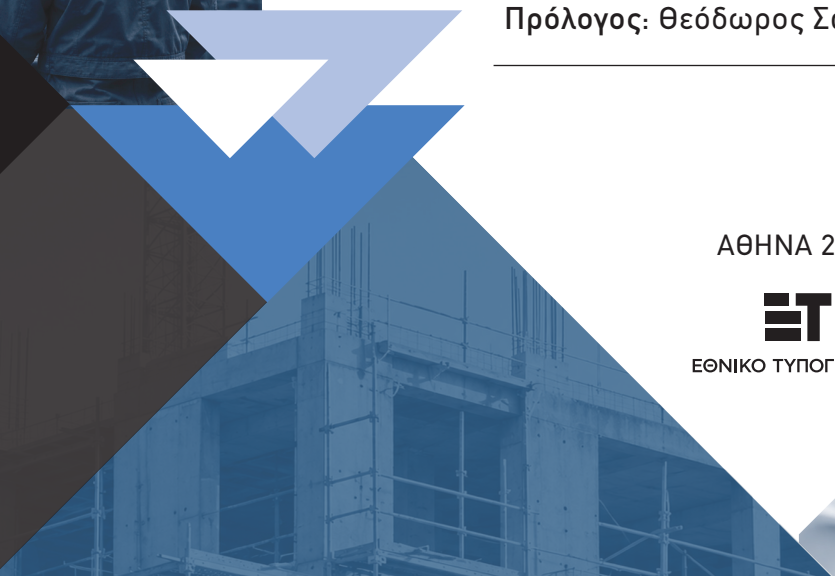
ΣΥΛΛΟΓΙΚΟΣ ΤΟΜΟΣ

ΑΠΟ ΤΟΝ ΟΑΕΔ ΣΤΗ ΔΥΠΑ

ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Επιμελητές:
Σταύρος Πανταζόπουλος, Μάνος Σπυριδάκης,
Χαράλαμπος Οικονόμου, Αντώνιος Κώστας,
Δημήτριος Γεωργίκος

Πρόλογος: Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος



ΑΘΗΝΑ 2026

ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ

ΑΠΟ ΤΟΝ ΟΑΕΔ ΣΤΗ ΔΥΠΑ

ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΑΠΟ ΤΟΝ ΟΑΕΔ ΣΤΗ ΔΥΠΑ
Διαστάσεις και Προκλήσεις Κοινωνικής Πολιτικής

Επιμελητές: Σταύρος Πανταζόπουλος
Μάνος Σπυριδάκης
Χαράλαμπος Οικονόμου
Αντώνιος Κώστας
Δημήτριος Γεωργίκος

Μελέτη εντύπου: Εθνικό Τυπογραφείο
Εκτύπωση - Βιβλιοδεσία: Εθνικό Τυπογραφείο

ISBN: 978-618-5847-17-3

ΣΥΛΛΟΓΙΚΟΣ ΤΟΜΟΣ

ΑΠΟ ΤΟΝ ΟΑΕΔ ΣΤΗ ΔΥΠΑ

ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Επιμελητές:
Σταύρος Πανταζόπουλος, Μάνος Σπυριδάκης,
Χαράλαμπος Οικονόμου, Αντώνιος Κώστας,
Δημήτριος Γεωργίκος

ΑΘΗΝΑ 2026

ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ

Ευχαριστίες

Ο τόμος αυτός οφείλει την έκδοσή του στο Εθνικό Τυπογραφείο, το οποίο ανέλαβε στο σύνολό της την παραγωγή του, από τη μελέτη εντύπου και τη στοιχειοθεσία έως την εκτύπωση και τη βιβλιοδεσία ενός έργου σαράντα ενός κεφαλαίων και άνω των εξακοσίων σελίδων. Ιδιαίτερες και θερμές ευχαριστίες οφείλονται στον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Στοιχειοθεσίας και Σχεδιασμού εκδόσεων του Εθνικού Τυπογραφείου, Γιώργο Περγαντίνα, ο οποίος επιμελήθηκε τη μορφή και τη σελιδοποίηση ολόκληρου του βιβλίου.

Οι επιμελητές ευχαριστούν θερμώς τους συγγραφείς για τη συμμετοχή τους. Επίσης, ευχαριστούν τη ΔΥΠΑ για τη διάθεση των στοιχείων στα οποία στηρίζεται μεγάλο μέρος του τόμου αλλά και τη γενικότερη συνεργασία κατά τη διάρκεια υλοποίησης του παρόντος.

Τέλος, οι απόψεις που διατυπώνονται βαρύνουν αποκλειστικά τους συγγραφείς τους.

Περιεχόμενα

Πρόλογος - *Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος* 13

I. Η ιστορική γενεαλογία

Η ατελής πρόνοια. Δήμοι, φιλανθρωπία και τα δομικά αδιέξοδα της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής πριν τον Ο.Α.Ε.Δ. - *Μαριάνθη Κοτέα* 17

Οικονομικοί πρόδρομοι του ΟΑΕΔ: Ταμιευτήρια και αλληλοβοηθητικές τράπεζες στη Μεσσηνία (1884-1900) - *Κατερίνα Κικίλια, Νίκος Τόμπρος* 31

Κρατική παρέμβαση, εργατικό ζήτημα και κοινωνική προστασία στην Ελλάδα στα προ του ΟΑΕΔ έτη (1880-1969) - *Νίκος Τόμπρος, Σταύρος Πανταζόπουλος* 47

Ο Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας (ΟΑΑΑ, 1954-1969): Θεσμική γένεση, λειτουργία και κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο του πρώιμου φορέα απασχόλησης στη μεταπολεμική Ελλάδα - *Κωνσταντίνος Μαυρέας, Σταύρος Πανταζόπουλος* 61

Ο ρόλος του ΟΑΕΔ στην πολιτική απασχόλησης και επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελλάδα: Ιστορική αναδρομή - *Μαρία Καραμεσίνη* 73

II. Θεωρητικό πλαίσιο

Ο ΟΑΕΔ ως ρυθμιστής βιογραφικού χρόνου: Από την ασφάλιση της απασχόλησης στη διαχείριση της μεταβατικότητας - *Σταύρος Πανταζόπουλος* 93

Από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ. Η Θεσμική εξέλιξη, η επιδοματική αρχιτεκτονική και τα όρια της κρατικής παρέμβασης στην Ελλάδα - *Αντώνιος Κώστας* 105

Ο ΟΑΕΔ και το μεταπολεμικό κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα. Θεσμικές τομές, όρια και προοπτικές - *Χαράλαμπος Οικονόμου, Σταύρος Πανταζόπουλος* 117

Μεταβατικές αγορές εργασίας και οργανωσιακός μετασχηματισμός των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης. Η ελληνική μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ - *Γεώργιος Καραχάλιος* 135

Σύγχρονη διακυβέρνηση και θεσμική ποιότητα: Η περίπτωση του ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ - *Χαρά Βαβούρα, Ιωάννης Βαβούρας, Μαρία-Ελένη Συρμαλή* 153

III. Διεθνής και συγκριτική διάσταση

Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση και ο ρόλος των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης: Η ελληνική περίπτωση - *Παύλος Πετίδης* 167

Το υπόδειγμα της ενεργητικής ένταξης και ο ρόλος της ΔΥΠΑ - Ανδρέας Φερώνας 175

Από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ: διοικητική ορθολογικότητα, απασχολησιμότητα και πολιτικές απασχόλησης - *Κωνσταντίνος Τσούλος* 195

Η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης στην Ελλάδα. Συγκριτική Ανάλυση με τις Ευρωπαϊκές Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης - *Σταύρος Πανταζόπουλος, Αντώνιος Κώστας, Χαράλαμπος Οικονόμου* 203

Η μετατόπιση της ισορροπίας στον κοινωνικό διάλογο: από την ισότητα των κοινωνικών εταίρων στη θεσμική υπεροχή των εργοδοτικών οργανώσεων - *Βάλια Αρανίτου* 221

IV. Η σημερινή ΔΥΠΑ

Η κοινωνική ασφάλιση ανεργίας: οι εξελίξεις στην προστασία των ανέργων και η μεταρρύθμιση της ΔΥΠΑ - *Βαγγέλης Κουμαριανός* 229

Η ΔΥΠΑ στην ψηφιακή μετάβαση: αποδοτικότητα, κοινωνική πολιτική και οργανωσιακές προκλήσεις - *Δημήτριος Γεωργίκος, Κωνσταντίνος Ιωάννου* 243

Διοίκηση Αλλαγών στη ΔΥΠΑ: Οργανωσιακές προκλήσεις και ο ρόλος της Στρατηγικής Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων - *Φωτεινή Βήττου, Ιωάννης Ρωσσίδης* 261

Η ΔΥΠΑ στην πανδημική συνθήκη: θεσμική ανατροπή, ψηφιακή μετάβαση και εξυπηρέτηση ευπαθών ομάδων - *Δήμητρα Πρωτοψάλτη* 285

Από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ: εξέλιξη, λειτουργία και κριτική αποτίμηση του θεσμού του Εργασιακού Συμβούλου - *Λία Αχλαδά* 295

Τεχνητή Νοημοσύνη και Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης: Η περίπτωση της ΔΥΠΑ και οι ευρωπαϊκές προοπτικές - *Όλγα Τσιούρβα* 305

V. Αγορά εργασίας, ανεργία και δομικοί προσδιορισμοί

Χρηματοπιστωτικοποίηση και πολιτική απασχόλησης: Η δομική ασυμμετρία μεταξύ παραγωγής ανεργίας και θεσμικής διαχείρισής της. Ο ΟΑΕΔ υπό το πρίσμα της πιστωτικής κρίσης - *Δήμητρα Διακονά* 313

Η ανεργία ως ταξικό φαινόμενο. Κοινωνική δομή, μισθωτή εργασία και ο ρόλος του Οργανισμού ΟΑΕΔ-ΔΥΠΑ - *Κώστας Πασσάς, Σταύρος Πανταζόπουλος* 321

Η επίδραση του κατώτατου μισθού στη διεθνή ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση στην ελληνική οικονομία - *Κώστας Πασσάς* 335

Πολιτικές προώθησης στην απασχόληση, δίκτυα και μηχανισμοί σε τοπικό επίπεδο: θεσμικές και άτυπες μορφές συνεργασίας σε περιβάλλον κρίσης, η περίπτωση της Δυτικής Μακεδονίας - *Αντωνία Αναστασιάδου, Χριστόφορος Σκαμνάκης* 347

Το θεσμικό πλαίσιο καταπολέμησης των διακρίσεων στην αγορά εργασίας και ο ρόλος των δημόσιων πολιτικών απασχόλησης - *Νίκος Σαρρής* 361

Εργασία και Αναπηρία: πολιτικές απασχόλησης, θεσμικές αντιφάσεις και αποκλεισμοί - *Ευθυμία Μακρίδου, Γιώτα Καραγιάννη, Γιώργος Μπιθυμήτρης* 383

Διερεύνηση των επιδράσεων της επισφαλούς, χαμηλού κύρους εργασίας στην υγεία και στην ποιότητα ζωής μεταναστών εργαζομένων στην Ελλάδα: Φωνές Αλβανών στα κατασκευαστικά έργα και Νοτιοασιατών στις αγροτικές καλλιέργειες - *Στέφανος Αθανασίου, Θεόδωρος Φούσκας, Γεώργιος Ντουνιάς, Πέτρος Γαλάνης* 401

VI. Πεδία εφαρμογής

Οι Επαγγελματικές Σχολές Μαθητείας του Οργανισμού ΟΑΑΑ/ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ. Θεσμική Εξέλιξη, Δυϊκό Σύστημα Εκπαίδευσης και η Διασύνδεσή τους με την Αγορά Εργασίας - *Γιάννα Χορμόβα, Ιωάννης Ρουσσάκης, Αντωνία Σαμαρά* 425

Από τη μαθητεία στην ανεργία: Η διαχρονική σχέση της επαγγελματικής κοινότητας των εργατών της ΛΑΡΚΟ με τον ΟΑΕΔ και την ΔΥΠΑ - *Γιώργος Παπαϊωάννου* 433

Η μαθητεία ως αφετηρία. Τροχιές αποφοίτων των ΕΠΑΣ Μαθητείας της ΔΥΠΑ, στον κλάδο της Υγείας, μετά την αποφοίτηση - *Γεώργιος Λουκίδης* 463

Μαθητεία και Κοινωνική Ένταξη. Οι ΕΠΑΣ/ΠΕΠΑΣ της ΔΥΠΑ ως Μηχανισμός Κοινωνικής Πολιτικής, 2018-2023 - *Αγγελική Καζάνη, Γεώργιος Δουργκούνας, Σταύρος Πανταζόπουλος* 473

Η επαγγελματική ένταξη των ατόμων με αναπηρία στην Ελλάδα και την Ευρώπη: Πολιτικές, δεδομένα και προοπτικές - *Γιάννα Χορμόβα, Ιωάννης Ρουσσάκης* 487

Από τον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας στο Πρόγραμμα «Σπίτι Μου»: Η Ατελής Μετάλλαξη της Στεγαστικής Πολιτικής στην Ελλάδα - *Μάνος Σπυριδάκης, Φώτιος Μηλιένος, Σταύρος Πανταζόπουλος* 501

Ο Πολιτισμός ως Στρατηγικό Πεδίο Κοινωνικής Ένταξης: Θεωρητικό Πλαίσιο για τη Σύνδεση Πολιτιστικής Πολιτικής και Πολιτικών Απασχόλησης στο Πλαίσιο της ΔΥΠΑ - *Ευγενία Π. Μπιτσάνη* 513

Οι Φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας και ο ρόλος του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ στην Ελλάδα - *Αντώνιος Κώστας, Ιωάννης Τσουκαλίδης* 527

Rebrain Greece: Μια δράση προσέλκυσης ταλαντούχων Ελλήνων του εξωτερικού - *Αγραπιδάς Ν. Κωνσταντίνος* 547

Brain Drain, Brain Regain και Brain Circulation: Προκλήσεις για τις πολιτικές απασχόλησης, για τη ΔΥΠΑ και για την κοινωνική ευημερία - *Στυλιανός-Ιωάννης Τζαγκαράκης* 555

VII. Στρατηγικές προοπτικές

Εθνική Στρατηγική για την Απασχόληση υπό το πρίσμα της ασφάλειας και της ανθεκτικότητας - *Νίκος Ντάσιος* 569

Στρατηγικές κατευθύνσεις για τις Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης - *Κωνσταντίνος Γεώρμας* 589

Ο ΟΑΑΑ/ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ στο σταυροδρόμι: Αποτίμηση μιας πορείας, προοπτικές μιας μεταρρύθμισης - *Σταύρος Πανταζόπουλος, Μάνος Σπυριδάκης, Χαράλαμπος Οικονόμου, Αντώνιος Κώστας, Δημήτριος Γεωργίκος* 595

Βιογραφικά 601

Πρόλογος

Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος

Με μεγάλη χαρά δέχτηκα να προλογίσω τον παρόντα τόμο, που αναφέρεται στη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ, πρώην ΟΑΕΔ), και τούτο για δύο κυρίως λόγους. Ο πρώτος λόγος αφορά τους ίδιους τους συγγραφείς, οι οποίοι είναι διακεκριμένοι πανεπιστημιακοί, ερευνητές, καθώς και ανώτεροι λειτουργοί του οργανισμού. Οι περισσότεροι υπήρξαν φοιτητές μου σε προπτυχιακό, μεταπτυχιακό και διδακτορικό επίπεδο στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου και σήμερα διδάσκουν σε αυτό. Πρόκειται για συγγραφείς με στέρεη επιστημονική γνώση, κοινωνικό προσανατολισμό και συσσωρευμένη πραγματική εμπειρία. Είναι, επομένως, οι πλέον κατάλληλοι να γράψουν για αυτόν τον οργανισμό. Το παρόν πόνημά τους το αποδεικνύει, καθώς συμβάλλει ουσιαστικά στην κατανόηση της ιστορίας αλλά και της πραγματικής εξέλιξης του θεσμού της ΔΥΠΑ στην Ελλάδα σήμερα.

Ο δεύτερος λόγος είναι ότι η ΔΥΠΑ αποτελεί έναν από τους παλαιότερους κοινωνικούς θεσμούς στην Ελλάδα, του οποίου η δημιουργία και η λειτουργία συμπίπτουν με τη βαθμιαία ανάδυση του κοινωνικού κράτους και στη χώρα μας κατά τον εικοστό αιώνα. Η τριμερής αναφορά της στην αγορά εργασίας, την εκπαίδευση και την κοινωνική ασφάλιση προσδίδει μεγάλη σπουδαιότητα στον οργανισμό, καθώς η εύρυθμη λειτουργία του αφορά τις ζωές και τη δραστηριότητα εργαζομένων και επιχειρήσεων.

Ως κοινωνικός θεσμός, η ΔΥΠΑ, μαζί με τους άλλους θεσμούς κοινωνικής πολιτικής, εκπροσωπεί μια παράδοση και μια πραγματικότητα που επιχειρεί να διορθώσει τις ατέλειες της αγοράς εργασίας. Αποτελεί αναπόσπαστο μέρος αυτού που ονομάστηκε «οργανωμένος καπιταλισμός» του εικοστού αιώνα, σε σύγκριση με τις βιομηχανικές κοινωνίες του δέκατου ένατου αιώνα, όπου κυριαρχούσε ο «ελεύθερος ανταγωνισμός», όχι μόνο στην οικονομία αλλά και στην αγορά εργασίας. Στη βάση αυτών των κοινωνικών θεσμών βρίσκεται η ίδια η κοινωνική αντιπαράθεση και συμφωνία για την αναγνώριση κοινωνικών δικαιωμάτων. Τα τελευταία εδραιώθηκαν σταδιακά σε εθνική και διεθνή κλίμακα, καθώς βρήκαν αναγνώριση σε συντάγματα, έννομες τάξεις, διεθνείς συνθήκες και χάρτες. Οι νέοι κοινωνικοί θεσμοί μετέβαλαν το παραδοσιακό καπιταλιστικό σύστημα της ελεύθερης αγοράς και του ανταγωνισμού προς μια πιο κοινωνική κατεύθυνση. Σήμερα, η πλειονότητα των ερευνητών μιλά για ένα Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο ή για μια Κοινωνική Οικονομία της Αγοράς.

Ωστόσο, η εδραίωση και η μορφοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων σε λειτουργικούς κοινωνικούς θεσμούς δεν είναι μια διαδικασία εφάπαξ και περαιωμένη. Αντίθετα, είναι μια διαδικασία συνεχής, που μέσα από διαρκείς μεταρρυθμίσεις πρέπει να εκφράζει τις μεταβαλλόμενες κοινωνικές ανάγκες των εργαζομένων και των πολιτών.

Η λειτουργική αποτελεσματικότητα αποτελεί την πρώτη στόχευση των μεταρρυθμίσεων. Η χρηστή διοίκηση, η διαφανής και σωστή οικονομική διαχείριση και τα μετρήσιμα αποτελέσματα συμβάλλουν στην επιτυχή απόδοση ενός θεσμού.

Η αντιστοίχιση με την κοινωνία και τις ανάγκες της αποτελεί μια δεύτερη στόχευση. Κριτήριο είναι η αποδοχή του θεσμού από την κοινωνία, μέσα από τη συμμετοχή και την παρουσία του κοινωνικού παράγοντα στις αποφάσεις, τη διαρκή οικονομική και κοινωνική λογοδοσία κ.ά.

Τέλος, μια τρίτη στόχευση αφορά το διεθνές πεδίο. Ο συντονισμός με τις μεταρρυθμίσεις που γίνονται σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες επιβεβαιώνει και διευρύνει την αξία του κοινωνικού θεσμού σε διεθνή και παγκόσμια κλίμακα. Επιδίωξη είναι η μείωση, σε παγκόσμιο πεδίο, του ανταγωνισμού μεταξύ εργασίας και κεφαλαίου, ο οποίος είναι εγγενής στο καπιταλιστικό σύστημα. Παράλληλα, επιβάλλεται η συμμετοχή στη διεθνή συζήτηση και η υποστήριξη πρωτοβουλιών για τη συγκρότηση νέων υπερεθνικών κοινωνικών θεσμών.

Ουσιαστικό ρόλο στο μέλλον αυτών των θεσμών μπορούν να παίξουν όχι μόνο οι πολιτικοί που παίρνουν τις «μεγάλες αποφάσεις», αλλά και τα διορατικά και μορφωμένα ηγετικά στελέχη, οι ανώτεροι διευθυντές των κοινωνικών οργανισμών που διαμορφώνουν πολιτικές. Οι συγγραφείς του παρόντος τόμου ανήκουν ακριβώς σε αυτή την κατηγορία μορφωμένων στελεχών διοίκησης με διεθνή εμπειρία, που μπορούν να προετοιμάσουν το μέλλον. Τα κείμενά τους κινούνται ακριβώς σε αυτή την κατεύθυνση.

Ωστόσο, η συνέχεια και η αλλαγή αποτελούν νόμο εξέλιξης των θεσμών και των οργανώσεων. Αυτό ισχύει και για τους κοινωνικούς θεσμούς. Η θεσμική συνέχεια επιβεβαιώνει τους κοινωνικούς αγώνες που γέννησαν και αναγνώρισαν τα εργατικά και κοινωνικά δικαιώματα. Τα τελευταία αποτελούν διαρκή παρακαταθήκη, ένα αναφαίρετο κοινωνικό κεφάλαιο μιας χώρας, που εκβάλλει σε ένα νομικό και πολιτισμικό κεκτημένο.

Η αλλαγή επιβάλλεται όμως από τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες συσσώρευσης και αξιοποίησης του κεφαλαίου, για να θυμηθούμε την πολιτική οικονομία. Σε αυτό το πλαίσιο, τα κοινωνικά δικαιώματα και η κοινωνική πολιτική γενικότερα προσδιορίζονται και επαναπροσδιορίζονται συνεχώς. Η πολιτική απορρύθμισης που προωθούν εδώ και δεκαετίες ο νεοφιλελευθερισμός και οι δυνάμεις της παγκοσμιοποίησης δεν είναι η μεταρρυθμιστική απάντηση στις διευρυνόμενες κοινωνικές ανισότητες. Οι μεταρρυθμίσεις κατά τον εικοστό πρώτο αιώνα πρέπει να ενισχύουν την κοινωνική προστασία, μάλιστα σε υπερεθνικό επίπεδο, με μεγάλες περιφερειακές ή παγκόσμιες συμφωνίες. Μόνο έτσι μπορεί, δίπλα στην υπεράσπιση του κράτους δικαίου, να διατηρηθεί ένας σημαντικός πυλώνας του δυτικού πολιτισμού, το κοινωνικό κράτος. Η σύγχρονη έρευνα έχει αποδείξει ότι οι κοινωνικοί θεσμοί αποτελούν άμεσο παραγωγικό συντελεστή για την αποδοτική λειτουργία μιας σύγχρονης οικονομίας που βασίζεται στις νέες τεχνολογίες. Οι συγγραφείς του τόμου επιβεβαιώνουν με τις έξοχες εργασίες τους αυτή την αλήθεια.

I. Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΓΕΝΕΑΛΟΓΙΑ

Η ατελής πρόνοια. Δήμοι, φιλανθρωπία και τα δομικά αδιέξοδα της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής πριν τον Ο.Α.Ε.Δ.

Μαριάνθη Κοτέα

1. Εισαγωγή. Από τη δημοτική φιλανθρωπία στον ΟΑΕΔ: Μια μακρά πορεία οργανωμένης κοινωνικής πολιτικής

Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), σήμερα μετεξελιγμένος σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), αποτελεί έναν από τους κεντρικούς θεσμούς της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής του 20ού και 21ου αιώνα. Η ίδρυση και η εξέλιξή του, ωστόσο, δεν μπορούν να νοηθούν στο κενό: είναι προϊόν μιας μακράς ιστορικής διαδρομής κατά την οποία το ελληνικό κράτος και η ελληνική κοινωνία διαπραγματεύτηκαν, με διαφορετικούς τρόπους και σε διαφορετικές συγκυρίες, το ζήτημα της κοινωνικής προστασίας, της εργασίας και της αλληλεγγύης. Για να γίνει κατανοητή η λογική λειτουργίας του ΟΑΕΔ και η κοινωνική φιλοσοφία που τον διαπνέει, είναι απαραίτητο να αναδρομολογηθεί η πορεία που οδήγησε στη συγκρότησή του, μια πορεία που ξεκινά πολύ πριν από τη σύστασή του, στα πρώτα χρόνια του νεοελληνικού κράτους.

Το κεφάλαιο που ακολουθεί αποτελεί μεταφρασμένη και αναθεωρημένη έκδοση εργασίας που είχε δημοσιευτεί αρχικά στην αγγλική γλώσσα και εντάσσεται στον παρόντα τόμο ως ιστορικό προηγούμενο, ως η αναγκαία κοινωνιολογική και θεσμική προϊστορία του ΟΑΕΔ Πρόκειται για μελέτη της δημοτικής κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα του 19ου αιώνα, η οποία εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο το νεοσύστατο ελληνικό κράτος οργάνωσε, ή ακριβέστερα, δεν οργάνωσε, ένα σύστημα δημόσιας κοινωνικής πρόνοιας, αναθέτοντας αντ' αυτού την ευθύνη στους δήμους.

Η σύνδεση με τον ΟΑΕΔ δεν είναι τυχαία ούτε απλώς χρονολογική. Είναι ουσιαστική και θεματική. Ο ΟΑΕΔ ιδρύθηκε το 1969, σε μια εποχή που το ελληνικό κράτος επιχειρούσε να συγκροτήσει συστηματική εργατική και κοινωνική πολιτική στο πλαίσιο της μεταπολεμικής ανασυγκρότησης, ακριβώς για να δώσει απάντηση σε ερωτήματα που η προηγούμενη εκατονταετία είχε αφήσει αναπάντητα: Ποιος φέρει την ευθύνη για τον εργαζόμενο που μένει χωρίς δουλειά; Ποιος προστατεύει τον πολίτη απέναντι στην ανεργία, στην ανικανότητα για εργασία, στην έλλειψη επαγγελματικής κατάρτισης; Πρέπει αυτή η ευθύνη να βαρύνει την τοπική κοινωνία, την ιδιωτική φιλανθρωπία ή το κράτος; Οι απαντήσεις που έδωσε ο 19ος αιώνας ήταν αποσπασματικές, ιδεολογικά δεσμευμένες στο φιλελεύθερο παράδειγμα και οικονομικά αναποτελεσματικές. Ο ΟΑΕΔ εκπροσωπεί, υπό αυτή την έννοια, τη θεσμική απάντηση του 20ού αιώνα στα αδιέξοδα του 19ου.

Η μελέτη που ακολουθεί αναλύει με ιστορική ακρίβεια τον τρόπο με τον οποίο οι δήμοι ανέλαβαν, με πρότυπο το γαλλικό νόμο και με ιστορική βάση την οθωμανική κοινοτική παράδοση, τη διαχείριση της κοινωνικής ανάγκης κατά τον 19ο αιώνα. Στο επίκεντρο βρίσκονται δύο βασικοί πυλώνες αυτής της δημοτικής κοινωνικής πολιτικής: η στοιχειώδης εκπαίδευση, που αντιμετωπιζόταν ως ταυτόχρονα παιδαγωγική, ηθική και πολιτική πράξη, και τα φιλανθρωπικά ιδρύματα (νοσοκομεία, ορφανοτροφεία, βρεφοκομεία), τα οποία εκφράζουν μια αντίληψη για την κοινωνική πρόνοια βαθιά ριζωμένη στη λογική της κοινωνικής ειρήνης παρά της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Η ανάλυση καλύπτει μια μακρά περίοδο, από τον Δημοτικό Νόμο του 1833 έως τις αρχές του 20ού αιώνα, και αποκαλύπτει μια θεμελιώδη αντινομία: το ελληνικό κράτος ανέθεσε στους δήμους ευθύνες που υπερέ-

βαιναν κατά πολύ την οικονομική τους δυνατότητα, ενώ παράλληλα υπέτασσε σταδιακά τους δημοτικούς πόρους στον κεντρικό κρατικό έλεγχο. Το αποτέλεσμα ήταν μια χρόνια αναντιστοιχία μεταξύ κοινωνικής ανάγκης και θεσμικής ικανότητας, μια αναντιστοιχία που ο ΟΑΕΔ θα κληθεί αργότερα, σε ένα εντελώς διαφορετικό ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο, να αντιμετωπίσει με συστηματικό τρόπο.

Ο αναγνώστης που διαβάζει το κεφάλαιο αυτό μέσα στο πλαίσιο του παρόντος τόμου καλείται να αναγνωρίσει σε αυτό τα θεμέλια, ενίοτε ισχυρά, ενίοτε σαθρά, πάνω στα οποία οικοδομήθηκε ο ΟΑΕΔ Η γνώση του προηγούμενου σταδίου είναι προϋπόθεση για να κατανοηθεί γιατί ιδρύθηκε ο ΟΑΕΔ, τι κληρονόμησε, τι κλήθηκε να ξεπεράσει και, κυρίως, τι από τις δομικές αντιθέσεις της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής εξακολουθεί να παραμένει άλυτο.

2. Η νομοθεσία για τη δημοτική κοινωνική πολιτική

2.1 Ο κοινωνικός ρόλος του Δήμου

Κατά τη δεκαετία 1833-1843, τα θεμέλια του κρατικού μηχανισμού διαμορφώθηκαν υπό το καθεστώς της απόλυτης μοναρχίας του βασιλιά Όθωνα. Η διαδικασία αυτή εκκίνησε με τη διοικητική διαίρεση της ελληνικής επικράτειας σε νομούς, οι οποίοι υποδιαιρούνταν σε επαρχίες και, στη συνέχεια, στις νέες μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης, τους δήμους. Ο Δημοτικός Νόμος του 1833 εγκαθίδρυσε ένα αυστηρά καθορισμένο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης, διαμορφωμένο κατά το πρότυπο του γαλλικού Δημοτικού Νόμου του 1831, προσαρμόζοντας ωστόσο την προεπαναστατική παράδοση του κοινοτισμού στις νέες συνθήκες του νεοελληνικού κράτους, δηλαδή στην απολυταρχική διακυβέρνηση και τη συγκεντρωτική διοίκηση.

Τα κύρια χαρακτηριστικά του συστήματος ήταν:

α) Η κατάργηση των μικρών κοινοτήτων και η ίδρυση ευρύτερων δήμων μέσω της συνένωσης υφιστάμενων αγροτικών και αστικών κοινοτήτων,

β) Ο ενιαίος τρόπος διοίκησης πόλης/υπαίθρου, ο οποίος δεν διαφοροποιούσε το νομικό καθεστώς μεταξύ αστικών και αγροτικών δήμων,

γ) Ο διττός ρόλος των δήμων, τόσο ως κατώτατων βαθμίδων της κεντρικής διοίκησης όσο και ως οργάνων τοπικής αυτοδιοίκησης[1].

Στους δήμους, ως φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης υπό την αυστηρή εποπτεία της κεντρικής διοίκησης, ανατέθηκε ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, που περιλάμβανε: 1) την ανέγερση και συντήρηση δημοτικών κτιρίων και ιδρυμάτων (δημαρχεία, αστυνομικά τμήματα, δημοτικά σχολεία, νοσοκομεία, ορφανοτροφεία, βρεφοκομεία κ.λπ.), 2) την ανάπτυξη της αναγκαίας αστικής υποδομής (εκκλησίες, νεκροταφεία, σφαγεία, αγορές, δημόσια λουτρά, ύδρευση, φωτισμός, λιμενικές εγκαταστάσεις κ.λπ.) και 3) την οργάνωση του αστικού χώρου (διάνοιξη δρόμων, πλατειών, κήπων, δημοσίων περιπάτων και οριοθέτηση βιομηχανικών ζωνών).

Η εκπλήρωση των αρμοδιοτήτων αυτών αντιμετωπιζόταν περισσότερο ως υποχρέωση παρά ως δικαίωμα και ο Δημοτικός Νόμος του 1833 χαρακτήριζε ρητώς τις αρμοδιότητες και τις αντίστοιχες δαπάνες ως «υποχρεωτικές», δίνοντας προτεραιότητα στην κάλυψή τους. Εντούτοις, όταν οι οικονομικοί πόροι υπολείπονταν για την κάλυψη των «υποχρεωτικών» δημοτικών δαπανών, οι δημοτικές αρχές αναγκάζονταν να επιλέγουν τις πλέον «αναπόφευκτες» εξ αυτών. Στην κατηγορία αυτή κατατασσόταν και η χρηματοδότηση των αρμοδιοτήτων που συνιστούσαν τον κοινωνικό ρόλο των δήμων (Δημοτικός Νόμος, άρθρα 17, 18).

Ο κοινωνικός ρόλος των νέων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συνίστατο στην ίδρυση και συντήρηση δημοτικών σχολείων και φιλανθρωπικών ιδρυμάτων. Επρόκειτο για έναν παραδοσιακό ρόλο που οι κοινότητες ασκούσαν ήδη κατά την Οθωμανική περίοδο, χωρίς ωστόσο να διαθέτουν νομική προσωπικότητα. Ειδικότερα, οι κοινότητες αποτελούσαν, μαζί με τις συντεχνίες και την Ορθόδοξη Εκκλησία, τους βασικούς

1 ΦΕΚ, Νόμος «Περί συστάσεως Δήμων» (Δημοτικός Νόμος της 27/12/1833), αρ. 3/10 [22].1.1834. Βλ. επίσης Κοτέα, 2007.

φορείς κοινωνικής πρόνοιας. Οι κοινοτικές αρχές αναλάμβαναν την παιδεία, την περίθαλψη και την υποστήριξη των πτωχών και απόρων. Τα έσοδα για την κοινωνική πολιτική προέρχονταν κυρίως από εθελοντικές εισφορές, κληροδοτήματα και την αξιοποίηση της κοινοτικής περιουσίας, ενώ δεν αποκλειόταν και η επιβολή φορολογίας σε μέλη ορισμένων συντεχνιών (Κοντογιώργης, 1982: 149-173, 204-226, 390-404). Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι δήμοι διατήρησαν τον κοινωνικό ρόλο των προεπαναστατικών κοινοτήτων, αποκτώντας παράλληλα τη νομική προσωπικότητα που οι τελευταίες δεν είχαν[2].

2.2 Η στοιχειώδης εκπαίδευση

Η ανέγερση ή μίσθωση και η συντήρηση δημοτικών σχολείων αποτελούσε μία από τις υποχρεώσεις που απέρρεαν από τον κοινωνικό ρόλο των δήμων (Δημοτικός Νόμος, άρθρο 18, παράγραφος δ΄). Ο νόμος «περί δημοτικών σχολείων» (ΦΕΚ, Νόμος «Περί δημοτικών σχολείων», αρ. 11/3 [15].3.1834), ο οποίος οργάνωσε την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, επανέλαβε την υποχρέωση κάθε δήμου να ιδρύει τουλάχιστον ένα μικτό (αρρένων και κορασίων) δημοτικό σχολείο. Ωστόσο, προβλεπόταν η δυνατότητα συνεργασίας γειτονικών δήμων για την ανέγερση και συντήρηση κοινού σχολείου, όταν τα οικονομικά μέσα δεν επαρκούσαν. Επιπλέον, το κράτος μπορούσε να αξιοποιήσει το Γενικό Εκκλησιαστικό Ταμείο για τη χρηματοδότηση της ίδρυσης δημοτικών σχολείων σ' όσους δήμους έκρινε αναγκαίο ή σε εκείνους που, εξαιτίας της οικονομικής τους αδυναμίας, δεν ήταν σε θέση να ιδρύσουν και να συντηρήσουν δικό τους σχολείο. Μάλιστα, η οικονομική συμβολή του κράτους στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση «κατά το μέτρον της ανάγκης των δήμων» κατοχυρώθηκε συνταγματικά με τα Συντάγματα του 1844 (άρθρο 11) και του 1864 (άρθρο 16).

Οι κύριες δαπάνες της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης βάρυναν ουσιαστικά τις τοπικές κοινωνίες μέσω της δημοτικής φορολογίας και αφορούσαν τις αποδοχές του διδακτικού και του βοηθητικού προσωπικού (υδροφόροι, επιστάτες και επιστάτριες, θυρωροί και παιδονόμοι), τη στέγαση των σχολείων (ανέγερση ή μίσθωση κτιρίου) και την προμήθεια του αναγκαίου υλικοτεχνικού εξοπλισμού (βιβλία, έπιπλα, διδακτικά μέσα, εκπαιδευτικά υλικά κ.λπ.).

Ειδικά για τις μισθολογικές δαπάνες, ο νόμος «περί δημοτικών σχολείων» όριζε με λεπτομέρεια τις υποχρεώσεις των δήμων έναντι του διδακτικού προσωπικού. Ειδικότερα, οι διδάσκαλοι και οι διδασκάλισσες των δημοτικών σχολείων κατατάσσονταν «κατά τας γνώσεις και την περί την διδασκαλίαν ικανότητα» σε τρεις βαθμίδες: 1) διδάσκαλοι νομών και επαρχιών, 2) διδάσκαλοι δήμων πρώτης τάξης και 3) διδάσκαλοι δήμων δεύτερης και τρίτης τάξης (άρθρα 8-11). Οι αποδοχές τους καθορίζονταν «καθ' όσον τα εισοδήματα των δήμων επιτρέπουσι τούτο, αξίως των γνώσεων και της εμβριθείας του επιτηδεύματος αυτών». Παρά ταύτα, ο ελάχιστος μηνιαίος μισθός τους ορίστηκε (άρθρο 23) ως εξής: «1) των διδασκάλων νομού 100 δραχμαί, 2) των επαρχιών 90 δραχμαί, 3) των δευτέρας τάξεως διδασκάλων και των υποδιδασκάλων 80 δραχμαί, 4) των τρίτης τάξεως διδασκάλων 50 δραχμαί». Η μηνιαία αμοιβή τους συμπεριλάμβανε την παραχώρηση δωρεάν κατοικίας και 10-50 λεπτά της δραχμής για κάθε μαθητή (νόμος «περί δημοτικών σχολείων», άρθρο 24). Το ποσό αυτό καταβαλλόταν από τους γονείς των μαθητών, ενώ η ακριβής συνεισφορά κάθε οικογένειας καθοριζόταν από το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο απάλλασσε τους άπορους γονείς από τα μηνιαία δίδακτρα (νόμος «περί δημοτικών σχολείων», άρθρα 26-27).

Το κράτος, έχοντας επίγνωση της περιορισμένης οικονομικής δυνατότητας της πλειονότητας των δήμων, συνέδεσε τις «υποχρεωτικές» δαπάνες για το διδακτικό προσωπικό με τον πληθυσμό τους. Έτσι, οι δήμοι

2 Κατά την Τουρκοκρατία, οι ελληνικές κοινότητες ήταν υπεύθυνες για την κατανομή και είσπραξη των άμεσων φόρων από τα μέλη τους εκ μέρους της Οθωμανικής διοίκησης. Ως αντάλλαγμα, τους επιτρεπόταν να διαχειρίζονται τις εσωτερικές τους υποθέσεις. Οι ελληνορθόδοξες κοινότητες λειτουργούσαν ωστόσο ως οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς να διαθέτουν νομική προσωπικότητα.

Γ΄ τάξης με πληθυσμό κάτω των 2.000 κατοίκων ήταν υποχρεωμένοι να προσλαμβάνουν διδασκάλους τρίτης βαθμίδας, ενώ οι δήμοι Β΄ τάξης με πληθυσμό 2.000-10.000 κατοίκων διδασκάλους δεύτερης βαθμίδας. Μόνο οι πρωτεύουσες νομών και επαρχιών, καθώς και οι δήμοι Α΄ τάξης με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, ήταν υποχρεωμένοι, αναλόγως του αριθμού των φοιτούντων μαθητών, να απασχολούν διδασκάλους όλων των βαθμίδων[3].

Η εισαγωγή του αλληλοδιδακτικού συστήματος στα δημοτικά σχολεία συνέβαλε στην ελαχιστοποίηση του κόστους. Το σύστημα αυτό απαιτούσε μόνο μία μεγάλη αίθουσα, κατάλληλα διαρρυθμισμένη σε θρανία και ημικύκλια, εφοδιασμένη με τον απολύτως απαραίτητο εξοπλισμό, και ένα μόνο διδάσκαλο ή διδασκάλισσα για να διδάξουν τους προχωρημένους μαθητές-μαθήτριες, οι οποίοι στη συνέχεια ως πρωτόσχολοι παρέδιδαν μαθήματα στους λιγότερο προχωρημένους και αρχάριους συμμαθητές και συμμαθήτριές τους, υπό την επιτήρηση του διδασκάλου και της διδασκάλισσας αντίστοιχα. Το αλληλοδιδακτικό σύστημα εξακολούθησε να εφαρμόζεται παρά την απόπειρα του 1842 να αντικατασταθεί από τη μικτή μέθοδο αλληλοδιδακτική-συνδιδακτική μέθοδο. Η μέθοδος αυτή συνίστατο στη διαίρεση των δημοτικών σχολείων σε δύο τμήματα: το κατώτερο και το ανώτερο. Στο κατώτερο τμήμα εφαρμοζόταν το αλληλοδιδακτικό σύστημα, ενώ στο ανώτερο η συνδιδακτική μέθοδος (*l' enseignement simultané*), κατά την οποία ο δάσκαλος δίδασκε όλους τους μαθητές ταυτόχρονα, κατατάσσοντάς τους σε ομάδες των 40-50 «ομηλίκων και ισοδυνάμων» μαθητών.

Η κατάσταση δεν μεταβλήθηκε ουσιαστικά ούτε μετά το 1880, όταν το αλληλοδιδακτικό σύστημα καταργήθηκε επίσημα και αντικαταστάθηκε από τη συνδιδακτική μέθοδο ως αποκλειστική διδακτική προσέγγιση, κυρίως επειδή οι δήμοι αδυνατούσαν να καλύψουν το αυξημένο κόστος μισθοδοσίας περισσοτέρων διδασκάλων. Η αδυναμία των δήμων να εξασφαλίζουν την τακτική καταβολή των μισθών των εκπαιδευτικών υπήρξε άλλωστε η αιτία που το 1856 καθιερώθηκε η προκαταβολή των αποδοχών τους από το Δημόσιο Ταμείο, προς το οποίο πλέον ήταν υπόχρεοι οι δήμοι.

Το νομοθετικό πλαίσιο για τις δαπάνες της στοιχειώδους εκπαίδευσης μεταβλήθηκε με την ψήφιση των ακόλουθων νόμων: α) Νόμος 1641 «Περί συστάσεως Ταμείου Δημοτικής Εκπαιδεύσεως» του 1888, β) Νόμος 1941 «Περί τροποποιήσεως του Νόμου 1641 περί Ταμείου Δημοτικής Εκπαιδεύσεως» του 1891, και γ) Νόμος 2085 «Περί οργανισμού των σχολείων της στοιχειώδους εκπαιδεύσεως και καταργήσεως του Ταμείου Δημοτικής Εκπαιδεύσεως» του 1892[4]. Ο νόμος του 1888 συνέστησε Ειδικό Ταμείο για τη χρηματοδότηση της υποχρεωτικής πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, στο οποίο κατατίθετο μέρος των δημοτικών εσόδων από άμεσους και έμμεσους φόρους[5]. Επιπλέον, αύξησε κατά 0,5% τόσο το δημοτικό δασμό επί της τοπικής κατανάλωσης όσο και τους άμεσους δημοτικούς φόρους επί της αγροτικής παραγωγής, τους οποίους μπορούσαν να επιβάλλουν οι δημοτικές αρχές. Ο νόμος του 1891 τροποποίησε εν μέρει το άρθρο 2 σχετικά με τους πόρους του Ταμείου, καταργώντας ωστόσο τη συμμετοχή των δήμων στον καθορισμό της οικονομικής τους συνεισφοράς προς αυτό, διατηρώντας παράλληλα το ίδιο καθεστώς συγχρηματοδότησης κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης. Το καθεστώς αυτό ανατράπηκε προσωρινά από τον νόμο 1956 του 1891 (ΦΕΚ, αρ. 97/4.4.1891, Νόμος 1956 «Περί Επαρχιακών Συμβουλίων»), ο οποίος ανέθεσε στα Επαρχιακά Συμβούλια τον καθορισμό της οικονομικής συνεισφοράς κάθε δήμου υπέρ του Ταμείου (άρθρα 19-21). Ωστόσο, το βασιλικό διάταγμα της 25ης Αυγούστου 1891 (ΦΕΚ, αρ. 243/31.8.1891, Βασιλικό Διάταγμα «Περί της συνεισφοράς των

3 Βλ. Εγκύκλιο του Νομάρχη προς τους Δημάρχους Αττικής και Αίγινας, 20/4/1867, Ιστορικό Αρχείο/Δήμος Πειραιώς, φάκελος 1867Γ/2 Παιδεία.

4 ΦΕΚ: α) αρ. 8/11.1.1888, Νόμος 1641 «Περί συστάσεως Ταμείου Δημοτικής Εκπαιδεύσεως», β) αρ. 88/29.3.1891, Νόμος 1941 «Περί τροποποιήσεως του Νόμου 1641 περί Ταμείου Δημοτικής Εκπαιδεύσεως», και γ) αρ. 286/18.8.1892, Νόμος 2085 «Περί οργανισμού των σχολείων της στοιχειώδους εκπαιδεύσεως και καταργήσεως του Ταμείου Δημοτικής Εκπαιδεύσεως».

5 Οι δήμοι διέθεταν επίσης ποσοστό των εσόδων από τον φόρο επιτηδεύματος υπέρ των δημοτικών σχολείων.

δήμων για τη δημοτική εκπαίδευση») ακύρωσε τη νέα ρύθμιση και η συνεισφορά των δήμων οριζόταν πλέον απευθείας από την Κυβέρνηση. Τελικώς, ο νόμος του 1892 κατήργησε το Ειδικό Ταμείο, συγχωνεύοντάς το με το Δημόσιο Ταμείο και κατέστησε την Κυβέρνηση αποκλειστικά αρμόδια για τον καθορισμό του ετήσιου ποσού που όφειλε να καταβάλλει κάθε δήμος.

Το αποτέλεσμα του νομοθετικού πλαισίου της περιόδου 1888-1892 ήταν, ουσιαστικά, η υπαγωγή τμήματος των δημοτικών εσόδων στον άμεσο έλεγχο του κράτους. Με τη διάλυση του Ειδικού Ταμείου, οι πόροι του εντάχθηκαν στα τακτικά έσοδα του Υπουργείου Εκκλησιαστικών και Δημοσίας Εκπαιδεύσεως (Νόμος 2085/1892, άρθρο 4). Ο ίδιος νόμος αφαίρεσε από τις δημοτικές αρχές την αρμοδιότητα καθορισμού των αποδοχών των εκπαιδευτικών βάσει των εσόδων τους, σε συνδυασμό με τις γνώσεις, την παιδαγωγική ικανότητα και τον πληθυσμό των δήμων, και επέβαλε ενιαίο μισθολόγιο για το σύνολο των δήμων της χώρας, συμπεριλαμβανομένων όλων των λοιπών παροχών προς τους εκπαιδευτικούς[6]. Το νέο μισθολόγιο προσδιόριζε διαφορετικές αποδοχές για τα δύο φύλα. Ο διδάσκαλος πρώτης βαθμίδας αμειβόταν με μηνιαίο μισθό 150 δραχμών, ο δεύτερης βαθμίδας με 120 δραχμές και ο τρίτης βαθμίδας με 100 δραχμές. Ενώ η διδασκάλισσα πρώτης βαθμίδας αμειβόταν με 120 δραχμές μηνιαίως, η δεύτερης βαθμίδας με 110, κι η τρίτης βαθμίδας λάμβανε τον ίδιο μισθό με τον ομοιόβαθμο συνάδελφό της, δηλαδή 100 δραχμές (Νόμος 2085/1892, άρθρο 10).

Η χρηματοδότηση της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης μεταφέρθηκε στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους το 1920[7], όταν η βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης επέτρεψε την εφαρμογή του αναθεωρημένου άρθρου 16 του Συντάγματος του 1911. Το άρθρο αυτό απάλλαξε τους δήμους από τις αναγκαστικές δαπάνες για τη στοιχειώδη εκπαίδευση και καθιέρωσε τη δωρεάν παροχή της από το κράτος. Έκτοτε, ο όρος «δημοτικό σχολείο», ο οποίος παρέπεμπε στο σχολείο που χρηματοδοτείτο από τον δήμο, έχασε την κυριολεκτική του σημασία.

2.3 Τα φιλανθρωπικά ιδρύματα

Η ίδρυση και συντήρηση φιλανθρωπικών ιδρυμάτων (κυρίως νοσοκομείων, ορφανοτροφείων και βρεφοκομείων) εντασσόταν επίσης στον κοινωνικό ρόλο των δήμων και συνιστούσε «μίαν εκ των ουσιωδεστέρων» και «πρεπωδεστάτων» (Δηλιγιάννης & Ζηνόπουλος, 1861: 463, Φιλήμων, 1893: 608) υποχρεώσεών τους έναντι της τοπικής κοινωνίας. Τα άρθρα 3 και 11 του Δημοτικού Νόμου κατοχύρωναν το δικαίωμα κάθε πολίτη να απαιτεί από το δήμο την αναγκαία φροντίδα σε περίπτωση ένδειας και αποδεδειγμένης αδυναμίας εργασίας, καθώς και το δικαίωμα συμμετοχής στη χρήση των δημοτικών ιδρυμάτων.

Επιπλέον, ο νόμος απέδιδε στο δήμο τόσο το δικαίωμα όσο και την υποχρέωση, δηλαδή την εξουσία και το καθήκον, διαχείρισης της περιουσίας των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων της περιφέρειάς του (Δημοτικός Νόμος, άρθρο 15, παράγραφος γ΄). Η ρύθμιση αυτή αναγνώριζε σιωπηρά ότι οι εισφορές, οι χορηγίες, τα κληροδοτήματα και οι δωρεές ιδιωτών για την ίδρυση και συντήρηση αυτών των ιδρυμάτων συνιστούσαν ουσιαστικά δωρεά προς το δήμο και αποτελούσαν, ως εκ τούτου, τμήμα της δημοτικής περιουσίας (Δημοτικός Νόμος, άρθρο 20) (Βλ. Δηλιγιάννης & Ζηνόπουλος, 1861: 254). Συνεπώς, ο δήμος ήταν υποχρεωμένος να διαθέτει την περιουσία των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων αποκλειστικά για τη λειτουργία τους και να εγγράφει στους προϋπολογισμούς του τις αναγκαίες δαπάνες για τη συντήρησή τους, όταν αυτά δεν διέθεταν ίδια περιουσία ή είχαν εξαντλήσει τους πόρους τους (Δημοτικός Νόμος, άρθρο 18, παράγραφοι ε΄ και ι΄).

6 Ο νόμος «περί δημοτικών σχολείων» όριζε ως τμήμα του μηνιαίου μισθού των εκπαιδευτικών την παραχώρηση κατοικίας, κήπου ή καλλιεργήσιμης γης (άρθρα 2 και 25).

7 ΦΕΚ, αρ. 64/16.3.1920, Νόμος 2125 «Περί καταργήσεως των συνεισφορών δήμων και κοινοτήτων δια τας δαπάνας της Στοιχειώδους Εκπαιδεύσεως και της Χωροφυλακής και τροποποιήσεως των νόμων περί δημοτικών διαπυλίων τελών».

Η έκδοση του βασιλικού διατάγματος «περί διοικήσεως των φιλανθρωπικών καταστημάτων» (ΦΕΚ, αρ. 72/6.12.1836) εξειδίκευσε τα άρθρα του Δημοτικού Νόμου που ανέθεταν τη διαχείρισή τους στους δήμους (άρθρο 50, άρθρα 114-116). Το διάταγμα αυτό προέβλεπε τη διοίκηση των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων από αδελφότητες, δηλαδή διοικητικά συμβούλια αποτελούμενα από το Δήμαρχο και δύο ή τέσσερις δημότες εκλεγόμενους από το δημοτικό συμβούλιο για τριετή θητεία (άρθρα 1 και 2). Οι προϋπολογισμοί τους αποτελούσαν τμήμα του γενικού προϋπολογισμού του δήμου και καταχωρίζονταν σε ειδικό κεφάλαιο (άρθρο 7). Έτσι, όταν κατά τη διάρκεια ενός οικονομικού έτους πραγματοποιούνταν δωρεές ή εισφορές υπέρ φιλανθρωπικών ιδρυμάτων, οι αδελφότητες δεν είχαν το δικαίωμα να τις διαχειρίζονται χωρίς την υποβολή προϋπολογισμού, χωρίς απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και χωρίς την έγκριση της Ανωτέρας Αρχής, δηλαδή του νομάρχη (άρθρο 8).

Όταν τα φιλανθρωπικά ιδρύματα δεν διέθεταν ίδια περιουσία ή είχαν εξαντλήσει τους πόρους τους, οι δήμοι μπορούσαν να επιβάλλουν έμμεσους φόρους στην τοπική κατανάλωση «τροφίμων» και να επεκτείνουν ακόμη το δημοτικό δασμολόγιο «επί των σιτηρών και των εμπορευμάτων»,[8] λόγω της ανεπάρκειας των τακτικών τους εσόδων (Βλ. Φιλήμων, 1893: 608-609). Οι δήμοι είχαν επίσης το δικαίωμα να συνάπτουν δάνεια με ενέχυρο τα έσοδά τους από τους δημοτικούς δασμούς πάνω στην τοπική κατανάλωση.

Οι αγροτικοί ή οι μικροί και μεσαίου μεγέθους αστικοί δήμοι που αδυνατούσαν να υποστηρίξουν τα αναγκαία φιλανθρωπικά ιδρύματα κατέγραφαν ενίοτε στους προϋπολογισμούς τους μικρά ποσά είτε για τη μισθοδοσία δημοτικών ιατρών και μαιών με σκοπό την περίθαλψη των πτωχών οικογενειών, είτε για την καταβολή ετήσιας αμοιβής σε τροφούς για τη διατροφή εγκαταλελειμμένων βρεφών, ή ακόμη και για τη χορήγηση υποτροφιών σε άπορους μαθητές. Άλλοτε πάλι παρείχαν κοινωνικές υπηρεσίες στους δημότες τους μέσω της ετήσιας καταβολής ενός ποσού σε γειτονικούς δήμους που διατηρούσαν τέτοια ιδρύματα (Βλ. α) Αργυρόπουλος, 1859 (β): 185-186, β) Δηλιγιάννης & Ζηνόπουλος, 1861: 465). Επίσης, υπήρχε η δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ γειτονικών δήμων για την ανέγερση και συντήρηση κοινού φιλανθρωπικού ιδρύματος (Βασιλικό Διάταγμα «περί διοικήσεως των φιλανθρωπικών καταστημάτων», άρθρο 3).

Τέλος, ο Δημοτικός Νόμος (άρθρο 114) και το Βασιλικό Διάταγμα «περί διοικήσεως των φιλανθρωπικών καταστημάτων» (άρθρο 17) προέβλεπαν ότι και τα δημοτικά σχολεία έπρεπε να διοικούνται κατά το πρότυπο των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων. Κατά συνέπεια, τα δημοτικά σχολεία διοικούνταν από τοπικές εφορευτικές επιτροπές, αποτελούμενες από το Δήμαρχο ως πρόεδρο, τον τοπικό εφημέριο, έναν κληρικό ανώτερου ή κατώτερου βαθμού διοριζόμενο από τη διοικητική αρχή (Διοικητή ή Νομάρχη) και 2-4 δημότες εκλεγόμενους από το δημοτικό συμβούλιο (άρθρα 34, 37). Οι επιτροπές αυτές ήταν υπεύθυνες για τη διαχείριση της περιουσίας των δημοτικών σχολείων, κατά τον ίδιο τρόπο που ο Δήμαρχος ήταν υπεύθυνος για την περιουσία των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων. Ωστόσο, τόσο ο Δήμαρχος όσο και οι εφορευτικές επιτροπές των σχολείων λογοδοτούσαν στο δημοτικό συμβούλιο (άρθρο 50, άρθρα 114-116).

Η νομοθεσία για τα δημοτικά φιλανθρωπικά ιδρύματα παρέμεινε η ίδια καθ' όλη τη διάρκεια του 19ου αιώνα, βασιζόμενη στο Δημοτικό Νόμο του 1833 και στο Βασιλικό Διάταγμα «περί διοικήσεως των φιλανθρωπικών καταστημάτων» του 1836. Ακόμη και ο νέος βενιζελικός Δημοτικός Νόμος «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» επανέλαβε τις ίδιες υποχρεώσεις των δήμων έναντι των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων και το δικαίωμα των πολιτών να απαιτούν και να συμμετέχουν στις δημοτικές κοινωνικές υπηρεσίες (άρθρο 64, παράγραφος 6, άρθρο 100, παράγραφοι 1 και 7, άρθρο 134) (ΦΕΚ, Νόμος 4057 «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων», αρ. 58/14.2.1912). Αργότερα, κατά το Μεσοπόλεμο, ο νόμος του δικτατορικού καθεστώτος Μεταξά για την οργάνωση των δημοσίων νοσοκομείων προέβλεπε τη δυνατότητα μετατροπής των δημοτικών νοσοκομείων σε δημόσια, υπό την προϋπόθεση ότι οι δήμοι θα αναλάμβαναν την υποχρέωση να συνεχίσουν

8 Οι έμμεσοι αυτοί φόροι στην τοπική κατανάλωση ήταν γνωστοί ως «τέλη διαπυλίων», διότι εισπράττονταν στις εισόδους των πόλεων.

την τακτική επιχορήγησή τους (άρθρο 18) (ΦΕΚ, Αναγκαστικός Νόμος 965 «Περί οργανισμού νοσηλευτικών και υγειονομικών ιδρυμάτων», αρ. 476/24.11.1937).

3. Η έννοια της κοινωνικής πρόνοιας

3.1 Η «πόλη πρόνοιας»

Η ανάθεση της κοινωνικής πρόνοιας στους δήμους από το νεοσύστατο ελληνικό κράτος διατήρησε τον παραδοσιακό ρόλο που διαδραμάτιζαν οι κοινότητες κατά την Οθωμανική περίοδο στην εξασφάλιση της ευημερίας του τοπικού πληθυσμού. Ωστόσο, η νομοθεσία για τη δημοτική κοινωνική πρόνοια θεμελιωνόταν στην αντίληψη ενός ισχυρού, συγκεντρωτικού και συγχρόνως φιλελεύθερου κράτους (Βλ. Τσουκαλάς, 1985: 514). Ο Αργυρόπουλος, καθηγητής Διοικητικού Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Αθηνών[9], συνέγραψε μονογραφία για τη δημοτική νομοθεσία, προσθέτοντας στη δεύτερη έκδοσή της κεφάλαιο «περί φιλανθρωπικών καταστημάτων». Στο κεφάλαιο αυτό παρουσίασε την κυρίαρχη αντίληψη του 19ου αιώνα για την κοινωνική πρόνοια, το ρόλο του κράτους και τα καθήκοντα των δημοτικών αρχών έναντι των πολιτών (Βλ. Αργυρόπουλος, 1859 (β): 144-191). Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, η φιλανθρωπία και η αλληλεγγύη συνιστούσαν πρωταρχικά ηθικά καθήκοντα. Τούτο διότι ο άνθρωπος χρειάζεται την αρωγή άλλων καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής του, ιδιαιτέρως κατά την εμβρυακή κατάσταση, τη βρεφική, παιδική και εφηβική ηλικία, όταν είναι εξαιρετικά ευάλωτος. Η αρωγή, ωστόσο, καθίσταται αναγκαία και κατά την ενήλικη ζωή, όταν ενδέχεται να επέλθουν ασθένεια, αναπηρία, λιμός ή ανεργία. Στα γηρατειά, όταν τα προβλήματα οξύνονται και ο άνθρωπος αδυνατεί να εργαστεί, η αρωγή είναι και πάλι απαραίτητη, καθώς η βοήθεια και η ανακούφιση καθίστανται ζωτικής σημασίας. Τέλος, η φιλανθρωπία ενδέχεται να είναι αναγκαία ακόμη και για την εξασφάλιση αξιοπρεπούς κηδείας μετά το θάνατο (Αργυρόπουλος, 1859 (β): 149).

Εντούτοις, ένα τέτοιο καθήκον δεν προσιδίαζε στο κράτος. Το κράτος είναι αφηρημένη έννοια, της οποίας η έκφραση είναι η κυβέρνηση. Μια ηθική, επιμελής και αποτελεσματική κυβέρνηση εκφράζει την ευεργεσία και τη συμπόνοια της προς τους πολίτες, όταν οι νόμοι και οι θεσμοί της εξασφαλίζουν την ασφάλεια και την αδιάλειπτη προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων τους, όταν διασφαλίζει την αμερόληπτη απονομή δικαιοσύνης, όταν η ίδια διοικεί τους πολίτες χωρίς διακρίσεις, όταν εξασφαλίζει τις μεταφορές και τις επικοινωνίες μεταξύ των διαφόρων περιοχών της επικράτειας και όταν εγγυάται την ασφάλεια της τραπεζικής πίστης που διευκολύνει τη λειτουργία της οικονομίας. Επιπλέον, μια αποτελεσματική κυβέρνηση αποδεικνύει τη φιλανθρωπία της όταν φορολογεί και χρησιμοποιεί τα φορολογικά έσοδα με δικαιοσύνη. Παρά ταύτα, το κράτος οφείλει να παρέχει κοινωνικές υπηρεσίες στους πολίτες σε περιπτώσεις μεγάλων φυσικών καταστροφών ή κοινωνικών και οικονομικών κρίσεων, όπως πλημμύρες, πυρκαγιές, επιδημίες, επισιτιστικές ελλείψεις, ανεργία κ.λπ. (Αργυρόπουλος, 1859 (β): 144, 146, 154, 182).

Αντιθέτως, η φιλανθρωπία και η κοινωνική πρόνοια αποτελούσαν καθήκον του δήμου, ως εκπροσώπου της τοπικής κοινωνίας στο σύνολό της και των πολιτών ως ατόμων. Κατά συνέπεια, όταν η ιδιωτική φιλανθρωπία αποδεικνύεται ανεπαρκής ή εξαντλείται, οι δημοτικές αρχές οφείλουν να παρεμβαίνουν και να παρέχουν στήριξη στους δυστυχούντες συνδημότες τους. Προς ενίσχυση της ανωτέρω θέσης, ο Αργυρόπουλος επισήμαινε ότι ο δημοτικός χαρακτήρας της κοινωνικής πρόνοιας είχε αναγνωριστεί ήδη από το

9 Ο Περικλής Αργυρόπουλος (1809-1860) γεννήθηκε στην Κωνσταντινούπολη. Πατέρας του ήταν ο Ιάκωβος Αργυρόπουλος, μέλος παλαιάς Φαναριώτικης οικογένειας που είχε διατελέσει Μέγας Διερμηνέας της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Μητέρα του ήταν η Μαρία Σούτσου, θυγατέρα του Μιχαήλ Σούτσου, ηγεμόνα Βλαχίας και Μολδαβίας. Σπούδασε νομικά στο Παρίσι. Από το 1833 διετέλεσε καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, κοσμήτορας της Νομικής Σχολής κατά την περίοδο 1838-1841 και Πρύτανης κατά την περίοδο 1852-1853. Εξελέγη επίσης βουλευτής σε πολλαπλές περιόδους και διετέλεσε υπουργός στην κυβέρνηση Μαυροκορδάτου (1854-1855). Το 1843 δημοσίευσε τη μονογραφία «Η Δημοτική Διοίκησις εν Ελλάδι», της οποίας ακολούθησε δεύτερη έκδοση σε δύο τόμους το 1859.

ρωμαϊκό δίκαιο. Κατά τη ρωμαϊκή περίοδο, αποτελούσε τιμή για την πόλη να περιθάλπει τους ασθενείς, τους ηλικιωμένους και τα ορφανά. Επιπλέον, κατά την ύστερη μεσαιωνική και πρώιμη νεότερη εποχή, οι κοινότητες των δυτικοευρωπαϊκών πόλεων ίδρυσαν αξιόλογα φιλανθρωπικά ιδρύματα, που αντιστοιχούσαν σε εκείνα που είχαν δημιουργήσει τα μοναστήρια και τα θρησκευτικά τάγματα. Κατά τον ίδιο τρόπο, οι ελληνικές κοινότητες περιέθαλπαν τους απόρους και συντηρούσαν νοσοκομεία στις πόλεις Αϊβαλί, Χίο, Κωνσταντινούπολη και Σμύρνη κατά την προεπαναστατική περίοδο (Αργυρόπουλος, 1859 (β): 146, 148, 155).

Βεβαίως, η δημοτική φιλανθρωπία έπρεπε να παρέχεται με σύνεση και μόνο σε εκείνους που την άξιζαν πραγματικά, όταν αδυνατούσαν να συντηρηθούν με οποιοδήποτε άλλο μέσο για περιορισμένο χρονικό διάστημα. Ο δήμος δεν είχε μόνο το καθήκον της φιλανθρωπίας, αλλά και την υποχρέωση να μην καλλιεργεί την αργία και να μην υπονομεύει την πεποίθηση ότι κάθε άνθρωπος οφείλει να συντηρεί τον εαυτό του και την οικογένειά του με ίδια μέσα. Διότι όταν η φιλανθρωπία δεν είναι φειδωλή, καθίσταται αιτία φτώχειας, αφού αποτρέπει από την προνοητικότητα και καταργεί την ευθύνη του ατόμου για τη συμπεριφορά του. Ένας ιδιώτης φιλάνθρωπος μπορεί να προσφέρει τα αγαθά του τακτικά ή και απερίσκεπτα, αξιοποιώντας την προσωπική του περιουσία και τα μέσα του. Ο δήμος, ωστόσο, οφείλει να διαχειρίζεται τη δημοτική περιουσία με δικαιοσύνη και φρόνηση, καθώς αυτή ανήκει σε όλους τους πολίτες, και διότι θα ήταν άδικο να επιβάλλονται φόροι στους εργατικούς πολίτες υπέρ των φυγόπονων και απερίσκεπτων.

Κατά τον 19ο αιώνα, τα σημαντικότερα φιλανθρωπικά ιδρύματα, όπως τόνιζε ο Αργυρόπουλος, ήταν τα μαιευτήρια για τις άπορες και τις άγαμες γυναίκες, τα ορφανοτροφεία και τα αναμορφωτήρια ανηλίκων για τα εγκαταλελειμμένα ή ορφανά παιδιά, καθώς και για οικογένειες με πολλά τέκνα ή με εργαζόμενες μητέρες. Σκοπός των ιδρυμάτων αυτών ήταν να υποκαταστήσουν ή να συνδράμουν τις οικογένειες στην ανατροφή των παιδιών, να καλλιεργήσουν την αξία της εργασίας και να προσφέρουν στους ανηλίκους τις απαραίτητες δεξιότητες για τη μελλοντική τους επαγγελματική αποκατάσταση. Εξίσου αναγκαία ήταν τα νοσοκομεία και τα φαρμακεία, διότι διασφάλιζαν τη δημόσια υγεία και, κατ' επέκταση, την αύξηση του πληθυσμού, ζήτημα πρωτεύουσας σημασίας για το αραιοκατοικημένο ελληνικό βασίλειο.

Επιπλέον, οι δήμοι ήταν υποχρεωμένοι να συμβάλλουν στην ανάπτυξη ιδιωτικών σωματείων, όπως τα αλληλοβοηθητικά ταμεία και οι αποταμιευτικές τράπεζες, που προωθούσαν την προνοητικότητα και την οικονομία στους εργαζόμενους. Όπως επισήμαινε ο Αργυρόπουλος, μέσω της αποταμίευσης οι Έλληνες επιχειρηματίες της Διασποράς κατόρθωσαν να συσσωρεύσουν σημαντικές περιουσίες και, εν συνεχεία, να καταστούν ευεργέτες του ελληνικού κράτους χρηματοδοτώντας σχολεία και φιλανθρωπικά ιδρύματα. Η αποταμίευση αποτελούσε επίσης τη σωτηρία των απόρων, καθώς η μικρή χρηματική εισφορά κάθε μέλους στο αλληλοβοηθητικό ταμείο επαρκούσε για να εξασφαλίσει οικονομική αρωγή σε όλους σε περίπτωση ασθένειας, ανεργίας ή γήρατος, ενώ μετά τον θάνατό τους παρείχε ένα μικρό εισόδημα στους κληρονόμους, τις χήρες και τα ανήλικα τέκνα τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αφενός μειωνόταν ο αριθμός των πολιτών που χρειάζονταν δημοτική υποστήριξη και αφετέρου το συσσωρευμένο κεφάλαιο μικρών καταθέσεων μπορούσε να αξιοποιηθεί για την τόνωση της αγροτικής, βιομηχανικής ή εμπορικής πίστης.

Κατά τον Αργυρόπουλο, η δημοτική κοινωνική πολιτική εξαρτιόταν σε σημαντικό βαθμό από την ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας και του πολιτισμού (Αργυρόπουλος, 1859 (β): 182). Κατά την Οθωνική περίοδο, ελάχιστοι μόνο δήμοι ήταν σε θέση να δαπανούν ποσά για νοσοκομεία και άλλα φιλανθρωπικά ιδρύματα. Στην εποχή του, τα μοναδικά δημοτικά φιλανθρωπικά ιδρύματα ήταν τα νοσοκομεία Αθηνών, Σύρου, Ναυπλίου και Μεσολογγίου, τα ορφανοτροφεία Αθηνών και Σύρου, καθώς και το λεπροκομείο Σαντορίνης[10]. Η

10 Στους δημοτικούς προϋπολογισμούς του 1858 είχαν εγγραφεί 207.311 δραχμές για νοσοκομεία και φιλανθρωπικά ιδρύματα, 70.523 δραχμές για μισθούς ιατρών και περίθαλψη απόρων, 30.601 δραχμές για βοήθεια ενδεών και 51.653 δραχμές για τη διατροφή εγκαταλελειμμένων βρεφών. Βλ. Αργυρόπουλος, 1859 (β): 186-187.

ανεπάρκεια αυτή των εσόδων εξελίχθηκε σε χρόνιο πρόβλημα για την πλειονότητα των δήμων, παρά το γεγονός ότι το κράτος επέτρεπε στις δημοτικές αρχές να επιβάλλουν έμμεσους φόρους στην τοπική κατανάλωση ώστε να καλύπτουν την έλλειψη τακτικών εσόδων.

Εξάλλου, οι άποροι και οι εργαζόμενοι απέφευγαν ακόμη και τα λίγα αυτά νοσοκομεία, διότι ούτε επέτρεπαν στους γονείς να εκδηλώνουν στοργή στα άρρωστα παιδιά τους, ούτε στα παιδιά να φροντίζουν τους ασθενείς γονείς τους. Αντιθέτως, οι ασθενείς παρέμεναν μακριά από τις οικογένειές τους έως την ανάρρωσή τους, με αποτέλεσμα τη χαλάρωση του οικογενειακού δεσμού. Επιπλέον, η συνύπαρξη ατόμων διαφορετικής ηλικίας, κοινωνικής τάξης και ανατροφής, καθώς και διαφορετικών ηθών, στο ίδιο νοσηλευτικό ίδρυμα θεωρούνταν ανάρμοστη και δυνάμει επιβλαβής για την ηθική. Εντούτοις, ο Αργυρόπουλος κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η νοοτροπία αυτή, εμφανής κυρίως στα λαϊκά στρώματα, δεν έπρεπε να αποτρέπει την ίδρυση περισσότερων νοσοκομείων ή τη βελτίωση των ήδη υπαρχόντων (Βλ. Κοκκινάκης, 1999: 87, 106-107, για ανάλογη νοοτροπία αναφορικά με τα ορφανοτροφεία).

3.2 Δημοτικά έργα για το δημοτικό όφελος και τη φιλανθρωπία

Η δημοτική κοινωνική πρόνοια δεν περιοριζόταν στη χορήγηση μικρών χρηματικών ποσών σε απόρους πολίτες και στη συντήρηση φιλανθρωπικών ιδρυμάτων. Στην εγκύκλιό του προς τους νομάρχες, ο Μαυροκορδάτος πρότεινε όπως οι δήμοι απασχολούν τους άπορους και ενδεείς δημότες τους σε δημοτικά έργα[11]. Κατ' αυτόν τον τρόπο, τα δημοτικά έργα θα ήταν κοινωνικά ωφέλιμα όχι μόνο μετά την ολοκλήρωσή τους, αλλά και κατά τη διάρκεια της κατασκευής τους, εφόσον θα παρείχαν εργασία στους δυστυχούντες πολίτες. Η λέξη «δημωφελής», που χρησιμοποιούνταν για να χαρακτηρίσει τη δημοτική πολιτική κατά τον 19ο αιώνα, παρέπεμπε ακριβώς σε αυτή τη διττή ωφέλεια των δημοτικών έργων.

Οι δήμοι μπορούσαν να υλοποιούν ποικίλα έργα ανάλογα με τις ανάγκες και τις οικονομικές τους δυνατότητες. Η κατασκευή, επισκευή και συντήρηση δημοτικών δρόμων και γεφυρών ήταν αναγκαία για πολλούς δήμους. Παρόλο που η προσωπική εργασία των πολιτών ήταν υποχρεωτική βάσει του νόμου περί οδοποιίας[12], τα δημοτικά συμβούλια μπορούσαν να καταφύγουν σε αμειβόμενη εργασία λόγω έκτακτων περιστάσεων. Η υποχρεωτική προσωπική εργασία σπανίως επαρκούσε για την ολοκλήρωση των έργων, με αποτέλεσμα ο συνδυασμός προσωπικής εργασίας και ημερομισθίων να αποβαίνει επωφελής τόσο για το δήμο όσο και για τους άπορους πολίτες.

Πολυάριθμα άλλα δημοτικά έργα, όπως η ανέγερση δημοτικών σχολείων, νοσοκομείων και λοιπών δημοτικών ιδρυμάτων, η κατασκευή προκυμαιών, δεξαμενών ύδατος ή αποχετεύσεων, ο καθαρισμός ρεμάτων, η αποξήρανση ελών, ακόμη και η επισκευή εκκλησιών, η περίφραξη νεκροταφείων ή η αποκατάσταση αγροτικών δρόμων, παρείχαν επίσης ημερομίσθια σε απόρους πολίτες σε δύσκολες περιόδους. Κατά τον Μαυροκορδάτο, η προσφορά εργασίας στα δημοτικά έργα ήταν μεγαλύτερη κάθε χειμώνα, επειδή οι θέσεις εργασίας ήταν λιγότερες, ενώ οι τιμές των σιτηρών και του ψωμιού αυξάνονταν (Βλ. επίσης Κοκκινάκης, 1999: 94, για το ζήτημα της εποχικής ανεργίας). Έτσι το όφελος ήταν διπλό, γιατί τα μεν δημοτικά έργα πραγματοποιούνταν με μικρότερες δαπάνες, καθώς σε περιόδους ανεργίας τα ημερομίσθια ήταν χαμηλότερα, οι δε πτωχοί δημότες εξασφάλιζαν τα αναγκαία «προς το ζην» μέχρι να περάσει ο χειμώνας.[13]

11 Ο Αργυρόπουλος συμπεριέλαβε την εγκύκλιο του Μαυροκορδάτου στη μονογραφία του, επισημαίνοντας ότι επρόκειτο για το μοναδικό έγγραφο επί τόσο σημαντικού ζητήματος της δημοτικής κοινωνικής πολιτικής. Η εγκύκλιος φέρει ημερομηνία 7/1/1855. Βλ. Αργυρόπουλος, 1859 (β): 162-164.

12 Ο Δημοτικός Νόμος του 1833 (άρθρο 34) θέσπισε την προσωπική εργασία των πολιτών σε δημοτικά έργα. Το 1852, ο νόμος «περί οδοποιίας» κατέστησε υποχρεωτική την προσωπική εργασία των πολιτών, παρέχοντας ωστόσο τη δυνατότητα εξαγοράς της με καταβολή ημερομισθίου. ΦΕΚ, Νόμος 206 «Περί οδοποιίας», αρ. 39/6.9.1852, άρθρα 14-18.

13 Η άποψη αυτή αποτελεί σχόλιο του Αργυρόπουλου στην εγκύκλιο του Μαυροκορδάτου. Αξίζει επίσης να επισημανθεί ότι

Πρόσθετο όφελος για την τοπική κοινωνία θα αποτελούσε η δυνατότητα των δήμων να προλαμβάνουν το φαινόμενο της επαιτείας αντί να το καταστέλλουν, εφόσον υπήρχε επαρκής απασχόληση για τους εργαζομένους[14]. Αναμφίβολα, οι ηλικιωμένοι, οι ασθενείς και οι χήρες με πολλά ή ανήλικα παιδιά λάμβαναν οικονομική ενίσχυση από τους δήμους. Τέλος, εκείνοι οι δήμοι που δεν ήταν σε θέση να υλοποιήσουν δημοτικά έργα για την παροχή εργασίας στους απόρους έπρεπε να προσφύγουν στη φιλανθρωπία των εύπορων δημοτών. Ήταν ευθύνη των δημοτικών αρχών να παρακινούν και να ενθαρρύνουν τη φιλανθρωπία και την αλληλεγγύη μεταξύ των πολιτών τους, ιδιαιτέρως των πιο εύπορων, προς όφελος της τοπικής κοινωνίας στο σύνολό της και των πολιτών ως ατόμων.

4. Σχόλια και συμπεράσματα

Κατά τον 19ο αιώνα, ο φιλελευθερισμός κυριάρχησε στην Ελλάδα και καθόρισε το ρόλο του κράτους σε ό,τι αφορά την κοινωνική πρόνοια. Η φιλανθρωπία θεωρούνταν ανθρώπινη αρετή που παρηγορούσε τους δυστυχούντες από τις δοκιμασίες της ζωής και προωθούσε την κοινωνική αλληλεγγύη και ειρήνη. Ηθικό καθήκον κάθε ισχυρού, επιφανούς και εύπορου ανθρώπου ήταν να συνδράμει τους φτωχούς και αδύναμους συνανθρώπους του. Με τον τρόπο αυτό η κοινωνία μπορούσε να υπερβεί τις κρίσεις και να εξασφαλίσει την πρόοδό της.

Έτσι, το ελληνικό κράτος δεν οργάνωσε κανένα σύστημα δημόσιας κοινωνικής πρόνοιας για τους πολίτες του. Αντιθέτως, όπως αποδείχθηκε από το Δημοτικό Νόμο και τη μεταγενέστερη νομοθεσία, ανέθεσε στους δήμους την ευθύνη της φιλανθρωπίας και τους απέδωσε τόσο το προνόμιο όσο και την υποχρέωση ίδρυσης φιλανθρωπικών ιδρυμάτων. Επιπλέον, το κράτος ανέμενε από τους δήμους να ενθαρρύνουν την ιδιωτική φιλανθρωπία προς όφελος της τοπικής κοινωνίας. Κατά συνέπεια, οι δήμοι συνέχισαν την παράδοση των προεπαναστατικών κοινοτήτων στον τομέα της φιλανθρωπίας, αν και ήταν ευθύνη τους να τη μετατρέψουν σε σταθερή δημοτική κοινωνική πολιτική.

Οι στόχοι της δημοτικής κοινωνικής πολιτικής αντικατόπτριζαν τη φιλελεύθερη ιδεολογία και αφορούσαν την ίδρυση και συντήρηση δημοτικών σχολείων και φιλανθρωπικών ιδρυμάτων. Ειδικότερα, η φοίτηση στα δημοτικά σχολεία ήταν καθολική, υποχρεωτική και σχεδόν δωρεάν, χωρίς ωστόσο να αποβλέπει στην κοινωνική ισότητα και την εξάλειψη των ανισοτήτων στον πλούτο. Συνδεόταν περισσότερο με τα ανθρώπινα δικαιώματα και την πολιτική ισότητα που κυριάρχησαν κατά την Ελληνική Επανάσταση, δηλαδή με την καθολική ψηφοφορία[15].

Ο σκοπός της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, προσαρμοσμένος στο αλληλοδιδακτικό σύστημα, απέβλεπε στην απόκτηση στοιχειωδών γνώσεων (ανάγνωση, γραφή, αριθμητική). Δεν επεδίωκε την καλλιέργεια των πνευματικών ικανοτήτων, αλλά τη διάπλαση χαρακτήρα και την ανάπτυξη των ηθικών δυνάμεων των παιδιών. Για τον λόγο αυτό το καθήκον των διδασκάλων και διδασκαλισσών ήταν «να καταστήσωσι τους παίδας ευπειθείς προς τους γονείς, ευπειθείς εις τους νόμους της πατρίδος και εις τον Ηγεμόνα, ππίους τα

όσο χαμηλότερο ήταν το κατασκευαστικό κόστος των δημοτικών έργων, τόσο μεγαλύτερο ήταν το κέρδος για το δήμο από την αξιοποίησή τους.

14 Κατά την Οθωνική περίοδο, η επαιτεία αποτελούσε ποινικό αδίκημα και η καταστολή της ήταν καθήκον της δημοτικής αστυνομίας. Βλ. ΦΕΚ, αρ. 85/31.12.1836, Βασιλικό Διάταγμα «Περί δημοτικής αστυνομίας», άρθρο 46.

15 Κατά την Επανάσταση, όλοι οι ενήλικες άνδρες είχαν δικαίωμα ψήφου, καθώς επικρατούσε η δημοκρατική αντίληψη των πολιτικών δικαιωμάτων. Μετά την εγκαθίδρυση της απόλυτης μοναρχίας του Όθωνα υιοθετήθηκε η φιλελεύθερη αντίληψη, σύμφωνα με την οποία το εκλογικό δικαίωμα ασκούνταν μόνο από όσους διέθεταν επαρκή περιουσία ή εισόδημα. Το σύστημα της περιορισμένης ψηφοφορίας εφαρμόστηκε στις δημοτικές εκλογές (1835-1864), ενώ το Σύνταγμα του 1844 καθιέρωσε σχεδόν καθολική ψηφοφορία στις βουλευτικές εκλογές. Μετά την έκπτωση του Όθωνα, αποκαταστάθηκε η δημοκρατική αντίληψη και το Σύνταγμα του 1864 καθιέρωσε την καθολική ψηφοφορία τόσο στις δημοτικές όσο και στις βουλευτικές εκλογές.

ήθη, σεμνούς και καθαρούς εις τας βιωτικάς έξεις, και προ πάντων αφοσιωμένους εις τον θεόν». Κατ' αυτόν τον τρόπο θα διαπλάθονταν εργατικοί, ευσεβείς και νομοταγείς πολίτες[16]. Στα τέλη του 19ου αιώνα, στη «θρησκευτική και ηθική» εκπαίδευση προστέθηκε η λεγόμενη «εθνική» εκπαίδευση[17], που απέβλεπε στη διαμόρφωση εθνικής ταυτότητας και συνείδησης έναντι των άλλων βαλκανικών εθνικισμών (Κουλούρη, ό.π., σ. 70).

Η ίδρυση φιλανθρωπικών ιδρυμάτων εξυπηρετούσε τους ίδιους στόχους με τα δημοτικά σχολεία. Τα δημοτικά φιλανθρωπικά ιδρύματα, όπως και η ιδιωτική φιλανθρωπία, επεδίωκαν την κοινωνική ειρήνη και όχι την κοινωνική ισότητα. Τα φιλανθρωπικά ιδρύματα επιδίωκαν την ηθικοποίηση παιδιών και ενηλίκων, με σκοπό να αποτρέψουν την περαιτέρω εξαθλίωσή τους, η οποία μπορούσε να αποτελέσει απειλή για την κοινωνική τάξη. Τούτο επιτυγχανόταν μέσω της παροχής στοιχειώδους και επαγγελματικής εκπαίδευσης σε άπορα και εγκαταλελειμμένα παιδιά, καθώς και μέσω της διάδοσης των κυρίαρχων κοινωνικών αξιών και στάσεων (όπως η εργατικότητα, η αποταμίευση κ.λπ.) τόσο σε παιδιά όσο και σε ενηλίκους (Κορασίδου, 2000: 81).

Εξαίρεση αποτελούσαν τα νοσοκομεία, η ίδρυση των οποίων αφορούσε στη διασφάλιση της σωματικής υγείας και όχι της ηθικής (Βλ. Σαπουνάκη-Δρακάκη, 2005: 92-97, για την οργάνωση της δημόσιας υγείας στην Ελλάδα). Η προστασία της δημόσιας υγείας ήταν ζήτημα ύψιστης σημασίας για την ύπαρξη του νεοελληνικού κράτους, καθώς συνδεόταν με την ευημερία και, κατ' επέκταση, την αύξηση του πληθυσμού του. Επιπλέον, η υγειονομική υποδομή και η δημόσια υγεία ήταν απαραίτητες προϋποθέσεις για τη διαδικασία αστικοποίησης της κοινωνίας. Για τον λόγο αυτό, οι δήμοι, με τη συνδρομή της δημοτικής αστυνομίας και των ιατρών, ήταν υπεύθυνοι για την πρόληψη των ασθενειών και την ιατρική περίθαλψη στην περιφέρειά τους. Ακόμη και η οργάνωση του αστικού χώρου από τους δήμους είχε ως πρωταρχικό στόχο τη διασφάλιση της δημόσιας υγείας (ΦΕΚ, Βασιλικό Διάταγμα «Περί υγειονομικής οικοδομής πόλεων και κωμοπόλεων», αρ. 19/15 [27].5.1835).

Παρά τις προσπάθειες των δήμων να εκπληρώσουν τον κοινωνικό τους ρόλο, η «πόλη πρόνοιας» δεν κατέστη πραγματικότητα, λόγω των χρόνιων οικονομικών προβλημάτων τους. Ο Δημοτικός Νόμος όριζε ότι η αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας έπρεπε να αποτελεί την κύρια πηγή δημοτικών εσόδων. Ωστόσο, η έλλειψη περιουσιακών στοιχείων για την πλειονότητα των δήμων και η ανεπάρκεια των εσόδων από τους επιβαλλόμενους άμεσους και έμμεσους φόρους εξελίχθηκαν σε χρόνιο πρόβλημα.

Η συνεργασία των δημοτικών αρχών με ιδιώτες φιλάνθρωπους για την ίδρυση φιλανθρωπικών ιδρυμάτων αποτελούσε έναν τρόπο αντιμετώπισης των προβλημάτων χρηματοδότησης. Συνήθως, οι φιλάνθρωποι δώριζαν μέρος της περιουσίας τους στα ιδρύματα αυτά και οι δήμοι συνεισέφεραν μέσω των προϋπολογισμών τους στη λειτουργία τους. Ωστόσο, τα κοινωνικά προβλήματα δεν αποτελούσαν πάντα επαρκές κίνητρο για τη φιλανθρωπία των ανώτερων τάξεων, αντιθέτως, συχνά το πραγματικό κίνητρό τους ήταν η ανάγκη διατήρησης ενός επιπέδου ανεργίας που θα διατηρούσε τα μισθολογικά επίπεδα χαμηλά (Βλ. Κοκκινάκης, ό.π., σ. 90-91).

Κατά τα έτη 1836-1847 νομοθετήθηκε δημοτικό δασμολόγιο που επέτρεπε στους δήμους να επιβάλλουν έμμεσους φόρους στην τοπική κατανάλωση τροφίμων, σιτηρών και εμπορευμάτων (διαπύλια τέλη). Δυστυχώς, οι έμμεσοι αυτοί φόροι αποδείχθηκαν αποτελεσματικοί μόνο για τους αστικούς δήμους, διότι οι κάτοικοί τους δεν είχαν μεγάλα περιθώρια αυτοκατανάλωσης και, ως εκ τούτου, δεν μπορούσαν να αποφύγουν τους δημοτικούς δασμούς. Επιπλέον, η είσπραξη των δασμών ήταν αποδοτικότερη στις μεγάλες και

16 Παράθεμα από εγκύκλιο του Υπουργείου Εκκλησιαστικών και Δημοσίας Εκπαιδεύσεως προς τους εκπαιδευτικούς για τους σκοπούς της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Βλ. Κουλούρη, 1988: 176-177. Βλ. επίσης α) Τσουκαλάς, 1985: 510-526, β) Green, 2010: 221-273.

17 Επίσης, η τεχνική εκπαίδευση απέβλεπε στην ηθικοποίηση των παιδιών μέσω της εργασίας.

αναπτυσσόμενες παράλιες πόλεις, καθώς μπορούσαν να επιβάλλουν χαμηλότερους συντελεστές σε περισσότερα εμπορεύματα, χωρίς να παρακωλύουν την ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας και χωρίς να αυξάνουν ουσιαστικά το κόστος διαβίωσης. Τέτοιες πόλεις ήταν τα μεγάλα αστικά κέντρα εισαγωγών-εξαγωγών, όπως ο Πειραιάς, η Πάτρα και η Ερμούπολη της Σύρου.

Οι δημοτικοί δασμοί πάνω στην τοπική κατανάλωση δεν εξασφάλιζαν μόνο οικονομικούς πόρους στις μεγάλες αναπτυσσόμενες παράλιες πόλεις, αλλά αποτέλεσαν και μέσο αναδιανομής εισοδήματος σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Οι δημοτικές αρχές, που είχαν την αρμοδιότητα καθορισμού των φορολογητέων αγαθών και των τιμών επί των οποίων υπολογίζονταν τα τέλη, ακολουθούσαν γενικά διπλή τιμολογιακή πολιτική. Η πολιτική αυτή συνίστατο, αφενός, στην εγγραφή χαμηλότερων τιμών για τα αγαθά που παράγονταν εντός των ορίων του δήμου σε σχέση με τις τιμές των εισαγόμενων αγαθών και, αφετέρου, στην εγγραφή υψηλότερων τιμών για τα είδη πολυτελείας και χαμηλότερων για τα βασικά διατροφικά αγαθά σε σχέση με τις τιμές της τοπικής αγοράς.

Οι παράλιοι δήμοι ήταν επίσης σε θέση να πολλαπλασιάζουν τα έσοδά τους από τους δημοτικούς δασμούς, εκμεταλλευόμενοι τη γεωγραφική τους θέση σε μια χώρα όπου οι χερσαίες μεταφορές ήταν σχεδόν ανύπαρκτες, επιβάλλοντας δασμούς στα εμπορεύματα που διέρχονταν από τα όριά τους. Ωστόσο, ο νόμος όριζε κατηγορηματικά ότι τα αγαθά αυτά δεν μπορούσαν να φορολογηθούν, καθώς δεν πληρούσαν το αναγκαίο κριτήριο για την επιβολή τέτοιων δασμών, δηλαδή την κατανάλωσή τους στην τοπική αγορά. Κατά συνέπεια, οι αστικές δημοτικές αρχές μπορούσαν, μέσω του δημοτικού δασμολογίου, να αναδιανέμουν υπέρ των ασθενέστερων πολιτών μέρος του εισοδήματος από την τοπική κατανάλωση και, σε ορισμένες περιπτώσεις (παράλιες πόλεις, έδρες επαρχιών και νομών ή τελωνείων), από την κατανάλωση των υπόλοιπων δήμων της περιφέρειάς τους, παρέχοντας κοινωνικές υπηρεσίες.

Κατά την περίοδο του Τρικούπη, το ελληνικό κράτος επιχείρησε τέσσερις φορές να αντικαταστήσει τους δημοτικούς δασμούς επί των εισαγόμενων αγαθών, προκειμένου να αντιμετωπίσει τα δημοσιονομικά προβλήματα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η μεταρρύθμιση αυτή αποσκοπούσε στην κατάργηση ενός έμμεσου δημοτικού φόρου ο οποίος, αντί να αμβλύνει τις ανισότητες στην αστική ανάπτυξη που ακολούθησαν το μετασχηματισμό της ελληνικής οικονομίας, τις όξυνε.

Τελικά, κανένα από τα τέσσερα αυτά νομοσχέδια δεν ψηφίστηκε, η πλειονότητα των δημοτικών αρχών που είχαν αξιοποιήσει τους δημοτικούς δασμούς τάχθηκε κατά της κατάργησής τους, κυρίως διότι φοβόταν ότι θα έχανε την οικονομική της αυτονομία εάν οι δημοτικοί έμμεσοι φόροι αντικαθίσταντο με δημόσιους επί των εισαγομένων. Οι φόβοι αυτοί βασίζονταν στη βεβαιότητα ότι η κυβέρνηση θα κατένεμε τα έσοδα μεταξύ των δήμων με πολιτικά και όχι οικονομικά κριτήρια. Οι αποτυχημένες απόπειρες βελτίωσης των δημοτικών οικονομικών συνέβαλαν στη διεύρυνση των ανισοτήτων στην αστική ανάπτυξη έως τα τέλη του 19ου αιώνα, ενώ η κύρια αιτία αυτής της εξέλιξης ήταν η παρακμή όλων των αστικών εξαγωγικών κέντρων μετά την έκρηξη της σταφιδικής κρίσης. Το άμεσο αποτέλεσμα ήταν η περαιτέρω συρρίκνωση του αριθμού των δήμων που ήταν σε θέση να εκπληρώσουν τον κοινωνικό τους ρόλο και να παρέχουν ένα ελάχιστο κοινωνικών υπηρεσιών στον πληθυσμό τους (Βλ. α) υποσημείωση αρ. 7, β) Κοτέα, 2007: 93-121).

Η κυβέρνηση Βενιζέλου επιχείρησε να βελτιώσει τα δημοτικά οικονομικά ψηφίζοντας νέο Δημοτικό Νόμο το 1912. Σύμφωνα με το νόμο αυτό, η άμεση δημοτική φορολογία έπρεπε να αποτελεί την κύρια πηγή εσόδων. Ωστόσο, τα έσοδα από τους δημοτικούς δασμούς παρέμειναν σημαντικά έως την οριστική κατάργησή τους το 1948, παρόλο που οι δήμοι είχαν απαλλαγεί από τη χρηματοδότηση της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και της αστυνομίας και διατηρούσαν πλέον μόνο την ευθύνη των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων[18].

18 Βλ. α) ΦΕΚ, Αναγκαστικός Νόμος 843 «Περί καταργήσεως των φόρων επί της κυκλοφορίας εμπορευμάτων και αναπληρώσεως των εκ της καταργήσεως απολεσθησομένων εσόδων», αρ. 319/20.12.1948, β) Δένδιας, 1948: 14-17, γ)

Εν κατακλείδι, η εφαρμογή των δύο Δημοτικών Νόμων απέδειξε ότι η «πόλη πρόνοιας» θα μπορούσε να καταστεί πραγματικότητα μόνο εάν οι δήμοι εξασφάλιζαν την οικονομική τους αυτάρκεια. Η κρατική πολιτική, ωστόσο, κινήθηκε προς την αντίθετη κατεύθυνση, αντί να εξασφαλίζει τακτικά δημοτικά έσοδα, υπέταξε τους δήμους στον κρατικό προϋπολογισμό. Κατά συνέπεια, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης εξαρτήθηκαν πλήρως από το κράτος, το οποίο εξακολουθούσε να ενδιαφέρεται για την κοινωνική ειρήνη και τάξη, καθώς και για τον έλεγχο του αστικού χώρου[19], παρά για την κοινωνική ισότητα και την ανατροπή της άνισης αστικής ανάπτυξης.

5. Επίλογος. Η κληρονομιά του 19ου αιώνα και η ανάδυση του ΟΑΕΔ

Η ανάλυση που προηγήθηκε αναδεικνύει μια θεμελιώδη αντίφαση που χαρακτηρίζει την ελληνική κοινωνική πολιτική καθ' όλο το 19ο αιώνα: ανάμεσα στην επίσημη νομοθετική αναγνώριση του κοινωνικού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης και στην πρακτική αδυναμία των δήμων να τον εκπληρώσουν. Η «πόλη πρόνοιας», το ελληνικό ισοδύναμο μιας φιλελεύθερης κοινωνικής πολιτικής βασισμένης στην εγγύτητα, την τοπική αλληλεγγύη και τη φιλανθρωπία, παρέμεινε κατά κανόνα φιλοδοξία παρά πραγματικότητα. Οι δήμοι, χρηματοδοτικά εξαρτημένοι, διοικητικά ελεγχόμενοι και με ανεπαρκείς πόρους, αδυνατούσαν να ανταπεξέλθουν σε ανάγκες που διαρκώς αυξάνονταν ενώ οι πόροι τους σταδιακά συρρικνώνονταν υπό το βάρος της κεντρικής εποπτείας.

Το ιδεολογικό υπόστρωμα αυτής της αποτυχίας δεν ήταν τυχαίο. Η κυρίαρχη αντίληψη του 19ου αιώνα, που αρθρώνεται με σαφήνεια από τον Αργυρόπουλο και αντικατοπτρίζεται στη νομοθεσία, αντιμετώπιζε την κοινωνική πρόνοια ως ζήτημα φιλανθρωπίας, ηθικής υποχρέωσης και κοινωνικής ειρήνης, όχι ως ζήτημα δικαιωμάτων και κοινωνικής δικαιοσύνης. Σε αυτό το πλαίσιο, η ανεργία δεν αντιμετωπιζόταν ως δομικό κοινωνικό φαινόμενο που απαιτεί θεσμική απάντηση, αλλά ως ατομική ατυχία ή ηθικό ελάττωμα που μπορεί να αντιμετωπιστεί μέσω της εργασίας σε δημοτικά έργα ή μέσω της φιλανθρωπικής στήριξης. Η λέξη «δημωφελής», που χαρακτηρίζει τη δημοτική πολιτική, ενσωματώνει αυτή ακριβώς τη λογική: η κοινωνική πολιτική αξιολογείται όχι ως εγγύηση δικαιωμάτων αλλά ως πράξη ωφέλειας για το κοινό σύνολο.

Από αυτή τη διαπίστωση πηγάζει η ιστορική σημασία του ΟΑΕΔ για τη μελέτη της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής. Ο ΟΑΕΔ ιδρυμένος το 1969 σε ένα εντελώς διαφορετικό ιστορικό τοπίο, μεταπολεμική ανασυγκρότηση, ταχεία εκβιομηχάνιση, μαζική αστικοποίηση, αναδυόμενο εργατικό κίνημα και διεθνής πίεση για κοινωνικές μεταρρυθμίσεις, εισάγει ένα νέο παράδειγμα: την κρατική εγγύηση στην αγορά εργασίας. Για πρώτη φορά, η ανεργία αντιμετωπίζεται θεσμικά ως κοινωνικός κίνδυνος που δεν μπορεί να αφεθεί στη διακριτική ευχέρεια της φιλανθρωπίας ή στην περιορισμένη οικονομική δυνατότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ωστόσο, ο ΟΑΕΔ δεν προέκυψε σε θεσμικό κενό. Κληρονόμησε, και κλήθηκε να επεξεργαστεί, μια σειρά από δομικές παθογένειες που αναδεικνύονται με σαφήνεια στη μελέτη που προηγήθηκε: την τάση του ελληνικού κράτους να αναθέτει ευθύνες χωρίς να παρέχει τους αντίστοιχους πόρους, το συγκεντρωτισμό που αδρανοποιεί τους τοπικούς θεσμούς, και τη διάσταση μεταξύ νομοθετικής πρόβλεψης και διοικητικής ικανότητας. Αυτές οι τάσεις δεν εξαφανίστηκαν με την ίδρυση του ΟΑΕΔ, συνέχισαν να τον συνοδεύουν και να τον επηρεάζουν σε όλη την ιστορία του.

Υπάρχει, τέλος, και μια βαθύτερη συνέχεια που αξίζει να επισημανθεί. Η μελέτη του 19ου αιώνα αποκαλύπτει ότι η ελληνική κοινωνική πολιτική κτίστηκε ιστορικά γύρω από μια κεντρική ένταση: ανάμεσα στην κοινωνική ειρήνη και την κοινωνική δικαιοσύνη, ανάμεσα στη διαχείριση της φτώχειας και στη διεκδίκηση

Κοτέα, 2014: 126-166.

19 Ο Υπουργός Πρωτευούσης και ο Γενικός Διοικητής Μακεδονίας υπέβαλαν τις δημοτικές αρχές των πολυπληθέστερων αστικών κέντρων της χώρας (Αθηνών-Πειραιώς, Θεσσαλονίκης) σε αυστηρή κηδεμονία από το δικτατορικό καθεστώς Μεταξά. Βλ. Κοτέα, 2014: 241-243.

της ισότητας. Αυτή η ένταση, που εκφράζεται στο 19ο αιώνα ως διαφορά μεταξύ δημοτικής φιλανθρωπίας και αναδιανεμητικής πολιτικής, δεν ανήκει μόνο στο παρελθόν. Υπό διαφορετικές μορφές, εμφανίζεται σε κάθε φάση της ιστορίας του ΟΑΕΔ, και εξακολουθεί να είναι παρούσα στους σύγχρονους διαλόγους για τη ΔΥΠΑ, για την ενεργητική πολιτική απασχόλησης και για το ρόλο του κράτους στην αγορά εργασίας.

Το κεφάλαιο αυτό, λοιπόν, δεν είναι απλώς ιστορική εισαγωγή. Είναι ο καθρέφτης μέσα στον οποίο ο ΟΑΕΔ μπορεί να αναγνωρίσει τη δική του προϊστορία, και η σύγχρονη ελληνική κοινωνική πολιτική να μετρήσει τις αποστάσεις που έχει διανύσει, αλλά και εκείνες που απομένουν.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Αργυρόπουλος, Π. (1843). Η Δημοτική Διοίκηση στην Ελλάδα. Αθήνα: Τυπογραφείο Φιλολάου.

Αργυρόπουλος, Π. (1859). Η Δημοτική Διοίκηση στην Ελλάδα. 2η έκδ., τόμ. Ι-ΙΙ. Αθήνα: Τυπογραφείο Μαυρομάτη.

Δένδιας, Μ. (1948). Τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης και η δημοτική φορολογία των διαπύλιων τελών στην Ελλάδα και αλλαχού. Αθήνα.

Δηλιγιάννης, Θ. & Ζηνόπουλος, Γ. (1861). Ελληνική Νομοθεσία από το 1833 έως το 1860. Αθήνα: Τυπογραφείο Ι. Αγγελόπουλου.

Φιλήμων, Τ. (1893). Ο δήμαρχος κατά την ελληνική νομοθεσία. Αθήνα: Τυπογραφείο Σακελλαρίου.

Green, Α. (2010). Εκπαίδευση και κρατική διαμόρφωση: Η άνοδος των εκπαιδευτικών συστημάτων στην Αγγλία, τη Γαλλία και τις ΗΠΑ. Αθήνα: Gutenberg.

Κοκκινάκης, Γ. (1999). «Φιλανθρωπία, τεχνική εκπαίδευση και εργατικά ατυχήματα στον Πειραιά στο τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα», Μνήμων, (21), σσ. 85-108.

Κοντογιώργης, Γ. (1982). Κοινωνική δυναμική και πολιτική αυτοδιοίκηση: Οι ελληνικές κοινότητες της τουρκοκρατίας. Αθήνα: Νέα Σύνορα.

Κορασίδου, Μ. (2000). Οι άθλιοι των Αθηνών και οι θεραπευτές τους: Φτώχεια και φιλανθρωπία στην ελληνική πρωτεύουσα τον 19ο αιώνα. Αθήνα: Τυπωθήτω -Γιώργος Δαρδανός.

Κοτέα, Μ. (2007). Τοπική αυτοδιοίκηση και αστικοποίηση: Ο εκσυγχρονισμός της δημοτικής διοίκησης στην Ελλάδα τον 19ο αιώνα. Αθήνα: Διόνικος.

Κοτέα, Μ. (2014). Δημοτική μεταρρύθμιση και πολιτικός εκσυγχρονισμός, 1912-1936. Αθήνα: Διόνικος.

Κοτέα, Μ. (2024). Δημοτικό δασμολόγιο και Πειραϊκή οικονομία (1836-1866). Αθήνα: Διόνικος.

Κουλούρη, Χ. (1988). Ιστορία και γεωγραφία στα ελληνικά σχολεία. Αθήνα: Ιστορικό Αρχείο Ελληνικής Νεολαίας - Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς.

Σαπουνάκη-Δρακάκη, Λ. (2005). Οικονομική ανάπτυξη και κοινωνική προστασία: Η γένεση των υγειονομικών υπηρεσιών στον Πειραιά και το Τζάνειο Νοσοκομείο. Αθήνα: Διόνικος.

Τσουκαλάς, Κ. (1985). Εξάρτηση και αναπαραγωγή: Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα 1830-1922. Αθήνα: Θεμέλιο.

Οικονομικοί πρόδρομοι του ΟΑΕΔ: Ταμιευτήρια και αλληλοβοηθητικές τράπεζες στη Μεσσηνία (1884-1900)

Κατερίνα Κικίλια, Νίκος Τόμπρος

Η παρούσα μελέτη εντάσσεται στο πλαίσιο της έκδοσης ενός συλλογικού τόμου αφιερωμένου στην ιστορία και τη λειτουργία του *Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού* (ΟΑΕΔ) και των θεσμικών του προδρόμων. Η επιλογή να συμπεριληφθεί στον συγκεκριμένο τόμο μια ιστορική ανάλυση νεωτερικών οικονομικών θεσμών του 19ου αιώνα (ταμιευτήρια, αλληλοβοηθητικές τράπεζες) δεν είναι αυθαίρετη, αλλά προέκυψε από το ότι οι προαναφερθέντες οικονομικοί θεσμοί αναδύθηκαν σε μια εποχή κατά την οποία η ελληνική Πολιτεία δεν διέθετε ακόμη οργανωμένους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας και ασφάλισης στον χώρο της εργασίας. Οι φορείς που ίδρυσαν τους εν λόγω θεσμούς, οι οποίοι και παρουσιάζονται στις ακόλουθες σελίδες, ανέλαβαν αυτοβούλως δράσεις και ρόλους, που το κράτος ανέλαβε αρκετές δεκαετίες αργότερα μέσω του ΟΑΕΔ. Κατά συνέπεια η μελέτη των εξεταζόμενων θεσμών, των δομικών τους χαρακτηριστικών και, τελικά, των αδυναμιών τους, οι οποίες και οδήγησαν στον βραχύ τους βίο, φωτίζει τις κοινωνικές ανάγκες και τα ιστορικά κενά που κατέστησαν αναγκαία τη δημιουργία ενός κρατικού οργανισμού απασχόλησης.

Τις τελευταίες δεκαετίες λοιπόν έντονο είναι το ενδιαφέρον των κοινωνικών επιστημών για την καθημερινότητα και τις δραστηριότητες όσων διαβιούσαν στα αστικά κέντρα του ελλαδικού χώρου τον 19ο και τον 20ο αιώνα. Το ενδιαφέρον αυτό των συγκεκριμένων επιστημών έγκειται στην προσπάθειά τους να σκιαγραφήσουν την ελληνική κοινωνία της εποχής, να επισημάνουν τα νεωτερικά της στοιχεία και να περιγράψουν τους όποιους μετασχηματισμούς συντελέστηκαν σε αυτή[20]. Ένα λοιπόν από τα νεωτερικά στοιχεία που εντοπίζεται στο ελληνικό βασίλειο μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1864 υπήρξε η συλλογική δράση. Τα σωματεία, οι εταιρείες, οι σύλλογοι αποτέλεσαν καινοφανή πεδία έρευνας για την ιστοριογραφία, καθώς η μελέτη τους συνέβαλε στην κατανόηση όχι μόνο των αντιλήψεων που είχαν οι κοινωνικοοικονομικές ομάδες που τα συγκρότησαν και του τρόπου με τον οποίο προσλάμβαναν τόσο τα δικά τους προβλήματα όσο και της περιοχής τους, αλλά και των μεθόδων που κάθε φορά επέλεγαν να τα επιλύσουν[21]. Το Σύνταγμα του 1864 έθεσε τις σχέσεις κράτους-πολίτη σε νέες βάσεις, αφού -για πρώτη φορά στον ελλαδικό χώρο- προστατεύονταν πλέον τα δικαιώματα του «συνέρχεσθαι ησύχως και αόπλως» και του «συνεταιρίζεσθαι»[22]. Η εφαρμογή των συγκεκριμένων συνταγματικά κατοχυρωμένων ελευθεριών σηματοδότησε και στη μεσσηνιακή πρωτεύουσα τη δημιουργία πληθώρας συσσωματώσεων[23]. Ορισμένες από αυτές συγκροτήθηκαν, όπως θα φανεί στη συνέχεια, για να προωθήσουν αιτήματα και να διαχειριστούν θέματα σχετικά με τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των Καλαματιανών, την πολιτιστική τους πρόοδο, την οικονομική τους ανάπτυξη, αλλά και τον εκσυγχρονισμό και

20 Ενδεικτικά βλ. Γ. Γιαννιτσιώτης, *Η κοινωνική ιστορία του Πειραιά. Η συγκρότηση της αστικής τάξης (1860-1910)*, Νεφέλη Ιστορία, Αθήνα 2006, σ. 25-31, καθώς και το συλλογικό έργο *Ιστορία Κοινωνικής Πολιτικής*, Κώστας Δικαίος (επιμέλεια), Gutenberg, Αθήνα 2010.

21 Β. Θεοδώρου, «Ερμηνευτικές προσεγγίσεις της φιλανθρωπίας. Από τον κοινωνικό έλεγχο στην αμοιβαιότητα», *Μνήμων*, 25 (2003), σ. 171-184, όπου και η σχετική βιβλιογραφία.

22 Αλ. Σβώλος, *Τα ελληνικά συντάγματα (1822-1975/1986)*, πρόλογος-εισαγωγή Ε. Βενιζέλος, Στοχαστής, Αθήνα 1998, σ. 171.

23 Χαρ. Σκιά-Πανοπούλου, «Κοινωνική και πολιτιστική ταυτότητα», στο *Η Καθημερινή Επτά Ημέρες Πόλεις Λιμάνια Πελοποννήσου: Καλαμάτα, Πάτρα*, «Η Καθημερινή» Α.Ε., Αθήνα 2001, σ. 81-82. Αν. Μηλίτση-Νίκα, *Η μέση εκπαίδευση στη Μεσσηνία (1833-1910). Όψεις της μεσσηνιακής κοινωνίας μέσα από την εκπαίδευση*, Καλαμάτα 2004, σ. 95-98.

εκδυτικισμό της καλαματιανής κοινωνίας[24]. Παράλληλα τα διοικητικά συμβούλια των εν λόγω συσσωματώσεων επεδίωξαν να μυήσουν τα μέλη τους -και όχι μόνο- σε μια κοινά αποδεκτή κοινωνική συμπεριφορά, η οποία θα απέτρεπε τις κοινωνικές ανατροπές και κατ' επέκταση τη διατάραξη του κοινωνικού ιστού της πόλης.

Ταμιευτήρια και αλληλοβοηθητικές τράπεζες

Στο επίκεντρο του ερευνητικού μας ενδιαφέροντος θέτουμε οικονομικούς θεσμούς της Δύσης που υιοθέτησε η ιδιωτική πρωτοβουλία στη μεσσηνιακή πρωτεύουσα τις τελευταίες δεκαετίες του 19ου αιώνα[25]. Οι εν λόγω θεσμοί φιλοδόξησαν μέσω της οικονομικής τους δραστηριότητας (καταθέσεις, δάνεια, επενδύσεις) να επιλύσουν οικονομικά προβλήματα των μελών τους και να καλλιεργήσουν στους εταίρους τους και την τοπική κοινωνία ένα κοινά αποδεκτό αξιακό σύστημα. Ένα σύστημα το οποίο περιελάμβανε αξίες όπως η εργασία, η πρόοδος, η εργατικότητα, η φειδώ, η αποταμίευση, η αλληλεγγύη, η συνεργατικότητα, η προσήλωση στην οικογένεια κ.λπ.. Οι προαναφερθείσες αξίες θα συνέβαλαν -σύμφωνα με τις αντιλήψεις της εποχής- στην ηθικοποίηση όσων συμμετείχαν ενεργά στα σωματεία και τους συλλόγους[26]. Στις επόμενες σελίδες παρουσιάζονται οι οικονομικοί θεσμοί που εντοπίστηκαν στη Μεσσηνία και οι οποίοι ανέλαβαν οικειοθελώς να διεκπεραιώσουν ζητήματα που άπτονταν της κοινωνικής αλληλεγγύης και αρωγής, σε μια προσπάθεια να αποτυπωθούν οι δράσεις τους, οι σκοποί και οι στόχοι τους, η προσφορά τους στο κοινωνικό σύνολο και η απήχησή τους σε αυτό[27].

Η αρχειακή και βιβλιογραφική έρευνα εντόπισε την ύπαρξη στην Καλαμάτα τριών τέτοιου είδους οικονομικών οργανισμών, οι οποίοι δραστηριοποιήθηκαν στην πόλη κατά τη διάρκεια των ετών 1884-1900. Οι συγκεκριμένοι οργανισμοί, που μιμούνταν -ως προς τον τρόπο λειτουργίας τους- τις *Λαϊκές Τράπεζες*[28], υπήρξαν η *Εταιρεία του Λαού ο «Μεσσηνιακός Σύνδεσμος»* (1884), η *Αλληλοβοηθητική Τράπεζα «η Αβία»* (1884) και το *Μεσσηνιακόν Ταμιευτήριον ο Δαφνών* (1896)[29]. Οι δράσεις των προαναφερθεισών συσσωματώσεων

24 Σχετικά με τις συγκεκριμένες ενέργειες των συσσωματώσεων ως τοπική διάσταση κεντρικών πολιτικών βλ. Γ. Καρακατσιάνης, «Εισαγωγή του επιμελητή», στο *Νότια Πελοπόννησος 1935-1950*, επιμέλεια Γιάννης Καρακατσιάνης, Αλφειός/Σύνδεσμος Φιλολόγων Μεσσηνίας, Αθήνα 2009, σ. 10. Κ. Μπρέγιαννη, «Οικονομία και κοινωνία στη νότια Πελοπόννησο. Το δίκτυο της αγροτικής πίστης στη δεκαετία του 1930», στο *Νότια Πελοπόννησος 1935-1950*, επιμέλεια Γιάννης Καρακατσιάνης, Αλφειός/Σύνδεσμος Φιλολόγων Μεσσηνίας, Αθήνα 2009, σ. 103-126.

25 Σ. Λοβέρδος, *Αποταμίευσις και ταμιευτήρια*, Αθήνα 1904, σ. 49-50, 52-53. T. B. Smith, «Public assistance and labor supply in nineteenth-century Lyon», *The Journal of Modern History*, 68 (March 1996), p. 1-30.

26 «Ο λαός έχει ανάγκην παιδεύσεως έχει ανάγκην μορφώσεως, έχει ανάγκην ηθικοποιήσεως…». Εφημ. *Νεολόγος*, Πάτρα 22.4.1896. Ενδεικτικά βλ. Β. Θεοδώρου, «Ερμηνευτικές προσεγγίσεις της φιλανθρωπίας. Από τον κοινωνικό έλεγχο στην αμοιβαιότητα», *Μνήμων* 25 (2003), σ. 174. Ν. Τόμπρος, *Πατραϊκοί σύλλογοι και η φιλεκπαιδευτική τους πολιτική (1876-1915)*, Δόντι, Πάτρα 2007, σ. 61, 75, 87, 111, 202. Σχετικά με την άποψη η συγκεκριμένη λειτουργία έχει σχέση με την ενσωμάτωση στην οικονομία της αγοράς, ότι δηλαδή έχει οικονομική και όχι «ηθική» βάση βλ. C. Bregianni, *Les banques, l' agriculture et l' etat: strategies de gredit et politique agraire en Grece de 1861 a 1940*, France, Universite de Paris I Pantheon Sorbonne, Paris 2000.

27 Σχετικά με τους όρους κοινωνική πρόνοια, κοινωνική πολιτική, κοινωνική αλληλεγγύη, φιλανθρωπία κ.λπ. βλ. Ν. Τόμπρος, *Η Πόλη Πρόνοιας και ο Δήμος Πατρέων (1835-1922)*, Το Δόντι, Πάτρα 2019, σ. 23-30, όπου και η αντίστοιχη βιβλιογραφία.

28 «Αι λαϊκαί Τράπεζαι προέρχονται από την ιδιωτικήν πρωτοβουλίαν, αντλούν τους πόρους των από την αρχήν της αλληλεγγύης, αποκρούουν πάσαν ξένην βοήθειαν και δεν απαιτούν από το κράτος άλλην προστασίαν ειμή την ευνομίαν και την ασφάλειαν». Σ. Λοβέρδος, *Αποταμίευσις*..., ό.π., σ. 52-53. «Ως γνωστόν, Ταμιευτήρια ή άλλως Τράπεζαι Οικονομιών καλούνται Ιδρύματα, εν οις κατά ωρισμένα χρονικά διαστήματα προσερχόμενος ο εργατικός πληθυσμός, άρρην και θήλυς, καταθέτει τας από της εργασίας αυτών οικονομίας επί τόκω. Επειδή δε και ελάχιστα ποσά εν αυτοίς εισί δεκτά, κρατουμένης ιδίας μερίδος δι' έκαστον καταθέτην, τα Ταμιευτήρια είναι προσιτά εις πάσαν τάξιν». Εφημ. *Καλαματιανή*, Καλαμάτα 29.10.1895, σ. 3. Επιπρόσθετα βλ. τα άρθρα με τίτλο «Λαϊκαί Τράπεζαι. Ο μεγαλείτερος ευεργέτης της Ελλάδος» στην Εφημ. *Μεσσηνιακή*, Καλαμάτα 24.1.1893, σ. 1, 31.1.1893, σ. 1, 7.2.1893, σ. 1. Στα τέλη του 19ου αιώνα, περίοδο δηλαδή κατά την οποία το ελληνικό κράτος αντιμετώπιζε οικονομικά προβλήματα που δυσχέραιναν την άσκηση της κοινωνικής του πολιτικής, οι *Λαϊκές Τράπεζες* -δημιουργήματα της ιδιωτικής πρωτοβουλίας- θέλησαν να συνδράμουν τις προσπάθειές του για βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών του και ιδίως των κατώτερων κοινωνικών του στρωμάτων.

29 *Καταστατικόν της εν Καλάμαις ανωνύμου εταιρίας υπό την επωνυμίαν Αλληλοβοηθητική Τράπεζα «η Αβία»*, Τύποις Αδελφών Π. Γαρίδη, Καλαμάτα 1884. *Μεσσηνιακού Ταμιευτηρίου ο Δαφνών*, Τύποις Γεωργίου Αθ. Μιχαλακέα, Καλαμάτα 1897. *Καταστατικόν του Μεσσηνιακού Ταμιευτηρίου ο Δαφνών*, Τύποις Χρυσανθέα και Μαντζώρου, Καλαμάτα 1898. Σ. Λοβέρδος, ό.π., σ. 90-91.

εντοπίζονται σε μια σημαντική χρονικά περίοδο για τη Μεσσηνία, κατά τη διάρκεια της οποίας σημειώθηκε όχι μόνο η διόγκωση του σταφιδικού εξαγωγικού εμπορίου, αλλά και η ύφεσή του[30], ενώ παράλληλα ξεκίνησε και ο εκχρηματισμός της μεσσηνιακής αγροτικής οικονομίας[31]. Οι συγκεκριμένες εξελίξεις επέφεραν στην περιοχή κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες και δημογραφικές μεταβολές, οι οποίες επηρέασαν πολλαπλώς και σε σημαντικό βαθμό την τοπική κοινωνία[32].

Η πρώτη καλαματιανή συσσωμάτωση που δημιουργήθηκε, για να καλύψει τις κοινωνικοοικονομικές ανάγκες των κατοίκων της πόλης και ιδίως των εργατικών της στρωμάτων, υπήρξε η *Εταιρία του Λαού* ο «*Μεσσηνιακός Σύνδεσμος*». Το εν λόγω σωματείο -εμπνευστής του οποίου ήταν ο Τεγεάτης τηλεγραφητής Κ. Ν. Ναύλερης- συστάθηκε τον Απρίλιο του 1884. Στα τέλη του ίδιου μήνα πραγματοποιήθηκαν οι αρχαιρεσίες για την ανάδειξη του πρώτου δωδεκαμελούς συμβουλίου του[33], ενώ στις αρχές του επόμενου μήνα (7.5.1884) εκδόθηκε προκήρυξη -με τίτλο «Το Κήρυγμα»- στην οποία παρουσιάζονταν περιληπτικά οι αρχές και οι σκοποί του *Συνδέσμου*[34]. Στους συγκεκριμένους σκοπούς συμπεριλαμβάνονταν «η εν γένει υπηρεσία των λαϊκών συμφερόντων, των τε ηθικών και υλικών, η αλληλοβοήθεια των εργατικών τάξεων[35] και εν γένει η ανάπτυξις του λαού». Το κείμενο αυτό είχε ως αποδέκτες -κατά μείζονα λόγο- τους εργατικούς κύκλους της πόλης[36], αφού αυτοί ήταν σύμφωνα με τον συντάκτη της προκήρυξης «η καρδιά παντός έθνους και πάσα δύναμις αυτού». Κινητήρια επίσης δύναμη της *Εταιρίας του Λαού* θεωρείτο η αγάπη των «εργατικών τάξεων» της Καλαμάτας για την πατρίδα τους. Απόδειξη της αγάπης αυτής υπήρξε -βάσει «Του Κηρύγματος»- η συνέπεια των μελών στις υποχρεώσεις της εταιρίας[37]. Επιπρόσθετα ο Ναύλερης ενέτασσε στους «αγνούς και ειλικρινείς» σκοπούς του σωματείου την «ανεξαρτησία του πολίτου, στενότατα και αδιασπάστως ηνωμένη προς την υλικήν ευημερίαν του λαού, … εδράζεται πρωτίστως επί την μόρφωσιν αυτού…». Ο συντάκτης, τέλος, της προκήρυξης αναφερόμενος στις οικονομικές δραστηριότητες της εταιρίας διαβεβαίωνε ότι «η άπασα διαχείρησις έσται άμωμος και τιμία…»[38].

Δ. Ζέρβας, «Θέματα», Εφημ. *Ελευθερία*, Καλαμάτα 6.5.1997. Θ. Καλαφάτης, Ε. Πρόντζας (επιμέλεια), *Οικονομική Ιστορία του Ελληνικού Κράτους, τόμ. 1ος Συγκρότηση εθνικής οικονομίας*, Πολιτιστικό Ίδρυμα Ομίλου Πειραιώς, Αθήνα 2011, σ. 358-359.

30 Π. Πιζάνιας, *Οικονομική ιστορία της ελληνικής σταφίδας 1851-1912. Παραγωγή, διεθνής αγορά, διαμόρφωση τιμών, κρίση*, Αθήνα 1988, σ. 108 και εξής. Κ. Τσίχλη-Αρώνη, «Αγροτικοί αγώνες κατά τη σταφιδική κρίση 1893-1905», *Τα Ιστορικά*, τόμ. 14ος, τχ. 26 (Ιούνιος 1997), σ. 87-102. Αν. Μηλίτση-Νίκα, ό.π., σ. 49-54, 74-76.

31 C. Bregianni, I. Karakatsianis, «Economy and society in the Southern Peloponnese: the organization of agricultural co-operatives in Messinia from the beginning of the 20th century to World War II», στο *Agricultural co-operatives in South and Central Europe 19th-20th century. A comparative approach*, edited by Helen Gardikas-Katsiadakis, Catherine Bregianni, Academia of Athens/Modern Greek History Research Centre, Αθήνα 2013, σ. 162.

32 Ant. Antoniou, «Co-operative structures within traditional economic activities in 19th century Greece», στο *Agricultural co-operatives in South and Central Europe 19th-20th century. A comparative approach*, edited by Helen Gardikas-Katsiadakis, Catherine Bregianni, Academia of Athens/Modern Greek History Research Centre, Αθήνα 2013, σ. 239-250.

33 Μέλη του εν λόγω συμβουλίου διατέλεσαν οι Ι. Βαγόπουλος (πρόεδρος), Γ. Μιχαλακέας (ταμίας), Ν. Καραγιάννης (γραμματέας), Ευστ. Βρακάς, Λεων. Φιλανδριανός, Ν. Καρβελάς, Α. Σάλμας, Α. Γεωργιάδης, Ι. Μπαγάκος, Κ. Ψαρράς, Αθ. Μαρίνης, Αρ. Γαρίδης (σύμβουλοι). Παράλληλα εξελέγησαν και 7 αναπληρωματικά μέλη. Πρόκειται για τους Γ. Μασουρίδης, Β. Στεφανούρης, Ν. Παπαθεοδωρόπουλος, Ι. Κατσαΐτης, Στ. Γαλανός, Γ. Σφακιανάκης, Θ. Μπαστουνόπουλος. Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 29.4.1884, σ. 3.

34 «Αρτίως συνέστη εν Καλάμαις Λαϊκή τις Εταιρία υπό την επωνυμίαν *Εταιρία του Λαού* ο «Μεσσηνιακός Σύνδεσμος»….». Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 17.6.1884, σ. 1.

35 Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 29.4.1884, σ. 3. Οι αναφορές, πάντως, στις «εργατικές τάξεις» της μεσσηνιακής πρωτεύουσας παραπέμπουν στην ύπαρξη μιας -έστω και στοιχειώδους- βιομηχανικής ανάπτυξης. Σχετικά με τον δευτερογενή τομέα παραγωγής στη μεσσηνιακή πρωτεύουσα στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου βλ. πρόχειρα Αν. Μηλίτση-Νίκα, ό.π., σ. 57-69, όπου και η σχετική βιβλιογραφία.

36 «Η εταιρία λοιπόν επέτυχε και προτρέπομεν πάντας προ πάντων δε τους της εργατικής τάξεως ίνα εγγραφώσιν ως μέλη αυτής, διότι περί αυτών πρόκειται». Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 17.6.1884, σ. 3.

37 Σχετικά με τον πατερναλιστικό ρόλο των θεσμών σε επίπεδο τοπικής οικονομίας βλ. C. Bregianni, *Les banques…* ό.π., σ. 188-190, όπου και η θεωρητική βιβλιογραφία.

38 Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 13.5.1884, σ. 4.

Η προκήρυξη -αλλά και τα σχόλια του μεσσηνιακού Τύπου- είχαν προφανώς θετική ανταπόκριση στους Καλαματιανούς, αφού τα 65 μέλη που αρχικά ενεγράφησαν στον *Μεσσηνιακό Σύνδεσμο*, ανήλθαν κατά τη διάρκεια του πρώτου έτους λειτουργίας του στα 257. Στα συγκεκριμένα άτομα συμπεριλαμβάνονταν, εκτός από μέλη «της εργατικής τάξεως», έμποροι, ελεύθεροι επαγγελματίες, δικηγόροι, «γνωστός καπνοβιομήχανος [...], 4 ιερείς, 17 μαθηταί, σχολείων και 27 κοράσια και γυναίκες εργάτιδες»[39]. Η εγγραφή ενός μέλους στον *Σύνδεσμο* πραγματοποιείτο με την εφάπαξ καταβολή 5 δραχμών, ενώ σε εβδομαδιαία βάση το άτομο όφειλε να καταβάλλει -εν είδει αποταμιευτικού κεφαλαίου- 1 δραχμή, ούτως ώστε να αποπληρώσει τη μετοχή ή τις μετοχές που του αναλογούσαν. Οι καταθέσεις των εταίρων θα δημιουργούσαν το χρηματικό κεφάλαιο που θα επέτρεπε στην εταιρία να υλοποιεί τους σκοπούς της: «α) Να δανείζη εις τα μέλη αυτής επί μετρίω τόκω χρηματικά ποσά χρησιμεύοντα δια την βιομηχανίαν αυτών και τας λοιπάς των εταίρων κοινωνικάς ανάγκας. β) Ν' αγοράζη χονδρικώς την δια την βιομηχανίαν των συνεταίρων πρώτην ύλην και να πωλή αυτήν αυτοίς εκ διαλειμμάτων τοις μετρητοίς· και γ) Να οργανίση σχολήν, θεωρητικήν τε και πρακτικήν, σκοπόν έχουσαν την διδασκαλίαν του Λαού». Δράσεις δηλαδή με τις οποίες ο *Σύνδεσμος* θα παρείχε στα μέλη του την υλική και ηθική βοήθεια που χρειάζονταν[40]. Στο ταμείο του σωματείου οι Μεσσήνιες εργάτριες μπορούσαν να αποταμιεύουν μέρος των χρημάτων που εξοικονομούσαν από την εργασία τους, ούτως ώστε να δημιουργήσουν από τις μικροκαταθέσεις τους -εντός ολίγων ετών- το ποσό εκείνο που θα επέτρεπε την οικογενειακή τους αποκατάσταση. Η εταιρία θα παρείχε -αποκλειστικά στα μέλη της- και μικροδάνεια «επί μετρίω τόκω»[41], αφού προηγουμένως λάμβανε τις «εν τω καταστατικώ αναγραφομένας εγγυήσεις»[42]. Η καλή οικονομική κατάσταση του *Συνδέσμου* θα επέτρεπε μελλοντικά να επεκτείνει την αρωγή του «εις αναπήρους και αναξιοπαθούντας εταίρους» και να δημιουργήσει «παντοπωλικό κατάστημα» στο οποίο ο γεωργός θα αγόραζε σε καλύτερες τιμές τόσο τα εργαλεία του όσο και τα βιβλία των παιδιών του, οι τεχνίτες την πρώτη ύλη και «παν ό,τι δύναται να θεραπεύση τας ανάγκας των εταίρων»[43]. Η εν λόγω *Εταιρία του Λαού* είχε θέσει στους σκοπούς της και τη διαιτητική παρέμβαση στα μέλη της για την επίλυση οικονομικών μικροδιαφορών, προκειμένου να αποφεύγονται οι δικαστικοί αγώνες και τα έξοδα που αυτοί συνεπάγονταν[44]. Λίγο μετά την ίδρυσή του ο *Σύλλογος* δημιούργησε *Σχολή Λαού*[45], η οποία θα αναλάμβανε να μορφώσει τα εργατικά στρώματα της πόλης[46]. Στο συγκεκριμένο φιλεκπαιδευτικό ίδρυμα, έφορος του οποίου υπήρξε ο γυμνασιάρχης Π. Παπαναστασίου, παραδίδονταν μαθήματα σε εγγράμματους και αγράμματους εταίρους[47]. Άρθρο της εφημερίδας *Μεσσηνιακός Τύπος* τόνιζε ότι στη *Σχολή Λαού* «η εργατική

39 Δ. Ζέρβας, «Θέματα», εφημ. *Ελευθερία*, Καλαμάτα 6.5.1997.

40 Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 17.6.1884, σ. 1.

41 «... επί ετησίω τόκω και προμηθεία 8%». Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 27.5.1884, σ. 3.

42 Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 17.6.1884, σ. 1.

43 Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 13.5.1884, σ. 4.

44 «Θέλομεν προσπαθήση ίνα μικραί χρηματικαί διαφοραί των εταίρων λύωνται διά διαιτητικού δικαστηρίου, σχηματιζομένου εκάστοτε υπό των διαφερομένων εκ των μελών της εταιρίας κατ' εκλογήν, διότι πλειστάκις συμβαίνει, ένεκα του σμικρού της διαφοράς, η δικαστική δαπάνη ν' απορροφά το αντικείμενον αυτής και οι διάδικοι να εξέρχωνται του δικαστικού αγώνος αμφότεροι ηττημένοι και από φίλων εχθροί». Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 13.5.1884, σ. 4.

45 Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 13.5.1884, σ. 4. Εφημ. *Αριστομένη*, Καλαμάτα 13.9.1884, σ. 3. Θ. Μπρεδήμας, «Το χρονικό ενός συλλαλητηρίου στην Καλαμάτα, το 1898. Για την ίδρυση της «Σχολής Λαού» με πρωτοβουλία της εφημερίδα «Πρόνοια»», *Μεσσηνιακά Χρονικά*, 1 (1999), σ.121.

46 Σκοπός λοιπόν της «άρτι ενθάδε συσταθείσης λαϊκής εταιρίας, ο «Μεσσηνιακός Σύνδεσμος», καίπερ μη αμέσως, εμμέσως όμως αναμφισβητήτως καταδηλούμενος, τείνει εις την διαμόρφωσιν πολιτικής τινός ανατροφής του λαού διά της παροχής προς την εργατικήν τάξιν υλικής ανακουφίσεως, ήτις ενουμένη προς την διά της σχολής του λαού επιδιοκωμένην διανοητικήν ανάπτυξιν, θέλει καταστήσει τον εργάτην, πολίτην έχοντα ανεξάρτητον το φρόνημα, δίκαιον απαιτητήν των δικαιωμάτων, αλλά συγχρόνως και ευσυνείδητον εκτελεστήν των προς την πολιτείαν υποχρεώσεων αυτού». Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 17.6.1884, σ. 1.

47 «Τα μαθήματα είνε διττά: α) αποβλέποντα εις την βελτίωσιν των εγγραμμάτων εταίρων και β) εις την διδασκαλίαν γραφής, αναγνώσεως και αριθμητικής προς τους αγραμμάτους... Τα εις την βελτίωσιν αφορώντα είνε 1) θρησκευτικά, 2) ιστορικά και ιδίως της ελληνικής ιστορίας, 3) ηθικά και ιδίως μορφωτικά του κοινού βίου, 4) γεωγραφικά, 5) περί εμπορίου, 6) φυσικά, 7) χημικά, 8) περί τεχνών και διαφόρων ανακαλύψεων, 9) φυσική ιστορία, 10) υγιεινή και διαιτητική». Εφημ.

τάξις» θα διδασκόταν «την βαρυτίμητον ιστορίαν του Έθνους, αφ' ης μόνης διαμορφούται υπερήφανον ηθικόν και αγνόν εθνικόν φρόνημα», θα μάθαινε τα καθήκοντά της προς τον Θεό και την «πολύτιμον και σεπτήν ημών θρησκείαν», τις υποχρεώσεις προς την οικογένεια, τον σεβασμό προς τους νόμους, την αγάπη προς τον πλησίον και όλες τις αρετές «υφ' ων δέον να εμφορήται ο χρηστός εν γένει άνθρωπος και πολίτης…»[48]. Το ευρύ φάσμα των γνωστικών αντικειμένων που διδάσκονταν οι «μαθητές» στη σχολή απηχεί τον τρόπο με τον οποίο τα ιδρυτικά της μέλη αντιλαμβάνονταν την εκπαιδευτική διαδικασία. Παράλληλα τα συγκεκριμένα αντικείμενα θα προσέφεραν το πλαίσιο διαμόρφωσης του Έλληνα πολίτη. Σύμφωνα, τέλος με σχετικές δηλώσεις η σχολή επρόκειτο σύντομα «να πλουτισθή» και «διά καταλλήλου βιβλιοθήκης»[49].

Παράλληλα με τη λειτουργία του *Μεσσηνιακού Συνδέσμου* στην Καλαμάτα συστάθηκε και μια δεύτερη ανώνυμη εταιρία, η *Αλληλοβοηθητική Τράπεζα «η Αβία»*, η οποία συγκροτήθηκε βασιζόμενη στην «οικονομία και τη μεγάλη του συνεταιρισμού ιδέα». Στόχος του νέου οικονομικού θεσμού υπήρξε «να φανή ευεργετικός εις τους εταίρους» και κυρίως στα εργατικά στρώματα της μεσσηνιακής πρωτεύουσας[50]. Στα μέσα Μαΐου του 1884 το προσωρινό διοικητικό συμβούλιο της «Αβίας» κοινοποίησε το -αποτελούμενο από 37 άρθρα- καταστατικό της παρουσία 49 εταίρων (13.5.1884). Λίγες ημέρες αργότερα (20.5.1884) πραγματοποιήθηκαν αρχαιρεσίες από τις οποίες προέκυψε το πρώτο εκλεγμένο συμβούλιο[51]. Σύμφωνα με το καταστατικό της «Αβίας» στους βασικούς σκοπούς του σωματείου συγκαταλέγονταν: α) η ηθική και υλική ωφέλεια των μελών, β) η αποταμίευση, η διασφάλιση και η επωφελής διαχείριση των χρημάτων που κατέθεταν οι εταίροι, γ) η παροχή χαμηλότοκων δανείων σε μέλη του σωματείου και μη, προκειμένου να καλύπτουν βιομηχανικές, εμπορικές και κοινωνικές τους ανάγκες[52], δ) η περίθαλψη και η φροντίδα όσων εταίρων είχαν ανάγκη[53].

Η *Αλληλοβοηθητική Τράπεζα* θα συγκέντρωνε τα χρηματικά κεφάλαια, που θα της επέτρεπαν να υλοποιεί τους προαναφερθέντες σκοπούς, από τη διάθεση 1.000 μετοχών, ονομαστικής αξίας 260 δραχμών εκάστη. Στην αγορά μετοχών προηγούνταν όσοι κατάγονταν, κατοικούσαν ή ήσαν εγκατεστημένοι στον δήμο Αβίας, ενώ μετοχές μπορούσε να αγοράσει και οποιοσδήποτε άλλος επιθυμούσε κατόπιν σχετικής έγκρισης του διοικητικού συμβουλίου της *Τράπεζας*. Το μέλος της «*Αβίας*» θα γινόταν κάτοχος μιας μετοχής -με ανώτατο όριο τις 10-, εφόσον κατέβαλε ετησίως στον ταμία -και για μία δεκαετία- το ελάχιστο ποσό των 26 δραχμών[54]. Όσοι δεν πλήρωναν τακτικά το τίμημα της μετοχής ή των μετοχών τους, υποχρεούνταν να καταβάλλουν τόκο υπερημερίας 12%, ενώ σε περίπτωση πρόσθετης καθυστέρησης τιμωρούνταν ακόμα και με την απώλεια του δικαιώματός τους επί των μετοχών[55].

Με τα κεφάλαια της εταιρείας, που ήταν κατατεθειμένα στο τοπικό υποκατάστημα της Εθνικής Τράπεζας, το συμβούλιο χορηγούσε έντοκα δάνεια στα μέλη του «επί υποθήκη ή ενεχύρω χρυσού, αργυρού, ή άλλων

Μεσσηνιακός Τύπος, Καλαμάτα 17.6.1884, σ. 4.

48 Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 13.5.1884, σ. 4. «… ο φρονών ότι εν τε τη υλική ευημερία του Λαού και τη ηθική αυτού μορφώσει και διανοητική αναπτύξει εδράζεται το μεγαλείον του έθνους υπέρ του οποίου πας χρηστός πολίτης έχει πρώτιστον καθήκον να μεριμνά και ενδελεχώς να σκέπτηται». Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 27.5.1884, σ. 3.

49 Δ. Ζέρβας, «Θέματα», εφημ. *Ελευθερία*, Καλαμάτα 6.5.1997.

50 *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 1, 4.

51 Το πρώτο συμβούλιο αποτέλεσαν ο ιατρός Π. Λογοθέτης (διοικητής), ο έμπορος Π. Κατσαούνης (ταμίας), ο έμπορος Π. Γαρίδης (γραμματέας), ενώ σύμβουλοι ανέλαβαν οι Β. Κόκκινος (συμβολαιογράφος), Ν. Κωνσταντινέας (έμπορος), Δ. Κοταρόπουλος (έμπορος), Θ. Σταματόπουλος (έμπορος), Ι. Γαρίδης (δικηγόρος), Λ. Κουμουτσέας. Αναπληρωματικά μέλη στο διοικητικό συμβούλιο εξελέγησαν οι Δ. Μπαλής (έμπορος), Π. Τζαϊλόπουλος (έμπορος), Λ. Καραβίτης (έμπορος). *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 15-16.

52 *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 3.

53 «Το συμβούλιον της εταιρίας δύναται να έλθη επίκουρον δυστυχούντων εταίρων ή και των οικογενειών αυτών αποβιωσάντων, διά της παροχής βοηθημάτων εκ χρηματικών ποσών, τα οποία όμως ομού λαμβανόμενα, δεν δύνανται να υπερβώσι ποτέ τα 5 επί τοις εκατόν επί των καθαρών κερδών της εταιρίας». *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 8.

54 Δικαίωμα εγγραφής («τίμημα εισόδου») αποκτούσε όποιος κατέβαλε το εφ' άπαξ ποσό των 2 δραχμών ανά μετοχή. *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 4-5, 8.

55 *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 6.

τιμαλφών πραγμάτων, αξίας όμως πάντοτε διπλασίας της δανειζομένης ποσότητος και επί προθεσμία τριών μηνών μέχρι ενός έτους το πολύ…»[56]. Η ύπαρξη διαθέσιμων χρηματικών κεφαλαίων θα επέτρεπε στην *«Αβία»* να επεκτείνει τις δραστηριότητές της και σε μη μέλη του σωματείου. Το καταστατικό επίσης όριζε ως διάρκεια λειτουργίας της εταιρίας τη δεκαετία. Πριν το πέρας του συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος τα κεφάλαια από τις μετοχές ή τα κέρδη τους δεν θα διανέμονταν στους μετόχους[57]. Ύστερα από την παρέλευση των δέκα ετών η γενική συνέλευση των μετόχων θα αποφάσιζε τη διάλυση ή μη της *Αλληλοβοηθητικής Τράπεζας*, την εκκαθάρισή της και τη διανομή των κεφαλαίων της στους εταίρους. Στην περίπτωση όμως που η εταιρία εμφάνιζε στους ετήσιους ισολογισμούς της ζημιές, οι οποίες θα μείωναν τα καταβληθέντα κεφάλαια κατά 25%, τότε θα τερματιζόταν αυτομάτως η οικονομική της δράση, ακόμα και αν δεν είχε παρέλθει η δεκαετία που όριζε το καταστατικό, και τα συγκεντρωθέντα κεφάλαια θα αποδίδονταν στους μετόχους κατ' αναλογία[58]. Το εννεαμελές διοικητικό συμβούλιο -διετούς θητείας- αποτελούσαν ο διοικητής[59], ο ταμίας, ο γραμματέας και έξι σύμβουλοι. Το καταστατικό προέβλεπε ποινές για τη συμπεριφορά των μελών εντός και εκτός σωματείου. Η «ασυμβιβάστη συμπεριφορά» εταίρου προς τους σκοπούς της *Αλληλοβοηθητικής Τράπεζας* ή «η σκανδαλώδης διαγωγή» του, μπορούσε να επιφέρει ακόμα και τη διαγραφή του από το μητρώο των μελών[60]. Άγνωστο, πάντως, παραμένει το χρονικό διάστημα λειτουργίας της «Αβίας», αφού εκτός από το καταστατικό του 1884 δεν υπάρχει καμία άλλη πηγή που να τεκμηριώνει τη δράση της *Τράπεζας* στη μεσσηνιακή πρωτεύουσα τα μετέπειτα έτη[61].

Μια δωδεκαετία αργότερα -και καθώς είχαν αναστείλει τη λειτουργία τους οι προαναφερθείσες συσσωματώσεις- συγκροτήθηκε από ομάδα Καλαματιανών ένα νέο σωματείο, το *Μεσσηνιακόν Ταμιευτήριον ο Δαφνών* (1896)[62]. Με την έγκριση του καταστατικού του από το υπουργείο Εσωτερικών (31.1.1897) το σωματείο απέκτησε νομική υπόσταση[63]. *Ο Δαφνών* μάλιστα υπήρξε το μοναδικό από τα εξεταζόμενα σωματεία του οποίου το καταστατικό εγκρίθηκε από την Πολιτεία. Το γεγονός αυτό προφανώς δημιούργησε μεγαλύτερη ασφάλεια στα μέλη του, η οποία και αποτυπώθηκε στη μεγαλύτερη διάρκεια λειτουργίας του σωματείου συγκριτικά με τα υπόλοιπα δύο που παρουσιάστηκαν ανωτέρω. Στους βασικούς σκοπούς του *Μεσσηνιακού Ταμιευτηρίου* συγκαταλέγονταν «η εναποταμίευσις των οικονομιών των μελών αυτού και ο σχηματισμός κεφαλαίου προς περίθαλψιν αυτών ως και των οικογενειών των εν καιρώ ανάγκης»[64]. Όταν τροποποιήθηκε όμως το καταστατικό (1898), η σχετική φράση για την περίθαλψη των μελών και των οικογενειών τους απα-

56 *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 7.

57 Εξαιρούνταν οι περιπτώσεις όπου ο μέτοχος ήταν αποδεδειγμένα σε οικονομική δυσχέρεια, αποδημούσε σε μακρινή περιοχή ή είχε αποβιώσει. *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 9.

58 *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 1.

59 «Ο Διοικητής χρησιμεύει ως Εισηγητής εν τω συμβουλίω όλων των υποθέσεων και των αντικειμένων της εταιρίας, έχει την γενικήν εποπτείαν, διατηρεί μετά του γραμματέως την αλληλογραφίαν, και εκτός των εν τω παρόντι καταστατικώ ρητώς διαγραφομένων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αυτού, φροντίζει περί των συμφερόντων της εταιρίας εν γένει, παριστά δε κατά τας ενοχικάς αυτής σχέσεις και ενώπιον των δικαστηρίων την εταιρία». *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 9-10.

60 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 8. «Παν μέλος ένεκα ασυμβιβάστου συμπεριφοράς ή σκανδαλώδους διαγωγής προς τας υποθέσεις του σωματείου, αποβάλλεται τη προτάσει 4 μελών του διοικ. συμβουλίου, δι' ητιολογημένης όμως εκθέσεως και τη αποφάσει του ημίσεος πλέον ενός εκ των μελών των εχόντων δικαίωμα ψήφου. Ο ούτω αποβαλλόμενος διαγράφεται εκ του μητρώου του σωματείου, λαμβάνων απλώς την συμβολήν του, ουδέν δε δικαίωμα νέας υποβολής αιτήσεως εις εγγραφήν έχει». *Καταστατικόν* … 1898, ό.π., σ. 4-5.

61 Η έρευνα πραγματοποιήθηκε στις σωζόμενες καλαματιανές εφημερίδες του 19ου αιώνα και των αρχών του 20ού: *Ανόρθωσις* (1883-1898), *Αριστομένης* (1884), *Εράνη* (1884), *Καλάμαι* (1879-1903), *Μεσσηνιακός Τύπος* (1884-1892), *Τάξις* (1877-1890), *Φαραί* (1896-1900), *Φως* (1900-1908).

62 Πρόσθετα στοιχεία βλ. Ν. Τόμπρος, Αικ. Κικίλια, «Δράσεις κοινωνικής αλληλεγγύης στη μεσσηνιακή πρωτεύουσα: Το *Μεσσηνιακόν Ταμιευτήριον ο Δαφνών* (1896-1900)», *Μεσσηνιακό Ημερολόγιο*, 7 (2013), σ. 169-181.

63 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 2. Δεκαπέντε σχεδόν μήνες μετά (20.3.1898) το καταστατικό τροποποιήθηκε, καθώς προστέθηκαν καινούρια άρθρα και αναθεωρήθηκαν αρκετά άλλα. *Καταστατικόν του Μεσσηνιακού Ταμιευτηρίου ο Δαφνών*, Τύποις Χρυσανθέα και Μαντζώρου, Καλαμάτα 1898, σ. 2.

64 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 3.

λείφθηκε, ένδειξη ότι το σωματείο είχε αποβάλει πλέον τη φιλανθρωπική του χροιά και είχε αποκτήσει έναν αμιγώς επιχειρηματικό χαρακτήρα[65].

Το *Ταμιευτήριο* θα συγκέντρωνε τα χρηματικά κεφάλαια που χρειαζόταν, για να εκπληρώσει τους σκοπούς του, από τις μετοχές που θα εξέδιδε, ονομαστικής αξίας 50 δραχμών εκάστη. Το μέλος του *Δαφνών*, προκειμένου να αποκτήσει μια μετοχή, θα κατέθετε καθημερινά στο ταμείο 10 λεπτά. Δεν μπορούσε όμως να ρευστοποιήσει τη μετοχή ή τις μετοχές του πριν την παρέλευση δεκαετίας[66]. Εκτός από τις καταθέσεις των μελών, έσοδα για το σωματείο αποτελούσαν οι τόκοι των κεφαλαίων που ήταν κατατεθειμένοι σε τραπεζικό κατάστημα της πόλης, τα έκτακτα έσοδα από δωρεές και κληροδοτήματα, το 5% του μερίσματος των μετόχων που παρακρατείτο «προς όφελος του σωματείου»[67]. Το συμβούλιο επίσης μπορούσε να επενδύει τις τραπεζικές καταθέσεις σε ακίνητα (οικίες, εργαστήρια), μετοχές και λαχειοφόρους ομολογίες της Εθνικής Τράπεζας[68]. Τα κέρδη των εταίρων προέρχονταν κατά κύριο λόγο από τα μερίσματα των μετοχών, τα οποία θα τους αποδίδονταν «τότε μόνον, όταν αι πρόσοδοι της περιουσίας του σωματείου δύνανται να δώσωσιν εις εκάστην μετοχήν κατ' ελάχιστον όρον το ποσόν των 5 δραχμών καθ' εξαμηνίαν»[69]. Στις οικονομικές δράσεις του *Μεσσηνιακού Ταμιευτηρίου* δεν υπήρχε αρχικά ο δανεισμός των μελών του[70]. Η συγκεκριμένη πρακτική καθιερώθηκε αργότερα πιθανότατα λόγω των οικονομικών δυσχερειών της μεσσηνιακής κοινωνίας -απόρροια προφανώς της πτώχευσης του 1893 και της σταφιδικής κρίσης του 1892/3- και της έλλειψης ρευστότητας που αντιμετώπισε η τοπική κοινωνία[71].

Στο σωματείο εγγράφονταν ως μέλη χρηστοί πολίτες της Καλαμάτας, μη εξαιρουμένων «των ανηλίκων και των αχειραφέτων»[72]. Σύμφωνα με το πρώτο καταστατικό (1897) ο μέγιστος αριθμός μελών στον *Δαφνών* δεν θα υπερέβαινε τα 100[73]. Στο δεύτερο όμως καταστατικό (1898) το συγκεκριμένο όριο διπλασιάστηκε, επειδή ο περιορισμένος αριθμός μελών δεν εξασφάλιζε -με τα κεφάλαια που κατέθετε- την απρόσκοπτη λειτουργία του *Ταμιευτηρίου*. Στην περίπτωση όπου κάποιος καθυστερούσε τη συνδρομή του για περισσότερους από 2 μήνες διαγραφόταν από το μητρώο του σωματείου και έχανε την ιδιότητα και τα προνόμια του μέλους[74]. Μετά την παρέλευση δεκαετίας από την ίδρυση του *Ταμιευτηρίου* η γενική συνέλευση θα αποφάσιζε για τη συνέχιση ή μη της οικονομικής του δράσης[75]. Όταν αναθεωρήθηκε, πάντως, το καταστατικό (1898), το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα μειώθηκε κατά το ήμισυ[76], όπως κατά το ήμισυ μειώθηκε και το δικαίωμα του μέλους να ρευστοποιεί τα κεφάλαια που είχε καταβάλει, αφού μπορούσε πλέον να εξαργυρώσει τη μετοχή του μετά το πέρας της πενταετίας[77]. Και τα καταστατικά του *Δαφνών*, όπως και της «Αβίας», προέβλεπαν ποινές για τη διαγωγή των εταίρων, οι οποίες κυμαίνονταν από την απλή επίπληξη κάποιου μέλους έως και την οριστική του διαγραφή από το σωματείο[78]. Η υιοθέτηση πειθαρχικών μεθόδων προφανώς είχε άμεση

65 *Καταστατικόν* … 1898, ό.π., σ. 3.
66 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 4-5.
67 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 3, 5. *Καταστατικόν* … 1898, ό.π., σ. 3, 6.
68 *Καταστατικόν* … 1898, ό.π., σ. 5.
69 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 5. Στο αναθεωρημένο καταστατικό (1898) το ποσό των 5 δραχμών μειώθηκε στις 3, στοιχείο που καταδεικνύει ότι στη διάρκεια του πρώτου έτους λειτουργίας του *Ταμιευτηρίου*, επειδή δεν δόθηκαν μερίσματα, προκλήθηκαν αντιδράσεις στα μέλη, οι οποίες ανάγκασαν το διοικητικό συμβούλιο να αναθεωρήσει το ελάχιστο χρηματικό όριο του πρώτου καταστατικού. *Καταστατικόν* … 1898, ό.π., σ. 6.
70 Εφημ. *Φαραί*, Καλαμάτα 22.4.1900, σ. 3.
71 Αν. Μηλίτση-Νίκα, ό.π., σ. 50-52.
72 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 3.
73 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 4.
74 *Καταστατικόν* … 1898, ό.π., σ. 5.
75 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 8.
76 *Καταστατικόν* … 1898, ό.π., σ. 10.
77 *Καταστατικόν* … 1898, ό.π., σ. 4.
78 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 8. *Καταστατικόν* … 1898, ό.π., σ. 4-5.

σχέση με την καλλιέργεια συγκεκριμένων αξιών, όπως η ευταξία, η ευπείθεια, η υπακοή, η συνεργατικότητα κ.λπ. Το διοικητικό συμβούλιο του σωματείου -αρχικά ενιαύσιας θητείας και αργότερα διετούς[79]- αποτελείτο από τον πρόεδρο[80], τον αντιπρόεδρο[81], τον γραμματέα[82], τον ταμία[83] και από τρεις[84] ή πέντε συμβούλους[85].

Κοινωνικοοικονομικοί στόχοι

«Οικονομία λοιπόν και εργασία είναι δύω μεγάλαι αρεταί» οι οποίες -σύμφωνα με το *Καταστατικόν της εν Καλάμαις ανωνύμου εταιρίας* […] *«η Αβία»*- ηθικοποιούν το κοινωνικό σύνολο και δημιουργούν τις προϋποθέσεις εκείνες, για να επικρατήσει η ευημερία και η ευδαιμονία στην κοινωνία. Στο πλαίσιο λοιπόν της καλλιέργειας των προαναφερθεισών αρετών συγκροτήθηκαν από «φιλάνθρωπους και σοφούς ανθρώπους» οι οικονομικού χαρακτήρα οργανισμοί (*Ταμιευτήρια*, *Αλληλοβοηθητικές Τράπεζες*)[86], που παρουσιάστηκαν ανωτέρω, οι οποίοι φιλοδόξησαν μέσω της συμμετοχικής διαδικασίας να συγκεντρώσουν κεφάλαια «διά μικρών και ανεπαισθήτων καταβολών», προκειμένου να παρέχουν στους μετόχους-εταίρους τους έμπρακτη οικονομική στήριξη, ενώ παράλληλα θα δάνειζαν «τους έχοντας ανάγκην με τόκον μέτριον» και θα παρείχαν υλική και ηθική βοήθεια στους «δυστυχούντας»[87].

Τα σωματεία που παρουσιάστηκαν ανωτέρω διέθεταν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά: α) είχαν συγκεκριμένη οργανωτική δομή, β) η λειτουργία τους βασιζόταν στην ισότητα των μελών τους, γ) τη διοίκησή τους αναλάμβαναν -κατόπιν αρχαιρεσιών- ορισμένα από τα μέλη τους, δ) είχαν ασθενή γραφειοκρατία, ε) απευθύνονταν κυρίως στον εργατικό κόσμο της Καλαμάτας, στ) η παροχή δανείων αποσκοπούσε και στην καταπολέμηση της τοκογλυφίας[88], ζ) κύριο έργο τους υπήρξε η επίλυση των οικονομικών προβλημάτων που αντιμετώπιζε η μεσσηνιακή πρωτεύουσα και ιδίως τα εργατικά της στρώματα. η) Οι νέοι οικονομικοί θεσμοί προέβαλαν στα μέλη τους και την τοπική κοινωνία ένα συγκεκριμένο αξιακό σύστημα το οποίο βασιζόταν στις αρχές και τις αξίες του *ευυπόληπτου βίου* (respectability)[89]. Δεσπόζουσα θέση στο εν λόγω σύστημα κατείχε η αποταμίευση[90]. θ) Κοινή, τέλος, υπήρχε η πεποίθηση στους ιδρυτές των συγκεκριμένων σωματείων ότι η επίλυση οικονομικών προβλημάτων στα μέλη τους, η ηθικοποίησή τους, η υιοθέτηση των αρχών του δικού τους βίου από τους εταίρους θα παρείχαν στους τελευταίους τα εφόδια που θα τους επέτρεπαν μελλοντικά

79 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 5-6. *Καταστατικόν* … 1898, ό.π., σ. 6.
80 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 6-7. *Καταστατικόν* … 1898, ό.π., σ. 7.
81 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 7.
82 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 7.
83 *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 7.
84 Το πρώτο συμβούλιο συγκρότησαν οι Στ. Δ. Κλαππέας (πρόεδρος), Β. Μιχαλακέας (αντιπρόεδρος), Ν. Καρακλής (γραμματέας), Ν. Δικαλιώτης (ταμίας), Γ. Μαραβέας, Ν. Πυλιούρας, Ι. Κλάππας (σύμβουλοι). *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 10.
85 Το δεύτερο διοικητικό συμβούλιο αποτέλεσαν οι Στ. Δ. Κλαππέας (πρόεδρος), Ι. Χρηστακόπουλος (αντιπρόεδρος), Ν. Καρακλής (γραμματέας), Β. Μιχαλακέας (ταμίας), Γ. Μαραβέας, Ι. Χρυσανθέας, Π. Κοταχέας, Π. Κουρουνάκης, Δ. Μιχαλάκος (σύμβουλοι). *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 7.
86 Στη φράση «η ένωσις ισχυροποιεί» βασίστηκε -εν πολλοίς- η συντονισμένη και συλλογική δράση που αναπτύχθηκε στην ελληνική κοινωνία τις τελευταίες δεκαετίες του 19ου αιώνα μέσω της δημιουργίας σωματείων και εταιριών. Αλ. Σβώλος, *Το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και το δίκαιον των σωματείων κατά το σύνταγμα και τον περί σωματείων νόμον*, Αθήνα 1915, σ. 17.
87 *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 1.
88 Εφημ. *Μεσσηνιακή*, Καλαμάτα 31.1.1893, σ. 1.
89 Σχετικά με τον *ευυπόληπτο βίο* και το αξιακό του σύστημα βλ. ενδεικτικά Κ. Μπρέγιαννη, Β. Πατρώνης, «Από τη θεσμική απουσία στο "φιλελεύθερο" προστατευτισμό και τον παρεμβατικό αυταρχισμό: οι μεταμορφώσεις της αγροτικής πίστης από τα τέλη του 19ου αιώνα έως το 1940», *Πρακτικά Συνεδρίου στη μνήμη του Στάθη Δαμιανάκου: Αγροτική Κοινωνία. Λαϊκός Πολιτισμός*, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο/Πάντειο Πανεπιστήμιο, 25-27 Μαΐου 2005, Θ. Κασίμης (επιμ.), C.D. Rom, Αθήνα 2006. Ν. Τόμπρος, *Πατραϊκοί σύλλογοι…*, ό.π., σ. 61-62.
90 «Η θεωρητική επιστήμη, συνάγουσα τα πορίσματα της πείρας, διδάσκει ότι οι δύο απαραίτητοι όροι διά την παραγωγήν του κεφαλαίου είνε η εργασία και η αποταμίευσις … Υπέρτατος ηθικός νόμος επιβάλλει την εργασίαν, αλλά της αποταμιεύσεως η ηθικότης είναι προφανής. Με την σωφροσύνην εμπνέεται η αποταμίευσις, με την εργασίαν γίνεται κατορθωτή, με την εγκράτειαν πραγματοποιείται με την νοημοσύνην γίνεται γόνιμος». Σ. Λοβέρδος, ό.π., σ. 5-6.

να αντιμετωπίσουν τις όποιες κοινωνικές αντιξοότητες, χωρίς να αναμένουν τη βοήθεια των υπολοίπων κοινωνικών στρωμάτων. Παράλληλα υπήρχε η πεποίθηση ότι τα προαναφερθέντα μέτρα θα συντελούσαν στη δημιουργία μιας κοινωνίας συναίνεσης, όπου οι πιθανότητες για κοινωνικές ανατροπές θα ήταν ελάχιστες.

Τα στοιχεία που έχουμε στη διάθεσή μας είναι ανεπαρκή, για να σχηματίσουμε μια ολοκληρωμένη εικόνα σχετική με τη γεωγραφική και επαγγελματική σύνθεση των μελών των σωματείων[91]. Περισσότερες πληροφορίες διαθέτουμε για την επαγγελματική σύνθεση ορισμένων διοικητικών συμβουλίων. Σύμφωνα λοιπόν με τα υπάρχοντα δεδομένα η πλειονότητα των μελών στα συμβούλια ανήκε στον εμπορικό κόσμο της πόλης[92]. Όσον αφορά τα υπόλοιπα μέλη των συσσωματώσεων θα πρέπει να πιθανολογήσουμε βασιζόμενοι στον χώρο σύστασης και λειτουργίας των οικονομικών θεσμών, καθώς και στις κοινωνικές ομάδες που αυτοί απευθύνονταν[93]. Έχοντας λοιπόν υπόψη ότι οι συγκεκριμένοι θεσμοί δραστηριοποιήθηκαν στον αστικό χώρο της Καλαμάτας, ότι το κόστος της κατάθεσης στα ταμεία τους υπήρξε χαμηλό και ότι στους σκοπούς των σωματείων γινόταν λόγος για τα εργατικά στρώματα θεωρούμε ότι τα εγγεγραμμένα μέλη ήσαν στο σύνολό τους -σχεδόν- κάτοικοι της μεσσηνιακής πρωτεύουσας από τα μεσαία και -κυρίως- τα κατώτερα κοινωνικά της στρώματα.

Τα καταστατικά καταδεικνύουν την εμμονή των συντακτών τους στην ευπρέπεια και τη νομιμοφροσύνη. Η έμφαση στα ανωτέρω στοιχεία αποτελούσε τη βάση για την περιχαράκωση και επιτήρηση των συσσωματώσεων και των δράσεων τους. Τα καταστατικά λοιπόν ως κανονιστικά κείμενα διαμόρφωναν τους κανόνες λειτουργίας των καινοφανών θεσμών με συνέπεια να μετατρέπονται σε όργανα ελέγχου των μελών τους, εντός και εκτός σωματείων. Η απόκλιση από τα πρότυπα της ηθικής διαγωγής, της χρηστότητας, της κοσμιότητας, της συνέπειας στις οικονομικές υποχρεώσεις, επέφερε ποινές οι οποίες έφταναν έως και την οριστική διαγραφή των εταίρων. Ιδιαίτερη μάλιστα υπήρξε η έμφαση που έδιναν τα καταστατικά στην καταβολή των αναγκαίων χρηματικών ποσών για την αποπληρωμή των μετοχών, αφού στα συγκεκριμένα κεφάλαια βάσιζαν τα σωματεία τη βιωσιμότητά τους[94]. Τα διοικητικά συμβούλια ήταν διατεθειμένα -στο πλαίσιο του παραδειγματισμού των υπολοίπων μελών- να χάσουν έναν εταίρο, παρά να θέσουν σε κίνδυνο το μέλλον των σωματείων. Στην ίδια περίπου λογική -της περιχαράκωσης δηλαδή και επιτήρησης των σωματείων- κινείτο και η ιεραρχική οργάνωση τους με τον αυστηρά καθορισμένο καταμερισμό των καθηκόντων τόσο του διοικητικού συμβουλίου, όσο και των υπολοίπων μελών του.

Αναφορές στα καταστατικά έχουμε και για τις δωρεές που μπορούσε να προσφέρει κάποιος -μέλος ή μη- στις συσσωματώσεις. Δεν είχαν όμως όλες οι δωρεές την ίδια βαρύτητα, αφού ανάλογα με το ύψος του ποσού που προσέφερε κάποιος κατατασσόταν στους δωρητές, ευεργέτες ή μεγάλους ευεργέτες[95]. Ουσιαστικά η μνεία στις δωρεές αποσκοπούσε στο να διαδοθεί στους εταίρους -και όχι μόνο- μια ακόμα αξία του *ευυπόληπτου βίου*, η προσφορά στο κοινωνικό σύνολο. Η γνωστοποίηση της δωρεάς και των δωρητών συντελούσε στην ανάδειξη της κοινωνικής δράσης ως μέσου προβολής στην καλαματιανή κοινωνία και καθιστούσε την πράξη, αλλά και το άτομο παραδείγματα προς μίμηση[96].

91 Μόνο για τον *Μεσσηνιακό Σύνδεσμο* διαθέτουμε ορισμένα στοιχεία σχετικά με την επαγγελματική σύνθεση των μελών του. Σύμφωνα λοιπόν με αυτά: «… μεταξύ των εμπόρων και επαγγελματιών της πόλης, υπήρχε γνωστός καπνοβιομήχανος, δικηγόροι, και ακόμη «4 ιερείς, 17 μαθηταί, σχολείων και 27 κοράσια και γυναίκες εργάτιδες». Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 13.5.1884, σ. 4.

92 Το 75% των τακτικών και αναπληρωματικών μελών του διοικητικού συμβουλίου της «Αβίας» ανήκε στην τάξη των εμπόρων. Τα υπόλοιπα τρία μέλη ήσαν ιατρός, δικηγόρος και συμβολαιογράφος αντίστοιχα. *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 15-16. Οι έμποροι ήσαν πλειονότητα και στο διοικητικό συμβούλιο του *Μεσσηνιακού Συνδέσμου*. Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 29.4.1884, σ. 3.

93 Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 17.6.1884, σ. 3. Εφημ. *Καλαματιανή*, Καλαμάτα 29.10.1895, σ. 3.

94 Ανάλογες πρακτικές ακολούθησαν αργότερα και οι συνεταιρισμοί. C. Bregianni, «La utopia rural de un régimen autoritario. La politica cooperativista durante la dictatura de Mataxás (Grecia, 1936-1940)», *Historia Agraria*, 42 (2007), σ. 327-351.

95 «Ο προσφέρων δραχμάς 50-100 αναγράφεται δωρητής του σωματείου, από 100-200 ευεργέτης και από 200 και επέκεινα μέγας ευεργέτης». *Καταστατικόν* … 1897, ό.π., σ. 5.

96 «… μεγαλόδωρος ευεργέτης του Σωματείου» είχε αναγορευτεί ο Γ. Εμ. Παπαδόπουλος. Εφημ. *Φαραί*, Καλαμάτα 16.4.1900, σ. 3.

Δύο από τα εξεταζόμενα καλαματιανά σωματεία -ο *Μεσσηνιακός Σύνδεσμος* και το *Μεσσηνιακόν Ταμιευτήριον ο «Δαφνών»*- δέχονταν στα μέλη τους και άτομα του αντίθετου φύλου. Η προσέλευση γυναικών στις συγκεκριμένες συσσωματώσεις αποτελεί ένδειξη της προσπάθειας τους να μην αποκλείσουν τον γυναικείο πληθυσμό της μεσσηνιακής πρωτεύουσας από τη δημόσια σφαίρα[97]. Συγκριτικά όμως με τους άνδρες οι γυναίκες δεν είχαν τα ίδια δικαιώματα, καθώς δεν λάμβαναν μέρος στις γενικές συνελεύσεις[98]. Ο αποκλεισμός των γυναικών από τις συνελεύσεις, θα πρέπει να αποδοθεί στη διχοτομική αντίληψη, στην οποία οι άνδρες συνδέονταν με την ικανότητα να κερδίζουν χρήματα και άρα με τη δυνατότητα να πληρώνουν τη συνδρομή τους εξ ιδίων πόρων. Αντίθετα οι γυναίκες, επειδή στερούνταν έναν αυτόνομο οικονομικό ρόλο, περιορίζονταν αποκλειστικά στη διαχείριση των χρημάτων προς όφελος της οικογένειάς τους και των όποιων φιλανθρωπικών δράσεων ανέπτυσσαν[99]. Η συμμετοχή, τέλος, γυναικών στα σωματεία, εκτός της αύξησης των εσόδων, θα πρέπει να ειδωθεί και ως προσπάθεια μύησής τους στην αποταμίευση, καθώς ήσαν «οι καταλληλότεροι δέκτες για τη διάδοση των οικογενειακών προτύπων σε μια προσπάθεια αναβάθμισης του λαϊκού σπιτιού»[100].

Οι εξεταζόμενοι οικονομικοί θεσμοί -σύμφωνα με τα υπάρχοντα στοιχεία- είχαν σύντομο βίο. Ο μακροβιότερος μάλιστα εξ αυτών δεν υπερέβη τα τέσσερα έτη λειτουργίας, ενώ για τους υπόλοιπους δύο -τον *Μεσσηνιακό Σύνδεσμο* και την *Αλληλοβοηθητική Τράπεζα «η Αβία»*- εικάζουμε ότι οι οικονομικές τους δράσεις δεν επεκτάθηκαν σε διάρκεια πέραν του έτους. Η περιορισμένη χρονική λειτουργία των εξεταζόμενων συσσωματώσεων καταδεικνύει ότι η απήχησή τους στην καλαματιανή κοινωνία -και ιδίως στον εργατικό της κόσμο-, δεν υπήρξε ιδιαίτερη. Έχοντας μάλιστα υπόψη ότι τόσο ο *Μεσσηνιακός Σύνδεσμος* όσο και η *«Αβία»* συγκέντρωσαν εξ αρχής έναν ικανοποιητικό αριθμό μελών (257[101] και πλέον των 49 ατόμων[102] αντίστοιχα) που θα τους επέτρεπε μια ομαλή οικονομική πορεία, υποθέτουμε ότι το πρόβλημα που σηματοδότησε το τέλος των δραστηριοτήτων τους δεν υπήρξε το πλήθος των μελών, αλλά η μη συνέπειά τους στις οικονομικές τους υποχρεώσεις. Η ασυνέπεια λοιπόν που επεδείκνυαν οι εταίροι στις υποχρεώσεις τους θεωρείται υπεύθυνη για την αναστολή λειτουργίας των καλαματιανών συσσωματώσεων, καθώς τις οδήγησε -σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα- στην έλλειψη ρευστότητας, η οποία με τη σειρά της τις εμπόδιζε να εκπληρώνουν τους βασικούς σκοπούς ύπαρξής τους.

Η έλλειψη φειδούς στη διαχείριση των οικονομικών και οι σπατάλες[103] οδηγούσαν τα άτομα -σύμφωνα με σχετικές αντιλήψεις της εποχής[104]- όχι μόνο στην ένδεια, αλλά και στην εγκληματικότητα. Η σύνδεση των

97 Γ. Γιαννιτσιώτης, ό.π., σ. 370.

98 *Καταστατικόν* … 1898, ό.π., σ. 5.

99 Έφη Κάννερ, *Φτώχεια και Φιλανθρωπία στην Ορθόδοξη κοινότητα της Κωνσταντινούπολης (1753-1912)*, Κατάρτι, Αθήνα 2004, σ. 149-150, 156-157.

100 Ν. Τόμπρος, *Πατραϊκοί σύλλογοι…*, ό.π., σ. 202.

101 Πρόκειται για έναν αρκετά μεγάλο αριθμό μελών συγκριτικά με τον μέσο όρο των συνεταιρισμών ο οποίος κυμαινόταν μεταξύ 50-70 ατόμων. Κ. Μπρέγιαννη, «Συνεταιριστικά δίκτυα στη διαχείριση της αγροτικής πίστης (1914-1940). Ουτοπία, ιδεολογική πολιτική ή "εργαλείο" αγροτικής πολιτικής;», στο *Πρακτικά Συνεδρίου «Η ελληνική αγροτική κοινωνία και οικονομία κατά τη βενιζελική περίοδο»*, επιμ. Δ. Παναγιωτόπουλος, Π. Δ. Σωτηρόπουλος, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο/ Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος», Ελληνικά Γράμματα 2007, Αθήνα, σ. 108-109.

102 Τα 49 άτομα της «Αβίας» που ενέκριναν το καταστατικό του σωματείου (13.5.1884) αντιπροσώπευαν 136 μετοχές, «πλέον» δηλαδή «του ημίσεως των εγγραφεισών μέχρι τούδε μετοχών». Με δεδομένο λοιπόν ότι η εταιρεία μπορούσε να ξεκινήσει τις εργασίες της, όταν είχαν εγγραφεί σε αυτή 30 μέτοχοι που αντιπροσώπευαν 80 μετοχές, θεωρούμε ότι τα 49 άτομα διασφάλιζαν πλήρως τη βιωσιμότητα του σωματείου. *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 8.

103 «… τον εργατικόν πληθυσμόν, της Μεσσηνίας τον κάτοικον, όστις, αν στενοχωρήται υλικώς ενότε, στενοχωρείται κυρίως διότι τας οικονομίας του τω κλέπτει ο εν τοις περιττοίς σπάταλος χαρακτήρ του». Εφημ. *Καλαματιανή*, Καλαμάτα 29.10.1895, σ. 2.

104 «Ο εργάτης, αν άπαξ πεισθή ν' αρχίση καταθέτων, … ολίγον κατ' ολίγον καταστή οικονόμος και θ' αποκόψη τα περιττά έξοδα, άτινα και την πενίαν αυτού αυξάνουσι και εγκλημάτων πολλάκις γίνονται πρόξενα, θέλει δ' άμα ούτως, εις εαυτόν και την οικογένειάν του συγκεντρούμενος και αφοσιούμενος, καταστή καλλίτερος οικογενειάρχης, καλλίτερος πολίτης, ευτυχέστερος άνθρωπος». Εφημ. *Καλαματιανή*, Καλαμάτα 29.10.1895, σ. 3.

ενδεών με το έγκλημα έθετε τα θεμέλια για τη γέννηση της αστικής μυθολογίας, βάσει της οποίας οι κίνδυνοι προέρχονταν από τη βάση της κοινωνικής πυραμίδας στην οποία ανήκαν και οι εργάτες[105]. Ο περιορισμός λοιπόν της άνομης συμπεριφοράς των εργατών, η οποία θα μπορούσε να διαταράξει τη δημόσια τάξη και να καλλιεργήσει κοινωνική ανασφάλεια, μετατρεπόταν σε έναν από τους βασικότερους στόχους των εξεταζόμενων οικονομικών θεσμών. Η αποδοχή άλλωστε από το σύνολο της καλαματιανής κοινωνίας αξιών, όπως η μόρφωση, η εργατικότητα, η ηθικότητα, η οικονομία, η φιλοπατρία, η κοινωνική πρόοδος κ.λπ., θα λειτουργούσε προληπτικά κατά της παραβατικότητας[106], θα διαμόρφωνε συμπεριφορές ικανές να εντάξουν τους οικονομικά ανεξάρτητους πολίτες σε ένα ηθικά διαμορφωμένο κοινωνικό περιβάλλον και θα κατεύθυνε την ενεργητικότητα των ατόμων από ενδεχόμενες επικίνδυνες συμπεριφορές σε παραγωγικές δράσεις.

Τις τελευταίες δεκαετίες του 19ου αιώνα το αίτημα για ηθικοποίηση των κατώτερων κοινωνικών στρωμάτων του ελληνικού βασιλείου προέβαλλε ως πρόβλημα που έχρηζε άμεσης αντιμετώπισης[107]. Υπό το πρίσμα λοιπόν αυτό τα μεσαία και ανώτερα στρώματα της ελληνικής κοινωνίας που επιθυμούσαν να ηθικοποιήσουν τα κατώτερα αναγνώριζαν εκ προοιμίου τους προαναφερθέντες ως μη ηθικά στοιχεία. Στην περίπτωση όμως αυτή ο λόγος περί ένδειας[108] μετατοπιζόταν από το επίπεδο της οικονομίας στο επίπεδο της ηθικής, μετατοπιζόταν από το επίπεδο της οικονομίας στο επίπεδο της ηθικής, ενώ αποκτούσε συγχρόνως και κοινωνικοπολιτικό περιεχόμενο[109]. Το πρόβλημα της ηθικοποίησης των μελών του -και κυρίως των εργατικών του στρωμάτων- αντιμετώπισε και ο αστικός χώρος της Καλαμάτας[110]. Η συγκεκριμένη διαπίστωση προκύπτει και από τις τεχνικές που κατά καιρούς επιλέχθηκαν, για να μετατρέψουν τους εργατικούς κύκλους της μεσσηνιακής πρωτεύουσας σε ηθικούς πολίτες, οι οποίες τεχνικές είχαν άμεση σχέση με την εμπέδωση ενός κοινά αποδεκτού αξιακού συστήματος[111]. Η ηθικοποίηση λοιπόν μετέτρεπε ουσιαστικά τον *ευυπόληπτο βίο* και τις αξίες του σε κοινωνικό ιδεώδες[112].

Συμπερασματικά

Η ίδρυση των οικονομικών θεσμών που παρουσιάστηκαν στις προηγούμενες σελίδες εντάσσεται στη λογική ανάλογων χρηματοπιστωτικών οργανισμών κοινωφελούς χαρακτήρα που λειτουργούσαν τον 19ο αιώ-

105 «Κατενοήσμεν ότι διά τον αγράμματον και τον άεργον τον μη αναπτυχθέντα ηθικώς η οδός του εγκλήματος παρουσιάζει πολλά θέλγητρα, και καθίσταται ηθικός Καιάδας…». Εφημ. *Νεολόγος*, Πάτρα 4.4.1900. Επίσης βλ. πρόχειρα Ουμ. Έκο, Ο υπεράνθρωπος των μαζών, μτφρ. Έφη Καλλιφατίδη, Γνώση, Αθήνα 1995γ, σ. 25-28. Β. Θεοδώρου, «Εκσυγχρονιστικές απόπειρες των δωρητών της διασποράς, επιρροές, προοπτικές και όρια των νεωτερικών τους παρεμβάσεων στα τέλη του 19ου και τις αρχές του 20ού αιώνα», *Πρακτικά ημερίδας: Το φαινόμενο του ευεργετισμού στη νεότερη Ελλάδα*, επιμέλεια Δ. Αρβανιτάκης, Μουσείο Μπενάκη, Αθήνα 2006, σ. 70. Κ. Μπρέγιαννη, «Οι Άθλιοι των Αθηνών»: Μία ελληνική απεικόνιση της μελαγχολικής αμηχανίας στα τέλη του 19ου αιώνα», *Παλίμψηστο*, 29 (2012), σ. 239-253.

106 Ν. Τόμπρος, *Πατραϊκοί σύλλογοι…*, ό.π., σ. 118.

107 «…ο πολύς λαός, ο δυστυχής λαός, ο λαός ο περιορισμένος εντός των στενών ορίων του πεδίου της βιωτικής εργασίας που χρειαζόταν παίδευσιν και ηθικοποίησιν». Εφημ. *Νεολόγος*, Πάτρα 22.4.1896. «Οι άνθρωποι της εργασίας και της αμάθειας, οι μετά το έργον των, στιβαζόμενοι άλλοτε εις τα καφφενεία και τις ταβέρνες, όλοι αυτοί καθ' εκάστην εσπέραν ήδη συναθροίζονται εν τη Λαϊκή Σχολή και εκεί μορφούνται και αναπτύσσονται και μανθάνουν πράγματα που δεν ξεύρουν και υφίστανται την επίδρασιν αρχών και ιδεών περί ων ουδέποτε είχον ακούσει τι… Τοιουτοτρόπως επιτυγχάνεται το πρώτον βήμα προς την αναμόρφωσιν και προς την ηθικήν ανάρρωσιν, της καταπεσούσης κοινωνίας μας…». Εφημ. *Νεολόγος*, Πάτρα 6.3.1900.

108 G. Procacci, «Από την επαιτεία στο κοινωνικό ζήτημα», *Αντιμέτωποι με τη φτώχεια. Η Δύση και οι φτωχοί χθες και σήμερα*, επιμ. F. X. Merrien, Αθήνα 1996, σ. 47. Β. Θεοδώρου, ό.π., σ. 174. Έφη Κάννερ, ό.π., σ. 21.

109 F. K. Prochaska, *Women and Philanthropy*, Οξφόρδη 1980. Ν. Τόμπρος, *Πατραϊκοί σύλλογοι…*, ό.π., σ. 121.

110 Δεν είναι τυχαίο ότι τα καταστατικά των καλαματιανών σωματείων έδιναν τη δυνατότητα να εγγραφεί ως μέλος μόνο «πας χρηστός πολίτης», ενώ συχνές ήταν οι αναφορές στα εν λόγω κείμενα «εις την ηθικήν μόρφωσιν του λαού…». *Καταστατικόν …* 1897, ό.π., σ. 3. *Καταστατικόν …* 1898, ό.π., σ. 3. *Καταστατικόν … «η Αβία»*, ό.π., σ. 1. Η λειτουργία, τέλος, της *Σχολής Λαού* της *Εταιρίας* του *Μεσσηνιακού Συνδέσμου* αποσκοπούσε στη δημιουργία «ηθικού και αγνού εθνικού φρονήματος». Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 13.5.1884, σ. 4.

111 Ν. Τόμπρος, *Πατραϊκοί σύλλογοι…*, ό.π., σ. 121.

112 Έφη Κάννερ, ό.π., σ. 23, 66.

να στη δυτική Ευρώπη[113]. Το γεγονός αυτό αποδεικνύει ότι μέλη της καλαματιανής κοινωνίας ήσαν γνώστες των κοινωνικών και οικονομικών εξελίξεων που συντελούνταν την ίδια χρονική περίοδο στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες και ότι επιθυμούσαν να αναπτύξουν ανάλογες δράσεις στη μεσσηνιακή πρωτεύουσα σε μια προσπάθεια καλυτέρευσης των συνθηκών διαβίωσης των συντοπιτών τους και διαμόρφωσης μιας κοινά αποδεκτής κοινωνικής συμπεριφοράς. Από την άλλη πλευρά η βραχύβια δράση των εξεταζόμενων θεσμών, που αποτελούν όψεις του αστικού μετασχηματισμού της πόλης, αποτυπώνει πιθανόν τα όρια, τις δυνατότητες, αλλά και τις κοινωνικοπολιτικές αντιστάσεις της καλαματιανής κοινωνίας στα νεωτερικά στοιχεία που εισάγονταν σε αυτή τα τελευταία έτη του 19ου αιώνα[114].

Στους βασικούς σκοπούς ίδρυσής τους οι προαναφερθέντες οργανισμοί έθεσαν την καλλιέργεια -στα μέλη τους και το κοινωνικό σύνολο- αξιών, όπως η συνεργατικότητα, η κοινωνική αλληλεγγύη[115], η ευταξία, η πειθαρχία, η αποταμίευση[116], η καρτερία, η υπομονή, η επιμονή κ.λπ.[117], οι οποίες θα επέφεραν την ηθικοποίηση των εργατικών στρωμάτων της μεσσηνιακής πρωτεύουσας και παράλληλα θα βελτίωναν το βιοτικό τους επίπεδο. Όσον αφορά την αποταμίευση, η υιοθέτησή της από τους εργάτες θα τους καθιστούσε σταδιακά οικονομικά ανεξάρτητους και θα τους απεγκλώβιζε από τη διαρκή σχέση εξάρτησης από τα μεσαία και ανώτερα κοινωνικοοικονομικά στρώματα της πόλης[118]. Υπό αυτή λοιπόν την έννοια η μύηση των εργατικών στρωμάτων στις αξίες της εργατικότητας, της οικονομίας, της αποταμίευσης, θεωρείτο η καλύτερη προσφορά των ανωτέρων κοινωνικά και οικονομικά στρωμάτων στους εργατικούς κύκλους της Καλαμάτας, αφού αυτοί θα βασίζονταν πλέον στις δικές τους δυνάμεις και δεν θα ανέμεναν την υλική και ηθική προσφορά των υπολοίπων μελών της κοινωνίας. Όσο για την προσφορά από τους συγκεκριμένους οικονομικούς οργανισμούς χαμηλότοκων δανείων -πρωτίστως στα μέλη τους και δευτερευόντως στην τοπική κοινωνία-, αυτή αποσκοπούσε στην εξασφάλιση της αναγκαίας οικονομικής ρευστότητας που χρειαζόταν η καλαματιανή οικονομία στα τέλη του 19ου αιώνα, αλλά και στον περιορισμό των όποιων τοκογλυφικών δράσεων σημειώνονταν[119]. Με τις οικονομικές τους εργασίες και την εισαγωγή της αλληλέγγυας

113 Τον 19ο αιώνα πραγματοποιούνταν στη δυτική Ευρώπη δράσεις αστικής φιλανθρωπίας, οι οποίες παρείχαν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, χαμηλότοκα δάνεια κ.λπ.. Μια τέτοια περίπτωση αστικής φιλανθρωπίας έλαβε χώρα -στη διάρκεια του πρώτου μισού του 19ου αιώνα- στη Λυών. T. B. Smith, «Public assistance...», ο.p., p. 1-30. Ταμεία κοινωφελούς χαρακτήρα λειτουργούσαν στον ελλαδικό χώρο και πριν τον 19ο αιώνα με την επωνυμία *Monti di Pieta*. Πρόχειρα βλ. Χρ. Δεσύλλας, *Η Τράπεζα των φτωχών, το Monte di Pieta της Κέρκυρας (1630-1864)*, Πολιτιστικό Ίδρυμα Ομίλου Πειραιώς, Αθήνα 2006. Θ. Καλαφάτης, Ε. Πρόντζας (επιμέλεια), ό.π., σ. 335-345. Παράλληλα με τα ταμεία κοινωφελούς χαρακτήρα στη δυτική Ευρώπη λειτούργησαν την ίδια περίοδο τόσο *Λαϊκές Τράπεζες* του συστήματος Schulze Delitzsch, όσο και *Ταμεία* τύπου Reiffstein βλ. σχετικά Σ. Λοβέρδος, ό.π., σ. 49-50. C. Bregianni, «Introduction. Agricultural co-operatives: A methodological approach», στο *Agricultural co-operatives in South and Central Europe 19th-20th century. A comparative approach*, edited by Helen Gardikas-Katsiadakis, Catherine Bregianni, Academia of Athens/Modern Greek History Research Centre, Αθήνα 2013, σ. 14, 18-19. Ant. Antoniou, «Co-operative…», ό.π., σ. 239-240. C. Bregianni, I. Karakatsianis, ό.π., σ. 162, 164.

114 Αν. Μηλίτση-Νίκα, ό.π., σ. 89, 91-95.

115 «Σήμερον με τους νέους όρους και τας νέας συνθήκας των νέων κοινωνιών, τα έθνη, προς προκοπήν αυτών και ανόρθωσιν, οφείλουν να στρέψωσι την προσοχήν των προς την αλληλεγγύην. Η αλληλεγγύη είναι δύναμις». Εφημ. *Ευνομία*, Καλαμάτα 14.10.1898, σ. 1. «… αλληλεγγύη ως είπομεν, προλαβόντως, θα είπη αφοσίωσις, αυταπάρνησις, θα είπη αγάπη, προσπάθεια του ατόμου υπέρ της ευτυχίας του πλησίον, της ανθρωπότητος όλης». Εφημ. *Ευνομία*, Καλαμάτα 5.12.1898, σ. 1.

116 «Πρόσφατα γεγονότα ενισχύουσιν έτι τους λόγους ημών. Ο εργατικός λαός της Μεσσηνίας μεριμνών περί του μέλλοντός του διά της καταλλήλου διαθέσεως των σημερινών οικονομιών του…». Εφημ. *Αριστομένη*, Καλαμάτα 4.9.1884, σ. 2.

117 Εφημ. *Αριστομένη*, Καλαμάτα 13.9.1884, σ. 3. «… Ιδέα δε τοιαύτη, σκοπούσα την αδελφοποίησιν, αλληλοβοήθειαν και ανάπτυξιν του Λαού διά του συνεταιρισμού - ήτοι της ενώσεως του κεφαλαίου μετά της εργασίας…». Εφημ. *Μεσσηνιακός Τύπος*, Καλαμάτα 13.5.1884, σ. 4.

118 C. Duprat, «*Pour l' Amour de l' Humanité*»: *Le temps des Philanthropes. La philanthropie parisienne des Lumières à la monarchie de Juillet*, τόμ. 1, Παρίσι 1993. Έφη Κάννερ, ό.π., σ. 21.

119 Η τοκογλυφία αποτελούσε για -τουλάχιστον- τον 19ο αιώνα ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας. Α. Λεονάρδος, «Περί δανειστηρίων επί ενεχύρω», *Πανδώρα*, 1 (1864), σ. 4. Σ. Λοβέρδος, ό.π., σ. 37. Αντ. Αντωνίου, Κ. Μπρέγιαννη, «Όψεις της θεσσαλικής ενσωμάτωσης (1881-1899): οι άνθρωποι, το νόμισμα, οι μηχανισμοί της πίστης», *Τα*

πίστης προς τα μέλη τους[120], τα σωματεία προσπάθησαν επίσης να συσπειρώσουν τα κατώτερα οικονομικά στρώματα της μεσσηνιακής πρωτεύουσας, προκειμένου να επιλύσουν μέσω της συλλογικότητας τα προβλήματα που αντιμετώπιζαν τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο οι ίδιοι και η πόλη τους[121]. Συγχρόνως τα διοικητικά συμβούλια, που αποτελούνταν από άτομα του εμπορικού κόσμου και των επαγγελμάτων της γνώσης (ιατροί, δικηγόροι)[122], φιλοδόξησαν να καλλιεργήσουν στους εταίρους και την τοπική κοινωνία την ιδεολογία τους για τον αστικό βίο, την ηθική, το κοινωνικό καθήκον, την κοινωνική συνοχή, την εθνική ταυτότητα, σε μια προσπάθεια να διαμορφώσουν συμπεριφορές που θα απέτρεπαν επικίνδυνες εξελίξεις και κοινωνικές ανατροπές.

Η μετάβαση της μεσσηνιακής πρωτεύουσας σε δυτικοευρωπαϊκού τύπου κοινωνία[123] και ο έλεγχος του δημόσιου χώρου της προϋπέθεταν την ομογενοποίηση του κοινωνικού της συνόλου βάσει των αρχών του *ευυπόληπτου βίου*, ο οποίος ταυτιζόταν με το αστικό αξιακό σύστημα. Για να επιτευχθεί όμως η επιδιωκόμενη ομογενοποίηση της τοπικής κοινωνίας, χρειαζόταν να γίνει διαχείριση του προβλήματος της ένδειας και συγχρόνως να μυηθούν οι εργατικοί κύκλοι της πόλης στο ανωτέρω σύστημα αξιών, καθώς σε διαφορετική περίπτωση οι όποιες προσπάθειες θα αποτύγχαναν. Το γεγονός, πάντως, ότι οι εν λόγω οικονομικοί θεσμοί δεν δημιουργήθηκαν από εργάτες, αν και απευθύνονταν σε αυτούς, αλλά από άτομα των μεσαίων και ανώτερων κοινωνικών στρωμάτων της Καλαμάτας, ίσως θα πρέπει να ερμηνευτεί και ως προσπάθεια των στρωμάτων αυτών να μετατρέψουν -και μέσω των αποταμιευτικών δράσεων- τα εργατικά στρώματα της περιοχής σε μικροκεφαλαιούχους, με απώτερο σκοπό να αποτρέψουν τη συμμετοχή τους στο εργατικό κίνημα, το οποίο αναπτυσσόταν τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο στον ελλαδικό χώρο[124]. Επιπροσθέτως η δραστηριότητα που ανέπτυξε στην πόλη το *Μεσσηνιακό Ταμιευτήριον* και οι κοινωνικοοικονομικές του παροχές προς τα μέλη του -σε μια περίοδο όπου η Μεσσηνία βίωνε τις συνέπειες της σταφιδικής κρίσης- θα μπορούσε να ιδωθεί και ως προσπάθεια περιορισμού της μετανάστευσης εργατών από την περιοχή προς το εξωτερικό και μάλιστα των νεαρότερων[125]. Η διόγκωση άλλωστε του συγκεκριμένου φαινομένου θα μπορούσε να επιφέρει βραχυπρόθεσμα πληθυσμιακή γήρανση στο εργατικό δυναμικό της Μεσσηνίας, συνέπεια ολέθρια για την τοπική οικονομία[126].

Η μελέτη των τριών προαναφερθέντων καλαματιανών συσσωματώσεων ανέδειξε, εν κατακλείδι, μια παράδοση συλλογικής οργάνωσης του 19ου αιώνα απέναντι στην οικονομική ανασφάλεια, η οποία οργάνωση προϋπήρχε πολύ πριν την αντίστοιχη κρατική παρέμβαση. Οι οικονομικοί θεσμοί που εξετάστηκαν στις προ-

Ιστορικά, τόμ. 20ος, τχ. 38 (Ιούνιος 2003), σ. 154-155. Θ. Καλαφάτης, Ε. Πρόντζας (επιμέλεια), ό.π., σ. 343. Όσον αφορά την τοκογλυφία στη Μεσσηνία τις πρώτες δεκαετίες του 20ου αιώνα βλ. Κ. Μπρέγιαννη, «Οικονομία…», ό.π., σ. 116-119, 124-125.

120 Περί της αλληλεγγύης βλ. επίσης Εφημ. *Ευνομία*, Καλαμάτα 31.10.1898, σ. 1, 24.11.1898, σ. 1.

121 «Ο Λαός της Ελλάδος και προ πάντων οι αγροτικοί της χώρας πληθυσμοί, υπό της δεινής μαστίζονται αχρηματίας, υπόδουλοι δ' ένεκα τούτου καθίστανται των κεφαλαίων». Εφημ. *Μεσσηνιακή*, Καλαμάτα 24.1.1893, σ. 1.

122 Σχετικά με τα επαγγέλματα της γνώσης και τους ρόλους τους στο αστικό περιβάλλον βλ. Γ. Γιαννιτσιώτης, ό.π., σ. 109-111.

123 Όσον αφορά την υιοθέτηση δυτικοευρωπαϊκών συνηθειών από τους Καλαματιανούς, βλ. Αν. Μηλίτση-Νίκα, ό.π., σ. 87-95, όπου και η σχετική βιβλιογραφία.

124 Ελάχιστα βιβλιογραφικά στοιχεία υπάρχουν για το εργατικό κίνημα στην Καλαμάτα. Τα περισσότερα εξ αυτών αφορούν τη δεκαετία του 1930, ενώ ανύπαρκτες είναι σχεδόν οι αναφορές στον 19ο αιώνα. Βλ. σχετικά Εφημ. *Θάρρος*, Καλαμάτα 5-6.9.1935. Δ. Ζέρβας, «Το κίνημα της Καλαμάτας», εφημ. *Μάχη*, Καλαμάτα 29.11.1979. Γ. Καράμπελας, «Το Μάη του 1934 οι λιμενεργάτες της Καλαμάτας ξεσηκώνονται για το ψωμί τους», εφημ. *Ελευθερία*, Καλαμάτα Μάιος 1980. Ηλ. Μπιτσάνης, «Η εξέγερση των λιμενεργατών», *Ιστορικά Ελευθεροτυπίας*, τχ. 99, Αθήνα 6.9.2001. C. Bregianni, I. Karakatsianis, ό.π., σ. 166-168.Όσον αφορά εργατικές κινητοποιήσεις και απεργίες στα τέλη του 19ου αιώνα σε μια άλλη πελοποννησιακή πόλη, την Πάτρα, βλ. *Νεολόγος*, Πάτρα 8.8.1896, 6.11.1896. Ν. Τόμπρος, *Πατραϊκοί σύλλογοι…*, ό.π., σ. 80, 116-117, 126-127, 199-200.

125 Θ. Μπρεδήμας, *Μεσσήνιοι και Μανιάτες, οι πρώτοι μετανάστες στην Αμερική (1767-1913)*, τόμ. Α΄, Μεσσηνιακός Λόγος, Καλαμάτα 2003, σ. 54 και εξής. Αν. Μηλίτση-Νίκα, ό.π., σ. 52-53.

126 Ενδεικτικά βλ. για τις οικονομικές συνέπειες στη Μεσσηνία από τη μετανάστευση Εφημ. *Θάρρος*, Καλαμάτα 7.9.1900, σ. 1, 2.3.1901, σ.1, 13.2.1902, σ. 1, 7.3.1902, σ. 1, 9.3.1902, σ. 1, 12.3.1902, σ. 1-2, 27.2.1903, σ. 1, 27.3.1905, σ. 1, 21.5.1905, σ. 2, 14.12.1906, σ. 1, 4.2.1907, σ. 1, 14-18.4.1907, σ. 1, 12.1.1908, σ. 1, 13.2.1908 σ. 1.

ηγούμενες σελίδες επιχείρησαν, με περιορισμένα μέσα και υπό δυσμενείς συνθήκες, να ανταποκριθούν σε ανάγκες τις οποίες το ελληνικό κράτος δεν είχε ακόμη εντάξει στις πολιτικές του. Ωστόσο η βραχύβια δράση των θεσμών αυτών δεν αναιρεί τη σημασία τους. Αντιθέτως, η αδυναμία τους να επιβιώσουν χωρίς νομική κατοχύρωση, χωρίς σταθερή χρηματοδότηση και χωρίς κρατική εποπτεία αποτελεί από μόνη της ιστορική απόδειξη, ότι η κοινωνική προστασία της εργασίας και η οργάνωση της απασχόλησης δεν μπορούν να εξαρτώνται αποκλειστικά από την καλή θέληση και την οικονομική αντοχή των όποιων εθελοντικών συλλογικοτήτων, αλλά χρειάζονται την ύπαρξη του κράτους. Αυτή ακριβώς την ανάγκη, που οι νεωτερικοί οικονομικοί θεσμοί της μεσοπολεμικής πρωτεύουσας ανέδειξαν με την αποτυχία τους, ήρθε να καλύψει με τη θεσμική του λειτουργία ο ΟΑΕΔ.

Βιβλιογραφία

Πρωτογενείς πηγές

Καταστατικά

Καταστατικόν της εν Καλάμαις ανωνύμου εταιρίας υπό την επωνυμίαν Αλληλοβοηθητική Τράπεζα «η Αβία» (1884). Καλαμάτα: Τύποις Αδελφών Π. Γαρίδη.

Μεσσηνιακού Ταμιευτηρίου ο Δαφνών (1897). Καλαμάτα: Τύποις Γεωργίου Αθ. Μιχαλακέα.

Καταστατικόν του Μεσσηνιακού Ταμιευτηρίου ο Δαφνών (1898). Καλαμάτα: Τύποις Χρυσανθέα και Μαντζώρου.

Εφημερίδες

Ανόρθωσις (Καλαμάτα, 1883–1898).

Αριστομένης (Καλαμάτα, 1884). Τεύχη: 4.9.1884, 13.9.1884.

Ελευθερία (Καλαμάτα, 1980, 1997).

Εράνη (Καλαμάτα, 1884).

Ευνομία (Καλαμάτα, 1898). Τεύχη: 14.10.1898, 31.10.1898, 24.11.1898, 5.12.1898.

Θάρρος (Καλαμάτα, 1900–1935). Τεύχη: 7.9.1900, 2.3.1901, 13.2.1902, 7.3.1902, 9.3.1902, 12.3.1902, 27.2.1903, 27.3.1905, 21.5.1905, 14.12.1906, 4.2.1907, 14–18.4.1907, 12.1.1908, 13.2.1908, 5–6.9.1935.

Καλάμαι (Καλαμάτα, 1879–1903).

Καλαματιανή (Καλαμάτα, 1895). Τεύχος: 29.10.1895.

Μάχη (Καλαμάτα, 1979).

Μεσσηνιακή (Καλαμάτα, 1893). Τεύχη: 24.1.1893, 31.1.1893, 7.2.1893.

Μεσσηνιακός Τύπος (Καλαμάτα, 1884–1892). Τεύχη: 29.4.1884, 13.5.1884, 27.5.1884, 17.6.1884.

Νεολόγος (Πάτρα, 1896–1900). Τεύχη: 22.4.1896, 8.8.1896, 6.11.1896, 6.3.1900, 4.4.1900.

Τάξις (Καλαμάτα, 1877–1890).

Φαραί (Καλαμάτα, 1896–1900). Τεύχη: 16.4.1900, 22.4.1900.

Φως (Καλαμάτα, 1900–1908).

Βιβλιογραφικές αναφορές

Αντωνίου, Α., & Μπρέγιαννη, Κ. (2003). Όψεις της θεσσαλικής ενσωμάτωσης (1881–1899): Οι άνθρωποι, το νόμισμα, οι μηχανισμοί της πίστης. *Τα Ιστορικά, 20*(38), 154–155.

Antoniou, A. (2013). Co-operative structures within traditional economic activities in 19th century Greece. Στο H. Gardikas-Katsiadakis & C. Bregianni (Επιμ.), *Agricultural co-operatives in South and Central Europe 19th–20th century: A comparative approach* (σ. 239–250). Αθήνα: Academy of Athens / Modern Greek History Research Centre.

Bregianni, C. (2000). *Les banques, l'agriculture et l'état: Stratégies de crédit et politique agraire en Grèce de 1861 à 1940* [Διδακτορική διατριβή]. Παρίσι: Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

Bregianni, C. (2007). La utopia rural de un régimen autoritario: La politica cooperativista durante la dictadura de Metaxás (Grecia, 1936–1940). *Historia Agraria*, (42), 327–351.

Bregianni, C. (2013). Introduction: Agricultural co-operatives — A methodological approach. Στο H. Gardikas-Katsiadakis & C. Bregianni (Επιμ.), *Agricultural co-operatives in South and Central Europe 19th–20th century: A comparative approach* (σ. 14, 18–19). Αθήνα: Academy of Athens / Modern Greek History Research Centre.

Bregianni, C., & Karakatsianis, I. (2013). Economy and society in the Southern Peloponnese: The organization of agricultural co-operatives in Messinia from the beginning of the 20th century to World War II. Στο H. Gardikas-Katsiadakis & C. Bregianni (Επιμ.), *Agricultural co-operatives in South and Central Europe 19th–20th century: A comparative approach* (σ. 162–168). Αθήνα: Academy of Athens / Modern Greek History Research Centre.

Γιαννιτσιώτης, Γ. (2006). *Η κοινωνική ιστορία του Πειραιά: Η συγκρότηση της αστικής τάξης (1860–1910)*. Αθήνα: Νεφέλη.

Δεσύλλας, Χρ. (2006). *Η Τράπεζα των φτωχών: Το Monte di Pietà της Κέρκυρας (1630–1864)*. Αθήνα: Πολιτιστικό Ίδρυμα Ομίλου Πειραιώς.

Δικαίος, Κ. (Επιμ.). (2010). *Ιστορία Κοινωνικής Πολιτικής*. Αθήνα: Gutenberg.

Duprat, C. (1993). *Pour l'amour de l'humanité: Le temps des philanthropes — La philanthropie parisienne des Lumières à la monarchie de Juillet* (Τόμ. 1). Παρίσι.

Έκο, Ου. (1995). *Ο υπεράνθρωπος των μαζών* (Ε. Καλλιφατίδη, Μτφρ.). Αθήνα: Γνώση.

Ζέρβας, Δ. (1979, 29 Νοεμβρίου). Το κίνημα της Καλαμάτας. *Μάχη*, Καλαμάτα.

Ζέρβας, Δ. (1997, 6 Μαΐου). Θέματα. *Ελευθερία*, Καλαμάτα.

Θεοδώρου, Β. (2003). Ερμηνευτικές προσεγγίσεις της φιλανθρωπίας: Από τον κοινωνικό έλεγχο στην αμοιβαιότητα. *Μνήμων, 25*, 171–184.

Θεοδώρου, Β. (2006). Εκσυγχρονιστικές απόπειρες των δωρητών της διασποράς: Επιρροές, προοπτικές και όρια των νεωτερικών τους παρεμβάσεων στα τέλη του 19ου και τις αρχές του 20ού αιώνα. Στο Δ. Αρβανιτάκης (Επιμ.), *Το φαινόμενο του ευεργετισμού στη νεότερη Ελλάδα: Πρακτικά ημερίδας* (σ. 70). Αθήνα: Μουσείο Μπενάκη.

Καλαφάτης, Θ., & Πρόντζας, Ε. (Επιμ.). (2011). *Οικονομική ιστορία του ελληνικού κράτους: Τόμ. 1. Συγκρότηση εθνικής οικονομίας*. Αθήνα: Πολιτιστικό Ίδρυμα Ομίλου Πειραιώς.

Κάννερ, Έ. (2004). *Φτώχεια και φιλανθρωπία στην Ορθόδοξη κοινότητα της Κωνσταντινούπολης (1753–1912)*. Αθήνα: Κατάρτι.

Καρακατσιάνης, Γ. (2009). Εισαγωγή του επιμελητή. Στο Γ. Καρακατσιάνης (Επιμ.), *Νότια Πελοπόννησος 1935–1950* (σ. 10). Αθήνα: Αλφειός / Σύνδεσμος Φιλολόγων Μεσσηνίας.

Καράμπελας, Γ. (1980, Μάιος). Το Μάη του 1934 οι λιμενεργάτες της Καλαμάτας ξεσηκώνονται για το ψωμί τους. *Ελευθερία*, Καλαμάτα.

Λεονάρδος, Α. (1864). Περί δανειστηρίων επί ενεχύρω. *Πανδώρα, 1*, 4.

Λοβέρδος, Σ. (1904). *Αποταμίευσις και ταμιευτήρια*. Αθήνα.

Μηλίτση-Νίκα, Αν. (2004). *Η μέση εκπαίδευση στη Μεσσηνία (1833–1910): Όψεις της μεσσηνιακής κοινωνίας μέσα από την εκπαίδευση*. Καλαμάτα.

Μπιτσάνης, Ηλ. (2001, 6 Σεπτεμβρίου). Η εξέγερση των λιμενεργατών. *Ιστορικά Ελευθεροτυπίας*, (99), Αθήνα.

Μπρεδήμας, Θ. (1999). Το χρονικό ενός συλλαλητηρίου στην Καλαμάτα, το 1898: Για την ίδρυση της «Σχολής Λαού» με πρωτοβουλία της εφημερίδας «Πρόνοια». *Μεσσηνιακά Χρονικά, 1*, 121.

Μπρεδήμας, Θ. (2003). *Μεσσήνιοι και Μανιάτες, οι πρώτοι μετανάστες στην Αμερική (1767–1913)* (Τόμ. Α΄). Καλαμάτα: Μεσσηνιακός Λόγος.

Μπρέγιαννη, Κ. (2007). Συνεταιριστικά δίκτυα στη διαχείριση της αγροτικής πίστης (1914–1940): Ουτοπία, ιδεολογική πολιτική ή «εργαλείο» αγροτικής πολιτικής; Στο Δ. Παναγιωτόπουλος & Π. Δ. Σωτηρόπουλος (Επιμ.), *Η ελληνική αγροτική κοινωνία και οικονομία κατά τη βενιζελική περίοδο: Πρακτικά συνεδρίου* (σ. 108–109). Αθήνα: Γεωπονικό Πανεπιστήμιο / Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος» / Ελληνικά Γράμματα.

Μπρέγιαννη, Κ. (2009). Οικονομία και κοινωνία στη νότια Πελοπόννησο: Το δίκτυο της αγροτικής πίστης στη δεκαετία του 1930. Στο Γ. Καρακατσιάνης (Επιμ.), *Νότια Πελοπόννησος 1935–1950* (σ. 103–126). Αθήνα: Αλφειός / Σύνδεσμος Φιλολόγων Μεσσηνίας.

Μπρέγιαννη, Κ. (2012). «Οι Άθλιοι των Αθηνών»: Μία ελληνική απεικόνιση της μελαγχολικής αμηχανίας στα τέλη του 19ου αιώνα. *Παλίμψηστο*, (29), 239–253.

Μπρέγιαννη, Κ., & Πατρώνης, Β. (2006). Από τη θεσμική απουσία στο «φιλελεύθερο» προστατευτισμό και τον παρεμβατικό αυταρχισμό: Οι μεταμορφώσεις της αγροτικής πίστης από τα τέλη του 19ου αιώνα έως το 1940. Στο Θ. Κασίμης (Επιμ.), *Αγροτική κοινωνία, λαϊκός πολιτισμός: Πρακτικά συνεδρίου στη μνήμη του Στάθη Δαμιανάκου (25–27 Μαΐου 2005)* [CD-ROM]. Αθήνα: Γεωπονικό Πανεπιστήμιο / Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Πιζάνιας, Π. (1988). *Οικονομική ιστορία της ελληνικής σταφίδας 1851–1912: Παραγωγή, διεθνής αγορά, διαμόρφωση τιμών, κρίση*. Αθήνα.

Procacci, G. (1996). Από την επαιτεία στο κοινωνικό ζήτημα. Στο F. X. Merrien (Επιμ.), *Αντιμέτωποι με τη φτώχεια: Η Δύση και οι φτωχοί χθες και σήμερα* (σ. 47). Αθήνα.

Prochaska, F. K. (1980). *Women and philanthropy*. Οξφόρδη: Oxford University Press.

Σβώλος, Αλ. (1915). *Το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και το δίκαιον των σωματείων κατά το Σύνταγμα και τον περί σωματείων νόμον*. Αθήνα.

Σβώλος, Αλ. (1998). *Τα ελληνικά συντάγματα (1822–1975/1986)* (Ε. Βενιζέλος, Πρόλ. και Εισ.). Αθήνα: Στοχαστής.

Σκιά-Πανοπούλου, Χαρ. (2001). Κοινωνική και πολιτιστική ταυτότητα. Στο *Η Καθημερινή, Επτά Ημέρες: Πόλεις — Λιμάνια Πελοποννήσου — Καλαμάτα, Πάτρα* (σ. 81–82). Αθήνα: «Η Καθημερινή» Α.Ε.

Smith, T. B. (1996). Public assistance and labor supply in nineteenth-century Lyon. *The Journal of Modern History, 68*(1), 1–30.

Τόμπρος, Ν. (2007). *Πατραϊκοί σύλλογοι και η φιλεκπαιδευτική τους πολιτική (1876–1915)*. Πάτρα: Δόντι.

Τόμπρος, Ν. (2019). *Η Πόλη Πρόνοιας και ο Δήμος Πατρέων (1835–1922)*. Πάτρα: Το Δόντι.

Τόμπρος, Ν., & Κικίλια, Αικ. (2013). Δράσεις κοινωνικής αλληλεγγύης στη μεσσηνιακή πρωτεύουσα: Το Μεσσηνιακόν Ταμιευτήριον ο Δαφνών (1896–1900). *Μεσσηνιακό Ημερολόγιο, 7*, 169–181.

Τσίχλη-Αρώνη, Κ. (1997). Αγροτικοί αγώνες κατά τη σταφιδική κρίση 1893–1905. *Τα Ιστορικά, 14*(26), 87–102.

Κρατική παρέμβαση, εργατικό ζήτημα και κοινωνική προστασία στην Ελλάδα στα προ του ΟΑΕΔ έτη (1880-1969)

Νίκος Τόμπρος, Σταύρος Πανταζόπουλος

1. Εισαγωγή: Το εργατικό ζήτημα πριν το «εργατικό ζήτημα»

Η ίδρυση του *Οργανισμού Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού* (ΟΑΕΔ), με το νομοθετικό διάταγμα 212/1969, αντιμετωπίζεται συχνά ως θεσμική τομή, καθώς εκλαμβάνεται ως η στιγμή που το ελληνικό κράτος ανέλαβε να ρυθμίσει συστηματικά την αγορά εργασίας. Η αντίληψη όμως αυτή είναι ιστορικά εσφαλμένη. Ο ΟΑΕΔ δεν αποτέλεσε θεσμική τομή, αλλά τη θεσμική συμπύκνωση μιας μακράς πορείας στους τομείς της εργασίας και της κοινωνικής προστασίας, στους οποίους οι κατά καιρούς παρεμβάσεις ασκούνταν -κατά περίπτωση- έως και τις αρχές του 20ού αιώνα από μη κρατικούς κυρίως φορείς, όπως η οικογένεια, η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Εκκλησία, οι ευεργέτες (εθνικοί και μη), οι σύλλογοι, οι αλληλοβοηθητικοί θεσμοί (π.χ. ταμιευτήρια, τράπεζες), και σε μικρότερο βαθμό από την Πολιτεία (Πανταζόπουλος, 2024α: 37). Επιπρόσθετα, κάθε θεσμική μεταβολή στην εργασία και την κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα -κατά τη διάρκεια του 19ου και του 20ού αιώνα- προήλθε από επιδράσεις δυτικών κρατών παρά από εσωτερικές κοινωνικοπολιτικές ωριμάνσεις.

Η συγκεκριμένη διαπίστωση δεν σχετίζεται αποκλειστικά με την ελληνική περίπτωση, αλλά εντάσσεται στο ευρύτερο θεωρητικό πλαίσιο των καθεστώτων κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο η κλασική τυπολογία του Esping-Andersen (1990), η οποία διακρίνει τρεις «κόσμους καπιταλισμού της ευημερίας», τον φιλελεύθερο, τον συντηρητικό-κορπορατιστικό και τον σοσιαλδημοκρατικό ή σκανδιναβικό, δεν ανταποκρίνεται επαρκώς στο μοντέλο που ίσχυσε στην Ελλάδα. Στην προαναφερθείσα τυπολογία η κοινωνική πολιτική θεμελιώνεται είτε στην αγορά εργασίας (φιλελεύθερο μοντέλο), είτε στην ασφαλιστική εισφορά που αναπαράγει επαγγελματικές ιεραρχίες (κορπορατιστικό), είτε σε καθολικά κοινωνικά δικαιώματα (σοσιαλδημοκρατικό). Και στους τρεις ανωτέρω «κόσμους» η κοινωνική πολιτική αποτελεί εσωτερικό προϊόν ταξικών συσχετισμών, κρατικής ικανότητας και δημοκρατικής διαπραγμάτευσης. Στον ελλαδικό χώρο, αντιθέτως, η κοινωνική πολιτική υπήρξε κατά βάση εξωτερικά υποκινούμενη ενέργεια, γεγονός που δικαιολογεί την αναζήτηση ενός τέταρτου τύπου, του «νοτιοευρωπαϊκού» ή «μεσογειακού», όπως πρότειναν οι Ferrera (1996) και Katrougalos (1996).

Ο «νοτιοευρωπαϊκός» τύπος λοιπόν -ως καθεστώς ή μοντέλο- χαρακτηρίζεται στη βιβλιογραφία από τέσσερα γνωρίσματα: το κατακερματισμένο ασφαλιστικό σύστημα με πολλαπλά ταμεία και άνιση κάλυψη, την ισχυρή οικογενειακή αλληλεγγύη ως υποκατάστατο της κρατικής προστασίας, την πελατειακή λογική στη διανομή παροχών και την αδύναμη ενεργητική πολιτική στην αγορά εργασίας (Ferrera, 1996: 17-21). Η ελληνική περίπτωση δεν εντάσσεται απλώς σε αυτόν τον τύπο, αλλά συνιστά ίσως την πιο ακραία εκδοχή του. Η ιστορική ανάλυση που ακολουθεί καταδεικνύει ότι τα ανωτέρω γνωρίσματα δεν αποτέλεσαν σύγχρονες δυσλειτουργίες, αλλά βαθιά ριζωμένες δομές, γεγονός που τις κατέστησε εξαιρετικά ανθεκτικές σε κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια.

Πίνακας 1. Συγκριτική τυπολογία μοντέλων κοινωνικής πολιτικής

Χαρακτηριστικό	Σοσιαλδημοκρατικό (Σκανδιναβία)	Κορπορατιστικό (Γερμανία, Γαλλία)	Φιλελεύθερο (Βρετανία, ΗΠΑ)	Νοτιοευρωπαϊκό/ «Μεσογειακό» (Ελλάδα)
Πηγή κοινωνικής πολιτικής	Ταξικός συμβιβασμός, οργανωμένο εργατικό κίνημα	Κρατική παραχώρηση για εξουδετέρωση ταξικής σύγκρουσης	Αγορά εργασίας	Εξωτερική πίεση (διεθνείς οργανισμοί, δυτικοί εταίροι)
Λογική παροχών	Καθολική - ανεξάρτητη από θέση στην αγορά	Ασφαλιστική εισφορά - αναπαράγει επαγγελματικές ιεραρχίες	Αγορά ως πρωτεύων μηχανισμός - ελάχιστο δίκτυο ασφαλείας	Κατακερματισμένη - πελατειακή λογική κατανομής
Ρόλος οικογένειας	Περιορισμένος - ισχυρή κρατική υποκατάσταση	Συμπληρωματικός	Σημαντικός σε απουσία κρατικής παροχής	Κεντρικός - familialism ως υποκατάστατο κράτους
Ενεργητική πολιτική αγοράς εργασίας	Ισχυρή (π.χ. μοντέλο Rehn-Meidner)	Μέτρια	Αδύναμη	Πολύ αδύναμη - μετανάστευση ως de facto λύση
Decommodification	Υψηλή	Μέτρια	Χαμηλή	Χαμηλή έως ανύπαρκτη για αποκλεισμένες ομάδες
Χαρακτηριστικό «κενό»	-	-	-	«Κενό υλοποίησης»: υψηλή νομοθετική παραγωγή, χαμηλή εφαρμογή
Κύρια αναφορά	Korpi (1983), Esping-Andersen (1990)	Esping-Andersen (1990)	Esping-Andersen (1990)	Ferrera (1996), Katrougalos (1996)

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων βάσει των Esping-Andersen (1990), Ferrera (1996), Katrougalos (1996), Korpi (1983).

Τέσσερα ερωτήματα διέπουν την παρούσα ανάλυση. Πρώτον, ποιοι μηχανισμοί κοινωνικής προστασίας υπήρχαν πριν από τη θεσμοποίηση κρατικής κοινωνικής πολιτικής και πώς συναρτώνται με αυτό που η συγκριτική βιβλιογραφία αποκαλεί familialism (οικογενειοκεντρικό πρότυπο κοινωνικής προστασίας); Δεύτερον, ποιες λογικές κρατικής παρέμβασης κληρονόμησε ο ΟΑΕΔ; Τρίτον, για ποιον λόγο απαιτήθηκε μισός αιώνας (1922-1969) για τη δημιουργία ενός ενιαίου και καθολικού οργανισμού απασχόλησης; Τέταρτον, γιατί η εν λόγω κληρονομιά εξακολουθεί να καθορίζει τη λειτουργία της σημερινής ΔΥΠΑ; (Spicker, 2004: 31-35).

Πίνακας 2. Θεσμική εξέλιξη της κοινωνικής προστασίας και της απασχόλησης στην Ελλάδα (1829-1969)

Περίοδος	Θεσμός / Γεγονός	Φορέας	Βασική λογική	Κληροδότημα στον ΟΑΕΔ
1829-1862	Ορφανοτροφεία Αίγινας (1829) & Άνδρου (1835-1853)	Μη κρατικός (Δήμοι, ευεργέτες)	Πρόνοια ως παραγωγική ένταξη	Αποσπασματικότητα, απουσία καθολικότητας
1833	Δημοτικός Νόμος 1833	Κράτος / Δήμοι	Μεταβίβαση υποχρεώσεων χωρίς πόρους	«Κενό αντικατάστασης» - υπόσχεση χωρίς παράδοση
1884-1900	Ταμιευτήρια & αλληλοβοηθητικές τράπεζες (π.χ. Μεσσηνία)	Μη κρατικός (τοπικές πρωτοβουλίες)	Αλληλεγγύη «από τα κάτω»	Δεν ενσωματώθηκαν - παρέμειναν αποσπασματικές
1909-1922	Βενιζελικές μεταρρυθμίσεις - πρώτη εργατική νομοθεσία	Κράτος	Εθνικός εκσυγχρονισμός (εξωτερική πίεση)	«Κενό υλοποίησης» - νόμοι χωρίς εφαρμογή

1922-1930	ΕΑΠ (Επιτροπή Αποκαταστάσεως Προσφύγων)	Διεθνής / Κοινωνία των Εθνών	Διαχείριση κρίσης, όχι μόνιμος σχεδιασμός	Εξάρτηση από εξωτερική χρηματοδότηση, κατακερματισμός αρμοδιοτήτων
1931	Ν. 5288/1931 - Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας (ΓΕΕ)	Κράτος	Νομοθετική δέσμευση χωρίς διοικητική υποδομή	Δομικό «κενό υλοποίησης»
1936-1941	ΙΚΑ (1937), ενεργοποίηση ΓΕΕ - μεταξική περίοδος	Κράτος (αυταρχικό)	Κοινωνική πολιτική ως πειθαρχία / κορπορατιστική παραχώρηση	Κρατικός κορπορατισμός, αντικομμουνιστική λογική
1941-1949	Κατοχή, λιμός, Εμφύλιος	Ανθρωπιστικές οργανώσεις, ΕΑΜ, UNRRA	Επιβίωση μη κρατικών μηχανισμών	Πολιτικοποίηση κοινωνικής προστασίας - «πιστοποιητικά φρονημάτων»
1954-1969	ΟΑΑΑ (Ν.Δ. 2961/1954)	Κράτος (εξωγενής πίεση)	Θεσμική ανταπόκριση σε δυτικές απαιτήσεις	Θεσμική ατροφία, αποκλεισμός αγροτών/ανεπίσημης οικονομίας
1969	ΟΑΕΔ (Ν.Δ. 212/1969)	Κράτος (δικτατορία)	Θεσμική μετονομασία χωρίς αλλαγή φιλοσοφίας	Κληρονόμησε πλήρως τα δομικά χαρακτηριστικά του ΟΑΑΑ

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων βάσει του κειμένου.

Μεθοδολογικά, το παρόν κεφάλαιο συνδυάζει την ιστορική τεκμηρίωση με τη θεσμική ανάλυση κοινωνικής πολιτικής, αξιοποιώντας νομοθετικά κείμενα, εκθέσεις κρατικών υπηρεσιών και δευτερογενή βιβλιογραφία. Παράλληλα εντάσσει την ανάλυση στο πλαίσιο του νοτιοευρωπαϊκού τύπου κοινωνικής πολιτικής. Χρονικά, τέλος, το κεφάλαιο αυτό εκτείνεται έως και την ίδρυση του ΟΑΕΔ (ν.δ. 212/1969), αφού για το επόμενο χρονικό διάστημα η σκυτάλη παραδίδεται στις υπόλοιπες μελέτες/κεφάλαια του τόμου.

2. Νεοσύστατο ελληνικό κράτος και όρια κοινωνικής παρέμβασης (1830-1880)

2.1. Η πρόνοια ως στοιχείο εθνικής συγκρότησης στην καποδιστριακή και την οθωνική περίοδο

Ύστερα από την Ελληνική Επανάσταση, το κράτος που δημιουργήθηκε στα νότια της βαλκανικής χερσονήσου δεν αντιμετώπισε «εργατικό ζήτημα». Το σημαντικότερο πρόβλημα που κλήθηκε να επιλύσει ήταν αυτό της επιβίωσης των κατοίκων του, αφού από τις πολεμικές αναμετρήσεις είχε προκύψει πληθώρα προβλημάτων (ορφανά πολέμου, ανάπηροι, άποροι κ.λπ.). Παντού επίσης επικρατούσε η πλήρης απουσία βασικών υγειονομικών υποδομών. Εντούτοις η πρώτη απόπειρα οργανωμένης κρατικής κοινωνικής δράσης σημειώθηκε την καποδιστριακή περίοδο (1828-1831), χωρίς αυτή να εδράζεται σε δικαιωματική λογική. Κινητήρια αρχή της εν λόγω δράσης υπήρξε η προσπάθεια για εθνική συγκρότηση και για δημιουργία ικανών πολιτών που θα συνέβαλαν σε αυτό (Τόμπρος, 2005: 341-352).

Το *Ορφανοτροφείο* της Αίγινας (1829) υπήρξε το πρώτο οργανωμένο ίδρυμα κοινωνικής προστασίας στο ελληνικό κράτος και συνάμα το πρώτο ίδρυμα -κρατικό ή ιδιωτικό- που προσπάθησε να δημιουργήσει τους κατάλληλους πολίτες για τη συγκρότηση του εθνικού κράτους. Δεν επρόκειτο για ένα απλό φιλανθρωπικό κατάστημα. Συνδύαζε στέγαση ορφανών με εκπαιδευτική και επαγγελματική κατάρτιση, ενσαρκώνοντας μια λογική «πρόνοιας ως παραγωγική ένταξη», η οποία θα επανεμφανιστεί σε κάθε μεταγενέστερο ιδρυματικό θεσμό. Η λογική λοιπόν αυτή δεν αποτέλεσε μεμονωμένο χαρακτηριστικό του συγκεκριμένου ιδρύματος, αλλά δομικό στοιχείο της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής του 19ου αιώνα, την οποία άσκησαν αναγκαστικά με την παρέμβαση του κράτους οι Δήμοι, αφού τα φιλανθρωπικά ιδρύματα για τους ανηλίκους -και συνάμα

εκπαιδευτικά- της περιόδου αυτής επεδίωξαν την ηθικοποίηση και την επαγγελματική κατάρτιση των φτωχών και εγκαταλελειμμένων παιδιών. Ακόμα όμως και τα όποια δημοτικά έργα υποδομής δημιουργήθηκαν, σχεδιάστηκαν για να παρέχουν εργασιακή απασχόληση στους άπορους πολίτες, συνδυάζοντας δηλαδή την κοινωνική πρόνοια με την παραγωγική ένταξη στο εργατικό δυναμικό της χώρας (Kotea, 2022). Από την άλλη πλευρά ένας άλλος οργανωμένος ιδρυματικός χώρος της ίδιας σχεδόν χρονικής περιόδου, το *Ορφανοτροφείο* της Άνδρου (1835-1853), λειτούργησε ως τοπικός μηχανισμός κοινωνικής και εκπαιδευτικής μέριμνας σε μια εποχή κατά την οποία η Πολιτεία αδυνατούσε να παρέχει τις αντίστοιχες υπηρεσίες στα μέλη της (Τόμπρος & Πανταζόπουλος, 2014). Τα παραδείγματα λοιπόν που προαναφέρθηκαν ενισχύουν τον κεντρικό ισχυρισμό του παρόντος κεφαλαίου, ότι δηλαδή η κοινωνική προστασία τον 19ο αιώνα υπήρξε αποσπασματική και κατακερματισμένη (Σακελλαρόπουλος, 2006: 70-74).

Επιπρόσθετα τα παραδείγματα της δημόσιας υγείας στο Ναύπλιο (1821-1832) και της κρατικής μέριμνας στην Άνω Μεσσηνία το ίδιο χρονικό διάστημα (Τόμπρος, 2007: 51-62) αποκαλύπτουν ένα πρότυπο, το οποίο αποδείχθηκε τελικά διαχρονικό, την εκ των υστέρων διαχείριση της κρίσης, αντί για την εκ των προτέρων σχεδιασμένη πολιτική. Οι εκθέσεις των *Εκτάκτων Επιτρόπων* -επί Καποδίστρια- αναδεικνύουν συγχρόνως και την αντίφαση ανάμεσα στη βούληση για κρατική παρέμβαση και στην αδυναμία υλοποίησής της, ένα «κενό υλοποίησης» (implementation gap) που αποτέλεσε μόνιμο χαρακτηριστικό τις επόμενες δεκαετίες. Το εν λόγω κενό δεν ήταν αποτέλεσμα τεχνικής φύσης, αλλά δομικό και αντανακλούσε τη σχέση ενός αδύναμου κεντρικού κράτους με ισχυρές τοπικές ελίτ (Τόμπρος, 2010: 397-426).

Η οθωνική περίοδος (1833-1862) δεν πρόσθεσε κανένα ουσιαστικό περιεχόμενο στην κοινωνική πολιτική. Η βαυαρική διοίκηση εισήγαγε ένα μοντέλο εκσυγχρονισμού εστιασμένο κυρίως στη διοικητική οργάνωση του κράτους, τον στρατό και το δικαστικό σύστημα, ενώ συγχρόνως αποδυνάμωσε τους παραδοσιακούς φορείς κοινωνικής προστασίας -Εκκλησία, Δήμους, συντεχνίες- από τους προεπαναστατικούς κοινωνικούς τους ρόλους. Παράλληλα όμως τους προσέθεσε νέες αρμοδιότητες. Με τον Δημοτικό Νόμο του 1833 -για παράδειγμα- οι Δήμοι ανέλαβαν ευρείες κοινωνικές υποχρεώσεις, όπως ίδρυση και συντήρηση σχολείων, νοσοκομείων, ορφανοτροφείων, τις οποίες οι περισσότερες δημοτικές αρχές αδυνατούσαν να εκπληρώσουν λόγω της έλλειψης οικονομικών πόρων και των τεράστιων κοινωνικών προβλημάτων που αντιμετώπιζαν (Kotea, 2022: 136-137, Τόμπρος, 2019). Επιπρόσθετα η απαλλοτρίωση της μοναστηριακής περιουσίας από το κράτος (1833-1836) αφαίρεσε οικονομικούς πόρους από τον σημαντικότερο έως τότε φιλανθρωπικό φορέα του ελλαδικού χώρου, την Εκκλησία, χωρίς ωστόσο την όποια κρατική οικονομική αναπλήρωση (Frazee, 1969). Αυτό το «κενό αντικατάστασης» αποτέλεσε δομική ιδιαιτερότητα της Ελλάδας, σε αντίθεση με τις χώρες του κορπορατιστικού μοντέλου, όπου ο κρατικός εκσυγχρονισμός συνοδεύτηκε από την ανάπτυξη κοινωνικών θεσμών κατά το πρότυπο Bismarck. Στην Ελλάδα πάντως η κρατική ανάπτυξη λειτούργησε σε βάρος των υφιστάμενων μηχανισμών κοινωνικής προστασίας, χωρίς ωστόσο να δημιουργήσει νέους (Kotea, 2022: 143-144 και Σακελλαρόπουλος, 2006: 178-179).

2.2. Ατομικός και συλλογικός ευεργετισμός: Κοινωνική πολιτική άνευ κρατικής συμμετοχής

Καθ' όλη τη διάρκεια του 19ου αιώνα το ελληνικό κράτος δεν άσκησε συστηματική κοινωνική πολιτική. Το κενό αυτό κάλυψαν κατά κύριο λόγο τέσσερις κατηγορίες μη κρατικών φορέων: οι εθνικοί ευεργέτες, οι συλλογικότητες, οι εκκλησιαστικοί θεσμοί και η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τόμπρος, 2019). Ο σημαντικότερος πάντως μηχανισμός χρηματοδότησης έργων κοινωνικής υποδομής, όπως νοσοκομεία, σχολεία, ορφανοτροφεία ή άλλα συναφή ιδρύματα, υπήρξε -το εξεταζόμενο χρονικό διάστημα- ο ευεργετισμός, τον οποίο ανέπτυξαν κυρίως Έλληνες της διασποράς. Φιλεκπαιδευτικές ωστόσο δράσεις στο ελληνικό βασίλειο παρείχαν -τα έτη 1830-1913- και διάφοροι σύλλογοι (Τόμπρος, 2016: 95-118, Τόμπρος, 2009: 25-40, Τόμπρος, 2005: 197-223). Αρκετοί μάλιστα από αυτούς ασχολήθηκαν, όπως τεκμηριώνεται από πηγές της εποχής, με

την εκπαίδευση του εργατικού δυναμικού της χώρας, προκειμένου να λειτουργήσει η μαθησιακή διαδικασία ως προ-θεσμική κοινωνική πολιτική. Η συγκεκριμένη λογική διαμόρφωσε ένα πρότυπο κοινωνικής προστασίας με τέσσερα διακριτά χαρακτηριστικά: τον κατακερματισμό, την πελατειακή λογική, την εξάρτηση από την ιδιωτική πρωτοβουλία και την απουσία καθολικής πρόσβασης στην κοινωνική προστασία. Το πρότυπο αυτό δεν εξαλείφθηκε με τη μεταγενέστερη θεσμοποίησή του, αλλά κληροδοτήθηκε στον *Οργανισμό Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας* (ΟΑΑΑ) και, εν συνεχεία, στον *Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού* (ΟΑΕΔ) (Σακελλαρόπουλος, 2003: 107-108).

Η προαναφερθείσα επισήμανση έχει σημαντικές θεωρητικές συνεπαγωγές. Ο Esping-Andersen (1990: 21-23) θεώρησε την «αποεμπορευματοποίησή» της (decommodification), δηλαδή τον βαθμό στον οποίο η πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές είναι ανεξάρτητη από τη θέση στην αγορά εργασίας, κεντρική μεταβλητή της συγκριτικής ανάλυσης. Στην Ελλάδα, η κοινωνική προστασία συγκροτήθηκε ιστορικά με χρονική καθυστέρηση και σημαντικά κενά θεσμικής κάλυψης (Σακελλαρόπουλος, 2006: 105-106). Η βιβλιογραφία έχει επισημάνει τόσο τον υποτυπώδη χαρακτήρα της κοινωνικής βοήθειας, όσο και τον κεντρικό ρόλο της οικογένειας και των άτυπων δικτύων στην κοινωνική αναπαραγωγή, γεγονός που εντάσσει την ελληνική περίπτωση στο νοτιοευρωπαϊκό πρότυπο έντονου *familialism*. Παράλληλα, η ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής διασταυρώθηκε ιστορικά με πελατειακές σχέσεις και μορφές διαμεσολαβητικής πατρωνίας (Κοταρίδης, 1993), παρά με ένα πλήρως καθολικό και δικαιωματικά κατοχυρωμένο σύστημα κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη (Matsaganis, 2000, Lyberaki, & Tinios, 2014).

3. Από τον εκσυγχρονισμό στην εργατική νομοθεσία (1880-1922)

3.1. Ταμιευτήρια και *αλληλοβοηθητικές τράπεζες*: Πρόδρομοι κοινωνικής ασφάλισης

Η δεκαετία του 1880 σηματοδότησε μια μεταβατική φάση, κατά την οποία η αστικοποίηση, η εσωτερική μετανάστευση και η ανάπτυξη μικρής κλίμακας βιομηχανικής δραστηριότητας δημιούργησαν νέες κοινωνικές ανάγκες. Ταμιευτήρια και *αλληλοβοηθητικές τράπεζες* σε διάφορες γεωγραφικές περιοχές της Ελλάδας, όπως στη Μεσσηνία (1884-1900) αποτέλεσαν θεσμούς κοινωνικής αλληλεγγύης, οι οποίοι λειτούργησαν ως πρόδρομοι της κοινωνικής ασφάλισης. Οι συγκεκριμένοι θεσμοί δεν υπήρξαν μόνο χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, αλλά και φορείς κοινωνικής προστασίας, καθώς η αποταμίευση μικρών ποσών, η αλληλέγγυα παροχή δανείων και η συλλογική διαχείριση κινδύνου αποτέλεσαν πρακτικές αυτής της προστασίας (avant la lettre) (Τόμπρος & Κικίλια, 2013: 169-181). Η σημασία τους για την κοινωνική πολιτική έγκειται στο ότι ανέδειξαν ανάγκες τις οποίες το κράτος αναγνώρισε αρκετές δεκαετίες αργότερα και μόνο υπό την πίεση εξωτερικών παραγόντων. Η λογική της αλληλοβοήθειας, άλλωστε, δεν εξαλείφθηκε με την ίδρυση των πρώτων ασφαλιστικών ταμείων, αλλά επιβίωσε ως υπόστρωμα κοινωνικής πρακτικής, συχνά σε συγκρουσιακή σχέση με τη γραφειοκρατική λογική του κράτους[1].

Η ακόλουθη παρατήρηση είναι διαφωτιστική. Στη Γερμανία η βισμαρκική κοινωνική ασφάλιση (1883-1889) θεσμοθετήθηκε ως κρατική απάντηση στο «εργατικό ζήτημα», ενώ ταυτόχρονα αποτέλεσε μηχανισμό ελέγχου του εργατικού κινήματος και θεμέλιο του κορπορατιστικού μοντέλου. Στη Βρετανία τα *Friendly Societies,* που υπήρξαν πρόδρομος της κοινωνικής ασφάλισης, μετεξελίχθηκαν σταδιακά σε καθολικό

1 Χαρακτηριστικό της θεσμικής αυτής αδρανοποίησης είναι το γεγονός ότι ακόμα και όταν η Πολιτεία αναγνώριζε τα λαϊκά ταμιευτήρια, η αναγνώριση αυτή έμενε σε επίπεδο επίσημης τελετουργίας. Σε επίσκεψή του στο Λαϊκό Ταμιευτήριο «Άγιος Κωνσταντίνος» των Πατρών, τον Δεκέμβριο του 1908, ο υπουργός των Οικονομικών Δ. Γούναρης εκφώνησε επαίνους για τη δράση του ιδρύματος υπέρ «των λαϊκών τάξεων των εργατών, βιομηχάνων, μικρεμπόρων» και παρέπεμψε στο αντίστοιχο πρότυπο του ιταλικού βασιλείου, χωρίς όμως καμία δέσμευση για κρατική ένταξη ή θεσμική στήριξη του ταμιευτηρίου (Νεολόγος Πατρών, 29 Δεκεμβρίου 1908). Η ίδια ρητορική αναγνωριστικής αδράνειας χαρακτήρισε όλη την προ-βενιζελική περίοδο.

σύστημα κοινωνικής πολιτικής (Beveridge, 1942). Στην Ελλάδα, αντιθέτως, η κρατική ενσωμάτωση και η θεσμική σύνθεση των τοπικών πρωτοβουλιών ουδέποτε πραγματοποιήθηκαν. Οι πρωτοβουλίες αυτές παρέμειναν αποσπασματικές και η αλληλεγγύη «από τα κάτω» δεν μεταφράστηκε ποτέ σε συνεκτική θεσμική αρχιτεκτονική (Σακελλαρόπουλος, 2006: 274-275).

3.2. Η πρώιμη εργατική νομοθεσία και ο εθνικός εκσυγχρονισμός

Στην Ελλάδα η εργατική νομοθεσία δεν εμφανίστηκε ως αποτέλεσμα εργατικής πίεσης ή ταξικής σύγκρουσης, αλλά ως στοιχείο εθνικού εκσυγχρονισμού. Η ιδιαιτερότητα αυτή είναι ουσιώδης για την κατανόηση της ελληνικής περίπτωσης. Αντίθετα στη σοσιαλδημοκρατική τυπολογία (Σκανδιναβία) η κοινωνική πολιτική προέκυψε από τη δύναμη του οργανωμένου εργατικού κινήματος και τον ταξικό συμβιβασμό (Korpi, 1983). Στο δε κορπορατιστικό μοντέλο (Γερμανία, Γαλλία) η κοινωνική πολιτική αποτέλεσε κρατική παραχώρηση για την εξουδετέρωση της ταξικής σύγκρουσης. Στον ελλαδικό χώρο όμως η εργατική νομοθεσία δεν υπήρξε ούτε κατάκτηση ούτε παραχώρηση. Υπήρξε πράξη εθνικού εκσυγχρονισμού και ένδειξη «πολιτισμένης» κρατικής συμπεριφοράς έναντι των Ευρωπαίων εταίρων που την είχαν ήδη υλοποιήσει.

Το κίνημα στο Γουδί (1909) και οι συνακόλουθες βενιζελικές μεταρρυθμίσεις σηματοδότησαν μια ευρεία εκσυγχρονιστική προσπάθεια (Mavrogordatos, 1983), η οποία συμπεριέλαβε και τις πρώτες εργατικές ρυθμίσεις (Petmesidou, 1996). Η ίδρυση της *Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας* (1919) ενίσχυσε περαιτέρω αυτή τη δυναμική, λειτουργώντας ως μηχανισμός διάχυσης κοινωνικών πολιτικών (Van Daele, 2005). Η Ελλάδα, ως ιδρυτικό μέλος της *Διεθνούς Οργάνωσης*, ανέλαβε δεσμεύσεις στο εξωτερικό που συχνά υπερέβησαν τις εσωτερικές της δυνατότητες (Rodgers et al., 2009; Meyer et al., 1997). Το γεγονός αυτό αποδεικνύει ότι στην πραγματικότητα το ελληνικό κράτος συμμορφώθηκε με τους διεθνείς κανόνες επιφανειακά και όχι ουσιαστικά (Hafner-Burton & Tsutsui, 2005, Simmons, 2009). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η *Σύμβαση* υπ' αριθ. 2 της *ΔΟΕ* για την ανεργία (*International Labour Organization*, 1919), η οποία προέβλεπε μεν τη δημιουργία δωρεάν δημόσιων γραφείων εύρεσης εργασίας, σε ένα θεσμικό περιβάλλον, αλλά ουσιαστικά αυτά δεν λειτούργησαν, καθώς απουσίαζαν οι αναγκαίες διοικητικές υποδομές (Hafner-Burton & Tsutsui, 2005).

Το χάσμα ανάμεσα στη νομοθετική δέσμευση και τη θεσμική πραγματικότητα παρέμεινε μόνιμο χαρακτηριστικό της ελληνικής περίπτωσης. Ο Ferrera (1996: 30) επεσήμανε ότι στις νοτιοευρωπαϊκές χώρες η «θεσμική υπόσχεση» υπερέβη συστηματικά τη «θεσμική παράδοση» και η Ελλάδα αποτέλεσε ίσως το πιο εναργές παράδειγμα αυτού του φαινομένου. Το «δομικό κενό υλοποίησης» (structural implementation gap) δεν οφείλεται σε τεχνικές αδυναμίες, αλλά στην ίδια τη δομή του κράτους, η οποία εμπεριέχει αδύναμη κεντρική διοίκηση, ισχυρές τοπικές ελίτ και πελατειακά δίκτυα που παρεμβαίνουν στην παροχή της όποιας κοινωνικής προστασίας. Η περίοδος 1880-1922 έκλεισε πάντως με την ακόλουθη αντίφαση. Ενώ το κράτος άρχισε να παράγει εργατική νομοθεσία, η ουσιαστική κοινωνική προστασία εξακολούθησε να παρέχεται κατά κύριο λόγο από μη-κρατικούς φορείς (Σακελλαρόπουλος, 2006: 403).

4. Η Μικρασιατική Καταστροφή και η επίδρασή της στην κοινωνική προστασία (1922-1930)

4.1. Η ανταλλαγή πληθυσμών και το πλεονάζον εργατικό δυναμικό

Η Μικρασιατική Καταστροφή (1922) και η *Συνθήκη της Λωζάννης* (1923) αποτέλεσαν τομή, όχι επειδή δημιούργησαν νέους θεσμούς, αλλά επειδή κατέστησαν αδύνατη την περαιτέρω απουσία της κρατικής παρέμβασης σε βασικά κοινωνικά θέματα. Η άφιξη περισσότερων από 1,5 εκατομμυρίου Μικρασιατών, Θρακιωτών και Ποντίων προσφύγων σε μια χώρα των 5,5 εκατομμυρίων κατοίκων συνεπαγόταν πληθυσμιακή αύξηση περίπου 27% σε λίγους μόνο μήνες, προκαλώντας κατάσταση έκτακτης κοινωνικής ανάγκης (Kapokakis et al., 2025).

Οι πρόσφυγες δεν ήταν ένα ομοιογενές ανθρώπινο σύνολο, αλλά ένα ευρύ πολιτισμικά και κοινωνικά σώμα, αποτελούμενο από αγρότες, έμπορους, τεχνίτες, βιοτέχνες, το οποίο αποκόπηκε βίαια από τα μέσα παραγωγής των ιδιαίτερων πατρίδων του (Hirschon, 2003, Kontogiorgi, 2006). Με την προσφυγική εγκατάσταση λοιπόν η ανεργία, που έως τότε ήταν κυρίως εποχιακή, μετατράπηκε σε διαρθρωτικό κοινωνικό πρόβλημα. Η ένταξη ωστόσο των προσφύγων στην ελληνική αγορά εργασίας υπήρξε περισσότερο αποτέλεσμα ατομικής βούλησης και λιγότερο κρατικής πολιτικής, γι' αυτό και ενσωματώθηκαν γρηγορότερα μόνο όσοι αξιοποίησαν την προϋπάρχουσα επαγγελματική τους ταυτότητα ή διέθεταν τα αναγκαία οικονομικά κεφάλαια. Ένα τέτοιο παράδειγμα προσφυγικής εργασιακής ένταξης αποτέλεσε η *Ανώνυμος Αγγειοπλαστική Εταιρεία «Η Κιουτάχεια»* (1923-1969), καθώς οι πρόσφυγες που τη δημιούργησαν μετέφεραν στη νέα τους πατρίδα τις τεχνικές γνώσεις που είχαν αναπτύξει στη μικρασιατική Κιουτάχεια (Τόμπρος, 2022: 9-19).

4.2. Προκαταλήψεις, εργασιακοί ανταγωνισμοί και κοινωνικοί αποκλεισμοί

Στον ελλαδικό χώρο ο προσφυγικός κόσμος δεν είχε να αντιμετωπίσει μόνο προβλήματα στέγασης ή εργασιακής αποκατάστασης, αλλά και ζητήματα κοινωνικής αποδοχής ή απόρριψης. Πολύ συχνά οι πρόσφυγες αντιμετώπισαν ένα πυκνό πλέγμα από προκαταλήψεις και κοινωνικούς αποκλεισμούς που είχε ως αποτέλεσμα την περιθωριοποίησή τους από οργανωμένους εργασιακούς χώρους, τις άθλιες συνθήκες εργασίας, τη συστηματική υποαμοιβή τους (Τόμπρος, 2025: 43-66).

Ας επισημανθεί πάντως ότι κοινωνικές προκαταλήψεις και στερεότυπα επανεμφανίζονται στην Ελλάδα κάθε φορά που η χώρα αντιμετωπίζει πληθυσμιακές εισροές ή εμφύλιες συγκρούσεις (1922, 1946-1949, δεκαετίες 1980 και 1990). Παράλληλα, οι μηχανισμοί ένταξης των προσφύγων αναπτύσσονται με αργούς ρυθμούς και ακολουθούν πάντοτε την ακόλουθη διαδικασία: Η φυσική εγκατάσταση προηγείται, η κοινωνική ένταξη έπεται με καθυστέρηση και το κράτος παρεμβαίνει εκ των υστέρων.

4.3. Η *ΕΑΠ* και τα κληροδοτήματά της στον ΟΑΑΑ και τον ΟΑΕΔ

Η *Επιτροπή Αποκαταστάσεως Προσφύγων* (*ΕΑΠ*), που ιδρύθηκε το 1923 με διεθνή χρηματοδότηση υπό την αιγίδα της *Κοινωνίας των Εθνών*, αποτέλεσε τον πρώτο θεσμό συστηματικής κρατικής παρέμβασης σε πανελλήνια κλίμακα. Δεν υπήρξε ένας απλός φορέας απασχόλησης για τον προσφυγικό κόσμο, αλλά άσκησε και λειτουργίες κοινωνικής ένταξης, όπως η στέγαση, η διανομή γης και η επαγγελματική αποκατάσταση για τους νεοαφιχθέντες Έλληνες. Μέχρι τη διάλυσή του (1930) ο εν λόγω φορέας είχε αποκαταστήσει περίπου 600.000 αγρότες και 100.000 αστούς πρόσφυγες (Kapokakis et al., 2025: 87). Τα δε βασικά στοιχεία που η *ΕΑΠ* κληροδότησε στους μεταγενέστερους θεσμούς κοινωνικής προστασίας υπήρξαν τρία. Πρώτον, την αντίληψη ότι η κοινωνική πολιτική συνιστά διαχείριση κρίσης και όχι μόνιμο σχεδιασμό. Δεύτερον, την εξάρτηση από διεθνείς χρηματοδοτήσεις και την εξωτερική διαχείριση, αφού η *ΕΑΠ* διοικείτο στην πράξη από αλλοδαπούς αξιωματούχους, που αποδυνάμωναν την εγχώρια θεσμική ικανότητα. Τρίτον, τον κατακερματισμό αρμοδιοτήτων σε πληθώρα φορέων, ο οποίος θα αποτελούσε έκτοτε μόνιμο χαρακτηριστικό του ελληνικού κοινωνικού κράτους.

5. Ύστερος Μεσοπόλεμος και μεταξική κοινωνική πολιτική (1931-1941)

5.1. Ο νόμος 5288/1931 και τα *Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας*.

Ο νόμος 5288/1931 θέσπισε τα *Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας* (ΓΕΕ). Σε θεωρητικό τουλάχιστον επίπεδο αντιστοιχούσαν στα *Public Employment Services* της δυτικής Ευρώπης. Στην πράξη όμως τα ΓΕΕ παρέμειναν ανενεργά. Η αδυναμία λειτουργίας τους ήταν τριπλή: οικονομική (κρίση), διοικητική (ανυπαρξία υποδομής και προσωπικού) και πολιτική (απουσία εργατικής πίεσης και κρατικής βούλησης). Η σύγκριση της Ελ-

λάδας με την Ιταλία και την Ισπανία σε αυτόν τον τομέα αποκαλύπτει ότι το ελληνικό «κενό υλοποίησης» ήταν τυπολογικό και όχι ιδιοσυγκρασιακό. Ο Ferrera (1996: 30-33) εντοπίζει την υψηλή νομοθετική παραγωγή σε συνδυασμό με την χαμηλή θεσμική αποτελεσματικότητα ως γνώρισμα του νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου.

5.2. Μεταξική κοινωνική πολιτική: Κοινωνική προστασία και πειθαρχία

Την περίοδο της μεταξικής δικτατορίας (1936-1941) λειτούργησε το *Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων* (ΙΚΑ), του οποίου η νομοθετική βάση ανάγεται στα 1934. Η ουσιαστική ωστόσο λειτουργία του εντοπίζεται το 1937 (Venieris, 1996). Την ίδια χρονική περίοδο ενεργοποιήθηκαν τα *Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας* (ΓΕΕ, 1937) και ψηφίστηκαν νομοθετήματα για την προστασία των εργαζομένων. Οι συγκεκριμένες ενέργειες είναι αδιαμφισβήτητες. Η ερμηνεία τους πάντως ως προοδευτική τομή είναι παραπλανητική, καθώς αποσιωπά τη λογική που τα διέπει. Η μεταξική κοινωνική πολιτική δεν θεμελίωσε κοινωνικά δικαιώματα, αλλά βασίστηκε σε κορπορατιστική λογική, αντιλαμβανόμενη την κοινωνική προστασία ως αντάλλαγμα της πολιτικής σύμπλευσης.

Στα δικτατορικά καθεστώτα του Μεσοπολέμου ο κοινωνικός κορπορατισμός συνιστούσε την αναγκαστική ενοποίηση οργανωμένων συμφερόντων σε ενιαίες κρατικά ελεγχόμενες δομές, με παράλληλη εξάλειψη της ανεξαρτησίας τους και πρωτίστως της αυτονομίας των συνδικάτων (Pinto, 2017: 6). Τα ανεξάρτητα σωματεία λοιπόν διαλύθηκαν τότε, η ΓΣΕΕ μετατράπηκε σε κρατικό όργανο και η απεργία απαγορεύτηκε. Η δε κοινωνική πολιτική υπήρξε αποτέλεσμα παραχώρησης και όχι κατάκτησης. Στην τυπολογία του Esping-Andersen, υπενθυμίζεται ότι η διαφορά σοσιαλδημοκρατικού και κορπορατιστικού μοντέλου αφορούσε τον βαθμό αποεμπορευματοποίησης και τον ρόλο των ταξικών συμβιβασμών. Στην ελληνική περίπτωση όμως δεν ίσχυσε ούτε το ένα ούτε το άλλο. Η μεταξική κοινωνική πολιτική δεν εντάσσεται σε κανέναν από τους προαναφερθέντες τύπους. Δεν υπήρξε ούτε κατάκτηση ούτε συμβιβασμός, αλλά αυταρχική παραχώρηση. Η σύγκρισή της με τη φασιστική Ιταλία και τη φρανκική Ισπανία αναδεικνύει μια κοινή λογική, την κοινωνική πολιτική ως εργαλείο επιβολής και σταθεροποίησης των καθεστώτων. Τα ανωτέρω, τέλος, καθεστώτα αποτέλεσαν τα μακροβιότερα παραδείγματα θεσμοποίησης κορπορατισμού στη μεσοπολεμική Ευρώπη (Pinto, 2017: 12).

Στην Ελλάδα παγιώθηκε η κυριαρχία ενός «κρατικού κορπορατισμού», στο πλαίσιο του οποίου η ελεύθερη έκφραση των ομάδων συμφερόντων παρέμενε ελάχιστη και οι λειτουργίες τους απορροφήθηκαν από το παρεμβατικό κράτος (Rizos, 2021: 100). Παράλληλα, ο Souvlis (2022) τεκμηριώνει ότι ο Νικόλαος Κούμαρος, ο κεντρικός νομικός θεωρητικός του μεταξικού καθεστώτος, επιχείρησε να νομιμοποιήσει το κράτος που είχε διαμορφωθεί ως «γνήσια δημοκρατικό», απορρίπτοντας συστηματικά τη φιλελεύθερη κοινοβουλευτική αντιπροσώπευση (σσ. 229-231). Το γεγονός αυτό αντανακλά το ευρύτερο ιδεολογικό πλαίσιο εντός του οποίου νοηματοδοτήθηκε και η κοινωνική πολιτική. Η κληρονομιά του «κρατικού κορπορατισμού» είναι τριπλή. Πρώτον, οι θεσμοί (ΙΚΑ, ΓΕΕ) επέζησαν μαζί με τη συγκροτησιακή τους λογική, δηλαδή τη λειτουργία τους ως αναχώματα κατά των κοινωνικών κινητοποιήσεων. Δεύτερον, εδραιώθηκε ένας «κρατικός κορπορατισμός» σε αντίθεση προς τον «κοινωνικό κορπορατισμό» (Rizos, 2021: 100). Τρίτον, διαμορφώθηκε το ιδεολογικό πλαίσιο -πατερναλισμός και αντικομμουνισμός- εντός του οποίου η κοινωνική πολιτική εκλήφθηκε ως ζήτημα εθνικής ενότητας και όχι ως κοινωνικής δικαιοσύνης.

6. Κατοχή-Εμφύλιος: Περίοδος διάλυσης των κοινωνικών υποδομών (1941-1949)

Το χρονικό διάστημα 1941-1949 -λόγω της κατοχικής περιόδου (1941-1944), του μεγάλου λιμού (1941-1942), της κατάσχεσης των πρώτων υλών και των τροφίμων από τα κατοχικά στρατεύματα, του υπερπληθωρισμού (Hionidou, 2004)- κατέστη αδύνατη η λειτουργία των επίσημων θεσμών κοινωνικής πολιτικής, όπως το ΙΚΑ. Παρέμειναν σε λειτουργία τότε μόνο οι άτυποι μηχανισμοί αλληλεγγύης, όπως τα εκκλησια-

στικά συσσίτια και τα διευρυμένα οικογενειακά δίκτυα. Το κενό του κοινωνικού κράτους κάλυψαν εν μέρει οι διεθνείς ανθρωπιστικές οργανώσεις, όπως ο *Διεθνής Ερυθρός Σταυρός*, και αντιστασιακές οργανώσεις, όπως το ΕΑΜ, το οποίο λόγω της γεωγραφικής του εμβέλειας, ανέπτυξε τα δικά του συστήματα κοινωνικής αλληλεγγύης (Hionidou, 2013).

Ο *Εμφύλιος Πόλεμος* (1946-1949) με τη σειρά του πολιτικοποίησε βαθύτατα την κοινωνική πολιτική (Katrougalos, 1996). Η πρόσβαση σε κρατικές παροχές εξαρτήθηκε πλέον από την πολιτική ταυτότητα του ατόμου, με την «πιστοποίηση κοινωνικών φρονημάτων» να καθίσταται τυπική προϋπόθεση για οποιαδήποτε κρατική παροχή (Sotiropoulos, 2022). Η ενεργός καταστολή του πολιτικού αντιπάλου ως άτυπος «μηχανισμός κοινωνικής πολιτικής» κληροδοτήθηκε στη μετεμφυλιακή Ελλάδα, επηρεάζοντας καθοριστικά τη μετέπειτα διαμόρφωση του ΟΑΑΑ και του ΟΑΕΔ. Μέχρι να ιδρυθεί και να λειτουργήσει ο ΟΑΑΑ κοινωνικές παροχές στην ελληνική κοινωνία παρείχαν η UNRRA και η βασιλική πρόνοια (Karagkounis, 2025a και 2025b). Παράλληλα, η μαζική εσωτερική μετανάστευση, η αποδιάρθρωση της αγροτικής οικονομίας, η ταχεία αστικοποίηση και η πολιτικοποίηση του εργατικού κινήματος διαμόρφωσαν ένα πλαίσιο εντός του οποίου η κοινωνική πολιτική ήταν αδύνατο να ασκηθεί χωρίς πολιτικό πρόσημο (Πανταζόπουλος, 2024β: 69-88). Κατ' ουσίαν λοιπόν ο αποκλεισμός των ηττημένων του *Εμφυλίου* από την κοινωνική προστασία συντελέστηκε βάσει πολιτικών και όχι οικονομικών κριτηρίων.

Η «ενεργός κληρονομιά» του *Εμφυλίου* αποκρυσταλλώθηκε κατά την πρώτη μεταπολεμική δεκαετία, μετατρέποντας την κοινωνική προστασία σε μηχανισμό πειθάρχησης και ελέγχου των εργατικών στρωμάτων. Όπως επισημαίνει ο Κωτσονόπουλος (2014), η κοινωνική πολιτική τη δεκαετία του 1950 δεν λειτούργησε ως εργαλείο αναδιανομής, αλλά ενσωματώθηκε στην ευρύτερη κατασταλτική στρατηγική του κράτους. Η δε νομιμοποίηση του πολιτικού συστήματος επιδιώχθηκε μέσω επιλεκτικών παροχών και προσλήψεων στο δημόσιο. Στο πλαίσιο αυτό, της «καχεκτικής δημοκρατίας» δηλαδή, η συστηματική χρήση των «πιστοποιητικών κοινωνικών φρονημάτων» για την πρόσβαση σε κρατικές υπηρεσίες και ασφαλιστικά δικαιώματα οριστικοποίησε τον δομικό αποκλεισμό των ηττημένων, εδραιώνοντας ένα σύστημα «πελατειακού κορπορατισμού» που θα χαρακτήριζε τον ελληνικό θεσμικό σχεδιασμό κοινωνικής προστασίας για τις επόμενες δεκαετίες (Κωτσονόπουλος, 2014: 238-248).

7. Η γέννηση ενός θεσμού: από τον ΟΑΑΑ στον ΟΑΕΔ

7.1. Ο ΟΑΑΑ (1954-1969)

Η ίδρυση του ΟΑΑΑ με το Ν.Δ. 2961/1954 υπήρξε περισσότερο μια εξωγενής πράξη παρά ένα προϊόν εσωτερικής πολιτικής ωρίμανσης (Kakridis, 2009). Αποτέλεσε απόρροια των δεσμεύσεων της χώρας από το *Σχέδιο Μάρσαλ* για την ανοικοδόμηση της μεταπολεμικής Ελλάδας, των απαιτήσεων της *Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας* και της ανάγκης ένταξης του ελληνικού κράτους στους δυτικούς θεσμούς (ΝΑΤΟ, ΟΟΣΑ, ΟΗΕ). Συνεπώς η ίδρυση του ΟΑΑΑ υπήρξε -κατά κύριο λόγο- θεσμική ανταπόκριση της Ελλάδας στις απαιτήσεις των δυτικών θεσμών (Μαυρέας & Πανταζόπουλος, 2026).

Η τριπλή αποστολή του *Οργανισμού*, η διαμεσολάβηση δηλαδή στην αγορά εργασίας, η ασφάλιση ανέργων και η επαγγελματική κατάρτιση, υπήρξε φιλόδοξο σχέδιο, πλην όμως προϋπέθετε πόρους και θεσμική ικανότητα που η χώρα την περίοδο εκείνη δεν διέθετε. Η τριμερής εκπροσώπηση στον ΟΑΑΑ (κράτος, εργοδότες, εργαζόμενοι) με την κυριαρχία του κρατικού παράγοντα αναπαρήγαγε έναν de facto κρατικό κορπορατισμό (Petmesidou, 1991 & Lavdas, 2005). Παράλληλα, η καταπολέμηση της ανεργίας εστίασε αποκλειστικά στην τυπική απασχόληση, αφήνοντας εκτός τους αγρότες, τους αυτοαπασχολούμενους, αλλά και την ανεπίσημη οικονομία, δηλαδή την πλειονότητα του εργατικού δυναμικού της εποχής.

7.2. Δράσεις και παραλείψεις του ΟΑΑΑ (1954-1969)

Η δεκαπενταετία 1954-1969 παραμένει ερευνητικά υποφωτισμένη. Η ελληνική οικονομία βρισκόταν τότε σε ταχεία μετάλλαξη. Η εκβιομηχάνιση της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, η αποδυνάμωση της αγροτικής οικονομίας και η μαζική εξωτερική μετανάστευση υπήρξαν τα κύρια χαρακτηριστικά της χρονικής αυτής περιόδου (Πανταζόπουλος, 2024β). Όσον αφορά την εξωτερική μετανάστευση, κατά τη διάρκεια των ετών 1955-1973, ο κύριος όγκος των μεταναστών κατευθύνθηκε προς τη Δυτική Γερμανία, αφού περίπου 1,3 εκατομμύριο Έλληνες εγκαταστάθηκαν εκεί (Εμκε-Πουλοπούλου, 1986). Η μετανάστευση λειτούργησε ως η de facto «πολιτική λύση» στο πρόβλημα της εργασιακής απορρόφησης, που, υπό άλλες συνθήκες, το κράτος θα έπρεπε να φροντίσει μέσω των επενδύσεων σε νέες θέσεις εργασίας (Fakiolas & King, 1996).

Σε μια χώρα λοιπόν στην οποία η ανεργία εκτονωνόταν με την εξαγωγή του εργατικού πλεονάσματός της, ο ΟΑΑΑ δεν αντιμετώπισε ποτέ την ανάγκη για ουσιαστική ανάπτυξη, γεγονός που επεξηγεί σε σημαντικό βαθμό τη θεσμική του ατροφία, η οποία αποκαλύφθηκε αργότερα, όταν μετατράπηκε στον ΟΑΕΔ. Η αντιπαραβολή της ελληνικής με τη σουηδική περίπτωση είναι αποκαλυπτική. Την ίδια περίοδο η Σουηδία ανέπτυξε συστήματα ενεργητικής πολιτικής στην αγορά εργασίας βάσει του μοντέλου Rehn-Meidner, τα οποία συνδύαζαν επαγγελματική κατάρτιση, ενίσχυση της γεωγραφικής κινητικότητας και δημιουργία νέων θέσεων εργασίας σε υπανάπτυκτες γεωγραφικές περιοχές της επικράτειάς της (Erixon, 2010). Η απόκλιση στον τρόπο αντιμετώπισης της εργασίας μεταξύ της Ελλάδας και της Σουηδίας δεν αντανακλά απλώς τις διαφορές στο ύψος των διαθέσιμων πόρων, αλλά εκφράζει τις θεμελιώδεις διαφορές στα μοντέλα κοινωνικής προστασίας.

7.3. Η ίδρυση του ΟΑΕΔ: Συνέχεια ή ρήξη;

Η μετεξέλιξη του ΟΑΑΑ σε ΟΑΕΔ (Ν.Δ. 212/1969), που παρουσιάζεται στις επόμενες γραμμές, εξετάζεται κριτικά. Υπήρξε μια πραγματική θεσμική αναβάθμιση ή μια απλή μετονομασία; Κατ' ουσίαν ίσχυσε το δεύτερο, καθώς η νέα επωνυμία δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη αλλαγή φιλοσοφίας. Ο ΟΑΕΔ κληρονόμησε πλήρως τα δομικά χαρακτηριστικά του ΟΑΑΑ, την αντιδραστικότητά του, την εξάρτησή του από εξωτερικούς παράγοντες, την πειθαρχική νοοτροπία. Το ότι η ίδρυση του ΟΑΕΔ πραγματοποιήθηκε υπό δικτατορικό καθεστώς δεν είναι τυχαίο. Αντανακλά τη σύνδεση αυταρχισμού και κοινωνικής πολιτικής στη νεότερη και σύγχρονη ελληνική ιστορία. Τόσο η προγενέστερη κοινωνική πολιτική του Ι. Μεταξά (1936-1941) όσο και αυτή της δικτατορίας των συνταγματαρχών (1967-1974), που ασκήθηκε μέσω του ΟΑΕΔ (1969), υλοποιήθηκαν χωρίς δημοκρατικές διαδικασίες, χωρίς ανεξάρτητες εργατικές οργανώσεις, χωρίς κοινωνική νομιμοποίηση.

8. Αντί επιλόγου

Οι σελίδες που προηγήθηκαν τεκμηριώνουν τις ακόλουθες θέσεις:

Την εξάρτηση της κοινωνικής προστασίας από παθογένειες της ελληνικής κοινωνίας (*path dependence*). Ο ΟΑΕΔ δεν σχεδιάστηκε *ex nihilo,* αλλά κληρονόμησε αποσπασματική, πελατειακή και εξαρτημένη κοινωνική πολιτική. Κάθε θεσμική επιλογή έπρεπε να γίνεται εντός περιορισμών που είχαν θέσει οι προηγούμενοι θεσμοί, οι οποίοι και αναφέρθηκαν στην αρχή του παρόντος κεφαλαίου. Το γεγονός αυτό επεξηγεί έως έναν βαθμό και τη βαθιά ανθεκτικότητα των προαναφερθέντων χαρακτηριστικών. Η ΔΥΠΑ συνεχίζει και σήμερα αυτή τη λογική, όπως αναδεικνύεται στα επόμενα κεφάλαια του ανά χείρας τόμου.

Την εμπλοκή του κράτους με την κοινωνική προστασία ως απόρροια της Μικρασιατικής Καταστροφής. Η διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος από την ΕΑΠ (1923-1930) λειτούργησε ως πρόδρομος σε κάθε μεταγενέστερη πολιτική εργασιακής απασχόλησης, με βασικά χαρακτηριστικά τη μαζική κρίση, τη θεσμική

αδυναμία ανταπόκρισης, τις ad hoc λύσεις και τις κοινωνικές εντάσεις. Το ίδιο μοτίβο επανεμφανίστηκε τόσο στην οικονομικοκοινωνική κρίση των ετών 2010-2015, όσο και στη μεταναστευτική κρίση που ακολούθησε.

Την εξωτερική μετανάστευση ως υποκατάστατο στην απουσία κρατικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας. Για δεκαετίες (1950-1970) η μετανάστευση αποτέλεσε τον κατεξοχήν τρόπο με τον οποίο οι Έλληνες αναζήτησαν ένα καλύτερο μέλλον, αντί να διεκδικήσουν το δικαίωμα στην εργασία εντός της χώρας τους. Η επιλογή αυτή είχε ως συνέπεια ο ΟΑΑΑ αρχικά και ο ΟΑΕΔ αργότερα να μην αντιμετωπίσουν ποτέ υψηλά ποσοστά ανεργίας μέχρι και τη δεκαετία του 1980, γεγονός που επεξηγεί σε μεγάλο βαθμό τη θεσμική τους ατροφία.

Τα όρια του «εκσυγχρονισμού». Κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια, από τον νόμο 5288/1931 μέχρι τον νόμο 4921/2022 («Δουλειές Ξανά»), υποσχόταν καταπολέμηση των παθογενειών στο σύστημα της κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο οι παθογένειες αυτές δεν ήταν τεχνικής φύσης. Αποτελούσαν δομικά χαρακτηριστικά ενός κράτους που δεν ανέπτυξε ποτέ αυτόνομη κοινωνική πολιτική, αλλά την εισήγαγε ως εξωτερική υποχρέωση υπό την πίεση υπερεθνικών οργανισμών.

Συνοψίζοντας λοιπόν επισημαίνουμε ότι η θεωρητική συνεισφορά του παρόντος κεφαλαίου για την κοινωνική προστασία στη συγκριτική βιβλιογραφία συνίσταται στην ιστορική τεκμηρίωση της Ελλάδας ως «νοτιοευρωπαϊκού» τύπου κοινωνικού κράτους. Ο Ferrera (1996) και οι μεταγενέστερες αναθεωρήσεις περιγράφουν τον τύπο αυτό ως δεδομένο, χωρίς όμως να αναλύουν τη γένεσή του. Η ανάλυση που προηγήθηκε κατέδειξε ότι τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του εν λόγω τύπου, όπως ο θεσμικός κατακερματισμός, ο familialism, η πελατειακή λογική, η αδύναμη ενεργητική πολιτική στην αγορά εργασίας, δεν αποτελούν φυσικά ή πολιτισμικά δεδομένα, αλλά ιστορικά κατασκευάσματα. Σχετίζονται με το αποτέλεσμα συγκεκριμένων πολιτικών επιλογών, θεσμικών διαδρομών και ιστορικών συγκυριών. Η ανίχνευση της γενεαλογίας τους δεν είναι απλώς ένα ακαδημαϊκό αίτημα. Είναι αναγκαία προϋπόθεση για την όποια ουσιαστική μεταρρύθμιση στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Ελληνόγλωσση

Έμκε-Πουλοπούλου, Η. (1986). *Η εξωτερική μετανάστευση των Ελλήνων*. Αθήνα: Ελληνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ).

Κικίλια, Α. & Τόμπρος, Ν.Φ. (2026). *Οικονομικοί πρόδρομοι του ΟΑΕΔ: Ταμιευτήρια και αλληλοβοηθητικές τράπεζες στη Μεσσηνία (1884-1900)*. Στο *Από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ: Διαστάσεις και προκλήσεις Κοινωνικής Πολιτικής*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο. (υπό έκδοση).

Κοταρίδης, Ν. (1993). Από τις φατρίες στα κόμματα: Πολιτικές συσσωματώσεις στη μετεπαναστατική Ελλάδα. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος (Επιμ.), *Νεοελληνική κοινωνία: Ιστορικές και κριτικές προσεγγίσεις*. (σσ. 25-56). Αθήνα: Κριτική.

Κωτσονόπουλος, Λ. (2014). Οι κοινωνικές βάσεις του αυταρχισμού: Κράτος και κοινωνική πολιτική τη δεκαετία του '50. Μ. Λυμπεράτος & Π. Παπαστρατής (Επιμ.). *Αριστερά και Αστικός Πολιτικός Κόσμος 1940-1960*. Αθήνα: Βιβλιόραμα, 238-248.

Μαυρέας, Κ. (1998). Κοινωνική πολιτική και ιδεολογία στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου: Επιδράσεις και εξελίξεις με αφορμή το ζήτημα των κοινωνικών ασφαλίσεων. *Θέσεις*, 64, 121-155.

Μαυρέας, Κ. & Πανταζόπουλος, Σ. (2026). Ο Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας (ΟΑΑΑ, 1954-1969): Θεσμική γένεση, λειτουργία και κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο του πρώιμου φορέα απασχόλησης στη μεταπολεμική Ελλάδα. Στο *Από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ: Διαστάσεις και προκλήσεις Κοινωνικής Πολιτικής*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο. (υπό έκδοση).

Νεολόγος Πατρών, εφημερίς καθημερινή, έτ. ΙΕ΄, αρ. 5139, Πάτραι, Δευτέρα 29 Δεκεμβρίου 1908, σ. 1, στήλες «Η χθεσινή ημέρα του υπουργού των Οικονομικών» και «Τα Λαϊκά Ταμιευτήρια».

Πανταζόπουλος, Σ. (2024α). Μετασχηματισμοί και αλληλεπιδράσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα (1974-2001). *Κοινωνική Πολιτική, 19*, 35-58.

Πανταζόπουλος, Σ. (2024β). *Κοινωνικός μετασχηματισμός στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης 1974-20*01. Αθήνα: Διόνικος.

Σακελλαρόπουλος, Θ. (2003). *Κείμενα οικονομικής και κοινωνικής ιστορίας*. Διόνικος.

Σακελλαρόπουλος, Θ. (2006). *Θεσμικός μετασχηματισμός και οικονομική ανάπτυξη: Κράτος και οικονομία στην Ελλάδα, 1830-1922*. Διόνικος.

Σακελλαρόπουλος, Θ. (2011). Κράτος και οικονομία στην Ελλάδα, 1922-1990: Μια επισκόπηση. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος (Επιμ.), *Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα* (σσ. 91-108). Διόνικος.

Τόμπρος, Ν., Καλαντζής, Ι., & Λασκαράτος, Ι. (2003). Το Δημοτικό Νοσοκομείο Πατρών «Ο Άγιος Ανδρέας» και το χειρουργικό του τμήμα (1939-1945): Νεότερες ανέκδοτες αρχειακές πληροφορίες. *Ιατρικά Χρονικά, 26*(2), 122-125.

Τόμπρος, Ν.Φ. & Κικίλια, Α. (2013). Δράσεις κοινωνικής αλληλεγγύης στη Μεσσηνιακή πρωτεύουσα: Το Μεσσηνιακόν Ταμιευτήριον *ο Δαφνών* (1896-1900). *Μεσσηνιακό Ημερολόγιο*, 7, 169-181.

Τόμπρος, Ν.Φ. (2005). Στο μετεπαναστατικό Ναύπλιο του Καποδίστρια. *Μνημοσύνη*, 16ος, 2003-2005, 341-352.

Τόμπρος, Ν.Φ. (2007). Οι υπέρ της δημόσιας υγείας των κατοίκων του Ναυπλίου κυβερνητικές πολιτικές (1821-1832). *Ναυπλιακά Ανάλεκτα, VI*. 51-62. Ναύπλιο: Εκδόσεις Δήμου Ναυπλιέων.

Τόμπρος, Ν.Φ. (2009). Φιλεκπαιδευτικές δράσεις Αιγιωτικών Συλλόγων (1884-1914). *Δοκεί Μοι*, 12, 25-40.

Τόμπρος, Ν.Φ. (2010). Μετεπαναστατική κρατική μέριμνα: Βούληση και πραγματικότητα στην Άνω Μεσσηνία. *Μνημοσύνη*, 17ος, 2006-2009, 397-426.

Τόμπρος, Ν.Φ. (2016). Εκπαιδευτικές δράσεις του ατομικού και συλλογικού ευεργετισμού στο ελληνικό βασίλειο (1830-1913): Στόχοι και πολιτικές. *Επιστημονικά Δημοσιεύματα Στρατιωτικής Σχολής Ευελπίδων*, 4, 95-118.

Τόμπρος, Ν.Φ. (2019). *Η πόλη πρόνοιας και ο Δήμος Πατρέων (1835-1922)*. Πάτρα: Εκδόσεις Το Δόντι.

Τόμπρος, Ν.Φ. (2022). *Εθνικές δράσεις γυναικείων συλλόγων στη Μικρά Ασία (1919-1922)*. 100 χρόνια από τη Μικρασιατική Εκστρατεία. Αθήνα: Εκδόσεις Γκοβόστη. 43-61.

Τόμπρος, Ν.Φ. (2022). Προσφύγων έργα: Τα κεραμικά της Ανωνύμου Αγγειοπλαστικής Εταιρείας «Η Κιουτάχεια» (1923-1969). Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού. *100 χρόνια μνήμης από τη Μικρασιατική καταστροφή. Πρόσφυγες-Δημιουργοί*. 4, 9-19.

Τόμπρος, Ν.Φ. (2025). *Προκαταλήψεις και στερεότυπα μεταξύ Μικρασιατών προσφύγων και γηγενών στη μεσοπολεμική Ελλάδα*. Αθήνα: Αρχονταρίκι. 43-66.

Ξενόγλωσση

Beveridge, W. H. (1942). *Social insurance and allied services*. His Majesty's Stationery Office.

Erixon, L. (2010). The Rehn-Meidner Model in Sweden: Its Rise, Challenges and Survival. *Journal of Economic Issues*, *44*(3), 677-715. https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624440306.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Fakiolas, R., & King, R. (1996). Emigration, return, immigration: A review and evaluation of Greece's postwar experience of international migration. *International Journal of Population Geography, 2*(2), 171-190. https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-1220(199606)2:2%3C171::AID-IJPG27%3E3.0.CO;2-2.

Ferrera, M. (1996). The "Southern Model" of welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.

Frazee, C. A. (1969). *The Orthodox Church and independent Greece, 1821-1852*. Cambridge University Press.

Hafner-Burton, E. M., & Tsutsui, K. (2005). Human rights in a globalizing world: The paradox of empty promises. *American Journal of Sociology, 110*(5), 1373-1411. https://doi.org/10.1086/428442.

Hionidou, V. (2004). Black market, hyperinflation, and hunger: Greece 1941-1944. *Food and Foodways*, 12(2-3), 81-106. https://doi.org/10.1080/07409710490491456.

Hionidou, V. (2013). Relief and Politics in Occupied Greece, 1941-4. *Journal of Contemporary History*, *48*(4), 761-783. https://doi.org/10.1177/0022009413493947.

Hirschon, R. (Ed.). (2003). *Crossing the Aegean: An appraisal of the 1923 compulsory population exchange between Greece and Turkey*. Berghahn Books.

International Labour Organization. (1919). *Unemployment Convention (No. 2)*. International Labour Office.

Kakridis, A. (2009). *Deus ex machina*?: Truman/Marshall Aid, Engineers, and Greece's Post-war Development Discourse. *Journal of Modern Greek Studies 27*(2), 241-274. https://dx.doi.org/10.1353/mgs.0.0066.

Kapokakis, A., Kyramargiou, E., Lafazani, O., & Tyrovolas, T. (2025). The Urban Settlement of Refugees, 1923-1930: An Assessment of the Objectives and Policies of the Refugee Settlement Commission (RSC). *The Historical Review/La Revue Historique*, *20*(1), 31-58. https://doi.org/10.12681/hr.40054.

Karagkounis, P. (2025a). Forced Displacement and the Weaponisation of Humanitarian Aid during the Greek Civil War, 1947-50. *Contemporary European History*, *34*(4), 1173-1189.

Karagkounis, P. (2025b). Classifying Displacement: UNRRA, Political Authority and Refugee-making in Greece, 1944-1949, *Diasporas*, 44 | -0001, 73-93.

Katrougalos, G. (1996). The South European welfare model: The Greek welfare state in search of an identity. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 39-60.

Kontogiorgi, E. (2006). *Population exchange in Greek Macedonia: The rural settlement of refugees 1922-1930*. Oxford University Press.

Korpi, W. (1983), *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge & Kegan Paul.

Kotea, M. (2022). Municipal welfare in 19th century Greece. *Social Cohesion and Development, 18*(2), 135-148.

Lavdas, K. A. (2005). Interest groups in disjointed corporatism: Social dialogue in Greece and European "competitive corporatism". *West European Politics*, 28(2), 297-316. https://doi.org/10.1080/01402380500059769.

Lyberaki, A., & Tinios, P. (2014). The Informal Welfare State and the Family: Invisible Actors in the Greek Drama. *Political Studies Review*, *12*(2), 193-208.

Matsaganis, M. (2000). Social assistance in Southern Europe: the case of Greece revisited. *Journal of European Social Policy*, *10*(1), 68-80.

Mavrogordatos, G. (1983). *Stillborn republic: Social coalitions and party strategies in Greece, 1922-1936*. University of California Press.

Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M., & Ramirez, F. O. (1997). World society and the nation-state. *American Journal of Sociology, 103*(1), 144-181. https://doi.org/10.1086/231174.

Pantazopoulos, S., (2024). Social and political change in post-war Greece. Demographic transformations in the 1970s. *Social Cohesion and Development*, *18*(1), 69-88. https://doi.org/10.12681/scad.37336.

Petmesidou, M. (1991). Statism, Social Policy and the Middle Classes in Greece. *Journal of European Social Policy, 1*(1), 31-48.

Petmesidou, M. (1996). Social protection in Greece: A brief glimpse of a welfare state. *Social Policy & Administration, 30*(4), 324-347.

Pinto, A. C. (2017). Corporatism and 'organic representation' in European dictatorships. In A. C. Pinto (Ed.), *Corporatism and fascism: The corporatist wave in Europe* (pp. 3-44). Routledge.

Rizos, T. (2021). The concept of social corporatism and the Greek case. *American Journal of Sciences and Engineering Research, 4*(2), 98-102.

Rodgers, G., Lee, E., Swepston, L., & Van Daele, J. (2009). *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919-2009*. International Labour Office.

Simmons, B. A. (2009). *Mobilizing for human rights: International law in domestic politics*. Cambridge University Press.

Sotiropoulos, D. A. (2022). Liberal Democracy in a Less-than-Liberal Context? The Case of Contemporary Greece. *Journal of Illiberalism Studies*, 2(2), 87-101.

Souvlis, G. (2022). Genuine fascist theory or non-systematic conceptualisations of the new authoritarian order? Towards an anatomy of Nikolaos Koumaros's anti-parliamentarian thought. *Fascism: Journal of Comparative Fascist Studies, 11*, 211-236. https://doi.org/10.1163/22116257-bja10045

Van Daele, J. (2005). Engineering social peace: Networks, ideas, and the founding of the International Labour Organization. *International Review of Social History, 50*(3), 435-466. https://doi.org/10.1017/S0020859005002178.

Venieris, D. N. (1996). Dimensions of Social Policy in Greece. *South European Society and Politics*, *1*(3), 260-269. https://doi.org/10.1080/13608749608539492.

Ο Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας (ΟΑΑΑ, 1954-1969) Θεσμική γένεση, λειτουργία και κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο του πρώιμου φορέα απασχόλησης στη μεταπολεμική Ελλάδα

Κώστας Μαυρέας, Σταύρος Πανταζόπουλος

1. Εισαγωγή

Η ιστορία των θεσμών απασχόλησης στην Ελλάδα συμπλέκεται με τη βραδεία και ατελή μετάβαση της χώρας στη βιομηχανική εποχή και με τις επαναλαμβανόμενες κρίσεις του εικοστού αιώνα, που διαμόρφωσαν τόσο το περιεχόμενο όσο και τα όρια της κοινωνικής προστασίας. Ο Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας (ΟΑΑΑ), που ιδρύθηκε το 1954 και λειτούργησε έως το 1969, αποτελεί κομβικό σταθμό αυτής της ιστορίας: είναι ο πρώτος θεσμός που επιχείρησε να συναρθρώσει συστηματικά δύο αντικείμενα τα οποία μέχρι τότε εξελίσσονταν σε παράλληλες τροχιές, την τοποθέτηση των ανέργων στην αγορά εργασίας και την ασφαλιστική κάλυψη κατά της ανεργίας, σε ενιαίο νομικό και διοικητικό πλαίσιο.

Η ίδρυσή του δεν συνέβη στο κενό. Ενσωματώνει συγκεκριμένες ιστορικές στρωματώσεις, τις καταστροφικές δεκαετίες του Μεσοπολέμου, την Κατοχή και τον Εμφύλιο, την αμερικανική παρουσία μέσω του Σχεδίου Μάρσαλ, τις ανάγκες εκσυγχρονισμού της κρατικής μηχανής, και αντανακλά τις αντιφάσεις ενός κοινωνικού σχηματισμού που επεδίωκε ταυτόχρονα την ανάπτυξη και την πολιτική σταθερότητα, μέσα στο ευρύτερο κλίμα του Ψυχρού Πολέμου. Η ανάλυση του ΟΑΑΑ, επομένως, δεν αφορά μόνο στη διοικητική ιστορία ενός φορέα. Αποτελεί παράθυρο στον τρόπο με τον οποίο το ελληνικό κράτος προσπάθησε να διαχειριστεί το «εργατικό ζήτημα» κατά τις πρώτες κρίσιμες δεκαετίες μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και να ορίσει ποιος αναγνωρίζεται ως «εργαζόμενος» άξιος θεσμικής προστασίας και ποιος όχι.

Το άρθρο εστιάζει σε τρεις αλληλένδετες διαστάσεις. Πρώτον, στη νομοθετική αρχιτεκτονική του θεσμού και στις επιλογές που ενσωματώνει το Ν.Δ. 2961/1954 ως προς τους δικαιούχους, τη διοίκηση και τη χρηματοδότηση. Δεύτερον, στη λειτουργία του σε σχέση με τα κρίσιμα φαινόμενα της περιόδου, τη μαζική εσωτερική μετακίνηση πληθυσμού, την εκβιομηχάνιση, την αστικοποίηση και την εξωτερική μετανάστευση. Τρίτον, στη μετάβαση προς τον ΟΑΕΔ (1969) και στις θεσμικές συνέχειες που διατηρούνται έως τη σημερινή ΔΥΠΑ. Η ανάλυση εντάσσει τα παραπάνω σε συγκριτική ανάγνωση με το νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο κοινωνικής προστασίας, ώστε να φωτιστούν τόσο οι ιδιαιτερότητες όσο και οι κοινοί τόποι της ελληνικής περίπτωσης. Ζητήματα που το άρθρο δεν εξαντλεί, όπως οι θέσεις των πολιτικών κομμάτων, των συνδικάτων, των επαγγελματικών οργανώσεων και των διανοουμένων γύρω από την ασφάλιση της ανεργίας κατά τη διάρκεια των σχετικών κοινοβουλευτικών συζητήσεων (ενδεικτικά, ο διάλογος 1927-1932 για την ίδρυση του ΙΚΑ), παραμένουν ανοιχτά σε μελλοντική έρευνα.

2. Το ιστορικό πλαίσιο: Από τα Γραφεία Ευρέσεως έως την ανάγκη θεσμοποίησης

2.1 Οι πρόδρομοι θεσμοί: Τα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας του μεσοπολέμου

Η ασφάλιση ανεργίας δεν εντασσόταν στις άμεσες προτεραιότητες των κυβερνήσεων του μεσοπολέμου. Την περίοδο αυτή η ανεργία στην Ελλάδα δεν εμφανιζόταν με τον κλασικό τρόπο, δηλαδή ως απόλυση εργαζομένων από εργοστάσια που έκλειναν, αλλά με τη μορφή της εποχικής ανεργίας, της ευκαιριακής εργασίας ή της υποαπασχόλησης και της δυσεύρετης εργασίας (Για την εμφάνιση και τις διαστάσεις της ανεργίας στην Ελλάδα του μεσοπολέμου, βλ. Λιάκος, 1993: 397-417). Το 1920 η χώρα επικύρωσε τη διεθνή σύμβαση για

την ανεργία, στις υποχρεώσεις της οποίας συμπεριλαμβανόταν η ίδρυση γραφείων ευρέσεως εργασίας υπό τη διεύθυνση κοινών επιτροπών εργατών και εργοδοτών.

Τα γραφεία αυτά θεσμοθετήθηκαν μετά τη μικρασιατική καταστροφή, με κύριο στόχο την εύρεση εργασίας για τους πρόσφυγες που εισέρρευσαν στη χώρα κατά εκατοντάδες χιλιάδες. Τα πρώτα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας εμφανίστηκαν τον Σεπτέμβριο του 1922, ως άμεση απόρροια της δεύτερης Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας (Ουάσιγκτον, 1919), που επικυρώθηκε με τον ν. 2270/1920[1]. Δεν διέθεταν νομοθετική κατοχύρωση ούτε εξασφαλισμένους πόρους, με αποτέλεσμα η αποτελεσματικότητά τους σε αυτή την πρώτη φάση να είναι περιορισμένη. Αντιπροσώπευαν, ωστόσο, μια πρώτη αναγνώριση ότι η αγορά εργασίας απαιτεί θεσμική διαμεσολάβηση, ιδίως σε συνθήκες μαζικής εκτόπισης και υψηλής ανεργίας.

Η γένεσή τους είναι αδιαχώριστη από τις ευρύτερες συνέπειες της προσφυγικής αποκατάστασης. Πληθυσμός άνω του 1,3 εκατομμυρίου εισέρρευσε σε μια οικονομία με ήδη επισφαλή εργασιακή αγορά, προκαλώντας ανταγωνισμό για θέσεις εργασίας, πίεση στους μισθούς και κοινωνικές εντάσεις που απαιτούσαν διαχείριση (Σωτηρόπουλος, 2021: 142, 152-156). Στα επόμενα τριάντα χρόνια, τα Γραφεία Ευρέσεως λειτούργησαν σε ένα θεσμικό κενό: παρείχαν υπηρεσίες τοποθέτησης, αλλά χωρίς σύνδεση με σύστημα ασφάλισης, χωρίς σαφείς κανόνες πρόσβασης και χωρίς συνεκτική χρηματοδοτική βάση.

Το 1932 αναδιοργανώνεται η λειτουργία τους. Σύμφωνα με τον ν. 5288/1932, τα Γραφεία μπορούσαν να ιδρυθούν σε πόλεις με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων[2]. Έως την έναρξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, το ποσοστό απασχόλησης στον πρωτογενή τομέα παρέμενε ιδιαίτερα υψηλό, ενώ τόσο το ποσοστό της συνολικής απασχόλησης όσο και το κατά κεφαλήν εισόδημα υστερούσαν σημαντικά σε σύγκριση με τις χώρες της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης. Κατά την Κατοχή, ο περιορισμός κάθε παραγωγικής δραστηριότητας, ιδίως στα αστικά κέντρα, οδήγησε σε περαιτέρω μείωση της απασχόλησης και σε ανάπτυξη παρασιτικών επαγγελμάτων, πολλά από τα οποία διατηρήθηκαν τις επόμενες δεκαετίες. Οι πολεμικές καταστροφές (συγκοινωνιακό δίκτυο, μεταφορικά μέσα, ελλείψεις σε πρώτες ύλες και καύσιμα) επηρέασαν τον βαθμό απασχόλησης στα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια[3].

2.2 Ο μεταπολεμικός κοινωνικός σχηματισμός και η ανάγκη εκσυγχρονισμού

Στις αρχές της δεκαετίας του 1950 η Ελλάδα βρισκόταν σε φάση εύθραυστης μεταπολεμικής σταθεροποίησης. Ο Εμφύλιος Πόλεμος (1946-1949) είχε αφήσει βαθιές κοινωνικές πληγές: εσωτερικές μετακινήσεις πληθυσμού, μαζικές φθορές παραγωγικού ιστού, πολιτικές διαιρέσεις και μια οικονομία που εξαρτιόταν σε μεγάλο βαθμό από την αμερικανική βοήθεια μέσω του Σχεδίου Μάρσαλ. Η κυβέρνηση του Ελληνικού Συναγερμού υπό τον Αλέξανδρο Παπάγο, που αναδείχθηκε μετά τις εκλογές του 1952, επεδίωκε μια ταυτόχρονη εξυγίανση σε τρία μέτωπα: πολιτική σταθεροποίηση, οικονομική ανάπτυξη και δημιουργία θεσμών που θα εξασφάλιζαν την κοινωνική ειρήνη (Αλιβιζάτος, 1983).

Στο πεδίο της εργατικής πολιτικής, το ζήτημα της ανεργίας είχε έντονη πολιτική φόρτιση. Η ύπαρξη μιας ανοργάνωτης, ανασφάλιστης και εύθραυστης αγοράς εργασίας τροφοδοτούσε τη λαϊκή δυσαρέσκεια και παρείχε έρεισμα στις αριστερές δυνάμεις, οι οποίες, παρά τις διώξεις και τους αποκλεισμούς, διατηρούσαν

1 Β.Δ. 22-23/9/1922 (ΦΕΚ Α΄ 175/23.9.1922), σε εκτέλεση της δεύτερης Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας της Ουάσιγκτον (1919), που επικυρώθηκε με τον ν. 2270/1920 (ΦΕΚ Α΄ 145/1.7.1920). Βλ. Κωνσταντινόπουλος (1993).

2 Ν. 5288/1932. Πριν από το 1939, η ασφάλιση ανεργίας περιοριζόταν σε ορισμένα μόνο επαγγέλματα (ναυτεργάτες, μυλεργάτες, τυπογράφοι, συντάκτες εφημερίδων), ενώ η προστασία παρεχόταν μέσω του ιδιότυπου συστήματος της εκ περιτροπής εργασίας (ν. 2000/1939). Βλ. Τρίμης (1948: 86).

3 Το 1939 σε 12 βιομηχανικούς κλάδους απασχολούνταν 140.000 μισθωτοί, τον Δεκέμβριο του 1945 μειώθηκαν κατά το ήμισυ και ανήλθαν σε 101.000 τον Ιούνιο του 1946. Η συνολική μείωση της απασχόλησης στα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια επιβεβαιώνεται και από τα επίσημα στοιχεία του ΙΚΑ. Βλ. Τρίμης (1947: 6).

σημαντική επιρροή στα εργατικά στρώματα. Η αντιμετώπιση της ανεργίας δεν ήταν, επομένως, μόνο οικονομικό ζήτημα: ήταν και ζήτημα ιδεολογικής ηγεμονίας, κρατικής νομιμοποίησης και διαχείρισης της εργατικής τάξης.

Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσεται και η διεθνής θεσμική διάσταση της κοινωνικής πολιτικής. Η ίδρυση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) το 1919 συνέβαλε στη διάχυση προτύπων κοινωνικής προστασίας, προωθώντας ήδη από τα πρώτα συνέδριά της τη θέσπιση ασφάλισης ανεργίας και τη δημιουργία δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης[4]. Οι πρωτοβουλίες αυτές δεν αποτέλεσαν την κύρια αιτία της υιοθέτησης των εθνικών συστημάτων ανεργίας, αλλά ενίσχυσαν τη θεσμική νομιμοποίηση των σχετικών μεταρρυθμίσεων σε μια περίοδο αυξημένης ζήτησης κοινωνικής προστασίας μετά τον πόλεμο (Obinger & Schmitt, 2020).

Η πρώτη κυβέρνηση μετά την Απελευθέρωση εισήγαγε μέσω των ν. 44/1944 και ν. 118/1945 τη γενική ασφάλιση ανεργίας, τα βάρη της οποίας ανατέθηκαν στο σύνολο των εργοδοτών. Εφεξής οι στόχοι ήταν η παραγωγική απασχόληση των ανέργων, μέσω των Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας, και η επιδότησή τους στις περιπτώσεις μη εύρεσης κατάλληλης απασχόλησης. Παράλληλα, με τον ν. 118/1945 καθιερώθηκε η υποχρέωση των εργοδοτών να προσλαμβάνουν το προσωπικό τους μέσω των Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας (Τρίμης, 1947: 8).

Ο ν. 118/1945 εκφράζει αντιλήψεις που καλλιεργήθηκαν κατά τη διάρκεια του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, με επίκεντρο την πλήρη απασχόληση και τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων (Τρίμης, 1947: 106). Χωρίς να αποτελεί πρόγραμμα πλήρους απασχόλησης, αντιμετωπίζει την ανεργία ως πρόβλημα συνδεδεμένο με την απασχόληση (Τρίμης, 1947: 107). Οι τρεις θεμελιώδεις στόχοι του είναι: α) η δημιουργία ευκαιριών εργασίας προς εξασφάλιση πλήρους απασχόλησης των μισθωτών και ανύψωση του βιοτικού τους επιπέδου, β) ο διαρκής έλεγχος της αγοράς εργασίας μέσω των Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας, και γ) η εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης στους ανέργους μέσω του επιδόματος ανεργίας (Τρίμης, 1948: 112-114)[5]. Από την καθιέρωσή του έως τα μέσα του 1948 το Ταμείο Ανεργίας επιδότησε 21.474 μισθωτούς.

Με τον ν. 118/1945 εισάγεται για πρώτη φορά η έννοια της υποχρεωτικής ασφάλισης ανεργίας και, ταυτόχρονα, η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων (ΣΕΒ και ΓΣΕΕ) στη διοίκηση του Ταμείου[6]. Με αυτή την έννοια, λειτουργεί συμπληρωματικά προς την ίδρυση του ΙΚΑ κατά τον μεσοπόλεμο, ενώ το μοντέλο τριμερούς εκπροσώπησης που εγκαινιάζει θα υιοθετηθεί αργότερα και από τον ΟΑΕΔ (Κωνσταντινόπουλος, 1993: 77). Η ΔΟΕ αναγνώρισε τον θεσμό στην έκθεσή της για τα συστήματα ασφάλισης ανεργίας του 1955 (ILO, 1955), ενδεικτικό ότι η ελληνική εμπειρία ενσωματωνόταν στο διεθνές πρότυπο, έστω και με καθυστέρηση.

Ο ν. 1846/1951 φαίνεται να βελτιώνει το ύψος των παροχών ανεργίας καθώς και τις προϋποθέσεις χορήγησής τους. Το Ν.Δ. 2961/1954, αντίθετα, συνιστά πισωδρόμηση: περικόπτει τα ισχύοντα επιδόματα, αυξάνει τις προϋποθέσεις και μειώνει τα ποσά των παροχών σε μια συγκυρία διευρυμένης ανεργίας[7]. Αυτή ακριβώς

4 Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ), παράρτημα της Κοινωνίας των Εθνών, περιελάμβανε λίγο πριν τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο 62 κράτη. Στόχευε στη ρύθμιση των εργατικών ζητημάτων μέσω τριμερούς συνεργασίας (συνδικάτα, εργοδοτικές οργανώσεις, κράτος). Διέθετε δύο όργανα: τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας (βουλευτικό) και το Διεθνές Γραφείο Εργασίας (εκτελεστικό). Βλ. Φωτήλας (1937: 89-90).

5 Με τη νομοθεσία ίδρυσης του ΙΚΑ (ν. 5733/1932 και ν. 6298/1934) δεν προβλεπόταν ασφάλιση κατά της ανεργίας, ωστόσο η διοίκηση του Ιδρύματος ανατέθηκε σε εκπροσώπους εργοδοτών, εργαζομένων και κράτους. Βλ. Μαυρέας (1998: 129-131).

6 Ν. 44/1944 (ΦΕΚ Α΄ 5/1944) και ν. 118/1945 (ΦΕΚ Α΄ 54/1945) «Περί ασφαλίσεως των παρά βιομηχανικαίς επιχειρήσεσι εργατών και υπαλλήλων κατά της ανεργίας». Ο ν. 118/1945 εισήγαγε για πρώτη φορά την υποχρεωτική ασφάλιση ανεργίας και τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων (ΣΕΒ και ΓΣΕΕ) στη διοίκηση, προδιαγράφοντας το μοντέλο τριμερούς εκπροσώπησης που υιοθέτησε αργότερα ο ΟΑΑΑ.

7 ΓΣΕΕ (1956: 77-78). Για την πισωδρόμηση που συνιστά το Ν.Δ. 2961/1954 ως προς τις παροχές ανεργίας βλ. και Βογιατζής (1957: 19).

η συρρίκνωση είναι που οδηγεί τη ΓΣΕΕ σε αίτημα τροποποίησης του νέου νομοθετήματος και καθιστά αναγκαία τη θεσμική ανάλυση που ακολουθεί.

3. Η νομοθετική αρχιτεκτονική του ΟΑΑΑ: Ν.Δ. 2961/1954

3.1 Ίδρυση και νομική φύση

Με το Ν.Δ. 2961/1954 (ΦΕΚ Α΄ 197/25.8.1954, «Περί συστάσεως Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας») ιδρύθηκε ο ΟΑΑΑ ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας. Η εποπτεία αυτή παραμένει χαρακτηριστικό γνώρισμα όλων των διαδόχων του έως σήμερα. Η επιλογή της μορφής ΝΠΔΔ ήταν ενδεικτική: ο Οργανισμός θα λειτουργούσε ως δημόσιος φορέας με αυτοτελή νομική υπόσταση, αλλά κάτω από αυστηρή κρατική εποπτεία.

Η ίδια η ονομασία είναι αποκαλυπτική. Η σύζευξη «Απασχολήσεως» και «Ασφαλίσεως Ανεργίας» αποτυπώνει τη διπλή αποστολή που του αποδόθηκε: αφενός, ενεργητική διαμεσολάβηση στην αγορά εργασίας μέσω της τοποθέτησης ανέργων σε διαθέσιμες θέσεις, αφετέρου παθητική υποστήριξη εισοδήματος μέσω καταβολής επιδομάτων. Αυτή η διπλή λογική, ενεργητική και παθητική, θα αποτελέσει τον βασικό άξονα όλων των μεταγενέστερων φορέων απασχόλησης στην Ελλάδα.

3.2 Αντικείμενα και δομή λειτουργίας

Σύμφωνα με το ιδρυτικό Νομοθετικό Διάταγμα, ο ΟΑΑΑ ανέλαβε τέσσερα βασικά αντικείμενα: τη διαχείριση των Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας, την ασφάλιση κατά της ανεργίας, τη διαχείριση παροχών και επιδομάτων προς τους ανέργους, και ορισμένες άλλες κοινωνικές λειτουργίες. Τα άρθρα 11 έως 38 ρύθμιζαν αναλυτικά την ασφάλιση κατά της ανεργίας, τους δικαιούχους, τις προϋποθέσεις, τα επίπεδα παροχών και τις διαδικασίες.

Ως προς τον κύκλο ασφαλισμένων, το Διάταγμα καθόρισε ότι στην ασφάλιση κατά της ανεργίας υπάγονται τα πρόσωπα που παρείχαν εξαρτημένη εργασία κατά κύριο λόγο έναντι αμοιβής[8]. Η διατύπωση ήταν στοχευμένα περιοριστική: απέκλειε τους αυτοαπασχολούμενους, τους αγρότες, τους οικιακούς εργαζόμενους και μεγάλες κατηγορίες εκείνου που σήμερα θα αποκαλούσαμε «άτυπη» ή «επισφαλή» εργασία. Το σύστημα απευθυνόταν στον «κανονικό» μισθωτό εργαζόμενο, μια μειοψηφική κατηγορία στην ελληνική κοινωνία της δεκαετίας του 1950, που εξακολουθούσε να χαρακτηρίζεται από υψηλό ποσοστό γεωργικής απασχόλησης και μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις[9].

Ως προς τις παροχές, το Διάταγμα θέσπισε σύστημα επιδοτήσεων ανεργίας με χρονικά όρια και ποσοτικές προϋποθέσεις. Η χρηματοδότηση του Οργανισμού προερχόταν από εισφορές εργοδοτών και ασφαλισμένων, ενώ οι λειτουργικές δαπάνες των Γραφείων Ευρέσεως καλύπτονταν από την εργοδοτική εισφορά[10]. Τα έσοδα και οι δαπάνες κάθε κλάδου τηρούνταν σε ειδικούς λογαριασμούς, εισάγοντας λογική διαχωρισμού μεταξύ αναδιανεμητικής λειτουργίας και λειτουργικών εξόδων.

Η σχέση του ΟΑΑΑ με το ΙΚΑ ήταν στενή. Για αμφισβητήσεις ως προς την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων, το Νομοθετικό Διάταγμα προέβλεπε κοινή γνωμοδότηση των Διοικητικών Συμβουλίων των δύο

8 Ν.Δ. 2961/1954, άρθρο 11, παρ. 1: «Εις την ασφάλισιν κατά της ανεργίας υπάγονται τα επ᾽ αμοιβή κατά κύριον λόγον εξαρτημένην εργασίαν παρέχοντα πρόσωπα».

9 Η πρακτική εφαρμογή των εξαιρέσεων αποτυπώνεται σε ανακοίνωση του ΙΚΑ (Καθημερινή, 1 Δεκεμβρίου 1954, σ. 4, «Ανακοίνωση ΙΚΑ προς εργοδότας επί Ν.Δ. 2961/1954»), η οποία απαριθμεί αναλυτικά τις εξαιρούμενες κατηγορίες: σύζυγοι, γονείς και τέκνα σε επιχειρήσεις του εργοδότη, συνταξιούχοι, ιερωμένοι, ημεδαποί που εργάζονται για αλλοδαπά πρόσωπα ή οργανισμούς, οικόσιτοι μισθωτοί που διαμένουν στην οικία του εργοδότη, καθώς και «οι μισθωτοί πάσης φύσεως γεωργικών, δασικών και κτηνοτροφικών εκμεταλλεύσεων».

10 Ν.Δ. 2961/1954, διατάξεις περί εισφορών και χρηματοδότησης των Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας. Για τη θεσμική σχέση του ΟΑΑΑ με το ΙΚΑ και την κοινή γνωμοδότηση των Διοικητικών Συμβουλίων βλ. ό.π., άρθρο 33, παρ. 2-3, όπως τροποποιήθηκε με το Ν.Δ. 4104/1960.

φορέων, επιτρέποντας συντονισμό χωρίς θεσμική σύντηξη. Αυτή η παράλληλη αρχιτεκτονική, ΙΚΑ για την κοινωνική ασφάλιση γενικά, ΟΑΑΑ για την ανεργία ειδικότερα, χαρακτηρίζει το αποσπασματικό μοντέλο κοινωνικής προστασίας της μεταπολεμικής Ελλάδας (Petmesidou, 1996: 324-347)[11].

3.3 Διοικητική δομή

Ο ΟΑΑΑ διοικούνταν από Διοικητικό Συμβούλιο τριμερούς σύνθεσης: εκπρόσωποι του κράτους, των εργοδοτών και των εργαζομένων. Η δομή αυτή αναπαρήγαγε το μοντέλο που είχε ήδη υιοθετήσει το ΙΚΑ από το 1934, σηματοδοτώντας μια θεσμική συνέχεια που εκτείνεται από τον μεσοπόλεμο έως τη μεταπολεμική περίοδο. Η τριμερής σύνθεση, έστω και αν δεν αποτελούσε αυθεντικό κοινωνικό διάλογο υπό τις πολιτικές συνθήκες της εποχής, εμπεριείχε τη λογική ότι η ανεργία είναι κοινωνικός κίνδυνος που αφορά εξίσου τις τρεις πλευρές των εργασιακών σχέσεων. Η εποπτεία ανήκε στο Υπουργείο Εργασίας, έναν από τους πιο πολιτικά ευαίσθητους κλάδους της εκτελεστικής εξουσίας, δεδομένης της σημασίας της «εργατικής ειρήνης» για τη μεταπολεμική κυβερνητική ατζέντα.

Σε τοπικό επίπεδο, ο ΟΑΑΑ λειτουργούσε μέσω δικτύου Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας, τα οποία παρέμεναν το κύριο σημείο επαφής με τους αναζητούντες εργασία. Τα Γραφεία κατέγραφαν τους ανέργους, διαβίβαζαν πληροφορίες για διαθέσιμες θέσεις και επεξεργάζονταν τα αιτήματα επιδότησης. Η γεωγραφική κατανομή τους ακολουθούσε την αστική συγκέντρωση του μισθωτού τομέα, κυρίως στην Αθήνα, τον Πειραιά και τη Θεσσαλονίκη, αφήνοντας μεγάλες κατηγορίες εργαζομένων, ιδίως στην περιφέρεια, χωρίς ουσιαστική κάλυψη.

4. Ο ΟΑΑΑ στο πλαίσιο της κοινωνικής μεταμόρφωσης: ανεργία, αστικοποίηση, μετανάστευση

4.1 Το «εργατικό ζήτημα» στη μεταπολεμική Ελλάδα

Ο ΟΑΑΑ ιδρύθηκε σε μια εποχή βαθιάς κοινωνικής αναδιάρθρωσης. Η Ελλάδα των μέσων της δεκαετίας του 1950 ήταν ακόμη σε μεγάλο βαθμό αγροτική, αλλά σε φάση ταχείας αλλαγής: η περιορισμένη εκβιομηχάνιση, ο τριτογενής τομέας και η αστική ανοικοδόμηση προσέλκυσαν μεγάλες μάζες αγροτικού πληθυσμού προς τα αστικά κέντρα, κυρίως προς την πρωτεύουσα. Αυτή η εσωτερική μεταναστευτική κίνηση δεν συνοδεύτηκε από ανάλογη δημιουργία θέσεων εργασίας στον παραγωγικό τομέα, με αποτέλεσμα τη δημιουργία αστικού πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού που τροφοδοτούσε τόσο την τυπική όσο και την ανεπίσημη οικονομία (Katrougalos, 1996, και Ψαλιδόπουλος, 2011: 629, όπου τα ποσοστά ανεργίας εκτιμώνται περί το 12% το 1960 και στο 8,3% το 1964).

Οι περιορισμένες παραγωγικές δυνατότητες απορρόφησης του πλεονάζοντος δυναμικού από τον εγχώριο μεταποιητικό τομέα συνέβαλαν στη μετατροπή των εσωτερικών ροών σε ανεργία, η οποία στη συνέχεια τροφοδότησε την εξωτερική μετανάστευση προς τη βόρεια Ευρώπη. Σε αυτό το πλαίσιο, ο ΟΑΑΑ καλούνταν να λειτουργήσει ως θεσμός ρύθμισης, και όχι μόνο ατομικής υποστήριξης, σε μια αγορά εργασίας με δομικές ανισορροπίες και βαθιά χωρική ανομοιομορφία.

4.2 Η μαζική εξωτερική μετανάστευση

Ένα από τα πιο καθοριστικά φαινόμενα που χαρακτήρισαν τη λειτουργία του ΟΑΑΑ είναι η ταυτόχρονη ύπαρξή του με το μαζικότερο κύμα εξωτερικής μετανάστευσης στην ελληνική ιστορία. Την περίοδο 1955-1971 μετανάστευσαν πάνω από ένα εκατομμύριο άτομα, αριθμός που αντιστοιχούσε σε ποσοστό άνω του

11 Καθημερινή, 22 Φεβρουαρίου 1955, σ. 6 («Ανώτατον όριον αποδοχών δια την αποζημίωσιν αι 8.880 δρχ. - Οι αποχωρούντες λόγω ηλικίας»). Η «διαθεσιμότης» παρείχε στον εργοδότη δικαίωμα επανάληψης της καταγγελίας εάν ο μισθωτός δεν προσερχόταν εντός τριών μηνών, αναδεικνύοντας τα όρια της ουσιαστικής προστασίας του εργαζομένου.

12% του πληθυσμού του 1971 (Βαΐτσος & Γιαννίτσης, 2011: 74-75). Η πλειονότητα των μεταναστών κατευθύνθηκε προς τις αναπτυσσόμενες οικονομίες της βόρειας Ευρώπης, με περισσότερους από τους μισούς να εγκαθίστανται στη Δυτική Γερμανία. Η διαδικασία ενισχύθηκε μετά τη διμερή συμφωνία Ελλάδας-Δυτικής Γερμανίας του 1960, μέσω της οποίας δημιουργήθηκαν ειδικά κέντρα στρατολόγησης και εγκατάστασης εργατών. Περίπου 381.000 Έλληνες μετακινήθηκαν οργανωμένα προς τη γερμανική αγορά εργασίας, εντασσόμενοι κυρίως ως ανειδίκευτοι ή ημιειδικευμένοι στο σύστημα των «Gastarbeiter» (Cavounidis, 2015, Herbert, 2001, Bade, 2003).

Το παράδοξο είναι εμφανές. Ο ΟΑΑΑ ιδρύθηκε για να διαχειριστεί την ανεργία, αλλά μεγάλο μέρος της «λύθηκε» όχι μέσω της ενδογενούς αγοράς εργασίας, αλλά μέσω της εξαγωγής εργατικού δυναμικού. Η μετανάστευση ήταν, κατά μία άποψη, επιθυμητή: απέτρεψε την κοινωνική αναταραχή που θα προκαλούσε η μαζική ανεργία και εξασφάλισε πολύτιμο εισερχόμενο συνάλλαγμα, ταυτόχρονα όμως αποστέρησε τη χώρα από το πιο παραγωγικό τμήμα του εργατικού της δυναμικού σε φάση ταχείας ανάπτυξης.

Ο ίδιος ο ΟΑΑΑ δεν σχεδιάστηκε για να διαχειριστεί τις μεταναστευτικές εκροές. Η θεσμική αρχιτεκτονική του Ν.Δ. 2961/1954 δεν προέβλεπε ρητούς μηχανισμούς σύνδεσης της πολιτικής ανεργίας με τις διακρατικές συμφωνίες εργατικής μετανάστευσης (Glytsos & Katseli, 2005, και Lianos & Cavounidis, 2012). Η απουσία θεσμικής διασύνδεσης μεταξύ ασφάλισης ανεργίας και μηχανισμών διεθνούς στρατολόγησης αποκαλύπτει ένα χαρακτηριστικό θεσμικό κενό της περιόδου: την ταυτόχρονη συγκρότηση εθνικών μηχανισμών κοινωνικής προστασίας και την παράλληλη αποσυμφόρηση της αγοράς εργασίας μέσω της εξαγωγής εργατικού δυναμικού.

4.3 Ο ΟΑΑΑ στο ευρύτερο σύστημα κοινωνικής προστασίας

Το 1954 δεν ιδρύθηκε μόνο ο ΟΑΑΑ. Την ίδια χρονιά, με το Ν.Δ. 2963/1954, ιδρύθηκε ο Αυτόνομος Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), που λειτούργησε ως κύριος φορέας κοινωνικής κατοικίας έως το 2012 (Ν.Δ. 2963/1954, «Περί ιδρύσεως αυτονόμου Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας»)[12]. Η ταυτόχρονη ίδρυση δύο ΝΠΔΔ υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας δεν ήταν τυχαία. Αποτελούσε μέρος μιας ευρύτερης προσπάθειας θεσμικής επέκτασης της κρατικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας, που συνδύαζε στοιχεία κοινωνικής ασφάλισης, κοινωνικής κατοικίας και εργατικής μεσολάβησης. Ο κατακερματισμός σε διακριτούς φορείς, αντί της ενιαίας διαχείρισης, ήταν διαρκές χαρακτηριστικό του ελληνικού κοινωνικού κράτους την περίοδο αυτή.

Ο ΟΑΑΑ και ο ΟΕΚ συνιστούν δύο σκέλη μιας ενιαίας στρατηγικής παρέμβασης στον κόσμο της εργασίας: ο πρώτος διαχειρίζεται τον κίνδυνο απώλειας εισοδήματος, ο δεύτερος τον κίνδυνο στεγαστικής αδυναμίας. Και οι δύο απευθύνονται στον ίδιο πληθυσμό-στόχο, τον τυπικό μισθωτό εργαζόμενο του αστικού κέντρου, αναπαράγοντας την ίδια ιεράρχηση κοινωνικής αξίας που ευνοεί τον οργανωμένο μισθωτό τομέα έναντι της μεγάλης πλειονότητας του εργαζόμενου πληθυσμού.

Η αντίφαση αυτή αναδεικνύεται χαρακτηριστικά αν εξεταστεί η υποδοχή του ΟΑΑΑ από τους συνδικαλιστικούς εκπροσώπους. Η ίδρυσή του ήταν θεωρητικά ευπρόσδεκτη: η θεσμική αναγνώριση της ανεργίας ως κοινωνικού κινδύνου που απαιτεί συλλογική απόκριση αποτελούσε πάγιο αίτημα του εργατικού κινήματος ήδη από τη δεκαετία του 1920. Στην πράξη, η συμμετοχή των εργαζομένων στη διοίκηση λειτούργησε μέσα σε αυστηρά πολιτικά πλαίσια. Η ΓΣΕΕ της περιόδου βρισκόταν υπό ισχυρή κρατική εποπτεία: από τον Εμφύλιο Πόλεμο και έπειτα, το εργατικό κίνημα είχε υποστεί συστηματική αποδυνάμωση μέσω διώξεων, εκκαθαρίσεων και θεσμικών αποκλεισμών που απομάκρυναν τις ριζοσπαστικές δυνάμεις από τα αντιπρο-

12 Ο ΟΕΚ λειτούργησε ως ΝΠΔΔ υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας έως το 2012. Βλ. Νικολαΐδης (2023).

σωπευτικά σώματα. Η ηγεσία της ΓΣΕΕ δεν αντανακλούσε την αυτόνομη βούληση της εργατικής τάξης, αλλά λειτουργούσε ως φιλική προς την κυβέρνηση εργατική εκπροσώπηση (ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, 2024).

Η συνέπεια ήταν ότι η τριμερής δομή διοίκησης λειτουργούσε περισσότερο ως νομιμοποιητικό σχήμα συμβατό με τα διεθνή πρότυπα της ΔΟΕ παρά ως αυθεντικό εργαλείο κοινωνικού διαλόγου. Ο ΟΑΑΑ ανταποκρινόταν στο γράμμα, αλλά όχι πάντα στο πνεύμα της θεσμικής παράδοσης που επιδίωκε να εισαγάγει.

Παρά το γεγονός ότι μεγάλος αριθμός ανέργων δεν εντάχθηκε στα οφέλη της επιδότησης, όπως κατήγγειλαν οι εκπρόσωποι των εργαζομένων (Δημοκρατικό Συνδικαλιστικό Κίνημα, 1959: 6), οι επιδοτούμενοι από τον ΟΑΑΑ κατά την πρώτη δεκαετία της λειτουργίας του (1954-1963) σχεδόν υπερτετραπλασιάστηκαν. Από το 1963 έως το 1969 ο αριθμός των ευεργετούμενων συνέχιζε να αυξάνει έως το 1967 και στη συνέχεια παρουσίασε κάμψη., όπως και οι ημέρες επιδότησης και το ύψος των καταβαλλόμενων ποσών (βλ. Πίνακα 1).

Πίνακας 1. Επιδοτούμενοι άνεργοι, 1952-1969

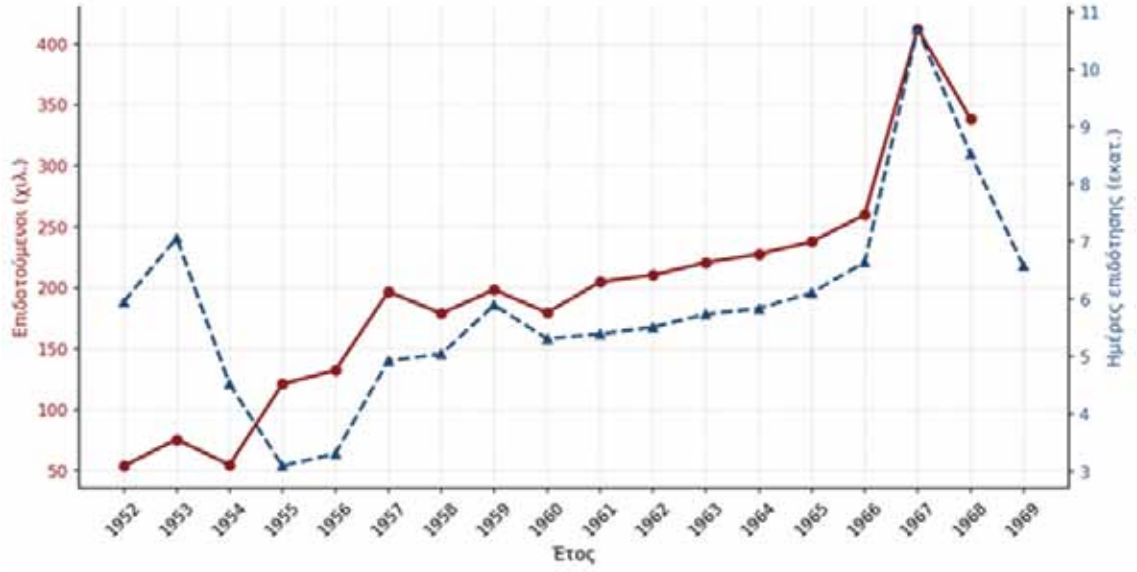
Έτος	Σύνολο Επιδοτούμενων	Νέες περιπτώσεις	Ημέρες Επιδότησης	Επιδόματα (δρχ.)
1952	53.822		5.948.304	79.178.281
1953	75.577		7.063.903	104.289.577
1954	54.715		4.515.862	78.091.000
1955	121.071		3.090.202	75.653.432
1956	132.267		3.305.560	123.321.817
1957	196.794		4.924.806	163.180.256
1958	178.946		5.037.179	165.415.883
1959	198.319		5.894.389	251.853.742
1960	179.584	63.090	5.305.253	261.697.951
1961	204.684	66.568	5.389.070	282.822.860
1962	210.336	69.656	5.509.584	282.137.897
1963	220.571	70.801	5.734.198	323.391.408
1964	227.585	72.536	5.835.748	270.459.155
1965	237.745	74.856	6.107.776	300.786.799
1966	259.898	83.186	6.637.816	469.335.113
1967	412.295	124.120	10.706.780	776.055.420
1968	338.564	98.920	8.524.463	686.512.052
1969	-	82.685	6.572.685	548.673.092

Σημείωση 1: Στον αριθμό των επιδοτούμενων συμπεριλαμβάνονται όλες οι νέες περιπτώσεις επιδότησης κατά τα αντίστοιχα έτη, καθώς και εκείνοι οι οποίοι εξακολούθησαν να επιδοτούνται από το προηγούμενο έτος.

Σημείωση 2: Στα ποσά των ετών 1967, 1968 και 1969 συμπεριλαμβάνονται και όλες οι έκτακτες επιδοτήσεις.

Πηγές: Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος 1955, 1957, 1961, 1971 (Εθνικόν Τυπογραφείον) και Στατιστική της Εργασίας 1968 (Εθνικόν Τυπογραφείον, 1969).

Ενδεικτικά, το 1960, έναντι 206.347 αναγγελθεισών απολύσεων, έγιναν μέσω των Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας 266.973 τοποθετήσεις (162.236 άνδρες, 104.737 γυναίκες). Κατά το τέλος Δεκεμβρίου 1969 οι παραμένοντες εγγεγραμμένοι άνεργοι στα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας ήταν 67.016. Τον ίδιο μήνα ενεγράφησαν 40.583 νέοι άνεργοι και τοποθετήθηκαν σε μισθωτή εργασία 19.392 άτομα. Τον Δεκέμβριο του 1970 οι εγγεγραμμένοι άνεργοι ήταν 46.644, οι νέες εγγραφές 39.218 και οι τοποθετήσεις 24.109 (Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος 1971, 1972: 141).



Διάγραμμα 1. Επιδοτούμενοι άνεργοι και ημέρες επιδότησης, 1952-1969

5. Η μετάβαση στον ΟΑΕΔ: θεσμικές συνέχειες και ρήξεις

Στις 14 Ιουνίου 1969, με το Ν.Δ. 212/1969, ο ΟΑΑΑ αντικαταστάθηκε από τον Οργανισμό Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ)[13]. Δεν πρόκειται για απλή μετωνυμία. Η αντικατάσταση του όρου «Ασφάλιση Ανεργίας» από τον όρο «Εργατικό Δυναμικό» αποτυπώνει μια εννοιολογική μετατόπιση: από την παθητική κάλυψη κοινωνικού κινδύνου προς την ενεργητική διαχείριση ανθρώπινου κεφαλαίου. Το «εργατικό δυναμικό» είναι όρος παραγωγικότητας, η «ανεργία» είναι όρος κοινωνικής ευπάθειας. Η αλλαγή ιεραρχεί την πρώτη λογική έναντι της δεύτερης.

Η μετατόπιση δεν συνέβη στο κενό. Η ίδρυση του ΟΑΕΔ πραγματοποιήθηκε υπό το στρατιωτικό καθεστώς που εγκαθιδρύθηκε μετά το πραξικόπημα της 21ης Απριλίου 1967, και αυτό το γεγονός δεν είναι άσχετο με το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης. Η κυβέρνηση των Συνταγματαρχών υιοθέτησε εκσυγχρονιστική ρητορική στον οικονομικό τομέα, επιδιώκοντας να παρουσιαστεί ως «τεχνοκρατική» διαχείριση που ξεπερνά τις αναποτελεσματικότητες του παρελθόντος. Η αναδιοργάνωση των φορέων απασχόλησης εντάσσεται σε αυτή την ατζέντα εξορθολογισμού, μέσω του οποίου επιδιωκόταν η ενίσχυση της παραγωγικότητας της εργασίας και επίδειξη ικανότητας διαχείρισης σύγχρονων οικονομικών προκλήσεων.

Η αναδιοργάνωση συνοδεύτηκε από μια κρίσιμη αντίφαση. Ενώ ο ΟΑΕΔ παρουσιαζόταν ως εκσυγχρονιστική πρωτοβουλία, το καθεστώς είχε ταυτόχρονα καταργήσει βασικά εργατικά δικαιώματα, απαγορεύσει τις απεργίες και επιβάλει αυστηρή κρατική εποπτεία στις συνδικαλιστικές οργανώσεις. Η ΓΣΕΕ, ήδη ελεγχόμενη από κυβερνητικά φιλικές δυνάμεις κατά την προδικτατορική περίοδο, υπέστη περαιτέρω θεσμική αποδυνάμωση: η εκπροσώπηση των εργαζομένων στη διοίκηση του νέου Οργανισμού διατηρήθηκε τυπικά, χωρίς ουσιαστική αυτονομία. Η τριμερής δομή μετατράπηκε πλήρως σε διακοσμητικό στοιχείο.

Δύο χρόνια αργότερα, τα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας αντικαταστάθηκαν από τα Γραφεία Εργασίας, αλλαγή ονομασίας που υπογράμμιζε πως ο στόχος πλέον δεν ήταν μόνο η «εύρεση» εργασίας αλλά η ευρύτερη υπηρέτηση του εργατικού συστήματος. Ο εργαζόμενος παύει να αντιμετωπίζεται ως φορέας δικαιωμάτων

13 Ν.Δ. 212/1969 (ΦΕΚ Α΄ 112/14.6.1969), «Περί συστάσεως Οργανισμού Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού». Στον ΟΑΕΔ συγκεντρώθηκαν για πρώτη φορά σε έναν ενιαίο φορέα όλες οι δομές απασχόλησης και ασφάλισης ανεργίας, με τριμερή εκπροσώπηση (κράτος-εργαζόμενοι-εργοδότες) στο Δ.Σ. Βλ. Σταθόπουλος (2015: 271) και Μακεδονία, «Πώς θα λειτουργή και θα διοικήται ο Οργανισμός Εργατικού Δυναμικού», 17.6.1969, σσ. 4, 9.

που χρήζει προστασίας και καθίσταται «παραγωγικός πόρος» που χρήζει αποτελεσματικής κατανομής. Η οπτική αυτή δεν είναι ελληνική ιδιαιτερότητα, εντάσσεται σε ένα ευρύτερο κύμα τεχνοκρατικής αναδιοργάνωσης της εργατικής πολιτικής που χαρακτήρισε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες στη δεκαετία του 1960, αλλά αποκτά ιδιαίτερο πολιτικό χρωματισμό όταν πραγματοποιείται υπό καθεστώς έκτακτης ανάγκης.

Θεσμικά, ο ΟΑΕΔ ενσωμάτωσε το νομοθετικό πλαίσιο του Ν.Δ. 2961/1954 και εξακολούθησε να εφαρμόζει τις διατάξεις του για την ασφάλιση ανεργίας. Ο ΟΑΕΔ δεν είναι, επομένως, νέος οργανισμός που αντικαθιστά έναν παλιό, αλλά ο θεσμικός διάδοχος που διατηρεί και επεκτείνει τις λειτουργίες του προκατόχου του. Η αναγνώριση αυτής της συνέχειας είναι θεμελιώδης: δείχνει ότι η μετάβαση από τον ΟΑΑΑ στον ΟΑΕΔ δεν αποτέλεσε ρήξη, αλλά επανακωδικοποίηση του ίδιου θεσμικού πυρήνα με διαφορετική ορολογία και ενισχυμένες αρμοδιότητες.

Η μακρά αλυσίδα εξέλιξης, από τα Γραφεία Ευρέσεως (1922), στον ΟΑΑΑ (1954), στον ΟΑΕΔ (1969) και τελικά στη ΔΥΠΑ (2022), αποτυπώνει μια διπλή τάση. Από τη μία, πραγματική θεσμική ωρίμανση. Από την άλλη, μια αναλλοίωτη προτίμηση του ελληνικού κράτους να μεταρρυθμίζει τους φορείς απασχόλησης μέσω μετονομασίας και αναδιάρθρωσης, αντί μέσω ριζικής αναθεώρησης της φιλοσοφίας τους. Κάθε νέος φορέας κληρονομεί από τον προκάτοχό του τόσο τα εργαλεία όσο και τα θεσμικά του όρια (Ν. 4921/2022, ΦΕΚ Α΄ 75/18.4.2022, «Δουλειές Ξανά: Αναδιοργάνωση Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης», άρθρο 3.)[14].

6. Συμπεράσματα

Η παραπάνω ανάλυση επιτρέπει να συνοψιστούν πέντε κεντρικά συμπεράσματα, τα οποία αφορούν τόσο τη φύση του ΟΑΑΑ όσο και τη θέση του στη μακρά θεσμική γενεαλογία της ελληνικής πολιτικής απασχόλησης.

Πρώτον, ο ΟΑΑΑ απευθύνεται αποκλειστικά σε μισθωτούς, και μάλιστα σε μια συγκεκριμένη κατηγορία τους: τα πρόσωπα που παρέχουν εξαρτημένη εργασία κατά κύριο λόγο έναντι αμοιβής. Το άρθρο 11 του Ν.Δ. 2961/1954 οριοθετεί με στενή διατύπωση τον κύκλο των ασφαλιζόμενων, ενώ η ανακοίνωση του ΙΚΑ του Δεκεμβρίου 1954 αποσαφηνίζει στην πράξη ποιες ομάδες αποκλείονται. Η κάλυψη συγκροτείται, εξαρχής, πάνω στον τυπικό αστικό μισθωτό.

Δεύτερον, ο ΟΑΑΑ αφήνει σκόπιμα εκτός κάλυψης μεγάλες εργασιακές κατηγορίες: τους αγρότες, τους αυτοαπασχολούμενους, τους μικροεπαγγελματίες, τους εποχικούς απασχολούμενους, τους οικόσιτους μισθωτούς, καθώς και τους βοηθούς οικογενειακών επιχειρήσεων. Οι αποκλεισμοί δεν είναι παράπλευρη συνέπεια αλλά συστατικό στοιχείο του σχεδιασμού. Σε μια κοινωνία όπου η πλειονότητα του εργαζόμενου πληθυσμού εντάσσεται ακριβώς σε αυτές τις κατηγορίες, η επιλογή αυτή καθορίζει εξαρχής την εμβέλεια του συστήματος και τη σχέση του με την κοινωνική πραγματικότητα της εποχής.

Τρίτον, ο Οργανισμός στηρίζεται στην τριμερή συνεργασία κράτους, εργοδοτών και εργαζομένων, με εκπροσώπους των τριών πλευρών στο Διοικητικό Συμβούλιο. Η αρχή της τριμερούς εκπροσώπησης μεταφέρεται στον ΟΑΑΑ από τα πρότυπα που είχε εγκαθιδρύσει το ΙΚΑ ήδη από τη δεκαετία του 1930, και στη συνέχεια από τον ν. 118/1945, ο οποίος για πρώτη φορά ενσωμάτωσε τους κοινωνικούς εταίρους (ΣΕΒ και ΓΣΕΕ) στη διοίκηση του Ταμείου Ανεργίας. Η τριμερής δομή λειτουργεί συμβολικά ως γλώσσα νομιμοποίησης προς τα έξω, ενώ εσωτερικά, υπό τις συγκεκριμένες πολιτικές συνθήκες, δεν αντιστοιχεί σε πραγματική ισορροπία δυνάμεων.

Τέταρτον, ως προς το πρώτο και το τρίτο σημείο, ο ΟΑΑΑ παρουσιάζει εντυπωσιακές ομοιότητες με το ΙΚΑ. Δεν πρόκειται για σύμπτωση. Πρόκειται για δύο φορείς που επιλέγουν τον ίδιο πληθυσμό-στόχο, τον μισθωτό εξαρτημένης εργασίας, και υιοθετούν το ίδιο μοντέλο διοίκησης, την τριμερή εκπροσώπηση. Η οικογενειακή ομοιότητα ανάμεσα στους δύο Οργανισμούς δείχνει ότι υπάρχει μια συγκεκριμένη ελληνική θεσμική γραμματική κοινωνικής ασφάλισης, η οποία, παρά τις επιμέρους προσαρμογές, επαναλαμβάνεται σταθερά.

14 Για το ευρύτερο πλαίσιο της συνδικαλιστικής σχέσης με την κρατική πολιτική βλ. Γράβαρης (2007: 88).

Πέμπτον, η γραμματική αυτή δεν περιορίζεται στον ΟΑΑΑ και στο ΙΚΑ. Εκτείνεται τόσο προς τα πίσω όσο και προς τα μπροστά. Οι προγενέστεροι θεσμοί, τα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας του 1922, ο ν. 118/1945, ο ν. 1846/1951, κινούνται ήδη στην ίδια λογική της εστίασης στον μισθωτό και της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων. Οι μεταγενέστεροι θεσμοί, ο ΟΑΕΔ το 1969 και η ΔΥΠΑ το 2022, κληρονομούν το ίδιο μοντέλο, ανανεώνοντας ορολογία και διαδικασίες, χωρίς να αναθεωρούν τον πυρήνα της επιλογής. Ο ΟΑΑΑ δεν είναι, επομένως, μια μεμονωμένη παρέμβαση, αλλά κόμβος μιας ενιαίας θεσμικής αλυσίδας που ξεκινά τον μεσοπόλεμο και φτάνει μέχρι σήμερα.

Τα πέντε αυτά σημεία τοποθετούν τον ΟΑΑΑ στη σύγχρονη βιβλιογραφία για τα νοτιοευρωπαϊκά καθεστώτα κοινωνικής προστασίας: κατακερματισμένος, επιλεκτικός, εξαρτημένος από την κατάσταση απασχόλησης και το εισφοροδοτικό μοντέλο αντί της γενικής φορολογίας, με την οικογένεια να λειτουργεί ως υποκατάστατο ανεπαρκών κρατικών παροχών. Πρόκειται για ακριβή αποτύπωση του «μεσογειακού» τύπου κοινωνικού κράτους, όπως τον έχουν περιγράψει οι Ferrera (1996) και Katrougalos (1996) και όπως τον προϋποθέτει η τυπολογία των Esping-Andersen (1990).

Η καταπολέμηση της ανεργίας, από τις αρχές της δεκαετίας του 1950, επιδιώχθηκε κυρίως, αν όχι αποκλειστικά, μέσω δύο διαύλων που δεν ανήκαν καν στην αρμοδιότητα του ΟΑΑΑ: της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής προσλήψεων στον δημόσιο τομέα, που εμφάνιζε κατά τις δεκαετίες του 1950 και 1960 αυξημένες ανάγκες προσωπικού. Η ίδρυση του Οργανισμού το 1954 και η μετονομασία του σε ΟΑΕΔ το 1969 δεν φαίνεται να συνέβαλαν αποφασιστικά στη συνολική αντιμετώπιση της ανεργίας, καθώς η παρέμβασή τους περιοριζόταν στην καταπολέμηση της βραχυχρόνιας ανεργίας μέσω τακτικών επιδομάτων, χορηγούμενων υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις της προηγούμενης απασχόλησης και καταβολής εισφορών. Ο καλυπτόμενος πληθυσμός παρέμενε, αναγκαστικά, περιορισμένος.

Ο ΟΑΑΑ αξίζει να μελετηθεί τόσο για όσα έκανε όσο και για όσα απέφυγε να κάνει. Ανοιχτό ερευνητικό πεδίο παραμένει η συστηματική αποτύπωση των θέσεων των πολιτικών κομμάτων, των συνδικάτων, των επαγγελματικών οργανώσεων και των διανοουμένων γύρω από την ασφάλιση της ανεργίας κατά τις κρίσιμες περιόδους θεσμικής διαμόρφωσης, ιδίως την περίοδο 1927-1932 κατά τη συζήτηση για την ίδρυση του ΙΚΑ, ζήτημα που θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο αυτόνομης μελέτης.

Βιβλιογραφία

Bade, K. J. (2003). Migration in European history. Oxford: Blackwell.

Cavounidis, J. (2015). The Changing Face of Emigration: Harnessing the Potential of the New Greek Diaspora. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Ferrera, M. (1996). The «Southern Model» of Welfare in Social Europe. Journal of European Social Policy, 6(1), σ. 17-37.

Glytsos, N. & Katseli, L. (2005). Greek migration: The two faces of Janus. Στο K. F. Zimmermann (επιμ.), European migration: What do we know?, σ. 145-173. Oxford: Oxford University Press.

Herbert, U. (2001). A history of foreign labor in Germany, 1880-1980: Seasonal workers, forced laborers, guest workers. Ann Arbor: University of Michigan Press.

ILO (1955). Unemployment Insurance Schemes. Geneva: International Labour Office.

Katrougalos, G. (1996). The South European Welfare Model: The Greek Welfare State in Search of an Identity. Journal of European Social Policy, 6(1), σ. 39-60.

Lianos, T. & Cavounidis, J. (2012). Migrant flows from and to Greece in the twentieth century. Athens: Centre for Planning and Economic Research (KEPE).

Obinger, H. & Schmitt, C. (2020). Total War and the Emergence of Unemployment Insurance in Western Countries. Journal of European Public Policy, 27(12), σ. 1879-1901.

Petmesidou, M. (1996). Social Protection in Greece: A Brief Glimpse of a Welfare State. Social Policy & Administration, 30(4), σ. 324-347.

Αλιβιζάτος, Ν. (1983). Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση, 1922-1974. Αθήνα: Θεμέλιο.

Βαΐτσος, Κ. & Γιαννίτσης, Τ. (2011). Η μεταπολεμική οικονομική μεγέθυνση. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα, σ. 65-82. Αθήνα: Διόνικος.

Βογιατζής, Απ. (1957). Η πλήρης απασχόλησις ως κοινωνική πολιτική εν Ελλάδι. Αθήνα: Εκδόσεις Ευρωπαϊκού Οργανισμού Παραγωγικότητος.

Γράβαρης, Δ. (2007). Εργατικά συνδικάτα και κρατική πολιτική. Στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Εργασία και πολιτική: Συνδικαλισμός και οργάνωση συμφερόντων στην Ελλάδα (1974-2004), 10ο Επιστημονικό Συνέδριο. Αθήνα.

ΓΣΕΕ (1956). Ο ελληνικός συνδικαλισμός και τα προβλήματα των εργαζομένων. Αθήνα.

Δημοκρατικό Συνδικαλιστικό Κίνημα (1959). Τρομακτικές οι διαστάσεις της ανεργίας στη χώρα μας. Αθήνα.

ΙΝΕ/ΓΣΕΕ (2024). Σύντομη επισκόπηση της πολιτικής ιστορίας του ελληνικού συνδικαλιστικού κινήματος. Αθήνα: ΙΝΕ/ΓΣΕΕ.

Καθημερινή (1954). Ανακοίνωση ΙΚΑ προς εργοδότας επί Ν.Δ. 2961/1954. 1 Δεκεμβρίου 1954, σ. 4.

Καθημερινή (1955). Ανώτατον όριον αποδοχών δια την αποζημίωσιν αι 8.880 δρχ.: Οι αποχωρούντες λόγω ηλικίας. 22 Φεβρουαρίου 1955, σ. 6.

Κωνσταντινόπουλος, Χ. Γ. (1993). Θεσμοί και φορείς καταπολέμησης της ανεργίας στην Ελλάδα (1920-1992). Αθήνα.

Λιάκος, Α. (1993). Εργασία και Πολιτική στην Ελλάδα του μεσοπολέμου: Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η ανάδυση των κοινωνικών θεσμών. Αθήνα: Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος.

Μακεδονία (1969). Πώς θα λειτουργή και θα διοικήται ο Οργανισμός Εργατικού Δυναμικού. 17 Ιουνίου 1969, σσ. 4, 9.

Μαυρέας, Κ. (1998). Κοινωνική Πολιτική και ιδεολογία στην Ελλάδα του μεσοπολέμου: Επιδράσεις και εξελίξεις με αφορμή το ζήτημα των Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Θέσεις, 64, σ. 129-131.

Νικολαΐδης, Ηλ. (2023). Η Στεγαστική Πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη. Αθήνα: διαΝΕΟσις. Διαθέσιμο στο https://www.dianeosis.org/2023/04/i-stegastiki-politiki-stin-ellada/.

Σταθόπουλος, Π. Α. (2015). Κοινωνική Προστασία, Κοινωνική Πρόνοια: Πολιτικές και Προγράμματα. Αθήνα: Παπαζήση.

Σωτηρόπουλος, Δ. Π. (2021). Η υποδοχή και αποκατάσταση των προσφύγων στον Μεσοπόλεμο - 1922. Στο Θ. Γεωργακόπουλος (επιμ.), 10 μεταρρυθμίσεις που άλλαξαν την Ελλάδα. Αθήνα: διαΝΕΟσις.

Τρίμης, Γ. (1947). Η κοινωνική πολιτική της τελευταίας οκταετίας. Αθήνα.

Τρίμης, Γ. (1948). Αι διεκδικήσεις των εργαζομένων. Αθήνα.

Φωτήλας, Ν. (1937). Κοινωνική Πολιτική: Εγχειρίδιον θεωρίας και πράξεως. Αθήνα: Πυρσός.

Ψαλιδόπουλος, Μ. (2011). Η οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα: Προβλήματα, προσεγγίσεις και πολιτικές. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα, σ. 615-640. Αθήνα: Διόνικος.

Ν. 2270/1920 (ΦΕΚ Α΄ 145/1.7.1920), Περί κυρώσεως διεθνών συμβάσεων εργασίας.

Ν. 5288/1932, Περί Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας.

Ν. 5733/1932 και ν. 6298/1934, Περί Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Ν. 2000/1939, Περί εκ περιτροπής εργασίας.

Ν. 44/1944 (ΦΕΚ Α΄ 5/1944).

Ν. 118/1945 (ΦΕΚ Α΄ 54/1945), Περί ασφαλίσεως των παρά βιομηχανικαίς επιχειρήσεσι εργατών και υπαλλήλων κατά της ανεργίας.

Ν. 1846/1951, Περί κοινωνικών ασφαλίσεων.

Ν.Δ. 2961/1954 (ΦΕΚ Α΄ 197/25.8.1954), Περί συστάσεως Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας.

Ν.Δ. 2963/1954, Περί ιδρύσεως αυτονόμου Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας.

Ν.Δ. 4104/1960, Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως της νομοθεσίας περί Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Ν.Δ. 212/1969 (ΦΕΚ Α΄ 112/14.6.1969), Περί συστάσεως Οργανισμού Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού.

Ν. 4921/2022 (ΦΕΚ Α΄ 75/18.4.2022), Δουλειές Ξανά: Αναδιοργάνωση Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης.

Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος (1956, 1958, 1962, 1972). Αθήνα: Εθνικόν Τυπογραφείον.

Στατιστική της Εργασίας 1968 (1969). Αθήνα: Εθνικόν Τυπογραφείον.

Ο ρόλος του ΟΑΕΔ στην πολιτική απασχόλησης και επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελλάδα: Ιστορική αναδρομή

Μαρία Καραμεσίνη

1. Εισαγωγή

Από την ίδρυσή του, το 1969, και για πάνω από πενήντα χρόνια, ο *Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού* (ΟΑΕΔ) υπήρξε ο δημόσιος φορέας ασφάλισης κατά της ανεργίας και ο αποκλειστικός ή ο κύριος βραχίονας υλοποίησης δύο βασικών *πολιτικών αγοράς εργασίας* του Υπ. Εργασίας: της πολιτικής απασχόλησης και της πολιτικής επαγγελματικής κατάρτισης. Οι πολιτικές αυτές αποσκοπούσαν στην καταπολέμηση της ανεργίας και στην εξασφάλιση κατάλληλα καταρτισμένου εργατικού δυναμικού για τις επιχειρήσεις, ως προϋποθέσεις για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την πλήρη απασχόληση. Για την υλοποίησή τους, ο ΟΑΕΔ ανέπτυξε υπηρεσίες σύζευξης προσφοράς και ζήτησης εργασίας και τοποθέτησης των ανέργων σε κενές θέσεις εργασίας, προγράμματα απασχόλησης καθώς και δομές και προγράμματα τεχνικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης-κατάρτισης για νέους, άνεργους και εργαζόμενους.

Παράλληλα, πέραν της καταβολής στους ανέργους των επιδομάτων ανεργίας, ο ΟΑΕΔ παρείχε σημαντικά κοινωνικά επιδόματα στους μισθωτούς, τα οποία είτε είχαν θεσμοθετηθεί από τη δεκαετία του 1950 (επιδόματα στράτευσης/εφεδρικά και οικογενειακά επιδόματα) είτε προστέθηκαν από τη δεκαετία του 1970 και ύστερα (συμπληρωματικές παροχές μητρότητας).

Το 2013, ο ΟΑΕΔ απέκτησε την αρμοδιότητα υλοποίησης ενός ευρέως φάσματος μέτρων κοινωνικής πολιτικής υπέρ των μισθωτών, με την απορρόφηση του *Οργανισμού Εργατικής Εστίας* (ΟΕΕ) και του *Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας* (ΟΕΚ), φορείς που είχαν ιδρυθεί και λειτουργούσαν από το 1931 και το 1954 αντίστοιχα, και καταργήθηκαν το 2012. Μετά την απορρόφησή τους, το 2013, ο ΟΑΕΔ ανέλαβε να υλοποιεί κάθε χρόνο προγράμματα κοινωνικού τουρισμού και παιδικών κατασκηνώσεων, να παρέχει δωρεάν εισιτήρια θεάτρου και κουπόνια αγοράς βιβλίων, να λειτουργεί πρότυπους βρεφονηπιακούς σταθμούς, να ολοκληρώσει την κατασκευή οικισμών κοινωνικών κατοικιών, που βρίσκονταν σε εκκρεμότητα, να ρυθμίσει τις οφειλές δανειοληπτών και να εφαρμόσει νέα προγράμματα επιδότησης του επιτοκίου στεγαστικών δανείων μέσω τραπεζών. Οι αρμοδιότητες που προστέθηκαν από την απορρόφηση των ΟΕΕ και ΟΕΚ επιβάρυναν υπέρμετρα τον Οργανισμό. Όμως αυτός προσαρμόστηκε γρήγορα και ανταπεξέρχεται μέχρι σήμερα επιτυχώς στα πρόσθετα καθήκοντα που ανέλαβε.

Αν και, ιστορικά, ο ρόλος του ΟΑΕΔ στην υλοποίηση μέτρων κοινωνικής πολιτικής για τους εργαζόμενους δεν ήταν αμελητέος, ενώ από το 2013 έχει γίνει κομβικός, στο παρόν άρθρο δεν θα ασχοληθούμε με τα μέτρα οικογενειακής, στεγαστικής και πολιτιστικής πολιτικής για τους εργαζόμενους, που υλοποίησε ο Οργανισμός σε διάφορες ιστορικές φάσεις, αλλά μόνο με τις θεσμικές και οργανωτικές αλλαγές που σχετίζονται με το σύστημα ασφάλισης κατά της ανεργίας, την πολιτική απασχόλησης και την πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης του εργατικού δυναμικού. Σημειωτέον, ότι ο ΟΑΕΔ δεν υπήρξε μόνο φορέας υλοποίησης της πολιτικής του Υπουργείου Εργασίας, αλλά είχε αρμοδιότητες σχεδιασμού και εισήγησης μέτρων και προγραμμάτων προς το Υπουργείο.

Ο ΟΑΕΔ δεν ήταν ο πρώτος δημόσιος φορέας καταβολής επιδομάτων ανεργίας και υλοποίησης των πολιτικών απασχόλησης και επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελλάδα. Αποτέλεσε μετονομασία και μετεξέλιξη του *Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας* (ΟΑΑΑ), που είχε ιδρυθεί και λειτουργούσε από το 1954,

ενώ, το 2022, έδωσε τη θέση του στη *Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης* (ΔΥΠΑ), που αποτελεί μετονομασία και μετεξέλιξή του. Κατά κανόνα, θεσμικές αλλαγές τέτοιας σημασίας συνοδεύονται από αναθεώρηση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων του υπό μετεξέλιξη φορέα εντός του/των πεδίου/ων πολιτικής όπου αυτός δραστηριοποιείται. Το ίδιο συμβαίνει και με τις σημαντικές οργανωτικές αλλαγές που δρομολογούνται στο εσωτερικό δημοσίων φορέων και καλούνται να υπηρετήσουν μεταβολές στις κατευθύνσεις πολιτικής και στις αρμοδιότητες που τους ανατίθενται. Η σημαντικότερη τέτοια αλλαγή στον ΟΑΕΔ έλαβε χώρα με το Πρόγραμμα επαναπροσδιορισμού του επιχειρησιακού του μοντέλου, που σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε την περίοδο 2012-2018.

Το παρόν άρθρο πραγματοποιεί μια ιστορική αναδρομή στις μεγάλες θεσμικές και οργανωτικές αλλαγές που σημειώθηκαν στον ΟΑΕΔ κατά τη διάρκεια των πενήντα ετών «ζωής» του, συνδέοντάς τις με τις αλλαγές στόχων και προτεραιοτήτων στις πολιτικές αντιμετώπισης της ανεργίας και ανάπτυξης των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού στη χώρα μας στις διαφορετικές ιστορικές φάσεις. Το άρθρο εισαγωγικά περιγράφει την ίδρυση του ΟΑΕΔ, ως αποτέλεσμα μιας διαδικασίας θεσμικού πειραματισμού στο μεσοπόλεμο και τα μεταπολεμικά χρόνια γύρω από την γένεση και την ανάπτυξη του συστήματος ασφάλισης κατά της ανεργίας, των πολιτικών αγοράς εργασίας και των φορέων υλοποίησής τους, και καταλήγει θέτοντας το ερώτημα εάν η μετονομασία του ΟΑΕΔ και η μετεξέλιξή του σε ΔΥΠΑ συνιστά μια θεσμική τομή ανάλογη με εκείνη που υπήρξε η ίδρυσή του.

Η δομή του άρθρου έχει ως εξής. Στην επόμενη (δεύτερη) ενότητα εξετάζουμε τη γένεση των πρώτων θεσμών και φορέων αντιμετώπισης της ανεργίας και οργάνωσης της αγοράς εργασίας τη μεταπολεμική περίοδο, σε συνάρτηση με την επίδραση των διεθνών οργανισμών και τις εθνικές προτεραιότητες πολιτικής της περιόδου. Η τρίτη ενότητα ξεκινάει με την ίδρυση του ΟΑΕΔ και τη θεσμική καινοτομία που αυτός αντιπροσώπευε την εποχή εκείνη. Στη συνέχεια εξετάζει τις θεσμικές και οργανωτικές αλλαγές και τη δραστηριότητα του Οργανισμού κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του 1970 και 1980, σε συνάρτηση με τις αυξανόμενες ανάγκες της οικονομίας σε ειδικευμένο εργατικό δυναμικό, την άνοδο της ανεργίας και τη διαθεσιμότητα χρηματοδοτικών πόρων μετά την είσοδο της Ελλάδας στην ΕΟΚ. Η τέταρτη ενότητα μελετά την επίδραση που άσκησε στην ελληνική πολιτική απασχόλησης, τη λειτουργία και το ρόλο του ΟΑΕΔ η επιτάχυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης και η διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση τις δεκαετίες του 1990 και 2000. Η πέμπτη ενότητα είναι αφιερωμένη στην περίοδο της οικονομικής κρίσης του 2008 και των Μνημονίων, που υπέβαλαν σε τεράστια δοκιμασία τον ΟΑΕΔ λόγω της εκρηκτικής ανόδου της ανεργίας και οδήγησαν στην υιοθέτηση ενός προγράμματος μεγάλων οργανωτικών και διοικητικών αλλαγών του Οργανισμού, που τέθηκε υπό την εποπτεία της τρόικα. Στην έκτη ενότητα εξετάζουμε κριτικά τη μετονομασία του ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ και τον κεντρικό ρόλο που ανέλαβε ο Οργανισμός στην διαχείριση του συστήματος κατάρτισης, ενώ στον επίλογο συζητούμε για το ρόλο και την προοπτική της ΔΥΠΑ στο πεδίο των πολιτικών απασχόλησης και επαγγελματικής κατάρτισης, όπου πλέον δραστηριοποιούνται πολλοί δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς διαχείρισης και υλοποίησης προγραμμάτων και παροχής υπηρεσιών.

2. Η γένεση των θεσμών και φορέων αντιμετώπισης της ανεργίας και οργάνωσης της αγοράς εργασίας: μεσοπόλεμος και μεταπολεμικά χρόνια

Η γένεση και διαμόρφωση των θεσμών και φορέων αντιμετώπισης της ανεργίας στην Ελλάδα είναι άμεσα συνδεδεμένη με τη δραστηριότητα της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ), που ιδρύθηκε στο μεσοπόλεμο στο πλαίσιο της Κοινωνίας των Εθνών, καθώς και με την μεγάλη άνοδο της ανεργίας στα αστικά κέντρα της χώρας, που σημειώθηκε με την μαζική εισροή των προσφύγων της μικρασιατικής καταστροφής και, στη συνέχεια, με τη διεθνή οικονομική κρίση των αρχών της δεκαετίας του 1930 (Κωνσταντινόπουλος 1993, Λιάκος, 1993). Ωστόσο, η δημιουργία και λειτουργία ενός ολοκληρωμένου πλέγματος θεσμών οργάνωσης της αγοράς

εργασίας και αντιμετώπισης της ανεργίας θα λάβει χώρα μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, τις δύο δεκαετίες μετά τη λήξη του εμφυλίου πολέμου. Βέβαια, ως γνωστό, τις δεκαετίες του 1950 και 1960, τα προβλήματα της ανεργίας στα αστικά κέντρα και της υποαπασχόλησης στην ύπαιθρο αντιμετωπίστηκαν μέσω της μεταναστευτικής πολιτικής και όχι της πολιτικής απασχόλησης.

Η ίδρυση των πρώτων Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας στον μεσοπόλεμο

Το 1919, στην ιδρυτική της παγκόσμια συνδιάσκεψη στην Ουάσινγκτον, η ΔΟΕ ψήφισε την Διεθνή Σύμβαση Εργασίας (ΔΣΕ) για την Ανεργία (1919, αριθ. 2), που κυρώθηκε από την Ελλάδα το 1920, με νόμο της τότε κυβέρνησης Βενιζέλου. Η Σύμβαση υποστήριζε την εγκαθίδρυση «ενός συστήματος δημόσιων φορέων απασχόλησης δωρεάν παροχής υπηρεσιών, υπό τον έλεγχο μιας κεντρικής αρχής», με συμβουλευτικές επιτροπές από εκπροσώπους εργοδοτών και εργαζομένων. Με βάση την αρχή ότι η εργασία δεν είναι εμπόρευμα και ότι τα ιδιωτικά γραφεία εύρεσης εργασίας ήταν δυνητικά εκμεταλλευτικά, η πλειονότητα των κρατών μελών της ΔΟΕ τάχθηκε υπέρ της παραχώρησης μονοπωλίου στους δημόσιους φορείς απασχόλησης και της απαγόρευσης της ίδρυσης ιδιωτικών γραφείων εύρεσης εργασίας (Σύσταση για την Ανεργία, 1919, αριθ. 1). Έτσι, η ΔΣΕ για τα Γραφεία Απασχόλησης με χρέωση (αριθ. 34), που ψηφίστηκε το 1933, προέβλεπε την κατάργηση εντός τριών ετών όλων των ιδιωτικών γραφείων εύρεσης εργασίας με χρέωση, με την επιφύλαξη ορισμένων εξαιρέσεων (Thuy et al. 2001). Ήδη από το 1931, η Ελλάδα είχε απαγορεύσει με νόμο τη λειτουργία των κερδοσκοπικών γραφείων, επιτρέποντας μόνο αυτή των μη κερδοσκοπικών (OECD 1998).

Η ίδρυση των πρώτων δημόσιων Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας στην Ελλάδα έγινε με βασιλικό διάταγμα τον Σεπτέμβριο του 1922, την πολιτικά ταραγμένη περίοδο που ακολούθησε την Μικρασιατική Καταστροφή[1]. Όμως, η ασταθής πολιτική κατάσταση, σε συνδυασμό με την ανεπάρκεια οικονομικών πόρων, στις έκτακτες συνθήκες που δημιούργησε η μαζική έλευση των προσφύγων, περιόρισαν την προσπάθεια οργάνωσης και λειτουργίας των Γραφείων (Κωνσταντινόπουλος 1993). Έτσι, ακόμα και αυτά που λειτούργησαν στις μεγαλύτερες πόλεις της χώρας είχαν πενιχρή αποτελεσματικότητα ως προς την τοποθέτηση ανέργων σε θέσεις εργασίας. Συνεπώς, όλο σχεδόν το εργατικό δυναμικό, εξαρτιόταν από συγγενείς, συντοπίτες και το πελατειακό σύστημα για να εξασφαλίσει πληροφόρηση και πρόσβαση στην απασχόληση (Λιάκος 1993).

Ο θεσμός των Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας έπρεπε να περιμένει την αύξηση της ανεργίας λόγω της διεθνούς οικονομικής κρίσης των αρχών της δεκαετίας του 1930 και την ψήφιση, το 1931, του νόμου 5288 για να γνωρίσει μια νέα ώθηση. Αυτή υπήρξε αρχικά πολύ ασθενική, αλλά ενισχύθηκε από το 1937 και ύστερα, με αποτέλεσμα να επεκταθεί ο αριθμός των Γραφείων. Αμέσως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, οι νόμοι 44/1944 και 118/1945, που καθιέρωσαν την καθολική ασφάλιση κατά της ανεργίας, συνέδεσαν το νεοϊδρυθέν Ταμείο Ανεργίας με τα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας. Σύμφωνα με την ανωτέρω νομοθεσία, το Ταμείο όφειλε να αποστέλλει καθημερινά στα Γραφεία τον κατάλογο των μισθωτών που δηλώνονταν ως άνεργοι και μόνο εάν αυτά δεν μπορούσαν να τους τοποθετήσουν σε θέσεις εργασίας να προβαίνει στην επιδότησή τους (Κωνσταντινόπουλος 1993).

Από τα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας στον ΟΑΕΔ: οι μεταπολεμικές δεκαετίες

Στο τέλος του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, οι κυβερνήσεις δεσμεύτηκαν για την επίτευξη της πλήρους απασχόλησης. Στο πλαίσιο αυτό, η ΔΟΕ καθόρισε το 1948 νέα πρότυπα για τους δημόσιους φορείς απασχόλησης με τη ΔΣΕ για τις Υπηρεσίες Απασχόλησης (1948, αριθ. 88) και τη συνοδευτική της Σύσταση (αριθ. 83). Σύμφωνα με τα νέα πρότυπα, οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης έπρεπε να συμβάλλουν στην καλύτερη δυνατή οργάνωση της αγοράς εργασίας για την επίτευξη της πλήρους απασχόλησης και στην ανάπτυξη και

1 Πρόκειται για το Β.Δ. της 22/23.9.1922, επί κυβέρνησης Σωτηρίου Κροκιδά, που διορίστηκε από την Επαναστατική Επιτροπή του Κινήματος της 11ης Σεπτεμβρίου 1922.

χρήση των ανθρώπινων πόρων. Η ΔΣΕ αριθ. 88 πρότεινε τη δημιουργία ενός δικτύου τοπικών γραφείων σε βολικές τοποθεσίες για εργαζόμενους και εργοδότες που να παρέχουν υπηρεσίες τοποθέτησης και πληροφορίες για την αγορά εργασίας και να διευκολύνουν την επαγγελματική και γεωγραφική κινητικότητα των ανέργων. Ταυτόχρονα, το 1949, η ΔΟΕ άμβλυνε τη στάση της σχετικά με τα ιδιωτικά γραφεία εύρεσης εργασίας μέσω της αναθεωρημένης ΔΣΕ για τα Γραφεία Απασχόλησης με χρέωση (αριθ. 96). Αυτό έδωσε στα κράτη μέλη που θα την κύρωναν την επιλογή μεταξύ της κατάργησης και της ρύθμισης των ιδιωτικών γραφείων εύρεσης εργασίας. Η Ελλάδα διατήρησε τη νομοθεσία του 1931 μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 2000.

Οι ανωτέρω διεθνείς εξελίξεις θα οδηγούσαν κατά τη δεκαετία του 1950 στη δημιουργία νέων θεσμών οργάνωσης της ελληνικής αγοράς εργασίας, μέσα από μια διαδικασία «θεσμικού πειραματισμού». Όμως, η συνειδητοποίηση της ανάγκης για την ίδρυση ενός δημόσιου φορέα εφαρμογής του συνόλου της εθνικής πολιτικής απασχόλησης και ανάπτυξης του εργατικού δυναμικού, του ΟΑΕΔ, θα έπαιρνε δύο δεκαετίες. Εν τω μεταξύ, η άνοδος της ανεργίας στα αστικά κέντρα και της υποαπασχόλησης και της ανέχειας στην ύπαιθρο, συνέπεια των καταστροφών του Εμφυλίου Πολέμου τα έτη 1946-1949, της βιομηχανικής κρίσης του τέλους της δεκαετίας του 1950 και της εκμηχάνισης της γεωργίας κατά τη δεκαετία του 1960, δεν αντιμετωπίστηκε με τους νέους υπολειτουργούντες θεσμούς της αγοράς εργασίας και την πολιτική απασχόλησης ή την μακροοικονομική πολιτική, αλλά με τη μετανάστευση άνω του ενός εκατομμυρίου Ελλήνων στο εξωτερικό.

Το σημαντικότερο νομοθέτημα της δεκαετίας του 1950 ήταν το Ν.Δ. 1653 του 1953 «Περί οργανώσεως και ελέγχου αγοράς εργασίας», το οποίο, μεταξύ άλλων, διεύρυνε τις αρμοδιότητες των Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας. Επιπλέον της τοποθέτησης των ανέργων σε εργασία, τα Γραφεία ανέλαβαν τον επαγγελματικό προσανατολισμό και την επαγγελματική εκπαίδευση και μετεκπαίδευση των αναζητούντων εργασία. Το νομοθετικό διάταγμα επίσης προέβλεψε την ίδρυση κέντρων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κέντρων έρευνας ψυχοτεχνικών στα μεγαλύτερα Γραφεία (Κωνσταντινόπουλος, 1993, σελ. 41).

Δεύτερη σημαντική θεσμική καινοτομία ήταν η ίδρυση, το 1954, του *Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας* (ΟΑΑΑ), ως οργάνου εφαρμογής της πολιτικής απασχόλησης του Υπουργείου Εργασίας, με βάση τις υποδείξεις τη ΔΣΕ αριθ. 88.[2] Το Ν.Δ. 2651/1954 που ίδρυσε τον ΟΑΑΑ, θεσμοθέτησε επίσης ένα νέο σύστημα επιδομάτων ανεργίας αυστηρότερο από το προηγούμενο, το οποίο θα διαχειριζόταν ο ΟΑΑΑ και επρόκειτο να ισχύει για τριάντα χρόνια. Για τη χρηματοδότησή του, το Ταμείο Ανεργίας μεταφέρθηκε στον Οργανισμό από το ΙΚΑ.

Τα αντικείμενα αρμοδιότητάς του ΟΑΑΑ, με βάση τον ιδρυτικό του νόμο ήταν: α) η εξεύρεση εργασίας σε όσους αναζητούσαν απασχόληση, β) η επαγγελματική εκπαίδευση των εργαζομένων, γ) ο επαγγελματικός προσανατολισμός των εργαζομένων, δ) η ανάπτυξη του θεσμού της μαθητείας, ε) η ασφάλιση κατά του κινδύνου της ανεργίας, και στ) η καταβολή των επιδομάτων στράτευσης, τα οποία είχαν θεσπιστεί το 1952. Όμως, σε λιγότερο από ένα χρόνο από την ίδρυση του ΟΑΑΑ, οι αρμοδιότητες α) έως δ) αφαιρέθηκαν με νόμο από τον Οργανισμό και επέστρεψαν στο Υπουργείο Εργασίας. Έτσι, ο ΟΑΑΑ περιορίστηκε στην καταβολή των παροχών σε χρήμα δηλ. των επιδομάτων ανεργίας και στράτευσης και, από το 1958, και των οικογενειακών επιδομάτων. Από την πλευρά του, το Υπ. Εργασίας επρόκειτο να δώσει έμφαση τις δεκαετίες του 1950 και 1960 στην ανάπτυξη της τεχνικής-επαγγελματικής εκπαίδευσης μέσα από την ίδρυση *Σχολών Μαθητείας* για νέους 14-20 ετών[3] και *Κέντρων Επαγγελματικής Μορφώσεως Εργαζομένων,* στα οποία παραπέμπονταν οι άνεργοι από τα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας. Επίσης, το 1954, ίδρυσε *Σχολή Επαγγελματικού Προσανατολισμού*, από την οποία βγήκαν οι πρώτοι σύμβουλοι στην Ελλάδα (Κωνσταντινόπουλος, 1993, σελ. 43).

Ωστόσο, παρά τις ανωτέρω θεσμικές καινοτομίες, η διαδικασία οργάνωσης των νέων θεσμών και η επέ-

2 Η ΔΣΕ 88 κυρώθηκε από την Ελλάδα το 1955.

3 Ο θεσμός της μαθητείας θεσπίστηκε για πρώτη φορά με τον Α.Ν. 1542/1950, του οποίου η υλοποίηση συγκεκριμενοποιήθηκε με το Β.Δ. 3/6-6-1952. Μέχρι το 1965-1966 είχαν ιδρυθεί 51 Σχολές Μαθητείας που υπάγονταν στο Υπ. Εργασίας (Κωνσταντινόπουλος, 1993).

κταση των δομών ήταν εξαιρετικά βραδείες και ο αριθμός των ωφελούμενών περιορισμένος.

Έτσι, το 1969, δεκαπέντε χρόνια μετά την ίδρυσή του, ο ΟΑΑΑ μετονομάστηκε σε *Οργανισμό Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού* (ΟΑΕΔ), ανακτώντας ταυτόχρονα τις αρμοδιότητες που του είχε αποσπάσει το Υπ. Εργασίας. Συγκεκριμένα, μεταφέρθηκαν στον ΟΑΕΔ όλες οι εκπαιδευτικές δομές του Υπ. Εργασίας, ενώ με βάση το οργανόγραμμα, οι Τοπικές Υπηρεσίες του συγκέντρωσαν κάτω από την ίδια στέγη ένα Γραφείο Ασφάλισης και ένα Γραφείο Απασχόλησης. Όπως και ο ΟΑΑΑ, έτσι και ο ΟΑΕΔ θα είχε τριμερή εκπροσώπηση στο Διοικητικό του Συμβούλιο (ΔΣ) (κράτος, μισθωτοί, εργοδότες), με πλειοψηφία των εκπροσώπων του κράτους.

3. Ο ΟΑΕΔ ως μοναδικός φορέας υλοποίησης των πολιτικών απασχόλησης και επαγγελματικής κατάρτισης: οι δεκαετίες του 1970 και 1980

Ο ΟΑΕΔ αποτελεί τον πρώτο δημόσιο φορέα απασχόλησης της χώρας. Η ίδρυσή του αποτελεί σταθμό στη θεσμική οργάνωση της ελληνικής αγοράς εργασίας, διότι για πρώτη φορά συγκεντρώνεται στον ίδιο οργανισμό η υλοποίηση των πολιτικών αντιμετώπισης της ανεργίας (επιδόματα ανεργίας, πολιτική απασχόλησης) και τεχνικής-επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης του εργατικού δυναμικού.

Ο ΟΑΕΔ συγκροτήθηκε ως οργανισμός τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1970, όταν η ελληνική αγορά εργασίας βρισκόταν σε κατάσταση πλήρους απασχόλησης, ως αποτέλεσμα της εξωτερικής μετανάστευσης των προηγούμενων δεκαετιών, και παρουσίαζε μεγάλες ελλείψεις σε ειδικευμένους εργάτες, που χρειάζονταν για να καλύψουν τις ανάγκες της ταχέως αναπτυσσόμενης βιομηχανίας. Γι' αυτό και ο Οργανισμός συνέχισε την πολιτική του Υπ. Εργασίας των προηγούμενων δεκαετιών ως προς την έμφαση στην τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση του εργατικού δυναμικού. Τη δεκαετία του 1970, και κυρίως τη δεκαετία του 1980 με ευρωπαϊκούς πόρους, κατασκευάστηκαν και εξοπλίστηκαν από τον ΟΑΕΔ νέα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης Ενηλίκων (ΚΕΚΑΤΕ), που μετονομάστηκαν το 1984 σε Κέντρα Επαγγελματικής Τεχνικής Εκπαίδευσης-Κατάρτισης (ΚΕΤΕΚ). Τα ΚΕΚΑΤΕ και τα ΚΕΤΕΚ περιλάμβαναν τις Σχολές Μαθητείας και τα Κέντρα Ταχύρρυθμης Εκπαίδευσης Ενηλίκων και κάλυπταν όλη τη χώρα.

Οι Σχολές Μαθητείας του ΟΑΕΔ αποτελούσαν δομές τεχνικής-επαγγελματικής εκπαίδευσης για νέους 14 έως 20 ετών με απολυτήριο της Β' τάξης γυμνασίου τουλάχιστον, και παρείχαν δίπλωμα τεχνίτη ισότιμο των κατώτερων τεχνικών σχολών. Μετά την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1976, που θεσμοθέτησε την εννιάχρονη υποχρεωτική εκπαίδευση και τα τεχνικά-επαγγελματικά λύκεια, οι Σχολές Μαθητείας του ΟΑΕΔ έγιναν τριετούς φοίτησης, για αποφοίτους τριτάξιου ή τρίτης τάξης εξατάξιου γυμνασίου (1977), και κατόπιν (1983, 1985) ισότιμες με τις Τεχνικές Επαγγελματικές Σχολές της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, με αναλυτικά προγράμματα που περιλάμβαναν και γενικά μαθήματα, πλην των τεχνολογικών και εργαστηριακών, παράλληλα με πρακτική άσκηση σε επιχείρηση (δυικό σύστημα).

Όσον αφορά τη συνεχιζόμενη τεχνική-επαγγελματική κατάρτιση, μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1980, ο ΟΑΕΔ αποτελούσε τον μοναδικό πάροχο σε τεχνικά επαγγέλματα στις μεγάλες βιομηχανικές μονάδες της χώρας (Καραμεσίνη, 2017). Την κατάρτιση παρείχαν είτε δικές του δομές είτε δομές των επιχειρήσεων είτε σε συνδυασμό. Μετά την είσοδο της Ελλάδας στην ΕΟΚ το 1981, η διαθεσιμότητα πόρων για επαγγελματική κατάρτιση εκτός και εντός των επιχειρήσεων από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία, ειδικότερα το ΕΚΤ, διεύρυνε τον ρόλο του ΟΑΕΔ ως παρόχου κατάρτισης, και αυτόν άλλων δημόσιων φορέων, όπως το ΕΛΚΕΠΑ, το Κέντρο Γεωργικής Εκπαίδευσης και η Γενική Γραμματεία Λαϊκής Επιμόρφωσης (Ιωαννίδης, 2017). Την περίοδο 1983-2001, τα Κέντρα Ταχύρρυθμης Επαγγελματικής Κατάρτισης Ενηλίκων του ΟΑΕΔ υλοποίησαν, εκτός από τα κλασικά προγράμματα ταχύρρυθμης ενδο-επιχειρησιακής κατάρτισης, και μεγάλης εμβέλειας ποιοτικά προγράμματα κατάρτισης εννεάμηνης διάρκειας, με πιστοποίηση της ειδίκευσης που αποκτούσαν οι συμμετέχοντες.

Εκτός από τον κομβικό ρόλο που έπαιξε ο ΟΑΕΔ στην επέκταση και ενίσχυση του συστήματος τεχνικής-

επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης του εργατικού δυναμικού της χώρας τις δεκαετίες του 1970 και 1980, η μεγάλη θεσμική αλλαγή που έλαβε χώρα στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980, την οποία επρόκειτο να υλοποιήσει εξ ολοκλήρου ο Οργανισμός, ήταν η βελτίωση του συστήματος εισοδηματικής στήριξης των ανέργων και η ανάπτυξη ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ως απάντηση στην επανεμφάνιση του προβλήματος της ανεργίας.

Η διεθνής οικονομική κρίση του 1973 έπληξε την ελληνική οικονομία με σχετική καθυστέρηση, και συνέπεσε με την ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ το 1981. Το κύμα αποβιομηχάνισης, που σημειώθηκε το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1980, και η μαζική είσοδος των γυναικών στην αγορά εργασίας οδήγησαν στην άνοδο της ανεργίας από το 4% στο 8,1% μεταξύ 1981 και 1984, η οποία έπληξε περισσότερο τις γυναίκες και τους νέους. Το 1984, το ανδρικό ποσοστό ανέρχονταν στο 6%, το γυναικείο στο 12,1% και αυτό των νέων 14-29 ετών στο 18,9%.

Το 1985, ψηφίστηκε ο νόμος 1545, με τον τίτλο «Εθνικό Σύστημα Προστασίας από την Ανεργία», που επέφερε σημαντικές αλλαγές στο σύστημα ασφάλισης κατά της ανεργίας, που είχε καθιερωθεί το 1954 μαζί με την ίδρυση του ΟΑΑΑ. Το παλαιό σύστημα αφενός έθετε προϋποθέσεις που απέκλειαν πολύ μεγάλες κατηγορίες ανέργων από την επιδότηση, αφετέρου επέτρεπε στον Υπ. Εργασίας να παρέχει κατ' εξαίρεση βοηθήματα σε ανέργους που δεν δικαιούνταν επιδότησης, κατόπιν εισήγησης του ΔΣ του ΟΑΕΔ, αφήνοντας ανοιχτή την πόρτα για πελατειακές εξυπηρετήσεις. Σημειωτέον, ότι την πενταετία 1980-1984, το 42% των δαπανών για επιδόματα πήγαινε σε κατ' εξαίρεση βοηθήματα (OECD 1998, σελ. 155)

Ο Ν.1545 περιόρισε τα κατ' εξαίρεση βοηθήματα και διευκόλυνε την πρόσβαση περισσότερων ανέργων στο επίδομα. Ο νόμος αυτός ελαστικοποίησε τις γενικές προϋποθέσεις τακτικής επιδότησης,[4] όρισε ευνοϊκότερες προϋποθέσεις για τους οικοδόμους, τους εργαζόμενους σε τουριστικά και άλλα εποχικά επαγγέλματα, τους αλιεργάτες και τους σμυριδωρύκτες, και θέσπισε ειδικό επίδομα για 5 μήνες για τους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας ηλικίας 20-29 ετών, μετά από 6-12 μήνες ανεργίας. Ωστόσο, ο Ν. 1545 δεν άλλαξε τον τρόπο υπολογισμού του ύψους του τακτικού επιδόματος ανεργίας[5] ούτε αύξησε τη μέγιστη διάρκεια καταβολής του (5 μήνες), παρά μόνο για τους άνω των 49 ετών ασφαλισμένους (8 μήνες), ενώ έδωσε τη δυνατότητα σε όσους είναι άνεργοι μετά τη λήξη της τακτικής επιδότησης να λάβουν ένα ειδικό επίδομα επί τρεις μήνες, κατόπιν απόφασης του ΔΣ του ΟΑΕΔ. Αύξηση της μέγιστης διάρκειας καταβολής του επιδόματος ανεργίας θα γινόταν βαθμιαία με επόμενους νόμους, φθάνοντας στους 12 μήνες το 1990 για όλους τους ανέργους ανεξαρτήτως ηλικίας[6]. Τέλος, με τον Ν. 1545, η χρηματοδότηση του συστήματος ασφάλισης κατά της ανεργίας κατέστη από διμερής (εργοδοτικές και εργατικές εισφορές) τριμερής, με την υποχρέωση του κράτους για ετήσια κρατική ενίσχυση του ΟΑΕΔ για επιδότηση των ανέργων.

Τη μεταρρύθμιση του συστήματος ασφάλισης κατά της ανεργίας, που ξεκίνησε ο Ν. 1545, ήρθε να συμπληρώσει στα τέλη της δεκαετίας του 1980, ο Ν. 1836/1989, με τη θεσμοθέτηση του «ειδικού εποχικού βοηθήματος» για επαγγελματικές κατηγορίες των οποίων οι ασφαλισμένοι δυσκολεύονταν να συγκεντρώσουν τις προϋποθέσεις τακτικής επιδότησης[7] και καθιέρωσε τα επιδόματα επίσχεσης εργασίας και διαθεσιμότητας (Κικίλιας & Χλέτσος, 2002).

Ως αποτέλεσμα των παραπάνω θεσμικών αλλαγών, το ποσοστό των κατ' εξαίρεση βοηθημάτων στο σύ-

4 Η προϋπόθεση για τους άνεργους που έχουν επιδοτηθεί στο παρελθόν μειώθηκε από 7,2 στους 5 μήνες ασφάλισης, που αντιστοιχούν σε 9,2 και 7 μήνες απασχόλησης. Για όσους επιδοτούνται για πρώτη φορά η προϋπόθεση των 80 τουλάχιστον ενσήμων για κάθε ένα από τα τρία έτη που προηγούνται της απόλυσης, μειώθηκε στα δύο έτη.

5 40% του ημερομισθίου και 50% του μισθού της ασφαλιστικής κλάσης υπαγωγής του εργαζόμενου που απολύθηκε και όχι κατώτερο των δύο τρίτων του κατώτατου ημερομισθίου/μισθού.

6 Με τον νόμο 1892.

7 Οικοδόμοι, λατόμοι, ασβεστοποιοί, κεραμοποιοί, πλινθοποιοί, αγγειοπλάστες, σμυριδεργάτες, δασεργάτες, ρητινοσυλλέκτες, καπνεργάτες, υποδηματεργάτες, μισθωτοί ναυπηγοεπισκευαστικής ζώνης, μουσικοί-μέλη των οικείων επαγγελματικών σωματείων, ηθοποιοί, τεχνικοί κινηματογράφου και τηλεόρασης, ταμίες και ελεγκτές κινηματογράφου και θεάτρου, μισθωτοί τουριστικού και επισιτιστικού κλάδου κ.ά.

νολο των δαπανών για επιδόματα έπεσε στο 23% την πενταετία 1985-1989 (OECD 1998), ενώ η μέση διάρκεια επιδότησης ανέβηκε από τους 3 μήνες το 1985 στους 6 μήνες το 1991 (Καραγιάννη, 2002). Ωστόσο, η βελτίωση στο βαθμό κάλυψης των ανέργων από επιδόματα δεν ήταν θεαματική, ενώ το κλείσιμο της ψαλίδας μεταξύ ανώτατου και κατώτατου επιδόματος μεταξύ 1984 και 1989 προκάλεσε τη μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης του μισθού από το επίδομα ανεργίας για μεγάλο αριθμό ανέργων (Καραμεσίνη, 2011). Συμπερασματικά, παρά τις σημαντικές θεσμικές αλλαγές στο σύστημα κοινωνικής προστασίας από την ανεργία κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980, αυτό παρέμεινε «υπολειμματικό», στο πλαίσιο του οικογενειοκεντρικού καθεστώτος διαχείρισης της ανεργίας στην Ελλάδα, που αναθέτει τη στήριξη των ανέργων κατά κύριο λόγο στην οικογένεια (Papadopoulos, 2006, Karamessini, 2010)

Εξίσου σημαντικές ήταν οι θεσμικές αλλαγές της δεκαετίας του 1980 και στο πεδίο της ενεργητικής πολιτικής αγοράς εργασίας, με τα νέα προγράμματα απασχόλησης που άρχισε να υλοποιεί ο ΟΑΕΔ από το 1982 και ύστερα. Τα πιο μεγάλα από αυτά αφορούσαν την επιχορήγηση εργοδοτών για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και την επιχορήγηση νέων ελεύθερων επαγγελματιών και είχαν ως κύριες ομάδες-στόχους τους νέους και τις γυναίκες. Στοχευμένα στους νέους ήταν και τα νέα προγράμματα επιχορήγησης εργοδοτών για πρακτική άσκηση σπουδαστών ΤΕΙ και για την πρόσληψη πτυχιούχων ΑΕΙ και ΤΕΙ από βιοτεχνικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις στις παραμεθόριες περιοχές. Για την απασχόληση ατόμων με ειδικές ανάγκες αναπτύχθηκαν ειδικά προγράμματα επιχορήγησης εργοδοτών. Για πρώτη φορά επίσης θεσπίστηκαν προγράμματα επιχορήγησης της διατήρησης θέσεων εργασίας και προσωπικού σε εποχικές ξενοδοχειακές επιχειρήσεις κατά τη χειμερινή περίοδο. Τη δεκαετία του 1980 αναβίωσαν και εκσυγχρονίστηκαν προγράμματα απασχόλησης που είχαν εφαρμοστεί τις προηγούμενες δεκαετίες, όπως τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας και γεωγραφικής μετακίνησης ή μετεγκατάστασης εργατικού δυναμικού. Εν κατακλείδι, με τις θεσμικές αλλαγές της δεκαετίας του 1980, ο ΟΑΕΔ απέκτησε όλο το οπλοστάσιο της ενεργητικής πολιτικής αγοράς εργασίας. Η αξιολόγηση της εφαρμογής της αποτελεί ξεχωριστό κεφάλαιο που δεν θα μας απασχολήσει εδώ.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι, το 1982, εγκαινιάστηκε από την τότε Διοίκηση του ΟΑΕΔ μια σημαντική οργανωτική αλλαγή: η απόσπαση των Γραφείων Εργασίας από τις Τοπικές Υπηρεσίες του ΟΑΕΔ, προκειμένου αυτά να αφοσιωθούν αποκλειστικά και αποτελεσματικά στη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης εργασίας και στα προγράμματα απασχόλησης. Όμως, λόγω έλλειψης προσωπικού, το 1992 λειτουργούσαν μόνο 36 ξεχωριστά Γραφεία (Κωνσταντινόπουλος, 1993). Το εγχείρημα της απόσπασης των Γραφείων Εργασίας από τις Τοπικές Υπηρεσίες θα συνεχιζόταν και τη δεκαετία του 1990. Στο σύνολό τους, τα Γραφεία Εργασίας του ΟΑΕΔ είχαν αξιόλογες επιδόσεις τη δεκαετία του 1980, μεταξύ των οποίων η υλοποίηση ενός προγράμματος επαγγελματικού προσανατολισμού για νέους 15-18 ετών, στο οποίο συμμετείχαν 16.400 άτομα μεταξύ 1983 και 1993 (Kottis & Kottis, 1997). Ωστόσο, τα τρία Κέντρα Επαγγελματικού Προσανατολισμού που ιδρύθηκαν από τον ΟΑΕΔ το 1987, θα λειτουργούσαν πολλά χρόνια αργότερα.

4. Ευρωπαϊκή ενοποίηση και Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση: Η εμφάνιση νέων «παικτών» και οι νέοι ρόλοι του ΟΑΕΔ (1989-2008)

Η επιτάχυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης από το 1987, μετά την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης από τα κράτη-μέλη της ΕΟΚ, έφερε πακτωλό πόρων από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία στην ελληνική οικονομία επί μία εικοσαετία, μέχρι την έναρξη της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008, αρχικά μέσω των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) και, στη συνέχεια, μέσω των τριών Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ).

Η έμφαση των χρηματοδοτήσεων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) ήταν εξαρχής στην πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης του εργατικού δυναμικού, κατεύθυνση που επισφραγίστηκε με την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (ΕΣΑ) το 1997, παρά τη μεγάλη αύξηση της ανεργίας στην

Ε.Ε. μετά την οικονομική ύφεση των αρχών της δεκαετίας του 1990 και τη διατήρησή της σε υψηλά επίπεδα για μεγάλο διάστημα. Στην Ελλάδα, το ποσοστό ανεργίας ακολούθησε συνεχή ανοδική πορεία: από 7% το 1990, έφθασε στο 12% το 1999.

Η έμφαση στην πολιτική αρχικής και συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, οδήγησε σε μεγάλες θεσμικές αλλαγές σε αυτό το πεδίο στη χώρα μας το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990. Το πεδίο της επαγγελματικής κατάρτισης άνοιξε όχι μόνο στο σύνολο των δημόσιων και μη κερδοσκοπικών φορέων, αλλά και στο ιδιωτικό κεφάλαιο, ώστε να πολλαπλασιαστούν οι πάροχοι, να αυξηθεί ο αριθμός των καταρτιζόμενων και να απορροφηθούν οι κοινοτικοί πόροι. Ιδρύθηκαν νέοι θεσμοί: τα Ινστιτούτα Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΙΕΚ) και τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ), όπου οι ιδιώτες επένδυσαν μαζικά και στο τέλος κυριάρχησαν στην αγορά.[8] Ενδεικτικά, το 1999, τα ιδιωτικά ΚΕΚ είχαν φτάσει να υλοποιούν το 70% των προγραμμάτων (Karalis & Vergidis, 2004).

ΟΑΕΔ: από κύριος πάροχος κατάρτισης σε φορέας διαχείρισης προγραμμάτων

Οι παραπάνω αλλαγές επηρέασαν τον ΟΑΕΔ (Καραμεσίνη 2017). Μετά την ψήφιση του Ν. 2009/1992 που θεσμοθέτησε τα ΙΕΚ, ο ΟΑΕΔ ίδρυσε και λειτούργησε 33 ΙΕΚ για την παροχή μεταλυκειακής αρχικής επαγγελματικής κατάρτισης, δίπλα στις Σχολές Μαθητείας που παρείχαν αρχική επαγγελματική εκπαίδευση-κατάρτιση σε δευτεροβάθμιο επίπεδο. Επίσης, μετά τον νόμο του 1994 για τα ΚΕΚ, ο ΟΑΕΔ αντικατέστησε τα Κέντρα Ταχύρρυθμης Επαγγελματικής Κατάρτισης Ενηλίκων με ΚΕΚ. Ωστόσο, με τη δυναμική ανάπτυξη των νέων «παικτών» του ιδιωτικού τομέα, ο ΟΑΕΔ απώλεσε οριστικά το μονοπώλιο στην παροχή επαγγελματικής κατάρτισης και το μερίδιό του ως πάροχος υποχώρησε δραματικά[9].

Αναμφίβολα, η μεγάλη θεσμική τομή που αφορά τον ΟΑΕΔ τη δεκαετία του 1990 πραγματοποιήθηκε στο πεδίο της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης με αλλεπάλληλες νομοθετικές ρυθμίσεις (Ν.1836/1989, Ν.2224/1994, Ν.2434/1996). Με αυτές ο Οργανισμός ωθήθηκε στο να αναθέτει εξ ολοκλήρου ή να υλοποιεί σε συνεργασία με φορείς του δημοσίου, δημόσιες επιχειρήσεις και επιχειρήσεις ΟΤΑ, ΑΕΙ-ΤΕΙ, ιδιωτικές επιχειρήσεις και σε πιστοποιημένα ΚΕΚ το θεωρητικό ή το πρακτικό μέρος ή το σύνολο προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης ανέργων, πρακτικής άσκησης μαθητών, σπουδαστών και φοιτητών και απόκτησης εργασιακής εμπειρίας για νέους. Όπως και να συνεργάζεται με ιδιωτικές επιχειρήσεις, συνεταιρισμούς, σωματεία, συλλόγους, επιμελητήρια και εργοδοτικούς συνδέσμους που διαθέτουν πιστοποιημένες δομές κατάρτισης για την υλοποίηση μέρους ή του συνόλου προγραμμάτων συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης εργαζόμενων μισθωτών ή αυτοαπασχολούμενων.

Έτσι, από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και ύστερα, ο ΟΑΕΔ εδραίωσε τον νέο του ρόλο ως φορέας διαχείρισης προγραμμάτων συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, που υλοποιούσε ο αναπτυσσόμενος τομέας των ιδιωτικών ΚΕΚ (Καραμεσίνη, 2017). Ο νέος του ρόλος αναπτύχθηκε γύρω από δύο άξονες και σε συνδυασμό με άλλες εξελίξεις στο συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής (ό.π.):

- Την κατάρτιση εργαζομένων, με προγράμματα που χρηματοδοτούνταν αρχικά από τον Ειδικό Λογαριασμό Προγραμμάτων Επαγγελματικής Κατάρτισης και Εκπαίδευσης (ΕΛΠΕΚΕ), ο οποίος θεσμοθετήθηκε το 1994 (Ν.2224) με πόρους που προέρχονταν από εργοδοτικές εισφορές και, στη συνέχεια, από τον Λογαριασμό Απασχόλησης και Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΛΑΕΚ), ο οποίος θεσμοθετήθηκε το 1996

8 Στην περίπτωση των ΚΕΚ, η πρώτη νομοθεσία του 1994 επιδίωξε να βάλει φρένο στην ανεξέλεγκτη ανάπτυξη ιδιωτών παρόχων την περίοδο της «αρχικής συσσώρευσης» ιδιωτικού κεφαλαίου (1989-1994), εγκαινιάζοντας την περίοδο της εκκαθάρισης μέσω της πιστοποίησης (Ιωαννίδης, 2017).

9 Το 2001, η λειτουργία των ΙΕΚ και των ΚΕΚ του ΟΑΕΔ μεταφέρθηκε στη νεοϊδρυθείσα θυγατρική του «Επαγγελματική Κατάρτιση ΑΕ», ενώ το 2008 η αρμοδιότητα επανήλθε στον ΟΑΕΔ, που διαθέτει σήμερα 30 Σχολές Αρχικής Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΣΑΕΚ), που αποτελούν τη μετονομασία των ΙΕΚ, και επτά Κέντρα Δια Βίου Μάθησης (ΚΔΒΜ).

(Ν.2434) και στον οποίο ενσωματώθηκε ο ΕΛΠΕΚΕ.[10] Και οι δύο λογαριασμοί συστάθηκαν στον ΟΑΕΔ και την ευθύνη διαχείρισής τους ανέλαβε μια επιτροπή από εκπροσώπους της ΓΣΕΕ και των εργοδοτικών φορέων, της οποίας προήδρευε ο/η Διοικητής/ρια του ΟΑΕΔ. Μέχρι την οικονομική κρίση του 2008, οι δαπάνες για τα προγράμματα του ΛΑΕΚ αντιπροσώπευαν περίπου το 50% των συνολικών ετήσιων δαπανών συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης της χώρας.

- Την κατάρτιση άνεργων νέων, μέσω προγραμμάτων απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (stage), που χρηματοδοτούνταν με πόρους του ΕΚΤ, τα οποία ξεκίνησαν να υλοποιούνται από το 1999 και έφτασαν στο απόγειό τους το 2009.

Κατάργηση του μονοπωλίου του ΟΑΕΔ στη σύζευξη

Αξίζει επίσης να αναφερθούν δύο πρόσθετες θεσμικές αλλαγές της δεκαετίας του 1990 που αφορούν τις αρμοδιότητες του ΟΑΕΔ και τον ρόλο του στην οργάνωση της αγοράς εργασίας. Το 1994, ιδρύθηκε το Εθνικό Κέντρο Επαγγελματικού Προσανατολισμού, του οποίου ο πρώτος σκοπός ήταν η επιστημονική και τεχνική υποστήριξη του ΟΑΕΔ στον σχεδιασμό και την εφαρμογή εθνικής πολιτικής επαγγελματικού προσανατολισμού, αμφισβητώντας ευθέως την επάρκεια και ηγεσία του Οργανισμού σε αυτό το πεδίο, ενώ ο Ν.2434/1996 έσπασε για πρώτη φορά το μονοπώλιο του ΟΑΕΔ στη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης εργασίας, δίνοντας τη δυνατότητα στους ΟΤΑ, τα βιομηχανικά και βιοτεχνικά επιμελητήρια και στους συνδικαλιστικούς φορείς των εργαζομένων και των εργοδοτών να συνάπτουν προγραμματικές συμφωνίες με τον ΟΑΕΔ για τη λειτουργία «Γραφείων Ενημέρωσης Ανέργων» και «Γραφείων Ενημέρωσης Επιχειρήσεων». Τα πρώτα θα υποστήριζαν τους ανέργους στην εύρεση εργασίας και τα δεύτερα θα πληροφορούσαν τις επιχειρήσεις για προγράμματα κατάρτισης και απασχόλησης του ΟΑΕΔ και άλλων φορέων. Ο Ν. 2639 του 1998 έσπασε για δεύτερη φορά το μονοπώλιο του ΟΑΕΔ στη σύζευξη, επιτρέποντας την ίδρυση και λειτουργία Ιδιωτικών Γραφείων Συμβούλων Εργασίας, για έναν περιορισμένο όμως αριθμό επαγγελμάτων. Βέβαια, μέσα στη δεκαετία του 1990, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο είχε ήδη αποφανθεί κατά του κρατικού μονοπωλίου σε δύο υποθέσεις εναντίον του γερμανικού και του ιταλικού δημόσιου οργανισμού απασχόλησης. Επίσης τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. είχαν υποστηρίξει την υιοθέτηση της ΔΣΕ 181 (1997), η οποία κατάργησε το κρατικό μονοπώλιο στις υπηρεσίες εύρεσης εργασίας και κάλεσε τα κράτη να ρυθμίσουν τις ιδιωτικές δραστηριότητες και να προωθήσουν τη συνεργασία δημόσιων και ιδιωτικών φορέων (Pochet 2010). Η ΔΣΕ οδήγησε κράτη που δεν είχαν ακόμα νομοθεσία (π.χ. Ιταλία, Ισπανία) να επιτρέψουν την ίδρυση ιδιωτικών γραφείων και εταιρειών προσωρινής απασχόλησης (ΕΠΑ) (ό.π.). Η Ελλάδα πέρασε νομοθεσία για τις ΕΠΑ το 2001, τελευταία μεταξύ των κρατών-μελών της Ε.Ε., βάζοντας οριστικά ταφόπλακα στο μονοπώλιο του ΟΑΕΔ στη σύζευξη.

Η αναδιάρθρωση του ΟΑΕΔ, η ίδρυση των ΚΠΑ και η ενεργοποίηση των ανέργων

Στο ξεκίνημα της δεκαετίας του 2000, ψηφίστηκε ο Ν. 2956/2001 για την αναδιάρθρωση του ΟΑΕΔ, που υπήρξε σημαντικός σταθμός στην ιστορία του. Ο νόμος αυτός ίδρυσε τα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης (ΚΠΑ), ως μετονομασία και μετεξέλιξη των ξεχωριστών Γραφείων Εργασίας, καθώς και τρεις θυγατρικές του ΟΑΕΔ, ως ανώνυμες εταιρείες. Σε αυτές ανατέθηκαν οι εξής κύριες αρμοδιότητες του Οργανισμού: α) η σύσταση και η λειτουργία των ΚΠΑ β) η εφαρμογή της πολιτικής επαγγελματικής κατάρτισης (προγράμματα κατάρτισης, λειτουργία ΙΕΚ, ΚΕΚ και Σχολών Επαγγελματικής Κατάρτισης ΑΜΕΑ) και γ) η λειτουργία υπό νέα ονομασία[11] του Εθνικού Παρατηρητηρίου Απασχόλησης, που είχε ιδρυθεί από το 1997 ως αυτοτελές και εποπτευόμενο από τον ΟΑΕΔ. Το επιχείρημα της τότε κυβέρνησης για την εκχώρηση κύριων αρμοδιοτήτων του Οργανισμού σε

10 Τη σύσταση των ΕΛΚΕΠΕ και ΛΑΕΚ είχαν προσυμφωνήσει οι κοινωνικοί εταίροι με διαδοχικές Εθνικές Γενικές Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας από το 1988 μέχρι το 1993.

11 Παρατηρητήριο Απασχόλησης – Ερευνητική Πληροφορική (ΠΑΕΠ).

ανώνυμες εταιρείες-θυγατρικές με αυτοτέλεια δράσης (μερική ιδιωτικοποίηση) ήταν η αδυναμία οργανωτικού μετασχηματισμού του με ικανοποιητικούς ρυθμούς, λόγω της γραφειοκρατικής του λειτουργίας.

Η λειτουργία των ΚΠΑ επανήλθε στον ΟΑΕΔ το 2003[12], γι' αυτό και έχει μεγαλύτερη σημασία η θεσμική καινοτομία που βρίσκεται πίσω από τη σύστασή τους το 2001 και ο λόγος που την υπαγόρευσε. Αυτός δεν είναι άλλος από την επίδραση που άσκησε στις πολιτικές ηγεσίες του Υπ. Εργασίας εκείνη την περίοδο η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ), που θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ για την Ε.Ε. και εξειδικεύτηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου το 1997. Βασική κατεύθυνση πολιτικής της ΕΣΑ ήταν η μείωση της ανεργίας μέσω της ενεργοποίησης των ανέργων με υποστηρικτικά μέσα βελτίωσης της απασχολησιμότητάς τους (προσφορά ευκαιριών κατάρτισης ή θέσης εργασίας, επαγγελματικός προσανατολισμός), που εξατομικεύονται με βάση ένα σύστημα έγκαιρου εντοπισμού των προσωπικών αναγκών κάθε ατόμου (Council of the European Union, 1998).

Η αποτελεσματική εφαρμογή της ΕΣΑ προϋπέθετε τον εκσυγχρονισμό των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης (ΔΥΑ) των κρατών-μελών της Ε.Ε. Οι κατευθύνσεις εκσυγχρονισμού περιλήφθηκαν σε ειδική ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που προέτρεπε τις ΔΥΑ σε «συστηματική διαχείριση περιπτώσεων» (case management) (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1998):

«Αυτό συνεπάγεται προσεκτική διάγνωση των επί μέρους αναγκών και στενή παρακολούθηση των ανέργων αναζητούντων θέσεις εργασίας μέσω του χρόνου παραμονής τους στο μητρώο. Μια τέτοια προσέγγιση βασισμένη σε τακτικές συνεντεύξεις έχει αποδειχθεί επιτυχής για την αποτροπή των ατόμων από τη μακροχρόνια ανεργία. Οι πιο δύσκολοι πελάτες απαιτούν εξατομικευμένα σχέδια δράσης. Αυτό και η περαιτέρω ανάπτυξη εξατομικευμένων πακέτων υπηρεσιών τείνουν να καταναλώσουν σε μεγάλο βαθμό τους διαθέσιμους πόρους, ενισχύοντας έτσι την ανάγκη για αποτελεσματικότερη χρήση του έμψυχου δυναμικού και των οικονομικών πόρων» (σελ. 18).

Η πρώτη επίδραση της ΕΣΑ έγινε ορατή μέσα από την πρόσληψη μεγάλου αριθμού εργασιακών συμβούλων με υψηλά τυπικά προσόντα το 1999-2000 για να στελεχώσουν τα Γραφεία Εργασίας και να παρέχουν ατομική επαγγελματική καθοδήγηση (Δημήτρη, 2026). Στη συνέχεια, ο Ν. 2956/2001 για την αναδιάρθρωσή του ΟΑΕΔ θα προέβλεπε ρητά ότι τα ΚΠΑ θα παρείχαν μέσω των εργασιακών συμβούλων συμβουλευτικές υπηρεσίες, εφαρμόζοντας μεθόδους και διαδικασίες εξατομικευμένης παρέμβασης, υποστήριξης και πληροφόρησης των αναζητούντων εργασία, θα κατάρτιζαν ατομικά σχέδια δράσης με καθέναν από αυτούς και θα παρακολουθούσαν την υλοποίησή τους.

Η επίδραση της ΕΣΑ στην αναδιάρθρωση του ΟΑΕΔ το 2001 είναι αναμφισβήτητη για όσους έχουν ασχοληθεί με το θέμα. Για το πώς ασκήθηκε αυτή η επίδραση, οι απόψεις στη βιβλιογραφία διίστανται. Ο Sotiropoulos (2004), αναφέρει την αναδιάρθρωση του 2001 ως ένα από τα βασικά παραδείγματα εξευρωπαϊσμού της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής μέσω της «διαδικασίας εκμάθησης» των Ελλήνων διαμορφωτών πολιτικής. Αντίθετα, ο Zartaloudis (2013) υποστηρίζει ότι η παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών στους ανέργους από τον ΟΑΕΔ, μέσω του νόμου 2956/2001, επιβλήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο ως προαπαιτούμενο για τη συνέχιση της χρηματοδότησης προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης. Τίποτα τέτοιο δεν προκύπτει από την πρόσφατη έρευνα της Δημήτρη (2026), που στηρίζεται σε συνεντεύξεις με στελέχη του ΟΑΕΔ, όπως και αυτή του Ζαρταλούδη, ούτε από τη δική μας διερεύνηση με στελέχη που είχαν υπόψη τους τις διαδικασίες προετοιμασίας του νομοσχεδίου. Εξάλλου, η πιστοποίηση των ΚΕΚ από το νεοσύστατο Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Δομών Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης, που πραγματοποιήθηκε και ολοκληρώθηκε το 1997, επέτρεψε να επανεκκινήσει η χρηματοδότηση των προγραμμάτων κατάρτισης μέσω του Β' ΚΠΣ, που είχε ανασταλεί το 1996 για δύο χρόνια (Ιωαννίδης 2017).

12 Με τον Ν. 3144/2003 καταργήθηκε η θυγατρική που τα είχε αναλάβει και ιδρύθηκε η Ειδική Υπηρεσία ΚΠΑ. Το 2011, η τελευταία αντικαταστάθηκε από τη Διεύθυνση Συντονισμού και Ανάπτυξης Δικτύου Υπηρεσιών Απασχόλησης.

Πολλές ενδείξεις συνηγορούν στο ότι η επίδραση της ΕΣΑ ασκήθηκε μέσω της «διαδικασίας εκμάθησης». Δεν ήταν μόνο οι Υπουργοί και τα στελέχη του Υπ. Εργασίας που συμμετείχαν στα όργανα της Ε.Ε., στους ευρωπαϊκούς θεσμούς και στις ομάδες, επιτροπές και διαδικασίες. Από το 1997, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ιδρύσει το άτυπο δίκτυο HoPES, των επί κεφαλής των Δημοσίων Υπηρεσιών Απασχόλησης των κρατών-μελών της Ε.Ε., στο οποίο συμμετείχε ο εκάστοτε διοικητής του ΟΑΕΔ. Ταυτόχρονα, η αξιοποίηση των πόρων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου ήταν σημαντικό κίνητρο ευθυγράμμισης με την ΕΣΑ. Έτσι, την περίοδο 1994-2006, το Β' και το Γ' ΚΠΣ χρηματοδότησαν τη δημιουργία 90 Γραφείων Εργασίας και ΚΠΑ (European Employment Observatory, 2007, σελ. 63).

Το 2006, ο Ν. 3518/2006 μετονόμασε τα ΚΠΑ σε ΚΠΑ2, δρομολογώντας τη μετεξέλιξή τους σε «υπηρεσίες μίας στάσης», που συνδυάζουν την προώθηση στην απασχόληση με την καταβολή επιδομάτων ανεργίας. Δεδομένου ότι, κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του 1980 και 1990, ο ΟΑΕΔ είχε επιδιώξει τη δημιουργία ξεχωριστών Γραφείων Εργασίας σε όλη την επικράτεια, αποσπώντας τα από τις Τοπικές Υπηρεσίες και ότι, μετά το 2001, είχε αυξήσει τον αριθμό των ΚΠΑ, η μετεξέλιξη των τελευταίων σε ΚΠΑ2 σήμανε πλήρη αντιστροφή της προηγούμενης πολιτικής του Οργανισμού. Η μετεξέλιξη συνοδεύτηκε από την περαιτέρω προώθηση της εξατομικευμένης συμβουλευτικής. Το 2007-2008 προσλήφθηκε μια δεύτερη φουρνιά εργασιακών συμβούλων και ορίστηκε ως προϋπόθεση η κατάρτιση ατομικού σχεδίου δράσης για να καταστεί δυνατή η ένταξη των ανέργων στα ενεργητικά προγράμματα (Δημήτρη, 2026). Όμως, το κυριότερο είναι, ότι ο συνδυασμός των υπηρεσιών παροχής επιδομάτων με τις υπηρεσίες απασχόλησης δημιουργούσε τις προϋποθέσεις εφαρμογής στο μέλλον μιας νέας εκδοχής της «ενεργοποίησης», που έτεινε να γενικευτεί στις μεταρρυθμίσεις των ΔΥΑ στα κράτη-μέλη Ε.Ε. εκείνη την εποχή, και υποχρεώνει τους επιδοτούμενους ανέργους να αποδέχονται τη συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης και κατάλληλες θέσεις εργασίας, που τους υποδεικνύονται από τους εργασιακούς συμβούλους, προκειμένου να διατηρήσουν την επιδότηση (βλ. παρακάτω). Η οικονομική κρίση του 2008 και η υφεσιακή πολιτική λιτότητας των Μνημονίων, που εφαρμόστηκαν μετά την κρίση χρέους, εκτίναξαν την ανεργία στα ύψη – έφτασε στο 28,9% τον Νοέμβριο του 2013. Αυτές οι συνθήκες κατέστησαν την πολιτική ενεργοποίησης των ανέργων εκτός τόπου και χρόνου. Όλο το προσωπικό των ΚΠΑ επιστρατεύτηκε στην πρώτη γραμμή για την εγγραφή ανέργων στο μητρώο του ΟΑΕΔ, την παροχή επιδομάτων, τον έλεγχο ανεργίας και την διοικητική διαχείριση προγραμμάτων απασχόλησης μεγάλης κλίμακας.

5. Η οικονομική κρίση του 2008 και το «Πρόγραμμα επαναπροσδιορισμού του επιχειρησιακού μοντέλου του ΟΑΕΔ» (2008-2019)

Τέσσερεις είναι οι σημαντικές θεσμικές και οργανωτικές αλλαγές που επηρέασαν τις παροχές του ΟΑΕΔ προς τους ανέργους, τις δράσεις του για την καταπολέμηση της ανεργίας και τη λειτουργία του την περίοδο της μεγάλης οικονομικής κρίσης, που ξεκινάει από το 2008 και τελειώνει το 2018, με την έξοδο από τα Μνημόνια:

Α) Ο ορισμός, το 2011 και το 2012, πλαφόν στη διάρκεια επιδότησης της ανεργίας στην τετραετία, στα 450 και 400 ημερήσια επιδόματα αντίστοιχα, και η θέσπιση, το 2013, ενός επιδόματος μακροχρονίως ανέργων χαμηλού ύψους μόνο για άτομα με χαμηλό οικογενειακό εισόδημα και δικαίωμα σε 12μηνη τακτική επιδότηση, που θα καταβαλλόταν για ένα χρόνο μετά τη λήξη της τελευταίας.

Β) Η υλοποίηση μεγάλων προγραμμάτων διατήρησης της απασχόλησης και κοινωφελούς εργασίας, που εγκαινιάστηκαν το 2010 και το 2013 αντίστοιχα.

Γ) Όσον αφορά τη συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση, ο ΟΑΕΔ διαχειρίστηκε την περίοδο 2010-2015 ένα πρόγραμμα «διαρθρωτικής προσαρμογής» μεγάλων επιχειρήσεων και δύο προγράμματα voucher. Τον κύριο όγκο των προγραμμάτων κατάρτισης με το σύστημα voucher τον διαχειρίστηκε μόνο του το Υπ. Εργασίας.

Δ) Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση μεταξύ 2012 και 2018 ενός φιλόδοξου «Προγράμματος επαναπροσδιορισμού του επιχειρησιακού μοντέλου του ΟΑΕΔ» (Reengineering), το οποίο θα περιγράψουμε αναλυτικότερα στη συνέχεια.

Το Πρόγραμμα Reengineering εμπνεύστηκε το 2011-2012 ο τότε Διοικητής του ΟΑΕΔ[13] προκειμένου να επιλύσει το μεγάλο πρόβλημα που αντιμετώπιζε ο Οργανισμός, με τον πολλαπλασιασμό του φόρτου εργασίας του προσωπικού λόγω της έκρηξης της ανεργίας και της μείωσης προσωπικού κατά 40-50% λόγω Μνημονιακών πολιτικών (πάγωμα προσλήψεων, αύξηση αποχωρήσεων λόγω μεταρρυθμίσεων στο σύστημα συντάξεων). Επιπλέον, κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, λόγω της τραγικής καθυστέρησης στον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό του Οργανισμού, η οποία προαναγγελλόταν διαρκώς από τη δεκαετία του 1990, ο ΟΑΕΔ είχε βρεθεί αντιμέτωπος με το ωστικό κύμα της ανεργίας χωρίς ηλεκτρονικές υπηρεσίες και ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα (ΟΑΕΔ 2019). Το τελευταίο θα έμπαινε σε εφαρμογή τα πρώτα χρόνια της οικονομικής κρίσης.

Το Πρόγραμμα σχεδιάστηκε το 2012 από τη Διοίκηση και τα ανώτατα στελέχη του Οργανισμού, με τη βοήθεια εμπειρογνωμόνων από τρεις ευρωπαϊκές ΔΥΑ, αξιοποιώντας τις σχέσεις του Διοικητή με ομολόγους τους στο άτυπο δίκτυο HoPES, που τελούσε υπό την αιγίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (βλ. παραπάνω). Το επίσημο δίκτυο των ΔΥΑ, που ιδρύθηκε το 2014 (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, 2014), θα έπαιζε κι αυτό επικουρικό ρόλο στην όλη προσπάθεια. Το Πρόγραμμα προέβλεπε τη ριζική αναδιοργάνωση του ΟΑΕΔ με στόχο τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του με βάση τις καλές ευρωπαϊκές πρακτικές. Αποσκοπούσε α) στη διαμόρφωση ενός νέου μοντέλου παροχής υπηρεσιών προς τους ανέργους και τις επιχειρήσεις, με περισσότερες και καλύτερες υπηρεσίες πληροφόρησης και συμβουλευτικής και με βελτίωση του σχεδιασμού και της υλοποίησης των ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας β) στην ψηφιοποίηση των παρεχόμενων υπηρεσιών και στην απλοποίηση γραφειοκρατικών διαδικασιών γ) στην αλλαγή του οργανωτικού και διοικητικού μοντέλου του Οργανισμού (λιτή διοίκηση, διοίκηση βάσει στόχων).

Μέχρι το 2015, το Πρόγραμμα βρισκόταν στη φάση της εξειδίκευσης των δράσεών του, ενώ τη διετία 2013-2014, η τότε Διοίκηση του ΟΑΕΔ[14] προκήρυξε και ανέθεσε την υλοποίηση του μεγαλύτερου μέρους του Προγράμματος σε ιδιωτικές εταιρείες. Το 2015, αυτό ενσωματώθηκε ως μνημονιακή δέσμευση στο τρίτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (ΠΟΠ) και ξεκίνησε η υλοποίησή του από τη νέα Διοίκηση του Οργανισμού,[15] που το ολοκλήρωσε τον Δεκέμβριο του 2018.

Η έκθεση πεπραγμένων του ΟΑΕΔ 2015-2019 παρέχει αναλυτικά στοιχεία για την υλοποίηση του Προγράμματος Reengineering (ΟΑΕΔ, 2019). Για τη μετάβαση στο νέο μοντέλο υπηρεσιών, τα ΚΠΑ αναδιοργανώθηκαν με την δημιουργία υπηρεσιών υποδοχής και χώρων αυτοεξυπηρέτησης πολιτών, οι εργασιακοί σύμβουλοι ενισχύθηκαν στο έργο τους με νέα ψηφιακά εργαλεία που υποβοηθούν την εξατομικευμένη συμβουλευτική καθοδήγηση των ανέργων,[16] δημιουργήθηκε ειδικό σώμα συμβούλων εργοδοτών και αναπτύχθηκαν εξατομικευμένες υπηρεσίες προς τις επιχειρήσεις, συγκροτήθηκε η Μονάδα Μεγάλων Εργοδοτών και ξεκίνησε η οργάνωση Ημέρων Καριέρας. Όσον αφορά τη βελτίωση του σχεδιασμού των ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας, αυτή περιέλαβε αφενός την απλοποίηση γραφειοκρατικών διαδικασιών, αφετέρου την πιλοτική εφαρμογή στο θριάσιο πεδίο ενός νέου μοντέλου ταυτόχρονης παροχής σε τοπικό επίπεδο προγραμμάτων απασχόλησης, κατάρτισης και αυτοαπασχόλησης «ανοιχτού πλαισίου»[17].Επίσης, δημιουργή-

13 Πρόκειται για τον κ. Ηλία Κικίλια, του οποίου η θητεία διήρκεσε μεταξύ 2009 και 2013

14 Υπό τον Διοικητή κ. Θεόδωρο Αμπατζόγλου.

15 Τον Μάρτιο του 2015 ορίστηκε Διοικήτρια του ΟΑΕΔ η καθηγήτρια Μαρία Καραμεσίνη, της οποίας η θητεία έληξε τον Σεπτέμβριο του 2019.

16 Πρόκειται για τα εργαλεία profiling (κατάταξη ανέργων σε ομάδες ανάλογα με τη δυσκολία πρόσβασης τους στην αγορά εργασίας βάση προσωπικών χαρακτηριστικών), που εκπόνησε ο ΟΑΕΔ σε συνεργασία με ανάδοχο, και διάγνωσης αναγκών της αγοράς εργασίας (απεικόνιση σε πραγματικό χρόνο των τάσεων της απασχόλησης και ανεργίας σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο), το οποίο παρείχε στον ΟΑΕΔ το ΕΙΕΑΔ.

17 Το πιλοτικό πρόγραμμα της Ελευσίνας, το οποίο ξεκίνησε το 2018 και ολοκληρώθηκε το 2020, αξιολογήθηκε θετικά ως προς την αποτελεσματικότητά του από την Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank Group, 2019). Το πρόγραμμα σχεδίασε και υλοποίησε ο ΟΑΕΔ, σε συνεργασία με το Υπ. Εργασίας.

θηκε νέα διαδικτυακή πύλη (portal) που αναβάθμισε την παρεχόμενη πληροφόρηση προς τους πολίτες και αξιοποιήθηκε για την ανάπτυξη μεγάλου αριθμού ψηφιακών υπηρεσιών, ενώ λειτούργησε υπερσύγχρονο πανελλαδικό τηλεφωνικό κέντρο. Τέλος, εκπονήθηκε ένα νέο οργανόγραμμα του ΟΑΕΔ, που προέβλεψε τη συγκρότηση μιας νέας διεύθυνσης Στρατηγικού Προγραμματισμού, όπου θα λειτουργούσε σύστημα εσωτερικής αξιολόγησης των υπηρεσιών, δράσεων και προγραμμάτων του Οργανισμού.

Εξελίξεις υπήρξαν μεταξύ 2015-2019 και στο πεδίο της μαθητείας, που αρχικά αποτελούσε άξονα του Προγράμματος Reengineering, αλλά αργότερα εξαιρέθηκε από αυτό (ΟΑΕΔ, 2019). Το 2016, η λειτουργία των Επαγγελματικών Σχολών (ΕΠΑΣ) Μαθητείας του ΟΑΕΔ, που το 2013 είχαν καταργηθεί με σκοπό να αντικατασταθούν από Σχολές Επαγγελματικής Κατάρτισης για αποφοίτους γυμνασίου, παρατάθηκε, μέχρι την προβλεφθείσα αξιολόγησή τους το σχολικό έτος 2021-2022[18]. Επίσης, μετά τη θέσπιση, το 2017, του Πλαισίου Ποιότητας της Μαθητείας, που περιέλαβε και το νεοσύστατο μεταλυκειακό έτος μαθητείας των ΕΠΑΛ, ο ΟΑΕΔ προχώρησε στην αναβάθμιση της ποιότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης από τις ΕΠΑΣ, με την ανάπτυξη νέων προγραμμάτων μάθησης στο χώρο εργασίας για 30 ειδικότητες και με την υλοποίηση πιλοτικών προγραμμάτων σε συνεργασία με κλαδικούς φορείς, επιχειρήσεις και το Ελληνογερμανικό Επιμελητήριο.

Η Διοίκηση του ΟΑΕΔ της περιόδου 2015-2019 επέφερε τις εξής προσθήκες και αλλαγές στον σχεδιασμό και τρόπο υλοποίησης του Προγράμματος Reengineering (ΟΑΕΔ, 2019). Πρώτον, επιδίωξε και πέτυχε εκτός Προγράμματος, και παρά τους περιορισμούς του τρίτου Μνημονίου, την πρόσληψη ενός μεγάλου αριθμού μόνιμων εργασιακών συμβούλων και συμβούλων εργοδοτών, προκειμένου να αποφευχθεί η ανάθεση υπηρεσιών συμβουλευτικής και σύζευξης σε επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα. Δεύτερον, πέτυχε τη συνεργασία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην ουσιαστική αντιμετώπιση των τεράστιων δυσλειτουργιών του ΟΠΣ, που ταλαιπωρούσαν τους εργαζόμενους του ΟΑΕΔ, και καθυστερούσαν την ομαλή και ορθή υλοποίηση των διαδικασιών, κυρίως των προγραμμάτων απασχόλησης. Τρίτον, κατήγγειλε τη σύμβαση εκπαίδευσης του προσωπικού του Οργανισμού με ιδιωτική εταιρεία, που είχε συναφθεί από την προηγούμενη Διοίκηση στο πλαίσιο του Προγράμματος, και εφάρμοσε, για πρώτη φορά στα χρονικά του ΟΑΕΔ, ένα μεγάλο πρόγραμμα εκπαίδευσης προσωπικού που σχεδιάστηκε από τον ίδιο τον Οργανισμό με βάση τις ανάγκες επιμόρφωσης του προσωπικού στα αντικείμενα εργασίας του και υποστήριξης των νέων υπηρεσιών και των οργανωτικών και διοικητικών αλλαγών. Με αυτό το εκπαιδευτικό πρόγραμμα καταρτίστηκαν μέσα σε τρία χρόνια τα 2/3 του προσωπικού τουλάχιστον μία φορά και τα 1/3 πάνω από μία. Τέταρτον, απέρριψε το μοντέλο της «λιτής διοίκησης» και εφάρμοσε ένα μοντέλο διοίκησης «ολικής ποιότητας», δίνοντας έμφαση στη δημιουργία θεματικών ομάδων που διαπερνούν τα ιεραρχικά επίπεδα του ΟΑΕΔ και αναμιγνύουν εργαζόμενους από διαφορετικές μονάδες, στη διαρκή ενημέρωση των εργαζόμενων στη βάση για τους στόχους και την πολιτική του Οργανισμού και σε διαδικασίες «από κάτω προς τα πάνω».

Όπως αναφέρει η Δημήτρη (2026), με βάση τις συνεντεύξεις που πραγματοποίησε με βασικά στελέχη του ΟΑΕΔ που ήταν υπεύθυνα για την υλοποίηση του Προγράμματος, η συμμετοχή του Οργανισμού στο ευρωπαϊκό Δίκτυο των ΔΥΑ επηρέασε το Πρόγραμμα, δεδομένου ότι αυτό ενσωμάτωσε όλες τις κατευθύνσεις που πρότεινε το Δίκτυο στα μέλη του. Σε μια από τις συνεντεύξεις διατυπώθηκε επιπλέον η άποψη, ότι «το Πρόγραμμα λειτούργησε ως εφαλτήριο για να καλυφθούν τα κενά που δυσχέραιναν την περαιτέρω εφαρμογή των στοχεύσεων της ΕΣΑ» (ό.π., σελ. 45). Όμως, οι στοχεύσεις της ΕΣΑ μπορούν να υλοποιηθούν με διαφορετικούς τρόπους, που βρίσκονται στη διακριτική ευχέρεια των κυβερνήσεων των κρατών-μελών της Ε.Ε., όπως θα δείξουμε στη συνέχεια.

18 Για την θεσμικές αλλαγές που αφορούν τις Σχολές της Μαθητείας του ΟΑΕΔ μετά την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1976 και μέχρι το 2018, βλ. Κωνσταντινόπουλος (1993), ΙΟΒΕ (2015), Καραμεσίνη (2017) και CEDEFOP (2018).

6. Από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ: η επαγγελματική κατάρτιση «γύρισε σπίτι»

Τρεισήμισι χρόνια μετά τη λήξη του μεγάλου Προγράμματος επαναπροσδιορισμού του επιχειρησιακού του μοντέλου, ο ΟΑΕΔ μετονομάστηκε σε ΔΥΠΑ, με νόμο που έβαλε τέρμα στην πενηντάχρονη πορεία του, ανοίγοντας ένα νέο κεφάλαιο στην ιστορία του δημόσιου φορέα απασχόλησης.

Στο διάστημα που μεσολάβησε, είχε προηγηθεί μια σημαντική θεσμική αλλαγή που αφορούσε τις Σχολές Μαθητείας. Το 2020, ο Ν. 4763 επέφερε ανακατατάξεις στο Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης και Δια Βίου Μάθησης. Διατηρώντας τη διετή φοίτηση, έδωσε πρόσβαση στις ΕΠΑΣ Μαθητείας του ΟΑΕΔ στους κατόχους απολυτηρίου γυμνασίου, ενώ τα πτυχία ειδικότητας επιπέδου 3 πλέον παρέχονται κατόπιν εξετάσεων πιστοποίησης από τον Εθνικό Οργανισμό Πιστοποίησης Προσόντων και Επαγγελματικού Προσανατολισμού (ΕΟΠΠΕΠ).

Ο νόμος 4921/2022, που μετονόμασε τον ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ, μετέφερε στην δεύτερη τον ρόλο του πρώτου ως δημόσιου φορέα ασφάλισης κατά της ανεργίας και υποστήριξης των ανέργων στην εύρεση εργασίας, εφαρμογής των κυβερνητικών πολιτικών απασχόλησης και καταπολέμησης της ανεργίας, μέριμνας για τους εργαζόμενους και επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης του εργατικού δυναμικού, αλλά και συμβολής στη διαμόρφωση της πολιτικής απασχόλησης. Από αυτήν την άποψη, η μετονομασία δεν συνδέεται με κάποια θεσμική αλλαγή ρόλου ούτε η νέα ονομασία δικαιολογείται από μια μετεξέλιξη του οργανισμού σε υπηρεσία του Υπουργείου Εργασίας, όπως έχει συμβεί με άλλους φορείς στην Ε.Ε.

Αυτό δεν σημαίνει ότι ο νόμος δεν επέφερε αλλαγές στις κατευθύνσεις πολιτικής, μερικές εκ των οποίων ήταν σημαντικές και ενισχύθηκαν και από μεταγενέστερη νομοθεσία. Αυτές είναι α) οι αλλαγές στα Όργανα Διοίκησης β) η εντατικοποίηση της πολιτικής ενεργοποίησης των ανέργων, γ) η ανάθεση στη ΔΥΠΑ κεντρικού ρόλου στη διαμόρφωση και υλοποίηση της πολιτικής επαγγελματικής κατάρτισης, και δ) η σύσταση Ειδικού Λογαριασμού Επαγγελματικής Κατάρτισης εκτός ΟΑΕΔ.

Αλλαγές στα Όργανα Διοίκησης: κρατικός έλεγχος της ΔΥΠΑ

Όπως έχουμε προαναφέρει, από τη σύσταση του Οργανισμού υπήρξε τριμερής εκπροσώπηση κράτους, εργαζομένων και εργοδοτών στο ΔΣ του ΟΑΕΔ. Όμως, στη σύνθεση των μελών του ΔΣ υπερίσχυαν οι εκπρόσωποι του κράτους μέχρι το 1983. Τότε, με νόμο, η πλειοψηφία πέρασε στους εκπροσώπους των εργαζομένων και των εργοδοτών και ορίστηκε ένας από κάθε μέρος ως Α' και Β' αντιπρόεδρος του ΔΣ, υπό τον/την Διοικητή/ρια, που ήταν ταυτόχρονα και πρόεδρος του ΔΣ. Νέα νομοθεσία του 1996 διεύρυνε τον αριθμό μελών του ΔΣ και την πλειοψηφία των εκπροσώπων των κοινωνικών εταίρων, αλλά δεν άλλαξε το σχήμα διοίκησης.

Ο Ν. 4921/2022, μείωσε τον αριθμό των μελών του ΔΣ, άλλαξε τη σύνθεσή του υπέρ των εκπροσώπων του κράτους, κατάργησε τους δύο αντιπροέδρους του ΔΣ που όριζαν οι κοινωνικοί εταίροι και συνέστησε θέσεις τριών υποδιοικητών, με σκοπό και αποτέλεσμα το πέρασμα της ΔΥΠΑ σε πλήρη κυβερνητικό έλεγχο.

Για το πέρασμα της ΔΥΠΑ υπό κυβερνητικό έλεγχο δόθηκαν δυο ανταλλάγματα στους κοινωνικούς εταίρους με τον Ν. 4921. Πρώτον, θεσπίστηκε ένα νέο όργανο διοίκησης, το Συμβούλιο Κοινωνικών Εταίρων, που είτε αυτεπαγγέλτως είτε εφόσον προσκληθεί από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων ή το Διοικητικό Συμβούλιο της ΔΥΠΑ, μπορεί να διατυπώνει γνώμες για ζητήματα αρμοδιότητας της τελευταίας. Δεύτερο, και βασικότερο, προβλέφθηκε η σύσταση ενός Ειδικού Λογαριασμού Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΕΛΕΚ) εκτός ΔΥΠΑ, ως νομικού προσώπου που θα ιδρυόταν και θα λειτουργούσε υπό την αποκλειστική ευθύνη των κοινωνικών εταίρων. Ο ΕΛΕΚ χρηματοδοτείται από μέρος των πόρων του Ειδικού Λογαριασμού για την Εφαρμογή Κοινωνικών Πολιτικών (ΕΛΕΚΠ), που είχε συσταθεί στον ΟΑΕΔ το 2013 και καταργήθηκε με τον Ν. 4921.

Ενεργοποίηση των ανέργων: νέο μίγμα και κατεύθυνση πολιτικής

Η πολιτική ενεργοποίησης των ανέργων στην Ελλάδα είχε μέχρι πρόσφατα τον χαρακτήρα της παροχής υποστήριξης στους ανέργους για την εύρεση εργασίας και προκήρυξης προγραμμάτων απασχόλησης και

κατάρτισης στα οποία αυτοί συμμετείχαν προαιρετικά. Το Πρόγραμμα Reegineering αποσκοπούσε στο να βελτιώσει το εύρος και την ποιότητα των παρεχόμενων από τον ΟΑΕΔ υποστηρικτικών υπηρεσιών προς τους ανέργους και τη σύνδεσή τους με ενεργητικά προγράμματα αγοράς εργασίας «ανοικτού πλαισίου», στα οποία οι άνεργοι μπορούν να παραπεμφθούν ανά πάσα στιγμή ανάλογα με τις ανάγκες τους. Δέσμευση του Προγράμματος ήταν και η εκπόνηση και εφαρμογή ενός πρωτοκόλλου «Αμοιβαίων Υποχρεώσεων» ΟΑΕΔ και ανέργων, όπου οι τελευταίοι θα έπρεπε να αποδέχονται κατάλληλες θέσεις εργασίας και να συμμετέχουν σε προγράμματα κατάρτισης που τους υποδεικνύουν οι εργασιακοί σύμβουλοι. Το πρωτόκολλο αυτό εκπονήθηκε τη διετία 2017-2018, με ελαστικές υποχρεώσεις για τους ανέργους και χωρίς πρόβλεψη κυρώσεων για όσους δεν τις τηρούν.

Με τον Ν. 4921/2022 προκρίθηκε μια διαφορετική προσέγγιση από την μέχρι τότε ισχύουσα ως προς την πολιτική ενεργοποίησης των ανέργων. Αυτή περιλάμβανε ένα μίγμα κινήτρων και καταναγκασμού. Συγκεκριμένα, θεσπίστηκαν χρηματικά κίνητρα για τους μακροχρόνια ανέργους άνω των πέντε ετών που καταρτίζουν ατομικό σχέδιο δράσης, καθώς και η συνέχιση της καταβολής του 50% του επιδόματος ανεργίας σε όσους άνεργους βρίσκουν δουλειά. Αλλά, ταυτόχρονα, νομοθετήθηκαν κυρώσεις για όσους άνεργους δεν αποδέχονται υποδεικνυόμενες κατάλληλες θέσεις εργασίας ή συμμετοχή σε πρόγραμμα κατάρτισης. Είναι μια κατεύθυνση που εναρμονίζεται με αυτήν των περισσότερων κρατών μελών της Ε.Ε. ως προς την πολιτική ενεργοποίησης των ανέργων. Αποτελεί όμως πολιτική επιλογή του τρόπου υλοποίησης της ΕΣΑ και δεν υπαγορεύεται από αυτήν.

Η επιστροφή της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης και ο κομβικός ρόλος της ΔΥΠΑ στο σύστημα σχεδιασμού και διαχείρισης

Η κρίση της πανδημίας καθυστέρησε τον καθορισμό των κεντρικών στόχων κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ε. για τη δεκαετία του 2020, οι οποίοι ανακοινώθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μαζί με το Σχέδιο Δράσης του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών δικαιωμάτων τον Μάρτιο και υιοθετήθηκαν τον Μάιο του 2021 από την Κοινωνική Σύνοδο Κορυφής του Πόρτο (Καραμεσίνη, 2023). Ένας από τους τρεις κεντρικούς στόχους είναι ότι μέχρι το 2030, τα κράτη-μέλη θα πρέπει να εξασφαλίσουν τη συμμετοχή του 60% του ενήλικου πληθυσμού 25-64 ετών σε κατάρτιση κάθε χρόνο. Η Ελλάδα, ευρισκόμενη στις τελευταίες θέσεις της Ε.Ε. ως προς τη συμμετοχή (Καραμεσίνη 2022, Κόκκος 2022), θα έπρεπε να κάνει άλματα και, προπαντός, να αποκτήσει εθνική στρατηγική επαγγελματικής κατάρτισης.

Πράγματι, ο Ν.4921/2022 προέβλεψε την εκπόνηση *Εθνικής Στρατηγικής για την Αναβάθμιση των Δεξιοτήτων του Εργατικού Δυναμικού και τη Διασύνδεση με την Αγορά Εργασίας*. Ανέθεσε δε στη ΔΥΠΑ την προεδρία και τη διοικητική υποστήριξη του Εθνικού Συμβουλίου Δεξιοτήτων Εργατικού Δυναμικού, που θα είχε επιτελικό ρόλο σε θέματα συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, θα εκπονούσε τη Στρατηγική και θα παρακολουθούσε την εφαρμογή της. Επίσης ρύθμισε τα θέματα επιδοτούμενης συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης και αναγόρευσε τη ΔΥΠΑ σε κύριο φορέα υλοποίησης αυτών των προγραμμάτων, όπως είχε ήδη αποτυπωθεί στην κατανομή των πόρων της κατάρτισης στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Ελλάδα 2.0) από το προηγούμενο έτος. Ύστερα από τη μακροχρόνια περιθωριοποίηση του ΟΑΕΔ ως φορέα υλοποίησης σε αυτό το πεδίο με τα ΕΣΠΑ 2007-2013 και 2014-2020, η επανάκαμψή του υπό το νέο όνομα της ΔΥΠΑ, εξασφάλισε στο δημόσιο φορέα απασχόλησης την άσκηση όλων ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας (απασχόλησης, αυτοαπασχόλησης και συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης) για την εξυπηρέτηση των αναγκών του εργατικού δυναμικού και των επί μέρους ομάδων του, κυρίως των ανέργων.

Η καινοτομία ως προς τη θεσμική αρχιτεκτονική και τις αρχές λειτουργίας ενός συστήματος διαχείρισης δεν συνεπάγεται αυτόματα την αποτελεσματικότητα μιας πολιτικής. Ο ΟΟΣΑ, σε πρόσφατη μελέτη (OECD, 2025), θεωρεί τη μεταρρύθμιση του συστήματος συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης με τον Ν. 4921

ως ιδιαίτερα θετικό στρατηγικό βήμα, αλλά εγείρει επιφυλάξεις ως προς την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων κατάρτισης (άγνωστη η προστιθέμενη αξία της κατάρτισης χωρίς προηγούμενη αξιολόγηση των αναγκών των ατόμων, ανυπαρξία στοιχείων για τη συνάφεια της κατάρτισης με το αντικείμενο της απασχόλησής τους παρά τα υψηλά ποσοστά απασχόλησης μετά το πρόγραμμα, υπερβολικά υψηλό ποσοστό πιστοποιούμενων καταρτισθέντων, κάτι που εγείρει αμφιβολίες για την αξιοπιστία της διαδικασίας κ.ά.). Οι επιφυλάξεις ως προς την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων κατάρτισης είναι λοιπόν πολλές.

7. Επίλογος: Προς τα πού οδεύει ο δημόσιος φορέας απασχόλησης;

Ο ΟΑΕΔ ήταν ο πρώτος δημόσιος φορέας απασχόλησης στην Ελλάδα που συγκέντρωσε την ασφάλιση κατά της ανεργίας, την υποστήριξη των ανέργων και την υλοποίηση των πολιτικών απασχόλησης και επαγγελματικής εκπαίδευσης-κατάρτισης στον ίδιο οργανισμό. Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980 είχε το μονοπώλιο στην υλοποίηση αυτών των πολιτικών, το οποίο έχασε τις επόμενες τρεις δεκαετίες με την εμφάνιση άλλων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων υλοποίησης προγραμμάτων και παροχής υπηρεσιών. Σήμερα, μετά τον επιτυχή επαναπροσδιορισμό του επιχειρησιακού του μοντέλου με το Πρόγραμμα Reengineering (2012-2018), η μεταρρύθμιση του 2022, μαζί με τη μετονομασία του σε ΔΥΠΑ, ανέθεσε στον Οργανισμό κεντρικό ρόλο στην οργάνωση, στην διαχείριση και τον εκσυγχρονισμό του συστήματος συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης.

Σήμερα, η ΔΥΠΑ δραστηριοποιείται σε ένα «οικοσύστημα» με πολλούς δημόσιους ενδιάμεσους φορείς διαχείρισης προγραμμάτων, και ιδιώτες παρόχους κατάρτισης, φορείς σύζευξης προσφοράς και ζήτησης εργασίας και εταιρείες εύρεσης προσωπικού και συμβουλευτικής προς ανέργους. Ο ρόλος της ΔΥΠΑ στην αγορά εργασίας έχει ήδη γίνει πιο περίπλοκος και θα πρέπει να γίνει πιο «καθοδηγητικός», σύμφωνα με το νέο ρόλο των δημόσιων φορέων απασχόλησης, τον οποίο προέβαλε στα μέλη του και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Δίκτυο των ΔΥΑ της Ε.Ε. από τις αρχές της δεκαετίας του 2010 (PES Network, 2011). Όμως, η ΔΥΠΑ δεν θα μπορέσει να ανταποκριθεί σε κανένα παλιό ή νέο ρόλο με την τραγική έλλειψη μόνιμου διοικητικού προσωπικού και εργασιακών συμβούλων που σήμερα αντιμετωπίζει. Ο χρόνος θα δείξει αν αυτή θα ξεπεράσει τη δοκιμασία, όπως ο ΟΑΕΔ αυτήν του 2010-12 με το Πρόγραμμα Reengineering ή θα οδηγηθεί στην οπισθοδρόμηση και τη συρρίκνωση, προς όφελος άλλων «παικτών», που δραστηριοποιούνται και υλοποιούν πολιτικές αγοράς εργασίας.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Δημήτρη, Γ. (2026). *Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης στην αναδιοργάνωση του ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ* Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. https://pandemos.panteion.gr/handle/123456789/24669

Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1998), *Εκσυγχρονισμός των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης ώστε να υποστηρίξουν την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης*, Ανακοίνωση της Επιτροπής, Βρυξέλλες, 13.11.1998. COM (1998) 641 τελικό.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0641

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο (2014). *Απόφαση αριθ. 573/2014/ΕΕ της 15ης Μαΐου 2014 σχετικά με την ενισχυμένη συνεργασία των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης (ΔΥΑ).* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0573

ΙΟΒΕ (2015). *Συστήματα μαθητείας σε Ελλάδα και Ευρώπη και η χρηματοδοτική διάστασή τους.* ΙΟΒΕ (αδημοσίευτη μελέτη).

Ιωαννίδης, Γ. (2017). Η εξέλιξη της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελλάδα: Μια κριτική επισκόπηση. Στο Γούλας, Χ., & Λιντζέρης Π. (επιμ.), *Δια βίου μάθηση, επαγγελματική κατάρτιση, απασχόληση*

και οικονομία. Νέα δεδομένα, προτεραιότητες και προκλήσεις (σελ. 39-65). ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ και ΙΝΕ ΓΣΕΕ. https://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2017/04/dia_biou_book.pdf

Καραγιάννη, Β. (2002), *Ασφάλιση και επιδόματα ανεργίας*. Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας – Σάκκουλας.

Καραμεσίνη, Μ. (2011). Εισοδηματική προστασία των ανέργων στην Ελλάδα. Ιστορική εξέλιξη, σύγχρονες προκλήσεις. Στο Θανοπούλου, Μ., Πετμεζίδου, Μ., Στρατηγάκη, Μ. (επιμ.), *Όψεις κοινωνικής δυναμικής* (σελ. 265-286). Εκδόσεις Gutenberg.

Καραμεσίνη, Μ. (2017). Ο ρόλος του ΟΑΕΔ στην επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση: Ιστορική αναδρομή και αναπροσδιορισμός στο νέο θεσμικό τοπίο. Στο Γούλας, Χ. και Λιντζέρης Π. (επιμ.), *Δια βίου μάθηση, επαγγελματική κατάρτιση, απασχόληση και οικονομία. Νέα δεδομένα, προτεραιότητες και προκλήσεις* (σελ. 171-184). ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ και ΙΝΕ ΓΣΕΕ.

Καραμεσίνη, Μ. (2022). Η Συνεχιζόμενη Επαγγελματική Κατάρτιση ως εργαλείο αναπτυξιακής πολιτικής και πολιτικής καταπολέμησης της ανεργίας: δυνατότητες, όρια, προϋποθέσεις, *Μελέτες 27-1-2022*. ΕΝΑ – Ινστιτούτο Εναλλακτικών Πολιτικών.

https://www.enainstitute.org/wp-content/uploads/2022/01/Επαγγελματική-κατάρτιση_Καραμεσίνη_ΕΝΑ_25012022.pdf

Καραμεσίνη, Μ. (2023). Η πολιτική απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο Καραμεσίνη, Μ., & Ιωαννίδης, Γ., *Ανεργία και Πολιτική Απασχόλησης* (σελ.257-285). Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις. https://hdl.handle.net/11419/10597

Κικίλιας, Η., & Χλέτσος, Μ. (2002). Το σύστημα προστασίας από την ανεργία: διαστάσεις, προβλήματα και προοπτικές. Στο Κικίλιας, Η., & Χλέτσος, Μ. (επιμ.), *Το σύστημα προστασίας από την ανεργία: διαστάσεις, προβλήματα και προοπτικές*. Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας – Σάκκουλας.

Κόκκος κ.ά. (2021). Η εκπαίδευση και κατάρτιση ενηλίκων στην Ελλάδα. *Μελέτη 9.2021*, διαΝΕΟσις. https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/10/ΕΚΕ_study_version_4-10-2021.pdf

Κωνσταντινόπουλος, Χ. (1993). *Θεσμοί και φορείς καταπολέμησης της ανεργίας στην Ελλάδα*. Υπηρεσία Εκδόσεων ΟΑΕΔ.

Λιάκος, Α. (1993). *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του μεσοπολέμου. Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η ανάδυση των κοινωνικών θεσμών*. Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος.

ΟΑΕΔ (2019). *Απολογισμός Δράσεων ΟΑΕΔ, Μάρτιος 2015-Ιούνιος 2019*. Εκδόσεις ΟΑΕΔ. https://www.dypa.gov.gr/apologismos-draseon-oaed-martios-2015-iounios-2019

Ξενόγλωσση

CEDEFOP, (2018). Apprenticeship review: Greece. Modernising and expanding apprenticeships in Greece. *Thematic country reviews*. Publications Office of the European Union. https://www.cedefop.europa.eu/files/4160_en.pdf

Council of the European Union (1998). Council Resolution of 15 December 1997 on the 1998. Employment Guidelines (98/C 30/01). https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998Y0128%2801%29:EN:HTML

European Commission (2007*), European Employment Observatory Review: Spring 2006*. European Communities.

Karalis, T., & Vergidis, D. (2004). Lifelong education in Greece: Recent developments and current trends, *International Journal of Lifelong Education*, 23 (2), pp. 179-189.

Karamessini, M. (2010), Activation reforms in a residual and fragmented system of social protection against unemployment, in Lefresne, F. (ed), *Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis*, IRES/ETUI. https://www.etui.org/publications/books/unemployment-benefit-systems-in-europe-and-north-america-reforms-and-crisis

Kottis, A.P., & Kottis, G.C. (1997). Labour Market Studies: Greece, *Employment and Labour Market Series* No. 1. European Commission.

OECD (1998). *The Public Employment Service. Greece, Portugal and Ireland.* OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/1998/10/the-public-employment-service_g1gh2161/9789264163768-en.pdf

OECD (2025), *The Jobs Again Reform in Greece: OECD Centre for Skills Evaluations*, OECD Skills Studies, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/bff1cb60-en

Papadopoulos, Th. (2006). Support for the Unemployed in a Familistic Welfare Regime. In Petmesidou, M., & Mossialos, E. (eds), *Social Policy Developments in Greece* (pp. 219-238). Ashgate.

PES Network (2011). *Public Employment Services' Contribution to EU 2020.* PES 2020 Strategy Output Paper.

Pochet, P. (2010). A European approach to unemployment benefits. In Lefresne, F. (ed.), *Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis* (pp. 45-59). IRES/ETUI. https://www.etui.org/publications/books/unemployment-benefit-systems-in-europe-and-north-america-reforms-and-crisis

Sotiropoulos, D. (2009). The EU's impact on the Greek welfare state: Europeanization on paper? *Journal of European Social Policy,* Vol 14(3): 267–284

https://www.doi.org/10.1177/0958928704044627

Thuy, P., Hansen, E., & Price, D. (2001). *The public employment service in a changing labour market.* International Labour Office. https://www.ilo.org/publications/public-employment-service-changing-labour-market

Zartaloudis, S. (2013). Wielding Soft Power in a World of Neglect: The Europeanization of Greek and Portuguese Public Employment Services. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No 6, pp. 1178-1195. https://www.doi.org//10.1111/jcms.12060

World Bank Group (2020). *Greece: Improving the Design and Delivery of ALMPs – Phase II, Output B4. Monitoring Report #1. Elefsina Pilot Program.* Technical support to the Ministry of Labor and Social Affairs of Greece (MoLSA) and the Greek Manpower Employment Organization (OAED).

https://documents1.worldbank.org/curated/en/926091622093558479/pdf/Greece-Improving-the-Design-and-Delivery-of-ALMPs-Second-Phase.pdf

II. ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ο ΟΑΕΔ ως ρυθμιστής βιογραφικού χρόνου. Από την ασφάλιση της απασχόλησης στη διαχείριση της μεταβατικότητας

Σταύρος Πανταζόπουλος

1. Εισαγωγή. Τι ρυθμίζει ο ΟΑΕΔ;

Η συνήθης απάντηση στο ερώτημα του τίτλου μοιάζει αυτονόητη. Ο ΟΑΕΔ, και πλέον η ΔΥΠΑ, ρυθμίζει την ανεργία. Καταγράφει τους ανέργους, καταβάλλει επιδόματα, διαμεσολαβεί στην αγορά εργασίας, παρέχει επαγγελματική κατάρτιση. Η εικόνα είναι τόσο εδραιωμένη που η ίδια η αρχική ονομασία του οργανισμού (Οργανισμός Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού) λειτουργεί αναδρομικά ως αυτονόητος ορισμός του πεδίου παρέμβασης. Το πεδίο είναι η εργασία ως κατάσταση και η ανεργία ως απουσία της.

Το άρθρο υποστηρίζει ότι η εικόνα αυτή συγκαλύπτει περισσότερο από όσο αποκαλύπτει. Ο ΟΑΕΔ δεν ρυθμίζει μόνο ανεργία, δεν ρύθμιζε ποτέ ανεργία αυστηρά νοούμενη. Ρυθμίζει χρόνο εκτός μισθωτής εργασίας. Η μετονομασία σε ΔΥΠΑ, που στην επίσημη αφήγηση παρουσιάστηκε ως διοικητικός εκσυγχρονισμός, αποτελεί θεωρητικά πολύ πιο βαρύνουσα μετατόπιση. Σηματοδοτεί τη μετάβαση από στατική ασφάλιση εισοδήματος σε δυναμική διαχείριση βιογραφικών τροχιών.

Η διάκριση δεν είναι σχολαστική. Όταν ένας θεσμός ρυθμίζει εισόδημα, η λογική του είναι αποζημιωτική. Αναγνωρίζει συμβάν (απώλεια εργασίας), προσδιορίζει απώλεια (μηνιαίο εισόδημα), προβλέπει αντιστάθμιση (επίδομα). Όταν ρυθμίζει χρόνο, η λογική του είναι κατευθυντική: παραγωγή συμπεριφοράς και όχι καταστολή παρέμβαση επί υπάρχουσας κατάστασης. Δεν αντισταθμίζει απώλεια, διαμορφώνει διαδρομή. Δεν αναγνωρίζει συμβάν, παρακολουθεί μετάβαση. Δεν προβλέπει αντιστάθμιση, επιβάλλει υποχρέωση κίνησης. Η διαφορά μεταξύ ΟΑΕΔ και ΔΥΠΑ αντιστοιχεί ακριβώς σε αυτή τη διαφορά λογικής.

Η συστηματική ανάπτυξη της θέσης απαιτεί τέσσερα βήματα. Πρώτο, την επανατοποθέτηση του ΟΑΕΔ ως θεσμού χρόνου, όχι εισοδήματος, μέσα από ανάλυση των προϋποθέσεων που η αρχιτεκτονική της ασφάλισης ανεργίας προϋποθέτει σιωπηρά. Δεύτερο, την κριτική συνάντηση με τη διεθνή βιβλιογραφία της ενεργοποίησης και του κράτους πρόνοιας του κύκλου ζωής, η οποία αναγνωρίζει τη μετατόπιση που εδώ περιγράφεται αλλά αποτυγχάνει να συλλάβει το θεωρητικό της περιεχόμενο. Τρίτο, την ανατομία της μετάβασης από ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ μέσα από τρία θεσμικά τεκμήρια (Ατομικό Σχέδιο Δράσης, ψηφιακή κάρτα ανεργίας, υποχρέωση ενεργοποίησης). Τέταρτο, τη συνθετική θέση: η μεταβατικότητα συγκροτείται ως νέο αντικείμενο διακυβέρνησης, με ιδιαιτερότητες στην ελληνική περίπτωση που οι εμπειρικές συμβολές του τόμου ανιχνεύουν.

Το άρθρο τοποθετείται στον τόμο ως θεωρητική εμβάθυνση. Δεν επιχειρεί ιστορική επισκόπηση. Επιχειρεί κάτι στενότερο και ταυτόχρονα φιλοδοξότερο, δηλαδή να προτείνει την ερμηνευτική βάση εντός της οποίας οι επιμέρους εμπειρικές αναλύσεις αποκτούν θεωρητική συνοχή.

2. Ο ΟΑΕΔ ως θεσμός χρόνου, όχι εισοδήματος

Η ασφάλιση ανεργίας ως ιστορικός θεσμός γεννιέται στις πρώτες δεκαετίες του εικοστού αιώνα ως απάντηση σε ένα συγκεκριμένο πρόβλημα. Όχι το πρόβλημα της φτώχειας, που είχε άλλους θεσμικούς αποδέκτες. Όχι το πρόβλημα της ανικανότητας προς εργασία, που αντιμετωπιζόταν από την ασφάλιση γήρατος και αναπηρίας. Το πρόβλημα ήταν η προσωρινή διακοπή μιας κατά τα άλλα κανονικής εργασιακής διαδρομής (Castel, 2003). Ο ασφαλισμένος του πρώιμου εικοστού αιώνα ήταν εξ ορισμού κάποιος που είχε εργαστεί, που ήθελε να εργαστεί, που θα εργαστεί ξανά, και που για ένα προσδιορισμένο διάστημα δεν εργαζόταν λόγω συνθηκών εκτός του ελέγχου του.

Η ασφάλιση ανεργίας προϋπέθετε μια συγκεκριμένη βιογραφική μορφή πολύ πριν αρχίσει να την παράγει. Προϋπέθετε τη μισθωτή εργασία ως κανονικότητα, την ανεργία ως απόκλιση, και τη βιογραφική διαδρομή ως κατά βάση συνεχή ροή με προβλέψιμες παρενθέσεις. Η αρχιτεκτονική του θεσμού (περίοδοι ασφάλισης που γεννούν δικαιώματα, διάρκεια επιδότησης ανάλογη με το ασφαλιστικό παρελθόν, ύψος επιδόματος συναρτημένο με προηγούμενες αποδοχές) δεν είναι ουδέτερη ως προς τη μορφή ζωής που ασφαλίζει. Είναι αρχιτεκτονική σχεδιασμένη για συγκεκριμένη βιογραφία (Esping-Andersen, 1990).

Στην ελληνική περίπτωση, ο ΟΑΕΔ ιδρύεται το 1969 ως διάδοχος του ΟΑΑΑ (Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας) που λειτουργούσε από το 1954. Η ίδρυσή του συμπίπτει με μια περίοδο όπου η ελληνική κοινωνία έχει μόλις αρχίσει να συγκροτεί τη μισθωτή εργασία ως κυρίαρχη μορφή απασχόλησης. Η πλειον;othta του εργατικού δυναμικού εξακολουθεί να βρίσκεται στον αγροτικό τομέα, η αυτοαπασχόληση είναι ευρεία, η οικογενειακή επιχείρηση κυρίαρχη. Ο ΟΑΕΔ θεσμοθετείται έτσι ως θεσμός που δεν αντικατοπτρίζει υπάρχουσα κοινωνική πραγματικότητα αλλά συμμετέχει στην παραγωγή της. Είναι ένας από τους θεσμούς που εγκαθιδρύουν τη μισθωτή τροχιά ως κανονιστικό πρότυπο.

Η παρατήρηση αυτή είναι κρίσιμη. Ο ΟΑΕΔ από την ίδρυσή του δεν ήταν απλώς ένας θεσμός που αντιμετώπιζε την ανεργία ως φαινόμενο. Ήταν θεσμός που, μέσω της ίδιας της λειτουργίας του, καθιέρωνε τη διάκριση εργασία/ανεργία ως διάκριση κανονικότητας/απόκλισης. Όποιος δεν χωρούσε σε αυτήν την διάκριση (αγρότες, αυτοαπασχολούμενοι, εργαζόμενες χωρίς αμοιβή στις οικογενειακές επιχειρήσεις) απλώς δεν αναγνωριζόταν. Ο θεσμός δεν τους έβλεπε όχι επειδή ξέφευγαν, αλλά επειδή η οπτική του ήταν εξαρχής συντεταγμένη γύρω από βιογραφική μορφή που τους απέκλειε.

Η συμβατική ανάγνωση θα έλεγε ότι αυτό συνιστά ιστορική ιδιαιτερότητα, σταδιακά διορθούμενη καθώς η ελληνική κοινωνία μισθωτοποιείται. Η ανάγνωση που προτείνεται εδώ είναι διαφορετική. Δεν πρόκειται για ατέλεια του θεσμού αλλά για συγκροτητικό χαρακτηριστικό. Αυτό που ο ΟΑΕΔ προστατεύει δεν είναι το εισόδημα καθαυτό. Είναι μια συγκεκριμένη μορφή χρόνου: ο χρόνος της σταθερής μισθωτής διαδρομής. Όταν αυτή διακόπτεται, ο θεσμός παρεμβαίνει για να γεφυρώσει το διάστημα και να αποκαταστήσει τη ροή. Δεν αποζημιώνει απώλεια εισοδήματος καθαυτή. Αποζημιώνει διαταραχή κανονιστικής βιογραφικής ροής.

Η διατύπωση χρειάζεται προσοχή. Δεν υποστηρίζεται ότι το επίδομα ανεργίας δεν λειτουργεί υλικά ως υποκατάστατο εισοδήματος. Προφανώς λειτουργεί. Ο άνεργος που εισπράττει επίδομα έχει χρήματα στον λογαριασμό του που πρωτύτερα δεν είχε. Υποστηρίζεται όμως ότι αυτή η υλική λειτουργία δεν εξαντλεί τη θεσμική λογική. Το επίδομα δεν δίνεται σε όποιον στερείται εισοδήματος. Δίνεται σε όποιον έχει συγκεκριμένη βιογραφική θέση, δηλαδή σε εκείνον που είχε μισθωτή εργασία, την έχασε χωρίς δική του ευθύνη, και αναμένεται να την ξαναβρεί. Η σύνδεση επιδόματος και βιογραφικής θέσης είναι το σημείο όπου ο θεσμός φανερώνεται ως ρυθμιστής χρόνου και όχι εισοδήματος.

Πίνακας 1. Λογική εισοδήματος και λογική χρόνου. Η μετατόπιση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ ανά διάσταση

Διάσταση	Λογική εισοδήματος (ΟΑΕΔ)	Λογική χρόνου (ΔΥΠΑ)
Αντικείμενο	εισόδημα	βιογραφικός χρόνος
Λογική	αποζημιωτική	κατευθυντική
Μονάδα αναφοράς	συμβάν	μετάβαση
Η ανεργία ως	κατάσταση	διάστημα
Παρακολούθηση	σημειακή	συνεχής
Σχέση υποκειμένου και θεσμού	στατική	δυναμική
Φορέας ευθύνης	ο θεσμός γεφυρώνει	το υποκείμενο κινείται
Σε παράβαση	εκτός λογικής	κυρώσεις

Πηγή: *Ιδία επεξεργασία*

Η σύγχρονη κρίση της ασφάλισης ανεργίας προέρχεται ακριβώς από εδώ. Όταν η συνεχής μισθωτή εργασία παύει να είναι κανονικότητα, όταν οι βιογραφίες χαρακτηρίζονται από διακεκομμένες διαδρομές, εναλλαγές μισθωτής εργασίας και αυτοαπασχόλησης, παρατεταμένες περιόδους εκπαίδευσης ή φροντίδας, μεταναστευτικές κινήσεις, η ίδια η αρχιτεκτονική του θεσμού χάνει το έδαφός της. Δεν χάνει την υλική της χρησιμότητα. Χάνει την κοινωνική της επάρκεια. Όλο και μεγαλύτερα τμήματα του πληθυσμού βρίσκονται σε καταστάσεις χωρίς εργασία αλλά εκτός θεσμικού πεδίου, ή με εργασία τόσο διακεκομμένη που τα δικαιώματα δεν προλαβαίνουν να συγκροτηθούν.

Η απάντηση των κρατών πρόνοιας σε αυτήν την κρίση δεν ήταν η ενίσχυση της παραδοσιακής ασφάλισης. Ήταν η μετατόπιση της εστίασης από την κατάσταση στη μετάβαση, από το συμβάν στη διαδρομή, από την αποζημίωση στην ενεργοποίηση. Η μετατόπιση έχει περιγραφεί στη βιβλιογραφία ως στροφή προς την ενεργοποίηση και την κοινωνική επένδυση (Bonoli, 2005, Hemerijck, 2013). Στο επόμενο κεφάλαιο εξετάζεται τι αυτή η βιβλιογραφία πιάνει σωστά και τι αδυνατεί να συλλάβει.

3. Ενεργοποίηση και κράτος πρόνοιας του κύκλου ζωής. Τι λέει η βιβλιογραφία και τι της λείπει

Η βιβλιογραφία της ενεργοποίησης αναπτύχθηκε από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 ως απάντηση στη μετατόπιση των ευρωπαϊκών κρατών πρόνοιας. Η εργασία του Bonoli για τους νέους κοινωνικούς κινδύνους προσέφερε ένα πρώτο ερμηνευτικό σχήμα. Η μετάβαση από βιομηχανικές σε μεταβιομηχανικές κοινωνίες παράγει νέους τύπους κινδύνων που οι παραδοσιακοί θεσμοί δεν καλύπτουν (Bonoli, 2005). Η συμφιλίωση εργασίας και οικογενειακής ζωής, η μονογονεϊκότητα, η μακροχρόνια ανεργία των ανειδίκευτων, η ανεπάρκεια δεξιοτήτων: όλα αυτά αποτελούν κινδύνους που δεν χωρούν στην αρχιτεκτονική της κλασικής ασφάλισης. Η απάντηση των κρατών ήταν η ανάπτυξη νέων εργαλείων με κατευθυντικό χαρακτήρα: ενεργές πολιτικές απασχόλησης, υπηρεσίες φροντίδας, εκπαιδευτικές παρεμβάσεις.

Ο Hemerijck ανέπτυξε το πλαίσιο της κοινωνικής επένδυσης ως κανονιστική και αναλυτική κατηγορία. Το σύγχρονο κράτος πρόνοιας δεν αρκεί να αποζημιώνει για κινδύνους που έχουν επέλθει, οφείλει να επενδύει εκ των προτέρων στην ικανότητα των ατόμων να τους αντιμετωπίζουν (Hemerijck, 2013). Η εκπαίδευση, η κατάρτιση, η φροντίδα παιδιών, η ενεργοποίηση των ανέργων αποκτούν νέα κεντρικότητα. Το επιχείρημα έχει διττό χαρακτήρα: ηθικό (το κράτος οφείλει να επενδύει στις δυνατότητες των πολιτών) και λειτουργικό (η μακροπρόθεσμη οικονομική βιωσιμότητα του κράτους πρόνοιας απαιτεί υψηλή απασχόληση και υψηλή παραγωγικότητα).

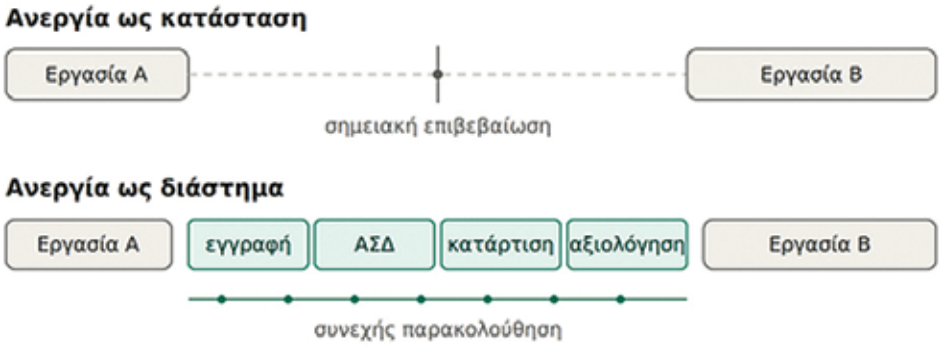
Η εργασία του Kohli για τη θεσμοποίηση του κύκλου ζωής έχει αναδείξει πώς οι σύγχρονοι θεσμοί κρατούν την ανθρώπινη ζωή σε συγκεκριμένη μορφή. Η εκπαίδευση, η εργασία, η σύνταξη ως διακριτές φάσεις, οριοθετημένες θεσμικά, αποτελούν προϊόν της μοντέρνας κοινωνίας (Kohli, 1986, 2007). Η ίδια η έννοια της βιογραφίας ως δομημένης ακολουθίας είναι κοινωνικά παραγόμενη και θεσμικά συντηρούμενη. Στη μεταγενέστερη βιβλιογραφία, η ανάλυση επεκτάθηκε για να εξετάσει πώς η αποθεσμοποίηση του κύκλου ζωής δημιουργεί νέες απαιτήσεις από τα κράτη πρόνοιας.

Η βιβλιογραφία αυτή προσφέρει σημαντικές συμβολές. Αναγνωρίζει σωστά ότι κάτι αλλάζει στη φύση της κρατικής παρέμβασης. Καταγράφει με ακρίβεια τα νέα εργαλεία και τις νέες λογικές. Παρέχει συγκριτικά πλαίσια. Η ελληνική περίπτωση, και ειδικά η μετάβαση από ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ, μπορεί να διαβαστεί στο φως της ως καθυστερημένη αλλά σαφής υιοθέτηση παραδείγματος ενεργοποίησης.

Όμως η βιβλιογραφία αυτή έχει συστηματικό τυφλό σημείο. Περιγράφει τη μετατόπιση λειτουργικά, ως απάντηση των κρατών σε νέους κινδύνους ή ως επιλογή νέων στρατηγικών. Δεν εντοπίζει το πραγματικό αντικείμενο της μετατόπισης. Το αντικείμενο δεν είναι η εξέλιξη των εργαλείων. Είναι η αλλαγή του ίδιου του πεδίου παρέμβασης. Όταν ένα κράτος μεταβαίνει από αποζημιωτικές σε ενεργοποιητικές πολιτικές, δεν

αλλάζει απλώς μέθοδο. Αλλάζει το αντικείμενο της παρέμβασής του. Παύει να ρυθμίζει εισόδημα και αρχίζει να ρυθμίζει χρόνο. Παύει να αναγνωρίζει καταστάσεις και αρχίζει να διαχειρίζεται τροχιές.

Η διαφορά γίνεται σαφέστερη με ένα παράδειγμα. Στο κλασικό μοντέλο, η ανεργία είναι κατάσταση. Είναι ή δεν είναι κανείς άνεργος. Αν είναι, δικαιούται. Αν παύσει να είναι, παύει να δικαιούται. Στο μοντέλο της ενεργοποίησης, η ανεργία είναι διάστημα. Είναι μια φάση μέσα σε ευρύτερη βιογραφική τροχιά, με αρχή, μέση και τέλος. Η παρέμβαση του θεσμού δεν στοχεύει στην αποζημίωση της κατάστασης αλλά στη διαμόρφωση του διαστήματος: τι θα συμβεί μέσα σε αυτό, πόσο θα διαρκέσει, σε τι θα οδηγήσει.



Σχήμα 1. Η ανεργία ως κατάσταση και ως διάστημα. Από το σημειακό συμβάν στη συνεχώς παρακολουθούμενη τροχιά

Η αλλαγή δεν είναι υλική, είναι συγκροτητική. Η μεταβίβαση εισοδήματος δεν παύει, παύει να είναι η αρχή γύρω από την οποία ο θεσμός ορίζει το αντικείμενό του. Όσο το επίδομα ήταν αποζημίωση συμβάντος, το εισόδημα όριζε τι έβλεπε ο θεσμός. Όταν η παροχή εξαρτάται από την πορεία του υποκειμένου μέσα σε ένα διάστημα, αυτό που ο θεσμός ορίζει ως αντικείμενο παρέμβασης δεν είναι πια η έλλειψη εισοδήματος αλλά η μορφή της τροχιάς. Η βιβλιογραφία της ενεργοποίησης, ακριβώς επειδή παραμένει στο επίπεδο των εργαλείων και των αποτελεσμάτων, δεν συλλαμβάνει αυτή τη μετατόπιση του αντικειμένου. Μιλά για νέους τύπους πολιτικών, για νέα μείγματα παροχών, για νέες σχέσεις μεταξύ κράτους και πολίτη. Δεν αναγνωρίζει ότι αυτό που ο θεσμός συγκροτεί ως πεδίο δράσης έχει μετατοπιστεί από το εισόδημα στον χρόνο.

Η βιβλιογραφία του κράτους πρόνοιας του κύκλου ζωής πλησιάζει περισσότερο. Η ίδια η ονομασία του πεδίου περιέχει την αναγνώριση ότι το αντικείμενο είναι ο κύκλος ζωής, η βιογραφία, η ροή. Το όριό της φαίνεται καθαρά στον Kohli. Η θέση του για τη θεσμοποίηση του κύκλου ζωής συλλαμβάνει τον χρόνο ως χρονολογική τάξη, ως την τυποποίηση της ζωής σε διαδοχικές φάσεις οριοθετημένες κατά ηλικία, με την έμμισθη εργασία ως άξονα. Ο χρόνος εκεί είναι ακολουθία και αλληλουχία, η σειρά με την οποία ο θεσμός τακτοποιεί τις φάσεις του βίου. Δεν είναι πόρος. Δεν τίθεται το ερώτημα ποιος διαθέτει πόση διάρκεια, πώς αυτή ανισοκατανέμεται, πώς ένας θεσμός την αντλεί από κάποιους και την αποδίδει σε άλλους. Αυτή η μετατόπιση, από τον χρόνο ως τάξη του βίου στον χρόνο ως πόρο που διανέμεται και ρυθμίζεται, είναι το βήμα που η βιβλιογραφία του κύκλου ζωής δεν κάνει.

Η συμβολή που επιχειρείται στο παρόν άρθρο είναι αυτή η θεωρητική εμβάθυνση. Η έννοια του βιογραφικού χρόνου ως δομικού πόρου, που έχει αναπτυχθεί σε προηγούμενη εργασία (Pantazopoulos, 2025), παρέχει την αναλυτική βάση. Δύο έννοιες από εκείνη την εργασία είναι κρίσιμες εδώ: η *καταγεγραμμένη ύπαρξη* (recorded existence), δηλαδή η συγκρότηση του υποκειμένου ως πεδίου ορατού από τον θεσμό μόνο μέσω εγγραφής σε διοικητικά συστήματα, και η *φροντίδα ως εποπτεία* (surveillant care), δηλαδή η συγχώνευση παρέμβασης και παρακολούθησης στο ίδιο εργαλείο. Όπως θα φανεί στο επόμενο κεφάλαιο, και οι δύο αποκτούν θεσμικό σώμα στη μετάβαση από ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ.

Δεν πρόκειται για απόρριψη της βιβλιογραφίας της ενεργοποίησης και του κύκλου ζωής, αλλά για διόρθωση της εστίασης. Το ζήτημα δεν είναι αν τα κράτη πρόνοιας στρέφονται προς ενεργοποίηση ή επένδυση. Είναι ότι, στρεφόμενα έτσι, αλλάζουν το αντικείμενο που ρυθμίζουν. Από την ασφάλιση εισοδήματος έναντι κινδύνων μετακινούνται προς την κατευθυντική διαχείριση του βιογραφικού χρόνου ως πόρου.

Από τους Foucault, Dean, Rose, Walters και Miller αξιοποιείται η ιδέα ότι η σύγχρονη διακυβέρνηση παράγει τα υποκείμενά της αντί απλώς να τα διοικεί (Foucault, 2007, 2008, Dean, 1995, Rose, 1999, Walters, 2000, Miller & Rose, 2008). Η παρούσα ανάλυση όμως αποκλίνει σε ένα σημείο που δεν είναι μικρό. Η κυβερνολογική (governmentality) παράδοση τείνει να διαλύει τη διάκριση μεταξύ θεσμικού πόρου και μηχανισμού επιβολής, ώστε όλα να μοιάζουν εξίσου τεχνικές παραγωγής υποκειμενικότητας. Εδώ διατηρούμε τη διάκριση. Ο βιογραφικός χρόνος είναι πόρος, με την κανονική κοινωνιολογική σημασία της λέξης: παράγεται, διανέμεται, εξαντλείται, ανισοκατανέμεται. Τα εργαλεία της ΔΥΠΑ τον ρυθμίζουν, δεν εξαντλούνται στην παραγωγή του.

Υπό το φως αυτής της θεωρητικής μετατόπισης, η ελληνική περίπτωση αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Δεν αποτελεί απλώς ένα ακόμη παράδειγμα καθυστερημένης ευθυγράμμισης. Αποτελεί προνομιακό πεδίο όπου η μετάβαση από στατική ασφάλιση σε δυναμική διαχείριση τροχιών συντελείται με συμπυκνωμένο και θεσμικά εμφανή τρόπο, μέσα από συγκεκριμένη μετονομασία και ανασυγκρότηση. Η μετάβαση από ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ, εξεταζόμενη όχι ως διοικητικό γεγονός αλλά ως θεωρητικό σύμπτωμα, επιτρέπει να δούμε με καθαρότητα μετατόπιση που σε άλλες περιπτώσεις έχει συντελεστεί διάχυτα και βαθμιαία.

4. Από ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ. Η ανατομία μιας μετατόπισης

Η μετονομασία του ΟΑΕΔ σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) ολοκληρώθηκε με τον νόμο 4921/2022. Στην επίσημη παρουσίαση, η αλλαγή πλαισιώθηκε ως διοικητικός εκσυγχρονισμός, ευθυγράμμιση με ευρωπαϊκά πρότυπα δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης, και βελτίωση της αποτελεσματικότητας. Η αφήγηση αυτή δεν είναι λανθασμένη. Είναι ανεπαρκής. Συγκαλύπτει το γεγονός ότι αυτό που μεταβλήθηκε δεν είναι το όνομα ή η οργανωτική δομή, αλλά το ίδιο το αντικείμενο διακυβέρνησης. Στο κεφάλαιο αυτό η μεταβολή ανιχνεύεται μέσα από τρία θεσμικά τεκμήρια. Η επιλογή τους δεν είναι εξαντλητική αλλά αναλυτική. Καθένα λειτουργεί ως δηλωτικό της θεωρητικής μετατόπισης.

4.1 Το Ατομικό Σχέδιο Δράσης

Το Ατομικό Σχέδιο Δράσης (ΑΣΔ) εισήχθη σταδιακά κατά τη δεκαετία του 2000, στο πλαίσιο εφαρμογής της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης. Στη συμβατική παρουσίασή του, αποτελεί εργαλείο εξατομικευμένης διαμεσολάβησης. Ο εργασιακός σύμβουλος, σε συνεργασία με τον άνεργο, καταγράφει το προφίλ του, εντοπίζει τις ανάγκες κατάρτισης, σχεδιάζει βήματα προς την επανένταξη. Η περιγραφή είναι ακριβής αλλά αδιάφανη ως προς το τι πραγματικά κάνει το εργαλείο.

Αυτό που πραγματικά κάνει το ΑΣΔ είναι θεωρητικά ριζοσπαστικό. Μετατρέπει την κατάσταση της ανεργίας σε διαδικασία. Πριν την εισαγωγή του ΑΣΔ, ο άνεργος ήταν κατάσταση: εγγραφή στα μητρώα, καταβολή επιδόματος εφόσον το εδικαιούτο, αναμονή της επόμενης εργασίας. Η σχέση με τον θεσμό ήταν στατική. Με το ΑΣΔ, ο άνεργος γίνεται φορέας σχεδίου. Έχει στόχους. Έχει βήματα. Έχει χρονοδιάγραμμα. Έχει αξιολογήσιμα αποτελέσματα. Η σχέση με τον θεσμό γίνεται δυναμική.

Η μετατροπή δεν είναι ουδέτερη. Παράγει βιογραφικό χρόνο που πριν δεν υπήρχε ως θεσμικό αντικείμενο. Η περίοδος ανεργίας παύει να είναι παρένθεση μεταξύ δύο εργασιακών καταστάσεων και γίνεται διάστημα με εσωτερική δομή, με κατευθυντική γραμμή, με κανονιστικό περιεχόμενο. Ο άνεργος δεν περιμένει πλέον. Πορεύεται. Και ο θεσμός δεν αποζημιώνει την αναμονή, παρακολουθεί την πορεία.

Η διαφορά γίνεται οξύτερη αν εξεταστεί η κανονιστική φόρτιση. Το ΑΣΔ δεν είναι περιγραφή, είναι πρόγραμμα. Δηλώνει τι πρέπει να γίνει, σε ποιο διάστημα, με ποια μέσα. Το άρθρο 17 του ν. 4921/2022 θεσμοθετεί

το Ψηφιακό Ατομικό Σχέδιο Δράσης ως υποχρεωτικό εργαλείο για όσους εγγράφονται στο Ψηφιακό Μητρώο της ΔΥΠΑ. Το άρθρο 21 αποτυπώνει τις υποχρεώσεις του αναζητούντος εργασία, και το άρθρο 22, εξειδικευόμενο από το άρθρο 4 της Απόφασης Δ.Σ. ΔΥΠΑ υπ' αριθμ. 5274/114 (ΦΕΚ Β΄ 5078/28.9.2022), προβλέπει για πρώτη φορά συνέπειες σε παράβαση: διαγραφή από το Μητρώο για έξι μήνες σε περίπτωση μη σύνταξης ΑΣΔ ή μη συμμετοχής σε δράση κατάρτισης, διαγραφή για δύο έτη σε περίπτωση άρνησης τριών θέσεων εργασίας σύμφωνων με το ΑΣΔ. Το ΑΣΔ έτσι λειτουργεί όχι ως καταγραφή αλλά ως θεσμική κατασκευή υποχρεωτικού βιογραφικού διαστήματος. Ο άνεργος συμμετέχει στη συγγραφή του, δηλώνει επιθυμίες και δεξιότητες, αλλά η μορφή του διαστήματος είναι θεσμικά προδιαμορφωμένη: πρέπει να έχει τη μορφή πορείας προς εργασία, μέσω ορισμένων βημάτων, σε ορισμένο χρόνο (Dean, 1995, Walters, 2000).

Στο φως της θεωρητικής διατύπωσης του προηγούμενου κεφαλαίου, το ΑΣΔ εμφανίζεται ως αυτό ακριβώς που η νέα φάση της κρατικής παρέμβασης απαιτεί: εργαλείο που μετατρέπει τον βιογραφικό χρόνο σε αντικείμενο διοικητικής διαχείρισης. Η καταγραφή της κατάστασης υποχωρεί μπροστά στον σχεδιασμό της τροχιάς, και η αναγνώριση της ανεργίας μπροστά στην κατεύθυνση της μετάβασης.

4.2 Η ψηφιακή κάρτα ανεργίας

Η ψηφιακή κάρτα ανεργίας, που θεσμοθετήθηκε με το άρθρο 18 του ν. 4921/2022 ως αναπόσπαστο τμήμα του Ψηφιακού Μητρώου της ΔΥΠΑ, αντικατέστησε το παραδοσιακό δελτίο ανεργίας. Η μετάβαση φαίνεται τεχνική. Από χαρτί σε ψηφιακή πλατφόρμα. Στην πραγματικότητα είναι θεωρητικά πολυσήμαντη.

Το δελτίο ανεργίας λειτουργούσε ως πιστοποιητικό κατάστασης. Κάθε ανανέωση επιβεβαίωνε ότι ο κάτοχος ήταν εξακολουθητικά άνεργος, ότι παρέμενε σε αναζήτηση εργασίας, ότι διατηρούσε τα δικαιώματά του. Η σχέση που εγκαθιστούσε με τον χρόνο ήταν διακριτή και σημειακή. Σε συγκεκριμένες ημερομηνίες, ο άνεργος εμφανιζόταν για να επιβεβαιώσει την κατάσταση. Στα ενδιάμεσα διαστήματα, ο θεσμός δεν παρακολουθούσε. Υπέθετε ότι η κατάσταση παραμένει σταθερή μέχρι την επόμενη επιβεβαίωση.

Η ψηφιακή κάρτα λειτουργεί διαφορετικά. Δεν πιστοποιεί κατάσταση, καταγράφει ροή. Κάθε ενέργεια του ανέργου που διαμεσολαβείται από το σύστημα της ΔΥΠΑ (αίτηση για θέση μέσω της πλατφόρμας, παρακολούθηση κατάρτισης, συνάντηση με σύμβουλο, καταγεγραμμένη απόρριψη προσφοράς) αποτυπώνεται. Η σχέση με τον χρόνο γίνεται συνεχής, όχι σημειακή. Ο θεσμός δεν περιμένει την επόμενη επιβεβαίωση, παρακολουθεί την πορεία στο μέτρο που αυτή περνάει από τα δικά του κανάλια. Η ίδια η έννοια της επιβεβαίωσης μεταβάλλεται: η κατάσταση δεν επιβεβαιώνεται περιοδικά, παρακολουθείται διαρκώς (Lyon, 2001, Henman & Marston, 2008).

Εδώ φανερώνεται η έννοια της *καταγεγραμμένης ύπαρξης*. Ο άνεργος υπάρχει για τον θεσμό μόνο στο μέτρο που κινείται μέσα από καταγεγραμμένα κανάλια. Δραστηριότητα εκτός συστήματος (αναζήτηση εργασίας μέσω άτυπων δικτύων, κατάρτιση εκτός εγκεκριμένων προγραμμάτων, εργασία χωρίς δήλωση) είτε δεν υπάρχει είτε υπάρχει αρνητικά, ως κενό στη ροή. Η ψηφιακή κάρτα δεν είναι ουδέτερο όργανο καταγραφής. Είναι όργανο που ορίζει τι συγκαταλέγεται ως πραγματική δραστηριότητα. Η εποπτεία και η φροντίδα συμπίπτουν στο ίδιο εργαλείο: ο άνεργος υποστηρίζεται μέσω της ίδιας πλατφόρμας που τον αξιολογεί.

Η μετάβαση από σημειακή πιστοποίηση σε συνεχή παρακολούθηση δεν είναι αύξηση εποπτικής έντασης. Είναι αλλαγή στη φύση του εποπτευόμενου αντικειμένου. Το δελτίο εποπτεύει κατάσταση. Η ψηφιακή κάρτα εποπτεύει διαδικασία. Και η διαδικασία, εξ ορισμού, υπάρχει σε χρόνο. Δεν εποπτεύεται μια στιγμή, εποπτεύεται μια ροή. Η ψηφιακή κάρτα είναι το θεσμικό όργανο μέσω του οποίου ο βιογραφικός χρόνος γίνεται ορατός, καταγραφόμενος, διαχειρίσιμος.

Η συνέπεια είναι ότι ο άνεργος, από στατική ταυτότητα, μεταβάλλεται σε κινούμενο σημείο σε γράφημα διαδρομής. Η ταυτότητά του δεν εξαντλείται στο γεγονός ότι δεν εργάζεται. Συμπληρώνεται από τα δεδομένα

της κίνησής του: τι έκανε, πότε, με ποιο αποτέλεσμα. Η συμπλήρωση δεν είναι περιγραφική, είναι κανονιστικά φορτισμένη. Η κίνηση που αποτυπώνεται αξιολογείται ως επαρκής ή ανεπαρκής, κατάλληλα προσανατολισμένη ή όχι, σύμφωνη με το ΑΣΔ ή αποκλίνουσα.

4.3 Η ενεργοποίηση ως υποχρέωση

Η ενεργοποίηση είναι η έννοια κλειδί της μετάβασης σε ΔΥΠΑ, και ταυτόχρονα η πιο αδιαφανής. Στην επίσημη παρουσίαση, εμφανίζεται ως σύστημα κινήτρων που ενθαρρύνει την ενεργό αναζήτηση εργασίας και απομακρύνει τον άνεργο από την παθητική εξάρτηση από επιδόματα. Η περιγραφή έχει στοιχεία αλήθειας αλλά αποκρύπτει το βασικό. Η ενεργοποίηση δεν είναι κίνητρο. Είναι υποχρέωση. Και μετατοπίζει το βάρος της παρέμβασης από τον θεσμό στο υποκείμενο (Peck, 2001, Lødemel & Trickey, 2001).

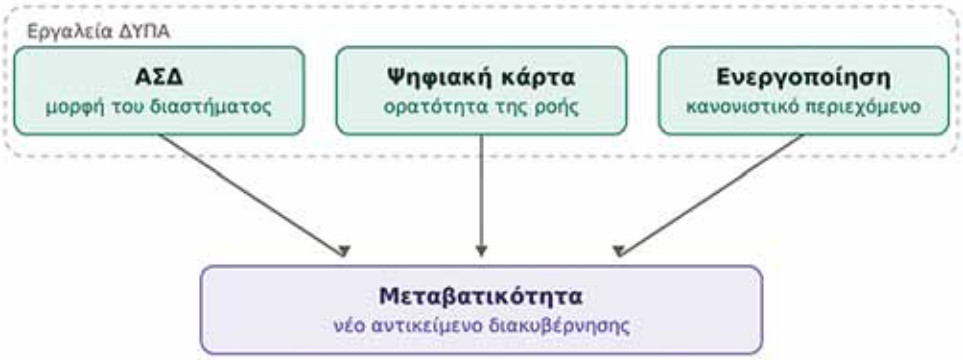
Στο κλασικό μοντέλο της ασφάλισης ανεργίας, η σχέση μεταξύ ανέργου και θεσμού ήταν ανταποδοτική με σαφή κατανομή ευθύνης. Ο άνεργος είχε μία υποχρέωση: να δηλώνει την ανεργία του και να αποδέχεται προσφορές εργασίας ανάλογες με τα προσόντα του. Ο θεσμός είχε μία υποχρέωση: να καταβάλλει το επίδομα και να διαμεσολαβεί όπου μπορούσε. Το βάρος της εύρεσης εργασίας μοιραζόταν: το άτομο αναζητούσε, η αγορά προσέφερε, ο θεσμός γεφύρωνε. Η ανεργία ως κατάσταση δεν απέδιδε ευθύνη στο υποκείμενο, εκτός αν αυτό απέρριπτε προσφορές.

Στο μοντέλο της ενεργοποίησης, η κατανομή ευθύνης μετατοπίζεται. Ο άνεργος δεν είναι πλέον αυτός που αναμένει διαμεσολάβηση. Είναι ο πρωταρχικά υπεύθυνος για την κίνηση της δικής του βιογραφικής τροχιάς. Ο θεσμός παρέχει εργαλεία (κατάρτιση, συμβουλευτική, πληροφόρηση) αλλά η χρήση τους είναι ευθύνη του υποκειμένου. Η μη χρήση, ή η ανεπαρκής χρήση, ή η χρήση που δεν παράγει αποτελέσματα, αποδίδονται στο υποκείμενο. Η ανεργία παύει να είναι απλώς κατάσταση που υφίσταται. Γίνεται και προβληματική σχέση του υποκειμένου με τον δικό του χρόνο.

Η μετατόπιση γίνεται ορατή σε επίπεδο πρακτικής. Η μη συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης, η απόρριψη προσφορών εργασίας σύμφωνων με το ΑΣΔ, η μη υλοποίηση των βημάτων του, επιφέρουν διαβαθμισμένες κυρώσεις: από διακοπή της καταβολής ή απώλεια του δικαιώματος είσπραξης παροχών, μέχρι διαγραφή από το Ψηφιακό Μητρώο για έξι μήνες ή δύο έτη ανάλογα με την παράβαση (άρθρο 22 ν. 4921/2022, άρθρο 4 της Απόφασης Δ.Σ. ΔΥΠΑ υπ' αριθμ. 5274/114, ΦΕΚ Β΄ 5078/28.9.2022). Το άρθρο 23 του ίδιου νόμου προβλέπει επιπρόσθετες κυρώσεις σε περιπτώσεις αναληθών δηλώσεων. Δεν τιμωρείται η ανεργία, τιμωρείται η μη ενεργοποίηση. Η παροχή του θεσμού δεν δίνεται για το γεγονός της απώλειας εργασίας αλλά για τη συμπεριφορά στο διάστημα μετά την απώλεια. Ο χρόνος εκτός εργασίας παύει να είναι αποζημιώσιμη συνθήκη και γίνεται διαχειρίσιμο διάστημα με υποχρεωτικό περιεχόμενο.

Η συμπλοκή με τον βιογραφικό χρόνο εδώ είναι ολοκληρωτική. Ο άνεργος δεν πρέπει απλώς να βρίσκεται σε ορισμένη κατάσταση (αναζητών εργασίας), πρέπει να βρίσκεται σε ορισμένη κίνηση μέσα στον χρόνο: να μαθαίνει, να εκπαιδεύεται, να βελτιώνεται, να μετασχηματίζεται. Ο χρόνος της ανεργίας θεσμοθετείται ως χρόνος αυτομετασχηματισμού. Η μη συμμετοχή σε αυτόν τον αυτομετασχηματισμό δεν είναι ουδέτερη επιλογή, είναι τιμωρητέα παράλειψη (Cruikshank, 1999, Rose, 1999).

Από τη συνδυασμένη ανάγνωση των τριών τεκμηρίων προκύπτει το συμπέρασμα του κεφαλαίου. Η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ, ως προς αυτό το κομμάτι, δεν αποτελεί εκσυγχρονισμό αλλά αλλαγή του ίδιου του αντικειμένου διακυβέρνησης. Από την ασφάλιση κατάστασης (ανεργία) με όρους εισοδήματος, μετακινούμαστε στη διαχείριση τροχιάς (μεταβατικότητα) με όρους χρόνου. Το ΑΣΔ διαμορφώνει τη μορφή του διαστήματος. Η ψηφιακή κάρτα παρακολουθεί τη ροή του. Η ενεργοποίηση επιβάλλει το κανονιστικό του περιεχόμενο. Μαζί συγκροτούν ένα νέο πεδίο παρέμβασης, που το όνομα «ΔΥΠΑ» απλώς μαρκάρει χωρίς να εξηγεί.



Σχήμα 2. Η τριμερής συγκρότηση της μεταβατικότητας. Τα τρία εργαλεία της ΔΥΠΑ και οι διακριτές λειτουργίες τους

5. Η μεταβατικότητα ως νέο αντικείμενο διακυβέρνησης

Αν τα προηγούμενα κεφάλαια δείχνουν ότι ο ΟΑΕΔ ως ΔΥΠΑ δεν διαχειρίζεται πλέον καταστάσεις αλλά μεταβάσεις, το ερώτημα είναι τι είδους αντικείμενο είναι αυτή η μεταβατικότητα. Η απάντηση που προτείνεται έχει δύο σκέλη. Πρώτον, η μεταβατικότητα συγκροτείται ως αντικείμενο διακυβέρνησης μέσω της ίδιας της παρέμβασης που υποτίθεται ότι την αναγνωρίζει. Δεύτερον, η ελληνική περίπτωση εμφανίζει ιδιαιτερότητα που οι συγκριτικές τυπολογίες αδυνατούν να συλλάβουν.

Στο πρώτο σκέλος, χρειάζεται να αποφευχθεί μια συνηθισμένη παρανόηση. Η αφήγηση της ενεργοποίησης παρουσιάζει συχνά τη μεταβατικότητα ως κοινωνικό δεδομένο στο οποίο τα κράτη πρόνοιας απλώς προσαρμόζονται. Οι βιογραφίες έγιναν ρευστές, λέει η αφήγηση, η αγορά εργασίας ευέλικτη, οι μεταβάσεις πολλαπλές. Τα κράτη υποχρεώνονται να αλλάξουν εργαλεία για να αντιμετωπίσουν τη νέα πραγματικότητα. Η αφήγηση αυτή είναι ημιτελής. Η μεταβατικότητα δεν είναι απλώς κάτι που συμβαίνει στους ανθρώπους και τα κράτη ανταποκρίνονται. Είναι και κάτι που τα κράτη συγκροτούν θεσμικά μέσω των ίδιων των εργαλείων που υποτίθεται ότι την αντιμετωπίζουν (Miller & Rose, 2008).

Η θέση χρειάζεται να αναπτυχθεί συγκεκριμένα, διότι είναι η πιο ριζική του κεφαλαίου. Πώς ακριβώς τα εργαλεία της ΔΥΠΑ κατασκευάζουν τη μεταβατικότητα που υποτίθεται ότι αναγνωρίζουν;

Πρώτο επίπεδο: ορισμός. Η μεταβατικότητα δεν είναι παρατηρήσιμο γεγονός με τον τρόπο που είναι παρατηρήσιμη η απουσία εργασίας. Είναι αναλυτική κατηγορία που απαιτεί μέτρηση μιας τροχιάς, όχι μιας θέσης. Για να υπάρξει μεταβατικότητα ως αντικείμενο, χρειάζεται κάποιος να ορίσει τι αρχίζει, τι τελειώνει, τι παρεμβάλλεται. Το ΑΣΔ ακριβώς αυτό κάνει. Δηλώνει σημείο εκκίνησης (το προφίλ του ανέργου τη στιγμή εγγραφής), σημείο τερματισμού (η επανένταξη ή η εκπνοή του πλαισίου), και ενδιάμεσα βήματα. Χωρίς αυτή την οριοθέτηση, η περίοδος μεταξύ δύο εργασιών είναι απλώς απουσία. Με αυτήν, γίνεται διάστημα.

Δεύτερο επίπεδο: παραγωγή ορατότητας. Η ψηφιακή κάρτα δεν καταγράφει όλη την κίνηση του ανέργου, καταγράφει ό,τι περνάει από κανάλια της ΔΥΠΑ. Όταν λοιπόν το σύστημα παράγει την εικόνα μιας τροχιάς (αυτή τη συνάντηση, εκείνο το πρόγραμμα, αυτή την απόρριψη), η εικόνα δεν αντανακλά προϋπάρχουσα ροή. Παράγει τη ροή ως ορατή με συγκεκριμένη μορφή. Η μεταβατικότητα γίνεται ορατή ως ακολουθία διοικητικών συμβάντων. Άλλες μορφές κίνησης (άτυπη, οικογενειακή, παράλληλη) απλώς δεν ανήκουν στο σχήμα.

Τρίτο επίπεδο: κανονιστικός σχεδιασμός. Η ενεργοποίηση δεν περιγράφει τι κάνουν οι άνθρωποι σε διαστήματα ανεργίας. Δηλώνει τι πρέπει να κάνουν: να κινηθούν προς εργασία, μέσω εκπαίδευσης ή κατάρτισης, σε ορισμένο χρόνο. Έτσι η μεταβατικότητα δεν είναι μόνο διαχειρίσιμη ως αντικείμενο, είναι και απαιτούμενη ως συμπεριφορά. Η περίοδος ανεργίας οφείλει να έχει συγκεκριμένη εσωτερική μορφή.

Από τα τρία επίπεδα μαζί προκύπτει το συμπέρασμα. Η μεταβατικότητα δεν περιγράφεται από τα εργαλεία, παράγεται από αυτά. Πριν την εισαγωγή τους, ο άνεργος που μετά από έξι μήνες έβρισκε εργασία δεν θα είχε υπάρξει ως υποκείμενο μεταβατικότητας. Θα είχε υπάρξει ως υποκείμενο ανεργίας για έξι μήνες, και μετά ως εργαζόμενος. Στο νέο μοντέλο, οι έξι μήνες δεν είναι κενός χρόνος μεταξύ δύο καταστάσεων. Είναι το ίδιο το αντικείμενο της παρέμβασης, με εσωτερική δομή, βήματα, αξιολογήσεις, αποτελέσματα. Εδώ χρειάζεται ακρίβεια, αλλιώς η θέση καταρρέει στην κυβερνολογική εκδοχή που το προηγούμενο κεφάλαιο απέρριψε. Τα εργαλεία δεν παράγουν τον χρόνο από το μηδέν. Ο χρόνος εκτός μισθωτής εργασίας υπάρχει ως πόρος πριν από αυτά, άμορφος και αδιαχείριστος. Αυτό που τα εργαλεία παράγουν είναι η μορφή του ως διαχειρίσιμου: η οριοθέτησή του σε διάστημα, η ορατότητά του ως τροχιάς, η φόρτισή του με κανονιστικό περιεχόμενο. Η κατασκευή αφορά τη μορφή, όχι την ύπαρξη του πόρου. Σε αυτό ακριβώς το σημείο η ανάλυση διαφέρει από τον Foucault: ο χρόνος δεν διαλύεται στην παραγωγή του ως αντικειμένου, παραμένει πόρος που η παραγωγή τον μορφοποιεί.

Η διατύπωση χρειάζεται προσοχή για να μην εκληφθεί ως αρνητισμός. Δεν υποστηρίζεται ότι οι σύγχρονες βιογραφίες δεν είναι όντως πιο ρευστές από τις προηγούμενες. Είναι. Αυτό όμως δεν τις καθιστά αντικειμενικό δεδομένο που τα κράτη απλώς αναγνωρίζουν. Η αναγνώριση της ρευστότητας είναι ταυτόχρονα κατασκευή της μορφής της: η ρευστότητα γίνεται ορατή μέσω εργαλείων που, τη στιγμή που την αναγνωρίζουν, της δίνουν συγκεκριμένη διαχειρίσιμη μορφή.

Στο δεύτερο σκέλος, η ελληνική περίπτωση εμφανίζει χαρακτηριστικό που χρειάζεται προσοχή. Σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, η μετάβαση προς διαχείριση τροχιών συντελέστηκε σε κοινωνικό έδαφος όπου η μισθωτή κανονικότητα είχε εξασθενίσει σε επίπεδο πρακτικής. Οι βιογραφίες είχαν όντως γίνει πιο διακεκομμένες, η ευελιξία είχε διαχυθεί στην αγορά εργασίας, οι πολλαπλές μεταβάσεις ήταν εμπειρικά παρατηρήσιμες ως κανονικότητα.

Στην Ελλάδα, η υπόθεση εργασίας που προτείνεται εδώ, και την οποία τα εμπειρικά κεφάλαια του τόμου καλούνται να εξετάσουν, είναι ότι η μετάβαση συντελείται σε κοινωνία όπου η σταθερή μισθωτή εργασία διατηρεί ηθική κεντρικότητα ακόμη και όπου εμπειρικά διαβρώνεται. Η υπόθεση συνδέεται με ευρύτερες παρατηρήσεις της βιβλιογραφίας για τη νότια ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική (Karamessini, 2008, Petmesidou & Mossialos, 2006) και για την ελληνική περίπτωση ειδικότερα (Matsaganis, 2011), αλλά απαιτεί συστηματική εμπειρική τεκμηρίωση που το παρόν θεωρητικό άρθρο δεν παρέχει.

Αν η υπόθεση επιβεβαιώνεται, οι συνέπειες είναι σημαντικές. Η ΔΥΠΑ διαχειρίζεται τροχιές υποθέτοντας υποκείμενα που έχουν εξοικειωθεί με τη βιογραφική ρευστότητα. Αν σημαντικό μέρος των υποκειμένων αυτών εξακολουθεί να βιώνει την έλλειψη σταθερής εργασίας ως αποτυχία, όχι ως κανονικότητα, η ενεργοποίηση που προτείνεται ως ορίζοντας φυσιολογικότητας συναντά υποκείμενα που τη βιώνουν ως ομολογία αποτυχίας του κράτους να εξασφαλίσει σταθερή εργασία. Τα εργαλεία της ΔΥΠΑ θα συναντούν κοινωνικό υλικό που δεν αναγνωρίζει τον εαυτό του στις προϋποθέσεις τους.

Η ένταση αυτή, αν υπάρχει, δεν λύνεται διοικητικά. Είναι ένταση μεταξύ θεσμικής λογικής και κοινωνικής εμπειρίας. Από τη μία, ο θεσμός λειτουργεί υπό την παραδοχή ότι η μεταβατικότητα είναι κανονικότητα και η ενεργοποίηση καθήκον. Από την άλλη, σημαντικό μέρος του κοινωνικού σώματος ζει υπό τη γραμμή της σταθερής μισθωτής τροχιάς ως ηθικού προτύπου. Το αποτέλεσμα δεν είναι ούτε εκσυγχρονισμός ούτε καθυστέρηση. Είναι πεδίο όπου θεσμικές μορφές βγαλμένες από προηγμένη φάση του ευρωπαϊκού κράτους πρόνοιας εφαρμόζονται σε κοινωνικό σώμα που δεν έχει αποδεχτεί τις προϋποθέσεις τους.

Οι εμπειρικές συμβολές του τόμου ανιχνεύουν αυτή την ασυμμετρία στις διάφορες εκφάνσεις της. Από τη λειτουργία της επαγγελματικής εκπαίδευσης μέχρι τη διαχείριση των επιδοματικών πολιτικών, από τις σχέσεις με κοινωνικούς εταίρους μέχρι τη συμπεριφορά των ίδιων των ανέργων απέναντι στα εργαλεία, αυτό

που εμφανίζεται είναι διαρκής διαπραγμάτευση μεταξύ θεσμικού πλαισίου και κοινωνικού περιεχομένου. Το θεωρητικό πλαίσιο του παρόντος άρθρου παρέχει τους όρους με τους οποίους αυτή η διαπραγμάτευση μπορεί να αναγνωσθεί ως κάτι περισσότερο από ατομικές αστοχίες ή θεσμικές ατέλειες.

6. Συνέπειες για τη θεωρία του κράτους πρόνοιας

Αν δεχτούμε τη θέση που αναπτύχθηκε, ότι σύγχρονοι θεσμοί όπως η ΔΥΠΑ ρυθμίζουν βιογραφικό χρόνο και όχι εισόδημα, τότε η συγκριτική θεωρία του κράτους πρόνοιας χρειάζεται αναδιατύπωση. Όχι αντικατάσταση, αναδιατύπωση. Οι κλασικές τυπολογίες (από τον Esping-Andersen και ύστερα) έχουν προσφέρει αναντικατάστατες αναλυτικές κατηγορίες (Esping-Andersen, 1990). Όμως όλες οργανώνονται γύρω από έναν άξονα που, υπό το φως της θέσης που αναπτύχθηκε εδώ, εμφανίζεται μερικός: τον άξονα του εισοδήματος και της αποεμπορευματοποίησης (decommodification).

Η αποεμπορευματοποίηση ορίστηκε από τον Esping-Andersen ως ο βαθμός στον οποίο τα άτομα μπορούν να διατηρούν αξιοπρεπή ζωή ανεξάρτητα από τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας. Η έννοια ήταν επαναστατική επειδή μετατόπισε την εστίαση από τη δαπάνη στην ποιοτική σχέση κράτους και αγοράς. Όμως προϋποθέτει ότι η σχέση αυτή ορίζεται κυρίως σε όρους εισοδήματος. Το κράτος είτε εξασφαλίζει εισόδημα ανεξάρτητα από την αγορά (υψηλή αποεμπορευματοποίηση) είτε εξαρτά την κάλυψη από τη συμμετοχή σε αυτή (χαμηλή). Η ίδια η ερώτηση οργανώνεται γύρω από το εισόδημα ως κρίσιμο πόρο.

Η ανάλυση που αναπτύχθηκε προτείνει ότι, στις σύγχρονες συνθήκες, ο πραγματικά κρίσιμος πόρος που τα κράτη πρόνοιας διανέμουν δεν είναι το εισόδημα αλλά ο βιογραφικός χρόνος. Όχι ο χρόνος γενικά, αλλά ο χρόνος ως οργανωμένη ροή με κανονιστικό περιεχόμενο: ο χρόνος της εκπαίδευσης, ο χρόνος της εργασίας, ο χρόνος της φροντίδας, ο χρόνος της ανεργίας ως διαχειρίσιμης μετάβασης, ο χρόνος της σύνταξης. Η σύγκριση κρατών πρόνοιας οφείλει να μπορεί να εξετάσει όχι μόνο πόσο εισόδημα διανέμουν και υπό ποιες συνθήκες, αλλά και ποιες μορφές βιογραφικού χρόνου παράγουν, αναγνωρίζουν και υποχρεώνουν.

Ο νέος αυτός άξονας λειτουργεί συμπληρωματικά. Δύο κράτη πρόνοιας μπορεί να εμφανίζουν παρόμοιο επίπεδο αποεμπορευματοποίησης και ταυτόχρονα ριζικά διαφορετικά μοντέλα ρύθμισης βιογραφικού χρόνου: διαφορετικές υποχρεώσεις ενεργοποίησης, διαφορετικές μορφές παρακολούθησης τροχιών, διαφορετικά περιεχόμενα του βιογραφικού καθήκοντος. Αντίστροφα, δύο κράτη με παρόμοια λογική ρύθμισης χρόνου μπορεί να διαφέρουν σημαντικά ως προς την υλική γενναιοδωρία τους.

Η συγκριτική ερώτηση που προκύπτει δεν είναι μόνο πόσο γενναιόδωρο είναι ένα κράτος ή τι μοντέλο σχέσης κράτους-αγοράς εφαρμόζει. Είναι ποιον χρόνο, ποιανού, υπό ποιες συνθήκες, με ποιο κανονιστικό περιεχόμενο ρυθμίζει. Ποιες βιογραφικές μορφές αναγνωρίζει ως νόμιμες, ποιες υποχρεώνει, ποιες αποκλείει. Πόσο ομοιογενή κάνει την κανονιστική προσδοκία για το πώς πρέπει να κινείται το άτομο μέσα στη ζωή του.

Η ελληνική περίπτωση, υπό αυτό το φως, εμφανίζεται με νέα συστηματικότητα. Οι συγκριτικές τυπολογίες την έχουν τοποθετήσει ως υστερόχρονη ή μεσογειακή παραλλαγή. Το πρόβλημα τυπικά παρουσιάζεται ως κατακερματισμός, ως καχεξία της προστασίας, ως υπερβολική εξάρτηση από την οικογένεια. Όλα αυτά είναι σωστά αλλά ημιτελή. Αυτό που οι συγκριτικές τυπολογίες δεν συλλαμβάνουν είναι ότι η Ελλάδα είναι περίπτωση όπου η μετάβαση σε νέο μοντέλο διαχείρισης βιογραφικού χρόνου επιχειρείται σε κοινωνία όπου το προηγούμενο μοντέλο (η σταθερή μισθωτή τροχιά) δεν είχε ποτέ καθολικά εδραιωθεί. Η ασυμμετρία δεν είναι αδυναμία, είναι ιδιαιτερότητα. Και θεωρητικά, την κάνει γόνιμο πεδίο μελέτης.

7. Επίλογος. Ο τόμος ως διερεύνηση μιας θεσμικής μετατόπισης

Η θέση του παρόντος κεφαλαίου, ότι ο Οργανισμός ρυθμίζει βιογραφικό χρόνο και όχι εισόδημα, ότι η μετάβαση σηματοδοτεί αλλαγή του ίδιου του αντικειμένου διακυβέρνησης, ότι η μεταβατικότητα συγκροτείται

θεσμικά ως διαχειρίσιμο πεδίο, δεν προσφέρει συμπεράσματα για τις επιμέρους πτυχές του οργανισμού. Δεν είναι αυτή η λειτουργία της. Η λειτουργία της είναι να προσφέρει το ερμηνευτικό πλαίσιο μέσα στο οποίο τα συμπεράσματα των άλλων κεφαλαίων αποκτούν συνοχή.

Όταν άλλο κεφάλαιο εξετάζει την επαγγελματική κατάρτιση, το πλαίσιο επιτρέπει να κατανοηθεί ως κάτι περισσότερο από τεχνική παροχή: ως μηχανισμός παραγωγής συγκεκριμένης μορφής βιογραφικού χρόνου. Όταν άλλο μελετά την επιδοματική πολιτική, το πλαίσιο δείχνει ότι το ζήτημα δεν εξαντλείται στη γενναιοδωρία ή στην κάλυψη, αλλά αφορά και το είδος του χρόνου που παράγεται στο διάστημα της επιδότησης. Όταν άλλο εξετάζει τις σχέσεις παρόχου κι αποδέκτη, φωτίζεται το διακύβευμα: ποιος έχει λόγο στη διαμόρφωση των κανονιστικών προτύπων που το άτομο καλείται να ακολουθήσει.

Το διακύβευμα ξεπερνά τα όρια της ελληνικής περίπτωσης. Αν είναι σωστό ότι ο σύγχρονος ρυθμιστικός θεσμός όπως η ΔΥΠΑ διαχειρίζεται βιογραφικό χρόνο, τότε το ζήτημα είναι ευρύτερο. Πρόκειται για το πώς οι σύγχρονες κοινωνίες συγκροτούν, διανέμουν και απαιτούν συγκεκριμένες μορφές ζωής. Η κοινωνική πολιτική γίνεται ένας από τους θεσμικούς τόπους όπου διαμορφώνεται η νόμιμη βιογραφική μορφή. Όχι ο μόνος, αλλά ένας από τους πιο εμφανείς. Παίρνοντας ως αφορμή έναν εθνικό οργανισμό σε φάση μετάβασης, ο τόμος ανοίγει το ερώτημα του πώς συγκροτούνται και μετασχηματίζονται οι θεσμοί που ρυθμίζουν βιογραφικό χρόνο στις σύγχρονες κοινωνίες.

Βιβλιογραφία

Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies: Providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy & Politics*, 33(3), 431–449.

Castel, R. (2003). *From manual workers to wage laborers: Transformation of the social question*. Transaction Publishers.

Cruikshank, B. (1999). *The will to empower: Democratic citizens and other subjects*. Cornell University Press.

Dean, M. (1995). Governing the unemployed self in an active society. *Economy and Society*, 24(4), 559–583.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Foucault, M. (2007). *Security, territory, population: Lectures at the Collège de France 1977–1978*. Palgrave Macmillan.

Foucault, M. (2008). *The birth of biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978–1979*. Palgrave Macmillan.

Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford University Press.

Henman, P., & Marston, G. (2008). The social division of welfare surveillance. *Journal of Social Policy*, 37(2), 187–205.

Karamessini, M. (2008). Continuity and change in the southern European social model. *International Labour Review*, 147(1), 43–70.

Kohli, M. (1986). The world we forgot: A historical review of the life course. In V. W. Marshall (Ed.), *Later life: The social psychology of aging* (pp. 271–303). Sage.

Kohli, M. (2007). The institutionalization of the life course: Looking back to look ahead. *Research in Human Development*, 4(3–4), 253–271.

Lødemel, I., & Trickey, H. (Eds.). (2001). *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. Policy Press.

Lyon, D. (2001). *Surveillance society: Monitoring everyday life*. Open University Press.

Matsaganis, M. (2011). The welfare state and the crisis: The case of Greece. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 501–512.

Miller, P., & Rose, N. (2008). *Governing the present: Administering economic, social and personal life*. Polity Press.

Pantazopoulos, S. (2025). *The Anti-Social State: Care, visibility and the transformation of need*. Palgrave Macmillan.

Peck, J. (2001). *Workfare states*. Guilford Press.

Petmesidou, M., & Mossialos, E. (Eds.). (2006). *Social policy developments in Greece*. Ashgate.

Rose, N. (1999). *Powers of freedom: Reframing political thought*. Cambridge University Press.

Walters, W. (2000). *Unemployment and government: Genealogies of the social*. Cambridge University Press.

Από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ. Η θεσμική εξέλιξη, η επιδοματική αρχιτεκτονική και τα όρια της κρατικής παρέμβασης στην Ελλάδα

Αντώνιος Κώστας

1. Εισαγωγή

Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (στο εξής: ΟΑΕΔ) και η πρόσφατη (2022) μετεξέλιξή του σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (στο εξής: ΔΥΠΑ), ταυτίζονται στη δημόσια αντίληψη κυρίως με τα επιδόματα ανεργίας. Η ταύτιση αυτή δεν είναι αδικαιολόγητη καθώς η επιδοματική πολιτική υπήρξε πάντα η πιο ορατή δράση του φορέα και τον έκανε αναγνωρίσιμο σε εκατοντάδες χιλιάδες πολίτες. Η επιστημονική αποτίμηση αυτής της λειτουργίας, ωστόσο, παραμένει περιορισμένη.

Το παρόν κεφάλαιο εστιάζει σε μια διπλή ανάλυση. Αφενός, εξετάζει τον ΟΑΕΔ/τη ΔΥΠΑ ως μηχανισμό κρατικής και θεσμικής διαχείρισης της ανεργίας. Γι' αυτό περιγράφει και εξετάζει πώς το ελληνικό κράτος χρησιμοποίησε διαχρονικά αυτόν τον φορέα ως διοικητικό εργαλείο «εκτόνωσης» κοινωνικών πιέσεων, ρύθμισης της αγοράς εργασίας και διαχείρισης κρίσεων. Αφετέρου, μελετάει, αναλύει και αξιολογεί την «αρχιτεκτονική» των επιδομάτων ανεργίας, τη θεμελίωση, τη συστηματοποίηση και τις παθογένειές τους.

Η υπόθεση εργασίας κινείται σε δύο άξονες. 1) Η επιδοματική πολιτική δεν αποτελεί απλώς μηχανισμό εισοδηματικής αποζημίωσης, αλλά ένα μεταβαλλόμενο θεσμικό και διοικητικό πεδίο που αντανακλά διαδοχικές λογικές κρατικής παρέμβασης. 2) Ο κρατικός μηχανισμός λειτούργησε και λειτουργεί, κατά κύριο λόγο, ως εργαλείο διαχείρισης και όχι επίλυσης του προβλήματος της ανεργίας. Η ανάλυση του κεφαλαίου επικεντρώνεται στην εξέταση δύο βασικών ερωτημάτων: 1. ποιες είναι οι δομικές παθογένειες της επιδοματικής λογικής; 2. ποια είναι τα διοικητικά όρια του κρατικού μηχανισμού;

Η μεθοδολογική προσέγγιση της εργασίας στηρίζεται σε δευτερογενείς πηγές, όπως τη σχετική νομοθεσία, τις εκθέσεις του οργανισμού/της υπηρεσίας, τα επίσημα κείμενα πολιτικής της Ελλάδας και της Ευρώπης καθώς και την υπάρχουσα επιστημονική βιβλιογραφία. Η προσέγγιση είναι κρατοκεντρική. Το αντικείμενό της δεν είναι τα κανονιστικά ιδεώδη των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, αλλά οι πραγματικές δράσεις του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ ως τμήματος του κρατικού μηχανισμού. Εξετάζει επίσης τη λειτουργική λογική και τα διοικητικά όρια της παρέμβασής τους, σε πέντε ιστορικές περιόδους, από το 1922 έως σήμερα.

2. Τα πρώτα βήματα της κρατικής παρέμβασης. Από τα Γραφεία Εύρεσης Εργασίας στο Ταμείο Ανεργίας (1922-1969)

Η πρώτη κρατική παρέμβαση για την ανεργία στην Ελλάδα δεν προήλθε από κάποιο κοινωνικοπολιτικό όραμα. Την επέβαλαν εξωτερικές υποχρεώσεις και οξείες κοινωνικοοικονομικές κρίσεις. Το Β.Δ. 22-23/9-1922 προέβλεπε τη δημιουργία Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας (στο εξής: ΓΕΕ) στα κύρια αστικά κέντρα της χώρας, ως άμεση απόρροια της Σύμβασης υπ' αριθ. 2 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) περί ανεργίας του 1919, η οποία είχε κυρωθεί με τον Ν. 2270/1920 στην Ελλάδα. Συνεπώς, η ίδρυσή τους δεν υπήρξε εγχώρια πρωτοβουλία κοινωνικής πολιτικής, αλλά προσαρμογή σε διεθνείς δεσμεύσεις. Ωστόσο, τα ΓΕΕ παρέμειναν ανενεργά για περίπου δεκαπέντε χρόνια λόγω πολιτικής αστάθειας και οικονομικής δυσπραγίας και τέθηκαν σε λειτουργία μόλις το 1937. Την περίοδο αυτή τα ΓΕΕ δεν επικεντρώνονταν στην κοινωνική προστασία, αλλά στη διοικητική καταγραφή και κατανομή του εργατικού δυναμικού (Κωνσταντινόπουλος, 1993).

Ο Ν. 5288/1931 («Περί ρυθμίσεως της αγοράς εργασίας») υπήρξε μια αξιόλογη νομοθετική παρέμβαση του μεσοπολέμου, έμενε όμως φτωχός σε μηχανισμούς χρηματοδότησης και κοινωνικής παροχής (Λιάκος, 1993). Έτσι, η ανεργία αντιμετωπιζόταν περισσότερο ως διοικητικό και δημογραφικό ζήτημα παρά ως πεδίο ολοκληρωμένης κοινωνικής πολιτικής. Την περίοδο αυτή, η μικρασιατική καταστροφή είχε ήδη επιφέρει πρωτοφανή επιβάρυνση, καθώς η άφιξη περίπου 1,3 εκατομμυρίων Ελλήνων προσφύγων κατέστησε επιτακτική την εργασιακή ένταξη και την κοινωνική αποκατάστασή τους, ως προϋπόθεση για τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής (Σωτηρόπουλος, 2021).

Το ουσιαστικό βήμα συντελέστηκε κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Το «Ταμείο Ανεργίας» που ιδρύθηκε με τους νόμους 44/1944 και 118/1945, καθιέρωσε για πρώτη φορά μηχανισμό επιδότησης των ανέργων και κατοχύρωσε την αρχή της κρατικής ευθύνης. Αυτό αποτέλεσε μία ριζική στροφή σε σχέση με τη φιλελεύθερη λογική του μεσοπολέμου που «φόρτωνε» την ευθύνη στο ίδιο το άτομο. Παράλληλα, ο Ν. 118/1945 εισήγαγε και την τριμερή εκπροσώπηση: α) κράτος, β) εργοδότες μέσω ΣΕΒ και γ) εργαζόμενοι μέσω ΓΣΕΕ στη διοίκηση του Ταμείου Ανεργίας, θεσπίζοντας μια αρχή που θα διατρέξει στη συνέχεια όλη τη θεσμική ιστορία του φορέα. Η καθιέρωση αυτής της τριμερούς αρχής υπήρξε σημαντική θεσμική καινοτομία για την εποχή της, εντάσσοντας την Ελλάδα στο σύνολο των ευρωπαϊκών χωρών που οικοδομούσαν κοινωνικά κράτη μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο (Κωνσταντινόπουλος, 1993).

Ωστόσο, κατά τον εμφύλιο πόλεμο (1946-1949), το Ταμείο Ανεργίας αποδείχθηκε ανίκανο να λειτουργήσει μέσα σε συνθήκες πολιτικής σύγκρουσης, καθώς η διοικητική υποδομή για την ανεργία ήταν σε ισχύ μόνο όταν υπήρχε σχετική πολιτική σταθερότητα (Κωνσταντινόπουλος, 1993). Αργότερα, η ίδρυση του Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας (ΟΑΑΑ), με το Ν.Δ. 2961/1954, στόχευε στη ρύθμιση και τη σταθεροποίηση της αγοράς εργασίας. Εντούτοις, πριν ακόμη τεθεί σε πλήρη λειτουργία, ο οργανισμός δέχθηκε έντονη κριτική με το επιχείρημα ότι αποτελούσε έναν «αντεργατικό» μηχανισμό ελέγχου παρά ένα εργαλείο ουσιαστικής κοινωνικής προστασίας. Η μετεξέλιξή του στον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) συντελέστηκε μεταγενέστερα, το έτος 1969.

3. Θεσμικές αλλαγές και οργάνωση των επιδομάτων. Από την ίδρυση του ΟΑΕΔ έως το Ν. 1545/1985 (1969-1990)

Ο ΟΑΕΔ ιδρύθηκε με το Ν.Δ. 212/1969, ως Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας. Συγκέντρωσε για πρώτη φορά σε έναν ενιαίο φορέα τις δομές απασχόλησης, ασφάλισης και ανεργίας καθώς και δομές επαγγελματικής κατάρτισης, με τριμερή εκπροσώπηση στο Διοικητικό Συμβούλιό του (Κωνσταντινόπουλος, 1993).

Σύμφωνα με το Ν.Δ. 212/1969, η βασική αποστολή του ΟΑΕΔ ήταν η εξυπηρέτηση της τότε κυβερνητικής πολιτικής για την εξισορρόπηση προσφοράς και ζήτησης εργασίας στο πλαίσιο της εθνικής οικονομικής πολιτικής και όχι η άσκηση της κοινωνικής πολιτικής (Σταθόπουλος, 2015). Την περίοδο αυτή, η οργάνωση του ΟΑΕΔ ήταν συγκεντρωτική. Η δομή αυτή εξασφάλιζε μεν κρατικό έλεγχο, αλλά περιόριζε τη δυνατότητα προσαρμογής σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και η επιδοματική «αρχιτεκτονική» βασίστηκε στην ασφαλιστική αρχή. Οι διαθέσιμες παροχές περιλάμβαναν τακτική επιδότηση ανεργίας, ειδικά επιδόματα (στράτευσης, μητρότητας), οικογενειακά επιδόματα καθώς και ειδικό εποχικό επίδομα, μια ιδιαιτερότητα που αντανακλά τα χαρακτηριστικά της εθνικής αγοράς εργασίας (Στεργίου, 2022).

Από το 1974 και μετά, επεκτάθηκε ο ρόλος του ΟΑΕΔ πέρα από τη στενή διαχείριση της ανεργίας, περιλαμβάνοντας ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, επαγγελματική κατάρτιση και υπηρεσίες διασύνδεσης προσφοράς και ζήτησης εργασίας (Karamessini, 2008; ΟΚΕ, 2001β). Στις αρχές της δεκαετίας του 1980, ο ΟΑΕΔ ανέλαβε έναν ιδιαίτερο ρόλο, να υποκαθιστά άμεσα το κράτος σε υποχρεώσεις των εργοδοτών. Σε περιπτώσεις επισχέσεων εργασίας και πτωχεύσεων, ο οργανισμός αναλάμβανε την καταβολή δεδουλευμέ-

νων, μεταφέροντας ουσιαστικά το επίκεντρο της εργατικής διεκδίκησης από το ιδιωτικό κεφάλαιο στο κράτος (Σακελλαρόπουλος, 2011).

Ο Ν. 1545/1985 («Εθνικό σύστημα προστασίας από την ανεργία και άλλες διατάξεις») υπήρξε καθοριστική νομοθετική παρέμβαση για τον ΟΑΕΔ καθώς: α) καθιέρωσε την τριμερή χρηματοδότηση (εισφορές εργαζομένων, εισφορές εργοδοτών και κρατική συμμετοχή) και β) καθόρισε θεσμικά τις προϋποθέσεις πρόσβασης στα επιδόματα. Η αρχιτεκτονική αυτού του συστήματος βασίστηκε στο μεικτό μοντέλο, συνδυάζοντας ασφαλιστικά στοιχεία (ανταποδοτική λογική) με προνοιακά (βοηθήματα ειδικών κατηγοριών), σε αντιστοιχία με τα περισσότερα ευρωπαϊκά συστήματα (Esping-Andersen, 1990; Κικίλιας και Χλέτσος, 2002). Λειτουργικά, ο Ν. 1545/1985 σηματοδότησε τη μετάβαση από την ασφαλιστική-ανταποδοτική λογική σε ένα πλαίσιο ευρύτερης κοινωνικής σταθεροποίησης. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Ν. 1545/1985 αποτέλεσε για την εποχή του ένα από τα πιο ολοκληρωμένα συστήματα κοινωνικής προστασίας στη νότια Ευρώπη, θέτοντας τις βάσεις για την επέκταση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας σε ευρύτερες κατηγορίες εργαζομένων (Κικίλιας και Χλέτσος, 2002).

Ωστόσο, η εφαρμογή του Ν. 1545/1985, παρ' όλο που ενσωμάτωσε νέες ομάδες και ωφελούμενους στον ΟΑΕΔ, οδήγησε το σύστημα κοινωνικής προστασίας στα όριά του. Η πρόσβαση στην κοινωνική προστασία παρέμεινε αυστηρά συνδεδεμένη με την ασφαλιστική εισφορά, αποκλείοντας πληθυσμούς εκτός τυπικής μισθωτής εργασίας, όπως νέους χωρίς προϋπηρεσία, ελεύθερους επαγγελματίες, εργαζόμενους σε άτυπη απασχόληση κ.ά. (Αναστασιάδου και Πανταζόπουλος, 2025). Αυτός ο «σκιώδης» αποκλεισμός, δηλαδή ο αποκλεισμός ατόμων που δεν φαίνονται επίσημα ως άνεργοι και που δεν καλύπτονται από καμία θεσμική ή επιδοματική προστασία, δεν αποτελούσε (και δεν αποτελεί) απλή παράπλευρη συνέπεια, αλλά δομικό χαρακτηριστικό του ελληνικού συστήματος (Ρουσσάκης και Πανταζόπουλος, 2025).

4. Η ευρωπαϊκή ενσωμάτωση, η στροφή από τις παθητικές στις ενεργητικές πολιτικές και η κοινωνική επένδυση του ΟΑΕΔ (1990-2010)

Σύμφωνα με τους Σακελλαρόπουλο και Οικονόμου (2006), έως τα τέλη της δεκαετίας του 1990, η ευρωπαϊκή επιρροή στις ελληνικές πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας παρέμενε συγκριτικά περιορισμένη. Ωστόσο, την δεκαετία του 1990 συντελέστηκε μια κρίσιμη στροφή στη λογική της λειτουργίας του ΟΑΕΔ. Η αλλαγή δεν ήρθε από μέσα, ούτε προέκυψε από εσωτερική αξιολόγηση, αλλά επιβλήθηκε «έξωθεν». Υπαγορεύθηκε από τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις, όπως από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), από την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (Εσεν 1994, Μαδρίτη 1995, Λουξεμβούργο 1997) και από τους πόρους και τις κατευθύνσεις των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) (Κώστας, 2014; Πανταζόπουλος, 2024). Τα ΚΠΣ αποτέλεσαν τον κύριο μηχανισμό χρηματοδότησης, δημιουργώντας παράλληλα μια δυναμική κατά την οποία ο σχεδιασμός κοινωνικών πολιτικών για την απασχόληση, την προστασία και την πρόνοια, υπαγορευόταν σε μεγάλο βαθμό από τις προτεραιότητες των ευρωπαϊκών ταμείων αντί από τις πραγματικές ανάγκες της χώρας (Liargovas *et al.*, 2016).

Η στροφή από τις παθητικές στις ενεργητικές πολιτικές είναι το κομβικό σημείο αυτής της περιόδου. Σε θεωρητικό επίπεδο, η κλασική διάκριση μεταξύ παθητικών μέτρων (εισοδηματική αναπλήρωση) και ενεργητικών πολιτικών (κατάρτιση, συμβουλευτική, επιδοτούμενη απασχόληση, επιδοτούμενη επιχειρηματικότητα), αποτελεί τον θεμελιώδη άξονα του σύγχρονου πολιτικού λόγου για την ανεργία (Bonoli, 2010). Σε εμπειρικό και πρακτικό επίπεδο, η μετατόπιση αντικατόπτριζε περισσότερο μια λειτουργική προσαρμογή στους όρους χρηματοδότησης και συνιστούσε παγκόσμια τάση εμπνευσμένη από τη Στρατηγική για την Απασχόληση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) του 1994 και, γενικότερα, από την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης. Συνεπώς, στην Ελλάδα, η στροφή αυτή δεν ήταν αποτέλεσμα ενδογενούς ιδεολογικής επιλογής αλλά κυρίως εξωγενούς πίεσης (Seferiades, 2003).

Το παράδειγμα της κοινωνικής επένδυσης (social investment paradigm), όπως το ανέλυσαν κυρίως ο Hemerijck (2013, 2017) και οι Morel, Palier & Palme (2012), προτείνει μια τρίτη οδό. Τα κοινωνικά κράτη οφείλουν να περάσουν από την απλή αποζημίωση των κινδύνων στην ενεργητική επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό, με έμφαση στην ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων, την υποστήριξη των μεταβάσεων στην αγορά εργασίας και τη βελτίωση της ποιότητας της απασχόλησης. Σε αυτή τη λογική, τα επιδόματα δεν αποτελούν αντίπαλο δέος των ενεργητικών μέτρων, αλλά προϋπόθεσή τους, καθώς η εισοδηματική ασφάλεια παρέχει τον χρόνο και τον χώρο για ουσιαστική μετάβαση (Hemerijck, 2017). Η θεωρία αυτή συνδέεται επίσης με την προσέγγιση των ικανοτήτων (capabilities approach) του Sen (1999), η οποία τονίζει ότι η κοινωνική πολιτική δεν περιορίζεται στην παροχή πόρων, αλλά ενισχύει τις πραγματικές δυνατότητες των ατόμων να ορίζουν τη ζωή τους. Το παράδειγμα της κοινωνικής επένδυσης, εφαρμοζόμενο στην ελληνική περίπτωση, αποκαλύπτει ένα διαρκές δομικό έλλειμμα καθώς το σύστημα δεν επενδύει επαρκώς ούτε στην αναπλήρωση εισοδήματος ούτε στην ανάπτυξη ικανοτήτων και δεξιοτήτων των ατόμων, με αποτέλεσμα να υπολείπεται και στους δύο αυτούς πυλώνες.

Η διάκριση μεταξύ παθητικών και ενεργητικών μέτρων είναι συχνά ασαφής, αν όχι αντιφατική. Ο όρος «ενεργοποίηση» μπορεί να αναφέρεται είτε στην «ενδυνάμωση», δηλαδή την ενίσχυση των δεξιοτήτων του ατόμου ώστε να επιλέγει μεταξύ ποιοτικών εναλλακτικών, είτε στην «πειθάρχηση», όπου η αποδοχή οποιασδήποτε θέσης επιβάλλεται υπό την απειλή διακοπής των παροχών (Dingeldey, 2007). Τα συστήματα ενεργοποίησης κινούνται μεταξύ δύο άκρων: α) του «workfare», που εστιάζει σε αυστηρούς όρους και στην ατομική ευθύνη και β) της «ενδυνάμωσης», που επενδύει στις ικανότητες των υποκειμένων και διασφαλίζει πραγματικές επιλογές (Dingeldey, 2007). Η έμφαση στους αυστηρούς όρους αυξάνει τον κίνδυνο αποκλεισμού για άτομα με σωρευμένα μειονεκτήματα, περιορίζοντας τις προοπτικές τους και ενισχύοντας τις κοινωνικές ανισότητες (Wacquant, 2009). Τα τελευταία χρόνια, η επιστημονική συζήτηση αναγνωρίζει ότι η υπερβολικά αυστηρή «αιρεσιμότητα» μπορεί να οδηγήσει σε αποκλεισμούς και να μετατρέψει τα συστήματα κοινωνικής προστασίας από εργαλεία ένταξης σε μηχανισμούς ελέγχου (Dwyer, 2019; Van Berkel & Valkenburg, 2007).

Στη συνέχεια, ο Ν. 2956/2001 («Αναδιάρθρωση ΟΑΕΔ και άλλες διατάξεις») έφερε μια ουσιαστική θεσμική μεταρρύθμιση. Επανασχεδίασε τη δομή και τον ρόλο του ΟΑΕΔ και ίδρυσε νέες συνδεδεμένες δημόσιες επιχειρήσεις και υπηρεσίες για την ενίσχυση της προώθησης στην απασχόληση και της επαγγελματικής κατάρτισης, με στόχο τη βελτίωση της λειτουργίας του οργανισμού (ΟΚΕ, 2001α). Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), το 2001, κατέγραψε ότι ο ΟΑΕΔ είχε ήδη υποχωρήσει σε ρόλο και αποτελεσματικότητα, αποτυπώνοντας ένα διαρκές χαρακτηριστικό, τη «διαρθρωτική αναδιοργάνωση», η οποία συνιστά συνεχή κρατική και θεσμική απάντηση στα λειτουργικά και διοικητικά κενά, χωρίς ωστόσο να τα επιλύει ουσιαστικά.

Με το Ν. 2956/2001 θεσμοθετήθηκαν τα Κέντρα Προώθησης Απασχόλησης (στο εξής: ΚΠΑ). Στα ΚΠΑ υλοποιούνται δράσεις εξατομικευμένης υποστήριξης, όπως τα ατομικά σχέδια δράσης (ΑΣΔ), στοχεύοντας στη βελτίωση της μετάβασης των ανέργων στην αγορά εργασίας, στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Παρά τις αδυναμίες τους, τα ΚΠΑ αποτέλεσαν μια ουσιαστική καινοτομία για τα ελληνικά δεδομένα. Για πρώτη φορά θεσμοθετήθηκε η εξατομικευμένη συμβουλευτική για την υποστήριξη ανέργων, προσεγγίζοντας ευρωπαϊκές πρακτικές των πιο αναπτυγμένων δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης (OECD, 2014). Ωστόσο, η γενικότερη βιβλιογραφία για το νοτιοευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, επισημαίνει ότι οι πολιτικές επαγγελματικής κατάρτισης και ενεργητικής στήριξης αντιμετώπισαν δομικές προκλήσεις καθώς παρέμειναν σχετικά αποσυνδεδεμένες από τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, γεγονός που υπονομεύει περαιτέρω την αποτελεσματικότητά τους (Karamessini, 2008).

Συνολικά, η περίοδος 1990-2010 σημαδεύεται από μια κρίσιμη μετάβαση. Ο ΟΑΕΔ μετατρέπεται σταδιακά από φορέα κοινωνικών παροχών σε διοικητικό μηχανισμό διαχείρισης και υλοποίησης ευρωπαϊκών προγραμμάτων (Featherstone & Papadimitriou, 2008). Η αποτελεσματικότητα αυτού του μηχανισμού παρέμεινε

εντός των ευρύτερων περιορισμών του ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης, το οποίο χαρακτηρίζεται από γραφειοκρατία, κατακερματισμό αρμοδιοτήτων, χαμηλό συντονισμό και περιορισμένη διοικητική ικανότητα εφαρμογής και διαχείρισης δημόσιων πολιτικών (Featherstone & Papadimitriou, 2008).

5. Η κρίση ως δοκιμασία αντοχής και τα όρια της επιδοματικής κάλυψης (2010-2022)

Η οικονομική κρίση του έτους 2009 και έπειτα, υπήρξε η μεγαλύτερη δοκιμασία στην ιστορία του ΟΑΕΔ. Η ανεργία εκτινάχθηκε από το 12,7% το έτος 2010 στο 27,5% το έτος 2013, η μακροχρόνια ανεργία έφτασε στο ποσοστό της τάξεως του 67,1%, ενώ η ανεργία των νέων ξεπέρασε το 55% (ΕΛΣΤΑΤ, 2014). Η κρίση δεν ήταν ομοιόμορφη αλλά έπληξε δυσανάλογα τις γυναίκες, τους νέους, τους μετανάστες, τους μακροχρόνια ανέργους και τους εργαζόμενους χαμηλής ειδίκευσης κ.ά. Τα τρία μνημόνια (2010, 2012, 2015) επέβαλαν περικοπές επιδομάτων, αυστηροποίηση κριτηρίων επιλεξιμότητας και σημαντικό περιορισμό της κάλυψης των ανέργων, με αποτέλεσμα το τακτικό επίδομα ανεργίας να φτάνει πλέον σε ένα πολύ μικρό ποσοστό δικαιούχων (Matsaganis & Parma, 2024). Χαρακτηριστικά, στην Ελλάδα, το έτος 2012 το ενιαίο κατ' αποκοπή επίδομα ανεργίας μειώθηκε κατά περίπου 22%, θεσπίστηκε ανώτατο όριο στη συνολική διάρκεια επιδότησης εντός τετραετίας και καταργήθηκαν όλα τα ειδικά επιδόματα (Karamessini, 2015). Τον Αύγουστο του 2014, με την ανεργία να αγγίζει το 26%, μόλις το 9% των ανέργων της χώρας λάμβανε επίδομα ανεργίας. Ήταν το χαμηλότερο ποσοστό κάλυψης στην ευρωζώνη (Moreira et al., 2015).

Η μεγάλη «απόσταση» ανάμεσα στους δικαιούχους και το σύνολο των ανέργων, αποκάλυψε τα δομικά κενά του συστήματος. Εκατοντάδες χιλιάδες άνεργοι έμεναν εκτός κάθε μορφής κοινωνικής προστασίας, είτε γιατί δεν πληρούσαν τις ασφαλιστικές προϋποθέσεις είτε γιατί είχαν εξαντλήσει τον χρόνο επιδότησης (Matsaganis, 2013). Ακόμη και η θεσμική επέκταση του έτους 2012, για την ασφάλιση κατά της ανεργίας στους αυτοαπασχολούμενους δεν αναίρεσε αυτόν τον αποκλεισμό, καθώς οι ιδιαίτερα αυστηρές προϋποθέσεις επιλεξιμότητας περιόρισαν δραστικά τον πραγματικό αριθμό δικαιούχων (Karamessini, 2015). Συνεπώς, η κρίση ανέδειξε τρία προβλήματα όσον αφορά στην «αρχιτεκτονική» των επιδομάτων: 1. τη χαμηλή επάρκεια, 2. την περιορισμένη διάρκεια (12 μήνες κατά ανώτατο όριο, όταν η μέση διάρκεια ανεργίας έφτανε τους 36 μήνες) και 3. τη χαμηλή κάλυψη, που άφηνε χωρίς δίχτυ προστασίας μεγάλο μέρος των ανέργων, όπως τους μακροχρόνια ανέργους, αν και αυτοί αποτελούσαν πλέον την πλειονότητα (περίπου 57,3%) (Eurostat, 2024).

Τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας ήταν η κεντρική παρέμβαση της περιόδου. Στόχος τους δεν ήταν η βιώσιμη ένταξη στην αγορά εργασίας, αλλά η «αποσυμπίεση» της ανεργίας και η εκτόνωση των κοινωνικών πιέσεων. Ανάλογη λογική χαρακτήριζε και τα προγράμματα κατάρτισης, στα οποία οι άνεργοι «ενεργοποιούνταν» χωρίς απαραίτητα να βελτιώνονται οι γνώσεις, οι δεξιότητες και οι ικανότητές τους και, ουσιαστικά, οι πραγματικές προοπτικές βιώσιμης απασχόλησής τους (OECD, 2024). Η κρίση ανέδειξε τον κεντρικό ρόλο της οικογένειας ως «ανεπίσημο κράτος πρόνοιας» (Ferrera, 1996), παρέχοντας στήριξη σε άτομα που πλήττονται από κοινωνικούς και οικονομικούς κινδύνους, χωρίς όμως να αντικαθιστά τις «αδύναμες» δημόσιες παροχές (Σακελλαρόπουλος, 2018).

Την περίοδο 2012-2018 εφαρμόστηκε ένα πρόγραμμα εσωτερικής αναδιοργάνωσης του ΟΑΕΔ με τον τίτλο «Επαναπροσδιορισμός του Επιχειρησιακού Μοντέλου» - Reengineering, με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης του Ηνωμένου Βασιλείου, της Σουηδίας, της Γερμανίας και της Γαλλίας (ΔΥΠΑ, χ.χ.). Στο πλαίσιο αυτό, αναδιοργανώθηκαν τα Κέντρα Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ2), ενισχύθηκε ο διαμεσολαβητικός τους ρόλος ανάμεσα στην προσφορά και τη ζήτηση εργασίας και έγινε η πρώτη σημαντική ψηφιακή και τεχνολογική αναβάθμιση του οργανισμού. Το Reengineering είχε μετρήσιμα αποτελέσματα, καλύτερους χρόνους εξυπηρέτησης, περισσότερους εργασιακούς συμβούλους και την πρώτη συστηματική ψηφιοποίηση των υπηρεσιών, στοιχεία που οι ευρωπαίοι εταίροι αξιολόγησαν θετικά (European Commission, 2024).

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός του ΟΑΕΔ μετά το 2016 (ο οποίος συνεχίστηκε με τη μεταρρύθμιση του 2022 και αναλύεται στην επόμενη ενότητα), βελτίωσε την προσβασιμότητα, δημιούργησε όμως νέες μορφές αποκλεισμού για τους ηλικιωμένους, τους ανέργους χαμηλής εκπαίδευσης και τους κατοίκους απομακρυσμένων περιοχών. Αντίστοιχα, η πανδημία COVID-19 αποτέλεσε πρόσθετη, πολύ έντονη δοκιμασία αντοχής, επιβεβαιώνοντας τόσο τη λειτουργική χρησιμότητα του μηχανισμού του οργανισμού σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, όσο και τα θεσμικά, δομικά και χρηματοδοτικά του ελλείμματα για εποχικά εργαζόμενους και αυτοαπασχολούμενους.

6. Η ΔΥΠΑ. Θεσμική συνέχεια, λογική ενεργοποίησης και αιρεσιμότητα (2022-σήμερα)

Η μετεξέλιξη του ΟΑΕΔ σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), με τον Ν. 4921/2022 («Δουλειές Ξανά»), παρουσιάστηκε ως «ριζική» μεταρρύθμιση. Η νομοθετική παρέμβαση αναπτύχθηκε σε τρεις άξονες: α) την αναδιοργάνωση του φορέα, β) την ενίσχυση μέσω ψηφιακών εργαλείων και γ) την αναβάθμιση του συστήματος κατάρτισης. Με τον ίδιο νόμο, δημιουργήθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Δεξιοτήτων Εργατικού Δυναμικού, θεσπίστηκε ο Ατομικός Λογαριασμός Δεξιοτήτων και αναπτύχθηκε η ενιαία ψηφιακή πύλη skills.gov.gr (Ν. 4921/2022).

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν. 4921/2022, η ΔΥΠΑ καλείται να παίξει έναν ευρύ θεσμικό ρόλο που ξεπερνά κατά πολύ τη στενή διαχείριση της ανεργίας. Σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία, η ΔΥΠΑ: α) συμβάλλει στη διαμόρφωση και την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών για την ενίσχυση της απασχόλησης και την καταπολέμηση της ανεργίας, β) αναλαμβάνει την υποστήριξη της ασφάλισης κατά της ανεργίας και γ) αναβαθμίζει την επαγγελματική κατάρτιση (και την αναβάθμιση των δεξιοτήτων) των ανέργων, με ιδιαίτερη έμφαση σε όσους ανήκουν σε ευάλωτες και ευπαθείς κοινωνικά ομάδες. Παράλληλα, αποστολή της αποτελεί η στεγαστική προστασία και η ευρύτερη στήριξη των εργαζομένων και των οικογενειών τους καθώς και η ανάπτυξη κοινωνικών, τουριστικών και πολιτιστικών δράσεων (Ν. 4921/2022).

Η πολυδιάστατη νέα θεσμική διάταξη και οι βασικοί στόχοι του εν λόγω πρόσφατου νόμου (2022), αποτυπώνουν τη στρατηγική μετατροπής της ΔΥΠΑ από οργανισμό επιδοματικής διαχείρισης σε έναν δυναμικό και αποτελεσματικό φορέα (υπηρεσία) άσκησης κοινωνικής πολιτικής, ικανό να υλοποιεί ολοκληρωμένες ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, κατάρτισης και προστασίας (OECD, 2025).

Από θεσμική άποψη, η ΔΥΠΑ είναι Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) με έδρα την Αθήνα. Εποπτεύεται από τον/την Υπουργό Εργασίας και διοικείται από τον/την Διοικητή/τρια και το Διοικητικό Συμβούλιο, που είναι το ανώτατο εκτελεστικό όργανό της. Το Συμβούλιο συγκροτείται με βάση την αρχή της τριμερούς εκπροσώπησης και απαρτίζεται από τον/την Διοικητή/τρια (ως πρόεδρο), τον/την Υποδιοικητή/τρια, κυβερνητικούς εκπροσώπους, εκπροσώπους των εργαζομένων (ΓΣΕΕ), εκπροσώπους των εργοδοτικών οργανώσεων (ΣΕΒ, ΣΒΒΕ, ΕΣΕΕ, ΓΣΕΒΕΕ, ΣΕΤΕ) και έναν/μία εκπρόσωπο των υπαλλήλων του οργανισμού (Ν. 4921/2022). Η αρχή της τριμερούς συγκρότησης, που είχε εισαχθεί ήδη με τον Ν. 118/1945, διατηρεί τον κοινωνικό-εταιρικό χαρακτήρα του φορέα και θεσμοθετεί τον διάλογο ανάμεσα στην πολιτεία και τους κοινωνικούς εταίρους (Κωνσταντινόπουλος, 1993). Σε διεθνές επίπεδο, η ΔΥΠΑ (DYPA) αποδίδεται και ως Public Employment Service (PES) και εκπροσωπεί τη χώρα στα ευρωπαϊκά και διεθνή δίκτυα δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης, ανάμεσά τους και το δίκτυο EURES, για τη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης εργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο (ΔΥΠΑ, 2022-2025).

Στο επίπεδο της επιδοματικής πολιτικής, ο Ν. 4921/2022 σηματοδότησε μια στροφή προς την ενεργοποίηση. Ο όρος «άνεργος» αντικαταστάθηκε ρητά από τον όρο «αναζητών εργασία», ενώ θεσπίστηκαν η υποχρέωση συνεργασίας με εργασιακό σύμβουλο, η συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης και η αποδοχή προσφερόμενης θέσης εργασίας. Παράλληλα, ένα αυστηρότερο «ποινολόγιο» προβλέπει αναλυτικές κυρώσεις όταν οι ωφελούμενοι δεν τηρούν τις υποχρεώσεις τους (Κουμαριανός, 2025).

Η ψηφιοποίηση που υιοθέτησε η ΔΥΠΑ στις νέες θεσμικές της πολιτικές, είναι κατεξοχήν εργαλείο κρατικής και διοικητικής αποτελεσματικότητας, καθώς στοχεύει στη μείωση του κόστους διαχείρισης, την υποστήριξη της κεντρικής παρακολούθησης/ελέγχου και, ταυτόχρονα, επιτρέπει την ταχύτερη απορρόφηση κοινοτικών πόρων. Αντίστοιχα, ο Ατομικός Λογαριασμός Δεξιοτήτων λειτουργεί ως ψηφιακός μηχανισμός καταγραφής και κατηγοριοποίησης ανέργων, ένα εκσυγχρονισμένο εργαλείο, αντίστοιχα αναγκαίο όπως των τότε ΓΕΕ του 1922 (Κουμαριανός, 2025).

Η τεχνολογία εξελίσσεται, αλλά η θεσμική και διοικητική λογική παραμένει σταθερή. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι η ψηφιοποίηση των υπηρεσιών της ΔΥΠΑ συνέβαλε στη βελτίωση της προσβασιμότητας για εκατοντάδες χιλιάδες πολίτες, μειώνοντας τους γραφειοκρατικούς φραγμούς και επιτρέποντας ταχύτερη εξυπηρέτηση των αιτημάτων τους (OECD, 2025). Η στρατηγική δεξιοτήτων από την άλλη μεριά, ανταποκρίνεται κυρίως στις ανάγκες της αγοράς εργασίας όπως διαμορφώνονται από εξωγενείς φορείς (π.χ. Ε.Ε., ΟΟΣΑ), αναπαράγοντας και στην περίοδο αυτή, ένα πρότυπο εξάρτησης που παρατηρείται από τη δεκαετία του 1990 (Liargovas et al., 2016).

Οι παρεμβάσεις της ΔΥΠΑ χωρίζονται σε δύο κατηγορίες. Πρώτον, οι παθητικές παρεμβάσεις (παροχές), που αφορούν στην ασφάλιση κατά της ανεργίας και τις παροχές κοινωνικής προστασίας, όπως τα τακτικά και τα ειδικά επιδόματα και οι παροχές μητρότητας. Δεύτερον, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, που υλοποιούνται μέσω των Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ2). Στόχος τους είναι η μείωση της ανεργίας και η ενίσχυση της απασχολησιμότητας, δηλαδή η ένταξη και η επανένταξη στην εργασία. Περιλαμβάνουν συμβουλευτική, σύζευξη προσφοράς και ζήτησης εργασίας, επαγγελματική κατάρτιση, επιχορηγήσεις απασχόλησης, προγράμματα νέων θέσεων εργασίας, στήριξη της νέας επιχειρηματικότητας καθώς και συμμετοχή στο ευρωπαϊκό δίκτυο EURES (ΔΥΠΑ, 2022-2025).

Η συνύπαρξη παθητικών και ενεργητικών πολιτικών μέσα στον ίδιο οργανισμό δημιουργεί όμως εντάσεις. Η διαχείριση των παθητικών παροχών απορροφά μεγάλο μέρος του προσωπικού σε βάρος των ενεργητικών παρεμβάσεων (ενεργητικών πολιτικών), αναπαράγοντας ακριβώς τη δομική ανισορροπία που η μεταρρύθμιση του 2022 προσπάθησε να διορθώσει και να επιλύσει.

Συνολικά, η ΔΥΠΑ αποτελεί θεσμική συνέχεια και όχι ρήξη με το παρελθόν. Η μετονομασία, η ψηφιοποίηση και η στρατηγική δεξιοτήτων, εκσυγχρονίζουν τα εργαλεία, χωρίς όμως να αλλάζουν τη βασική λειτουργία του οργανισμού/της υπηρεσίας. Ο κρατικός μηχανισμός εξακολουθεί να διαχειρίζεται την ανεργία ως διοικητικό πρόβλημα, καταγράφει, κατηγοριοποιεί και κατευθύνει σε προγράμματα, χωρίς να μπορεί να αντιμετωπίσει τις δομικές συνθήκες που την παράγουν.

7. Οι αδυναμίες του συστήματος των επιδομάτων. Επάρκεια, κάλυψη και δομικός αποκλεισμός

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, το ελληνικό σύστημα προστασίας από την ανεργία (ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ) παρουσιάζει δομικές αδυναμίες σε όλες τις βασικές παραμέτρους αξιολόγησης (Clasen & Clegg, 2007). Ως προς την επάρκεια, το πλήρες μηνιαίο επίδομα ανεργίας ανερχόταν σε 540,32€ (το έτος 2025), ποσό που αντιστοιχούσε στο 55% του κατώτατου ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη (ΔΥΠΑ, 2022-2025) και μόλις στο 61% του μεικτού κατώτατου μισθού, ενώ τοποθετούσε την Ελλάδα στις χαμηλότερες θέσεις μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς το ποσοστό αναπλήρωσης εισοδήματος (Eurofound, 2024; Eurostat, 2024; OECD, 2024). Ως προς τη διάρκεια, η μέγιστη τακτική επιδότηση φτάνει στους 12 μήνες, ενώ το 53,4% των ανέργων παρέμενε εκτός αγοράς εργασίας για διάστημα μεγαλύτερο του έτους (Eurostat, 2025). Ως προς την κάλυψη, η προστασία αφήνει εκτός τόσο τους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας, όσο και τους μακροχρόνια ανέργους, οι οποίοι αποτελούσαν την πλειοψηφία (53,4%) των ανέργων, με μόλις το 15,6% αυτών να δηλώνει ότι λάμβανε επίδομα ή βοήθημα από τη ΔΥΠΑ (ΕΛΣΤΑΤ, 2024). Αυτή η ασφαλιστική λογική του συστήματος δημιουργεί σημαντικά και συστηματικά εμπόδια, με αποτέλεσμα

ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων να αποκλείονται ουσιαστικά από την πλήρη κάλυψη. Μεταξύ αυτών, περιλαμβάνονται οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας χωρίς επαρκή χρόνο ασφάλισης, οι εργαζόμενοι σε ευέλικτες μορφές απασχόλησης (μερική, εκ περιτροπής, εποχική) που δεν συμπληρώνουν τις απαιτούμενες ημέρες εργασίας, οι αυτοαπασχολούμενοι και οι αλλοδαποί εργαζόμενοι τρίτων χωρών κ.ά. (Matsaganis, 2013).

Η δεδομένη αντίληψη περί «επιδοματικής εξάρτησης», αποδίδει στα ίδια τα άτομα την ευθύνη για τη μη μετάβαση στην εργασία. Μια κριτική θεώρηση αναδεικνύει τη δομική διάσταση, σύμφωνα με την οποία η εξάρτηση δεν οφείλεται σε ηθική αδυναμία αλλά στην απουσία βιώσιμων διεξόδων εργασιακής ένταξης (Wacquant, 2009). Ανάλογα ευρήματα προέκυψαν και από την εθνογραφική μελέτη του πιλοτικού προγράμματος «Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος», που εφαρμόστηκε σε δεκατρείς δήμους της χώρας από το 2014, στο πλαίσιο του τρίτου Μνημονίου. Η έρευνα ανέδειξε ότι τα αυστηρά εισοδηματικά και περιουσιακά κριτήρια ευνόησαν κυρίως άτομα σε άτυπη ή αγροτική απασχόληση, ενώ απέκλεισαν σημαντικό αριθμό επίσημα άνεργων δικαιούχων, καθώς το ύψος του τακτικού επιδόματος ανεργίας τους υπερέβαινε συχνά το εισοδηματικό όριο επιλεξιμότητας (Spyridakis, 2019).

Τα ΚΠΑ2 λειτουργούν πρωτίστως ως σταθμοί καταγραφής της ανεργίας και όχι ως μηχανισμοί πραγματικής (ενεργητικής) μετάβασης στην εργασία. Αυτό οφείλεται σε τρεις παράγοντες: 1. στον υψηλό φόρτο εργασίας των εργασιακών συμβούλων και του υπόλοιπου προσωπικού, 2. στην έλλειψη πρόσθετου εξειδικευμένου προσωπικού και 3. στην περιορισμένη σύνδεση με τις τοπικές αγορές εργασίας (OECD, 2024, 2025). Τα προγράμματα κατάρτισης παρουσιάζουν χαλαρή διασύνδεση με τις πραγματικές ανάγκες γνώσεων και δεξιοτήτων που ζητάει η αγορά εργασίας, ενώ τα προγράμματα επιδότησης μισθού εμφανίζουν θετική βραχυπρόθεσμη αλλά φθίνουσα μακροπρόθεσμη επίδραση και οδηγούν κυρίως σε μη βιώσιμες θέσεις εργασίας (European Commission, 2023; OECD, 2024).

Η Ελλάδα εξακολουθεί να έχει το υψηλότερο ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας στην Ε.Ε., ενώ το ποσοστό των ανέργων που καλύπτονται από μέτρα ενεργοποίησης είναι το τρίτο χαμηλότερο στην Ε.Ε. (European Commission, 2024). Η εικόνα αυτή φανερώνει τις βαθύτερες παθογένειες του ελληνικού συστήματος, καθώς τα επιδόματα λειτουργούν κυρίως ως τρόπος εκτόνωσης των κοινωνικών πιέσεων και πολύ λιγότερο ως μέσο κοινωνικής κινητικότητας (Σακελλαρόπουλος, 2011). Η διαπίστωση αυτή εντάσσεται σε ένα ευρύτερο «παράδοξο» της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής, της σημαντικής αύξησης των συνολικών κοινωνικών δαπανών τις τελευταίες δεκαετίες, ενώ το ποσοστό φτώχειας παραμένει σχεδόν αμετάβλητο, γεγονός που αποδίδεται στα δομικά χαρακτηριστικά ενός κατακερματισμένου και αναποτελεσματικού συστήματος κοινωνικής προστασίας (Δαφέρμος και Παπαθεοδώρου, 2011).

8. Τα δομικά χαρακτηριστικά και τα όρια της κρατικής παρέμβασης του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ

Η ανάλυση που προηγήθηκε δείχνει ότι ο ΟΑΕΔ και η ΔΥΠΑ λειτούργησε και συνεχίζει να λειτουργεί κυρίως ως μηχανισμός διαχείρισης της ανεργίας και όχι επίλυσής της. Η διάκριση δεν είναι απλώς θέμα λέξεων. Η «διαχείριση» αφορά στην καταγραφή, την κατηγοριοποίηση και την προσωρινή απασχόληση των ανέργων μέσω προγραμμάτων, ενώ η «επίλυση» θα απαιτούσε παρεμβάσεις στην παραγωγική δομή, το μοντέλο ανάπτυξης και τη ζήτηση εργασίας, πεδία που ξεπερνούν τις αρμοδιότητες και τις δυνατότητες του φορέα.

Σε κάθε ιστορική περίοδο επανέρχεται η ίδια λειτουργική λογική. Τα ΓΕΕ του 1922 ασχολήθηκαν με την καταγραφή, ο Ν. 5288/1931 αφορούσε στη διοικητική ρύθμιση της αγοράς εργασίας, ο Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας (ΟΑΑΑ) με την ασφαλιστική κάλυψη, ο ΟΑΕΔ με τη σταθεροποίηση του εργατικού δυναμικού, τα ΚΠΑ με την εξατομικευμένη υποστήριξη, τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας με τη στατιστική «αποσυμπίεση» της ανεργίας και η ΔΥΠΑ με την ψηφιακή διαχείριση. Τα εργαλεία άλλαξαν, ο πυρήνας της λειτουργίας όμως έμεινε ο ίδιος. Αξίζει πάντως να σημειωθεί η ανθεκτικότητα του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ, καθώς συνέχισε να λειτουργεί και να εξυπηρετεί εκατομμύρια πολίτες ακόμη και στις πιο ακραίες

συνθήκες του 20ού και του 21ου αιώνα, από την κατοχή και τον εμφύλιο πόλεμο μέχρι την κρίση χρέους και την πανδημία.

Τα τέσσερα δομικά χαρακτηριστικά της κρατικής παρέμβασης του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ είναι τα ακόλουθα:

Το πρώτο χαρακτηριστικό είναι ο αντανακλαστικός χαρακτήρας και η θεσμική αδράνεια. Ο ΟΑΕΔ, και σήμερα η ΔΥΠΑ, λειτούργησε και λειτουργεί κυρίως ως θεσμός που αντιδρά εκ των υστέρων στις κρίσεις, αντί να σχεδιάζει προληπτικά ενεργητικές πολιτικές. Αυτό φαίνεται σε κάθε κρίσιμη καμπή, από τη μικρασιατική καταστροφή, τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και τον εμφύλιο, μέχρι τη μετανάστευση της δεκαετίας του 1960, την ευρωπαϊκή ενσωμάτωση, την κρίση του 2010 και την πανδημία COVID-19. Σε όλες αυτές τις περιόδους ο φορέας αναδιαμορφώθηκε εξ ανάγκης, υπό εξωτερική πίεση, και όχι με δική του πρωτοβουλία και στρατηγικό σχεδιασμό.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό είναι η αδυναμία εφαρμογής και υλοποίησης των εκάστοτε θεσμοθετημένων ενεργητικών και παθητικών πολιτικών καθώς και η διοικητική αδράνεια. Από τα ΓΕΕ, που έμειναν ανενεργά επί δεκαπέντε χρόνια, μέχρι τη μεταρρύθμιση του 2001 όπου ο οργανισμός συνάντησε σοβαρά εμπόδια (Eurofound, 2001), εμφανίζεται μια επαναλαμβανόμενη αδυναμία να μετατραπούν οι θεσμικές καινοτομίες σε πραγματικές πρακτικές (OECD, 2014). Το πρόβλημα αυτό συνδέεται με τη γενικότερη χαμηλή διοικητική και διαχειριστική ικανότητα του ελληνικού κράτους (Featherstone & Papadimitriou, 2008).

Το τρίτο χαρακτηριστικό είναι η εξάρτηση από εξωτερικούς πόρους και από ευρωπαϊκές κυρίως πολιτικές. Σε όλη του την πορεία, ο φορέας στηρίχθηκε (και στηρίζεται) σε μεγάλο βαθμό σε εξωτερική χρηματοδότηση (Σχέδιο Μάρσαλ, Παγκόσμια Τράπεζα, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, ΚΠΣ, Ταμείο Ανάκαμψης κ.ά.). Η εξάρτηση αυτή συχνά καθόριζε (και καθορίζει) τις προτεραιότητες του σχεδιασμού και περιόριζε (και περιορίζει) τη δυνατότητα αυτόνομης πολιτικής (Liargovas et al., 2016). Το χαρακτηριστικό αυτό συμπίπτει με την επισήμανση του Sakellaropoulos (2007), ο οποίος υποστηρίζει ότι η ελληνική στάση απέναντι στην ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική εκφράστηκε ιστορικά ως ενεργός υποστήριξη προς μια «κοινωνική Ευρώπη» προσανατολισμένη στη σύγκλιση προς τα πάνω και στην ενίσχυση, όχι στη συρρίκνωση, του κοινωνικού κράτους. Η στάση αυτή αντανακλά, σε μεγάλο βαθμό, τη διαρκή εξάρτηση του ελληνικού συστήματος από εξωτερική νομιμοποίηση και χρηματοδότηση.

Το τέταρτο χαρακτηριστικό είναι η απουσία συνεχούς παρακολούθησης και συνολικής αξιολόγησης. Σε όλη την ιστορία του φορέα λείπουν συστηματικοί μηχανισμοί που να μετρούν (και να αξιολογούν) τα αποτελέσματα των πολιτικών του. Πρόκειται για αδυναμία τεχνική αλλά και πολιτική, η οποία αντανακλά μια θεσμική κουλτούρα όπου η απορρόφηση πόρων και η εικόνα της δράσης μετρούν περισσότερο από το πραγματικό αποτέλεσμα (Matsaganis & Parma, 2024).

Η παθογένεια των επιδομάτων δεν είναι απλώς αποτέλεσμα κακής διαχείρισης αλλά εκφράζει μια βαθύτερη δομική λογική. Η ασφαλιστική «αρχιτεκτονική» αποκλείει εξαρχής τμήματα του εργατικού δυναμικού (Tsakloglou & Mitrakos, 2006), το ύψος και τα χαρακτηριστικά των επιδομάτων δεν φτάνουν για αξιοπρεπή διαβίωση, η διάρκειά τους δεν αντιστοιχεί στην πραγματική διάρκεια της ανεργίας και τα εργαλεία ενεργοποίησης δεν οδηγούν σε βιώσιμη εργασία. Έτσι, η παγίδα της εξάρτησης γίνεται δομικό χαρακτηριστικό χωρίς πραγματικές διεξόδους και οι άνεργοι εγκλωβίζονται σε ένα σύστημα που δεν μπορεί ούτε να τους στηρίξει ούτε να τους οδηγήσει σε σταθερή απασχόληση. Η συγκριτική βιβλιογραφία για τη Νότια Ευρώπη, επιβεβαιώνει αυτή τη διαπίστωση, ότι οι περικοπές στη «γενναιοδωρία» των επιδομάτων δεν συνιστούν απλή συρρίκνωση (retrenchment), αλλά «αναδιαμόρφωση» (recalibration), καθώς συνοδεύτηκαν από τυπικές επεκτάσεις κάλυψης σε προηγουμένως ανασφάλιστες ομάδες, χωρίς όμως αυτές να μεταφράζονται σε ουσιαστική προστασία (Moreira et al., 2015).

Η ιστορική εμπειρία και η ανάλυσή της, δείχνει ότι ο κρατικός μηχανισμός διαχείρισης της ανεργίας στην Ελλάδα λειτούργησε (και λειτουργεί) διαχρονικά με τρεις τρόπους: 1. ως «αποσβεστήρας» κοινωνικών κρα-

δασμών, 2. ως διαμεσολαβητής ανάμεσα στην κρατική εξουσία και τους εργαζομένους και 3. ως μηχανισμός απορρόφησης εξωτερικών πόρων. Η αποτελεσματική όμως αντιμετώπιση της ανεργίας απαιτεί παρεμβάσεις που ξεπερνούν τα όρια ενός και μόνο οργανισμού/υπηρεσίας, καθώς απαιτούν μεταρρυθμίσεις που αφορούν στο παραγωγικό μοντέλο, την οικονομική και φορολογική πολιτική, το εκπαιδευτικό σύστημα και τις δημογραφικές εξελίξεις. Από αυτή την άποψη, ο ΟΑΕΔ/η ΔΥΠΑ δεν «καθρεφτίζει» μόνο το κοινωνικό κράτος, αλλά και τα όρια της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία.

9. Επίλογος

Τα τελευταία χρόνια, ο ΟΑΕΔ/η ΔΥΠΑ, κατάφερε, παρά τις δυσκολίες, να χτίσει μια ισχυρή θεσμική και λειτουργική βάση, που ανοίγει προοπτικές βελτίωσης στην εφαρμογή κοινωνικών πολιτικών για την εργασία, την κατάρτιση και την κοινωνική προστασία. Ο συνδυασμός της θεσμικής και της ψηφιακής υποδομής, του έμπειρου και καταρτισμένου προσωπικού και των προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης, της επιχειρηματικότητας και της κατάρτισης, ενισχύει την αποστολή του οργανισμού/της υπηρεσίας και βελτιώνει την αποτελεσματικότητα των πολιτικών του/της.

Σήμερα, η ΔΥΠΑ εξυπηρετεί περισσότερους από 500.000 εγγεγραμμένους ανέργους, διαχειρίζεται εκατοντάδες προγράμματα και αποτελεί τον βασικό θεσμικό διαμεσολαβητή ανάμεσα στην προσφορά και τη ζήτηση εργασίας στη χώρα, με ρόλο πολύ μεγαλύτερο από εκείνον που είχε ο ΟΑΕΔ στην ίδρυσή του το 1969 (ΔΥΠΑ, 2022-2025). Παρά την πρόοδο αυτή, η συνεχιζόμενη κοινωνικοοικονομική κρίση δεν επιτρέπει την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων της ΔΥΠΑ, καθώς παραμένουν σημαντικά κενά σε κρίσιμους τομείς. Η στελέχωση με επαρκές και νέο προσωπικό εξακολουθεί να είναι αναγκαία, ενώ η συστηματική αξιολόγηση των συνολικών αποτελεσμάτων της υπηρεσίας δεν έχει ακόμη θεσμοθετηθεί πλήρως. Επιπλέον, η σύνδεση των προγραμμάτων απασχόλησης (νέες θέσεις εργασίας, στήριξη νέων ελεύθερων επαγγελματιών, επαγγελματική κατάρτιση) με τις ανάγκες των τοπικών αγορών εργασίας, παραμένει περιορισμένη. Τέλος, η αντιστοίχιση της επιδοματικής κάλυψης με τις πραγματικές ανάγκες των δικαιούχων παραμένει κρίσιμη πρόκληση και προτεραιότητα, ώστε να είναι δίκαιες και αποτελεσματικές οι πολιτικές απασχόλησης και οι πολιτικές κοινωνικής προστασίας στη χώρα.

Βιβλιογραφία

Αναστασιάδου, Α., & Πανταζόπουλος, Σ. (2025). Χωρικά στοχευμένα προγράμματα και παρεμβάσεις προώθησης στην απασχόληση. *Κοινωνική Πολιτική*, Β΄ τεύχος.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labour-market policy. *Politics & Society, 38*(4), 435–457.

Clasen, J., & Clegg, D. (2007). Levels and levers of conditionality. In J. Clasen & N. A. Siegel (Eds.), *Investigating Welfare State Change* (pp. 166–197). Edward Elgar.

Δαφέρμος, Γ., & Παπαθεοδώρου, Χ. (2011). *Το παράδοξο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα: Γιατί η αύξηση των δαπανών για κοινωνική προστασία δεν μείωσε τη φτώχεια*. ΙΝΕ ΓΣΕΕ.

Dingeldey, I. (2007). Between workfare and enablement. *European Journal of Political Research, 46*(6), 823–851.

Dwyer, P. (2019). Editor's introduction. In P. Dwyer (Ed.), *Dealing with welfare conditionality: Implementation and effects* (pp. 1–18). Policy Press.

ΔΥΠΑ. (2022-2025). *Εκθέσεις και εκδόσεις Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης 2022-2025*. Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης.

ΔΥΠΑ. (χ.χ.). *Ιστορική εξέλιξη*. Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης. https://www.dypa.gov.gr/en/historical-development.

ΕΛΣΤΑΤ. (2014). *Έρευνα εργατικού δυναμικού, 2013*. ΕΛΣΤΑΤ.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Eurofound. (2001). *Labour force employment organisation restructured*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Eurofound. (2024). *Social protection 2.0: Unemployment and minimum income benefits*. Publications Office of the European Union.

European Commission. (2023). *Employment and social developments in Europe 2023*. Publications Office of the European Union.

European Commission. (2024). *Country report Greece 2024*. Publications Office of the European Union.

Eurostat. (2024). *Labour market statistics* [Data set]. European Commission.

Featherstone, K., & Papadimitriou, D. (2008). *The limits of Europeanisation: Reform capacity and policy conflict in Greece*. Palgrave Macmillan.

Ferrera, M. (1996). The "Southern model" of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy, 6*(1), 17–37.

Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford University Press.

Hemerijck, A. (2017). *The uses of social investment*. Oxford University Press.

Karamessini, M. (2008). Continuity and change in the southern European social model. *International Labour Review, 147*(1), 43–70.

Karamessini, M. (2015). The Greek social model: Towards a deregulated labour market and residual social protection. In D. Vaughan-Whitehead (Ed.), *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing its Soul?* (pp. 230–288). ILO; Edward Elgar.

Κικίλιας, Η., & Χλέτσος, Μ. (2002). *Το σύστημα προστασίας από την ανεργία*. Σάκκουλας.

Κουμαριανός, Β. (2025). Η ανταποδοτική προστασία στις συντάξεις: Αναζητώντας τα χαμένα όρια της ανταπόδοσης στο Ταμείο Επικουρικής Κεφαλαιοποιητικής Ασφάλισης. *Δίκαιο της Κοινωνικής Ασφάλισης, 1*, 20–43.

Κωνσταντινόπουλος, Χ.Γ. (1993). *Θεσμοί και φορείς καταπολέμησης της ανεργίας στην Ελλάδα (1920-1992)*. ΟΑΕΔ.

Κώστας, Α. (2014). *Κοινωνική οικονομία και κοινωνική επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα: Η συμβολή τους στην ενίσχυση της απασχόλησης, την τοπική ανάπτυξη και ο ρόλος των ευρωπαϊκών θεσμών. Η περίπτωση του Δήμου Καβάλας* (Διδακτορική διατριβή). Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Liargovas, P., Petropoulos, S., Tzifakis, N., & Huliaras, A. (2016). *Beyond "Absorption"*. Konrad-Adenauer-Stiftung Greece.

Λιάκος, Α. (1993). *Εργασία και πολιτική στο μεσοπόλεμο*. Εμπορική Τράπεζα.

Matsaganis, M. (2013). *The Greek crisis: Social impact and policy responses*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Matsaganis, M., & Parma, A. (2024). Buffering the Great Recession and the eurozone crisis. In A. Hemerijck & M. Matsaganis (Eds.), *Who's afraid of the welfare state now?* (pp. 107–129). Oxford University Press.

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2012). *Towards a social investment welfare state?* Policy Press.

Moreira, A., Alonso Domínguez, Á., Antunes, C., Karamessini, M., Raitano, M., & Glatzer, M. (2015). Austerity-driven labour market reforms in Southern Europe: Eroding the security of labour market insiders. *European Journal of Social Security, 17*(2), 202–225.

Ν. 4921/2022, (ΦΕΚ Α΄ 75/18.4.2022»). *Δουλειές ξανά: Αναδιοργάνωση Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης και ψηφιοποίηση των υπηρεσιών της, αναβάθμιση δεξιοτήτων εργατικού δυναμικού και διάγνωσης των αναγκών εργασίας και άλλες διατάξεις.*

OECD. (2014). *Employment outlook 2014: Greece*. OECD Publishing.

OECD. (2024). *Impact evaluation of training and wage subsidies for the unemployed in Greece*. OECD Publishing.

OECD. (2025). *The jobs again reform in Greece* (OECD Skills Studies). OECD Publishing.

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος (ΟΚΕ). (2001α). *Γνώμη υπ' αρ. 55: «Αναδιάρθρωση ΟΑΕΔ»*. ΟΚΕ.

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος (ΟΚΕ). (2001β). *Έκθεση για την αγορά εργασίας και τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης*. ΟΚΕ.

Πανταζόπουλος, Σ. (2024). *Κοινωνικός μετασχηματισμός και κοινωνικό κράτος*. Διόνικος.

Ρουσσάκης, Γ., & Πανταζόπουλος, Σ. (2025). Θέσπιση και υλοποίηση μετασχηματιστικών κοινωνικών πολιτικών. Στο Μ. Σπυριδάκης, Χ. Καρακιουλάφη, Μ. Χριστοδούλου, & Μ. Δρακάκη (Επιμ.), *Ήπιες δεξιότητες και μετασχηματισμοί της εργασίας: Θεωρητικές και εμπειρικές προσεγγίσεις* (σσ. 491–523). Πεδίο.

Sakellaropoulos, Th. (2007). Greece: The quest for national welfare expansion through more social Europe. In J. Kvist & J. Saari (Eds.), *The Europeanization of social protection* (pp. 211–227). Policy Press.

Σακελλαρόπουλος, Θ. (2011). *Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα*. Διόνικος.

Σακελλαρόπουλος, Θ. (2018). Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική σε ιστορική προοπτική. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος, Χ. Οικονόμου, Χ. Σκαμνάκης, & Μ. Αγγελάκη (Επιμ.), *Κοινωνική πολιτική* (σσ. 21–58). Διόνικος.

Σακελλαρόπουλος, Θ., & Οικονόμου, Χ. (2006). Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004. *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη, 1*(1), 5–36.

Seferiades, S. (2003). The European employment strategy against a Greek benchmark: A critique. *European Journal of Industrial Relations, 9*(2), 189–203.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

Spyridakis, M. (2019). Legitimating poverty: The minimum guaranteed income pilot case. In I. Pardo & G. B. Prato (Eds.), *Legitimacy: Ethnographic and theoretical insights* (pp. 83–103). Palgrave Macmillan.

Σταθόπουλος, Π.Α. (2015). *Κοινωνική προστασία, κοινωνική πρόνοια, πολιτικές και προγράμματα*. Παπαζήσης.

Στεργίου, Α. (2022). *Δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης*. Σάκκουλας.

Σωτηρόπουλος, Δ.Π. (2021). Η υποδοχή και αποκατάσταση των προσφύγων στον Μεσοπόλεμο. Στο Θ. Γεωργακόπουλος (Επιμ.), *10 μεταρρυθμίσεις που άλλαξαν την Ελλάδα* (σσ. 131–160). διαΝΕΟσις.

Tsakloglou, P., & Mitrakos, T. (2006). Inequality and poverty in Greece in the last quarter of the twentieth century. In M. Petmesidou & E. Mossialos (Eds.), *Social policy developments in Greece* (pp. 126–143). Ashgate.

Van Berkel, R., & Valkenburg, B. (Eds.). (2007). *Making it personal: Individualising activation services in the EU*. Policy Press.

Wacquant, L. (2009). *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*. Duke University Press.

Ο ΟΑΕΔ και το μεταπολεμικό κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα. Θεσμικές τομές, όρια και προοπτικές

Χαράλαμπος Οικονόμου, Σταύρος Πανταζόπουλος

1. Εισαγωγή

Η συγκρότηση του μεταπολεμικού κοινωνικού συμβολαίου στη Δυτική Ευρώπη συνιστά ένα από τα πλέον καθοριστικά φαινόμενα της σύγχρονης πολιτικής οικονομίας, ενώ η θεσμική της αρχιτεκτονική εξακολουθεί να διαμορφώνει τις παραμέτρους της κοινωνικής πολιτικής στις σύγχρονες δημοκρατίες. Εντός αυτού του πλαισίου, οι οργανισμοί απασχόλησης αναδύθηκαν ως ιδιαίτερα σημαντικοί ενδιάμεσοι θεσμοί, τοποθετημένοι στην κρίσιμη διασταύρωση κράτους, αγοράς και εργασιακών σχέσεων (Bonoli & Natali, 2012). Η θεσμική τους εξέλιξη αντικατοπτρίζει τις ευρύτερες μετατοπίσεις από τα παθητικά συστήματα εισοδηματικής στήριξης προς τα ενεργητικά καθεστώτα κοινωνικής επένδυσης, διαμορφώνοντας ένα πολύπλοκο τοπίο πολιτικών που υπερβαίνει τη στενή διαχείριση της ανεργίας (Morel et al., 2012).

Στο ελληνικό πλαίσιο, ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) και η πρόσφατη μετεξέλιξή του στη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) ενσωματώνουν τις θεμελιώδεις αντιφάσεις και αμφισημίες του ελληνικού κοινωνικού κράτους. Η λειτουργία τους δεν περιορίζεται στη διαχείριση των ροών ανεργίας, αλλά εκτείνεται σε έναν περίπλοκο κόμβο όπου συναντώνται και συχνά συγκρούονται τρεις διακριτές αλλά αλληλένδετες λογικές: η κοινωνική προστασία ως μηχανισμός αποεμπορευματοποίησης της εργασίας, η ρύθμιση της αγοράς εργασίας ως εργαλείο οικονομικής σταθεροποίησης, και η κοινωνική ενσωμάτωση ως διαδικασία επανασύνδεσης αποκλεισμένων πληθυσμών με το παραγωγικό σύστημα.

Το παρόν κεφάλαιο επιχειρεί την εννοιολογική θεωρητικοποίηση αυτών των πολλαπλών και συχνά αντιφατικών διαστάσεων, υιοθετώντας ως αναλυτικό εργαλείο την ευρωπαϊκή θεωρία των καθεστώτων πρόνοιας και της δημόσιας υπηρεσίας απασχόλησης (Public Employment Service - PES). Κεντρικές έννοιες όπως η αποεμπορευματοποίηση (decommodification) κατά τον Esping-Andersen (1990), η αποοικογενειοποίηση (defamilization) σύμφωνα με την Lister (1997), και οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (Active Labour Market Policies - ALMP) όπως τις συνέλαβε ο Bonoli (2010), αποτελούν τον θεωρητικό σκελετό της ανάλυσης. Παράλληλα, η προσέγγιση του ιστορικού θεσμισμού (historical institutionalism) και ειδικότερα οι έννοιες της διαδρομικής εξάρτησης (path dependence) και των κρίσιμων συγκυριών (critical junctures) κατά τους Pierson (2004) και Mahoney (2000), παρέχουν τα εργαλεία για την κατανόηση της μακροχρόνιας θεσμικής τροχιάς. Τέλος, η διαδικασία εξευρωπαϊσμού (Europeanization) ως μηχανισμός πολιτικής μεταφοράς και θεσμικής σύγκλισης (Radaelli, 2003) συμπληρώνει το εννοιολογικό οπλοστάσιο.

Το κεντρικό ερευνητικό ερώτημα που διατρέχει την ανάλυση αφορά τον διττό και αμφίσημο χαρακτήρα του ελληνικού θεσμού απασχόλησης: σε ποιο βαθμό και υπό ποιες συνθήκες ο ΟΑΕΔ λειτούργησε ως εργαλείο αποεμπορευματοποίησης της εργασίας, παρέχοντας ουσιαστικές παροχές, δικαιώματα ένταξης και μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας, και, αντίστοιχα, σε ποιο βαθμό και μέσω ποιων διαδικασιών μετατράπηκε σε μηχανισμό κοινωνικού ελέγχου, επιβάλλοντας όρους, μορφές επιτήρησης και τελικά πειθάρχηση στις λογικές της αγοράς εργασίας. Η υπόθεση εργασίας που προτείνεται είναι εκείνη της «μεικτής τροχιάς» με διαχρονικές θεσμικές τριβές: ο ελληνικός οργανισμός απασχόλησης παρουσιάζει στοιχεία τόσο προστασίας όσο και ελέγχου, με την ισορροπία μεταξύ των δύο να μεταβάλλεται ανάλογα με τις πολιτικές συγκυρίες και τις εξωγενείς πιέσεις.

2. Θεωρητικό πλαίσιο: καθεστώτα πρόνοιας, αποεμπορευματοποίηση και δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης

Η ανάλυση του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) ως θεσμικής συνιστώσας του μεταπολεμικού κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα απαιτεί τη θεμελίωση ενός συνεκτικού θεωρητικού πλαισίου που θα καταστήσει εφικτή την κριτική αξιολόγηση των λειτουργιών, των ορίων και των προοπτικών του. Το εννοιολογικό εργαλείο που προσφέρει η συγκριτική ανάλυση των καθεστώτων πρόνοιας, όπως αυτή αναπτύχθηκε από τον Gøsta Esping-Andersen (1990), αποτελεί σημαντικό σημείο αναφοράς για την κατανόηση της θεσμικής αρχιτεκτονικής εντός της οποίας λειτουργούσε ο ΟΑΕΔ.

Η κλασική τυπολογία του Esping-Andersen διαρθρώνεται γύρω από τρεις θεμελιώδεις διαστάσεις που προσδιορίζουν τη φυσιογνωμία κάθε καθεστώτος πρόνοιας. Η πρώτη διάσταση, η αποεμπορευματοποίηση, αναφέρεται στη δυνατότητα των ατόμων να επιβιώνουν χωρίς να εξαρτώνται αποκλειστικά από τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας (Esping-Andersen, 1990, σσ. 21-23). Η δεύτερη διάσταση σχετίζεται με τις επιπτώσεις του κοινωνικού κράτους στη διαστρωμάτωση και την αναπαραγωγή κοινωνικών ανισοτήτων, ενώ η τρίτη εξετάζει την κατανομή ευθυνών και ρόλων μεταξύ κράτους, αγοράς και οικογένειας στην παραγωγή κοινωνικής πρόνοιας.

Το φιλελεύθερο καθεστώς χαρακτηρίζεται από χαμηλά επίπεδα αποεμπορευματοποίησης, επιλεκτικές και στοχευμένες παροχές, και ισχυρή εξάρτηση από τους μηχανισμούς της αγοράς. Το συντηρητικό-κορπορατιστικό μοντέλο διατηρεί μέτρια αποεμπορευματοποίηση μέσω ασφαλιστικών συστημάτων που συνδέονται με την επαγγελματική κατάσταση, διαιωνίζοντας παράλληλα τις υπάρχουσες ιεραρχίες και αναθέτοντας σημαντικό ρόλο στην οικογένεια. Το σοσιαλδημοκρατικό καθεστώς επιδιώκει υψηλά επίπεδα αποεμπορευματοποίησης μέσω καθολικών, γενναιόδωρων παροχών (Esping-Andersen, 1990, σσ. 26-29).

Ωστόσο, η εφαρμογή αυτής της τυπολογίας στο νοτιοευρωπαϊκό χώρο αποκάλυψε σημαντικές αναλυτικές ανεπάρκειες που οδήγησαν στην ανάπτυξη συμπληρωματικών θεωρητικών προσεγγίσεων. Ο Maurizio Ferrera (1996) εντόπισε τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου πρόνοιας: υψηλή κατακερματισμένη προστασία για συγκεκριμένες κατηγορίες εργαζομένων σε συνδυασμό με σημαντικά κενά ως προς την καθολικότητα των παροχών, έντονη εξάρτηση από την οικογένεια ως πάροχο κοινωνικής στήριξης, διοικητική αναποτελεσματικότητα και πελατειακές σχέσεις και καθυστερημένη θεσμική εναρμόνιση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Ο Ugo Ascoli (1984) και ο Martin Rhodes (1997) συνέβαλαν στη θεωρητική εδραίωση αυτού του «τέταρτου μοντέλου», τονίζοντας την οικογενειοκεντρική φύση της κοινωνικής πολιτικής και τη διαλεκτική σχέση μεταξύ τυπικών θεσμών και άτυπων δικτύων αλληλεγγύης.

Η Ελλάδα αποτελεί παραδειγματική περίπτωση αυτού του υβριδικού χαρακτήρα. Όπως καταδεικνύουν οι Πετμεζίδου (1996), Τήνιος (2005) και Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος (2014), το ελληνικό κοινωνικό κράτος συνδυάζει χαμηλή γενναιοδωρία σε επίπεδο δημόσιων παροχών με έντονη εξάρτηση από οικογενειακές στρατηγικές επιβίωσης, ετεροχρονισμένη σύγκλιση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα διακυβέρνησης, και σημαντικές διοικητικές παθολογίες. Αυτή η υβριδικότητα δεν αποτελεί απλώς μεταβατικό φαινόμενο, αλλά μια σταθερή θεσμική κατάσταση που αναπαράγει συγκεκριμένες μορφές κοινωνικής προστασίας και αποκλεισμού (Σακελλαρόπουλος & Οικονόμου, 2016).

Η εφαρμογή της έννοιας της αποεμπορευματοποίησης στο πεδίο της προστασίας της ανεργίας απαιτεί εννοιολογική εξειδίκευση που υπερβαίνει την αρχική διατύπωση του Esping-Andersen. Όπως επισημαίνει ο Karl Polanyi (2001 [1944]), η αποεμπορευματοποίηση της εργασίας συνιστά κεντρικό στοιχείο της κοινωνικής αντίδρασης στη δημιουργία της αγοράς εργασίας ως «φανταστικού εμπορεύματος». Στο πλαίσιο των συστημάτων προστασίας της ανεργίας, η αποεμπορευματοποίηση εκφράζεται μέσω τεσσάρων θεμελιωδών παραμέτρων: της επάρκειας των παροχών, της διάρκειας προστασίας, της έκτασης κάλυψης του πληθυσμού, και της ισορροπίας μεταξύ δικαιωμάτων και προϋποθέσεων.

Η επάρκεια των παροχών προσδιορίζει το βαθμό στον οποίο τα επιδόματα ανεργίας εξασφαλίζουν επίπεδο διαβίωσης που επιτρέπει στους δικαιούχους να αποφύγουν την άμεση υποταγή στους όρους της αγοράς εργασίας. Όπως υποστηρίζει ο Jochen Clasen (2005), υψηλά ποσοστά αναπλήρωσης συνδέονται με ενισχυμένη διαπραγματευτική δύναμη των ανέργων και δυνατότητα επιλεκτικής αναζήτησης απασχόλησης που ανταποκρίνεται στα προσόντα και τις προτιμήσεις τους. Η διάρκεια προστασίας καθορίζει τον χρονικό ορίζοντα εντός του οποίου οι άνεργοι μπορούν να διατηρήσουν αυτονομία έναντι των πιέσεων της αγοράς, ενώ η έκταση κάλυψης προσδιορίζει ποια τμήματα του εργατικού δυναμικού απολαμβάνουν προστασίας και ποια παραμένουν εκτεθειμένα στους κοινωνικούς κινδύνους.

Ιδιαίτερη σημασία αποκτά η διάκριση μεταξύ καθολικότητας και επιλεκτικότητας στη σχεδίαση των συστημάτων προστασίας. Όπως καταδεικνύει ο Rueda (2007), η επιλεκτική προστασία τείνει να παράγει «δυαδοποίηση» (dualization) του εργατικού δυναμικού σε εντός και εκτός των τειχών, όπου οι πρώτοι απολαμβάνουν σταθερής προστασίας ενώ οι δεύτεροι υφίστανται συστημικό αποκλεισμό. Αυτή η δυναμική είναι ιδιαίτερα έντονη στα νοτιοευρωπαϊκά καθεστώτα, όπου η προστασία συνδέεται άμεσα με την ιστορία καταβολής εισφορών και την επαγγελματική κατάσταση.

Συμπληρωματικά προς την αποεμπορευματοποίηση, η έννοια της «αποοικογενειοποίησης», όπως αναπτύχθηκε από τη Ruth Lister (1994) και την Diane Sainsbury (1996), αποσαφηνίζει τον βαθμό στον οποίο το κράτος μειώνει την εξάρτηση των ατόμων από οικογενειακές στρατηγικές επιβίωσης. Στα οικογενειοκεντρικά καθεστώτα, η χαμηλή αποοικογενειοποίηση αναγκάζει τους ανέργους σε παρατεταμένη συνεξάρτηση, περιορίζοντας την κινητικότητά τους και διαιωνίζοντας παραδοσιακές μορφές κοινωνικής ιεραρχίας.

Η θεωρητική μετατόπιση από τις παθητικές (Passive Labour Market Policies - PLMPs) στις ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας αποτελεί κεντρική διάσταση του μετασχηματισμού των σύγχρονων καθεστώτων πρόνοιας. Όπως επισημαίνει ο Giuliano Bonoli (2010), αυτή η στροφή αντανακλά την αναδιάρθρωση του κοινωνικού κράτους από παθητικό αποδέκτη κοινωνικών κινδύνων σε ενεργό διαμορφωτή των συνθηκών συμμετοχής στην αγορά εργασίας.

Οι παθητικές πολιτικές, που επικεντρώνονται στην εισοδηματική προστασία μέσω επιδομάτων ανεργίας και πρόωρης συνταξιοδότησης, στόχευαν παραδοσιακά στην άμβλυνση των κοινωνικών συνεπειών της ανεργίας χωρίς να επιδιώκουν την ενεργό παρέμβαση στη διαδικασία σύζευξης προσφοράς και ζήτησης εργασίας. Οι ενεργητικές πολιτικές, αντιθέτως, περιλαμβάνουν ευρύ φάσμα παρεμβάσεων: προγράμματα κατάρτισης και αναβάθμισης δεξιοτήτων, υπηρεσίες συμβουλευτικής και σταδιοδρομίας, επιδοτούμενη απασχόληση, προγράμματα δημόσιας εργασίας, και υπηρεσίες διαμεσολάβησης και σύζευξης (Calmfors et al., 2001).

Ωστόσο, η θεωρητική ανάλυση της ενεργοποίησης (activation) αποκαλύπτει σημαντικές εννοιολογικές αντιφάσεις. Όπως υποστηρίζουν οι Ivar Lødemel και Heather Trickey (2001), η ενεργοποίηση μπορεί να λειτουργήσει είτε ως μηχανισμός ενδυνάμωσης και ενίσχυσης των δεξιοτήτων των ανέργων (enabling), είτε ως πειθαρχικός μηχανισμός που επιβάλλει τη συμμόρφωση με τους όρους της αγοράς εργασίας μέσω όρων και κυρώσεων (workfare). Η διάκριση αυτή είναι κρίσιμη για την κατανόηση των διαφορετικών εκβάσεων των πολιτικών ενεργοποίησης σε διαφορετικά θεσμικά περιβάλλοντα.

Η «στρατηγική ενεργοποίησης» (activation strategy), όπως θεωρητικοποιήθηκε από τον Peter Taylor-Gooby (2004), συνδέεται άμεσα με την ιδεολογική μετατόπιση από το μοντέλο του «παθητικού δικαιούχου» στο μοντέλο του «ενεργού πολίτη» που αναλαμβάνει ευθύνες για την επαγγελματική του πορεία. Αυτή η μετατόπιση, ωστόσο, δεν είναι ιδεολογικά ουδέτερη: ενσωματώνει συγκεκριμένες αντιλήψεις περί ατομικής ευθύνης και κοινωνικής συνοχής που μπορεί να υπονομεύουν τη λογική της αποεμπορευματοποίησης (Peck, 2001).

Η θεσμική φυσιογνωμία των σύγχρονων δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την αποτελεσματικότητα των πολιτικών αγοράς εργασίας. Σύμφωνα με τον David Grubb (2000), μια

αποδοτική δημόσια υπηρεσία απασχόλησης χαρακτηρίζεται από ισχυρή διοικητική ικανότητα, εξατομικευμένες υπηρεσίες βασισμένες στις ατομικές ανάγκες των δικαιούχων, ψηφιακή διαμεσολάβηση και τεχνολογική υποδομή, συστημική εμπλοκή των εργοδοτών στη σχεδίαση και υλοποίηση προγραμμάτων, και ισχυρούς μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης .

Η έννοια της «εξατομικευμένης διακυβέρνησης» (personalized governance), όπως αναλύθηκε από τους Martin Knuth και Christine Larsen (2010), συνδέεται με τη μετάβαση από μαζικές, τυποποιημένες παρεμβάσεις σε εξειδικευμένες υπηρεσίες που λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες, δεξιότητες και περιορισμούς κάθε ανέργου. Αυτή η προσέγγιση απαιτεί υψηλό επίπεδο επαγγελματοποίησης των συμβούλων απασχόλησης και ανάπτυξη εργαλείων διάγνωσης και αντιστοίχισης δεξιοτήτων.

Παράλληλα, η σύγχρονη δημόσια υπηρεσία απασχόλησης λειτουργεί ως κεντρικός κόμβος στο οικοσύστημα της τοπικής αγοράς εργασίας, διαμεσολαβώντας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης εργασίας και συντονίζοντας τις δράσεις διαφόρων φορέων (εκπαιδευτικοί θεσμοί, κοινωνικοί εταίροι, τοπική αυτοδιοίκηση). Η αποτελεσματικότητα αυτού του ρόλου εξαρτάται από την ικανότητα συλλογής, επεξεργασίας και αξιοποίησης δεδομένων σχετικά με τις τάσεις της αγοράς εργασίας, τις ανάγκες σε δεξιότητες, και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών παρεμβάσεων.

Η διάσταση του «εξευρωπαϊσμού» αποκτά ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της εξέλιξης των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης. Όπως αναλύουν οι Caroline de la Porte και Kerstin Jacobsson (2012), η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης και οι μηχανισμοί «ήπιας διακυβέρνησης» (soft law) δημιουργούν πίεση για σύγκλιση προς κοινά πρότυπα απόδοσης μέσω συγκριτική αξιολόγηση βάσει δεικτών (benchmarking), και συστημάτων δεικτών. Αυτή η διαδικασία δεν συνιστά μηχανιστική μεταφορά πολιτικών, αλλά σύνθετη διαπραγμάτευση μεταξύ ευρωπαϊκών προτύπων και εθνικών θεσμικών παραδόσεων.

Στην κατανόηση της θεσμικής εξέλιξης του ΟΑΕΔ μπορεί να συνεισφέρει η ενσωμάτωση των θεωρητικών εργαλείων του ιστορικού θεσμισμού. Όπως υποστηρίζουν οι Mahoney και Thelen (2010), η θεσμική αλλαγή δεν περιορίζεται αποκλειστικά σε απότομες τομές ραγδαίας αλλαγής, αλλά μπορεί να συντελείται και μέσω σταδιακών, ενδογενών διαδικασιών, οι οποίες υπό ορισμένες συνθήκες παράγουν βαθιούς και δομικούς μετασχηματισμούς σε μακροχρόνιο ορίζοντα.

Οι Mahoney και Thelen (2010) εντοπίζουν τέσσερις κύριους τρόπους σταδιακής θεσμικής αλλαγής: επίστρωση (layering), μετατόπιση (drift), μετατροπή (conversion), και εκτόπιση (displacement). Η επίστρωση συνίσταται στην προσθήκη νέων θεσμικών στοιχείων χωρίς την κατάργηση των παλαιών, η μετατόπιση στην αλλαγή των συνθηκών εφαρμογής χωρίς τυπική αναθεώρηση των θεσμών, η μετατροπή στην επαναερμηνεία υπαρχόντων κανόνων για νέους σκοπούς, και η εκτόπιση στην αντικατάσταση παλαιών με νέους θεσμούς. Αυτή η τυπολογία παρέχει χρήσιμα εννοιολογικά εργαλεία για την ανάλυση της μεταρρυθμιστικής τροχιάς του ΟΑΕΔ προς τη ΔΥΠΑ.

Η έννοια των «κρίσιμων συγκυριών» αναφέρεται σε ιστορικές περιόδους αυξημένης θεσμικής ρευστότητας κατά τις οποίες οι πολιτικοί δράστες διαθέτουν μεγαλύτερα περιθώρια επιλογής για τη διαμόρφωση νέων θεσμικών διευθετήσεων (Collier & Collier, 1991). Στην ελληνική περίπτωση, η μεταπολίτευση, η ένταξη στην ΕΟΚ, και η οικονομική κρίση της περιόδου 2010-2018 αποτελούν τέτοιες κρίσιμες συγκυρίες που επαναπροσδιόρισαν τις παραμέτρους λειτουργίας του ΟΑΕΔ.

Η «διαδρομική ή θεσμική εξάρτηση» εξηγεί πώς οι θεσμικές επιλογές του παρελθόντος περιορίζουν τις διαθέσιμες επιλογές στο παρόν μέσω αυτενισχυόμενων μηχανισμών (self-reinforcing mechanisms). Όπως καταδεικνύει ο Paul Pierson (2000), οι πολιτικοί θεσμοί χαρακτηρίζονται από «αυξανόμενες αποδόσεις» (increasing returns) που καθιστούν την αλλαγή πορείας δυσχερή και κοστοβόρα. Στο πλαίσιο του ΟΑΕΔ, η κληρονομιά πελατειακών πρακτικών, κατακερματισμένης διοικητικής δομής, και χαμηλής θεσμικής εμπιστοσύνης συνιστά μορφή διαδρομικής εξάρτησης που επηρεάζει τις δυνατότητες μεταρρύθμισης.

Συνολικά, το θεωρητικό πλαίσιο που αναπτύχθηκε δεν προσεγγίζει τη θεσμική εξέλιξη του ΟΑΕΔ ως αποτέλεσμα μιας ενιαίας λογικής μεταρρύθμισης, αλλά ως προϊόν της αλληλεπίδρασης πολλαπλών και συχνά ετερογενών δυναμικών. Ο ιστορικός θεσμισμός αναδεικνύει τη βαρύτητα των κληρονομημένων διοικητικών δομών και των διαδρομικών περιορισμών, ενώ η βιβλιογραφία για την ενεργοποίηση και τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης φωτίζει τις νέες λειτουργικές απαιτήσεις που εισάγονται μέσω της ευρωπαϊκής πολιτικής ατζέντας. Παράλληλα, η ανάλυση της διοικητικής ικανότητας και της εφαρμογής σε επίπεδο πρώτης γραμμής (street-level) αποκαλύπτει τα φίλτρα μέσα από τα οποία οι θεσμικές καινοτομίες μετασχηματίζονται κατά την υλοποίησή τους, συχνά αποκλίνοντας από τις αρχικές τους στοχεύσεις. Υπό αυτή την έννοια, η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ δεν συνιστά ούτε απλή θεσμική ασυνέχεια ούτε γραμμική προσαρμογή σε εξωγενή πρότυπα, αλλά μια σύνθετη μεταρρυθμιστική τροχιά, όπου νέες λογικές ενσωματώνονται, επανονηματοδοτούνται και συνυπάρχουν με παλαιότερες δομές. Τα επόμενα κεφάλαια επιχειρούν να καταδείξουν εμπειρικά αυτή τη σύνθετη διαδικασία.

3. Ο ΟΑΕΔ ως θεσμική τομή της μεταπολεμικής περιόδου

Η θεσμική ανάδυση και εδραίωση του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού συνιστά κεντρικό στοιχείο του μεταπολεμικού κοινωνικού συμβολαίου στην Ελλάδα, ενσωματώνοντας ταυτόχρονα τις δυναμικές της ευρωπαϊκής σύγκλισης και τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού διοικητικού και πολιτικοοικονομικού υποδείγματος. Η αναλυτική προσέγγιση του θεσμού υπερβαίνει την απλή χρονολογική καταγραφή της εξέλιξής του και εστιάζει στη λειτουργική του διάσταση ως ενδιάμεσου μηχανισμού μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας, αναδεικνύοντας τις εγγενείς αντιφάσεις και εντάσεις που χαρακτηρίζουν την ιστορική του τροχιά.

Η θεσμοθέτηση του ΟΑΕΔ αντικατοπτρίζει μια ευρύτερη στρατηγική κρατικής παρέμβασης στη διαχείριση των κοινωνικών κινδύνων της μετάβασης προς τη βιομηχανική οικονομία, συνάδοντας με την ευρωπαϊκή εμπειρία του «ενσωματωμένου φιλελευθερισμού», δηλαδή την ενταγμένη και περιορισμένη μέσα σε ένα ευρύτερο πλαίσιο κοινωνικών και πολιτικών στόχων, ελεύθερη αγορά (Ruggie, 1982). Η ιδρυτική λογική του οργανισμού εδράζεται στην ανάγκη του κράτους να αναλάβει θεσμική δέσμευση απέναντι στον κίνδυνο της ανεργίας, μετασχηματίζοντάς την από ατομική σε συλλογική ευθύνη (Esping-Andersen, 1990). Αυτή η στρατηγική αντιστοιχεί στο ευρύτερο πρότυπο της «αποεμπορευματοποίησης» της εργασίας, όπου το κράτος αναλαμβάνει την προστασία των εργαζομένων από τις διακυμάνσεις της καπιταλιστικής αγοράς.

Η συγκέντρωση αρμοδιοτήτων απασχόλησης και ασφάλισης ανεργίας σε έναν ενιαίο οργανισμό αποτελεί στρατηγική επιλογή που υπερβαίνει την απλή διοικητική ορθολογικότητα και εκφράζει μια ευρύτερη φιλοσοφία κοινωνικής πολιτικής. Αυτή η θεσμική αρχιτεκτονική αποσκοπεί στη δημιουργία συνεργιών μεταξύ παθητικών και ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, προβλέποντας τη μετάβαση από μια λογική αποζημίωσης της ανεργίας σε μια λογική επανένταξης και κοινωνικής επένδυσης (Bonoli, 2010). Παράλληλα, η ίδρυση του ΟΑΕΔ συμβολίζει μια κρατική εγγύηση κοινωνικής ειρήνης, αποτελώντας θεσμική απάντηση στις εντάσεις που γεννά η καπιταλιστική ανάπτυξη με διαρθρωτικές τριβές.

Η οργανωτική δομή του ΟΑΕΔ ενσωματώνει την αρχή της τριμερούς διακυβέρνησης, αντανακλώντας την ευρωπαϊκή παράδοση του νεο-κορπορατισμού και του κοινωνικού διαλόγου (Schmitter, 1974; Streeck & Kenworthy, 2005). Η συμμετοχή του κράτους, των εργοδοτικών οργανώσεων και των συνδικάτων στη διοίκηση του οργανισμού λειτουργεί ως μηχανισμός διαμοιρασμού κόστους και ευθύνης, καθώς και ως πλαίσιο νομιμοποίησης των πολιτικών απασχόλησης. Αυτή η θεσμική ρύθμιση αποσκοπεί στην ενσωμάτωση των συμφερόντων των κοινωνικών εταίρων και στη δημιουργία συναίνεσης γύρω από τους στόχους και τα μέσα της πολιτικής απασχόλησης.

Η τριμερής λογική ενισχύει την ενδιάμεση θεσμική θέση του ΟΑΕΔ ανάμεσα στην κοινωνική πολιτική και την αγορά εργασίας, καθιστώντας τον οργανισμό κόμβο διαπραγμάτευσης και συμβιβασμού μεταξύ δια-

φορετικών λογικών δράσης. Από τη μια πλευρά, ο οργανισμός καλείται να υλοποιήσει στόχους κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, ενώ από την άλλη πλευρά αναμένεται να διευκολύνει τη λειτουργία της αγοράς εργασίας και να προωθήσει την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Αυτή η διττή αποστολή γεννά διαρκείς εντάσεις στόχευσης, καθώς οι απαιτήσεις της κοινωνικής προστασίας συχνά έρχονται σε σύγκρουση με τις απαιτήσεις της οικονομικής αποτελεσματικότητας (Clasen & Clegg, 2007).

Η εξέλιξη του ΟΑΕΔ εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο των ιδιαιτεροτήτων του ελληνικού διοικητικού και κοινωνικοπολιτικού υποδείγματος, που χαρακτηρίζεται από θεσμικό κατακερματισμό, πελατειακές πρακτικές και περιφερειακές ασυμμετρίες (Petmesidou, 1996; Matsaganis, 2011). Η ιδιαίτερη βαρύτητα της οικογένειας ως de facto προμηθευτή κοινωνικής πρόνοιας στην ελληνική περίπτωση έχει διαμορφώσει ένα «οικογενειοκεντρικό» πρότυπο κοινωνικής προστασίας, όπου το κράτος αναλαμβάνει συμπληρωματικό ρόλο στη διαχείριση των κοινωνικών κινδύνων (Ferrera, 1996; Lyberaki & Tinios, 2012).

Αυτή η ιδιαιτερότητα έχει επηρεάσει καθοριστικά τη λειτουργία του ΟΑΕΔ, ο οποίος επιφορτίστηκε με ρόλους που υπερβαίνουν τη στενή απασχόληση και εκτείνονται σε ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών παροχών και υπηρεσιών. Η στεγαστική πολιτική, τα προγράμματα μαθητείας και επαγγελματικής εκπαίδευσης, καθώς και διάφορες κοινωνικές παροχές έχουν αποτελέσει σταδιακά αντικείμενο δραστηριότητας του οργανισμού, δημιουργώντας μια διάχυση αρμοδιοτήτων που υπονομεύει την καθαρότητα στόχου και την αποτελεσματικότητα της δράσης του. Αυτή η λειτουργική διάχυση αντικατοπτρίζει την τάση του ελληνικού κράτους να χρησιμοποιεί τους οργανισμούς κοινωνικής πολιτικής ως μηχανισμούς πολιτικής νομιμοποίησης και κοινωνικής συμφιλίωσης, συχνά σε βάρος της οργανωσιακής αποτελεσματικότητας (Karamessini, 2008).

Η διοικητική παράδοση του ελληνικού κράτους, με τη χαρακτηριστική της έμφαση στη συμμόρφωση με τυπικές διαδικασίες παρά στην επίτευξη ουσιαστικών αποτελεσμάτων, έχει επηρεάσει και τη λειτουργία του ΟΑΕΔ. Η προτεραιότητα στη γραφειοκρατική ορθότητα και στην αποφυγή κινδύνων έναντι της καινοτομίας και της προσαρμοστικότητας δημιούργησε ένα περιβάλλον που ευνοούσε τη διατήρηση του status quo παρά τη θεσμική ανανέωση[1].

Η ιστορική πορεία του ΟΑΕΔ χαρακτηρίζεται από μια σταδιακή προσαρμογή στις ευρωπαϊκές εξελίξεις στον τομέα των πολιτικών απασχόλησης, αλλά με χαρακτηριστική υστέρηση και αποσπασματικότητα. Η μετάβαση από τις παραδοσιακές παθητικές πολιτικές προς τα νέα παραδείγματα ενεργοποίησης και εξατομίκευσης των υπηρεσιών αντικατοπτρίζει την ευρύτερη ευρωπαϊκή τάση προς έναν πιο δραστήριο ρόλο των υπηρεσιών απασχόλησης (Weishaupt, 2011). Ωστόσο, η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει ιδιαιτερότητες που συνδέονται με τη διαδρομική εξάρτηση από προηγούμενες θεσμικές επιλογές και τις δυσκολίες προσαρμογής σε νέα πρότυπα διακυβέρνησης.

Η ψηφιακή επανάσταση και ο ψηφιακός μετασχηματισμός των δημόσιων υπηρεσιών αποτελούν άλλη μια διάσταση της μεταρρυθμιστικής τροχιάς του ΟΑΕΔ, που παρουσιάζει τόσο ευκαιρίες όσο και προκλήσεις. Η ψηφιοποίηση των υπηρεσιών μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της προσβασιμότητας, αλλά ταυτόχρονα εγείρει ζητήματα ψηφιακού αποκλεισμού συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων και περαιτέρω πολυπλοκότητας στη διαχείριση των πολιτικών απασχόλησης.

Η θεσμική τροχιά του ΟΑΕΔ αποτελεί παράδειγμα «σταδιακής θεσμικής αλλαγής» (Mahoney & Thelen, 2010), όπου νέα στοιχεία επιστρωματώνονται πάνω σε παλαιότερες δομές χωρίς να τις αντικαθιστούν πλήρως. Αυτή η διαδικασία δημιουργεί υβριδικές λύσεις που συχνά παρουσιάζουν εσωτερικές εντάσεις και αντιφάσεις, υπονομεύοντας την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή της δράσης του οργανισμού. Η κατανόηση

1 Χαρακτηριστική ένδειξη αυτής της προτεραιότητας στον τύπο έναντι του αποτελέσματος προσφέρει το ίδιο το προσωπικό του Οργανισμού. Σε υπόμνημα προς τη διοίκηση στα τέλη του 1981, η ένωση υπαλλήλων του ΟΑΕΔ κατήγγειλε ότι ο νέος κανονισμός του Οργανισμού παρέμενε επί τέσσερα χρόνια ανεφάρμοστος (Η Φωνή των Υπαλλήλων του ΟΑΕΔ, αρ. 15, 1.12.1981).

αυτών των δυναμικών αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την αξιολόγηση των δυνατοτήτων και των ορίων του ΟΑΕΔ ως φορέα κοινωνικής προστασίας και μηχανισμού κοινωνικού ελέγχου.

4. Ο ΟΑΕΔ ως φορέας κοινωνικής προστασίας: αποεμπορευματοποίηση «χαμηλής έντασης»

Η εξέταση του ΟΑΕΔ μέσα από το πρίσμα της κοινωνικής προστασίας αποκαλύπτει τις ενδογενείς αντιφάσεις του ελληνικού καθεστώτος πρόνοιας, όπου θεσμικά κατοχυρωμένα δικαιώματα συνυπάρχουν με μηχανισμούς που περιορίζουν ουσιωδώς την αποεμπορευματοποιητική δυναμική τους. Η ανάλυση της αρχιτεκτονικής προστασίας έναντι της ανεργίας στην Ελλάδα αναδεικνύει ένα σύστημα που λειτουργεί υπό καθεστώς «χαμηλής έντασης» αποεμπορευματοποίησης (Esping-Andersen, 1990), χαρακτηριζόμενο από δομικές αδυναμίες που αναπαράγουν την εξάρτηση των ατόμων από αγορά και οικογένεια παρά την ύπαρξη τυπικών προστατευτικών διατάξεων.

Η θεωρητική ανάλυση των συστημάτων προστασίας έναντι της ανεργίας εστιάζει, όπως έχει ήδη αναφερθεί παραπάνω, σε τρεις θεμελιώδεις διαστάσεις που προσδιορίζουν την αποεμπορευματοποιητική τους ικανότητα: την επάρκεια ή γενναιοδωρία των παροχών, τη διάρκεια της προστασίας και την κάλυψη ή προσβασιμότητα του συστήματος (Clasen & Clegg, 2007). Η επάρκεια αφορά το ύψος των παροχών σε σχέση με το προηγούμενο εισόδημα ή το επίπεδο διαβίωσης, καθορίζοντας τον βαθμό στον οποίο το άτομο μπορεί να διατηρήσει την οικονομική του αυτονομία χωρίς άμεση επιστροφή στην αγορά εργασίας. Η διάρκεια προσδιορίζει το χρονικό παράθυρο εντός του οποίου η αποεμπορευματοποίηση παραμένει ενεργή, ενώ η κάλυψη αφορά το εύρος των ατόμων που έχουν πρόσβαση στην προστασία.

Στο ελληνικό πλαίσιο, ο ΟΑΕΔ εμφάνισε χαρακτηριστικά που τον τοποθετούν στην κατηγορία των συστημάτων με περιορισμένη αποεμπορευματοποιητική ισχύ. Η γενναιοδωρία των παροχών, παρά τις διαχρονικές διακυμάνσεις, παραμένει χαμηλότερη των ευρωπαϊκών προτύπων, ιδιαίτερα για συγκεκριμένες κατηγορίες εργαζομένων (Matsaganis, 2007). Η ένταση των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας, που περιλαμβάνει συγκεκριμένο αριθμό ημερών ασφάλισης, καταβολή εισφορών και διατήρηση του καθεστώτος μισθωτού, δημιουργεί σημαντικά κατώφλια πρόσβασης που αποκλείουν ευρεία τμήματα του εργατικού δυναμικού από την προστασία.

Το κλασικό ιδεολογικό δίλημμα μεταξύ κινήτρων εργασίας και επαρκούς προστασίας εμφανίζεται στο ελληνικό σύστημα ως σχεδιαστικό πρόβλημα που αντικατοπτρίζει ευρύτερες θεσμικές αδυναμίες. Η χαμηλή γενναιοδωρία των παροχών, σε συνδυασμό με την περιορισμένη διάρκεια προστασίας, μειώνει τον ηθικό κίνδυνο (moral hazard) αλλά ταυτόχρονα υπονομεύει την ικανότητα του συστήματος να παρέχει αληθινή ασφάλεια εισοδήματος (Featherstone, 2005). Αυτή η συνθήκη αντικατοπτρίζει τις δημοσιονομικές πιέσεις και την αδυναμία του ελληνικού κράτους να αναπτύξει ένα πλήρως αποεμπορευματοποιημένο καθεστώς πρόνοιας.

Η ελληνική εκδοχή του καθεστώτος προστασίας έναντι της ανεργίας χαρακτηρίζεται από αυτό που μπορεί να οριστεί ως «επιλεκτική καθολικότητα» – μια αντιφατική κατάσταση όπου θεσμικά κατοχυρωμένα δικαιώματα συνυπάρχουν με περιορισμούς πρόσβασης που παράγουν συστημικούς αποκλεισμούς (Ferrera, 1996). Αυτό το φαινόμενο αποτελεί χαρακτηριστικό των νοτιοευρωπαϊκών καθεστώτων πρόνοιας, όπου η τυπική καθολικότητα των δικαιωμάτων δεν μεταφράζεται σε πραγματική προσβασιμότητα για όλες τις κατηγορίες εργαζομένων.

Οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας, οι επισφαλώς απασχολούμενοι, οι αυτοαπασχολούμενοι και οι εποχιακοί εργάτες αντιμετωπίζουν σημαντικά εμπόδια στην πρόσβαση στις παροχές ανεργίας, παρά την ύπαρξη νομικού πλαισίου που θεωρητικά τους καλύπτει (Ρουσσάκης & Πανταζόπουλος, 2025). Αυτοί οι «σκιώδεις» αποκλεισμοί δεν αποτελούν παράπλευρες επιπτώσεις του συστήματος αλλά δομικά χαρακτηριστικά που αντικατοπτρίζουν την ιστορική κυριαρχία του μοντέλου του «άντρα τροφοδότη της οικογένειας» και την προτεραιότητα προστασίας των «τυπικών» εργασιακών σχέσεων.

Η επιλεκτικότητα εκδηλώνεται όχι μόνο μέσω των τυπικών κριτηρίων επιλεξιμότητας αλλά και μέσω πολυσύνθετων διαδικαστικών απαιτήσεων που αποθαρρύνουν την αξίωση δικαιωμάτων από ευάλωτες κατη-

γορίες πληθυσμού. Αυτό το φαινόμενο, που η διεθνής βιβλιογραφία αποκαλεί «μη διεκδίκηση κοινωνικών παροχών» (non-take-up) (Hernanz et al., 2004), αποκαλύπτει τη διάσταση μεταξύ θεσμικής αρχιτεκτονικής και πραγματικής λειτουργίας του συστήματος. Η αποτελεσματική αποεμπορευματοποίηση απαιτεί όχι μόνο την ύπαρξη δικαιωμάτων αλλά και την εξασφάλιση ότι αυτά είναι προσβάσιμα και αξιοποιήσιμα από όλες τις κατηγορίες εργαζομένων που χρειάζονται προστασία.

Η θεωρητική ανάλυση της δυαδοποίησης της αγοράς εργασίας μεταξύ «των εντός» και «των εκτός» παρέχει ένα χρήσιμο εννοιολογικό εργαλείο για την κατανόηση των εσωτερικών διαφοροποιήσεων του ελληνικού συστήματος προστασίας (Rueda, 2007). Οι εντός των τειχών εργαζόμενοι, που απολαμβάνουν σταθερών εργασιακών σχέσεων με πλήρη ασφαλιστική κάλυψη, έχουν πρόσβαση σε σχετικά γενναιόδωρη προστασία που τους επιτρέπει να διατηρήσουν βασικό επίπεδο αυτονομίας κατά τη διάρκεια της ανεργίας. Αντίθετα, οι εκτός των τειχών εργαζόμενοι, που περιλαμβάνουν μεγάλο μέρος των νεοεισερχομένων, των γυναικών και των μεταναστών, αντιμετωπίζουν σημαντικά κενά προστασίας που τους αναγκάζουν να στραφούν σε εναλλακτικούς μηχανισμούς επιβίωσης.

Η διαδικασία δυαδοποίησης στο ελληνικό πλαίσιο ενισχύεται από τη διάρθρωση του ίδιου του ΟΑΕΔ, ο οποίος ιστορικά εξυπηρέτησε κυρίως τις ανάγκες των «τυπικών» εργαζομένων της βιομηχανίας και των υπηρεσιών, ενώ παρέμενε λιγότερο προσβάσιμος σε άτυπες μορφές απασχόλησης που χαρακτηρίζουν σημαντικά τμήματα της ελληνικής οικονομίας. Αυτή η εσωτερική άνιση προστασία αντικατοπτρίζει ευρύτερες διαρθρωτικές ανισότητες της ελληνικής κοινωνίας και αποτελεί παράγοντα αναπαραγωγής κοινωνικών διαχωρισμών.

Η έμφυλη διάσταση της δυαδοποίησης εμφανίζεται ιδιαίτερα έντονη στο ελληνικό καθεστώς, όπου οι γυναίκες αντιμετωπίζουν συστημικά εμπόδια στην πρόσβαση σε πλήρη προστασία ανεργίας λόγω διακοπτόμενων καριερών, μειωμένης συμμετοχής στην επίσημη αγορά εργασίας και υπερεκπροσώπησης σε επισφαλείς μορφές απασχόλησης (Karamessini, 2008). Παρόμοια, οι νεότεροι εργαζόμενοι και οι μετανάστες αντιμετωπίζουν δυσανάλογα υψηλά κατώφλια πρόσβασης, γεγονός που αναδεικνύει τη διασταυρούμενη φύση των αποκλεισμών στο ελληνικό σύστημα πρόνοιας.

Η κεντρική θέση της οικογένειας στο νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο πρόνοιας αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την κατανόηση της χαμηλής έντασης αποεμπορευματοποίησης (Naldini, 2003) που χαρακτηρίζει τον ΟΑΕΔ. Η οικογένεια λειτουργεί ως «ανεπίσημη δομή πρόνοιας», απορροφώντας το κόστος και τον κίνδυνο της ανεργίας μέσω μηχανισμών διαγενεακής αλληλεγγύης και εσωτερικής αναδιανομής πόρων. Αυτή η «μετακύλιση» του κινδύνου από τη δημόσια στην ιδιωτική σφαίρα αποτελεί θεμελιώδη χαρακτηριστικό των οικογενειοκεντρικών καθεστώτων πρόνοιας και ερμηνεύει την ανοχή του ελληνικού συστήματος στις χαμηλές αποδόσεις του τυπικού μηχανισμού προστασίας.

Η εξάρτηση από την οικογενειακή αλληλεγγύη ως βασικό μηχανισμό αντιμετώπισης της ανεργίας έχει πολλαπλές συνέπειες που υπερβαίνουν τη στενή οικονομική διάσταση (Σακελλαρόπουλος, 2018). Η παράταση της εξάρτησης των νέων από τις οικογένειες προέλευσης επιδρά αρνητικά στη δημογραφική συμπεριφορά, στη χωρική κινητικότητα και στη συσσώρευση ανθρώπινου κεφαλαίου. Παράλληλα, η επιφόρτιση των οικογενειών με το κόστος της ανεργίας αναπαράγει και ενισχύει υπάρχουσες κοινωνικές ανισότητες, καθώς οι οικογένειες με χαμηλότερους πόρους δεν μπορούν να παρέχουν επαρκή υποστήριξη στα άνεργα μέλη τους.

Η ιδιωτικοποίηση της επισφάλειας μέσω της οικογενειακής αλληλεγγύης συνιστά ουσιαστικά μια μορφή «αρνητικής αποεμπορευματοποίησης» (Polanyi, 1944), όπου η προστασία από τις δυνάμεις της αγοράς επιτυγχάνεται όχι μέσω συλλογικών θεσμών αλλά μέσω παραδοσιακών δεσμών που περιορίζουν την ατομική αυτονομία. Αυτός ο μηχανισμός, ενώ παρέχει βραχυπρόθεσμη προστασία, τελικά εγκλωβίζει τα άτομα σε καταστάσεις εξάρτησης που εμποδίζουν την ανάπτυξη αληθινής κοινωνικής ιθαγένειας, δηλαδή την άσκηση κοινωνικών δικαιωμάτων μέσω συλλογικών και θεσμικά κατοχυρωμένων μηχανισμών, ανεξάρτητα από ιδιωτικές και οικογενειακές εξαρτήσεις.

Η θεωρητική ανάλυση της σχέσης μεταξύ παθητικών και ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αναδεικνύει μια θεμελιώδη ένταση στο σχεδιασμό των σύγχρονων συστημάτων προστασίας έναντι της ανεργίας (Barbier, 2004). Οι παθητικές παροχές (επιδόματα ανεργίας) και οι ενεργητικές παρεμβάσεις (κατάρτιση, συμβουλευτική, επιδοτούμενη απασχόληση) οφείλουν θεωρητικά να λειτουργούν συμπληρωματικά, με τις πρώτες να εξασφαλίζουν τον απαραίτητο χρόνο και την οικονομική ασφάλεια για την υλοποίηση των δεύτερων. Στην πράξη, ωστόσο, σε καθεστώτα με περιορισμένους πόρους και αδύναμη θεσμική ικανότητα, αναπτύσσονται σχέσεις υποκατάστασης που υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα και των δύο κατηγοριών πολιτικών.

Στο ελληνικό πλαίσιο, η ιστορική έμφαση στις παθητικές παροχές, σε συνδυασμό με την καθυστερημένη ανάπτυξη ενεργητικών πολιτικών, δημιούργησε ένα αποσπασματικό σύστημα όπου οι δύο λογικές συχνά ανταγωνίζονται αντί να συνεργάζονται (Galata & Chrysakis, 2017). Η περιορισμένη διάρκεια και επάρκεια των επιδομάτων ανεργίας δεν επιτρέπει την ουσιαστική επένδυση σε δεξιότητες ή την αναζήτηση ποιοτικών ευκαιριών απασχόλησης, ενώ παράλληλα οι ενεργητικές πολιτικές παραμένουν αποσπασματικές και χωρίς σαφή σύνδεση με τη διαδικασία παροχής παθητικών παροχών.

Αυτή η δυσλειτουργική σχέση παράγει φαύλους κύκλους ανακύκλωσης της ανεργίας, όπου τα άτομα εναλλάσσονται μεταξύ περιόδων επιδότησης, συμμετοχής σε προγράμματα κατάρτισης χαμηλής ποιότητας και επιστροφής στην ανεργία χωρίς ουσιαστική βελτίωση της θέσης τους στην αγορά εργασίας (Martin, 2015). Η απουσία ολοκληρωμένης στρατηγικής που θα συνδέει τις παθητικές και ενεργητικές διαστάσεις της πολιτικής απασχόλησης αντικατοπτρίζει τις ευρύτερες αδυναμίες του ελληνικού κράτους στη σχεδίαση και υλοποίηση συνεκτικών πολιτικών.

Η εφαρμογή των θεωρητικών κριτηρίων αποεμπορευματοποίησης στην περίπτωση του ΟΑΕΔ αποκαλύπτει ένα καθεστώς που, παρά την ύπαρξη τυπικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, λειτουργεί υπό καθεστώς «χαμηλής έντασης» προστασίας. Οι σχεδιαστικές επιλογές που διαμόρφωσαν ιστορικά τον ελληνικό θεσμό – από την έμφαση στην επιλεκτικότητα έως την εξάρτηση από οικογενειακούς μηχανισμούς αλληλεγγύης – αναπαράγουν συστημικούς αποκλεισμούς και περιορίζουν την ικανότητά του να λειτουργήσει ως πραγματικός φορέας κοινωνικής προστασίας για το σύνολο του εργατικού δυναμικού.

Η αντίφαση μεταξύ θεσμικής αρχιτεκτονικής και πραγματικής λειτουργίας του ΟΑΕΔ αντικατοπτρίζει τις ευρύτερες αντιφάσεις του ελληνικού κοινωνικού κράτους, όπου η τυπική σύγκλιση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα συνυπάρχει με την επιμονή παραδοσιακών μηχανισμών προστασίας που αναπαράγουν ανισότητες και εξαρτήσεις. Η υπέρβαση αυτού του παραδόξου απαιτεί όχι απλώς επιμέρους μεταρρυθμίσεις αλλά θεμελιώδη επανασχεδιασμό του συστήματος προς την κατεύθυνση μιας πραγματικά καθολικής και αποεμπορευματοποιητικής προσέγγισης της κοινωνικής προστασίας.

5. Ο ΟΑΕΔ ως μηχανισμός κοινωνικού ελέγχου: ενεργοποίηση, πειθάρχηση και διοικητική λογική

Η ανάλυση του ΟΑΕΔ ως φορέα κοινωνικής προστασίας αποκαλύπτει μόνον τη μία διάσταση της πολυσύνθετης θεσμικής του φύσης. Η διερεύνηση της «άλλης όψης» του θεσμού, εκείνης που αφορά στη λειτουργία του ως μηχανισμού κοινωνικού ελέγχου και πειθάρχησης, αναδεικνύει μια θεμελιώδη αντίφαση της σύγχρονης πολιτικής απασχόλησης. Η μετάβαση από τις παθητικές στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, που επιτελέστηκε υπό το πρίσμα της «ενεργοποίησης» των ανέργων, ενσωματώνει εγγενώς μηχανισμούς κοινωνικού ελέγχου που μεταμορφώνουν τη φύση της κοινωνικής προστασίας από δικαίωμα σε υποχρέωση (Peck, 2001; Dean, 2007). Η θεωρητική προσέγγιση της «ενεργοποίησης» ως τεχνικής διακυβέρνησης αποκαλύπτει πώς η εμφανώς προοδευτική ρητορική της ενδυνάμωσης και της κοινωνικής ένταξης συγκαλύπτει πειθαρχικές πρακτικές που αναπαράγουν τις υπάρχουσες ιεραρχίες εξουσίας και εργασίας.

Η εννοιολογική στροφή προς την «ενεργοποίηση» αντιπροσωπεύει μια ριζική μετατόπιση στη φιλοσοφία της πολιτικής απασχόλησης, η οποία υπόσχεται την υπέρβαση της παθητικής εξάρτησης από κρατικές παρο-

χές μέσω της ενίσχυσης του ανθρώπινου κεφαλαίου, της παροχής εξατομικευμένων υπηρεσιών συμβουλευτικής και της διευκόλυνσης της σύζευξης προσφοράς και ζήτησης εργασίας (Bonoli, 2010; Van Berkel & Valkenburg, 2007). Η θεωρητική υπόσταση αυτής της προσέγγισης στηρίζεται στην υπόθεση ότι η ανεργία συνιστά κυρίως πρόβλημα ανεπαρκούς προσαρμοστικότητας των εργαζομένων στις απαιτήσεις μιας δυναμικής αγοράς εργασίας, και όχι αποτέλεσμα διαρθρωτικών προβλημάτων της οικονομίας ή της κατανομής εργασίας (Grover & Piggott, 2005).

Το παράδοξο της ενεργοποίησης εκδηλώνεται όταν η εφαρμογή αυτών των πολιτικών πραγματοποιείται σε συνθήκες χαμηλής θεσμικής ικανότητας και περιορισμένης ζήτησης εργασίας. Υπό αυτές τις συνθήκες, η ενεργοποίηση μετατρέπεται από εργαλείο ενδυνάμωσης σε μηχανισμό «πειθαρχικής ενσωμάτωσης» (disciplinary inclusion), όπου η συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης και σε δραστηριότητες αναζήτησης εργασίας γίνεται υποχρεωτική προϋπόθεση για τη διατήρηση των παροχών (Wacquant, 2009; Gray, 2004). Η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον διότι η υιοθέτηση της ρητορικής της ενεργοποίησης συνέπεσε με περιόδους υψηλής διαρθρωτικής ανεργίας και περιορισμένων δημοσιονομικών πόρων, με αποτέλεσμα η εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών να επικεντρωθεί περισσότερο στη διαδικαστική συμμόρφωση των δικαιούχων παρά στην ουσιαστική βελτίωση της απασχολησιμότητάς τους.

Η αρχιτεκτονική των όρων και προϋποθέσεων που διέπουν τη χορήγηση επιδομάτων ανεργίας συνιστά τον πυρήνα του πειθαρχικού μηχανισμού του συστήματος ενεργοποίησης. Οι θεωρητικές προσεγγίσεις που αντλούν από την ανάλυση του Φουκώ περί των «τεχνολογιών του εαυτού» (technologies of the self) αναδεικνύουν πώς οι όροι διαθεσιμότητας για εργασία, η υποχρεωτική συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης και η αποδοχή «κατάλληλης» εργασίας λειτουργούν ως μηχανισμοί παραγωγής αυτοπειθαρχημένων υποκειμένων που εσωτερικεύουν την αναγκαιότητα της προσαρμογής τους στις απαιτήσεις της αγοράς (Rose, 1999; Dean, 2010).

Η θεσμική πρακτική που περιβάλλει αυτούς τους όρους αποκαλύπτει μια λεπτή ισορροπία ανάμεσα στη διατήρηση της νομιμότητας του συστήματος κοινωνικής προστασίας και την επιβολή συμπεριφορικών προσδοκιών που αναπαράγουν την εργασιακή πειθαρχία. Το κρίσιμο ερώτημα που προκύπτει αφορά στον προσδιορισμό της βέλτιστης ισορροπίας μεταξύ όρων και δικαιωμάτων, η οποία μεγιστοποιεί την πιθανότητα ενεργητικής συμμετοχής στην αγορά εργασίας χωρίς να παράγει αποθαρρυντικά αποτελέσματα για ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (Clasen & Clegg, 2007). Η εμπειρική έρευνα καταδεικνύει ότι η αυστηρή εφαρμογή όρων συμμόρφωσης τείνει να αποκλείει από το σύστημα προστασίας ακριβώς εκείνες τις κατηγορίες εργαζομένων που αντιμετωπίζουν τα μεγαλύτερα εμπόδια στην επανένταξη, όπως οι μακροχρόνια άνεργοι, οι εργαζόμενοι προχωρημένης ηλικίας, και οι γυναίκες με φροντιστικές υποχρεώσεις (Lindsay, 2007).

Στην ελληνική περίπτωση, η εφαρμογή αυτών των όρων έχει συχνά χαρακτηριστεί από θεσμική αδυναμία συστηματικού ελέγχου και αξιολόγησης, με αποτέλεσμα να παράγεται ένα καθεστώς επιλεκτικής επιβολής που ενδυναμώνει τις διοικητικές διακρίσεις και την αυθαιρεσία. Αυτή η κατάσταση αναπαράγει τη λογική του «διακριτικού ελέγχου» που χαρακτηρίζει την ελληνική διοικητική παράδοση, όπου η εφαρμογή των κανόνων γίνεται εργαλείο άσκησης εξουσίας παρά μηχανισμός προώθησης της κοινωνικής ένταξης (Lipsky, 2010).

Η θεωρητική ανάλυση της «τελετουργικής συμμόρφωσης» (ritualized compliance) αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της κατανόησης του τρόπου με τον οποίο οι μεγάλοι κρατικοί οργανισμοί μετατρέπουν τις πολιτικές οδηγίες σε διοικητικές πρακτικές (Meyer & Rowan, 1977; Power, 1997). Η έμφαση στη μέτρηση διαδικαστικών δεικτών αντί για δείκτες αποτελεσματικότητας αντανακλά μια θεμελιώδη τάση των γραφειοκρατικών δομών να αντικαθιστούν τους ουσιαστικούς στόχους με τυπικές διαδικασίες που μπορούν να τεκμηριωθούν και να ελεγχθούν (Lipsky, 2010).

Στο πλαίσιο των υπηρεσιών απασχόλησης, αυτή η λογική εκφράζεται μέσω της υπερτόνισης της συμμετοχής σε σεμινάρια κατάρτισης, του αριθμού συνεντεύξεων που πραγματοποιούνται, και της τήρησης διαδικαστικών υποχρεώσεων από πλευράς των δικαιούχων, ανεξάρτητα από την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα αυτών των παρεμβάσεων όσον αφορά στη βιώσιμη ένταξη στην αγορά εργασίας (Van Berkel et al.,

2011). Η κυριαρχία της «κουλτούρας του τικ-μποξ» (tick-box culture) παράγει ένα σύστημα όπου η επιτυχία μετρείται από τη συμμόρφωση με διαδικασίες παρά από την επίτευξη μετρήσιμων βελτιώσεων στη θέση των ανέργων στην αγορά εργασίας.

Η υιοθέτηση μιας κουλτούρας αξιολόγησης που επικεντρώνεται στους δείκτες ουσίας απαιτεί ριζική μετατόπιση από τη λογική της διοικητικής συμμόρφωσης στη λογική αξιολόγησης βάσει αποτελεσμάτων. Οι δείκτες διατηρησιμότητας της απασχόλησης, της αντιστοίχισης δεξιοτήτων με τις απαιτήσεις των θέσεων εργασίας, και της μισθολογικής εξέλιξης των πρώην δικαιούχων συνιστούν παραμέτρους που δύνανται να προσφέρουν ουσιαστική εικόνα της αποτελεσματικότητας των πολιτικών ενεργοποίησης (Martin & Grubb, 2001). Ωστόσο, η υιοθέτηση τέτοιων μηχανισμών προϋποθέτει επενδύσεις σε πληροφοριακά συστήματα, στη βελτίωση των ικανοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, και στη δημιουργία συστημάτων παρακολούθησης που υπερβαίνουν τις τρέχουσες θεσμικές δυνατότητες του ελληνικού συστήματος.

Η θεωρητική ανάλυση των πελατειακών δικτύων ως στοιχείων αναπαραγωγής των σχέσεων εξουσίας στο πεδίο της πολιτικής απασχόλησης αντλεί από την προσέγγιση των «πεδίων» και του «συμβολικού κεφαλαίου» του Bourdieu (Bourdieu, 1986 και Bourdieu & Wacquant, 1992). Στο πλαίσιο αυτό, το πεδίο της πολιτικής απασχόλησης συγκροτείται ως χώρος άνισης κατανομής όχι μόνο υλικών πόρων, αλλά και συμβολικών πλεονεκτημάτων, όπως η θεσμική εγγύτητα, η αναγνωρισιμότητα και η πρόσβαση σε δίκτυα λήψης αποφάσεων. Το συμβολικό κεφάλαιο λειτουργεί ως μηχανισμός νομιμοποίησης αυτών των ανισοτήτων, μετατρέποντας προϋπάρχουσες σχέσεις ισχύος σε «φυσικοποιημένα» διοικητικά κριτήρια πρόσβασης σε πόρους και προγράμματα. Υπό αυτές τις συνθήκες, όταν η κατανομή πόρων και η πρόσβαση σε προγράμματα διέπονται από κριτήρια που υπερβαίνουν τις αντικειμενικές ανάγκες και τα προσόντα των δικαιούχων, ο οργανισμός παύει να λειτουργεί ως μηχανισμός κοινωνικής δικαιοσύνης και μετατρέπεται σε εργαλείο διατήρησης των ασυμμετριών εξουσίας.

Η εμπειρική παρατήρηση αποκαλύπτει ότι η λογική των «τοπικών πιέσεων», των αποσπασματικών προκηρύξεων που εξυπηρετούν βραχυπρόθεσμες πολιτικές σκοπιμότητες, και των χρονικών «εκκαθαρίσεων» που αποσκοπούν στη δαπάνη διαθέσιμων κονδυλίων ανεξάρτητα από την ποιότητα των παρεμβάσεων, διαμορφώνει ένα σύστημα που αναπαράγει την εξάρτηση των δικαιούχων από τον ίδιο τον οργανισμό. Αντί να προάγει την αυτονομία και την ενδυνάμωση, αυτή η πρακτική ενισχύει τη διαιώνιση των σχέσεων εξάρτησης μέσω της δημιουργίας «κύκλων ανακύκλωσης» όπου οι δικαιούχοι εναλλάσσονται μεταξύ περιόδων ανεργίας και συμμετοχής σε προγράμματα χωρίς να επιτυγχάνουν βιώσιμη ένταξη στην αγορά εργασίας (Peck, 2001).

Η θεωρητική κριτική αυτών των πρακτικών επικεντρώνεται στον τρόπο με τον οποίο η κατακερματισμένη προσέγγιση υπονομεύει την αρχή της επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο, που αποτελεί τη θεωρητική βάση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (Heckman, 2000). Η μετατροπή των προγραμμάτων κατάρτισης και συμβουλευτικής σε «ηρεμιστικές ενισχύσεις» που στοχεύουν στη μείωση της κοινωνικής έντασης παρά στη δημιουργία πραγματικών ευκαιριών απασχόλησης, αντιπροσωπεύει μια θεμελιώδη απόκλιση από τους επίσημους στόχους της πολιτικής ενεργοποίησης.

Η θεωρητικοποίηση του ψηφιακού μετασχηματισμού των υπηρεσιών απασχόλησης ως δυνητικού εργαλείου χειραφέτησης αλλά και ως πιθανής πηγής νέων μορφών αποκλεισμού αντανακλά τις ευρύτερες αντιφάσεις της ψηφιακής εποχής (Castells, 2015; Van Dijk, 2020). Αφενός, η ψηφιοποίηση προσφέρει δυνατότητες αύξησης της αποτελεσματικότητας μέσω της αυτοματοποίησης διαδικασιών, της βελτίωσης της διαφάνειας μέσω της ψηφιακής παρακολούθησης, και της εξατομίκευσης υπηρεσιών μέσω της αξιοποίησης δεδομένων και αλγορίθμων. Αφετέρου, η υιοθέτηση ψηφιακών τεχνολογιών ενέχει τον κίνδυνο δημιουργίας νέων φραγμών πρόσβασης για κοινωνικές ομάδες που δεν διαθέτουν τις απαραίτητες ψηφιακές δεξιότητες ή την τεχνολογική υποδομή.

Η έννοια του «ψηφιακού χάσματος» (digital divide) αποκτά ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο των υπηρεσιών απασχόλησης, διότι οι άνεργοι συχνά προέρχονται από κοινωνικά στρώματα με περιορισμένη πρόσβαση στην

τεχνολογία και χαμηλό επίπεδο ψηφιακών δεξιοτήτων (Norris, 2001; Warschauer, 2003). Η «ψηφιακή ενεργοποίηση» δύναται να μετατραπεί σε νέο φίλτρο επιλογής που αναπαράγει και ενδυναμώνει τις υπάρχουσες ανισότητες αντί να τις μετριάσει. Η πρόκληση που αντιμετωπίζει ο σχεδιασμός ψηφιακών υπηρεσιών απασχόλησης έγκειται στη δημιουργία συστημάτων που συνδυάζουν την τεχνολογική αποτελεσματικότητα με την κοινωνική συμπερίληψη μέσω της παροχής συμπληρωματικών υποστηρικτικών υπηρεσιών.

Η εμπειρία της COVID-19 και της μαζικής μετάβασης σε ψηφιακές πλατφόρμες ανέδειξε τόσο τις δυνατότητες όσο και τους περιορισμούς της τεχνολογίας ως μέσου παροχής κοινωνικών υπηρεσιών (Eurofound, 2020). Η ανάγκη διατήρησης της «ανθρώπινης διάστασης» των υπηρεσιών απασχόλησης, ιδίως για ευάλωτες κατηγορίες εργαζομένων, τονίζει τη σημασία ενός υβριδικού μοντέλου που αξιοποιεί τα πλεονεκτήματα της ψηφιακής τεχνολογίας χωρίς να εγκαταλείπει την εξατομικευμένη υποστήριξη.

Η ανάλυση του ΟΑΕΔ ως μηχανισμού κοινωνικού ελέγχου αναδεικνύει την εγγενή ένταση μεταξύ των στόχων της κοινωνικής υποστήριξης και της πειθαρχικής ενσωμάτωσης που χαρακτηρίζει τη σύγχρονη αρχιτεκτονική των υπηρεσιών απασχόλησης. Η ισορροπία μεταξύ υποστήριξης και ελέγχου αποτελεί το κρίσιμο σημείο γύρω από το οποίο περιστρέφεται η αποτελεσματικότητα του θεσμού ως εργαλείου κοινωνικής πολιτικής. Χωρίς στιβαρή σχεδιαστική προσέγγιση που λαμβάνει υπόψη τις εγγενείς αντιφάσεις της ενεργοποίησης, το σύστημα τείνει να εκπίπτει σε μηχανισμό επιτήρησης με περιορισμένες αποδόσεις όσον αφορά στην ουσιαστική κοινωνική ένταξη. Η πρόκληση που αντιμετωπίζει η ΔΥΠΑ ως διάδοχος θεσμός είναι η ανάπτυξη ενός μοντέλου διακυβέρνησης που μεγιστοποιεί τις ευκαιρίες ενδυνάμωσης και ελαχιστοποιεί τους κινδύνους κοινωνικού αποκλεισμού μέσω της καλλιέργειας κουλτούρας αξιολόγησης, διαφάνειας και λογοδοσίας.

6. Συγκριτική και ευρωπαϊκή διάσταση: όρια σύγκλισης και το «κενό υλοποίησης»

Η θεσμική εξέλιξη του ΟΑΕΔ και η μετάβασή του στη ΔΥΠΑ δεν μπορεί να κατανοηθεί ανεξάρτητα από τις ευρύτερες διαδικασίες εξευρωπαϊσμού που διαμορφώνουν τα σύγχρονα καθεστώτα πολιτικών απασχόλησης. Η παρούσα ανάλυση εξετάζει τον ελληνικό θεσμό μέσα από τη συγκριτική οπτική των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αναδεικνύοντας τα όρια της τυπικής σύγκλισης και το διαρκές «κενό υλοποίησης» που χαρακτηρίζει τις περιφερειακές περιπτώσεις. Το θεωρητικό ερώτημα που διατρέχει αυτό το κεφάλαιο αφορά τους μηχανισμούς μέσω των οποίων η ευρωπαϊκή «ήπια διακυβέρνηση» (soft governance) επιδρά στους εθνικούς θεσμούς, αλλά και τις συνθήκες υπό τις οποίες η τυπική υιοθέτηση προτύπων μπορεί να συνυπάρχει με ουσιαστική απόκλιση στις διαδικασίες και τα αποτελέσματα (Zeitlin & Pochet, 2005).

Η σύγχρονη θεωρία των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης αναγνωρίζει ότι η αποτελεσματικότητά τους εξαρτάται από έναν συνδυασμό θεσμικών και οργανωτικών χαρακτηριστικών που διευκολύνουν την ομαλή μετάβαση από την ανεργία στην απασχόληση (Weishaupt, 2011). Τα πρότυπα υψηλής απόδοσης χαρακτηρίζονται πρωτίστως από την ολοκληρωμένη προσέγγιση στην παροχή υπηρεσιών, που εκδηλώνεται μέσω του μοντέλου «ενιαίου σημείου εξυπηρέτησης» (one-stop shop). Αυτή η αρχιτεκτονική επιτρέπει στους άνεργους να έχουν πρόσβαση σε ένα ολοκληρωμένο φάσμα υπηρεσιών - από την εισοδηματική υποστήριξη και τη διαμεσολάβηση εργασίας μέχρι την κατάρτιση και τη συμβουλευτική - μέσα από ενιαίες διαδικασίες και κοινά πληροφοριακά συστήματα.

Ένα δεύτερο κρίσιμο χαρακτηριστικό αφορά την έντονη και συστηματική μεσολάβηση με τους εργοδότες, που υπερβαίνει τη στενή λογική της παθητικής διαμεσολάβησης θέσεων εργασίας και εμπλέκει τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης σε διαδικασίες προσδιορισμού αναγκών, ανάπτυξης δεξιοτήτων και διαμόρφωσης θέσεων εργασίας (Bonoli, 2010). Η πραγματική εξατομίκευση των υπηρεσιών, μέσω συστημάτων διαχείρισης περιπτώσεων (case management), αποτελεί τρίτη θεμελιώδη διάσταση, καθώς επιτρέπει την προσαρμογή των παρεμβάσεων στις ιδιαίτερες ανάγκες και δυνατότητες κάθε άνεργου. Η γρήγορη ενεργοποίηση, που συνδυάζει άμεση εγγραφή με έγκαιρη παρέμβαση, αποτρέπει την παγίωση της ανεργίας και τη σταδιακή απομάκρυνση από την αγορά εργασίας.

Τέλος, τα υψηλής απόδοσης συστήματα διακρίνονται για τη χρήση διαλειτουργικών πληροφοριακών συστημάτων που συνδέουν διαφορετικές βάσεις δεδομένων και επιτρέπουν τη συνεχή παρακολούθηση της προόδου των ανέργων, καθώς και για την εφαρμογή αυστηρών μηχανισμών αξιολόγησης που στηρίζονται σε τυποποιημένους δείκτες αποτελεσμάτων όπως οι ρυθμοί τοποθέτησης, η διατήρηση των θέσεων εργασίας και η ποιοτική αντιστοιχία μεταξύ δεξιοτήτων και θέσεων (Martin, 2014).

Η ευρωπαϊκή εμπειρία αποκαλύπτει ωστόσο μια αξιοσημείωτη αντίφαση μεταξύ της τυπικής υιοθέτησης των σύγχρονων προτύπων δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης και της πραγματικής αποτελεσματικότητας στην υλοποίησή τους, ιδιαίτερα στις περιφερειακές χώρες της Ένωσης. Αυτό το «κενό υλοποίησης» (implementation gap) εντοπίζεται κυρίως σε χώρες που, παρά τις επίσημες μεταρρυθμίσεις και την υιοθέτηση καλά σχεδιασμένων πολιτικών, αντιμετωπίζουν διαρκή προβλήματα στην αποτελεσματική εφαρμογή τους (Hemerijck, 2013).

Η διοικητική ικανότητα αποτελεί τον πρώτο και κρισιμότερο περιοριστικό παράγοντα. Οι αδυναμίες στη διοικητική ικανότητα εκδηλώνονται σε πολλαπλά επίπεδα: ανεπάρκεια ανθρώπινων πόρων, χαμηλό επίπεδο εξειδίκευσης του προσωπικού, αναποτελεσματικές διαδικασίες συντονισμού μεταξύ διαφορετικών υπηρεσιών, και περιορισμένη αξιοποίηση τεχνολογικών εργαλείων. Η έλλειψη σταθερότητας των προγραμμάτων, που συχνά συνδέεται με κυκλική χρηματοδότηση από ευρωπαϊκά κονδύλια, υπονομεύει την ανάπτυξη μακροπρόθεσμων στρατηγικών και τη συσσώρευση θεσμικής μάθησης (Kazepov, 2010).

Η επαγγελματοποίηση των συμβούλων απασχόλησης παραμένει αποσπασματική, με αποτέλεσμα να μην αξιοποιούνται πλήρως οι δυνατότητες εξατομίκευσης και εξειδικευμένης υποστήριξης. Παράλληλα, οι συνεργασίες με την τοπική αγορά εργασίας είναι συχνά επιφανειακές και δεν καταφέρνουν να δημιουργήσουν ουσιαστικούς δεσμούς μεταξύ της προσφοράς εργασίας και των πραγματικών αναγκών των εργοδοτών. Αυτό το σύνθετο πλέγμα δυσλειτουργιών ανακυκλώνει τη χαμηλή αποτελεσματικότητα: οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις παραμένουν στο επίπεδο των «χαρτιών», χωρίς να μεταφράζονται σε ουσιαστική βελτίωση των υπηρεσιών προς τους άνεργους ή σε υψηλότερους ρυθμούς μετάβασης στην απασχόληση (Weishaupt, 2011).

Η διαδικασία εξευρωπαϊσμού των πολιτικών απασχόλησης λαμβάνει χώρα κυρίως μέσω μηχανισμών «ήπιας διακυβέρνησης», που αποφεύγουν την άμεση νομικά δεσμευτική εναρμόνιση και στηρίζονται σε εργαλεία όπως η συγκριτική αξιολόγηση, η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, και οι συστάσεις πολιτικής στο πλαίσιο της μεθόδου του ανοικτού συντονισμού (Zeitlin, 2005). Αυτή η προσέγγιση ενισχύεται από τα χρηματοδοτικά εργαλεία της Ένωσης, ιδιαίτερα το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (ESF+) και το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (RRF), που δεσμεύουν τη χρηματοδότηση με συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις και την επίτευξη μετρήσιμων στόχων.

Η ουσιαστική ευθυγράμμιση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα προϋποθέτει όχι μόνο την τυπική υιοθέτηση μεμονωμένων προγραμμάτων ή πρακτικών, αλλά την εσωτερίκευση ολοκληρωμένων συστημάτων διακυβέρνησης. Αυτό συνεπάγεται την ανάπτυξη στιβαρών μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης, που επιτρέπουν την κατανόηση της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων και την έγκαιρη προσαρμογή τους. Περιλαμβάνει επίσης την καθιέρωση διαφανών διαδικασιών λογοδοσίας προς τους πολίτες και τους φορείς χρηματοδότησης, καθώς και τη δημιουργία κουλτούρας αποφάσεων βασισμένων σε στοιχεία (evidence-based decision making) (Heidenreich & Zeitlin, 2009).

Η διακυβέρνηση μέσω δεικτών και στόχων απαιτεί παράλληλα την ανάπτυξη εξειδικευμένων ικανοτήτων στη συλλογή, ανάλυση και ερμηνεία δεδομένων, καθώς και τη χρήση αυτών των πληροφοριών για τη διαρκή βελτίωση των πολιτικών. Αυτή η «τεχνοκρατικοποίηση» της διακυβέρνησης, αν και δημιουργεί νέες προκλήσεις για τη δημοκρατική νομιμότητα, φαίνεται να αποτελεί απαραίτητη συνθήκη για την αποτελεσματική λειτουργία των σύγχρονων δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης (Daly, 2012).

Η εξέταση των επιτυχημένων ευρωπαϊκών παραδειγμάτων αποκαλύπτει ορισμένα κρίσιμα στοιχεία που παρουσιάζουν σχετική δυνατότητα προσαρμογής στην ελληνική περίπτωση, παρά τις θεσμικές και πολιτισμι-

κές ιδιαιτερότητες. Η αρχιτεκτονική υπηρεσιών που εντάσσει πολλαπλές παρεμβάσεις υπό ενιαίο πλαίσιο διακυβέρνησης μπορεί να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τον κατακερματισμό που παραδοσιακά χαρακτηρίζει τις ελληνικές κοινωνικές πολιτικές (Featherstone & Papadimitriou, 2008).

Η επαγγελματοποίηση του προσωπικού μέσω συστηματικής εκπαίδευσης και της ανάπτυξης εξειδικευμένων ικανοτήτων αποτελεί προϋπόθεση για τη μετάβαση από διοικητικές-γραφειοκρατικές διαδικασίες σε ουσιαστικές υπηρεσίες υποστήριξης. Τα συμβόλαια απόδοσης με εξωτερικούς παρόχους κατάρτισης, όταν συνδυάζονται με αυστηρή αξιολόγηση αποτελεσμάτων, μπορούν να ενισχύσουν την ποιότητα των προγραμμάτων και να μειώσουν τις πελατειακές πρακτικές που συχνά συνοδεύουν τις δημόσιες προκηρύξεις (Guillén & León, 2011).

Κρίσιμη σημασία έχει η ανάπτυξη ενός «δίδυμου» συστήματος παθητικών και ενεργητικών μέτρων με σαφείς γέφυρες μετάβασης, που να εξασφαλίζει ότι η εισοδηματική προστασία συνδέεται άμεσα με υποστηρικτικές παρεμβάσεις για την επανένταξη. Η διαχείριση βασισμένη σε δεδομένα (data-driven management) προϋποθέτει όχι μόνο την τεχνολογική αναβάθμιση των συστημάτων, αλλά και την ανάπτυξη αναλυτικών ικανοτήτων που επιτρέπουν την παραγωγή χρήσιμων πληροφοριών για τη διαμόρφωση πολιτικής. Αυτή η προσέγγιση μπορεί να μετασχηματίσει τον ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ από αντιδρώντα διαχειριστή ανεργίας σε προενεργό σχεδιαστή μεταβατικών διαδρομών στην αγορά εργασίας.

Η ουσία της σύγκλισης υπερβαίνει κατά συνέπεια τη συμβολική μετονομασία του ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ και αφορά τη θεσμική εσωτερίκευση ευρωπαϊκών πρακτικών διακυβέρνησης και αξιολόγησης. Αυτή η μετάβαση απαιτεί μια διαδικασία «θεσμικής μάθησης» που να συνδυάζει την προσαρμογή στα διεθνή πρότυπα με τη διατήρηση της αναγκαίας ευελιξίας για την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της ελληνικής αγοράς εργασίας. Μόνο υπό αυτές τις συνθήκες η ΔΥΠΑ μπορεί να εξελιχθεί από διοικητικό όργανο σε αποτελεσματικό εργαλείο κοινωνικής επένδυσης και μετασχηματισμού των σχέσεων μεταξύ εργασίας, κοινωνικής προστασίας και οικονομικής ανάπτυξης.

7. Συμπεράσματα, προοπτικές και κατευθύνσεις πολιτικής

Η θεωρητική ανάλυση του ΟΑΕΔ μέσα από το πρίσμα των καθεστώτων πρόνοιας και της ευρωπαϊκής θεωρίας των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης αποκαλύπτει την κεντρική αμφισημία που χαρακτηρίζει τη λειτουργία του ως θεσμού. Αφενός, ο οργανισμός επιτελεί λειτουργίες μερικής αποεμπορευματοποίησης παρέχοντας προστασία έναντι του κινδύνου της ανεργίας και δημιουργώντας χώρο ανεξαρτησίας από τους καθαρούς μηχανισμούς αγοράς (Esping-Andersen, 1990). Αφετέρου, λειτουργεί ως μηχανισμός κοινωνικού ελέγχου και πειθάρχησης, επιβάλλοντας όρους συμμόρφωσης που συχνά υπερβαίνουν τη λογική της υποστηρικτικής ενεργοποίησης για να προσεγγίσουν την παράδοση της εργασιακής υποχρέωσης (Peck, 2001, Pantazopoulos, 2025).

Αυτή η διπλή φύση αντανακλά τις ευρύτερες αντιφάσεις του νοτιοευρωπαϊκού καθεστώτος πρόνοιας, όπως έχει αναλυθεί στη βιβλιογραφία για το ελληνικό κοινωνικό κράτος (Ferrera, 1996; Petmesidou, 1996). Η χαμηλή ένταση αποεμπορευματοποίησης, η επιλεκτική κάλυψη, η διαρθρωτική εξάρτηση από την οικογένεια ως πρωταρχικό δίκτυ ασφάλειας και η κατακερματισμένη θεσμική αρχιτεκτονική παράγουν ένα υβριδικό πρότυπο που ανακυκλώνει τις ίδιες του τις αδυναμίες μέσω διαδρομικής εξάρτησης (Pierson, 2000).

Η υπέρβαση αυτής της θεσμικής παγίδας απαιτεί κατ' ουσίαν μετατόπιση από τη λογική της διαχείρισης ροών προς μια προσέγγιση επένδυσης στη μετάβαση (transition-oriented welfare). Αυτή η μετάβαση συνιστά τη θεμελιώδη αρχή του κοινωνικού επενδυτικού παραδείγματος (social investment paradigm) που προτάσσει την ανάπτυξη ανθρώπινου κεφαλαίου και τη δημιουργία ικανοτήτων ως κεντρικούς στόχους της σύγχρονης κοινωνικής πολιτικής (Hemerijck, 2017).

Σε αυτό το πλαίσιο, η θεσμική αναδιαμόρφωση της ΔΥΠΑ πρέπει να στηριχθεί σε πέντε κεντρικούς άξονες σχεδίασης. Πρώτον, στην πραγματική συνάρθρωση παθητικών και ενεργητικών πολιτικών μέσω μιας αληθινής γέφυρας που μετατρέπει την υπό όρους καταβολή παροχών (conditionality) από πειθαρχικό μηχανισμό σε υποστηρικτικό εργαλείο μετάβασης. Δεύτερον, στη ριζική επαγγελματοποίηση των συμβούλων απασχόλησης με ουσιαστική μείωση του αριθμού υποθέσεων ανά σύμβουλο, εισαγωγή σύγχρονων εργαλείων διάγνωσης δεξιοτήτων και ανάπτυξη εξατομικευμένων σχεδίων δράσης με μετρήσιμα ορόσημα προόδου. Τρίτον, στη μετάβαση σε διακυβέρνηση βάσει δεδομένων με καθιέρωση δεικτών αποτελέσματος (outcome KPIs) που εστιάζουν στη διατήρηση και ποιότητα της απασχόλησης, την εξέλιξη των μισθών και την ανοδική κινητικότητα, καθώς και την ανάπτυξη διαφανών συστημάτων παρακολούθησης.

Τέταρτον, στη δημιουργία αληθινών συμμαχιών με εργοδότες και τοπικά οικοσυστήματα μέσω κλαδικών προσεγγίσεων που ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες της αγοράς εργασίας και της δημιουργίας συμπράξεων για μάθηση βασισμένη στην εργασία που συνδέουν τα προγράμματα κατάρτισης με τις εξελίξεις του παραγωγικού ιστού. Πέμπτον, στην προώθηση μιας λογικής ένταξης με δικαιώματα που μειώνει τους σιωπηρούς αποκλεισμούς, προάγει την ψηφιακή συμπερίληψη και παρέχει ειδική υποστήριξη σε ομάδες με πολλαπλά μειονεκτήματα.

Η ΔΥΠΑ, ως διάδοχος του ΟΑΕΔ, συνιστά ευκαιρία θεσμικής μετατροπής κατά την έννοια που προτείνουν οι Streeck και Thelen (2005). Διατηρώντας τον βασικό της ρόλο ως κεντρικού θεσμού διαμεσολάβησης στην αγορά εργασίας, μπορεί να εσωτερικεύσει νέα εργαλεία, δείκτες και μηχανισμούς λογοδοσίας που θα τη μετατρέψουν από απλό διαχειριστή ανεργίας σε πραγματικό φορέα κοινωνικής επένδυσης. Αυτή η μετάβαση προϋποθέτει όχι μόνο την τεχνοκρατική αναβάθμιση των λειτουργιών της, αλλά και την ευρύτερη πολιτική δέσμευση στις αρχές της κοινωνικής επένδυσης ως εναλλακτικού προτύπου στον αναχρονιστικό διχασμό μεταξύ νεοφιλελευθερισμού και παραδοσιακής κοινωνικής προστασίας.

Βιβλιογραφία

Ascoli, U. (1984). *Welfare state all'italiana*. Laterza.

Barbier, J. C. (2004). Systems of social protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third. In J. Lind, H. Knudsen, & H. Jørgensen (Eds.), *Labour and employment regulation in Europe* (pp. 233-254). Peter Lang.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labour-market policy. *Politics & Society*, 38(4), 435-457.

Bonoli, G., & Natali, D. (Eds.). (2012). *The politics of the new welfare state*. Oxford University Press.

Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Greenwood.

Bourdieu, P., & Wacquant, L. J. (1992). *An invitation to reflexive sociology*. University of Chicago Press.

Calmfors, L., Forslund, A., & Hemström, M. (2001). Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), 61-124.

Castells, M. (2015). *Networks of outrage and hope: Social movements in the Internet age*. Polity Press.

Clasen, J. (2005). *Reforming European welfare states: Germany and the United Kingdom compared*. Oxford University Press.

Clasen, J., & Clegg, D. (2007). Levels and levers of conditionality: Measuring change within welfare states. In J. Clasen & N. A. Siegel (Eds.), *Investigating welfare state change* (pp. 166-197). Edward Elgar.

Collier, R. B., & Collier, D. (1991). *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton University Press.

Daly, M. (2012). Paradigms in EU social policy: A critical account of Europe 2020. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 18(3), 273-284.

de la Porte, C., & Jacobsson, K. (2012). Social investment or recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states. In N. Morel, B. Palier, & J. Palme (Eds.), *Towards a social investment welfare state?* (pp. 117-152). Policy Press.

Dean, H. (2007). The ethics of welfare-to-work. *Policy & Politics*, 35(4), 573-589.

Dean, M. (2010). *Governmentality: Power and rule in modern society*. Sage Publications.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Eurofound. (2020). *Living, working and COVID-19: First findings*. Publications Office of the European Union.

Featherstone, K. (2005). Introduction: 'Modernisation' and the structural constraints of Greek politics. *West European Politics*, 28(2), 223-241.

Featherstone, K., & Papadimitriou, D. (2008). *The limits of Europeanization: Reform capacity and policy conflict in Greece*. Palgrave Macmillan.

Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.

Galata, P. V. & Chrysakis, M. (2017). Active Labour Market Policies in Greece: Challenges and Responses During the Economic Crisis. *Κοινωνική Πολιτική*, 6, 45–66. https://doi.org/10.12681/sp.10880

Gray, A. (2004). Unsocial Europe: Social protection or flexploitation?. Pluto Press.

Grover, C., & Piggott, L. (2005). Disabled people, the reserve army of labour and welfare reform. *Disability & Society*, 20(7), 705-717.

Grubb, D. (2000). Eligibility criteria for unemployment benefits. *OECD Economic Studies*, 31(2), 147-184.

Guillén, A. M., & León, M. (2011). *The Spanish welfare state in European context*. Ashgate Publishing.

Η Φωνή των Υπαλλήλων του ΟΑΕΔ (1981). Αρ. φύλλου 15, 1 Δεκεμβρίου, Αθήνα.

Heckman, J. J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in Economics*, 54(1), 3-56.

Heidenreich, M., & Zeitlin, J. (Eds.). (2009). *Changing European employment and welfare regimes: The influence of the open method of coordination on national reforms*. Routledge.

Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford University Press.

Hemerijck, A. (2017). *The uses of social investment*. Oxford University Press.

Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). Take-up of welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence. *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, No. 17. OECD Publishing.

Karamessini, M. (2008). *Continuity and change in the Southern European social model*. International Labour Office.

Karamessini, M. (2008). Still a distinctive southern European employment model? *Industrial Relations Journal*, 39(6), 510-531.

Kazepov, Y. (Ed.). (2010). *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe*. Ashgate Publishing.

Knuth, M., & Larsen, C. A. (2010). Structural reforms of employment services: Different paths, common trends. In Y. Mizrahi, C. A. Larsen, & M. Knuth (Eds.), *The governance of employment services* (pp. 15-38). VS Verlag.

Korpi, W. (1998). *The iceberg of power below the surface: A preface to power resources theory*. In J. S. O'Connor & G. M. Olsen (Eds.), *Power resources theory and the welfare state* (pp. 238-267). University of Toronto Press.

Lindsay, C. (2007). A century of labour market intermediation by public employment services: Understanding continuity and change. *European Journal of Industrial Relations*, 13(3), 335-352.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

Lister, R. (1994). 'She has other duties': Women, citizenship and social security. In S. Baldwin & J. Falkingham (Eds.), *Social security and social change* (pp. 31-44). Harvester Wheatsheaf.

Lister, R. (1997). *Citizenship: Feminist perspectives*. New York University Press.

Lødemel, I., & Trickey, H. (Eds.). (2001). *'An offer you can't refuse': Workfare in international perspective*. Policy Press.

Lyberaki, A., & Tinios, P. (2012). The informal welfare state and the family: Invisible actors in the Greek drama. *Political Studies Review*, 10(3), 370-383.

Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.

Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.

Martin, J.P. Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness. IZA J Labor Policy 4, 4 (2015). https://doi.org/10.1186/s40173-015-0032-y

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(2), 9-56.

Matsaganis, M. (2007). Union structures and pension outcomes in Greece. *British Journal of Industrial Relations*, 45(3), 537-555.

Matsaganis, M. (2011). The welfare state and the crisis: The case of Greece. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 501-512.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2012). *Towards a social investment welfare state?* Policy Press.

Naldini, M. (2003). *The family in the Mediterranean welfare states*. Frank Cass.

Norris, P. (2001). *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge University Press.

Pantazopoulos, S. (2025). *The anti-social state: Care, visibility and the transformation of need*. Palgrave Macmillan.

Peck, J. (2001). *Workfare states*. Guilford Press.

Petmesidou, M. (1996). Social protection in Greece: A brief glimpse of a welfare state. *Social Policy & Administration*, 30(4), 324-347.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.

Polanyi, K. (2001). *The great transformation: The political and economic origins of our time* [Original work published 1944]. Beacon Press.

Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.

Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of public policy. In K. Featherstone & C. M. Radaelli (Eds.), *The politics of Europeanization* (pp. 27-56). Oxford University Press.

Rhodes, M. (1997). Southern European welfare states: Identity, problems and prospects for reform. *South European Society and Politics*, 2(3), 1-22.

Rose, N. (1999). *Powers of freedom: Reframing political thought*. Cambridge University Press.

Ρουσσάκης, Γ., & Πανταζόπουλος, Σ. (2025). Θέσπιση και υλοποίηση μετασχηματιστικών κοινωνικών πολιτικών: Ενισχύοντας το εργατικό δυναμικό για την ψηφιακή και πράσινη μετάβαση στην ελληνική αγορά εργασίας. Στο Μ. Σπυριδάκης, Χ. Καρακιουλάφη, Μ. Χριστοδούλου & Μ. Δρακάκη (Επιμ.), *Ήπιες δεξιότητες και μετασχηματισμοί της εργασίας: Θεωρητικές και εμπειρικές προσεγγίσεις*. Εκδόσεις Πεδίο.

Rueda, D. (2007). *Social democracy inside out: Partisanship and labor market policy in advanced industrialized democracies*. Oxford University Press.

Ruggie, J. G. (1982). International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, 36(2), 379-415.

Sainsbury, D. (1996). *Gender, equality and welfare states*. Cambridge University Press.

Σακελλαρόπουλος, Θ., & Οικονόμου, Χ. (2016). National Priorites and European Challenges in the reform process of the Social Protection and Employment policies in Greece, 1980-2004. *Social Cohesion and Development*, *1*(1), 5–36. https://doi.org/10.12681/scad.9001

Σακελλαρόπουλος, Θ. (2018). Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική σε ιστορική προοπτική. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος, Χ. Οικονόμου, Χ. Σκαμνάκης & Μ. Αγγελάκη (Επιμ.), *Κοινωνική πολιτική* (σσ. 21–58). Εκδόσεις Διόνικος.

Schmitter, P. C. (1974). Still the century of corporatism? *The Review of Politics*, 36(1), 85-131.

Σκαμνάκης Χ., & Πανταζόπουλος Σ. (2014). Κοινωνική προστασία και τοπική αυτοδιοίκηση, η εξέλιξη ενός διπλού ελλείμματος. *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, *4*(4), 89–116. https://doi.org/10.12681/rp.18509

Streeck, W., & Kenworthy, L. (2005). Theories and practices of neocorporatism. In T. Janoski, R. Alford, A. Hicks, & M. A. Schwartz (Eds.), *The handbook of political sociology* (pp. 441-460). Cambridge University Press.

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.

Taylor-Gooby, P. (2004). New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state. Oxford University Press.

Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.

Tinios, P. (2005). Pension reform in Greece: 'Reform by instalments' - A blocked process? *West European Politics*, 28(2), 402-419.

Van Berkel, R., & Valkenburg, B. (2007). Making it personal: Individualising activation services in the EU. Policy Press.

Van Berkel, R., de Graaf, W., & Sirovátka, T. (2011). The governance of active welfare states in Europe. Palgrave Macmillan.

Van Dijk, J. (2020). *The digital divide*. Polity Press.

Wacquant, L. (2009). *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*. Duke University Press.

Warschauer, M. (2003). *Technology and social inclusion: Rethinking the digital divide*. MIT Press.

Weishaupt, J. T. (2011). *From the manpower revolution to the activation paradigm: Explaining institutional continuity and change in an integrating Europe*. Amsterdam University Press.

Zeitlin, J. (2005). The open method of coordination in question. In J. Zeitlin & P. Pochet (Eds.), *The open method of coordination in action: The European employment and social inclusion strategies* (pp. 19-33). P.I.E.-Peter Lang.

Μεταβατικές αγορές εργασίας και οργανωσιακός μετασχηματισμός των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης
Η ελληνική μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ

Γεώργιος Καραχάλιος

1. Θεωρητική θεμελίωση των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης

1.1. Η ιστορική συγκρότηση των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης

Η θεσμική συγκρότηση των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης (ΔΥΑ) συνδέεται άμεσα με τη μετάβαση από τις προνεωτερικές μορφές οικονομικής οργάνωσης στη βιομηχανική οικονομία και αργότερα στο σύγχρονο κοινωνικό κράτος. Η εκβιομηχάνιση, η αστικοποίηση και η αυξανόμενη κινητικότητα του εργατικού δυναμικού αποδυνάμωσαν σταδιακά τις παραδοσιακές μορφές διαμεσολάβησης εργασίας που βασίζονταν στην οικογένεια, στις τοπικές κοινότητες ή στις συντεχνιακές σχέσεις. Η αγορά εργασίας μετατράπηκε έτσι σε περισσότερο απρόσωπο και δυναμικό σύστημα ανταλλαγής εργασίας, δημιουργώντας ανάγκη για νέους θεσμούς ρύθμισης και διαμεσολάβησης.

Η εξέλιξη αυτή συνδέεται στενά με τη διαδικασία που ο Polanyi (1944) περιέγραψε ως «εμπορευματοποίηση της εργασίας». Η εργασία αποδεσμεύτηκε σταδιακά από τις παραδοσιακές κοινωνικές σχέσεις και μετατράπηκε σε αντικείμενο ανταλλαγής εντός της αγοράς. Η νέα βιομηχανική οικονομία απαιτούσε πλέον θεσμούς ικανούς να οργανώνουν τη σχέση μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών, να περιορίζουν τις αβεβαιότητες της αγοράς και να διαχειρίζονται τις κοινωνικές συνέπειες της ανεργίας.

Οι πρώτες οργανωμένες μορφές δημόσιας διαμεσολάβησης εργασίας εμφανίστηκαν ήδη από τον 19ο αιώνα, ωστόσο η συστηματική ανάπτυξη των ΔΥΑ συνδέθηκε κυρίως με τη μεταπολεμική επέκταση του κοινωνικού κράτους. Οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης αναδείχθηκαν σταδιακά σε βασικούς θεσμούς ρύθμισης της αγοράς εργασίας και κοινωνικής προστασίας, συνδεδεμένους τόσο με τη διαχείριση της ανεργίας όσο και με τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής στις βιομηχανικές κοινωνίες.

Η θεωρητική θεμελίωση των ΔΥΑ συνδέεται σε σημαντικό βαθμό με τη θεωρία της ανεργίας τριβής του Beveridge (1944). Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, ακόμη και σε συνθήκες σχετικής ισορροπίας της αγοράς εργασίας, η ανεργία εξακολουθεί να υφίσταται λόγω ατελειών πληροφόρησης και καθυστερήσεων στη διαδικασία αντιστοίχισης εργαζομένων και θέσεων εργασίας. Η ταυτόχρονη ύπαρξη ανέργων και κενών θέσεων δεν θεωρείται απαραίτητα ένδειξη συνολικής ανισορροπίας της οικονομίας, αλλά αποτέλεσμα δυσλειτουργιών στην αναζήτηση και αντιστοίχιση εργασίας. Οι ΔΥΑ αποκτούν έτσι κρίσιμο ρόλο ως μηχανισμοί μείωσης των τριβών της αγοράς μέσω πληροφόρησης, διαμεσολάβησης και υποστήριξης ανέργων και εργοδοτών.

Η μεταγενέστερη θεωρία αντιστοίχισης της αγοράς εργασίας (matching theory) των Mortensen και Pissarides (1994) ενίσχυσε περαιτέρω αυτή τη θεώρηση. Η αγορά εργασίας αντιμετωπίζεται πλέον ως δυναμικό σύστημα αναζήτησης, στο οποίο εργαζόμενοι και εργοδότες λαμβάνουν αποφάσεις υπό συνθήκες αβεβαιότητας, ατελούς πληροφόρησης και κόστους αναζήτησης. Η ανεργία δεν αποτελεί απλώς αποτέλεσμα ανεπαρκούς ζήτησης εργασίας αλλά και συνέπεια των δυσκολιών αντιστοίχισης διαθέσιμων δεξιοτήτων και θέσεων εργασίας. Οι ΔΥΑ λειτουργούν επομένως ως θεσμικοί μηχανισμοί βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της αγοράς εργασίας και μείωσης της ασυμμετρίας πληροφόρησης.

Παράλληλα, ήδη από τη μεταπολεμική περίοδο, οι ΔΥΑ συνδέθηκαν στενά με τον ευρύτερο ρόλο του κοινωνικού κράτους στη διαχείριση κοινωνικών κινδύνων και στη διατήρηση της πολιτικής και κοινωνικής

σταθερότητας (Esping-Andersen 1990). Δεν λειτούργησαν αποκλειστικά ως μηχανισμοί οικονομικής διαμεσολάβησης αλλά και ως βασικοί θεσμοί κοινωνικής προστασίας μέσω των οποίων το κράτος παρενέβαινε ενεργά στη ρύθμιση της αγοράς εργασίας.

Η διεθνής θεσμική κατοχύρωση των ΔΥΑ πραγματοποιήθηκε ουσιαστικά με τη Σύμβαση 88 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας το 1948, η οποία προέβλεψε τη δημιουργία δημόσιων και δωρεάν υπηρεσιών απασχόλησης με στόχο την προώθηση της πλήρους απασχόλησης και τη βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας. Η Σύμβαση αυτή συνέβαλε καθοριστικά στη μεταπολεμική ανάπτυξη εθνικών συστημάτων απασχόλησης στην Ευρώπη και στην ενσωμάτωση των ΔΥΑ στον πυρήνα του κοινωνικού κράτους.

Ωστόσο, η ιστορική εξέλιξη των ΔΥΑ δεν υπήρξε ομοιόμορφη. Οι μορφές οργάνωσης, οι αρμοδιότητες και ο βαθμός κρατικής παρέμβασης διαφοροποιήθηκαν σημαντικά μεταξύ χωρών, αντανακλώντας διαφορετικές ιστορικές διαδρομές κρατικής ανάπτυξης και διαφορετικά μοντέλα κοινωνικής προστασίας. Οι σκανδιναβικές χώρες ανέπτυξαν περισσότερο ενεργητικά και καθολικά μοντέλα πολιτικών απασχόλησης, ενώ σε άλλες περιπτώσεις οι ΔΥΑ διατήρησαν για μεγάλο χρονικό διάστημα περισσότερο γραφειοκρατικό και επιδοματικό χαρακτήρα (Weishaupt 2011). Η διαφοροποίηση αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία για την κατανόηση των σύγχρονων μεταρρυθμίσεων των ΔΥΑ, καθώς οι σημερινές διαδικασίες ψηφιοποίησης και ενεργοποίησης δεν εφαρμόζονται σε θεσμικό κενό αλλά πάνω σε προϋπάρχουσες διοικητικές δομές, οργανωσιακές κουλτούρες και ιστορικές διαδρομές κρατικής παρέμβασης.

1.2. Από το κράτος πρόνοιας στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης

Το μεταπολεμικό κοινωνικό μοντέλο βασίστηκε σε σχετικά σταθερές αγορές εργασίας, στις οποίες κυριαρχούσαν οι μόνιμες μορφές απασχόλησης, η ισχυρή εργασιακή προστασία και η εκτεταμένη κρατική παρέμβαση. Στο πλαίσιο αυτό, οι ΔΥΑ λειτουργούσαν κυρίως ως διοικητικοί μηχανισμοί διαχείρισης παθητικών πολιτικών απασχόλησης, όπως τα επιδόματα ανεργίας, καθώς και ως φορείς βασικής διαμεσολάβησης μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών. Η ανεργία αντιμετωπιζόταν κυρίως ως προσωρινή διακοπή της εργασιακής διαδρομής και όχι ως μόνιμο ή δομικό χαρακτηριστικό της οικονομίας.

Η κρίση του φορντικού αναπτυξιακού μοντέλου κατά τις δεκαετίες του 1970 και του 1980 μετασχημάτισε βαθιά αυτή την προσέγγιση. Η αποβιομηχάνιση, η παγκοσμιοποίηση, η τεχνολογική αναδιάρθρωση της παραγωγής και η αύξηση της μακροχρόνιας ανεργίας αμφισβήτησαν τις βασικές παραδοχές του μεταπολεμικού κοινωνικού συμβολαίου. Η ανεργία άρχισε πλέον να αντιμετωπίζεται όχι μόνο ως κυκλικό φαινόμενο αλλά και ως πρόβλημα δεξιοτήτων, προσαρμοστικότητας και λειτουργίας της αγοράς εργασίας (Jessop 2002).

Μέσα σε αυτό το περιβάλλον αναπτύχθηκε σταδιακά η λογική των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (Active Labour Market Policies – ALMPs). Η νέα αυτή προσέγγιση υποστήριζε ότι η κοινωνική προστασία δεν πρέπει να περιορίζεται στην παθητική εισοδηματική αναπλήρωση αλλά να συνδέεται με την ενεργοποίηση του εργατικού δυναμικού και τη διατήρηση της απασχολησιμότητας. Η μετατόπιση αυτή σηματοδότησε βαθύτερη αλλαγή στον τρόπο με τον οποίο το κράτος αντιλαμβανόταν τη σχέση μεταξύ κοινωνικής πολιτικής, ανεργίας και ατομικής ευθύνης.

Οι πολιτικές ενεργοποίησης στηρίχθηκαν στη λογική ότι οι άνεργοι δεν πρέπει απλώς να προστατεύονται εισοδηματικά αλλά να συμμετέχουν ενεργά σε προγράμματα κατάρτισης, συμβουλευτικής και αναζήτησης εργασίας. Η έννοια των «δικαιωμάτων και υποχρεώσεων» (rights and responsibilities) αναδείχθηκε σε κεντρικό στοιχείο αυτού του νέου υποδείγματος (Bonoli 2010). Η πρόσβαση στην κοινωνική προστασία συνδέθηκε ολοένα περισσότερο με την ενεργή συμμετοχή στις πολιτικές απασχόλησης και με τη διατήρηση της ατομικής απασχολησιμότητας.

Η μετάβαση αυτή συνδέθηκε στενά με τη γενικότερη αναδιάρθρωση του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους. Όπως επισημαίνει ο Hemerijck (2013), οι σύγχρονες πολιτικές κοινωνικής προστασίας μετατοπίστηκαν

σταδιακά από τη λογική της αποζημίωσης κοινωνικών κινδύνων προς τη λογική της κοινωνικής επένδυσης (social investment state), δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στην εκπαίδευση, στη δια βίου μάθηση, στην ανάπτυξη δεξιοτήτων και στη διατήρηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Οι ΔΥΑ απέκτησαν έτσι περισσότερο στρατηγικό ρόλο ως θεσμοί διαχείρισης επαγγελματικών μεταβάσεων και ανάπτυξης ανθρώπινου κεφαλαίου.

Ο ΟΟΣΑ και η Ευρωπαϊκή Ένωση διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο στη διάδοση αυτών των πολιτικών. Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση του 1997 προώθησε έννοιες όπως η απασχολησιμότητα (employability), η δια βίου μάθηση και η flexicurity, επιχειρώντας να συνδυάσει μεγαλύτερη ευελιξία της αγοράς εργασίας με διατήρηση βασικών μορφών κοινωνικής προστασίας (Wilthagen and Tros 2004). Οι ΔΥΑ κλήθηκαν έτσι να μετασχηματιστούν από γραφειοκρατικούς οργανισμούς διαχείρισης επιδομάτων σε ενεργητικούς μηχανισμούς παρέμβασης στην αγορά εργασίας.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές επηρεάστηκαν έντονα και από τη λογική της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (New Public Management). Η διοίκηση μέσω στόχων, η αξιολόγηση αποτελεσματικότητας, οι δείκτες απόδοσης και η λογοδοσία μέσω μετρήσιμων αποτελεσμάτων μετασχημάτισαν σημαντικά τη λειτουργία των οργανισμών απασχόλησης (Pollitt and Bouckaert 2017). Οι ΔΥΑ μετατράπηκαν σταδιακά σε οργανισμούς διοίκησης επιδόσεων, στους οποίους η μέτρηση αποτελεσμάτων και η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων απέκτησαν κεντρική σημασία.

Η μετάβαση προς τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δεν υπήρξε, ωστόσο, χωρίς αντιφάσεις. Κριτικές προσεγγίσεις υποστηρίζουν ότι το activation paradigm μετατοπίζει συχνά την ευθύνη της ανεργίας από τις δομικές αδυναμίες της οικονομίας προς την ατομική συμπεριφορά των ανέργων, ενισχύοντας μορφές πειθαρχικής διακυβέρνησης και υποχρεωτικής προσαρμοστικότητας (Peck 2001). Η έμφαση στην απασχολησιμότητα συνοδεύτηκε συχνά από εντατικοποίηση μηχανισμών επιτήρησης, αξιολόγησης και κατηγοριοποίησης των ανέργων.

Η συζήτηση αυτή αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία στη σημερινή περίοδο ψηφιακού μετασχηματισμού των πολιτικών απασχόλησης. Η ενσωμάτωση εργαλείων τεχνητής νοημοσύνης, profiling και predictive analytics δημιουργεί νέες δυνατότητες εξατομίκευσης και βελτίωσης της λειτουργίας των ΔΥΑ, αλλά ταυτόχρονα εγείρει κρίσιμα ζητήματα διαφάνειας, λογοδοσίας και αλγοριθμικής διακυβέρνησης της αγοράς εργασίας. Οι σύγχρονες μεταρρυθμίσεις των ΔΥΑ δεν συνιστούν επομένως απλώς διοικητικές ή τεχνολογικές αλλαγές, αλλά αντανακλούν έναν βαθύτερο μετασχηματισμό του τρόπου με τον οποίο το κράτος οργανώνει την κοινωνική προστασία, ρυθμίζει την εργασία και διαχειρίζεται τις επαγγελματικές μεταβάσεις στην ψηφιακή εποχή.

2. Μεταβατικές αγορές εργασίας και νέες προκλήσεις διακυβέρνησης

2.1. Η θεωρία των μεταβατικών αγορών εργασίας

Η θεωρία των μεταβατικών αγορών εργασίας (Transitional Labour Markets – TLM) αναπτύχθηκε κυρίως από τον Günther Schmid κατά τη δεκαετία του 1990 ως θεωρητική απάντηση στις βαθιές μεταβολές που παρατηρούνταν στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας μετά την κρίση του παραδοσιακού μοντέλου πλήρους και σταθερής απασχόλησης. Η βασική συμβολή της θεωρίας έγκειται στο ότι αμφισβητεί τη στατική αντίληψη της αγοράς εργασίας ως απλού μηχανισμού αντιστοίχισης προσφοράς και ζήτησης και προτείνει μια περισσότερο δυναμική κατανόηση της επαγγελματικής ζωής, στην οποία οι μεταβάσεις μεταξύ διαφορετικών καταστάσεων εργασίας και κοινωνικής ένταξης αποκτούν κεντρική σημασία (Schmid 1995, Schmid 1998).

Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, οι σύγχρονες κοινωνίες δεν μπορούν πλέον να οργανώνουν την κοινωνική προστασία με βάση την υπόθεση μιας γραμμικής επαγγελματικής διαδρομής που ξεκινά με την εκπαίδευση, συνεχίζεται με σταθερή πλήρη απασχόληση και ολοκληρώνεται με τη συνταξιοδότηση. Οι επαγγελματικές διαδρομές χαρακτηρίζονται πλέον από συχνές μετακινήσεις μεταξύ εκπαίδευσης, ανεργίας, κατάρτισης, μισθωτής εργασίας, αυτοαπασχόλησης ή προσωρινής αποχώρησης από την αγορά εργασίας για λόγους

φροντίδας ή επανειδίκευσης. Οι μεταβάσεις αυτές δεν αποτελούν εξαίρεση αλλά δομικό χαρακτηριστικό της σύγχρονης οικονομίας (Gazier 2008).

Η θεωρία των μεταβατικών αγορών εργασίας μετατοπίζει έτσι το κέντρο βάρους των δημόσιων πολιτικών από την προστασία της συγκεκριμένης θέσης εργασίας προς την προστασία της ικανότητας μετάβασης. Το ζητούμενο δεν είναι μόνο η αποτροπή της ανεργίας αλλά η διαμόρφωση θεσμών που επιτρέπουν στα άτομα να μετακινούνται με σχετική ασφάλεια μεταξύ διαφορετικών επαγγελματικών και κοινωνικών καταστάσεων. Η κοινωνική προστασία δεν περιορίζεται πλέον στην εκ των υστέρων αποζημίωση κοινωνικών κινδύνων αλλά συνδέεται με την πρόληψη, την επανακατάρτιση, την ενεργοποίηση και τη διατήρηση της απασχολησιμότητας.

Η προσέγγιση αυτή συνδέεται στενά με τη λογική της flexicurity, δηλαδή της προσπάθειας συνδυασμού ευελιξίας και ασφάλειας στις αγορές εργασίας. Η flexicurity δεν αφορά απλώς μεγαλύτερη ευελιξία των εργασιακών σχέσεων αλλά προϋποθέτει την ύπαρξη θεσμών που επιτρέπουν στους εργαζομένους να προσαρμόζονται στις μεταβολές της οικονομίας χωρίς να εκτίθενται σε υπέρμετρους κοινωνικούς κινδύνους (Wilthagen and Tros 2004, Madsen 2004). Η κινητικότητα της εργασίας οφείλει συνεπώς να συνοδεύεται από επαρκείς μηχανισμούς εισοδηματικής προστασίας, ποιοτική κατάρτιση, συμβουλευτική υποστήριξη και αποτελεσματικές υπηρεσίες επανένταξης.

Παράλληλα, η θεωρία των μεταβατικών αγορών εργασίας εμπεριέχει και μια σημαντική κανονιστική διάσταση. Οι μεταβάσεις μπορούν να είναι κοινωνικά παραγωγικές μόνο όταν υποστηρίζονται από θεσμούς που κατανέμουν δίκαια τους κινδύνους μεταξύ κράτους, αγοράς, εργοδοτών και εργαζομένων. Σε διαφορετική περίπτωση, η ρητορική της προσαρμοστικότητας μπορεί να μετατραπεί σε μηχανισμό ατομικοποίησης της ευθύνης, όπου η ανεργία ή η επισφαλής εργασία αποδίδονται κυρίως στην έλλειψη δεξιοτήτων ή ευελιξίας του ίδιου του ατόμου.

Οι ΔΥΑ αποκτούν, υπό αυτό το πρίσμα, έναν πολύ ευρύτερο ρόλο από εκείνον της απλής διοικητικής διαμεσολάβησης. Δεν καλούνται μόνο να τοποθετούν ανέργους σε διαθέσιμες θέσεις εργασίας αλλά να λειτουργούν ως θεσμοί διαχείρισης επαγγελματικών μεταβάσεων. Η αποστολή τους επεκτείνεται στη διάγνωση αναγκών δεξιοτήτων, στην εξατομικευμένη συμβουλευτική, στη δια βίου μάθηση, στην υποστήριξη ευάλωτων ομάδων και στη συνεργασία με εργοδότες και εκπαιδευτικούς φορείς. Οι ΔΥΑ μετατρέπονται έτσι σταδιακά σε κομβικούς θεσμούς σύνδεσης κοινωνικής πολιτικής, αγοράς εργασίας και οικονομικής ανάπτυξης.

Η θεωρία των μεταβατικών αγορών εργασίας είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για την κατανόηση των σύγχρονων μεταρρυθμίσεων των ΔΥΑ, διότι επιτρέπει να ερμηνευθεί ο μετασχηματισμός τους όχι ως απλή διοικητική μεταρρύθμιση αλλά ως αλλαγή του ίδιου του τρόπου με τον οποίο το κράτος παρεμβαίνει στην αγορά εργασίας. Η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ μπορεί να ιδωθεί ακριβώς μέσα από αυτό το πρίσμα: ως προσπάθεια μετάβασης από ένα περισσότερο επιδοματικό και διοικητικά κατακερματισμένο μοντέλο προς ένα ενεργητικότερο και περισσότερο ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης δεξιοτήτων και επαγγελματικών μεταβάσεων.

2.2. Ψηφιακός μετασχηματισμός και τεχνητή νοημοσύνη

Η τέταρτη βιομηχανική επανάσταση επιφέρει βαθιές μεταβολές τόσο στη φύση της εργασίας όσο και στον τρόπο λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης. Η αυτοματοποίηση, η τεχνητή νοημοσύνη, τα μεγάλα δεδομένα και οι ψηφιακές πλατφόρμες μετασχηματίζουν ταυτόχρονα τη ζήτηση εργασίας, το περιεχόμενο των επαγγελμάτων και τις απαιτήσεις δεξιοτήτων. Οι αλλαγές αυτές επηρεάζουν όχι μόνο τις αγορές εργασίας αλλά και τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη παράγουν γνώση για αυτές και σχεδιάζουν πολιτικές απασχόλησης (OECD 2019, OECD 2022).

Σύμφωνα με το CEDEFOP (2023), οι ευρωπαϊκές οικονομίες μεταβαίνουν σταδιακά προς μοντέλα αυξημένης έντασης γνώσης και δεξιοτήτων, στα οποία οι ψηφιακές ικανότητες αποτελούν οριζόντια προϋπόθεση απασχολησιμότητας σε ευρύ φάσμα επαγγελμάτων. Η ανάγκη ψηφιακών δεξιοτήτων δεν περιορίζεται πλέον στους τομείς υψηλής τεχνολογίας αλλά επεκτείνεται σε παραδοσιακούς κλάδους όπως η βιομηχανία, οι με-

ταφορές, η διοίκηση, το εμπόριο και οι υπηρεσίες. Παράλληλα, σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ κρατών-μελών ως προς το επίπεδο ψηφιακών δεξιοτήτων ενισχύουν τις ανισότητες πρόσβασης σε ποιοτικές θέσεις εργασίας και επαγγελματικές ευκαιρίες.

Για τις ΔΥΑ, η ψηφιακή μετάβαση δημιουργεί μια διπλή πρόκληση. Από τη μία πλευρά, καλούνται να υποστηρίξουν εργαζομένους και ανέργους στην προσαρμογή τους σε μια αγορά εργασίας όπου οι ανάγκες δεξιοτήτων μεταβάλλονται με αυξανόμενη ταχύτητα. Από την άλλη, οι ίδιες οι ΔΥΑ οφείλουν να μετασχηματίσουν τον τρόπο λειτουργίας τους μέσω αξιοποίησης ψηφιακών εργαλείων, διοικητικών δεδομένων και μηχανισμών πρόβλεψης. Η ψηφιοποίηση δεν αποτελεί επομένως απλή τεχνολογική αναβάθμιση αλλά μεταβάλλει τον ίδιο τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες υπηρεσίες κατανοούν, κατηγοριοποιούν και διαχειρίζονται την ανεργία και τις ανάγκες της αγοράς εργασίας.

Η χρήση τεχνητής νοημοσύνης και predictive analytics στις ΔΥΑ συνδέεται κυρίως με εργαλεία profiling ανέργων, πρόβλεψης κινδύνου μακροχρόνιας ανεργίας, εξατομικευμένης αντιστοίχισης θέσεων εργασίας και διάγνωσης αναγκών δεξιοτήτων. Οι τεχνολογίες αυτές επιτρέπουν θεωρητικά τη μετάβαση από τυποποιημένες πολιτικές προς περισσότερο στοχευμένες και εξατομικευμένες παρεμβάσεις. Η σχετική βιβλιογραφία δείχνει ότι τα συστήματα statistical profiling μπορούν να βελτιώσουν τη στόχευση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ιδιαίτερα όταν συνδυάζονται με ποιοτική συμβουλευτική και θεσμική λογοδοσία (Desiere, Langenbucher and Struyven 2019).

Η εμπειρία χωρών όπως η Δανία, η Ολλανδία, η Γερμανία και κυρίως η Εσθονία δείχνει ότι οι ΔΥΑ μετατρέπονται σταδιακά σε οργανισμούς υψηλής έντασης δεδομένων. Στην Εσθονία, οι υπηρεσίες απασχόλησης εντάχθηκαν οργανικά σε ένα ευρύτερο οικοσύστημα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και διαλειτουργικών δημόσιων δεδομένων (Margetts and Naumann 2017). Αντίστοιχα, σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες αναπτύχθηκαν συστήματα ευφυούς πληροφόρησης των αγορών εργασίας (labour market intelligence) που επιτρέπουν περισσότερο δυναμική παρακολούθηση των εξελίξεων της αγοράς εργασίας.

Η τεχνολογική μετάβαση, ωστόσο, δεν είναι ουδέτερη. Η χρήση αλγοριθμικών εργαλείων στις πολιτικές απασχόλησης δημιουργεί σημαντικά ζητήματα διακυβέρνησης, διαφάνειας και προστασίας προσωπικών δεδομένων. Τα συστήματα profiling και αυτοματοποιημένης κατηγοριοποίησης μπορούν να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα της διοίκησης, αλλά ενδέχεται επίσης να αναπαράγουν υφιστάμενες κοινωνικές ανισότητες όταν βασίζονται σε ιστορικά δεδομένα που αντανακλούν προηγούμενες διακρίσεις.

Η σχετική κριτική βιβλιογραφία έχει επισημάνει ότι η αλγοριθμική διακυβέρνηση των κοινωνικών πολιτικών μπορεί να οδηγήσει σε νέες μορφές επιτήρησης και ταξινόμησης των ευάλωτων ομάδων. Η Eubanks (2018), για παράδειγμα, ανέδειξε τον τρόπο με τον οποίο τα αυτοματοποιημένα συστήματα κοινωνικής διοίκησης ενδέχεται να ενισχύουν μηχανισμούς αποκλεισμού όταν η αυτοματοποίηση συνδυάζεται με περιορισμένη διαφάνεια και ανεπαρκή δυνατότητα αμφισβήτησης των αποφάσεων. Η προβληματική αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία για τις ΔΥΑ, καθώς οι αποφάσεις τους επηρεάζουν άμεσα την πρόσβαση ανέργων σε υπηρεσίες, προγράμματα και επιδόματα.

Υπό αυτό το πρίσμα, ο ψηφιακός μετασχηματισμός των ΔΥΑ δεν μπορεί να αξιολογείται αποκλειστικά με όρους τεχνικής αποτελεσματικότητας. Αποτελεί και ζήτημα δημόσιας διακυβέρνησης. Η αξιοποίηση τεχνητής νοημοσύνης στις υπηρεσίες απασχόλησης απαιτεί σαφείς κανόνες λογοδοσίας, προστασίας προσωπικών δεδομένων, δυνατότητα ανθρώπινης εποπτείας και επεξηγησιμότητας των αλγοριθμικών αποφάσεων. Διαφορετικά, υπάρχει ο κίνδυνος οι ΔΥΑ να μετατραπούν από θεσμούς υποστήριξης μεταβάσεων σε μηχανισμούς τεχνοκρατικής ταξινόμησης και επιτήρησης των ανέργων.

Για την ελληνική περίπτωση, η συζήτηση αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία, καθώς η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ εξελίσσεται παράλληλα με τον ευρύτερο ψηφιακό μετασχηματισμό της δημόσιας διοίκησης. Η τεχνολογία μπορεί να λειτουργήσει ως επιταχυντής μεταρρύθμισης, δεν μπορεί όμως να υποκαταστήσει την ανάγκη για θεσμική ικανότητα, ποιοτική συμβουλευτική, επαρκή στελέχωση και ουσιαστική λογοδοσία.

2.3. Δημογραφικές και κοινωνικές μεταβολές

Οι μεταβατικές αγορές εργασίας δεν διαμορφώνονται μόνο από την τεχνολογική αλλαγή αλλά και από βαθιές δημογραφικές και κοινωνικές μεταβολές που επηρεάζουν τη σύνθεση του εργατικού δυναμικού και τις ανάγκες κοινωνικής προστασίας. Η γήρανση του πληθυσμού, η μείωση του ενεργού εργατικού δυναμικού, οι μεταναστευτικές ροές και οι νέες μορφές κοινωνικής ευαλωτότητας δημιουργούν ένα πολύ πιο σύνθετο περιβάλλον παρέμβασης για τις ΔΥΑ.

Η δημογραφική γήρανση αποτελεί μία από τις σημαντικότερες διαρθρωτικές προκλήσεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με προβολές της Eurostat (2023), ο δείκτης εξάρτησης ηλικιωμένων αναμένεται να αυξηθεί σημαντικά έως το 2050, ασκώντας πίεση στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και στη διαθεσιμότητα εργατικού δυναμικού. Οι πολιτικές απασχόλησης καλούνται έτσι να ενισχύσουν την ενεργό γήρανση, την επανειδίκευση εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας και την προσαρμογή δεξιοτήτων σε συνθήκες τεχνολογικής αλλαγής.

Η Ελλάδα συγκαταλέγεται στις χώρες που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα έντονες δημογραφικές πιέσεις. Η γήρανση του πληθυσμού, η μείωση των γεννήσεων και η μετανάστευση νέων υψηλής ειδίκευσης κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης επιδείνωσαν σημαντικά τις διαρθρωτικές αδυναμίες της αγοράς εργασίας. Το φαινόμενο του brain drain συνδέθηκε όχι μόνο με απώλεια ανθρώπινου δυναμικού αλλά και με αποδυνάμωση κρίσιμων δεξιοτήτων και παραγωγικού δυναμισμού.

Παράλληλα, οι μεταναστευτικές ροές δημιουργούν νέες ανάγκες ένταξης και διαχείρισης της πολυμορφίας στις αγορές εργασίας. Οι μετανάστες και οι πρόσφυγες αντιμετωπίζουν συχνά γλωσσικά εμπόδια, δυσκολίες αναγνώρισης προσόντων και αυξημένο κίνδυνο επισφαλούς εργασίας. Οι ΔΥΑ καλούνται επομένως να αναπτύξουν περισσότερο σύνθετες υπηρεσίες που συνδυάζουν συμβουλευτική, κατάρτιση, αναγνώριση δεξιοτήτων και σύνδεση με εργοδότες.

Οι κοινωνικές μεταβολές συνδέονται επίσης με την αύξηση ομάδων που αντιμετωπίζουν πολλαπλά εμπόδια πρόσβασης στην εργασία, όπως οι μακροχρόνια άνεργοι, οι νέοι εκτός εκπαίδευσης και κατάρτισης, τα άτομα με αναπηρία ή οι εργαζόμενοι χαμηλών δεξιοτήτων. Η τυποποιημένη διαμεσολάβηση δεν επαρκεί πλέον. Οι ΔΥΑ καλούνται να λειτουργούν ως θεσμοί ολοκληρωμένης υποστήριξης που συνδυάζουν υπηρεσίες απασχόλησης, κοινωνική στήριξη, κατάρτιση και παρακολούθηση της πορείας ένταξης.

Η πρόκληση αυτή συνδέεται άμεσα με τη θεωρία των μεταβατικών αγορών εργασίας. Οι ανισότητες δεν παράγονται μόνο από την ανεργία ως κατάσταση αλλά και από την άνιση ικανότητα των ατόμων να πραγματοποιούν ασφαλείς επαγγελματικές μεταβάσεις. Οι εργαζόμενοι υψηλών δεξιοτήτων έχουν συνήθως μεγαλύτερη δυνατότητα να αξιοποιούν τις μεταβάσεις ως ευκαιρίες, ενώ οι ευάλωτες ομάδες κινδυνεύουν να εγκλωβιστούν σε φαύλους κύκλους ανεργίας, χαμηλής κατάρτισης και επισφαλούς απασχόλησης. Οι ΔΥΑ καλούνται επομένως να λειτουργήσουν ως θεσμοί εξισορρόπησης αυτών των ανισοτήτων.

Σε αυτό το περιβάλλον, οι πολιτικές επανειδίκευσης, ενεργού γήρανσης, ένταξης μεταναστών και υποστήριξης ευάλωτων ομάδων δεν αποτελούν πλέον περιφερειακές λειτουργίες των ΔΥΑ αλλά κεντρικές διαστάσεις της σύγχρονης αποστολής τους.

3. Η εξέλιξη των ΔΥΑ στην Ευρώπη και η ελληνική μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ

3.1. Η μεταπολεμική συγκρότηση των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης

Οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης (ΔΥΑ) συγκροτήθηκαν μεταπολεμικά ως βασικοί θεσμοί του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους, σε μια περίοδο κατά την οποία η πλήρης απασχόληση, η βιομηχανική ανάπτυξη και η κρατική παρέμβαση στην οικονομία αποτέλεσαν θεμελιώδεις άξονες του μεταπολεμικού αναπτυξιακού υποδείγματος. Η θεσμική κατοχύρωση των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης πραγματοποιήθηκε σε διε-

θνές επίπεδο με τη Σύμβαση 88 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (1948), η οποία προέβλεψε τη δημιουργία δημόσιων και δωρεάν υπηρεσιών απασχόλησης με στόχο την προώθηση της πλήρους απασχόλησης και την υποστήριξη των ανέργων.

Κατά τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, οι περισσότερες ευρωπαϊκές ΔΥΑ λειτουργούσαν κυρίως ως διοικητικοί μηχανισμοί διαχείρισης επιδομάτων ανεργίας και βασικής αντιστοίχισης εργαζομένων και θέσεων εργασίας. Η ανεργία αντιμετωπιζόταν κυρίως ως παροδική διακοπή της εργασιακής διαδρομής και όχι ως δομικό χαρακτηριστικό της οικονομίας. Η κυριαρχία της σταθερής μισθωτής απασχόλησης, η ισχυρή εργασιακή προστασία και η ανάπτυξη των κοινωνικών ασφαλίσεων διαμόρφωσαν ένα σχετικά σταθερό πλαίσιο λειτουργίας των πολιτικών απασχόλησης (Esping-Andersen 1990). Ωστόσο, οι μορφές οργάνωσης και ο βαθμός κρατικής παρέμβασης διαφοροποιήθηκαν σημαντικά μεταξύ χωρών, αντανακλώντας διαφορετικές ιστορικές παραδόσεις κρατικού παρεμβατισμού και κοινωνικής προστασίας. Οι σκανδιναβικές χώρες ανέπτυξαν περισσότερο ενεργητικά και καθολικά μοντέλα πολιτικών απασχόλησης, ενώ σε άλλες περιπτώσεις οι ΔΥΑ διατήρησαν ισχυρότερο γραφειοκρατικό και επιδοματικό χαρακτήρα (Weishaupt 2011).

Στην ελληνική περίπτωση, ο Οργανισμός Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) ιδρύθηκε το 1969, σε μια περίοδο κατά την οποία η ελληνική οικονομία βρισκόταν ακόμη στη φάση της μεταπολεμικής εκβιομηχάνισης και της αστικοποίησης. Η δημιουργία του συνδέθηκε με την ανάγκη συγκρότησης ενός περισσότερο οργανωμένου συστήματος διαχείρισης της απασχόλησης και της ανεργίας, καθώς και με τη σταδιακή θεσμοθέτηση μηχανισμών επαγγελματικής κατάρτισης και κοινωνικής προστασίας. Παρ' όλα αυτά, ο ΟΑΕΔ αναπτύχθηκε σε ένα διοικητικό περιβάλλον που χαρακτηριζόταν από ισχυρό κρατικό συγκεντρωτισμό, περιορισμένη αποκέντρωση και ασθενείς μηχανισμούς αξιολόγησης πολιτικών. Για αρκετές δεκαετίες λειτούργησε κυρίως ως φορέας επιδοματικής πολιτικής και υλοποίησης προγραμμάτων προσωρινής απασχόλησης, με περιορισμένη εξατομίκευση υπηρεσιών και σχετικά ασθενή σύνδεση με τις πραγματικές ανάγκες της αγοράς εργασίας.

3.2. Η κρίση του παραδοσιακού κοινωνικού μοντέλου και η στροφή στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης

Η κρίση του μεταπολεμικού φορντικού μοντέλου κατά τις δεκαετίες του 1970 και του 1980 επέφερε βαθιές μεταβολές στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας. Η αποβιομηχάνιση, η παγκοσμιοποίηση, η τεχνολογική αναδιάρθρωση της παραγωγής και η αύξηση της μακροχρόνιας ανεργίας αμφισβήτησαν τις βασικές παραδοχές του παραδοσιακού κοινωνικού κράτους. Η ανεργία άρχισε να αντιμετωπίζεται όχι μόνο ως αποτέλεσμα ανεπαρκούς ζήτησης εργασίας αλλά και ως ζήτημα δεξιοτήτων, προσαρμοστικότητας και λειτουργίας της αγοράς εργασίας (Jessop 2002).

Στο πλαίσιο αυτό, οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες στράφηκαν σταδιακά προς τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (Active Labour Market Policies – ALMPs), δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στην κατάρτιση, στη συμβουλευτική, στην επανακατάρτιση και στην ενεργοποίηση των ανέργων. Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση του 1997 συνέβαλε καθοριστικά στη διάδοση εννοιών όπως η απασχολησιμότητα (employability), η δια βίου μάθηση και η flexicurity, επιχειρώντας να συνδυάσει μεγαλύτερη ευελιξία στις αγορές εργασίας με διατήρηση βασικών μορφών κοινωνικής προστασίας (Wilthagen and Tros 2004).

Η μετατόπιση αυτή μετασχημάτισε και τη λειτουργία των ΔΥΑ. Οι οργανισμοί απασχόλησης άρχισαν να λειτουργούν περισσότερο ως οργανισμοί διοίκησης επιδόσεων (performance management organisations), με αυξημένη έμφαση στη μέτρηση αποτελεσματικότητας, στους δείκτες απόδοσης και στην εξατομίκευση υπηρεσιών (Pollitt and Bouckaert 2017). Παράλληλα, η θεωρία των μεταβατικών αγορών εργασίας του Günther Schmid (1998) ενίσχυσε τη λογική ότι οι ΔΥΑ δεν πρέπει να λειτουργούν αποκλειστικά ως μηχανισμοί διαχείρισης ανεργίας αλλά ως θεσμοί διαχείρισης επαγγελματικών μεταβάσεων, κατάρτισης και διατήρησης της απασχολησιμότητας.

Στην ελληνική περίπτωση, οι ευρωπαϊκές αυτές τάσεις επηρέασαν σταδιακά και τον ΟΑΕΔ, αν και με σημαντική χρονική καθυστέρηση. Από τη δεκαετία του 1990 υλοποιήθηκαν προσπάθειες εκσυγχρονισμού και ανάπτυξης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, κυρίως μέσω συγχρηματοδοτούμενων ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Ωστόσο, οι παρεμβάσεις αυτές παρέμειναν συχνά αποσπασματικές, ενώ ο οργανισμός διατήρησε έντονα χαρακτηριστικά διοικητικού συγκεντρωτισμού, περιορισμένης αξιολόγησης πολιτικών και ασθενούς διασύνδεσης με τις πραγματικές ανάγκες της αγοράς εργασίας.

3.3. Η ψηφιοποίηση των ΔΥΑ και η μετάβαση στην τεκμηριωμένη διακυβέρνηση

Από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, οι μεταρρυθμίσεις των ΔΥΑ άρχισαν να συνδέονται ολοένα περισσότερο με την ενεργή σύζευξη, τον διοικητικό εκσυγχρονισμό και την εξειδίκευση του προσωπικού. Μετά το 2010, η έμφαση δόθηκε στον ανασχεδιασμό διοικητικών διαδικασιών, την ανάπτυξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών, τη δημιουργία συστημάτων ευφυούς πληροφόρησης της αγοράς εργασίας (labour market intelligence) και τη χρήση profiling εργαλείων σύζευξης.

Η ψηφιακή μετάβαση δεν αφορούσε αποκλειστικά την αναβάθμιση τεχνολογικών υποδομών. Συνδέθηκε βαθύτερα με τη μετάβαση προς μορφές evidence-based και data-driven διακυβέρνησης, στις οποίες η συλλογή, η επεξεργασία και η ανάλυση δεδομένων αποκτούν κεντρικό ρόλο στη διαμόρφωση και υλοποίηση πολιτικών απασχόλησης. Οι ΔΥΑ άρχισαν να αξιοποιούν συστήματα στατιστικής ανάλυσης, predictive analytics και μηχανισμούς κατηγοριοποίησης ανέργων, με στόχο τη βελτίωση της στόχευσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και την εξατομίκευση των υπηρεσιών.

Χώρες όπως η Δανία, η Ολλανδία, η Γερμανία και η Εσθονία πρωτοστάτησαν στην ανάπτυξη ψηφιακών ΔΥΑ, ενσωματώνοντας ηλεκτρονικές πλατφόρμες, μηχανισμούς αντιστοίχισης θέσεων εργασίας, συστήματα διάγνωσης δεξιοτήτων και υπηρεσίες ηλεκτρονικής εξυπηρέτησης. Η Εσθονία, ειδικότερα, αποτέλεσε χαρακτηριστικό παράδειγμα digital-first δημόσιας διοίκησης, όπου οι υπηρεσίες απασχόλησης εντάχθηκαν σε ένα ευρύτερο οικοσύστημα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και διαλειτουργικότητας δημόσιων δεδομένων.

Παράλληλα, οι τεχνολογικές εξελίξεις της τέταρτης βιομηχανικής επανάστασης επηρέασαν άμεσα και το περιεχόμενο της εργασίας. Η αυτοματοποίηση, η τεχνητή νοημοσύνη, οι ψηφιακές πλατφόρμες και τα μεγάλα δεδομένα μετασχηματίζουν τις απαιτήσεις δεξιοτήτων, δημιουργώντας νέες πιέσεις προσαρμογής για εργαζομένους και επιχειρήσεις. Σύμφωνα με στοιχεία του CEDEFOP (2023), έως το 2035 σημαντικό ποσοστό των θέσεων εργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα απαιτεί υψηλό επίπεδο ψηφιακών δεξιοτήτων, ενώ αρκετά παραδοσιακά επαγγέλματα αναμένεται να μετασχηματιστούν ριζικά λόγω της αυτοματοποίησης.

Οι ΔΥΑ καλούνται επομένως να λειτουργήσουν όχι μόνο ως μηχανισμοί διαχείρισης ανεργίας αλλά και ως στρατηγικοί θεσμοί διαχείρισης δεξιοτήτων. Η διάγνωση αναγκών της αγοράς εργασίας, η πρόβλεψη μελλοντικών δεξιοτήτων, η επανακατάρτιση και η υποστήριξη μεταβάσεων καθίστανται ολοένα σημαντικότερες λειτουργίες τους.

Ωστόσο, η ψηφιακή μετάβαση δημιουργεί και σημαντικά ζητήματα διακυβέρνησης. Η χρήση profiling εργαλείων, αλγοριθμικών συστημάτων και predictive analytics στις πολιτικές απασχόλησης εγείρει ερωτήματα διαφάνειας, λογοδοσίας και προστασίας προσωπικών δεδομένων. Η σχετική βιβλιογραφία έχει επισημάνει ότι τα συστήματα αλγοριθμικής διακυβέρνησης ενδέχεται να αναπαράγουν υφιστάμενες κοινωνικές ανισότητες ή να ενισχύσουν μηχανισμούς ψηφιακής επιτήρησης των ευάλωτων ομάδων (Eubanks, 2018).

Η συζήτηση αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία και για την ελληνική περίπτωση, καθώς ο ψηφιακός μετασχηματισμός του ΟΑΕΔ και αργότερα της ΔΥΠΑ εξελίχθηκε παράλληλα με τον ευρύτερο ψηφιακό μετασχηματισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η τεχνολογία αντιμετωπίστηκε σταδιακά όχι μόνο ως εργαλείο βελτίωσης διοικητικών διαδικασιών αλλά και ως μηχανισμός συνολικού εκσυγχρονισμού της αγοράς εργασίας και των πολιτικών απασχόλησης.

3.4. Η ελληνική κρίση ως επιταχυντής μεταρρυθμίσεων

Η οικονομική κρίση μετά το 2010 και αργότερα η πανδημία Covid-19 λειτούργησαν ως καθοριστικοί επιταχυντές μεταρρυθμίσεων για την ελληνική αγορά εργασίας και τον ΟΑΕΔ. Η Ελλάδα βρέθηκε αντιμέτωπη με πρωτοφανή αύξηση της ανεργίας, η οποία κορυφώθηκε το 2013 στο 27,5%, ενώ η ανεργία των νέων ξεπέρασε το 58% (Eurostat 2014). Η κρίση ανέδειξε με ιδιαίτερη ένταση τις δομικές αδυναμίες του ελληνικού μοντέλου απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας.

Παράλληλα, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί και τα μνημονιακά προγράμματα προώθησαν μεταρρυθμίσεις που στόχευαν στον εκσυγχρονισμό των πολιτικών απασχόλησης και στη μετάβαση προς περισσότερο ενεργητικά μοντέλα διαχείρισης της ανεργίας. Η ενίσχυση της κατάρτισης, η ανάπτυξη μηχανισμών διάγνωσης αναγκών δεξιοτήτων, η εξατομίκευση υπηρεσιών και η ψηφιοποίηση διαδικασιών απέκτησαν ιδιαίτερη σημασία.

Κατά την περίοδο αυτή, ο ΟΑΕΔ άρχισε σταδιακά να μετασχηματίζεται. Αναπτύχθηκαν ηλεκτρονικές υπηρεσίες, ενισχύθηκαν οι μηχανισμοί συμβουλευτικής και υλοποιήθηκαν νέες πολιτικές κατάρτισης και απασχόλησης. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις παρέμειναν σε σημαντικό βαθμό αποσπασματικές και περιορίστηκαν από τις διαχρονικές αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως ο διοικητικός κατακερματισμός, η περιορισμένη αξιολόγηση πολιτικών και οι ασθενείς μηχανισμοί παρακολούθησης αποτελεσμάτων.

Η κρίση, ωστόσο, μετατόπισε οριστικά τη συζήτηση γύρω από τον ρόλο του οργανισμού. Ο ΟΑΕΔ δεν μπορούσε πλέον να λειτουργεί αποκλειστικά ως φορέας επιδοματικής πολιτικής. Η ανάγκη διαχείρισης της μαζικής και μακροχρόνιας ανεργίας, της ανεργίας των νέων και των αναγκών επανειδίκευσης ανέδειξε την ανάγκη για βαθύτερο οργανωσιακό και λειτουργικό μετασχηματισμό.

3.5. Η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ και ο νόμος «Δουλειές Ξανά»

Η πλέον καθοριστική φάση του μετασχηματισμού της ελληνικής ΔΥΑ πραγματοποιήθηκε μετά το 2020 και ιδίως με τον νόμο 4921/2022 («Δουλειές Ξανά»), ο οποίος αποτέλεσε το βασικό θεσμικό πλαίσιο της μετάβασης από τον ΟΑΕΔ στη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ). Η μεταρρύθμιση αυτή εντάχθηκε στο ευρύτερο πρόγραμμα μετασχηματισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο και του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0».

Η μετονομασία του οργανισμού δεν είχε αποκλειστικά συμβολικό χαρακτήρα. Αντιθέτως, επιδίωξε να σηματοδοτήσει τη μετάβαση από ένα μοντέλο παθητικής διαχείρισης ανεργίας προς ένα περισσότερο ενεργητικό, εξατομικευμένο και ψηφιακά υποστηριζόμενο μοντέλο πολιτικών απασχόλησης. Η νέα στρατηγική έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην ανάπτυξη δεξιοτήτων, στη διασύνδεση με την αγορά εργασίας, στην ενίσχυση της συμβουλευτικής και στην ενεργητική υποστήριξη των ανέργων.

Ο νόμος «Δουλειές Ξανά» εισήγαγε σημαντικές παρεμβάσεις σε πολλαπλά επίπεδα. Ενισχύθηκε η λογική της εξατομικευμένης προσέγγισης μέσω ψηφιακών ατομικών σχεδίων δράσης και της αναβάθμισης του ρόλου των εργασιακών συμβούλων. Παράλληλα, αναπτύχθηκαν νέα εργαλεία κατάρτισης και επανακατάρτισης, ενώ δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στη σύνδεση των προγραμμάτων κατάρτισης με τις πραγματικές ανάγκες της αγοράς εργασίας και με μηχανισμούς πιστοποίησης δεξιοτήτων.

Κεντρικός άξονας της μεταρρύθμισης υπήρξε η επιτάχυνση της ψηφιοποίησης των υπηρεσιών της ΔΥΠΑ και η ενίσχυση της διαλειτουργικότητας διευκολύνοντας τη μετάβαση προς ένα περισσότερο data-driven μοντέλο διακυβέρνησης της αγοράς εργασίας.

Παράλληλα, ενισχύθηκε η διασύνδεση της ΔΥΠΑ με επιχειρήσεις, κοινωνικούς εταίρους και μηχανισμούς διάγνωσης αναγκών δεξιοτήτων. Η αγορά εργασίας αντιμετωπίστηκε πλέον όχι ως πεδίο απλής διαχείρισης ανεργίας αλλά ως δυναμικό οικοσύστημα δεξιοτήτων, μεταβάσεων και παραγωγικού μετασχηματισμού.

Η μεταρρύθμιση της ΔΥΠΑ εντάσσεται στη γενικότερη ευρωπαϊκή τάση μετασχηματισμού των ΔΥΑ σε στρατηγικούς θεσμούς διακυβέρνησης της αγοράς εργασίας. Ωστόσο, η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει

ιδιαίτερες ιδιομορφίες. Η μετάβαση πραγματοποιήθηκε σε περιορισμένο χρονικό διάστημα, μετά από μακρά περίοδο δημοσιονομικής κρίσης και διοικητικής αδράνειας, γεγονός που καθιστά τη μεταρρύθμιση περισσότερο σύνθετη από αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις άλλων ευρωπαϊκών χωρών.

Παρά τις σημαντικές θεσμικές αλλαγές, εξακολουθούν να υφίστανται κρίσιμες προκλήσεις. Η αποτελεσματική λειτουργία ενός ενεργητικού και ψηφιακά υποστηριζόμενου μοντέλου πολιτικών απασχόλησης προϋποθέτει υψηλή διοικητική ικανότητα, αξιόπιστα δεδομένα, ποιοτική συμβουλευτική και επαρκείς μηχανισμούς αξιολόγησης και λογοδοσίας. Επιπλέον, η μετάβαση προς περισσότερο data-driven και αλγοριθμικά υποστηριζόμενα μοντέλα διακυβέρνησης δημιουργεί νέα ερωτήματα σχετικά με τη διαφάνεια, την προστασία προσωπικών δεδομένων και την ισότιμη πρόσβαση στις υπηρεσίες απασχόλησης.

Υπό αυτό το πρίσμα, η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ δεν συνιστά απλώς οργανωτική αναδιάρθρωση αλλά μέρος ενός ευρύτερου μετασχηματισμού του τρόπου με τον οποίο το ελληνικό κράτος παρεμβαίνει στην αγορά εργασίας, οργανώνει την κοινωνική προστασία και επιχειρεί να διαχειριστεί τις επαγγελματικές μεταβάσεις στην ψηφιακή εποχή.

4. Η ελληνική περίπτωση στο ευρωπαϊκό πλαίσιο

4.1. Συγκριτική ανάλυση

Η ελληνική μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ γίνεται πληρέστερα κατανοητή όταν ενταχθεί στο ευρύτερο ευρωπαϊκό κύμα μεταρρυθμίσεων των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης. Οι περιπτώσεις της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Εσθονίας και της Φινλανδίας δεν συγκροτούν ενιαίο πρότυπο, αλλά αποτυπώνουν διαφορετικές θεσμικές διαδρομές προς έναν κοινό μετασχηματισμό: τη μετάβαση από τη διοικητική διαχείριση της ανεργίας προς ενεργητικές, ψηφιακές και περισσότερο εξατομικευμένες μορφές διακυβέρνησης της αγοράς εργασίας. Κοινός παρονομαστής των μεταρρυθμίσεων αυτών υπήρξε η ενίσχυση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, η ανάπτυξη δεξιοτήτων, η αξιοποίηση δεδομένων και η διοίκηση μέσω στόχων και αποτελεσμάτων, υπό την επίδραση της Νέας Δημόσιας Διοίκησης και του performance management (Pollitt and Bouckaert 2017).

Γαλλία

Η γαλλική περίπτωση ανέδειξε αρχικά τη σημασία της οργανωσιακής ενοποίησης. Η δημιουργία του Pôle emploi το 2008, μέσω της συγχώνευσης της ANPE και της UNEDIC, επιχείρησε να υπερβεί τον κατακερματισμό μεταξύ επιδοματικών και ενεργητικών πολιτικών, οργανώνοντας τις υπηρεσίες απασχόλησης γύρω από τη λογική του one-stop shop (Barbier 2013). Ωστόσο, η εμπειρία αυτή κατέδειξε και τα όρια των καθαρά οργανωτικών συγχωνεύσεων, καθώς η θεσμική ενοποίηση δεν συνοδεύθηκε πάντοτε από αντίστοιχη σύγκλιση διοικητικών κουλτουρών και πρακτικών συνεργασίας (Bredgaard and Larsen 2008). Το νεότερο κύμα μεταρρύθμισης, με τη μετάβαση στο France Travail από το 2024, επιχειρεί να υπερβεί αυτόν τον περιορισμό. Η έμφαση μετατοπίζεται από την εσωτερική ενοποίηση υπηρεσιών προς τη δημιουργία ενός διασυνδεδεμένου οικοσυστήματος απασχόλησης, κοινωνικής ένταξης, κατάρτισης και τοπικής υποστήριξης. Η ανεργία αντιμετωπίζεται πλέον ως σύνθετη κοινωνική και επαγγελματική μετάβαση και όχι απλώς ως έλλειψη θέσης εργασίας. Οι πρώτες ενδείξεις δείχνουν βελτίωση του συντονισμού και της εξατομίκευσης, αλλά και αυξημένη οργανωσιακή πολυπλοκότητα.

Γερμανία

Η γερμανική εμπειρία υπήρξε πιο εμβληματική ως προς τη σύνδεση κοινωνικής προστασίας και ενεργοποίησης. Οι μεταρρυθμίσεις Hartz της περιόδου 2003–2005, στο πλαίσιο της Agenda 2010, αναδιοργάνωσαν ριζικά τη Bundesagentur für Arbeit, μετατρέποντάς τη σε οργανισμό διοίκησης επιδόσεων με έμφαση

στη μέτρηση αποτελεσμάτων, στο benchmarking και στην ενεργό συμμετοχή των ανέργων σε διαδικασίες επανένταξης (Konle-Seidl 2011). Το σύστημα Hartz IV συνέδεσε στενότερα τις επιδοματικές πολιτικές με τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, αλλά δέχθηκε ισχυρή κριτική για ενίσχυση της εργασιακής επισφάλειας, πίεση προς χαμηλά αμειβόμενη εργασία και εντατικοποίηση των μηχανισμών επιτήρησης των ανέργων (Peck 2001). Η μετάβαση στο Bürgergeld από το 2023 αποτυπώνει ακριβώς την προσπάθεια αναθεώρησης αυτού του αυστηρού activation model. Το νέο σύστημα διατηρεί τη λογική της ενεργοποίησης, αλλά δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην κατάρτιση, στην αναβάθμιση δεξιοτήτων, στην εξατομικευμένη συμβουλευτική και στη μακροπρόθεσμη ένταξη σε ποιοτικότερες θέσεις εργασίας. Η γερμανική περίπτωση δείχνει έτσι τη μετάβαση από την πειθαρχική ενεργοποίηση προς περισσότερο skills-oriented και transition-oriented μορφές διακυβέρνησης.

Εσθονία

Η Εσθονία αντιπροσωπεύει διαφορετικό πρότυπο, στο οποίο ο ψηφιακός μετασχηματισμός αποτελεί τον πυρήνα της μεταρρύθμισης. Η Eesti Töötukassa αναπτύχθηκε σε ένα περιβάλλον υψηλής ψηφιακής ωριμότητας, αξιοποιώντας διαλειτουργικά πληροφοριακά συστήματα, αυτοματοποιημένες διαδικασίες και ηλεκτρονικές υπηρεσίες προς πολίτες και επιχειρήσεις (Mergel, Edelmann and Haug 2019). Η χρήση δεδομένων, profiling εργαλείων και μηχανισμών πρόβλεψης δεξιοτήτων εντάχθηκε οργανικά στο ευρύτερο εσθονικό οικοσύστημα ψηφιακού κράτους. Η πρόσφατη αναδιάρθρωση της Eesti Töötukassa το 2025 σηματοδοτεί μια δεύτερη φάση αυτού του μοντέλου: μείωση προσωπικού, περιορισμό διοικητικών επιπέδων και βαθύτερη αυτοματοποίηση, υπό την πίεση δημοσιονομικής προσαρμογής και την παραδοχή ότι η ψηφιακή ωριμότητα επιτρέπει ένα lean και data-driven μοντέλο υπηρεσιών. Οι πρώτες ενδείξεις υποδηλώνουν βελτίωση λειτουργικής αποδοτικότητας και ταχύτερη παροχή υπηρεσιών, αλλά και ανησυχίες για αποδυνάμωση της ανθρώπινης συμβουλευτικής, αλγοριθμική μεροληψία και περιορισμό της κοινωνικής διάστασης των υπηρεσιών.

Φινλανδία

Η Φινλανδία, αντίθετα, αναδεικνύει τη σημασία της αποκέντρωσης και της τοπικής προσαρμογής. Οι TE Services αναπτύχθηκαν σε ένα σκανδιναβικό πλαίσιο συνεργατικής διακυβέρνησης, υψηλής εμπιστοσύνης και ισχυρής κουλτούρας δια βίου μάθησης (Keskitalo and Karjalainen 2013). Η μεταρρύθμιση TE24, με τη μεταφορά σημαντικών αρμοδιοτήτων απασχόλησης στους δήμους, στηρίχθηκε στην παραδοχή ότι οι τοπικές αρχές γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες των τοπικών αγορών εργασίας και μπορούν να συνδέσουν αποτελεσματικότερα την απασχόληση με την εκπαίδευση, τις κοινωνικές υπηρεσίες και τις επιχειρήσεις. Η φινλανδική εμπειρία επιβεβαιώνει τη σημασία της δια βίου μάθησης, καθώς η συμμετοχή ενηλίκων σε σχετικά προγράμματα υπερέβαινε το 30% το 2024, έναντι περίπου 12% στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παράλληλα, οι πρώτες αποτιμήσεις της TE24 δείχνουν ενίσχυση της τοπικής συνεργασίας και της εξατομίκευσης, αλλά και προβλήματα συντονισμού, άνιση διοικητική ικανότητα μεταξύ δήμων και κίνδυνο γεωγραφικών ανισοτήτων στην ποιότητα των υπηρεσιών.

Συνολικά, οι τέσσερις περιπτώσεις αναδεικνύουν διαφορετικές όψεις του ίδιου ευρωπαϊκού μετασχηματισμού. Η Γαλλία δείχνει τη μετάβαση από την οργανωσιακή ενοποίηση στη δικτυακή διακυβέρνηση. Η Γερμανία αναδεικνύει τις αντιφάσεις της ενεργοποίησης και τη μετατόπιση προς πολιτικές δεξιοτήτων. Η Εσθονία αποτυπώνει τις δυνατότητες και τους κινδύνους των ψηφιακών μοντέλων ΔΥΑ. Η Φινλανδία φωτίζει τη σημασία της τοπικής διάστασης και της συνεργατικής διακυβέρνησης. Σε όλες τις περιπτώσεις, οι ΔΥΑ παύουν να λειτουργούν ως απλοί διαχειριστές ανεργίας και μετατρέπονται σε θεσμούς διαχείρισης δεξιοτήτων, επαγγελματικών μεταβάσεων και σύνθετων κοινωνικών κινδύνων.

Πίνακας 1. Σύγκριση πρόσφατων μεταρρυθμίσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Χώρα	Πρόσφατη μεταρρύθμιση ΔΥΑ	Κύρια λογική μεταρρύθμισης	Βασικές καινοτομίες	Πρώιμα αποτελέσματα / προκλήσεις
Γαλλία	Μετάβαση από Pôle emploi σε France Travail (2024)	Ολοκληρωμένη διακυβέρνηση αγοράς εργασίας και κοινωνικής ένταξης	Διασύνδεση υπηρεσιών απασχόλησης, κοινωνικών υπηρεσιών, κατάρτισης και τοπικών φορέων	Βελτίωση συντονισμού και εξατομίκευσης υπηρεσιών, αλλά αυξημένη οργανωσιακή πολυπλοκότητα
Γερμανία	Μετάβαση από Hartz IV σε Bürgergeld (2023)	Μετάβαση από αυστηρό activation model σε περισσότερο skills-oriented προσέγγιση	Ενίσχυση κατάρτισης, πιο ανθρωποκεντρική συμβουλευτική, περιορισμός κυρώσεων	Καλύτερη πρόσβαση σε κατάρτιση, αλλά πολιτική διαμάχη για τα κίνητρα επανένταξης
Εσθονία	Αναδιάρθρωση Eesti Töötukassa (2025)	Εμβάθυνση digital και AI-supported governance	Αυτοματοποίηση διαδικασιών, predictive analytics, μείωση διοικητικών δομών	Ταχύτερες και πιο αποδοτικές υπηρεσίες, αλλά ανησυχίες για υπερβολική αυτοματοποίηση και αποδυνάμωση ανθρώπινης υποστήριξης
Φινλανδία	Μεταρρύθμιση TE24 (2025)	Αποκεντρωμένη και τοπικά προσαρμοσμένη διακυβέρνηση απασχόλησης	Μεταφορά αρμοδιοτήτων στους δήμους, σύνδεση με τοπικές κοινωνικές και εκπαιδευτικές πολιτικές	Ενίσχυση τοπικής συνεργασίας και εξατομίκευσης υπηρεσιών, αλλά δυσκολίες συντονισμού και άνιση διοικητική ικανότητα
Ελλάδα	Μετάβαση από ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ – Νόμος «Δουλειές Ξανά» (2022)	Ενεργητικές πολιτικές, ψηφιοποίηση και διαχείριση δεξιοτήτων	Εξατομικευμένη συμβουλευτική, ψηφιακές υπηρεσίες, αναβάθμιση κατάρτισης	Επιτάχυνση ψηφιοποίησης και ενεργητικών πολιτικών, αλλά επίμονες προκλήσεις διοικητικής ικανότητας και οργανωσιακής προσαρμογής

Πηγή: 2026, Ιδία επεξεργασία

4.2 Οι ευρωπαϊκές μεταρρυθμίσεις των ΔΥΑ και η ελληνική μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ

Η συγκριτική αποτίμηση των παραπάνω περιπτώσεων αναδεικνύει κρίσιμες διαστάσεις για την κατανόηση της ελληνικής μετάβασης από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ. Πρώτον, οι επιδραστικές ευρωπαϊκές μεταρρυθμίσεις δεν περιορίστηκαν σε διοικητικές αναδιοργανώσεις, αλλά συνδέθηκαν με ευρύτερους μετασχηματισμούς του ίδιου του μοντέλου δημόσιας διακυβέρνησης. Η αλλαγή των ΔΥΑ προϋπέθετε νέα οργανωσιακή κουλτούρα, ενίσχυση διοικητικής ικανότητας, μηχανισμούς λογοδοσίας και διαφορετική αντίληψη του ρόλου του κράτους στην αγορά εργασίας.

Δεύτερον, η ψηφιοποίηση και η αξιοποίηση δεδομένων αναδείχθηκαν σε βασικούς πυλώνες μετασχηματισμού. Οι πιο ώριμες ευρωπαϊκές περιπτώσεις επένδυσαν σε πληροφοριακά συστήματα, ανάλυση δεδομένων, profiling εργαλεία και ψηφιακές υπηρεσίες, μετατρέποντας τις ΔΥΑ σε οργανισμούς υψηλής έντασης πληροφορίας. Η εξέλιξη αυτή βελτιώνει τη στόχευση πολιτικών και την εξατομίκευση υπηρεσιών, αλλά ταυτόχρονα δημιουργεί νέα ερωτήματα για τη διαφάνεια, την προστασία προσωπικών δεδομένων και την αλγοριθμική λογοδοσία.

Τρίτον, η ανάπτυξη δεξιοτήτων και η δια βίου μάθηση έχουν μετατραπεί σε κεντρικές στρατηγικές προτεραιότητες. Οι σύγχρονες ΔΥΑ δεν λειτουργούν πλέον αποκλειστικά ως υπηρεσίες εύρεσης εργασίας ή δια-

χείρισης επιδομάτων, αλλά ως οργανισμοί διακυβέρνησης δεξιοτήτων, που συνδέουν την αγορά εργασίας με την εκπαίδευση, την κατάρτιση και τις παραγωγικές στρατηγικές των οικονομιών τους. Η έμφαση μετατοπίζεται σταδιακά από την άμεση τοποθέτηση σε οποιαδήποτε θέση εργασίας προς τη μακροπρόθεσμη ενίσχυση της απασχολησιμότητας και της επαγγελματικής ανθεκτικότητας.

Η ελληνική μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ ενσωματώνει σημαντικά στοιχεία αυτών των τάσεων. Η ανάπτυξη ψηφιακών υπηρεσιών, η ενίσχυση της εξατομικευμένης συμβουλευτικής, η έμφαση στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και η δημιουργία μηχανισμών διάγνωσης αναγκών δεξιοτήτων συνδέονται άμεσα με το νέο ευρωπαϊκό υπόδειγμα. Ο νόμος «Δουλειές Ξανά» επιχειρεί να μετατοπίσει τον οργανισμό από ένα επιδοματικό και διοικητικό μοντέλο προς μια περισσότερο ενεργητική, ψηφιακά υποστηριζόμενη και data-oriented μορφή διακυβέρνησης της αγοράς εργασίας.

Ωστόσο, η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει σημαντικές ιδιαιτερότητες. Παρά τη σημαντική μείωση της ανεργίας τα τελευταία χρόνια, τα ποσοστά παραμένουν υψηλότερα από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ιδίως για τους νέους και τις γυναίκες. Παράλληλα, η Ελλάδα εξακολουθεί να παρουσιάζει χαμηλή συμμετοχή ενηλίκων στη δια βίου μάθηση, έντονες περιφερειακές ανισότητες και υψηλά επίπεδα αναντιστοιχίας δεξιοτήτων. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023), σημαντικό ποσοστό ελληνικών επιχειρήσεων δηλώνει δυσκολία εύρεσης προσωπικού με κατάλληλες ψηφιακές και τεχνικές δεξιότητες.

Την ίδια στιγμή, η επιτάχυνση του ψηφιακού μετασχηματισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης έχει επηρεάσει ουσιαστικά και τη λειτουργία της ΔΥΠΑ. Η ψηφιοποίηση διαδικασιών, η ανάπτυξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών και η ενίσχυση διαλειτουργικοτήτων έχουν βελτιώσει την ταχύτητα και την ποιότητα εξυπηρέτησης. Η ΔΥΠΑ επιχειρεί πλέον να λειτουργήσει ως θεσμός διακυβέρνησης της αγοράς εργασίας και όχι αποκλειστικά ως διαχειριστής επιδομάτων ανεργίας.

Παρά ταύτα, η ελληνική μετάβαση εξακολουθεί να επηρεάζεται από διαχρονικές αδυναμίες διοικητικής ικανότητας, θεσμικού κατακερματισμού, γραφειοκρατίας και περιορισμένης οργανωσιακής ευελιξίας. Σε αντίθεση με την Εσθονία, η Ελλάδα δεν διαθέτει ακόμη πλήρως ώριμο ψηφιακό οικοσύστημα δημόσιας διοίκησης. Σε αντίθεση με τη Φινλανδία, δεν έχει αναπτύξει ισχυρή παράδοση τοπικά προσαρμοσμένης διακυβέρνησης της απασχόλησης. Και σε αντίθεση με τη Γερμανία, δεν διαθέτει ακόμη αντίστοιχη κουλτούρα συστηματικής αξιολόγησης επιδόσεων και αποτελεσμάτων.

Υπό αυτή την έννοια, η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως απλή μεταφορά ευρωπαϊκών προτύπων. Συνιστά σύνθετη διαδικασία θεσμικής προσαρμογής, μέσα από την οποία διεθνείς πρακτικές και ευρωπαϊκές κατευθύνσεις επιχειρούν να ενσωματωθούν στις ιδιαίτερες κοινωνικοοικονομικές, διοικητικές και πολιτικές συνθήκες της ελληνικής περίπτωσης. Η ελληνική εμπειρία αποκτά έτσι ενδιαφέρον όχι μόνο ως διοικητική μεταρρύθμιση, αλλά ως παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο ένα κράτος με καθυστερημένη διοικητική προσαρμογή επιχειρεί να οργανώσει τη διακυβέρνηση της αγοράς εργασίας στην ψηφιακή εποχή.

5. Συμπεράσματα

Η ιστορική εξέλιξη των ΔΥΑ αντανακλά βαθύτερους μετασχηματισμούς της αγοράς εργασίας, του κοινωνικού κράτους και της ίδιας της δημόσιας διακυβέρνησης. Από τους μεταπολεμικούς μηχανισμούς διοικητικής διαμεσολάβησης έως τα σύγχρονα data-driven μοντέλα διακυβέρνησης, οι ΔΥΑ μετασχηματίζονται διαρκώς προκειμένου να ανταποκριθούν στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των οικονομιών και των κοινωνιών. Η εξέλιξη αυτή συνδέεται άμεσα με τη μετάβαση από το παραδοσιακό πρότυπο σταθερής και δια βίου απασχόλησης προς ένα περιβάλλον συνεχών επαγγελματικών μεταβάσεων, αυξημένης κινητικότητας και ταχείας απαξίωσης δεξιοτήτων. Υπό αυτό το πρίσμα, η ανεργία δεν αντιμετωπίζεται πλέον ως ένα προσωρινό και απομο-

νωμένο φαινόμενο, αλλά ως τμήμα ενός ευρύτερου συστήματος μεταβάσεων μεταξύ διαφορετικών μορφών εργασίας, κατάρτισης και κοινωνικής ένταξης.

Η ελληνική περίπτωση αποτυπώνει με ιδιαίτερη ένταση αυτή τη μετάβαση. Ο ΟΑΕΔ συγκροτήθηκε ιστορικά ως οργανισμός παθητικής διαχείρισης ανεργίας, ενταγμένος στο μεταπολεμικό κοινωνικό κράτος και προσανατολισμένος κυρίως στη διαχείριση επιδομάτων και προγραμμάτων προσωρινής απασχόλησης. Η ευρωπαϊκοποίηση των πολιτικών απασχόλησης από τη δεκαετία του 1990 και κυρίως οι πιέσεις που δημιούργησε η οικονομική κρίση της δεκαετίας του 2010 επιτάχυναν σημαντικά τη διαδικασία μετασχηματισμού. Οι απαιτήσεις για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, διοίκηση επιδόσεων, ανάπτυξη δεξιοτήτων και ψηφιακό εκσυγχρονισμό μετέβαλαν σταδιακά τον ρόλο και τη λειτουργία του οργανισμού. Η μετάβαση στη ΔΥΠΑ σηματοδοτεί ακριβώς αυτή την προσπάθεια οικοδόμησης ενός νέου μοντέλου διακυβέρνησης της αγοράς εργασίας, στο οποίο η διαχείριση επιδομάτων συνυπάρχει αρμονικά πλέον με λειτουργίες επαγγελματικής συμβουλευτικής, διάγνωσης δεξιοτήτων, κατάρτισης και διαχείρισης μεταβάσεων.

Η συγκριτική ευρωπαϊκή εμπειρία καταδεικνύει ότι οι σύγχρονες μεταρρυθμίσεις των ΔΥΑ συγκλίνουν προς ένα κοινό υπόδειγμα διακυβέρνησης, το οποίο βασίζεται στην ενεργοποίηση, στην ψηφιοποίηση, στην εξατομίκευση υπηρεσιών και στην ανάπτυξη δεξιοτήτων. Παράλληλα όμως, οι πλέον πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στη Γαλλία, στη Γερμανία, στην Εσθονία και στη Φινλανδία δείχνουν ότι οι ευρωπαϊκές ΔΥΑ εισέρχονται ήδη σε μια δεύτερη φάση μετασχηματισμού, η οποία υπερβαίνει τη στενή λογική των πολιτικών ενεργοποίησης της δεκαετίας του 2000. Οι υπηρεσίες απασχόλησης μετατρέπονται σταδιακά σε σύνθετους οργανισμούς ευφυούς πληροφόρησης των αγορών εργασίας και διακυβέρνησης δεξιοτήτων, αξιοποιώντας δεδομένα, predictive analytics, μηχανισμούς πρόβλεψης αναγκών δεξιοτήτων και δικτυακά μοντέλα συνεργασίας με επιχειρήσεις, εκπαιδευτικούς φορείς και τοπικές αρχές.

Η ελληνική ΔΥΠΑ φαίνεται πλέον να κινείται προς αυτή την κατεύθυνση. Η ανάπτυξη ψηφιακών υπηρεσιών, η ενίσχυση της εξατομικευμένης συμβουλευτικής, η δημιουργία μηχανισμών διάγνωσης δεξιοτήτων και η αναβάθμιση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης συνδέονται άμεσα με το νέο ευρωπαϊκό υπόδειγμα. Ωστόσο, η ελληνική περίπτωση εξακολουθεί να επηρεάζεται από διαχρονικές αδυναμίες διοικητικής ικανότητας, θεσμικού κατακερματισμού, γραφειοκρατίας και περιορισμένης οργανωσιακής ευελιξίας. Παρά τη σημαντική πρόοδο του ψηφιακού μετασχηματισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά την τελευταία πενταετία, η αποτελεσματικότητα της μετάβασης εξακολουθεί να εξαρτάται από την ικανότητα του κράτους να αναπτύξει σταθερούς μηχανισμούς διοίκησης, αξιολόγησης πολιτικών και διαλειτουργικότητας μεταξύ διαφορετικών θεσμών της αγοράς εργασίας.

Υπό αυτή την έννοια, η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως απλή οργανωτική ή συμβολική αλλαγή. Αντιθέτως, συνιστά μια βαθύτερη προσπάθεια επαναπροσδιορισμού του τρόπου με τον οποίο το ελληνικό κράτος οργανώνει τη διακυβέρνηση της εργασίας σε συνθήκες ψηφιακής και πράσινης μετάβασης, τεχνολογικού μετασχηματισμού και αυξανόμενης αβεβαιότητας. Η πραγματική πρόκληση δεν αφορά πλέον αποκλειστικά τη διαχείριση της ανεργίας αλλά την ικανότητα του κράτους να διαχειρίζεται αποτελεσματικά τις επαγγελματικές μεταβάσεις, την αναντιστοιχία δεξιοτήτων και τη συνεχή ανάγκη αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού.

Η διεθνής εμπειρία υποδηλώνει ότι η επόμενη φάση μεταρρύθμισης των ΔΥΑ θα απαιτήσει πολύ βαθύτερη αξιοποίηση δεδομένων και εργαλείων. Οι σύγχρονες αγορές εργασίας μεταβάλλονται με ταχύτητα που καθιστά ολοένα πιο δύσκολη τη λειτουργία των παραδοσιακών διοικητικών μηχανισμών. Η ΔΥΠΑ θα χρειαστεί επομένως να αναπτύξει περισσότερο προηγμένα συστήματα πρόβλεψης αναγκών δεξιοτήτων, παρακολούθησης σε πραγματικό χρόνο (real-time monitoring) των τάσεων απασχόλησης και μηχανισμούς έγκαιρης ανίχνευσης κινδύνου μακροχρόνιας ανεργίας. Η αξιοποίηση τεχνητής νοημοσύνης, predictive analytics και διαλειτουργικότητας υπηρεσιών και δεδομένων αναμένεται να αποτελέσει κρίσιμο πυλώνα του μελλοντικού

μετασχηματισμού. Ωστόσο, η διεθνής εμπειρία καταδεικνύει επίσης ότι η μετάβαση προς data-driven μοντέλα διακυβέρνησης πρέπει να συνοδεύεται από σαφές θεσμικό πλαίσιο διαφάνειας, προστασίας προσωπικών δεδομένων και αλγοριθμικής λογοδοσίας (algorithmic accountability), ώστε να διατηρηθεί ο δημόσιος και κοινωνικός χαρακτήρας των πολιτικών απασχόλησης.

Παράλληλα, η ανάπτυξη δεξιοτήτων και η δια βίου μάθηση αναμένεται να αποτελέσουν τον κεντρικό πυλώνα των μελλοντικών πολιτικών απασχόλησης. Η τεχνητή νοημοσύνη, η αυτοματοποίηση, η πράσινη μετάβαση και οι ψηφιακές τεχνολογίες μετασχηματίζουν ήδη τη διάρθρωση της απασχόλησης και δημιουργούν νέες απαιτήσεις προσαρμοστικότητας του εργατικού δυναμικού. Σε αυτό το περιβάλλον, η ΔΥΠΑ δεν μπορεί να λειτουργεί αποκλειστικά ως μηχανισμός βραχυχρόνιας διαχείρισης ανεργίας. Αντιθέτως, καλείται να εξελιχθεί σε στρατηγικό θεσμό διαχείρισης δεξιοτήτων και επαγγελματικών μεταβάσεων σε όλη τη διάρκεια του εργασιακού βίου. Η ενίσχυση μηχανισμών συνεχούς επανακατάρτισης, μικροπιστοποιήσεων (microcredentials), εξατομικευμένων διαδρομών μάθησης (learning pathways) και συστημάτων κατάρτισης που βασίζονται στα αποτελέσματα (outcome-based) αναμένεται να αποτελέσει κρίσιμη προϋπόθεση αποτελεσματικής λειτουργίας της αγοράς εργασίας κατά την επόμενη δεκαετία.

Εξίσου σημαντική αναμένεται να είναι και η ενίσχυση συνεργατικών μορφών διακυβέρνησης. Οι σύγχρονες αγορές εργασίας είναι πλέον υπερβολικά σύνθετες ώστε να μπορούν να ρυθμιστούν αποτελεσματικά μέσω απομονωμένων και αυστηρά ιεραρχικών διοικητικών μηχανισμών. Η ΔΥΠΑ θα χρειαστεί να λειτουργήσει περισσότερο ως κόμβος συντονισμού δικτύων συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων, πανεπιστημίων, παρόχων κατάρτισης, κοινωνικών εταίρων, περιφερειών και τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ανάπτυξη περισσότερο τοπικά προσαρμοσμένων πολιτικών απασχόλησης, ιδιαίτερα σε περιφέρειες με έντονες παραγωγικές ή δημογραφικές ιδιαιτερότητες, αναμένεται να αποκτήσει αυξανόμενη σημασία. Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης εξαρτάται ολοένα περισσότερο από την ικανότητα σύνδεσης των ΔΥΑ με τα τοπικά οικοσυστήματα δεξιοτήτων, καινοτομίας και επιχειρηματικότητας.

Παράλληλα, κρίσιμο ζήτημα για τη μελλοντική πορεία της ΔΥΠΑ παραμένει η ίδια η διοικητική και οργανωσιακή της ικανότητα. Η εμπειρία αρκετών ευρωπαϊκών χωρών καταδεικνύει ότι οι μεταρρυθμίσεις των ΔΥΑ αποτυγχάνουν συχνά όχι λόγω ελλιπούς θεσμικού σχεδιασμού αλλά λόγω περιορισμένης δυνατότητας εφαρμογής σύνθετων πολιτικών. Η επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό του οργανισμού, στην ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων συμβουλευτικής, στη διοίκηση επιδόσεων, στην οργανωσιακή ευελιξία και στη διαχείριση έργων μετασχηματισμού αναμένεται να αποτελέσει καθοριστικό παράγοντα επιτυχίας. Η μετάβαση προς περισσότερο ψηφιακά και data-intensive μοντέλα λειτουργίας δεν μειώνει τη σημασία του ανθρώπινου παράγοντα, αντίθετα, δημιουργεί ανάγκη για περισσότερο εξειδικευμένο και υψηλής προσαρμοστικότητας προσωπικό. Οι προσεγγίσεις human-in-the-loop (HITL) θεωρούνται ιδιαίτερα σημαντικές σε συνθήκες ταχείας και εκτεταμένης ψηφιοποίησης των κοινωνικών πολιτικών, καθώς διασφαλίζουν τη διατήρηση ανθρώπινης κρίσης, θεσμικής λογοδοσίας και δημοκρατικού ελέγχου εντός διοικητικών περιβαλλόντων που βιώνουν αυξανόμενη αυτοματοποίηση.

Τελικά, η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης ιστορικής και ευρωπαϊκής διαδικασίας μετασχηματισμού του ίδιου του κοινωνικού κράτους και της διακυβέρνησης της εργασίας. Οι ΔΥΑ του μέλλοντος δεν θα κρίνονται αποκλειστικά από την ταχύτητα διεκπεραίωσης διοικητικών διαδικασιών ή από τη μείωση των ποσοστών ανεργίας, αλλά από την ικανότητά τους να λειτουργούν ως θεσμοί κοινωνικής και οικονομικής ανθεκτικότητας σε ένα περιβάλλον διαρκών μεταβάσεων. Η επιτυχία της ελληνικής ΔΥΠΑ θα εξαρτηθεί επομένως όχι μόνο από την τεχνολογική αναβάθμιση ή τη διοικητική αναδιοργάνωση, αλλά κυρίως από την ικανότητά της να συνδυάσει αποτελεσματικά την ψηφιακή καινοτομία με την κοινωνική προστασία, τη διοικητική αποτελεσματικότητα με τη θεσμική νομιμοποίηση και τη στρατηγική διαχείριση δεδομένων με έναν ουσιαστικά ανθρωποκεντρικό προσανατολισμό των πολιτικών απασχόλησης.

Βιβλιογραφία

Ansell, Chris, and Alison Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 543–571.

Barbier, Jean-Claude. 2013. "Activation Policies and the French Public Employment Service." In *The Future of Employment Services in Europe*, edited by Ludo Struyven. Brussels: ETUI.

Beveridge, William. 1944. *Full Employment in a Free Society*. London: Allen & Unwin.

Bouckaert, Geert, and Christopher Pollitt. 2017. *Public Management Reform: A Comparative Analysis into the Age of Austerity*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.

Bredgaard, Thomas, and Flemming Larsen. 2008. "Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises?" *Journal of European Social Policy* 18(4): 341–352.

Card, David, Jochen Kluve, and Andrea Weber. 2018. "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations." *Journal of the European Economic Association* 16(3): 894–931.

CEDEFOP. 2023. *Skills Forecast 2035: Trends and Challenges to 2035*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission. 2023. *Employment and Social Developments in Europe 2023*. Brussels: European Commission.

European Network of Public Employment Services. 2023. *Trends in PES: Emerging Delivery Models, Capacity and Labour Market Intelligence*. Brussels: European Commission.

European Network of Public Employment Services. 2025. *PES Network Annual Report 2025*. Brussels: European Commission.

Eurostat. 2014. *Unemployment Statistics*. Luxembourg: European Commission.

Eurostat. 2024. *Labour Market Indicators 2024*. Luxembourg: European Commission.

Featherstone, Kevin. 2003. "Introduction: In the Name of Europe." In *The Politics of Europeanization*, edited by Kevin Featherstone and Claudio Radaelli, 3–26. Oxford: Oxford University Press.

Gazier, Bernard, and Jérôme Gautié. 2009. *The Transitional Labour Markets Approach: Theory, History and Future Research Agenda*. Aldershot: Ashgate.

Keskitalo, Elsa, and Vappu Karjalainen. 2013. "Activation Policy in the Nordic Countries." *Nordic Journal of Working Life Studies* 3(1): 5–23.

Konle-Seidl, Regina. 2011. *Labour Market Policy in Germany*. Brussels: European Parliament.

March, James G., and Johan P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review* 78(3): 734–749.

Matsaganis, Manos. 2011. *The Welfare State and the Crisis in Greece*. Athens: Kritiki.

Mergel, Ines, Noella Edelmann, and Nathalie Haug. 2019. "Defining Digital Transformation: Results from Expert Interviews." *Government Information Quarterly* 36(4): 101385.

Mortensen, Dale, and Christopher Pissarides. 1994. "Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment." *Review of Economic Studies* 61(3): 397–415.

OECD. 2017. *OECD Employment Outlook 2017*. Paris: OECD Publishing.

OECD. 2022. *OECD Skills Strategy 2022*. Paris: OECD Publishing.

OECD. 2023. *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*. Paris: OECD Publishing.

OECD. 2023. "Future of Work." OECD Policy Topics. Paris: OECD.

Painter, Martin, and Jon Pierre. 2005. "Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes." In *Challenges to State Policy Capacity*, edited by Martin Painter and Jon Pierre, 1–18. London: Palgrave Macmillan.

Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94(2): 251–267.

Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

Pissarides, Christopher A. 2000. *Equilibrium Unemployment Theory*. 2nd ed. Cambridge, MA: MIT Press.

Schmid, Günther. 1995. "Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy." *Economic and Industrial Democracy* 16(3): 429–456.

Schmid, Günther. 1998. *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.

Sørensen, Eva, and Jacob Torfing. 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan.

Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weishaupt, Timo. 2011. *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

World Economic Forum. 2025. *The Future of Jobs Report 2025*. Geneva: World Economic Forum.

Zartaloudis, Sotirios. 2014. *The Impact of the Economic Crisis on Greek and Portuguese Welfare States: Retrenchment Before the Catch-Up?* Manchester: Manchester University Press.

Σύγχρονη διακυβέρνηση και θεσμική ποιότητα: Η περίπτωση του ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ

Χαρά Βαβούρα, Ιωάννης Βαβούρας, Μαρία-Ελένη Συρμαλή

1. Εισαγωγή

Στο διεθνές περιβάλλον των παρατεταμένων περιόδων πολλαπλών κρίσεων (υγειονομικών, περιβαλλοντικών, οικονομικών), είναι πλέον δεδομένος ο κινδυνώδης χαρακτήρας της παγκόσμιας κοινωνίας και η συνεπαγόμενη εξακολουθητική εμπειρία της διακινδύνευσης. Επιπρόσθετα, οι αλλεπάλληλες προκλήσεις των τελευταίων ετών και οι πρόσφατες γεωπολιτικές εντάσεις καθιστούν αναγκαία την ενίσχυση του κοινωνικού ρόλου των ασκούμενων δημοσίων πολιτικών.

Σε ένα εργασιακό τοπίο που διαρκώς μεταβάλλεται, οι συνδεόμενες πολιτικές δε θα πρέπει να αποτελούν εμβαλωματικές παρεμβάσεις, αλλά ένα αναγκαίο, συνεκτικό πλαίσιο δράσης, κοινωνικής συνοχής και ισότιμης συμμετοχής (Σακελλαρόπουλος, 2011). Επομένως, μια σύγχρονη δημόσια υπηρεσία απασχόλησης ως επιχειρησιακός βραχίονας για την απασχόληση, την κοινωνική ένταξη και ανάπτυξη, με έμφαση στον ψηφιακό μετασχηματισμό και εκσυγχρονισμό, θα πρέπει να στηρίζει τις παροχές κοινωνικής προστασίας και στεγαστικής συνδρομής, διευρύνοντας το πλέγμα μέριμνας που θα ενισχύει την κοινωνική αρωγή. Όμως, η αύξηση της απασχόλησης δε συνιστά μόνο μια αριθμητική-ποσοτική διαδικασία, αλλά θα πρέπει να συναρθρώνει και ποιοτικές βελτιώσεις (Πανταζόπουλος, 2024).

Η θεσμική δομή και ποιότητα μπορεί να θεωρηθεί ως βασικό μέτρο της σταθερότητας, της ποιότητας και της απόδοσης των πολιτειακών δομών και των διοικητικών συστημάτων (Commission of the European Communities, 2003). Όμως, επισημαίνεται η σπουδαιότητα όχι μόνο των τυπικών, αλλά και των άτυπων θεσμών. Συνεπώς, η αποτελεσματικότητα των θεσμικών παρεμβάσεων και του θεσμικού σχεδιασμού δεν είναι εύκολο να επιτευχθεί με συγκυριακές πολιτικές, δεδομένου ότι τελικά θα πρέπει να αντιμετωπιστεί ο δομικός χαρακτήρας των σχετικών ζητημάτων. Απαιτείται δηλαδή η διαμόρφωση και εφαρμογή μιας κατάλληλης στρατηγικής που θα περιλαμβάνει σαφώς ορισμένους στόχους και αποτελεσματικά για την επίτευξή τους μέσα. Επιπλέον, υπό το πρίσμα της ανάπτυξης, η έννοια της διακυβέρνησης συνδέεται στενά με τους τρόπους και τα μέσα υλοποίησης των αναγκαίων θεσμικών μεταρρυθμίσεων και προώθησης μιας βαθιάς θεσμικής αλλαγής.

Κατά συνέπεια, η ταυτόχρονη εξέταση των κοινωνικών, οικονομικών παραγόντων και θεσμικών μοτίβων είναι σημαντική για την κατανόηση των υπό μελέτη φαινομένων (Βαβούρα & Βαβούρας, 2020). Η διόρθωση των ενδημικών δυσλειτουργιών και των βαθύτερων διαρθρωτικών αδυναμιών θα πρέπει να περιλαμβάνει θεσμικές προσαρμογές και μεταρρυθμίσεις που καθιστούν τις παραγωγικές δομές πιο ισχυρές και έχουν ως αποτέλεσμα τη βιώσιμη διαχείριση των σύγχρονων προκλήσεων. Επομένως, η βελτίωση των οικονομικών συνθηκών μόνο έχει περιορισμένα αποτελέσματα ως προς την αντιμετώπιση των παθογενειών, καθώς παράλληλα απαιτούνται δραστικές βελτιώσεις στις θεσμικές, δομικές, οργανωτικές και ποιοτικές παραμέτρους που συνδέονται με την κοινωνική προστασία, συμπεριλαμβανομένης της απασχόλησης (Οικονόμου, 2018).

2. Ο ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ ως θεσμός δημόσιας διακυβέρνησης της αγοράς εργασίας

Η διακυβέρνηση υπό την ευρεία της έννοια είναι οι διαδικασίες και τα συστήματα λήψης και εφαρμογής (ή μη εφαρμογής) των αποφάσεων μιας κοινωνίας ή ενός οργανισμού γενικότερα (UNESCAP, 2009), ενώ

η καλή διακυβέρνηση ανταποκρίνεται στις παρούσες και μελλοντικές ανάγκες της κοινωνίας, δηλαδή αναλύεται υπό όρους κοινωνικής ανάπτυξης και κοινωνικής βιωσιμότητας (World Bank, 1991). Η δομή και η ποιότητα της διακυβέρνησης είναι κρίσιμης σημασίας παράγοντες για την κοινωνική συνοχή ή αντίθετα τις κοινωνικές συγκρούσεις, την επίτευξη της οικονομικής ανάπτυξης, τη διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος, το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και άλλων θεμελιωδών ελευθεριών (Kurtz & Schrank, 2007). Αυτές οι διασυνδέσεις αναγνωρίζονται ευρέως από τη διεθνή κοινότητα και είναι ενδεικτικές της σημασίας που έχει η διακυβέρνηση για την ανάπτυξη (Frischtak, 1994). Εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ποιότητα της διακυβέρνησης αναγνωρίζεται πλέον γενικότερα ως «οιονεί» συντελεστής παραγωγής που συμβάλλει άμεσα στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών (Acemoglu & Robinson, 2010). Επιπρόσθετα, καθίσταται ολοένα και περισσότερο εμφανές ότι υπάρχει σημαντική διασύνδεση μεταξύ των ανοικτών και δημοκρατικών συστημάτων διακυβέρνησης με την ικανότητα επίτευξης διατηρήσιμης οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής (United Nations Development Programme, 2007). Η ποιότητα της δημοκρατίας είναι σημαντικός παράγοντας που διασυνδέει τη διακυβέρνηση με την οικονομική ανάπτυξη. Η επίδραση της δημοκρατίας στην οικονομική ανάπτυξη στηρίζεται κατά βάση στη θέση ότι οι πολιτικοί θεσμοί που επηρεάζουν την οικονομική ανάπτυξη λειτουργούν περισσότερο αποτελεσματικά υπό καθεστώς δημοκρατίας (Βαβούρα & Βαβούρας, 2024).

Ο όρος καλή ή χρηστή διακυβέρνηση (good governance) εισήχθη από την Παγκόσμια Τράπεζα για να περιγράψει έναν αποτελεσματικό δημόσιο τομέα και τη λογοδοσία των δημοσίων αρχών, ενώ η καλή διακυβέρνηση συνδεόταν με τον οικονομικό και κοινωνικό μετασχηματισμό (World Bank, 1989a). Κατά την Ευρωπαϊκή Ένωση, η διακυβέρνηση συνδέεται με τους κανόνες, τις διαδικασίες και τη συμπεριφορά μέσω των οποίων εκφράζονται τα συμφέροντα, γίνεται η διαχείριση των δημοσίων πόρων και ασκείται η εξουσία σε μια κοινωνία (Commission of the European Communities, 2001). Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Organisation for Economic Co-operation and Development, 1995) προσδιορίζει τη διακυβέρνηση ως τη χρήση πολιτικής εξουσίας και την άσκηση ελέγχου σε μια κοινωνία αναφορικά με τη διαχείριση των πόρων της για κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Σύμφωνα με το Πρόγραμμα Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (United Nations Development Programme, 1997), η διακυβέρνηση ερμηνεύεται ως το σύστημα αξιών, πολιτικών και θεσμών με το οποίο η κοινωνία διευθετεί τα οικονομικά, πολιτικά και κοινωνικά της ζητήματα μέσα από ζυμώσεις μεταξύ της πολιτείας, της κοινωνίας των πολιτών και του ιδιωτικού τομέα. Σύμφωνα με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών, η καλή διακυβέρνηση προάγει την ισότητα, τη συμμετοχή, τον πλουραλισμό, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τον κανόνα δικαίου, με έναν τρόπο που είναι αποτελεσματικός, αποδοτικός και διαρκής. Επισημαίνεται επιπλέον ότι οι μεγαλύτερες απειλές κατά της καλής διακυβέρνησης προέρχονται από τη διαφθορά, τη βία και τη φτώχεια, που υποσκάπτουν τη διαφάνεια, την ασφάλεια, τη συμμετοχή και τις βασικές ελευθερίες (United Nations, Global Issues).

Παρόλο που δεν υπάρχει ενιαίος και διεθνώς συμφωνηθείς ορισμός λόγω του σύνθετου ερμηνευτικού περιεχομένου της έννοιας, θα πρέπει να επισημανθεί ότι σύμφωνα με το Ινστιτούτο της Παγκόσμιας Τράπεζας διακυβέρνηση είναι οι παραδόσεις και οι θεσμοί μέσω των οποίων ασκείται η εξουσία σε μία χώρα (Kaufmann et al., 1999). Η έννοια αυτή περιλαμβάνει τρεις διαστάσεις: (i) Την πολιτική που αναφέρεται στη διαδικασία επιλογής, ελέγχου και αντικατάστασης όσων κατέχουν θέσεις εξουσίας (ii) Την οικονομική που αναφέρεται στην ικανότητα των κυβερνήσεων να διαμορφώσουν αποτελεσματικά και να εφαρμόσουν σταθερές πολιτικές (iii) Τη θεσμική που αναφέρεται στο σεβασμό των πολιτών και της πολιτείας για τους θεσμούς που ορίζουν το οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον και τη μεταξύ τους αλληλεπίδραση.

Για κάθε μια από τις παραπάνω τρεις διαστάσεις κατασκευάζονται δύο μέτρα της διακυβέρνησης, καταλήγοντας έτσι σε ένα σύνολο έξι προσδιοριστικών διαστάσεων της διακυβέρνησης, οι οποίες είναι οι ακόλουθες (Kaufmann et al., 2010):

(α) Η διαδικασία ορισμού, ελέγχου και αντικατάστασης των κυβερνήσεων:

(i) Φωνή και Λογοδοσία (Voice and Accountability): Είναι οι αντιλήψεις για το βαθμό κατά τον οποίο οι κάτοικοι μιας χώρας μπορούν να συμμετέχουν στην εκλογή των κυβερνήσεών τους, καθώς και για την ελευθερία έκφρασης, την ελευθερία συμμετοχής και την ελεύθερη λειτουργία των μέσων ενημέρωσης.

(ii) Πολιτική Σταθερότητα και Απουσία Βίας / Τρομοκρατίας (Political Stability and Absence of Violence / Terrorism): Είναι οι αντιλήψεις για το ενδεχόμενο αποσταθεροποίησης ή ανατροπής της κυβέρνησης με αντισυνταγματικά ή βίαια μέσα, συμπεριλαμβανομένης της πολιτικά υποκινούμενης βίας και τρομοκρατίας.

(β) Η ικανότητα των κυβερνήσεων να διαμορφώνουν αποτελεσματικά και να εφαρμόζουν σταθερές πολιτικές:

(iii) Κυβερνητική Αποτελεσματικότητα (Government Effectiveness): Είναι οι αντιλήψεις για την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών, την ποιότητα των δημοσίων λειτουργών και του βαθμού της ανεξαρτησίας τους από πολιτικές πιέσεις, την ποιότητα του πολιτικού σχεδιασμού και εφαρμογής του και την αξιοπιστία της κυβερνητικής δέσμευσης σε αυτές τις πολιτικές.

(iv) Ρυθμιστική Ποιότητα (Regulatory Quality): Είναι οι αντιλήψεις για την ικανότητα της κυβέρνησης να σχεδιάζει και να εφαρμόζει σταθερές πολιτικές και ρυθμίσεις που επιτρέπουν και προωθούν την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα.

(γ) Ο σεβασμός των πολιτών και της πολιτείας για τους θεσμούς που ορίζουν τις μεταξύ τους οικονομικές και κοινωνικές αλληλεπιδράσεις:

(v) Κράτος Δικαίου (Rule of Law): Είναι οι αντιλήψεις για το βαθμό κατά τον οποίο οι πολίτες έχουν εμπιστοσύνη στους θεσμούς της κοινωνίας και συμμορφώνονται με αυτούς, όπως είναι η ικανότητα επιβολής συμβολαίων, τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα και τα δικαστήρια.

(vi) Έλεγχος της Διαφθοράς (Control of Corruption): Είναι οι αντιλήψεις για το βαθμό κατά τον οποίο η δημόσια εξουσία ασκείται για ιδιωτικό όφελος.

Επισημαίνεται ότι μολονότι οι πυλώνες αυτοί δεν αποτελούν ένα άριστο μέτρο της διακυβέρνησης, αφού οι περισσότεροι βασίζονται σε αξιολογικές κρίσεις και, κατά συνέπεια, υποκειμενικές απόψεις, εντούτοις σε εμπειρικό επίπεδο αναγνωρίζεται ότι αποτελούν αξιόπιστες εκτιμήσεις της επιδιωκόμενης μέτρησης (Langbein & Knack, 2010). Επομένως, οι βελτιώσεις της διακυβέρνησης είναι εγκιβωτισμένες μέσα στους υπάρχοντες θεσμούς, τις παραδόσεις, τα εξωτερικά περιβάλλοντα, αλλά και τους πόρους, καθώς και τις υφιστάμενες κοινωνικές αξίες (Islam, 2006).

Με βάση τα ανωτέρω, η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ, πρώην ΟΑΕΔ) αποτελεί τον κεντρικό πυλώνα της δημόσιας διακυβέρνησης της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα. Η μετεξέλιξη αυτή σηματοδότησε τη μετάβαση από μια παθητική πολιτική επιδομάτων σε μια ενεργητική πολιτική προώθησης της απασχόλησης, επαγγελματικής κατάρτισης, αναβάθμισης των δεξιοτήτων για τη μείωση της ανεργίας. Πρόσθετοι άξονες δράσης είναι η σύζευξη της προσφοράς και ζήτησης εργασίας, ο ψηφιακός μετασχηματισμός σε ένα σύγχρονο κόμβο ψηφιακών υπηρεσιών, καθώς και η στήριξη ιδιαίτερα των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού μέσα από την άσκηση κοινωνικής και στεγαστικής πολιτικής και τη χορήγηση πρόσθετων κοινωνικών παροχών, όπως ο κοινωνικός τουρισμός, μεταξύ άλλων.

3. Η σχέση μεταξύ θεσμικής ποιότητας και αποτελεσματικότητας των πολιτικών απασχόλησης

Κατά την αναπτυξιακή προσέγγιση, η ανάλυση θα πρέπει να επικεντρωθεί σε θεσμικές μεταβλητές, εκτός από μακροοικονομικούς παράγοντες, δεδομένου ότι το θεσμικό πλαίσιο προκαθορίζει τις αναπτυξιακές προοπτικές και τάσεις των χωρών (Dixit, 2009). Τις θεσμικές αυτές μεταβλητές ο North (2000) αποκαλεί θεσμικές προϋποθέσεις της ανάπτυξης. Εξέχουσα θέση στη σχετική εμπειρική βιβλιογραφία σχετικά με τις επιδράσεις του θεσμικού περιβάλλοντος στην οικονομία κατέχει η μελέτη των Hall και Jones (1999), η οποία

καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι διαφορές στην παραγωγικότητα και τις μακροχρόνιες οικονομικές επιδόσεις των χωρών προσδιορίζονται από την κοινωνική τους υποδομή (social infrastructure), η οποία ορίζεται ως οι θεσμοί και οι κυβερνητικές πολιτικές που καθορίζουν το οικονομικό περιβάλλον μέσα στο οποίο τα άτομα αποκτούν δεξιότητες και οι επιχειρήσεις συσσωρεύουν κεφάλαιο και παράγουν προϊόντα. Επομένως, η θεσμική θωράκιση είναι απαραίτητη για τη μακροχρόνια οικονομική μεγέθυνση (Acemoglu et al., 2005).

Σε αυτό το πλαίσιο ανάλυσης θα πρέπει, επίσης, να αναδειχθεί η διασύνδεση μεταξύ της θεσμικής ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των συνδεόμενων αξόνων πολιτικής με έμφαση στην απασχόληση. Πιο αναλυτικά, η παραδοσιακή νεοκλασική θεωρία ερμηνεύει την οικονομική μεγέθυνση με όρους συσσώρευσης των συντελεστών παραγωγής, ενώ οι νέες θεωρίες μεγέθυνσης που αναπτύχθηκαν στη συνέχεια δίνουν έμφαση στην ενδογενή τεχνολογική πρόοδο. Οι παράγοντες αυτοί, παρόλο που ερμηνεύουν το φαινόμενο της οικονομικής ανάπτυξης, το μετρούν «σε ένα πρώτο επίπεδο» (proximate causes), δε συνιστούν τις «βαθιές» αιτίες του προβλήματος. Αυτό που έχει, συνεπώς, ενδιαφέρον να εξεταστεί είναι ποιοι είναι οι «υποκείμενοι παράγοντες» (fundamental causes) που καθορίζουν τη συσσώρευση φυσικού και ανθρώπινου κεφαλαίου και κάνουν πιο αποδοτική την τεχνολογία. Οι μελέτες για τον εντοπισμό των «βαθύτερων» παραγόντων που καθορίζουν την οικονομική ανάπτυξη επικεντρώνονται, κυρίως, στο ρόλο του θεσμικού περιβάλλοντος.

Έτσι, είναι πλέον ευρύτερα αποδεκτό ότι η οικονομία δεν πρέπει να εξετάζεται αποκομμένη από τη συγκεκριμένη κοινωνικοπολιτική διάρθρωση μέσα στην οποία λειτουργεί και παράγει αποτελέσματα, αλλά μέσα σε ένα θεσμικά διαμορφωμένο χώρο, όπου οι κανόνες που καθορίζουν τους θεσμούς έχουν πρωτεύοντα ρόλο. Επιπλέον, αποτυχημένες μεταρρυθμιστικές πολιτικές έφεραν στο προσκήνιο ότι ακόμα και οι συμβατικές πολιτικές για την προώθηση της οικονομικής μεγέθυνσης είναι καταδικασμένες να αποτύχουν αν δεν υποστηρίζονται από το κατάλληλο θεσμικό κέλυφος και πρακτικές χρηστής διακυβέρνησης (World Bank, 1997).

Η θεσμική θεώρηση της ανάπτυξης δεν είναι πρόσφατη, καθώς τα θεμέλιά της είχαν τεθεί πολύ νωρίτερα. Ήδη, από την εποχή των κλασικών οικονομολόγων με κυριότερους εκπροσώπους τον Adam Smith και τον John Stuart Mill η διασύνδεση μεταξύ θεσμών και οικονομίας ήταν εμφανής. Στην πορεία της οικονομικής σκέψης έχουν γίνει αντίστοιχες προσπάθειες να αφομοιώσει η οικονομική θεωρία τους θεσμούς και την εξέλιξή τους. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Αμερικανική Θεσμική Παράδοση ή Παλαιά Θεσμική Σχολή (Old Institutional Economics), η οποία άρχισε να αναπτύσσεται στα τέλη της δεκαετίας του 1880 στις ΗΠΑ.

Σημαίνοντα ρόλο στη θεμελίωση της Παλαιάς Θεσμικής Σχολής κατέχουν οι Thorstein Veblen, Wesley C. Mitchell, John R. Commons (Hodgson, 2006). Επίσης, ο όρος θεσμικά οικονομικά (institutional economics) αποδίδεται στον Walton Hamilton (1919). Η Σχολή αναγνωρίζει την κοινωνικο-πολιτισμική βάση των οικονομικών φαινομένων και υποστηρίζει, ειδικότερα, ότι η οικονομική συμπεριφορά του ατόμου επηρεάζεται από το ευρύτερο φάσμα κοινωνικών κανόνων και ψυχολογικών προτύπων. Παράλληλα, επισημαίνει ότι οι θεσμοί δε λειτουργούν απλώς ως περιορισμοί στην ανθρώπινη δραστηριότητα, αλλά ενσωματώνουν γενικά αποδεκτούς τρόπους σκέψης και συμπεριφορές.

Κατά συνέπεια, οι προοπτικές για οικονομική ανάπτυξη καθορίζονται από την ικανότητα του οικονομικού συστήματος να προσαρμόζεται στις διαρκώς μεταβαλλόμενες πολιτικές, κοινωνικές, θεσμικές, ιστορικές και πολιτισμικές συνθήκες, οι οποίες αποτελούν τις βάσεις μιας διεπιστημονικής προσέγγισης των οικονομικών φαινομένων. Εξαιτίας, όμως, του γεγονότος ότι δεν κατάφερε να καθιερώσει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο έρευνας μέσα από την ανάπτυξη των κατάλληλων υποδειγμάτων και μαθηματικών εργαλείων, η θεματική της Παλαιάς Θεσμικής Σχολής σύντομα παραμελήθηκε κατά τη διάρκεια του πρώτου μισού του 20ου αιώνα.

Η επανάκτηση του ακαδημαϊκού ενδιαφέροντος για τη λειτουργία των θεσμών στο πλαίσιο της οικονο-

μικής δραστηριότητας έγινε από τη Νέα Θεσμική Οικονομική (New Institutional Economics). Ο προαναφερθείς όρος εισήχθη το 1975 από τον Williamson, ενώ στη διεθνή βιβλιογραφία της Οικονομικής Επιστήμης (EconLit) δεν εμφανίζεται πριν από το 1984 (Richter, 2005). Έκτοτε, υπήρξε σημαντική εξέλιξη της οικονομικής βιβλιογραφίας των θεσμών. Βασική θέση της Σχολής αυτής είναι ότι οι θεσμοί δεν είναι εξωγενώς ορισμένοι και δεδομένοι εκ των προτέρων (a priori), αλλά είναι διαρκώς μεταβαλλόμενοι και συνιστούν ενδογενή περιοριστικά πλαίσια και εργαλεία για την οικονομική ανάπτυξη (Langlois, 1986). Ένα από τα στοιχεία που διαχωρίζουν την Παλαιά από τη Νέα Θεσμική Σχολή είναι ότι η δεύτερη δεν απορρίπτει τη νεοκλασική μεθοδολογία, αλλά αντίθετα διατηρεί εργαλεία από τη νεοκλασική παράδοση.

Για την πληρέστερη κατανόηση των θεσμών και της διασύνδεσής τους με το κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον είναι αναγκαία η διάκριση των επιμέρους στοιχείων τους. Σύμφωνα με τον North (2000), οι θεσμοί διακρίνονται σε τυπικούς ή επίσημους κανόνες και σε άτυπους ή ανεπίσημους. Οι τυπικοί κανόνες περιλαμβάνουν τους πολιτικούς και νομικούς κανόνες, τους οικονομικούς κανόνες και τα συμβόλαια. Οι δικαστικοί κανόνες έχουν τη μορφή των ισχυόντων κανόνων δικαίου, όπως είναι το Σύνταγμα, οι νόμοι, τα κανονιστικά διατάγματα. Οι πολιτικοί κανόνες προσδιορίζουν την ιεραρχική δομή της πολιτείας, ενώ οι οικονομικοί κανόνες διαμορφώνουν τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα. Τα συμβόλαια αφορούν τις προβλέψεις που σχετίζονται με μια συγκεκριμένη συμφωνία ανταλλαγής. Από την άλλη πλευρά, οι άτυποι θεσμοί περιλαμβάνουν την κουλτούρα, τις κοινωνικές αντιλήψεις, τους άγραφους κώδικες συμπεριφοράς, τις πολιτισμικές αξίες, την εμπιστοσύνη, το κοινωνικό κεφάλαιο, μεταξύ άλλων.

Ο διαχωρισμός μεταξύ επίσημων και ανεπίσημων κανόνων είναι σημαντικός, καθώς ορισμένες χώρες μπορεί να έχουν τους ίδιους τυπικούς θεσμούς, οι οποίοι, όμως, ενδέχεται να λειτουργούν τελείως διαφορετικά, κυρίως, λόγω της ύπαρξης των άτυπων κανόνων. Συνεπώς, ο ρόλος των άτυπων θεσμών είναι κρίσιμος για την τήρηση των τυπικών κανόνων. Επιπλέον, οι επίσημοι θεσμοί μπορούν να μεταβληθούν από τη μια χρονική στιγμή στην άλλη και, συνεπώς, βραχυπρόθεσμα ως αποτέλεσμα πολιτικών ή δικαστικών αποφάσεων. Αντίθετα, οι ανεπίσημοι θεσμοί είναι περισσότερο ανθεκτικοί στις αλλαγές και μεταβάλλονται σταδιακά έως ότου αφομοιωθούν από την κοινωνία. Συμπερασματικά, η διαρκής ώσμωση μεταξύ των τυπικών και των άτυπων κανόνων διαμορφώνουν τους θεσμούς και τη δομική τους λειτουργία.

Ενώ, όμως, έχει αναγνωριστεί η σπουδαιότητα των θεσμών για την οικονομική ανάπτυξη δεν υπάρχει ένας γενικά αποδεκτός ορισμός, λόγω του σύνθετου χαρακτήρα της έννοιας. Σύμφωνα με τον ορισμό του North (2000), ο οποίος αποτελεί σημείο αναφοράς στη σχετική βιβλιογραφία, «οι θεσμοί είναι οι κανόνες του παιχνιδιού σε μια κοινωνία ή οι περιορισμοί που έχουν δημιουργηθεί από τον άνθρωπο και οι οποίοι διαμορφώνουν τις συνεργασίες μεταξύ τους». Κατά συνέπεια, διαμορφώνουν κίνητρα αλλά και περιορισμούς στις ανθρώπινες συναλλαγές είτε είναι πολιτικής, κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως. Στον ορισμό του North μπορούν να επισημανθούν τρία θεμελιώδη χαρακτηριστικά των θεσμών: i) Οι θεσμοί είναι δημιούργημα του ανθρώπου, σε αντίθεση με άλλους υποκείμενους παράγοντες της ανάπτυξης, όπως για παράδειγμα γεωγραφικοί, που είναι εκτός της ανθρώπινης επιρροής ii) Οι θεσμοί είναι οι «κανόνες του παιχνιδιού» θέτοντας περιορισμούς στην ανθρώπινη δραστηριότητα iii) Η βασική επίδραση των θεσμών είναι μέσω των κινήτρων που διαμορφώνουν.

Σε αυτό το πλαίσιο ανάλυσης, μια από τις βασικές παραμέτρους κοινωνικής ένταξης ή/και κοινωνικού αποκλεισμού αποτελεί η θέση του ατόμου ως προς την απασχόληση (Spyridakis, 2013). Πέρα, όμως, από την ανεργία, η οποία συνδέεται με τον αποκλεισμό του ατόμου από την αγορά εργασίας για μεγαλύτερο ή μικρότερο χρονικό διάστημα, θα πρέπει να αναφερθούν και οι επιπτώσεις των επισφαλών μορφών απασχόλησης. Αυτές συνδέονται με τη διάχυση κοινωνικών κινδύνων, βιογραφικές ρήξεις ως προς την κοινωνικοοικονομική θέση του ατόμου και κατ' επέκταση την περιθωριοποίησή του από μια σειρά κοινωνικών σφαιρών (Σπυριδάκης, 2013).

Οι παρατηρήσεις που προηγήθηκαν μπορούν ενδεχομένως να εξηγήσουν την αποτυχία των ακολουθούμενων κοινωνικών πολιτικών, οι οποίες συχνά έχουν συγκυριακό χαρακτήρα, καθώς συνήθως δε λαμβάνουν υπόψη το δομικό χαρακτήρα των συνδεόμενων προβλημάτων με αποτέλεσμα να μην καθίσταται εφικτή η διατηρήσιμη αντιμετώπισή τους. Επομένως, με βάση τη θεσμική πλαισίωση, εκτός από τους μακροοικονομικούς παράγοντες, η ανάλυση θα πρέπει να φωτίζει τις θεσμικές όψεις και ποιοτικές παραμέτρους που εκφράζουν το επίπεδο κοινωνικής ευημερίας.

4. Οι διοικητικές και θεσμικές προϋποθέσεις για την αποτελεσματική λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας απασχόλησης

Σε αυτό το θεσμικό πλαίσιο αναφοράς, το ευρύτερο πλαίσιο, τα κοινωνικά συμφραζόμενα, το οικονομικό περιβάλλον, το θεσμικό περίβλημα συμπεριλαμβανομένου και του συστήματος αξιών, διαμορφώνουν τις συνθήκες μέσα στις οποίες λειτουργεί το γενικότερο σύστημα κοινωνικής προστασίας. Επομένως, οι διαδικασίες διακυβέρνησης, οι ευρύτερες μακροοικονομικές δημόσιες πολιτικές και οι ειδικότερες κοινωνικές πολιτικές επιδρούν και στις πολιτικές της απασχόλησης. Επιπλέον, στους προαναφερθέντες παράγοντες θα πρέπει να προστεθούν οι πολιτισμικές και κοινωνικές αξίες, δηλαδή η γενικότερη στάση και οι αντιλήψεις της κοινωνίας γύρω από τα υπό εξέταση ζητήματα.

Κατά συνέπεια, για την αντιμετώπιση των στρεβλώσεων στην αγορά εργασίας θα πρέπει να εντοπιστούν οι γενεσιουργές αιτίες των ανισοτήτων στην απασχόληση. Παρεμβαίνοντας στους διαρθρωτικούς παράγοντες και τις εγγενείς αδυναμίες πατάσσονται οι βαθύτερες ρίζες του προβλήματος. Αντίθετα, στην περίπτωση που οι πολιτικές, οι οποίες εφαρμόζονται για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αποτυγχάνουν, αυτά εξελίσσονται από περιστασιακό σε ενδημικό φαινόμενο, γεγονός που δυσχεραίνει περισσότερο τις προσπάθειες αντιμετώπισής τους, ενώ δημιουργούνται οι συνθήκες για την περαιτέρω ενδυνάμωση του συστημικού τους χαρακτήρα.

Σε όρους αποτελεσματικότητας των στοχευμένων παρεμβάσεων είναι σημαντική η ενίσχυση του επιστημονικού και τεκμηριωμένου χαρακτήρα των δράσεων της ΔΥΠΑ στον τομέα της απασχόλησης. Επιπρόσθετα, η σύνδεση της έρευνας με το σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών αποτελεί βασική προϋπόθεση για την κατανόηση των σύγχρονων κοινωνικών και εργασιακών προκλήσεων με στόχο τη σύνδεση της επιστημονικής γνώσης με πιο αποτελεσματικές λύσεις για την απασχόληση.

Επιπρόσθετα, θα πρέπει να προωθηθούν τομές που ανοίγουν νέες προοπτικές, στηρίζουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, εξασφαλίζουν τη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης στην αγορά εργασίας, την κατάρτιση ανέργων και εργαζομένων (Bonoli, 2010). Κατ' επέκταση, δίνουν στο ανθρώπινο δυναμικό τη δυνατότητα αναβάθμισης των δεξιοτήτων υποστηρίζοντας τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, την ένταξη και επανένταξη των γυναικών στην αγορά εργασίας, μεταξύ άλλων. Κατ' αυτό τον τρόπο, θα συντελεστεί ποιοτική βελτίωση της εργασίας, παροχή αναβαθμισμένων υπηρεσιών και επαγγελματικών προοπτικών, καταπολέμηση των ανισοτήτων και των διακρίσεων με βάση ευρωπαϊκές καλές πρακτικές.

Συνεπώς, θα πρέπει να εξεταστούν οι διοικητικές-θεσμικές προκλήσεις και λύσεις για μια βιώσιμη προοπτική της απασχόλησης δίνοντας έμφαση στις κοινωνικές διαδικασίες προαγωγής της. Επομένως, είναι απαραίτητη η αναφορά στους κοινωνικούς, δομικούς προσδιοριστές της απασχόλησης που συντηρούν την εμμένουσα παρουσία της ανεργίας στην αγορά εργασίας (Economou, 2015).

5. Οι παθογένειες της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας και πώς αυτές επηρεάζουν την υλοποίηση των πολιτικών απασχόλησης

Οι παροξυμμένες θεσμικές παθογένειες, η διαφθορά, η αναποτελεσματική και πολύπλοκη νομοθεσία, η κακής ποιότητας ρυθμιστική πολιτική και η προβληματική εφαρμογή της, η πολυνομία, η κακονομία, οι καθυστερήσεις στην απονομή της δικαιοσύνης, δημιουργούν γραφειοκρατικές δυσκαμψίες και διοικητι-

κές αγκυλώσεις (Tanzi, 2000). Συνεπώς, οι προαναφερθείσες χρόνιες αβελτηρίες συνδέονται με απουσία κουλτούρας συνεργασίας και εμπιστοσύνης, δημιουργούν τριβές στις συναλλαγές, θεσμικά και επιχειρηματικά αντικίνητρα ενώ, παράλληλα, διαβρώνουν τον κοινωνικό ιστό και την κοινωνική εμπιστοσύνη (Husted, 1999).

Οι θεσμικοί εκτροχιασμοί, όπως είναι η γραφειοκρατία, εκφράζουν το επίπεδο λειτουργίας όχι μόνο των οικονομικών, αλλά και των ευρύτερων κοινωνικών θεσμών. Κύριο γνώρισμα αυτών των προβλημάτων είναι ο δομικός τους χαρακτήρας ιδιαίτερα όσον αφορά τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, οι οποίες πλήττονται, επιπρόσθετα, από διαρθρωτικούς περιορισμούς και αστάθειες στον οικονομικό, θεσμικό και ευρύτερο κοινωνικοπολιτικό τομέα μέσα σε ένα περιβάλλον στενότητας μόχλευσης πόρων. Η ενδημική φύση των προβλημάτων, δηλαδή η ενσωμάτωσή τους στην κοινωνική κουλτούρα, περιορίζει την αποτελεσματικότητα των πολιτικών αντιμετώπισής τους.

Ειδικότερα, η γραφειοκρατία στα σύγχρονα ευρωπαϊκά κράτη, αλλά και διεθνώς, αποτελεί ένα από τα πιο σοβαρά εμπόδια για την ανάπτυξη, την απασχόληση και τη μακροπρόθεσμη ευημερία (Niskanen, 1971). Όμως, οι σύγχρονες διαδικασίες γραφειοκρατικοποίησης δεν επιδρούν μόνο στις οργανωσιακές και διοικητικές δομές, αλλά επεκτείνονται και στον κοινωνικό τους ρόλο. Ο Weber (1978) χαρακτηρίζει τη γραφειοκρατία ως το «σιδερένιο κλουβί», ενώ μεταγενέστεροι θεωρητικοί προσδίδουν στην έννοια της γραφειοκρατίας ένα ευρύτερο περιεχόμενο. Αναφέρονται όχι μόνο στις κοινωνικές σχέσεις και διαδικασίες που κατά τους νεότερους χρόνους χαρακτηρίζουν την οργάνωση των διαφόρων κοινωνικών πεδίων, αλλά και στη γραφειοκρατικοποίηση της ανθρώπινης ύπαρξης, στο γραφειοκρατικό πνεύμα που διαποτίζει τη σκέψη και τη δράση, το μηχανιστικό τρόπο ζωής του σύγχρονου ανθρώπου. Ιδέες, νοήματα, αξίες, αντιλήψεις, πρακτικές και σχήματα συμπεριφοράς γραφειοκρατικοποιούνται καθώς αντικατοπτρίζουν και ταυτόχρονα αναπαράγουν τον κεντρικό ρόλο των γραφειοκρατικών οργανώσεων στη σύγχρονη κοινωνική ζωή (Leff, 1964).

Επιπρόσθετα, μια μεγάλη πρόκληση λόγω του ψηφιακού εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης είναι η μετάβαση από την παραδοσιακή στην ψηφιακή γραφειοκρατία. Αυτή η διαδικασία περιλαμβάνει πολλαπλές διαδικτυακές πλατφόρμες για την υποβολή διαφόρων στοιχείων καθεμία εκ των οποίων απαιτεί διαφορετικά διαπιστευτήρια. Η ψηφιακή γραφειοκρατία συνδέεται με τη μεταφορά πολύπλοκων διαδικασιών στο διαδίκτυο χωρίς επανασχεδιασμό, την έλλειψη διαλειτουργικότητας μεταξύ υπηρεσιών, τις καθυστερήσεις, πολύπλοκα ρυθμιστικά περιβάλλοντα και τεχνικά προβλήματα που αντικαθιστούν την αναμονή στα γραφεία με αναμονή στα ψηφιακά συστήματα.

Επομένως, θα πρέπει να εξεταστούν οι θεσμικές εκτροπές που περιχαρακώνουν τις αναπτυξιακές προοπτικές των χωρών. Παράλληλα, προκειμένου να εντοπιστεί ο συστημικός χαρακτήρας των εξεταζόμενων φαινομένων θα πρέπει να αλλάξει η θεσμική κουλτούρα αντιμετώπισής τους, καθώς έχει βαθύτερους γενεσιουργούς παράγοντες. Κατά συνέπεια, οι πολιτικές αντιμετώπισης θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη δομικής φύσεως παράγοντες, οι οποίοι συχνά αντιστοιχούν σε μακροχρόνια χαρακτηριστικά και τάσεις των οικονομιών. Ως εκ τούτου, τα συνδεόμενα μέτρα της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής θα πρέπει να ανταποκρίνονται στα οικονομικά, κοινωνικοπολιτισμικά χαρακτηριστικά και τη θεσμική αρχιτεκτονική των χωρών.

6. Η σύνδεση της θεσμικής ποιότητας με την ανάπτυξη, την κοινωνική συνοχή και την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων

Με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε, αναδεικνύεται η θεσμική ποιότητα ως κρίσιμης σημασίας ζήτημα για τη βιώσιμη αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισορροπιών με ταυτόχρονη έμφαση σε μεταρρυθμίσεις και τη διαχείριση των διεθνών κραδασμών. Για να είναι, συνεπώς, τα αποτελέσματα των συνδεόμενων πολιτικών διατηρήσιμα σε οικονομικούς και κοινωνικούς όρους θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη παράγοντες που είναι σημαντικοί στο μακροχρόνιο ορίζοντα, όπως είναι η κοινωνική συνοχή (Easterly et al., 2006).

Η κοινωνική ανάπτυξη προϋποθέτει, συνεπώς, τον κοινωνικό μετασχηματισμό, δηλαδή τη μεταβολή των συστημικών χαρακτηριστικών της κοινωνίας που έχουν ως αποτέλεσμα τη βελτίωση του επιπέδου της κοινωνικής συνοχής (Baliamoune-Lutz, 2009). Αυτή η μεταβολή και η συνακόλουθη βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας δεν μπορεί να είναι το αποτέλεσμα της επίδρασης κάποιων τυχαίων και εξωγενών όσον αφορά την κοινωνία παραγόντων. Αντίθετα, απαιτείται η εφαρμογή μιας συγκεκριμένης και κατάλληλης στρατηγικής θεσμικών μεταρρυθμίσεων, αλλά και εκτεταμένων μετατοπίσεων ή ανακατανομών οικονομικών και κοινωνικών πόρων.

Επομένως, θα πρέπει να γίνει αναφορά στην έννοια του κοινωνικού κεφαλαίου ως διαδικασία νοηματοδότησης του κοινωνικού πράττειν (Putnam, 1994). Το κοινωνικό κεφάλαιο μπορεί να ορισθεί ως συσσώρευση συλλογικής γνώσης, οργανωτικής κουλτούρας, αλληλεγγύης, δημιουργικής θεσμικής λειτουργίας. Είναι έννοια σύμφυτη με την κοινωνική δομή, νοηματοδοτεί τις συνεργασίες, δημιουργεί ισχυρές κοινότητες (Zak & Knack, 2001). Οι αρχικές προσεγγίσεις θεωρούσαν τα πυκνά κοινωνικά δίκτυα ως τον πυρήνα του κοινωνικού κεφαλαίου. Στη σύγχρονη ερμηνεία του ένα κρίσιμο υποσύνολο του κοινωνικού κεφαλαίου είναι η εμπιστοσύνη ιδιαίτερα προς τους θεσμούς της πολιτείας, αλλά και των ατόμων (κοινωνικών δρώντων) μεταξύ τους (Alesina & La Ferrara, 2002). Σύμφωνα με μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας, το κοινωνικό κεφάλαιο είναι η συνεκτική «κόλλα» που κρατά δεμένες τις κοινωνίες (Knack, 1999). Επιπρόσθετα, το κοινωνικό κεφάλαιο γεφυρώνει τη δημόσια με την ιδιωτική σφαίρα, δηλαδή δημιουργεί ένα συνεχές ανάμεσα στην ατομική και κοινωνική συμπεριφορά. Επιπλέον, λειτουργεί συμπληρωματικά προς το οικονομικό κεφάλαιο δημιουργώντας κουλτούρα συνεργασίας και διευκολύνοντας τη συλλογική δράση.

Η άσκηση πολιτικών κοινωνικής προστασίας είναι μια σύνθετη διαδικασία (Ferrera, 1996), ενώ οι πολλαπλές διαστάσεις της, δηλαδή η κοινωνική, η οικονομική και η θεσμική, αλληλοεπηρεάζονται δημιουργώντας ένα φαύλο κύκλο σε περίπτωση αναποτελεσματικών παρεμβάσεων. Όταν, όμως, δεν καταβάλλονται οι αναγκαίες μακροχρόνιες προσπάθειες καταπολέμησης των σχετικών προβλημάτων, τα πολυδιάστατα χαρακτηριστικά τους καθίστανται δομικά γεγονός που δυσχεραίνει περαιτέρω την επιτυχή διαχείρισή τους σε επίπεδο άσκησης πολιτικής. Για το λόγο αυτό, είναι απαραίτητη η επισήμανση των βαθύτερων γενεσιουργών παραγόντων προκειμένου η αντιμετώπιση των κοινωνικών παθογενειών να είναι διατηρήσιμη και όχι συγκυριακού χαρακτήρα. Τα μέσα που επιλέγονται για την επίτευξη αυτού του στόχου θα πρέπει να ανταποκρίνονται στους περιορισμούς και τις συνθήκες διάρθρωσης και λειτουργίας του εκάστοτε οικονομικού, κοινωνικού και θεσμικού συστήματος, καθώς και της μεταξύ τους διασύνδεσης.

Συνεπώς, η αντιμετώπιση των θεσμικών παθογενειών πέρα από τις τεχνικές δυνατότητες συνδέεται με τη δομική μεταβολή της εδραιωμένης κουλτούρας και την εμπέδωση υψηλού επιπέδου κοινωνικού κεφαλαίου μέσα από μια κατάλληλη στρατηγική κοινωνικής ανάπτυξης μακράς πνοής. Επομένως, η καταπολέμηση των βαθιά ριζωμένων παθογενειών θα πρέπει να περιλαμβάνει ένα κατάλληλο μείγμα πολιτικών, στοχευμένων παρεμβάσεων, διαρθρωτικών προσαρμογών και μεταρρυθμίσεων (Hemerijck, 2013).

7. Συμπεράσματα

Σε ένα κοινωνικό τοπίο διαρκών μετασχηματισμών είναι αναγκαία η ενίσχυση της λειτουργικής προοπτικής μιας σύγχρονης δημόσιας υπηρεσίας απασχόλησης που θα ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στις ανάγκες μιας συνεχώς μεταβαλλόμενης αγοράς εργασίας μέσα από την ενίσχυση του κομβικού της ρόλου ως πυλώνα οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής. Με δεδομένο ένα ταραγμένο παγκόσμιο περιβάλλον, όπου οι απειλές είναι πολυδιάστατες και συχνά απρόβλεπτες, η προστασία από κοινωνικούς κινδύνους δεν μπορεί να βασίζεται σε εμβαλωματικά μέτρα (Pantazopoulos, 2025). Επομένως, η κοινωνική προστασία δε θα πρέπει να συνιστά μια αναγκαστική προσαρμογή, αλλά να απορρέει από μια σχεδιασμένη αναπτυξιακή πολιτική.

Η θεσμική θεώρηση των πολιτικών κοινωνικής προστασίας, συμπεριλαμβανομένης της απασχόλησης, δίνει τη δυνατότητα εννοιολογικής διασύνδεσής της με θέματα, όπως η συμμετοχική ανάπτυξη, αλλά και ο περιορισμός των ανισοτήτων, που προωθούνται ως πολιτικές στήριξης της χρηστής διακυβέρνησης (Rodrik et al., 2004). Η θεσμική ποιότητα και η κοινωνική συνοχή λειτουργούν ως στρατηγικοί πυλώνες για τη χάραξη των κατάλληλων πολιτικών, ενώ διασφαλίζουν και την αξιόπιστη εφαρμογή τους, ώστε να ξεπεραστούν δομικές αδυναμίες που εμποδίζουν την κοινωνική ανάπτυξη (World Bank, 1989b). Κατά συνέπεια, το θεσμικό περιβάλλον που εκφράζει ποιοτικούς παράγοντες της ανάπτυξης παρέχει μια ισχυρή ένδειξη για την εξέλιξη των διαρθρωτικών χαρακτηριστικών κάθε συγκυρίας συντελώντας στην αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων.

Επομένως, υπό το πρίσμα της βιώσιμης θεώρησης της ανάπτυξης αναγνωρίζεται η σπουδαιότητα όχι μόνο των ποσοτικών, αλλά και των ποιοτικών όψεων της κοινωνικοοικονομικής ευημερίας. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να ενισχυθεί η εφαρμογή μέτρων σε ένα ευρύ φάσμα τομέων δημόσιας πολιτικής, όπως η απασχόληση, συμβάλλοντας στην αντιμετώπιση των σύγχρονων ανισοτήτων με άμεση κοινωνική αναφορά (Bourguignon & Morrison, 2002).

Με βάση την ανωτέρω ανάλυση, τα οφέλη σε όρους θεσμικής ποιότητας μπορούν να λειτουργήσουν ως κοινωνικός πολλαπλασιαστής ενώ τα παραγόμενα αποτελέσματα μεταβολίζονται σε συμπαγείς δράσεις. Επιπρόσθετα, τα κοινωνικά μέτρα, συμπεριλαμβανομένων και των πολιτικών για την απασχόληση, δε θα πρέπει να ασκούνται αποσπασματικά (Galbraith, 2009). Συνεπώς, το συνδεόμενο σύστημα κοινωνικής προστασίας δε θα πρέπει να προσεγγίζεται ως ένα κλειστό αυτοαναφορικό σύστημα (Esping-Andersen, 2006). Πέρα από τα διαθέσιμα δημοσιονομικά μέσα, το (επίσημο και ανεπίσημο) θεσμικό περιβάλλον με το οποίο τελεί σε διαρκή αλληλεπίδραση θα πρέπει να διατρέχει τις συνδεόμενες κοινωνικές πολιτικές οριζοντίως και να τις διαπνέει με γνώμονα τη διαγενεακή αλληλεγγύη και τη βιωσιμότητα των παρεμβάσεων.

Βιβλιογραφία

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2010). The role of institutions in growth and development, *Review of Economics and Institutions*, 1(2), 1-33.

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J.A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In P. Aghion & S. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (pp. 385-472). Elsevier B.V.

Alesina, A., & La Ferrara, E. (2002). Who trusts others?. *Journal of Public Economics*, 85, 207-234.

Βαβούρα, Χ., & Βαβούρας, Ι. (2020). Η κοινωνική ανάπτυξη ως προϋπόθεση διατηρησιμότητας της οικονομικής ανάπτυξης. Στο Χ. Παπαθεοδώρου & Θ. Σακελλαρόπουλος (Επιμ.), *Τα οικονομικά της κοινωνικής πολιτικής* (σσ. 387-413). Εκδόσεις Διόνικος.

Βαβούρα Χ., & Βαβούρας, Ι. (2024). *Οικονομικές, περιβαλλοντικές, θεσμικές και διεθνείς διαστάσεις της ανάπτυξης*. κεφ. 7.4 (σσ. 436-450). Εκδόσεις Παπαζήση.

Baliamoune-Lutz, M. (2009). Institutions, trade, and social cohesion in fragile states: Implications for policy conditionality and aid allocation. *Journal of Policy Modeling*, 31, 877-890.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labour-market policy. *Politics & Society*, 38(4), 435-457.

Bourguignon, J., & Morrison, S. (2002). Inequality among world citizens: 1820-1992. *American Economic Review*, 92, 727-744.

Commission of the European Communities (2001). *European governance - A white paper*. COM(2001), 428 final, Brussels.

Commission of the European Communities (2003). *Governance and development*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. COM(2003), 615 final, Brussels.

Dixit, A. (2009). Governance institutions and economic activity. *American Economic Review*, 99(1), 5-24.

Easterly, W., Ritzen, J., & Woolcock, M. (2006). Social cohesion, institutions and growth. *Economics and Politics*, 18(2), 103-120.

Economou, C. (2015). *Barriers and facilitating factors in access to health services in Greece*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Esping-Andersen, G. (2006). *Γιατί χρειαζόμαστε ένα νέο κοινωνικό κράτος*, Εκδόσεις Διόνικος.

Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.

Frischtak, L. (1994). Governance capacity and economic reform in developing countries. *World Bank Technical Paper*, Number 254, Washington D.C.

Galbraith, J.K., (2009). Inequality, unemployment and growth: New measures for old controversies. *Journal of Economic Inequality*, 7, 189-206.

Hall, R., & Jones, C. (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others. *Quarterly Journal of Economics*, 114, 83-116.

Hamilton, W.H. (1919). The institutional approach to economic theory. *American Economic Review,* 9, 309-318.

Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford University Press.

Hodgson, G.M. (2006). What are institutions?, *Journal of Economic Issues,* 40, 1-25.

Husted, B. W. (1999). Wealth, culture and corruption. *Journal of International Business Studies*, 30(2), 339-360.

Islam, R. (2006). Does more transparency go along with better governance?. *Economics and Politics*, 18(2), 121-167.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues. *Policy Research Working Paper*, No. 5430, The World Bank.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobatón, P. (1999). *Governance matters. World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2196, Washington, D.C.

Knack, S. (1999). *Social capital, growth and poverty: A survey of cross-country evidence*. The World Bank.

Kurtz, M., & Schrank, A. (2007). Growth and governance: Models, measures, and mechanisms. *The Journal of Politics*, 69(2), 538-54.

Langbein, L. & Knack, S. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Six, one, or none?. *Journal of Development Studies*, 46(2), 350-370.

Langlois, R. (1986). *Economics as a process: Essays in the New Institutional Economics.* Cambridge University Press.

Leff, N. (1964). Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, 8, 8-14.

Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine Publishing Company.

North, D. (2000). *Δομή και μεταβολές στην οικονομική ιστορία*. Εκδόσεις Κριτική.

Οικονόμου, Χ. (2018). Πολιτικές υγείας. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος, Χ. Οικονόμου, Χ. Σκαμνάκης & Μ. Αγγελάκη (Επιμ.), *Κοινωνική πολιτική* (σσ. 225-240). Εκδόσεις Διόνικος.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1995). Participatory development and good governance. *Development Co-operation Guidelines Series*, OECD, Paris.

Πανταζόπουλος, Σ. (2024). *Κοινωνικός μετασχηματισμός και κοινωνικό κράτος*. Εκδόσεις Διόνικος.

Pantazopoulos, S. (2025). *The anti-social state: Care, visibility and the transformation of need*. Palgrave Macmillan.

Putnam, R. (1994). Social capital and public affairs. *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, 47(8), 5-19.

Richter, R. (2005). The New Institutional Economics: Its start, its meaning, its prospects. *European Business Organization Law Review*, 6, pp. 161-200.

Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004). Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131-165.

Σακελλαρόπουλος, Θ. (2011). *Ζητήματα κοινωνικής πολιτικής*. Εκδόσεις Διόνικος.

Σπυριδάκης, Μ. (2013). Μετά την εργασία – Η εμπειρία της ανεργίας στη Ναυπηγοεπισκευαστική Βάση Περάματος. Στο Μ. Σπυριδάκης (Επιμ.), *Ανεργία και εργασιακή ανασφάλεια. Όψεις ενός εμμένοντος κινδύνου* (σσ. 187-210). Εκδόσεις Αλεξάνδρεια.

Spyridakis, M. (2013). *The liminal worker. An ethnography of work, unemployment and precariousness in contemporary Greece*. Farnham: Ashgate.

Tanzi, V. (2000). *Policies, institutions and the dark side of economics*. Edward Elgar Publishing.

United Nations, Global Issues (www.un.org/en/globalissues/governance).

United Nations Development Programme (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York.

United Nations Development Programme (2007). *Governance indicators: A user's guide*. UNDP Oslo Governance Centre.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2009). *What is good governance?*

Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology.* G. Roth & C. Wittich (Eds.). Berkeley: University of California Press.

Williams, A., & Siddique, A. (2008). The use (and abuse) of governance indicators in economics: A review, *Economics of Governance,* 9, 131–175.

Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.

World Bank (1989a). *Beyond the Washington consensus: Institutions matter*. World Bank Latin American and Caribbean Studies, World Bank, Washington D.C.

World Bank (1989b). *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth.* Washington, D.C, The World Bank.

World Bank (1991). Managing development: The governance dimension. *Discussion Paper*, Washington, DC: The World Bank.

World Bank (1997). *World Development Report 1997: The state in a changing world*. New York: Oxford University Press.

Zak, P., & Knack, S. (2001). Trust and growth. *The Economic Journal*, 111, 295-321.

III. ΔΙΕΘΝΗΣ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ

Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση και ο ρόλος των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης: Η ελληνική περίπτωση

Παύλος Πετίδης

1. Εισαγωγή

Στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής από τα τέλη της δεκαετίας του 1990, η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ) αποτελεί ένα από τα πλέον φιλόδοξα εγχειρήματα πολιτικής σύγκλισης χωρίς άμεσο νομοθετικό εξαναγκασμό. Η ανακοίνωσή της στη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 σηματοδότησε μια αποφασιστική στροφή: οι εθνικές πολιτικές απασχόλησης δεν ήταν πλέον αποκλειστικά εσωτερική υπόθεση, αλλά εντάσσονταν σε ένα διεθνές πλέγμα στόχων, δεικτών, αξιολογήσεων και κατευθυντήριων γραμμών. Παράλληλα, οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης (ΔΥΑ) αναδείχθηκαν σε κομβικούς θεσμικούς μεσάζοντες αυτής της στρατηγικής: το σημείο επαφής μεταξύ ευρωπαϊκής ρητορικής και εθνικής αγοράς εργασίας, μεταξύ κανονιστικής πίεσης από τα πάνω και πραγματικότητας ανεργίας από τα κάτω.

Η ελληνική περίπτωση εντάσσεται σε αυτό το πλαίσιο με ιδιαίτερη αναλυτική βαρύτητα. Δεν αποτελεί απλώς παράδειγμα ατελούς εφαρμογής ή αποκλίνουσας συμπεριφοράς, μια ανάγνωση που είναι εύκολη αλλά επιφανειακή. Αντιθέτως, η ελληνική εμπειρία αποκαλύπτει δομικές αντιφάσεις ενδογενείς στην ίδια την ΕΣΑ: την ένταση μεταξύ κανονιστικής πίεσης για εκσυγχρονισμό και απουσίας αναδιανεμητικών μέσων, μεταξύ ρητορικής ενεργοποίησης και δομικής ανεργίας, μεταξύ τεχνοκρατικού εξορθολογισμού και πολιτικής οικονομίας της εκάστοτε αγοράς εργασίας. Υπό αυτή την έννοια, η Ελλάδα δεν είναι το πρόβλημα, είναι ο καθρέφτης που αντανακλά τις αδυναμίες του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

Ιδιαίτερο αναλυτικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόσφατη μεταβολή στον θεσμικό χαρακτήρα των ελληνικών ΔΥΑ: η μετάβαση από τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) στη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), που ολοκληρώθηκε το 2022. Πέρα από τη συμβολική διάσταση της μετονομασίας, η αλλαγή αυτή ενσωματώνει μια συγκεκριμένη μεταρρυθμιστική φιλοσοφία: ψηφιοποίηση, εξατομίκευση, profiling ανέργων, ατομικά σχέδια δράσης. Αυτές οι επιλογές δεν είναι τεχνικά ουδέτερες. Εκφράζουν μια συγκεκριμένη θεωρία για τη φύση της ανεργίας και, αντίστροφα, για τον ρόλο του κράτους απέναντί της.

Το παρόν άρθρο διαρθρώνεται ως εξής: στην ενότητα 2 παρουσιάζεται η γενεαλογία και η εξέλιξη της ΕΣΑ, στην ενότητα 3 αναλύεται ο ρόλος των ΔΥΑ στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, στην ενότητα 4 εξετάζεται η ελληνική περίπτωση του ΟΑΕΔ, στην ενότητα 5 αναλύεται η μετάβαση στη ΔΥΠΑ και οι θεωρητικές της συνεπαγωγές, στην ενότητα 6 επιχειρείται κριτική αποτίμηση, και η ενότητα 7 περιέχει τα συμπεράσματα.

2. Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση: Γενεαλογία και Εξέλιξη

2.1 Από το Άμστερνταμ στη Λισαβόνα

Η ΕΣΑ γεννήθηκε ως απάντηση σε μια διπλή αδυναμία: την ευρωπαϊκή ανεργία της δεκαετίας του 1990 και τη θεσμική αδυναμία της ΕΕ να ασκεί άμεση πολιτική στα εθνικά συστήματα απασχόλησης. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) εισήγαγε έναν νέο τίτλο αφιερωμένο στην απασχόληση, χωρίς όμως να παραχωρεί στα ευρωπαϊκά όργανα δεσμευτικές αρμοδιότητες. Το αποτέλεσμα ήταν η ανάπτυξη της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ): ένας μηχανισμός «μαλακής διακυβέρνησης» που βασίζεται σε κοινούς στόχους, δείκτες συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking), εθνικές εκθέσεις και αμοιβαία επισκόπηση (peer review), χωρίς νομικές κυρώσεις για τη μη συμμόρφωση.

Η Στρατηγική της Λισαβόνας (2000) ανέδειξε τις φιλοδοξίες αυτού του εγχειρήματος στο αποκορύφωμά τους: η Ευρώπη θα γινόταν «η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης στον κόσμο» με πλήρη απασχόληση ως ορίζοντα. Ωστόσο, η ενδιάμεση αξιολόγηση από την ομάδα Kok (2004) επέστησε την προσοχή στην αδυναμία παράδοσης: η διάχυση των στόχων, η έλλειψη ευθύνης και η υπερφόρτωση της ατζέντας είχαν οδηγήσει σε αδυναμία επίτευξης των δεσμεύσεων (Kok, 2004). Η αναθεώρηση του 2005 επικέντρωσε εκ νέου τη Στρατηγική στην ανάπτυξη και την απασχόληση, μειώνοντας τους στόχους αλλά ενισχύοντας τον μηχανισμό παρακολούθησης.

2.2 Η Ευρώπη 2020 και ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων

Η οικονομική κρίση του 2008 επέβαλε νέα αναδιάρθρωση της ευρωπαϊκής πολιτικής απασχόλησης. Η Στρατηγική Europe 2020 (European Commission, 2010) ενέταξε τις πολιτικές απασχόλησης σε ένα ευρύτερο πλαίσιο «έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης», θέτοντας ως βασικό στόχο την αύξηση του ποσοστού απασχόλησης στο 75% του πληθυσμού ηλικίας 20–64 ετών έως το 2020. Ωστόσο, η ταυτόχρονη εφαρμογή της Στρατηγικής με πολιτικές λιτότητας στα κράτη μέλη της περιφέρειας δημιούργησε μια θεμελιώδη αντίφαση: η ΕΣΑ ζητούσε εκσυγχρονισμό και επένδυση σε ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας, ενώ τα Μνημόνια επέβαλλαν δημοσιονομική συρρίκνωση που έπληττε ακριβώς αυτές τις πολιτικές.

Ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων (2017) επιχείρησε να αποκαταστήσει την κοινωνική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Διακηρύσσοντας δικαιώματα πρόσβασης στην αγορά εργασίας, κατάρτιση και δίκαιες εργασιακές συνθήκες, ο Πυλώνας εισήγαγε νέες δεσμεύσεις χωρίς ωστόσο νέους μηχανισμούς επιβολής. Η κριτική αυτής της προσέγγισης είναι εύλογη: χωρίς δεσμευτικά εργαλεία, ο Πυλώνας παραμένει κανονιστικό κείμενο που αξιολογείται από τον βαθμό εσωτερίκευσης του λόγου του από τα κράτη μέλη και τους κοινωνικούς εταίρους (Ferrera, 2017).

2.3 Η μετατόπιση του λόγου: από δικαίωμα σε ευθύνη

Μια από τις πλέον σημαντικές, και πολιτικά φορτισμένες, αλλαγές που επέφερε η ΕΣΑ αφορά τη μετατόπιση του κυρίαρχου λόγου περί ανεργίας και εργασιακής ένταξης. Η παλαιά κεϋνσιανή λογική της «πλήρους απασχόλησης» ως στόχου συλλογικής πολιτικής παραχώρησε τη θέση της σε μια νέα έννοια που κατέστη κεντρική: η *απασχολησιμότητα* (employability). Η μετατόπιση αυτή δεν είναι σημασιολογικής μόνο φύσης. Ενέχει μια βαθιά αναδιανομή ευθυνών: αν η πλήρης απασχόληση είναι στόχος του κράτους, τότε η ανεργία είναι αποτυχία της πολιτικής, αν η απασχολησιμότητα είναι ιδιότητα του εργαζομένου, τότε η ανεργία γίνεται σε μεγάλο βαθμό ατομική ευθύνη.

Αυτή η λογική ενεργοποίησης (activation logic), που αναπτύχθηκε θεωρητικά κυρίως στα σκανδιναβικά και αγγλοσαξονικά πλαίσια, εξάγεται τώρα μέσω της ΑΜΣ σε ολόκληρη την Ευρώπη. Η ερώτηση που τίθεται με αναλυτική επιτακτικότητα είναι: μπορεί μια πολιτική ατομικής ενεργοποίησης να αντιμετωπίσει μια ανεργία που έχει δομικά αίτια; Και ειδικότερα, τι συμβαίνει όταν αυτή η λογική εφαρμόζεται σε οικονομίες με μαζική δομική ανεργία, εκροές εργατικού δυναμικού και αναντιστοιχία δεξιοτήτων-ζήτησης;

3. Οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης στο Ευρωπαϊκό Πλαίσιο

3.1 Ο ρόλος των ΔΥΑ ως θεσμικών μεσαζόντων

Στην αρχιτεκτονική της ΕΣΑ, οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης κατέχουν μια κομβική θέση: είναι ο θεσμός που μεταφράζει τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις σε ατομικές αλληλεπιδράσεις με τους άνεργους πολίτες. Στη θεωρία θεσμικής αλλαγής, θα τις χαρακτηρίζαμε ως «ενδιάμεσους μεταφραστές» (institutional translators): δεν εφαρμόζουν απλώς πολιτικές, τις αναπλάθουν μέσα από θεσμικές λογικές, οργανωτικές δυναμικές και επαγγελματικές κουλτούρες (Lipsky, 1980, Brodkin, 2011).

Η ευρωπαϊκή ατζέντα εκσυγχρονισμού των ΔΥΑ κινείται σε τρεις άξονες. Πρώτον, τη μετάβαση από γραφειοκρατικές δομές αποζημίωσης (passive benefit administration) σε «ολοκληρωμένες υπηρεσίες ενεργοποίησης» που συνδυάζουν επιδόματα, κατάρτιση και αναζήτηση εργασίας. Δεύτερον, την ανάπτυξη εξατομικευμένων υπηρεσιών: ατομικά σχέδια δράσης, profiling ανέργων και εξατομικευμένη συμβουλευτική. Τρίτον, τη χρήση ψηφιακών εργαλείων και τεχνητής νοημοσύνης για την ταξινόμηση ανέργων και την πρόβλεψη αναγκών κατάρτισης.

3.2 Το Δίκτυο PES και η μεταφορά πολιτικών

Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο ΔΥΑ (European Network of Public Employment Services), ιδρυθέν το 2014, αποτελεί τον κεντρικό μηχανισμό πολιτικής μάθησης και μεταφοράς μεταξύ εθνικών ΔΥΑ. Μέσω συγκριτικών αξιολογήσεων, εκθέσεων επίδοσης και ανταλλαγής καλών πρακτικών, το Δίκτυο λειτουργεί ως φορέας κανονιστικής σύγκλισης. Ωστόσο, αυτή η σύγκλιση δεν είναι αξιακά ουδέτερη: φέρει την αποτύπωση συγκεκριμένων θεσμικών προτύπων, κυρίως σκανδιναβικών και γερμανικών, ως βέλτιστων πρακτικών (Weishaupt, 2011).

Από τυπολογική άποψη, οι ΔΥΑ στην Ευρώπη διαφέρουν σε τρεις βασικές διαστάσεις: το βαθμό συγκέντρωσης ή αποκέντρωσης, τον χαρακτήρα της παρεχόμενης υπηρεσίας (καθολικός ή στοχευμένος), και τον βαθμό ενσωμάτωσης παθητικών και ενεργητικών πολιτικών. Η Ελλάδα, με βάση αυτά τα κριτήρια, κατατάσσεται παραδοσιακά στα συστήματα υψηλής συγκέντρωσης με κυριαρχία παθητικών παροχών και ανεπαρκή ενεργητική διάσταση, ένα μοντέλο που βρίσκεται σε ασυμφωνία με τον κυρίαρχο ευρωπαϊκό λόγο εκσυγχρονισμού.

4. Η Ελληνική Περίπτωση: Ο ΟΑΕΔ στο Σταυροδρόμι Εθνικής Παράδοσης και Ευρωπαϊκής Πίεσης

4.1 Ιστορική αναδρομή: ο ΟΑΕΔ ως πυλώνας του ελληνικού κοινωνικού κράτους

Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού ιδρύθηκε το 1969 και για δεκαετίες υπήρξε ο κεντρικός μηχανισμός διαχείρισης της ανεργίας στην Ελλάδα. Στο πλαίσιο του ελληνικού κοινωνικού κράτους, το οποίο χαρακτηρίστηκε ως «ατελούς εκβιομηχάνισης κοινωνικό κράτος» με ισχυρή εξάρτηση από οικογενειακά δίκτυα υποστήριξης (Ferrera, 1996, Petmesidou, 1996), ο ΟΑΕΔ διαδραμάτισε τριπλό ρόλο: διαχειριστή ασφαλιστικών παροχών ανεργίας, παρόχου επαγγελματικής κατάρτισης, και μέσου εφαρμογής της εργατικής νομοθεσίας.

Ωστόσο, παράλληλα με αυτή τη λειτουργική σπουδαιότητα, ο ΟΑΕΔ ταλανιζόταν από χρόνιες παθογένειες που έχουν καλά τεκμηριωθεί στη βιβλιογραφία. Ο γραφειοκρατικός κατακερματισμός εκδηλωνόταν στη διασπορά αρμοδιοτήτων μεταξύ υπουργείων, κοινωνικών εταίρων και του ίδιου του Οργανισμού. Η υποστελέχωση σε σχέση με τον όγκο των αιτημάτων συνέβαλλε στην τυπική αντιμετώπιση περιστατικών αντί για ουσιαστική συμβουλευτική. Τέλος, πελατειακές λογικές διαπερνούσαν τη λειτουργία του οργανισμού: τοποθετήσεις προσωπικού, χορηγήσεις επιδομάτων και επιλογές προγραμμάτων συχνά εξαρτώνταν από εξω-θεσμικές σχέσεις ισχύος (Sotiropoulos, 2004).

4.2 Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση: μεταξύ τυπικής συμμόρφωσης και ουσιαστικής απόστασης

Από το 1998, η Ελλάδα ανέπτυξε Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση (ΕΣΔΑ) σε συνάρτηση με τις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές. Τα σχέδια αυτά αποτέλεσαν ενδιαφέρον αντικείμενο ανάλυσης από τη σκοπιά της μεταφοράς πολιτικών (policy transfer): η Ελλάδα υιοθετούσε τον κανονιστικό λόγο της ΕΣΑ, ενεργοποίηση, ισόρροπα σχέδια δράσης, δείκτες επίδοσης, χωρίς ωστόσο να μεταβάλλει ριζικά τη θεσμική αρχιτεκτονική που παρήγαγε τα παθογόνα αποτελέσματα. Πρόκειται για ό,τι οι θεωρητικοί του θεσμικού

«εισαγωγισμού» αποκαλούν «σύμβολο χωρίς ουσία» (ceremonial adoption), κατά το πρότυπο της θεωρίας του θεσμικού ισομορφισμού (DiMaggio & Powell, 1983).

Η διάσταση μεταξύ τυπικής συμμόρφωσης και ουσιαστικής μεταρρύθμισης δεν ήταν ελληνική ιδιαιτερότητα. Πολλά κράτη μέλη ανέπτυξαν αντίστοιχες στρατηγικές εξωτερικής συμμόρφωσης-εσωτερικής αδράνειας. Η ειδοποιός διαφορά στην ελληνική περίπτωση ήταν η βαθύτητα της θεσμικής απόκλισης: οι υποδομές κατάρτισης, η στελέχωση και η δημοσιονομική βάση του ΟΑΕΔ παρέμεναν συστηματικά κατώτερες των αναγκαίων για μια ουσιαστική πολιτική ενεργοποίησης.

4.3 Η κρίση 2010-2018: δοκιμή ακραίας πίεσης

Η δημοσιονομική κρίση που ξέσπασε το 2010 αποτέλεσε για τον ΟΑΕΔ, και γενικότερα για το ελληνικό σύστημα ΔΥΑ, ό,τι οι θεωρητικοί ονομάζουν «κρίσιμο σημείο καμπής» (critical juncture): μια στιγμή στην οποία οι θεσμικές ισορροπίες διαρρηγνύονται και ανοίγονται νέα αναπτυξιακά μονοπάτια. Η ανεργία στην Ελλάδα αυξήθηκε δραματικά κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, από περίπου 7,8% το 2008 σε σχεδόν 28% το 2013, ενώ η ανεργία των νέων έφθασε σε επίπεδα κοντά στο 60% (European Parliament, 2015, Eurostat data).

Οι ευρωπαϊκές απαιτήσεις δεν σταμάτησαν. Αντιθέτως, μέσω των Μνημονίων, τέθηκαν νέες, πιο αναλυτικές απαιτήσεις εκσυγχρονισμού του ΟΑΕΔ: ενίσχυση της ανεξαρτησίας του Οργανισμού, εξορθολόγηση της επιδοματικής πολιτικής, ανάπτυξη ενεργητικών πολιτικών. Η αντίφαση ήταν εξόφθαλμη: ο οργανισμός καλούνταν να εκσυγχρονιστεί ενώ αντιμετώπιζε αυξανόμενη ζήτηση υπηρεσιών σε συνθήκες συρρίκνωσης. Η κρίση αυτή αποκάλυψε τα δομικά όρια μιας ΕΣΑ που παρέχει κανονιστικές κατευθύνσεις χωρίς αναδιανεμητικά αντισταθμιστικά μέτρα για τα κράτη μέλη που βρίσκονται υπό πίεση.

5. Από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ: Μεταρρύθμιση, Ψηφιακός Μετασχηματισμός και Αφήγημα Ενεργοποίησης

5.1 Η μετάβαση ως θεσμικό γεγονός

Η ίδρυση της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) με τον Νόμο 4921/2022 δεν αποτέλεσε απλή μετονομασία. Ενσωμάτωσε μια σειρά δομικών αλλαγών που αντικατοπτρίζουν συγκεκριμένες επιλογές διακυβέρνησης: νέα ψηφιακή πλατφόρμα για την εγγραφή και παρακολούθηση ανέργων, σύστημα profiling που κατηγοριοποιεί τους εγγεγραμμένους ανέργους με βάση χαρακτηριστικά απασχολησιμότητας, ατομικά σχέδια δράσης (individual action plans) ως βασικό εργαλείο αλληλεπίδρασης με τον χρήστη, και επαναπροσδιορισμός του ρόλου του συμβούλου απασχόλησης από διεκπεραιωτή σε εξατομικευμένο υποστηρικτή.

Από θεσμική σκοπιά, η μετάβαση ΟΑΕΔ→ΔΥΠΑ εντάσσεται στο πρότυπο των «στρατηγιών θεσμικής αντικατάστασης» (institutional displacement), κατά τις οποίες ένας νέος θεσμός δεν υπερτίθεται απλώς του παλαιού αλλά εδράζεται σε νέες αρχές νομιμοποίησης (Mahoney & Thelen, 2010). Ο ΟΑΕΔ νομιμοποιούνταν κυρίως μέσα από την ασφαλιστική λογική (δικαίωμα βάσει εισφορών), η ΔΥΠΑ νομιμοποιείται μέσα από μια λογική ενεργοποίησης και αποτελεσματικότητας υπηρεσιών.

5.2 Ψηφιακός ορθολογισμός ως διαχείριση της ανεργίας

Η ψηφιοποίηση της ΔΥΠΑ εντάσσεται σε ένα ευρύτερο φαινόμενο που έχει αναλυθεί ως «ψηφιακός ορθολογισμός» (digital rationalism): την τάση να αντιμετωπίζονται σύνθετα κοινωνικά ζητήματα μέσω ψηφιακής τεχνολογίας, με παραδοχή ότι η βελτίωση της πληροφόρησης, της διαλειτουργικότητας και της εξατομίκευσης οδηγεί αφ' εαυτής σε βελτίωση των αποτελεσμάτων. Ο ψηφιακός ορθολογισμός δεν είναι ιδεολογικά ουδέτερος: φέρει μαζί του μια οντολογία της κοινωνικής πραγματικότητας που την αντιλαμβάνεται ως σύνολο ατομικών χαρακτηριστικών που μπορούν να μετρηθούν, ταξινομηθούν και βελτιστοποιηθούν.

Στο πλαίσιο της ΔΥΠΑ, ο ψηφιακός ορθολογισμός εκδηλώνεται κυρίως μέσω του profiling: η αλγοριθμική αξιολόγηση ανέργων βάσει χαρακτηριστικών (ηλικία, εκπαίδευση, εμπειρία, διάρκεια ανεργίας) για την κατηγοριοποίησή τους σε ομάδες ρίσκου και την αντίστοιχη κατανομή πόρων και υπηρεσιών. Η πρακτική αυτή ενέχει αξιόλογα οφέλη αποτελεσματικότητας, στρέφει πόρους σε εκείνους που τους χρειάζονται περισσότερο, αλλά και κινδύνους που σπάνια αναλύονται: το profiling αποτυπώνει δομικές ανισότητες ως ατομικά χαρακτηριστικά (Eubanks, 2018), αναπαράγοντας στρεβλώσεις μέσω της ίδιας της αλγοριθμικής λογικής.

Το θεωρητικά κρίσιμο ερώτημα είναι: αποτελεί η ψηφιακή μεταρρύθμιση της ΔΥΠΑ μια μορφή αποπολιτικοποίησης μέσω εξατομίκευσης; Αν η ανεργία κατασκευαστεί τεχνολογικά ως σύνολο ατομικών προφίλ που χρήζουν βελτίωσης, τότε η πολιτική της ανεργίας, η διανομή θέσεων εργασίας, η ρύθμιση της αγοράς, η επένδυση σε παραγωγικές υποδομές, εκτοπίζεται από το πεδίο δράσης. Η ΔΥΠΑ γίνεται τότε όχι πολιτικός θεσμός αλλά τεχνοκρατική υποδομή διαχείρισης της ανεργίας.

6. Κριτική Αποτίμηση: Δομικά Ελλείμματα και Θεωρητικά Ζητήματα

6.1 Η διάσταση μεταξύ λόγου ενεργοποίησης και δομικής ανεργίας

Το κεντρικό κριτικό επιχείρημα αυτής της ανάλυσης συνοψίζεται ως εξής: τόσο η ΕΣΑ όσο και ο εκσυγχρονισμός των ΔΥΑ βασίζονται σε μια θεωρία της ανεργίας που αντιμετωπίζει δομικά φαινόμενα ως αθροίσματα ατομικών αδυναμιών. Ο λόγος ενεργοποίησης προϋποθέτει ότι η ανεργία οφείλεται, τουλάχιστον μερικώς, σε ανεπαρκείς δεξιότητες, χαμηλά κίνητρα αναζήτησης εργασίας ή ανεπαρκή πληροφόρηση σχετικά με τις διαθέσιμες θέσεις. Στο πλαίσιο αυτό, η ΔΥΠΑ αναλαμβάνει να «θεραπεύσει» αυτές τις ατομικές ελλείψεις.

Όταν όμως η ανεργία έχει δομικά αίτια, ανεπαρκή ζήτηση εργασίας, αναντιστοιχία κλαδικής διάρθρωσης και εκπαιδευτικών αποτελεσμάτων, μαζική εκροή εργατικού δυναμικού λόγω brain drain, τότε η ενεργοποίηση τείνει να αντιμετωπίσει τα συμπτώματα παρά τα αίτια. Οι άνεργοι «ενεργοποιούνται» για αγορά εργασίας που δεν έχει επαρκείς θέσεις να απορροφήσει. Η ΔΥΠΑ βελτιώνει την «ικανότητα προσφοράς» εργατικού δυναμικού χωρίς να επεμβαίνει στη «ζήτηση».

6.2 Η ελληνική αγορά εργασίας ως πεδίο δοκιμής των ορίων της ΕΣΑ

Η Ελλάδα παρουσιάζει ένα σπάνιο αναλυτικό πλεονέκτημα: είναι χώρα στην οποία διαφορετικές διαστάσεις δομικής αδυναμίας της αγοράς εργασίας συνυπάρχουν ταυτόχρονα, επιτρέποντας τον έλεγχο των ορίων της ΕΣΑ υπό συνθήκες ακραίας πίεσης. Η δημογραφική συρρίκνωση, η εκτεταμένη άτυπη οικονομία, η αποβιομηχάνιση και η εξάρτηση από χαμηλής παραγωγικότητας τομείς, μαζί με το brain drain που αφαίρεσε από τη χώρα σημαντικό τμήμα του εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού, αποτελούν δομικά χαρακτηριστικά που δεν αντιμετωπίζονται μέσω profiling και ατομικών σχεδίων δράσης.

Από δημογραφική σκοπιά, τίθεται ένα ζήτημα που σπάνια αναλύεται συστηματικά στη βιβλιογραφία για τις ΔΥΑ: η ΕΣΑ και ο λόγος ενεργοποίησης θεμελιώθηκαν σε δεδομένα αγορών εργασίας με αυξανόμενο ή σταθερό εργατικό δυναμικό. Σε συνθήκες δημογραφικής συρρίκνωσης, όπου ο αριθμός των εργαζομένων μειώνεται δομικά, η έννοια της «ενεργοποίησης» αποκτά διαφορετική σημασία: δεν αφορά την επιστροφή ανέργων σε υπάρχουσα αγορά εργασίας αλλά τη διαχείριση της συστηματικής ανισορροπίας μεταξύ δημογραφικής δυναμικής και θεσμικών απαιτήσεων. Η σύνδεση αυτή, μεταξύ δημογραφικής αλλαγής και πολιτικής ενεργοποίησης, παραμένει σημαντικά υποθεωρητικοποιημένη στη βιβλιογραφία.

Ένα πρόσθετο δομικό ζήτημα αφορά τη σχέση μεταξύ τυπικής και άτυπης οικονομίας. Η εκτεταμένη άτυπη απασχόληση στην Ελλάδα, που ιστορικά αποτέλεσε ανεπίσημο «μαξιλάρι» κοινωνικής ανθεκτικότητας, δεν αντιμετωπίζεται από τις ΔΥΑ. Αντιθέτως, ο εκσυγχρονισμός των ΔΥΑ εστιάζει στην τυπική αγορά εργασίας, αφήνοντας ένα ευρύ τμήμα της πραγματικής εργασιακής δραστηριότητας εκτός αναλυτικού ορίζοντα.

6.3 Αναδιανομή, ισχύς και αόρατες γενεές

Υπάρχει και μια θεμελιωδέστερη κριτική που αφορά τη σχέση της ΕΣΑ με ζητήματα κατανομής ισχύος και αναδιανομής. Η ΑΜΣ ως μηχανισμός μαλακής διακυβέρνησης αποφεύγει συστηματικά τα ζητήματα αναδιανομής: δεν θέτει ερωτήματα για το ποιος έχει εργασία και ποιος όχι, για τη δομή μισθών, για τη σχέση κεφαλαίου-εργασίας. Αντιθέτως, προϋποθέτει ότι η βελτίωση της «απασχολησιμότητας» ευεργετεί το σύνολο χωρίς να διαταράσσει τις σχέσεις ισχύος.

Στο εγχώριο πλαίσιο, αυτό αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα σε σχέση με τις νέες γενεές: εκείνους που θα ενταχθούν στην αγορά εργασίας σε δεκαετίες συρρίκνωσης και αναδόμησης. Η απουσία θεσμικής εκπροσώπησής τους, σε αντίθεση με τις αθόρυβα προνομιούχες γηραιότερες γενεές που ήδη ωφελούνται από συσσωρευμένα δικαιώματα, δημιουργεί αυτό που θα αποκαλούσαμε δομική αδικία μεταξύ γενεών: θεσμικές αποφάσεις που λαμβάνονται σήμερα επηρεάζουν δυσανάλογα εκείνους που δεν έχουν ακόμη φωνή στη δημόσια συζήτηση.

7. Συμπεράσματα

Η ανάλυση που προηγήθηκε επιχείρησε να αναδείξει ότι η ελληνική περίπτωση δεν είναι απλώς ένα παράδειγμα ατελούς εφαρμογής ευρωπαϊκής πολιτικής απασχόλησης. Είναι ένα αναλυτικό πεδίο που αποκαλύπτει τα δομικά όρια μιας στρατηγικής που βασίζεται στο παράδοξο της «κανονιστικής χωρίς αναδιανεμητικής» Ευρώπης: η ΕΣΑ διαμορφώνει προσδοκίες και επιβάλλει κανονιστικά πρότυπα χωρίς να παρέχει τα μέσα για την επίτευξή τους.

Η μεταρρύθμιση του ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ εντάσσεται σε αυτό το πλαίσιο ως παράδειγμα ψηφιακής εκσυγχρονιστικής λογικής που φέρει ιδεολογικό φορτίο: εξατομικεύει τη διαχείριση της ανεργίας, μετατρέπει δομικά ζητήματα κατανομής σε τεχνικά ζητήματα διαχείρισης, και τείνει να αποπολιτικοποιεί μια ουσιαστικά πολιτική διαδικασία. Αυτό δεν σημαίνει ότι ο ψηφιακός μετασχηματισμός είναι αρνητικός καθ' εαυτόν, βελτιώσεις αποτελεσματικότητας είναι αναγκαίες και πραγματικές. Αλλά η τεχνοκρατική λογική δεν μπορεί να υποκαταστήσει την πολιτική λογική.

Η ΔΥΠΑ βρίσκεται σήμερα σε μετάβαση μεταξύ δύο διαφορετικών αυτοαντιλήψεων: μεταξύ ενός θεσμού ασφαλιστικής αποζημίωσης, που δίνει παροχές βάσει δικαιωμάτων, και ενός θεσμού ενεργοποίησης, που παρέχει υπηρεσίες βάσει αποτελεσμάτων. Αυτή η ένταση δεν είναι τεχνική, είναι πολιτική. Εμπλέκει ερωτήματα για τη φύση της εργασίας σε συνθήκες ψηφιακής μετάβασης, για τη δημογραφική βιωσιμότητα συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, και για τα όρια της ευρωπαϊκής σύγκλισης σε χώρες με εύθραυστες θεσμικές βάσεις.

Η ελληνική εμπειρία αναδεικνύει τελικά ένα θεμελιώδες ζήτημα για την ευρωπαϊκή πολιτική: ο εκσυγχρονισμός των ΔΥΑ δεν μπορεί να αντικαταστήσει την πολιτική βούληση για επένδυση στην παραγωγική οικονομία, διαχείριση της δημογραφικής αλλαγής και θεσμική εκπροσώπηση εκείνων που η αγορά εργασίας αφήνει πίσω. Η ΔΥΠΑ μπορεί να γίνει αποτελεσματικότερη, δεν μπορεί να γίνει υποκατάστατο δομικής πολιτικής.

Βιβλιογραφία

Brodkin, E.Z. (2011). Policy Work: Street-level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 21(suppl_2), i253–i277.

DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizations. *American Sociological Review,* 48(2), 147–160.

Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor.* New York: St. Martin's Press.

European Commission. (2010). *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels: European Commission.

European Parliament. (2015). *Youth unemployment in Greece: Situation before the government change.* Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy. Brussels: European Parliament.

Eurostat. (2014). *Unemployment statistics.* Luxembourg: Statistical Office of the European Union.

Ferrera, M. (1996). The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy,* 6(1), 17–37.

Ferrera, M. (2017). The Contentious Politics of Hospitality: Intra-EU Migration and Social Rights. *European Law Journal,* 22(6), 791–805.

Kok, W. et al. (2004). *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment.* Brussels: European Commission.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York: Russell Sage Foundation.

Mahoney, J. & Thelen, K. (Eds.) (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power.* Cambridge: Cambridge University Press.

Petmesidou, M. (1996). Social Protection in Greece: A Brief Glimpse of a Welfare State. *Social Policy & Administration,* 30(4), 324–347.

Sotiropoulos, D.A. (2004). Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective. *West European Politics,* 27(3), 405–422.

Weishaupt, J.T. (2011). From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ανδρέας Φερώνας

1. Εισαγωγή

Το υπόδειγμα της «Ενεργητικής Ένταξης» (Active Inclusion) αναδύθηκε θεσμικά στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής Ε.Ε.) με αφετηρία τη Σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2008 (European Commission, 2008) ως αντίδραση στις πολλαπλές κρίσεις των τελευταίων ετών, με πιο χαρακτηριστικές τη χρηματοπιστωτική κρίση και κρίση χρέους (2008), την προσφυγική κρίση, την πανδημία COVID-19, την κλιματική αλλαγή και πιο πρόσφατα την ενεργειακή και πληθωριστική κρίση που πυροδοτήθηκε από τον πόλεμο στην Ουκρανία. Οι κρίσεις αυτές είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση των φαινομένων φτώχειας, ανεργίας, κοινωνικού αποκλεισμού και ανισοτήτων, ιδίως μεταξύ των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού, όπως οι νέοι, οι μακροχρόνια άνεργοι, οι μονογονεϊκές οικογένειες και οι μετανάστες (Cantillon κ.ά., 2018, Matsaganis και Leventi, 2014).

Πρόκειται για ένα τριμερές υπόδειγμα που συνδυάζει την ανάγκη για διασφάλιση επαρκούς εισοδήματος, την (επαν) ένταξη στην αγορά εργασίας (μέσω ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης) και την πρόσβαση σε ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες. Απώτερος σκοπός είναι η ενίσχυση της αυτάρκειας και βιωσιμότητας των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, η μείωση του κύκλου της εξάρτησης από τα κοινωνικά επιδόματα και η παροχή των απαραίτητων εφοδίων στα άτομα ώστε να ενταχθούν στην αγορά εργασίας και στην ευρύτερη κοινωνία (Van Berkel και Borghi, 2008).

Όπως είναι αναμενόμενο, η υλοποίηση του υποδείγματος διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών-μελών (στο εξής ΚΜ) της Ε.Ε. λόγω διαφορών στα θεσμικά πλαίσια, τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής και την πολιτική βούληση (Frazer και Marlier, 2013). Στην πράξη, η εφαρμογή του αποκτά διαφορετικές μορφές, από τη «σκανδιναβική» προσέγγιση της κοινωνικής επένδυσης έως τα πιο αυστηρά μοντέλα επιτήρησης της συμμετοχής στην αγορά εργασίας (workfare) που υιοθετήθηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο, αλλά και ως ένα βαθμό στη Γερμανία (Lødemel και Moreira, 2014).

Στο ελληνικό πλαίσιο, η υιοθέτηση των αρχών της ενεργητικής ένταξης παρουσιάζει προκλήσεις που σχετίζονται με την παραδοσιακά περιορισμένη αποτελεσματικότητα του κράτους ευημερίας (Ferrera, 1996), τις καταλυτικές επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στη χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής, τις οργανωτικές ανεπάρκειες της κοινωνικής διοίκησης και τον χαμηλό βαθμό θεσμικής ολοκλήρωσης και συντονισμού των πολιτικών (Matsaganis, 2011). Ειδικότερα, η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (στο εξής ΔΥΠΑ), ως ο κατεξοχήν αρμόδιος φορέας εφαρμογής πολιτικών απασχόλησης, καλείται να αναδιαμορφώσει τον ρόλο της ώστε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις ενός πιο απαιτητικού και πολυδιάστατου μοντέλου κοινωνικής ένταξης.

Το παρόν άρθρο φιλοδοξεί να εμβαθύνει στην ανάλυση του υποδείγματος της ενεργητικής ένταξης στην Ελλάδα, εστιάζοντας στον ρόλο της ΔΥΠΑ ως βασικού φορέα διαμόρφωσης και υλοποίησης των σχετικών πολιτικών. Μέσα από την επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας, αξιοποίηση στατιστικών δεδομένων και ανάλυση κειμένων πολιτικής επιχειρείται η αποτύπωση της παρούσας κατάστασης και η ανάδειξη κατευθύνσεων για τη μελλοντική ενίσχυση του ρόλου της ΔΥΠΑ.

Το υπόλοιπο του κεφαλαίου δομείται ως εξής. Στην ενότητα 2 επιχειρείται μια κριτική επισκόπηση του ευρύτερου πλαισίου του υποδείγματος της ενεργητικής ένταξης με αναφορές στις θεωρητικές του αφετη-

ρίες, τον ρόλο της Ε.Ε. και τους τρόπους εφαρμογής του στα ΚΜ. Στην ενότητα 3 εξετάζεται κριτικά ο ρόλος της ΔΥΠΑ, ως βασικού φορέα υλοποίησης του δεύτερου πυλώνα του υποδείγματος (ένταξη στην αγορά εργασίας) και ως εμπλεκόμενου φορέα (άμεσα ή έμμεσα) στην υλοποίηση των άλλων δύο πυλώνων στην Ελλάδα. Το κεφάλαιο κλείνει με την σύνοψη των βασικών ευρημάτων της κυρίως ανάλυσης και τη διατύπωση προτάσεων για την ενίσχυση του ρόλου της ΔΥΠΑ στο πλαίσιο της ανάπτυξης μιας ολιστικής προσέγγισης της ενεργητικής ένταξης.

2. Το ευρύτερο πλαίσιο του υποδείγματος της ενεργητικής ένταξης

2.1. Θεωρητικές αφετηρίες

Το υπόδειγμα της ενεργητικής ένταξης αντανακλά την ευρύτερη μετάβαση από το κεϋνσιανό κράτος ευημερίας στο μετα-κεϋνσιανό «ενεργητικό κράτος», όπου η κοινωνική πολιτική δεν περιορίζεται στη διασφάλιση εισοδήματος, αλλά στοχεύει στην ενίσχυση της απασχολησιμότητας και της κοινωνικής συμμετοχής. Στο πλαίσιο αυτό συνιστά μια σύνθετη και συνεκτική στρατηγική αντιμετώπισης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, με θεωρητικά θεμέλια από ποικίλες επιστημονικές παραδόσεις.

Αρχικά συνδέεται με τη γενικότερη τάση «ενεργοποίησης» (activation)[1], η οποία αναδείχθηκε από τη δεκαετία του 1990 στο πλαίσιο της νεοφιλελεύθερης αναδιάρθρωσης των ευρωπαϊκών κρατών ευημερίας και μετουσιώθηκε στην έννοια του *κράτους κοινωνικής επένδυσης* (social investment state) (Morel, κ.ά., 2012). Σε γενικές γραμμές εστιάζει στη μακροπρόθεσμη ενίσχυση των ικανοτήτων των ατόμων, επενδύοντας σε τομείς όπως η εκπαίδευση, η κατάρτιση και η υγεία, ώστε να ενισχυθεί η συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας και στην κοινωνία συνολικά. Στο πλαίσιο αυτό, η μετάβαση από το παραδοσιακό μοντέλο της παθητικής κοινωνικής προστασίας στο μοντέλο της κοινωνικής επένδυσης και της ενεργητικής ένταξης άρχισε να καθίσταται όλο και πιο σημαντική για τους διεθνείς οργανισμούς και την Ε.Ε. Βασικό επιχείρημα ήταν η ανάγκη για πιο αποτελεσματικές και βιώσιμες κοινωνικές πολιτικές, οι οποίες δεν περιορίζονται στην αναδιανομή και την αναπλήρωση του εισοδήματος, αλλά εστιάζουν στην ενίσχυση του ανθρώπινου κεφαλαίου, την προετοιμασία των πολιτών για την αγορά εργασίας, την ενίσχυση της κοινωνικής συμμετοχής και την πρόληψη της κοινωνικής τους περιθωριοποίησης (Marchal και van Mechelen, 2017, Scalise, 2020).

Το υπόδειγμα της ενεργητικής ένταξης μπορεί επίσης να συνδεθεί με τη *θεωρία των ικανοτήτων* (capabilities) (Sen, 1999, Nussbaum, 2000) η οποία υπογραμμίζει τη σημασία της ενδυνάμωσης των ατόμων, παρέχοντάς τους όχι απλώς πόρους, αλλά ουσιαστικές δυνατότητες επιλογής και αυτό-καθορισμού. Στο πλαίσιο αυτό δεν περιορίζεται στην παθητική χορήγηση επιδομάτων, αλλά αποσκοπεί στη δημιουργία προϋποθέσεων για την ενεργή συμμετοχή όλων των πολιτών στην κοινωνική και οικονομική ζωή.

Η θεσμική διάσταση του υποδείγματος αναδεικνύεται, επίσης ως ιδιαίτερα σημαντική με την ενσωμάτωση στοιχείων της νέο-θεσμικής προσέγγισης, δίνοντας έμφαση στο κρίσιμο ρόλο των θεσμών και των πολιτικών πλαισίων για την ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης. Βασική υπόθεση είναι ότι οι πολιτικές ένταξης δεν υλοποιούνται εν κενώ, αλλά μέσα σε σύνθετα θεσμικά πλαίσια που επηρεάζουν τόσο τον σχεδιασμό όσο και την αποτελεσματικότητά τους (Hall και Taylor, 1996). Επισημαίνεται ότι η επιτυχής εφαρμογή του υποδείγματος της ενεργητικής ένταξης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το θεσμικό και διοικητικό περιβάλλον εντός του οποίου υλοποιείται, στο βαθμό που απαιτεί τον συντονισμό σε πολλαπλά επίπεδα διακυβέρνησης (multilevel governance) μεταξύ τοπικών, εθνικών και υπερεθνικών φορέων, καθώς και συνέργειες με την κοινωνία των πολιτών (Scalise, 2020).

Από την άλλη πλευρά, μια πιο κριτική βιβλιογραφία υποστηρίζει ότι η ενεργητική ένταξη δεν αποτελεί ένα ουδέτερο τεχνοκρατικό εργαλείο, αλλά μέρος μιας ευρύτερης νεοφιλελεύθερης στρατηγικής που

1 Η ίδια η έννοια της ενεργοποίησης χαρακτηρίζεται από εννοιολογική ασάφεια και διαφοροποιήσεις ως προς το περιεχόμενό της, γεγονός που δυσχεραίνει τη συγκριτική ανάλυση των πολιτικών. Βλέπε σχετικά Clasen και Mascaro, 2022.

στοχεύει στη μείωση της πίεσης στα καθιερωμένα καθεστώτα ευημερίας, μεταθέτοντας στους δικαιούχους κοινωνικής προστασίας την ευθύνη να γίνουν ενεργά και αυτοδύναμα άτομα (Juhila κ.ά., 2017, Farnsworth και Irving, 2018). Στο πλαίσιο αυτό, μεταβάλλει την κλασική εκδοχή των κοινωνικών δικαιωμάτων ως θεμελιώδους συστατικού της «ιδιότητας του πολίτη» (citizenship) και διασφάλισης της κοινωνικής ένταξης ανεξάρτητα από τη θέση του ατόμου στην αγορά εργασίας (Marshall, 1950), σε μια «υπό όρους» (conditional) εκδοχή των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπου η πρόσβαση σε παροχές συνδέεται με την ατομική ευθύνη, την υποχρέωση ενεργοποίησης και την υπό όρους κοινωνική προστασία. Συνεπώς η συμβολή του υποδείγματος της ενεργητικής ένταξης στην επίτευξη του στόχου της ουσιαστικής ένταξης παραμένει αμφιλεγόμενη. Κι αυτό γιατί η ένταξη στην αγορά εργασίας δεν εγγυάται απαραίτητα έξοδο από τη φτώχεια, όπως αποτυπώνεται στα υψηλά επίπεδα εργασιακής φτώχειας στην Ε.Ε. (Cantillon και Van Lancker, 2013), ενώ η ενεργοποίηση συχνά μετατρέπει τη φτώχεια σε ατομικό πρόβλημα απασχολησιμότητας (Peck και Theodore, 2000). Επισημαίνεται, επίσης, ότι η υπέρμετρα αυστηρή αιρεσιμότητα ενδέχεται να παράγει αποκλεισμούς, ιδίως για άτομα με σωρευμένα μειονεκτήματα, όπως χρόνια προβλήματα υγείας, χαμηλό μορφωτικό επίπεδο ή αυξημένες ευθύνες φροντίδας (Van Berkel και Valkenburg, (επιμ.) 2007). Υπό αυτές τις συνθήκες, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας κινδυνεύουν να λειτουργήσουν περισσότερο ως μηχανισμοί κοινωνικού ελέγχου παρά ως εργαλεία ένταξης. Τα μέτρα ενεργοποίησης μπορούν να συμβάλουν ουσιαστικά στη μετάβαση προς την απασχόληση και την αυτονομία μόνο όταν είναι επαρκώς σχεδιασμένα και συνοδεύονται από επαρκή εισοδηματική στήριξη, εξατομικευμένη υποστήριξη και ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες (Bonoli, 2011).

2.2. Ο ρόλος της ΕΕ

Το υπόδειγμα της ενεργητικής ένταξης, όπως σημειώθηκε και νωρίτερα, θεμελιώθηκε σταδιακά στις πολιτικές της Ε.Ε., με αφετηρία τη Σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2008) για την ενεργητική ένταξη των ατόμων που βρίσκονται σε απόσταση από την αγορά εργασίας. Ο ορισμός της ενεργητικής ένταξης που υιοθετήθηκε συνίσταται σε τρεις βασικούς πυλώνες:

1. Επαρκής εισοδηματική στήριξη: Η παροχή επαρκούς οικονομικής υποστήριξης για την κάλυψη των βασικών αναγκών του ατόμου, ώστε να αποφευχθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός λόγω φτώχειας.

2. Πρόσβαση στην αγορά εργασίας: Η ενίσχυση των ευάλωτων ατόμων μέσω πολιτικών απασχόλησης και κατάρτισης που διευκολύνουν την επαγγελματική ένταξη και ενίσχυση της απασχολησιμότητας.

3. Ποιότητα κοινωνικών υπηρεσιών: Η πρόσβαση σε ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες που αφορούν τη φροντίδα υγείας, την εκπαίδευση και την κοινωνική υποστήριξη, διασφαλίζοντας ότι τα άτομα έχουν τα απαραίτητα εφόδια για να συμμετέχουν ενεργά στην κοινωνική και οικονομική ζωή.

Το υπόδειγμα αυτό αναγνωρίζει ότι η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν αποτελούν απλώς οικονομικά ζητήματα, αλλά συνδέονται και με την κοινωνική, πολιτιστική και ψυχολογική απομόνωση των ατόμων. Για τον λόγο αυτό, η ενεργητική ένταξη προάγει τις συνέργειες ενεργητικών και παθητικών πολιτικών με σκοπό την εξασφάλιση ευκαιριών για κοινωνική και οικονομική κινητικότητα και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής (European Commission, 2008).

Στη συνέχεια, ενσωματώθηκε διαδοχικά στην «Ευρώπη 2020» και αναπτύχθηκε περαιτέρω στο πλαίσιο του Πακέτου Κοινωνικών Επενδύσεων (European Commission, 2013α). Στο πλαίσιο της συζήτησης που αναπτύχθηκε για την κοινωνική πολιτική ως παραγωγικό συντελεστή και με βάση τη βιβλιογραφία για επιτυχημένες περιπτώσεις από το Βορρά, όπου η ανάκαμψη από την κρίση έγινε πολύ νωρίτερα και το ποσοστό ανεργίας παρέμεινε σταθερό και αρκετά χαμηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, η ιδέα της ενεργητικής ένταξης συνέχισε να έχει μια σημαντική επιρροή στη χάραξη πολιτικής σε συνδυασμό με τη ανάδειξη της σημασίας μιας προσέγγισης κύκλου ζωής και την αναγκαιότητα επένδυσης στο μέλλον. Με τη δημοσίευση του

Πακέτου Κοινωνικών Επενδύσεων η Επιτροπή προέτρεψε τις χώρες της Ε.Ε. στη χρήση των κοινωνικών προϋπολογισμών τους πιο αποδοτικά και αποτελεσματικά με στόχο την ενίσχυση των τωρινών και μελλοντικών ικανοτήτων των ανθρώπων. Στο πλαίσιο αυτό ενίσχυσε τη σύνδεση μεταξύ κοινωνικής βοήθειας και μέτρων ενεργοποίησης, δίνοντας έμφαση στην πρόληψη παρά στη θεραπεία και απαιτώντας τη μείωση της ανάγκης για κοινωνικές παροχές (European Commission, 2013α).

Την ίδια χρονιά (2013) ένα συνοδευτικό κείμενο της Επιτροπής επιχείρησε μια αξιολόγηση της μέχρι τότε εφαρμογής της Σύστασης του 2008, αναδεικνύοντας την άνιση εφαρμογή του υποδείγματος στα ΚΜ. Μεταξύ των σημαντικότερων προκλήσεων μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής ενεργητικής ένταξης αναδείχτηκαν τα προβλήματα συντονισμού των διαφόρων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο, η έλλειψη συνοχής μεταξύ της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών και παροχών σε χρήμα, καθώς και η περιορισμένη πρόσβαση σε ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες, όπως υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, απασχόλησης και κατάρτισης, στέγασης, παιδικής μέριμνας και μακροχρόνιας φροντίδας (European Commission, 2013β).

Η ψήφιση του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων (στο εξής ΕΠΚΔ) (2017) έδωσε ακόμη μεγαλύτερη ώθηση στο υπόδειγμα της ενεργητικής ένταξης. Ειδικότερα, η αρχή 14 δηλώνει ότι κάθε άτομο πρέπει να έχει το δικαίωμα *στην αποτελεσματική πρόσβαση σε επαρκή υποστήριξη ελάχιστου εισοδήματος και σε αγαθά και υπηρεσίες που θα πρέπει να συνδυάζονται με κίνητρα για (επαν) ένταξη στην αγορά εργασίας*. Παρότι πολλά εργαλεία για την υλοποίηση του ΕΠΚΔ παραμένουν στην ευθύνη των ΚΜ, καθώς και των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών, η συμπερίληψη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου (European Semester) ενός «κοινωνικού πίνακα αποτελεσμάτων» (Social Scoreboard)[2] και της δυνατότητας Συστάσεων (Recommendations) προς τα ΚΜ για την εφαρμογή επιμέρους πτυχών του Πυλώνα αποτελεί ένα πρώτο και σημαντικό βήμα εφαρμογής στην πράξη μιας συνεκτικής δέσμης μέτρων προαγωγής των κοινωνικών δικαιωμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Το Σχέδιο Δράσης για την εφαρμογή του ΕΠΚΔ που τέθηκε σε εφαρμογή τον Μάρτιο του 2021, προτείνει συγκεκριμένες δράσεις για την εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων σε όλη την Ευρώπη. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνδέει την «ολοκληρωμένη προσέγγιση» της ενεργητικής ένταξης με την ευκαιρία των ατόμων που αντιμετωπίζουν μειονεκτική θέση να ανακτήσουν τη ζωή τους με αξιοπρέπεια σε μια προσπάθεια να επιτευχθεί ο στόχος της μείωσης του αριθμού των ατόμων που κινδυνεύουν από φτώχεια ή κοινωνικό αποκλεισμό κατά τουλάχιστον 15 εκατομμύρια μέχρι το 2030[3].

Τέλος, η Σύσταση του Συμβουλίου της Ε.Ε. (2023) για το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (στο εξής ΕΕΕ), επαναβεβαιώνει την προσήλωση της Ε.Ε. στο υπόδειγμα της ενεργητικής ένταξης. Στο πλαίσιο αυτό, συνιστά στα ΚΜ να παρέχουν και, κατά περίπτωση, να αναπτύσσουν περαιτέρω ισχυρά δίχτυα κοινωνικής ασφάλειας συνδυάζοντας επαρκή εισοδηματική στήριξη μέσω παροχών ΕΕΕ και άλλων συνοδευτικών χρηματικών παροχών, παροχών σε είδος και δίδοντας πρόσβαση σε υποστηρικτικές και βασικές υπηρεσίες. Τέλος, προτρέπει τα ΚΜ να αναπτύξουν επαρκή συστήματα διακυβέρνησης που να υποστηρίζουν τη συνεργασία μεταξύ διαφορετικών φορέων σε κάθετο και οριζόντιο επίπεδο (Council of the EU, 2023).

2.3. Η εφαρμογή στα κράτη μέλη

Η εφαρμογή του υποδείγματος της ενεργητικής ένταξης στα ΚΜ της Ε.Ε. εμφανίζει σημαντική ποικιλομορφία, λόγω διαφορών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, στις αγορές εργασίας και τις θεσμικές παραδόσεις. Η ευρωπαϊκή πολιτική δεν επιβάλλει ένα ενιαίο μοντέλο, αλλά λειτουργεί ως πλαίσιο κατευθυντήριων αρχών, αφήνοντας στα ΚΜ ευρύ περιθώριο προσαρμογής. Στο πλαίσιο αυτό ο βαθμός κατά τον οποίο

2 https://ec.europa.eu/eurostat/cache/dashboard/social-scoreboard/

3 European Commission (2021), The European Pillar of Social Rights Action Plan. Page 27. Available at: https://ec.europa.eu/info/publications/european-pillar-social-rights-action-plan_en

η εφαρμογή της ενεργητικής ένταξης μπορεί να αποτελέσει ένα αποτελεσματικό εργαλείο ένταξης εξαρτάται από διάφορους κρίσιμους παράγοντες, όπως την επάρκεια της εισοδηματικής στήριξης, το βαθμό πρόσβασης των ευάλωτων ομάδων σε ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες, το σχεδιασμό και την αποτελεσματικότητα των μέτρων ενεργοποίησης και την πολιτική δέσμευση για ολιστική κοινωνική προστασία (Bahle κ.ά., 2011, Heidenreich και Rice, 2016).

Οι σκανδιναβικές χώρες θεωρούνται συχνά πρότυπα εφαρμογής του υποδείγματος της ενεργητικής ένταξης. Το βασικό χαρακτηριστικό τους είναι η ισορροπημένη ανάπτυξη των τριών πυλώνων της ενεργητικής ένταξης. Η Δανία για παράδειγμα εφαρμόζει το μοντέλο της «flexicurity», το οποίο συνδυάζει ευελιξία στην αγορά εργασίας με υψηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας. Το μοντέλο αυτό επιτρέπει στους εργαζόμενους να κινούνται εύκολα από εργασία σε εργασία, ενώ ταυτόχρονα διασφαλίζει την οικονομική στήριξη των ανέργων μέσω γενναιόδωρων επιδομάτων ανεργίας και προγραμμάτων κατάρτισης. Οι τοπικές αρχές έχουν σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή των πολιτικών ενεργητικής ένταξης, παρέχοντας εξατομικευμένες υπηρεσίες για τους ανέργους και ενισχύοντας την κοινωνική τους ένταξη (Madsen, 2008, OECD, 2019). Στη Σουηδία, η ενεργητική ένταξη βασίζεται στη στενή συνεργασία μεταξύ υπηρεσιών απασχόλησης και κοινωνικών υπηρεσιών, με έμφαση στην ανάπτυξη δεξιοτήτων και στην κοινωνική ένταξη ευάλωτων ομάδων. Αντίστοιχα, στη Φινλανδία, εισοδηματικές παροχές συνδυάζονται με εξατομικευμένα σχέδια ενεργοποίησης και ενδυνάμωσης, γεγονός που ενισχύει την αποτελεσματικότητα των πολιτικών κοινωνικής ένταξης (Kangas κ.ά., 2013). Η Ολλανδία, από την άλλη πλευρά, εφαρμόζει ένα σύστημα κοινωνικής προστασίας που συνδυάζει ισχυρά κίνητρα εργασίας με αποκεντρωμένη διαχείριση των πολιτικών ένταξης. Η επιτυχία του ολλανδικού μοντέλου συνδέεται με την ενεργό συμμετοχή των τοπικών αρχών και την ανάπτυξη ολοκληρωμένων υπηρεσιών κοινωνικής ένταξης (Cantillon και Van Lancker, 2012).

Θα πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι παρά τα θετικά αποτελέσματα του σκανδιναβικού μοντέλου, η βιβλιογραφία αναδεικνύει και σημαντικές προκλήσεις. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η δυσκολία ένταξης μεταναστευτικών πληθυσμών στην αγορά εργασίας, ιδίως στη Σουηδία, όπου τα ποσοστά ανεργίας των αλλοδαπών είναι σημαντικά υψηλότερα από εκείνα των γηγενών. Επιπλέον, σύγχρονες αναλύσεις επισημαίνουν ότι το μοντέλο δοκιμάζεται από κοινωνικές και οικονομικές πιέσεις, όπως η αύξηση της ανεργίας και οι δυσκολίες ενσωμάτωσης νέων κοινωνικών ομάδων, γεγονός που θέτει υπό αμφισβήτηση την καθολική αποτελεσματικότητά του. Στο πλαίσιο αυτό, τα συστήματα ενεργητικής ένταξης των σκανδιναβικών χωρών βρίσκονται σε διαρκή μεταρρύθμιση με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και την προσαρμογή στις νέες κοινωνικοοικονομικές προκλήσεις. Για παράδειγμα, η Σουηδία προχωρά σε μεγαλύτερη εμπλοκή ιδιωτικών φορέων παροχής υπηρεσιών απασχόλησης, η Φινλανδία αποκεντρώνει την εφαρμογή των πολιτικών σε τοπικό επίπεδο, ενώ η Δανία εξετάζει αλλαγές στη διακυβέρνηση των υπηρεσιών απασχόλησης (OECD, 2025). Οι μεταρρυθμίσεις αυτές έχουν επιφέρει μια σταδιακή αυστηροποίηση της αιρεσιμότητας και ενίσχυση της πειθαρχικής διάστασης της ενεργοποίησης (Kvist, 2013).

Στην ηπειρωτική Ευρώπη, η Γερμανία αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα μεταρρυθμίσεων ενεργοποίησης μέσω των μεταρρυθμίσεων Hartz (2003-2005), οι οποίες ενίσχυσαν τη σύνδεση κοινωνικών παροχών με την ενεργή αναζήτηση εργασίας. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές οδήγησαν σε αύξηση της απασχόλησης, μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας και ενίσχυση των δυνατοτήτων ένταξης στην αγορά εργασίας, αλλά ταυτόχρονα ενίσχυσαν την επισφαλή εργασία και τους χαμηλούς μισθούς (Panaro, κ.ά., 2023). Το Βέλγιο αποτελεί επίσης σημαντική περίπτωση, καθώς εφαρμόζει ένα ισχυρό σύστημα κοινωνικής προστασίας με ενσωματωμένα στοιχεία ενεργοποίησης (Cantillon και Van Lancker, 2012). Στη Γαλλία, το σύστημα ελάχιστου εισοδήματος (RSA) ενσωματώνει στοιχεία ενεργητικής ένταξης, συνδυάζοντας χρηματικές παροχές με υποχρεώσεις συμμετοχής σε μέτρα ένταξης. Η βιβλιογραφία επισημαίνει ότι, αν και το σύστημα βελτίωσε την πρόσβαση στην κοινωνική προστασία, η αποτελεσματικότητα των μέτρων ενεργοποίησης παραμένει πε-

ριορισμένη λόγω θεσμικών και διοικητικών δυσκολιών (Frazer και Marlier, 2016). Συγκριτικές μελέτες επισημαίνουν ότι τα προγράμματα κοινωνικής ένταξης στις χώρες αυτές συνδυάζουν χρηματικές παροχές με μη χρηματικές παρεμβάσεις, όπως κοινωνικές υπηρεσίες και προγράμματα ένταξης, ενώ τα αποτελέσματα ποικίλλουν ανάλογα με την αποτελεσματικότητα του συντονισμού πολιτικών (Marzi κ.ά., 2024).

Οι αγγλοσαξονικές χώρες χαρακτηρίζονται παραδοσιακά από περιορισμένη κοινωνική προστασία, χαμηλές κοινωνικές δαπάνες, έμφαση στην αγορά ως μηχανισμό κοινωνικής ένταξης και αυστηρή σύνδεση παροχών με υποχρεώσεις ενεργοποίησης. Η βασική υπόθεση είναι ότι η ενίσχυση των κινήτρων για εργασία και η επιβολή υποχρεώσεων στους δικαιούχους επιδομάτων αυξάνει την απασχόληση και μειώνει τη μακροχρόνια ανεργία. Το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του φιλελεύθερου καθεστώτος ευημερίας, όπου οι πολιτικές ενεργοποίησης αναπτύχθηκαν ως βασικός μηχανισμός αντιμετώπισης της ανεργίας και της εξάρτησης από τα επιδόματα, με έμφαση στην ατομική ευθύνη, τη συμπεριφορική συμμόρφωση και την επιβολή κυρώσεων (Dwyer, 2019). Η ενίσχυση της «υπό όρους πρόνοιας» (welfare conditionality) και η διεύρυνση των μηχανισμών επιτήρησης και κυρώσεων αποτελούν κεντρικά χαρακτηριστικά του βρετανικού μοντέλου, το οποίο συχνά χαρακτηρίζεται από την εγκαθίδρυση μιας «πανταχού παρούσας αιρεσιμότητας» (ubiquitous conditionality) (Baumberg Geiger κ.ά., 2025). Το Universal Credit αποτελεί το βασικό πρόγραμμα που συνδέει τις παροχές με την ενεργητική αναζήτηση εργασίας και την επιβολή κυρώσεων. Ωστόσο, σχετικές μελέτες υπογραμμίζουν τους περιορισμούς του προγράμματος, αφού φαίνεται ότι οδηγεί σε μειωμένη πιθανότητα ένταξης σε αμειβόμενη εργασία, παρά το γεγονός ότι ωθεί τους δικαιούχους να διακόψουν τη λήψη του επιδόματος[4]. Συχνά τεκμηριώνεται ότι τέτοιου είδους πολιτικές βιώνονται ως καταναγκαστικές και επιβαρυντικές, συνδέονται με δυσκολότερη μετάβαση στην απασχόληση, και οδηγούν σε αυξημένο κίνδυνο φτώχειας, επισφάλειας και κοινωνικού αποκλεισμού, ιδιαίτερα για τις πιο ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού (Cheetham κ.ά., 2019, Dwyer και Wright, 2022).

Σε σύγκριση με το Ηνωμένο Βασίλειο, το ιρλανδικό μοντέλο εμφανίζει μικρότερη ένταση κυρώσεων και πιο περιορισμένη χρήση ιδιωτικών παρόχων, αλλά παρόμοια φιλοσοφία ενεργοποίησης κι έντονα στοιχεία workfare (Wright κ.ά. 2019). Κι εδώ οι άνεργοι υποχρεούνται να συμμετέχουν σε προγράμματα κατάρτισης ή αναζήτησης εργασίας, ενώ η μη συμμόρφωση μπορεί να οδηγήσει σε κυρώσεις. Η πιο σημαντική θεσμική αλλαγή ήταν η δημιουργία του οργανισμού Intreo (2012), ο οποίος ενοποίησε τις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας και απασχόλησης. Στόχος ήταν η παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών στους ανέργους μέσω συμβουλευτικής, κατάρτισης και υποχρεωτικής αναζήτησης εργασίας. Κεντρικό πρόγραμμα ενεργοποίησης αποτέλεσε το Job Path (2015–2022), το οποίο βασίστηκε σε ιδιωτικούς παρόχους υπηρεσιών απασχόλησης και σε συμβάσεις «πληρωμής βάσει αποτελέσματος», ενσωματώνοντας τη φιλελεύθερη αντίληψη της αποτελεσματικότητας της αγοράς στη διαχείριση της ανεργίας. Το ιρλανδικό μοντέλο αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα μιας πιο «ελαφριάς» εκδοχής του workfare συγκριτικά με το Ηνωμένο Βασίλειο. Ωστόσο παρουσιάζει σημαντικά ελλείμματα στον τρίτο πυλώνα της ενεργητικής ένταξης (πρόσβαση σε ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες), γεγονός που περιορίζει την αποτελεσματικότητά του (Clasen και Mascaro, 2022).

Τέλος, οι χώρες της νότιας Ευρώπης - Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία και Πορτογαλία - έχουν σημειώσει σημαντική πρόοδο τα τελευταία χρόνια, αναφορικά με την ενσωμάτωση των αρχών ενεργητικής ένταξης στις πολιτικές τους, ειδικά όσον αφορά τη θέσπιση προγραμμάτων ΕΕΕ και την ενίσχυση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Ωστόσο, η εφαρμογή παραμένει ανομοιογενής και ανολοκλήρωτη λόγω των θεσμικών αδυναμιών που συνδέονται με το νότιο καθεστώς ευημερίας (Ferrera, 1996), των οικονομικών περιορισμών μετά την κρίση χρέους και των περιφερειακών και τοπικών ανισοτήτων αναφορικά με την πρόσβαση σε ευκαιρίες εργασίας και κοινωνικές υπηρεσίες, ιδίως στην Ισπανία και την Ιταλία (Hemerijck, 2023).

4 https://ifs.org.uk/articles/new-dwp-study-sanctions-may-not-be-all-it-seems?utm_source=chatgpt.com

Ειδικότερα, οι πολιτικές ΕΕΕ είναι σχετικά πρόσφατες και περιορισμένης κάλυψης. Στην Ισπανία, η εισαγωγή του *Ingreso Mínimo Vital* το 2020, αποτέλεσε μια προσπάθεια αντικατάστασης του προηγούμενου «ασυντόνιστου αποκεντρωμένου μοντέλου» των περιφερειακών προγραμμάτων ΕΕΕ, που χαρακτηριζόταν από έντονες περιφερειακές ανισότητες (Natili, 2019) από ένα ενιαίο εθνικό πρόγραμμα προσανατολισμένο στην ενεργή αναζήτηση εργασίας και την κοινωνική ένταξη (Soler-Buades et al. 2022). Ωστόσο, πολλά ζητήματα συντονισμού της εφαρμογής του παραμένουν και πρέπει να αντιμετωπιστούν (Raitano κ.ά., 2021). Από την άλλη πλευρά η Πορτογαλία είχε την πιο πρώιμη εμπειρία από τις χώρες του νότου με το Rendimento Social de Inserção (RSI) από τη δεκαετία του 1990 που λειτουργεί ως προνοιακή παροχή με ενσωματωμένες υποχρεώσεις ενεργοποίησης. Ωστόσο η σύνδεσή του με τις υπηρεσίες ενεργοποίησης και τις κοινωνικές υπηρεσίες δεν έχει πλήρως ενσωματωθεί σε ένα ολιστικό πλαίσιο υποστήριξης για τους ωφελούμενους, εκτός της ίδιας της χρηματικής παροχής (OECD, 2025γ). Στην Ιταλία η κυβέρνηση Μελόνι πρόσφατα αντικατέστησε το Citizenship Income (RdC) με 2 επιδόματα (α) το Assegno di Inclusione (Adi) για τα νοικοκυριά με ανηλίκους, άτομα με αναπηρία ή ηλικιωμένους άνω των 60 ετών και (β) το Supporto per la Formazione e il Lavoro για τους πολίτες που βρίσκονται σε εργάσιμη ηλικία (18-59 ετών), το οποίο συνδέεται με την υποχρέωση συμμετοχής σε προγράμματα κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης. Η μεταρρύθμιση είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση του ύψους και της διάρκειας των παροχών και την περαιτέρω ενίσχυση των μηχανισμών αιρεσιμότητας και των κυρώσεων για τους δικαιούχους (Panaro, κ.ά., 2023). Στη χώρα μας η πανελλαδική εφαρμογή ενός ΕΕΕ υλοποιήθηκε μόλις το 2017 ως σύσταση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (IMF 2012). Σε όλες τις περιπτώσεις, η κάλυψη και το επίπεδο παροχών είναι γενικά χαμηλότερα από ό,τι σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, γεγονός που επηρεάζει την ικανότητα των πολιτών να συμμετάσχουν πλήρως στην οικονομική και κοινωνική ζωή (Pinto και Gonçalves, 2023). Από την άλλη πλευρά, ο δεύτερος και τρίτος πυλώνας του υποδείγματος παρουσιάζουν σημαντικές αδυναμίες. Οι ενεργητικές πολιτικές εξακολουθούν να παραμένουν λιγότερο αναπτυγμένες και με περιορισμένη ικανότητα να οδηγούν σε βιώσιμες και ποιοτικές θέσεις εργασίας και κατά συνέπεια να οδηγήσουν αποτελεσματικά στην κοινωνική ένταξη, ενώ οι κοινωνικές υπηρεσίες χαρακτηρίζονται από ασύμμετρη ανάπτυξη, περιφερειακή διαφοροποίηση και χαμηλή ενσωμάτωση με τις πολιτικές απασχόλησης. Συνολικά, η εμπειρία των χωρών της Νότιας Ευρώπης δείχνει ότι η ενεργητική ένταξη έχει υιοθετηθεί ως υπόδειγμα ακολουθώντας τις ευρωπαϊκές συστάσεις, αλλά η πλήρης εφαρμογή του εξακολουθεί να υπολείπεται σε συνεκτικότητα, αξιολόγηση αποτελεσμάτων και ολοκληρωμένη παροχή υπηρεσιών.

Συμπερασματικά, η συστηματική και εις βάθος συγκριτική αξιολόγηση των διαφορετικών στρατηγικών ενεργητικής ένταξης καθίσταται ιδιαίτερα δυσχερής, κυρίως λόγω της εξατομικευμένης και διακριτικής εφαρμογής τους στα επιμέρους ΚΜ (Marchal και Marx, 2024). Οι διαθέσιμες εμπειρικές μελέτες υποδεικνύουν ότι χώρες όπως η Φινλανδία, η Ολλανδία, η Αυστρία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, προσεγγίζουν περισσότερο έναν «ιδανικό τύπο ενεργητικής ένταξης». Το εν λόγω πρότυπο συνδυάζει επαρκή εισοδηματική στήριξη με ένα εκτεταμένο φάσμα πολιτικών ενεργοποίησης και προστασίας της αγοράς εργασίας, διασφαλίζοντας παράλληλα κίνητρα και στοχευμένες συμπληρωματικές υπηρεσίες για τους δικαιούχους των προνοιακών εισοδηματικών ενισχύσεων (Marchal και Van Mechelen, 2017). Επιπλέον, διαπιστώνεται ότι τα ΚΜ με υψηλές επιδόσεις ως προς την επάρκεια της εισοδηματικής στήριξης τείνουν να υιοθετούν και πολιτικές ενεργοποίησης υψηλής ποιότητας (Marchal και Marx, 2024: 64-65).

3. Ο Ρόλος της ΔΥΠΑ στην Εφαρμογή του Υποδείγματος Ενεργητικής Ένταξης στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα, η ΔΥΠΑ αποτελεί τον βασικό φορέα υλοποίησης του δεύτερου πυλώνα του υποδείγματος της ενεργητικής ένταξης (ένταξη στην αγορά εργασίας), ενώ ταυτόχρονα εμπλέκεται, άμεσα ή έμμεσα, και στους δύο άλλους πυλώνες. Η παρούσα ενότητα εξετάζει κριτικά τον ρόλο της ΔΥΠΑ στο πλαίσιο αυτό, αξιολογώντας την αποτελεσματικότητα, τις θεσμικές αδυναμίες και τις προοπτικές της ελληνικής εμπειρίας.

3.1. Επαρκές εισόδημα

Αν και ο βασικός ρόλος της ΔΥΠΑ δεν αφορά στην άμεση παροχή επιδομάτων εισοδηματικής ενίσχυσης, αποτελεί τον βασικό φορέα παροχής κοινωνικής προστασίας των ανέργων. Η εισοδηματική στήριξη των τελευταίων παρέχεται μέσω του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, δηλαδή είναι δομημένη στη βάση του προγενέστερου εργασιακού και ασφαλιστικού ιστορικού των δικαιούχων. Το τακτικό επίδομα ανεργίας παρέχεται, κατά βάση χωρίς εισοδηματικά κριτήρια και διέπεται από ένα περίπλοκο καθεστώς ασφαλιστικών προϋποθέσεων (π.χ. αριθμός ενσήμων και χρονική διάρκεια ασφάλισης)[5]. Το ύψος της επιδότησης υπολογίζεται με βάση τον μέσο όρο των μεικτών μηνιαίων αποδοχών του τελευταίου πριν από την απόλυση εξαμήνου (βλ. Γράφημα 1).

Μ.Ο. ΜΕΙΚΤΩΝ ΜΗΝΙΑΙΑΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ	ΗΜΕΡΗΣΙΟ ΕΠΙΔΟΜΑ	ΜΗΝΙΑΙΟ ΕΠΙΔΟΜΑ
471,61€ ΚΑΙ ΑΝΩ	21,62€	540,50€
ΑΠΟ 235,81€ ΕΩΣ 471,60€	16,22€	405,50€
ΕΩΣ 235,80€	10,81€	270,25€
• Τα παραπάνω ποσά προσαυξάνονται κατά 10% για κάθε προστατευόμενο μέλος της οικογένειας του δικαιούχου		
• Για κάθε πλήρη μήνα επιδότησης καταβάλλονται είκοσι πέντε (25) ημερήσια επιδόματα		
Πηγή: ΔΥΠΑ, https://www.dypa.gov.gr/anergia-kai-paroxes-asfalishs-misthwtwn?tab=taktiki-epidotisi-anerghias&tab2=koini-anerghoi&tab3=ypsos-epidotisis		

Γράφημα 1: Ύψος τακτικού επιδόματος ανεργίας, 2026

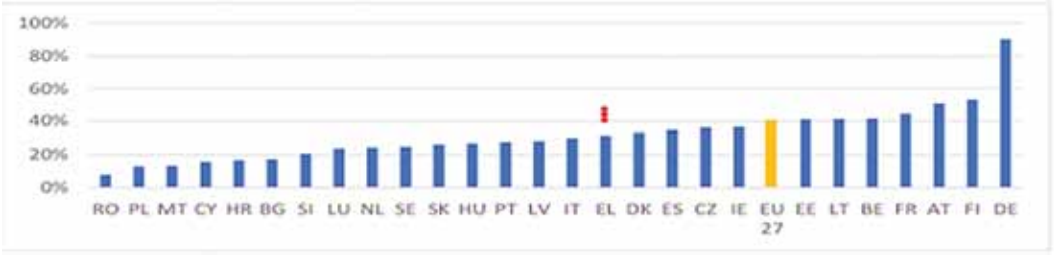
Η επάρκεια του επιδόματος ανεργίας είναι ένα κρίσιμο ζήτημα αναφορικά με τη συμβολή της ΔΥΠΑ στον πρώτο πυλώνα του υποδείγματος της ενεργητικής ένταξης (επαρκές εισόδημα). Αυτή μπορεί να εκφραστεί ως το καθαρό εισόδημα που λαμβάνουν οι δικαιούχοι επιδόματος ανεργίας ως ποσοστό του καθαρού εισοδήματος που αποκτήθηκε πριν καταστούν άνεργοι και μπορεί να διαφέρει σημαντικά ανάλογα με το ιστορικό εισφορών των ανέργων και με τον χρονικό ορίζοντα που εξετάζεται, καθώς τα επιδόματα συνήθως μειώνονται με τον χρόνο που διανύουν την ανεργία. Το επίπεδό του με την πάροδο του χρόνου παρέχει μια σαφή ένδειξη της επάρκειας του συστήματος, λαμβάνοντας υπόψη το φορολογικό σύστημα και την παροχή άλλων παροχών κοινωνικής πρόνοιας. Το Γράφημα 2 συγκρίνει τα ποσοστά αναπλήρωσης για τους χαμηλόμισθους (67% του εθνικού μέσου εισοδήματος) με σύντομο ιστορικό εργασίας (12 μήνες εισφορών κοινωνικής ασφάλισης) στην ΕΕ27. Όπως προκύπτει, το ποσοστό αναπλήρωσης του τακτικού επιδόματος ανεργίας στην Ελλάδα είναι το 8ο χαμηλότερο μεταξύ των 27 ΚΜ της Ε.Ε., αποτυπώνοντας την περιορισμένη συμβολή του στη διασφάλιση επαρκούς εισοδήματος των ανέργων και ειδικότερα των χαμηλόμισθων.

Πηγή: European Commission, 2024

Γράφημα 2: Καθαρό ποσοστό αναπλήρωσης επιδομάτων ανεργίας για άτομα με χαμηλό εισόδημα (στο 67% του εθνικού μέσου εισοδήματος), κατά τον 2ο και 12ο μήνα ανεργίας, ΕΕ27, 2023

5 https://www.dypa.gov.gr/anergia-kai-paroxes-asfalishs-misthwtwn?tab=taktiki-epidotisi-anerghias&tab2=koini-anerghoi&tab3=proypotheseis-arkhikis-epidotisis

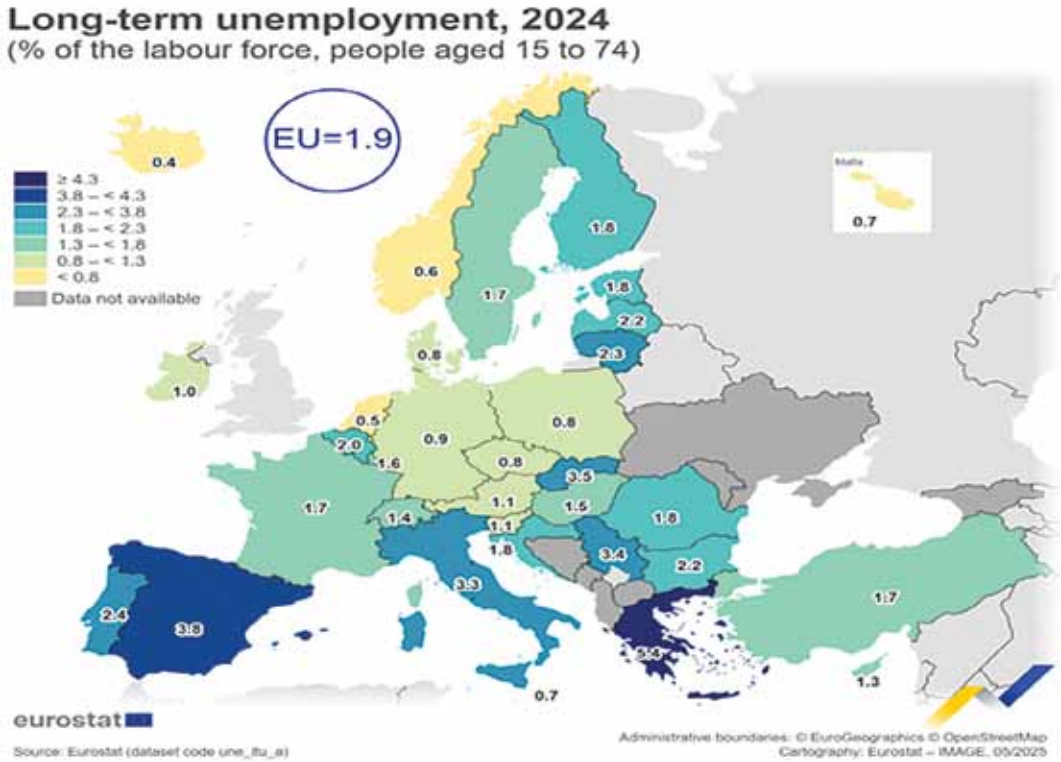
Εξίσου σημαντική παράμετρο αποτελεί το ποσοστό κάλυψης του επιδόματος ανεργίας, αφού συσχετίζεται θετικά με υψηλότερες μεταβάσεις από τη ανεργία στην απασχόληση και με χαμηλότερο ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας. Η διεύρυνση της κάλυψης θα μπορούσε να δώσει κίνητρα στους ανέργους να εγγραφούν στην ΔΥΠΑ και να λάβουν ενεργή υποστήριξη. Αυτό θα είχε επίσης μια σειρά από κοινωνικές, οικονομικές και εργασιακές επιπτώσεις, συμπεριλαμβανομένων θετικών δημοσιονομικών επιπτώσεων (European Commission, 2024). Όπως αποτυπώνεται στο Γράφημα 3 η κάλυψη του τακτικού επιδόματος ανεργίας στην Ελλάδα είναι χαμηλότερη από τον μέσο όρο της ΕΕ27.



Πηγή: European Commission, 2024

Γράφημα 3: Ποσοστό κάλυψης επιδόματος ανεργίας, ΕΕ27, 2022

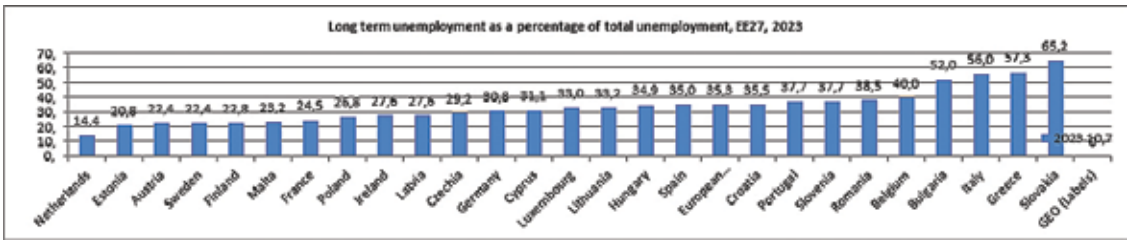
Η αρχιτεκτονική του τακτικού επιδόματος ανεργίας αποκλείει δύο σημαντικές κατηγορίες ανέργων. Τους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας και τους μακροχρόνια ανέργους. Οι τελευταίοι συνιστούν μια ιδιαίτερα ευάλωτη και ευμεγέθη ομάδα στην ελληνική αγορά εργασίας. Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα συγκριτικά διαθέσιμα στοιχεία της Eurostat για το 2024, το ποσοστό ανεργίας στη χώρα μας εξακολουθεί να παραμένει ο υψηλότερο στην ΕΕ27 (Γράφημα 4)



Πηγή: Eurostat

Γράφημα 4: Ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας ΕΕ27, 2024

Επιπροσθέτως, οι μακροχρόνια άνεργοι στη χώρα μας αποτελούν την πλειοψηφία των ανέργων (57,3%), κάτι που τους αναδεικνύει ως πρώτη προτεραιότητα την εστίαση των κατάλληλων μέτρων πολιτικής για την εργασιακή επανένταξη αλλά και την ευρύτερη κοινωνική ένταξη αυτής της ιδιαίτερα ευάλωτης κοινωνικής κατηγορίας (Γράφημα 5).



Πηγή: Eurostat

Γράφημα 5: Μακροχρόνια ανεργία ως ποσοστό της συνολικής ανεργίας, ΕΕ27, 2023

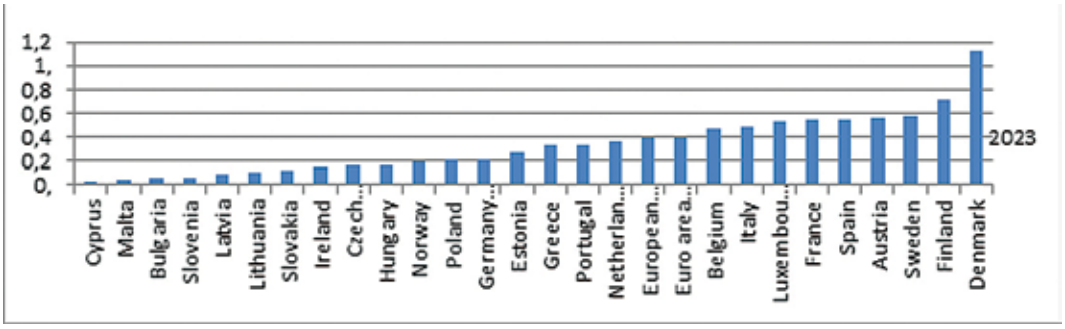
Η έκταση και η ένταση του προβλήματος των μακροχρόνια ανέργων έρχεται σε αντίφαση με το υφιστάμενο καθεστώς της εισοδηματικής τους στήριξης. Η μοναδική παροχή συνίσταται σε ένα επίδομα ιδιαίτερα χαμηλού ύψους (200 ευρώ από το 2003) και με πολύ αυστηρά κριτήρια επιλεξιμότητας, αφού αφορά μόνο όσους έχουν λάβει ήδη το τακτικό επίδομα ανεργίας επί 12 μήνες, ετήσιο εισοδηματικό όριο 10.000 ευρώ, προσαυξανόμενο κατά 586 ευρώ για κάθε ανήλικο τέκνο και ηλικιακό όριο 20-66 ετών. Όμως, αυτοί είναι ελάχιστοι με αποτέλεσμα το βοήθημα μακροχρονίως ανέργων εν πολλοίς να ακυρώνεται στην πράξη (Ματσαγγάνης 2021).

Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια σταδιακή ενίσχυση της ενεργητικής διάστασης της παροχής των επιδομάτων, με την καθιέρωση του «αντισταθμιστικού χαρακτήρα» των επιδομάτων ανεργίας, υπό την προϋπόθεση συμμετοχής σε εξατομικευμένες δράσεις συμβουλευτικής, κατάρτισης και ένταξης. Η σύνδεση εισοδήματος και υποχρέωσης ενεργοποίησης, αν και στηρίζεται σε ευρωπαϊκές πρακτικές, έχει προκαλέσει συζητήσεις σχετικά με την κοινωνική της αποδοχή και τη διοικητική της αποτελεσματικότητα στην ελληνική περίπτωση.

3.2 Ένταξη στην αγορά εργασίας

Η ΔΥΠΑ αποτελεί τον βασικό φορέα σχεδιασμού και εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην Ελλάδα, υλοποιώντας προγράμματα συμβουλευτικής, κατάρτισης, επιδοτούμενης απασχόλησης και ενίσχυσης επιχειρηματικότητας. Οι πολιτικές αυτές εντάσσονται στο ευρύτερο διεθνές πλαίσιο «Connecting People with Jobs», το οποίο στοχεύει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης μέσω τεκμηριωμένων παρεμβάσεων και ταυτόχρονα σε μια ευρύτερη στρατηγική ενεργοποίησης των ανέργων, με έμφαση στη σύνδεση παροχών και υποχρεώσεων (Matsaganis, 2018). Η μεταρρύθμιση «Jobs Again» (2022) αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα, καθώς εισάγει ένα σύστημα αξιολόγησης και παρακολούθησης της ποιότητας της κατάρτισης, με έμφαση σε δείκτες απόδοσης και αποτελέσματα. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η μεταρρύθμιση αυτή ενισχύει την λογοδοσία και την ποιότητα των παρεμβάσεων, αλλά αντιμετωπίζει προκλήσεις ως προς τη διακυβέρνηση, τον συντονισμό και την ευθυγράμμιση της κατάρτισης με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας (OECD, 2025α).

Από την άλλη πλευρά, όπως φαίνεται και από το Γράφημα 6, η εθνική δημόσια δαπάνη για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία της Eurostat (2023) είναι κάτω του ευρωπαϊκού μέσου όρου (0,327% του ΑΕΠ), γεγονός που υπονομεύει τις προσπάθειες για έναν αποτελεσματικό αντίκτυπο στην αύξηση της απασχόλησης και τη μείωση της ανεργίας.



Πηγή:Eurostat,https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/lmp_expsumm$tps00076/default/table?lang=en&category=lmp_expend

Γράφημα 6: Δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ως ποσοστό του ΑΕΠ – ΕΕ27, 2023

Μια ακόμη ένδειξη του αντίκτυπου των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αποτελεί ο αριθμός των ανέργων που συμμετέχουν σ' αυτές. Η συνολική κάλυψη των ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας τεκμαίρεται από το ποσοστό των ατόμων που επιθυμούν να εργαστούν και συμμετέχουν σε μέτρα ενεργοποίησης. Ο δείκτης αυτός συνδέεται επίσης με υψηλότερες μεταβάσεις από τη βραχυπρόθεσμη (και μακροπρόθεσμη) ανεργία στην απασχόληση και χαμηλότερο ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας. Σύμφωνα με στοιχεία της ΔΥΠΑ, ο συνολικός αριθμός των ανέργων που συμμετείχαν σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης της ΔΥΠΑ την περίοδο 2019–2024, ανήλθε στους 201.239 γεγονός που υποδηλώνει σημαντική αύξηση της εμβέλειας των προγραμμάτων[6]. Ωστόσο, παρά την αύξηση αυτή το ποσοστό κάλυψης των ανέργων από μέτρα ενεργοποίησης είναι το τρίτο χαμηλότερο στην ΕΕ (Γράφημα 7).

Πηγή: European Commission, 2024

Γράφημα 7: Ποσοστό ανέργων που καλύπτονται από μέτρα ενεργοποίησης

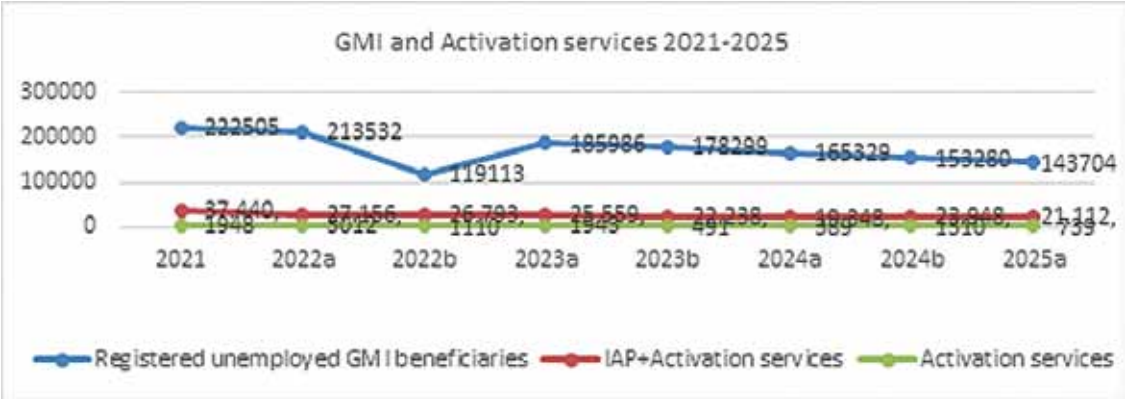
Επιπροσθέτως, η ποσοτική επέκταση των προγραμμάτων δεν συνεπάγεται αυτομάτως και ποιοτική αποτελεσματικότητα, γεγονός που καθιστά αναγκαία την εμπειρική αξιολόγηση της δράσης της ΔΥΠΑ. Η πιο πρόσφατη αξιολόγηση προέρχεται από τον ΟΟΣΑ, ο οποίος ανέλυσε τον αντίκτυπο προγραμμάτων κατάρτισης και επιδοτήσεων μισθού στους ανέργους. Η μελέτη καταδεικνύει ότι οι πολιτικές αυτές μπορούν να βελτιώσουν τις πιθανότητες απασχόλησης, αλλά τα αποτελέσματα είναι διαφοροποιημένα ανάλογα με την ομάδα στόχο και τον τύπο παρέμβασης. Συγκεκριμένα, τα προγράμματα επιδότησης μισθού εμφανίζουν βραχυπρόθεσμη θετική επίδραση στην απασχόληση, ενώ τα προγράμματα κατάρτισης έχουν πιο αργή αλλά δυνητικά πιο βιώσιμη επίδραση. Από την άλλη πλευρά, υπογραμμίζεται ότι ενώ τα προγράμματα επιδότησης αυξάνουν την πιθανότητα απασχόλησης σε σύντομο χρονικό ορίζοντα, τα αποτελέσματα εξασθενούν μετά τη λήξη της επιδότησης (OECD, 2024). Επιπροσθέτως πρόσφατες μελέτες δείχνουν ότι τα προγράμματα κατάρτισης συχνά παρουσιάζουν περιορισμένη σύνδεση με τις πραγματικές ανάγκες της αγοράς εργασίας

6 https://www.dypa.gov.gr/anakinosh-typu-dypa-ofelumeni

και τις απαιτήσεις δεξιοτήτων, γεγονός που μειώνει την αποτελεσματικότητά τους στη δημιουργία βιώσιμης απασχόλησης (European Commission, 2023).

Ο περιορισμένος αντίκτυπος των προγραμμάτων της ΔΥΠΑ δεν μπορεί να αποσυνδεθεί και από τα δομικά χαρακτηριστικά της ελληνικής αγοράς εργασίας. Όπως επισημάνθηκε και νωρίτερα, παρά τη μείωση της ανεργίας τα τελευταία χρόνια, η Ελλάδα εξακολουθεί να παρουσιάζει υψηλά επίπεδα μακροχρόνιας ανεργίας, καταγράφοντας το 2024 το υψηλότερο ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας στην Ε.Ε. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει ότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δεν έχουν καταφέρει να αντιμετωπίσουν επαρκώς το πρόβλημα της διαρθρωτικής ανεργίας, ιδιαίτερα για ευάλωτες ομάδες όπως οι μακροχρόνια άνεργοι, οι χαμηλής ειδίκευσης εργαζόμενοι και οι νέοι.

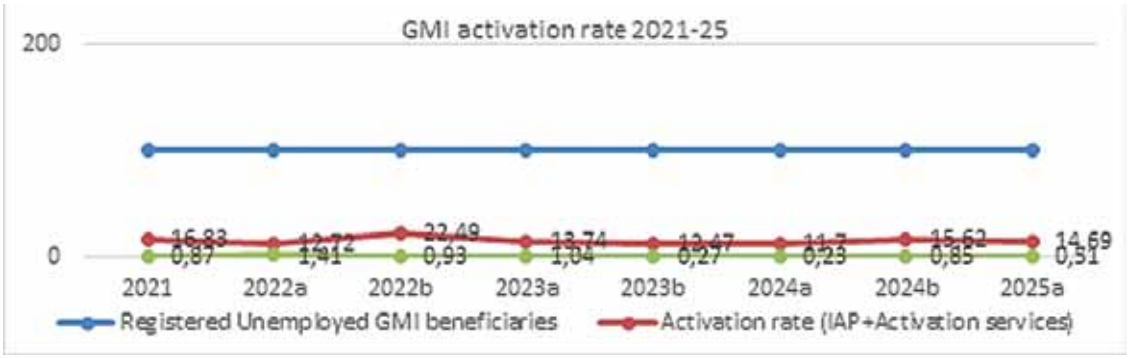
Η περιορισμένη συμβολή της ΔΥΠΑ στην ενεργητική ένταξη των πιο ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού τεκμαίρεται και από πρωτογενή δεδομένα που αφορούν στην ενεργοποίηση των δικαιούχων του ΕΕΕ. Αντανακλώντας το μοντέλο «ενεργητικής ένταξης» της Ε.Ε., ο πυλώνας ενεργοποίησης του ΕΕΕ έχει σχεδιαστεί για να ενθαρρύνει την ένταξη στην αγορά εργασίας μέσω της υποχρεωτικής εγγραφής των ανέργων δικαιούχων στη ΔΥΠΑ, της συμμετοχής σε υπηρεσίες κατάρτισης και υποστήριξης της απασχόλησης (Ν. 3359/2021). Τα Γραφήματα 8 και 9 παρουσιάζουν μια επικαιροποιημένη εικόνα του πυλώνα ενεργοποίησης του ελληνικού ΕΕΕ, από το 2021, όταν ξεκίνησε για πρώτη φορά η πανελλαδική εφαρμογή του, έως το πρώτο εξάμηνο του 2025. Το Γράφημα 8 παρουσιάζει σε απόλυτους αριθμούς τους εγγεγραμμένους άνεργους δικαιούχους ΕΕΕ που έλαβαν υπηρεσίες ενεργοποίησης ανά εξάμηνο. Η κόκκινη γραμμή απεικονίζει τον αριθμό των εγγεγραμμένων ανέργων δικαιούχων ΕΕΕ που ολοκλήρωσαν Ατομικό Σχέδιο Δράσης (ΑΣΔ) με την ΔΥΠΑ ή/και εντάχθηκαν σε κάποια μορφή κατάρτισης ή απασχόλησης (υπηρεσίες ενεργοποίησης). Η πράσινη γραμμή απεικονίζει μόνο τον αριθμό των εγγεγραμμένων ανέργων δικαιούχων ΕΕΕ που εντάχθηκαν σε κάποια μορφή κατάρτισης ή απασχόλησης.



Πηγή: Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας/ΔΥΠΑ

Γράφημα 8: Αριθμός εγγεγραμμένων ανέργων δικαιούχων ΕΕΕ που έλαβαν υπηρεσίες ενεργοποίησης 2021-2025

Το Γράφημα 9 παρουσιάζει τα ίδια δεδομένα με τη μορφή ποσοστών. Τα στοιχεία δείχνουν ότι οι εγγεγραμμένοι άνεργοι δικαιούχοι ΕΕΕ που λαμβάνουν εξατομικευμένη προσέγγιση και ένταξη σε κατάρτιση ή απασχόληση καθ' όλη τη διάρκεια εφαρμογής του τρίτου πυλώνα του ΕΕΕ (2021-2025), κυμαίνονται από 11,7 έως 22,4%, ενώ πολύ λίγοι (0,23 – 1,41%) εντάσσονται τελικά σε κάποια μορφή κατάρτισης ή απασχόλησης. Σύμφωνα με τα ίδια στοιχεία, οι περισσότερες προσφορές εργασίας για ανέργους δικαιούχους του ΕΕΕ αφορούν θέσεις ορισμένου χρόνου σε προγράμματα κοινωφελούς εργασίας σε φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό σημαίνει ότι πρόκειται για θέσεις εργασίας χωρίς μακροπρόθεσμη προοπτική εργασιακής ασφάλειας και σταθερότητας.



Πηγή: Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας/ΔΥΠΑ

Γράφημα 9: Ποσοστά εγγεγραμμένων ανέργων δικαιούχων ΕΕΕ που έλαβαν υπηρεσίες ενεργοποίησης 2021-2025

Συνοπτικά, παρά τις τελευταίες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, ο ρόλος της ΔΥΠΑ ως κύριου φορέα ενεργοποίησης στο πλαίσιο του υποδείγματος της ενεργητικής ένταξης υπονομεύεται από παράγοντες όπως (α) η συγκριτικά χαμηλή χρηματοδότηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, (β) η περιορισμένη στόχευση προς τις ομάδες που τα έχουν περισσότερο ανάγκη, (γ) η υψηλή επιβάρυνση των συμβούλων απασχόλησης και η έλλειψη επαρκούς κατάλληλα εκπαιδευμένου προσωπικού, (δ) η διοικητική πολυπλοκότητα και έλλειψη συστηματικής παρακολούθησης και αξιολόγησης των πολιτικών (OECD, 2024). Επιπλέον, η βιβλιογραφία επισημαίνει ότι η επιτυχία των ενεργητικών πολιτικών προϋποθέτει συνδυασμό τους με πολιτικές διά βίου μάθησης και κοινωνικής ένταξης, κάτι που στην Ελλάδα εφαρμόζεται αποσπασματικά (Tsiboukli και Efstratoglou, 2022). Η ΔΥΠΑ λειτουργεί κυρίως ως φορέας απασχόλησης και όχι ως ολοκληρωμένος μηχανισμός κοινωνικής ένταξης, σε αντίθεση με τα «καλά παραδείγματα» χωρών, όπου η ενεργητική ένταξη βασίζεται σε πολυεπίπεδες παρεμβάσεις και ισχυρή διατομεακή συνεργασία.

3.3 Πρόσβαση σε ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες

Η προστιθέμενη αξία του υποδείγματος της ενεργητικής ένταξης εξαρτάται και από τον βαθμό κατά τον οποίο η εισοδηματική στήριξη και η ενεργοποίηση των ανέργων συνδυάζονται αποτελεσματικά με την πρόσβασή τους σ' ένα σύνολο κοινωνικών υπηρεσιών που αποσκοπούν στην ενίσχυση της κοινωνικής συμμετοχής των δικαιούχων και στη διευκόλυνση της ένταξής τους στην αγορά εργασίας. Τέτοιες υπηρεσίες μπορεί να περιλαμβάνουν εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση, δωρεάν σχολικά γεύματα, παιδική φροντίδα, παροχές σε είδος για την προώθηση της εκπαίδευσης και της συμμετοχής, υγειονομική περίθαλψη και ασφάλιση υγείας, κοινωνική συμβουλευτική και ψυχολογική υποστήριξη, καθώς και ευρύτερες παροχές κοινωνικής βοήθειας, συμπεριλαμβανομένων των επιδοτήσεων ενέργειας (Frazer και Marlier, 2016, Social Protection Committee και European Commission, 2022). Η έρευνα τονίζει τη σημασία της ολοκληρωμένης παροχής υπηρεσιών, όπου η εισοδηματική στήριξη συνδέεται με την υγειονομική περίθαλψη, τη στέγαση και την ψυχοκοινωνική υποστήριξη. Αυτή η προσέγγιση είναι ιδιαίτερα σημαντική για τους δύσκολα προσβάσιμους πληθυσμούς που αντιμετωπίζουν σύνθετα, αλληλοεπικαλυπτόμενα εμπόδια στην ένταξη (Heidenreich & Rice, 2016).

Στο ελληνικό πλαίσιο, αν και η ΔΥΠΑ δεν αποτελεί παραδοσιακό φορέα κοινωνικής φροντίδας, δραστηριοποιείται με μια σειρά προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής που απευθύνονται στο σύνολο του πληθυσμού, όπως Βρεφονηπιακούς Σταθμούς, Δελτία Θεάματος, Παιδικές Κατασκηνώσεις, Δελτία Κοινωνικού Τουρισμού, επιδότηση για αγορά βιβλίων, επιδόματα γονικής άδειας, φοιτητικές παροχές κ.λπ..[7]. Μέσα από αυτά, η υπηρεσία επιδιώκει τη βελτίωση των όρων διαβίωσης του εργατικού δυναμικού και των οικογενειών

7 https://www.dypa.gov.gr/more-koinonikes-parokhes

του. Παράλληλα, μέσα από στοχευμένες δράσεις και παροχές ενισχύει συγκεκριμένες πτυχές της διαβίωσης των πολιτών όπως είναι η στεγαστική προστασία, με μια σειρά προγραμμάτων όπως (α) «Ανακαινίζω – Νοικιάζω», (β) «Κάλυψη», (γ) «Σπίτι μου», (δ) «Κοινωνική Αντιπαροχή» κ.λπ.[8]. Επίσης, τα τελευταία χρόνια επιχειρεί, κυρίως μέσω της συμμετοχής της στο πρόγραμμα του ΕΕΕ, να διευρύνει τον ρόλο της μέσω της συνεργασίας της με Κέντρα Κοινότητας, δημοτικές υπηρεσίες και προγράμματα κοινωνικής και επαγγελματικής ενδυνάμωσης, αν και αυτές παραμένουν αποσπασματικές και εξαρτώμενες από ευρωπαϊκή χρηματοδότηση (Feronas και Kourahanis, 2025).

Η αξιολόγηση αυτών των παροχών θέτει σημαντικές προκλήσεις, αφού δεν αντικατοπτρίζονται επαρκώς σε κατάλληλους δείκτες πολιτικής και δεν τεκμηριώνονται επαρκώς. Πρόσφατες έρευνες επί του πεδίου ανέδειξαν μεγάλες αποκλίσεις στην εφαρμογή τους στο τοπικό επίπεδο, καθώς ορισμένες πρόσθετες κοινωνικές παροχές και υπηρεσίες εξαρτώνται από τις υποδομές και τις δυνατότητες των τοπικών κοινωνικών υπηρεσιών. Μερικές σημαντικές πτυχές που προκύπτουν είναι η ενσωμάτωση του ΕΕΕ με την επιδότηση ενοικίου, το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (ΤΕΒΑ) και τα κοινωνικά τιμολόγια των ΔΕΚΟ. Ωστόσο, ακόμη και αυτές αξιολογούνται ως ανεπαρκείς και δεν μπορούν να ικανοποιήσουν τις κοινωνικές ανάγκες ή υπάρχει υψηλός βαθμός κατακερματισμού στη συχνότητα με την οποία εφαρμόζονται (Feronas και Spyridakis, 2024, Feronas και Kourachanis, 2025).

Αναφορικά με τον ρόλο της ΔΥΠΑ στον κρίσιμο πυλώνα των κοινωνικών υπηρεσιών, αυτός φαίνεται ότι παραμένει περιορισμένος και αποσπασματικός. Η σχετική βιβλιογραφία υποστηρίζει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης καλούνται να λειτουργούν όχι απλώς ως μηχανισμοί σύζευξης της προσφοράς και ζήτησης εργασίας αλλά ως κόμβοι ολοκληρωμένης κοινωνικής παρέμβασης. Η ποιότητα των κοινωνικών υπηρεσιών αξιολογείται βάσει της προσβασιμότητας, της εξατομίκευσης, της δια-τομεακής συνεργασίας και της θεσμικής ολοκλήρωσης (van Berkel κ.ά., 2017). Στην ελληνική περίπτωση η ΔΥΠΑ λειτουργεί εντός ενός κατακερματισμένου συστήματος κοινωνικής προστασίας, γεγονός που περιορίζει τη δυνατότητα ολοκληρωμένης παρέμβασης.

Συμπεράσματα - προτάσεις

Από την ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτει ότι η αποτελεσματικότητα του υποδείγματος της ενεργητικής ένταξης προϋποθέτει την ισότιμη και συντονισμένη εφαρμογή και των τριών πυλώνων, αφού η μονομερής έμφαση στην ενεργοποίηση χωρίς επαρκή εισοδηματική προστασία και υποστηρικτικές κοινωνικές υπηρεσίες τείνει να οδηγεί σε επισφαλείς μορφές κοινωνικής ένταξης. Στην ελληνική περίπτωση η ΔΥΠΑ αποτελεί τον κύριο θεσμικό φορέα υλοποίησης του δεύτερου πυλώνα αλλά ο ρόλος της επεκτείνεται και στους άλλους δύο, μέσω της διαχείρισης των επιδομάτων ανεργίας και λοιπών εισοδηματικών ενισχύσεων των ανέργων, της διασύνδεσης με το ΕΕΕ και με την παροχή μιας σειράς κοινωνικών υπηρεσιών προς το εργατικό δυναμικό. Η ενίσχυση του ρόλου της στο πλαίσιο της ενεργητικής ένταξης απαιτεί θεσμικές, οργανωτικές και λειτουργικές παρεμβάσεις ώστε να διασφαλιστεί μια ολιστική προσέγγιση στα ζητήματα της κοινωνικής ένταξης.

Ειδικότερα και αναφορικά με τον πρώτο πυλώνα, η ΔΥΠΑ διαχειρίζεται το τακτικό επίδομα ανεργίας και μια σειρά συμπληρωματικών εισοδηματικών παροχών. Ωστόσο το ύψος και η κάλυψή τους παραμένει περιορισμένη, καθώς ένα σημαντικό ποσοστό ανέργων δεν πληρούν τις θεσμικές προϋποθέσεις ένταξης. Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται επέκταση της κάλυψης μέσω της προσαρμογής των κριτηρίων επιλεξιμότητας έτσι ώστε να συμπεριλαμβάνονται οι κατηγορίες των ανέργων που μέχρι σήμερα δεν καλύπτονται. Αξίζει να σημειωθεί ότι από την 1η Απριλίου 2026 αναμένεται να τεθεί σε εφαρμογή το νέο επίδομα ανεργίας, με βασικά χαρακτηριστικά (α) τον εμπροσθοβαρή τρόπο καταβολής του (υψηλότερο τους πρώτους μήνες ανεργίας και

8 https://www.dypa.gov.gr/more-steghastiki-politiki

σταδιακά μειούμενο στη συνέχεια, ώστε οι άνεργοι να έχουν κίνητρο για άμεση επανένταξη στην εργασία), (β) την άμεση σύνδεσή του με τα έτη ασφάλισης και τον μισθό του δικαιούχου, (γ) την αύξηση της μέγιστης διάρκειας επιδότησης μέχρι 24 μήνες και (δ) την συγχώνευση του με το υφιστάμενο επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας. Σύμφωνα με τις ως τώρα πληροφορίες, αν και το ύψος του αναμένεται να είναι σημαντικά υψηλότερο, ειδικά για τους πρώτους μήνες, για όσους έχουν πλούσιο εργασιακό και ασφαλιστικό ιστορικό (τουλάχιστον 900 ημέρες ασφάλισης την τελευταία τετραετία), υπάρχει ανησυχία ότι θα συνοδεύεται από αυστηρότερα κριτήρια επιλεξιμότητας, αφήνοντας εκτός κάλυψης τους νέους ή εποχιακά εργαζόμενους και τους ανέργους με διακεκομμένη εργασιακή πορεία. Απαιτείται επίσης στενότερη διασύνδεση του επιδόματος ανεργίας με το ΕΕΕ, μέσω της ανάπτυξης ενιαίων μηχανισμών παρακολούθησης και εξατομικευμένων σχεδίων δράσης, και ενίσχυση της συμβουλευτικής υποστήριξης από την αρχή της επιδότησης, ώστε η τελευταία να λειτουργεί ως γέφυρα προς τη βιώσιμη απασχόληση και όχι ως παθητική παροχή.

Αναφορικά με τον δεύτερο πυλώνα, ο ρόλος της ΔΥΠΑ είναι καθοριστικός, καθώς έχει την ευθύνη για την εφαρμογή προγραμμάτων που εστιάζουν στη δημιουργία θέσεων εργασίας, την κατάρτιση και επανεκπαίδευση ανέργων και τη διασύνδεση της αγοράς εργασίας με τις κοινωνικές υπηρεσίες. Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις (Ν.4921/2022) επιχειρούν να ενισχύσουν την αποδοτικότητα και την ευελιξία της υπηρεσίας, με την εισαγωγή στόχων απόδοσης, ψηφιακών εργαλείων και νέων μηχανισμών παρακολούθησης. Παρ' όλα αυτά, η εφαρμογή αυτών των μεταρρυθμίσεων είναι ακόμη σε πρώιμο στάδιο και απαιτεί συνεχή υποστήριξη, εκπαίδευση και πολιτική βούληση. Η υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών εξακολουθεί να στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό σε συγχρηματοδοτούμενα ευρωπαϊκά προγράμματα (ΕΣΠΑ, Ταμείο Ανάκαμψης), χωρίς να εντάσσεται σε ένα σταθερό εθνικό πλαίσιο με ίδιους πόρους και μακροπρόθεσμο σχεδιασμό. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την αποσπασματικότητα, την έλλειψη θεσμικής συνέχειας και την εξάρτηση από εξωτερικές προτεραιότητες που δεν συνάδουν πάντοτε με τις εθνικές κοινωνικές ανάγκες. Επιπλέον, οι πολιτικές αξιολογούνται συχνά με βάση δείκτες απορρόφησης ευρωπαϊκών κονδυλίων και αριθμό συμμετεχόντων, χωρίς εστίαση σε δείκτες κοινωνικού αντίκτυπου, όπως η βελτίωση της ποιότητας ζωής, η αποτροπή της φτώχειας/εργασιακής φτώχειας και η βιωσιμότητα των θέσεων απασχόλησης. Αυτό περιορίζει τη δυνατότητα τεκμηριωμένης χάραξης πολιτικής, καθώς απουσιάζει μια κουλτούρα διαρκούς αξιολόγησης και αναπροσαρμογής των μέτρων στη βάση εμπειρικών δεδομένων. Είναι αναγκαία, επίσης, η συστηματική επιμόρφωση των εργασιακών συμβούλων, η αξιοποίηση ψηφιακών εργαλείων ανάλυσης προσόντων και αναγκών, και η ενίσχυση των τοπικών υπηρεσιών των ΚΛΠΑ2 με επαρκές προσωπικό και μέσα. Η εφαρμογή εξατομικευμένων προγραμμάτων θα πρέπει να βασίζεται σε διεπιστημονικές ομάδες υποστήριξης και σε συνεχή παρακολούθηση της προόδου της πορείας των ωφελουμένων στην αγορά εργασίας.

Τέλος, ο τρίτος πυλώνας είναι παραδοσιακά ο πιο υποτιμημένος του υποδείγματος της ενεργητικής ένταξης στην Ελλάδα. Οι κοινωνικές υπηρεσίες χαρακτηρίζονται από κατακερματισμό, άνιση εδαφική κάλυψη και διοικητική ασυνέχεια. Η ΔΥΠΑ παρέχει ορισμένες υπηρεσίες (παιδικοί σταθμοί, κοινωνικός τουρισμός, στεγαστικά προγράμματα), ωστόσο ο ρόλος της παραμένει κυρίως συμπληρωματικός και όχι κεντρικός στον σχεδιασμό των κοινωνικών υπηρεσιών. Από την άλλη πλευρά οι πυλώνες του εισοδήματος και των κοινωνικών υπηρεσιών συνιστούν αρμοδιότητες άλλων φορέων σε κεντρικό ή/και τοπικό επίπεδο (π.χ. Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας, Υπουργείο Υγείας, ΟΠΕΚΑ, Κοινωνικές Υπηρεσίες Δήμων, Κέντρα Κοινότητας κ.λπ.), και συχνά λειτουργούν παράλληλα και χωρίς λειτουργική διασύνδεση. Αυτό αποδυναμώνει τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων, ενώ οι ωφελούμενοι μεταφέρονται μεταξύ υπηρεσιών χωρίς ενιαία στρατηγική υποστήριξης. Στο πλαίσιο αυτό είναι απαραίτητη η δημιουργία *Τοπικών Κέντρων Κοινωνικής Ένταξης, ως* υπηρεσιών μιας στάσης (one stop shops) και πρώτο σημείο επαφής των ωφελουμένων με το σύστημα. Ειδικότερα αυτά απαιτείται να είναι δια-υπηρεσιακά / δια-τομεακά και να προέλθουν από την ενοποίηση των μέχρι τώρα κατακερματισμένων δομών και υπηρεσιών και ιδιαίτερα των

Κέντρων Κοινότητας και των Κοινωνικών Υπηρεσιών των Δήμων με τα ΚΠΑ2. Εκεί, εκτός από την πρώτη επαφή, θα πρέπει να γίνει και η πρώτη αξιολόγηση των προβλημάτων και η πλοήγηση στο σύστημα κοινωνικής προστασίας από τα στελέχη και τις υπηρεσίες. Η λειτουργία τους θα υποστηρίζεται από ένα ενοποιημένο πληροφοριακό σύστημα και κοινούς δείκτες αξιολόγησης, επιτρέποντας τη συνεχή παρακολούθηση της πορείας των ωφελούμενων.

Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η ενεργητική ένταξη επιτυγχάνει καλύτερα αποτελέσματα όταν οι υπηρεσίες απασχόλησης λειτουργούν συνεκτικά με την εισοδηματική προστασία και τις κοινωνικές υπηρεσίες. Στο πλαίσιο αυτό, απώτερος σκοπός είναι η *υιοθέτηση ενός ολιστικού, υποδείγματος ενεργητικής ένταξης*, όπου οι τρεις πυλώνες λειτουργούν συμπληρωματικά, με στόχο την κοινωνική ενδυνάμωση και όχι μόνο την εργασιακή ένταξη. Αυτό προϋποθέτει τη μετατόπιση από μια πολιτική υπό όρους ενεργοποίησης σε μια δικαιωματική προσέγγιση κοινωνικής πολιτικής, που θα αναγνωρίζει την πολυδιάστατη φύση της φτώχειας και του αποκλεισμού.

Βιβλιογραφία

Bahle, T., Hubl, V. & Pfiefer, M. (2011). *The last safety net: A handbook of minimum income protection in Europe*. Bristol: The Policy Press.

Baumberg Geiger, B., Scullion, L., Edmiston, de Vries, R. Summers, K., Ingold, J. Young, D. (2025). Benefits Conditionality in the United Kingdom: Is It Common, and Is It Perceived to Be Reasonable?, *Social Policy and Administration,* 0:1–12 https://doi.org/10.1111/spol.13119

Bonoli, G. (2011). Active labour market policy in a changing economic context. In J. Clasen & D. Clegg (Eds.), *Regulating the risk of unemployment: National adaptations to post-industrial labour markets in Europe*, pp. 318–332. Oxford University Press.

Cantillon και Van Lancker, (2012). Solidarity and reciprocity in the social investment state: what can be learned from the case of Flemish school allowances and truancy?, *Journal of Social Policy*, 41, 4, 657–75.

Cantillon B, Van Lancker W. (2013). Three Shortcomings of the Social Investment Perspective. *Social Policy and Society*. 2013, 12(4):553-564. doi:10.1017/S1474746413000080

Cantillon, B., Marchal, Luigjes, S., (2018).Toward adequate minimum incomes: which role for Europe? In B. Cantillon, T. Goedemé, J. Hills (Eds.), *Decent Incomes for All: Improving Policies in Europe*. Oxford University Press, Oxford (2018), pp. 269-289

Cheetham M, Moffatt S, Addison M, Wiseman A. (2019). Impact of Universal Credit in North East England: a qualitative study of claimants and support staff. *BMJ Open*. Jul 4;9(7):e029611. doi: 10.1136/bmjopen-2019-029611. PMID: 31272984; PMCID: PMC6615785.

Clasen, J., & Mascaro, C. (2022). Activation: a thematic and conceptual review. *Journal of European Social Policy*, *32*(4), 484-494. https://doi.org/10.1177/09589287221089477

Council of the EU, (2023). *Council Recommendation on adequate minimum income ensuring active inclusion*, (2023/C 41/01).

Dwyer, P. (2019). One: Editor's introduction. In *Dealing with Welfare Conditionality*. Bristol, UK: Policy Press. Retrieved Feb 10, 2026, from https://doi.org/10.51952/9781447341833.ch001

Dwyer, P., Wright, S. (2022). In-work Universal Credit: Claimant Experiences of Conditionality Mismatches and Counterproductive Benefit Sanctions. *Journal of Social Policy*. 51(1):20-38. doi:10.1017/S0047279420000562

European Commission (2008). *Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market*, COM/2008/0639 final

European Commission (2013a). *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*. Brussels, 20.2.2013 COM (2013) 83 final.

European Commission (2013β). *Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market - Towards a social investment approach*, SWD(2013) 39 final.

European Commission (2017). *Establishing a European Pillar of Social Rights*, COM/2017/0250 final

European Commission. (2023). *Employment and Social Developments in Europe 2023*.

Farnsworth, K. & Irving, Z. (2018) Austerity: Neoliberal dreams come true?, *Critical Social Policy*, 38(3), 461–481.

Feronas, A., & Spyridakis, M. (2024). Implementing the Guaranteed Minimum Income in Greece: An evaluation from the perspective of social services professionals. *Social Cohesion and Development*, *19*(1), 5–23. https://doi.org/10.12681/scad.39739.

Feronas, A., & Kourachanis, N. (2025). The Contribution of the Guaranteed Minimum Income in Alleviating Extreme Poverty in Greece. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Routledge, Taylor and Francis Group, 1–18. https://doi.org/10.1080/19448953.2025.2461967

Ferrera, M. (1996).The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, Vol. 6 No. 1, pp. 17–37, doi: 10.1177/095892879600600102.

Frazer, H., & Marlier, E. (2013). *Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion*. European Network of Independent Experts on Social Inclusion, CEPS/INSTEAD, 2013-01

Frazer, H. and Marlier, H. (2016). *Minimum income schemes in Europe. A Study of national policies 2015*. European Social Policy Network.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957.

Heidenreich, M. and Rice, D (eds.) (2016). *Integrating Social and Employment Policies in Europe: Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance.* Cheltenham: Edward Elgar

Hemerijck, A. (2017). *The Uses of Social Investment*. Oxford University Press.

Hemerijck, A. (2023). Towards a European Union of Social Investment Welfare States, *Intereconomics*, ISSN 1613-964X, Sciendo, Warsaw, Vol. 58, Iss. 5, pp. 233-239, https://doi.org/10.2478/ie-2023-004

Hiilamo, H., Kangas, O., Fritzell, J., Kvist, J., & Palme, J. (2013). *A Recipe for a Better Life: Experiences from the Nordic Countries*. CMI, Martti Ahtisaari Centre. https://cmi.fi/wp-content/uploads/2016/04/NordicRecipe_report_final.pdf

Juhila, K., S. Raitakari, and C. Hall, eds. (2017). *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services.* Abingdon: Routledge.

Kvist, J. (2013). Is the Nordic welfare model viable? 21st century challenges to the Nordic welfare model in a European context. *Journal of Policy Science*, 73-95.

Lødemel, I., & Moreira, A. (2014). *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*. Oxford University Press.

Madsen, P.K. (2008). Flexicurity in Denmark: A Model for Labour Market Reforms in the EU?. In Bieńkowski, W., Brada, J.C., Radło, MJ. (eds) *Growth versus Security*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230228238_2

Marchal, S., and N. van Mechelen, (2017). A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes. *Social Policy & Administration*,51: 171–194. https://doi.org/10.1111/spol.12177.

Marchal, S. and Marx, I. (2024). *Zero Poverty Society. Ensuring a Decent Income for all*, Oxford University Press.

Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. New York: Cambridge University Press.

Marzi, M., Marini, A., Cherchi, L., Cenedes, F., (2024). *Minimum Income and Social Inclusion Pathways – A review of selected European Union programs*. World Bank, Discussion Paper No. 2408.

Matsaganis, M. (2011). The welfare state and the crisis: the case of Greece. *Journal of European Social Policy*, *21*(5), 501-512. https://doi.org/10.1177/0958928711418858

Matsaganis, M. & Leventi, C. (2014). Poverty and Inequality during the Great Recession in Greece. *Political Studies Review*, 12: 209–223.

Matsaganis M. (2018). Income support policies and labour market reform under austerity in Greece. In S. Theodoropoulou (ed) *Labour market policies in the era of pervasive austerity: A European perspective*. Bristol: Policy Press.

Ματσαγγάνης, Μ. (2021). *Το κοινωνικό κράτος επιταχυντής της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης*. ΔιαΝΕΟσις, 06.2021.

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). *Towards a Social Investment Welfare State?* Policy Press.

Natili, M. (2019). *The Politics of Minimum Income: Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*. Springer International Publishing, Cham, doi: 10.1007/978-3-319-96211-5.

Nussbaum, M. (2000). *Women and human development: The capabilities approach.* Cambridge University Press.

OECD (2019). *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/9ee00155-en

OECD (2024). *Impact Evaluation of Training and Wage Subsidies for the Unemployed in Greece.* Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/4b908517-en

OECD (2025α). *The Jobs Again Reform in Greece: OECD Centre for Skills Evaluations*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/bff1cb60-en.

OECD (2025β). *The Role of Public Employment Services in Promoting an Inclusive Nordic Common Labour Market*, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/54cec4d6-en.

OECD (2025γ). *Towards a Unified Social Benefit in Portugal: A Review of the Existing Social Benefits in Portugal and Reform Proposals for an Improved System*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/29d04b2b-en.

Panaro A, Shahini V, Jessoula M (2023). The politics of minimum income schemes reforms in seven European countries. *EUROSHIP Working Paper* No. 31. Oslo: Oslo Metropolitan University. DOI: 10.6084/m9.figshare.23276288. Available at: https://euroship-research.eu/publications.

Peck, J., Theodore, N., (2000). Work First': Workfare and the Regulation of Contingent Labour Markets. *Cambridge Journal of Economics*, 2000, vol. 24, issue 1, 119-38.

Pinto, A. F., & Gonçalves, H. (2023). European Tendencies of Territorialization of Income Conditional Policies to Insertion: Systematic and Narrative Review. *Societies*, *13*(8), 185. https://doi.org/10.3390/soc13080185

Raitano, M., Jessoula M., Gallo, G. & Pagnini, C. (2021*). Fighting poverty and social exclusion – including through minimum income schemes*, European Parliament: Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies. https:// www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662932/IPOLSTU (2021) 6629 32 EN.pdf

Scalise, G. (2020). Active inclusion: A new policy paradigm in the wake of the 2008 economic crisis. In G. Scalise (Ed.), *The political economy of policy ideas: The European strategy of active inclusion in context,* pp. 67–100. Palgrave Macmillan.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

Soler-Baudes. L., León M., and Offredi Adriana (2022). Understanding 'unexpected' path departure of a national minimum income in Spain. Drivers and political dynamics. *Euroship country report on national social protection systems*.

Social Protection Committee & European Commission (2022). *The 2022 Minimum Income Report,* Volume I, Brussels.

Tsiboukli, A., & Efstratoglou, A. (2022). Active Labor market policies and Lifelong Learning in Greece. *Adult Education Critical Issues*, *2*(1), 33–44. https://doi.org/10.12681/aeci.30603

van Berkel, R., & Valkenburg, B. (Eds.). (2007). *Making it personal: Individualising activation services in the EU*. Policy Press.

van Berkel, R., & Borghi, V. (2008). The governance of activation. *Social Policy & Society*, Volume 7, Issue 3, July 2008, pp.331–340. DOI: https://doi.org/10.1017/S1474746408004302

van Berkel, R., Caswell, D., Kupka, P., & Larsen, F. (Eds.). (2017*). Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315694474

Wright S, Patrick R. (2019). Welfare Conditionality in Lived Experience: Aggregating Qualitative Longitudinal Research. *Social Policy and Society*. 2019;18(4):597-613. doi:10.1017/S1474746419000204

Από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ: διοικητική ορθολογικότητα, απασχολησιμότητα και πολιτικές απασχόλησης

Κωνσταντίνος Τσούλος

1. Εισαγωγή: μια μετονομασία που δεν ήταν μετονομασία

Η μετατροπή του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης το 2022 παρουσιάστηκε ως εκσυγχρονισμός. Ο επίσημος λόγος που τη συνόδευσε μίλησε για αναβάθμιση των υπηρεσιών, ψηφιακό μετασχηματισμό, σύγκλιση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Η κυρίαρχη ανάγνωση, και στον δημόσιο διάλογο και σε μέρος της βιβλιογραφίας, αντιμετωπίζει το γεγονός ως διοικητική μεταρρύθμιση, δηλαδή ως αλλαγή ονόματος, οργανογράμματος και εργαλείων. Το παρόν κεφάλαιο προτείνει διαφορετική ανάγνωση. Η μετονομασία δεν μπορεί να ιδωθεί μόνο ως τυπική διοικητική αλλαγή. Ήταν η ορατή επιφάνεια μιας βαθύτερης μετατόπισης, της εισαγωγής της επιχειρησιακής γραμματικής στη διαχείριση της ανεργίας. Το παρόν κεφάλαιο δεν αποτελεί αξιολόγηση της ΔΥΠΑ ως οργανισμού ούτε αποτίμηση της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης ως επιτυχούς ή αποτυχημένης. Εξετάζει, σε θεωρητικό επίπεδο, τη διοικητική ορθολογικότητα που συνοδεύει τη μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ και τη σύνδεσή της με ευρύτερες ευρωπαϊκές τάσεις στη δημόσια διοίκηση και στις πολιτικές απασχόλησης. Υπό αυτή την έννοια, η ανάλυση αφορά περισσότερο το λεξιλόγιο, τις κατηγορίες και τα σχήματα σκέψης μέσα από τα οποία οργανώνεται η πολιτική απασχόλησης, παρά την επιχειρησιακή αποτίμηση ενός συγκεκριμένου φορέα ή μιας συγκεκριμένης διοίκησης.

Το επιχείρημα κινείται σε δύο επίπεδα και καταλήγει σε ένα τρίτο. Στο πρώτο επίπεδο, αυτό του οργανισμού, ο δημόσιος φορέας απασχόλησης ανασυγκροτείται ως επιχείρηση παροχής υπηρεσιών. Η λογική των κανόνων και των δικαιωμάτων υποχωρεί μπροστά στη λογική των δεικτών απόδοσης, της εξυπηρέτησης πελατών και της μέτρησης αποτελεσμάτων. Στο δεύτερο επίπεδο, αυτό του υποκειμένου, ο άνεργος ανασυγκροτείται ως φορέας απασχολησιμότητας, δηλαδή ως υποκείμενο του οποίου οι δεξιότητες, οι ανάγκες και οι δυνατότητες μπορούν να καταγραφούν, να αξιολογηθούν και να ενισχυθούν μέσω διοικητικών παρεμβάσεων. Η κεντρική θέση του κεφαλαίου είναι ότι το δεύτερο δεν είναι αυτόνομο από το πρώτο. Είναι ο μηχανισμός του. Δεν μπορείς να διοικήσεις την ανεργία ως επιχείρηση μετρήσιμης απόδοσης αν δεν επαναπροσδιορίσεις τον άνεργο ως μονάδα πάνω στην οποία η απόδοση μπορεί να ασκηθεί. Από τη σύζευξη των δύο προκύπτει το τρίτο, η αποπολιτικοποίηση της ανεργίας. Όταν η ανεργία γίνεται έλλειμμα απασχολησιμότητας που το διαχειρίζεται μια αποδοτική υπηρεσία, η αγορά εργασίας, το παραγωγικό μοντέλο και η διαρθρωτική έλλειψη ζήτησης εξαφανίζονται από το οπτικό πεδίο.

Η ανάλυση είναι θεωρητική, όχι εμπειρική, και αυτό απαιτεί μια διευκρίνιση εξαρχής. Δεν μετράμε αποτελέσματα, δεν αξιολογούμε προγράμματα, δεν παρουσιάζουμε δεδομένα απόδοσης. Ανασυγκροτούμε τη λογική που καθιστά σκέψιμες ορισμένες μετρήσεις και ορισμένες παρεμβάσεις. Το ερώτημα δεν είναι αν η ΔΥΠΑ είναι αποτελεσματικότερη από τον ΟΑΕΔ. Είναι τι σημαίνει να αντιλαμβάνεσαι τον δημόσιο φορέα απασχόλησης μέσα από τη γραμματική της επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας, και τι χάνεται σε αυτή τη μετατόπιση. Πρόκειται για ανάλυση μορφής, όχι μέτρησης. Η αξία της δεν εξαρτάται από στοιχεία που δεν διαθέτουμε. Εξαρτάται από τη συνέπεια με την οποία ανασυνθέτει μια διοικητική ορθολογικότητα και αναδεικνύει το πολιτικό της αποτύπωμα.

Το κεφάλαιο εντάσσεται στον τόμο ως η οπτική που δεν αναπτύσσεται συστηματικά σε αυτόν. Τα υπόλοιπα κεφάλαια εξετάζουν τον ΟΑΕΔ ως ιστορικό θεσμό, ως νομικό πλαίσιο, ως πεδίο κοινωνικών ανισοτή-

των, ως αντικείμενο οικονομικών της εργασίας. Καθώς όμως ο οργανισμός που διοικείται και το λεξιλόγιο της επιχειρησιακής διοίκησης δεν τίθενται αλλού ως αντικείμενο κριτικής ανάλυσης αντί ως εργαλείο, εδώ ανοίγει ένα μέτωπο που μένει ακάλυπτο. Η ανάλυση που ακολουθεί κινείται ακριβώς στην τομή όπου συναντιούνται η κοινωνιολογία των θεσμών και η γνώση του management, και προτείνει ότι αυτή η τομή φωτίζει κάτι που καμία από τις δύο οπτικές μόνη της δεν βλέπει.

2. Από τη γραφειοκρατική στην επιχειρησιακή ορθολογικότητα

Για να γίνει ορατή η μετατόπιση, χρειάζεται πρώτα να ονομαστεί η αφετηρία. Ο δημόσιος φορέας απασχόλησης, στην κλασική του μορφή, ήταν γραφειοκρατικός θεσμός με τη βεμπεριανή έννοια του όρου. Η ορθολογικότητά του ήταν τυπική. Λειτουργούσε μέσα από κανόνες, αρμοδιότητες, ιεραρχίες και απρόσωπες διαδικασίες (Weber, 1978). Ο άνεργος δεν ήταν πελάτης αλλά φορέας δικαιωμάτων που ορίζονταν από τον νόμο. Η σχέση του με τον θεσμό δεν ήταν συναλλακτική αλλά θεσμική. Δικαιούσαι επίδομα αν πληροίς τις προϋποθέσεις, και ο θεσμός υποχρεούται να το χορηγήσει ανεξάρτητα από το πρόσωπό σου ή την κρίση του υπαλλήλου. Η απρόσωπη εφαρμογή του κανόνα δεν ήταν αδυναμία της γραφειοκρατίας αλλά η ηθική της αρχή, η εγγύηση της ίσης μεταχείρισης (du Gay, 2000).

Αυτή η μορφή ορθολογικότητας έχει συγκεκριμένη σχέση με την έννοια της ανεργίας. Στο γραφειοκρατικό πλαίσιο, η ανεργία είναι κατάσταση που υφίσταται το άτομο, όχι ιδιότητα που το χαρακτηρίζει. Είναι θέση μέσα στην αγορά εργασίας, και ο θεσμός παρεμβαίνει για να αμβλύνει τις συνέπειές της μέσω της ασφάλισης. Το επίδομα ανεργίας είναι αποζημίωση για μια κατάσταση, όχι κίνητρο για μια συμπεριφορά. Ο άνεργος δεν χρειάζεται να αποδείξει τίποτα για τον εαυτό του πέρα από το ότι βρίσκεται στην κατάσταση που ο νόμος ορίζει ως ανεργία. Η ορθολογικότητα είναι, με τους όρους του Weber, τυπική και όχι ουσιαστική, δεμένη με τον κανόνα και όχι με το αποτέλεσμα.

Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ, ως διοικητικό παράδειγμα που διαμορφώθηκε από τη δεκαετία του 1980 και εξής, εισάγει μια ριζικά διαφορετική ορθολογικότητα. Ο Hood (1991) το περιέγραψε ως σύμπλεγμα αρχών που μεταφέρουν στον δημόσιο τομέα πρακτικές του ιδιωτικού: έμφαση στα μετρήσιμα αποτελέσματα αντί στις διαδικασίες, προσανατολισμός στον πολίτη ως πελάτη, εισαγωγή ανταγωνισμού και οιονεί αγορών, αποκέντρωση της διαχειριστικής ευθύνης, συστήματα μέτρησης απόδοσης. Οι Osborne και Gaebler (1992), με το έργο που έγινε εγχειρίδιο της μεταρρύθμισης, διατύπωσαν το πρόγραμμα ως ανασύνθεση του κράτους κατά το πρότυπο της επιχειρηματικότητας. Το κράτος που κωπηλατεί έπρεπε να γίνει κράτος που πηδαλιουχεί, να εξωτερικεύσει την παραγωγή υπηρεσιών και να κρατήσει για τον εαυτό του τον ρόλο του στρατηγικού διαχειριστή.

Μεταφερμένη στον δημόσιο φορέα απασχόλησης, αυτή η ορθολογικότητα αλλάζει κάθε όρο της σχέσης. Ο θεσμός γίνεται πάροχος υπηρεσιών. Ο άνεργος γίνεται πελάτης ή χρήστης. Η σύζευξη προσφοράς και ζήτησης εργασίας, που στο γραφειοκρατικό πλαίσιο ήταν θεσμική λειτουργία, γίνεται συναλλαγή με μετρήσιμη παραγωγικότητα. Το δικαίωμα γίνεται υπηρεσία με δείκτες απόδοσης. Ο εργασιακός σύμβουλος, που στο παλιό σχήμα ήταν δημόσιος υπάλληλος εφαρμογής κανόνων, γίνεται κάτι σαν διαχειριστής χαρτοφυλακίου περιπτώσεων, υπεύθυνος για την επίτευξη στόχων τοποθέτησης. Το Ατομικό Σχέδιο Δράσης, ως τεχνολογία διακυβέρνησης, μετατρέπει τη σχέση σε σύμβαση με αμοιβαίες υποχρεώσεις και κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Η μετάβαση από την εγγραφή στην ενεργοποίηση δεν είναι τεχνική λεπτομέρεια. Είναι η μετάβαση από τη λογική του δικαιώματος στη λογική της απόδοσης.

Πίσω από αυτή τη μετατόπιση βρίσκεται μια ευρύτερη μεταβολή στον τρόπο διακυβέρνησης που ο Foucault ανέλυσε ως νεοφιλελεύθερη κυβερνολογική. Στις διαλέξεις του για τη γέννηση της βιοπολιτικής, ο Foucault (2008) έδειξε ότι ο νεοφιλελευθερισμός δεν είναι απλώς οικονομική θεωρία ούτε απλή αποδέσμευση του κράτους από την οικονομία. Είναι ένας τρόπος διακυβέρνησης που κάνει την αγορά πλέγμα

κατανοησιμότητας για την κρατική δράση. Το κράτος δεν αποσύρεται, αναδιοργανώνεται ώστε να σκέφτεται και να ενεργεί κατά το πρότυπο της επιχείρησης. Αυτό που ο Rose (1999) ονόμασε διακυβέρνηση μέσω της ελευθερίας, και που οι Miller και Rose (2008) ανέπτυξαν ως διακυβέρνηση της οικονομικής και κοινωνικής ζωής κατά το πρότυπο της αγοράς, περιγράφει ακριβώς αυτή τη λογική. Το υποκείμενο δεν εξαναγκάζεται, ενεργοποιείται. Καλείται να γίνει υπεύθυνο για την κατάστασή του και να αναλάβει την επιχειρηματική διαχείριση του εαυτού του. Η επιχειρησιακή ορθολογικότητα στον δημόσιο φορέα απασχόλησης είναι η θεσμική όψη αυτής της κυβερνολογικής.

2.1. Η νοτιοευρωπαϊκή στρέβλωση: μάνατζμεντ χωρίς γραφειοκρατία

Η ανάλυση όμως δεν μπορεί να μείνει στο γενικό σχήμα, γιατί το γενικό σχήμα προϋποθέτει κάτι που στην ελληνική περίπτωση δεν υπάρχει. Η μετάβαση από τη γραφειοκρατική στην επιχειρησιακή ορθολογικότητα, όπως περιγράφεται στη βορειοευρωπαϊκή βιβλιογραφία, προϋποθέτει μια ολοκληρωμένη βεμπεριανή γραφειοκρατία ως αφετηρία. Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ εμφανίστηκε ως αντίδραση σε ένα κράτος που είχε ήδη χτίσει απρόσωπες διαδικασίες, σταθερό διοικητικό μηχανισμό, εδραιωμένα δικαιώματα. Αντικαθιστούσε μια τάξη που υπήρχε. Στην ελληνική περίπτωση, και ευρύτερα στη νοτιοευρωπαϊκή, αυτή η αφετηρία ποτέ δεν ολοκληρώθηκε.

Ο ΟΑΕΔ χτίστηκε σε ένα κράτος που δεν είχε ποτέ τον φορντικό κανόνα της πλήρους απασχόλησης ούτε την αντίστοιχη βεμπεριανή διοίκηση. Χτίστηκε σε μια οικονομία μικρών επιχειρήσεων, αυτοαπασχόλησης, οικογενειακής και αδήλωτης εργασίας. Η ιστοριογραφία του κράτους πρόνοιας υποθέτει τη φορντική κανονικότητα, τα μεγάλα εργοστάσια, τη μαζική και σταθερή απασχόληση, πάνω στην οποία χτίστηκαν τα γερμανικά, αυστριακά και σκανδιναβικά συστήματα. Ο Ferrera (1996) εντόπισε στο νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο ένα σταθερό πρότυπο: υψηλή νομοθετική φιλοδοξία σε συνδυασμό με χαμηλή θεσμική ικανότητα, κατακερματισμό αρμοδιοτήτων και ισχυρή πελατειακή διαμεσολάβηση. Η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν έγινε ποτέ πλήρως απρόσωπη με τη βεμπεριανή έννοια. Παρέμεινε διαπλεγμένη με πελατειακές λογικές, με νομοθεσία που συχνά δεν εφαρμοζόταν, με διοικητική ικανότητα διαρκώς ελλειμματική.

Από αυτό προκύπτει το κρίσιμο σημείο. Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στην Ελλάδα δεν αντικαθιστά μια φορντική γραφειοκρατική τάξη, γιατί τέτοια τάξη δεν υπήρξε. Κάθεται από πάνω σε ένα υπόβαθρο που παρέμεινε κατακερματισμένο και πελατειακό. Το αποτέλεσμα δεν είναι μετάβαση από τη μια ορθολογικότητα στην άλλη αλλά ένα υβρίδιο: η γλώσσα της απόδοσης χωρίς την υποδομή του απρόσωπου κανόνα. Εισάγονται δείκτες, στόχοι, συστήματα αξιολόγησης, ορολογία πελατοκεντρικότητας, πάνω σε έναν μηχανισμό που δεν ολοκλήρωσε πλήρως τη βεμπεριανή του συγκρότηση. Η μετάβαση στη ΔΥΠΑ μπορεί να αναγνωστεί ως απόπειρα εισαγωγής επιχειρησιακών εργαλείων σε ένα διοικητικό περιβάλλον όπου η λογική του κανόνα, της θεσμικής συνέχειας και της διοικητικής ουδετερότητας συνυπάρχει με παλαιότερες αδυναμίες του ελληνικού κράτους πρόνοιας. Αυτή η στρέβλωση δεν είναι ελληνική ιδιαιτερότητα με την έννοια της εξαίρεσης. Είναι τυπολογικό γνώρισμα του νότιου μοντέλου, και ακριβώς γι' αυτό αξίζει να θεωρητικοποιηθεί αντί να αντιμετωπίζεται ως καθυστέρηση.

3. Η απασχολησιμότητα ως διοικητική κατασκευή

Η επιχειρησιακή ορθολογικότητα, για να λειτουργήσει, χρειάζεται μια μονάδα πάνω στην οποία να ασκηθεί. Δεν μπορείς να μετρήσεις απόδοση χωρίς ένα αντικείμενο που να επιδέχεται βελτίωση. Εδώ η ανάλυση κατεβαίνει από το επίπεδο του οργανισμού στο επίπεδο του υποκειμένου, και εδώ εμφανίζεται η έννοια της απασχολησιμότητας. Η θέση που αναπτύσσεται σε αυτή την ενότητα είναι ότι η απασχολησιμότητα δεν είναι ανεξάρτητη ιδέα που τυχαίνει να συνυπάρχει με τη διοικητική μεταρρύθμιση. Είναι ο τρόπος με τον οποίο η διοικητική ορθολογικότητα προσγειώνεται στον άνθρωπο. Είναι η μονάδα που η μέτρηση της απόδοσης απαιτεί.

Η ίδια η έννοια της απασχολησιμότητας έχει ιστορία που μαρτυρά τη μετατόπιση. Οι McQuaid και Lindsay (2005), στην εννοιολογική τους ανασκόπηση, έδειξαν ότι ο όρος μετακινήθηκε από μια αρχικά διπλή σημασία, που περιλάμβανε και τη ζήτηση εργασίας και τους θεσμικούς παράγοντες, σε μια στενή σημασία που επικεντρώνεται στην πλευρά της προσφοράς, δηλαδή στα ατομικά χαρακτηριστικά του εργαζομένου. Στη σύγχρονη χρήση, απασχολησιμότητα σημαίνει το σύνολο των δεξιοτήτων, στάσεων και συμπεριφορών που κάνουν ένα άτομο ελκυστικό στην αγορά εργασίας. Η μετατόπιση δεν είναι ουδέτερη. Μεταφέρει το βάρος της εξήγησης της ανεργίας από τη δομή στο άτομο. Αν είσαι άνεργος, το πρόβλημα δεν είναι ότι δεν υπάρχουν θέσεις, αλλά ότι εσύ δεν είσαι αρκετά απασχολήσιμος.

Οι Garsten και Jacobsson (2004), στη συλλογή τους για το πώς το υποκείμενο μαθαίνει να είναι απασχολήσιμο, ανέδειξαν ότι η απασχολησιμότητα λειτουργεί ως κανονιστικό ιδεώδες. Δεν περιγράφει απλώς μια κατάσταση, προδιαγράφει μια υποχρέωση. Το άτομο οφείλει να εργάζεται διαρκώς πάνω στον εαυτό του, να επενδύει στις δεξιότητές του, να διατηρεί τη στάση που η αγορά απαιτεί. Η Serrano Pascual (Serrano Pascual και Magnusson, 2007) έδειξε πώς τα ευρωπαϊκά καθεστώτα ενεργοποίησης ενσωμάτωσαν αυτή τη λογική σε θεσμικό επίπεδο, μετατρέποντας την κοινωνική πολιτική από μηχανισμό προστασίας σε μηχανισμό μετασχηματισμού της συμπεριφοράς. Η ενεργοποίηση δεν στοχεύει στην κατάσταση του ανέργου αλλά στο πρόσωπό του. Δεν αλλάζει την αγορά, αλλάζει τον άνθρωπο ώστε να ταιριάξει στην αγορά.

Στο επίπεδο της θεωρίας του υποκειμένου, αυτό αντιστοιχεί σε αυτό που οι Boltanski και Chiapello (2005) ονόμασαν νέο πνεύμα του καπιταλισμού. Η νέα κανονιστική μορφή του εργαζομένου είναι το ευέλικτο, δικτυωμένο, διαρκώς προσαρμοζόμενο άτομο που κινείται από έργο σε έργο και αντλεί την αξία του από την ικανότητά του να παραμένει κινητό και απαιτητό. Ο Sennett (1998) περιέγραψε την άλλη όψη του ίδιου φαινομένου, τη διάβρωση του σταθερού βιογραφικού χρόνου, την αδυναμία να χτίσεις αφήγηση ζωής όταν η εργασία γίνεται αλληλουχία αποσπασματικών αναθέσεων. Η απασχολησιμότητα είναι η αρετή που αυτό το καθεστώς απαιτεί, και ταυτόχρονα το βάρος που επιβάλλει. Σου ζητά να είσαι πάντα έτοιμος, πάντα σε εγρήγορση, πάντα υπεύθυνος για την ελκυστικότητά σου.

Ο Foucault είχε δώσει εκ των προτέρων το θεωρητικό όνομα αυτής της φιγούρας. Στην ανάλυση της νεοφιλελεύθερης κυβερνολογικής, το υποκείμενο γίνεται επιχειρηματίας του εαυτού του, ανθρώπινο κεφάλαιο που επενδύει σε αυτό που είναι με στόχο μια μελλοντική απόδοση (Foucault, 2008). Ο Rose (1999), αναπτύσσοντας αυτή τη γραμμή, έδειξε πώς η διακυβέρνηση των σύγχρονων κοινωνιών λειτουργεί μέσω της υπευθυνοποίησης, δηλαδή μέσω της μεταφοράς στο άτομο της ευθύνης για κινδύνους και αποτελέσματα που παλαιότερα αναλάμβανε συλλογικά ο θεσμός. Η απασχολησιμότητα είναι η κατεξοχήν τεχνολογία υπευθυνοποίησης στο πεδίο της απασχόλησης. Μετατρέπει ένα διαρθρωτικό ζήτημα, την ύπαρξη ή μη θέσεων εργασίας, σε ατομικό καθήκον, την καλλιέργεια του απασχολήσιμου εαυτού.

Εδώ βρίσκεται ο κρίσιμος κρίκος του επιχειρήματος. Η απασχολησιμότητα δεν προστίθεται απλώς στη διοικητική μεταρρύθμιση. Παράγεται από αυτήν με αναγκαιότητα. Όταν ο δημόσιος φορέας απασχόλησης ανασυγκροτείται ως επιχείρηση που μετράει την απόδοσή της σε τοποθετήσεις, χρειάζεται οπωσδήποτε μια μονάδα που να μπορεί να γίνει αντικείμενο παρέμβασης και βελτίωσης. Ο άνεργος ως φορέας δικαιωμάτων δεν είναι τέτοια μονάδα, γιατί το δικαίωμα δεν βελτιώνεται, απλώς ικανοποιείται ή όχι. Ο δείκτης απόδοσης απαιτεί κάτι που να μπορεί να ανέβει ή να πέσει, κάτι πάνω στο οποίο η παρέμβαση να αφήνει μετρήσιμο ίχνος. Αυτό το κάτι είναι ο απασχολήσιμος εαυτός, ο εαυτός που έχει ελλείμματα δεξιοτήτων, στάσης και ενεργοποίησης, και που η υπηρεσία μπορεί να ισχυριστεί ότι τα διόρθωσε. Η απασχολησιμότητα είναι, με αυτή την έννοια, η αναγκαία συνέπεια της επιχειρησιακής ορθολογικότητας όταν αυτή φτάσει στο επίπεδο του ατόμου. Δεν είναι δεύτερο θέμα. Είναι ο μηχανισμός μέσω του οποίου το πρώτο γίνεται εφαρμόσιμο.

4. Η αποπολιτικοποίηση της ανεργίας

Από τη σύζευξη των δύο επιπέδων προκύπτει το πραγματικό επιχείρημα του κεφαλαίου. Όταν ο οργανισμός γίνεται επιχείρηση και ο άνεργος γίνεται φορέας απασχολησιμότητας, το αποτέλεσμα δεν είναι απλώς μια διαφορετική διοικητική πρακτική. Είναι μια αποπολιτικοποίηση της ανεργίας. Η ανεργία παύει να είναι πολιτικό ζήτημα που αφορά τη δομή της οικονομίας και την κατανομή της εργασίας, και γίνεται διοικητικό πρόβλημα που αφορά τη βελτιστοποίηση της προσφοράς εργασίας. Η μετατόπιση από το πολιτικό στο διοικητικό είναι η ουσία του φαινομένου.

Η έννοια της αποπολιτικοποίησης έχει αναπτυχθεί συστηματικά στη βιβλιογραφία της πολιτικής επιστήμης. Οι Flinders και Buller (2006) την περιέγραψαν ως στρατηγική διακυβέρνησης που μετατοπίζει ζητήματα από το πεδίο της πολιτικής αντιπαράθεσης στο πεδίο της τεχνικής ή διοικητικής διαχείρισης. Ένα ζήτημα αποπολιτικοποιείται όταν παύει να εμφανίζεται ως αντικείμενο επιλογής μεταξύ εναλλακτικών και αρχίζει να εμφανίζεται ως τεχνικό πρόβλημα με μία ορθή λύση. Η μετατόπιση αυτή δεν εξαφανίζει την πολιτική, την κρύβει. Οι αποφάσεις εξακολουθούν να είναι πολιτικές, αλλά παρουσιάζονται ως ουδέτερες, αναγκαίες, μη διαπραγματεύσιμες.

Η Brown (2015), στην ανάλυσή της για την οικονομικοποίηση του πολιτικού, έδειξε πώς η νεοφιλελεύθερη ορθολογικότητα διαβρώνει την ίδια τη δυνατότητα της δημοκρατικής αντιπαράθεσης μετατρέποντας κάθε σφαίρα της ζωής σε πεδίο οικονομικού υπολογισμού. Όταν ο πολίτης γίνεται ανθρώπινο κεφάλαιο και το κράτος γίνεται επιχείρηση, η ίδια η γλώσσα μέσα στην οποία θα μπορούσε να διατυπωθεί μια πολιτική απαίτηση εξαφανίζεται. Δεν υπάρχει πια το λεξιλόγιο για να πεις ότι η ανεργία είναι αδικία της δομής, γιατί η μόνη διαθέσιμη γλώσσα είναι αυτή της ατομικής απόδοσης και του ελλείμματος δεξιοτήτων. Η αποπολιτικοποίηση δεν είναι απλώς απόκρυψη, είναι αφαίρεση των μέσων με τα οποία θα γινόταν ορατό αυτό που κρύβεται.

Εδώ η διοικητική οπτική αποκαλύπτει τον μη ουδέτερο χαρακτήρα της. Η επιχειρησιακή ορθολογικότητα παρουσιάζεται ως τεχνικό εργαλείο, ως ουδέτερος τρόπος να γίνει ο φορέας αποτελεσματικότερος. Στην πραγματικότητα είναι η ίδια μια πολιτική πράξη, γιατί καθορίζει τι μπορεί και τι δεν μπορεί να γίνει αντιληπτό ως πρόβλημα. Όταν ο δείκτης απόδοσης μετράει τοποθετήσεις και ενεργοποιήσεις, η διαρθρωτική έλλειψη ζήτησης δεν μετριέται, άρα δεν υπάρχει ως πρόβλημα του συστήματος. Όταν το Ατομικό Σχέδιο Δράσης εστιάζει στις δεξιότητες και τη στάση του ανέργου, η ποιότητα και η ποσότητα των διαθέσιμων θέσεων δεν τίθεται ως ζήτημα. Η οπτική του μάνατζμεντ δεν είναι λάθος επειδή είναι μάνατζμεντ. Είναι πολιτική επειδή, επιλέγοντας τι μετράει, επιλέγει ταυτόχρονα τι κάνει αόρατο.

Αυτή η ανάλυση συνδέεται με ένα ευρύτερο ερώτημα για το πώς οι δομές γίνονται αόρατες. Ο σύγχρονος δημόσιος φορέας απασχόλησης βλέπει τον άνεργο με εξαιρετική λεπτομέρεια. Τον καταγράφει, του δημιουργεί προφίλ, παρακολουθεί τη διαδρομή του, μετράει τη συμμετοχή του σε προγράμματα, αξιολογεί την ενεργοποίησή του. Ο άνεργος είναι απόλυτα ορατός ως δεδομένο. Ταυτόχρονα όμως είναι εντελώς αόρατος ως πολιτικό υποκείμενο. Η ορατότητα ως διαχειρίσιμη περίπτωση συνοδεύεται από αορατότητα ως φορέας συλλογικής απαίτησης. Η καταγραφή της ύπαρξης δεν συνεπάγεται την αναγνώρισή της. Αυτή η αντιστροφή, η μέγιστη ορατότητα του ατόμου ως δεδομένου που συμβαδίζει με την εξαφάνισή του ως πολιτικού δρώντος, είναι ίσως το βαθύτερο αποτέλεσμα της διοικητικής λογικής που εξετάζουμε.

Η street-level ανάλυση του Lipsky (1980) φωτίζει την άλλη πλευρά της ίδιας διαδικασίας. Ο εργασιακός σύμβουλος, εγκλωβισμένος ανάμεσα στους στόχους απόδοσης που του επιβάλλει το σύστημα και στους περιορισμένους πόρους που διαθέτει, αναπτύσσει πρακτικές διαχείρισης που μετατρέπουν τους ανθρώπους σε περιπτώσεις. Η ανάγκη να επιτευχθούν οι δείκτες οδηγεί σε επιλεκτικότητα, σε εστίαση στους πιο εύκολα τοποθετήσιμους, σε ό,τι η βιβλιογραφία ονομάζει creaming. Ο πιο δύσκολα απασχολήσιμος, ο μακροχρόνια άνεργος, αυτός που χρειάζεται περισσότερο τη στήριξη, είναι ακριβώς αυτός που το σύστημα απόδοσης

έχει κίνητρο να παρακάμψει, γιατί επιβαρύνει τους δείκτες. Η επιχειρησιακή λογική, δηλαδή, δεν είναι μόνο πολιτικά μη ουδέτερη στο επίπεδο της αντίληψης. Παράγει και συγκεκριμένες ανισότητες στο επίπεδο της πρακτικής.

4.1. Γιατί η νοτιοευρωπαϊκή περίπτωση οξύνει την αποπολιτικοποίηση

Η νοτιοευρωπαϊκή στρέβλωση που εντοπίστηκε νωρίτερα δεν είναι παρένθεση. Στο σημείο αυτό αποκτά την πλήρη της σημασία. Σε μια αγορά εργασίας χτισμένη πάνω στη μικρή επιχείρηση, την αυτοαπασχόληση, την αδήλωτη εργασία και τις υπηρεσίες χαμηλής παραγωγικότητας, η λογική της απασχολησιμότητας είναι ιδιαίτερα ασύμβατη με την πραγματικότητα. Το πλαίσιο της απασχολησιμότητας απευθύνεται στην πλευρά της προσφοράς ενός προβλήματος που στην ελληνική περίπτωση βρίσκεται κατά κύριο λόγο στην πλευρά της ζήτησης. Το ζήτημα δεν είναι πρωτίστως ότι οι άνεργοι στερούνται δεξιοτήτων. Είναι ότι το παραγωγικό μοντέλο δεν παράγει αρκετές θέσεις ποιότητας, ότι η οικονομία στηρίζεται σε τομείς που από τη φύση τους προσφέρουν επισφαλή και χαμηλά αμειβόμενη εργασία.

Όταν λοιπόν εφαρμόζεται το πλαίσιο της απασχολησιμότητας σε αυτό το πλαίσιο, το χάσμα ανάμεσα στη διοικητική διάγνωση και τη διαρθρωτική πραγματικότητα είναι ευρύτερο από ό,τι στις χώρες όπου το μοντέλο γεννήθηκε. Η αποπολιτικοποίηση γίνεται οξύτερη ακριβώς επειδή το πρόβλημα που αποκρύπτεται είναι μεγαλύτερο. Στη Δανία ή τη Σουηδία, η εστίαση στην προσφορά εργασίας έχει κάποια αληθοφάνεια, γιατί η ζήτηση είναι σχετικά ισχυρή και το πρόβλημα όντως μπορεί εν μέρει να εντοπίζεται σε αναντιστοιχίες δεξιοτήτων. Στην Ελλάδα, η ίδια εστίαση καλείται να κρύψει ένα πολύ μεγαλύτερο διαρθρωτικό κενό. Η διοικητική γλώσσα της απασχολησιμότητας λειτουργεί εδώ σαν να αντιμετωπίζει με ατομική κατάρτιση ένα πρόβλημα που είναι παραγωγικό και αναπτυξιακό. Όσο μεγαλύτερη η απόσταση ανάμεσα στο τι λέει η διοικητική οπτική και στο τι συμβαίνει στη δομή, τόσο μεγαλύτερο το πολιτικό φορτίο που αποκρύπτεται.

Προκύπτει έτσι ένα παράδοξο που αξίζει να ονομαστεί. Η εισαγωγή της επιχειρησιακής ορθολογικότητας παρουσιάζεται ως εκσυγχρονισμός, ως σύγκλιση με τα προηγμένα ευρωπαϊκά συστήματα. Στην πραγματικότητα, μεταφέρει ένα εργαλείο σχεδιασμένο για ένα διαφορετικό πρόβλημα, και το εφαρμόζει σε ένα πλαίσιο όπου το εργαλείο δεν μπορεί να πετύχει αυτό που υπόσχεται, αλλά μπορεί να κάνει αυτό που πραγματικά κάνει, δηλαδή να μετατοπίσει την ευθύνη και να αποκρύψει τη δομή. Ο εκσυγχρονισμός, στο επίπεδο της διοικητικής ορθολογικότητας, δεν αρκεί από μόνος του για να απαντήσει στα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της αγοράς εργασίας. Είναι η διοικητική διαχείριση ενός προβλήματος που το σύστημα αδυνατεί να ονομάσει.

5. Συμπέρασμα

Το κεφάλαιο ξεκίνησε από μια απλή παρατήρηση. Η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ παρουσιάστηκε ως μετονομασία και διοικητικός εκσυγχρονισμός. Το επιχείρημα που αναπτύχθηκε είναι ότι κάτω από αυτή την επιφάνεια συντελείται μια αλλαγή στη μορφή της διακυβέρνησης της ανεργίας. Στο επίπεδο του οργανισμού, ο δημόσιος φορέας ανασυγκροτείται κατά το πρότυπο της επιχείρησης, με δείκτες απόδοσης, πελατοκεντρική αντίληψη και μέτρηση αποτελεσμάτων να αντικαθιστούν τη λογική των κανόνων και των δικαιωμάτων. Στο επίπεδο του υποκειμένου, ο άνεργος ανασυγκροτείται ως φορέας απασχολησιμότητας, δηλαδή ως υποκείμενο του οποίου οι δεξιότητες, οι ανάγκες και οι δυνατότητες τίθενται στο επίκεντρο της διοικητικής παρέμβασης. Τα δύο δεν είναι ανεξάρτητα. Το δεύτερο είναι ο αναγκαίος μηχανισμός του πρώτου, γιατί η μέτρηση της απόδοσης απαιτεί μια μονάδα που να επιδέχεται βελτίωση, και αυτή η μονάδα είναι ο απασχολήσιμος εαυτός.

Από τη σύζευξη των δύο προκύπτει το πολιτικό αποτέλεσμα. Η ανεργία αποπολιτικοποιείται. Γίνεται διοικητικό πρόβλημα ατομικής βελτιστοποίησης αντί για πολιτικό ζήτημα της δομής της οικονομίας. Η διοικητική οπτική, επιλέγοντας τι μετράει, καθορίζει τι μπορεί να γίνει αντιληπτό ως πρόβλημα, και έτσι καθιστά αόρα-

τη τη διαρθρωτική διάσταση. Δεν πρόκειται για ουδέτερη τεχνική αλλά για πολιτική πράξη που λειτουργεί ακριβώς επειδή δεν αναγνωρίζεται ως πολιτική. Στη νοτιοευρωπαϊκή περίπτωση το φαινόμενο οξύνεται, γιατί το εργαλείο της απασχολησιμότητας εφαρμόζεται σε μια αγορά εργασίας όπου το πρόβλημα είναι κατά κύριο λόγο διαρθρωτικό και αφορά τη ζήτηση, οπότε η απόσταση ανάμεσα στη διοικητική διάγνωση και την πραγματικότητα, και άρα το μέγεθος του αποκρυπτόμενου, είναι μεγαλύτερα.

Η συμβολή του κεφαλαίου στον τόμο βρίσκεται στο ότι διαβάζει αυτές τις τρεις διαστάσεις ως μία ενιαία κίνηση, και όχι ως τρία ξεχωριστά θέματα. Η οργανωσιακή μεταρρύθμιση, η κατασκευή του απασχολήσιμου υποκειμένου και η αποπολιτικοποίηση της ανεργίας είναι όψεις της ίδιας μετατόπισης στη μορφή της ορθολογικότητας. Διαβασμένες χωριστά, καθεμία μοιάζει με τεχνική εξέλιξη. Διαβασμένες μαζί, αποκαλύπτουν ότι ο εκσυγχρονισμός του δημόσιου φορέα απασχόλησης δεν είναι, στην ελληνική περίπτωση, λύση ενός προβλήματος αλλά η διοικητική διαχείριση ενός διαρθρωτικού ζητήματος που το ίδιο το σύστημα δεν μπορεί να ονομάσει.

Μένει ένα ερώτημα ανοιχτό, που συνδέει αυτό το κεφάλαιο με τη συνολική προβληματική του τόμου. Αν η επιχειρησιακή ορθολογικότητα αποπολιτικοποιεί την ανεργία, πώς θα έμοιαζε μια επαναπολιτικοποίησή της. Τι θα σήμαινε ένας δημόσιος φορέας απασχόλησης που δεν θα αντιμετώπιζε τον άνεργο ως φορέα ελλειμμάτων αλλά ως πολιτικό υποκείμενο, και που δεν θα μετρούσε μόνο τοποθετήσεις αλλά θα έθετε ως ζήτημα την ίδια τη δομή που παράγει την ανεργία. Το ερώτημα δεν λύνεται εδώ. Αλλά η ανάλυση που προηγήθηκε δείχνει τουλάχιστον ότι δεν μπορεί να τεθεί όσο η ανεργία παραμένει εγκλωβισμένη στη γλώσσα του μάνατζμεντ. Η πρώτη προϋπόθεση για να ξαναγίνει η ανεργία πολιτικό ζήτημα είναι να γίνει ορατή ως διαρθρωτικό φαινόμενο, και αυτό απαιτεί μια γλώσσα που η επιχειρησιακή ορθολογικότητα έχει ακριβώς αφαιρέσει.

Βιβλιογραφία

Boltanski, L. and Chiapello, E. (2005) The New Spirit of Capitalism. London: Verso.

Brown, W. (2015) Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution. New York: Zone Books.

du Gay, P. (2000) In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics. London: Sage.

Ferrera, M. (1996) 'The Southern Model of Welfare in Social Europe', Journal of European Social Policy, 6(1), σσ. 17-37.

Flinders, M. and Buller, J. (2006) 'Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools', British Politics, 1(3), σσ. 293-318.

Foucault, M. (2008) The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-1979. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Garsten, C. and Jacobsson, K. (επιμ.) (2004) Learning to be Employable: New Agendas on Work, Responsibility and Learning in a Globalizing World. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hood, C. (1991) 'A Public Management for All Seasons?', Public Administration, 69(1), σσ. 3-19.

Lipsky, M. (1980) Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.

McQuaid, R. W. and Lindsay, C. (2005) 'The Concept of Employability', Urban Studies, 42(2), σσ. 197-219.

Miller, P. and Rose, N. (2008) Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life. Cambridge: Polity Press.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley.

Rose, N. (1999) Powers of Freedom: Reframing Political Thought. Cambridge: Cambridge University Press.

Sennett, R. (1998) The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism. New York: Norton.

Serrano Pascual, A. and Magnusson, L. (επιμ.) (2007) Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe. Brussels: Peter Lang.

Weber, M. (1978) Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley: University of California Press.

Η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης στην Ελλάδα. Συγκριτική Ανάλυση με τις Ευρωπαϊκές Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης

Σταύρος Πανταζόπουλος, Αντώνιος Κώστας, Χαράλαμπος Οικονόμου

1. Εισαγωγή

Οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης (ΔΥΑ) (Public Employment Services - PES) αποτελούν θεμελιώδεις θεσμούς της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Λειτουργούν ως ο κύριος μηχανισμός που συνδέει την προσφορά με τη ζήτηση εργασίας. Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες ιδρύθηκαν κατά το πρώτο μισό του 20ού αιώνα και έκτοτε άλλαξαν ριζικά. Από απλά γραφεία εύρεσης εργασίας έγιναν οργανισμοί με πολλές αρμοδιότητες. Σήμερα διαχειρίζονται επιδόματα ανεργίας, σχεδιάζουν και εφαρμόζουν Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης - ΕΠΑ (ALMPs - Active Labour Market Policies), παρέχουν κατάρτιση και συμβουλευτική, ενώ παράλληλα, συνεργάζονται με κοινωνικούς εταίρους και τον ιδιωτικό τομέα (European Commission, 2016; OECD, 2020).

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, βασικό μηχανισμό αποτελεί το Δίκτυο Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης (ΔΔΥΑ) (PES Network), το οποίο ιδρύθηκε επίσημα με την Απόφαση 573/2014/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Το Δίκτυο αυτό στηρίζει την αμοιβαία μάθηση, τη συγκριτική αξιολόγηση (benchmarking) και τον συντονισμό ανάμεσα στις εθνικές ΔΥΑ. Μέσα από ετήσιες εκθέσεις ικανοτήτων (Capacity Reports), αξιολογήσεις απόδοσης και έργα αμοιβαίας βοήθειας (Mutual Assistance Projects), το Δίκτυο Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης παρέχει τόσο τα δεδομένα όσο και το αναλυτικό πλαίσιο για τη σύγκριση των εθνικών υπηρεσιών (PES Network, 2019).

Η Ελλάδα παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως μελέτη περίπτωσης καθώς η δημόσια υπηρεσία απασχόλησής της βρέθηκε στο επίκεντρο πρωτοφανών πιέσεων κατά την περίοδο 2010-2018, λόγω της οικονομικής κρίσης, με ποσοστά ανεργίας που ξεπέρασαν το 27% (Livanos & Tzika, 2022). Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), που ιδρύθηκε το 1969, κλήθηκε να αντιμετωπίσει αυτή την κρίση με περιορισμένους πόρους και παρωχημένες δομές. Η μετονομασία σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) τον Απρίλιο του 2022 δεν αποτέλεσε μόνο μια αλλαγή στην ονομασία του Οργανισμού αλλά προσπάθησε να σηματοδοτήσει μια ριζική μεταρρύθμιση που στόχευε στον εκσυγχρονισμό και τη σύγκλιση με τις βέλτιστες ευρωπαϊκές πρακτικές (PES Network, 2022, 2025a).

Σκοπός του κεφαλαίου είναι η συστηματική σύγκριση της ΔΥΠΑ με τις ευρωπαϊκές ΔΥΑ, με βάση δεδομένα από 10 εκθέσεις του ΔΔΥΑ και του ΟΟΣΑ. Τα ερευνητικά ερωτήματα είναι τρία: (α) Πώς τοποθετείται η ελληνική ΔΥΑ απέναντι στις ευρωπαϊκές ομολογές της ως προς τη δομή, τη στελέχωση και τις δαπάνες; (β) Ποια είναι τα δυνατά σημεία και οι αδυναμίες της ΔΥΠΑ σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες; (γ) Σε ποιον βαθμό η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ αντιμετωπίζει τα διαπιστωμένα προβλήματα;

Η σημασία αυτής της ανάλυσης εντείνεται στο τρέχον ευρωπαϊκό πλαίσιο, όπου οι ΔΥΑ καλούνται να ανταποκριθούν σε πρωτοφανείς προκλήσεις, όπως: 1) η πράσινη μετάβαση που μεταμορφώνει κλάδους και επαγγέλματα, 2) η ψηφιοποίηση και η τεχνητή νοημοσύνη που αλλάζουν ριζικά τη φύση της εργασίας, 3) η δημογραφική γήρανση που προκαλεί, από τη μία, ελλείψεις εργατικού δυναμικού σε ορισμένους τομείς και, από την άλλη, μεγαλύτερη ανάγκη υποστήριξης των μεγαλύτερων ηλικιών και, 4) οι γεωπολιτικοί κίνδυνοι που προσθέτουν αβεβαιότητα και ενδεχόμενες κρίσεις. Σε αυτό το πλαίσιο, η κατανόηση του σημείου στο οποίο βρίσκεται η ελληνική ΔΥΠΑ σε σχέση με τις άλλες ευρωπαϊκές ομόλογές της ΔΥΑ, αποκτά ιδιαίτερη

σημασία τόσο για τους σχεδιαστές κοινωνικών πολιτικών και πολιτικών απασχόλησης, όσο και για την ακαδημαϊκή κοινότητα (European Commission, 2021; PES Network, 2025b).

Το κεφάλαιο διαρθρώνεται ως εξής. Μετά το θεωρητικό πλαίσιο (ενότητα 2) και τη μεθοδολογία (ενότητα 3), ακολουθούν η συγκριτική ανάλυση σε πέντε άξονες (ενότητα 4), η ειδική ενότητα για τη μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ (ενότητα 5), η συζήτηση των ευρημάτων (ενότητα 6) και, τέλος, καταγράφονται τα συμπεράσματα μαζί με τις προτάσεις πολιτικής (ενότητα 7).

2. Θεωρητικό πλαίσιο

Η λειτουργία των ΔΥΑ στηρίζεται κυρίως στην οικονομική θεωρία της αγοράς εργασίας και ειδικότερα στη θεωρία αναζήτησης εργασίας (job search theory) των Diamond (1982) και Mortensen & Pissarides (1994). Σύμφωνα με αυτήν, οι ατέλειες της πληροφόρησης στην αγορά εργασίας δημιουργούν αναντιστοιχίες ανάμεσα στην προσφορά και τη ζήτηση, με αποτέλεσμα να συνυπάρχουν ανεργία και κενές θέσεις. Οι ΔΥΑ λειτουργούν ακριβώς ως μηχανισμοί που μειώνουν αυτές τις ατέλειες καθώς επιταχύνουν την αντιστοίχιση (matching) και μειώνουν το κόστος αναζήτησης, τόσο για τους ανέργους όσο και για τους εργοδότες (European Commission, 2016).

Εκτός από τη θεωρία αναζήτησης εργασίας, οι ΔΥΑ συνδέονται και με το ευρύτερο ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, και ειδικότερα με το μοντέλο της «ευελιξίας με ασφάλεια» (flexicurity), που συνδυάζει την ευελιξία της αγοράς εργασίας με την κοινωνική ασφάλεια. Μέσα σε αυτό το μοντέλο, οι ΔΥΑ λειτουργούν ως ο «τρίτος πυλώνας» δίπλα στα συστήματα κοινωνικής προστασίας και την ευέλικτη εργατική νομοθεσία. Συνεπώς οι ΔΥΑ είναι αυτές που στηρίζουν τις μεταβάσεις των εργαζομένων μέσα στην αγορά εργασίας και, ο ρόλος τους, ενισχύθηκε αισθητά μετά τη Στρατηγική της Λισαβόνας (2000) και τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020», οι οποίες έθεσαν συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους για την απασχόληση (PES Network, 2019).

Η σύγκριση με τις σκανδιναβικές χώρες, που επενδύουν σταθερά πάνω από 1,5% του ΑΕΠ σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (έναντι του ευρωπαϊκού μέσου όρου 0,8%), δείχνει πόσο μετράει η μακροπρόθεσμη δέσμευση. Η Δανία, για παράδειγμα, με μόλις 30-40 ανέργους ανά εργασιακό σύμβουλο, πετυχαίνει εξαιρετικά αποτελέσματα στη μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας, χάρη στην εντατική και εξατομικευμένη παρέμβαση. Η πλήρης σύγκλιση με το σκανδιναβικό μοντέλο δεν είναι ρεαλιστικός στόχος βραχυπρόθεσμα, όμως η σταδιακή αύξηση των πόρων προς αυτή την κατεύθυνση θα βελτίωνε αισθητά τα αποτελέσματα.

Η συγκριτική επιστημονική βιβλιογραφία διακρίνει τρεις βασικούς τύπους οργάνωσης των ΔΥΑ στην Ευρώπη. Ο πρώτος και πιο διαδεδομένος (65% περίπου των ΔΥΑ), είναι ο ανεξάρτητος δημόσιος οργανισμός με διοικητικό συμβούλιο, στο οποίο συμμετέχουν και οι κοινωνικοί εταίροι. Ο δεύτερος (19% περίπου των ΔΥΑ) αφορά σε υπηρεσίες ενταγμένες σε υπουργείο, όπως στην Κύπρο, τη Φινλανδία και την Ιρλανδία. Ο τρίτος (16% περίπου των ΔΥΑ) αφορά σε αποκεντρωμένα μοντέλα, όπως στη Δανία και την Ολλανδία, όπου σημαντικό ρόλο έχουν οι τοπικές αρχές. Η Ελλάδα ανήκει στην πρώτη κατηγορία, ΔΥΑ ως ανεξάρτητος δημόσιος οργανισμός (PES Network, 2021a, 2022).

Ένα ακόμη θεμελιώδες πλαίσιο για τον ρόλο των ΔΥΑ, είναι η θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου (human capital theory) (Becker, 1964; Mincer, 1974). Σύμφωνα με αυτήν, η ανεργία οφείλεται εν μέρει σε ελλείμματα δεξιοτήτων και σε αναντιστοιχίες ανάμεσα στις δεξιότητες που έχουν οι εργαζόμενοι και σε εκείνες που ζητάει η αγορά. Οι ΔΥΑ, μέσα από προγράμματα κατάρτισης (training), αναβάθμισης δεξιοτήτων (upskilling) και επανακατάρτισης (reskilling), λειτουργούν ως μηχανισμοί που μειώνουν αυτό το χάσμα. Η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο θεωρείται, έτσι, κρίσιμη τόσο για την ατομική απασχολησιμότητα όσο και για τη συνολική παραγωγικότητα της οικονομίας (Becker, 1964; Mincer, 1974).

Κεντρικό θεωρητικό άξονα αποτελεί η διάκριση ανάμεσα στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και τις παθητικές πολιτικές απασχόλησης. Οι ενεργητικές περιλαμβάνουν την κατάρτιση, την επιδοτούμενη απα-

σχόληση, τα ειδικά προγράμματα για ευάλωτες ομάδες και τη συμβουλευτική, ενώ οι παθητικές αφορούν κυρίως στα επιδόματα ανεργίας. Από τη δεκαετία του 1990, η ευρωπαϊκή πολιτική προωθεί σταθερά τη μεταφορά πόρων από τις παθητικές στις ενεργητικές πολιτικές και εισάγει στοιχεία αιρεσιμότητας (παροχές υπό όρους) και ενεργοποίησης των ανέργων για την ένταξη και επανένταξή τους στην αγορά εργασίας. Η αναλογία των δαπανών ανάμεσα στις δύο κατηγορίες είναι κρίσιμος δείκτης για το πόσο αποτελεσματική είναι μια ΔΥΑ (OECD, 2019; PES Network, 2025a).

Η πανδημία COVID-19 λειτούργησε ως καταλύτης για τον ψηφιακό μετασχηματισμό των ΔΥΑ. Θεωρητικά, η μετάβαση αυτή εντάσσεται στη θεωρία της ανατρεπτικής καινοτομίας (disruptive innovation) του Christensen (1997), σύμφωνα με την οποία οι εξωτερικοί «κλυδωνισμοί» επιταχύνουν αλλαγές που σε κανονικές συνθήκες θα χρειάζονταν δεκαετίες. Η ψηφιοποίηση των ΔΥΑ δεν αποτελούν απλώς μεταφορά των υπηρεσιών σε ψηφιακές πλατφόρμες, αλλά στοχεύουν στη ριζική αναδιοργάνωση των διαδικασιών, με τεχνητή νοημοσύνη, αυτοματοποιημένη δημιουργία προφίλ (profiling), ψηφιακή αντιστοίχιση και ανάλυση δεδομένων. Ως το έτος 2025, το 60% των ΔΥΑ (19 από τις 32) χρησιμοποιούσαν τεχνητή νοημοσύνη, κυρίως για δημιουργία προφίλ ανέργων και αντιστοίχιση, ενώ οι εξατομικευμένες υπηρεσίες παρέμεναν κατά κανόνα διά ζώσης (OECD, 2020; PES Network, 2025a, 2025b).

3. Μεθοδολογία

Η εργασία χρησιμοποιεί τη μέθοδο της συγκριτικής ανάλυσης πολιτικής (comparative policy analysis) και συνδυάζει ποσοτικά με ποιοτικά δεδομένα. Στηρίζεται σε δευτερογενή στοιχεία, κυρίως από επίσημες εκθέσεις του ΔΔΥΑ και του ΟΟΣΑ, που δίνουν εναρμονισμένα δεδομένα για 32 ευρωπαϊκές ΔΥΑ σε βάθος δεκαετίας (2016-2025). Η προσέγγιση ανήκει στην κατηγορία του «σχεδιασμού των πλέον όμοιων συστημάτων» (most similar systems design, MSSD), στην οποία χώρες με κοινά θεσμικά χαρακτηριστικά (μέλη ΕΕ/ΕΟΧ), συγκρίνονται ως προς τις διαφορές τους στις πολιτικές απασχόλησης (Przeworski & Teune, 1970).

Η μελέτη στηρίζεται σε 10 βασικές πηγές δεδομένων, που παρατίθενται στον Πίνακα 1. Καλύπτουν την περίοδο (δεκαετία) 2016-2025 και δίνουν στοιχεία για τις ικανότητες (capacity), τις δαπάνες (expenditures), τη στελέχωση (staffing), τις ψηφιακές υπηρεσίες (digital services) και τα προγράμματα (programs) των ΔΥΑ.

Πίνακας 1. Πηγές δεδομένων ανάλυσης

Α/Α	Τίτλος Έκθεσης	Έτος	Πηγή
1	PES Capacity Report	2016	EC PES Network
2	PES Capacity Report	2019	EC PES Network
3	Assessment Report PES Capacity	2021	EC PES Network
4	Assessment Report PES Capacity	2022	EC PES Network
5	PES Capacity Report	2025	EC PES Network
6	Youth Guarantee Monitoring	2021	EC PES Network
7	PES Annual Report	2025	EC PES Network
8	PES Work Programme	2025-2026	EC PES Network
9	Italy ALMP Analysis	2019	OECD
10	PES COVID Response	2020	OECD

Πηγή: ιδία δημιουργία.

Εξετάζονται πέντε βασικές μεταβλητές: (α) η οργανωτική δομή (νομικό καθεστώς και τύπος διακυβέρνησης), (β) η στελέχωση (συνολικό προσωπικό σε ισοδύναμο πλήρους απασχόλησης, ποσοστό άμεσης εξυπηρέτησης, άνεργοι ανά εργασιακό σύμβουλο και εξειδίκευση εργασιακών συμβούλων), (γ) οι δαπάνες (πώς

μοιράζονται ανάμεσα στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, κόστος προσωπικού και λοιπές δαπάνες), (δ) η ψηφιοποίηση (ηλεκτρονική εγγραφή, εφαρμογές κινητού, διαδικτυακή συμβουλευτική και αντιστοίχιση με Τεχνητή Νοημοσύνη (ΤΝ) (AI - Artificial Intelligence) και (ε) οι αρμοδιότητες (το εύρος των υπηρεσιών). Σε συνάρτηση με τη κάθε μία, η θέση της Ελλάδας συγκρίνεται με τον μέσο όρο της ΕΕ, με τις βέλτιστες πρακτικές και με τις χώρες αναφοράς.

Η ανάλυση οργανώνεται επίσης σε πέντε θεματικούς άξονες, που αντιστοιχούν στις βασικές διαστάσεις λειτουργίας μιας ΔΥΑ: (α) οργανωτική δομή και διακυβέρνηση, (β) ανθρώπινο δυναμικό και φόρτος εργασίας, (γ) δαπάνες και κατανομή πόρων, (δ) ψηφιακή υποδομή και τεχνολογική ωριμότητα και (ε) εύρος αρμοδιοτήτων και υπηρεσιών. Σε κάθε άξονα παρουσιάζεται πρώτα η γενική ευρωπαϊκή εικόνα, μετά η θέση της Ελλάδας μέσα σε αυτή και, τέλος, ο εντοπισμός των δυνατών σημείων, των αδυναμιών και των ευκαιριών βελτίωσης. Η χρονική ανάλυση καλύπτει τρεις περιόδους, την προ-COVID εποχή (2014-2019), την περίοδο της πανδημίας (2020-2021) και τη μεταπανδημική εποχή ψηφιακού μετασχηματισμού (2022-2025). Αυτή η χρονική δόμηση επιτρέπει τη διάκριση μεταξύ δομικών τάσεων και συγκυριακών μεταβολών.

Η μέθοδος έχει και ορισμένους περιορισμούς. Πρώτον, τα δεδομένα στηρίζονται σε αυτοαναφορές των ίδιων των ΔΥΑ, που ίσως υπόκεινται σε μια τάση «ωραιοποίησης» της κατάστασης. Δεύτερον, οι ορισμοί και οι τρόποι μέτρησης δεν είναι πλήρως εναρμονισμένοι μεταξύ των χωρών, ιδίως στις δαπάνες και τη στελέχωση. Τρίτον, τα δεδομένα για τον φόρτο εργασίας προέρχονται κυρίως από την έκθεση του 2016 (τα μόνα επίσημα διαθέσιμα) και τα δεδομένα δαπανών αφορούν το έτος 2020, κάτι που περιορίζει τη δυνατότητα να αποτυπωθούν οι πιο πρόσφατες εξελίξεις. Παρά τους περιορισμούς αυτούς, τα διαθέσιμα στοιχεία επιτρέπουν την εξαγωγή κάποιων πρώτων συμπερασμάτων.

4. Συγκριτική ανάλυση των ΔΥΑ και της ΔΥΠΑ

4.1 Οργανωτική δομή και διακυβέρνηση

Η μελέτη της οργανωτικής δομής των 32 ευρωπαϊκών ΔΥΑ που αποτελούν τον φορέα ΔΔΥΑ, δείχνει τρία βασικά μοντέλα διακυβέρνησης. Το επικρατέστερο, στο οποίο ανήκει και η ελληνική ΔΥΠΑ (πρώην ΟΑΕΔ), είναι αυτό του ανεξάρτητου δημόσιου φορέα με Διοικητικό Συμβούλιο (64,5% των ΔΥΑ -20 από τις 31-, σύμφωνα με τα διαθέσιμα εξεταζόμενα στοιχεία, βλ. Πίνακα 2). Στο μοντέλο αυτό ο οργανισμός διατηρεί λειτουργική αυτονομία, αλλά εποπτεύεται από το αρμόδιο υπουργείο. Στο Διοικητικό Συμβούλιο συμμετέχουν συνήθως εκπρόσωποι της κυβέρνησης, των εργοδοτών, των εργαζομένων και, σε ορισμένες περιπτώσεις, ανεξάρτητοι εμπειρογνώμονες.

Πίνακας 2. Κατανομή νομικού καθεστώτος ΔΥΑ στην Ευρώπη

Τύπος Οργάνωσης	Ποσοστό	Χώρες
Ανεξάρτητος δημόσιος οργανισμός	65%	EL, AT, DE, FR, BE, BG, EE, HR, IT, LT, LU, LV, MT, PT, RO, SE, SI, SK, IS
Ενσωμάτωση σε Υπουργείο	19%	CY, CZ, FI, HU, IE, NO
Αποκεντρωμένο μοντέλο	13%	DK, NL, ES, PL
Μικτό (εθνικό-περιφερειακό)	3%	IT (μερικώς)

Πηγή: PES Network, 2021α, 2022.

Η ελληνική ΔΥΠΑ, ως ανεξάρτητος δημόσιος οργανισμός (εποπτευόμενος από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης), ευθυγραμμίζεται πλήρως με το κυρίαρχο ευρωπαϊκό μοντέλο. Αυτό λειτουργεί ως πλεονέκτημα, καθώς η βιβλιογραφία τεκμηριώνει ότι οι ανεξάρτητοι οργανισμοί τείνουν να εμφανίζουν μεγαλύτερη ευελιξία στη λήψη αποφάσεων και καλύτερη ανταπόκριση στις μεταβολές της αγοράς εργασίας.

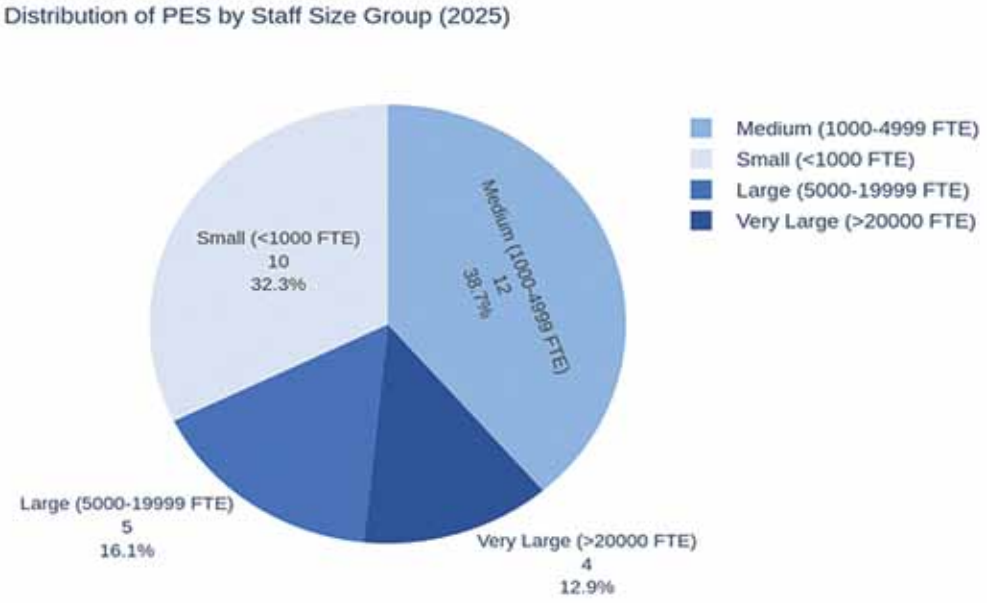
Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα εξαρτάται κρίσιμα από τη σύνθεση και τη λειτουργία του Διοικητικού Συμβουλίου, καθώς και από τον βαθμό πραγματικής αυτονομίας (Verhoest et al., 2004).

Η επιλογή του μοντέλου οργάνωσης δεν είναι απλή τυπική λεπτομέρεια. Επηρεάζει ουσιαστικά τη λειτουργία της ΔΥΑ. Όπου η ΔΥΑ είναι ενσωματωμένη σε υπουργείο (Κύπρος, Φινλανδία, Ιρλανδία, Ουγγαρία, Νορβηγία), η πολιτική εποπτεία είναι πιο άμεση, η λειτουργική ευελιξία όμως μικρότερη. Αντίθετα, τα αποκεντρωμένα μοντέλα, όπως αυτά της Δανίας και της Ολλανδίας, παρέχουν μεγαλύτερη τοπική προσαρμοστικότητα αλλά εγείρουν ζητήματα συντονισμού και εθνικής συνοχής πολιτικής. Η ΔΥΠΑ (Ελλάδα), στο πλαίσιο αυτό, εμφανίζει τα πλεονεκτήματα της κεντρικής οργάνωσης (ενιαία πολιτική, οικονομίες κλίμακας) ενώ διατηρεί τη θεσμική αυτονομία που επιτρέπει ταχύτερη λήψη αποφάσεων. Αυτό αποδείχθηκε κρίσιμο κατά τη μεταρρύθμιση του 2022, όπου η ηγεσία του οργανισμού μπόρεσε να σχεδιάσει και να υλοποιήσει τον ψηφιακό μετασχηματισμό σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα (PES Network, 2022, 2025a).

4.2 Στελέχωση και ανθρώπινο δυναμικό

Το ανθρώπινο δυναμικό είναι ο σημαντικότερος πόρος κάθε ΔΥΑ, καθώς η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις δεξιότητες, την εμπειρία και τη διαθεσιμότητα του προσωπικού. Στην Ευρώπη οι διαφορές είναι μεγάλες, τόσο στο μέγεθος όσο και στη σύνθεση και τις τάσεις απασχόλησης. Σε γενικές γραμμές, η στελέχωση ακολούθησε κυκλική πορεία, δηλαδή συνεχή μείωση καθ' όλη την περίοδο 2014-2019, απότομη αύξηση κατά περίπου 9% λόγω της πανδημίας (2019-2020) και νέα μείωση στη συνέχεια (-0,7% τα έτη 2020-2022). Τα πιο πρόσφατα στοιχεία (2023-2025) δείχνουν ότι μόνο 12 από τις 32 ΔΥΑ αύξησαν το προσωπικό τους, ενώ 20 το μείωσαν. Η ΔΥΠΑ έχει σχετικά χαμηλή εναλλαγή προσωπικού (κάτω από 15%) και ανήκει στην ομάδα των 23 ΔΥΑ που βρίσκονται σε αυτό το επίπεδο (PES Network, 2025a).

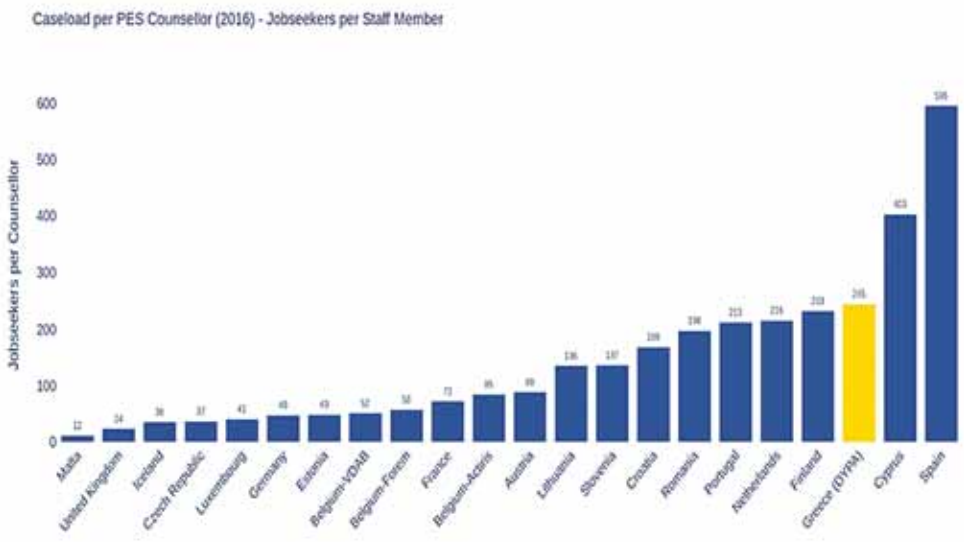
Η εικόνα της στελέχωσης διαφέρει αρκετά από χώρα σε χώρα. Η ΔΥΠΑ ανήκει στις «μεσαίες» ΔΥΑ (1.000-4.999 εργαζόμενοι σε ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης), μαζί με τη Βουλγαρία, την Κροατία, την Ουγγαρία, τη Λιθουανία, την Πορτογαλία, τη Ρουμανία και τη Σλοβακία. Το μέγεθος αυτό σχετίζεται τόσο με το μέγεθος της ελληνικής αγοράς εργασίας όσο και με τους δημοσιονομικούς περιορισμούς της χώρας (PES Network, 2022).



Πηγή: PES Network, 2025a.

Γράφημα 1: Κατανομή PES ανά ομάδα μεγέθους προσωπικού (2025)

Σημαντικός δείκτης αποτελεσματικότητας είναι ο φόρτος εργασίας (caseload), δηλαδή πόσοι άνεργοι αντιστοιχούν σε κάθε εργασιακό σύμβουλο. Σύμφωνα με τα στοιχεία του 2016, η Ελλάδα είχε έναν από τους υψηλότερους φόρτους στην ΕΕ. Συγκεκριμένα, 245 εγγεγραμμένοι άνεργοι ανά σύμβουλο, σχεδόν διπλάσιοι από τον μέσο όρο των ευρωπαϊκών ΔΥΑ που διαχειρίζονται επιδόματα ανεργίας (μ.ο. 140). Μόνο η Κύπρος (403) και η Ισπανία (596) είχαν χειρότερη αναλογία. Στον αντίποδα, χώρες όπως η Μάλτα (12), το Ηνωμένο Βασίλειο (24), η Ισλανδία (36) και η Τσεχία (37), είχαν πολύ χαμηλότερη. Πρέπει να σημειωθεί ότι στην Ελλάδα ο ίδιος εργασιακός σύμβουλος είναι συχνά υπεύθυνος και για την καταβολή των επιδομάτων ανεργίας, κάτι που μεγαλώνει ακόμη περισσότερο τον πραγματικό φόρτο εργασίας (European Commission, 2016).



Πηγή: European Commission, 2016.

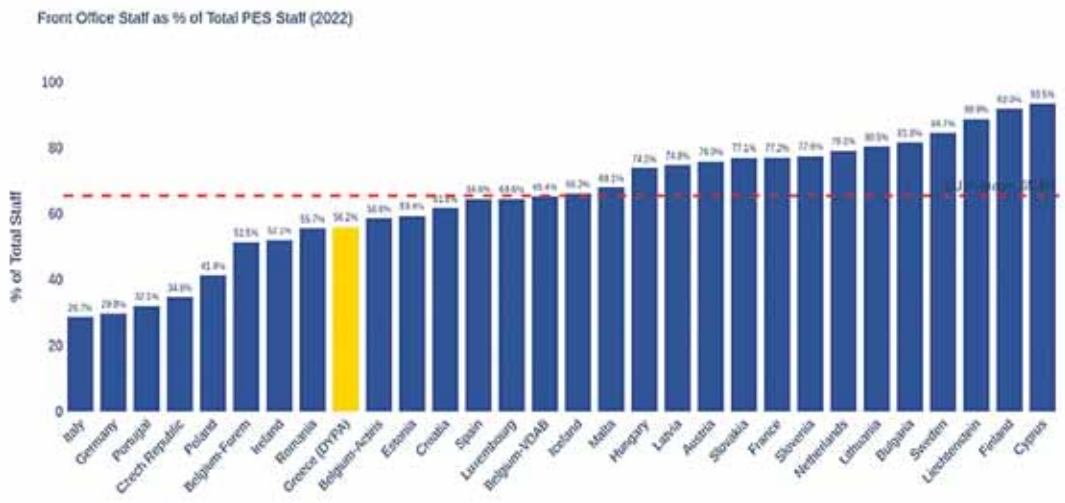
Γράφημα 2: Φόρτος εργασίας ανά σύμβουλο σε επιλεγμένες χώρες (2016)

Πίνακας 3. Φόρτος εργασίας ανά εργασιακό σύμβουλο - Σύγκριση Ελλάδας με ΕΕ

Χώρα	Φόρτος Εργασίας ανά Εργασιακό Σύμβουλο	Ευθύνη Επιδομάτων	Σχόλιο
Ελλάδα (ΔΥΠΑ)	245	Ναι	Σχεδόν διπλάσιο του EU μ.ο.
Μέσος Όρος ΕΕ	~140	-	Σημείο αναφοράς
Κύπρος	403	Όχι	Υψηλότερο χωρίς επιδόματα
Ισπανία	596	Ναι	Ακραία τιμή
Γερμανία	48	Ναι	Βέλτιστη πρακτική
Μάλτα	12	Όχι	Χαμηλότερο στην ΕΕ

Πηγή: European Commission, 2016.

Ως προς τη σύνθεση του προσωπικού, το ποσοστό όσων εργάζονται στην άμεση εξυπηρέτηση (front office) στη ΔΥΠΑ (56,2%) είναι αρκετά χαμηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ (65,5%). Με άλλα λόγια, σχεδόν οι μισοί εργαζόμενοι της ΔΥΠΑ απασχολούνται σε υποστηρικτικές λειτουργίες (διοικητικές, οικονομικές, τεχνικές), αφήνοντας λιγότερο προσωπικό για την εξυπηρέτηση ανέργων και εργοδοτών. Χώρες όπως η Κύπρος (93,5%), η Φινλανδία (92,0%) και η Σουηδία (84,7%), έχουν πολύ υψηλότερα ποσοστά άμεσης εξυπηρέτησης, αν και αυτό οφείλεται εν μέρει στο ότι αναθέτουν εξωτερικά (outsourcing) τις υποστηρικτικές εργασίες (PES Network, 2022).



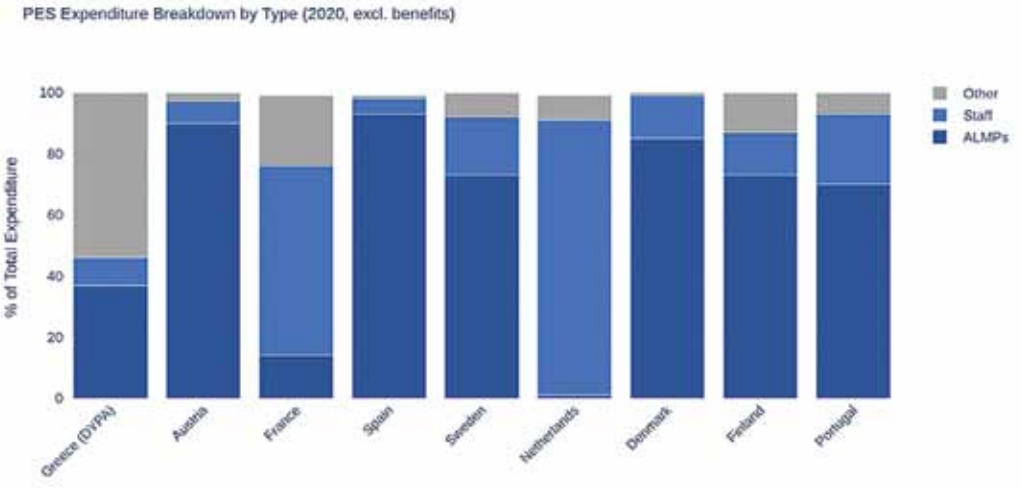
Πηγή: PES Network, 2022.

Γράφημα 3: Ποσοστό προσωπικού front office ανά χώρα (2022)

Ως θετικό στοιχείο, η ΔΥΠΑ διαθέτει εξειδικευμένους εργασιακούς συμβούλους για τρεις κρίσιμες ομάδες: 1. νέους, 2. μακροχρόνια ανέργους και 3. εργοδότες. Η ύπαρξη εξειδικευμένων εργασιακών συμβούλων για νέους καλύπτει κατά προσέγγιση μόλις το 50% των ΔΥΑ, για μακροχρόνια ανέργους μόλις το 28% και για εργοδότες το 59%. Συνεπώς, η ΔΥΠΑ υπερτερεί στον τομέα αυτό, ιδιαίτερα ως προς την εξειδικευμένη υποστήριξη μακροχρόνια ανέργων, όπου βρίσκεται σε μια μειοψηφία καλής πρακτικής (best-practice) χωρών (European Commission, 2016; PES Network, 2025a).

4.3 Δομή δαπανών

Ίσως ο πιο αποκαλυπτικός άξονας σύγκρισης είναι η δομή των δαπανών. Τα στοιχεία του 2020 (χωρίς να περιλαμβάνονται οι δαπάνες για τα επιδόματα) δείχνουν μια ασυνήθιστη εικόνα για την Ελλάδα. Ποσοστό μόλις 37,1% πηγαίνει σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, ποσοστό 8,7% σε κόστος προσωπικού και ένα πολύ υψηλό ποσοστό της τάξεως του 54,2% σε «λοιπές» δαπάνες. Η εικόνα αυτή απέχει πολύ από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, όπου οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης καλύπτουν το 60-70% των δαπανών, το κόστος προσωπικού το 20-25% και οι λοιπές δαπάνες μόλις το 10-15% (PES Network, 2022).

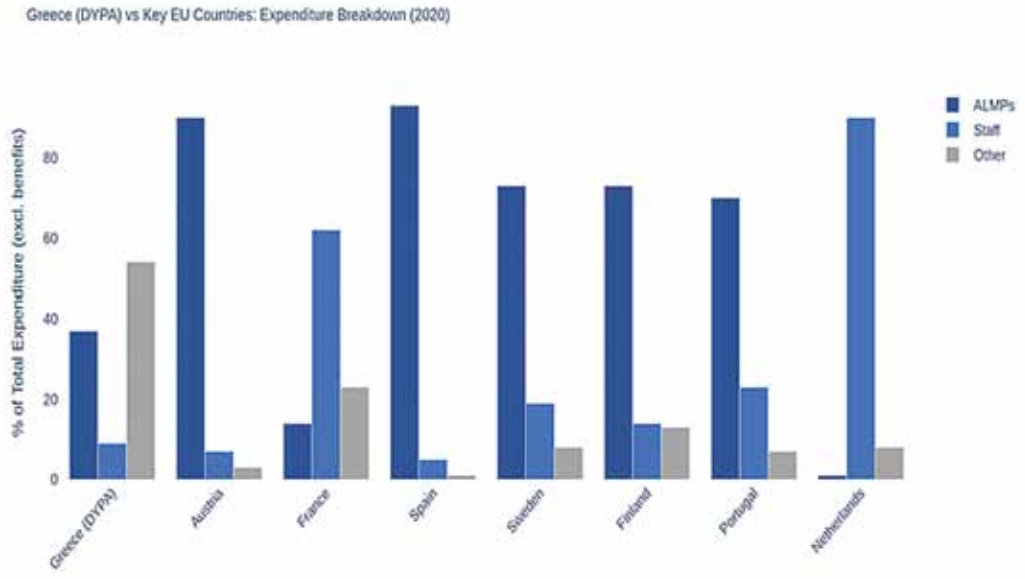


Πηγή: PES Network, 2022.

Γράφημα 4: Κατανομή δαπανών PES - Σύγκριση χωρών (2020)

Πίνακας 4. Κατανομή δαπανών (εκτός επιδομάτων) - Ελλάδα έναντι Ευρώπης			
Χώρα	Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης (ALMPs) %	Κόστος Προσωπικού %	Λοιπές Δαπάνες %
Ελλάδα (ΔΥΠΑ)	37,1%	8,7%	54,2%
Μ.Ο. ΕΕ	~60-70%	~20-25%	~10-15%
Αυστρία	88,0%	7,9%	4,1%
Ισπανία	93,4%	5,3%	1,3%
Σουηδία	79,6%	10,6%	9,7%
Γαλλία	31,2%	52,3%	16,1%
Ολλανδία	3,6%	88,5%	6,7%
Βουλγαρία	52,3%	41,6%	6,1%
Πηγή: PES Network, 2022.			

Το υψηλό ποσοστό των «λοιπών» δαπανών (54,2%) είναι ένα σοβαρό δομικό (και θεσμικό) ζήτημα. Οι πιθανές εξηγήσεις είναι αρκετές: (α) το υψηλό κόστος συντήρησης των κτιρίων, (β) οι δαπάνες λειτουργίας των εκπαιδευτικών κέντρων (ΕΠΑΣ, ΠΕΠΑΣ, ΣΑΕΚ), (γ) τα πληροφοριακά συστήματα και οι ψηφιακές υποδομές που βρίσκονταν υπό ανάπτυξη, και (δ), οι λοιπές λειτουργικές δαπάνες που σε άλλες χώρες καταχωρούνται στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ή στο κόστος προσωπικού. Όποια κι αν είναι η εξήγηση, η χαμηλή αναλογία πόρων που διατίθενται για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, δείχνει ότι η ΔΥΠΑ διοχετεύει αναλογικά λιγότερους πόρους στις ενεργητικές πολιτικές απ' ό,τι οι περισσότερες ευρωπαϊκές ΔΥΑ (PES Network, 2022).



Πηγή: PES Network, 2022.

Γράφημα 5: Σύγκριση δαπανών Ελλάδας - ΕΕ

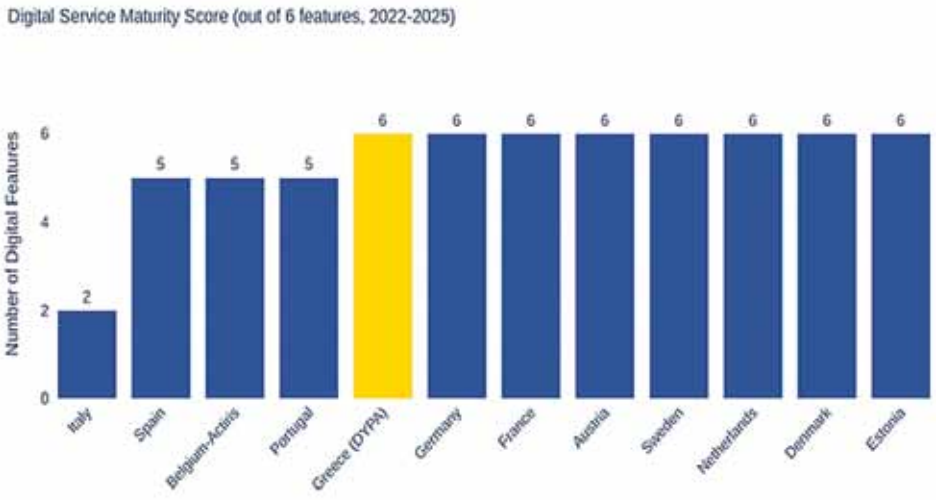
Ξεχωριστό ενδιαφέρον έχει η εξέλιξη των δαπανών στην περίοδο της πανδημίας. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι δαπάνες των ΔΥΑ αυξήθηκαν κατά 70,7% το 2020 και στη συνέχεια μειώθηκαν κατά 42,5% μεταξύ 2020 και 2023. Στην Ελλάδα, η πανδημία οδήγησε σε αύξηση 26,7% των δαπανών για επιδόματα, αλλά και σε μεγάλη μείωση 47,9% των δαπανών για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, σε αντίθεση με τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, οι οποίες αύξησαν τις ενεργητικές πολιτικές για να αντιμετωπίσουν την κρίση.

Αυτό πιθανότατα αντανακλά τους αυστηρότερους δημοσιονομικούς περιορισμούς της χώρας (PES Network, 2021a).

Οι μακροπρόθεσμες τάσεις των δαπανών των ΔΥΑ σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι ανησυχητικές. Οι συνολικές δαπάνες τους αντιστοιχούν στο 0,8% του ΑΕΠ της ΕΕ (2024), σε σταθερές τιμές, όμως σε σταθερές τιμές, μειώθηκαν κατά 25,2% μεταξύ των ετών 2010 και 2024. Η μείωση αυτή, σε πραγματικούς όρους, αντανακλά τις πολιτικές λιτότητας που ακολούθησαν πολλές χώρες μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008-2010. Η Ελλάδα, που υπέστη τη σοβαρότερη δημοσιονομική προσαρμογή, δεν ξεφεύγει από τον κανόνα. Η πρόκληση λοιπόν, δεν είναι μόνο να κατανεμηθούν καλύτερα οι υπάρχοντες πόροι, αλλά και να αυξηθεί συνολικά η δημόσια επένδυση στις υπηρεσίες απασχόλησης (PES Network, 2025a).

4.4 Ψηφιακός μετασχηματισμός και τεχνολογική υποδομή

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός είναι ο τομέας όπου η ΔΥΠΑ σημειώνει τη μεγαλύτερη απόκλιση προς τα πάνω σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Ο οργανισμός/υπηρεσία πληροί όλα τα κριτήρια ψηφιακής ωριμότητας, όπως την ηλεκτρονική εγγραφή, την εφαρμογή κινητού (myDYPAapp με πάνω από 40 υπηρεσίες), την τηλεσυμβουλευτική (myDYPAlive), το AI-powered matching (από το έτος 2025), την ηλεκτρονική μάθηση (πλατφόρμα ΠΕΠΑΣ-Πειραματικών Επαγγελματικών Σχολών Μαθητείας) και την πλήρη διαλειτουργικότητα με κυβερνητικές πλατφόρμες (gov.gr, ergani). Αυτό την τοποθετεί στο ανώτερο τεταρτημόριο ψηφιακής ωριμότητας μεταξύ των ευρωπαϊκών ΔΥΑ (PES Network, 2022, 2025a).



Πηγή: PES Network, 2025a.

Γράφημα 6: Ψηφιακή ωριμότητα ευρωπαϊκών PES

Πίνακας 5. Ψηφιακές υπηρεσίες ΔΥΠΑ σε σύγκριση με ΕΕ			
Ψηφιακή Υπηρεσία	ΔΥΠΑ	% PES με υπηρεσία	Αξιολόγηση
Online εγγραφή	✓	100%	Στο μέσο όρο
Mobile εφαρμογή (myDYPAapp)	✓	~75%	Άνω του μέσου όρου
Online συμβουλευτική (myDYPAlive)	✓	~80%	Στο μέσο όρο
AI-powered matching	✓ (2025)	~60%	Άνω του μέσου όρου
E-learning (ΠΕΠΑΣ)	✓	~60%	Άνω του μέσου όρου
Διαλειτουργικότητα (gov.gr, ergani)	✓	~70%	Στο μέσο όρο
Πηγή: PES Network, 2022, 2025a.			

Αναφορικά με την τεχνητή νοημοσύνη, η ΔΥΠΑ συγκαταλέγεται στο 60% των ΔΥΑ που τη χρησιμοποιούν. Στη ΔΥΠΑ η ΤΝ αξιοποιείται κυρίως για την καλύτερη αντιστοίχιση ανέργων και θέσεων εργασίας (job matching), με αλγορίθμους μηχανικής μάθησης που αναλύουν τα προφίλ δεξιοτήτων, την εργασιακή εμπειρία, τις γεωγραφικές προτιμήσεις και τα χαρακτηριστικά των διαθέσιμων θέσεων. Η χρήση ΤΝ στην αντιστοίχιση παραμένει περιορισμένη στην Ευρώπη και συγκεντρώνεται κυρίως σε μεγάλες ΔΥΑ, όπως της Αυστρίας (AMS) και της Γερμανίας (BA) (OECD, 2024; PES Network, 2025a).

Η σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές ΔΥΑ δείχνει ότι η ψηφιακή ωριμότητα δεν συνδέεται απαραίτητα με το μέγεθος ή τον προϋπολογισμό ενός οργανισμού. Η Εσθονική ΔΥΑ (TOOTUKASSA), αν και μικρή, θεωρείται πρότυπο ψηφιοποίησης, αξιοποιώντας τη γενικότερη ψηφιακή ωριμότητα της χώρας. Αντίθετα, η ιταλική ANPAL, παρά τη μεγάλη της κλίμακα, υστερεί ψηφιακά, εξαιτίας της αποσπασματικής εφαρμογής σε περιφερειακό επίπεδο. Η ΔΥΠΑ βρίσκεται ψηλά στους δείκτες ψηφιακών υπηρεσιών, γεγονός που δείχνει ότι ο ψηφιακός μετασχηματισμός μπορεί να προχωρήσει γρήγορα όταν υπάρχει στρατηγικός σχεδιασμός και κατάλληλη υποδομή (PES Network, 2022, 2025a).

4.5 Αρμοδιότητες και εύρος υπηρεσιών

Η ΔΥΠΑ έχει ασυνήθιστα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων σε σχέση με τις ευρωπαϊκές ομόλογές της ΔΥΑ. Πέρα από τις βασικές λειτουργίες των εξατομικευμένων διαδρομών απασχόλησης και των ενεργητικών πολιτικών, που καλύπτουν σχεδόν όλες οι ΔΥΑ, η ΔΥΠΑ αναλαμβάνει πλήρως: 1. τη διαχείριση των επιδομάτων ανεργίας (το κάνει το 55% των PES), 2. τη λειτουργία εκπαιδευτικών κέντρων κατάρτισης μέσω των ΠΕΠΑΣ (40% των ΔΥΑ), 3. τη μαθητεία (50% των ΔΥΑ) και 4. τη χορήγηση κοινωνικών επιδομάτων (35% των ΔΥΑ). Λειτουργεί δηλαδή ταυτόχρονα ως υπηρεσία απασχόλησης, ως φορέας κατάρτισης και ως φορέας κοινωνικής προστασίας (PES Network, 2021a).

Πίνακας 6. Αρμοδιότητες ΔΥΠΑ σε σύγκριση με ευρωπαϊκό μέσο όρο

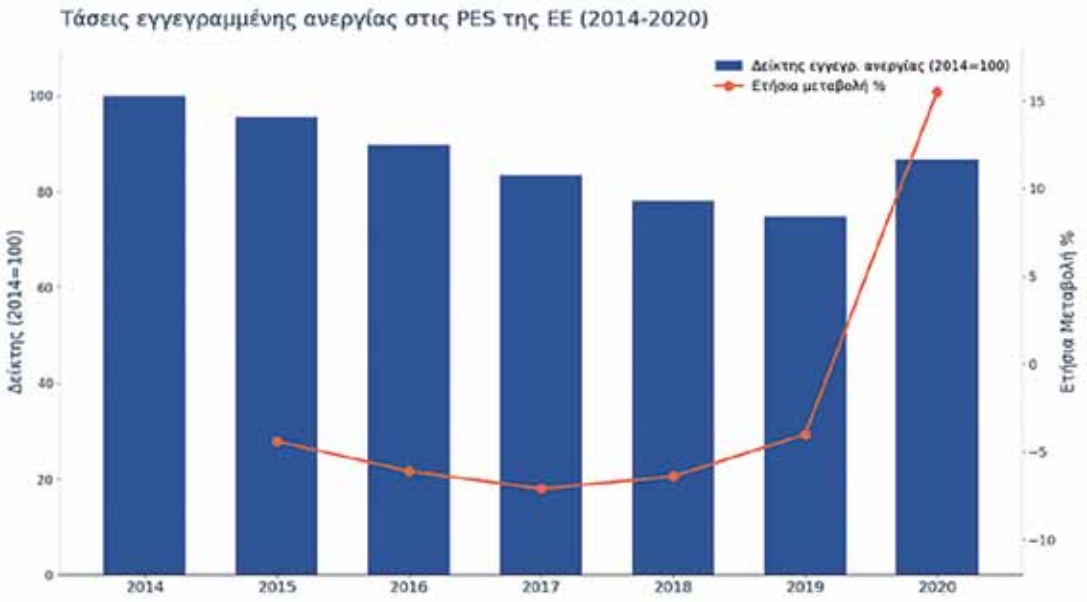
Αρμοδιότητα	ΔΥΠΑ	% PES	Αξιολόγηση
Εξατομικευμένες διαδρομές	Πλήρης	~97%	Κοινή πρακτική
Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης	Πλήρης	~100%	Κοινή πρακτική
Επιδόματα ανεργίας	Πλήρης	~55%	Ανωτέρω του μέσου όρου
Εκπαιδευτικά κέντρα (ΠΕΠΑΣ)	Πλήρης	~40%	Σημαντική αρμοδιότητα
Μαθητεία	Πλήρης	~50%	Στο μέσο όρο
Κοινωνικά επιδόματα	Πλήρης	~35%	Εξαιρετικά ευρεία αρμοδιότητα
Αδειοδότηση ΙΓΕ	Όχι	~30%	Δεν εφαρμόζεται
Άδειες εργασίας ΥΤΧ	Όχι	~30%	Δεν εφαρμόζεται

Πηγή: PES Network, 2021a.

Το ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων είναι ταυτόχρονα πλεονέκτημα και πρόκληση. Από τη μία, η συγκέντρωση υπηρεσιών σε έναν οργανισμό/υπηρεσία (μοντέλο one-stop-shop) διευκολύνει τον πολίτη και επιτρέπει μια συνολική αντιμετώπιση. Ο άνεργος δεν χρειάζεται να τρέχει σε πολλούς φορείς για διαφορετικές ανάγκες, από το επίδομα ανεργίας μέχρι την κατάρτιση και την τοποθέτηση σε εργασία. Από την άλλη, η πολυαρμοδιότητα διασκορπίζει τους πόρους και τη διοικητική προσοχή, κάνει πιο δύσκολη την εξειδίκευση και αυξάνει σε μεγάλο βαθμό τον φόρτο εργασίας. Το ζητούμενο, επομένως, είναι να αξιοποιηθεί το πλεονέκτημα της ολοκληρωμένης εξυπηρέτησης, χωρίς οι εργαζόμενοι/-ες της ΔΥΠΑ να υφίστανται υπερβολικό φόρτο εργασίας και χωρίς ο οργανισμός να χάνει την εστίασή του.

4.6 Τάσεις ανεργίας και απόδοση αγοράς εργασίας

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η ανεργία μειώθηκε σταδιακά την περίοδο 2014-2019. Οι εγγεγραμμένοι άνεργοι στις ΔΥΑ της ΕΕ μειώνονταν συνεχώς από το 2014 ως το 2019, με σωρευτική πτώση περίπου 25%. Ακολούθησε αύξηση 15,5% το 2020 λόγω της πανδημίας. Η Ελλάδα κινήθηκε στην ίδια κατεύθυνση (Eurostat, 2025).



Πηγή: PES Network, 2021a.

Γράφημα 7: Τάσεις εγγεγραμμένης ανεργίας στην ΕΕ (2014-2020)

Πίνακας 7. Εγγεγραμμένοι άνεργοι σε ΔΥΑ ΕΕ (2014-2020)		
Έτος	Δείκτης (2014=100)	Ετήσια Μεταβολή
2014	100,0	-
2015	95,6	-4,4%
2016	89,8	-6,1%
2017	83,4	-7,1%
2018	78,1	-6,4%
2019	74,9	-4,0%
2020	86,6	+15,5% (COVID)
Πηγή: PES Network, 2021a.		

Μια ιδιαιτερότητα της Ελλάδας αφορά την αντίδρασή της στην πανδημία. Ήταν από τις ελάχιστες χώρες, μαζί με την Ισλανδία και τη Βουλγαρία, όπου οι εγγεγραμμένες κενές θέσεις εργασίας αυξήθηκαν κατά 20-30% στη διάρκεια της πανδημίας, ενώ στην υπόλοιπη ΕΕ μειώθηκαν κατά 20,7% κατά μέσο όρο. Η αύξηση αυτή δεν αντανακλά άνοδο της ζήτησης εργασίας από την αγορά αλλά προέρχεται από τις θέσεις που δημιούργησαν τα ίδια τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, τις οποίες η ΔΥΠΑ καταγράφει ως κενές θέσεις. Με άλλα λόγια, η υπηρεσία λειτούργησε εδώ ως πηγή κρατικά χρηματοδοτούμενων θέσεων και όχι ως διαμεσολαβητής σε προϋπάρχουσα ζήτηση, γεγονός που εξηγεί γιατί οι ενεργητικές πολιτικές και οι εγγεγραμμένες κενές θέσεις κινήθηκαν προς την ίδια κατεύθυνση (PES Network, 2021a; OECD, 2020).

5. Η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ στην Ελλάδα. Ανάλυση μιας θεσμικής μεταρρύθμισης

Ο ΟΑΕΔ ιδρύθηκε το 1969 και για πάνω από μισό αιώνα αποτέλεσε τη βασική δομή της δημόσιας πολιτικής απασχόλησης στην Ελλάδα. Για το μεγαλύτερο μέρος της λειτουργίας του, λειτουργούσε κυρίως ως γραφειοκρατικός μηχανισμός διαχείρισης επιδομάτων, με περιορισμένη έμφαση στις ενεργητικές πολιτικές για την ενίσχυση της απασχόλησης, την ενδυνάμωση της επιχειρηματικότητας και τη συμβουλευτική για την εργασία. Η κρίση του 2010-2018 ανέδειξε τις δομικές του αδυναμίες λόγω της εκτίναξης της ανεργίας πάνω από το 27%, όπως ήδη αναφέρθηκε, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν πρωτοφανείς πιέσεις και εμπόδια που ο οργανισμός δεν μπορούσε να ξεπεράσει με τις υπάρχουσες δομές του (Livanos & Tzika, 2022; PES Network, 2022).

Πολλά στοιχεία έδειχναν ότι η μεταρρύθμιση ήταν αναγκαία. Η αγορά εργασίας γινόταν πιο σύνθετη, με νέες μορφές απασχόλησης (διαδικτυακές πλατφόρμες, τηλεργασία, εργασία κατά παραγγελία) και τα παλιά εργαλεία του ΟΑΕΔ δεν επαρκούσαν. Η ψηφιακή υστέρηση επίσης ήταν φανερή. Έως το 2019, ο οργανισμός δεν είχε ολοκληρωμένη πλατφόρμα τηλεξυπηρέτησης και η εξυπηρέτηση γινόταν σχεδόν εξ ολοκλήρου με φυσική παρουσία στα γραφεία των Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ) ανά τη χώρα. Η γεωγραφική κάλυψη ήταν ελλιπής, ιδίως στα νησιά και τις ορεινές περιοχές, ενώ ο χρόνος αναμονής ήταν υπερβολικά μεγάλος. Η σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές ΔΥΑ, μέσω της συγκριτικής ανάλυσης βέλτιστων πρακτικών (benchmarking) του ΔΔΥΑ, έδειξε καθαρά πόση απόσταση έπρεπε να καλυφθεί (PES Network, 2022).

Ο νόμος 4921/2022 έδωσε τη νομική βάση της μετάβασης και καθόρισε τη νέα οργανωτική δομή, τους στόχους και τα εργαλεία εφαρμογής. Η αναδιάρθρωση αφορούσε τρία επίπεδα, το θεσμικό (νέο οργανόγραμμα, νέες διευθύνσεις), το τεχνολογικό (πλήρης ψηφιοποίηση) και το επιχειρησιακό (νέοι τρόποι παροχής υπηρεσιών) (Ν. 4921/2022).

Η μεταρρύθμιση του ΟΑΕΔ και η μετεξέλιξή του σε ΔΥΠΑ, πραγματοποιήθηκε σε διακριτές φάσεις, όπως απεικονίζονται στον Πίνακα 8.

Πίνακας 8. Φάσεις μεταρρύθμισης ΟΑΕΔ → ΔΥΠΑ

Περίοδος	Φάση	Κύριες Ενέργειες
2014-2016	ΟΑΕΔ - Αρχική περίοδος	Εφαρμογή Youth Guarantee, περιορισμένες ψηφιακές υπηρεσίες
2016-2019	ΟΑΕΔ - Προετοιμασία	Σχεδιασμός νέας δομής, λανσάρισμα OAEDapp
2019-2020	ΟΑΕΔ - COVID	Ψηφιακή επιτάχυνση (myOAEDlive), αντιμετώπιση πανδημίας
2020-2022	ΟΑΕΔ→ΔΥΠΑ	Μετονομασία - Απρίλιος 2022, νέα οργανωτική δομή, ψηφιακή μετάβαση
2022-2025	ΔΥΠΑ - Ωρίμανση	ενσωμάτωση τεχνητής νοημοσύνης, νέα προγράμματα νέων θέσεων εργασίας / νέας επιχειρηματικότητας, πράσινες και ψηφιακές δεξιότητες

Πηγή: Ιδία επεξεργασία βάσει Ν. 4921/2022 και PES Network, 2022, 2025α.

Η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ στηρίχθηκε σε έξι βασικούς πυλώνες. Ο πρώτος ήταν η νέα οργανωτική δομή, που εφαρμόστηκε από τον Απρίλιο του 2022 με νέο οργανόγραμμα, σαφέστερο διαχωρισμό αρμοδιοτήτων και αποκέντρωση λειτουργιών. Ο δεύτερος ήταν ο πλήρης ψηφιακός μετασχηματισμός, με τη μετάβαση από τις πλατφόρμες myOAEDlive και myOAEDapp στις myDYPAlive και myDYPAapp με την ταυτόχρονη ανάπτυξη νέων ψηφιακών υπηρεσιών. Ο τρίτος ήταν η διαλειτουργικότητα με άλλα δημόσια συστήματα, όπως το gov.gr και το ΕΡΓΑΝΗ. Ο τέταρτος αφορούσε τις ενεργητικές πολιτικές και τη στρατηγική δεξιοτήτων, ο πέμπτος την ενίσχυση της εξατομικευμένης συμβουλευτικής και, ο έκτος, τη σύνδεση με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας (Ν. 4921/2022).

Η ψηφιακή μετάβαση αποτελεί ίσως τον πλέον εμφανή πυλώνα της μεταρρύθμισης και αξίζει ιδιαίτερης ανάλυσης. Η μετάβαση τα τελευταία χρόνια ήταν ταχεία, καθώς από ένα σχεδόν αποκλειστικά αναλο-

γικό σύστημα εξυπηρέτησης, ο οργανισμός πέρασε σε ένα πλήρως ψηφιακό οικοσύστημα. Η πλατφόρμα myDYPAapp, που αντικατέστησε το myOAEDapp, βρίσκεται στον πυρήνα αυτού του μετασχηματισμού και προσφέρει πάνω από 40 ηλεκτρονικές υπηρεσίες που καλύπτουν τον πλήρη κύκλο ζωής του ανέργου, από την εγγραφή και τη δήλωση παρουσίας, μέχρι την αναζήτηση εργασίας, τη συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης και την υποβολή αιτήσεων για επιδόματα (PES Network, 2025a).

Η τηλεσυμβουλευτική μέσω της πλατφόρμας myDYPAlive, αποτέλεσε καινοτομία που εισήχθη υπό την πίεση της πανδημίας και διατηρήθηκε μετά από αυτήν. Η υπηρεσία αυτή επιτρέπει σε ανέργους σε απομακρυσμένες περιοχές (νησιωτικές, ορεινές) να λαμβάνουν εξατομικευμένη συμβουλευτική χωρίς μετακίνηση, γεγονός που μειώνει σημαντικά τις γεωγραφικές ανισότητες πρόσβασης. Παράλληλα, η ενσωμάτωση τεχνητής νοημοσύνης στη διαδικασία αντιστοίχισης αποτελεί ένα ακόμη βήμα εκσυγχρονισμού της υπηρεσίας. Τα αλγοριθμικά συστήματα αναλύουν τα προφίλ δεξιοτήτων, την εμπειρία, τις γεωγραφικές προτιμήσεις και τα χαρακτηριστικά θέσεων εργασίας για να προτείνουν βέλτιστες αντιστοιχίσεις.

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός, ωστόσο, θέτει και ζητήματα ψηφιακού χάσματος (digital divide). Ορισμένες ομάδες ανέργων, κυρίως οι μεγαλύτεροι σε ηλικία, τα άτομα με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο και οι μετανάστες, μπορεί να δυσκολεύονται να χρησιμοποιήσουν τις ψηφιακές υπηρεσίες. Η ΔΥΠΑ πρέπει να φροντίσει ώστε η ψηφιοποίηση να μην αποκλείει αυτές τις ομάδες, διατηρώντας εναλλακτικούς τρόπους πρόσβασης (τηλεφωνική εξυπηρέτηση, φυσική παρουσία) και προσφέροντας ψηφιακή εκπαίδευση στους χρήστες. Η εμπειρία άλλων χωρών δείχνει ότι η υβριδική προσέγγιση, με συνδυασμό ψηφιακής και δια ζώσης εξυπηρέτησης, αποδίδει καλύτερα.

Η αποτίμηση της μεταρρύθμισης, φέρνει στο φως τα επιτεύγματα αλλά και τους περιορισμούς που εξακολουθούν να υφίστανται. Στα θετικά, η ΔΥΠΑ πέτυχε έναν εκτεταμένο ψηφιακό μετασχηματισμό σε λιγότερο από τρία χρόνια, όπως αποτυπώνεται στους δείκτες ψηφιακών υπηρεσιών των εκθέσεων του ΔΔΥΑ.

Επιπροσθέτως, στα θετικά καταγράφεται η εφαρμογή της πολιτικής «Εγγύηση για τη Νεολαία», καθώς η νεανική ανεργία στην Ελλάδα παραμένει πολύ υψηλή. Ο οργανισμός/η υπηρεσία έχει κεντρικό ρόλο καθώς συμμετέχει κατά 90% στη χαρτογράφηση, 87% στην προσέγγιση των NEETs (Not in Education, Employment or Training - νέοι εκτός Εκπαίδευσης, Απασχόλησης και Κατάρτισης) και 97% στη συμβουλευτική. Έχει πλήρη ευθύνη για τη δημιουργία εξατομικευμένου προφίλ, τα ατομικά σχέδια δράσης και την αξιολόγηση δεξιοτήτων και, μοιράζεται την ευθύνη για την παρακολούθηση και τα εκπαιδευτικά κενά. Οι ΠΕΠΑΣ, έξι σχολεία σε συνεργασία με το Ελληνο-Γερμανικό Εμπορικό Επιμελητήριο, είναι ένα καινοτόμο εργαλείο της ΔΥΠΑ για τους νέους που ακολουθεί το γερμανικό μοντέλο της δυικής εκπαίδευσης (PES Network, 2021b).

Η μεταρρύθμιση, ωστόσο, δεν έλυσε όλα τα δομικά προβλήματα. Ο μεγάλος αριθμός ανέργων ανά εργασιακό σύμβουλο, το χαμηλό ποσοστό προσωπικού στην άμεση εξυπηρέτηση και η άνιση κατανομή των δαπανών, παραμένουν ζητήματα που θέλουν διαχείριση, επίλυση και αρκετούς πρόσθετους πόρους για να αντιμετωπιστούν. Η ψηφιοποίηση, όσο σημαντική κι αν είναι, δεν μπορεί να αντικαταστήσει πλήρως τη δια ζώσης εξατομικευμένη συμβουλευτική, ειδικά για τις πιο ευάλωτες ομάδες.

6. Συζήτηση

Από τη σύγκριση που προηγήθηκε, προκύπτει ένα ενδιαφέρον παράδοξο: η ΔΥΠΑ βρίσκεται ταυτόχρονα «μπροστά» στον ψηφιακό μετασχηματισμό και «πίσω» στους δομικούς δείκτες αποτελεσματικότητας. Η αντίφαση αυτή εξηγείται ως έναν βαθμό από τη διαφορετική φύση των δύο αλλαγών. Οι ψηφιακές αλλαγές χρειάζονται κυρίως τεχνολογική υποδομή και μπορούν να γίνουν «από πάνω προς τα κάτω». Η βελτίωση των δομικών δεικτών, αντίθετα, απαιτεί μεγάλες δημοσιονομικές δεσμεύσεις, όπως νέες προσλήψεις και αύξηση των δαπανών ενίσχυσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται η συγκριτική αξιολόγηση της ΔΥΠΑ με τις άλλες ΔΥΑ στην ΕΕ, σε 12 κατηγορίες δεικτών, βάσει μέσων όρων.

Πίνακας 9. Συνοπτική αξιολόγηση ΔΥΠΑ σε σχέση με ΕΕ			
Δείκτης	Ελλάδα (ΔΥΠΑ)	Μ.Ο. ΔΥΑ ΕΕ / Βέλτιστο	Αξιολόγηση
Ομάδα μεγέθους	Μεσαία (1.000-4.999 FTE)	Ποικίλλει	Αναμενόμενη
Νομικό καθεστώς	Ανεξάρτητος φορέας	65% ανεξάρτητοι	Ευθυγραμμισμένη
Φόρτος εργασίας/σύμβουλο	245	~140 / MT:12	Πολύ υψηλό
Υπηρεσία πρώτης υποδοχής %	56,2%	65,5% / CY:93,5%	Κάτω μ.ό.
Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης % δαπανών	37,1%	~60-70% / ES:93,4%	Πολύ χαμηλό
Κόστος προσωπικού %	8,7%	~20-25%	Πολύ χαμηλό
Λοιπές δαπάνες %	54,2%	~10-15%	Πολύ υψηλό
Ψηφιακή ωριμότητα	Πλήρης	Ανώτερο τεταρτημόριο	Πρωτοπόρος
AI Εργαλείο αντιστοίχισης	✓ (2025)	60% ΔΥΑ	Πρωτοπόρος
Εξειδ. σύμβουλοι	3 κατηγορίες	28-59% ΔΥΑ	Άνω μ.ό.
Εύρος αρμοδιοτήτων	Πολύ ευρύ	Ποικίλλει	Διφορούμενο
Διεθνής αναγνώριση	Πρόεδρος ΔΔΥΑ	-	Εξαιρετική
Πηγή: Ιδία επεξεργασία βάσει των πηγών του Πίνακα 1.			

Η σύγκριση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα προσφέρει χρήσιμες πληροφορίες, στοιχεία, γνώσεις και παραδείγματα καλών πρακτικών. Η Γερμανική Bundesagentur für Arbeit (Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Εργασίας, BA), με πάνω από 60.000 υπαλλήλους και φόρτο εργασίας 48 ανέργους ανά σύμβουλο, θεωρείται ίσως το πιο ολοκληρωμένο μοντέλο ΔΥΑ στην Ευρώπη, αλλά λειτουργεί σε εντελώς διαφορετική κλίμακα. Πιο ρεαλιστικά ορόσημα για τη ΔΥΠΑ είναι η Πορτογαλία (IEFP) και η Βουλγαρία, χώρες με παρόμοιο μέγεθος ΔΥΑ και συγκρίσιμες οικονομικές συνθήκες. Η Πορτογαλική IEFP, αν και με χαμηλό ποσοστό φόρτου εργασίας (32,1%), επενδύει σημαντικά περισσότερο σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (70% έναντι 37,1% της ΔΥΠΑ). Η Βουλγαρική ΔΥΑ, αντίστοιχα, διαθέτει υψηλό ποσοστό front office (81,8%) και 72% σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (PES Network, 2022).

Ένα ενδιαφέρον διαφορετικό παράδειγμα είναι η Γαλλική France Travail (πρώην Pôle emploi). Διαθέτει μόλις 14% σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, αλλά 60,3% σε κόστος προσωπικού. Πρόκειται για μοντέλο που στηρίζεται στο ανθρώπινο δυναμικό και δίνει προτεραιότητα στην εξατομικευμένη συμβουλευτική. Ακόμη πιο ακραίο είναι το παράδειγμα της Ολλανδίας (UWV), με 90,2% σε κόστος προσωπικού και μόλις 0,4% σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, αφού εκεί τις ενεργητικές πολιτικές τις αναλαμβάνουν κυρίως οι δήμοι και οι κοινωνικές υπηρεσίες. Τα παραδείγματα αυτά δείχνουν ότι δεν υπάρχει ένα και μοναδικό «σωστό μοντέλο», καθώς κάθε ΔΥΑ οφείλει να βρει τη δική της ισορροπία, ανάλογα με το θεσμικό αλλά και το κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον στο οποίο λειτουργεί.

Η πανδημία COVID-19 λειτούργησε ως καταλύτης αλλαγών σε τρία επίπεδα: 1) Επιτάχυνε δραματικά τον ψηφιακό μετασχηματισμό, κάνοντας αναγκαίες μέσα σε εβδομάδες αλλαγές που σε κανονικές συνθήκες θα ήθελαν χρόνια (χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εισαγωγή της πλατφόρμας myOAEDlive κατά τη διάρκεια του πρώτου lockdown). 2) Ανέδειξε τις δομικές αδυναμίες, ιδίως την υπερβολική εξάρτηση από τη φυσική παρουσία στα γραφεία των ΚΠΑ και τη δυσκολία να καλυφθεί η ξαφνικά αυξημένη ζήτηση. 3) Λειτούργησε ως «παράθυρο ευκαιρίας» για μεταρρυθμίσεις που σε άλλες συνθήκες θα συναντούσαν αντιστάσεις, δίνοντας στη ΔΥΠΑ την αφορμή να επιταχύνει τον εκσυγχρονισμό της.

Η ανάλυση δείχνει ότι η μεταρρύθμιση μιας ΔΥΑ δεν έχει μία μόνο διάσταση, αλλά χρειάζεται δράση σε πολλά επίπεδα ταυτόχρονα. Σε θεσμικό επίπεδο, η μετονομασία, η μετεξέλιξη και η αναδιοργάνωση του ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ, θυμίζει μεταρρυθμίσεις που έγιναν και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Στη Γαλλία, η ANPE και η ASSEDIC συγχωνεύτηκαν στο Pôle emploi το έτος 2008, που το 2024 μετονομάστηκε σε France Travail, ενώ στην Ιταλία, η ANPAL αναδιοργανώθηκε πρόσφατα (République française, 2023; Presidenza

del Consiglio dei Ministri, 2023). Όλες αυτές οι αλλαγές δείχνουν την αναζήτηση μοντέλων που ταιριάζουν καλύτερα στις σημερινές ανάγκες της αγοράς εργασίας.

Στο τεχνολογικό σκέλος, η ΔΥΠΑ αξιοποίησε καλά τις δυνατότητες της ψηφιακής τεχνολογίας. Η εφαρμογή myDYPAapp, με πάνω από 40 ηλεκτρονικές υπηρεσίες, ακολουθεί μια λογική «mobile-first» (προτεραιότητα κινητού), που συμβαδίζει με τις σύγχρονες τάσεις της ψηφιακής διακυβέρνησης. Η πλατφόρμα myDYPAlive επιτρέπει τηλεσυμβουλευτική μέσω βιντεοκλήσης και μειώνει τις γεωγραφικές ανισότητες πρόσβασης, ένα χρόνιο πρόβλημα για μια χώρα με πολλά νησιά και ορεινές περιοχές. Τέλος, η σύνδεση με το σύστημα ΕΡΓΑΝΗ, δίνει δεδομένα πραγματικού χρόνου για τις κινήσεις της αγοράς εργασίας και ενισχύει την τεκμηρίωση πάνω στην οποία στηρίζεται η χάραξη πολιτικής απασχόλησης (PES Network, 2025a).

Στο επιχειρησιακό σκέλος, η εισαγωγή εξειδικευμένων εργασιακών συμβούλων για ευάλωτες ομάδες και η ανάπτυξη στοχευμένων προγραμμάτων, δείχνουν μια μετατόπιση από τη γενική προς την εξατομικευμένη εξυπηρέτηση. Η προσέγγιση αυτή, συμβαδίζει με τη διεθνή τάση των «εξατομικευμένων υπηρεσιών» (tailored services) που προωθούν ο ΟΟΣΑ και η ΕΕ. Για να εφαρμοστεί όμως αποτελεσματικά (η προσέγγιση αυτή), χρειάζεται πολύ περισσότερους πόρους από όσους διαθέτει σήμερα η ΔΥΠΑ. Η εμπειρία των σκανδιναβικών χωρών, που επενδύουν σταθερά σε ανθρώπινο δυναμικό, το επιβεβαιώνει.

Η ΔΥΠΑ αναπτύσσει ένα ευρύ δίκτυο συνεργασιών, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στο εσωτερικό, συνεργάζεται με κοινωνικούς εταίρους (κάτι που κάνει το 66% περίπου των ΔΥΑ), με δήμους μέσω διασύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων και με παρόχους επαγγελματικής κατάρτισης (78% περίπου των ΔΥΑ), με πανεπιστήμια (τριτοβάθμια εκπαίδευση) και με σχολεία (δευτεροβάθμια εκπαίδευση) (69% περίπου των ΔΥΑ) και με ερευνητικά ινστιτούτα (63% περίπου των ΔΥΑ) (PES Network, 2022). Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η συμμετοχή στο ΔΔΥΑ και στα προγράμματα αμοιβαίας συνδρομής αποτελεί σημαντικό μηχανισμό μεταφοράς τεχνογνωσίας. Η μετάβαση της ΔΥΠΑ από αποδέκτη σε πάροχο τεχνογνωσίας δείχνει την ωρίμανση του οργανισμού (PES Network, 2022).

Η ΔΥΠΑ έχει μπροστά της τέσσερις σοβαρές προκλήσεις που χρειάζονται μακρόπνοη στρατηγική για να αντιμετωπίσει και να επιλύσει. Η πρώτη και πιο κρίσιμη είναι η μείωση του αριθμού ανέργων ανά εργασιακό σύμβουλο. Με 245 ανέργους ανά εργασιακό σύμβουλο (σχεδόν τους διπλάσιους ανέργους ανά εργασιακό σύμβουλο του μέσου όρου της ΕΕ), η εξατομικευμένη συμβουλευτική παραμένει περισσότερο θεωρία παρά πράξη. Για να μειωθεί ο δείκτης αυτός χρειάζεται είτε σημαντική αύξηση του προσωπικού άμεσης εξυπηρέτησης είτε καλύτερη αξιοποίηση των ψηφιακών εργαλείων ώστε να ελαφρύνει ο φόρτος εργασίας. Η δεύτερη πρόκληση αφορά στη δομή των δαπανών. Για να αυξηθούν οι δαπάνες των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από 37,1% και να φτάσουν στο επίπεδο του ευρωπαϊκού μέσου όρου (60-70%), χρειάζεται «γενναιόδωρη» αύξηση του συνολικού προϋπολογισμού των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και αναδιάρθρωση των σημερινών δαπανών. Η τρίτη σχετίζεται με τη διαχείριση του ευρέος φάσματος αρμοδιοτήτων της ΔΥΠΑ, γεγονός που αποτελεί πλεονέκτημα για τη συνοχή των υπηρεσιών, αλλά εγκυμονεί κινδύνους υπερφόρτωσης. Η τέταρτη αποτελεί την ανάγκη της διατήρησης της δυναμικής του ψηφιακού μετασχηματισμού στον χρόνο, κυρίως ως προς την αναβάθμιση των διαδικτυακών πλατφορμών και την εκπαίδευση του προσωπικού στις νέες τεχνολογίες.

7. Συμπεράσματα

Η συγκριτική ανάλυση της ΔΥΠΑ με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές ΔΥΑ δείχνει μια σύνθετη εικόνα, με δυνατότητες αλλά και με προκλήσεις. Ως προς το πρώτο ερώτημα της παρούσης εργασίας (πώς τοποθετείται η ελληνική ΔΥΑ απέναντι στις ευρωπαϊκές ομολογές της ως προς τη δομή, τη στελέχωση και τις δαπάνες;), η ΔΥΠΑ ανήκει στις μεσαίες σε μέγεθος ΔΥΑ και ακολουθεί το κυρίαρχο ευρωπαϊκό μοντέλο οργάνωσης, αυτό του ανεξάρτητου δημόσιου φορέα. Υστερεί όμως αισθητά στη στελέχωση (245 άνεργοι ανά σύμβουλο έναντι 140 άνεργοι ανά σύμβουλο - μ.ο. των άλλων ΔΥΑ) και στην κατανομή των δαπανών (37,1% σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης έναντι 60-70% των ανάλογων δαπανών - μ.ο. των άλλων ΔΥΑ). Ως προς το δεύτερο ερώτημα (ποια είναι τα δυνατά σημεία και οι αδυναμίες της ΔΥΠΑ σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες;),

τα δυνατά σημεία της ΔΥΠΑ είναι κυρίως ο ψηφιακός μετασχηματισμός (όπου βρίσκεται στο ανώτερο τεταρτημόριο του μ.ο. των άλλων ΔΥΑ), το ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, οι εξειδικευμένοι εργασιακοί σύμβουλοι και τα στοχευμένα προγράμματα. Οι αδυναμίες της, όπως αναφέρθηκαν, είναι ο μεγάλος αριθμός ανέργων ανά εργασιακό σύμβουλο, το χαμηλό ποσοστό προσωπικού στην άμεση εξυπηρέτηση, η άνιση κατανομή των δαπανών και η σχετικά μικρή αναλογία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Ως προς το τρίτο ερώτημα (σε ποιον βαθμό η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ αντιμετωπίζει τα διαπιστωμένα προβλήματα;), η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ κάλυψε με επιτυχία τα κενά στην ψηφιοποίηση και τον εκσυγχρονισμό, δεν έλυσε όμως τα σημαντικά δομικά προβλήματα της υποστελέχωσης και της άνισης κατανομής των πόρων. Η μεταρρύθμιση ήταν αναγκαία, αλλά όχι αρκετή. Χρειάζονται και άλλα βήματα και μεταρρυθμίσεις για να πλησιάσει η χώρα τις ευρωπαϊκές βέλτιστες πρακτικές πολιτικών απασχόλησης.

Τα ευρήματα αυτά πρέπει να αξιολογηθούν μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο των μακροοικονομικών συνθηκών. Η Ελλάδα εισήλθε στην περίοδο μεταρρύθμισης μετά από μια δεκαετή οικονομική κρίση πρωτοφανούς βαρύτητας για ευρωπαϊκή χώρα, με απώλεια περίπου 25% του ΑΕΠ, ποσοστά ανεργίας που ξεπέρασαν το 27%, μαζική μετανάστευση εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού στο εξωτερικό (brain drain) και δραστική περικοπή δημόσιων δαπανών υπό τα Μνημόνια. Σε αυτό το πλαίσιο, η ικανότητα της ΔΥΠΑ να πραγματοποιήσει σημαντικές μεταρρυθμίσεις αποτελεί θετικό βήμα. Ωστόσο, οι δομικές αδυναμίες (υψηλός φόρτος εργασίας, χαμηλές δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης) αντανακλούν εν μέρει αυτά τα δυσμενή μακροοικονομικά δεδομένα και δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν πλήρως σε επίπεδο οργανισμού/υπηρεσίας χωρίς ευρύτερη δημοσιονομική στήριξη της πολιτείας και των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Με βάση την προηγηθείσα ανάλυση και λαμβάνοντας υπόψη τόσο τα ευρωπαϊκά ορόσημα όσο και τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής περίπτωσης (δημοσιονομικοί περιορισμοί, γεωγραφική διασπορά, υψηλή μακροχρόνια ανεργία, νησιωτικότητα), προτείνονται τα ακόλουθα οκτώ (8) μέτρα πολιτικής:

1. Μείωση του φόρτου εργασίας ανά εργασιακό σύμβουλο: Στόχος αποτελεί η μείωση από 245 σε 150 ανέργους ανά σύμβουλο εντός πενταετίας, μέσω της πρόσληψης εξειδικευμένων συμβούλων στα γραφεία εξυπηρέτησης και της αποτελεσματικής αξιοποίησης ψηφιακών εργαλείων για τον περιορισμό του γραφειοκρατικού φόρτου.

2. Αναδιάρθρωση των δαπανών: Αύξηση του μεριδίου των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από 37,1% σε τουλάχιστον 55% εντός τριετίας, μέσω της μεταφοράς πόρων από τις «λοιπές δαπάνες» προς ενεργητικές πολιτικές, με ταυτόχρονη αξιοποίηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων (ΕΚΤ+).

3. Ενίσχυση των υπηρεσιών υποδοχής και εξυπηρέτησης: Αύξηση του ποσοστού των γραφείων εξυπηρέτησης από 56,2% σε τουλάχιστον 65% (μέσος όρος της ΕΕ), μέσω της αυτοματοποίησης των λειτουργιών των υπηρεσιών υποστήριξης.

4. Εμβάθυνση του ψηφιακού μετασχηματισμού: Αξιοποίηση της τεχνητής νοημοσύνης σε πρόσθετους τομείς, όπως η αυτοματοποιημένη κατάρτιση του προφίλ των ανέργων, η προγνωστική ανάλυση δεδομένων για την έγκαιρη παρέμβαση έναντι της μακροχρόνιας ανεργίας και τα ρομπότ συνομιλίας για την απάντηση βασικών ερωτημάτων.

5. Ενίσχυση της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων: Εισαγωγή συστήματος μέτρησης βάσει επιδόσεων κατά τα πρότυπα της γερμανικής BA ή της αυστριακής AMS, με δημόσια δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων.

6. Στρατηγική ενίσχυσης των δεξιοτήτων: Διεύρυνση των προγραμμάτων πράσινων και ψηφιακών δεξιοτήτων, σε ευθυγράμμιση με το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο Δεξιοτήτων, μέσω της επέκτασης των ΠΕΠΑΣ και της σύναψης νέων συνεργασιών με τον ιδιωτικό τομέα.

7. Ενίσχυση της ερευνητικής βάσης: Δημιουργία μονάδας αξιολόγησης πολιτικών στο εσωτερικό της ΔΥΠΑ, με δυνατότητα αποτίμησης επιπτώσεων (impact evaluation) μέσω τυχαιοποιημένων δοκιμών, κατά τα πρότυπα της αυστριακής AMS και του γαλλικού France Travail, με αξιοποίηση των εκτενών διοικητικών δεδομένων του συστήματος ΕΡΓΑΝΗ για την τεκμηρίωση της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων.

8. Ενδυνάμωση των τοπικών γραφείων: Αναβάθμιση των τοπικών γραφείων -Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ2)- μέσω του εξοπλισμού τους με συστήματα βιντεοσυμβουλευτικής, της εκπαίδευσης του προσωπικού σε νέες τεχνολογίες και της δημιουργίας δικτύου συνεργασίας με τοπικούς εργοδότες και εκπαιδευτικά ιδρύματα, με στόχο την αντιμετώπιση των τοπικών αναντιστοιχιών δεξιοτήτων.

Η εμπειρία της ΔΥΠΑ συνιστά, ως προς ορισμένες παραμέτρους, καλή πρακτική για άλλες χώρες που επιδιώκουν να εκσυγχρονίσουν τις ΔΥΑ τους, σε πέντε (5) κατ' εξοχήν διαστάσεις:

Πρώτον, ο ψηφιακός μετασχηματισμός δύναται να λειτουργήσει ως «σημείο εκκίνησης» για ευρύτερες θεσμικές αλλαγές, ιδίως σε συνθήκες όπου οι δημοσιονομικοί περιορισμοί αποκλείουν μαζικές προσλήψεις. Οι ψηφιακές λύσεις δεν αντικαθιστούν το ανθρώπινο δυναμικό, ωστόσο, μπορούν να πολλαπλασιάσουν την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα του υφιστάμενου προσωπικού, αυτοματοποιώντας τις ρουτίνες και βελτιώνοντας την πρόσβαση στα δεδομένα.

Δεύτερον, η μετονομασία ενός οργανισμού δεν αποτελεί απλώς συμβολική πράξη, αλλά δύναται να σηματοδοτήσει ουσιαστική αλλαγή κουλτούρας, εφόσον συνοδεύεται από ουσιαστικές οργανωτικές και λειτουργικές μεταβολές. Στην περίπτωση της ΔΥΠΑ, η αλλαγή της ονομασίας συνδυάστηκε με τέτοιου είδους αλλαγές, γεγονός που τη διαφοροποιεί από μια αμιγώς συμβολική μετονομασία. Το κατά πόσον, ωστόσο, μετέβαλε τη δημόσια αντίληψη για τον φορέα, συνιστά ερώτημα που απαιτεί περαιτέρω διερεύνηση.

Τρίτον, η συμμετοχή σε ευρωπαϊκά δίκτυα αμοιβαίας μάθησης μπορεί να έχει θετικά αποτελέσματα. Μέσω αυτής της εμπειρίας, η ΔΥΠΑ οικειοποιήθηκε βέλτιστες πρακτικές από χώρες-πρότυπα (Αυστρία, Γερμανία), ενώ παράλληλα ανέπτυξε ιδίες καινοτομίες που έτυχαν ευρωπαϊκής αναγνώρισης.

Τέταρτον, η αποτελεσματική διαχείριση κρίσεων, όπως η πανδημία του COVID-19, λειτούργησε ως αφορμή για μεταρρυθμίσεις οι οποίες σε κανονικές συνθήκες θα προσέκρουαν σε ισχυρές αντιστάσεις. Η ΔΥΠΑ αξιοποίησε αυτό το «παράθυρο ευκαιρίας» και μετέτρεψε την κρίση σε μοχλό εκσυγχρονισμού.

Πέμπτον, η στοχευμένη στήριξη των ευάλωτων και ευπαθών κοινωνικά ομάδων, μέσω ειδικών προγραμμάτων, αποτιμάται θετικά, καθώς αντιμετωπίζει τα ιδιαίτερα εμπόδια που αντιμετωπίζει κάθε ομάδα κατά την πρόσβασή της στην αγορά εργασίας.

Η παρούσα ανάλυση αναδεικνύει πολλαπλές κατευθύνσεις μελλοντικής έρευνας: (α) Απαιτείται επικαιροποιημένη μέτρηση του φόρτου εργασίας, δεδομένου ότι τα διαθέσιμα δεδομένα ανάγονται στο 2016. (β) Η συγκριτική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του AI-matching της ΔΥΠΑ έναντι παραδοσιακών μεθόδων αντιστοίχισης θα παρείχε χρήσιμη εμπειρική βάση για τη διαμόρφωση πολιτικής. (γ) Η εις βάθος ανάλυση της κατηγορίας των «λοιπών δαπανών» θα φώτιζε ένα κρίσιμο σημείο αδιαφάνειας στην κατανομή των πόρων. (δ) Η διερεύνηση της ικανοποίησης των ωφελουμένων (ανέργων και εργοδοτών) από τις νέες ψηφιακές υπηρεσίες θα προσέφερε πολύτιμα δεδομένα για τη βελτιστοποίηση του συστήματος. (ε) Τέλος, η διαχρονική παρακολούθηση (longitudinal study) της μεταρρύθμισης ΟΑΕΔ → ΔΥΠΑ, σε αντιπαραβολή με αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις σε άλλες χώρες, όπως η Γαλλία (Pôle emploi → France Travail) και η Ιταλία (ANPAL), θα εμπλούτιζε ουσιωδώς τη συγκριτική μελέτη των θεσμικών μεταρρυθμίσεων.

Συμπερασματικά, η ΔΥΠΑ βρίσκεται σε κρίσιμο σταυροδρόμι. Η μεταρρύθμιση του 2022 ανανέωσε την οργανωτική και ψηφιακή υποδομή του φορέα. Η ζητούμενη πρόκληση συνίσταται πλέον στον μετασχηματισμό αυτής της τεχνολογικής αναβάθμισης σε ουσιαστική βελτίωση των αποτελεσμάτων ως προς την ενίσχυση της απασχόλησης, μέσω της αντιμετώπισης των δομικών και θεσμικών ελλειμμάτων που εντοπίστηκαν ανωτέρω, ως προς την αύξηση και τη δίκαιη κατανομή των δαπανών, σε συνδυασμό με την στελεχιακή ενίσχυση του φορέα με επαρκές και κατάλληλα καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό.

Η ευρωπαϊκή εμπειρία καταδεικνύει ότι οι στόχοι αυτοί είναι εφικτοί, υπό την προϋπόθεση ότι συνοδεύονται από επαρκείς οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, από τη θεσμική στήριξη της πολιτείας και των ευρωπαϊκών στρατηγικών απασχόλησης, καθώς και από τη συνεχή αξιολόγηση της ποιότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των πρακτικών, των έργων, των δράσεων και των προγραμμάτων της ΔΥΠΑ.

Βιβλιογραφία

Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education.* University of Chicago Press.

Christensen, C. M. (1997). *The innovator's dilemma: When new technologies cause great firms to fail.* Harvard Business School Press.

Diamond, P. A. (1982). Wage determination and efficiency in search equilibrium. *The Review of Economic Studies, 49*(2), 217–227.

European Commission. (2016). *PES capacity report 2016.* European Network of Public Employment Services. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

European Commission. (2021). *European pillar of social rights action plan.* European Commission.

Eurostat. (2025). *Labour force survey annual results.* Publications Office of the European Union.

Livanos, I., & Tzika, E. (2022). *Precarious employment in Greece: Economic crisis, labour market flexibilisation, and vulnerable workers* (GreeSE Paper No. 171). Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science.

Mincer, J. (1974). *Schooling, experience, and earnings.* Columbia University Press.

Mortensen, D. T., & Pissarides, C. A. (1994). Job creation and job destruction in the theory of unemployment. *The Review of Economic Studies, 61*(3), 397–415.

Ν. 4921/2022. (2022). *Δουλειές Ξανά: Αναδιοργάνωση Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης και ψηφιοποίηση των υπηρεσιών της, αναβάθμιση δεξιοτήτων εργατικού δυναμικού και διάγνωσης των αναγκών εργασίας και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ 75/Α/18-04-2022).

OECD. (2019). *Strengthening active labour market policies in Italy.* OECD Publishing.

OECD. (2020). *Public employment services in the frontline for employees, jobseekers and employers: COVID-19 response.* OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). OECD Publishing.

OECD. (2024). *A new dawn for public employment services: Service delivery in the age of artificial intelligence* (OECD Artificial Intelligence Papers, No. 19). OECD Publishing.

PES Network. (2019). *PES capacity report 2019.* European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

PES Network. (2021a). *Assessment report on PES capacity 2021.* European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

PES Network. (2021b). *Youth guarantee monitoring report 2021.* European Commission.

PES Network. (2022). *Assessment report on PES capacity 2022.* European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

PES Network. (2024). *PES network work programme 2025–2026.* European Commission.

PES Network. (2025a). *PES capacity report 2025.* European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

PES Network. (2025b). *PES annual report 2025.* European Commission.

Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2023). *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 novembre 2023, n. 230. Regolamento di riorganizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e degli Uffici di diretta collaborazione.* Gazzetta Ufficiale, n. 38, 15 febbraio 2024.

Przeworski, A., & Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry.* Wiley.

République française. (2023). *LOI n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.* Journal Officiel de la République Française, n° 0293, 19 décembre 2023.

Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development, 24*(2), 101–118.

Η μετατόπιση της ισορροπίας στον κοινωνικό διάλογο: από την ισότητα των κοινωνικών εταίρων στη θεσμική υπεροχή των εργοδοτικών οργανώσεων

Βάλια Αρανίτου

1. Εισαγωγή

Ο κοινωνικός διάλογος αποτελεί έναν από τους πλέον αναγνωρισμένους θεσμούς των ευρωπαϊκών δημοκρατιών, καθώς συνδέεται με την οργανωμένη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία διαμόρφωσης δημόσιων/κρατικών πολιτικών. Η θεσμική του κατοχύρωση αποσκοπούσε αρχικά στη δημιουργία ενός πλαισίου συνεννόησης μεταξύ κράτους, εργασίας και επιχειρηματικού κόσμου, μέσα από το οποίο θα επιτυγχανόταν η σύνθεση αντικρουόμενων συμφερόντων, η πρόληψη κοινωνικών συγκρούσεων και η ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης των δημόσιων αποφάσεων. Από αυτή την άποψη, ο κοινωνικός διάλογος υπήρξε μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες της μεταπολεμικής ευρωπαϊκής πολιτικής οικονομίας, καθώς εισήγαγε μορφές διακυβέρνησης που υπερέβαιναν τη μονομερή κρατική ρύθμιση και ενσωμάτωναν οργανωμένα κοινωνικά συμφέροντα στην παραγωγή δημόσιας πολιτικής.

Στην ελληνική περίπτωση, η θεσμική συγκρότηση του κοινωνικού διαλόγου συνδέθηκε άμεσα με τη διαδικασία εκδημοκρατισμού που ακολούθησε τη Μεταπολίτευση και κορυφώθηκε με τη θεσμοθέτηση των συλλογικών διαπραγματεύσεων μέσω του Ν. 1876/1990. Η αναγνώριση των εργοδοτικών οργανώσεων ως ισότιμων κοινωνικών εταίρων απέναντι στη Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας αποτέλεσε σημαντική τομή, καθώς εγκαθίδρυσε ένα σύστημα θεσμικής συνεργασίας που φιλοδοξούσε να μετατρέψει τη σύγκρουση μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας σε διαδικασία οργανωμένης διαβούλευσης. Η αρχιτεκτονική αυτού του συστήματος στηριζόταν στην αρχή της ισότιμης εκπροσώπησης: κάθε κοινωνικός εταίρος συμμετείχε τυπικά με τα ίδια δικαιώματα στη διαμόρφωση των συλλογικών ρυθμίσεων και των δημόσιων πολιτικών.

Η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει επιπλέον μία ακόμη ιδιαιτερότητα. Η διάρθρωση της οικονομίας, με την κυριαρχία των μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων, διαμόρφωσε ένα πλουραλιστικό σύστημα εργοδοτικής εκπροσώπησης. Σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπου η βιομηχανία καθορίζει σχεδόν αποκλειστικά την εκπροσώπηση του επιχειρηματικού κόσμου, στην Ελλάδα ο θεσμικός ρόλος κατανέμεται ανάμεσα σε οργανώσεις που εκπροσωπούν διαφορετικές κατηγορίες επιχειρήσεων. Η ισότιμη συμμετοχή του ΣΕΒ, της ΓΣΕΒΕΕ, της ΕΣΕΕ και, αργότερα, του ΣΕΤΕ στον κοινωνικό διάλογο αντανακλά ακριβώς αυτή την πολυμορφία της ελληνικής παραγωγικής βάσης. Η κοινωνική εκπροσώπηση αποκτά έτσι περισσότερο αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα, καθώς ενσωματώνει συμφέροντα που εκτείνονται από τη μεγάλη βιομηχανία μέχρι τις μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις.

Ωστόσο, η ιστορική εξέλιξη του κοινωνικού διαλόγου δείχνει ότι η τυπική ισότητα των κοινωνικών εταίρων δεν συνεπάγεται αναγκαστικά και ουσιαστική ισορροπία επιρροής. Η ανάλυση της εξέλιξης των εργοδοτικών οργανώσεων στην Ελλάδα αποκαλύπτει μια σταδιακή μεταβολή του ίδιου του περιεχομένου της κοινωνικής εκπροσώπησης. Οι εργοδοτικές οργανώσεις δεν περιορίζονται πλέον στη διαπραγμάτευση των συλλογικών συμβάσεων ούτε λειτουργούν αποκλειστικά ως ενώσεις προάσπισης επιχειρηματικών συμφερόντων. Σταδιακά μετασχηματίζονται σε θεσμούς παραγωγής πολιτικής, οι οποίοι συμμετέχουν ενεργά στη διαμόρφωση της αναπτυξιακής στρατηγικής, στη σύνταξη νομοθετικών προτάσεων, στην παραγωγή εξειδικευμένης γνώσης και στη συγκρότηση της οικονομικής ατζέντας της χώρας. Η μεταβολή αυτή συνοδεύεται από μια αντίστοιχη αλλαγή του ίδιου του αντικειμένου του κοινωνικού διαλόγου. Οι εργασιακές σχέσεις εξα-

κολουθούν να αποτελούν σημαντικό πεδίο διαπραγμάτευσης, αλλά πλέον συνυπάρχουν με ζητήματα ανταγωνιστικότητας, παραγωγικότητας, καινοτομίας, επενδύσεων, ψηφιακού μετασχηματισμού και βιώσιμης ανάπτυξης. Πρόκειται για πεδία στα οποία οι εργοδοτικές οργανώσεις διαθέτουν αυξημένη τεχνογνωσία, εξειδικευμένη πληροφορία και μεγαλύτερη δυνατότητα παρέμβασης.

Η μεταβολή αυτή δεν είναι αποτέλεσμα μόνο των ελληνικών εξελίξεων. Συνδέεται στενά με τον μετασχηματισμό της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Η δημιουργία της Ενιαίας Αγοράς, η εμβάθυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης και η ανάπτυξη πολυεπίπεδων μηχανισμών χάραξης πολιτικής οδήγησαν σε αυξημένη συμμετοχή οργανωμένων κοινωνικών φορέων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Στο νέο αυτό πλαίσιο, οι εργοδοτικές οργανώσεις αναδείχθηκαν σε προνομιακούς συνομιλητές τόσο των εθνικών κυβερνήσεων όσο και των ευρωπαϊκών θεσμών, όχι επειδή απέκτησαν μεγαλύτερη τυπική εξουσία αλλά επειδή μπορούσαν να προσφέρουν εκείνο που αναζητούσε η σύγχρονη διακυβέρνηση: εξειδικευμένη γνώση, τεκμηριωμένες προτάσεις και αξιόπιστη πληροφόρηση για τη λειτουργία της οικονομίας. Με άλλα λόγια οι εργοδοτικές οργανώσεις κυριαρχούν στον κοινωνικό διάλογο. Πρόκειται για μια μεταβολή που δεν αφορά μόνο στη θεσμική θέση των κοινωνικών εταίρων αλλά την κατανομή των πόρων επιρροής που διαθέτουν. Η ισχύς μετακινείται σταδιακά από τη συλλογική διαπραγμάτευση προς την παραγωγή γνώσης, την επιστημονική τεκμηρίωση, την τεχνική εξειδίκευση και την άμεση πρόσβαση στα κέντρα λήψης αποφάσεων. Οι εργοδοτικές οργανώσεις κατορθώνουν να συγκεντρώσουν αυτούς τους πόρους σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από τους υπόλοιπους κοινωνικούς εταίρους, αποκτώντας έτσι ένα συγκριτικό θεσμικό πλεονέκτημα.

Το παρόν άρθρο υποστηρίζει ότι η εξέλιξη αυτή μπορεί να ερμηνευθεί ως **μετατόπιση της ισορροπίας του κοινωνικού διαλόγου**. Η θεσμική αρχιτεκτονική της ισότιμης εκπροσώπησης διατηρείται, αλλά το ουσιαστικό περιεχόμενο της επιρροής μεταβάλλεται. Οι εργοδοτικές οργανώσεις εξελίσσονται από ενώσεις συλλογικής εκπροσώπησης σε θεσμούς παραγωγής δημόσιας πολιτικής, αποκτώντας σταδιακά συγκριτική υπεροχή έναντι των λοιπών κοινωνικών εταίρων. Η υπεροχή αυτή δεν είναι προϊόν θεσμικής ανισότητας αλλά αποτέλεσμα του μετασχηματισμού της ίδιας της διακυβέρνησης, η οποία αποδίδει ολοένα μεγαλύτερη αξία στη γνώση, στην τεχνογνωσία και στη δυνατότητα διαμόρφωσης εφαρμόσιμων πολιτικών λύσεων.

2. Από τον νεοκορπορατισμό στον κοινωνικό διάλογο και στη νέα θέση των εργοδοτικών οργανώσεων

Η σχέση εργοδοτών και εργαζομένων με το κράτος, ο κοινωνικός διάλογος δηλαδή, συνδέθηκε με τη θεωρία του νεοκορπορατισμού. Από τα κλασικά έργα του Philippe Schmitter έως τις μεταγενέστερες αναλύσεις των Lehmbruch, Cawson και Streeck, ο κοινωνικός διάλογος ερμηνεύθηκε ως ένας θεσμικός μηχανισμός διαμεσολάβησης μεταξύ οργανωμένων συμφερόντων και κράτους, μέσα από τον οποίο οι κοινωνικές συγκρούσεις ενσωματώνονταν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η βασική υπόθεση των κορπορατιστικών προσεγγίσεων ήταν ότι η αποτελεσματικότητα της δημόσιας πολιτικής εξαρτάται από την ικανότητα του κράτους να αναγνωρίζει περιορισμένο αριθμό αντιπροσωπευτικών οργανώσεων και να τους αποδίδει θεσμικό ρόλο στη διαμόρφωση συλλογικών αποφάσεων.

Η προσέγγιση αυτή υπήρξε ιδιαίτερα γόνιμη για την κατανόηση των μεταπολεμικών ευρωπαϊκών δημοκρατιών. Ωστόσο, η σταδιακή μεταβολή των λειτουργιών του κράτους μετά τη δεκαετία του 1980 ανέδειξε τα όρια του κλασικού κορπορατιστικού υποδείγματος. Η οικονομική παγκοσμιοποίηση, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και η αυξανόμενη πολυπλοκότητα της δημόσιας πολιτικής κατέστησαν ανεπαρκή την ερμηνεία του κοινωνικού διαλόγου αποκλειστικά ως μηχανισμού ανταλλαγής μεταξύ κράτους και οργανωμένων συμφερόντων. Η παραγωγή πολιτικής άρχισε να οργανώνεται μέσα από δίκτυα συνεργασίας, θεσμούς διαβούλευσης και πολύπλοκες διαδικασίες ανταλλαγής πληροφοριών, όπου η γνώση αποκτούσε ολοένα μεγαλύτερη σημασία.

Όπως υποστηρίζουν οι Rhodes και Pierre, το σύγχρονο κράτος δεν παύει να ασκεί εξουσία, αλλά μεταβάλλει τον τρόπο με τον οποίο αυτή ασκείται. Η δημόσια πολιτική δεν αποτελεί πλέον αποκλειστικό προϊόν της κυβερνητικής ιεραρχίας· παράγεται μέσα από δίκτυα θεσμών, οργανώσεων και εμπειρογνωμόνων που συμμετέχουν στη διαμόρφωση των αποφάσεων. Το κράτος μετατρέπεται σταδιακά από μοναδικό παραγωγό πολιτικής σε συντονιστή ενός συστήματος πολλαπλών δρώντων.

Αυτή η μετατόπιση έχει ιδιαίτερη σημασία για την κατανόηση της εξέλιξης των εργοδοτικών οργανώσεων. Στο κορπορατιστικό μοντέλο, οι οργανώσεις αυτές αποκτούσαν θεσμική υπόσταση κυρίως επειδή εκπροσωπούσαν συγκεκριμένα κοινωνικά συμφέροντα. Ωστόσο, η αντιπροσώπευση πλέον από μόνη της δεν αρκεί. Οι οργανώσεις αποκτούν επιρροή στον βαθμό που είναι σε θέση να παρέχουν τεχνογνωσία, να επεξεργάζονται σύνθετα προβλήματα δημόσιας πολιτικής και να συμβάλλουν στην εφαρμογή των αποφάσεων. Με άλλα λόγια, η αντιπροσωπευτικότητα παραμένει αναγκαία αλλά δεν αποτελεί πλέον επαρκή συνθήκη θεσμικής ισχύος.

Ακριβώς σε αυτό το σημείο εντάσσεται η ιστορική αυτή μετάβαση. Οι εργοδοτικές οργανώσεις δεν εμφανίζονται απλώς ως συλλογικοί εκπρόσωποι επιχειρηματικών συμφερόντων αλλά ως θεσμοί που σταδιακά αναλαμβάνουν λειτουργίες δημόσιας πολιτικής. Η συμμετοχή τους στον κοινωνικό διάλογο δεν περιορίζεται στις συλλογικές διαπραγματεύσεις ούτε στην έκφραση αιτημάτων προς το κράτος. Αντίθετα, αποκτούν μόνιμη παρουσία σε επιτροπές, συμβούλια και γνωμοδοτικά όργανα, παράγουν ερευνητικό έργο, οργανώνουν μηχανισμούς τεκμηρίωσης και διαμορφώνουν ολοκληρωμένες προτάσεις πολιτικής για ένα ευρύ φάσμα ζητημάτων που εκτείνονται πολύ πέρα από τις εργασιακές σχέσεις.

Η εξέλιξη αυτή μεταβάλλει ουσιαστικά την ίδια την έννοια της κοινωνικής εκπροσώπησης. Η εκπροσώπηση δεν εξαντλείται πλέον στη μεταφορά αιτημάτων από την κοινωνία προς το κράτος. Μετατρέπεται σε διαδικασία παραγωγής δημόσιας πολιτικής. Οι οργανώσεις που διαθέτουν την ικανότητα να μετασχηματίζουν τα συμφέροντα των μελών τους σε τεκμηριωμένες πολιτικές προτάσεις αποκτούν συγκριτικό πλεονέκτημα έναντι εκείνων που περιορίζονται στην παραδοσιακή συνδικαλιστική διεκδίκηση. Πρόκειται για μια θεμελιώδη μεταβολή των όρων άσκησης της επιρροής στις σύγχρονες δημοκρατίες.

Η μετατόπιση αυτή εξηγεί γιατί η έννοια της ισχύος στον κοινωνικό διάλογο πρέπει πλέον να αναλυθεί διαφορετικά. Η ισχύς δεν απορρέει αποκλειστικά από την οικονομική δύναμη, ούτε μόνο από τη θεσμική αναγνώριση. Απορρέει από την κατοχή συγκεκριμένων πόρων που καθιστούν μια οργάνωση απαραίτητο συνομιλητή του κράτους. Η γνώση, η εξειδίκευση, η πρόσβαση σε δίκτυα πληροφόρησης και η δυνατότητα επεξεργασίας σύνθετων δημόσιων πολιτικών αποκτούν ιδιαίτερη σημασία. Στις σύγχρονες μορφές διακυβέρνησης, η πολιτική επιρροή παράγεται ολοένα περισσότερο μέσα από τη γνωσιακή επάρκεια παρά αποκλειστικά μέσα από τη δυνατότητα άσκησης πίεσης.

Υπό αυτή την έννοια, η εξέλιξη των εργοδοτικών οργανώσεων δεν συνιστά απλώς οργανωτική αναβάθμιση. Συνιστά αλλαγή παραδείγματος στη λειτουργία του κοινωνικού διαλόγου. Οι οργανώσεις αυτές δεν αποτελούν πλέον μόνο φορείς συλλογικής εκπροσώπησης αλλά θεσμούς που συμμετέχουν ενεργά στην παραγωγή της δημόσιας πολιτικής. Η μεταβολή αυτή δημιουργεί νέες μορφές θεσμικής υπεροχής, οι οποίες δεν βασίζονται σε τυπικές μεταβολές του θεσμικού πλαισίου αλλά στην ικανότητα των οργανώσεων να προσαρμόζονται στις απαιτήσεις της σύγχρονης διακυβέρνησης.

Η θεσμική και οικονομικοπολιτική ηγεμονία των εργοδοτικών οργανώσεων

Η εξέλιξη του κοινωνικού διαλόγου κατά τις τελευταίες δεκαετίες δεν οδήγησε μόνο στη θεσμική κατοχύρωση των εργοδοτικών οργανώσεων ως κοινωνικών εταίρων. Οδήγησε σταδιακά στη συγκρότηση μιας νέας μορφής ηγεμονίας, η οποία δεν στηρίζεται αποκλειστικά στην οικονομική ισχύ των επιχειρήσεων αλλά στη δυνατότητα των οργανώσεών τους να μετατρέπουν αυτή την οικονομική ισχύ σε θεσμική επιρροή.

Η μετάβαση αυτή αποτελεί μία από τις σημαντικότερες μεταβολές του σύγχρονου κοινωνικού διαλόγου. Οι εργοδοτικές οργανώσεις δεν συμμετέχουν πλέον μόνο στις διαδικασίες συλλογικής διαπραγμάτευσης

ούτε περιορίζονται στην προάσπιση των επιχειρηματικών συμφερόντων. Συμμετέχουν ενεργά στη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών που καθορίζουν τη λειτουργία της οικονομίας, την αναπτυξιακή στρατηγική, τις πολιτικές απασχόλησης, το εκπαιδευτικό σύστημα, την επαγγελματική κατάρτιση, την πιστοποίηση δεξιοτήτων και τον ψηφιακό μετασχηματισμό της παραγωγής.

Υπό αυτές τις συνθήκες, η επιρροή τους δεν αφορά μόνο την αγορά αλλά επεκτείνεται στους ίδιους τους θεσμούς μέσω των οποίων οργανώνεται η κοινωνική αναπαραγωγή της εργασίας. Η δυνατότητα συμμετοχής στη διαμόρφωση αυτών των πολιτικών προσδίδει στις εργοδοτικές οργανώσεις μορφές εξουσίας που υπερβαίνουν την οικονομική εκπροσώπηση και αποκτούν χαρακτηριστικά θεσμικής ηγεμονίας.

Η ηγεμονία αυτή, με βάση την γκραμσιανή προσέγγιση, δεν επιβάλλεται με τη μορφή άμεσης πολιτικής κυριαρχίας. Παράγεται μέσω της διαμόρφωσης της ίδιας της ατζέντας του κοινωνικού διαλόγου. Έννοιες όπως η ανταγωνιστικότητα, η επιχειρηματικότητα, η καινοτομία, η παραγωγικότητα, οι δεξιότητες και η προσαρμοστικότητα του ανθρώπινου δυναμικού αναδεικνύονται σε κυρίαρχες κατηγορίες δημόσιας πολιτικής. Με τον τρόπο αυτό, ζητήματα που αρχικά αφορούσαν κυρίως την επιχειρηματική λειτουργία μετατρέπονται σε γενικές κοινωνικές και αναπτυξιακές προτεραιότητες. Με άλλα λόγια δεν επιβάλλεται αποκλειστικά μέσω οικονομικών πόρων ή κρατικού καταναγκασμού, αλλά μέσα από τη διαμόρφωση κοινωνικής συναίνεσης γύρω από ένα συγκεκριμένο πρότυπο οικονομικής ανάπτυξης. Οι εργοδοτικές οργανώσεις λειτουργούν ως οργανικοί φορείς αυτής της διαδικασίας, καθώς μετατρέπουν επιμέρους επιχειρηματικές επιδιώξεις σε καθολικές αναπτυξιακές στρατηγικές που αποκτούν θεσμική και κοινωνική νομιμοποίηση.

Ωστόσο, η οικονομική βάση αυτής της ηγεμονίας παραμένει κρίσιμη. Η αντιπροσώπευση του παραγωγικού κεφαλαίου παρέχει στις εργοδοτικές οργανώσεις πρόσβαση σε πληροφορίες, πόρους και δίκτυα που δύσκολα διαθέτουν άλλοι κοινωνικοί φορείς. Ωστόσο, η πραγματική πηγή της ισχύος τους δεν βρίσκεται αποκλειστικά στην οικονομία αλλά στην ικανότητά τους να μετατρέπουν αυτούς τους πόρους σε γνώση, τεχνογνωσία, θεσμική αξιοπιστία και συνεχή παρουσία στους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων. Η οικονομική ισχύς μετασχηματίζεται έτσι σε θεσμική ισχύ, ενώ η θεσμική ισχύς αποκτά χαρακτηριστικά ηγεμονίας.

Τελικό αποτέλεσμα αυτής της εξέλιξης είναι ότι οι εργοδοτικές οργανώσεις δεν συμμετέχουν απλώς στη ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων. Συμμετέχουν στη διαμόρφωση των κανόνων που οργανώνουν τον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας. Μέσω της συμβολής τους στις πολιτικές εκπαίδευσης, κατάρτισης, καινοτομίας, παραγωγικότητας και αναπτυξιακού σχεδιασμού, επηρεάζουν τις δεξιότητες που αποκτούν αξία, τις μορφές απασχόλησης που ενισχύονται, τους παραγωγικούς κλάδους που προτεραιοποιούνται και, τελικά, την ίδια την αναπαραγωγή του παραγωγικού συστήματος.

Συμπερασματικά, όσο η δημόσια πολιτική μετατοπίζεται από τη ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων προς την παραγωγικότητα, την καινοτομία, τις δεξιότητες και την ανταγωνιστικότητα, τόσο οι εργοδοτικές οργανώσεις αποκτούν συγκριτική υπεροχή. Η υπεροχή αυτή δεν είναι αποτέλεσμα θεσμικής προνομιακής μεταχείρισης αλλά συνέπεια της ικανότητάς τους να μετατρέπουν τα επιχειρηματικά συμφέροντα σε γενικευμένες αναπτυξιακές στρατηγικές. Έτσι, ο κοινωνικός διάλογος μετασχηματίζεται σταδιακά από μηχανισμό εξισορρόπησης συμφερόντων σε θεσμό μέσω του οποίου συνδιαμορφώνεται ο κοινωνικός καταμερισμός της εργασίας και αναπαράγεται το κυρίαρχο παραγωγικό υπόδειγμα.

Ενδεικτική βιβλιογραφία

Αλογοσκούφης, Γ. (2021), *Ιστορικοί κύκλοι της ελληνικής οικονομίας: Από το 1821 έως σήμερα,* Αθήνα, Gutenberg.

Αρανίτου, Β. (2002), «Η εκπροσώπηση των εργοδοτικών/επιχειρηματικών οργανώσεων: Οι εθνικές οργανώσεις στη δυναμική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* 20 (1), σ. 87-106.

Αρανίτου, Β. (2004), «Η παράδοξη (;) ενίσχυση του ρόλου των εργοδοτικών οργανώσεων», στο Κοντογιώργης, Γ. – Λάβδας, Κ. – Μενδρινού, Μ. κ.ά. (επιμ.), *Τριάντα χρόνια δημοκρατία: Το πολιτικό σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, 1974-2004*, τόμ. 2, Αθήνα & Ρέθυμνο, Κριτική, σ. 263-287.

Αρανίτου Β. (2013), *Κοινωνικός διάλογος και εργοδοτικές οργανώσεις: Από τη συνεργασία των κοινωνικών εταίρων στην ηγεμονία των «αγορών»,* Αθήνα, Σαββάλας.

Αρανίτου, Β. (2015), «Εργοδοτικές οργανώσεις, συνδικάτα και κοινωνικός διάλογος», **στο** Δεμερτζής, **Ν.** – Γεωργαράκης, Ν. (επιμ.), ***Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας:*** *Κρίση και η αποδόμηση του Πολιτικού*, Αθήνα, Gutenberg.

Aranitou, V. – Goulas, C. (2022), "The case of Greece», in Ghellab, Y., Mosler, D., Papadakis, K., & Pritzer, R. (eds), *Peak-level social dialogue and COVID-19: the European experience* Geneva, International Labour Office (ILO), p. 59-79.

https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/report/Peak-level-social-dialogue-and-COVID-19/995219055402676#file-0

Aranitou, V. – Yannakourou, M. (2004), "The social dialogue in Greece", *About Greece*, Athens, Ministry of Press and Mass Media, Secretariat General of Information, p. 257-262.

Behrens, M. – Traxler, F. (2004), *Employers' Organisations in Europe*, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions.

Cini, M. (2015), "Good governance and institutional change: Administrative ethics reform in the European Commission", *Journal of Contemporary European Research* 12 (1), p. 440-454.

Clogg, R. (ed.) (1983), *Greece in the 1980's*, Palgrave Macmillan.

Ebbinghaus, B. – Koos, S. (2010), "Business and employers' associations", in Anheier, H.K. – Toepler, S. (eds), *International encyclopedia of civil society*, New York, Springer (doi.org/10.1007/978-0-387-93996-4_58).

Ελευθερίου, Κ. – Παπαβλασόπουλος, Ε. (2010), «Λανθάνουσες προσεγγίσεις και σύγχρονες τάσεις στη θεωρία των πολιτικών κομμάτων», *Επιστήμη και Κοινωνία* 25, σ. 217-245.

Eurofound (2019), "European sectoral employers' organisation", February 22 (ανακτήθηκε από: https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/european-sectoral-employers-organisation).

European Commission (2023), *2023 SME Country Fact Sheet: Greece* (ανακτήθηκε από: https://www.ggb.gr/sites/default/files/basic-pagefiles/Greece%20-%20SME%20Fact%20Sheet%202023.pdf).

Featherstone, K. – Papadimitriou, D. (2008), The limits of Europeanization: Reform capacity and policy conflict in Greece, London, Palgrave.

Ghellab, Y. – Mosler, D. – Papadakis, K. – Pritzer, R. (eds) (2022), *Peak-level social dialogue and COVID-19: The European experience*, Geneva, International Labour Office (ILO).

Gravaris, D. – Spourdalakis, M. (2008), "Labor unions and welfare reform in Greece; The case of pension policy (1990-2001)», in Carlos, M.R.P. d'Assunção (ed.), *The challenge of social policy reform in the XXI century; Towards integrated systems of social protection*, Athens, I. Sideris.

Greenwood, J. (2003), *Interest representation in the European Union*, 4th ed., London, Palgrave Macmillan.

Hollander, S. (2005), *Jean-Baptiste Say and the classical canon in economics: The British connection in French classicism*, 1st ed., London, Routledge (doi.org/10.4324/9780203022283).

Θεοδωρόπουλος, Σ. (2024), «Ανακοίνωσε την υποψηφιότητά του για την προεδρία του συνδέσμου», 23 Απριλίου (ανακτήθηκε από: https://www.enikonomia.gr/businesses/spyros-theodoropoulos anakoinose-tin/549788/).

Ιωακειμίδης, Π. (1990), *Η Ευρώπη σε μεταλλαγή,* Αθήνα, Θεμέλιο.

Ιωάννου, Χ. (1993), «Το εθνικό σύστημα εργασιακών σχέσεων στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1955-1967», *στο Η ελληνική κοινωνία κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο (1945-1967)*, 4ο Επιστημονικό Συνέδριο, Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

Κατσαντώνης, Β. (2022), *Εργοδοτικές οργανώσεις: Η πολιτική των εθνικών εργοδοτικών οργανώσεων στην Ελλάδα για τις εργασιακές σχέσεις κατά την περίοδο της κρίσης και των μνημονίων,* Αδημοσίευτη Διδακτορική Διατριβή, Αθήνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Κιούκιας, Δ. (1994), *Οργάνωση συμφερόντων στην Ελλάδα: Ενσωμάτωση και πρόσβαση στο κράτος σε συγκριτική προοπτική*, Αθήνα, Εξάντας.

Lanza, O.– Lavdas, K. (2000), "The disentanglement of interest politics; business associability, the parties and policy in Italy and Greece", *European Journal of Political Research* 37, p. 203-235.

Λάβδας Κ. (2004), Συμφέροντα και πολιτική. Οργάνωση συμφερόντων και πρότυπα διακυβέρνησης, Αθήνα Παπαζήσης.

Lavdas, K. (1997), *The Europeanization of Greece; interest politics and the crises of integration*, London, Palgrave Macmillan.

Μαυρογορδάτος, Γ.Θ. (1988), *Μεταξύ Πιτυοκάμπτη και Προκρούστη* Αθήνα, Οδυσσέας.

Μαυρογορδάτος, Γ.Θ. (2001), *Ομάδες πίεσης και δημοκρατία*, Αθήνα, Πατάκης.

Μουδόπουλος, Σ. (1994) *Οι εργοδοτικές ενώσεις και η προβληματική της οργάνωσης των ελεύθερων επαγγελματιών*, 2η έκδ., Αθήνα, Α. Σάκκουλας.

Μουζέλης, Ν. (1997), *Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια: Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική*, Αθήνα, Θεμέλιο.

Μουζέλης, Ν. (2002), *Για έναν εναλλακτικό τρίτο δρόμο: Αναστοχαστικός εκσυγχρονισμός και τα αδιέξοδα της σκέψης του Α. Giddens*, Αθήνα, Θεμέλιο.

Offe, C. (1993) «Δύο λογικές της συλλογικής δράσης», στο *Κοινωνία της εργασίας;*, μτφ.-επιμ. Γ. Τουτζιαράκης, Αθήνα, Νήσος.

Olson, M. (1965), *Η λογική της συλλογικής δράσης: Δημόσια αγαθά και η θεωρία των ομάδων*, μτφ. Δ. Γράβαρης, επιμ. Η. Κατσούλης, Αθήνα, Παπαζήσης.

Πανσελνά, Γ. (2014), *Οραματιστές και συγχρόνως ρεαλιστές: Οι λόγοι των προέδρων του ΣΕΒ 1945-2014*, Αθήνα, ΣΕΒ.

Πετράκη Γ. (2007), «Η χρήση της ανταγωνιστικότητας ως αναλυτικής κατηγορίας στο πολιτικό πρόγραμμα του ΣΕΒ: Η ανθρωπολογία της γενικευμένης εμπορευματοποίησης», *Τετράδια Εργασίας* 29, Εργαστήριο Πολιτικής Επικοινωνίας, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Traxler, F. – Schmitter, P.C. (1995), "The emerging Euro-Polity and organized interests", *European Journal of International Relations* 1, p. 191-218.

Τσακίρης, Θ. (2003), «Κράτος – κόμμα – συνδικάτο 1980-2001: Μεταξύ ενσωμάτωσης και αμφισβήτησης», στο *Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001),* Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, σ. 177-240.

Tsoukalas, K. (1986), "Radical reformism in a 'pre-welfare' society; The antinomies of democratic socialism in Greece", in Tzannatos, Z. (ed.), *Socialism in Greece,* Aldershot, Gower.

Χαραλάμπης, Δ. (1989), *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός: Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, Αθήνα, Εξάντας.

IV. Η ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΔΥΠΑ

Η κοινωνική ασφάλιση ανεργίας: οι εξελίξεις στην προστασία των ανέργων και η μεταρρύθμιση της ΔΥΠΑ

Βαγγέλης Κουμαριανός

Εισαγωγή

Η προστασία του κινδύνου ανεργίας στην Ελλάδα διαχρονικά υπολείπεται του επιπέδου προστασίας άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Στεργίου, 2022). Η παραδοσιακά υποβαθμισμένη ασφάλιση ανεργίας (Petmesidou, 1996) φανερώνει το χάσμα μεταξύ των κοινωνικών αναγκών και της παρεχόμενης προστασίας κατά τη διάρκεια της κρίσης μετά το 2008 με κορύφωση την έξαρση των ποσοστών ανεργίας το 2013-2014. Την περίοδο της μνημονιακής δημοσιονομικής προσαρμογής (2010-2019) το φαινόμενο της ανεργίας είναι σε έξαρση, αν και η μεταρρυθμιστική προσπάθεια επικεντρώνεται στις συντάξεις και την υγεία που καλύπτουν τη μερίδα του λέοντος της δημόσιας κοινωνικής δαπάνης. Η έξοδος από τη μνημονιακή επιτήρηση δεν χαρακτηρίζεται από την επιστροφή σε κάποια μορφή ομαλότητας ή κανονικότητας. Η πανδημία εμφανίζει νέες προκλήσεις, νέες μορφές «αναστολής εργασίας» και προστασίας της ανεργίας, όταν η λειτουργία της αγοράς περιοριζόταν σοβαρά για λόγους δημόσιας υγείας (Καψάλης et al. 2021). Από το 2022 μέχρι σήμερα, η άρση των περιορισμών και των απαγορεύσεων για την πανδημία φέρνει συνεχείς αλλαγές στο πεδίο οργάνωσης του φορέα προστασίας και των επιδομάτων του κλάδου ασφάλισης ανεργίας. Στο παρόν κεφάλαιο, εξετάζεται ο θεσμός κοινωνικής ασφάλισης της ανεργίας στην Ελλάδα υπό το πρίσμα των συντελούμενων διαρθρωτικών αλλαγών.

1. Συστήματα ασφάλισης ανεργίας

Οι πρώτες μορφές προστασίας της ανεργίας σε ανεπτυγμένες χώρες περιέχουν στοιχεία ασφάλισης και εγγύησης του εισοδήματος. Από την αρχή του 20ου αιώνα, η προστασία της ανεργίας διευρύνεται σε μεγαλύτερα τμήματα του πληθυσμού και οδηγεί στην εμπλοκή του κράτους και των εργοδοτών για την αντιμετώπιση των οικονομικών κρίσεων (Toft, 1995). Η κοινωνική προστασία ανεργίας συνήθως παρέχεται από ένα σύστημα ασφάλισης κατά της ανεργίας, όπου ο δικαιούχος επιδόματος ανεργίας πρέπει να έχει ασφαλιστεί για αυτό τον κίνδυνο και χορηγούνται με όρους ανταποδοτικότητας σε ανέργους που εξασφάλισαν το δικαίωμα μέσω της εργασίας τους και μέσω της καταβολής σχετικών εισφορών. Η παροχή των επιδομάτων έχει συγκεκριμένη διάρκεια και το ύψος των επιδομάτων στηρίζεται σε ένα μισθό αναφοράς (Καραγιάννη, 2002). Οι προϋποθέσεις για να δικαιούται κανείς αυτές τις παροχές περιλαμβάνουν μια ελάχιστη περίοδο εργασίας και συνεισφοράς σε ένα καθεστώς κοινωνικής ασφάλισης το οποίο περιλαμβάνει τον κλάδο ανεργίας.

Οι παροχές αυτές μπορεί να χρηματοδοτούνται εν όλω ή εν μέρει από φόρους και υποχρεωτικές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης από τους εργαζομένους και τους εργοδότες (Eurofound, 2024). Διαφορετικός είναι ο μηχανισμός κάλυψης στο προνοιακό σύστημα, το οποίο χορηγεί επιδόματα οικονομικής στήριξης ειδικών κατηγοριών ανέργων, ανεξάρτητα από προηγούμενη ασφάλιση στον κλάδο ανεργίας και λειτουργεί συμπληρωματικά στο σύστημα ασφάλισης. Οι προνοιακές παροχές θεμελιώνονται στην αρχή της κοινωνικής βοήθειας, χρηματοδοτούνται απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό και προστατεύουν έναντι της ανεργίας χωρίς να αναπληρώνουν τις προηγούμενες αποδοχές τους. Στις περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης επικρατεί το μεικτό σύστημα προστασίας από την ανεργία (Γράβαρης, 1991, Κικίλιας & Χλέτσος, 2002), όπου η κοινωνική ασφάλιση κατά της ανεργίας συμπληρώνεται από κάποιο σύστημα κοινωνικής βοήθειας.

Αντίστοιχα, ανάλογα με το στόχο προστασίας μπορούμε να διακρίνουμε μεταξύ δύο τύπων επιδόματος ανεργίας (Eurofound, 2024). Ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της ανεργίας συχνά διακρίνεται σε σύστημα προστασίας της βραχείας διάρκειας ανεργίας και ένα υποσύστημα προστασίας της μακροχρόνιας ανεργίας (Κικίλιας & Χλέτσος, 2002). Σε αυτή την αρχιτεκτονική, τα ασφαλιστικά – ανταποδοτικά επιδόματα κατά κύριο λόγο προορίζονται για την προστασία βραχείας διάρκειας και η μακροχρόνια ανεργία καλύπτεται από ελάχιστου ή βασικού επιπέδου βοηθήματα με προνοιακά χαρακτηριστικά.

Το ελληνικό σύστημα διακρίνεται ως μεικτό, καθώς συνδυάζει ασφαλιστικά και προνοιακά στοιχεία. Ο ασφαλιστικός μηχανισμός αποτελεί τον θεμελιώδη κορμό της προστασίας, ενώ τα κενά του συμπληρώνονται από παρεμβάσεις προνοιακού χαρακτήρα. Όπως ορίζεται στη μεταρρύθμιση του Ν.1545/1985, η χρηματοδότηση του εθνικού συστήματος προστασίας από την ανεργία προέρχεται από τριμερή χρηματοδότηση με εισφορές εργαζομένων, εργοδοτών και κρατική συμμετοχή. Το επίπεδο των μισθών και το ποσοστό απασχόλησης καθορίζουν τα έσοδα από ασφαλιστικές εισφορές για το σύστημα και τα χαρακτηριστικά των όρων απασχόλησης επηρεάζουν την επάρκεια της προστασίας. Το επίδομα αποτελεί παροχή βασικού επιπέδου, ένα κατ' αποκοπήν ποσό το οποίο χρηματοδοτείται από εισφορές εργαζόμενων και εργοδοτών στον κλάδο ανεργίας. Ο ελληνικός μηχανισμός επιδοματικής προστασίας της ανεργίας περιλαμβάνει κυρίως παροχές ασφαλιστικού χαρακτήρα αλλά προβλέπει και επιδόματα προνοιακής λογικής για να καλύψει τα κενά της κυρίως ανταποδοτικής λογικής του συστήματος (Αγγελοπούλου, 2014).

2. Η φύση του κινδύνου ανεργίας και τα χαρακτηριστικά προστασίας

Η προστασία του κινδύνου ανεργίας συμπεριλαμβάνεται στους βασικούς κινδύνους κοινωνικής ασφάλειας (ΔΣΕ 102, αρ. 19-24). Τα χαρακτηριστικά της διακινδύνευσης και οι θεσμικές προϋποθέσεις πρόσβασης στην προστασία των ανέργων εξασφαλίζουν μια ξεχωριστή θέση στην προστασία που παρέχει η κοινωνική ασφάλιση για τον κίνδυνο ανεργίας. Η ανεργία ως ασφαλιστικός κίνδυνος τυποποιείται στην ασφαλιστική νομοθεσία ως η ακούσια απώλεια της σχέσης εργασίας ατόμου ικανού και διαθέσιμου για εργασία (Κρεμαλής, 1985). Η τυπική έννοια της ανεργίας βασίζεται στον ορισμό της ΔΟΕ, σύμφωνα με τον οποίο κάποιος ταξινομείται ως άνεργος εάν δεν απασχολείται σε κάποια εργασία επ'αμοιβή, ψάχνει για εργασία και είναι έτοιμος να αναλάβει κάποια εργασία αν του προσφερθεί (ILO, 1982). Η αναπηρία, το γήρας, η ασθένεια ή το εργατικό ατύχημα αποτελούν αντικειμενικές συνθήκες που καθιστούν το ασφαλισμένο άτομο αδύναμο να εργαστεί. Η ανεργία δεν οφείλεται σε έναν αντικειμενικό παράγοντα, ο κίνδυνος δεν επέρχεται με την επέλευση ενός πραγματικού γεγονότος, αλλά με τη λύση/λήξη της σχέσης εργασίας (Κοντογεωργοπούλου, 2009). Παρότι η ικανότητα εργασίας παραμένει, η επιβιωτική ασφάλεια διαταράσσεται από εξωγενείς παράγοντες, ιδίως από την οικονομία και την αγορά εργασίας. Όπως όλοι οι άλλοι κίνδυνοι, η ανεργία προϋποθέτει επέλευση ακούσια του κινδύνου απώλεια της θέσης εργασίας και επαρκή προηγούμενο χρόνο ασφάλισης (Στεργίου, 2022).

Κρίσιμο είναι το ζήτημα της ευθύνης του προστατευόμενου ατόμου. Στην κοινωνική ασφάλιση, το ασφαλισμένο μέλος δικαιούται προστασία, εκτός αν αποδειχθεί ότι συνέβαλε δολίως στην επέλευσή του (πχ. ότι δεν συνέβαλε συνειδητά στην αναπηρία του). Στην περίπτωση του κινδύνου ανεργίας, η επέλευση του κινδύνου θα πρέπει να είναι ακούσια. Η λύση της εργασιακής σχέσης δεν πρέπει να έχει προκύψει από παραίτηση του εργαζόμενου, παρότι υπάρχει ασφαλώς το ενδεχόμενο εξαναγκασμού σε παραίτηση. Όμως, αυτό που διαφοροποιεί ουσιωδώς την προστασία του κινδύνου ανεργίας είναι το ότι το άνεργο άτομο φέρει μέρος της ευθύνης άρσης του κινδύνου, δηλαδή την ευθύνη διαθεσιμότητας για επανένταξη στην αγορά εργασίας.

Η έννοια του ανέργου εξελίσσεται από μία παθητική σε μία ενεργητική ιδιότητα δικαιούχων προστασίας. Στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης άνεργος θεωρείτο εκείνος που μετά τη λύση ή λήξη της εργασιακής σχέσης αναζητεί εργασία, αποδέχεται να απασχοληθεί σε εργασία που του προσφέρεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες στον ευρύτερο επαγγελματικό του κλάδο ή δέχεται να παρακολουθήσει προγράμματα

επαγγελματικής εκπαίδευσης ή μετεκπαίδευσης και γενικά επωφελείται από κάθε περίπτωση δυνατότητας για απασχόληση (αρ. 3 παρ. 1 Ν.1565/1985). Για να θεωρηθεί άνεργος θα έπρεπε να είναι ικανός για εργασία, δηλαδή να εργαστεί ανάλογα με τις δυνάμεις, τις ικανότητες και την επαγγελματική του μόρφωση (αρ. 15 παρ. 2 ΝΔ 2961/1954).

Με τη μεταρρύθμιση του 2022, η έννοια του ανέργου αντικαθίσταται από την έννοια αυτού που αναζητά εργασία. Αναζητών εργασία θεωρείται πλέον όποιος είναι ικανός και διαθέσιμος για εργασία, αναζητεί ενεργά εργασία και (α) εισέρχεται στην αγορά εργασίας ή (β) μετά από τη λύση ή τη λήξη της εργασιακής σχέσης του αναζητεί εργασία, αποδέχεται να απασχοληθεί σε εργασία που του προσφέρεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες της ΔΥΠΑ στον ευρύτερο επαγγελματικό του κλάδο, ή δέχεται να παρακολουθήσει προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή μετεκπαίδευσης και γενικά επωφελείται από κάθε περίπτωση δυνατότητας για απασχόληση, (γ) είναι κάτοχος άδειας άσκησης επαγγέλματος, ασφαλισμένος ή μη σε οικεία ασφαλιστικά ταμεία, που δεν ασκεί ελευθέριο ή άλλο επάγγελμα ή είναι ελεύθερος επαγγελματίας, ο οποίος έχει προχωρήσει σε διακοπή επαγγέλματος ή (δ) είναι ήδη εργαζόμενος και επιθυμεί να αναζητήσει διαφορετική θέση είτε στην επιχείρηση που εργάζεται είτε σε άλλη επιχείρηση (αρ. 16. Ν.4921/2022).

3. Πολιτικές απασχόλησης και ασφάλιση ανεργίας

Η προώθηση της απασχόλησης και η καταπολέμηση της ανεργίας αποτελούν πεδίο σχεδιασμού και υλοποίησης πολύμορφων δημοσίων πολιτικών. Κατά την ανάπτυξη του μεταπολεμικού κοινωνικού κράτους, οι πολιτικές απασχόλησης θεμελιώνονται στην κεϋνσιανή θεωρία σύμφωνα με την οποία η ακούσια ανεργία αποτελεί μόνιμο χαρακτηριστικό του καπιταλιστικού συστήματος που μπορεί να περιοριστεί μέσω της αύξησης της ενεργού ζήτησης στο μακροοικονομικό επίπεδο. Αυτές οι πολιτικές απασχόλησης στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους έχουν αναδιανεμητική λειτουργία και κατοχυρώνουν ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης (Γράβαρης, 1991). Οι παθητικές παροχές ανέργων αποτελούν κοινωνικά δικαιώματα, δηλαδή θεσμοποιημένες πολιτικές αναδιανομής του κοινωνικού πλούτου (Στεργίου, 2023).

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης διέπονται από μια μικροοικονομική λογική εγκαθίδρυσης κινήτρων και αντικινήτρων ατομικής ενεργοποίησης των εργαζόμενων και ανέργων (Γράβαρης, 1991). Για τους νεοκλασικούς, τόσο η προσφορά όσο και η ζήτηση εργασίας είναι το αποτέλεσμα της συμπεριφοράς ορθολογικών ατόμων, τα οποία έχουν ικανότητες να πληροφορούνται, να σταθμίζουν τις προτιμήσεις τους και να παίρνουν αποφάσεις με στόχο τη μεγιστοποίηση του ατομικού τους οφέλους (Καραμεσίνη & Ιωαννίδης, 2023). Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, η παροχή επιδομάτων ανεργίας πάνω από ένα επίπεδο και διάρκεια εμποδίζει τη μείωση της ανεργίας και τείνει να αυξάνει το επίπεδό της (OECD, 1994). Στους κεντρικούς άξονες της Στρατηγικής για την Απασχόληση του ΟΟΣΑ, περιλαμβάνονται οι πολιτικές ευελιξίας της αγοράς εργασίας (μισθών, απασχόλησης, χρόνου εργασίας), οι ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας αλλά και η μεταρρύθμιση των συστημάτων επιδότησης της ανεργίας και των συναφών κοινωνικών παροχών με στόχο την ενεργοποίηση ανέργων και ανενεργών (Καραμεσίνη & Ιωαννίδης, 2023).

Η διαμόρφωση της πολιτικής επιδότησης ανεργίας αποκτά χαρακτηριστικά ενεργοποίησης, όταν παρεμβαίνει στο μικροεπίπεδο της ατομικής ορθολογικής συμπεριφοράς των ανέργων και ενσωματώνει στην επιδοματική πολιτική κίνητρα παραμονής ή επανένταξης στην αγορά εργασίας και αντικίνητρα μη ενεργής αναζήτησης εργασίας. Ορισμένες προσεγγίσεις αναγνωρίζουν τον ωφέλιμο ρόλο της καταστροφής θέσεων απασχόλησης για τη δημιουργία πιο ανταγωνιστικών και παραγωγικών επιχειρήσεων και της ανεργίας ως διαδικασίας κοινωνικά επωφελούς αναζήτησης απασχόλησης (Καΐκ & Ζίλμπερμπεργκ, 2017). Η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού διασφαλίζει την κατεύθυνση του εργατικού δυναμικού στις πιο αποδοτικές θέσεις εργασίας, άρα συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη. Η αναζήτηση εργασίας πρέπει επομένως να αμείβεται ως κοινωνικά χρήσιμη δραστηριότητα (Καΐκ & Ζίλμπερμπεργκ, 2017).

Η Στρατηγική για την Απασχόληση του ΟΟΣΑ (1994) πρότεινε στις χώρες μέλη του, διατηρώντας ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας, να περιορίσουν το ύψος και τη διάρκεια καταβολής των επιδομάτων ανεργίας και να αναθεωρήσουν τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης, ώστε να καταστήσουν οικονομικά ελκυστικότερη τη μετάβαση στην εργασία, μέσω της μείωσης του φόρου εισοδήματος και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης για χαμηλές αποδοχές. Η λογική του εξαναγκασμού (*workfare*) επιδιώκει να ενισχύσει τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας μειώνοντας τις κοινωνικές παροχές και επιβάλλοντας στους δικαιούχους υποχρεώσεις και κυρώσεις (Wacquant, 2009). Οι άνεργοι για να διατηρήσουν τα επιδόματά τους, πρέπει να συμμετέχουν σε προγράμματα κατάρτισης και να αποδεικνύουν ότι αναζητούν ενεργά εργασία. Αυτή η προϋπόθεση ανταποκρίνεται στην κεντρική λογική του *workfare*: η πρόσβαση σε δημόσιες παροχές γίνεται υπό τον όρο της προσπάθειας για εργασιακή επανένταξη.

Η προστασία διαφοροποιείται σημαντικά από την αποζημιωτική/επανορθωτική λειτουργία της κοινωνικής ασφάλισης. Το επίδομα δίνεται υπό τον όρο επιλεξιμότητας και ενεργοποίησης του επιδοτούμενου ανέργου για την ατομική αντιμετώπιση ενός κινδύνου. Στο πλαίσιο της δυαδικότητας των σκοπών του μηχανισμού, η παροχή δε δικαιολογείται σε ανταπόδοση της προηγούμενης εργασίας/εισφοράς αλλά σε ανταπόδοση της σημερινής διαθεσιμότητας για επανένταξη στην αγορά εργασίας με ολοένα και πιο αυστηρές κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης στις απαιτήσεις αυτές (Knotz, 2019).

Η συμβίωση παθητικών και ενεργητικών πολιτικών εκδηλώνεται με τη θεσμοποίηση δύο πλεγμάτων κρατικής πολιτικής, πολιτικές δηλαδή ασφάλισης κατά του κινδύνου της ανεργίας και πολιτικές για την ενίσχυση της προσφοράς εργασίας (Γράβαρης, 1991). Κατά την ανάπτυξη των πολιτικών της ΕΕ για την απασχόληση και την κοινωνική πολιτική, εντοπίζεται η δυαδικότητα των στόχων του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων ο οποίος ορίζει ότι οι εργαζόμενοι -ανεξάρτητα από το είδος και τη διάρκεια της εργασιακής τους σχέσης- έχουν δικαίωμα σε επαρκή κοινωνική προστασία έναντι του κινδύνου ανεργίας, ενώ για όσους μπορούν να εργαστούν, οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης ανεργίας θα πρέπει να συνδυάζονται με κίνητρα για την επανένταξη στην αγορά εργασίας (αρχή 14). Ομοίως, η ανάγκη εξισορρόπησης μεταξύ δυνητικά αντιφατικών στόχων εκφράζεται στην αρχή 17, η οποία ορίζει ότι οι άνεργοι έχουν το δικαίωμα σε επαρκείς παροχές ανεργίας εύλογης διάρκειας, σύμφωνα με τις εισφορές τους και τους εθνικούς κανόνες επιλεξιμότητας αλλά και ότι οι παροχές αυτές δεν πρέπει να αποθαρρύνουν την ταχεία επιστροφή στην απασχόληση.

Στη βασική διάκριση μεταξύ παθητικών και ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης συνηθίζεται να αντιστοιχεί μια διάκριση πηγών χρηματοδότησης: οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης αξιοποιούνται για τη χρηματοδότηση του επιδόματος ανεργίας και ο κρατικός προϋπολογισμός για τις ανάγκες χρηματοδότησης πολιτικών για την επιμόρφωση και κατάρτιση εργαζομένων και την επιδότηση νέων θέσεων εργασίας. Στη μείωση του εύρους της παθητικής επιδοματικής πολιτικής συμβάλλει σε ένα πρώτο επίπεδο η μείωση των εισφορών υπέρ ανεργίας, περιορίζοντας τις δυνατότητες χρηματοδότησης των επιδομάτων. Η μείωση των εισφορών φιλοδοξεί να απελευθερώσει κεφάλαια διαθέσιμα προς επανεπένδυση προς όφελος των επιχειρήσεων και της συνολικής οικονομίας (βλ. Αιτιολογική έκθεση Ν. 4670/2020). Ο Ν.4670/2020 μειώνει τις ασφαλιστικές εισφορές ανεργίας εργοδότη και εργαζόμενου με πλήρη απασχόληση κατά 0,9% και ο Ν. 4756/2020 μειώνει τις εισφορές του κλάδου ανεργίας κατά 1,85%. Με το Ν. 4997/2022 καθορίζονται, από 01.01.2023, με τρόπο ενιαίο και μόνιμο τα ποσοστά ασφαλιστικών εισφορών ανεργίας. Σε σύγκριση με το ποσοστό κρατήσεων 6,96% που ίσχυε πριν τις αναφερόμενες ρυθμίσεις, η συνολική μόνιμη μείωση για συνεισπραττόμενες εισφορές υπέρ ΔΥΠΑ καθορίζει τις σχετικές κρατήσεις σε 3,06%, δηλαδή με συνολική μείωση άνω του 50%.

Χαρακτηριστικότερη μορφή ενεργοποίησης των επιδομάτων είναι το επίδομα εργασίας, γιατί παρεμβαίνει στο ατομικό επίπεδο στάθμισης της ωφέλειας και καθιστά πιο ελκυστική την επιλογή ανάληψης εργασίας

και γιατί εγκαταλείπει την παθητική λογική στο βαθμό που συνεχίζει να αποζημιώνει το δικαιούχο παρότι δεν είναι πλέον άνεργος, παρότι δεν επέρχεται πλέον ο ασφαλιστικός κίνδυνος. Το επίδομα εργασίας, το οποίο είναι μία παροχή για άτομα που όσο διαρκεί η επιδότησή τους προσλαμβάνονται σε θέση μισθωτής εργασίας πλήρους απασχόλησης σε εργοδότη στον οποίο δεν είχαν απασχοληθεί τα προηγούμενα 2 έτη πριν από την έναρξη της επιδότησής τους (αρ. 23 Ν.4921/2022, ΥΑ 6920/2022). Στο πλαίσιο της παροχής αυτής, οι δικαιούχοι από την πρόσληψή τους εξακολουθούν να λαμβάνουν το μισό επίδομα έως την λήξη της επιδότησής τους. Το επίδομα χορηγείται σε ασφαλισμένους που λαμβάνουν τακτική επιδότηση ανεργίας, τακτική επιδότηση ανεργίας ειδικών κατηγοριών. Αυτό το επίδομα βασίζεται στην ατομική στάθμιση κόστους/οφέλους η οποία σύμφωνα με τη μικροοικονομική προσέγγιση της νεοκλασικής θεωρίας, θα παρέμβει επηρεάζοντας την ατομική επιλογή των ανέργων. Το επίδομα εργασίας επιδοτεί το μισθό επανένταξης στην αγορά εργασίας, επιχειρώντας να επηρεάσει τη στάθμιση κόστους ωφέλειας του ανέργου και να ενισχύσει την ωφέλεια της επιστροφής στην εργασία, ιδίως όταν οι μικτοί μισθοί επανένταξης είναι για το 1/10 των μισθωτών ιδιωτικού τομέα μέχρι 500€ και για το 1/3 μέχρι 900€ (Εργάνη, 2024).

4. Το τακτικό επίδομα ανεργίας: από την παθητική επιδότηση ανέργων στην ενεργοποίηση των αναζητούντων εργασία.

Οι σκοποί ενεργοποίησης επεκτείνονται στο πεδίο των παραδοσιακά «παθητικών» επιδοματικών πολιτικών, επεκτείνοντας τη «δυαδικότητα» των σκοπών των πολιτικών απασχόλησης και αναθεωρώντας τις αρχές και τους στόχους της ασφαλιστικής προστασίας (Γράβαρης, 1991). Προκρίνεται η ενεργοποίηση της εξατομικευτικής βάσης της αρχής της ασφάλισης με ενίσχυση της ανταποδοτικότητας και με αυστηροποίηση των διαδικαστικών και ουσιαστικών υποχρεώσεων επανένταξης του «αναζητούντος εργασία». Ο David Grubb (2000) διακρίνει ανάμεσα στους κανόνες κατοχύρωσης δικαιώματος και στους κανόνες επιλεξιμότητας που επικεντρώνονται στην ενεργοποίηση των ανέργων. Η υποχρέωση διαθεσιμότητας για εργασία συνδέει άμεσα την προστασία με την επανένταξη στην αγορά εργασίας· έτσι, ο σκοπός της παροχής δεν είναι πλέον η αναπλήρωση του εισοδήματος, αλλά η ενεργός αναζήτηση και μετάβαση σε νέα θέση απασχόλησης. Αντίθετα από την προστασία άλλων κινδύνων, ο σκοπός της παροχής δεν περιορίζεται στην κάλυψη του εισοδήματος, αλλά επεκτείνεται στην ενεργή αναζήτηση νέας θέσης απασχόλησης. Στην περίπτωση της ανεργίας, εκτός από τον προηγούμενο χρόνο ασφάλισης με τη δημιουργία της ΔΥΠΑ προστίθεται μία διαρκής υποχρέωση διαθεσιμότητας για επανένταξη η οποία εξειδικεύεται στην υποχρέωση συνεργασίας με τον εργασιακό σύμβουλο, την υποχρέωση συμμετοχής σε προγράμματα κατάρτισης, και την αποδοχή προσφερόμενης θέσης εργασίας (αρ. 21 Ν. 4921/2022).

Κεντρικός άξονας των μεταρρυθμίσεων της κοινωνικής ασφάλισης ανεργίας είναι η ανάπτυξη υποχρεώσεων των ασφαλισμένων υπό τη μορφή προϋποθέσεων για την απόλαυση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων τους. Τον Σεπτέμβριο του 2022 υιοθετείται ένα ευρύτατο αυστηροποιημένο «ποινολόγιο» της ΔΥΠΑ που προβλέπει αναλυτικές κυρώσεις για τους ανέργους. Σε μια εξειδίκευση 16 παραβατικών συμπεριφορών για τις οποίες οι άνεργοι υφίστανται κυρώσεις διακρίνονται α) κλασικού τύπου παραβιάσεις με χαρακτηριστικά κοινωνικής απάτης, όπως η ψευδής δήλωση, η παράλειψη επικαιροποίησης στοιχείων, β) παραβάσεις μη συμμόρφωσης του δικαιούχου ανέργου σε κάποια από τις πολυάριθμες διαδικαστικές υποχρεώσεις, όπως η ανανέωσης κάρτας διαμόρφωσης ψηφιακού μητρώου ή οι συναντήσεις με τον εργασιακό σύμβουλο για τη δημιουργία και παρακολούθηση των εξατομικευμένων σχεδίων δράσης, και γ) συμπεριφορές μη αποδοχής προτεινόμενης θέσης εργασίας ή μη συμμετοχής σε προγράμματα βελτίωσης δεξιοτήτων. Όσοι αδυνατούν να αποδείξουν ότι συμμετέχουν ενεργά σε προγράμματα κατάρτισης ή ότι έχουν απορρίψει αδικαιολόγητα συγκεκριμένες θέσεις εργασίας, αντιμετωπίζουν μείωση ή και διακοπή του επιδόματος. Αν οι υποχρεώσεις του ανέργου ακολουθούν τη λογική του προηγούμενου χρόνου ασφάλισης και τήρησης των υποχρεώσεων

που συνεπάγεται η υπαγωγή στην ασφάλιση, όπως οι προσήκουσα καταβολή εισφορών, τότε δε δικαιολογούνται οι αυστηρές προϋποθέσεις αναζήτησης εργασίας επί ποινή διακοπής της επιδότησης. Το επίδομα ανεργίας ανταποδίδει την εργασία και τις εισφορές που έχουν καταβληθεί ή την αναζήτηση εργασίας και τη διαθεσιμότητα επανένταξης ή επανακατάρτισης;

Η επάρκεια των επιδομάτων ανεργίας και η επαρκής κάλυψη του ανέργου πληθυσμού εξαρτάται από τον συνδυασμό προϋποθέσεων θεμελίωσης δικαιώματος και «επιλεξιμότητας» σε σχέση με τις πραγματικές συνθήκες στην αγορά εργασίας. Βασικά κριτήρια είναι η διάρκεια του απαιτούμενου χρόνου ασφάλισης, η διάρκεια επιδότησης, το ύψος του επιδόματος και ενίοτε η σύνδεση του ύψους του επιδόματος με τη διάρκεια επιδότησης. Ο σχεδιασμός των επιδομάτων ανεργίας στην Ελλάδα, ιδιαίτερα μετά τη μεταρρύθμιση του 2022, υφίσταται συνολική επανεξέταση με σκοπό τη δομική τους αναθεώρηση.

Καθοριστική για το ποσοστό κάλυψης του πληθυσμού είναι η προϋπόθεση προηγούμενου χρόνου ασφάλισης. Η απαίτηση μικρής ή μεγάλης διάρκειας προηγούμενης ασφάλισης χρειάζεται να προσαρμόζεται στις ανάγκες επαρκούς προστασίας ανάλογα με τις πραγματικές συνθήκες στην αγορά εργασίας. Για τα ασφαλιστικά επιδόματα ανεργίας, οι απαιτούμενες περίοδοι ασφάλισης κυμαίνονται από 6 μήνες ή λιγότερο σε έξι κράτη μέλη έως 2 έτη σε τρία κράτη μέλη (Eurofound, 2024). Η προϋπόθεση προηγούμενου χρόνου ασφάλισης ενός έτους και άνω σχεδιάζεται για την προστασία εργαζομένων με σταθερή και πλήρη απασχόληση, ενώ όταν οι προϋποθέσεις για επιδότηση ανεργίας μειώνονται σε 6 ή 9 μήνες ο μηχανισμός προστασίας επικεντρώνεται σε περιπτώσεις υποαπασχόλησης και συμβάσεων ορισμένου χρόνου ή εποχιακής εργασίας. Στην Ελλάδα, η χρονική διάρκεια της επιδότησης κυμαίνεται από 5 έως 12 μήνες ανάλογα με τις ημέρες εργασίας που πραγματοποίησαν οι δικαιούχοι πριν από τη λύση ή τη λήξη της εργασιακής τους σχέσης και τον αριθμό ημερησίων επιδομάτων που έλαβαν κατά την τελευταία τετραετία (βλ. Πίνακες 1 & 2). Η αναλογία μηνών ασφάλισης/επιδότησης είναι κατά προσέγγιση 1:1.

Πίνακας 1: Υπολογισμός επιδότησης κοινών ανέργων βάσει 14μηνου

Απαιτούμενες Ημέρες Εργασίας κατά το 14μηνο	Διάρκεια Επιδότησης
125-149	5 μήνες
150-179	6 μήνες
180-219	8 μήνες
220-249	10 μήνες
250 και άνω	12 μήνες
210 και συμπλήρωση του 49ου έτους ηλικίας κατά την υποβολή της αίτησης	12 μήνες
125 -249 και 4.050 ημέρες εργασίας συνολικά	12 μήνες
Πηγή: ΔΥΠΑ	

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Υπολογισμός επιδότησης κοινών ανέργων βάσει διετίας

Απαιτούμενες Ημέρες Εργασίας κατά τη διετία.	Διάρκεια Επιδότησης
200	5 μήνες
250	6 μήνες
300	8 μήνες
350 και 49ο έτος ηλικίας	12 μήνες
200-300 και 40.50 ημέρες εργασίας συνολικά	12 μήνες
Πηγή: ΔΥΠΑ	

Για ασφαλισμένους που επιδοτούνται για πρώτη φορά απαιτούνται τουλάχιστον 6 μήνες εργασίας με κρατήσεις υπέρ του κλάδου ανεργίας εντός του 14μήνου πριν από τη λήξη ή τη λύση της εργασιακής σχέσης, χωρίς να υπολογίζονται οι ημέρες των δύο τελευταίων μηνών πριν από τη λήξη ή τη λύση αυτής και 80 ημέρες εξαρτημένης εργασίας σε κάθε έτος κατά τα δύο προηγούμενα έτη πριν από την έναρξη της επιδότησής τους. Για ασφαλισμένους που δεν καλύπτουν την προϋπόθεση της 1ης περίπτωσης απαιτούνται τουλάχιστον 8 μήνες εργασίας με κρατήσεις υπέρ του κλάδου ανεργίας κατά τα 2 προηγούμενα έτη πριν από τη λύση ή τη λήξη της εργασιακής σχέσης, χωρίς να υπολογίζονται οι ημέρες των δύο τελευταίων μηνών πριν από τη λήξη ή τη λύση αυτής, και 80 ημέρες εξαρτημένης εργασίας σε κάθε έτος κατά τα 2 προηγούμενα έτη. Οι ασφαλισμένοι που έχουν επιδοτηθεί στο παρελθόν δεν πρέπει να έχουν λάβει πάνω από 400 ημερήσια επιδόματα εντός της προηγούμενης τετραετίας. Εάν εντός της τετραετίας έχουν επιδοτηθεί, αλλά έχουν λάβει λιγότερα από 400 ημερήσια επιδόματα, δικαιούνται να επιδοτηθούν μέχρι τη συμπλήρωση του ανώτατου ορίου των 400 ημερησίων επιδομάτων. Ειδικοί ευνοϊκότεροι κανόνες προβλέπονται για την επιδότηση ανεργίας οικοδόμων.

Σε συστήματα ασφάλισης έναντι κινδύνου ανεργίας κρίσιμο κριτήριο είναι και το ποσοστό αναπλήρωσης που παρέχει το επίδομα ανεργίας σε σχέση με έναν μισθό αναφοράς. Η εικόνα σε ολόκληρη την ΕΕ όσον αφορά τα ποσοστά αναπλήρωσης των επιδομάτων ανεργίας και τη σταθερότητά τους στο χρόνο είναι πολύ ετερόκλητη (Eurofound, 2024). Τα τυπικά ποσοστά αντικατάστασης ποικίλλουν, για παράδειγμα από 55% στην Ελλάδα έως 90% για τους πλήρως ασφαλισμένους εργαζομένους στη Δανία. Το (καθαρό) ποσοστό αναπλήρωσης των επιδομάτων ανεργίας μετά από 12 μήνες ανεργίας ήταν κάτω από 30% σε 16 κράτη μέλη το 2022 (τα ποσοστά αναπλήρωσης των επιδομάτων ανεργίας κατά τον 2ο μήνα ανεργίας ήταν πάνω από 60% στα περισσότερα κράτη μέλη) (Eurofound, 2023).

Η μέγιστη διάρκεια πληρωμής των επιδομάτων είναι βασικό συστατικό του επιπέδου προστασίας και κατά πόσον το ύψος του επιδόματος παραμένει σταθερό κατά τη διάρκεια επιδότησης και δεν μειώνεται ύστερα από μια προκαθορισμένη χρονική περίοδο, επιλογή που γίνεται σε αρκετά συστήματα επιδότησης ανεργίας (OECD, 2024). Στο ελληνικό σύστημα η διάρκεια τακτικής επιδότησης φτάνει τους 12 μήνες (μετά από 10 μήνες και άνω ασφάλισης), ενώ η μέση διάρκεια ανεργίας φτάνει τους 36 μήνες σύμφωνα με την εξαμηνιαία Έκθεση της ΔΥΠΑ (2024).

Η πλειοψηφία των δικαιούχων στην Ελλάδα δικαιούνται ένα βασικό κατ'αποκοπήν ποσό, ανεξάρτητα από τις αποδοχές κάθε ασφαλισμένου ατόμου που υπόκεινται σε αναλογικές εισφορές κλάδου ανεργίας Εκτός από τη σύνδεση του προηγούμενου χρόνου ασφάλισης με τη διάρκεια επιδότησης, η αρχή της ανταπόδοσης εκφράζεται ως «*αναλογικότητα προς τα κάτω*». Με μέσο όρο μεικτών μηνιαίων αποδοχών 471,.61€ και άνω, ο άνεργος το 2025 δικαιούται πλήρες μηνιαίο επίδομα 540.50€, που αντιστοιχεί στο 55% του νόμιμου κατώτατου μισθού. Τα παραπάνω ποσά προσαυξάνονται κατά 10% για κάθε προστατευόμενο μέλος της οικογένειας του δικαιούχου. Από αυτά τα χαρακτηριστικά προκύπτει ότι οι άνεργοι με υψηλότερο μισθό επιδοτούν τους χαμηλόμισθους ανέργους, αλλά αυτή η αλληλεγγύη περιορίζεται για τους ανέργους που ήταν ασφαλισμένοι με μηνιαίες αποδοχές κατώτερες του νόμιμου κατώτατου μισθού. Συγκεκριμένα, με μέσο όρο μεικτών μηνιαίων αποδοχών από 235.81€ έως 471.60€, ο άνεργος δικαιούται μηνιαίο επίδομα 405.50€ και, τέλος, με μέσο όρο μεικτών μηνιαίων αποδοχών μέχρι 235.81€, το μηνιαίο επίδομα ανέρχεται σε 270.25€.

Η αλλαγή του επιδόματος ανεργίας προωθείται για την παρακίνηση επανένταξης στην αγορά εργασίας. Η μεταρρύθμιση της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) για το επίδομα ανεργίας στην Ελλάδα, που τέθηκε σε πιλοτική εφαρμογή το 2025, προετοιμάζει σημαντικές αλλαγές στη φιλοσοφία της επιδοματικής πολιτικής για την ανεργία. Το πιλοτικό επίδομα αποτελείται από τρία μέρη: Το «σταθερό μέρος» που υπολογίζεται ως 70% του κατώτατου ημερομισθίου ή του μέσου ημερομισθίου του δικαιούχου (εάν οι αποδοχές του ήταν μικρότερες από τον κατώτατο μισθό) και μειώνεται σταδιακά κάθε τρίμηνο επιδότησης.

Η αρχιτεκτονική υπολογισμού του νέου πιλοτικού επιδόματος ανεργίας επιφυλάσσει ένα νέο «μεταβλητό μέρος» παροχής και μεγαλύτερη διάρκεια επιδότησης. Το μεταβλητό μέρος προστίθεται στο σταθερό, εφόσον οι ασφαλισμένοι πληρούν τις εξής επιπλέον προϋποθέσεις: α) έχουν πραγματοποιήσει τουλάχιστον 3 έτη ασφάλισης με εισφορές υπέρ του κλάδου ανεργίας της ΔΥΠΑ κατά τους τελευταίους 50 μήνες που προηγούνται της λήξης ή λύσης της εργασιακής σχέσης, αφαιρουμένων των δύο τελευταίων μηνών και β) έχουν κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα του 14μήνου αποδοχές ίσες ή ανώτερες κατά μέσο όρο από τον νομοθετημένο κατώτατο μισθό. Το «μεταβλητό μέρος» το οποίο εξαρτάται από τα έτη ασφάλισης (από το 4ο έως και το 20ο έτος) και τον μέσο όρο αποδοχών, με συντελεστές που ξεκινούν από 8% για 4 έτη και φτάνουν έως 30% για 20 έτη και άνω και εισφέρουν σε μισθό ανώτερο ή ίσο του κατώτατου. Περιορίζεται η ανταπόδοση αυξάνοντας τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης και μην υπολογίζοντας για το «μεταβλητό μέρος» τις εισφορές που έχουν καταβληθεί επί αποδοχών κατώτερων του κατώτατου μισθού/ημερομισθίου. Έχουμε ως αποτέλεσμα μια ευνοϊκότερη μεταχείριση όσων είναι μισθολογικά και εργασιακά σε καλύτερη κατάσταση με πλήρη και σταθερή απασχόληση, δεν έχουμε πρόβλεψη μείωσης της προστασίας για ανεργία στο ασφαλιζόμενο άτομο που είναι σε εργασιακά επισφαλή κατάσταση.

Πίνακας 3. Πιλοτικός υπολογισμός επιδότησης κοινών ανέργων.

ΠΡΩΤΟ 12ΜΗΝΟ ΕΠΙΔΟΤΗΣΗΣ		ΔΕΥΤΕΡΟ 12ΜΗΝΟ ΕΠΙΔΟΤΗΣΗΣ	
Διάρκεια Ασφάλισης σε μήνες (και μέρες)	Μήνες Επιδότησης	Διάρκεια Ασφάλισης σε μήνες (και μέρες)	Μήνες Επιδότησης
7 (175-199)	3	39 έως 41 (975-1049)	13
8 έως 9 (200-249)	4	42 έως 44 (1050-1124)	14
10 έως 11 (250-299)	5	45 έως 47 (1125-1199)	15
12 έως 13 (300-349)	6	48 έως 50 (1200-1274)	16
14 έως 15 (350-399)	7	51 έως 53 (1275-1349)	17
16 έως 17 (400-449)	8	54 έως 56 (1350-1424)	18
18 έως 19 (450-499)	9	57 έως 59 (1425-1499)	19
20 έως 21 (500-549)	10	60 έως 62 (1500-1574)	20
22 έως 23 (550-599)	11	63 έως 65 (1575-1649)	21
24 έως 38 (600-974)	12	66 έως 68 (1650-1724)	22
		69 έως 71 (1725-1799)	23
		72+ (1800+)	24

Πηγή: ΔΥΠΑ

Το πιλοτικό πρόγραμμα (ΚΥΑ 54427/20.12.2024) φιλοδοξεί να καθιερώσει ένα νέο επίδομα ανεργίας προσαρμοσμένο στις ανάγκες της σύγχρονης αγοράς εργασίας, αλλά βασικό αποτέλεσμα των προβλεπόμενων αλλαγών του νέου συστήματος επιδότησης ανέργων θα είναι η εξώθηση των πιο ευάλωτων ομάδων ανέργων στην αποδοχή χαμηλόμισθων θέσεων εργασίας και η τροφοδότηση μιας μόνιμης δεξαμενής χαμηλόμισθης εργασίας για τις επιχειρήσεις (Καραμεσίνη, 2025). Από τον πιλοτικό τρόπο υπολογισμού του επιδόματος ανεργίας προκύπτει ότι 1ον ο περιορισμός του μεταβλητού τμήματος του νέου επιδόματος για όσους έχουν χαμηλότερο από το νόμιμο κατώτατο μισθό είναι τιμωρητικός για τους χαμηλόμισθους και υποαπασχολούμενους εργαζομένους και 2ον είναι πολύ δυσκολότερο να συμπληρώσουν τον αυξημένο απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης. Από την έκθεση Εργάνη του 05/2025 προκύπτει ότι για το διάστημα από τον Ιανουάριο έως και τον Μάιο 2025 οι νέες προσλήψεις αποτελούν κατά 32,73% θέσεις μερικής απασχόλησης και κατά 8,75% θέσεις εκ περιτροπής απασχόλησης, ενώ τα Μηνιαία Στατιστικά Δελτία του ΕΦΚΑ (08/2024) δείχνουν ότι ο

μέσος μισθός μερικής και εκ περιτροπής απασχόλησης είναι 582€, ενώ ο μέσος μηνιαίος χρόνος ασφάλισης στη μερική απασχόληση δεν φτάνει τις 18 ημέρες εργασίας.

Στο νέο σύστημα, θα απαιτούνται τουλάχιστον 7 μήνες ασφάλισης για 3 μήνες επιδότησης, εντός των 14 μηνών πριν από την ένταξη στην επιδότηση, εξαιρουμένων των δύο τελευταίων μηνών. Για 12 μήνες επιδότησης, το πιλοτικό πρόγραμμα προβλέπει 24 μήνες ασφάλισης, δίνοντας τη δυνατότητα για επιδότηση μέχρι 24 μήνες σε ασφαλισμένα άτομα με 6 έτη ασφάλισης. Αυτή η ρύθμιση θα στερεί το επίδομα ανεργίας από τους εργαζόμενους που έχουν δουλέψει 7-9 μήνες, αποκλείοντας μεγάλες ομάδες μισθωτών με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, εργαζόμενους με ευέλικτες μορφές απασχόλησης, όπως μερική ή εποχική εργασία, οι οποίοι δεν συγκεντρώνουν τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης. Επομένως, το σχεδιαζόμενο σύστημα μειώνει τη διάρκεια της επιδότησης για τους περισσότερους δικαιούχους του τακτικού επιδόματος ανεργίας, ενώ ταυτόχρονα επιμηκύνει την επιδότηση για μια μικρή κατηγορία ανέργων με άνω 2 ετών ασφάλιση.

Κατά το πρώτο έτος επιδότησης, παρά τη διαφοροποίησή του ανά τρίμηνο (70%, 60%, 50%, 30% του κατώτατου μισθού), το μέσο ύψος του επιδόματος ανεργίας παραμένει στο σημερινό επίπεδο: 55% του κατώτατου μισθού. Κατά το δεύτερο έτος επιδότησης τους παρέχεται ένα πολύ χαμηλό επίδομα-βοήθημα που ανέρχεται στο 30% και 20% του κατώτατου μισθού το πρώτο και δεύτερο εξάμηνο του έτους αντίστοιχα. Επί της ουσίας, εμφανίζεται ως παράταση της διάρκειας επιδότησης, αλλά η προστασία έχει χαρακτηριστικά χαμηλού βοηθήματος αναζήτησης εργασίας και δεν έχει αξιώσεις επάρκειας. Η παράταση της διάρκειας της επιδότησης επιτυγχάνεται κατά κύριο λόγο από τη συγχώνευση του τακτικού επιδόματος με το επίδομα μακροχρόνια ανέργων το οποίο έχει κατεξοχήν προνοιακά χαρακτηριστικά. Το αποτέλεσμα ενδέχεται να είναι μια σύγχυση ρόλων και έλλειψη διαφάνειας ως προς τα χαρακτηριστικά της παρεχόμενης προστασίας και τη διάκριση μεταξύ θεμελιωμένου δικαιώματος και κοινωνικής βοήθειας.

Από την αυστηροποίηση των προϋποθέσεων θεμελίωσης, ο πλέον επισφαλής πληθυσμός εργαζομένων στην Ελλάδα μένει ακάλυπτος για τον κίνδυνο ανεργίας. Εάν το πιλοτικό πρόγραμμα εφαρμοστεί κανονικά θα αναγκάζεται να βρει οποιαδήποτε εργασία ελλείψη επιδόματος εργασίας μέχρι τους 9 μήνες προηγούμενου χρόνου ασφάλισης. Αντίστοιχα για τους ωφεληθέντες του συστήματος, ο σχεδιασμός ενός εμπροσθοβαρούς μεταβλητού μέρους ενθαρρύνει την ταχύτερη επιστροφή στην εργασία. Το νέο επίδομα αποσκοπεί στο να παρεμβαίνει στην ατομική στάθμιση κόστους ωφέλειας περιορίζοντας την επιλογή προστασίας από κάποιο επίδομα ανεργίας.

5. Η ανεπαρκής διεύρυνση της προστασίας για ευέλικτες μορφές απασχόλησης.

Η έννοια του ανέργου κατασκευάζεται με αναφορά στην έννοια του μισθωτού. Οι μεταμορφώσεις της έννοιας της εργασιακής εξάρτησης επηρεάζουν καθοριστικά την έννοια του ανέργου και καθιστούν αναγκαία τη διεύρυνση του καλυπτόμενου πληθυσμού σε κατηγορίες που δεν ανταποκρίνονται στα παραδοσιακά κριτήρια του προτύπου εξαρτημένης σχέσης εργασίας (Κοντογεωργοπούλου, 2009). Όσο η «τυπική» απασχόληση υποχωρεί έναντι των άτυπων «ελαστικών» μορφών εργασίας, τόσο διευρύνονται οι κατηγορίες εργαζομένων που δεν εντάσσονται στο προστατευτικό πλαίσιο κατά της ανεργίας και γίνεται δυσχερέστερη η συμπλήρωση των χρονικών προϋποθέσεων ασφάλισης. Εργαζόμενοι που δεν είναι μισθωτοί αλλά είναι ουσιαστικά οικονομικά εξαρτημένοι, εποχιακά ή περιστασιακά εργαζόμενοι και διαρκώς διευρυνόμενες κατηγορίες επισφαλών εργαζόμενων έχουν υποδεέστερη ή ανεπαρκή προστασία. Στην Ελλάδα, ένας μεγάλος αριθμός ασφαλισμένων καλύπτεται ανεπαρκώς ή εν μέρει από τις παροχές ανεργίας, ιδίως οι αυτοαπασχολούμενοι, ελεύθεροι επαγγελματίες, εργαζόμενοι με μη τυποποιημένες συμβάσεις, οικιακοί βοηθοί, εργαζόμενοι σε πλατφόρμες, μακροχρόνια άνεργοι και αλλοδαποί (Eurofound, 2023).

Η απορρύθμιση της τυπικής μορφής απασχόλησης και η ανάδειξη πολλών ατυπικών μορφών κατέστησαν το ζήτημα της καθολικότητας της κοινωνικής προστασίας κομβικό σε επίπεδο ΕΕ. Η σύσταση του Συμ-

βουλίου ΕΕ σχετικά με την πρόσβαση των εργαζομένων και των αυτοαπασχολούμενων στην κοινωνική προστασία αποτελεί την πρώτη εμβληματική δράση του προς αυτή την κατεύθυνση (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2019). Η κρίση του 2010, όπως και η πανδημία COVID-19 ανέδειξαν την απουσία επαρκούς κοινωνικής προστασίας για τους αυτοαπασχολούμενους και ελεύθερους επαγγελματίες, οι οποίοι επλήγησαν σοβαρά από τα περιοριστικά μέτρα και αναδείχθηκε η ανάγκη για ένα υποχρεωτικό σύστημα ασφάλισης ανεργίας που να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες της αυτοαπασχόλησης (Schoukens & Weber, 2020).

Στην Ευρώπη υπάρχουν διαφορετικά μοντέλα προστασίας της ανεργίας των ελευθέρων επαγγελματιών (Καραγιάννης, 2002:58), υποχρεωτικού ή προαιρετικού χαρακτήρα, προνοιακού ή ασφαλιστικού χαρακτήρα. Η επέκταση της ασφάλισης ανεργίας στους αυτοαπασχολούμενους αντιμετωπίζει θεσμικές και νομικές δυσκολίες (De Becker et al, 2024). Η επέλευση του κινδύνου ανεργίας έχει σχεδιαστεί ως διακοπή μίας έννομης σχέσης, της σύμβασης εργασίας, είτε λόγω λήξης διάρκειας, είτε λόγω απόλυσης από τον εργοδότη. Ο ορισμός της ανεργίας στους μη μισθωτούς τυποποιείται διαφορετικά με δεδομένο ότι δεν προβλέπονται προϋποθέσεις διαθεσιμότητας για εργασία και ικανότητας για εργασία, ενώ δεν απαιτείται ακούσια απώλεια θέσης εργασίας. Αντί να εστιάζει στον ακούσιο χαρακτήρα της ανεργίας, το σύστημα επικεντρώνεται στην επίσημη διακοπή της επιχειρηματικής δραστηριότητας, όπως η ακύρωση αδειών λειτουργίας και η διαγραφή από τα μητρώα. Ο προστατευόμενος κίνδυνος για τους μη μισθωτούς φαίνεται να τυποποιείται ως απώλεια επικερδούς απασχόλησης ή σοβαρή μείωση του εισοδήματος από την εργασία (Αγγελοπούλου, 2014).

Όταν θεσμοθετείται η κοινωνική ασφάλιση ελευθέρων επαγγελματιών αυτή έχει σχεδιαστεί κατ' εικόνα της κοινωνική ασφάλισης μισθωτών, πάνω σε οργανωτικά και χρηματοδοτικά σχήματα που έχουν βασιστεί στους τελευταίους, καθιστώντας δυσχερή τον εντοπισμό της ακούσιας διακοπής δραστηριότητας με τρόπο αντίστοιχο με την ακούσια διακοπή της μισθωτής εργασίας ή τον καθορισμό του ύψους της απώλειας εισοδήματος, επειδή δεν υπάρχει σταθερό εισόδημα αναφοράς ανάλογο του μισθού, ώστε να υπολογιστεί η «αποζημίωση» των αυτοαπασχολούμενων (Κουμαριανός, ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ, 2019). Στην Ελλάδα οι νεοεισερχόμενοι επιστήμονες μπορούσαν να λάβουν την «ειδική επιδότηση» του αρ. 2 του Ν.1545/1985 η οποία ανταποκρινόταν περισσότερο σε χαρακτηριστικά προνοιακής προστασίας, μια και δεν μπορούσαν να συμπληρώσουν τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης για τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας (Στεργίου, 2005: 94).

Η επιδότηση του κινδύνου ανεργίας σταδιακά διευρύνεται αλλά με αμφίβολη αποτελεσματικότητα. Εν μέσω κρίσης της ελληνικής οικονομίας στην οποία το 26,9% των ασφαλισμένων είναι μη μισθωτοί και αγρότες, ποσοστό διπλάσιο από τον μέσο όρο της ΕΕ των 27 (13,1%) (EU LFS, 2021), προβλέπεται η προστασία για την ανεργία μη μισθωτών (αρ. 44 παρ. 2 Ν. 3986/11 και αρ. 50 Ν. 4144/13) και ορίζονται ως δικαιούχοι του «βοηθήματος» οι ασφαλισμένοι που είχαν υποχρέωση υπαγωγής στον τ. ΟΑΕΕ, τ.ΕΤΑΑ και στο τ. ΕΤΑΠ – ΜΜΕ οι οποίοι καταβάλλουν την εισφορά που προβλέπεται για τον Ειδικό Λογαριασμό Ανεργίας. Η εισφορά είναι ένα ενιαίο ποσό (10 ευρώ το μήνα, 120 ευρώ ετησίως) και το βοήθημα ανεργίας μη μισθωτών ορίζεται στο ποσό του επιδόματος ανεργίας μισθωτών.

Η πρόβλεψη εισφοράς και παροχής ανεργίας για τους ελεύθερους επαγγελματίες απέχει από το να καλύπτει επαρκώς τον κίνδυνο διακοπής οικονομικής δραστηριότητας λόγω οικονομικής αδυναμίας. Αφενός εισάγονται αυστηρές προϋποθέσεις που περιορίζουν τον αριθμό των δικαιούχων ανέργων, πχ με τον όρο να μην έχει οφειλές προς τον e-ΕΦΚΑ το άτομο που διακόπτει την οικονομική δραστηριότητα λόγω οικονομικής αδυναμίας. Για τη χορήγηση του εν λόγω βοηθήματος απαιτείται σωρευτικά η πραγματοποίηση τουλάχιστον 3 ετών ασφάλισης και καταβολή της ειδικής εισφοράς και μάλιστα με ιδιαίτερα αυστηρή αναλογία μηνών ασφάλισης προς μήνες επιδότησης, με δεδομένο ότι απαιτούνται 36 μήνες ασφάλισης για 3 μήνες επιδότησης. Αφετέρου εισάγονται κριτήρια ελέγχου ατομικών και οικογενειακών εισοδημάτων που αλλοιώνουν τον ανταποδοτικό χαρακτήρα του «βοηθήματος» προσδίδοντάς του προνοιακά χαρακτηριστικά. Λαμβάνοντας υπ' όψιν την αρχή της ανταποδοτικότητας, «*η παροχή ανεργίας που χορηγείται στην κατηγορία αυτή ασφαλι-*

σμένων είναι ανταποδοτική ασφαλιστική παροχή, η χορήγηση ή μη της οποίας δεν επιτρέπεται να εξαρτάται από εισοδηματικά κριτήρια, ιδίως δε οικογενειακού εισοδήματος» (Συνήγορος του Πολίτη, 2014).

Η απόκλιση από το μοντέλο προστασίας της μισθωτής εργασίας δημιουργεί κενά προστασίας και σε άλλες κατηγορίες εργαζομένων στις οποίες η σχέση εργασίας έχει ειδικά χαρακτηριστικά. Οι εργαζόμενοι που παρέχουν την εργασία τους κατά κύριο επάγγελμα σε εργοδότες οι οποίοι είναι σύζυγοι ή συγγενείς α΄ και β΄ βαθμού συγγένειας υπάγονται στην ασφάλιση του ΕΦΚΑ μισθωτών αλλά δεν υπάγονται στην ασφάλιση για κλάδο ανεργίας. Στις περιπτώσεις αυτές, συχνά δεν υφίσταται μισθός από τον συγγενή εργοδότη προς τον συγγενή εργαζόμενο (Κουλούρης, 2009). Αντίστοιχα, οι εργαζόμενοι με σύμβαση μίσθωσης έργου σε ιδιώτες ή φορείς του δημοσίου, παρότι η εργασία παρέχεται με συνθήκες που απαντώνται στις μισθώσεις εξαρτημένης εργασίας (βάσει του άρ. 39 παρ. 9 του νόμου 4387/2016), προσομοιώνονται με την ασφάλιση του ΕΦΚΑ μισθωτών, δεν υπάγονται στην ασφάλιση για κλάδο ανεργίας και συνεισπραττόμενες εισφορές (Εγκ ΕΦΚΑ 17/2017). Παρόμοια μεταχείριση επιφυλάσσεται στις διαρκώς διευρυνόμενες κατηγορίες με σχέση εξαρτημένης εργασίας που υπάγονται στο ειδικό ασφαλιστικό καθεστώς του εργόσημου (αρ. 20 του ν. 3863/2010, αρ 74 του ν. 4144/2013, αρ. 40 του ν. 4587/2018, αρ. 129 του ν. 4611/2019, αρ. 41 παρ.6 του ν 4837/2021, άρθρο 37 του ν. 4756/2020 με το άρθρο 13 του ν. 4997/2022). Αυτοί οι εργαζόμενοι δεν υπάγονται στην ασφάλιση του κλάδου ανεργίας, γιατί δεν προκύπτει παρά μόνο έμμεσα μισθός και ημερομίσθιο και δεν δηλώνονται η έναρξη και η λύση/λήξη της εργασιακής σχέσης.

Στην κοινωνική ασφάλιση ανεργίας δεν εντοπίζονται οι κλαδικές διαφοροποιήσεις που ιστορικά αναπτύσσονται στον κλάδο υγείας και πρωτίστως στην συνταξιοδοτική προστασία κύριας και επικουρικής ασφάλισης. Εντός του Ενιαίου φορέα ασφάλισης ανεργίας (τ.ΟΑΕΔ, νυν ΔΥΠΑ) ο κατακερματισμός των συνθηκών εργασίας επιτάσσει την ανάπτυξη πολυάριθμων ειδικών κατηγοριών. Παρ' όλα αυτά, από τις απαρχές της γέννησης και ανάπτυξης της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα προβλέπεται ειδικό καθεστώς προστασίας ανεργίας ναυτικών. Δικαιούχοι διαφορετικού συστήματος και μηχανισμού επιδότησης και ξεχωριστού επιδόματος ανεργίας από το Γραφείο Ευρέσεως Ναυτικής Εργασίας, το οποίο διέπεται από τις διατάξεις του Α.Ν. 192/1936 «*Περί ευρέσεως εργασίας σε εργάτες θαλάσσης*». Η ανεργία των ναυτικών ασφαλίζεται ο κίνδυνος με εισφορά υπέρ κεφαλαίου ανεργίας-ασθένειας ναυτικών. Οι άνεργοι ναυτικοί δικαιούνται επίδομα 350 ευρώ με ένα έτος μέγιστη διάρκεια επιδότησης, εφόσον έχουν παρέλθει τρεις μήνες από την απόλυση, έχοντας μέσα σε αυτό το διάστημα εγγραφεί στον κατάλογο προσφερόμενων για εργασία για ένα μήνα (Π.Δ. 228/1998 και Π.Δ. 64/2003).

Σημαντικότερη διαφοροποίηση στην προστασία ανεργίας εντοπίζεται σε ειδικά καθεστώτα προστασίας ανάλογα με την εποχικότητα και την περιστασιακότητα της εργασίας. Τα εποχιακά επιδόματα αντιπροσωπεύουν μία σημαντική πτυχή της ελληνικής αγοράς εργασίας, ιδιαίτερα για τους εργαζόμενους στον τουρισμό. Αυτό αποτυπώνεται στις εξαμηνιαίες εκθέσεις της ΔΥΠΑ. Οι εποχικά επιδοτούμενοι εργαζόμενοι στον τουριστικό κλάδο στους μήνες εκτός της σεζόν αποτελούν το μισό επί του συνόλου των επιδοτούμενων κοινών και λοιπών κατηγοριών ανέργων στην Ελλάδα (ΔΥΠΑ, 2024).

Το ειδικό εποχικό επίδομα προορίζεται για τα ασφαλισμένα άτομα στην Ελλάδα τα οποία ασκούν τα επαγγέλματα του μισθωτού τουριστικού και επισιτιστικού κλάδου, του οικοδόμου, αλλά και του λατόμου, ασβεστοποιού, πλινθοποιού, σμυριδεργάτη, αγγειοπλάστη, δασεργάτη, ρητινοσυλλέκτη, καπνεργάτη, υποδηματεργάτη, μισθωτού ναυπηγοεπισκευαστικής ζώνης, χειριστή εκσκαπτικών, ανυψωτικών, οδοποιητικών, γεωτρητικών μηχανημάτων, μουσικού, ηθοποιού, τεχνικού κινηματογράφου και τηλεόρασης, χειριστή και βοηθού χειριστή κινηματογράφου, ελεγκτή κινηματογράφου και θεάτρου, ταμία κινηματογράφου και θεάτρου, ταξιθέτη, χορευτή, καθώς και τεχνικού απασχολούμενου σε οπτικοακουστικές εκδηλώσεις.

Στους ασφαλισμένους που χαρακτηρίζονται ως «εποχικοί» η τακτική επιδότηση χορηγείται με διαφορετικούς όρους απ' ό,τι στους κοινούς ανέργους, είτε υποχρεωτικά είτε κατόπιν της επιλογής τους, ανάλογα με

τις ημέρες εργασίας που πραγματοποίησαν. Η επιδότηση στην κατηγορία των εποχικών διαρκεί 80 ημέρες. Καθοριστικό παράγοντα για την επιδότηση στην κατηγορία των εποχικών ως προς τη διάρκεια αποτελεί ο αριθμός των ημερών εργασίας που πραγματοποιήθηκαν σε επιχειρήσεις που λειτουργούν εποχικά στα κρίσιμα χρονικά διαστήματα του 14μηνου ή του 12μηνου.

Εκτός από την εποχική εργασία που έχει ιδιαίτερη βαρύτητα στην ελληνική αγορά εργασίας, αυξητικές τάσεις εντοπίζονται σε μορφές περιστασιακής απασχόλησης και θεσπίζονται *ad hoc* ρυθμίσεις για την προσαρμογή στις ιδιαιτερότητές της. Στην περίπτωση περιστασιακής απασχόλησης τακτικώς επιδοτούμενων ανέργων προβλέπεται ότι, όταν ο επιδοτούμενος άνεργος εργάζεται σε εργασία που δεν υπερβαίνει σωρευτικά τις 3 μέρες τη βδομάδα και τις 12 το μήνα, η επιδότηση αναστέλλεται για το χρόνο εργασίας αλλά δεν διακόπτεται και από το επίδομα αφαιρείται ο αριθμός ημερήσιων επιδομάτων που ισοδυναμεί με τις μέρες απασχόλησης (αρ. 181 Ν. 5078/2023). Για την περιστασιακή εργασία, προβλέπεται επίσης ότι οι αναζητούντες εργασία εγγεγραμμένοι στο Ψηφιακό Μητρώο, που πραγματοποίησαν έως και 70 ημέρες απασχόλησης ανά 12μηνο, μπορούν να βεβαιώνουν συνεχή χρόνο ανεργίας, αφαιρουμένου του ως άνω χρόνου εργασίας τους και κάθε χρονικού διαστήματος κατά το οποίο δεν ήταν εγγεγραμμένοι άνεργοι (αρ. 92 Ν.4461/2017, αρ 65 Ν. 4997/2022).

Οι διαφοροποιήσεις στο καθεστώς προστασίας ανέργων μπορεί να δικαιολογούνται ως περισσότερο ή λιγότερο επιτυχημένες προσαρμογές στις ανάγκες εργαζομένων που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες εργασίας. Ενίοτε όμως η διαφοροποίηση συνιστά έμμεση διάκριση εις βάρος αλλοδαπών εργαζομένων. Ο διακινούμενος άνεργος εντός Ε.Ε. προστατεύεται με τον Κανονισμό 883/2004, ώστε μετά την λήξη της απασχόλησής του έχει δικαίωμα να προβεί σε αίτηση για επιδότηση στο κράτος τελευταίας απασχόλησης ή σε αίτηση για επιδότηση στο κράτος μέλος μόνιμης κατοικίας. Ο φορέας της χώρας από την οποία ο άνεργος αιτείται επίδομα ανεργίας είναι υποχρεωμένος να λάβει υπόψη τις περιόδους ασφάλισης και απασχόλησης που έχουν συμπληρωθεί σε έτερο κράτος-μέλος της ΕΕ, εάν κατά τη διάρκεια της απασχόλησης κατεβλήθησαν εισφορές υπέρ κλάδου ανεργίας. Αυτές οι προστατευτικές ρυθμίσεις δεν καλύπτουν αλλοδαπούς εργαζομένους τρίτων χωρών. Ο απασχολούμενος μετανάστης υπάγεται στον κλάδο ανεργίας, υπέχοντας όλες τις ουσιαστικές και διαδικαστικές υποχρεώσεις, καταβάλλοντας και τις προβλεπόμενες εισφορές. Από την πλευρά της κάλυψης του κινδύνου ανεργίας, οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν χορηγούν τις παροχές ανεργίας σε αλλοδαπούς ασφαλισμένους, εάν στερούνται άδειας διαμονής (Ληξουριώτης, 2017), προϋπόθεση που συνιστά ανεπίτρεπτο εμπόδιο πρόσβασης στις παροχές ανεργίας (Στεργίου, 2023). Για την πιστοποίηση της μόνιμης διαμονής στην Ελλάδα απαιτείται για τους πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα, άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντος ή άδεια διαμονής γονέα ανηλίκου ημεδαπού ή άδεια διαμονής δεκαετούς διάρκειας (Ν. 4251/14) ή άδεια διαμονής συζύγου πολίτη της ΕΕ (άρθ. 13 Π.Δ. 106/07). Η αυστηρή σύνδεση της επιδότησης ανεργίας με τη διοικητική άδεια διαμονής οδηγεί ουσιαστικά στον αποκλεισμό σημαντικού μέρους των αλλοδαπών ασφαλισμένων από τις παροχές ανεργίας.

Συμπέρασμα:

Η αναδιοργάνωση του καθεστώτος ασφάλισης ανεργίας, με τη ΔΥΠΑ έχει προκαλέσει σημαντικές αλλαγές στο πλαίσιο παροχής επιδομάτων ανεργίας, καθώς και στις υποχρεώσεις των ανέργων. Το πιλοτικό σύστημα της ΔΥΠΑ αντιπροσωπεύει μια αλλαγή φιλοσοφίας στη διαχείριση της ανεργίας, ενώ η παραδοσιακή πολιτική προστασίας επικεντρωνόταν στην παροχή οικονομικής στήριξης ως μέτρο προστασίας. Με τη μεταρρύθμιση του 2022, παρατηρείται ένας συνολικός αναπροσανατολισμός του συστήματος επιδοματικής προστασίας της ανεργίας τόσο στο πεδίο των εισφορών και των παροχών όσο και στο πεδίο του καλυπτόμενου πληθυσμού. Η δημιουργία της ΔΥΠΑ το 2022 συνιστά μια σαφή στροφή υπέρ της ενεργοποίησης των ανέργων, υπέρ της ενίσχυσης της αρχής της ανταπόδοσης με σκοπό την ταχύτερη επιστροφή στην αγορά

εργασίας την πρόβλεψη θετικών κινήτρων όσο και αντικινήτρων ή πρόσθετων υποχρεώσεων των δικαιούχων. Την ίδια στιγμή, οι θεσμικές προσαρμογές για την επέκταση του προστατευτικού πεδίου σε ένα διαρκώς διευρυνόμενο πληθυσμό που εργάζεται επισφαλώς είναι φειδωλές και ανεπαρκείς. Σε αυτή τη μακρά πορεία μετάβασης των πολιτικών επιδότησης ανέργων στην Ελλάδα, ο κλασικός μηχανισμός κοινωνικής ασφάλισης φαίνεται να είναι σε αναζήτηση ρόλου.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση:

Αγγελοπούλου, Ό. (2014). Ασφάλιση ανεργίας και αποκατάσταση απώλειας μισθού. *Επιθεώρησις Εργατικού Δικαίου (ΕΕργΔ).*

Γράβαρης, Δ. (1991). Πολιτικές απασχόλησης και ο ρόλος του κράτους στην αγορά εργασίας. *Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, 3*, 3–36.

Γράβαρης, Δ. (2003). Η σχέση παθητικών και ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στο εσωτερικό της συνολικής κρατικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας. Στο Δ. Βενιέρης & Χρ. Παπαθεοδώρου (Επιμ.), *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα.* Ελληνικά Γράμματα.

ΔΥΠΑ. (2025). *Έκθεση Β' Εξάμηνου 2024: Εξελίξεις στο σύνολο και τα χαρακτηριστικά των εγγεγραμμένων ανέργων* (Ιούνιος).

Έκθεση Εργάνη. (2024). *Ροές μισθωτής απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα* (Δεκέμβριος).

Καϊκ, Π., & Ζιλμπερμπέργκ, Α. (2017). *Από την εργασία στην ανεργία και πάλι πίσω.* Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.

Καραγιάννη, Β. (2002). *Ασφάλιση και επιδόματα ανεργίας: Συγκριτική ανάλυση της επιδοματικής πολιτικής στην Ελλάδα και στις χώρες της ΕΕ.* Σάκκουλας / Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας.

Καραμεσίνη, Μ. (2025, 23 Αυγούστου). Περικοπές για τους πολλούς, αυξήσεις για λίγους φέρνει το νέο επίδομα ανεργίας. *Εφημερίδα των Συντακτών.* https://www.efsyn.gr/stiles/apopseis/466637_perikopes-gia-toys-polloys-ayxiseis-gia-ligoys-fernei-neo-epidoma-anergias#goog_rewarded

Καραμεσίνη, Μ., & Ιωαννίδης, Γ. (2023). *Ανεργία και πολιτική απασχόλησης.* Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις.

Καψάλης, Α., Κουμαριανός, Β., & Κουραχάνης, Ν. (2021). *Κοινωνική πολιτική, αυταρχικός νεοφιλελευθερισμός και πανδημία.* Τόπος.

Κικίλιας, Η., & Χλέτσος, Μ. (2002). Το σύστημα προστασίας από την ανεργία: Διαστάσεις, προβλήματα, προοπτικές. Στο Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας (Επιμ.), *Το σύστημα κοινωνικής προστασίας από την ανεργία: Εμπειρίες, διαστάσεις και πολιτικές.*

Κοντογεωργοπούλου, Π. (2009). Παροχές ανεργίας – Δικαιώματα των ανέργων και λειτουργία των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ. Στο Συνήγορος του Πολίτη (Επιμ.), *Πολιτικές για την ενίσχυση της απασχόλησης και ασφαλιστική κάλυψη της ανεργίας* (σσ. 147–158).

Κουλούρης, Β. (2009). Ασφαλιστική κάλυψη των ανέργων εγγεγραμμένων στον ΟΑΕΔ. Στο Συνήγορος του Πολίτη (Επιμ.), *Πολιτικές για την ενίσχυση της απασχόλησης και ασφαλιστική κάλυψη της ανεργίας* (σσ. 147–158).

Κουμαριανός, Ε. (2019). Προκλήσεις και προοπτικές για το ασφαλιστικό των ελεύθερων επαγγελματιών: Η μεταρρύθμιση του Ν. 4387/2016 και οι προσαρμογές της. *Έρευνες – Μελέτες ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ.* Αθήνα: ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ.

Κουτσούκου, Η. (2020). *Οδηγός επιδομάτων ανεργίας για τους/τις επιχειρηματίες / αυτοαπασχολούμενους/ες: Η προστασία ανέργων αυτοτελώς και ανεξαρτήτως απασχολούμενων ασφαλισμένων του ΕΦΚΑ-τ. ΟΑΕΕ.* ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ. https://imegsevee.gr/wp-content/uploads/2020/07/odigos_epidomata_anergias.pdf

Κρεμαλής, Κ. (1985). *Δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων.* Σάκκουλας.

Ληξουριώτης, Ι. (1998). *Το νομικό καθεστώς του μετανάστη μισθωτού στην Ελλάδα.* Α.Ν. Σάκκουλας.

Στεργίου, Α. (2022). *Δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης.* Σάκκουλας.

Στεργίου, Α. (2023). *Κοινωνικά δικαιώματα.* Σάκκουλας.

Συνήγορος του Πολίτη. (2007). Παροχές ανεργίας: Δικαιώματα των ανέργων και λειτουργία των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ. Συνοπτική παρουσίαση της ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη. *Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως (ΕΔΚΑ).*

Συνήγορος του Πολίτη. (2014). *Επιστολή Συνηγόρου του Πολίτη (Αριθμ. Πρωτ.: 167883/51433/2014).* https://www.synigoros.gr/resources/voh8hma-anergias-el-ep.pdf

Χριστοφοράτου, Χ. (1986). Βασικά χαρακτηριστικά επιδότησης ανέργων μετά τον ν. 1545/1985 «για το ΕΣΠΑ». *Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως (ΕΔΚΑ).*

Ξενόγλωσση:

Council of the European Union. (2019). Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed (2019/C 387/01). *Official Journal of the European Union, C 387*, 1–8.

De Becker, E., Schoukens, P., & Weber, E. (2024). Exploring unemployment insurance for the self-employed and platform workers: How to navigate difficult waters? A comparative, conceptual and European perspective. *European Journal of Social Security, 26*(2), 97–108. https://doi.org/10.1177/13882627241267993

Eurofound. (2023). *Social protection for the unemployed – Background paper.* Publications Office of the European Union.

Eurofound. (2024). *Social protection 2.0: Unemployment and minimum income benefits.* Publications Office of the European Union.

Gilbert, N. (2004). *Transformation of the welfare state: The silent surrender of public responsibility.* Oxford University Press.

Grubb, D. (2000). Eligibility criteria for unemployment benefits. *OECD Economic Studies, 31*, 147–184.

International Labour Organization. (1982). *Resolutions and recommendations, 13th International Conference of Labour Statisticians (October–November 1982).* International Labour Office.

Knotz, C. (2019). Why countries "get tough on the work-shy": The role of adverse economic conditions. *Journal of Social Policy, 48*(3), 615–634. https://doi.org/10.1017/S0047279418000740

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (1994). *The OECD job study: Evidence and explanations.* OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *The future of social protection: What works for non-standard workers?* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264306943-en

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2024). *Society at a glance 2024: OECD social indicators.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/918d8db3-en

Petmesidou, M. (1996). Social protection in Greece: A brief glimpse of a welfare state. *Social Policy & Administration, 30*(4), 324–347.

Schoukens, P., & Weber, E. (2020). *Unemployment insurance for the self-employed: A way forward post-Corona* (IAB Discussion Paper 32/2020). Institute for Employment Research (IAB).

Toft, C. (1995). State action, trade unions and voluntary unemployment insurance in Great Britain, Germany, and Scandinavia, 1900–1934. *European Economic Review, 39*(3–4), 565–574. https://doi.org/10.1016/0014-2921(94)00058-S

Wacquant, L. (2009). *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity.* Duke University Press.

Η ΔΥΠΑ στην ψηφιακή μετάβαση: αποδοτικότητα, κοινωνική πολιτική και οργανωσιακές προκλήσεις

Δημήτριος Γεωργίκος, Κωνσταντίνος Ιωάννου

1. Εισαγωγή

Η ψηφιακή μετάβαση των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης αποτελεί σύνθετο φαινόμενο που συμπυκνώνει τις αντιφάσεις και τις δυναμικές του σύγχρονου κράτους πρόνοιας υπό συνθήκες τεχνολογικής επανάστασης και του εκσυγχρονισμού. Η παρούσα ανάλυση επιχειρεί να διερευνήσει την ψηφιακή μετάβαση της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) ως κρίσιμο πεδίο όπου συναντώνται οι επιταγές της τεχνολογικής καινοτομίας, οι αναδιαρθρώσεις της κοινωνικής πολιτικής και οι οργανωσιακές μεταλλαγές του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Η επιλογή της ΔΥΠΑ ως αντικειμένου μελέτης δεν είναι τυχαία, καθώς η συγκεκριμένη υπηρεσία αποτελεί σημαντικό κόμβο διαμεσολάβησης ανάμεσα στο κράτος και τους πολίτες, ενώ παράλληλα συγκεντρώνει χαρακτηριστικά που αντανακλούν τις ευρύτερες τάσεις εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης.

Η θεωρητική οπτική που υιοθετείται εδώ εντάσσει την ψηφιακή μετάβαση της ΔΥΠΑ στο ευρύτερο πλαίσιο των θεωριών περί Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (New Public Management - NPM) και επιτελικού κράτους, όπως έχουν αναπτυχθεί από τους Hood (1991), Osborne & Gaebler (1992) και Pollitt & Bouckaert (2017). Το NPM, ως κυρίαρχο παράδειγμα μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης τις τελευταίες δεκαετίες, εμφανίζεται ως το ιδεολογικό και πρακτικό υπόβαθρο πάνω στο οποίο αναπτύσσονται οι ψηφιακές καινοτομίες (Margetts & Dunleavy, 2013). Ωστόσο, η ψηφιακή διάσταση εισάγει νέες παραμέτρους που υπερβαίνουν τα παραδοσιακά όρια του NPM, καθώς η τεχνολογία δεν λειτουργεί απλώς ως εργαλείο αποδοτικότητας, αλλά ως μηχανισμός αναδιαμόρφωσης των σχέσεων εξουσίας, της οργανωσιακής κουλτούρας και της ίδιας της φύσης της κοινωνικής πολιτικής (Fountain, 2001).

Στο ελληνικό πλαίσιο, η ψηφιακή μετάβαση της ΔΥΠΑ εντάσσεται στη γενικότερη στροφή προς το επιτελικό κράτος, όπως αυτό έχει αναδιαμορφωθεί μετά την οικονομική κρίση του 2010 και τη συνακόλουθη εφαρμογή των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής (Spanou, 2018). Το επιτελικό κράτος, ως εννοιολογικό κατασκεύασμα που συνδυάζει στοιχεία του NPM με τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού διοικητικού συστήματος, προσδιορίζει το πλαίσιο μέσα στο οποίο εκδιπλώνεται η ψηφιακή αναδιοργάνωση των υπηρεσιών απασχόλησης. Η ΔΥΠΑ, ως διάδοχος οργανισμός του ΟΑΕΔ για τις υπηρεσίες απασχόλησης, αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της μετάβασης, καθώς η ίδια της ίδρυση το 2022 συνδέεται άμεσα με τις επιταγές εκσυγχρονισμού και αναδιοργάνωσης που επέβαλλαν οι διεθνείς δανειστές.

Η ανάλυση που ακολουθεί υιοθετεί μια κριτική προσέγγιση που αναγνωρίζει τόσο τις δυνατότητες όσο και τους κινδύνους της ψηφιακής μετάβασης. Η θεωρητική βάση εμπλουτίζεται από προσεγγίσεις της κοινωνιολογίας της τεχνολογίας (Winner, 1980; Pinch & Bijker, 1984) και της κριτικής ανάλυσης των ψηφιακών μετασχηματισμών στη δημόσια διοίκηση (Cordella & Tempini, 2015). Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στις εντάσεις που προκύπτουν ανάμεσα στην τεχνοκρατική λογική της αποδοτικότητας και τις κοινωνικές διαστάσεις της πολιτικής απασχόλησης, όπως αυτές εκδηλώνονται στην καθημερινή πρακτική των υπηρεσιών.

Το ερευνητικό ερώτημα που διατρέχει την ανάλυση αφορά στο κατά πόσον η ψηφιακή αναβάθμιση της ΔΥΠΑ συμβάλλει στην ενίσχυση της κοινωνικής πολιτικής ή λειτουργεί κυρίως ως μηχανισμός διοικητικού ελέγχου και πειθαρχίας. Αυτό το διλήμμα αντανακλά ευρύτερες συζητήσεις για τον ρόλο της τεχνολογίας

στη δημοκρατική διακυβέρνηση και την κοινωνική συνοχή, όπως έχουν αναπτυχθεί στη διεθνή βιβλιογραφία (Busch & Henriksen, 2018). Η προσέγγιση αυτή επιτρέπει την κατανόηση της ψηφιακής μετάβασης όχι ως τεχνικού ζητήματος, αλλά ως πολιτικής διαδικασίας που ενσωματώνει συγκεκριμένες αντιλήψεις για το κράτος, την αγορά εργασίας και τους πολίτες.

2. Θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο

Η ψηφιακή μετάβαση της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) εντάσσεται σε ένα πολυεπίπεδο θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο που αναδιαμορφώνει ριζικά τη φύση και τους στόχους της κοινωνικής πολιτικής στον 21ο αιώνα. Η παρούσα ενότητα διερευνά τις θεωρητικές και πολιτικές διαστάσεις αυτής της μετάβασης, εξετάζοντας πώς οι ψηφιακές τεχνολογίες μετασχηματίζονται από τεχνικά εργαλεία σε θεμελιώδεις μηχανισμούς κοινωνικής διακυβέρνησης. Η ανάλυση αποκαλύπτει ότι η ψηφιοποίηση δεν συνιστά απλώς εκσυγχρονισμό των υπαρχουσών πρακτικών, αλλά αντιπροσωπεύει μια ποιοτική μετατόπιση προς νέες μορφές κρατικότητας όπου η τεχνολογία γίνεται αναπόσπαστο μέρος της πολιτικής διαδικασίας (Margetts & Dunleavy, 2013).

Η θεσμοποίηση της ψηφιακής μετάβασης ως κεντρικής στρατηγικής προτεραιότητας της κοινωνικής πολιτικής αντανακλά μια θεμελιώδη αναθεώρηση των παραδοσιακών αντιλήψεων περί κοινωνικού κράτους. Στο πλαίσιο αυτό, η ΔΥΠΑ αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα της μετάβασης από το «αναλογικό» στο «ψηφιακό κοινωνικό κράτος», όπου οι αλγόριθμοι και τα big data αναλαμβάνουν ολοένα και περισσότερες λειτουργίες που παραδοσιακά ασκούσε η γραφειοκρατία (Henman, 2010). Αυτή η εξέλιξη συνδέεται άμεσα με την κρίση νομιμότητας που αντιμετώπισε το κοινωνικό κράτος τις τελευταίες δεκαετίες, καθώς οι παραδοσιακές μέθοδοι παροχής κοινωνικών υπηρεσιών κρίνονται ολοένα και περισσότερο ως αναποτελεσματικές και δαπανηρές.

Η στρατηγική προτεραιότητα που αποδίδεται στην ψηφιακή μετάβαση εκφράζεται μέσω της ενσωμάτωσής της στους θεμελιώδεις άξονες της εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής. Το ελληνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0» αφιερώνει το 22,1% του προϋπολογισμού του (€3,9 δισεκατομμύρια) στην ψηφιακή μετάβαση, υπερβαίνοντας σημαντικά το ελάχιστο όριο 20% που προβλέπει ο Κανονισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (European Commission, 2021). Αυτή η επιλογή αντικατοπτρίζει τη μετατόπιση από μια καθαρά ανταποκρινόμενη σε μια προληπτική προσέγγιση της κοινωνικής πολιτικής, όπου οι ψηφιακές τεχνολογίες θεωρούνται ικανές να προβλέπουν και να παρεμβαίνουν σε κοινωνικούς κινδύνους πριν αυτοί εκδηλωθούν πλήρως.

Η θεωρητική βάση αυτής της στρατηγικής επιλογής εντοπίζεται στη μετάβαση από το παραδοσιακό Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management) προς το μοντέλο της Ψηφιακής Εποχής Διακυβέρνησης (Digital Era Governance), όπως έχει διατυπωθεί από τους Dunleavy et al. (2006). Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, η ψηφιακή μετάβαση δεν περιορίζεται στην αυτοματοποίηση των υπαρχουσών διαδικασιών, αλλά επιτυγχάνει «επαν-ολοκλήρωση» (reintegration) των κατακερματισμένων διοικητικών λειτουργιών μέσω ψηφιακών πλατφορμών, «ολιστική προσέγγιση βάσει αναγκών (needs-based holism) ολοκλήρωση» (needs-based holism) που τοποθετεί τον πολίτη στο κέντρο της σχεδίασης των υπηρεσιών, και «ψηφιοποίηση» (digitalization) που αξιοποιεί τις δυνατότητες των νέων τεχνολογιών για την παροχή πρωτοποριακών υπηρεσιών.

Ωστόσο, η κριτική ανάλυση του θεσμικού πλαισίου αποκαλύπτει εγγενείς αντιφάσεις στη στρατηγική προτεραιότητα της ψηφιακής μετάβασης. Η υιοθέτηση των αρχών του DEG συνυπάρχει με τη διατήρηση παραδοσιακών γραφειοκρατικών δομών και πρακτικών που αντιτίθενται στη λογική της ολοκλήρωσης (Hood & Margetts, 2007). Αυτή η υβριδική κατάσταση δημιουργεί αυτό που οι Pollitt & Bouckaert (2011) χαρακτηρίζουν ως «στρωματώδη εκσυγχρονισμό» (layered modernization), όπου νέες ψηφιακές διαδικασίες προστίθενται στις υπάρχουσες χωρίς να τις αντικαθιστούν, με αποτέλεσμα την ενίσχυση του διοικητικού κατακερματισμού παρά την εξάλειψή του.

Η στρατηγική αυτή επιλογή εξυπηρετεί συγκεκριμένους πολιτικούς σκοπούς που υπερβαίνουν τους δηλωμένους στόχους αποδοτικότητας. Η ψηφιακή μετάβαση επιτρέπει τη διατήρηση των υπαρχουσών δομών εξουσίας ενώ παράλληλα παρέχει νομιμοποίηση μέσω της συμβολικής αξίας του «εκσυγχρονισμού». Αυτή η δυναμική αντικατοπτρίζει τα ευρήματα της comparative politics βιβλιογραφίας σχετικά με τη «μετατροπή» θεσμών (institutional conversion), όπου παλαιοί θεσμοί προσαρμόζονται σε νέα περιβάλλοντα διατηρώντας τις βασικές τους λειτουργίες (Thelen, 2004).

Η ενσωμάτωση της ψηφιακής μετάβασης της ΔΥΠΑ στο ευρωπαϊκό πλαίσιο πολιτικών αποτελεί παράδειγμα της σύγχρονης «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» (multi-level governance) όπου εθνικές πολιτικές διαμορφώνονται μέσω πολύπλοκων αλληλεπιδράσεων μεταξύ υπερεθνικών, εθνικών και υποεθνικών επιπέδων (Marks et al., 1996). Ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων, που κηρύχθηκε το 2017 και ενισχύθηκε με το Σχέδιο Δράσης του Porto Social Summit του 2021, θέτει φιλόδοξους στόχους για την ψηφιακή διάσταση της κοινωνικής πολιτικής. Ο στόχος επίτευξης ποσοστού απασχόλησης 78% έως το 2030, σε συνδυασμό με τη συμμετοχή του 60% των ενηλίκων σε ετήσια προγράμματα κατάρτισης, προϋποθέτει ριζική αναθεώρηση των παραδοσιακών μεθόδων παροχής υπηρεσιών απασχόλησης.

Η Ψηφιακή Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δεκαετία 2020-2030, με τον τίτλο «Η ψηφιακή πυξίδα: η ευρωπαϊκή κατεύθυνση για την ψηφιακή δεκαετία» (European Commission, 2021), καθορίζει τέσσερα βασικά σημεία αναφοράς: ψηφιακές δεξιότητες και ψηφιακοί επαγγελματίες, ασφαλή και βιώσιμη ψηφιακή υποδομή, ψηφιακός μετασχηματισμός των επιχειρήσεων, και ψηφιοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών. Στο πλαίσιο αυτό, οι εθνικές υπηρεσίες απασχόλησης αναγνωρίζονται ως κρίσιμοι φορείς για την επίτευξη των ψηφιακών στόχων, καθώς συνδέουν την ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων με την αγορά εργασίας.

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ESF+), με προϋπολογισμό €99,3 δισεκατομμυρίων για την περίοδο 2021-2027, αποτελεί το κύριο χρηματοδοτικό εργαλείο για την υλοποίηση των στόχων του Ευρωπαϊκού Πυλώνα. Το 25% των πόρων του ESF+ πρέπει να κατευθυνθεί στην κοινωνική ένταξη και την καταπολέμηση της φτώχειας, ενώ παράλληλα προωθείται η ψηφιακή μετάβαση μέσω συγκεκριμένων επενδυτικών προτεραιοτήτων (European Parliament & Council, 2021). Αυτή η διάταξη δημιουργεί μια εγγενή ένταση μεταξύ των στόχων κοινωνικής συνοχής και ψηφιακού εκσυγχρονισμού, καθώς οι ευάλωτες κοινωνικές ομάδες που αποτελούν στόχο των πολιτικών κοινωνικής ένταξης είναι συχνά εκείνες που αντιμετωπίζουν τα μεγαλύτερα εμπόδια στην πρόσβαση σε ψηφιακές τεχνολογίες.

Η εφαρμογή του ευρωπαϊκού πλαισίου στην ελληνική πραγματικότητα αποκαλύπτει σημαντικές προκλήσεις προσαρμογής. Η έρευνα της Spanou (2008) για την ευρωπαϊκοποίηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης καταδεικνύει μοτίβα «επιλεκτικής προσαρμογής» όπου οι ευρωπαϊκές κατευθύνσεις ενσωματώνονται στο εθνικό θεσμικό πλαίσιο με τρόπους που διατηρούν τις υπάρχουσες δομές εξουσίας. Στην περίπτωση της ΔΥΠΑ, η υιοθέτηση ψηφιακών εργαλείων που απαιτεί η ΕΕ συνδυάζεται με τη διατήρηση παραδοσιακών πρακτικών που εξυπηρετούν τοπικές πολιτικές και διοικητικές ανάγκες.

Η κριτική ανάλυση του ευρωπαϊκού πλαισίου αναδεικνύει το φαινόμενο της «ψηφιακής αποικιοκρατίας» (digital colonialism), όπως έχει διατυπωθεί από τον Kwet (2019), όπου οι τεχνολογικές επιλογές και πρότυπα που προωθούνται από την ΕΕ αντικατοπτρίζουν τα συμφέροντα και τις αξίες των τεχνολογικά προηγμένων βορειοευρωπαϊκών χωρών. Αυτή η δυναμική είναι ιδιαίτερα εμφανής στον τομέα των υπηρεσιών απασχόλησης, όπου τα σκανδιναβικά μοντέλα ψηφιακής διακυβέρνησης προβάλλονται ως «βέλτιστες πρακτικές» χωρίς επαρκή εξέταση της συμβατότητάς τους με διαφορετικά θεσμικά και πολιτισμικά περιβάλλοντα.

Η ενσωμάτωση στο ευρωπαϊκό πλαίσιο επηρεάζει επίσης τη φύση της δημοκρατικής λογοδοσίας στη χάραξη κοινωνικής πολιτικής. Οι τεχνικές προδιαγραφές και οι δείκτες απόδοσης που καθορίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο περιορίζουν το περιθώριο εθνικής πολιτικής διακριτικότητας, δημιουργώντας αυτό που ο Radaelli (2003) χαρακτηρίζει ως «τεχνοκρατική σταθεροποίηση» των πολιτικών επιλογών. Η ψηφιακή μετά-

βαση της ΔΥΠΑ εκφράζει αυτή την τάση μέσω της υιοθέτησης προτυποποιημένων ψηφιακών λύσεων που στοχεύουν στη συμμόρφωση με ευρωπαϊκούς δείκτες παρά στην ικανοποίηση συγκεκριμένων εθνικών ή τοπικών αναγκών.

Το πλαίσιο του GDPR (General Data Protection Regulation) και η Πράξη Ψηφιακών Υπηρεσιών (Digital Services Act) της ΕΕ επιβάλλουν πρόσθετους περιορισμούς στη σχεδίαση ψηφιακών υπηρεσιών απασχόλησης. Η απαίτηση για «ενσωματωμένη προστασία δεδομένων από τη σχεδίαση» (privacy by design) και «προεπιλεγμένη προστασία δεδομένων» (privacy by default) δημιουργεί τεχνικές και οργανωσιακές προκλήσεις που επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα των ψηφιακών εργαλείων (European Parliament & Council, 2016). Παράλληλα, οι απαιτήσεις για διαφάνεια αλγοριθμικών αποφάσεων και δικαίωμα εξήγησης δημιουργούν νέες μορφές γραφειοκρατίας που μπορεί να υπονομεύσουν τους στόχους απλοποίησης της ψηφιακής μετάβασης.

Η σύνθεση αυτών των αντιφατικών απαιτήσεων στο πλαίσιο της ΔΥΠΑ αποκαλύπτει τη σύνθετη πολιτική οικονομία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στον ψηφιακό αιώνα. Η επιδίωξη ταχείας ψηφιακής μετάβασης για την επίτευξη στόχων απασχόλησης και ανταγωνιστικότητας συγκρούεται με τους στόχους προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων και κοινωνικής συνοχής. Αυτή η ένταση εκφράζεται μέσω της υιοθέτησης ψηφιακών λύσεων που ικανοποιούν τυπικά τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις χωρίς να επιτυγχάνουν ουσιαστικό μετασχηματισμό των κοινωνικών υπηρεσιών.

Τέλος, η ανάλυση του θεσμικού και πολιτικού πλαισίου καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η ψηφιακή μετάβαση της ΔΥΠΑ αντιπροσωπεύει μια νέα φάση στην εξέλιξη του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους, όπου η τεχνολογία γίνεται κεντρικός μηχανισμός διακυβέρνησης. Ωστόσο, αυτή η μετάβαση δεν είναι ουδέτερη από πολιτική άποψη, αλλά αντικατοπτρίζει συγκεκριμένες επιλογές σχετικά με το ρόλο του κράτους, τη φύση των κοινωνικών δικαιωμάτων και τους μηχανισμούς δημοκρατικής συμμετοχής. Η κατανόηση αυτών των επιλογών είναι απαραίτητη για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της ψηφιακής μετάβασης και τη διαμόρφωση πολιτικών που εξισορροπούν την αποδοτικότητα με την κοινωνική δικαιοσύνη.

3. Η ψηφιακή αναβάθμιση της ΔΥΠΑ: Εργαλεία και πρακτικές

Η ψηφιακή μετάβαση της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) συνιστά αντιπροσωπευτικό παράδειγμα της σύγχρονης διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα, όπου οι τεχνολογικές καινοτομίες συνυπάρχουν με παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές σε έναν πολύπλοκο ιστό θεσμικών προσαρμογών. Η θεωρητική οπτική που υιοθετείται εδώ υπερβαίνει τις συμβατικές αναλύσεις περί τεχνικών ή οργανωτικών ελλείψεων, εστιάζοντας αντιθέτως στη διερεύνηση του κατακερματισμού ως συνειδητής πολιτικής και θεσμικής στρατηγικής (Mahoney & Thelen, 2010). Η ΔΥΠΑ, μέσω της ψηφιακής της αναβάθμισης, επιδεικνύει ικανότητες προσαρμογής που της επιτρέπουν να διατηρεί τους παραδοσιακούς μηχανισμούς ελέγχου και διανομής πόρων, ενώ ταυτόχρονα ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις για διαφάνεια και αποτελεσματικότητα. Αυτή η διαδικασία αντικατοπτρίζει το φαινόμενο που η διεθνής βιβλιογραφία χαρακτηρίζει ως «digital layering», όπου νέες τεχνολογικές δυνατότητες προστίθενται στις υπάρχουσες γραφειοκρατικές δομές χωρίς να τις αντικαθιστούν (Streeck & Thelen, 2005).

Η εισαγωγή της ψηφιακής κάρτας εργασίας και ανεργίας μέσω της πλατφόρμας myDYPAapp αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του φαινομένου της «ψηφιακής στρωμάτωσης» στη δημόσια διοίκηση. Η εφαρμογή, η οποία εκκινήθηκε τον Φεβρουάριο του 2021 και έχει συγκεντρώσει περισσότερες από 59.000 εγκαταστάσεις, παρέχει πάνω από 40 ηλεκτρονικές υπηρεσίες, διατηρώντας ωστόσο βασικές εξαρτήσεις από τους παραδοσιακούς μηχανισμούς γραφειοκρατικού ελέγχου (OECD, 2023). Το υβριδικό μοντέλο που εφαρμόζει η ΔΥΠΑ επιτρέπει στους πολίτες να έχουν ψηφιακή πρόσβαση στην κάρτα ανεργίας, ωστόσο η διαδικασία προσδιορισμού της επιδότησης παραμένει εγκλωβισμένη σε συμβατικές γραφειοκρατικές διαδικασίες που απαιτούν φυσική παρουσία και έγγραφη τεκμηρίωση (Γεωργίκος & Πανταζόπουλος, 2025β).

Η αρχιτεκτονική επιλογή για ανάπτυξη ιδιόκτητων συστημάτων αντί της πλήρους ενσωμάτωσης σε ευρύτερες πλατφόρμες ψηφιακής διακυβέρνησης, όπως το gov.gr, αποκαλύπτει στρατηγικές προτιμήσεις που ενισχύουν την οργανωσιακή αυτονομία. Αυτή η προσέγγιση ευθυγραμμίζεται με τα ευρήματα της βιβλιογραφίας σχετικά με τις στρατηγικές «μετατροπής» θεσμών, όπου οι οργανισμοί αναπροσανατολίζουν τις εξωτερικές πιέσεις μεταρρύθμισης προς τους παραδοσιακούς οργανωσιακούς τους στόχους (Hacker, 2004). Η ψηφιακή κάρτα εργασίας του συστήματος ΕΡΓΑΝΗ ΙΙ, που τέθηκε σε εφαρμογή με τον νόμο 5053/2023, δημιουργεί πρωτόγνωρες δυνατότητες πραγματικού χρόνου παρακολούθησης εργασιακών συνθηκών, ξεκινώντας από τον τραπεζικό και λιανεμπορικό κλάδο με 121.000 εργαζομένους σε 53 επιχειρήσεις.

Η λειτουργική πολυπλοκότητα του συστήματος αντικατοπτρίζει τις ευρύτερες αντιφάσεις της ψηφιακής μετάβασης στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Ενώ η εφαρμογή myErgani παρέχει στους εργαζομένους άμεση πρόσβαση σε προσωπικά στοιχεία απασχόλησης μέσω QR κωδικών, η ERGANI CardScanner επιτρέπει στους εργοδότες λεπτομερή καταχώρηση και παρακολούθηση ωραρίου εργασίας. Αυτό το διττό σύστημα παρακολούθησης δημιουργεί αυτό που η κριτική βιβλιογραφία χαρακτηρίζει ως «surveillance capitalism στο δημόσιο τομέα», όπου η τεχνολογική καινοτομία εξυπηρετεί πρωτίστως στόχους ελέγχου παρά απελευθέρωσης (Zuboff, 2019).

Τα Ατομικά Σχέδια Δράσης (ΑΣΔ), που θεσμοθετήθηκαν με το ΦΕΚ Β' 1236/04-04-2018, αποτελούν το πιο εμβληματικό παράδειγμα της παράδοξης που χαρακτηρίζει την ψηφιακή μετάβαση στις υπηρεσίες απασχόλησης. Υπό το πρίσμα της επίσημης ρητορικής, τα ψηφιακά ΑΣΔ υπόσχονται εξατομικευμένες διαδρομές απασχόλησης μέσω συστηματικής επαγγελματικής συμβουλευτικής. Ωστόσο, η εμπειρική ανάλυση αποκαλύπτει ότι λειτουργούν περισσότερο ως εξελιγμένοι μηχανισμοί παρακολούθησης και ελέγχου παρά ως γνήσια εργαλεία εξατομίκευσης (Borghi & Van Berkel, 2007).

Το «σύστημα αμοιβαίων υποχρεώσεων» που ενσωματώνεται στα ψηφιακά ΑΣΔ επιτρέπει λεπτομερή παρακολούθηση της ατομικής συμμόρφωσης, διατηρώντας παράλληλα τη γραφειοκρατική διακριτικότητα στα αποτελέσματα. Αυτή η διάταξη αντικατοπτρίζει τις ευρύτερες τάσεις των ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής πολιτικής προς την «ενεργοποίηση» των ανέργων μέσω ψηφιακών εργαλείων παρακολούθησης (Van Berkel & Valkenberg, 2007). Η ψηφιακή πλατφόρμα καταγράφει συστηματικά τις δραστηριότητες αναζήτησης εργασίας, τη συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης και την αλληλεπίδραση με συμβούλους απασχόλησης, δημιουργώντας ένα ολοκληρωμένο προφίλ συμπεριφοράς που ενισχύει τη διοικητική ικανότητα για επιλεκτική παροχή υπηρεσιών.

Η εφαρμογή των Εξατομικευμένων Σχεδίων Δράσης μέσω ψηφιακών εργαστηρίων και ομαδικών συμβουλευτικών υπηρεσιών δημιουργεί μια αυτοματοποιημένη διαδικασία αντιστοίχισης ανέργων με εργοδότες. Η σύνδεση με το δίκτυο EURES επιτρέπει διασυνοριακή αναζήτηση εργασίας, ενώ η υιοθέτηση του ευρωπαϊκού πλαισίου ESCO (European Skills, Competences, Qualifications and Occupations) τον Δεκέμβριο 2021 εξασφαλίζει τυπική συμβατότητα με ευρωπαϊκά πρότυπα. Ωστόσο, η κρίσιμη ανάλυση αποκαλύπτει ότι αυτή η τεχνολογική εξελιγμένότητα συνυπάρχει με την παραμονή παραδοσιακών μηχανισμών γραφειοκρατικής διακριτικότητας στην τελική απόφαση για την παροχή υπηρεσιών.

Η ενσωμάτωση με τα συστήματα ΕΡΓΑΝΗ και gov.gr καταδεικνύει μια στρατηγική «επιλεκτικής διαλειτουργικότητας», όπου η ΔΥΠΑ συνδέεται με συστήματα που ενισχύουν τις δυνατότητές της για συλλογή πληροφοριών, διατηρώντας παράλληλα τη λειτουργική αυτονομία. Η ανταλλαγή δεδομένων σε πραγματικό χρόνο μέσω του ΕΡΓΑΝΗ επιτρέπει ολοκληρωμένη παρακολούθηση του status απασχόλησης, ωστόσο η ΔΥΠΑ διατηρεί ανεξάρτητη εξουσία επί των αποφάσεων επιδότησης και της εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας. Αυτή η διάταξη αντικατοπτρίζει τα ευρήματα της βιβλιογραφίας περί «στρατηγικής διαλειτουργικότητας», όπου οι οργανισμοί μεγιστοποιούν τα πληροφοριακά πλεονεκτήματα διατηρώντας την αυτονομία λήψης αποφάσεων (Gil-Garcia et al., 2007).

Η αρχιτεκτονική των πληροφοριακών συστημάτων αποκαλύπτει περαιτέρω στοιχεία της στρατηγικής προσαρμογής. Η ανάπτυξη ιδιόκτητων βάσεων δεδομένων που διατηρούν την κυριότητα των δεδομένων εντός της ΔΥΠΑ, παρά τη διασύνδεση με εξωτερικά συστήματα, αντικατοπτρίζει προτεραιότητες διατήρησης του ελέγχου έναντι των οφελών ολοκλήρωσης. Η διαλειτουργικότητα εκτείνεται στη διασύνδεση με το Αριθμό Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ), το δίκτυο ΚΕΠ (1.000+ κέντρα εξυπηρέτησης πολιτών), και συστήματα πληρωμών του Υπουργείου Εργασίας, δημιουργώντας ένα σύνθετο δίκτυο πληροφοριακών ανταλλαγών που ενισχύει την κεντρική θέση της ΔΥΠΑ στο οικοσύστημα απασχόλησης.

Η οργανωσιακή αναδιάρθρωση περιλαμβάνει 117 Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης (ΚΠΑ2) και 2 γραφεία ΕΚΟ, τα οποία διατηρούν τοπική παρουσία ενώ ψηφιοποιούν τις υπηρεσίες τους μέσω του συστήματος myDYPAdate για ψηφιακό προγραμματισμό ραντεβού και την τηλεδιάσκεψη που θεσμοθετήθηκε με την Κοινή Υπουργική Απόφαση 49926/14976/07-12-2020. Αυτή η υβριδική προσέγγιση αντανακλά την προσπάθεια ισορρόπησης μεταξύ ψηφιακής αποδοτικότητας και διατήρησης της ανθρώπινης διάστασης στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, διατηρώντας παράλληλα τους παραδοσιακούς μηχανισμούς τοπικού ελέγχου.

Η ένταξη της ψηφιακής μετάβασης της ΔΥΠΑ στο ευρύτερο πλαίσιο του ελληνικού e-government αναδεικνύει χαρακτηριστικά μοτίβα που διαφοροποιούν την ελληνική προσέγγιση από τα διεθνή υποδείγματα ολοκληρωμένης ψηφιακής διακυβέρνησης. Η στρατηγική «Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020-2025» του ελληνικού κράτους προβλέπει ολοκληρωμένη διοικητική ενοποίηση μέσω κεντρικών πλατφορμών όπως το gov.gr, ωστόσο η πρακτική υλοποίηση παρουσιάζει σημαντικές αποκλίσεις που αντανακλούν τα βαθύτερα χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος (Margetts & Dunleavy, 2013).

Η σύγκριση με τις σκανδιναβικές χώρες αναδεικνύει τη διακριτικότητα της ελληνικής προσέγγισης. Η Σουηδία, η Δανία και η Φινλανδία επέτυχαν ηγετικές θέσεις στην υιοθέτηση cloud υπηρεσιών για επιχειρήσεις και στην αποτελεσματικότητα της ψηφιακής διακυβέρνησης μέσω συστηματικής εξάλειψης των διοικητικών θυλάκων παρά της τεχνολογικής τους ενίσχυσης (Dunleavy & Margetts, 2015). Το παράδειγμα της ολλανδικής UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) καταδεικνύει επιτυχή ψηφιακή μετάβαση μέσω ολοκληρωμένου εκσυγχρονισμού πλατφορμών και ενισχυμένης διαλειτουργικότητας, επιτυγχάνοντας ποσοστά ικανοποίησης χρηστών άνω του 85% και μείωση χρόνου διεκπεραίωσης υπηρεσιών κατά 60%.

Αντιθέτως, το γερμανικό σύστημα της Bundesagentur für Arbeit παρουσιάζει ενδιαφέροντα παράλληλα με την ελληνική προσέγγιση, καθώς έχει εφαρμόσει ψηφιακές πλατφόρμες που μειώνουν τον διοικητικό κατακερματισμό μέσω της «αρχής των τριών κλικ» και επιτυγχάνει ποσοστά ικανοποίησης 95% για τις υπηρεσίες βίντεο, καταδεικνύοντας τη σκοπιμότητα γνήσιας διοικητικής απλοποίησης μέσω ψηφιακής μετάβασης (Bovens & Zouridis, 2002). Ωστόσο, η γερμανική εμπειρία αποκαλύπτει επίσης ότι η επιτυχής ενοποίηση απαιτεί πολιτική δέσμευση για μείωση της θεσμικής αυτονομίας - προϋπόθεση που απουσιάζει στο ελληνικό μεταρρυθμιστικό πλαίσιο.

Η ανάλυση του ΟΟΣΑ σχετικά με την υιοθέτηση τεχνητής νοημοσύνης στις υπηρεσίες απασχόλησης προσδιορίζει τα πλαίσια διακυβέρνησης και τον περιορισμό κινδύνων ως κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας (OECD, 2021). Οι χώρες που επιτυγχάνουν ουσιαστική ψηφιακή μετάβαση έχουν θεσπίσει σαφείς μηχανισμούς λογοδοσίας και δείκτες απόδοσης που περιορίζουν τη θεσμική διακριτικότητα. Η ελληνική προσέγγιση διατηρεί την παραδοσιακή γραφειοκρατική αυτονομία ενώ υιοθετεί ψηφιακά εργαλεία, δημιουργώντας ένα υβριδικό μοντέλο που αντικατοπτρίζει τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού θεσμικού περιβάλλοντος.

Η θεωρητική συμβολή αυτής της ανάλυσης έγκειται στην πρόταση του «θεσμικού επιβιωτισμού» ως αναλυτικής κατηγορίας για την κατανόηση των μοτίβων ψηφιακής μετάβασης σε κατακερματισμένα θεσμικά περιβάλλοντα. Αντί να αντιμετωπίζουμε τον κατακερματισμό ως παθογένεια ή αποτυχία υλοποίησης, η

προτεινόμενη προσέγγιση τον αναγνωρίζει ως ορθολογική θεσμική στρατηγική που εξυπηρετεί σημαντικές οργανωσιακές και πολιτικές λειτουργίες. Η ΔΥΠΑ επιδεικνύει τρεις διακριτές επιβιωτικές στρατηγικές μέσω της ψηφιακής μετάβασης: μετατροπή, στρωμάτωση και επιλεκτική συμμόρφωση.

Η μετατροπή αναπροσανατολίζει την ψηφιακή μετάβαση προς παραδοσιακούς οργανωσιακούς στόχους, χρησιμοποιώντας την τεχνολογία για ενίσχυση των δυνατοτήτων παρακολούθησης παρά για εξάλειψη της γραφειοκρατικής μεσολάβησης. Η στρωμάτωση προσθέτει ψηφιακές υπηρεσίες διατηρώντας τις υπάρχουσες διοικητικές ιεραρχίες και διαδικασίες. Η επιλεκτική συμμόρφωση επιδεικνύει ευθυγράμμιση με τις απαιτήσεις της ΕΕ για ψηφιακή διακυβέρνηση διατηρώντας τη λειτουργική ανεξαρτησία.

Αυτή η ανάλυση ευθυγραμμίζεται με τα ευρύτερα μοτίβα που προσδιορίζονται στην έρευνα για την ελληνική δημόσια διοίκηση, όπου η επίμονη «πελατειακή ισορροπία» δημιουργεί κίνητρα για διατήρηση της διοικητικής διακριτικότητας και των εξατομικευμένων σχέσεων υπηρεσιών (Spanou, 2008). Η ψηφιακή μετάβαση της ΔΥΠΑ διατηρεί αυτές τις δυνατότητες εκσυγχρονίζοντας τους μηχανισμούς παράδοσής τους, καταδεικνύοντας τη σταθερότητα των θεσμικών προτύπων παρά τις εμφανείς τεχνολογικές μεταβολές.

4. Κριτική αποτίμηση της ψηφιακής μετάβασης

Η κριτική αξιολόγηση της ψηφιακής μετάβασης της ΔΥΠΑ αποκαλύπτει σύνθετες και συχνά αντιφατικές δυναμικές που υπερβαίνουν τις συμβατικές αντιθέσεις μεταξύ τεχνολογικής καινοτομίας και διοικητικής παράδοσης. Η εμπειρική ανάλυση καταδεικνύει ότι η ψηφιοποίηση των υπηρεσιών απασχόλησης λειτουργεί ως πολυδιάστατος μηχανισμός που παράγει ταυτόχρονα οφέλη αποδοτικότητας και νέες μορφές κοινωνικού αποκλεισμού, ενισχύει τη διαφάνεια ενώ επεκτείνει τις δυνατότητες επιτήρησης, και υπόσχεται εξατομικευμένες υπηρεσίες ενώ προωθεί τεχνοκρατικές λογικές που αποπροσωποποιούν τις κοινωνικές σχέσεις. Αυτή η πολυπλοκότητα απαιτεί αναλυτικό πλαίσιο που αναγνωρίζει τον συστημικό χαρακτήρα των αλλαγών και εξετάζει κριτικά τις υποκείμενες εξουσιακές δυναμικές που διαμορφώνουν τα αποτελέσματα της ψηφιακής μεταρρύθμισης (Eubanks, 2018). Η προσέγγιση που υιοθετείται εδώ στηρίζεται στη θεωρία της «τεχνο-κοινωνικής συγκρότησης» (techno-social configuration) που αναδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο οι τεχνολογικές επιλογές ενσωματώνουν και αναπαράγουν συγκεκριμένες κοινωνικές σχέσεις και δομές εξουσίας (Winner, 1980; Feenberg, 2002).

Τα εμπειρικά δεδομένα σχετικά με την απόδοση της ψηφιακής μετάβασης της ΔΥΠΑ παρουσιάζουν εντυπωσιακά ποσοτικά αποτελέσματα που επιβεβαιώνουν τις θεωρητικές προβλέψεις για τα οφέλη της τεχνολογικής εκσυγχρονισμού στον δημόσιο τομέα. Η καταγραφή 246.920 τοποθετήσεων ανέργων σε θέσεις εργασίας μέσω προγραμμάτων επιδότησης από τον Αύγουστο 2019, το ποσοστό εκταμίευσης 93% για προγράμματα επιδότησης απασχόλησης, και οι 260.000 ολοκληρώσεις προγραμμάτων κατάρτισης με πιστοποιήσεις αντικατοπτρίζουν σημαντική βελτίωση της διοικητικής ικανότητας (OECD, 2023). Η ανεξάρτητη αξιολόγηση του ΟΟΣΑ επιβεβαιώνει τη θετική επίδραση των ψηφιοποιημένων προγραμμάτων μισθωτής επιδότησης, καταγράφοντας 59 ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερη απασχόληση στους 12 μήνες (86,4% έναντι 27,7% στην ομάδα ελέγχου) και 33% υψηλότερο ποσοστό στους 24 μήνες, δεδομένα που συνάδουν με τα ευρήματα της διεθνούς βιβλιογραφίας περί αποτελεσματικότητας των ψηφιακών μέσων στην ενεργό πολιτική αγοράς εργασίας (Card et al., 2018).

Ωστόσο, η κριτική ανάλυση αποκαλύπτει ότι αυτά τα οφέλη αποδοτικότητας συνοδεύονται από ουσιώδεις αλλαγές στη φύση των κοινωνικών υπηρεσιών που αναδιαμορφώνουν τις σχέσεις εξουσίας μεταξύ κράτους και πολιτών. Η διαφάνεια που επιτυγχάνεται μέσω της ψηφιοποίησης είναι επιλεκτική και ασύμμετρη - ενώ οι δραστηριότητες των ωφελούμενων καθίστανται πλήρως ορατές στη διοίκηση, οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων παραμένουν αδιαφανείς και απρόσιτες στον έλεγχο των πολιτών (Bovens, 2007). Το φαινόμενο που η βιβλιογραφία αποκαλεί «ψηφιακή panopticon» δημιουργεί συνθήκες συνεχούς παρακολούθησης

των ανέργων μέσω της ψηφιακής κάρτας εργασίας και των Ατομικών Σχεδίων Δράσης, ενώ οι μηχανισμοί λογοδοσίας για τις διοικητικές αποφάσεις δεν ενισχύονται αναλογικά (Lyon, 2018).

Η ταχύτητα επεξεργασίας που επιτυγχάνεται μέσω αυτοματοποιημένων συστημάτων εγκρίσεων και πληρωμών δημιουργεί παράλληλα νέες μορφές αποκλεισμού για όσους δεν ανταποκρίνονται στα προκαθορισμένα ψηφιακά πρότυπα. Η έρευνα καταγράφει αύξηση των περιπτώσεων όπου πολίτες με σύνθετες καταστάσεις απασχόλησης ή ειδικές ανάγκες αντιμετωπίζουν καθυστερήσεις ή λανθασμένες αποφάσεις λόγω της αδυναμίας των αλγοριθμικών συστημάτων να διαχειρίζονται την πολυπλοκότητα (Henman & Adler, 2003). Αυτή η δυναμική αντικατοπτρίζει ευρύτερες τάσεις στην ψηφιακή διακυβέρνηση όπου η αποδοτικότητα επιτυγχάνεται μέσω της τυποποίησης που αποκλείει την εξαίρεση και την ιδιαιτερότητα.

Η εξέταση των επιπτώσεων της ψηφιακής μετάβασης στην οργανωσιακή κουλτούρα και το ανθρώπινο δυναμικό της ΔΥΠΑ αποκαλύπτει σύνθετες διαδικασίες προσαρμογής που αντικατοπτρίζουν τη θεωρητική έννοια του «path dependency» στους θεσμικούς μετασχηματισμούς (Pierson, 2004). Η έρευνα της Spanou (2014) καταδεικνύει ότι η ελληνική διοίκηση επιδεικνύει χαρακτηριστική «προσαρμογή ακολουθώντας προκαθορισμένες πορείες» όπου νέες τεχνολογίες ενσωματώνονται εντός υπαρχουσών ιεραρχικών δομών και κουλτουρικών προτύπων παρά προκαλώντας επαναστατικό μετασχηματισμό. Η ναπολεόντεια διοικητική παράδοση, με την έμφαση στον κεντρικό έλεγχο και τη γραφειοκρατική διακριτικότητα, αντιστέκεται στην πλήρη υιοθέτηση αρχών του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ που προϋποθέτουν αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και συμμετοχική λήψη αποφάσεων (Hood, 1991).

Οι δεξιότητες του προσωπικού αναδύονται ως κρίσιμος παράγοντας που διαμορφώνει τα αποτελέσματα της ψηφιακής μετάβασης με τρόπους που υπερβαίνουν τις τεχνικές ικανότητες. Η έρευνα της Mergel (2016) αναδεικνύει ότι οι επιτυχημένες ψηφιακές μεταβάσεις στον δημόσιο τομέα απαιτούν ανάπτυξη «μεταγνωστικών δεξιοτήτων» που επιτρέπουν στους υπαλλήλους να πλοηγούνται στην αβεβαιότητα και την πολυπλοκότητα των νέων τεχνολογικών περιβαλλόντων. Στην περίπτωση της ΔΥΠΑ, η εισαγωγή συστημάτων όπως το ΕΡΓΑΝΗ ΙΙ και οι ψηφιακές πλατφόρμες Ατομικών Σχεδίων Δράσης απαίτησε όχι μόνο τεχνική εκπαίδευση αλλά επανοριοδότηση των επαγγελματικών ταυτοτήτων των συμβούλων απασχόλησης, οι οποίοι καλούνται να συνδυάσουν παραδοσιακές δεξιότητες συμβουλευτικής με ψηφιακές ικανότητες διαχείρισης δεδομένων.

Οι αντιστάσεις στην αλλαγή εκδηλώνονται μέσω εξελιγμένων στρατηγικών που αντικατοπτρίζουν το φαινόμενο του «institutional survivalism» που προαναφέρθηκε. Οι υπάλληλοι αναπτύσσουν πρακτικές επιλεκτικής συμμόρφωσης όπου χρησιμοποιούν τα ψηφιακά εργαλεία με τρόπους που διατηρούν τον έλεγχό τους επί των διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Η εθνογραφική μελέτη του Buffat (2015) σε παρόμοιες υπηρεσίες απασχόλησης καταδεικνύει ότι οι «street-level bureaucrats» αναπτύσσουν στρατηγικές «ψηφιακής παράκαμψης» όπου χρησιμοποιούν την τεχνολογία για να ενισχύσουν παρά να περιορίσουν τη διακριτική τους εξουσία. Στο πλαίσιο της ΔΥΠΑ, αυτό εκφράζεται μέσω της διατήρησης παράλληλων συστημάτων επικοινωνίας και τεκμηρίωσης που επιτρέπουν στους υπαλλήλους να διατηρούν έλεγχο επί των πληροφοριών που κοινοποιούνται μέσω των ψηφιακών πλατφορμών.

Η οργανωσιακή αδράνεια εκδηλώνεται μέσω των φαινομένων «digital layering» όπου νέες τεχνολογίες προστίθενται στις υπάρχουσες διαδικασίες χωρίς να τις αντικαθιστούν, δημιουργώντας πολύπλοκα υβριδικά συστήματα που αυξάνουν παρά μειώνουν την πολυπλοκότητα (Streeck & Thelen, 2005). Η διατήρηση παράλληλων έγγραφων και ψηφιακών διαδικασιών, η ανάγκη για επιβεβαίωση ψηφιακών αποφάσεων μέσω παραδοσιακών ιεραρχικών καναλιών, και η επίμονη χρήση τηλεφωνικής επικοινωνίας για την επίλυση περίπλοκων περιπτώσεων αντικατοπτρίζουν την ανικανότητα του οργανισμού να επιτύχει πραγματική συστημική ενοποίηση.

Η πιο κρίσιμη διάσταση της ψηφιακής μετάβασης της ΔΥΠΑ εντοπίζεται στην εγγενή σύγκρουση μεταξύ τεχνοκρατικών λογικών αποδοτικότητας και των κοινωνικών στόχων της πολιτικής απασχόλησης. Η ανά-

λυση αποκαλύπτει ότι η ψηφιοποίηση λειτουργεί ως μηχανισμός που καθιστά τα κοινωνικά προβλήματα «τεχνικά διαχειρίσιμα» μέσω της μετατροπής τους σε ψηφιακά δεδομένα και αλγοριθμικές διαδικασίες, φαινόμενο που ο Ferguson (1990) αποκαλεί «anti-politics machine» και το οποίο αποπολιτικοποιεί τα ζητήματα κοινωνικής δικαιοσύνης παρουσιάζοντάς τα ως τεχνικά προβλήματα που απαιτούν τεχνολογικές λύσεις. Αυτή η μετατροπή ενισχύει τάσεις που η Li (2007) χαρακτηρίζει ως «rendering technical» - τη διαδικασία με την οποία πολιτικά και κοινωνικά ζητήματα αναδιατυπώνονται ως τεχνικά προβλήματα που μπορούν να επιλυθούν μέσω ειδικογνωσίας και τεχνολογικής παρέμβασης.

Το ψηφιακό χάσμα αναδύεται ως θεμελιώδης πρόκληση που αναπαράγει και ενισχύει υπάρχουσες κοινωνικές ανισότητες με νέους, πιο εξελιγμένους τρόπους. Τα στατιστικά δεδομένα είναι αποκαλυπτικά: μόνο το 55,6% των Ευρωπαίων διαθέτει βασικές ψηφιακές δεξιότητες, ενώ στην Ελλάδα τα ποσοστά είναι ακόμη χαμηλότερα, ιδιαίτερα στις ευάλωτες ομάδες που αποτελούν τον πυρήνα της κοινότητας στόχου της ΔΥΠΑ. Οι άνεργοι και οι ανενεργοί χρησιμοποιούν το διαδίκτυο σε ποσοστό μόλις 15,1% έναντι 60,4% των απασχολουμένων, γεγονός που δημιουργεί το παράδοξο όπου όσοι έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη για υπηρεσίες απασχόλησης αντιμετωπίζουν τα μεγαλύτερα εμπόδια στην πρόσβαση τους (Helsper, 2012). Αυτή η ανισότητα δημιουργεί αυτό που η Eubanks (2018) χαρακτηρίζει ως «digital poorhouse» - ένα νέο σύστημα κοινωνικού ελέγχου όπου οι ψηφιακές τεχνολογίες αναπαράγουν και εντείνουν τον αποκλεισμό των ευάλωτων πληθυσμών.

Η γεωγραφική και δημογραφική διάσταση του ψηφιακού αποκλεισμού είναι ιδιαίτερα έντονη στην ελληνική περίπτωση. Οι περιοχές χαμηλής πληθυσμιακής πυκνότητας παρουσιάζουν σημαντικά χαμηλότερη χρήση διαδικτύου (41% στη Στερεά Ελλάδα), ενώ τα γλωσσικά εμπόδια επιμένουν καθώς οι περισσότεροι ηλικιωμένοι μιλούν μόνο ελληνικά και αισθάνονται άβολα με ψηφιακές πλατφόρμες που περιλαμβάνουν αγγλικούς όρους και διεπαφές. Η κληρονομιά της οικονομικής κρίσης 2008-2017 έχει δημιουργήσει επιπρόσθετες προκλήσεις, καθώς σημαντικό τμήμα του πληθυσμού που εξαρτάται από τις υπηρεσίες απασχόλησης αντιμετωπίζει συσσωρευμένες μειονεξίες που περιλαμβάνουν οικονομική επισφάλεια, χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, και περιορισμένη πρόσβαση σε τεχνολογικές υποδομές (Matsaganis, 2020).

Η κοινωνική πολιτική υπό το πρίσμα της ψηφιοποίησης καθίσταται όντως «περισσότερο τεχνοκρατικά μετρήσιμη και λιγότερο κοινωνικά ενσώματη», όπως επισημαίνει η κριτική βιβλιογραφία περί algorithmic governance (Kitchin, 2017). Η εστίαση στη συλλογή και ανάλυση μεγάλων δεδομένων (big data) για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων απασχόλησης τείνει να επικεντρώνεται σε ποσοτικά μετρήσιμες μεταβλητές όπως ποσοστά τοποθέτησης, διάρκεια ανεργίας, και κόστος ανά ωφελούμενο, παραβλέποντας ποιοτικές διαστάσεις όπως η ποιότητα εργασίας, η επαγγελματική ικανοποίηση, και η μακροπρόθεσμη κοινωνική ένταξη. Αυτή η στροφή προς τη «μετρικοκρατία» (metricracy) αντικατοπτρίζει ευρύτερες τάσεις στη σύγχρονη διακυβέρνηση όπου η αποδοτικότητα ορίζεται στενά ως τεχνική βελτιστοποίηση παρά ως κοινωνική ευημερία (Muller, 2018).

Το φαινόμενο του «techno-solutionism» που εντοπίζεται στην περίπτωση της ΔΥΠΑ αναδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο πολύπλοκα κοινωνικά προβλήματα αναδιατυπώνονται ως τεχνικά ζητήματα που μπορούν να επιλυθούν μέσω καλύτερων αλγορίθμων, πιο αποδοτικών βάσεων δεδομένων, και ισχυρότερων αναλυτικών εργαλείων (Morozov, 2013). Η πεποίθηση ότι η τεχνολογία μπορεί να εξαλείψει τη γραφειοκρατία, να μειώσει τις ανισότητες, και να βελτιώσει τα αποτελέσματα απασχόλησης παραβλέπει τις δομικές αιτίες της ανεργίας που σχετίζονται με μακροοικονομικές πολιτικές, εργασιακές σχέσεις, και κοινωνικά μοντέλα ανάπτυξης. Η τεχνοκρατική προσέγγιση τείνει να «αποπολιτικοποιεί» την κοινωνική πολιτική, παρουσιάζοντας επιλογές πολιτικής ως τεχνικά προβλήματα που απαιτούν ειδικογνωσία παρά δημοκρατική συζήτηση και συμμετοχή.

Η κριτική αποτίμηση της ψηφιακής μετάβασης της ΔΥΠΑ καταδεικνύει τελικά ότι η τεχνολογία δεν είναι ουδέτερη αλλά ενσωματώνει και αναπαράγει συγκεκριμένες κοινωνικές σχέσεις και δομές εξουσίας. Τα

οφέλη αποδοτικότητας και διαφάνειας είναι πραγματικά αλλά συνοδεύονται από νέες μορφές αποκλεισμού και ελέγχου που απαιτούν συστηματική πολιτική αντιμετώπιση. Η επιτυχής ψηφιακή μετάβαση προϋποθέτει όχι μόνο τεχνολογική ικανότητα αλλά και θεσμικές καινοτομίες που θα διασφαλίσουν ότι η τεχνολογία υπηρετεί τους στόχους κοινωνικής δικαιοσύνης παρά τους περιορίζει.

5. Προκλήσεις και προοπτικές

Η ψηφιακή μετάβαση της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης εγείρει σύνθετες προκλήσεις που υπερβαίνουν τα τεχνικά και οργανωσιακά ζητήματα, αγγίζοντας θεμελιώδη ερωτήματα κοινωνικής δικαιοσύνης και δημοκρατικής διακυβέρνησης στην ψηφιακή εποχή. Η κριτική εξέταση των εμπειρικών δεδομένων αποκαλύπτει ότι η ψηφιακή αναβάθμιση των υπηρεσιών απασχόλησης δεν συνιστά γραμμική πρόοδο προς μεγαλύτερη αποδοτικότητα και διαφάνεια, αλλά μάλλον δημιουργεί νέες μορφές κοινωνικών διαιρέσεων και πολιτικών εντάσεων που απαιτούν εξελιγμένες αναλυτικές προσεγγίσεις και στοχευμένες πολιτικές παρεμβάσεις. Η θεωρητική προσέγγιση που αναπτύσσεται εδώ εστιάζει στο φαινόμενο του «ψηφιακού δικαιώματος στην εργασία» ως νέας κατηγορίας κοινωνικών δικαιωμάτων που προκύπτει από τη διασύνδεση τεχνολογικής καινοτομίας και κοινωνικής πολιτικής, αναδεικνύοντας τις αντιφάσεις μεταξύ τεχνοκρατικής αποδοτικότητας και ουσιαστικής πρόσβασης σε κοινωνικές παροχές.

Η ενίσχυση της ψηφιακής ικανότητας εργαζομένων και πολιτών αναδύεται ως η κρισιμότερη πρόκληση της ψηφιακής μετάβασης, καθώς αποκαλύπτει τη θεμελιώδη αντίφαση μεταξύ των υποσχέσεων του ψηφιακού εκδημοκρατισμού και της πραγματικότητας του τεχνολογικού αποκλεισμού. Τα εμπειρικά δεδομένα από την ελληνική εμπειρία καταγράφουν εντυπωσιακές ανισότητες: μόνο το 55,6% των Ευρωπαίων διαθέτει βασικές ψηφιακές δεξιότητες, ενώ στην Ελλάδα τα ποσοστά παραμένουν χαμηλότερα, με τους ανέργους και ανενεργούς να χρησιμοποιούν το διαδίκτυο σε ποσοστό μόλις 15,1% έναντι 60,4% των απασχολουμένων (Digital Skills and Jobs Platform, 2024). Αυτή η στατιστική διαφορά αποκαλύπτει τη δημιουργία αυτού που η κριτική βιβλιογραφία χαρακτηρίζει ως «digital welfare exclusion» - ένα συστημικό φαινόμενο που προκύπτει όχι από τεχνικές αδυναμίες αλλά από την εγγενή εμπορευματοποίηση της ψηφιακής πρόσβασης (Reisdorf & Rhinesmith, 2020).

Η γεωγραφική διάσταση του ψηφιακού χάσματος επιτείνει τις ανισότητες μέσω της ενίσχυσης των παραδοσιακών κέντρου-περιφέρειας διαιρέσεων. Οι περιοχές χαμηλής πληθυσμιακής πυκνότητας, όπως η Στερεά Ελλάδα, παρουσιάζουν ποσοστά χρήσης διαδικτύου στο 41%, δημιουργώντας συνθήκες όπου η ψηφιακή μετάβαση των υπηρεσιών απασχόλησης λειτουργεί ως μηχανισμός περαιτέρω περιθωριοποίησης αγροτικών και απομακρυσμένων κοινοτήτων. Η πολιτισμική διάσταση είναι εξίσου κρίσιμη, καθώς τα γλωσσικά εμπόδια δημιουργούν πρόσθετες δυσκολίες για ηλικιωμένους που επαναπροσδιορίζουν την εργασιακή τους πορεία και για μετανάστες που πλοηγούνται σε ψηφιακές πλατφόρμες με περιορισμένη πολύγλωσση υποστήριξη (Van Deursen & Helsper, 2015).

Η κριτική ανάλυση υπερβαίνει τις συμβατικές προσεγγίσεις που εστιάζουν στην «κατάρτιση» ως τεχνική λύση, αναδεικνύοντας τη συστημική φύση του προβλήματος. Η έρευνα του Helsper (2021) καταδεικνύει ότι η ψηφιακή ανισότητα αναπαράγεται μέσω πολλαπλών επιπέδων - από την υλική πρόσβαση σε τεχνολογικές υποδομές έως τις πολιτισμικές διαθέσεις που διαμορφώνουν τις προσδοκίες και τις στρατηγικές χρήσης. Η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά λόγω της παρακαταθήκης της οικονομικής κρίσης, η οποία δημιούργησε συνθήκες όπου το 22,8% του πληθυσμού αντιμετωπίζει κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, ενισχύοντας τις προϋπάρχουσες ανισότητες στην πρόσβαση σε τεχνολογικούς πόρους.

Η ανάγκη για ολοκληρωμένες πολιτικές κοινωνικής ένταξης που συνοδεύουν την ψηφιοποίηση αποκαλύπτει τις εγγενείς αντιφάσεις της σύγχρονης κοινωνικής πολιτικής στην ψηφιακή εποχή. Η επίσημη ρητο-

ρική των ευρωπαϊκών και εθνικών στρατηγικών τονίζει την «inclusive digital transformation» και τη στόχευση ευάλωτων ομάδων μέσω ειδικών προγραμμάτων. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο Plus επενδύει €142,7 δισεκατομμύρια για την περίοδο 2021-2027 με έμφαση σε περιθωριοποιημένες κοινότητες, συμπεριλαμβανομένων ατόμων με αναπηρίες, μεταναστών και της μειονότητας των Ρομά (European Commission, 2023). Ωστόσο, η εμπειρική εξέταση των πολιτικών υλοποίησης αποκαλύπτει σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ δηλωμένων στόχων και πρακτικών αποτελεσμάτων.

Το φαινόμενο του «policy drift» - η σταδιακή αλλαγή των πολιτικών αποτελεσμάτων χωρίς επίσημη μεταρρύθμιση - είναι ιδιαίτερα έντονο στο πλαίσιο της ψηφιακής μετάβασης. Η μετάβαση σε ψηφιακές πλατφόρμες παροχής υπηρεσιών δημιουργεί de facto επιλεκτικότητα που ευνοεί άτομα με υψηλότερο κοινωνικοοικονομικό και μορφωτικό επίπεδο, ακόμη και όταν οι επίσημες πολιτικές διατηρούν καθολικό χαρακτήρα (Hacker, 2019). Η έρευνα των Peeters και Schuilenburg (2018) στο ολλανδικό σύστημα κοινωνικών παροχών καταδεικνύει ότι η ψηφιοποίηση λειτουργεί ως «soft rationing mechanism» που περιορίζει την πρόσβαση χωρίς επίσημη αλλαγή των κριτηρίων επιλεξιμότητας.

Η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει πρόσθετες πολυπλοκότητες λόγω των δομικών χαρακτηριστικών της εργασιακής αγοράς. Η υψηλή συγκέντρωση μικρομεσαίων επιχειρήσεων (99,9% του συνόλου), η έκταση της ανεπίσημης απασχόλησης και η περιορισμένη διείσδυση των συνδικαλιστικών οργανώσεων δημιουργούν συνθήκες όπου οι ψηφιακές πλατφόρμες απασχόλησης αντιμετωπίζουν σημαντικούς περιορισμούς στην αποτελεσματική κάλυψη του εργατικού δυναμικού (OECD, 2023). Η υψηλή ανεργία νέων (24,6% για την ηλικιακή ομάδα 15-29 ετών) συνδυάζεται με το φαινόμενο του «brain drain», δημιουργώντας παραδοξικές συνθήκες όπου η ψηφιακή αναβάθμιση των υπηρεσιών απασχόλησης συμβαίνει σε περιβάλλον συστημικής απώλειας των πλέον ψηφιακά εγγράμματων στελεχών.

Το ζήτημα της αξιοπιστίας δεδομένων και της προστασίας προσωπικών πληροφοριών αποκαλύπτει τη θεμελιώδη ένταση μεταξύ αποδοτικότητας και ιδιωτικότητας που διαπερνά τη σύγχρονη ψηφιακή διακυβέρνηση. Ο Γενικός Κανονισμός Προστασίας Δεδομένων (GDPR) δημιουργεί ένα περίπλοκο νομικό πλαίσιο που απαιτεί από τις υπηρεσίες απασχόλησης να πλοηγούνται στις «ειδικές κατηγορίες προσωπικών δεδομένων» του άρθρου 9, συμπεριλαμβανομένων υγειονομικών δεδομένων και πληροφοριών που αποκαλύπτουν «φυλετική ή εθνική καταγωγή, πολιτικές απόψεις, θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις» (GDPR, 2016). Η διαχείριση αυτών των δεδομένων στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής δημιουργεί εγγενείς συγκρούσεις μεταξύ της ανάγκης για ολοκληρωμένη αξιολόγηση των αναγκών και της προστασίας της ιδιωτικότητας.

Η ουσιώδης ανάλυση της Taylor (2022) αποκαλύπτει ότι το «ψηφιακό κράτος πρόνοιας έχει πυροδοτήσει νέους κοινωνικούς κινδύνους» που προκύπτουν από τη συστηματική συλλογή και επεξεργασία προσωπικών δεδομένων. Οι αλγοριθμικές αποφάσεις στο πλαίσιο των υπηρεσιών απασχόλησης - από την αντιστοίχιση ανέργων με θέσεις εργασίας έως τον υπολογισμό επιδομάτων - ενσωματώνουν προκαταλήψεις που αναπαράγουν και ενισχύουν υπάρχουσες κοινωνικές ανισότητες μέσω της τεχνολογικής μεσολάβησης. Το παράδειγμα του συστήματος SyRI στην Ολλανδία, το οποίο ακυρώθηκε από το Πρωτοδικείο της Χάγης το 2020 λόγω παραβίασης του δικαιώματος στην ιδιωτικότητα, καταδεικνύει τους κινδύνους της αυτοματοποιημένης επιτήρησης στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής (Hooijmaaijers & King, 2023).

Η διασύνδεση των συστημάτων ΕΡΓΑΝΗ ΙΙ, myDYPAapp και gov.gr δημιουργεί ένα ολοκληρωμένο οικοσύστημα παρακολούθησης που επιτρέπει πρωτοφανή επίπεδα εποπτείας εργασιακών σχέσεων. Η ψηφιακή κάρτα εργασίας, που καταγράφει δεδομένα πραγματικού χρόνου για το ωράριο και την παρουσία εργαζομένων, δημιουργεί αυτό που η κριτική βιβλιογραφία χαρακτηρίζει ως «surveillance capitalism στο δημόσιο τομέα» (Zuboff, 2019). Η συσσώρευση αυτών των δεδομένων παρέχει στην πολιτεία πρωτοφανείς δυνατότητες για την παρακολούθηση οικονομικών δραστηριοτήτων και εργασιακών συμπεριφορών, αλλά εγείρει θεμελιώδη ερωτήματα σχετικά με τα όρια της κρατικής εποπτείας σε δημοκρατικές κοινωνίες.

Η επιδίωξη ισορροπίας μεταξύ αποτελεσματικότητας και κοινωνικής δικαιοσύνης αποκαλύπτει τις βαθύτερες εννοιολογικές εντάσεις που διέπουν τη σύγχρονη κοινωνική πολιτική. Η νεοφιλελεύθερη έμφαση στη μετρήσιμη απόδοση και την κοστο-αποτελεσματικότητα συγκρούεται με τις παραδοσιακές αντιλήψεις περί κοινωνικών δικαιωμάτων που τονίζουν την καθολική πρόσβαση και την αξιοπρέπεια των παραληπτών. Η ψηφιακή μετάβαση εντείνει αυτή την ένταση δημιουργώντας νέες μορφές αξιολόγησης και κατηγοριοποίησης που μετατρέπουν πολύπλοκες κοινωνικές καταστάσεις σε αλγοριθμικά επεξεργάσιμα δεδομένα (Eubanks, 2018).

Τα εντυπωσιακά ποσοτικά αποτελέσματα της ψηφιακής μετάβασης της ΔΥΠΑ - 246.920 τοποθετήσεις ανέργων σε θέσεις εργασίας, ποσοστό εκταμίευσης 93% για προγράμματα επιδότησης απασχόλησης, και 260.000 ολοκληρώσεις προγραμμάτων κατάρτισης - παρουσιάζονται ως τεκμήρια επιτυχίας χωρίς ποιοτική αξιολόγηση των εργασιακών συνθηκών, της βιωσιμότητας των θέσεων εργασίας ή της επίδρασης στην κοινωνική συνοχή. Η αξιολόγηση του ΟΟΣΑ (2023) επιβεβαιώνει στατιστικά σημαντικές βελτιώσεις: 59% υψηλότερο ποσοστό απασχόλησης στους 12 μήνες για παραλήπτες επιδοτήσεων μισθωτής απασχόλησης, αλλά παραλείπει τη συστηματική εξέταση των ποιοτικών διαστάσεων της εργασίας και των μακροπρόθεσμων επιπτώσεων στην κοινωνική κινητικότητα.

Η κριτική προσέγγιση αναδεικνύει ότι η επικέντρωση στη μετρήσιμη αποδοτικότητα δημιουργεί κίνητρα για «creaming» - την προτίμηση εύκολα τοποθετήσιμων ανέργων έναντι ατόμων με πολύπλοκες κοινωνικές ανάγκες. Η έρευνα των Finn και Goodship (2014) στο βρετανικό σύστημα Work Programme καταδεικνύει ότι τα συστήματα αξιολόγησης βασισμένα σε ποσοτικούς στόχους οδηγούν σε συστηματική υπο-εξυπηρέτηση ατόμων με αναπηρίες, ψυχικά προβλήματα και πολλαπλά εμπόδια στην απασχόληση. Η ψηφιοποίηση ενισχύει αυτές τις τάσεις δημιουργώντας αυτοματοποιημένα συστήματα προτεραιοποίησης που ευνοούν «εύκολες περιπτώσεις» με υψηλή πιθανότητα επιτυχίας.

Η αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων απαιτεί ριζική αναθεώρηση των θεσμικών πλαισίων που διέπουν την ψηφιακή διακυβέρνηση στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Η ανάπτυξη νέων μορφών δημοκρατικής λογοδοσίας για αλγοριθμικές αποφάσεις αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για τη διασφάλιση ότι η τεχνολογική καινοτομία υπηρετεί την κοινωνική δικαιοσύνη παρά τον τεχνοκρατικό έλεγχο. Οι εμπειρίες από τη Φινλανδία και τη Δανία καταδεικνύουν τη δυνατότητα ανάπτυξης «democratic digital welfare states» μέσω θεσμοθέτησης μηχανισμών συμμετοχικού σχεδιασμού, διαφάνειας αλγορίθμων και συνεχούς κοινωνικής εποπτείας (Koskinen et al., 2023).

Η εμπειρία της Εσθονίας με το σύστημα X-Road προσφέρει ένα εναλλακτικό μοντέλο ψηφιακής διαλειτουργικότητας που συνδυάζει τεχνολογική αποδοτικότητα με ισχυρές εγγυήσεις προστασίας δεδομένων και δημοκρατικής εποπτείας. Το εσθονικό μοντέλο βασίζεται στην αρχή της «data sovereignty» - κάθε πολίτης διατηρεί πλήρη έλεγχο επί των προσωπικών του δεδομένων και μπορεί να παρακολουθεί την πρόσβαση κυβερνητικών υπηρεσιών σε πραγματικό χρόνο. Η προσαρμογή αυτού του μοντέλου στο ελληνικό περιβάλλον απαιτεί θεσμικές αλλαγές που υπερβαίνουν την τεχνολογική αναβάθμιση, εστιάζοντας στην ανάπτυξη νέων μορφών πολίτικης και κοινωνικής εμπλοκής (Kitsing, 2011).

Η διασφάλιση της δίκαιης ψηφιακής μετάβασης απαιτεί επίσης θεμελιώδη αναδιαμόρφωση των κριτηρίων αξιολόγησης πολιτικών επιτυχίας. Αντί της επικέντρωσης σε ποσοτικούς δείκτες αποδοτικότητας, χρειάζονται νέοι δείκτες που ενσωματώνουν διαστάσεις κοινωνικής ένταξης, ποιότητας εργασίας και βιωσιμότητας αποτελεσμάτων. Η ανάπτυξη «Social Impact Assessment» για ψηφιακές μεταρρυθμίσεις, παρόμοια με τις περιβαλλοντικές εκτιμήσεις επιπτώσεων, θα επέτρεπε τη συστηματική αξιολόγηση των κοινωνικών συνεπειών πριν από την υλοποίηση τεχνολογικών αλλαγών.

Η ψηφιακή μετάβαση της ΔΥΠΑ στη διασταύρωση αυτών των προκλήσεων αποκαλύπτει την ανάγκη για νέο θεωρητικό πλαίσιο που υπερβαίνει τις παραδοσιακές αντιθέσεις μεταξύ κράτους και αγοράς, απο-

δοτικότητας και δικαιοσύνης. Η έννοια του «δημοκρατικού ψηφιακού κράτους πρόνοιας» προσφέρει μια εναλλακτική οραματική που συνδυάζει τεχνολογική καινοτομία με κοινωνική δικαιοσύνη μέσω θεσμικών μηχανισμών που διασφαλίζουν τη δημοκρατική εποπτεία, την κοινωνική συμμετοχή και την προστασία των δικαιωμάτων. Η πραγματοποίηση αυτής της προοπτικής απαιτεί τόσο τεχνολογικές όσο και πολιτικές καινοτομίες που θα επανατοποθετήσουν την κοινωνική αλληλεγγύη στο επίκεντρο της ψηφιακής διακυβέρνησης.

6. Συμπεράσματα

Η ανάλυση της ψηφιακής μετάβασης της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης αποκαλύπτει την εγγενή αμφισημία της σύγχρονης διοικητικής εκσυγχρονισμού στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Παρά τα εντυπωσιακά ποσοτικά επιτεύγματα και τις αδιαμφισβήτητες βελτιώσεις στην επιχειρησιακή αποδοτικότητα, η βαθύτερη εξέταση καταδεικνύει ότι η ψηφιοποίηση λειτουργεί ταυτόχρονα ως μηχανισμός κοινωνικής πολιτικής και εργαλείο διοικητικού ελέγχου. Αυτή η διττή φύση δεν αποτελεί απλή παρενέργεια ή μη προβλεπόμενη συνέπεια των τεχνολογικών επιλογών, αλλά αντανακλά τη θεμελιώδη λογική του «Θεσμικού Επιβιωτισμού» - την ικανότητα διοικητικών οργανισμών να αξιοποιούν τεχνολογικές μεταβολές για τη διατήρηση και ενδυνάμωση των υφιστάμενων δομών εξουσίας.

Η ΔΥΠΑ, ως αντιπροσωπευτικό παράδειγμα της εφαρμογής των αρχών του επιτελικού κράτους και του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο, επιδεικνύει εξαιρετικές ικανότητες προσαρμογής που της επιτρέπουν να διατηρεί τα παραδοσιακά χαρακτηριστικά της ναπολεόντειας διοικητικής παράδοσης ενσωματώνοντας ταυτόχρονα τεχνολογικές καινοτομίες (Hood, 1991). Η στρατηγική αυτή προσαρμογή υπερβαίνει τα συμβατικά μοντέλα path dependence, καθώς δεν περιορίζεται στην παθητική αντίσταση στην αλλαγή, αλλά περιλαμβάνει την ενεργή αξιοποίηση των μεταρρυθμιστικών ευκαιριών για τη συντήρηση των βασικών οργανωσιακών λειτουργιών (Mahoney & Thelen, 2010).

Η διοικητική κατάτμηση, παραδοσιακά αντιμετωπιζόμενη ως παθολογία που απαιτεί θεραπευτική παρέμβαση μέσω συντονιστικών μηχανισμών, αποκαλύπτεται μέσω αυτής της ανάλυσης ως ένας εξελιγμένος θεσμικός μηχανισμός που εξυπηρετεί κρίσιμες λειτουργίες πολιτικού ελέγχου και δημοκρατικής λογοδοσίας. Η κατάτμηση διατηρεί τη δημοκρατική εποπτεία μέσω κατανεμημένων σημείων ελέγχου, ενώ ταυτόχρονα δημιουργεί ευκαιρίες για την εξατομικευμένη παροχή υπηρεσιών και τη διατήρηση παραδοσιακών πολιτικών δικτύων. Η ψηφιακή τεχνολογία ενισχύει αυτές τις δυναμικές δημιουργώντας νέες μορφές «ψηφιακής κατάτμησης» που διατηρούν τη θεσμική αυτονομία ενώ εκσυγχρονίζουν τις επιχειρησιακές διαδικασίες.

Τα ευρήματα της παρούσας έρευνας υποστηρίζουν την κεντρική θέση ότι η ψηφιοποίηση των κοινωνικών υπηρεσιών τείνει να εμπεδώσει περαιτέρω - ακόμη και να κωδικοποιήσει αλγοριθμικά - μακροχρόνιες πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές σχέσεις εξουσίας, επιτρέποντας μόνο βαθμιαία αλλαγή στη διακυβέρνηση της πρόνοιας παρά προκαλώντας βαθύτερο δομικό μετασχηματισμό (Lyon, 2007). Η κοινωνικοτεχνική φύση της ψηφιακής μετάβασης σημαίνει ότι οι τεχνολογικές επιλογές δεν είναι ουδέτερες, αλλά ενσωματώνουν συγκεκριμένες αντιλήψεις για τις σχέσεις κράτους-πολίτη και τη φύση των κοινωνικών δικαιωμάτων (Henman, 2022).

Η εμπειρία της ΔΥΠΑ επιβεβαιώνει εν μέρει τη θέση του Dunleavy και της Margetts (2006) περί μετάβασης από το NPM στο «Digital Era Governance», αλλά με σημαντικές επιφυλάξεις που αφορούν τον χαρακτήρα και το βάθος αυτής της μεταβολής. Η «επανενοποίηση» που προβλέπει η θεωρία DEG πραγματοποιείται κυρίως σε επίπεδο τεχνικής διαλειτουργικότητας και επιφανειακής ενοποίησης διεπαφών, ενώ οι βαθύτερες θεσμικές και πολιτικές διαιρέσεις όχι μόνο παραμένουν, αλλά ενισχύονται μέσω νέων ψηφιακών μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου. Η «holistic, needs-based» προσέγγιση που υπόσχεται το DEG εκφράζεται μέσω ενοποιημένων ψηφιακών πλατφορμών και διεπαφών, ωστόσο η ουσιαστική ολιστικότητα στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και τη διαμόρφωση πολιτικής παραμένει ελλιπής.

Το κρίσιμο ερώτημα που αναδύεται από αυτή την ανάλυση αφορά το κατά πόσον η ψηφιακή μετάβαση υπηρετεί πραγματικά τους στόχους της κοινωνικής πολιτικής ή λειτουργεί κυρίως ως εξελιγμένος μηχανισμός διοικητικού ελέγχου. Τα δεδομένα υποδηλώνουν ότι η απάντηση είναι πολύπλοκη και εξαρτάται από τις συγκεκριμένες θεσμικές και πολιτικές συνθήκες εντός των οποίων πραγματοποιείται η τεχνολογική μεταβολή. Στην περίπτωση της ΔΥΠΑ, η ψηφιακή μετάβαση έχει αδιαμφισβήτητα βελτιώσει την πρόσβαση σε υπηρεσίες και τη διοικητική αποδοτικότητα, ωστόσο έχει ταυτόχρονα δημιουργήσει νέες μορφές κοινωνικού αποκλεισμού και ενισχύσει τις δυνατότητες κρατικής επιτήρησης (Van Berkel & Valkenburg, 2007).

Οι προοπτικές για ουσιαστική εξισορρόπηση αυτών των αντιφατικών δυναμικών εξαρτώνται από την ικανότητα του πολιτικού συστήματος να αναπτύξει νέους μηχανισμούς δημοκρατικής λογοδοσίας που θα είναι ειδικά προσαρμοσμένοι στις προκλήσεις της ψηφιακής διακυβέρνησης. Η διασφάλιση ότι η ψηφιακή μετάβαση υπηρετεί πρωτίστως την κοινωνική πολιτική παρά τον διοικητικό έλεγχο απαιτεί θεσμικές καινοτομίες που θα επιτρέψουν τη δημοκρατική εποπτεία αλγοριθμικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων, τη διαφάνεια στην επεξεργασία και αξιοποίηση προσωπικών δεδομένων, και την ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στον σχεδιασμό και την αξιολόγηση ψηφιακών υπηρεσιών (Margetts & Dunleavy, 2013).

Η μελλοντική έρευνα θα πρέπει να εστιάσει σε τρεις κρίσιμους άξονες. Πρώτον, η συγκριτική ανάλυση των μοτίβων ψηφιακής μετάβασης σε κατακερματισμένα θεσμικά περιβάλλοντα, ιδιαίτερα στις νοτιοευρωπαϊκές χώρες, θα αποκαλύψει κατά πόσον το φαινόμενο του «Θεσμικού Επιβιωτισμού» συνιστά ευρύτερο μοτίβο ή ειδική περίπτωση του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Δεύτερον, η μακροχρόνια παρακολούθηση των κοινωνικών επιπτώσεων της ψηφιακής μετάβασης, με ιδιαίτερη έμφαση στην ανάλυση των μηχανισμών που παράγουν ή αναπαράγουν κοινωνικές ανισότητες, θα παράσχει κρίσιμες γνώσεις για τη διαμόρφωση μελλοντικών πολιτικών. Τρίτον, η ανάπτυξη νέων θεωρητικών πλαισίων που θα συνδυάζουν τη θεωρία θεσμικής αλλαγής με την κριτική ανάλυση της ψηφιακής διακυβέρνησης θα συμβάλει στη βαθύτερη κατανόηση της πολιτικής οικονομίας του ψηφιακού κράτους πρόνοιας.

Από πολιτική σκοπιά, η παρούσα ανάλυση υποδηλώνει την ανάγκη για θεμελιώδη επανεξέταση των υποθέσεων που διέπουν τις πολιτικές ψηφιακής μετάβασης. Χωρίς ρητή αντιμετώπιση των υποκείμενων θεσμικών και πολιτικών δυναμικών που διαμορφώνουν τα αποτελέσματα της τεχνολογικής αλλαγής, η ψηφιακή μετάβαση κινδυνεύει να εξελιχθεί σε έναν εξελιγμένο μηχανισμό τεχνοκρατικής διακυβέρνησης που περιορίζει παρά διευρύνει τα κοινωνικά δικαιώματα και τις δημοκρατικές δυνατότητες.

Βιβλιογραφία

Borghi, V., & Van Berkel, R. (2007). Individualised service provision in an era of activation and new governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10), 413-424.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.

Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.

Buffat, A. (2015). Street-level bureaucracy and e-government. *Public Management Review*, 17(1), 149-161.

Busch, P. A., & Henriksen, H. Z. (2018). Digital discretion: A systematic literature review of ICT and street-level discretion. *Information Technology & People*, 31(2), 518-534.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.

Cordella, A., & Tempini, N. (2015). E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. *Government Information Quarterly*, 32(3), 279-286.

Digital Skills and Jobs Platform. (2024). *Country factsheet: Greece*. European Commission.

Dunleavy, P., & Margetts, H. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*. Oxford University Press.

Dunleavy, P., & Margetts, H. (2015). Design principles for essentially digital governance. In *16th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 112-120). ACM.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.

Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press.

European Commission. (2021). *2030 Digital Compass: The European way for the Digital Decade*. COM(2021) 118 final.

European Commission. (2021). *Recovery and Resilience Facility: Greece*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

European Commission. (2023). *European Social Fund Plus (ESF+): Programming period 2021-2027*. Publications Office of the European Union.

European Parliament & Council. (2016). *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data*. Official Journal of the European Union, L 119/1.

European Parliament & Council. (2021). *Regulation (EU) 2021/1057 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the European Social Fund Plus (ESF+)*. Official Journal of the European Union, L 231/21.

Feenberg, A. (2002). *Transforming Technology: A Critical Theory Revisited*. Oxford University Press.

Ferguson, J. (1990). *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge University Press.

Finn, D., & Goodship, J. (2014). Take-up of benefits and poverty: The impact of benefit sanctions on claimant behaviour and welfare rights. *Journal of Social Policy*, 43(2), 275-296.

Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Brookings Institution Press.

GDPR. (2016). *General Data Protection Regulation*. European Union.

Gil-Garcia, J. R., Pardo, T. A., & Burke, G. B. (2007). Government leadership in multi-sector IT-enabled networks: Lessons from the Response Network. In *40th Annual Hawaii International Conference on System Sciences* (pp. 66c-66c). IEEE.

Hacker, J. S. (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98(2), 243-260.

Hacker, J. S. (2019). The great risk shift: The new economic insecurity and the decline of the American dream. Oxford University Press.

Helsper, E. J. (2012). A corresponding fields model for the links between social and digital exclusion. *Communication Theory*, 22(4), 403-426.

Helsper, E. J. (2021). The digital disconnect: The social causes and consequences of digital inequalities. SAGE Publications.

Henman, P. (2010). *Governing electronically: E-government and the reconfiguration of public administration, policy and power*. Palgrave Macmillan.

Henman, P. (2022). The algorithmic transformation of social protection and welfare governance. In *The Routledge Handbook of Social Policy and Artificial Intelligence* (pp. 15-32). Routledge.

Henman, P., & Adler, M. (2003). Information technology and the governance of social security. *Critical Social Policy*, 23(2), 139-164.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The tools of government in the digital age*. Palgrave Macmillan.

Hooijmaaijers, S., & King, L. (2023). Data justice and the welfare state: The Dutch SyRI case and algorithmic transparency. *New Media & Society*, 25(4), 892-910.

Kitchin, R. (2017). Thinking critically about and researching algorithms. *Information, Communication & Society*, 20(1), 14-29.

Kitsing, M. (2011). An evaluation of e-government in Estonia. In *Electronic government and the information systems perspective* (pp. 24-38). Springer.

Koskinen, J., Alasuutari, P., & Pekola-Sjöblom, M. (2023). Digital welfare innovation in Nordic countries: Democratic governance in the digital age. *Policy & Politics*, 51(2), 245-262.

Kwet, M. (2019). Digital colonialism: US empire and the new imperialism in the Global South. *Race & Class*, 60(4), 3-26.

Li, T. M. (2007). *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Duke University Press.

Lyon, D. (2007). *Surveillance studies: An overview*. Polity Press.

Lyon, D. (2018). *The Culture of Surveillance: Watching as a Way of Life*. Polity Press.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 1-37). Cambridge University Press.

Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 371(1987), 20120382.

Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.

Mergel, I. (2016). Agile innovation management in government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, 33(3), 516-523.

Morozov, E. (2013). *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*. Public Affairs.

Muller, J. Z. (2018). *The Tyranny of Metrics*. Princeton University Press.

OECD. (2021). *AI and the future of skills, volume 1: Capabilities and assessments*. OECD Publishing.

OECD. (2023). *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*. OECD Publishing.

OECD. (2023). *OECD Skills Outlook 2023: Skills for a digital world*. OECD Publishing.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

Peeters, R., & Schuilenburg, M. (2018). Machine justice: Governing security through the bureaucracy of algorithms. *Information, Communication & Society*, 21(9), 1275-1289.

Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.

Pinch, T. J., & Bijker, W. E. (1984). The social construction of facts and artefacts: Or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other. *Social Studies of Science*, 14(3), 399-441.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis - new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford University Press.

Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of public policy. In K. Featherstone & C. M. Radaelli (Eds.), *The politics of Europeanization* (pp. 27-56). Oxford University Press.

Reisdorf, B. C., & Rhinesmith, C. (2020). Digital inequalities and why they matter. *Information, Communication & Society*, 23(5), 681-698.

Sotiropoulos, D. A. (2013). *Civil service reform in Greece, 1994-2010: A narrative of success and failure*. GreeSE Paper No. 72, Hellenic Observatory, London School of Economics.

Spanou, C. (2008). State reform in Greece: Responding to old and new challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 150-173.

Spanou, C. (2018). Administrative reform in Greece, 2010–2018: programme, implementation and politics. In G. Bouckaert & G. Galli (Eds.), *Public administration reforms in Europe: The view from the top* (pp. 201-212). Edward Elgar.

Spanou, K. (2014). Administering the remedy of administrative reform: The case of contemporary Greece. *Public Administration and Development*, 34(5), 341-356.

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. In W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies* (pp. 1-39). Oxford University Press.

Taylor, L. (2022). The ethics of big data as a public good: Which public? Whose good? *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 380(2224), 20210083.

Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.

Van Berkel, R., & Valkenburg, B. (2007). Making it personal: Individualising activation services in the EU. Policy Press.

Van Deursen, A. J., & Helsper, E. J. (2015). The third-level digital divide: Who benefits most from being online? *Communication and Information Technologies Annual*, 10, 29-52.

Winner, L. (1980). Do artifacts have politics? *Daedalus*, 109(1), 121-136.

Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. PublicAffairs.

Γεωργίκος & Πανταζόπουλος, Σ. (2025α). *Διοικητικά Μοντέλα και Καθεστώτα Κοινωνικής Προστασίας. Θεωρία και Εφαρμογές*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

Γεωργίκος, Δ. & Πανταζόπουλος, Σ. (2025β). *Ψηφιακή Διοίκηση και Κοινωνική Πολιτική Μετασχηματισμοί του Δημόσιου Τομέα στην Ψηφιακή Εποχή*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

Διοίκηση Αλλαγών στη ΔΥΠΑ: Οργανωσιακές προκλήσεις και ο ρόλος της Στρατηγικής Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων

Φωτεινή Βήττου, Ιωάννης Ρωσσίδης

1. Εισαγωγή

Η διοικητική μεταρρύθμιση συνιστά μια διαδικασία αλλαγών που αποσκοπεί στη βελτίωση της λειτουργίας ή/και της δομής του δημόσιου τομέα, με στόχο την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη ανταπόκριση στις κοινωνικές ανάγκες, λαμβάνοντας υπόψη τις εκάστοτε συνθήκες και το περιβάλλον. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και ο μετασχηματισμός του ΟΑΕΔ σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) με τον ν. 4921/2022, ο οποίος θέτει ως πρωταρχικούς στόχους τον εκσυγχρονισμό του οργανισμού, την αποτελεσματικότερη επανένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας, την αναβάθμιση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου κεφαλαίου και τη διασύνδεση της κατάρτισης με τις ανάγκες της οικονομίας (ν. 4921/2022, άρθρο 1, ΦΕΚ Α΄ 75/18.4.2022).

Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει τη διαδικασία μετασχηματισμού του Οργανισμού υπό το πρίσμα της Διοίκησης Αλλαγών και του Δημόσιου Μάνατζμεντ, αναδεικνύοντας τις οργανωσιακές διαστάσεις και προκλήσεις της μεταρρύθμισης, καθώς και τις προϋποθέσεις για τη βιωσιμότητα και εδραίωσή της. Εστιάζει ιδιαίτερα στην ανθρώπινη διάσταση της αλλαγής, δεδομένου ότι ο ανθρώπινος παράγοντας επηρεάζει καθοριστικά την υλοποίηση και τα αποτελέσματα των διοικητικών παρεμβάσεων (Βήττου, 2024a).

Από την εκτενή βιβλιογραφία για το θέμα αναδεικνύεται ο ιδιαίτερα σημαντικός ρόλος της Στρατηγικής Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων (ΣΔΑΠ) για τη διαδικασία ενσωμάτωσης οργανωσιακών αλλαγών η οποία συνίσταται στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού με τρόπο απόλυτα ευθυγραμμισμένο με τον στρατηγικό προσανατολισμό του οργανισμού (Ιορδάνογλου & Παναγιωτοπούλου, 2025).

Η διασύνδεση των δύο επιστημονικών διοικητικών πεδίων επισημαίνει τη στενή και συμπληρωματική τους σχέση και υπογραμμίζει ότι η αποτελεσματική διαχείριση του ανθρώπινου παράγοντα αποτελεί βασική προϋπόθεση για την υλοποίηση των αλλαγών (Ρωσσίδης & Μπελιάς, 2025). Σε αυτό το πλαίσιο, στον δημόσιο τομέα αναδεικνύεται σε κρίσιμο μηχανισμό υποστήριξης της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας, λειτουργώντας ως στρατηγικός εταίρος και ενεργός φορέας της αλλαγής εντός του οργανισμού.

Η παρούσα ανάλυση ξεκινά από τη θεωρητική θεμελίωση της Διοίκησης Αλλαγών και της τυπολογίας της οργανωσιακής αλλαγής, προχωρεί στην ανθρώπινη διάσταση της μεταρρύθμισης και τον στρατηγικό ρόλο της ΔΑΠ, εξετάζει το νομοθετικό και ψηφιακό πλαίσιο του μετασχηματισμού του ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ, αναδεικνύει τις οργανωσιακές προκλήσεις υλοποίησης, προτείνοντας, παράλληλα πρακτικές για την εδραίωση της αλλαγής.

2. Διοίκηση Αλλαγών και Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις

2.1 Εννοιολογική προσέγγιση της Διοίκησης Αλλαγών

Η αλλαγή αποτελεί αναπόσπαστο χαρακτηριστικό της ζωής κάθε οργανισμού. Για τους Beckhard & Harris (1987), σε έναν κόσμο που αλλάζει συνεχώς, το δίλημμα των οργανισμών δεν αφορά στο εάν θα αλλάξουν ή όχι, αλλά στο πώς θα καταφέρουν να αλλάξουν - τη δομή, την τεχνολογία, τις μεθόδους εργασίας, τους ρόλους, την ίδια την κουλτούρα - διατηρώντας ταυτόχρονα τη σταθερότητά τους.

Ο Χυτήρης (1996, σ.335) ορίζει την αλλαγή ως «*η μετάβαση από μια κατάσταση πραγμάτων σε μια άλλη ή από ένα δεδομένο σύνολο συνθηκών σε ένα διαφορετικό*». Ο Κέφης (2005) εξειδικεύει ότι η αλλαγή σημαίνει μεταβολή στις τρεις βασικές επιχειρησιακές λειτουργίες: τη δομή, την τεχνολογία και το ανθρώπινο δυναμικό. Σύμφωνα με τον Combe (2021), η αλλαγή στο εργασιακό περιβάλλον αναφέρεται «*στις μεθόδους και/ή τις τεχνικές εισαγωγής και εφαρμογής τροποποιήσεων της λειτουργίας του οργανισμού όσον αφορά τις διαδικασίες, τα συστήματα, την οργανωσιακή δομή και τους ρόλους και τις αρμοδιότητες*».

Η αναγνώριση του αναπόφευκτου χαρακτήρα της αλλαγής οδήγησε στην ανάπτυξη επιστημονικών μεθόδων για τη συστηματική διαχείρισή της. Η Διοίκηση Αλλαγών (Change Management) αποτελεί, σύμφωνα με τους Ρωσσίδη και συν. (2016), «*σύγχρονη μορφή διοίκησης, που περιλαμβάνει ένα πλήθος αρχών, μεθόδων και πρακτικών, χρήσιμων για τον εντοπισμό, την επεξεργασία και την αποτελεσματική διαχείριση των αλλαγών σε επιχειρήσεις και οργανισμούς*». Για τον Burns (2017), η Διοίκηση Αλλαγών δεν αποτελεί ξεχωριστό κλάδο με άκαμπτα όρια, αλλά βασίζεται στη διεπιστημονική συνάντηση κοινωνικών επιστημών, οργανωσιακής συμπεριφοράς, δημόσιου μάνατζμεντ και στρατηγικής. Πρόκειται, όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι Ρωσσίδης και συν. (2023), για μία από τις πιο κρίσιμες διοικητικές λειτουργίες που καλούνται να υιοθετήσουν οι οργανισμοί, προκειμένου να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις διαρκώς μεταβαλλόμενες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες και να εξασφαλίσουν τη βιωσιμότητά τους. Σε ένα περιβάλλον όπου η αβεβαιότητα, η ταχύτητα των εξελίξεων και ο ανταγωνισμός εντείνονται, η ικανότητα προσαρμογής καθίσταται καθοριστικός παράγοντας επιτυχίας.

Η εφαρμογή της Διοίκησης Αλλαγών έχει συμβάλει ουσιαστικά στη βελτιστοποίηση επιμέρους και συχνά αποσπασματικών διαδικασιών, ιδιαίτερα στον ιδιωτικό τομέα. Μέσα από τη συστηματική αναδιοργάνωση, τον επανασχεδιασμό λειτουργιών και την υιοθέτηση καινοτόμων πρακτικών, οι επιχειρήσεις καταφέρνουν να ενισχύσουν την ευελιξία τους και να ανταποκρίνονται πιο αποτελεσματικά στις απαιτήσεις της αγοράς. Παράλληλα, η Διοίκηση Αλλαγών ενδυναμώνει την οργανωσιακή μάθηση, καλλιεργεί κουλτούρα προσαρμοστικότητας και υποστηρίζει τη συνεχή εξέλιξη (Ρωσσίδης et al., 2016).

Ως εκ τούτου, δεν αποτελεί απλώς ένα εργαλείο διαχείρισης, αλλά έναν στρατηγικό μηχανισμό που επιτρέπει στους οργανισμούς να μετασχηματίζονται, να καινοτομούν και να διατηρούν τη σταθερότητά τους σε ένα μεταβαλλόμενο και αβέβαιο περιβάλλον.

Εντούτοις, με δεδομένο ότι σημαντικό ποσοστό των επιχειρούμενων προσπαθειών αλλαγής αποτυγχάνει (Ρωσσίδης et al., 2023), η επιστημονική της αξία έγκειται ακριβώς στην μεθοδικότητα με την οποία αντιμετωπίζει τις αλλαγές, όχι ως γεγονότα που απλώς συμβαίνουν αλλά ως διαδικασίες που απαιτούν διάγνωση, σχεδιασμό, υλοποίηση και αξιολόγηση. Για να επιτευχθεί αυτό, αξιοποιούνται ποικίλα θεωρητικά και μεθοδολογικά μοντέλα αλλαγής, τα οποία προσφέρουν δομημένα πλαίσια ανάλυσης και παρέμβασης. Παράλληλα, χρησιμοποιούνται εργαλεία που ενισχύουν τη δυνατότητα προσαρμογής και βιωσιμότητας των παρεμβάσεων. Με τον τρόπο αυτό, η αλλαγή καθίσταται μια ελεγχόμενη διαδικασία, που στηρίζεται σε επιστημονικά τεκμηριωμένες πρακτικές και που προσαρμόζεται στο είδος της αλλαγής και στις ιδιαίτερες συνθήκες και το περιβάλλον του οργανισμού.

2.2 Τυπολογία Οργανωσιακής Αλλαγής - Η Περίπτωση της ΔΥΠΑ

Οι οργανωσιακές αλλαγές ποικίλλουν ανάλογα με τον σκοπό, το περιεχόμενο, την έκταση και τις επιπτώσεις τους (Ρωσσίδης & Μπελιάς, 2025). Με βάση τον τύπο της αλλαγής απαιτούνται διαφοροποιημένες προσεγγίσεις διαχείρισης και σε συνάρτηση με τον βαθμό πολυπλοκότητας, το κόστος και την αβεβαιότητα που συνοδεύουν τη διαδικασία υλοποίησής της (Rees and French, 2013, όπως αναφέρεται στο Ρωσσίδης & Μπελιάς, 2025), καθώς και με βάση τη σκοπιά από την οποία προσεγγίζεται. Στη σχετική βιβλιογραφία απαντώνται πολλαπλές τυπολογίες οργανωσιακής αλλαγής. Μεταξύ αυτών, ιδιαίτερα διαδεδομένη είναι η

διάκριση των Anderson & Anderson, σύμφωνα με την οποία η οργανωσιακή αλλαγή διακρίνεται σε τρεις βασικές μορφές: την αναπτυξιακή, τη μεταβατική και τη μετασχηματιστική (αναφέρεται στο Ρωσσίδης & Μπελιάς, 2025).

Η αναπτυξιακή αλλαγή αφορά στη βελτίωση μιας υφιστάμενης κατάστασης χωρίς να εισάγει κάτι δραστικά νέο. Εστιάζει στην εκπαίδευση, τη βελτίωση δεξιοτήτων και την επίλυση προβλημάτων. Πρόκειται για τη μορφή αλλαγής χαμηλού αντίκτυπου, αλλά σημαντική για τη σταδιακή και διαρκή πρόοδο του οργανισμού (Anderson & Anderson, 2010a).

Η μεταβατική αλλαγή οδηγεί από μια κατάσταση σε μια εντελώς νέα και διαφορετική, απαιτώντας σημαντικούς μετασχηματισμούς σε τέσσερα επίπεδα: το οργανωτικό πλαίσιο, τις διαδικασίες, τους κανονισμούς και τις προσωπικές δεξιότητες. Είναι απαραίτητο να πλαισιώνεται από στρατηγική, χρονοδιάγραμμα και σχέδιο δράσης, ενώ είναι πολύ σημαντική η υψηλή αλληλεπίδραση με τον ανθρώπινο δυναμικό και πρέπει να βασίζεται σε αποτελεσματική διαχείριση της δυναμικής του προσωπικού (στάσεις και αντιλήψεις, επάρκεια δεξιοτήτων, καθώς και πιθανά φαινόμενα σύγχυσης ή ανεπαρκούς καθοδήγησης και καθησυχασμού) (Anderson & Ackerman Anderson, 2010; Ρωσσίδης & Μπελιάς, 2025).

Η μετασχηματιστική αλλαγή είναι η πιο περίπλοκη και επιδραστική μορφή. Αναφέρεται σε τόσο ριζικές αλλαγές στη στρατηγική, τις δομές, τα συστήματα και την τεχνολογία, ώστε να απαιτούνται θεμελιώδεις μετασχηματισμοί στην οργανωσιακή κουλτούρα, νοοτροπία και δράση. Χαρακτηριστικό της είναι η αδυναμία ακριβούς πρόβλεψης της μελλοντικής κατάστασης, η οποία επιτάσσει συνεχή εγρήγορση, μάθηση, αναστοχασμό και αναπροσαρμογές. Εφόσον γίνει σωστή διαχείρισή της, οδηγεί σε ολική «αναγέννηση» του οργανισμού (Anderson & Anderson, 2010a).

Ο μετασχηματισμός του ΟΑΕΔ, σε επίπεδο δομών και διαδικασιών συνιστά *μεταβατική αλλαγή*, αφού αντικαθιστά ένα παθητικό μοντέλο διαχείρισης επιδομάτων με ένα ενεργητικό μοντέλο πολιτικής απασχόλησης, με νέα ψηφιακά εργαλεία, νέους ρόλους εργασιακών συμβούλων και νέα κριτήρια αξιολόγησης. Σε επίπεδο επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων, ωστόσο, η αλλαγή προσεγγίζει τον *μετασχηματιστικό* τύπο, καθώς προϋποθέτει σημαντική μεταβολή του επιχειρησιακού σχεδίου, των διαδικασιών αλλά, κυρίως, της νοοτροπίας τόσο των υπαλλήλων όσο και των ωφελούμενων, που δεν επιτυγχάνεται με τη νομοθέτηση, αλλά μέσα από συστηματικές πολιτικές και διαδικασίες που συμβάλλουν στην εδραίωση της νέας κουλτούρας (εκπαίδευση, ανατροφοδότηση, ενεργό συμμετοχή των εργαζομένων, δέσμευση και πρότυπη συμπεριφορά της ηγεσίας, αναγνώριση και επιβράβευση επιθυμητών συμπεριφορών κ.ά.).

Επιπλέον, η οργανωσιακή αλλαγή διακρίνεται και σε σχεδιασμένη ή αναδυόμενη, με ή χωρίς πρόθεση, προληπτική ή αποτρεπτική (Ρωσσίδης & Μπελιάς, 2025). Ο μετασχηματισμός της ΔΥΠΑ ανήκει στη *σχεδιασμένη* και *προληπτική* κατηγορία: αποτελεί συνειδητή νομοθετική επιλογή, που αντιδρά σε διαπιστωμένες αδυναμίες και προσβλέπει σε μελλοντικές ανάγκες της αγοράς εργασίας.

Τέλος, μια ακόμη σημαντική διάκριση της αλλαγής βασίζεται στον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζεται και προσεγγίζεται και συνίσταται στην top-down (από πάνω προς τα κάτω) προσέγγιση και στην bottom-up (από κάτω προς τα πάνω) προσέγγιση. Στην πρώτη περίπτωση η αλλαγή σχεδιάζεται στα ανώτατα κλιμάκια του οργανισμού και, ουσιαστικά, εφαρμόζεται μέσω πίεσης ή επιβολής, θεωρώντας τον οργανισμό ένα σύνολο διακριτών λειτουργιών. Αντίθετα, στη δεύτερη περίπτωση, οι οργανισμοί αντιμετωπίζονται ως ζωντανοί οργανισμοί, με αλληλεξαρτόμενα συστήματα και με ιδιαίτερες ανάγκες. Πρόκειται για μια συμμετοχική προσέγγιση, μέσω της οποία η αλλαγή έρχεται ως φυσική και συνεχής διαδικασία, μέσω της μάθησης και μιας ηγεσίας που δρα ως διευκολυντής της αλλαγής, χωρίς, δηλαδή, εντολές και επιβολές (Sharma, 2012).

Σε δημόσιους οργανισμούς, οι αλλαγές συνήθως ακολουθούν την top-down προσέγγιση, όπου η στρατηγική, οι διαδικασίες και οι στόχοι καθορίζονται από τα ανώτατα κλιμάκια, επιδιώκοντας τον συντονισμό σε επίπεδο κυβερνητικής πολιτικής, και εφαρμόζονται μέσω νομοθέτησης, κατευθυντήριων οδηγιών και εγκυ-

κλίων. Η προσέγγιση αυτή είναι απαραίτητη σε περιπτώσεις ριζικών στρατηγικών μετασχηματισμών, αλλά συνδέεται και με μειωμένη συμμετοχή των εργαζομένων στον σχεδιασμό, έλλειψη αισθήματος ιδιοκτησίας, ανεπαρκή κατανόηση της αναγκαιότητας και της ίδιας της αλλαγής, ανάπτυξης ανασφάλειας και επιφυλακτικότητας και, κατ' επέκταση, αντίσταση στην αλλαγή και έλλειψη υποστήριξης από τους εργαζομένους. Για τον λόγο αυτό θα πρέπει να ενυφαίνονται με συμμετοχικές διαδικασίες bottom-up, που περιορίζουν την αντίσταση και αυξάνουν την αποτελεσματικότητα των οργανωσιακών μετασχηματισμών (Heyden et al., 2017; Awasthy et al., 2011).

2.3 Μοντέλα και εργαλεία της Διοίκησης Αλλαγών

Για να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις της οργανωσιακής αλλαγής, η Διοίκηση Αλλαγών ανέπτυξε διάφορα μοντέλα, με τα οποία επενεργεί σε όλα τα συστατικά στοιχεία της αλλαγής: οργανωσιακή κουλτούρα, επιχειρησιακές διαδικασίες, δομές και υποδομές, στρατηγική και στόχους, με ιδιαίτερη έμφαση στο ανθρώπινο δυναμικό και απώτερο σκοπό την βιωσιμότητα της αλλαγής. Τα βασικότερα μοντέλα, τα οποία σχετίζονται και με τον μετασχηματισμό του ΟΑΕΔ, παρουσιάζονται ακολούθως.

Το μοντέλο Τριών Βημάτων του Lewin αποτελεί ένα από τα πρώτα και ανθεκτικότερα πλαίσια ανάλυσης αλλαγής. Βασίζεται στην ιδέα ότι η οργανωσιακή συμπεριφορά καθορίζεται από δυνάμεις που είτε διατηρούν είτε ωθούν στην αλλαγή. Κεντρική ιδέα του μοντέλου είναι η έννοια της ομοιόστασης (homeostasis), δηλαδή, η τάση του οργανισμού να επανέρχεται στην αρχική του ισορροπία. Για τον λόγο αυτό, το μοντέλο επιδιώκει αρχικά τη μετατόπιση του σημείου ισορροπίας και στη συνέχεια τη σταθεροποίησή του σε ένα νέο, επιθυμητό επίπεδο μέσω τριών σταδίων, τα οποία είναι (Cummings & Worley, 2008; Ρωσσίδης & Μπελιάς, 2025):

α) ξεπάγωμα (unfreezing), δηλαδή η αποδέσμευση από την υπάρχουσα κατάσταση. Προκύπτει συχνά λόγω εξωτερικών πιέσεων, όπως χαμηλή απόδοση, αναγνώριση προβλημάτων ή νέες ευκαιρίες. Σε αυτό το στάδιο εντοπίζεται το χάσμα μεταξύ παρούσας και επιθυμητής κατάστασης, γίνεται αποδεκτή η ανάγκη για αλλαγή και λαμβάνεται απόφαση δράσης. Η διοίκηση έχει καθοριστικό, υποστηρικτικό ρόλο μεταδίδοντας το όραμα και μειώνοντας τις ανησυχίες των εργαζομένων, διασφαλίζοντας την εργασιακή τους ασφάλεια,

β) μετάβαση (moving), η οποία περιλαμβάνει τις ενέργειες για τη μετάβαση από την παλιά στη νέα κατάσταση και τον καθορισμό νέων στάσεων, αξιών και συμπεριφορών. Οι εργαζόμενοι μαθαίνουν τον νέο τους ρόλο και τις υποχρεώσεις τους, συγκρίνουν με το παρελθόν και ενδέχεται να αντιδράσουν, εφόσον τους επηρεάζουν οι αλλαγές. Πρόκειται για μια ασταθή, ρευστή και χαώδη φάση, που απαιτεί την ενεργή και οργανωμένη παρέμβαση της διοίκησης, ώστε να προωθηθούν γρήγορα και αποτελεσματικά οι νέες πρακτικές και να γίνουν αποδεκτές.

γ) ξαναπάγωμα (refreezing), είναι το στάδιο στο οποίο πραγματοποιείται η σταθεροποίηση και εδραίωση της νέας κατάστασης, μέσα από ενέργειες που περιλαμβάνουν την επικοινωνία, την αξιολόγηση της απόδοσης, την επιβράβευση των επιτυχιών, την εκπαίδευση. Η συμβολή της διοίκησης είναι και σε αυτό το στάδιο σημαντική, αλλά πιο περιορισμένη αφού η αλλαγή έχει πλέον δρομολογηθεί σε μεγάλο βαθμό.

Το μοντέλο Οκτώ Σταδίων του Kotter (1996) προέκυψε από τον εντοπισμό οκτώ βασικών σφαλμάτων κατά τη διαδικασία επιχειρησιακών μετασχηματισμών, τα οποία μετέτρεψε σε αντίστοιχες στρατηγικές δράσεις (Ρωσσίδης & Μπελιάς, 2025):

1. Δημιουργία αίσθησης επείγοντος, ανάδειξη, δηλαδή, της αναγκαιότητας της αλλαγής, των κινδύνων και των ευκαιριών,
2. Συγκρότηση ισχυρής ομάδας, με καθοδηγητικό και υποστηρικτικό ρόλο,
3. Διαμόρφωση οράματος και ανάπτυξη της στρατηγικής για την υλοποίησή του,
4. Αξιόπιστη επικοινωνία για τη διάδοση του οράματος και των ωφελειών της αλλαγής,

5. Διεύρυνση της συμμετοχής για τη δημιουργία θετικού κλίματος και εξάλειψη εμποδίων, που μπορεί να είναι δομές, διαδικασίες ή και άτομα που ματαιώνουν τις προσπάθειες αλλαγής,
6. Καθορισμός βραχυπρόθεσμων στόχων και αναγνώριση ενδιάμεσων επιτυχιών, για να διατηρείται «ζωντανό» το όραμα και ο στόχος της αλλαγής,
7. Εδραίωση των αλλαγών μέσω των σταδιακών επιτευγμάτων και
8. Ενσωμάτωση της αλλαγής στην κουλτούρα.

Πρόκειται για μοντέλο με ιδιαίτερη πρακτική αξία για τη ΔΥΠΑ, διότι αναδεικνύει ακριβώς τις αδυναμίες που χαρακτηρίζουν τις ελληνικές μεταρρυθμίσεις.

Ο Οδικός Χάρτης του Ηγέτη Αλλαγών (Change Leader's Roadmap, CLR) των Ackerman Anderson & Anderson (2010b) είναι ένα ολοκληρωμένο μοντέλο που παρέχει ένα μη γραμμικό πλαίσιο εννέα σταδίων (αναγνώριση ανάγκης και προετοιμασία για ηγεσία αλλαγών, δημιουργία οράματος, δέσμευσης και ικανοτήτων, αξιολόγηση της κατάστασης και καθορισμός απαιτήσεων, σχεδιασμός της επιθυμητής κατάστασης, ανάλυση επιπτώσεων, σχεδιασμός και οργάνωση υλοποίησης, εφαρμογή της αλλαγής, ενσωμάτωση και αναγνώριση επιτυχιών, μάθηση και αναπροσαρμογή πορείας) για τη διαχείριση σύνθετων αλλαγών, σε πολύπλοκα συστήματα, κατάλληλο για κάθε τύπο αλλαγής. Αυτό που κυρίως το διαφοροποιεί είναι η ταυτόχρονη επενέργεια σε τρεις περιοχές: τους οργανωτικούς και τεχνικούς τομείς που πρέπει να μεταβληθούν, τους ανθρώπους και τις αλλαγές στη νοοτροπία τους, και τις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης. Αντιμετωπίζει την αλλαγή ολιστικά και συστημικά και εστιάζει στην ανθρώπινη διάσταση της αλλαγής. Έτσι, υπογραμμίζει την ανάγκη ενσωμάτωσης της ανθρώπινης δυναμικής (δέσμευση, αφοσίωση, συναισθηματικές αντιδράσεις) σε όλα τα στάδια της αλλαγής επιδιώκοντας την ευθυγράμμιση των στόχων του οργανισμού με τις ανάγκες και τις αντιδράσεις του ανθρώπινου δυναμικού (Anderson & Anderson, 2010b).

Για τον δημόσιο τομέα ειδικότερα, ο UNDP (2006) αναγνωρίζει ότι οι δημόσιοι οργανισμοί αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο η αλλαγή να αντανακλά συμφέροντα ισχυρών ομάδων και να λειτουργεί ως «πολιτική επιδιόρθωση» χωρίς πραγματική δέσμευση, με αποτέλεσμα υψηλή πιθανότητα αποτυχίας. Το μοντέλο του ΟΗΕ εστιάζει στη δημιουργία δυναμικής αλλαγής μέσω ηγεσίας, ανάλυσης του πλαισίου, διευκόλυνσης της διαδικασίας και ουσιαστικής επικοινωνίας. Υπογραμμίζει, ιδιαιτέρως, την ανάγκη επίγνωσης της δυσκολίας εντοπισμού των άτυπων συστημάτων που επηρεάζουν τη συμπεριφορά των ανθρώπων (και επομένως και την επιτυχία των αλλαγών). Για την αντιμετώπιση αυτών των παραγόντων, είναι απαραίτητο να συνδυαστούν οι γνώσεις και η εμπειρία των εργαζομένων με την τεχνογνωσία και την υποστήριξη εξωτερικών συνεργατών. Ένας τέτοιος συνδυασμός αποτελεί κρίσιμο παράγοντα επιτυχίας.

Ο ΟΟΣΑ (OECD, 2017) προτείνει ένα μοντέλο διοίκησης αλλαγών και διοικητικών μεταρρυθμίσεων στο οποίο τονίζει την ανάγκη για συστημική, συμμετοχική προσέγγιση και το οποίο αναπτύσσεται σε επτά στάδια:

1. Ανάλυση συστημικών δυναμικών: χαρτογράφηση του συστήματος, διάγνωση προβλημάτων και αξιολόγηση αλληλεπιδράσεων.
2. Συνδιαμόρφωση κοινού οράματος: καθιέρωση επιθυμητής μελλοντικής κατάστασης με συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων.
3. Πειραματικές προσεγγίσεις και καινοτομία: πιλοτικές παρεμβάσεις, δοκιμές και ανατροφοδότηση για προσαρμογή λύσεων.
4. Ενίσχυση συμμετοχής και συνεργασίας: δημιουργία δικτύων συνεργασίας και συντονισμένων δράσεων.
5. Συνεχής αξιολόγηση και προσαρμογή: παρακολούθηση αποτελεσμάτων και προσαρμογή δράσεων στο ευρύτερο σύστημα.
6. Ανάπτυξη συστημικών δεξιοτήτων: ενίσχυση ικανοτήτων για διαχείριση πολυπλοκότητας και προσαρμοστικότητα.
7. Μακροπρόθεσμη θεσμοθέτηση της αλλαγής: εδραίωση νέων πρακτικών στη λειτουργία του συστήματος για βιωσιμότητα.

Τα εργαλεία της Διοίκησης Αλλαγών υποστηρίζουν, στην πράξη, όλα τα στάδια της αλλαγής, από τη διάγνωση και τον σχεδιασμό μέχρι την υλοποίηση και την αξιολόγηση. Βοηθούν να ενημερωθούν και να συμμετέχουν οι εργαζόμενοι, κάτι που είναι εξαιρετικά σημαντικό για να μειωθούν οι αντιστάσεις. Σε αυτά περιλαμβάνονται πρακτικά εργαλεία, όπως λογισμικά και πλατφόρμες, καθώς και αναλυτικές μέθοδοι που επιτρέπουν στον οργανισμό να παρακολουθεί την πρόοδο και τα αποτελέσματα της αλλαγής (UNDP/BDP/CDG, 2006; Ρωσσίδης & Μπελιάς, 2025).

Συμπεριλαμβάνονται εργαλεία που συμβάλλουν στην κατανόηση της κατάστασης και στον σχεδιασμό παρεμβάσεων, όπως η ανάλυση SWOT, το μοντέλο 7-S και το Open Systems Model, αλλά και πιο σύνθετες μέθοδοι όπως το Problem Tree και το Soft Systems που εξετάζουν πιο συστηματικά τα προβλήματα. Άλλα εργαλεία, όπως η Balanced Scorecard και η Διαχείριση Ενδιαφερόμενων Μερών, βοηθούν στη μέτρηση της απόδοσης και στον συντονισμό όσων επηρεάζονται από την αλλαγή. Επιπλέον, πρακτικές όπως η Ολική Ποιότητα, το Benchmarking και η Διαχείριση Γνώσης στηρίζουν τη συνεχή βελτίωση και τη μάθηση μέσα στον οργανισμό (UNDP/BDP/CDG, 2006).

Τέλος, η Διοίκηση Αλλαγών δεν λειτουργεί μόνη της, αλλά συνδέεται στενά με άλλους τομείς, όπως η Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων, η οργανωσιακή συμπεριφορά και το επιχειρησιακό μάνατζμεντ. Μέσα από αυτή τη συνεργασία αυξάνεται η πιθανότητα η αλλαγή να εφαρμοστεί σωστά και να έχει σταθερά αποτελέσματα (Ρωσσίδης & Μπελιάς, 2025; Ρωσσίδης et al., 2023).

2.4 Η σημασία της Διοίκησης Αλλαγών κατά την υλοποίηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων

Η επιτυχής εφαρμογή διοικητικών μεταρρυθμίσεων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αποτελεσματική διοίκηση της αλλαγής, χωρίς ωστόσο να είναι ικανή συνθήκη επιτυχίας, καθώς πρόκειται για πολυπαραγοντικά και πολύπλοκα εγχειρήματα. Σημαντικός παράγοντας αποτυχίας ή ελλιπούς υλοποίησης της μεταρρύθμισης είναι το γεγονός ότι οι διοικητικές μέθοδοι έχουν περιορισμένη επίδραση, όταν η μεταρρύθμιση δεν ανταποκρίνεται σε κοινωνικά αιτήματα (Karkatsoulis, 2016), όταν η ισχυρή γραφειοκρατία περιορίζει την κινητικότητα και την αποτελεσματικότητα των αλλαγών, όταν η εθνική πολιτική κουλτούρα, η πολιτική βούληση και η θεσμική ιστορία δεν ευθυγραμμίζονται με τις ανάγκες μετασχηματισμού (Pollitt & Bouckaert, 2017), ή όταν παραβλέπεται η πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης και οι πελατειακές σχέσεις που αναπτύσσονται στο εσωτερικό της (Βήττου, 2024).

Μια διοικητική μεταρρύθμιση επηρεάζει τρεις βασικές ομάδες, τις οποίες η Διοίκηση Αλλαγών έχει τα εργαλεία να αντιμετωπίσει: το προσωπικό, για το οποίο αλλάζουν οι απαιτήσεις της θέσης, οι απαιτούμενες δεξιότητες και η οργανωσιακή κουλτούρα, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, που αντιμετωπίζουν νέες υποχρεώσεις ή νέους τρόπους αλληλεπίδρασης με τη διοίκηση, και τους ενδιαφερόμενους φορείς, συμπεριλαμβανομένων υπουργείων και δημοσίων υπηρεσιών, που επηρεάζουν σημαντικά την αποδοχή και τη βιωσιμότητα της μεταρρύθμισης (Melchor, 2008).

Η Διοίκηση Αλλαγών προσφέρει τη δυνατότητα συστηματικής εφαρμογής επιστημονικών μεθοδολογιών και σύγχρονων πρακτικών μάνατζμεντ, που περιλαμβάνουν προσεκτικό σχεδιασμό, σαφή στοχοθέτηση, ενεργό συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών και συνεχή αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, επενεργώντας σε όλα τα στάδια του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Διαθέτει, επίσης, τα εργαλεία και τις μεθόδους για τη διαχείριση της αντίστασης, την επικοινωνία, την μεταβολή της κουλτούρα και την εξασφάλιση των διαθέσιμων πόρων. Χωρίς αυτήν, οι μεταρρυθμίσεις παραμένουν αποσπασματικές και δύσκολα βιώσιμες, αυξάνοντας τον κίνδυνο ελλιπούς υλοποίησής τους.

Το στάδιο υλοποίησης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων χαρακτηρίστηκε από τον Caiden (1976) ως η «αχίλλειος πτέρνα της διαδικασίας». Στο ελληνικό πλαίσιο, πρωτογενής ποιοτική έρευνα (Βήττου, 2024α, σσ.171–172) επιβεβαίωσε ότι οι μεταρρυθμίσεις συχνά δεν τυγχάνουν μιας στρατηγικά σχεδιασμένης δια-

δικασίας υλοποίησης μετά τη νομοθέτησή τους, παρουσιάζοντας σημαντικές υστερήσεις σε επίπεδο μάνατζμεντ διαχείρισης. Η απουσία συστηματικής Διοίκησης Αλλαγών αποτελεί, με λίγα λόγια, έναν παράγοντα ενδογενούς αποτυχίας στο ελληνικό διοικητικό σύστημα.

Η διεθνής εμπειρία αποδεικνύει, αντίθετα, ότι η υιοθέτηση αρχών Διοίκησης Αλλαγών αυξάνει σημαντικά τις πιθανότητες επιτυχίας. Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Δανία (2007) και το πρόγραμμα "Getting Government Right" στον Καναδά (1994–1999) αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα, όπου ισχυρή ηγεσία, στρατηγικός σχεδιασμός, συμμετοχή εμπλεκόμενων, αντισταθμιστικά μέτρα και αξιοποίηση τεκμηριωμένων δεδομένων οδήγησαν σε επιτυχή και βιώσιμα αποτελέσματα. Ανάλογα μαθήματα αντλούνται από τη Φινλανδία, τη Γαλλία, την Ιταλία, την Πορτογαλία, την Ισπανία και την Ελβετία, όπου η επικοινωνία οράματος, η σταδιακή εφαρμογή και η πολιτική συνοχή αποδείχθηκαν καθοριστικοί παράγοντες αποδοχής της αλλαγής (OECD, 2010).

Περαιτέρω, πλήθος ερευνών καταδεικνύει ότι η ενεργή συμμετοχή της Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων, ως υποστηρικτικού πυλώνα της Διοίκησης Αλλαγών, ασκεί σημαντικά θετική επίδραση στη διαδικασία της αλλαγής, είτε λειτουργώντας προδραστικά - κυρίως στα αρχικά στάδια και σε μεγαλύτερο βαθμό - είτε αντιδραστικά, σε μεταγενέστερα στάδια της υλοποίησης της αλλαγής (Alfes et al., 2010; Fairbairn, 2005; Hertog et al., 2010; Prifti et al., 2025; Truss, 2008; Ρωσσίδης & Μπελιάς, 2025). Όπως υπογραμμίζουν οι Hiatt and Creasey (2012) ο ρόλος της ΔΑΠ είναι να παρέχει το πλαίσιο που επιτρέπει στους εργαζόμενους να υιοθετήσουν νέες αξίες και συμπεριφορές, λειτουργώντας ως συνδετικός κρίκος μεταξύ της τεχνικής πλευράς μιας αλλαγής και των τελικών αποτελεσμάτων μέσω των ανθρώπων.

3. Η ανθρώπινη διάσταση της αλλαγής και ο ρόλος της Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων

3.1 Ο ρόλος του ανθρώπινου δυναμικού κατά τη διαδικασία της αλλαγής

Η επιτυχία των αλλαγών στον εργασιακό χώρο εξαρτάται ουσιαστικά από το αν οι εργαζόμενοι προσαρμόζουν στην πράξη τον τρόπο που εργάζονται. Ακόμη και η πιο άρτια σχεδιασμένη διαδικασία παραμένει αναποτελεσματική όταν δεν εφαρμόζεται και δεν δημιουργεί αξία, αν δεν αξιοποιείται από το προσωπικό. Σε κάθε επίπεδο (οργανωσιακό, διοικητικό, κοινωνικό) η πραγματική σύνδεση ανάμεσα σε μια ορθή λύση και στα αναμενόμενα οφέλη επιτυγχάνεται μόνο όταν τα άτομα αποδέχονται και ενσωματώνουν την αλλαγή στην καθημερινή τους δράση (Hiatt & Creasey, 2012).

Ο ανθρώπινος παράγοντας αποτελεί, κατά κοινή παραδοχή, τον πιο καθοριστικό παράγοντα για την επιτυχία ή αποτυχία κάθε οργανωσιακής αλλαγής. Αυτό ισχύει εντονότερα στον δημόσιο τομέα, όπου η αλλαγή δεν προέρχεται από ανταγωνιστικές πιέσεις της αγοράς, αλλά επιβάλλεται μέσω νομοθετικών διατάξεων, χωρίς πάντοτε τη συναίνεση ή τη συμμετοχή εκείνων που καλούνται να την υλοποιήσουν.

Η οργανωσιακή κουλτούρα, συνιστώντας το κοινό πλαίσιο αναφοράς που συνδέει τα άτομα και προσδιορίζει το πώς σκέφτονται και ενεργούν, διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα των οργανισμών (Sharma, 2012). Μπορεί να λειτουργήσει ταυτόχρονα ως ανταγωνιστικό πλεονέκτημα και ως εμπόδιο στην αλλαγή. Οι Schwartz και Davis (1981, αναφέρεται στο Senior, 2002) αποδίδουν στην κουλτούρα την ιδιότητα να μεταβάλει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα ακόμη και στις πιο καλά μελετημένες αλλαγές. Στην Ελλάδα, η έλλειψη μεταρρυθμιστικής διοικητικής κουλτούρας κρίνεται ως καθοριστική αδυναμία (Spanou & Sotiropoulos, 2011).

Ιδιαίτερη σημασία έχει η διάκριση μεταξύ ορατής και άτυπης κουλτούρας, που αποτυπώνεται στην μεταφορά του οργανωτικού παγόβουνου των French & Bell (όπως αναφέρεται στη Senior 2002). Το ορατό τμήμα - επίσημες δομές, κανόνες, διαδικασίες - είναι εκείνο που συνήθως θίγουν οι μεταρρυθμίσεις. Το αόρατο τμήμα - αξίες, πεποιθήσεις, στάσεις, άγραφοι κανόνες, ανεπίσημα δίκτυα ισχύος - είναι εκείνο που καθορίζει αν η αλλαγή θα υποστηριχθεί ή θα παρεμποδιστεί. Ο Karkatsoulis (2016) επιβεβαιώνει ότι η ελληνική δημό-

σια διοίκηση βασίζεται σε μεγάλο βαθμό σε άτυπες πρακτικές και ανεπίσημα δίκτυα, τα οποία λειτουργούν ενίοτε ως «βαλβίδες ασφαλείας», αλλά ταυτόχρονα υπονομεύουν τις θεσμικές αλλαγές.

Η αλλαγή αποτυγχάνει σε μεγάλο βαθμό για λόγους που εντοπίζονται στην ανθρώπινη πλευρά. Η Βακόλα (2009) συνοψίζει τους συνηθέστερους λόγους αποτυχίας: απουσία οράματος και στρατηγικής, έλλειψη δέσμευσης ανώτερης ηγεσίας, αντίσταση στην αλλαγή, ανεπαρκής επικοινωνία, έλλειψη πόρων, ελλιπής εκπαίδευση και ανικανότητα διοίκησης αλλαγών εκ μέρους των αρμόδιων στελεχών. Στο πλαίσιο της ΔΥΠΑ, αυτοί οι παράγοντες απηχούν στους κινδύνου που απορρέουν από τις δομικές παθογένειες και τα χαρακτηριστικά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (Βήττου, 2024).

Η απελευθέρωση της δυναμικής των εργαζομένων και η επίτευξη δέσμευσης και αφοσίωσης είναι καθοριστικής σημασίας. Σε έρευνα της Gartner σε πάνω από 6.500 εργαζόμενους παγκοσμίως, οι οργανισμοί που υιοθέτησαν συμμετοχικές στρατηγικές - σε αντίθεση με την παραδοσιακή «από πάνω προς τα κάτω» προσέγγιση - πέτυχαν καλύτερα αποτελέσματα μέσα από τρεις βασικές αλλαγές: συν-διαμόρφωση στρατηγικών αποφάσεων μεταξύ ηγετών και εργαζομένων, ενεργός ρόλος των εργαζομένων στον σχεδιασμό της υλοποίησης και ενθάρρυνση ανοιχτής συζήτησης (Chiu & Salerno, 2019).

3.2 Η αντίσταση στην αλλαγή

Ο Lawrence (1969) περιγράφει την αντίσταση στην αλλαγή ως ένα από τα πιο πολύπλοκα και επίμονα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα ανώτατα διοικητικά στελέχη, το πραγματικό πρόβλημα σε κάθε επιχειρούμενη αλλαγή. Η αντίσταση θεωρείται φυσιολογική και εδράζεται σε λογικούς, ψυχολογικούς και κοινωνικούς λόγους, όπως ο φόβος απώλειας δύναμης και αυτονομίας, η ανασφάλεια απέναντι στο άγνωστο, η ανεπαρκής ενημέρωση, η αίσθηση επιπλέον επιβάρυνσης (Κέφης, 2024; Ρωσσίδης et al., 2023).

Ο Juran (αναφέρεται στο Goetsch & Davis, 2018) περιγράφει την οργανωσιακή αλλαγή ως σύγκρουση δύο κουλτουρών: εκείνης που εστιάζει στα οφέλη, δηλαδή στην παραγωγικότητα, την ανταγωνιστικότητα και την εκπαίδευση, και εκείνης που δίνει έμφαση στις απειλές, όπως η εργασιακή ανασφάλεια, η απώλεια εξουσίας, το κόστος της αλλαγής. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η επισήμανση των Pardo del Val & Martinez Fuentes (αναφέρεται στο Waddell et al., 2020) ότι η αντίσταση μπορεί να έχει και θετική πλευρά: δείχνει στους διαχειριστές της αλλαγής πτυχές που ενδεχομένως να μην έχουν συνεκτιμηθεί κατά τον σχεδιασμό της αλλαγής. Από αυτή την άποψη μπορεί να γίνει αφορμή για την ανάδειξη πτυχών και ζητημάτων λειτουργώντας ως κινητήρια δύναμη αναπροσαρμογών και βελτιώσεων, πτυχή που έχει ιδιαίτερη σημασία όταν αφορά μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα.

Σε κάθε περίπτωση, αν και δεν υπάρχει καθολικά αποδεκτός ορισμός της αντίστασης στην αλλαγή, ούτε ομοφωνία ως προς τα αίτια και τους τρόπους διαχείρισης, κοινά αποδεκτό στοιχείο αποτελεί το γεγονός ότι οι αλλαγές στον εργασιακό χώρο επηρεάζουν βαθιά τους εργαζόμενους και τον οργανισμό στο σύνολό του. Ως εκ τούτου είναι πολύ σημαντική η διαχείριση της αντίστασης, αναλόγως του επιπέδου και του τρόπου με τον οποίο εκδηλώνεται.

Η αντίσταση εκδηλώνεται τόσο σε ατομικό όσο και σε οργανωσιακό επίπεδο. Στο οργανωσιακό επίπεδο, οι μορφές που, συνήθως, παίρνει είναι η δομική αδράνεια, ενσωματωμένοι, δηλαδή, μηχανισμοί που διατηρούν τη σταθερότητα (Samadi et al., 2024), η ομαδική αδράνεια, η οποία αναφέρεται σε ομαδικές νόρμες και αντιλήψεις που λειτουργούν ως εμπόδια, η απειλή για την εμπειρογνωμοσύνη και τις σχέσεις εξουσίας, η τυχόν ανατροπή, δηλαδή, κατεστημένων ρόλων εντός του οργανισμού, η έλλειψη πόρων – οικονομικών και άλλων - και οι οργανωσιακές δεσμεύσεις που είχε αναλάβει ο οργανισμός πριν την αλλαγή (Χυτήρης, 1996; Robbins & Judge, 2024; Βήττου, 2024).

Στον δημόσιο τομέα η αντίσταση λαμβάνει μια πρόσθετη, πολιτική διάσταση. Η Senior (2002) εντοπίζει ότι άτομα και ομάδες χρησιμοποιούν την εξουσία, την επιρροή και τις σχέσεις τους για να διαμορφώσουν ή

να παρεμποδίσουν αλλαγές. Η πολιτική αυτή δυναμική μπορεί να εκδηλωθεί θεσμικά - μέσω συνεργασιών - ή παρασκηνιακά - μέσω υπονόμευσης. Ο Terhart (2013) προσθέτει ότι η αντίσταση, συχνά, κρύβεται στις θεωρίες αλλαγής, διότι οι φορείς της αλλαγής προτιμούν να παρουσιάζουν έναν ιδανικό κόσμο, όπου η αλλαγή είναι εφικτή αρκεί να υπάρχει καλή επικοινωνία και αποτελεσματική πειθώ. Η πραγματικότητα είναι, ωστόσο, πολύ πιο σύνθετη και, μάλλον, μοιάζει περισσότερο με μια διαδικασία «έντονης αντιπαράθεσης», γεγονός που πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους οι οργανισμοί που διαχειρίζονται αλλαγές και να τις προσεγγίζουν με πιο ειλικρινή και συμμετοχικό τρόπο, δίνοντας τη δέουσα σημασία στις εκάστοτε κοινωνικές και ψυχολογικές πτυχές, ιδίως στην περίπτωση των δημόσιων οργανισμών.

Στο ελληνικό διοικητικό πλαίσιο, εμπειρική έρευνα (Βήττου, 2024) ανέδειξε ότι η αντίσταση μπορεί να πηγάζει από τη διαχρονική αλλοτρίωση των υπαλλήλων από την εργασία τους, η οποία εκπορεύεται από την απαξίωση, την ανορθολογική αξιοποίησή τους, την έντονη πολιτική εξάρτηση και τον αποκλεισμό τους από τον μεταρρυθμιστικό σχεδιασμό. Σε συνδυασμό με την απουσία αξιοκρατικής αξιολόγησης, ουσιαστικής εκπαίδευσης, παροχής κινήτρων και το έλλειμμα ηγεσίας, οδηγούνται σε χαμηλή εμπιστοσύνη στην κυβερνητική βούληση, η οποία βρίθει συμβολικών-επικοινωνιακών εξαγγελιών και, επομένως, αντιστέκονται στις αλλαγές. Ακόμη και οι εργαζόμενοι με ουδέτερη στάση αποτελούν υπολογίσιμο κίνδυνο, αφού μεγάλο μέρος της αντίστασης προέρχεται από αυτούς, όπως έδειξε η έρευνα της Gartner (Chiu & Salerno, 2019).

3.3 Η επίδραση της ηγεσίας στην αλλαγή

Τα σημαντικότερα εμπόδια στην αλλαγή, εμφανίζονται όταν οι πιο ένθερμοι υποστηρικτές του status quo είναι τα ίδια τα ανώτερα διοικητικά στελέχη. Ως πρόσωπα που έχουν επενδύσει στην υφιστάμενη κατάσταση, έχουν αντίθετα κίνητρα από εκείνα που η μεταρρύθμιση προϋποθέτει. Γιατί, «*μια οργάνωση είναι η επιμήκυνση της σκιάς ενός ατόμου*» (Goetsch & Davis, 2018), και τα ηγετικά στελέχη έχουν αυξημένη ευθύνη να προωθήσουν, και όχι να παρεμποδίζουν, την αλλαγή.

Η ηγεσία και η ηγετική συμπεριφορά, όχι μόνο της κεντρική διοίκησης, αλλά και των μεσαίων στελεχών του οργανισμού, ασκούν ιδιαίτερη επίδραση κατά την ενσωμάτωση μιας αλλαγής, μέσω της επιτυχούς υλοποίησης λειτουργιών όπως η εκπαίδευση, η επικοινωνία, η παρακίνηση, η δυναμική των ομάδων, η διαμόρφωση του συστήματος αμοιβών και άλλα (Zorn at al. 2000, όπως αναφέρεται στο Ρωσσίδης & Μπελιάς, 2025; Van Der Voet, 2014).

Οι Fernandez & Rainey (2006), σε ανάλυση του δημοσίου τομέα, επισήμαναν ότι για να υλοποιηθεί επιτυχώς μια αλλαγή, οι ηγέτες πρέπει να επιβεβαιώσουν και να κοινοποιήσουν την ανάγκη για αλλαγή, να δημιουργήσουν σαφή και ελκυστική εικόνα του μέλλοντος, να αναπτύξουν αποτελεσματική επικοινωνία για την ενεργό συμμετοχή και εμπιστοσύνη των υπαλλήλων, να σχεδιάσουν στρατηγική βασισμένη σε δεδομένα, να εξασφαλίσουν δέσμευση της ανώτερης διοίκησης και να καλλιεργήσουν ισχυρές σχέσεις με εσωτερικούς και εξωτερικούς φορείς.

Η ανάλυση των Kuipers et al. (2014) επιβεβαίωσε ότι η αποτελεσματική υλοποίηση αλλαγής στον δημόσιο τομέα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη στάση και τις ενέργειες της ηγεσίας. Σε ελληνικό πλαίσιο, η ηγεσία ασκείται συνήθως αποκλειστικά από τον επικεφαλής του φορέα - κάτι που αποτελεί δομικό περιορισμό όταν η μεταρρύθμιση απαιτεί ηγεσία σε πολλαπλά ιεραρχικά επίπεδα (Βήττου, 2024). Στη Διοίκηση Αλλαγών, ο ρόλος των ηγετών δεν είναι να επιβάλλουν αλλαγές, αλλά να «*προάγουν την προσαρμογή*» μέσω πειθούς, διαπραγμάτευσης και διαμόρφωσης αξιών (Melchor, 2008).

Κρίσιμο εργαλείο στα χέρια της ηγεσίας αποτελεί η συναισθηματική νοημοσύνη (ΣΝ). Σύμφωνα με τους Vittou et al. (2024), οι συναισθηματικά ευφυείς ηγέτες αναγνωρίζουν και κατανοούν τις συναισθηματικές αντιδράσεις των εργαζομένων, δημιουργούν περιβάλλον εμπιστοσύνης και συνεργασίας και ελαχιστοποιούν τις εντάσεις κατά τη μεταβατική φάση. Μελέτες αναδεικνύουν τη ΣΝ ως *κρίσιμο παράγοντα* ειδικά στον

δημόσιο τομέα, όπου οι αντιστάσεις στις μεταρρυθμίσεις είναι συνήθως συναισθηματικής και ψυχολογικής φύσης: «*οι ηγέτες με υψηλή ΣΝ μπορούν να μετριάσουν αυτές τις αντιστάσεις, επικοινωνώντας με σαφήνεια και πειθώ τους στόχους και τα οφέλη των αλλαγών, καλλιεργώντας παράλληλα ένα θετικό εργασιακό περιβάλλον εμπιστοσύνης και συνεργασίας*» (Βήττου & Κουμανάκος, 2024).

Η ΣΝ δεν λειτουργεί ως υποκατάστατο της στρατηγικής ηγεσίας, αλλά ως καταλύτης που μετατρέπει τα εμπόδια σε ευκαιρίες, δίνοντας στους ηγέτες τη δυνατότητα να κατευθύνουν τις ομάδες τους μέσα από τις προκλήσεις με αποτελεσματικότητα, βελτιώνοντας τη συνολική απόδοση και ενισχύοντας τη μακροπρόθεσμη προσαρμοστικότητα (Βήττου & Κουμανάκος, 2024). Τα ηγετικά στελέχη που αδυνατούν να εμπνεύσουν ή να καθοδηγήσουν το ανθρώπινο δυναμικό αποτελούν, αντιθέτως, εμπόδιο: «*η αποτυχία στη διαχείριση της αλλαγής ή στην ενδυνάμωση των υπαλλήλων οδηγεί σε έλλειψη εμπιστοσύνης και πιθανή αποτυχία των προσπαθειών*» (Goetsch & Davis, 2018).

3.4 Η Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων ως στρατηγικός εταίρος στη μεταρρύθμιση

Στο σύγχρονο, παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, η οργανωσιακή απόδοση αξιολογείται ολοένα και περισσότερο όχι μόνο βάσει οικονομικών δεικτών, αλλά και βάσει της ικανότητας του οργανισμού να προσελκύει, να αναπτύσσει και να διατηρεί ταλαντούχο ανθρώπινο δυναμικό. Η αναγνώριση των εργαζομένων ως κρίσιμων άυλων περιουσιακών στοιχείων για τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και επιτυχία των οργανισμών έχει αναδειχθεί σε κεντρική επιχειρησιακή αρχή, οδηγώντας σε ουσιαστικές μεταβολές στις οργανωσιακές δομές, στους ηγετικούς ρόλους και στις πρακτικές διοίκησης (Klara Prifti et al., 2025). Σε αυτές τις πολιτικές, η Στρατηγική Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων (ΣΔΑΠ) κατέχει έναν στρατηγικό ρόλο στη διαμόρφωση των επιχειρησιακών αποτελεσμάτων, μέσω της ευθυγράμμισης του ανθρώπινου κεφαλαίου με τους ευρύτερους στρατηγικούς στόχους και την ανάπτυξη μακροπρόθεσμης κουλτούρας απόδοσης (Kaitelidou et al., 2023; Ρωσσίδης et al., 2023; Hamouda, 2026).

Αντίστοιχα, στον δημόσιο τομέα, όπου οι εργαζόμενοι αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο της παροχής υπηρεσιών, η συμβολή της ΣΔΑΠ αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία. Η ΣΔΑΠ μπορεί να συμβάλει στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, ήτοι στον εκσυγχρονισμό της και στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, εφόσον υπερβεί τον παραδοσιακό της ρόλο ως απλής διοικητικής λειτουργίας και αναλάβει έναν μετασχηματιστικό ρόλο στρατηγικής σημασίας (Pollitt & Bouckaert, 2017). Υπό αυτή την έννοια, η έμφαση μετατοπίζεται από τη διαχείριση τυπικών, διοικητικών διαδικασιών στη συστηματική ανάπτυξη των δεξιοτήτων και ικανοτήτων του προσωπικού, προκειμένου οι δημόσιοι οργανισμοί να ανταποκρίνονται αποτελεσματικά στις αυξανόμενες κοινωνικές απαιτήσεις (OECD, 2017). Παράλληλα, η απόδοση των δημόσιων φορέων συνδέεται στενά με την ικανότητά τους να διαμορφώνουν ένα εργασιακό περιβάλλον που ενισχύει την κινητοποίηση και τη δέσμευση των εργαζομένων, στοιχείο που αποτελεί βασικό παράγοντα επιτυχίας στον δημόσιο τομέα (Paarlberg et al., 2008; Knies et al., 2024).

Τη σημασία της ΣΔΑΠ για τη δημόσια διοίκηση, αναδεικνύει η έρευνα των Blom et al. (2020), οι οποίοι μέσα από μια εκτεταμένη εμπειρική μελέτη, δείχνουν ότι η παραδοσιακή άποψη που θέλει τις πρακτικές ΔΑΠ να είναι λιγότερο αποτελεσματικές στον δημόσιο τομέα, λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών του (π.χ. γραφειοκρατία, ασάφεια στόχων), δεν επιβεβαιώνεται. Αντίθετα, οι διαφορές μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι πολύ μικρότερες από ό,τι αναμενόταν. Δείχνουν, επιπλέον, ότι οι εργαζόμενοι τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα επηρεάζονται με παρόμοιο τρόπο από τις πρακτικές που ενισχύουν τις ικανότητές τους (Ability), τα κίνητρα (Motivation) και τις ευκαιρίες (Opportunity) -το λεγόμενο μοντέλο AMO.

Ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο ρόλος της ΣΔΑΠ στην επιτυχή αλλαγή της κουλτούρας του οργανισμού, που αποτελεί μια από τις πιο κρίσιμες συνιστώσες στη Διοίκηση Αλλαγών και δη στην εδραίωση των αλλαγών. Όπως επισημαίνει η Fairbairn (2005), η ισχυρή οργανωσιακή κουλτούρα και οι σαφώς διατυπωμένες αξίες είναι κρίσιμες για την απόδοση και την ενότητα των υπαλλήλων και αναδεικνύει μέσα από τη μελέτη της τη

δυνατότητα και την αναγκαιότητα η ΣΔΑΠ να αναλάβει ρόλο στρατηγικού εταίρου, εστιάζοντας στην ανακάλυψη και ενίσχυση των δυνάμεων του οργανισμού, αντί να επικεντρώνεται μόνο σε προβλήματα. Στο ίδιο πνεύμα, ο Molineux (2013) δίνει έμφαση στη συστημική προσέγγιση της ΣΔΑΠ, ως πιο διευκολυντική και αποτελεσματική στην αλλαγή, ειδικότερα σε πολύπλοκα συστήματα που αποτελούνται από πολλούς, διαφορετικούς ανθρώπους, όπως είναι οι δημόσιες υπηρεσίες. Οι δημόσιοι οργανισμοί δεν αποτελούν άθροισμα μεμονωμένων στοιχείων, αλλά ένα ενιαίο και δυναμικό σύστημα, όπου καθοριστική σημασία έχουν οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ των επιμέρους μερών (Ζαβλάνος, 1999). Η ΣΔΑΠ μπορεί να επηρεάσει σημαντικά την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα ενός οργανισμούς (ιδίως) μέσω της προώθησης πολιτισμικών μετασχηματισμών και της ενίσχυση των οργανωσιακών αξιών.

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι ιδιαίτερα πολύπλοκα εγχειρήματα που επιδρούν σε διάφορες διαστάσεις της λειτουργίας του δημοσίου τομέα, ενδεχομένως και σε διαφορετικούς τομείς και υπηρεσίες ταυτόχρονα, ενώ ο μακροπρόθεσμος στρατηγικός προσανατολισμός τους κάνουν δυσδιάκριτη την ωφέλεια. Με τις αλλαγές που επιδιώκουν να εδραιώσουν, επιχειρούν, θεωρητικά, όχι μόνο να επαναπροσδιορίσουν τη δημόσια πολιτική, αλλά, κυρίως να διασφαλίσουν τη βιώσιμη εφαρμογή της, μέσω μιας αποτελεσματικής και αποδοτικής δημόσιας διοίκησης. Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων και η ενσωμάτωση των αλλαγών είναι από τα κρισιμότερα ζητήματα, που απασχολεί την Ελλάδα εδώ και δεκαετίες (Τσικνάκη et al., 2017).

Η επιτυχής μετάβαση προϋποθέτει την κατανόηση ότι η οργανωσιακή εξέλιξη είναι το άθροισμα ατομικών μετασχηματισμών, οι οποίοι, ωστόσο, επηρεάζονται καθοριστικά από το ευρύτερο συστημικό και πολιτικό περιβάλλον και αντιδρούν σε οποιαδήποτε διατάραξη της καθεστηκυίας τάξης, ορμώμενοι από τη θεμελιώδη ανθρώπινη ανάγκη για διατήρηση της σταθερότητας (Maslow, όπως αναφέρεται στο Ρωσσίδης et al., 2023). Η οπτική αυτή μετατοπίζει την εστίαση των πρακτικών ανθρώπινου δυναμικού από την απλή επιλογή και ανάπτυξη δεξιοτήτων, προς την αξιοποίηση των ιδιαίτερων ικανοτήτων που κάθε άτομο εισφέρει στο εργασιακό περιβάλλον, σύγκλιση των ατομικών στόχων και αξιών με την αποστολή και τους στρατηγικούς στόχους του οργανισμού και ενσωμάτωση των ανθρώπων στις οργανωσιακές στρατηγικές (Ιορδάνογλου & Παναγιωτοπούλου, 2025; Storey, 2019).

Ως εκ τούτου, η επιτυχία της διοικητικής μεταρρύθμισης συναρτάται άμεσα με την ικανότητα του συστήματος να διαχειριστεί την ψυχολογική μετάβαση των υπαλλήλων. Οι Hiatt & Creasey (2012) υπογραμμίζουν ότι η αλλαγή συμβαίνει σε ατομικό επίπεδο προτού μετουσιωθεί σε οργανωσιακό αποτέλεσμα. Η ΣΔΑΠ οφείλει να δράσει ως καταλύτης σε τρία στάδια κατά το μοντέλο του Lewin:

- Παρούσα Κατάσταση (Current State): Αναγνώριση των υφιστάμενων νοοτροπιών και της ανάγκης για αλλαγή.
- Μεταβατική Κατάσταση (Transition State): Πρόκειται για το πιο ευάλωτο στάδιο, χαρακτηριζόμενο από έντονη αβεβαιότητα. Εδώ, η έλλειψη στρατηγικής επικοινωνίας μπορεί να μετατρέψει την ατομική αβεβαιότητα σε συλλογική αντίσταση, προσφέροντας γόνιμο έδαφος για πολιτική υπονόμευση.
- Μελλοντική Κατάσταση (Future State): Εδραίωση και θεσμική ενσωμάτωση των νέων πρακτικών.

Η μετάβαση του δημόσιου τομέα προς μορφές σύγχρονης διακυβέρνησης συνεπάγεται αναβάθμιση του ρόλου της ΣΔΑΠ από καθαρά διοικητική λειτουργία σε στρατηγικό εταίρο του οργανισμού. Η Truss (2008) επισημαίνει ότι, ενώ η στρατηγική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού έχει αποκτήσει αυξανόμενη σημασία στον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα, οι νέοι στρατηγικοί ρόλοι δεν έχουν αντικαταστήσει τις παραδοσιακές προσεγγίσεις, αλλά μάλλον προσαρτηθεί σε αυτές, δημιουργώντας υβριδικές μορφές ΣΔΑΠ.

Σύμφωνα με τους Alfes et al. (2010), ο στρατηγικός ρόλος της ΣΔΑΠ στη διαχείριση αλλαγών μπορεί να αναλυθεί σε δύο άξονες που συλλαμβάνουν τον βαθμό προνοητικότητας του τμήματος: (α) τη διαχείριση του περιεχομένου της αλλαγής (τι αλλάζει) και (β) τη διαχείριση της διαδικασίας της αλλαγής (πώς υλοποιείται). Από τον συνδυασμό αυτών προκύπτουν τέσσερις ρόλοι:

1. Change Driver (Οδηγός Αλλαγής): Υψηλή προδραστικότητα και στους δύο άξονες. Το τμήμα ΔΑΠ καθοδηγεί και το περιεχόμενο και τη διαδικασία της αλλαγής, συμβάλλοντας στον σχεδιασμό και την υλοποίηση της μεταρρύθμισης.
2. Change Focused (Εστίαση στην Αλλαγή): Προνοητικότητα ως προς το περιεχόμενο, αλλά παθητικότητα ως προς τη διαδικασία.
3. Responsive (Ανταποκρινόμενος): Παθητικότητα και στους δύο άξονες. Το τμήμα απλώς ανταποκρίνεται σε αιτήματα.
4. HR Focused (Εστίαση στη ΔΑΠ): Προνοητικότητα στις παραδοσιακές λειτουργίες ΔΑΠ, αλλά όχι στην αλλαγή.

Για να διαδραματίσει η ΔΑΠ στρατηγικό ρόλο, απαιτείται προνοητικότητα και στους δύο άξονες ταυτόχρονα.

Οι Higgs et al. (2023) εισάγουν την έννοια της «ενσωμάτωσης της αλλαγής» (change embeddedness), ήτοι την αποδοχή και ενσωμάτωση της μεταρρύθμισης από τους εργαζομένους πρώτης γραμμής. Η μελέτη τους αναδεικνύει ότι η ηγεσία που εστιάζει στη δέσμευση των εργαζομένων και τη δικτύωση με εξωτερικούς οργανισμούς υποστηρίζει την ουσιαστική ενσωμάτωση της μεταρρύθμισης, ειδικά όταν συνδέεται με σαφή αίσθηση σκοπού. Αντίθετα, οι ηγετοκεντρικές συμπεριφορές συσχετίζονται με μεγαλύτερη ασάφεια και χειρότερη ενσωμάτωση.

Ο Olowu (2024) χρησιμοποιεί τη θεωρία εντολέα-εντολοδόχου (principal-agent theory) για να αναλύσει τη ΣΔΑΠ ως κύριο παράγοντα παροχής κυβερνητικών λειτουργιών. Η μελέτη δείχνει ότι η ΣΔΑΠ ενισχύει την ικανότητα των οργανισμών να διαχειρίζονται αλλαγές μέσω στοχευμένων δράσεων, όπως συνεχής κατάρτιση, ανάπτυξη δεξιοτήτων και διαχείριση της αντίστασης στην αλλαγή. Η ανάγκη συνεχούς επιμόρφωσης και αναβάθμισης δεξιοτήτων αποτελεί κρίσιμο παράγοντα, καθώς οι πιέσεις για ψηφιακοποίηση και εκσυγχρονισμό καθιστούν αναγκαία την υιοθέτηση μοντέλων ΣΔΑΠ που ξεπερνούν τα παραδοσιακά γραφειοκρατικά πρότυπα.

Η ΔΑΠ μπορεί να αναδειχθεί σε στρατηγικό εταίρο της μεταρρύθμισης όταν υιοθετήσει προνοητικό ρόλο, τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην υλοποίηση της αλλαγής, εστιάζοντας στη δέσμευση των εργαζομένων και στην ανάπτυξη ανθρώπινου κεφαλαίου. Η μετάβαση από παραδοσιακή διοίκηση προσωπικού σε στρατηγική ΔΑΠ απαιτεί αναδιάρθρωση θεσμικών ρόλων και σύνδεση των πρακτικών διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού με τους στρατηγικούς στόχους του οργανισμού.

4. Ο μετασχηματισμός του ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ

4.1. Ιστορικό πλαίσιο – Η αναγκαιότητα του μετασχηματισμού

Ο «Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας» (ΟΑΑΑ) ιδρύθηκε το 1955 με το ν.δ. 2961/1954 ως ο οργανισμός «εφαρμογής της πολιτικής απασχολήσεως του Υπουργείου Εργασίας». Αποτέλεσε μετεξέλιξη των Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας που είχαν ιδρυθεί το 1922.

Οι αρχικοί σκοποί του ΟΑΑΑ, όπως διαμορφώθηκαν στο ιδρυτικό του πλαίσιο, αφορούσαν στην ενεργή παρέμβαση στην αγορά εργασίας και στην κοινωνική προστασία των εργαζομένων. Περιελάμβαναν την εξεύρεση θέσεων εργασίας για τους ανέργους, την παροχή επαγγελματικής εκπαίδευσης και επαγγελματικού προσανατολισμού, την προώθηση του θεσμού της μαθητείας, την ασφάλιση κατά της ανεργίας καθώς και τη χορήγηση ειδικών επιδομάτων σε κατηγορίες εργαζομένων, όπως οι στρατευμένοι μισθωτοί.

Το 1969, με το ν.δ. 212, μετονομάστηκε σε «Οργανισμόν Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ)». Ο σκοπός και οι αρμοδιότητες του επεκτάθηκαν περιλαμβάνοντας, μεταξύ άλλων, την προώθηση του επαγγελματικού προσανατολισμού, τη διευκόλυνση της σύζευξης προσφοράς και ζήτησης εργασίας, την ανάπτυξη της τεχνικής μαθητείας, την επαγγελματική κατάρτιση – ιδίως μέσω ταχύρρυθμων προγραμμάτων – την

επιδότηση των ανέργων, καθώς και την παροχή ενισχύσεων σε επιχειρήσεις για τη διατήρηση της απασχόλησης σε περιόδους μειωμένης δραστηριότητας.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, ο ΟΑΕΔ αναδιαμορφώθηκε θεσμικά και οργανωτικά με στόχο την ενίσχυση του ρόλου του στις πολιτικές απασχόλησης. Με τον ν. 2434/1996 αναγνωρίστηκε ως Εθνικός Φορέας Απασχόλησης και καθιερώθηκε η τριμερής σύνθεση του Διοικητικού Συμβουλίου με τη συμμετοχή κράτους και κοινωνικών εταίρων εισάγοντας το συμμετοχικό μοντέλο διοίκησης, γεγονός που οδήγησε σε αλλαγή της δομής και του τρόπου λήψης αποφάσεων.

Με τον ν. 2956/2001 απέκτησε τη σύγχρονη μορφή του και εισήχθησαν τα Κέντρα Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ), τα οποία μετονομάστηκαν σε ΚΠΑ2 με τον ν.3518/2006, συμβολίζοντας τη μετάβαση σε μια ολοκληρωμένη υπηρεσία μίας στάσης (one-stop shop) για ανέργους και εργοδότες.

Με τις διαδοχικές νομοθετικές μεταβολές, επανακαθορίστηκε ο θεσμικός ρόλος του ΟΑΕΔ και τέθηκαν οι βάσεις για τη σταδιακή μετάβασή του από ένα σύστημα παθητικών παροχών σε ένα σύστημα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, με παράλληλη εισαγωγή στοιχείων διοίκησης με βάση τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), όπως η αποτελεσματικότητα, η στοχοθεσία και η αξιολόγηση της απόδοσης. Ο πλήρης λειτουργικός και ψηφιακός μετασχηματισμός του επήλθε με τον ν. 4921/2022, με τον οποίο ο οργανισμός μετεξελίχθηκε σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) συμπεριλαμβάνοντας «τρεις βασικούς άξονες μεταρρύθμισης: Την αναδιοργάνωση της λειτουργίας της ΔΥΠΑ, τη δημιουργία καινοτόμων εργαλείων για την ενίσχυση της απασχόλησης και την αναβάθμιση του συστήματος κατάρτισης» (Πρωτοψάλτης, 2022).

Οι αλλαγές επιχειρούν να ενσωματώσουν ένα νέο λειτουργικό και οργανωτικό πρότυπο, με έμφαση στην ενεργό αναζήτηση εργασίας, την προστασία και ενδυνάμωση των υποψηφίων εργαζομένων, τη μείωση του χάσματος στην απασχόληση για τα δύο φύλα, την αναβάθμιση δεξιοτήτων και τη διασύνδεση με την αγορά εργασίας, μέσα από έναν ολοκληρωμένο ψηφιακό μετασχηματισμό που διατρέχει και υποστηρίζει το σύνολο των λειτουργιών του οργανισμού.

Ο μετασχηματισμός αυτός κατέστη επιτακτική ανάγκη σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον και ήταν η απάντηση στις προκλήσεις-κληρονομιά της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, η οποία άφησε πίσω της βαθιές κοινωνικοοικονομικές πληγές και ανέδειξε την αποτυχία των παλαιών γραφειοκρατικών μοντέλων (Κοτανίδου, 2025; Πανταζόπουλος, 2024).

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, ο μετασχηματισμός ήταν απαραίτητος για να ανταποκριθεί, δυναμικά, σε δυσλειτουργίες από την αλλαγή συνθηκών στην αγορά εργασίας και για να αξιοποιηθούν ευκαιρίες από την τεχνολογική πρόοδο. Η μεταρρύθμιση αντιμετωπίζει ζητήματα που αφορούν τις παροχές προς ανέργους και τον σαφή καθορισμό των προϋποθέσεων χορήγησής τους, ενισχύοντας την έννοια της ενεργού αναζήτησης εργασίας και την πιο στοχευμένη προσέγγιση των ωφελούμενων. Ταυτόχρονα, δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στη διακυβέρνηση του συστήματος ανάπτυξης δεξιοτήτων, στη διάγνωση των αναγκών της αγοράς εργασίας και στην παροχή συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης. Συμπληρωματικά, ρυθμίζονται οργανωτικά και λειτουργικά ζητήματα, όπως η αξιοποίηση της περιουσίας, η λειτουργία των δομών και το καθεστώς του προσωπικού, ώστε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η συνοχή του νέου φορέα.

Ο πρ. διοικητής της ΔΥΠΑ, κ. Πρωτοψάλτης (2022) συνοψίζει τους στόχους της αλλαγής σε δύο βασικά σημεία: στην ανταπόκριση του οργανισμού στον κρίσιμο και πολύπλευρο ρόλο της ως πυλώνα κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής και στη στήριξη και ουσιαστική βοήθεια των ανέργων να βρουν δουλειά και των επιχειρήσεων να βρουν το κατάλληλο προσωπικό, συμβάλλοντας ενεργά στην οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή της χώρας.

4.2. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός ως βασικός άξονας της μεταρρύθμισης

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός αποτελεί τον κεντρικό πυλώνα της μεταρρύθμισης του ΟΑΕΔ και της μετεξέλιξής του στη νέα ΔΥΠΑ. Με βάση τα κείμενα που συνοδεύουν το βασικό νομοθέτημα της ΔΥΠΑ, η με-

ταρρύθμιση εισάγει μια σειρά από καινοτόμα ψηφιακά εργαλεία, όπως το Ψηφιακό Ατομικό Σχέδιο Δράσης, το Ψηφιακό Μητρώο, την Ενιαία Ψηφιακή Πύλη για τις Δεξιότητες (skills.gov.gr) και άλλα. Καθοριστικής σημασίας στον ψηφιακό μετασχηματισμό της ΔΥΠΑ είναι η διαλειτουργικότητα. Τα πληροφοριακά συστήματα της ΔΥΠΑ συνδέονται με το Πληροφοριακό Σύστημα ΕΡΓΑΝΗ του Υπουργείου Εργασίας, την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) και τον e-ΕΦΚΑ, εξασφαλίζοντας την άμεση ανταλλαγή στοιχείων και, κατ' επέκταση, τον αποδοτικότερο σχεδιασμό των πολιτικών απασχόλησης.

Μέσα από τον ψηφιακό μετασχηματισμό της ΔΥΠΑ επιδιώκεται η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, η υποστήριξη της μετάβαση σε ενεργές πολιτικές απασχόλησης, η εξατομίκευση και η άμεση προσαρμογή του συστήματος στις ανάγκες τόσο του ανέργου όσο και της αγοράς εργασίας, η απλούστευση των διαδικασιών και η άρση διοικητικών βαρών, η δίκαιη και στοχευμένη κατανομή των χρηματικών, κυρίως, παροχών και η σύγκλιση με ευρωπαϊκές πολιτικές ανεργίας και απασχόλησης.

5. Οι προκλήσεις και οι προϋποθέσεις του μετασχηματισμού

5.1. Οργανωσιακές, διοικητικές και θεσμικές προκλήσεις

Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, ιδιαίτερα στην Ελλάδα, λαμβάνει χώρα μέσα σε ένα σύνθετο πλέγμα οργανωσιακών, διοικητικών, πολιτισμικών και θεσμικών προκλήσεων και παθογενειών (Lampropoulou & Oikonomou, 2018; Spanou & Sotiropoulos, 2011). Αυτές οι παθογένειες συχνά οδηγούν σε ένα «κενό υλοποίησης» (implementation gap), όπου ο σχεδιασμός των μεταρρυθμίσεων διαφέρει ριζικά από την τελική, υλοποιημένη μορφή, όταν δεν οδηγούν σε πλήρη εγκατάλειψη (σιωπηρή) ή σε αντικατάσταση με νέες ρυθμίσεις (ρητή). Οι Zolak et al. (2025) επισημαίνουν ότι η ιστορική κληρονομιά, η πολιτικοποίηση και η οργανωσιακή και ατομική αντίσταση στην αλλαγή, όπως αναλύθηκε προηγουμένως, είναι σημαντικά εμπόδια. Στην πράξη, η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων προσκρούει στη γραφειοκρατική κουλτούρα, στη θεσμική αδράνεια, αλλά και σε αστοχίες ή παραλείψεις κατά τον σχεδιασμό της. Η περιορισμένη διοικητική ικανότητα και, ιδιαιτέρως, το έλλειμμα επαγγελματοποίησης της ΔΑΠ είναι εξίσου σημαντικοί παράγοντες. Σε αυτό το πλαίσιο, η στρατηγική συνεισφορά της ΣΔΑΠ στη μεταρρύθμιση δεν είναι δεδομένη, αλλά εξαρτάται από τη διαχείριση και θεραπεία των διαφόρων παραμέτρων.

Η διοικητική πλευρά της μεταρρύθμισης, είναι, μάλιστα, μια διάσταση που, συνήθως, παραγνωρίζεται, ενώ θα έπρεπε να αποτελεί προτεραιότητα, από τα πρώτα στάδια του σχεδιασμού έως την τελική ενσωμάτωση των αλλαγών και την εδραίωση της νέα διοικητικής κουλτούρας (Παπούλιας, 2019). Οι αλλαγές στην Ελλάδα αποτυγχάνουν, επειδή αντιμετωπίζονται αποκλειστικά ως νομοθετικές πράξεις, αγνοώντας την ανθρώπινη αντίσταση και την ανάγκη για συστηματικό μάνατζμεντ.

Σύμφωνα με τα ευρήματα πρόσφατης ποιοτικής έρευνας (Βήττου, 2024) αλλά και τη βιβλιογραφία (Spanou & Sotiropoulos, 2011; Nasios, 2024; Karkatsoulis & Vittou, 2026; Καρκατσούλης, 2014; Τσικνάκη et al., 2017a; Ρωσσίδης et al., 2023; Akrivos et al., 2013; Christensen & Lægreid, 2007; Kuipers et al., 2014b; Burns, 2017 κ.ά.), οι κυριότερες προκλήσεις για την ενσωμάτωση οργανωσιακών αλλαγών στην ελληνική δημόσια διοίκηση, είναι οι ακόλουθες:

- Απουσία συντονισμού και φαινόμενο «σιλό», απομονωμένη, δηλαδή, λειτουργία των δημοσίων οργανισμών, με κατακερματισμένες και ασαφείς αρμοδιότητες και αδυναμία επικοινωνίας και συνεργασίας.
- Ελλείψεις σε επίπεδο οργανωτικού σχεδιασμού και διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, κυρίως, όσον αφορά στην αξιοποίηση σύγχρονων εργαλείων, όπως ουσιαστικά περιγράμματα θέσεων εργασίας (συχνά μάλιστα τα χρησιμοποιούμενα διοικητικά εργαλεία αποτελούν αυτούσιες μεταφορές καλών πρακτικών άλλων δημοσίων διοικήσεων ή του ιδιωτικού τομέα χωρίς να έχει διενεργηθεί η απαιτούμενη προσαρμογή στην ελληνική πραγματικότητα), το έλλειμμα επένδυσης στο προσωπικό (εκπαίδευση,

ανάπτυξη, ενδυνάμωση) και ορθολογικής και αποδοτικής αξιοποίησής του, παρά τα υψηλά προσόντα που διαθέτει πλέον μεγάλο μέρος του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος.

- Έλλειμμα διοικητικής ηγεσίας (leadership), το οποίο συνίσταται αφενός στις αμφιλεγόμενες διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων, αφετέρου στο γεγονός ότι πολλοί εξ αυτών δεν διαθέτουν την αναγκαία κατάρτιση σε θέματα διοίκησης ανθρώπων, δυσκολεύονται να εμπνεύσουν ή να παρακινήσουν το προσωπικό, ενώ απουσιάζει σχεδόν ολοκληρωτικά η γνώση σε σχέση με τον εξειδικευμένο κλάδο της Διοίκησης Αλλαγών.
- Ανεπαρκείς πολιτικές και πρακτικές αναβάθμισης των δεξιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων, με έμφαση στην απόκτηση ψηφιακών δεξιοτήτων, ώστε να υποστηριχτούν αποτελεσματικά οι σύγχρονες μέθοδοι ψηφιακής διακυβέρνησης και ο ψηφιακός μετασχηματισμός διαδικασιών και οργανισμών.
- Περιορισμένη συμμετοχή των εργαζομένων από τα χαμηλότερα ιεραρχικά επίπεδα στον σχεδιασμό, η οποία ίσως συνιστά τη σημαντικότερη διοικητική πρόκληση: οι μεταρρυθμίσεις σχεδιάζονται «εξωδιοικητικά» (π.χ. από ιδιωτικές εταιρείες συμβούλων), χωρίς τη συμμετοχή των δημοσίων υπαλλήλων. Αυτό οδηγεί σε απουσία αισθήματος «κυριότητας» (ownership), με αποτέλεσμα το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα να μην αγκαλιάζει τις αλλαγές και αυτές να καταλήγουν ανεφάρμοστες ή ελλιπώς υλοποιημένες.

Η συνολική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, σύμφωνα με τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την έντονη πολιτική εξάρτηση, την αποτροπή ανάληψης πρωτοβουλιών και προσωπικής εξέλιξης – που θα μπορούσε να λειτουργεί ως μοχλός προώθησης της εξέλιξης του οργανισμού ή τουλάχιστον να κινείται σε παράλληλη τροχιά - δημιουργούν αίσθημα απαξίωσης, απογοήτευσης και ματαίωσης, ακυρώνοντας κάθε κίνητρο για θετική στάση και συμμετοχή των εργαζομένων στην υλοποίηση της αλλαγής.

Όπως προκύπτει από τη βιβλιογραφική έρευνα, η δυσκολία ενσωμάτωσης αλλαγών και υλοποίησης μεταρρυθμίσεων δυσχεραίνεται περαιτέρω από πρόσθετα προβλήματα όπως είναι τα εξής:

- Απουσία παρακολούθησης και αξιολόγησης, καθώς η υλοποίηση των αλλαγών δεν συνοδεύεται από μηχανισμούς ελέγχου, παρακολούθησης ή αξιολόγησης των αποτελεσμάτων. Αυτό οφείλεται, κυρίως, στο γενικότερο έλλειμμα κουλτούρας αξιολόγησης και καταδεικνύεται από το γεγονός ότι, παρά τη νομοθετική υποχρέωση για ανάλογες προβλέψεις σε κάθε νομοσχέδιο αλλά και για ex post αξιολόγηση των ρυθμίσεων, οι σχετικές διαδικασίες δεν εφαρμόζονται ποτέ.
- Προσχηματικές και συμβολικές μεταρρυθμίσεις, που σημαίνει πως πολλές νομοθετικές πρωτοβουλίες χρησιμοποιούνται εργαλειακά, μόνο για επικοινωνιακούς λόγους, για τη δημιουργία εντύπωσης μεταρρυθμιστικού έργου ή για να περάσουν ένα πολιτικό μήνυμα, χωρίς να υπάρχει πραγματική πρόθεση και σχέδιο εφαρμογής.
- Πολιτική ασυνέχεια και ανταγωνισμός, που λόγω της συχνής εναλλαγής κυβερνήσεων, των ανασχηματισμών (αλλαγή υπουργών ή Γενικών Γραμματέων) και της απουσίας πολιτικής, διακομματικής συναίνεσης, οι προτεραιότητες συνεχώς ανατρέπονται, οι ατζέντες αλλάζουν και οι ήδη δρομολογημένες μεταρρυθμίσεις ακυρώνονται.
- Ανεπαρκής και αδιαφανής διαβούλευση, αφού συνήθως δεν βασίζεται σε μια ξεκάθαρη στρατηγική στόχευση και δεν υλοποιείται με όρους σύγχρονης διοικητικής διαχείρισης (σε επίπεδο επικοινωνίας, ενημέρωσης, διαχείρισης πληροφοριών, διάχυσης γνώσεων κ.ά.) με αποτέλεσμα να υπο-αξιοποιείται η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων.

Οι παραπάνω οργανωσιακές, διοικητικές και θεσμικές προκλήσεις διαμορφώνουν ένα μη-φιλικό περιβάλλον για τις μεταρρυθμίσεις, μια κουλτούρα διατήρησης της καθεστηκυίας τάξης και έντονης αντίστασης στην αλλαγή, αποδυναμώνοντας συστηματικά την εφαρμογή τους. Συνεπώς, η στρατηγική επιτυχία μιας με-

ταρρύθμισης δεν κρίνεται από το μέγεθος των αρχικών εξαγγελιών, αλλά από την ικανότητα του συστήματος να θεραπεύει τις παθογένειες και να ενσωματώνει τις αλλαγές, μετατρέποντάς τις σε νέους, ουσιαστικούς κανόνες λειτουργίας.

Στην περίπτωση της ΔΥΠΑ, οι γενικές προκλήσεις των διοικητικών μεταρρυθμίσεων αποκτούν πιο συγκεκριμένη μορφή, καθώς ο οργανισμός καλείται να αλλάξει ταυτόχρονα προσανατολισμό, εργαλεία και τρόπο λειτουργίας. Με το νέο θεσμικό πλαίσιο δημιουργούνται νέοι ρόλοι, νέες δομές και προωθείται ο πλήρης ψηφιακός μετασχηματισμός του οργανισμού, ζητήματα που έχουν άμεσο αντίκτυπο στο προσωπικό.

Ήδη από προηγούμενες προσπάθειες αναδιοργάνωσης του ΟΑΕΔ προκύπτει ότι οι εργαζόμενοι εμπλέκονται σε μικρό βαθμό στις αλλαγές και έχουν περιορισμένη ενημέρωση και γενικότερη συμμετοχή, ενώ νέοι ρόλοι, όπως αυτός του εργασιακού συμβούλου, δεν υποστηρίζονται επαρκώς σε επίπεδο συντονισμού, οργάνωσης και διοίκησης (Κοίδου, 2018). Ως εκ τούτου, η επιτυχία του μετασχηματισμού εξαρτάται από τη συστηματική ενσωμάτωση πρακτικών της Διοίκησης Αλλαγών. Η διαμόρφωση και διάχυση του οράματος και των στόχων της μεταρρύθμισης, η ουσιαστική και πλήρης επικοινωνία, η συμμετοχικότητα στη λήψη αποφάσεων, ο συντονισμός των δράσεων και των αρμοδιοτήτων, η αντικειμενική και ορθολογική στοχοθεσία, η εκπαίδευση, επανακατάρτιση και ενδυνάμωση του προσωπικού και η αναβάθμιση του τρόπου διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού εισάγοντας πρακτικές ΣΔΑΠ σε όλα τα στάδια της αλλαγής, αποτελούν μερικά από τα πιο σημαντικά εργαλεία για μείωση των αντιστάσεων και βιώσιμη ενσωμάτωση της νέας κουλτούρας και του μετασχηματισμού.

Καθοριστικής σημασίας είναι, επιπροσθέτως, η ανάπτυξη μηχανισμών αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της μεταρρύθμισης, η ενίσχυση της οργανωσιακής και ψηφιακής ικανότητας του φορέα και ο αποτελεσματικός συντονισμός με εξωτερικούς εμπλεκόμενους φορείς και την αγορά εργασίας, ώστε η αλλαγή να μην περιοριστεί σε τυπικό επίπεδο, αλλά να μεταφραστεί σε μετρήσιμα αποτελέσματα με κοινωνικό όφελος.

5.2. Ψηφιακός μετασχηματισμός και ανθρώπινο δυναμικό

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός αποτελεί κεντρικό πυλώνα της διοικητικής μεταρρύθμισης σε παγκόσμιο επίπεδο, αλλάζοντας, σε πολλές περιπτώσεις ριζικά, το περιεχόμενο της εργασίας, τις απαιτήσεις, τους ρόλους, τις ικανότητες και τον τρόπο διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού. Η εισαγωγή ψηφιακών εργαλείων, τεχνητής νοημοσύνης, αυτοματοποιημένων διαδικασιών και, γενικότερα, της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, δημιουργεί ένα νέο περιβάλλον μέσα στο οποίο ο ρόλος του δημοσίου υπαλλήλου μετατοπίζεται από τη μηχανική εκτέλεση εργασιών σε αυτόν του διαχειριστή γνώσης, δεδομένων και πολύπλοκων ψηφιακών συστημάτων (Damar et al., 2024).

Οι Ρωσσίδης et al. (2025), υπογραμμίζουν το γεγονός ότι, όπως δείχνει η εμπειρία των ψηφιακών μεταρρυθμίσεων, η τεχνολογία από μόνη της δεν επαρκεί για την επιτυχία τους, καθώς εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη συστηματική εφαρμογή της Διοίκησης Αλλαγών και τη σύνδεσή της με τον στρατηγικό σχεδιασμό και τη ΣΔΑΠ. Η απουσία σύγκλισης μεταξύ μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, σε συνδυασμό με δομικούς περιορισμούς του ελληνικού διοικητικού συστήματος, όπως η έλλειψη πόρων, η αδύναμη οργανωσιακή κουλτούρα, η περιορισμένη τεχνογνωσία, η μακρά παράδοση κρατικής παρέμβασης, πελατειακών σχέσεων και οικονομικής προστασίας, οδηγούν σε αποτυχίες ή μερική υλοποίηση των αλλαγών (Massaras et al., 2014, όπως αναφέρεται στο Ρωσσίδης & Μπελιάς, 2025). Καθώς η εισαγωγή τεχνολογιών δημιουργεί έντονη τριβή μεταξύ υφιστάμενων και νέων οργανωσιακών πρακτικών, η Διοίκηση Αλλαγών καθίσταται κρίσιμος μηχανισμός διαμεσολάβησης και προσαρμογής (Philippidou et al., 2008).

Εξ άλλου, ένα από τα σημαντικότερα εμπόδια κατά τον ψηφιακό μετασχηματισμό ενός οργανισμού και συνηθισμένος παράγοντας αποτυχίας - με ιδιαίτερη σημασία και για τη ΔΥΠΑ - είναι η αντίσταση του προσωπικού στην αλλαγή. Όπως δείχνει πλήθος μελετών, οι εργαζόμενοι αντιστέκονται στη χρήση της τεχνολο-

γίας για λόγους που οφείλονται σε πολιτισμικά, ψυχολογικά και πρακτικά αίτια. Η μελέτη περίπτωσης τριών δημοσίων οργανισμών των Ashaye & Irani (2019) ανέδειξε τον φόβο για αύξηση του φόρτου εργασίας και παράλληλα για την εργασιακή ασφάλεια (απώλεια θέσεων εργασίας λόγω εξορθολογισμού των υπηρεσιών) ως τους κυριότερους λόγους αντίστασης.

Σύμφωνα με τις έρευνες της Veglianti (2023) η αντίσταση στον ψηφιακό μετασχηματισμό του δημόσιου τομέα διαμορφώνεται από έναν συνδυασμό δημογραφικών χαρακτηριστικών (γήρανση του προσωπικού και ψηφιακό χάσμα), ελλείψεων δεξιοτήτων (ψηφιακός αναλφαβητισμός), ανησυχιών για την ιδιωτικότητα από την ηλεκτρονική επιτήρηση (dataveillance) - σε συνδυασμό με ασαφή ή ανεπαρκή νομικά πλαίσια (Nawaz et al., 2025)-, ψυχολογικής πίεσης, άγχους και φόβου για κοινωνική και επαγγελματική απομόνωση (technostress), ανεπαρκούς οργανωτικής υποστήριξης για τη μετάβαση (επαρκή εκπαίδευση, coaching και καθοδήγηση) και απουσίας ηγεσίας που προάγει το όραμα και μια κουλτούρα αλλαγής.

Η διεθνής βιβλιογραφία συντείνει στο ότι ο ψηφιακός μετασχηματισμός απαιτεί ταυτόχρονες παρεμβάσεις και αλλαγές σε πέντε διαστάσεις: τεχνολογία, διαδικασίες, ανθρώπινο δυναμικό, οργανωσιακή κουλτούρα και δομή. Με άλλα λόγια, η μεταρρύθμιση απαιτεί ευθυγράμμιση συστημάτων, δεξιοτήτων και διοικητικών πρακτικών. Στο πλαίσιο αυτό, η Στρατηγική Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού αποκτά κεντρικό ρόλο, καθώς διαχειρίζεται τις δεξιότητες, τη μάθηση, την ηγεσία και την οργανωσιακή κουλτούρα που απαιτούνται για την υλοποίηση των ψηφιακών αλλαγών[1].

Σύμφωνα με την εμπειρική έρευνα των Ashaye & Irani (2019), η ισχυρή, αφοσιωμένη ηγεσία αναγνωρίστηκε από την πλειονότητα των ερωτηθέντων ως ο κρισιμότερος παράγοντας για την κάμψη των αντιστάσεων, με την επάρκεια των οικονομικών πόρων για την υποστήριξη της αλλαγής να ακολουθεί. Το σαφές όραμα, που οδηγεί στη διαμόρφωση στόχων, συμβάλει και στον καθορισμό μελλοντικών σκοπών και, επομένως, σε ένα σαφέστερο πλαίσιο εργασίας, υποστηρίζοντας σε υψηλό βαθμό στη διαδικασία. Η κουλτούρα και η συνολική διαχείριση των αντιστάσεων των δημοσίων υπαλλήλων αναδείχθηκαν ως ο τέταρτος σημαντικότερος παράγοντας, ενώ η θετική σχέση και η εμπιστοσύνη μεταξύ του φορέα και των εργαζομένων επιδρούν σημαντικά στην υλοποίηση των αλλαγών.

Περαιτέρω, καθώς ο ψηφιακός μετασχηματισμός δημιουργεί αυξημένες απαιτήσεις για ψηφιακές δεξιότητες, η μάθηση αποτελεί μια διαδικασία που συμβάλλει στην προσαρμογή και την ευελιξία της δημόσιας διοίκησης, καθώς βρίσκεται στον πυρήνα της καινοτομίας, της προσαρμογής και της ανθεκτικότητας του ανθρώπινου δυναμικού (OECD, 2023). Παράλληλα, επιτρέπει την καλύτερη παρακολούθηση της απόδοσης τόσο του ανθρώπινου δυναμικού, όσο και των πρακτικών διοίκησής του, υποβοηθώντας τη ΔΑΠ στον σχεδιασμό της στρατηγικής της και στην ευθυγράμμιση των προγραμμάτων εκπαίδευσης με τις ανάγκες, τους στόχους και τη συνολική στρατηγική του οργανισμού (Νικάνδρου, 2025; OECD, 2025).

Προκειμένου η ΔΥΠΑ να μεγιστοποιήσει τα οφέλη του ψηφιακού της μετασχηματισμού, αναλαμβάνει την επιτακτική ανάγκη υιοθέτησης πρακτικών της ΣΔΑΠ προκειμένου να καταστεί ικανή να αξιοποιήσει τις σύγχρονες τεχνολογικές εφαρμογές με γνώμονα την εκπλήρωση των στρατηγικών της επιδιώξεων. Σε αυτό το επίπεδο η ΔΥΠΑ δύναται να καλλιεργήσει μια κουλτούρας συνεχούς μάθησης, να παρέχει πόρους reskilling και upskilling (ακόμη και σε εξατομικευμένο επίπεδο), να αξιοποιήσει την τεχνητή νοημοσύνη (ΤΝ) για την παροχή εκπαιδευτικών λύσεων, πλούσιων σε περιεχόμενο και εύκολα προσβάσιμες, δίνοντας, ταυτόχρονα, έμφαση σε θέματα δεοντολογίας και ηθικής της χρήσης της ΤΝ. Επιπρόσθετα, έχει τη δυνατότητα να εντοπίζει γρήγορα και με ακρίβεια τις εκπαιδευτικές ανάγκες και να οργανώνει αποτελεσματικά την ανάπτυξη του προσωπικού, εξασφαλίζοντας την ικανοποίηση των στρατηγικών αναγκών του οργανισμού (Νικάνδρου, 2025).

1 Βλ. στο Παράρτημα 1 τις αλλαγές που πρέπει να γίνουν προκειμένου να υλοποιηθεί η ενσωμάτωση του ψηφιακού μετασχηματισμού ανά κατηγορία.

6. Συμπεράσματα

Ο μετασχηματισμός του ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ συνιστά μία από τις σημαντικότερες παρεμβάσεις διοικητικού εκσυγχρονισμού στον χώρο της ελληνικής αγοράς εργασίας κατά τα τελευταία έτη. Η συγκεκριμένη αλλαγή δεν συνιστά μια απλή τυπική θεσμική αναδιάρθρωση, αλλά εξελίσσεται σε μια ευρύτερη προσπάθεια μετάβασης από έναν παραδοσιακό και γραφειοκρατικό δημόσιο οργανισμό σε ένα περισσότερο ευέλικτο, ενεργητικό και προσανατολισμένο στα αποτελέσματα σύστημα δημόσιας πολιτικής απασχόλησης. Η επιτυχία, ωστόσο, ενός τέτοιου εγχειρήματος δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τη νομοθετική κατοχύρωση των αλλαγών, αλλά κυρίως από την ικανότητα του οργανισμού να διαχειρίζεται, να ενσωματώνει και να εδραιώνει αλλαγές στην καθημερινή λειτουργία του.

Η ανάλυση κατέδειξε ότι η Διοίκηση Αλλαγών παρέχει το απαραίτητο θεωρητικό και πρακτικό πλαίσιο για τη διαχείριση σύνθετων μεταρρυθμίσεων στον δημόσιο τομέα. Η ΔΥΠΑ λειτουργεί σε περιβάλλον υψηλής θεσμικής πολυπλοκότητας, πολλαπλών ενδιαφερομένων μερών και έντονων κοινωνικών προσδοκιών. Συνεπώς, η αλλαγή δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται ως μια γραμμική διοικητική διαδικασία, αλλά ως ένα δυναμικό και συνεχές φαινόμενο, που απαιτεί στρατηγικό σχεδιασμό, επικοινωνία, συμμετοχή, αξιολόγηση και αναπροσαρμογή. Η διεθνής εμπειρία και η σχετική βιβλιογραφία επιβεβαιώνουν ότι οι μεταρρυθμίσεις αποτυγχάνουν συχνά όταν περιορίζονται στο κανονιστικό επίπεδο και δεν συνοδεύονται από επαρκείς μηχανισμούς υλοποίησης βασισμένους στα σύγχρονα θεωρητικά υποδείγματα της Διοίκησης Αλλαγών (και ιδανικά συνδυασμένων με τις πρακτικές της ΣΔΑΠ). Η περίπτωση της ΔΥΠΑ αναδεικνύει ακριβώς την ανάγκη σύνδεσης της θεσμικής αλλαγής με σύγχρονες πρακτικές διοίκησης.

Κεντρικός παράγοντας επιτυχίας του μετασχηματισμού αναδεικνύεται ο ανθρώπινος παράγοντας. Οι νέες ψηφιακές υπηρεσίες, τα συστήματα στοχοθεσίας, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και η εξατομικευμένη εξυπηρέτηση των πολιτών δεν μπορούν να φέρουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα χωρίς κατάλληλα προετοιμασμένους, εκπαιδευμένους και δεσμευμένους εργαζόμενους στο νέο όραμα του οργανισμού. Η αντίσταση στην αλλαγή, η ανασφάλεια, η κόπωση από διαδοχικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες ή η έλλειψη εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση αποτελούν πραγματικούς κινδύνους που πρέπει να αντιμετωπίζονται με συστηματικές πολιτικές ενδυνάμωσης, συμμετοχής και αναγνώρισης. Σε αυτό το σημείο καθίσταται κομβικός ο ρόλος της Στρατηγικής Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων. Η ΣΔΑΠ δεν περιορίζεται σε διοικητικές ή διεκπεραιωτικές λειτουργίες, αλλά εστιάζει στις στρατηγικές επιδιώξεις των οργανισμών και, εν προκειμένω, της ΔΥΠΑ. Μέσα από πολιτικές επιλογής προσωπικού, συνεχούς επιμόρφωσης, ανάπτυξης δεξιοτήτων, αξιολόγησης απόδοσης, διαχείρισης ταλέντου και ενίσχυσης της οργανωσιακής κουλτούρας, μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στην επιτυχία του μετασχηματισμού. Το εγχείρημα αυτό μεγεθύνεται και αποκτά μεγαλύτερο βαθμό δυσκολίας τη στιγμή που καλείται να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της ψηφιακής μετάβασης, της τεχνητής νοημοσύνης, της δια βίου μάθησης και των μεταβαλλόμενων αναγκών της αγοράς εργασίας. Ως εκ τούτου, η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο δεν αποτελεί δευτερεύουσα επιλογή, αλλά στρατηγική αναγκαιότητα.

Συνολικά, η ΔΥΠΑ αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του ότι ο διοικητικός εκσυγχρονισμός στον δημόσιο τομέα επιτυγχάνεται όταν συνδυάζονται θεσμικές μεταρρυθμίσεις, αποτελεσματική διοίκηση αλλαγών και στρατηγική αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Η μακροπρόθεσμη επιτυχία της θα κριθεί όχι μόνο από τους δείκτες απασχόλησης ή την ταχύτητα των υπηρεσιών της, αλλά από την ικανότητά της να εξελίσσεται διαρκώς ως οργανισμός μάθησης, καινοτομίας και δημόσιας αξίας.

7. Βιβλιογραφικές αναφορές

Ξενόγλωσσες

Akrivos, C., Reklitis, P. & Prifti, F. (2013). Greek Public Administration Reform. How to Improve the Effectiveness of Strategic Changes. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. 73. pp. 710–717.

Alfes, K., Truss, C. & Gill, J. (2010). The HR Manager as Change Agent: Evidence from the Public Sector. *Journal of Change Management*. 10 (1). pp. 109–127.

Anderson, D.A. & Anderson, L.A. (2010a). *Beyond Change Management: How to Achieve Breakthrough Results Through Conscious Change Leadership*. 2nd Edn. San Francisco: Pfeiffer-Wiley.

Anderson, L.A. & Anderson, D. (2010b). *The Change Leader's Roadmap. How to Navigate Your Organization's Transformation*. San Francisco: Pfeiffer-Wiley.

Ashaye, O.R. & Irani, Z. (2019). The role of stakeholders in the effective use of e-government resources in public services. *International Journal of Information Management*. 49. pp. 253–270.

Beckhard, R. & Harris, R.T. (1987). *Organizational Transitions*. Addison-Wesley Publishing Company.

Blom, R., Kruyen, P.M., Van Der Heijden, B.I.J.M. & Van Thiel, S. (2020). One HRM Fits All? A Meta-Analysis of the Effects of HRM Practices in the Public, Semipublic, and Private Sector. *Review of Public Personnel Administration*. 40 (1). pp. 3–35.

Burns, B. (2017). *Managing Change*. 7th Edn. Harlow: Pearson.

Caiden, G.E. (1976). Implementation - the Achilles Heel of Administrative Reform. In: A. F. Leemans (ed.). *The management of change in government*. The Hague: Martinus Nijhoff, pp. 142–164.

Chiu, M. & Salerno, H. (2019). Change Change Management. *An open-source approach*. Gartner.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*. 67 (6). pp. 1059–1066.

Cummings, T.G. & Worley, C.G. (2008). *Organization Development & Change*. Mason: South-Western Cengage Learning.

Damar, M., Aydın, Ö., Nihal Cagle, M., Özoğuz, E., Ömer Köse, H. & Özen, A. (2024). Navigating the digital frontier: transformative technologies reshaping public administration. *EDPACS*. 69 (9). pp. 41–69.

Fairbairn, U. (2005). HR as a strategic partner: Culture change as an American Express case study. *Human Resource Management*. 44 (1). pp. 79–84.

Fernandez, S. & Rainey, H.G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*. 66 (2). pp. 168–176.

Hamouda, H.N. (2024). The Role of Strategic Human Resources Management in Achieving Government Institutional Performance. *World Research of Business Administration Journal*. 4 (3). pp. 171–179.

Hertog, F.D., Iterson, A.V. & Mari, C. (2010). Does HRM really matter in bringing about strategic change? Comparative action research in ten European steel firms. *European Management Journal*. 28 (1). pp. 14–24.

Hiatt, J.M. & Creasey, T.J. (2012). *Change Management: the People Side of Change; an introduction to change management*. 2nd Ed. Loveland, Colo: Prosci Learning Center Publications.

Higgs, M.J., Kuipers, B.S. & Steijn, B. (2023). Change leadership and change embeddedness in public organizations: Connecting macrolevel reform to microlevel implementation. *Public Administration*. 101 (3). pp. 902–916.

Kaitelidou, D., Economou, C., Siskou, O., Konstatakopoulou, O., Galanis, P., Myloneros, T., & Domente, S. (2021). Human Resources for Health in Greece: Current status and the way forward. *Social Cohesion and Development*, 13(2), 107–124. https://doi.org/10.12681/scad.25845

Karkatsoulis, P. (2016). *Administrative Reform in Greece: Public administration evolves through self-reflection – not borrowed identities*. G. Dimitropoulos, A. Gromitsaris, & M. Schulte (eds). Berlin: Duncker & Humblot.

Karkatsoulis, P. & Vittou, F. (2026). NPM Is Dead, Long Live NPM: Transformations of New Public Management in the Course of Administrative Reforms. In: V. Kefis, I. Rossidis, & D. Belias (eds). *Public Sector*

Reform and Modern Trends for Public Management. [Online]. IGI Global Scientific Publishing, pp. 93–128. Available from: https://services.igi-global.com/resolvedoi/resolve.aspx?doi=10.4018/979-8-3373-3526-1.ch004. [Accessed: 30 March 2026].

Klara Prifti, Boriana Vrusho, Çlirim Toci, Llambi Prendi, & Jonida Bushi Gjuzi (2025). *Strategic Human Resource Management and Its Impact on Organizational Performance: Empirical Insights*. 8 (3). pp. 550–593.

Knies, E., Boselie, P., Gould-Williams, J. & Vandenabeele, W. (2024). Strategic human resource management and public sector performance: context matters. *The International Journal of Human Resource Management*. 35 (14). pp. 2432–2444.

Kotter, J.P. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard Business School Press.

Kuipers, B.S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J. & Van Der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: a literature review. *Public Administration*. 92 (1). p.p. 1–20.

Lampropoulou, M. & Oikonomou, G. (2018). Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*. 84 (1). pp. 101–121.

Lawrence, P.R. (1969). How to Deal with Resistance to Change. *Harvard Business Review*. [Online]. Available from: https://hbr.org/1969/01/how-to-deal-with-resistance-to-change. [Accessed: 4 April 2026].

Molineux, J. (2013). Enabling organizational cultural change using systemic strategic human resource management – a longitudinal case study. *The International Journal of Human Resource Management*. 24 (8). pp. 1588–1612.

Nasios, G. (2024). An overview of the Greek public sector's administrative reforms: From bureaucracy to digital governance. *International Journal of Humanities Social Science and Management*. 4 (1). pp. 689–695.

Nawaz, M.K., Eltweri, A., Abbas, K., Al-Karaki, W., Edghiem, F., Foster, S. & Adali, M. (2025). Public Sector Transformation in Emerging Economies: Factors Affecting Change Adoption in Pakistan. *Administrative Sciences*. 15 (4). p. 126.

OECD (2010). *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2023). *Public Employment and Management 2023: Towards a More Flexible Public Service*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2017). *Systems Approaches to Public Sector Challenges-Working with Change*. [Online]. Paris: Observatory of Public Sector Innovation in the Public Sector Reform Division.

OECD (2025). *The Jobs Again Reform in Greece: OECD Centre for Skills Evaluations*. OECD Skills Studies. Paris: OECD Publishing

Olowu, A. (2024). Exploring the Role of Human Resource Management in Advancing Change in the Public Sector. *E-Journal of Humanities, Arts and Social Sciences*. pp. 3169–3179.

Paarlberg, L.E., Perry, J.L. & Hondeghem, A. (2008). From Theory to Practice: Strategies for Applying Public Service Motivation. In: J. L. Perry & A. Hondeghem (eds). *Motivation in public management: the call of public service*. Oxford ; New York: Oxford University Press, pp. 136–156.

Philippidou, S., Karageorgiou, M., Tarantilis, C., Soderquist, E. & Prastacos, G. (2008). Meeting the challenge of technology driven change within an institutional context: the Greek case. *Public Administration*. 86 (2). pp. 429–442.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.

Robbins, S.A. & Judge, T.A. (2024). *Organizational Behavior*. 19th, Global Edn. Harlow: Pearson.

N. Faghih & A. H. Samadi (eds) (2024). *Institutional Inertia: Theory and Evidence*. Contributions to Economics. Cham: Springer Nature Switzerland.

Senior, B. (2002). *Organizational change*. 2nd Edn. Harlow: Pearson Education.

Sharma, R.R. (2012). *Change Management and Organisational Transformation*. New Delhi: Tata McGraw Hill.

Spanou, C. & Sotiropoulos, D.A. (2011). The odyssey of administrative reforms in Greece, 1981–2009: a tale of two reform paths . *Public Administration*. 89 (3). pp. 723–737.

Storey, J. (2019). *Strategic Human Resource Management: A Research Overview*. London: Routledge.

Terhart, E. (2013). Teacher resistance against school reform: reflecting an inconvenient truth. *School Leadership & Management*. 33 (5). pp. 486–500.

Truss, C. (2008). Continuity and change: the role of the HR function in the modern public sector. *Public Administration*. 86 (4). p.pp. 1071–1088.

UNDP/BDP/CDG (2006). *Institutional Reform and Change Management*. [Online]. 2006. Available from: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Institutional-Reform-cp5.pdf. [Accessed: 29 March 2026].

Van Der Voet, J. (2014). The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and a bureaucratic organizational structure. *European Management Journal*. 32 (3). pp. 373–382.

Veglianti, E. (2023). *Working Environment and Digital Transformation: Challenges for the Public Sector*. SpringerBriefs in Business. Cham: Springer International Publishing.

Vittou, F., Salamani, E., Kefis, V. & Rossidis, I. (2024). *Emotional Intelligence and Its Role in the Development of Leadership Characteristics of Managers*. D. Belias, I. Rossidis, & C. Papademetriou (eds). Hershey: IGI Global Scientific Publishing.

Waddell, D.M., Creed, A., Cummings, T.G. & Worley, C.G. (2020). *Organization Change. Development and Transformation*. 7th Edn. South Melbourne: Cengage Learning Australia Pty Limited.

Zolak Poljašević, B., Gričnik, A.M. & Šarotar Žižek, S. (2025). Human Resource Management in Public Administration: The Ongoing Tension Between Reform Requirements and Resistance to Change. *Administrative Sciences*. 15 (3). p.p. 94.

Ελληνόγλωσσες

Combe, C. (2021). *Εισαγωγή στη Διοίκηση*. Α. Μιχιώτης & Ι. Λαγούδης (eds). Αθήνα: Gutenberg.

Goetsch, D.L. & Davis, S.B. (2018). *Διαχείριση Ποιότητας και Οργανωσιακή Αριστεία. Εισαγωγή στη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*. 8η. Αθήνα: Εκδόσεις Τζιόλα.

Βακόλα, Μ. (2009). *Διοικώντας τις Αλλαγές. Πρακτικές Εφαρμογές*. 2η. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Βήττου, Φ. (2024a). *Η συμβολή της Διοίκησης Αλλαγών (Change Management) κατά την υλοποίηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων*. [Online]. Καλλιθέα: Πάντειο Πανεπιστήμιο. Available from: https://pandemos.panteion.gr/handle/123456789/12689.

Βήττου, Φ. & Κουμανάκος, Δ. (2024). Ο Ρόλος της Συναισθηματικής Νοημοσύνης στη Διαμόρφωση Ηγετικών Χαρακτηριστικών στους Μάνατζερ του Δημοσίου Τομέα. *Επιθεώρηση Δημόσιας Δοίκησης*. 4 (1). pp. 19–35.

Ζαβλάνος, Μ.Μ. (1999). *Οργανωσιακή Συμπεριφορά*. Αθήνα: ΕΛΛΗΝ - Γ. Παρίκος & ΣΙΑ ΕΕ.

Ιορδάνογλου, Δ. & Παναγιωτοπούλου, Λ. (2025). Η έννοια και η εξέλιξη της Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού. In: Δ. Ιορδάνογλου & Λ. Παναγιωτοπούλου (eds). *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού στην Ψηφιακή Εποχή*. Εκδόσεις ΤΖΙΟΛΑ, pp. 3–26.

Καρκατσούλης, Π. (2014). *Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση*. Μ. Μασουράκης & Χ. Βλ. Γκόρτσος (eds). Αθήνα: Ελληνική Ένωση Τραπεζών

Κέφης, Β. (2024). *Διαφάνειες μαθήματος ΔΟΠ - Διαχείριση Αλλαγών - ΠΜΣ Διοικητική Επιστήμη & Δημόσιο Μάνατζεμεντ, Πάντειο Πανεπιστήμιο*.

Κέφης, Β.Ν. (2005). *Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ - Βασικές Αρχές για Σύγχρονες Οικονομικές Μονάδες*. Αθήνα: ΚΡΙΤΙΚΗ.

Κοίδου, Α. (2018). *Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των εργασιακών συμβούλων στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης του ΟΑΕΔ*. Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

Κοτανίδου, Ε. (2025). *Διερεύνηση των συναισθηματικών ικανοτήτων και δεξιοτήτων των εργασιακών συμβούλων της ΔΥΠΑ, σύμφωνα με τις αντιλήψεις των ίδιων των συμβούλων και των ωφελούμενων*. Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

Νικάνδρου, Ε. (2025). Εκπαίδευση και ανάπτυξη στην ψηφιακή εποχή. In: Δ. Ιορδάνογλου & Λ. Παναγιωτοπουλου (eds). *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού στην Ψηφιακή Εποχή*. Αθήνα: Εκδόσεις ΤΖΙΟΛΑ, pp. 146–206.

Πανταζόπουλος, Σ., (2024). *Μετασχηματισμοί και αλληλεπιδράσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Κοινωνικού Κράτους στην Ελλάδα (1974-2001)*. Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής, Αθήνα.

Παπούλιας, Δ.Β. (2019). *Πώς συντελούνται οι μεταρρυθμίσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Αλεξάνδρεια.

Πρωτοψάλτης, Σ. (2022). Η μετεξέλιξη του ΟΑΕΔ σε μια σύγχρονη Ευρωπαϊκή Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης - ΣΕΒ σύνδεσμος επιχειρήσεων και βιομηχανιών. *Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων*. [Online]. Available from: https://www.sev.org.gr/arthografia_mme/i-metexelixi-tou-oaed-se-mia-sygchroni-evropaiki-dimosia-ypiresia-apascholisis/. [Accessed: 5 April 2026].

Ρωσσίδης, Ι., Κατσιμάρδος, Π., Μπούας, Κ. & Ασπρίδης, Γ. (2016). *Προετοιμασία και ανάπτυξη του πλαισίου εφαρμογής οργανωσιακών αλλαγών*. In: [Online]. 2016, ΕΛ.Ε.ΣΥ.Π. Available from: https://www.researchgate.net/publication/319665227_Proetoimasia_kai_anaptyxe_tou_plaisiou_epharmoges_organosiakon_allagon.

Ρωσσίδης, Ι. & Μπελιάς, Δ. (2025). *Διοίκηση Αλλαγών. Οργανωσιακή Αλλαγή και Στοιχεία Οργανωσιακής Συμπεριφοράς*. Αθήνα: Εκδόσεις ΤΖΙΟΛΑ.

Ρωσσίδης, Ι., Μπελιάς, Δ. & Ασπρίδης, Γ. (2023). *Διαχείριση Αλλαγών και Ηγεσία*. Αθήνα: Εκδόσεις ΤΖΙΟΛΑ.

Τσικνάκη, Κ., Ρωσσίδης, Ι. & Ασπρίδης, Γ. (2017). *Η σύμπραξη της Διοίκησης Αλλαγών στην προσπάθεια ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων*. Ρόδος.

Χυτήρης, Λ.Σ. (1996). *Οργανωσιακή Συμπεριφορά. Η ανθρώπινη συμπεριφορά σε οργανισμούς και επιχειρήσεις*. 2η. Αθήνα: Εκδόσεις Interbooks.

8. Παράρτημα 1

Πίνακας 1: Είδη αλλαγής για την ενσωμάτωση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Στοιχείο	Είδος αλλαγής	Βιβλιογραφία
Τεχνολογία	Τεχνολογικές υποδομές σε εθνικό επίπεδο	Lam (2005), Al-kaabi & Hattab (2009), Abulai Alawneh & Mohammad (2010), Saboohi & Sushil (2010), Zarei, Ghapanchi & Sattary (2008)
	Δικτυακές υποδομές και βάσεις δεδομένων	
	Διαλειτουργική αρχιτεκτονική	
	Συμβατά πρότυπα δεδομένων	
	Ασφάλεια πληροφοριακών συστημάτων	
	Τεχνική υποστήριξη	
Διαδικασία	Αλλαγές σε ολόκληρη τη διαδικασία	Layne & Lee (2001), Scholl (2003), Elnaghi, Alshawi, & Missi (2007), Indihar Štemberger & Jaklič (2007), Kim, Pan & Pan, (2007), Klievnik & Janssen (2009), Politt (2010)
	Επιτάχυνση της εκτέλεσης της διαδικασίας	
	Οριζόντια ολοκλήρωση μεταξύ λειτουργιών και τμημάτων και κάθετη εκτέλεση διαδικασιών	
	Αλλαγές στους κανόνες οι οποίοι καθορίζουν τη διαδικασία	
Ανθρώπινος παράγοντας	Απόκτηση νέων και σύνθετων δεξιοτήτων	Layne & Lee (2001), Ho (2002), O`Donnell, Boyle & Timonen (2003), Griffin, Foster & Halpin (2004), Leitner & Kreuzeder (2005), Indihar Štemberger & Jaklič (2007), Kim et al. (2007)
	Οργάνωση της εκπαίδευσης του προσωπικού και ενθάρρυνση της οργανωσιακής μάθησης	
	Συνδυασμός των γνώσεων και των τεχνολογικών δεξιοτήτων των ηγετών με την κατανόηση εκ μέρους τους των διαμορφούμενων διαδικασιών	
	Ανάπτυξη, από τους ηγέτες, ενός στρατηγικού οράματος και μιας στρατηγικής διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού προσανατολισμένη στον χρήστη	
Οργανωσιακή κουλτούρα	Μετάβαση σε μια κουλτούρα προσανατολισμένη στις υπηρεσίες	Ho (2002), O`Donnell, et al. (2003), Schedler & Schmidt (2004), Leitner & Kreuzeder (2005), Kim, et al. (2007), Alvesson & Sveningsson (2015)
	Ενίσχυση της οργανωσιακής δέσμευσης	
	Ενθάρρυνση των εργαζομένων για ανάληψη πιο απαιτητικών εργασιών	
	Ενίσχυση διυπηρεσιακής συνεργασίας και εμπιστοσύνης	
	Ενίσχυση οργανωσιακής μάθησης	
	Αλλαγή της ηγετικής συμπεριφοράς	
Δομή	Αποκέντρωση εξουσιών	Layne & Lee (2001), O`Donnell et al. (2003), Scholl (2003), Griffin et al. (2004), Leitner & Kreuzeder (2005), Maniatopoulos (2005), Kim et al. (2007), Klievnik & Janssen (2009), van Veenstra, Janssen & Tan (2010)
	Τυποποίηση ψηφιοποιημένων δεδομένων	
	Κοινά πρότυπα (στη βάση της ΔΟΠ)	
	Απλοποίηση και επικαιροποίηση διαδικασιών	
	Έγκυρη διαβίβαση αποφάσεων και ενίσχυση της συντονιστικής διαδικασίας	
	Μετατροπή της ιεραρχικής δομής σε δικτυακή	

Πηγή: OECD, 2003, όπως παρατίθεται στο Ρωσσίδης et al., 2025.

Η ΔΥΠΑ στην Πανδημική Συνθήκη: Θεσμική Ανατροπή, Ψηφιακή Μετάβαση και Εξυπηρέτηση Ευπαθών Ομάδων[1]

Δήμητρα Πρωτοψάλτη

1. Εισαγωγή

Στις 23 Μαρτίου 2020, η ελληνική κυβέρνηση ανέστειλε τη λειτουργία μεγάλου μέρους του ιδιωτικού τομέα και περιόρισε αυστηρά την είσοδο του κοινού στις δημόσιες υπηρεσίες. Για τη ΔΥΠΑ, η αναστολή των δια ζώσης υπηρεσιών για την εξυπηρέτηση των ευπαθών κοινωνικών ομάδων αποτελούσε μια δομική αντίφαση. Ο φορέας που όφειλε να αντιμετωπίζει τον κοινωνικό αποκλεισμό, κλήθηκε να λειτουργήσει αποκλείοντας «φυσικά» τους πιο αποκλεισμένους. Για τις ευάλωτες και ειδικές κοινωνικές ομάδες, δηλαδή άτομα με αναπηρία, αποφυλακισμένους, απεξαρτημένους, θύματα ενδοοικογενειακής ή έμφυλης βίας, θύματα εμπορίας ανθρώπων, άστεγοι (ν. 4430/2016, άρθρο 2, παρ. 8), η πρόσβαση στην υπηρεσία δεν είναι μία απλή συναλλαγή. Είναι συχνά ο μοναδικός συνδετικός κρίκος με το θεσμικό σύστημα.

Η παρατήρηση αυτή μπορεί να ιδωθεί υπό το πρίσμα της θεωρίας της κοινωνικής αλληλεγγύης του Durkheim, σύμφωνα με την οποία οι θεσμοί λειτουργούν ως κρίσιμοι μηχανισμοί συνοχής, ιδίως σε περιόδους κρίσης όπου οι κοινωνικοί δεσμοί αποδυναμώνονται. Η πανδημία, ως κατάσταση διαταραχής της κανονικότητας, ανέδειξε τον κίνδυνο απορρύθμισης για όσους/ες εξαρτώνται περισσότερο από αυτούς τους δεσμούς (Ναγόπουλος & Παρασκευόπουλος, 2022: 328).

Η Ελλάδα εισήλθε στην πανδημία έχοντας διανύσει μια δεκαετία σκληρής λιτότητας. Οι κοινωνικές δαπάνες είχαν περικοπεί, οι δομές πρόνοιας αποδυναμωθεί, το προσωπικό των δημόσιων υπηρεσιών μειωθεί δραστικά (Σακελλαρόπουλος, 2014:102-103). Το κοινωνικό κράτος της χώρας υπήρξε ιστορικά υπανάπτυκτο σε σύγκριση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα: η εκβιομηχάνιση καθυστέρησε, οι συλλογικές οργανώσεις αναπτύχθηκαν αργά και υπό κρατικό έλεγχο, ενώ η κοινωνική πρόνοια θεμελιώθηκε σε άτυπα δίκτυα οικογενειακής και κοινοτικής αλληλεγγύης αντί για καθολικά θεσμικά συστήματα (Ναγόπουλος, 2009: 2-3). Στο πλαίσιο αυτό, η πανδημία δεν ήταν απλώς εξωγενής κρίση: ήταν κρίση πάνω σε ήδη ασθενείς δομές, και η δοκιμασία της ΔΥΠΑ ήταν τόσο οργανωτική όσο και πολιτική.

Η πανδημική κρίση του 2020 βρήκε τον Οργανισμό σε μεταβατικό στάδιο. Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) που δύο χρόνια αργότερα θα μετονομαζόταν σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), διαχειριζόταν ήδη από τη δεκαετία του 2010 διευρυμένες αρμοδιότητες μετά την μνημονιακή απορρόφηση του Οργανισμού Εργατικής Εστίας και του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας. Παράλληλα, τα ΚΠΑ2 λειτουργούσαν ως one-stop shops για υπηρεσίες καταπολέμησης της ανεργίας σε συνδυασμό με τα Γραφεία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων Αθήνας και Θεσσαλονίκης που εξειδικεύονταν στην εξυπηρέτηση ευάλωτων και ειδικών ομάδων. Αυτή η δομή θα αποδεικνυόταν κρίσιμη για τον τρόπο με τον οποίο ο Οργανισμός ανταποκρίθηκε στην πανδημική δοκιμασία.

Το ερώτημα που οδηγεί αυτή την έρευνα είναι: με ποιον τρόπο η ΔΥΠΑ διαχειρίστηκε την παροχή υπηρεσιών στις ευάλωτες και ειδικές ομάδες ανέργων κατά τη διάρκεια της πανδημικής κρίσης, και ποιες ήταν

1 Η παρούσα συμβολή αντλεί περιεχόμενο από εργασία εξαμήνου που εκπονήθηκε στο εαρινό εξάμηνο του ακαδημαϊκού έτους 2024-2025 στο πλαίσιο του μαθήματος «Έρευνα σε Οργανισμούς και Υπηρεσίες του Κοινωνικού Τομέα» του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών (ΠΜΣ) «Έρευνα για την Τοπική Κοινωνική Ανάπτυξη και Συνοχή» του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, υπό την επίβλεψη των διδασκόντων, Καθηγητή Ν. Ναγόπουλου και Επίκουρου Καθηγητή Δ. Παρασκευόπουλου.

οι συνέπειες για την ποιότητα και την ισότητα της πρόσβασης. Η απάντηση αναζητείται στις αφηγήσεις των επαγγελματιών που βρέθηκαν στο πεδίο: εργασιακοί/ές σύμβουλοι ΚΠΑ2 και Γραφείων Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων, οι οποίοι/ες βίωσαν τη μετάβαση εκ των έσω και κλήθηκαν να εξυπηρετήσουν πληθυσμούς των οποίων η ευαλωτότητα επιδεινωνόταν περισσότερο από την ίδια την πανδημική συνθήκη.

Το παρόν άρθρο δομείται ως εξής: στη δεύτερη ενότητα παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο. Η τρίτη ενότητα περιγράφει τη μεθοδολογία. Η τέταρτη αναλύει τα ευρήματα κατά άξονα. Η πέμπτη συνθέτει και συνάγει συμπεράσματα.

2. Θεωρητικό Πλαίσιο

Η κατανόηση της οργανωσιακής συμπεριφοράς της ΔΥΠΑ στην πανδημία απαιτεί δύο αναλυτικά επίπεδα: το εσωτερικό, δηλαδή πώς ένας γραφειοκρατικός οργανισμός λειτουργεί όταν κλονίζονται οι τυπικές του διαδικασίες, και το εξωτερικό, δηλαδή πώς εξηγείται η επιλογή συγκεκριμένων μορφών προσαρμογής σε συνθήκες θεσμικής πίεσης.

Στο πρώτο επίπεδο, ο ιδεότυπος της γραφειοκρατίας παρέχει το κύριο αναλυτικό εργαλείο. Κατά τον Weber, η γραφειοκρατία ορίζεται από σταθερούς και εξαντλητικούς κανόνες, σαφή ιεραρχία εξουσίας, τυποποιημένες διαδικασίες, διακριτό καταμερισμό καθηκόντων και πλήρη τεκμηρίωση (Giddens, 2009: 394), χαρακτηριστικά που εγγυώνται προβλεψιμότητα και αποτελεσματικότητα σε συνθήκες σταθερότητας. Όμως, αυτή είναι ακριβώς η κρίσιμη αδυναμία του ιδεότυπου: η γραφειοκρατική ορθολογικότητα λειτουργεί καλά μόνο εφόσον δεν αμφισβητείται η ίδια η σταθερότητα στην οποία στηρίζεται. Η πανδημία ανέτρεψε ριζικά αυτή την προϋπόθεση. Οι εγκύκλιοι τροποποιούνταν καθημερινά, οι διαδικασίες επαναγράφονταν εν κινήσει, και το προσωπικό έπρεπε να αντιδρά σε μια κατάσταση για την οποία δεν υπήρχε ούτε πρωτόκολλο, ούτε προηγούμενο.

Από την άλλη, ο Weber παρουσίασε τον γραφειοκρατικό ιδεότυπο ως αναλυτικό εργαλείο και όχι ως περιγραφή της πραγματικότητας. Πολλοί μεταγενέστεροι κοινωνιολόγοι επεσήμαναν ότι οι πραγματικές οργανώσεις αποκλίνουν συστηματικά από αυτόν τον τύπο. Ο Blau, μελετώντας εμπειρικά γραφειοκρατικές οργανώσεις, ανακάλυψε ότι σε όλα τα επίπεδα ιεραρχίας αναπτύσσονται άτυπα δίκτυα αλληλεπίδρασης τα οποία δεν προβλέπονται μεν από τους κανόνες, αλλά συμβάλλουν θετικά στην επίλυση προβλημάτων και στη δημιουργία πρωτοβουλιών (Giddens, 2009: 397-398). Επιπλέον, τέτοια δίκτυα σχηματίζονται και μεταξύ μελών διαφορετικών οργανισμών και αυτή ακριβώς η λειτουργία τους συχνά υπερβαίνει και διορθώνει τις αδυναμίες της τυπικής δομής. Αυτό το εύρημα είναι κεντρικό για την ανάλυση που ακολουθεί: οι άτυπες πρακτικές δεν ήταν παρέκβαση από τη γραφειοκρατία, ήταν αναγκαίο της συστατικό σε συνθήκες κρίσης.

Η σύγχρονη κοινωνιολογία των οργανώσεων αποδέχεται ότι η θεωρία και η πρακτική του τεχνολογικού εκσυγχρονισμού και της διοικητικής ορθολογικοποίησης δεν περιορίζονται στη βελτίωση των γραφειοκρατικών δομών, αλλά αποτελούν βασικά οργανωτικά και τεχνικά στοιχεία που αποσκοπούν στη βελτιστοποίηση της αποδοτικότητας (Ναγόπουλος, 2003: 51). Παράλληλα, οι οργανισμοί δεν συνιστούν μόνο συστήματα επικοινωνιακών ροών και ιεραρχικών αποφάσεων: εμπεριέχουν πολλαπλά δίκτυα συνεργασίας που ακολουθούν καθοδικές, ανοδικές και οριζόντιες ροές.

Από την άλλη πλευρά, ο νεοθεσμισμός αναλύει πώς οι οργανισμοί δεν προσαρμόζονται μόνο από εσωτερική λειτουργική αναγκαιότητα, αλλά και από θεσμική πίεση: ανάγκη νομιμοποίησης μέσω συμμόρφωσης με κοινωνικά αποδεκτά πρότυπα (DiMaggio & Powell, 1983· March & Olsen, 1989). Η νομιμοποίηση, δηλαδή η κοινωνική αναγνώριση και αποδοχή, αποτελεί προϋπόθεση επιβίωσης εξίσου σημαντική με την τεχνική αποτελεσματικότητα. Οι οργανισμοί δεν επιδιώκουν μόνο τεχνική αποτελεσματικότητα, αλλά και νομιμοποίηση, καθώς η επιβίωσή τους εξαρτάται τόσο από την παραγωγή αποτελεσμάτων όσο και από τη συμμόρφωση με θεσμικούς κανόνες και κοινωνικές προσδοκίες (Ναγόπουλος, 2022: 202). Η θεσμική εξομοίωση

περιγράφει την τάση των οργανισμών να υιοθετούν παρόμοιες δομές και πρακτικές, επιδιώκοντας αυτή τη νομιμοποίηση (DiMaggio & Powell, 1983).

Υπό αυτό το πρίσμα, η κρίση δεν λειτούργησε μόνο ως «στρες-τεστ» για τη ΔΥΠΑ, αλλά ως οργανωσιακή ανάκαμψη και θεσμική αλλαγή: ανέδειξε τα πραγματικά όρια του γραφειοκρατικού ορθολογισμού, κατέστησε αναγκαίες τις άτυπες πρακτικές που ο Blau περιέγραψε, και αναδιάρθρωσε τη σχέση του Οργανισμού με τις θεσμικές πιέσεις του περιβάλλοντός του. Η ψηφιοποίηση δεν ήταν στρατηγική επιλογή: ήταν αναγκαστική θεσμική εξομοίωση. Σε περιόδους κρίσεων, όπως επισημαίνει η νεοθεσμική θεωρία, οι οργανισμοί εξετάζονται ως συστήματα όπου οι θεσμοί είτε διατηρούν τη σταθερότητα είτε μετασχηματίζονται για να ανταποκριθούν στις νέες προκλήσεις, και οι κρίσεις δύνανται να λειτουργούν ως καταλύτες αλλαγής που υπερβαίνουν παγιωμένες πρακτικές (Ναγόπουλος, 2022: 203).

Ακόμη σύμφωνα με τον Ντυρκέμ, η διάκριση μεταξύ μηχανικής και οργανικής αλληλεγγύης επιτρέπει την κατανόηση της πανδημίας ως κρίσης των μορφών κοινωνικής συνοχής. Σε συνθήκες αιφνίδιας διαταραχής, οι κοινωνίες τείνουν είτε να ενισχύουν μορφές συλλογικής πειθαρχίας είτε να βιώνουν ρήγματα στους δεσμούς αλληλεξάρτησης που χαρακτηρίζουν τη σύγχρονη οργανική αλληλεγγύη. Η απομάκρυνση από τη δια ζώσης επαφή με τις υπηρεσίες μπορεί να ιδωθεί ως αποδυνάμωση αυτών των δεσμών (Ναγόπουλος & Παρασκευόπουλος, 2022: 330).

3. Μεθοδολογία

Η έρευνα υιοθετεί ποιοτική μεθοδολογία μέσω ημιδομημένων συνεντεύξεων. Η επιλογή αυτή κρίνεται κατάλληλη για τη διερεύνηση βιωμένων εμπειριών και πρακτικής γνώσης σε συγκεκριμένο οργανωσιακό πεδίο, καθώς η ποιοτική έρευνα εστιάζει στην κατανόηση του υποκειμενικού νοήματος και της εμπειρίας που σχετίζεται με κοινωνικά ζητήματα, γεγονότα ή πρακτικές (Flick, 2017:12). Η ποιοτική προσέγγιση δεν επιδιώκει στατιστική γενίκευση: επιδιώκει κατανόηση των νοημάτων που αποδίδουν οι εμπλεκόμενοι/ες στις εμπειρίες τους και αποκάλυψη των κοινωνικών μηχανισμών που λειτουργούν στο πεδίο (Λυδάκη, 2001: 127). Η ποιοτική μέθοδος έρευνας επιχειρεί να κατανοήσει τον κόσμο μέσα από λεπτομερή ανάλυση των λόγων, των αφηγήσεων και των προσωπικών εμπειριών των συμμετεχόντων/χουσών, με έμφαση στην προσωπική έκφραση και στον τρόπο που οι άνθρωποι προσλαμβάνουν και ερμηνεύουν τις εμπειρίες τους βάσει κοινωνικών προτύπων και νοημάτων (Ναγόπουλος, 2025: 5).

Πραγματοποιήθηκαν έξι ημιδομημένες συνεντεύξεις με εργασιακούς/ές συμβούλους της ΔΥΠΑ, πέντε γυναίκες και έναν άνδρα, που εργάζονταν κατά την πανδημία σε ΚΠΑ2 και Γραφεία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων όλης της χώρας. Η επιλογή ακολούθησε σκόπιμη δειγματοληψία: στόχος ήταν συμμετέχοντες/ουσες με άμεση, πολυετή επαφή στην πρώτη γραμμή εξυπηρέτησης ευπαθών πληθυσμών (Ισαρη & Πουρκός, 2015:81). Το εκπαιδευτικό επίπεδο των συμμετεχόντων/ουσών είναι υψηλό, όλοι/ες απόφοιτοι/ες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ανθρωπιστικών και κοινωνικών επιστημών ενώ δύο κατέχουν μεταπτυχιακούς τίτλους. Πέντε από τους έξι έχουν περισσότερα από είκοσι χρόνια επαγγελματικής εμπειρίας.

Τέσσερις συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν δια ζώσης και δύο εξ αποστάσεως μέσω e-presence, με μέση διάρκεια τα 35 λεπτά. Η απομαγνητοφώνηση γινόταν αμέσως μετά την κάθε συνέντευξη, με σκοπό τη διατήρηση της αυθεντικότητας των δεδομένων και την καταγραφή στοιχείων παραγλωσσικής επικοινωνίας. Χρησιμοποιήθηκαν ψευδώνυμα για τη διασφάλιση ανωνυμίας: Κώστας, Ρούλα, Μάρθα, Σάσα, Βάλια, Ασπασία. Αφαιρέθηκαν επίσης από τα μεταγραφόμενα κείμενα, στοιχεία που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε ταυτοποίηση, όπως αναφορές σε συγκεκριμένες τοποθεσίες ή ακαδημαϊκές σπουδές.

Το γεγονός ότι η ερευνήτρια εργάζεται στο Τμήμα Ειδικών και Ευπαθών Ομάδων της Διοίκησης ΔΥΠΑ διευκόλυνε την πρόσβαση στο πεδίο και την ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης. Η είσοδος στο πεδίο δεν ήταν ουδέτερη, γεγονός που αντιμετωπίστηκε με συστηματικό αναστοχασμό καθ' όλη τη διάρκεια της ανάλυσης.

Χρησιμοποιήθηκαν επίσης δευτερογενή δεδομένα, κυρίως δελτία τύπου και ανακοινώσεις του Οργανισμού κατά την πανδημική περίοδο, ως υλικό τεκμηρίωσης που επέτρεψε τη τριγωνοποίηση των εμπειρικών αφηγήσεων με τις επίσημες αποφάσεις (Flick, 2017: 46-47).

Η ανάλυση ακολουθεί θεματική προσέγγιση, οργανωμένη γύρω από τέσσερις ερευνητικούς άξονες: τις επιπτώσεις της πανδημίας στην αγορά εργασίας των ευάλωτων ομάδων, την οργανωσιακή προσαρμογή της ΔΥΠΑ, την αντίδραση εξυπηρετούμενων και εργοδοτών/τριών, και τις κυριότερες προκλήσεις (Τσιώλης, 2015: 479). Η ερμηνευτική ανάλυση ποιοτικών δεδομένων νοείται ως ενεργητική και δημιουργική διαδικασία στην οποία ο ρόλος της ερευνήτριας είναι κεντρικός, και δεν περιορίζεται σε απλή εφαρμογή τεχνικών κωδικοποίησης, αλλά αποτελεί πράξη παραγωγής νοήματος που απαιτεί κριτική σκέψη και αναστοχασμό (Mason, 2003:371-372).

4. Ανάλυση Ευρημάτων

4.1 Επιπτώσεις στην αγορά εργασίας και στις ευάλωτες ομάδες

Οι περιορισμοί της πανδημίας προκάλεσαν αιφνίδιο και εκτεταμένο ανασχηματισμό της αγοράς εργασίας σε ένα περιβάλλον παντελούς έλλειψης προβλεψιμότητας. Κλάδοι που στηρίζονταν στη φυσική παρουσία, εστίαση, λιανικό εμπόριο, τουρισμός, απέκτησαν μηδενική ζήτηση από τη μία μέρα στην άλλη. Ωστόσο επιχειρήσεις με ψηφιακή υποδομή κατόρθωσαν να μεταβούν στην τηλεργασία, ενώ η ζήτηση εργατικού δυναμικού επικεντρώθηκε σε λίγους κλάδους όπως οι ταχυμεταφορές. Στο επίπεδο που αφορά αυτή την έρευνα, η κρίση στην αγορά εργασίας δεν ήταν ισόμορφη: οι ευπαθείς ομάδες δεν βίωσαν απλώς τις ίδιες επιπτώσεις με τον υπόλοιπο εργατικό πληθυσμό, αλλά τη διπλή απόσυρση, δηλαδή και της αγοράς εργασίας και των υπηρεσιών στήριξης που τους εξυπηρετούσαν.

Η αρχική κατάσταση αποτυπώνεται με ακρίβεια από τον Κώστα: *Αρχικά ήταν ένα πολύ μεγάλο σοκ για την αγορά εργασίας, με την έννοια ότι οι εργοδότες σταμάτησαν να ενδιαφέρονται να προάγουν νέες θέσεις εργασίας. Ακριβώς επειδή θεωρούσαν ότι το πεδίο είναι κινούμενη άμμος. Και υπήρχε και ένα σταμάτημα των ανέργων όσον αφορά την αναζήτηση εργασίας. Γενικά υπήρχε ένας μεγάλος φόβος σε όλη την κοινωνία.*

Η Βάλια εντοπίζει τη διάσταση που αφορά ειδικά τις ευπαθείς ομάδες: *Εκεί που ήξερε ο πολίτης σε οποιαδήποτε από αυτές τις κατηγορίες ότι μπορεί να έρθει να σε βρει εδώ στο γραφείο χωρίς ραντεβού, τώρα η φυσική παρουσία δεν μπορούσε να λειτουργήσει.*

Η Μάρθα επισημαίνει μια ιδιαιτερότητα που σχετίζεται με τον τρόπο λειτουργίας των υπηρεσιών σε μηαστικά κέντρα: *Οι άνθρωποι ειδικά είχαν συνηθίσει, μπαίνανε, βγαίνανε στις υπηρεσίες χωρίς ραντεβού. Ήταν πολύ δύσκολο η ανακοίνωση στον πίνακα να αντικαταστήσει αυτή τη σχέση. Και τονίζω, γιατί έχει σημασία, ότι προέρχομαι από ένα προάστιο όπου λειτουργεί με την έννοια ενός χωριού. Θα πας, θα πεις ένα γεια στον υπάλληλο. Δεν είναι η ψυχρή σχέση πολίτη-γραφείου όπως στα μεγάλα αστικά κέντρα.* Στον τόπο αυτό, η σχέση με την υπηρεσία δεν ήταν γραφειοκρατική, ήταν κοινοτική κα η πανδημία τη διέρρηξε.

Οι επιπτώσεις διαφοροποιούνταν ανάλογα με την ομάδα. Ο Κώστας επεσήμανε ότι τα άτομα με αναπηρία επηρεάστηκαν περισσότερο λόγω αυξημένου φόβου για τη νόσο, ενώ για τα άτομα υπό απεξάρτηση ο χρόνος ολοκλήρωσης θεραπευτικών προγραμμάτων παρατάθηκε ουσιαστικά εξαιτίας υπολειτουργίας των θεραπευτικών δομών: *Αυξήθηκε ο χρόνος μέχρι την αποθεραπεία των μελών τα οποία ήταν υπό απεξάρτηση. Και οι άνθρωποι μεγαλύτερης ηλικίας, χωρίς ένα οικογενειακό ή κοινωνικό περιβάλλον που να μπορεί να τους υποστηρίξει.*

Η Βάλια πρόσθεσε μια διάσταση που ενδεχομένως τείνει να παραβλέπεται: *Και τα άτομα που ζούσαν μέσα σε οικογένειες κακοποιητικές, όπου δεν είχαν έξοδο διαφυγής.* Η αναγκαστική παραμονή στο σπίτι αφαιρούσε τη μοναδική ίσως δυνατότητα εξόδου, ενώ η αδυναμία πρόσβασης στις υπηρεσίες απέκλειε την πρόσβαση στα δίκτυα στήριξης.

Ακόμη, για τους/τις ευάλωτους/ες εργαζόμενους/ες που ήταν ήδη ενταγμένοι σε επιχορηγούμενα προγράμματα απασχόλησης του Οργανισμού, η ανησυχία επικεντρωνόταν στη διατήρηση της θέσης εργασίας. Ορισμένοι/ες αποχώρησαν εθελοντικά από φόβο για την υγεία τους. Η Ρούλα σημείωσε: *Πώς θα εργαστώ, πώς θα βγω έξω, πώς θα αλληλεπιδράσω και δεν θα έχω θέμα με την υγεία μου. Έγιναν πολλές αποχωρήσεις λόγω φόβου.*

Ο Κώστας επιβεβαίωσε: *Είχαμε και αποχωρήσεις ανθρώπων οι οποίοι φοβόντουσαν πλέον να είναι σε εργασιακό περιβάλλον και προτίμησαν να προστατεύσουν τον εαυτό τους.*

Η πανδημία ανέδειξε επίσης μια νέα κατηγορία ευαλωτότητας που δεν υπολογίστηκε στη θεσμική κατηγοριοποίηση: τον ψηφιακό αναλφαβητισμό. Άνεργοι χωρίς ψηφιακές γνώσεις ή δίχως πρόσβαση σε τεχνολογικό εξοπλισμό βρέθηκαν αντιμέτωποι με έναν Οργανισμό που μεταβλήθηκε ολοκληρωτικά σε ψηφιακή οντότητα μέσα σε διάστημα λιγότερο του ενός μηνός. Αυτή η νέα ευαλωτότητα δεν ήταν ανεξάρτητη από τις ήδη υπάρχουσες: επικαλυπτόταν με αυτές, δημιουργώντας σωρευτικές αδυναμίες πρόσβασης σε όσους/ες ανήκαν ταυτόχρονα σε πολλές κατηγορίες.Ένας ηλικιωμένος άνεργος χωρίς ψηφιακές δεξιότητες και χωρίς οικογενειακή στήριξη αντιμετώπιζε, de facto, πλήρη αποκλεισμό από τις υπηρεσίες.

4.2 Οργανωσιακή ανάκαμψη και θεσμική αλλαγή: ψηφιακή μετάβαση υπό πίεση

Από τις 11 Μαρτίου 2020, ο Οργανισμός όρισε υποχρεωτική ψηφιακή υποβολή αιτήσεων για την πλειονότητα των παροχών. Στις 31 Μαρτίου έγινε εφικτή η ηλεκτρονική εγγραφή στο μητρώο ανέργων. Στις 9 Απριλίου η διαδικασία αυτή κατέστη αποκλειστικά ηλεκτρονική (Δελτία τύπου ΟΑΕΔ, Μαρτίου-Απριλίου 2020). Σε λιγότερο από τέσσερις εβδομάδες, η ΔΥΠΑ ολοκλήρωσε την ψηφιοποίηση διαδικασιών που μέχρι τότε γίνονταν κατά κύριο λόγο δια ζώσης. Αξιοσημείωτο είναι ότι σε διάστημα μικρότερο του ενός μηνός, ο Οργανισμός ολοκλήρωσε την πλήρη ψηφιοποίηση όλων των διοικητικών διαδικασιών, αποκλείοντας ταυτόχρονα τη δια ζώσης παρουσία.

Η ταχύτητα αυτής της μετάβασης ήταν εντυπωσιακή και αποκαλυπτική. Η Σάσα διατύπωσε το παράδοξο με ακρίβεια: *Η ψηφιακή μετάβαση έγινε πάρα πολύ γρήγορα. Και αυτό που με παραξένεψε είναι ότι για να γίνει τόσο γρήγορα, σημαίνει ότι υπήρχε στη φαρέτρα της, από πριν, όλη αυτή η γνώση αλλά και η προετοιμασία. Ήταν ήδη προετοιμασμένη για τη μετάβαση στη νέα ψηφιακή εποχή, αλλά δεν είχε συμβεί.*

Αυτό που η Σάσα εντόπισε ως παράδοξο, ήρθε να ερμηνεύσει ο νεοθεσμισμός: η ψηφιακή υποδομή υπήρχε αλλά δεν ενεργοποιούταν, διότι δεν υπήρχε θεσμική πίεση που να το επιβάλλει. Η νομιμοποίηση του Οργανισμού δεν εξαρτιόταν ακόμη από αυτήν. Η πανδημία αναδιάρθρωσε αυτή τη σχέση ριζικά: η ψηφιοποίηση κατέστη αναγκαία για τη διατήρηση της λειτουργίας και, συνακόλουθα, της ίδιας της νομιμοποίησης του Οργανισμού. Η προσαρμογή στις ψηφιακές τεχνολογίες δεν πραγματοποιήθηκε ως προϊόν στρατηγικού σχεδιασμού, αλλά ως αντανακλαστική αντίδραση που στόχευε στη διατήρηση της νομιμότητας (Ναγόπουλος, 2022: 203).

Η εσωτερική εικόνα αυτής της μετάβασης ήταν ασταθής. Οι οδηγίες από τη Διοίκηση άλλαζαν με ρυθμό που δεν επέτρεπε αφομοίωση. Η Ασπασία τονίζει: *Μας ερχόντουσαν άπειρα email: πώς θα εξυπηρετήσουμε τον πολίτη, πώς θα εξυπηρετήσουμε τον εργοδότη, τη διαδικασία να μην χαλάσει το όλο πλάνο.*

Η Βάλια περιέγραψε μία συνεχή αβεβαιότητα: *Μου ήταν δύσκολο να παρακολουθήσω όλο αυτό. Με το κομμάτι των αναστολών που έβγαινε ανά διαστήματα, σταματούσε, ξανάρχιζε. Κάτι προβληματικό.*

Ο Κώστας ήταν ο πιο ρητός ως προς τα οργανωτικά κενά: *Δεν είχαμε απαντήσεις σε πολλά ερωτήματα από τις επιχειρήσεις. Δεν ήταν καθόλου εύκολες οι απαντήσεις που μπορούσαμε να δώσουμε σαν υπηρεσία, με την έννοια ότι δεν ξέραμε ακριβώς το πλαίσιο της επόμενης ημέρας. Οι πληροφορίες που δίναμε ήταν πολύ προσεκτικές, γιατί δεν ήμαστε ούτε εμείς σίγουροι. Έπρεπε να προσαρμοζόμαστε συνεχώς στα νέα ζητούμενα, στις νόρμες των εγκυκλίων. Ο ρυθμός ενσωμάτωσης των οδηγιών ήταν πολύ βραδύς.*

Ο σαφής καταμερισμός της εργασίας αντιμετώπισε εμπόδια λόγω της αιφνίδιας τηλεργασίας. Η Σάσα σημείωσε: *Πριν, επειδή ήμαστε live όλοι μαζί και μπορούσαμε να επικοινωνούμε επιτόπου, ήταν λίγο πιο εφικτό. Όταν αναγκαστήκαμε ξαφνικά να παρέχουμε την εργασία μας από το σπίτι, αυτό δεν είχε συντονιστεί από πριν. Ήταν πάρα πολύ δύσκολο*.

Η τηλεσυμβουλευτική μέσω της πλατφόρμας myDYPAlive εγκαινιάστηκε μόλις στις 9 Δεκεμβρίου 2020, εννέα μήνες μετά την έναρξη των περιορισμών. Αυτή η καθυστέρηση αποκαλύπτει μια εσωτερική αντίφαση: ο Οργανισμός ψηφιοποίησε τις διοικητικές διαδικασίες με εξαιρετική ταχύτητα, αλλά η ουσιαστική λειτουργία του, η συμβουλευτική, παρέμεινε χωρίς ψηφιακό εργαλείο για μεγάλο μέρος της πανδημικής κρίσης. Αυτό συνιστά ένα νεοθεσμικό εύρημα: ψηφιοποιήθηκε πρώτα το ορατό, το μετρήσιμο που νομιμοποιούσε τον οργανισμό ως σύγχρονο. Η εξατομικευμένη συμβουλευτική, το πιο ουσιαστικό και δύσκολα μετρήσιμο κομμάτι, ήρθε αρκετά αργότερα (Ναγόπουλος, 2008: 141-142).

4.3 Η εξωγραφειοκρατική αντίδραση: άτυπες πρακτικές ως μηχανισμός αντιστάθμισης

Το εμπειρικά σημαντικότερο εύρημα αυτής της έρευνας δεν αφορά αυτό που η ΔΥΠΑ οργάνωσε επίσημα, αλλά αυτό που οι εργασιακοί/ές σύμβουλοι επινόησαν άτυπα. Σε απόκλιση από το βεμπερικό πρότυπο του διακριτού καθήκοντος, της τυποποιημένης διαδικασίας και του ορισμένου ωραρίου, τα στελέχη ανέπτυξαν ένα πλέγμα άτυπων πρακτικών που λειτούργησε ως πραγματικό δίχτυ ασφαλείας. Αυτό επιβεβαιώνει την παρατήρηση του Blau: τα άτυπα δίκτυα δεν είναι παθολογία της γραφειοκρατίας, αλλά αναγκαίο της συστατικό ιδίως σε συνθήκες κρίσης (Giddens, 2009: 397-398).

Η πρώτη πρακτική ήταν η παροχή υπηρεσιών εκτός ωραρίου. Η Ρούλα ανέφερε: *Δεν υπήρχε το ωράριο. Με τον υπολογιστή ήμασταν πολλές ώρες και εργαζόμασταν και Σάββατα και Κυριακές, γιατί η τηλεργασία βοήθησε αλλά μείωσε τον προσωπικό μας χρόνο*.

Η Μάρθα σημείωσε: *Τρόμαζες να φύγεις Σαββατοκύριακο. Και εξυπηρετούσαμε και εκεί, γιατί η τηλεργασία είχε αυτή τη διάχυση*.

Η Σάσα επιβεβαίωσε: *Αυτό που θυμάμαι ήταν ο ατελείωτος όγκος εργασίας*. Αυτή η επέκταση δεν ήταν επίσημη εντολή, ήταν ατομική επιλογή υπευθυνότητας.

Η δεύτερη πρακτική ήταν η εξυπηρέτηση εκτός υπηρεσιακού χώρου. Ο Κώστας επισήμανε: *Έπρεπε να βγαίνω στο πεζοδρόμιο για κάποια θέματα τα οποία ήταν πολύ επείγοντα για τους ανθρώπους αυτούς. Μπορεί να είχε να κάνει με την ιατροφαρμακευτική τους κάλυψη, μπορεί να είχαν σχέση με επιδόματα που έπαιρναν από άλλους φορείς*.

Η Ασπασία περιέγραψε συστηματική οργάνωση αυτής της εξαίρεσης: *Η εξωτερική πόρτα έκλεινε, αλλά υπήρχε ένας υπάλληλος στην υποδοχή που έβλεπε ποιος έρχεται. Όταν χτυπούσε κάποιος, πηγαίναμε κοντά, εξηγούσαμε τον τρόπο. Έτσι πορευτήκαμε. Δεν φοβηθήκαμε*.

Η Βάλια ανέφερε εξαιρέσεις για τους πιο ευάλωτους: *Όταν έρχονται πολύ ηλικιωμένοι άνθρωποι, τους βγάζουμε κάρτες* [δελτία ανεργίας]. *Εξακολουθούμε να κάνουμε εξαίρεση*.

Η Ασπασία πρόσθεσε ένα στοιχείο που δείχνει ότι η εξυπηρέτηση επεκτεινόταν πέρα από κάθε επίσημο πλαίσιο: *Κάποιες φορές ερχόντουσαν πίσω από το παράθυρό μου. Έβγαινες Σάββατο να πας στη λαϊκή με όλες τις προφυλάξεις, συναντούσες στο δρόμο και με ρωτούσαν. Και απαντούσα*.

Η τρίτη πρακτική ήταν η παραγωγή αυτοσχέδιου ενημερωτικού υλικού χωρίς κεντρική καθοδήγηση. Η Σάσα ανέδειξε: *Τα email δεν ήρθαν κεντρικά από τη Διοίκηση. Θυμάμαι που έφτιαχνα βήματα 1, 2, 3, τι πρέπει να κάνει ο πολίτης. Και το δικό μου αυτοσχέδιο email είχε μοιραστεί μετά σε όλο το ΚΠΑ*.

Η Μάρθα ανέφερε αντίστοιχη πρακτική: *Στέλναμε ένα μέιλ και λέγαμε άλφα, βήτα, γάμα, δέλτα. Αρκετές λεπτομέρειες, για να είναι σαφείς οι οδηγίες. Δεν ήταν οριζόντιο αυτό. Το κάναμε εμείς σαν ΚΠΑ*. Αυτό σημαίνει ότι η πληροφόρηση που έφτανε στους ανέργους εξαρτιόνταν, σε σημαντικό βαθμό, από την ατομική πρωτο-

βουλία της εκάστοτε υπηρεσίας πρώτης γραμμής (ΚΠΑ). Έτσι, εισαγόταν μια ακούσια γεωγραφική ανισότητα εξυπηρέτησης: ανάλογα με το ΚΠΑ στο οποίο ανήκε ο άνεργος, η πρόσβαση στην πληροφορία ήταν ποιοτικά διαφορετική.

Η τέταρτη πρακτική ήταν η ανάπτυξη δικτύωσης με εξωτερικούς φορείς. Ο Κώστας ανέφερε: *Επειδή οι υπηρεσίες ήταν κλειστές για το κοινό για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα, πολλά αιτήματα διεκπεραιώνονταν μεταξύ των υπηρεσιών, με το ΚΕΘΕΑ, με τον ΟΚΑΝΑ, με τα κέντρα κοινότητας των δήμων, με ΚΕΠ. Τα ΚΕΠ έστελναν ηλεκτρονικά τα αρχεία και στέλναμε τις απαντήσεις από εκεί. Οργανώθηκε λίγο καλύτερα η επικοινωνία μεταξύ των φορέων.*

Η βελτίωση αυτή δεν ήταν αποτέλεσμα θεσμικής πολιτικής: ήταν προϊόν αναγκαιότητας. Και εκεί εντοπίζεται ένα από τα πιο ενδιαφέροντα ευρήματα: η αδυναμία άμεσης εξυπηρέτησης οδήγησε σε θεσμική αναδιάταξη μεταξύ φορέων. Η κρίση παρήγαγε, παρά τα πάντα, μια οργανωτική μάθηση που υπό κανονικές συνθήκες θα απαιτούσε χρόνια να επιτευχθεί. Στο πλαίσιο αυτό, αξίζει να αναφερθεί και το ότι η Ασπασία εντόπισε πρόβλημα στα στοιχεία επικοινωνίας των εξυπηρετούμενων: *Εκείνο το διάστημα ανακαλύψαμε ότι πολλά email δεν ισχύουν. Παίρναμε τους λογιστές τους, μας τα έδιναν.* Η κρίση ανέδειξε έτσι και ένα βασικό γραφειοκρατικό έλλειμμα: η ΔΥΠΑ δεν διέθετε επικαιροποιημένα στοιχεία επικοινωνίας για ένα σημαντικό μέρος των εγγεγραμμένων ανέργων της.

4.4 Διαφορικές επιπτώσεις: ποιος ωφελήθηκε, ποιος αποκλείστηκε

Η ψηφιοποίηση δεν επέδρασε ομοιόμορφα στις κατηγορίες εξυπηρετούμενων. Εντοπίζονται τρεις σαφώς διαφορετικές δυναμικές που αντιστοιχούν σε τρία διαφορετικά αποτελέσματα.

Πρώτη δυναμική: ευνοήθηκαν κυρίως οι εργοδότες/τριες. Η Μάρθα ήταν ξεκάθαρη στη σύγκριση: *Αν με ρωτούσε κάποιος ποια ομάδα ευνοήθηκε, αν βάλουμε ομάδες εργοδότες, ανέργους και εργαζόμενους, οι εργοδότες ευνοήθηκαν πάρα πολύ με τον ψηφιακό μετασχηματισμό. Δεν ταλαιπωρούνταν πια με τη ΔΥΠΑ*

Η ψηφιοποίηση μείωσε τον χρόνο διεκπεραίωσης υποθέσεων και απάλλαξε τις επιχειρήσεις με οργανωμένα λογιστήρια από την υποχρέωση φυσικής παρουσίας. Ο Κώστας, ωστόσο, επεσήμανε τη διαφορά για τις μικρές επιχειρήσεις: *Οι μικρές επιχειρήσεις έχουν ένα εξωτερικό λογιστή ο οποίος τις υποστηρίζει και ο οποίος δεν μπορεί να ανταποκριθεί άμεσα σε πολύ γρήγορες αλλαγές που γίνονται στην αγορά εργασίας. Οπότε υπήρχε μεγάλη αγωνία και δυσκολία σε αυτές τις μικρές επιχειρήσεις να ανταποκριθούν.* Η γενική αποτίμηση από τους/τις εργασιακούς/ές συμβούλους ήταν ότι οι εργοδότες/τριες, μετά μια αρχική περίοδο αβεβαιότητας, προσαρμόστηκαν καλύτερα από ό,τι αρχικά προβλεπόταν, και ο βαθμός ωρίμανσης των επιχειρήσεων ήταν εντυπωσιακός.

Δεύτερη δυναμική: ουδέτερη ή ελαφρά θετική εμπειρία για τους τεχνολογικά επαρκείς ανέργους. Για αυτούς η μείωση χρόνου αναμονής και η δυνατότητα εξυπηρέτησης από απόσταση ήταν πραγματικά πλεονεκτήματα. Ο Κώστας ανέφερε επίσης ότι η εξ αποστάσεως εξυπηρέτηση ωφέλησε ανέργους από απομακρυσμένες περιοχές. Επίσης, η ανωνυμία της ψηφιακής επαφής φάνηκε να διευκολύνει ορισμένες ευάλωτες ομάδες που επιθυμούν διακριτική εξυπηρέτηση και αποφεύγουν την οφθαλμοφανή ταυτοποίησή τους σε δημόσιο χώρο. Η Μάρθα αναφέρει: *τα θύματα έμφυλης βίας, τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, τα διεμφυλικά πρόσωπα που λόγω της συνθήκης τους και της πολλαπλής διάκρισης που δέχονται και σε μια μικρή κοινωνία, είναι πολύ πιο εύκολο το myDYPAlive να δώσει μια απελευθέρωση και μια δυνατότητα να καλύψουν την ανάγκη τους χωρίς να εκτεθούν σε μια κοινωνία μικρή, που εκεί ο καθένας γνωρίζει ποιος είναι και χωρίς να μπει το στίγμα ας πούμε…α ήρθε η διεμφυλική, ήρθε η έμφυλης βίας θύμα και τα λοιπά. Αυτό βοήθησε πάρα πολύ, ειδικά αυτές τις κατηγορίες.*

Τρίτη δυναμική: αρνητική ή εκμηδενιστική εμπειρία για τα ευάλωτα άτομα με ψηφιακό αναλφαβητισμό ή χωρίς τεχνολογικό εξοπλισμό. Ηλικιωμένοι, άτομα με αναπηρία, αποφυλακισμένοι, άτομα σε θεραπεία

εξάρτησης. Η Βάλια σημείωσε: *Με κάποιους ανθρώπους χάθηκε η επαφή. Κλείστηκαν στα σπίτια τους. Δεν είχαν επαφή με κανένα, με τίποτα, με καμία δημόσια υπηρεσία. Τι να πω τώρα για αυτούς; Δεν ξέρω.*

Η φράση «Δεν ξέρω» δεν είναι απλή αβεβαιότητα: είναι η αναγνώριση ενός τυφλού σημείου στην ίδια την ικανότητα του Οργανισμού να γνωρίζει τι συνέβη στους ανθρώπους που εξέπεσαν από το σύστημα. Ο ψηφιακός αποκλεισμός δεν μετριέται εύκολα ακριβώς επειδή οι αποκλεισμένοι/ες δεν αφήνουν ψηφιακά ίχνη. Η Μάρθα εντόπισε το ζήτημα με τον πιο σκληρό τρόπο: *Φανταστείτε πιο δύσκολες ομάδες, αποφυλακισμένους, απεξαρτημένους, διεμφυλικά πρόσωπα. Σε ένα πλαίσιο που υπάρχει καταμέτρηση κινήσεων, με αυτό θα βγεις, με αυτό δεν θα βγεις. Η απελπισία έφτανε σε βαθύ επίπεδο.*

Αξίζει να σημειωθεί ότι τα Γραφεία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων βρέθηκαν σε σχετικά καλύτερη θέση έναντι των ΚΠΑ2. Ο Κώστας σημείωσε: *Επειδή είχαμε πολλά άτομα με κινητικά προβλήματα, είχαμε ξεκινήσει μια διαδικασία παροχής ηλεκτρονικής επικοινωνίας πολύ νωρίτερα από τον covid. Έτσι ο πληθυσμός των ατόμων με αναπηρία προσαρμόστηκε ευκολότερα από ό,τι τουλάχιστον εγώ περίμενα.*

Αυτό το εύρημα υπογραμμίζει κάτι που ξεφεύγει από τις στατιστικές διοικητικής αποτελεσματικότητας: η προηγούμενη επένδυση σε σχέσεις εμπιστοσύνης και σε εναλλακτικά κανάλια επικοινωνίας αποτέλεσε κρίσιμο κοινωνικό κεφάλαιο στη διαχείριση κρίσης. Η Ρούλα επιβεβαίωσε: *Επειδή εξυπηρετούμε ομάδες από πάρα πολλές περιοχές, δεν ήταν τόσο δύσκολο. Αυτοί που είχαμε ήδη, ήταν εκπαιδευμένοι στο κομμάτι της επικοινωνίας. Αυτό συνεχίστηκε και ήταν πολύ βοηθητικό στην περίπτωση του covid*. Η θεσμική ωριμότητα δεν μετριέται μόνο σε ψηφιακή υποδομή, αλλά και στη σχέση εμπιστοσύνης που ο Οργανισμός έχει χτίσει με τους/τις εξυπηρετούμενους/ες του.

5. Συμπεράσματα

Το κεντρικό εύρημα αυτής της έρευνας δύναται να διατυπωθεί ως εξής: η πανδημία λειτούργησε ως επιταχυντής μετασχηματισμών που η ΔΥΠΑ είχε ήδη δυνητικά αλλά δεν είχε θεσμικά ενεργοποιήσει. Η ψηφιοποίηση επήλθε ταχύτατα και άφησε μόνιμα αποτυπώματα, ορισμένα από αυτά θετικά για σημαντικές κατηγορίες εξυπηρετούμενων. Ωστόσο, για τις πιο ευάλωτες ομάδες, που αποτελούν τον πυρήνα της κοινωνικής αποστολής του Οργανισμού, η ίδια μετάβαση λειτούργησε αποκλείοντας. Και αυτή η αποκλειστική δυναμική δεν ήταν ατύχημα: ήταν δομικό αποτέλεσμα της προτεραιοποίησης της ορατής νομιμοποίησης έναντι της εξατομικευμένης αποστολής.

Από τη σκοπιά του Weber, η γραφειοκρατία της ΔΥΠΑ δεν κατέρρευσε υπό την πίεση της κρίσης: μετασχηματίστηκε. Ο μετασχηματισμός όμως δεν ήταν ορθολογικά σχεδιασμένος: ήταν αντανακλαστικός, αποσπασματικός και, σε μεγάλο βαθμό, εξαρτημένος από ατομικές πρωτοβουλίες. Η τυπική ορθολογικότητα αποδείχθηκε ανεπαρκής σε συνθήκες όπου δεν υπήρχαν ούτε σταθεροί κανόνες ούτε προβλέψιμες διαδικασίες. Η γραφειοκρατία επιβίωσε επειδή οι εργαζόμενοι/ες την υπερέβησαν, επιβεβαιώνοντας τον Blau: τα άτυπα δίκτυα δεν είναι παρέκκλιση, είναι η πρακτική λύση στη δομική αναποτελεσματικότητα.

Υπό το πρίσμα του νεοθεσμισμού, η μετάβαση στις ψηφιακές υπηρεσίες προσέλαβε έναν κανονιστικό χαρακτήρα, ανταποκρινόμενη στις πιέσεις για θεσμική ομοιομορφία (DiMaggio & Powell, 1983). Ο Οργανισμός προέκρινε την ψηφιοποίηση εκείνων των πεδίων που εξασφάλιζαν τη μέγιστη ορατότητα και θεσμική νομιμοποίηση. Η επιλογή αυτή δεν αναιρεί την κοινωνική ωφέλεια ορισμένων μεταρρυθμίσεων - όπως οι ηλεκτρονικές αιτήσεις και το ψηφιακό δελτίο ανεργίας - οι οποίες συνιστούν αντικειμενικές βελτιώσεις. Υποδηλώνει, ωστόσο, ότι η επιταγή για κοινωνική αποδοχή και νομιμοποίηση οδήγησε σε έναν εκσυγχρονισμό προσανατολισμένο στη λογική της επιτελεστικότητας, παραβλέποντας τις ανάγκες των κοινωνικών ομάδων που βιώνουν τον εντονότερο ψηφιακό και διοικητικό αποκλεισμό.

Ο ρόλος των εργασιακών συμβούλων αποτελεί το τρίτο και ίσως πιο αξιοποιήσιμο εύρημα. Η άτυπη δικτύωση, η εξυπηρέτηση εκτός ωραρίου, οι αυτοσχέδιες οδηγίες, η φυσική παρουσία έξω από τα γραφεία:

αυτές δεν ήταν ανωμαλίες. Ήταν ο πραγματικός μηχανισμός αντιστάθμισης των δομικών ελλειμμάτων. Ένας Οργανισμός που επιδιώκει αποτελεσματικότητα στη διαχείριση μελλοντικών κρίσεων οφείλει να αναγνωρίσει, να υποστηρίξει θεσμικά και να αναπαράγει αυτή την ευελιξία. Αν αφεθεί να εξαρτάται από ατομικές αποφάσεις, κινδυνεύει να εξαντλεί το προσωπικό του και να αφήνει τελικά χωρίς κάλυψη ακριβώς εκείνους για τους οποίους προορίζεται.

Το πρόβλημα του ψηφιακού αποκλεισμού δεν είναι τεχνολογικό, είναι κοινωνικό. Η ψηφιοποίηση υπηρεσιών για ευάλωτους πληθυσμούς δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται ως ουδέτερος εκσυγχρονισμός: αναδιατάσσει ισχύ και πρόσβαση, ενισχύοντας τους ήδη ισχυρότερους και αποκλείοντας τους ήδη περιθωριοποιημένους, εφόσον δεν συνοδεύεται από ανάλογες επενδύσεις στη ψηφιακή εκπαίδευση και σε παράλληλους αναλογικούς διαύλους.

Υπό αυτή την έννοια, η ψηφιακή μετάβαση μπορεί να ιδωθεί ως μετασχηματισμός των μορφών κοινωνικής αλληλεγγύης: από άμεσες και διαπροσωπικές σε απρόσωπες και τεχνολογικά διαμεσολαβημένες, γεγονός που, χωρίς αντισταθμιστικούς μηχανισμούς, ενέχει τον κίνδυνο διεύρυνσης των κοινωνικών ανισοτήτων (Ναγόπουλος & Παρασκευόπουλος, 2022: 345).

Ένα ευέλικτο σύστημα ποιότητας πρέπει να επανεξετάσει τους όρους λειτουργίας των δομών διαχείρισης, λαμβάνοντας υπόψη τις επιδράσεις της οικονομίας στις κοινωνικές συνθήκες και τις ανάγκες των πολιτών, ιδίως αυτών που προέρχονται από τα πιο εκτεθειμένα κοινωνικά στρώματα (Ναγόπουλος, 2008: 141-142). Αυτός είναι η πιο γενικεύσιμη πολιτική συνεπαγωγή αυτής της έρευνας και το πιο επείγον ζήτημα για τον Οργανισμό καθώς συνεχίζει τον ψηφιακό του μετασχηματισμό.

Μένει ανοιχτό ένα ερώτημα που η παρούσα έρευνα δεν μπορεί να απαντήσει: τι συνέβη σε εκείνους που δεν άφησαν ψηφιακά ίχνη. Η Βάλια το απάντησε απλά: *Δεν ξέρω*. Αυτό το *δεν ξέρω* είναι ίσως η πιο ειλικρινής και πιο σημαντική πρόταση όλης της έρευνας. Μια δημόσια υπηρεσία που δεν ξέρει τι συμβαίνει στους πιο ευάλωτους πελάτες της δεν έχει αξιολογήσει ακόμη πραγματικά την ψηφιακή της μετάβαση.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Flick U. (2017). *Εισαγωγή στην ποιοτική έρευνα*, επιμ. Ναγόπουλος Ν. & Σακελλαρίου Α., μετ. Ζιώγας Ν. Αθήνα: Προπομπός (5η εκδ.).

Giddens A. (2009). *Κοινωνιολογία*, μετ.-επιμ. Δ.Γ. Τσαούσης. Αθήνα: Gutenberg (Β' εκδ.).

Ίσαρη Φ. & Πουρκός Μ. (2015). *Ποιοτική Μεθοδολογία Έρευνας*, Κάλλιπος.

Λυδάκη Α. (2001). *Ποιοτικές Μέθοδοι της Κοινωνικής Έρευνας*, Αθήνα: Καστανιώτη.

Mason J. (2003). *Η διεξαγωγή της ποιοτικής έρευνας*, επιστ.-επιμ. Κυριαζή Ν. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Ναγόπουλος Ν. (2003). *Διοικητική Εκλογίκευση και Οργανωσιακές Δομές στα Συστήματα Οικονομικής Οργάνωσης*, Κοινωνική Εργασία, 69.

Ναγόπουλος Ν. (2008). *Εφαρμογές προδιαγραφών ποιότητας σε υπηρεσίες Κοινωνικών Οργανισμών*. Στο Α. Μακρυδημήτρης κ.ά. (επιμ.), Νέα δημόσια διοίκηση (σσ. 127-145). Αθήνα: Σάκκουλα.

Ναγόπουλος Ν. (2009). *Νοτιοευρωπαϊκό Μοντέλο: Ιδιαιτερότητες, κοινωνικές απορυθμίσεις και ευέλικτες πολιτικές για την απασχόληση και την κοινωνική προστασία*. Στο Σ. Χτούρης & Π. Γρηγορίου (επιμ.), Μικρά, μεσαία κράτη και κοινωνία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αθήνα: Παπαζήση.

Ναγόπουλος Ν. (2022). *Κοινωνιολογικές θεωρίες σε μετάβαση στον 21ο αιώνα*. Αθήνα: Κάλλιπος.

Ναγόπουλος, Ν. & Παρασκευόπουλος, Δ. (2022). *Ο Durkheim την εποχή της πανδημίας: Μια πολιτική ανάγνωση της κοινωνικής αλληλεγγύης*. Στο Μ. Σαββάκης (Επιμ). *Η Πανδημική συνθήκη: Δι-επιστημονικές προσεγγίσεις και ερμηνευτικές συνθέσεις* (σσ. 327-350). Αθήνα: Καρδαμίτσα-Ινστιτούτο του βιβλίου.

Ναγόπουλος Ν. (2025). *Οι κοινωνιολογικές όψεις των νέων φαινομενολογικών προσεγγίσεων και οι δυνατότητες της ποιοτικής έρευνας*. Σημειώσεις μαθήματος, ΠΜΣ, Τμήμα Κοινωνιολογίας, Πανεπιστήμιο Αιγαίου.

Σακελλαρόπουλος Σ. (2014). *Κρίση και κοινωνική διαστρωμάτωση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα*. Αθήνα: Τόπος.

Τσιώλης Γ. (2015). *Μέθοδοι και τεχνικές ανάλυσης στην ποιοτική κοινωνική έρευνα*. Αθήνα: Κριτική.

Ξενόγλωσση

DiMaggio P.J. & Powell, W.W. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. American Sociological Review, 48(2), 147-160.

March J.G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ: εξέλιξη, λειτουργία και κριτική αποτίμηση του θεσμού του Εργασιακού Συμβούλου

Λία Αχλαδά

Εισαγωγή

Ο θεσμός του εργασιακού συμβούλου αποτελεί μία από τις σημαντικότερες μεταβολές που πραγματοποιήθηκαν στις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης στην Ελλάδα κατά τις τελευταίες δεκαετίες, καθώς συνδέθηκε με τη σταδιακή μετάβαση από ένα μοντέλο παθητικής διαχείρισης της ανεργίας προς ένα πιο ενεργητικό και παρεμβατικό πλαίσιο πολιτικών απασχόλησης. Η μεταβολή αυτή δεν αφορούσε μόνο οργανωτικές ή διοικητικές αλλαγές, αλλά αντανακλούσε μια ευρύτερη ευρωπαϊκή και διεθνή αναθεώρηση του τρόπου με τον οποίο αντιμετωπίζεται η ανεργία και ο ρόλος των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1990, οι πολιτικές απασχόλησης στην Ευρώπη στράφηκαν σταδιακά προς την έννοια της ενεργοποίησης των ανέργων, της ανάπτυξης δεξιοτήτων και της ενίσχυσης της απασχολησιμότητας, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην εξατομικευμένη συμβουλευτική υποστήριξη και στη διασύνδεση με την αγορά εργασίας. Στην Ελλάδα, η θεσμική αποτύπωση αυτής της μετάβασης πραγματοποιήθηκε κυρίως με τον Ν. 2956/2001 και τη δημιουργία των Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης, μέσω των οποίων επιχειρήθηκε για πρώτη φορά η συστηματική ανάπτυξη συμβουλευτικών υπηρεσιών εντός του δημόσιου τομέα απασχόλησης (Ν. 2956/2001; Palpant, 2006).

Η εισαγωγή του θεσμού του εργασιακού συμβούλου αποτέλεσε ουσιαστική τομή για τα ελληνικά δεδομένα, καθώς μετέβαλε σταδιακά τον τρόπο προσέγγισης του ανέργου από τη δημόσια διοίκηση. Η ανεργία έπαψε να αντιμετωπίζεται αποκλειστικά ως ζήτημα οικονομικής ενίσχυσης και άρχισε να προσεγγίζεται ως σύνθετο κοινωνικό και επαγγελματικό φαινόμενο που απαιτεί καθοδήγηση, υποστήριξη και εξατομικευμένη παρέμβαση. Η διεθνής βιβλιογραφία για τη συμβουλευτική σταδιοδρομίας και τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης αναδεικνύει ότι ο ρόλος του εργασιακού συμβούλου συνδέεται με την ανάπτυξη σχέσης εμπιστοσύνης, την ενίσχυση της αυτονομίας του ανέργου και τη διαμόρφωση ρεαλιστικών επαγγελματικών διαδρομών. Παράλληλα, όμως, η εφαρμογή αυτών των αρχών στην ελληνική πραγματικότητα υπήρξε σύνθετη και συχνά αντιφατική, καθώς η λειτουργία του θεσμού επηρεάστηκε από διαδοχικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις, μεταβαλλόμενες πολιτικές προτεραιότητες, αυξημένες απαιτήσεις λογοδοσίας και, τα τελευταία χρόνια, από την ενίσχυση της ψηφιοποίησης και της τυποποίησης των διαδικασιών (Engels, 1994; Bazyl & Orlov, 2019).

Η εξέλιξη του θεσμού από την περίοδο του ΟΑΕΔ έως τη σημερινή μορφή της ΔΥΠΑ αποτυπώνει ευρύτερες αλλαγές στις δημόσιες πολιτικές απασχόλησης και στον τρόπο λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών. Η ανάπτυξη της συμβουλευτικής διαδικασίας, η σταδιακή ενίσχυση των μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης, η αυξανόμενη έμφαση σε ποσοτικούς δείκτες αποτελεσματικότητας και, πιο πρόσφατα, η επέκταση της ψηφιοποίησης μέσω εργαλείων όπως το Ψηφιακό Ατομικό Σχέδιο Δράσης και τα συστήματα profiling μετασχημάτισαν ουσιαστικά τον ρόλο του εργασιακού συμβούλου. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο αναδεικνύεται μια διαρκής ένταση ανάμεσα στη συμβουλευτική λογική της εξατομικευμένης υποστήριξης και στη διοικητική λογική της τυποποίησης, της καταγραφής και της διαχείρισης δεδομένων. Η κατανόηση αυτής της αντίφασης είναι κρίσιμη για την αποτίμηση του ίδιου του θεσμού, των δυνατοτήτων του αλλά και των περιορισμών που εξακολουθούν να επηρεάζουν τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης στην Ελλάδα (ILO, 2023).

1. Η εμφάνιση του θεσμού και η ανάγκη που κάλυψε

Η εμφάνιση του θεσμού του εργασιακού συμβούλου στην Ελλάδα συνδέεται άμεσα με τον ευρύτερο μετασχηματισμό των πολιτικών απασχόλησης σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, ιδίως από τα τέλη της δεκαετίας του 1990, όταν οι περισσότερες χώρες εγκαταλείπουν σταδιακά το μοντέλο των παθητικών πολιτικών, το οποίο βασιζόταν κυρίως στη χορήγηση επιδομάτων ανεργίας, και στρέφονται προς ενεργητικές παρεμβάσεις που στοχεύουν στην επανένταξη του ανέργου στην αγορά εργασίας. Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση διαμόρφωσε ένα νέο πλαίσιο συντονισμού των εθνικών πολιτικών, δίνοντας έμφαση στην απασχολησιμότητα, στην ενίσχυση των δεξιοτήτων και στην ανάγκη εξατομικευμένων παρεμβάσεων, ενώ αντίστοιχα διεθνείς οργανισμοί ανέδειξαν τη σημασία της ενεργοποίησης των ανέργων ως βασικής προϋπόθεσης για την αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς εργασίας. Στο πλαίσιο αυτό, η ανεργία δεν αντιμετωπίζεται πλέον αποκλειστικά ως πρόβλημα εισοδήματος, αλλά ως σύνθετο φαινόμενο που απαιτεί καθοδήγηση, υποστήριξη και διασύνδεση με πραγματικές ευκαιρίες απασχόλησης (Duell, 2020; Palpant, 2006; OECD, 2000).

Η μετατόπιση αυτή αποτυπώνεται θεσμικά στην Ελλάδα με τον Ν. 2956/2001, ο οποίος εισάγει μια νέα φιλοσοφία λειτουργίας για τον ΟΑΕΔ, μέσω της δημιουργίας των Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης. Τα ΚΠΑ αναλαμβάνουν όχι μόνο την καταγραφή των ανέργων, αλλά κυρίως την ένταξη και επανένταξή τους στην αγορά εργασίας μέσω εξατομικευμένης παρέμβασης, η οποία περιλαμβάνει συμβουλευτική υποστήριξη, αξιολόγηση δεξιοτήτων και διαμόρφωση Ατομικού Σχεδίου Δράσης. Η εισαγωγή αυτών των εργαλείων σηματοδοτεί μια ουσιαστική αλλαγή, καθώς ο άνεργος δεν αντιμετωπίζεται πλέον ως παθητικός δικαιούχος επιδομάτων, αλλά ως ενεργός συμμετέχων σε μια διαδικασία επαγγελματικής ένταξης, που απαιτεί καθοδήγηση και συνεχή υποστήριξη. Η ανάγκη αυτή ενισχύεται από τις σύγχρονες συνθήκες της αγοράς εργασίας, οι οποίες χαρακτηρίζονται από αβεβαιότητα, κινητικότητα και αυξημένες απαιτήσεις προσαρμοστικότητας, γεγονός που καθιστά τη συμβουλευτική παρέμβαση βασικό εργαλείο για τη διαχείριση της επαγγελματικής πορείας των ατόμων (Κωνσταντινούδη, 2013; Dozier et al., 2023; Ν. 2956/2001).

Σε αυτό το νέο πλαίσιο, ο εργασιακός σύμβουλος αναδεικνύεται ως κρίσιμος διαμεσολαβητής μεταξύ του ανέργου και της αγοράς εργασίας, καλύπτοντας ένα ουσιαστικό κενό του προηγούμενου μοντέλου, το οποίο περιοριζόταν σε διοικητικές λειτουργίες. Ο ρόλος του δεν εξαντλείται στη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης εργασίας, αλλά επεκτείνεται στη διερεύνηση αναγκών, στην ενίσχυση της απασχολησιμότητας και στην υποστήριξη της λήψης επαγγελματικών αποφάσεων, λειτουργώντας ως συνδετικός κρίκος μεταξύ ατόμου, πολιτικών απασχόλησης και πραγματικής οικονομίας. Η διεθνής εμπειρία επιβεβαιώνει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης καλούνται να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στη διαχείριση των μεταβάσεων στην αγορά εργασίας, υποστηρίζοντας όχι μόνο την εύρεση εργασίας αλλά και την προσαρμογή των εργαζομένων σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Με αυτή την έννοια, η εμφάνιση του θεσμού του εργασιακού συμβούλου δεν αποτελεί απλώς μια διοικητική καινοτομία, αλλά μια αναγκαία απάντηση στις δομικές αλλαγές της αγοράς εργασίας και στις νέες απαιτήσεις που διαμορφώνονται σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο (Bebber, 2024; ILO, 2023; Sacchi & Scarano, 2025).

2. Ο ρόλος στην πράξη

Η πρακτική διάσταση του ρόλου του εργασιακού συμβούλου στον ΟΑΕΔ διαμορφώθηκε μέσα από μια διαδικασία σταδιακής προσαρμογής, όπου η απουσία αρχικά σαφών εργαλείων και θεσμικά κατοχυρωμένων πρακτικών οδήγησε τους ίδιους τους συμβούλους στην ανάπτυξη αυτοσχέδιων μορφών παρέμβασης. Στα πρώτα στάδια λειτουργίας των Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης, η συμβουλευτική διαδικασία δεν στηριζόταν σε τυποποιημένα πρωτόκολλα, αλλά στη γνώση και την επιστημονική κατάρτιση των επαγγελματιών που στελέχωσαν τον θεσμό, οι οποίοι προέρχονταν κυρίως από τις κοινωνικές επιστήμες. Η έλλειψη εργαλεί-

ων και η ανάγκη άμεσης λειτουργίας των υπηρεσιών οδήγησαν στη διαμόρφωση μιας πρακτικής βασισμένης στην πρωτοβουλία, την εμπειρία και τη διαρκή αναζήτηση τρόπων προσέγγισης του ανέργου. Η συμβουλευτική, σε αυτό το πλαίσιο, λειτούργησε ως μια διαδικασία αλληλεπίδρασης, όπου η κατανόηση των αναγκών και των δυνατοτήτων του ατόμου αποτέλεσε βασικό ζητούμενο (Bazyl & Orlov, 2019; Dozier et al., 2023).

Στην καθημερινή πρακτική, η σχέση μεταξύ συμβούλου και ανέργου αναδείχθηκε ως ο πυρήνας του ρόλου. Η συνέντευξη δεν αποτελούσε απλώς μια διοικητική υποχρέωση, αλλά μια προσπάθεια διερεύνησης της προσωπικής και επαγγελματικής κατάστασης του συμβουλευόμενου. Ο σύμβουλος καλούνταν να κατανοήσει το εκπαιδευτικό υπόβαθρο, τις δεξιότητες, τις προσδοκίες και τις δυσκολίες του ανέργου, προκειμένου να διαμορφώσει μια ρεαλιστική πορεία επαγγελματικής ένταξης. Η διαδικασία αυτή προϋποθέτει την ανάπτυξη σχέσης εμπιστοσύνης, καθώς και την εφαρμογή βασικών επικοινωνιακών δεξιοτήτων, όπως η ενεργητική ακρόαση, η σαφήνεια και η ενσυναίσθηση, στοιχεία που αναγνωρίζονται διεθνώς ως θεμελιώδη για την αποτελεσματική συμβουλευτική πρακτική. Τα ευρήματα της σχετικής ερευνητικής δραστηριότητας επιβεβαιώνουν ότι οι εργασιακοί σύμβουλοι, ακόμη και χωρίς πλήρη θεωρητική κατάρτιση στη διαμεσολάβηση, εφαρμόζουν στην πράξη βασικές αρχές επικοινωνίας και αναπτύσσουν σχέσεις κατανόησης με τους ανέργους, γεγονός που αναδεικνύει την προσαρμοστικότητα και το δυναμικό του ανθρώπινου δυναμικού (Engels, 1994; Dozier et al., 2023).

Παράλληλα, ο ρόλος του συμβούλου δεν περιορίζεται στη συμβουλευτική υποστήριξη, αλλά επεκτείνεται στη σύζευξη της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας. Η επαφή με τις επιχειρήσεις, η ενημέρωση για προγράμματα απασχόλησης και η αναζήτηση διαθέσιμων θέσεων εργασίας αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της καθημερινής λειτουργίας. Ο εργασιακός σύμβουλος λειτουργεί έτσι ως διαμεσολαβητής της αγοράς εργασίας, συνδέοντας τις ανάγκες των ανέργων με τις απαιτήσεις των εργοδοτών. Η διπλή αυτή λειτουργία, συμβουλευτική και διαμεσολαβητική, προσδίδει στον ρόλο έναν πολυδιάστατο χαρακτήρα, ο οποίος υπερβαίνει τα όρια μιας καθαρά διοικητικής δραστηριότητας και τον εντάσσει σε ένα ευρύτερο πλαίσιο κοινωνικής παρέμβασης.

Ωστόσο, η σταδιακή θεσμική εξέλιξη του οργανισμού επέφερε σημαντικές αλλαγές στον τρόπο άσκησης του ρόλου. Η αυξανόμενη έμφαση στην παραγωγή μετρήσιμων αποτελεσμάτων, ιδίως στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής λογοδοσίας, οδήγησε σε ενίσχυση της ποσοτικοποίησης της εργασίας και σε περιορισμό της ουσιαστικής συμβουλευτικής διαδικασίας. Η πίεση για ταχύτητα και η ανάγκη επίτευξης στόχων είχαν ως αποτέλεσμα τη μετατροπή της συνέντευξης σε διαδικασία καταγραφής δεδομένων, υποβαθμίζοντας τη δυνατότητα σε βάθος κατανόησης των αναγκών του ανέργου. Η εξέλιξη αυτή συνάδει με τη θεωρία της «street-level bureaucracy», σύμφωνα με την οποία οι εργαζόμενοι πρώτης γραμμής, όταν λειτουργούν υπό συνθήκες περιορισμένων πόρων και αυξημένων απαιτήσεων, αναγκάζονται να υιοθετούν πρακτικές που ευνοούν τη μαζική διαχείριση των περιπτώσεων εις βάρος της εξατομικευμένης προσέγγισης (Lipsky, 2010; Sacchi & Scarano, 2025).

Τα πρακτικά εμπόδια που επηρεάζουν την καθημερινή άσκηση του ρόλου είναι πολλαπλά. Ο περιορισμένος χρόνος για κάθε συνάντηση, ο μεγάλος αριθμός εξυπηρετούμενων ανέργων, η εμπλοκή σε διοικητικές διαδικασίες και η παράλληλη διαχείριση προγραμμάτων απασχόλησης δημιουργούν ένα περιβάλλον έντονης πίεσης. Σε αυτό το πλαίσιο, ο σύμβουλος καλείται να ισορροπήσει ανάμεσα στην ανάγκη παροχής ουσιαστικής υποστήριξης και στις απαιτήσεις της υπηρεσίας για ταχύτητα και αποδοτικότητα. Η μαζικοποίηση της εργασίας οδηγεί αναπόφευκτα σε τυποποίηση των διαδικασιών και σε περιορισμό της εξατομικευμένης παρέμβασης, γεγονός που επηρεάζει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (Bebber, 2024).

Οι θεσμικοί περιορισμοί ενισχύουν περαιτέρω αυτή την κατάσταση. Η ύπαρξη στόχων, η ανάγκη συνεχούς καταγραφής και η έντονη γραφειοκρατία μετατρέπουν τον σύμβουλο σε φορέα εφαρμογής πολιτικής, περιορίζοντας τη διακριτική του ευχέρεια. Η εργασία δεν καθορίζεται αποκλειστικά από τις ανάγκες του

ανέργου, αλλά και από τις προτεραιότητες της διοίκησης, οι οποίες συχνά συνδέονται με ποσοτικούς δείκτες και αξιολογήσεις. Όπως αναδεικνύεται στη σχετική θεωρία, οι πρακτικές των εργαζομένων πρώτης γραμμής διαμορφώνονται σε μεγάλο βαθμό από τους θεσμικούς περιορισμούς, με αποτέλεσμα η εφαρμογή της πολιτικής να αποκτά διαφορετικά χαρακτηριστικά από αυτά που προβλέπονται θεωρητικά (Lipsky, 2010; Desiere & Struyven, 2021).

Ιδιαίτερη σημασία έχει και η μεταβολή του επαγγελματικού προφίλ των συμβούλων, ιδίως σε περιόδους μαζικών προσλήψεων χωρίς σαφή κριτήρια εξειδίκευσης στη συμβουλευτική. Η διεύρυνση των ειδικοτήτων, χωρίς αντίστοιχη ενίσχυση της εκπαίδευσης, επηρέασε την ποιότητα της παρεχόμενης συμβουλευτικής και ανέδειξε την ανάγκη ύπαρξης συγκεκριμένου επαγγελματικού πλαισίου. Η συμβουλευτική διαδικασία, όπως επισημαίνεται στη βιβλιογραφία, απαιτεί εξειδικευμένες δεξιότητες και συνεχή επιμόρφωση, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητά της. Παρά τις προσπάθειες εκπαίδευσης που πραγματοποιήθηκαν σε επιμέρους χρονικές περιόδους, η έλλειψη συστηματικής και διαρκούς επιμόρφωσης αποτέλεσε έναν από τους παράγοντες που περιόρισαν την ανάπτυξη του ρόλου (Engels, 1994).

Παρά τους περιορισμούς αυτούς, τα εμπειρικά δεδομένα καταδεικνύουν ότι οι εργασιακοί σύμβουλοι διαθέτουν σημαντικές επικοινωνιακές και διαπροσωπικές δεξιότητες, τις οποίες εφαρμόζουν στην πράξη, ακόμη και σε συνθήκες πίεσης. Η ενσυναίσθηση, η προσπάθεια κατανόησης της οπτικής του ανέργου και η διαχείριση της σχέσης αποτελούν στοιχεία που διατηρούνται ως βασικός πυρήνας της συμβουλευτικής πρακτικής. Ωστόσο, η αξιοποίηση αυτών των δεξιοτήτων περιορίζεται από το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας, το οποίο δίνει προτεραιότητα σε διοικητικές διαδικασίες και ποσοτικούς στόχους. Η αντίφαση αυτή αναδεικνύει ότι το βασικό ζήτημα δεν εντοπίζεται στην επάρκεια των συμβούλων, αλλά στις συνθήκες μέσα στις οποίες καλούνται να ασκήσουν τον ρόλο τους.

Η ανάλυση της πρακτικής διάστασης του θεσμού οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ο εργασιακός σύμβουλος λειτουργεί σε ένα πεδίο έντασης μεταξύ της συμβουλευτικής λογικής και της διοικητικής πραγματικότητας. Από τη μία πλευρά, η θεωρία και η εκπαίδευση υποδεικνύουν μια ανθρωποκεντρική, εξατομικευμένη προσέγγιση, από την άλλη, οι οργανωτικές και θεσμικές συνθήκες επιβάλλουν τυποποίηση, ταχύτητα και έλεγχο. Η κατανόηση του ρόλου στην πράξη προϋποθέτει την αναγνώριση αυτής της διπλής διάστασης, η οποία καθορίζει τόσο τα όρια όσο και τις δυνατότητες της συμβουλευτικής παρέμβασης στον χώρο της δημόσιας απασχόλησης (Sacchi & Scarano, 2025).

3. Η μετάβαση από ΟΑΕΔ σε ΔΥΠΑ και η ψηφιοποίηση

Η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ δεν συνιστά απλώς μια διοικητική αλλαγή, αλλά μια βαθιά αναδιάρθρωση της φιλοσοφίας λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης στην Ελλάδα. Με τον Ν. 4921/2022 θεσμοθετείται ένα νέο μοντέλο, το οποίο στηρίζεται στην ψηφιοποίηση, στη συστηματική παρακολούθηση των ανέργων και στη σύνδεση των πολιτικών απασχόλησης με τις πραγματικές ανάγκες της αγοράς εργασίας. Στο πλαίσιο αυτό, η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης αποκτά έναν πιο ενεργό και παρεμβατικό ρόλο, ευθυγραμμισμένο με τις διεθνείς τάσεις που θέλουν τις δημόσιες υπηρεσίες να λειτουργούν όχι μόνο ως διαχειριστές επιδομάτων, αλλά ως μηχανισμοί ενεργοποίησης, καθοδήγησης και διαρκούς αξιολόγησης των ανέργων. Η αλλαγή αυτή συνδέεται άμεσα με τις ευρωπαϊκές πολιτικές ενεργοποίησης και την έμφαση στη διαχείριση της ανεργίας μέσω στοχευμένων παρεμβάσεων και όχι απλώς μέσω παθητικών μέτρων στήριξης (ILO, 2023; Ν. 4921/2022).

Κεντρικό εργαλείο αυτής της μετάβασης αποτελεί το Ψηφιακό Ατομικό Σχέδιο Δράσης, το οποίο μετασχηματίζει τον τρόπο με τον οποίο καταγράφεται και παρακολουθείται η πορεία του ανέργου. Το ΑΣΔ δεν περιορίζεται σε μια στατική αποτύπωση στοιχείων, αλλά λειτουργεί ως δυναμικό εργαλείο, μέσα από το οποίο καταγράφονται δεξιότητες, επαγγελματικοί στόχοι, ενέργειες και υποχρεώσεις, ενώ παράλληλα επι-

τρέπει την αξιολόγηση της συμπεριφοράς και της προόδου του ωφελούμενου. Σε συνδυασμό με το Ψηφιακό Μητρώο και την ψηφιακή κάρτα, δημιουργείται ένα ολοκληρωμένο σύστημα παρακολούθησης, στο οποίο ο άνεργος εντάσσεται ως «περίπτωση» με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, διαδρομές και υποχρεώσεις. Η εξέλιξη αυτή ενισχύει τη διαφάνεια και την αποδοτικότητα, αλλά ταυτόχρονα μεταβάλλει τη φύση της σχέσης μεταξύ συμβούλου και ανέργου, καθώς η προσωπική επαφή πλαισιώνεται πλέον από ένα σύστημα δεδομένων και υποχρεώσεων (Bebber, 2024).

Η εισαγωγή της λογικής του profiling αποτελεί ένα ακόμη κρίσιμο στοιχείο αυτής της μεταρρύθμισης, καθώς επιτρέπει την κατηγοριοποίηση των ανέργων με βάση την απόστασή τους από την αγορά εργασίας και τις πιθανότητες ένταξης σε αυτή. Η πρακτική αυτή, η οποία έχει αναπτυχθεί εκτενώς σε χώρες του ΟΟΣΑ, επιδιώκει την καλύτερη κατανομή πόρων και την πιο στοχευμένη παρέμβαση, βασιζόμενη σε δεδομένα και όχι αποκλειστικά στην επαγγελματική κρίση του συμβούλου. Παράλληλα, η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η χρήση ψηφιακών εργαλείων και μεγάλων βάσεων δεδομένων επιτρέπει τη βελτίωση της αντιστοίχισης μεταξύ προσφοράς και ζήτησης εργασίας, ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης. Ωστόσο, η ενίσχυση αυτής της τεχνοκρατικής προσέγγισης ενδέχεται να περιορίσει τον βαθμό ευελιξίας και εξατομίκευσης που χαρακτήριζε την παραδοσιακή συμβουλευτική διαδικασία (Desiere & Struyven, 2021; ILO, 2023; OECD, 2000).

Η ψηφιοποίηση επεκτείνεται και στον τρόπο παροχής των υπηρεσιών, καθώς η φυσική παρουσία σταδιακά υποκαθίσταται από ψηφιακά κανάλια επικοινωνίας και εξυπηρέτησης. Η διαδικασία αυτή, που στη διεθνή βιβλιογραφία περιγράφεται ως «αποϋλοποίηση» των υπηρεσιών, βασίζεται στη χρήση τεχνολογιών πληροφορικής για την παροχή υπηρεσιών εξ αποστάσεως, μειώνοντας το διοικητικό κόστος και αυξάνοντας την ταχύτητα εξυπηρέτησης. Παράλληλα, δημιουργούνται νέες δυνατότητες για την παρακολούθηση της συμπεριφοράς των ανέργων, την αξιολόγηση της συμμετοχής τους σε προγράμματα και την επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης. Η μετάβαση αυτή ενισχύει την αποτελεσματικότητα του συστήματος, αλλά ταυτόχρονα μεταβάλλει τον χαρακτήρα της σχέσης, η οποία γίνεται πιο τυποποιημένη και λιγότερο διαπροσωπική (Sacchi & Scarano, 2025).

Παρά τα σημαντικά πλεονεκτήματα της ψηφιοποίησης, η διεθνής εμπειρία επισημαίνει και κρίσιμους περιορισμούς. Ένα βασικό ζήτημα αφορά τον κίνδυνο αποδυνάμωσης της συμβουλευτικής σχέσης, καθώς η έμφαση μετατοπίζεται από την κατανόηση των αναγκών του ανέργου στη διαχείριση δεδομένων και διαδικασιών. Η συμβουλευτική, ως διαδικασία που βασίζεται στην εμπιστοσύνη, την ενσυναίσθηση και τη διαπροσωπική επικοινωνία, δεν μπορεί να αντικατασταθεί πλήρως από ψηφιακά εργαλεία, όσο εξελιγμένα και αν είναι. Επιπλέον, η υπερβολική εξάρτηση από δείκτες και ποσοτικά κριτήρια ενδέχεται να οδηγήσει σε μια πιο «μηχανιστική» προσέγγιση, όπου η επιτυχία μετριέται κυρίως μέσω αριθμών και όχι μέσω της ουσιαστικής ένταξης των ανέργων στην αγορά εργασίας (Dozier et al., 2023; ILO, 2023).

Ένας δεύτερος σημαντικός προβληματισμός αφορά τον ψηφιακό αποκλεισμό, δηλαδή την αδυναμία ορισμένων ομάδων να αξιοποιήσουν τις ψηφιακές υπηρεσίες. Άτομα μεγαλύτερης ηλικίας, με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο ή περιορισμένη πρόσβαση σε τεχνολογία ενδέχεται να αντιμετωπίσουν δυσκολίες στη χρήση των νέων εργαλείων, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε άνιση πρόσβαση στις υπηρεσίες απασχόλησης. Το ζήτημα αυτό αποκτά ιδιαίτερη σημασία σε περιόδους κρίσης, όπου οι ευάλωτες ομάδες έχουν μεγαλύτερη ανάγκη υποστήριξης, αλλά ταυτόχρονα είναι λιγότερο εξοικειωμένες με τις ψηφιακές διαδικασίες. Συνεπώς, η επιτυχία της ψηφιοποίησης εξαρτάται από την ικανότητα του συστήματος να διασφαλίσει την καθολική πρόσβαση και να προσαρμόσει τις υπηρεσίες στις ανάγκες διαφορετικών ομάδων (Sacchi & Scarano, 2025).

Τέλος, η μετάβαση αυτή επηρεάζει και τον ρόλο των ίδιων των εργασιακών συμβούλων, οι οποίοι καλούνται να λειτουργήσουν σε ένα περιβάλλον αυξημένων απαιτήσεων, τυποποίησης και ελέγχου. Ενώ διαθέτουν τις απαραίτητες επικοινωνιακές δεξιότητες και την ικανότητα να αναπτύσσουν ουσιαστικές σχέσεις

με τους ανέργους, συχνά περιορίζονται από τον όγκο των διοικητικών υποχρεώσεων και τη λογική των στόχων και των δεικτών. Η ψηφιοποίηση μπορεί να διευκολύνει το έργο τους σε επίπεδο οργάνωσης και διαχείρισης πληροφοριών, αλλά ταυτόχρονα ενέχει τον κίνδυνο να μετατοπίσει τον ρόλο τους από συμβουλευτικό σε διαχειριστικό. Επομένως, το βασικό ζητούμενο δεν είναι η απόρριψη της ψηφιοποίησης, αλλά η ισορροπία μεταξύ τεχνολογικής αποτελεσματικότητας και ανθρώπινης διάστασης, ώστε η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ να μην οδηγήσει στην απώλεια της ουσίας της συμβουλευτικής, αλλά στην αναβάθμισή της μέσα σε ένα νέο, πιο σύνθετο και απαιτητικό περιβάλλον (Bebber, 2024; Desiere & Struyven, 2021).

4. Κριτική αποτίμηση

Η κριτική αποτίμηση του θεσμού του εργασιακού συμβούλου στον ΟΑΕΔ και στη μετέπειτα ΔΥΠΑ δεν μπορεί να είναι μονοδιάστατη, καθώς η πορεία του συνδέεται τόσο με ουσιαστικές τομές εκσυγχρονισμού όσο και με σοβαρές αντιφάσεις που επηρέασαν τον ίδιο τον χαρακτήρα της συμβουλευτικής διαδικασίας. Από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, με την εισαγωγή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και τη δημιουργία των Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης, επιχειρήθηκε για πρώτη φορά μια μετατόπιση από την παραδοσιακή λογική της απλής διαχείρισης επιδομάτων προς μια πιο ενεργή παρέμβαση στην αγορά εργασίας. Η εμφάνιση του εργασιακού συμβούλου αποτέλεσε σημαντική αλλαγή για τα ελληνικά δεδομένα, καθώς εισήγαγε την έννοια της εξατομικευμένης υποστήριξης του ανέργου, της συμβουλευτικής προσέγγισης και της διαμεσολάβησης ανάμεσα στον πολίτη και την αγορά εργασίας. Η ευρωπαϊκή επιρροή υπήρξε καθοριστική, ιδιαίτερα μέσα από τη Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση, η οποία προωθούσε πολιτικές ενεργοποίησης των ανέργων, ανάπτυξης δεξιοτήτων και ενίσχυσης της απασχολησιμότητας. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, ο ΟΑΕΔ προσπάθησε να προσεγγίσει τα ευρωπαϊκά πρότυπα δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης, εισάγοντας νέες πρακτικές συμβουλευτικής, εργαλεία καταγραφής στοιχείων, τεχνικές συνέντευξης και δράσεις επαγγελματικού προσανατολισμού (Duell, 2020; Palpant, 2006).

Στην πράξη, ιδιαίτερα κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας των ΚΠΑ, φαίνεται ότι υπήρξε πραγματική προσπάθεια οικοδόμησης μιας πιο ανθρώπινης σχέσης με τον άνεργο. Οι πρώτοι εργασιακοί σύμβουλοι προέρχονταν κυρίως από κοινωνικές και ανθρωπιστικές επιστήμες, όπως η ψυχολογία, η κοινωνική εργασία και η κοινωνιολογία, γεγονός που διευκόλυνε την ανάπτυξη συμβουλευτικής κουλτούρας. Παρά τις ελλείψεις σε υποδομές και οργανωμένα εργαλεία, η εμπειρία δείχνει ότι υπήρχε διάθεση δημιουργίας ουσιαστικής σχέσης υποστήριξης. Η εκπαίδευση που ακολούθησε το 2001, καθώς και οι μεταγενέστερες επιμορφώσεις σε ομάδες επαγγελματικού προσανατολισμού και τεχνικές αναζήτησης εργασίας, συνέβαλαν στη σταδιακή επαγγελματική συγκρότηση του ρόλου. Η περίοδος αυτή μπορεί να θεωρηθεί ως η πιο κοντινή σε ένα μοντέλο πραγματικής συμβουλευτικής παρέμβασης, καθώς ο εργασιακός σύμβουλος δεν περιοριζόταν μόνο σε διοικητικές διαδικασίες αλλά επιχειρούσε να κατανοήσει τις ανάγκες, τις δεξιότητες και τις δυσκολίες του ανέργου. Η διεθνής βιβλιογραφία επισημαίνει ότι η αποτελεσματική επαγγελματική συμβουλευτική προϋποθέτει ανάπτυξη σχέσης εμπιστοσύνης, ενεργητική ακρόαση και δυνατότητα εξατομίκευσης της παρέμβασης. Τα στοιχεία αυτά φαίνεται ότι, σε έναν βαθμό, επιχειρήθηκε να εφαρμοστούν και στην ελληνική περίπτωση (Bazyl & Orlov, 2019; Engels, 1994; Dozier et al., 2023).

Με την πάροδο των χρόνων, ο ρόλος του εργασιακού συμβούλου άρχισε σταδιακά να μεταβάλλεται και να απομακρύνεται από την αρχική λογική της εξατομικευμένης συμβουλευτικής υποστήριξης. Η αυξανόμενη έμφαση στη μέτρηση αποτελεσμάτων, στην απορρόφηση ευρωπαϊκών κονδυλίων και στην επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών στόχων επηρέασε ουσιαστικά τον τρόπο λειτουργίας των υπηρεσιών. Η εμπειρία πολλών εργαζομένων δείχνει ότι από ένα σημείο και μετά η καθημερινή πρακτική μετατοπίστηκε από τη δημιουργία ουσιαστικής σχέσης με τον άνεργο προς τη γρήγορη καταγραφή στοιχείων, τη διεκπεραίωση διοικητικών διαδικασιών και την κάλυψη δεικτών αποδοτικότητας. Οι συνεντεύξεις έπρεπε να ολοκληρώνονται

σε περιορισμένο χρόνο, οι επαφές με επιχειρήσεις να αποτυπώνονται αριθμητικά και η αποτελεσματικότητα να παρουσιάζεται μέσα από στατιστικά δεδομένα και μετρήσιμα αποτελέσματα που μπορούσαν να αξιολογηθούν από εθνικούς και ευρωπαϊκούς μηχανισμούς. Η εξέλιξη αυτή συνδέεται άμεσα με τη γενικότερη ευρωπαϊκή τάση ενίσχυσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και της αξιολόγησης μέσω δεικτών αποτελεσματικότητας. Παρότι οι πολιτικές αυτές επιδίωκαν θεωρητικά τη βελτίωση της σύνδεσης των ανέργων με την αγορά εργασίας, στην πράξη συχνά οδήγησαν σε εντατικοποίηση της γραφειοκρατίας και σε περιορισμό του χρόνου που μπορούσε να αφιερωθεί στην ουσιαστική συμβουλευτική διαδικασία (OECD, 2000; Sacchi & Scarano, 2025).

Η αντίφαση αυτή μπορεί να ερμηνευθεί μέσα από την έννοια της «street-level bureaucracy» του Lipsky. Σύμφωνα με τον Lipsky, οι εργαζόμενοι πρώτης γραμμής στις δημόσιες υπηρεσίες λειτουργούν υπό συνθήκες περιορισμένου χρόνου, πίεσης, έλλειψης πόρων και αυξημένων απαιτήσεων, γεγονός που τους οδηγεί στην ανάπτυξη τυποποιημένων πρακτικών διαχείρισης των πολιτών. Η περίπτωση των εργασιακών συμβούλων φαίνεται να επιβεβαιώνει ακριβώς αυτή τη θεωρητική προσέγγιση. Παρότι πολλοί σύμβουλοι διέθεταν επικοινωνιακές δεξιότητες, ενσυναίσθηση και πραγματική διάθεση υποστήριξης των ανέργων, το θεσμικό πλαίσιο και η πίεση της καθημερινότητας τους ωθούσαν σε μια περισσότερο διοικητική λειτουργία. Ο ίδιος ο Lipsky αναφέρει ότι οι δημόσιοι λειτουργοί πρώτης γραμμής αναγκάζονται να δημιουργούν «ρουτίνες» και μηχανισμούς απλοποίησης, επειδή αδυνατούν να ανταποκριθούν πλήρως στις εξατομικευμένες ανάγκες κάθε περίπτωσης. Αυτό αποτυπώθηκε έντονα και στον ΟΑΕΔ, όπου η μαζική διαχείριση ανέργων σταδιακά υποκατέστησε την ουσιαστική συμβουλευτική σχέση (Desiere & Struyven, 2021; Lipsky, 2010).

Ένα ακόμη ζήτημα που φαίνεται ότι επηρέασε τη λειτουργία του θεσμού ήταν η ασυνέχεια στη στελέχωση και στην επαγγελματική ταυτότητα των εργασιακών συμβούλων. Η αρχική επιλογή στελεχών με κοινωνικό και συμβουλευτικό υπόβαθρο έδωσε στα πρώτα χρόνια έναν πιο ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα στον θεσμό. Ωστόσο, μεταγενέστερες προσλήψεις προσωπικού από ετερογενή επιστημονικά πεδία, χωρίς σαφή σύνδεση με τη συμβουλευτική επιστήμη, επηρέασαν την ομοιογένεια του ρόλου. Η εμπειρία δείχνει ότι πολλοί νέοι εργασιακοί σύμβουλοι δεν διέθεταν θεωρητική βάση συμβουλευτικής και στηρίζονταν κυρίως σε σύντομες εκπαιδεύσεις. Παρά τις καλές προθέσεις, η συμβουλευτική ανέργων απαιτεί δεξιότητες επικοινωνίας, κατανόηση ψυχοκοινωνικών παραγόντων και δυνατότητα οικοδόμησης σχέσης εμπιστοσύνης, στοιχεία που δεν μπορούν να αποκτηθούν αποκλειστικά μέσω ολιγοήμερων σεμιναρίων. Η μεταγενέστερη πρόσληψη συμβούλων με εξειδικευμένα μεταπτυχιακά στη συμβουλευτική δημιούργησε αρχικά προσδοκίες για αναβάθμιση του θεσμού, όμως η καθημερινή πραγματικότητα της γραφειοκρατίας και του διοικητικού φόρτου φαίνεται ότι περιόρισε ξανά τη δυνατότητα ουσιαστικής εφαρμογής των γνώσεων αυτών.

Παράλληλα, η αποτύπωση του ίδιου του ανθρώπινου δυναμικού του θεσμού παραμένει ιδιαίτερα δυσχερής, καθώς δεν υπάρχουν συγκεντρωμένα και πλήρως επικαιροποιημένα δημόσια στοιχεία σχετικά με τον συνολικό αριθμό των εργασιακών συμβούλων, τη γεωγραφική κατανομή τους στα ΚΠΑ και την αναλογία μόνιμου και συμβασιούχου προσωπικού. Η έλλειψη αυτή δεν αποτελεί απλώς ένα τεχνικό πρόβλημα τεκμηρίωσης, αλλά αναδεικνύει και τη γενικότερη αστάθεια που χαρακτήρισε διαχρονικά τη στελέχωση του θεσμού. Ενδεικτικά, κατά την πρόσφατη λήξη συμβάσεων εργασίας, συνδικαλιστικές αναφορές έκαναν λόγο για περίπου 800 συμβασιούχους εργασιακούς συμβούλους, ενώ η προκήρυξη 15Κ/2017 του ΑΣΕΠ είχε καλύψει 335 θέσεις μόνιμου προσωπικού. Παρότι τα στοιχεία αυτά δεν μπορούν να θεωρηθούν απολύτως επιβεβαιωμένα, δείχνουν ότι ένα σημαντικό μέρος της λειτουργίας του θεσμού φαίνεται να στηρίζεται σε ευέλικτες μορφές απασχόλησης, γεγονός που συνδέεται άμεσα με τις πιέσεις, την ασυνέχεια και τις αντιφάσεις που περιγράφονται στη θεωρία της street-level bureaucracy.

Η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ ενίσχυσε περαιτέρω τη λογική της ψηφιοποίησης, της παρακολούθησης και της διαχείρισης δεδομένων. Η εισαγωγή ψηφιακών εργαλείων, profiling, ψηφιακού Ατομικού

Σχεδίου Δράσης και ηλεκτρονικών συστημάτων καταγραφής ανταποκρίνεται στις διεθνείς τάσεις εκσυγχρονισμού των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης. Οι πολιτικές αυτές πράγματι διευκολύνουν την οργάνωση υπηρεσιών, τη διαχείριση πληροφοριών και την ταχύτερη εξυπηρέτηση. Ωστόσο, δημιουργούν και τον κίνδυνο περαιτέρω απομάκρυνσης από την προσωπική σχέση συμβούλου-ανέργου. Η υπερβολική έμφαση στην ψηφιακή καταγραφή, στην κατηγοριοποίηση των ανέργων και στην παρακολούθηση δεικτών ενδέχεται να μετατρέψει τη συμβουλευτική διαδικασία σε μηχανισμό διαχείρισης προφίλ και υποχρεώσεων. Η τεχνολογία, αν και απαραίτητη, δεν μπορεί από μόνη της να αντικαταστήσει την ανθρώπινη διάσταση της συμβουλευτικής παρέμβασης, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις μακροχρόνιας ανεργίας, κοινωνικού αποκλεισμού ή ευάλωτων ομάδων (Bebber, 2024; Desiere & Struyven, 2021; ILO, 2023).

Η συνολική εικόνα του θεσμού οδηγεί τελικά σε ένα σύνθετο συμπέρασμα. Από τη μία πλευρά, η εισαγωγή των εργασιακών συμβούλων αποτέλεσε ουσιαστικό βήμα εκσυγχρονισμού των ελληνικών υπηρεσιών απασχόλησης και συνέβαλε στη σταδιακή υιοθέτηση ευρωπαϊκών πρακτικών συμβουλευτικής, ενεργητικών πολιτικών και υποστήριξης των ανέργων. Δημιουργήθηκαν νέα εργαλεία, αναπτύχθηκαν υπηρεσίες και διαμορφώθηκε μια πιο ενεργητική αντίληψη για τον ρόλο της δημόσιας υπηρεσίας απασχόλησης. Από την άλλη πλευρά, η σταδιακή κυριαρχία της διοικητικής λογικής, η πίεση των ποσοτικών στόχων, η ασυνέχεια του προσωπικού και η αυξανόμενη γραφειοκρατία περιόρισαν σημαντικά τη δυνατότητα ουσιαστικής εξατομικευμένης συμβουλευτικής. Το πρόβλημα, επομένως, δεν φαίνεται να βρίσκεται κυρίως στις δεξιότητες ή στην επάρκεια των ίδιων των συμβούλων, αλλά στη δομή και στις προτεραιότητες του ίδιου του συστήματος. Οι εργασιακοί σύμβουλοι κλήθηκαν πολλές φορές να λειτουργήσουν περισσότερο ως διαχειριστές διαδικασιών και λιγότερο ως επαγγελματίες συμβουλευτικής. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η βασική πρόκληση για το μέλλον δεν είναι απλώς η περαιτέρω ψηφιοποίηση ή η αύξηση της αποδοτικότητας, αλλά η επαναφορά της ανθρώπινης διάστασης στον πυρήνα της συμβουλευτικής διαδικασίας (Sacchi & Scarano, 2025).

Συμπέρασμα

Η πορεία του θεσμού του εργασιακού συμβούλου στην Ελλάδα αποτυπώνει σε μεγάλο βαθμό τις ευρύτερες μεταβολές που γνώρισαν οι δημόσιες πολιτικές απασχόλησης τις τελευταίες δεκαετίες. Από την αρχική μετάβαση του ΟΑΕΔ από ένα μοντέλο κυρίως επιδοματικής διαχείρισης της ανεργίας προς πιο ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, μέχρι τη σύγχρονη μορφή της ΔΥΠΑ με τα εκτεταμένα ψηφιακά εργαλεία και τις διαδικασίες παρακολούθησης, ο ρόλος του εργασιακού συμβούλου μεταβλήθηκε σημαντικά. Η δημιουργία των Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης και η εισαγωγή συμβουλευτικών υπηρεσιών αποτέλεσαν ουσιαστική τομή για τα ελληνικά δεδομένα, καθώς επιχειρήθηκε για πρώτη φορά η συστηματική σύνδεση της δημόσιας υπηρεσίας απασχόλησης με την εξατομικευμένη υποστήριξη του ανέργου και τη διαμεσολάβηση με την αγορά εργασίας. Η εξέλιξη αυτή συνδέθηκε άμεσα με τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση και τη γενικότερη ευρωπαϊκή λογική των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (Palpant, 2006).

Ωστόσο, η ανάλυση της λειτουργίας του θεσμού αναδεικνύει μια σημαντική αντίφαση, η οποία διατρέχει σχεδόν ολόκληρη την πορεία του. Από τη μία πλευρά, προκύπτει ότι οι ίδιοι οι εργασιακοί σύμβουλοι διαθέτουν σε μεγάλο βαθμό ουσιαστικές επικοινωνιακές και συμβουλευτικές δεξιότητες, όπως ενσυναίσθηση, ικανότητα κατανόησης των αναγκών των ανέργων και δυνατότητα ανάπτυξης σχέσης εμπιστοσύνης. Η εμπειρία των πρώτων χρόνων λειτουργίας των ΚΠΑ, αλλά και τα ευρήματα που σχετίζονται με τη συμβουλευτική πρακτική, δείχνουν ότι πολλοί σύμβουλοι προσπάθησαν να λειτουργήσουν με πραγματικά υποστηρικτικό τρόπο απέναντι στους ανέργους, ακόμη και σε συνθήκες περιορισμένων πόρων και ασαφούς οργανωτικού πλαισίου. Από την άλλη πλευρά, το ίδιο το θεσμικό και διοικητικό περιβάλλον φαίνεται ότι περιόρισε σημαντικά τη δυνατότητα αξιοποίησης αυτών των δεξιοτήτων. Η αυξανόμενη έμφαση σε ποσοτι-

κούς δείκτες, η ανάγκη ταχείας διεκπεραίωσης διαδικασιών, η γραφειοκρατική επιβάρυνση και η συνεχής πίεση για μετρήσιμα αποτελέσματα οδήγησαν σταδιακά σε υποχώρηση της ουσιαστικής συμβουλευτικής διάστασης του ρόλου. Έτσι, ο εργασιακός σύμβουλος βρέθηκε πολλές φορές να λειτουργεί περισσότερο ως διαχειριστής διαδικασιών και λιγότερο ως επαγγελματίας συμβουλευτικής (Lipsky, 2010).

Η μετάβαση στη ΔΥΠΑ και η ενίσχυση της ψηφιοποίησης αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της διπλής πραγματικότητας. Η ανάπτυξη ψηφιακών εργαλείων, η δημιουργία ψηφιακού Ατομικού Σχεδίου Δράσης και η χρήση συστημάτων profiling συνέβαλαν αναμφίβολα στην ταχύτερη οργάνωση των υπηρεσιών και στη βελτίωση της διαχείρισης πληροφοριών. Οι εξελίξεις αυτές ακολουθούν τις διεθνείς τάσεις εκσυγχρονισμού των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης και συνδέονται με την ανάγκη αποτελεσματικότερης διαχείρισης της αγοράς εργασίας. Παράλληλα, όμως, ενίσχυσαν τον κίνδυνο τυποποίησης της σχέσης μεταξύ συμβούλου και ανέργου, καθώς η έμφαση μετατοπίστηκε ακόμη περισσότερο στη διαδικασία, στην παρακολούθηση και στην καταγραφή στοιχείων. Η ψηφιοποίηση μπορεί να βελτιώνει την ταχύτητα και την αποδοτικότητα των υπηρεσιών, δεν μπορεί όμως να υποκαταστήσει την ανθρώπινη διάσταση της συμβουλευτικής, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις πολιτών που αντιμετωπίζουν σύνθετες κοινωνικές, επαγγελματικές ή ψυχολογικές δυσκολίες (ILO, 2023).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, το βασικό ζήτημα που αναδεικνύεται για το μέλλον του θεσμού είναι η ανάγκη εξισορρόπησης ανάμεσα στην αποτελεσματικότητα των διαδικασιών και στην ουσιαστική ανθρώπινη σχέση που απαιτεί η συμβουλευτική υποστήριξη. Η περαιτέρω ανάπτυξη ψηφιακών εργαλείων και μηχανισμών αξιολόγησης δεν αρκεί από μόνη της για την ενίσχυση της απασχόλησης, αν δεν συνοδεύεται από ουσιαστική επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό και στη συμβουλευτική διάσταση του ρόλου. Η εμπειρία των τελευταίων δεκαετιών δείχνει ότι οι εργασιακοί σύμβουλοι μπορούν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά όταν διαθέτουν χρόνο, υποστήριξη και θεσμικό χώρο για πραγματική επικοινωνία με τον άνεργο. Κατά συνέπεια, η μελλοντική ενίσχυση του θεσμού προϋποθέτει όχι μόνο οργανωτικό και τεχνολογικό εκσυγχρονισμό, αλλά και ουσιαστική αξιοποίηση των δεξιοτήτων των ίδιων των συμβούλων, ώστε η ΔΥΠΑ να διατηρήσει τον κοινωνικό και υποστηρικτικό της χαρακτήρα.

Βιβλιογραφία

Bazyl, L., & Orlov, V. (2019). Career counselling: A constructive interaction between science and practice. *Professional Pedagogy*, 1(18), 4-10. https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED600700.pdf

Bebber, A. (2024). Digitalization and Labour Market: the Role of Profiling in Occupational Transitions. *Italian Labour Law e-Journal*, *17*(1), 105-129. https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/19787

Desiere, S., & Struyven, L. (2021). Using artificial intelligence to classify jobseekers: The accuracy-equity trade-off. *Journal of Social Policy*, *50*(2), 367-385. https://doi.org/10.1017/S0047279420000203

Dozier, V. C., Epstein, S., Garis, J. W., Hoover, M., Hultman, J. D., Hyatt, T.,... & Vuorinen, R. (2023). *Cognitive information processing: Career theory, research, and practice*. Florida State Open Publishing. https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED645579.pdf

Duell, N. (2020). *New forms of active labour market programmes and their role in public employment services*. Economix Research & Consulting. https://economix.org/de/assets/publications/News%20forms%20of%20active%20labour%20market%20programmes.pdf

Engels, D. W. (Ed.). (1994). *The professional practice of career counseling and consultation: A resource document* (2nd ed.). National Career Development Association. https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED387742.pdf

International Labour Organization (ILO). (2023). *Public employment services and active labour market policies for transitions*. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_888350.pdf

Κωνσταντινούδη, Γ. (2013). *Συμβουλευτική και Επαγγελματικός Προσανατολισμός: Το παρόν και το μέλλον για την Ευρώπη και την Ελλάδα* (Διπλωματική εργασία, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης). https://repo.lib.duth.gr/jspui/bitstream/123456789/15649/1/KonstantinoudiG_2013.pdf

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation. https://www.russellsage.org/sites/default/files/Lipsky_Preface.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2000). *Policies towards full employment*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2000/04/policies-towards-full-employment_g1ghg25a/9789264181632-en.pdf

Palpant, C. (2006). *European Employment Strategy: An Instrument of Convergence for the New Member States?* Notre Europe Policy Paper No. 18. Notre Europe. https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/policypaper18-en-3.pdf

Sacchi, S., & Scarano, G. (2025). Digital transformation of public employment services in the post-pandemic era. Evidence from Italy as a latecomer country. *Australian Journal of Social Issues*, *60*(2), 456-472. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/ajs4.385

Νόμος 2956/2001. (2001). Αναδιάρθρωση ΟΑΕΔ και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 258/06.11.2001). https://www.kodiko.gr/nomologia/download_fek?f=fek/2001/a/fek_a_258_2001.pdf&t=5cba22098c24cbb3593755cf5a756f30

Νόμος 4921/2022. (2022). Δουλειές Ξανά: Αναδιοργάνωση Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΦΕΚ Α' 75/18.04.2022). https://www.kodiko.gr/nomologia/download_fek?f=fek/2022/a/fek_a_75_2022.pdf&t=098149c7b54fc11d14f3b0da58d67f17

Τεχνητή Νοημοσύνη και Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης: Η περίπτωση της ΔΥΠΑ και οι ευρωπαϊκές προοπτικές

Όλγα Τσιούρβα

1. Εισαγωγή

Η Τεχνητή Νοημοσύνη (ΤΝ) αποτελεί σήμερα έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες μετασχηματισμού της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης (Public Employment Services – PES). Η επιτάχυνση του ψηφιακού μετασχηματισμού, η μετάβαση σε οικονομίες γνώσης και η ανάγκη εξατομικευμένων υπηρεσιών προς τους πολίτες οδηγούν τους δημόσιους οργανισμούς στην αναζήτηση νέων εργαλείων διακυβέρνησης και διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού. Στο πλαίσιο αυτό, η ΤΝ δεν λειτουργεί μόνο ως τεχνολογικό εργαλείο αυτοματοποίησης διαδικασιών, αλλά και ως μηχανισμός λήψης αποφάσεων, πρόβλεψης αναγκών και ανασχεδιασμού υπηρεσιών.

Οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης βρίσκονται στο επίκεντρο αυτής της μετάβασης. Η ραγδαία μεταβολή της αγοράς εργασίας, η αύξηση των απαιτήσεων για διαρκή αναβάθμιση δεξιοτήτων, η ανάγκη καλύτερης αντιστοίχισης προσφοράς και ζήτησης εργασίας και η πίεση για αποτελεσματικότερη διαχείριση δημόσιων πόρων καθιστούν αναγκαία την αξιοποίηση προηγμένων ψηφιακών εργαλείων. Παράλληλα, οι PES καλούνται να εξυπηρετήσουν κοινωνικά ευάλωτες ομάδες, διασφαλίζοντας ισότητα πρόσβασης, διαφάνεια και λογοδοσία.

Η παρούσα εργασία εξετάζει την ενσωμάτωση της ΤΝ στις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης, με ιδιαίτερη έμφαση στην ελληνική περίπτωση της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) και τη μετάβαση από τον ΟΑΕΔ σε ένα νέο, ψηφιακά προσανατολισμένο μοντέλο διοίκησης. Παράλληλα, αναλύονται ευρωπαϊκές εμπειρίες μέσα από το πρίσμα της Γενικής Διεύθυνσης Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης (DG EMPL) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και οι επιπτώσεις του νέου Κανονισμού ΤΝ της ΕΕ (AI Act).

Η εργασία ακολουθεί θεωρητικο-αναλυτική και συγκριτική προσέγγιση, βασισμένη σε σύγχρονη βιβλιογραφική ανασκόπηση, ανάλυση ευρωπαϊκών πολιτικών και αξιοποίηση ευρημάτων της διδακτορικής έρευνας της συγγραφέως για τη Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού και την ΤΝ στον ελληνικό δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Στόχος είναι να αναδειχθεί η ΤΝ ως καταλύτης διοικητικού μετασχηματισμού των PES και να διατυπωθούν προτάσεις πολιτικής για μια ανθρωποκεντρική, διαφανή και ηθικά υπεύθυνη αξιοποίηση των αλγοριθμικών συστημάτων στη ΔΥΠΑ.

2. Θεωρητικό πλαίσιο: ΤΝ, δημόσια διοίκηση και HRM

Η ενσωμάτωση της ΤΝ στη δημόσια διοίκηση συνδέεται στενά με τη μετάβαση από το μοντέλο της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (New Public Management) προς το μοντέλο της Ψηφιακής Διακυβέρνησης (Digital Governance). Σε αντίθεση με τον ιδιωτικό τομέα, όπου η ΤΝ αξιοποιείται κυρίως για αύξηση παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας, στον δημόσιο τομέα η εφαρμογή της συνδέεται με την ανάγκη βελτίωσης της ποιότητας των υπηρεσιών, ενίσχυσης της λογοδοσίας και αποτελεσματικότερης εξυπηρέτησης των πολιτών.

Το Μοντέλο Τεχνολογικής Αποδοχής (Technology Acceptance Model – TAM) του Davis εξηγεί ότι η υιοθέτηση ψηφιακών εργαλείων εξαρτάται από την αντιλαμβανόμενη χρησιμότητα και ευκολία χρήσης. Στο περιβάλλον των δημόσιων οργανισμών, οι παράγοντες αυτοί επηρεάζονται από την οργανωσιακή κουλτούρα, το επίπεδο ψηφιακών δεξιοτήτων και την ύπαρξη διοικητικής υποστήριξης.

Η Θεωρία Κοινωνικοτεχνικών Συστημάτων (Socio-Technical Systems Theory – STS) αναδεικνύει τη στενή αλληλεξάρτηση ανθρώπινων και τεχνολογικών παραγόντων. Στην περίπτωση των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης, η επιτυχία της ΤΝ δεν εξαρτάται μόνο από τους αλγορίθμους αλλά και από την ικανότητα των συμβούλων εργασίας να συνεργάζονται με τα συστήματα και να αξιοποιούν τα δεδομένα στην πράξη.

Παράλληλα, το πλαίσιο της Ηθικής ΤΝ (AI Ethics Framework) αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Η χρήση αλγοριθμικών εργαλείων για αξιολόγηση ανέργων, αντιστοίχιση θέσεων εργασίας ή profiling εμπεριέχει κινδύνους διακρίσεων και αποκλεισμού. Οι δημόσιοι οργανισμοί οφείλουν να διασφαλίζουν διαφάνεια, explainability, ανθρώπινη εποπτεία και συμμόρφωση με τον GDPR και τον AI Act.

Η βιβλιογραφία των τελευταίων ετών υπογραμμίζει ότι η ΤΝ στις δημόσιες υπηρεσίες δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά χωρίς ένα ισχυρό πλαίσιο διακυβέρνησης δεδομένων, σαφείς κανόνες λογοδοσίας και συνεχή εκπαίδευση προσωπικού. Η OECD (2023) επισημαίνει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης που επενδύουν σε ψηφιακές δεξιότητες και διαλειτουργικά πληροφοριακά συστήματα επιτυγχάνουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και υψηλότερα ποσοστά επανένταξης ανέργων στην αγορά εργασίας.

3. Από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ: ο ελληνικός μετασχηματισμός

Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) αποτέλεσε για δεκαετίες τον βασικό πυλώνα της ελληνικής πολιτικής απασχόλησης. Παρότι ανέπτυξε σημαντικά προγράμματα κατάρτισης, επιδότησης εργασίας και υποστήριξης ανέργων, η λειτουργία του χαρακτηριζόταν από έντονη γραφειοκρατία, χαρτοκεντρικές διαδικασίες και περιορισμένη ψηφιακή ωριμότητα.

Η οικονομική κρίση της περιόδου 2010–2018 ανέδειξε τις αδυναμίες του υφιστάμενου μοντέλου. Η εκτίναξη της ανεργίας, ιδιαίτερα των νέων, δημιούργησε αυξημένες ανάγκες εξατομικευμένης παρακολούθησης και ταχύτερης επεξεργασίας αιτημάτων. Η έλλειψη ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων δυσχέραινε την αντιστοίχιση ανέργων με διαθέσιμες θέσεις εργασίας και περιόριζε τη δυνατότητα στρατηγικού σχεδιασμού.

Η μετεξέλιξη του ΟΑΕΔ σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) το 2022 αποτέλεσε σημείο καμπής για τον ψηφιακό μετασχηματισμό της ελληνικής δημόσιας υπηρεσίας απασχόλησης. Ο νέος οργανισμός σχεδιάστηκε με στόχο την ενίσχυση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, την αξιοποίηση ψηφιακών εργαλείων και την παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών.

Στο πλαίσιο αυτό, η ΤΝ αρχίζει να αναδύεται ως στρατηγικός πυλώνας. Η ψηφιοποίηση των μητρώων ανέργων, η δημιουργία ηλεκτρονικών πλατφορμών σύζευξης προσφοράς και ζήτησης εργασίας και η ανάπτυξη εργαλείων profiling συνιστούν τα πρώτα βήματα προς μια data-driven δημόσια υπηρεσία απασχόλησης.

Ωστόσο, η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει σημαντικές ιδιαιτερότητες. Η ανομοιογένεια δεδομένων, η περιορισμένη διαλειτουργικότητα μεταξύ δημοσίων φορέων και το άνισο επίπεδο ψηφιακών δεξιοτήτων αποτελούν σημαντικά εμπόδια. Παράλληλα, η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από ισχυρή διοικητική ιεραρχία και κουλτούρα αποφυγής κινδύνου, στοιχεία που επηρεάζουν την ταχύτητα υιοθέτησης καινοτομιών.

Παρά τις προκλήσεις, η ΔΥΠΑ διαθέτει σημαντικές δυνατότητες αξιοποίησης της ΤΝ, ιδίως λόγω της πρόσβασης σε ευρωπαϊκούς πόρους μέσω του Ταμείου Ανάκαμψης και του PES Network. Η σύνδεση με ευρωπαϊκά πρότυπα και πλαίσια, όπως το ESCO και οι κατευθυντήριες γραμμές της DG EMPL, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για μια πιο σύγχρονη και διαλειτουργική αρχιτεκτονική υπηρεσιών.

4. Εφαρμογές ΤΝ στις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης

Η χρήση της ΤΝ στις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης επεκτείνεται διαρκώς σε πολλαπλά πεδία εφαρμογής. Η σημαντικότερη λειτουργία αφορά την αλγοριθμική αντιστοίχιση ανέργων με διαθέσιμες θέσεις

εργασίας. Μέσω τεχνικών μηχανικής μάθησης και επεξεργασίας φυσικής γλώσσας, τα συστήματα αυτά μπορούν να αναλύουν δεξιότητες, εμπειρία, προτιμήσεις και γεωγραφικά δεδομένα, προτείνοντας πιο στοχευμένες επιλογές εργασίας.

Η Δανική υπηρεσία Jobnet και η Ολλανδική UWV αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα προηγμένων PES που αξιοποιούν predictive analytics για forecasting δεξιοτήτων και προληπτική υποστήριξη ανέργων. Τα αποτελέσματα δείχνουν μείωση του χρόνου εύρεσης εργασίας και βελτίωση της αντιστοίχισης δεξιοτήτων.

Ένα δεύτερο σημαντικό πεδίο αφορά τα εργαλεία profiling. Μέσω ανάλυσης ιστορικών δεδομένων, τα συστήματα ΤΝ μπορούν να εντοπίζουν άτομα που κινδυνεύουν να μετατραπούν σε μακροχρόνια ανέργους. Η δυνατότητα έγκαιρης παρέμβασης επιτρέπει την παροχή εξατομικευμένης υποστήριξης και προγραμμάτων κατάρτισης.

Η αυστριακή εμπειρία με το AMS Algorithm ανέδειξε τόσο τις δυνατότητες όσο και τους κινδύνους τέτοιων συστημάτων. Παρότι το εργαλείο σχεδιάστηκε για καλύτερη κατανομή πόρων, προκάλεσε έντονη συζήτηση σχετικά με τις διακρίσεις και τη διαφάνεια των αλγοριθμικών αποφάσεων. Η υπόθεση αυτή αποτέλεσε σημείο αναφοράς στη συζήτηση για το AI governance στον δημόσιο τομέα.

Σημαντική είναι επίσης η αξιοποίηση chatbots και virtual assistants. Οι ψηφιακοί βοηθοί μπορούν να απαντούν σε συχνά ερωτήματα πολιτών, να παρέχουν πληροφορίες για επιδόματα ή προγράμματα κατάρτισης και να διευκολύνουν την πρόσβαση στις υπηρεσίες. Το France Travail στη Γαλλία επεξεργάζεται εκατομμύρια αλληλεπιδράσεις ετησίως μέσω AI-enabled υπηρεσιών υποστήριξης.

Στον τομέα της κατάρτισης, η ΤΝ επιτρέπει την ανάπτυξη εξατομικευμένων μαθησιακών διαδρομών. Adaptive learning systems μπορούν να προσαρμόζουν το περιεχόμενο και τον ρυθμό μάθησης ανάλογα με τις ανάγκες κάθε εκπαιδευόμενου. Η αξιοποίηση του ESCO ενισχύει τη σύνδεση των δεξιοτήτων με τις πραγματικές ανάγκες της αγοράς εργασίας.

Παράλληλα, η ΤΝ μπορεί να συμβάλει στη στρατηγική λήψη αποφάσεων. Η ανάλυση μεγάλου όγκου δεδομένων επιτρέπει στις PES να προβλέπουν μελλοντικές ανάγκες δεξιοτήτων, να εντοπίζουν περιφερειακές ανισότητες και να σχεδιάζουν πιο αποτελεσματικές πολιτικές απασχόλησης.

5. Η ευρωπαϊκή διάσταση και ο AI Act

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει τοποθετήσει τον ψηφιακό μετασχηματισμό των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης στο επίκεντρο της στρατηγικής της για την αγορά εργασίας. Ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων και το Action Plan του 2021 συνδέουν την τεχνολογική καινοτομία με την κοινωνική συνοχή και τη βιώσιμη απασχόληση.

Η DG EMPL και το PES Network έχουν αναπτύξει μηχανισμούς benchmarking, ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών και τεχνικής υποστήριξης προς τα κράτη-μέλη. Η Ελλάδα, μέσω της ΔΥΠΑ, συμμετέχει σε αυτή τη διαδικασία, αποκτώντας πρόσβαση σε ευρωπαϊκή τεχνογνωσία και χρηματοδότηση.

Ιδιαίτερη σημασία έχει ο Κανονισμός ΤΝ της ΕΕ (AI Act – Regulation EU 2024/1689), ο οποίος θέτει ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο για τα συστήματα ΤΝ. Ο AI Act κατατάσσει τα συστήματα που χρησιμοποιούνται για αξιολόγηση φυσικών προσώπων και πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες ως «υψηλού κινδύνου». Αυτό σημαίνει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης που χρησιμοποιούν εργαλεία profiling ή αυτοματοποιημένης λήψης αποφάσεων υποχρεούνται να εφαρμόζουν αυστηρές διαδικασίες διαφάνειας, λογοδοσίας και ανθρώπινης εποπτείας.

Η σημασία του AI Act για τη ΔΥΠΑ είναι διπλή. Από τη μία πλευρά, δημιουργεί ένα πλαίσιο προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων και περιορισμού αλγοριθμικών διακρίσεων. Από την άλλη, λειτουργεί ως κατα-

λύτης οργανωτικού εκσυγχρονισμού, καθώς απαιτεί υψηλής ποιότητας δεδομένα, τεκμηρίωση διαδικασιών και μηχανισμούς διαχείρισης κινδύνου.

Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επενδύει σε εργαλεία όπως το ESCO και το Europass, που ενισχύουν τη διαλειτουργικότητα και την κινητικότητα εργατικού δυναμικού. Η ενσωμάτωση αυτών των εργαλείων στις εθνικές PES αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για τη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού οικοσυστήματος δεξιοτήτων.

Η ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι οι επιτυχημένες εφαρμογές ΤΝ στις PES βασίζονται σε τρεις βασικούς άξονες: υψηλή ποιότητα δεδομένων, επένδυση σε ψηφιακές δεξιότητες προσωπικού και ισχυρό κανονιστικό πλαίσιο ηθικής διακυβέρνησης.

6. Προκλήσεις και ζητήματα ηθικής διακυβέρνησης

Παρά τις σημαντικές δυνατότητες της ΤΝ, η εφαρμογή της στις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης συνοδεύεται από σύνθετες προκλήσεις. Το σημαντικότερο ζήτημα αφορά την αλγοριθμική προκατάληψη (algorithmic bias). Οι αλγόριθμοι εκπαιδεύονται σε ιστορικά δεδομένα, τα οποία συχνά αντανακλούν προϋπάρχουσες κοινωνικές ανισότητες. Ως αποτέλεσμα, υπάρχει κίνδυνος αναπαραγωγής διακρίσεων εις βάρος γυναικών, μεταναστών, ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας ή ατόμων με χαμηλότερο μορφωτικό επίπεδο.

Η έλλειψη explainability αποτελεί επίσης κρίσιμο πρόβλημα. Οι πολίτες που λαμβάνουν αρνητικές αποφάσεις από αυτοματοποιημένα συστήματα πρέπει να μπορούν να κατανοούν τα κριτήρια λήψης αποφάσεων και να έχουν δυνατότητα προσφυγής. Η διαφάνεια και η ανθρώπινη εποπτεία είναι απαραίτητες προϋποθέσεις για τη διατήρηση της εμπιστοσύνης προς τις δημόσιες υπηρεσίες.

Ένα επιπλέον ζήτημα αφορά την προστασία προσωπικών δεδομένων. Οι PES διαχειρίζονται ευαίσθητα κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα πολιτών. Η επεξεργασία τους μέσω συστημάτων ΤΝ απαιτεί αυστηρή συμμόρφωση με τον GDPR, ισχυρούς μηχανισμούς κυβερνοασφάλειας και σαφείς διαδικασίες αποθήκευσης και διαχείρισης δεδομένων.

Σε οργανωτικό επίπεδο, η επιτυχία της ΤΝ εξαρτάται από την ετοιμότητα του ανθρώπινου δυναμικού. Η έλλειψη ψηφιακών δεξιοτήτων και η αντίσταση στην αλλαγή αποτελούν σημαντικά εμπόδια. Οι σύμβουλοι εργασίας συχνά αντιμετωπίζουν την ΤΝ ως απειλή για τον ρόλο τους και όχι ως εργαλείο υποστήριξης.

Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η αποδοχή των συστημάτων ΤΝ αυξάνεται όταν αυτά παρουσιάζονται ως εργαλεία ενίσχυσης της ανθρώπινης κρίσης και όχι ως μηχανισμοί αντικατάστασης προσωπικού. Η έννοια του "human-in-the-loop" θεωρείται πλέον θεμελιώδης αρχή για τις δημόσιες υπηρεσίες υψηλού κοινωνικού αντικτύπου.

Παράλληλα, η βιβλιογραφία αναδεικνύει την ανάγκη δημιουργίας AI governance frameworks στους δημόσιους οργανισμούς. Οι PES οφείλουν να διαθέτουν μηχανισμούς αξιολόγησης κινδύνου, ethics committees και διαδικασίες τακτικών algorithmic audits ώστε να εντοπίζονται έγκαιρα πιθανές στρεβλώσεις.

7. Προτάσεις πολιτικής για τη ΔΥΠΑ

Η αποτελεσματική ενσωμάτωση της ΤΝ στη ΔΥΠΑ απαιτεί έναν πολυεπίπεδο στρατηγικό σχεδιασμό. Πρώτη προτεραιότητα αποτελεί η αναβάθμιση της υποδομής δεδομένων. Η δημιουργία ενιαίου και διαλειτουργικού οικοσυστήματος δεδομένων, συνδεδεμένου με το ESCO, τον ΕΦΚΑ και άλλους δημόσιους φορείς, είναι αναγκαία προϋπόθεση για την ανάπτυξη αξιόπιστων αλγοριθμικών συστημάτων.

Δεύτερον, απαιτείται η υλοποίηση πιλοτικών εφαρμογών με αυστηρή ηθική εποπτεία. Τα συστήματα profiling και αντιστοίχισης θέσεων εργασίας θα πρέπει να δοκιμάζονται αρχικά σε περιορισμένη κλίμακα και να συνοδεύονται από algorithmic fairness audits.

Τρίτον, η ΤΝ πρέπει να σχεδιαστεί με ανθρωποκεντρική προσέγγιση. Οι αλγόριθμοι οφείλουν να λειτουργούν υποστηρικτικά προς τους συμβούλους εργασίας και όχι ως πλήρως αυτοματοποιημένοι μηχανισμοί λήψης αποφάσεων.

Τέταρτον, η εκπαίδευση προσωπικού αποτελεί κρίσιμο παράγοντα επιτυχίας. Η ΔΥΠΑ χρειάζεται ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα ψηφιακής αναβάθμισης δεξιοτήτων για συμβούλους εργασίας, διοικητικά στελέχη και τεχνικό προσωπικό.

Πέμπτον, η συμμόρφωση με τον AI Act απαιτεί τη δημιουργία εσωτερικού μηχανισμού AI governance. Μια εξειδικευμένη μονάδα θα μπορούσε να αναλάβει τη διαχείριση κινδύνου, τη διασφάλιση explainability και την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο.

Έκτον, η ΔΥΠΑ πρέπει να ενισχύσει τη διεθνή συνεργασία μέσω του PES Network και ευρωπαϊκών προγραμμάτων χρηματοδότησης. Η ανταλλαγή τεχνογνωσίας με πιο ώριμες ψηφιακά PES μπορεί να επιταχύνει σημαντικά τη διαδικασία μετασχηματισμού.

Τέλος, απαιτείται μια ευρύτερη κουλτούρα ψηφιακής εμπιστοσύνης. Η επιτυχία της ΤΝ στον δημόσιο τομέα δεν εξαρτάται μόνο από την τεχνολογία αλλά και από την κοινωνική αποδοχή. Η διαφάνεια, η συμμετοχή πολιτών και η συνεχής ενημέρωση αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για βιώσιμη και κοινωνικά δίκαιη καινοτομία.

8. Συμπεράσματα

Η Τεχνητή Νοημοσύνη μετασχηματίζει ριζικά τον τρόπο λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης. Οι δυνατότητες αξιοποίησής της στη διαχείριση δεδομένων, στην αντιστοίχιση δεξιοτήτων, στην πρόβλεψη κινδύνων ανεργίας και στην εξατομίκευση υπηρεσιών δημιουργούν νέες προοπτικές για αποτελεσματικότερες και πιο responsive δημόσιες πολιτικές.

Η ελληνική περίπτωση της ΔΥΠΑ βρίσκεται σε κρίσιμο σημείο μετάβασης. Η μεταρρύθμιση από τον ΟΑΕΔ προς ένα πιο ψηφιακό και στρατηγικό μοντέλο υπηρεσιών δημιουργεί σημαντικές ευκαιρίες, αλλά και προκλήσεις. Η επιτυχία της ΤΝ στη ΔΥΠΑ θα εξαρτηθεί από την ποιότητα των δεδομένων, την επένδυση σε ανθρώπινο δυναμικό, τη διοικητική κουλτούρα και την ύπαρξη ισχυρού πλαισίου ηθικής διακυβέρνησης.

Η ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι οι PES που αξιοποιούν αποτελεσματικά την ΤΝ δεν αντικαθιστούν τον ανθρώπινο παράγοντα αλλά ενισχύουν τη δυνατότητα των επαγγελματιών να λαμβάνουν καλύτερες αποφάσεις. Η έννοια της «ανθρωποκεντρικής ΤΝ» αποτελεί τον πυρήνα του ευρωπαϊκού μοντέλου ψηφιακής διακυβέρνησης.

Ο AI Act της ΕΕ δημιουργεί ένα νέο περιβάλλον λογοδοσίας και διαφάνειας, το οποίο οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης καλούνται να ενσωματώσουν. Για τη ΔΥΠΑ, η συμμόρφωση με το νέο κανονιστικό πλαίσιο δεν αποτελεί μόνο υποχρέωση αλλά και ευκαιρία θεσμικού εκσυγχρονισμού.

Συνολικά, η ΤΝ μπορεί να λειτουργήσει ως καταλύτης για μια νέα γενιά δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης: πιο προληπτικών, πιο εξατομικευμένων και περισσότερο προσανατολισμένων στις ανάγκες του πολίτη. Ωστόσο, η τεχνολογία από μόνη της δεν αρκεί. Η επιτυχία θα εξαρτηθεί από τη δυνατότητα συνδυασμού καινοτομίας, ηθικής διακυβέρνησης και κοινωνικής εμπιστοσύνης.

Βιβλιογραφία

Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. Journal of Management, 17(1), 99–120.

Davis, F. D. (1989). Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology. MIS Quarterly, 13(3), 319–340.

European Commission. (2021). European Pillar of Social Rights Action Plan. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Parliament and Council. (2024). Regulation (EU) 2024/1689 on Artificial Intelligence (AI Act). Official Journal of the European Union.

Jobin, A., Ienca, M., & Vayena, E. (2019). The Global Landscape of AI Ethics Guidelines. Nature Machine Intelligence, 1, 389–399.

Kotter, J. P. (1995). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. Harvard Business Review, 73(2), 59–67.

OECD. (2023). The Use of Artificial Intelligence in Public Employment Services. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2024). Governing with Artificial Intelligence in the Public Sector. Paris: OECD Publishing.

Peters, B. G. (2020). The Future of Governing: Four Emerging Models. University Press of Kansas.

Rainey, H. G. (2014). Understanding and Managing Public Organizations. Jossey- Bass.

Sánchez-Monedero, J., Dencik, L., & Edwards, L. (2020). What Does It Mean to "Solve" the Problem of Discrimination in Hiring? Information, Communication & Society, 23(14), 2013–2030.

Trist, E. L., & Bamforth, K. W. (1951). Some Social and Psychological Consequences of the Longwall Method of Coal-Getting. Human Relations, 4(1), 3– 38.

UNESCO. (2023). Guidance for Generative AI in Education and Research. Paris: UNESCO.

World Economic Forum. (2025). Future of Jobs Report 2025. Geneva: WEF.

V. ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΑΝΕΡΓΙΑ ΚΑΙ ΔΟΜΙΚΟΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ

Χρηματοπιστωτικοποίηση και πολιτική απασχόλησης: Η δομική ασυμμετρία μεταξύ παραγωγής ανεργίας και θεσμικής διαχείρισής της. Ο ΟΑΕΔ υπό το πρίσμα της πιστωτικής κρίσης

Δήμητρα Διακονά

1. Εισαγωγή: Το πρόβλημα της θεσμικής αναντιστοιχίας

Τι συμβαίνει όταν οι μηχανισμοί παραγωγής ανεργίας μεταβάλλονται ριζικά αλλά οι θεσμοί που καλούνται να τη διαχειριστούν παραμένουν σχεδιασμένοι για μια προηγούμενη μορφή οικονομίας; Το ερώτημα έχει άμεσες επιπτώσεις στον τρόπο που κατανοούμε και σχεδιάζουμε τις δομές κοινωνικής προστασίας σε μια εποχή χρηματοπιστωτικής κυριαρχίας.

Οι δημόσιοι οργανισμοί απασχόλησης (Public Employment Services, PES) γεννήθηκαν σε μια ιστορική συγκυρία όπου η ανεργία νοηματοδοτούνταν κυρίως ως κυκλική (demand-deficient) ή διαρθρωτική (skills mismatch). Στη λογική αυτή εντάσσεται και ο ΟΑΕΔ, ιδρυθείς το 1969 και μετεξελιχθείς σε ΔΥΠΑ το 2022. Αντιμετωπίζει την ανεργία ως πρόβλημα αντιστοίχισης (matching) εργαζομένων με θέσεις εργασίας ή ως πρόβλημα εισοδηματικής στήριξης κατά τη διάρκεια κυκλικών υφέσεων. Η θεσμική του αρχιτεκτονική, επιδόματα, κατάρτιση, υπηρεσίες τοποθέτησης, αντικατοπτρίζει την κεϋνσιανή-βιομηχανική αντίληψη της αγοράς εργασίας (Bonoli, 2010, Pierson, 2004).

Η κρίση 2010-2018 ανέδειξε διαφορετική αιτιολογία ανεργίας. Η καταστροφή θέσεων εργασίας δεν προήλθε από πτώση της ζήτησης ή τεχνολογική αλλαγή, αλλά από κατάρρευση του πιστωτικού συστήματος, deleveraging, capital controls και αναδιάρθρωση χρέους. Επιχειρήσεις βιώσιμες έκλεισαν επειδή δεν έβρισκαν πίστωση να λειτουργήσουν, όχι επειδή έπεσε η ζήτηση για τα προϊόντα τους. Αυτό δημιούργησε αναντιστοιχία μεταξύ αιτίας και θεσμικής απόκρισης, μια δομική ασυμμετρία που αποτελεί το αντικείμενο του παρόντος άρθρου.

Θεωρητική θέση: η χρηματοπιστωτικοποίηση παράγει μια νέα μορφολογία ανεργίας, τη χρηματοπιστωτικά παραγόμενη ανεργία (financially-produced unemployment), η οποία αποκαλύπτει τα θεσμικά όρια των παραδοσιακών δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης. Η θέση αυτή συνδέεται με τη γενεαλογία της νέας κοινωνικής πολιτικής (Bonoli, 2005, Taylor-Gooby, 2004) αλλά την προεκτείνει σε διάσταση που η βιβλιογραφία αυτή δεν έχει διερευνήσει επαρκώς: τη χρηματοπιστωτική παραγωγή ανεργίας ως αυτόνομη αναλυτική κατηγορία.

Το άρθρο αναπτύσσεται ως εξής. Η δεύτερη ενότητα εκθέτει το θεωρητικό πλαίσιο. Η τρίτη προτείνει τυπολογία χρηματοπιστωτικά παραγόμενης ανεργίας. Η τέταρτη ασκεί κριτική στη θεσμική αρχιτεκτονική του ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ. Η πέμπτη εξετάζει την αποσύνδεση τραπεζικής εποπτείας και πολιτικής απασχόλησης. Η έκτη χρησιμοποιεί την ελληνική κρίση ως θεωρητικό παράδειγμα. Η έβδομη αναπτύσσει τις θεωρητικές προεκτάσεις και η όγδοη παρουσιάζει συμπεράσματα.

2. Θεωρητικό πλαίσιο: Χρηματοπιστωτικοποίηση και κοινωνική πολιτική

2.1 Η έννοια της χρηματοπιστωτικοποίησης

Η έννοια της χρηματοπιστωτικοποίησης (financialization) έχει αποκτήσει αναλυτική βαρύτητα στη διεθνή βιβλιογραφία, αν και χαρακτηρίζεται από εννοιολογική πολυσημία (Epstein, 2005). Διακρίνουμε τρεις θεμελιώδεις διαστάσεις, αναγκαίες για την ανάπτυξη του κεντρικού επιχειρήματος.

Μακροοικονομική διάσταση. Ο Epstein (2005) ορίζει τη χρηματοπιστωτικοποίηση ως την αυξανόμενη σημασία χρηματοπιστωτικών κινήτρων, αγορών, παραγόντων και ιδρυμάτων στη λειτουργία εγχώριων και

διεθνών οικονομιών. Η Krippner (2011) εντοπίζει τη μετατόπιση κερδών από την παραγωγική στη χρηματοπιστωτική σφαίρα στις Η.Π.Α. από τη δεκαετία του 1970, αποδεικνύοντας ότι το φαινόμενο είναι δομικό. Η αλλαγή στη διανομή κερδών δεν είναι ουδέτερη ως προς την απασχόληση, σηματοδοτεί ότι η επένδυση σε φυσικό κεφάλαιο, και κατ' επέκταση σε θέσεις εργασίας, υποχωρεί έναντι της χρηματοπιστωτικής επένδυσης.

Θεσμική διάσταση. Οι Lazonick και O'Sullivan (2000) ανέδειξαν πώς η λογική της μεγιστοποίησης της αξίας μετόχων (shareholder value maximization) αντικατέστησε τη λογική της διατήρησης και επανεπένδυσης (retain and reinvest) στη διακυβέρνηση μεγάλων επιχειρήσεων. Οι επιχειρήσεις που υπόκεινται σε πίεση για βραχυπρόθεσμα χρηματοπιστωτικά αποτελέσματα τείνουν να μειώνουν το εργατικό κόστος, να αποφεύγουν μακροχρόνιες επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο και να εξωτερικεύουν ρίσκο στους εργαζομένους (Dünhaupt, 2016).

Κοινωνική διάσταση. Ο Lapavitsas (2013) και η Montgomerie (2009) έχουν αναλύσει πώς τα νοικοκυριά ενσωματώνονται βαθύτερα σε χρηματοπιστωτικές σχέσεις μέσω στεγαστικών δανείων, καταναλωτικής πίστης και ιδιωτικών συνταξιοδοτικών σχημάτων. Η χρηματοπιστωτικοποίηση της καθημερινής ζωής σημαίνει ότι η βιωσιμότητα των νοικοκυριών εξαρτάται άμεσα από την κατάσταση του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Όταν αυτό κλονίζεται, τα νοικοκυριά αντιμετωπίζουν ταυτόχρονα απώλεια εισοδήματος (λόγω ανεργίας), αύξηση υποχρεώσεων (λόγω δανεισμού) και συρρίκνωση πλούτου (λόγω υποτίμησης περιουσιακών στοιχείων).

Η χρηματοπιστωτικοποίηση δεν είναι απλώς περισσότερη χρηματοοικονομία. Είναι αλλαγή στον τρόπο που η οικονομία παράγει και καταστρέφει θέσεις εργασίας, με βαθιές συνέπειες για θεσμούς κοινωνικής πολιτικής σχεδιασμένους για μια παραγωγική οικονομία όπου η απασχόληση και η ανεργία ήταν προϊόντα της παραγωγικής σφαίρας.

2.2 Χρηματοπιστωτικοποίηση και αγορά εργασίας: Μια παραγνωρισμένη σύνδεση

Η βιβλιογραφία που συνδέει τη χρηματοπιστωτικοποίηση με τις μεταβολές στην αγορά εργασίας έχει αναπτυχθεί. Ο Stockhammer (2013) τεκμηριώνει πώς η χρηματοπιστωτικοποίηση συντέλεσε στη μακροχρόνια πτώση του μεριδίου της εργασίας στο εθνικό εισόδημα σε πολλές ανεπτυγμένες οικονομίες. Ο Hein (2015) ανέλυσε τους μηχανισμούς μέσω των οποίων η κυριαρχία της χρηματοοικονομίας (finance-dominated capitalism) συνδέεται με αύξηση εισοδηματικών ανισοτήτων και αδυναμία της συλλογικής διαπραγμάτευσης. Ο Dünhaupt (2016) εντοπίζει εμπειρικά τις επιπτώσεις στην εργασιακή ανασφάλεια και στις άτυπες μορφές απασχόλησης.

Παρά την πλουσιότητα της βιβλιογραφίας εντοπίζεται κενό. Ενώ γνωρίζουμε ότι η χρηματοπιστωτικοποίηση αλλάζει τη φύση της εργασίας και της ανεργίας, δεν έχει εξεταστεί συστηματικά πώς η αλλαγή επηρεάζει τη θεσμική αρχιτεκτονική των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης. Η βιβλιογραφία για τους PES, αν και πλούσια σε άλλες διαστάσεις (Bonoli, 2010, Weishaupt, 2011), παραμένει αμέτοχη απέναντι στη χρηματοπιστωτική διάσταση.

Το κενό είναι εμφανέστερο αν αναλογιστεί κανείς ότι η κρίση του 2008 και οι κρίσεις χρέους στην Ευρώπη (2010-2015) παρήγαγαν ανεργία μέσω χρηματοπιστωτικών και δημοσιονομικών μηχανισμών αλλά αντιμετωπίστηκαν θεσμικά με εργαλεία σχεδιασμένα για άλλη εποχή.

2.3 Η θεωρία της θεσμικής αναντιστοιχίας

Το αναλυτικό πλαίσιο που χρειαζόμαστε αξιοποιεί τρία θεωρητικά ρεύματα.

Θεσμική αδράνεια. Ο Pierson (2004) και η Thelen (2004) έχουν αναλύσει τους μηχανισμούς μέσω των οποίων οι θεσμοί αντιστέκονται στην αλλαγή: path dependence (η ιστορική τροχιά περιορίζει τις διαθέσιμες επιλογές), lock-in effects (κεκτημένα δικαιώματα και πολιτικές δυνάμεις αντιστέκονται σε μεταρρυθμίσεις),

positive feedback (όσο μεγαλύτερος ο θεσμός, τόσο ισχυρότερη η αντίσταση). Στην περίπτωση του ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ οι μηχανισμοί αυτοί εξηγούν γιατί ο θεσμός δεν μεταρρυθμίστηκε ριζικά ακόμη και μπροστά σε ιστορικά πρωτόγνωρη κρίση.

Νέοι κοινωνικοί κίνδυνοι. Οι Bonoli (2005) και Taylor-Gooby (2004) υποστήριξαν ότι η μετα-βιομηχανική κοινωνία παράγει ρίσκα (αδυναμία συμφιλίωσης εργασίας-οικογένειας, low-skill trap, εξάρτηση φροντίδας) για τα οποία δεν σχεδιάστηκε το κλασικό κοινωνικό κράτος. Η χρήσιμη διαπίστωση: οι θεσμοί κοινωνικής πολιτικής χαρακτηρίζονται δομικά από καθυστέρηση (lag) σε σχέση με τα ρίσκα που αναδύονται.

Σύνθεση. Ο συνδυασμός των δύο ρευμάτων με τη θεωρία της χρηματοπιστωτικοποίησης αναδεικνύει τη χρηματοπιστωτική παραγωγή ανεργίας ως ξεχωριστό ρίσκο που δεν καλύπτεται ούτε από τα παλαιά (κυκλική ανεργία) ούτε από τα νέα (skills mismatch, work-life balance) κοινωνικά ρίσκα. Πρόκειται για ρίσκο που παράγεται σε έναν θεσμικό χώρο (το χρηματοπιστωτικό σύστημα) αλλά βιώνεται σε έναν άλλο (η αγορά εργασίας).

3. Η χρηματοπιστωτικά παραγόμενη ανεργία: Μια τυπολογία

Διακρίνουμε τέσσερις μηχανισμούς μέσω των οποίων η χρηματοπιστωτικοποίηση παράγει ανεργία, διαφοροποιώντας τη από τις κλασικές κατηγορίες κυκλικής και διαρθρωτικής ανεργίας.

(α) Πιστωτική συρρίκνωση (credit crunch unemployment). Η αδυναμία πρόσβασης σε πίστωση οδηγεί σε κλείσιμο επιχειρήσεων ανεξαρτήτως παραγωγικότητας. Η ανεργία δεν σχετίζεται με τις δεξιότητες των εργαζομένων ή με την ύπαρξη ζήτησης για τα προϊόντα της επιχείρησης, αλλά με τη ρευστότητα. Πρόκειται για εξωγενή μορφή ανεργίας ως προς την αγορά εργασίας: παράγεται σε διαφορετικό θεσμικό χώρο (τραπεζικό σύστημα) από αυτόν στον οποίο βιώνεται. Η συμβατική θεωρία της αγοράς εργασίας δεν διαθέτει εννοιολογικά εργαλεία γι' αυτή τη μορφή, ακριβώς επειδή δεν είναι αποτέλεσμα αστοχιών της ίδιας της αγοράς εργασίας. Η πιστωτική κρίση στην Ελλάδα 2010-2014, που εκτίναξε τα επιτόκια δανεισμού ΜΜΕ σε επίπεδα απαγορευτικά, αποτελεί χαρακτηριστική εικόνα (Lapavitsas, 2013).

(β) Ανεργία λόγω απομόχλευσης (deleveraging unemployment). Η ταυτόχρονη μείωση χρέους νοικοκυριών, επιχειρήσεων και κράτους, ως αποτέλεσμα χρηματοπιστωτικής υπερβολής, δημιουργεί παράδοξο της φειδούς (Keynes) σε χρηματοπιστωτικό επίπεδο. Ο Streeck (2014) έχει αναλύσει πώς η αναγκαστική απομόχλευση σε ευρωπαϊκές οικονομίες επέβαλε λιτότητα οικονομικά αδύνατη και κοινωνικά καταστροφική. Η ανεργία που προκύπτει είναι αποτέλεσμα συστημικής διαδικασίας, όχι ατομικών ή κλαδικών αστοχιών. Δεν εμπίπτει σε καμία αντιστοίχιση ή κατάρτιση.

(γ) Ρυθμιστικά παραγόμενη ανεργία (regulatory-induced unemployment). Οι κανόνες τραπεζικής εποπτείας, απαιτήσεις κεφαλαιακής επάρκειας, διαχείριση μη εξυπηρετούμενων δανείων (NPLs), διατάξεις προβλέψεων, ενδέχεται να ενισχύουν τους πιστωτικούς περιορισμούς, ιδίως σε περιόδους κρίσης. Παράγεται έτσι παράδοξο: ρυθμιστικές πολιτικές σχεδιασμένες για χρηματοπιστωτική σταθερότητα λειτουργούν ως μηχανισμοί παραγωγής ανεργίας. Η εφαρμογή των κανόνων της Βασιλείας ΙΙΙ σε περίοδο κρίσης μπορεί να ενισχύσει την προκυκλικότητα της πιστωτικής επέκτασης (Hein, 2015). Εκπαίδευση, κατάρτιση ή επίδομα ανεργίας δεν έχουν σχέση με αυτή τη μορφή.

(δ) Ανεργία λόγω χρηματοπιστωτικού αποκλεισμού (financial exclusion unemployment). Η αδυναμία πρόσβασης σε χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, capital controls, αποκλεισμός από τραπεζικές υπηρεσίες, αδυναμία εξασφάλισης δανείου, δημιουργεί εμπόδια στην επιχειρηματικότητα και στην επανένταξη στην αγορά εργασίας. Συνδέεται με τη βιβλιογραφία περί κοινωνικού αποκλεισμού (Standing, 2011) μέσω ειδικά χρηματοπιστωτικού μηχανισμού. Όταν τα capital controls εμπόδισαν τις ελληνικές επιχειρήσεις από τον Ιούνιο του 2015 να εισάγουν πρώτες ύλες ή να πληρώσουν προμηθευτές στο εξωτερικό, η ανεργία ήταν χρηματοπιστωτικού, όχι παραγωγικού, χαρακτήρα.

Κάθε τύπος χρηματοπιστωτικά παραγόμενης ανεργίας απαιτεί διαφορετικό θεσμικό πλαίσιο αντίδρασης. Κανένας δεν αντιμετωπίζεται από τις συμβατικές λειτουργίες των δημόσιων οργανισμών απασχόλησης.

4. Η θεσμική αρχιτεκτονική του ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ ως αντικείμενο κριτικής ανάλυσης

4.1 Η σχεδιαστική λογική του θεσμού

Ο ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ σχεδιάστηκε γύρω από τρεις λειτουργίες που αντικατοπτρίζουν συγκεκριμένη αντίληψη της ανεργίας. Η εισοδηματική στήριξη (επιδόματα ανεργίας) προϋποθέτει ότι η ανεργία είναι προσωρινή και κυκλική, ότι το επίδομα αποτελεί γέφυρα έως την επόμενη θέση. Η ενεργοποίηση (κατάρτιση, matching) προϋποθέτει ότι το πρόβλημα είναι στις δεξιότητες ή στην πληροφόρηση, ότι υπάρχουν θέσεις και εργαζόμενοι που δεν αντιστοιχίζονται. Η κοινωνική προστασία (στέγαση, παιδικοί σταθμοί, υγεία) τοποθετεί τον εργαζόμενο ως χρήστη ατομικών υπηρεσιών, όχι ως θύμα συστημικής κρίσης.

Και οι τρεις λειτουργίες προϋποθέτουν ότι η ανεργία είναι προσωρινή (επιδοτητέα για περιορισμένο χρόνο), επιλύσιμη μέσω δεξιοτήτων ή αντιστοίχισης (η κατάρτιση ως ενδεδειγμένη απόκριση), και ατομική (το πρόβλημα στο επίπεδο του εργαζομένου ή της θέσης, όχι του συστήματος). Οι παραδοχές αντιστοιχούν σε υπόδειγμα που ανέπτυξε τις ρίζες του στο κεϋνσιανό παράδειγμα διαχείρισης ζήτησης και εδραιώθηκε θεσμικά στις δεκαετίες του 1950-1970 (Pierson, 2004).

4.2 Η αναντιστοιχία με τη χρηματοπιστωτικά παραγόμενη ανεργία

Κάθε λειτουργία του θεσμού παρακάμπτει την πραγματικότητα όταν αντιμετωπίζει χρηματοπιστωτικά παραγόμενη ανεργία.

Η εισοδηματική στήριξη αποδεικνύεται ανεπαρκής σε διάρκεια και ύψος για μακροχρόνιες πιστωτικές κρίσεις. Το ελληνικό σύστημα επιδομάτων ανεργίας, 12 μήνες μέγιστη διάρκεια, 360 ευρώ μηνιαίως (2012-2016), σχεδιάστηκε για ανεργία 6-18 μηνών. Η χρηματοπιστωτικά παραγόμενη ανεργία μπορεί να είναι πολυετής επειδή η υποκείμενη αιτία (πιστωτική συρρίκνωση, deleveraging) δεν επιλύεται σε βραχύ χρονικό ορίζοντα. Η χρονική ασυμμετρία αναδεικνύεται και από τον Streeck (2014) ως χαρακτηριστικό της αγορασμένης προθεσμίας (Buying Time του Streeck).

Η κατάρτιση και η ενεργοποίηση είναι άστοχες όταν το πρόβλημα δεν είναι οι δεξιότητες αλλά η απουσία ζήτησης λόγω πιστωτικής ασφυξίας. Υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις (Bonoli, 2010) ότι τα προγράμματα ενεργητικής απασχολησιακής πολιτικής (ALMPs) έχουν αδύναμη αποτελεσματικότητα σε συνθήκες μακροοικονομικής ύφεσης, ακριβώς επειδή η ζήτηση για εργασία αποτελεί τον δεσμευτικό παράγοντα, όχι η προσφορά.

Η αντιστοίχιση δεν λειτουργεί όταν οι θέσεις εργασίας δεν υπάρχουν, δεν κρύβονται. Πρόβλημα matching έχει λύση με καλύτερες υπηρεσίες τοποθέτησης. Πρόβλημα ανύπαρκτης ζήτησης δεν λύνεται με τίποτα που μπορεί να κάνει ο ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ. Η λύση βρίσκεται στο χρηματοπιστωτικό σύστημα και στη μακροοικονομική πολιτική.

4.3 Η εξατομίκευση ενός συστημικού προβλήματος

Η σημαντικότερη πτυχή της αναντιστοιχίας δεν είναι η αποτυχία αλλά η αναπόφευκτη εξατομίκευση ενός συστημικού προβλήματος. Ο ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ μετατρέπει ένα μακρο-χρηματοπιστωτικό πρόβλημα σε ατομικό ζήτημα απασχολησιμότητας (employability). Ο άνεργος ορίζεται ως υποκείμενο που χρειάζεται εκπαίδευση, υποστήριξη και κατεύθυνση, όχι ως θύμα δομικής διαδικασίας που λαμβάνει χώρα σε διαφορετική θεσμική σφαίρα.

Η εξατομίκευση είναι αναπόφευκτη συνέπεια ενός θεσμού σχεδιασμένου για προ-χρηματοπιστωτικοποίησης οικονομία. Οι Dardot και Laval (2013) έχουν αναλύσει πώς η νεοφιλελεύθερη κοινωνική πολιτική τείνει να μετατρέπει κοινωνικά προβλήματα σε ατομικά. Στο ελληνικό πλαίσιο, η επέκταση του λόγου περί απασχολησιμότητας σε μια οικονομία που είχε χάσει το 27% των θέσεων εργασίας σε τέσσερα χρόνια αποτελεί ακραίο παράδειγμα. Ο Standing (2011) έχει επίσης τεκμηριώσει πώς η αύξηση της επισφάλειας της εργασίας μετατρέπει ανθρώπους που κάποτε αντιλαμβάνονταν τα προβλήματά τους συλλογικά σε άτομα που τα αντιλαμβάνονται ατομικά.

5. Τραπεζική εποπτεία και πολιτική απασχόλησης: Δύο κόσμοι χωρίς γέφυρα

5.1 Η θεσμική αποσύνδεση

Η δομική ασυμμετρία έχει θεσμική έκφανση: την αποσύνδεση μεταξύ χρηματοπιστωτικής ρύθμισης και πολιτικής απασχόλησης. Αντικατοπτρίζει τη διαιρετή λογική με την οποία χτίστηκε η σύγχρονη οικονομική διακυβέρνηση.

Ο σχεδιασμός της τραπεζικής εποπτείας, από τις Συμφωνίες της Βασιλείας (Basel I, II, III) έως τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό (SSM) της ΕΚΤ, ακολουθεί λογική χρηματοπιστωτικής σταθερότητας χωρίς θεσμική σύνδεση με τις κοινωνικές συνέπειες των αποφάσεών του. Η εποπτεία ενδιαφέρεται για τη φερεγγυότητα των τραπεζών, την επάρκεια κεφαλαίων, την ποιότητα χαρτοφυλακίου, κατηγορίες χωρίς επίσημη σύνδεση με δείκτες απασχόλησης ή κοινωνικής συνοχής (Hein, 2015). Αντίστροφα, η πολιτική απασχόλησης, εκπροσωπούμενη από οργανισμούς όπως η ΔΥΠΑ, τα κράτη μέλη μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, ή η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης, δεν ενσωματώνει τη χρηματοπιστωτική διάσταση στη στρατηγική της.

Ο θεσμικός τοίχος (institutional wall) δεν είναι θέμα αδυναμίας συντονισμού. Είναι δομικό χαρακτηριστικό δύο πεδίων που αναπτύχθηκαν με διαφορετικές λογικές, διαφορετικές επαγγελματικές κοινότητες, διαφορετικούς κανονιστικούς στόχους. Η ανάλυση του Pierson (2004) για τη θεσμική αδράνεια εξηγεί γιατί ο τοίχος δεν γκρεμίζεται εύκολα: κάθε πεδίο έχει ισχυρά συμφέροντα που το υπερασπίζονται.

5.2 Η εποπτική εξωτερικότητα

Εισάγουμε εδώ την έννοια της εποπτικής εξωτερικότητας (supervisory externality): οι αποφάσεις τραπεζικής εποπτείας παράγουν κοινωνικές εξωτερικότητες που δεν λαμβάνονται υπόψη στον σχεδιασμό τους.

Η έννοια εδράζεται στην κλασική θεωρία εξωτερικοτήτων (Pigou, 1920) αλλά εφαρμόζεται σε ασυνήθιστο πλαίσιο: όχι σε αγορές αγαθών αλλά σε ρυθμιστικές αποφάσεις. Η εποπτική αρχή που αυξάνει τις κεφαλαιακές απαιτήσεις σε περίοδο κρίσης παράγει εξωτερικότητα στην αγορά εργασίας (πιστωτική συρρίκνωση → ανεργία) που δεν εισέρχεται στη λογιστική της απόφασής της. Αυτό δεν σημαίνει ότι η εποπτεία είναι λάθος. Σημαίνει ότι υπάρχει κενό στον τρόπο που σχεδιάζουμε τη σχέση μεταξύ χρηματοπιστωτικής ρύθμισης και κοινωνικής πολιτικής.

Ο Streeck (2014) έχει επισημάνει την αντίφαση μεταξύ χρηματοπιστωτικής λογικής και δημοκρατικής πολιτικής. Η πρώτη λειτουργεί με ορίζοντα επόμενης τρίμηνης έκθεσης ή πιστωτικής αξιολόγησης, η δεύτερη με ορίζοντα επόμενης εκλογής και κοινωνικής συνοχής. Η αντίφαση επεκτείνεται στο θεσμικό επίπεδο: εφόσον οι δύο σφαίρες λειτουργούν με διαφορετικές λογικές και χρονικούς ορίζοντες, η εξωτερικότητα της μίας στην άλλη είναι δομικά αδύνατο να εσωτερικευθεί χωρίς θεσμικές μεταρρυθμίσεις.

6. Η ελληνική κρίση ως θεωρητικό παράδειγμα

Η ελληνική κρίση επιλέγεται ως ακραία περίπτωση (extreme case) με αποδεικτική αξία (Flyvbjerg, 2006, George & Bennett, 2005). Δεν αποτελεί εμπειρική ανάλυση αλλά απεικόνιση των τεσσάρων μηχανισμών της ενότητας 3 σε συμπυκνωμένη μορφή. Δύο γενικές παρατηρήσεις και τρεις στοχευμένες χρησιμοποιούνται για να ελεγχθούν οι αναλυτικές προβλέψεις.

Η ανεργία στην Ελλάδα αυξήθηκε από περίπου 7,7% το 2008 σε 27,5% το 2013, σχεδόν είκοσι ποσοστιαίες μονάδες σε πέντε χρόνια (Eurostat, 2019, OECD, 2014). Η ταχύτητα και η κλίμακα αναδεικνύουν τα όρια του ΟΑΕΔ σε συνθήκες βαθιάς ύφεσης. Όταν η ανεργία προκαλείται από χρηματοπιστωτικές διαταραχές μεγάλης κλίμακας, οι μηχανισμοί διαμεσολάβησης των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης παρουσιάζουν περιορισμένη αποτελεσματικότητα, καθώς έχουν σχεδιαστεί για διαχείριση τριβών της αγοράς εργασίας, όχι για μαζική απώλεια θέσεων από συστημικές κρίσεις (Martin, 2015, OECD, 2016).

Πιστωτική συρρίκνωση. Η εκτίναξη επιτοκίων δανεισμού ΜΜΕ μετά το 2010, σε συνδυασμό με την κατάρρευση των πιστωτικών γραμμών, παρήγαγε ανεργία ανεξάρτητη από τη βιωσιμότητα ή την παραγωγικότητα των επιχειρήσεων (Lapavitsas, 2013). Ο ΟΑΕΔ απάντησε με προγράμματα κατάρτισης και vouchers, εργαλεία που η ίδια η τυπολογία δείχνει άσχετα με την υποκείμενη αιτία.

Χρηματοπιστωτικός αποκλεισμός. Τα capital controls του Ιουνίου 2015 εμπόδισαν επιχειρήσεις να εισάγουν πρώτες ύλες ή να πληρώσουν προμηθευτές στο εξωτερικό. Η ανεργία που ακολούθησε ήταν αμιγώς χρηματοπιστωτικού χαρακτήρα. Καμία λειτουργία του ΟΑΕΔ δεν αντιστοιχούσε στη φύση του προβλήματος.

Ιεράρχηση δημοσίων αγαθών. Η ταυτόχρονη τραπεζική ανακεφαλαιοποίηση (50 δισ. ευρώ μέσω ΤΧΣ) και συρρίκνωση κοινωνικών παροχών αποκαλύπτει σιωπηρή ιεράρχηση: η σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος αντιμετωπίστηκε ως δημόσιο αγαθό, η προστασία από χρηματοπιστωτικά παραγόμενη ανεργία όχι. Η ιεράρχηση δεν είναι μόνο πολιτική επιλογή, είναι θεσμική αναγκαιότητα σε σύστημα που στερείται γεφύρωσης μεταξύ χρηματοπιστωτικής ρύθμισης και κοινωνικής πολιτικής.

Ο ΟΑΕΔ είδε ανεργία και αντέδρασε με τα εργαλεία που είχε, κατάρτιση, matching, επίδομα, ακόμη και αν τα εργαλεία ήταν εγγενώς άσχετα με την υποκείμενη αιτία. Πρόκειται για παράδειγμα θεσμικής μετατόπισης: ο θεσμός μεταφράζει το πρόβλημα στη γλώσσα που κατανοεί, ανεξαρτήτως της φύσης του (Pierson, 2004).

Η ελληνική κρίση δεν ήταν εξαίρεση. Αποτελεί κανονικό ατύχημα (normal accident) σε χρηματοπιστωτικοποιημένη οικονομία, κατά την έννοια του Perrow (1999): αστοχία αναπόφευκτη σε πολύπλοκα αλληλοεξαρτώμενα συστήματα όχι λόγω σφάλματος αλλά λόγω αλληλεπίδρασης παραγόντων που δεν προβλέπεται από κανένα μεμονωμένο κομμάτι. Η αναντιστοιχία μεταξύ χρηματοπιστωτικά παραγόμενης ανεργίας και θεσμικής διαχείρισης δεν ήταν αποτυχία. Ήταν αναμενόμενο αποτέλεσμα δομικής αναντιστοιχίας.

7. Θεωρητικές προεκτάσεις: Προς μια νέα θεσμική λογική

7.1 Τρεις προτάσεις

Η ανάλυση οδηγεί σε τρεις προτάσεις άνισου βάρους.

Πρώτη πρόταση: χρηματοπιστωτική ενσωμάτωση (financial mainstreaming) στην κοινωνική πολιτική. Ο όρος mainstreaming έχει χρησιμοποιηθεί για την ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου ή της κλιματικής αλλαγής σε όλες τις δημόσιες πολιτικές. Αντίστοιχα, η χρηματοπιστωτική ενσωμάτωση σημαίνει ότι οι πολιτικές απασχόλησης πρέπει να αναγνωρίσουν ρητά ότι η ανεργία μπορεί να παράγεται χρηματοπιστωτικά και να αναπτύξουν αντίστοιχα εργαλεία: δυνατότητα παράτασης επιδομάτων σε περιόδους πιστωτικής κρίσης, άμεσες επιδοτήσεις ρευστότητας σε ΜΜΕ ως εναλλακτική της απλής κατάρτισης, θεσμική σύνδεση μεταξύ μακροπροληπτικής εποπτείας (macroprudential supervision) και κοινωνικής πολιτικής.

Δεύτερη πρόταση: θεσμική αμφιδεξιότητα (institutional ambidexterity). Η έννοια προέρχεται από τη θεωρία οργανισμών (Duncan, 1976, Tushman & O'Reilly, 1996) και αναφέρεται στην ικανότητα οργανισμών να λειτουργούν ταυτόχρονα σε λογική εκμετάλλευσης υπαρχουσών ικανοτήτων (exploitation) και εξερεύνησης νέων (exploration), διάκριση που ανάγεται στον March (1991). Εφαρμοσμένη στους οργανισμούς απασχόλησης, περιγράφει την ικανότητα συνύπαρξης δύο λειτουργικών λογικών: της λογικής της αντιστοίχισης για κανονικές περιόδους, και της λογικής της συστημικής αντίδρασης για χρηματοπιστωτικές κρίσεις. Η εφαρμογή του όρου εκτός του αρχικού του πλαισίου είναι παραγωγική αλλά απαιτεί περαιτέρω ανάπτυξη.

Τρίτη πρόταση: εποπτική κοινωνική ευθύνη (supervisory social responsibility). Η τραπεζική εποπτεία χρειάζεται να ενσωματώσει την κοινωνική εξωτερικότητα των αποφάσεών της, όχι ως ηθική υποχρέωση αλλά ως αναγνώριση ότι η χρηματοπιστωτική σταθερότητα και η κοινωνική προστασία δεν είναι ανεξάρτητοι στόχοι. Η κεφαλαιακή ανεπάρκεια μιας τράπεζας παράγει κοινωνικές εξωτερικότητες (πιστωτική συρρί-

κνωση, ανεργία) όπως η ρύπανση παράγει περιβαλλοντικές. Η πρόταση δεν σημαίνει ότι η εποπτεία πρέπει να εγκαταλείψει τους στόχους της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Σημαίνει ότι πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις κοινωνικές εξωτερικότητες των αποφάσεών της, αντίστοιχα με τον τρόπο που η περιβαλλοντική ρύθμιση τιμολογεί τη ρύπανση (Pigou, 1920). Από τις τρεις προτάσεις είναι η ριζοσπαστικότερη και αυτή που θα συναντούσε τη μεγαλύτερη θεσμική αντίσταση.

7.2 Ο ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ ως οργανισμός κοινωνικής ελαστικότητας

Συνθέτοντας τις τρεις προτάσεις, ο ΔΥΠΑ της εποχής της χρηματοπιστωτικοποίησης δεν μπορεί να λειτουργεί αποκλειστικά ως οργανισμός αντιστοίχισης (matching institution). Χρειάζεται να εξελιχθεί σε οργανισμό κοινωνικής ανθεκτικότητας (social resilience institution), σε θεσμό που λειτουργεί ως ρυθμιστής κοινωνικών εξωτερικοτήτων μεταξύ χρηματοπιστωτικού συστήματος και αγοράς εργασίας. Αυτό προϋποθέτει δυνατότητες που σήμερα δεν υπάρχουν: ικανότητα ανάγνωσης χρηματοπιστωτικών δεικτών ως προγνωστικών δεικτών ανεργίας, θεσμική σύνδεση με την Τράπεζα της Ελλάδος και τον SSM, δυνατότητα άμεσης ανακατανομής πόρων σε συνθήκες πιστωτικής κρίσης, εννοιολογική ικανότητα να διαχειριστεί ανεργία που δεν χωράει στις κλασικές κατηγορίες.

Δεν πρόκειται για πρόταση πολιτικής με τεχνικές λεπτομέρειες. Είναι θεωρητικό σχήμα που επαναπροσδιορίζει τον ρόλο των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης στο νέο τοπίο. Η υλοποίησή του προϋποθέτει πολιτικές αποφάσεις, θεσμικές μεταρρυθμίσεις και εννοιολογική μετατόπιση στον τρόπο που αντιλαμβανόμαστε τη σχέση μεταξύ χρηματοπιστωτικής ρύθμισης και κοινωνικής πολιτικής.

8. Συμπεράσματα

Το άρθρο ανέπτυξε ένα επιχείρημα σε τρία επίπεδα.

Εννοιολογικό. Η χρηματοπιστωτικοποίηση δημιουργεί χρηματοπιστωτικά παραγόμενη ανεργία, αναλυτική κατηγορία που δεν εμπίπτει στις κλασικές κατηγορίες κυκλικής και διαρθρωτικής ανεργίας. Η κατηγορία αναδεικνύει την ανάγκη ανανέωσης του εννοιολογικού οπλοστασίου τόσο της θεωρίας αγοράς εργασίας όσο και της θεωρίας κοινωνικής πολιτικής.

Θεσμικό-κριτικό. Οι δημόσιοι οργανισμοί απασχόλησης, λόγω θεσμικής αδράνειας (Pierson, 2004, Thelen, 2004), αντιμετωπίζουν τη νέα μορφή ανεργίας με εργαλεία σχεδιασμένα για διαφορετική οικονομία. Η δομική ασυμμετρία που προκύπτει δεν είναι αποτέλεσμα ανεπάρκειας ή κακής διαχείρισης. Είναι δομική συνέπεια της κατασκευής θεσμών για εποχή που έχει παρέλθει.

Κανονιστικό. Η υπέρβαση της ασυμμετρίας απαιτεί όχι μόνο θεσμικές μεταρρυθμίσεις αλλά εννοιολογική επανανοηματοδότηση και της πολιτικής απασχόλησης (χρηματοπιστωτική ενσωμάτωση, θεσμική αμφιδεξιότητα) και της χρηματοπιστωτικής ρύθμισης (εποπτική κοινωνική ευθύνη). Η πρόκληση δεν είναι τεχνική αλλά εννοιολογική: να διαμορφωθεί πλαίσιο κατανόησης που αναγνωρίζει ότι τα δύο πεδία, χρηματοπιστωτική ρύθμιση και κοινωνική πολιτική, δεν είναι ανεξάρτητα.

Ο ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ δεν χρειάζεται απλώς εκσυγχρονισμό. Χρειάζεται θεωρητική επανατοποθέτηση σε μια οικονομία όπου η ανεργία δεν παράγεται μόνο στην αγορά εργασίας, αλλά και στα trading rooms, στις εποπτικές αποφάσεις και στους ισολογισμούς των τραπεζών. Η απόσταση μεταξύ αυτών των χώρων παραγωγής ανεργίας και του παραθύρου του οργανισμού απασχόλησης είναι η δομική ασυμμετρία που το άρθρο επιχείρησε να καταστήσει ορατή.

Βιβλιογραφία

Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies: Providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy & Politics*, 33(3), 431-449.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*, 38(4), 435-457.

Dardot, P. & Laval, C. (2013). *The new way of the world: On neoliberal society*. Verso.

Duncan, R. B. (1976). The ambidextrous organization: Designing dual structures for innovation. In R. H. Kilmann, L. R. Pondy & D. Slevin (Eds.), *The management of organization* (Vol. 1, pp. 167-188). North-Holland.

Dünhaupt, P. (2016). Financialization and the crises of capitalism. *Working Paper No. 67/2016*, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Institute for International Political Economy (IPE), Berlin.

Epstein, G. A. (Ed.). (2005). *Financialization and the world economy*. Edward Elgar.

Eurostat (2019). *Unemployment statistics*. Luxembourg: European Commission.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.

George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.

Hein, E. (2015). Finance-dominated capitalism and redistribution of income: A Kaleckian perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 39(3), 907-934.

Krippner, G. R. (2011). *Capitalizing on crisis: The political origins of the rise of finance*. Harvard University Press.

Lapavitsas, C. (2013). *Profiting without producing: How finance exploits us all*. Verso.

Lazonick, W. & O'Sullivan, M. (2000). Maximizing shareholder value: A new ideology for corporate governance. *Economy and Society*, 29(1), 13-35.

March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 71-87.

Martin, J. P. (2015). Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness. *IZA Journal of Labor Policy*, 4(4).

Montgomerie, J. (2009). The pursuit of (past) happiness? Middle-class indebtedness and American financialisation. *New Political Economy*, 14(1), 1-24.

OECD (2014). *OECD Economic Surveys: Greece*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2016). *Back to Work: Greece - Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*. Paris: OECD Publishing.

Perrow, C. (1999). *Normal accidents: Living with high-risk technologies* (2nd ed.). Princeton University Press.

Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.

Pigou, A. C. (1920). *The economics of welfare*. Macmillan.

Standing, G. (2011). *The precariat: The new dangerous class*. Bloomsbury Academic.

Stockhammer, E. (2013). *Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution*. International Labour Office.

Streeck, W. (2014). *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*. Verso.

Taylor-Gooby, P. (Ed.). (2004). *New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state*. Oxford University Press.

Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.

Tushman, M. L. & O'Reilly, C. A. (1996). Ambidextrous organizations: Managing evolutionary and revolutionary change. *California Management Review*, 38(4), 8-30.

Weishaupt, J. T. (2011). *From the manpower revolution to the activation paradigm: Explaining institutional continuity and change in an integrating Europe*. Amsterdam University Press.

Η ανεργία ως ταξικό φαινόμενο. Κοινωνική δομή, μισθωτή εργασία και ο ρόλος του Οργανισμού ΟΑΕΔ-ΔΥΠΑ

Κώστας Πασσάς, Σταύρος Πανταζόπουλος

1. Εισαγωγή: Η ανεργία πέρα από τον αριθμό

Η ανεργία αποτελεί, αναμφισβήτητα, ένα από τα πλέον διερευνημένα φαινόμενα στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής οικονομίας. Ωστόσο, στη συντριπτική πλειονότητα των αναλύσεων, αντιμετωπίζεται πρωτίστως ως μακροοικονομικό μέγεθος, δηλαδή ως ένας δείκτης που αυξομειώνεται συναρτήσει της οικονομικής συγκυρίας, μια αδιαφοροποίητη στατιστική κατηγορία η οποία αποκρύπτει περισσότερα από όσα αποκαλύπτει. Η παρούσα ανάλυση εκκινεί από μια θεμελιωδώς διαφορετική παραδοχή. Η ανεργία δεν είναι μια ομοιογενής κατάσταση αλλά ένα ταξικά διαφοροποιημένο φαινόμενο. Ο ΟΑΕΔ, ως θεσμός, δεν «αντιμετωπίζει» απλώς την ανεργία αλλά κατασκευάζει κατηγορίες ανέργων που αντανακλούν και αναπαράγουν τη δομή της ελληνικής κοινωνίας.

Τα υπόλοιπα κεφάλαια του παρόντος τόμου εξετάζουν τον οργανισμό από ποικίλες οπτικές: ως θεσμό πρόνοιας (Χ. Οικονόμου - Σ. Πανταζόπουλος), ως μηχανισμό επιδοματικής πολιτικής και ως εργαλείο κρατικής διαχείρισης (Α. Κώστας). Σε κανένα από αυτά, ωστόσο, δεν τίθεται το ερώτημα που συγκροτεί τον πυρήνα της παρούσας ανάλυσης: ποιος είναι ο άνεργος ως κοινωνικό υποκείμενο; Πώς η σύνθεση και η δομή του ανέργου πληθυσμού αντικατοπτρίζει τους μετασχηματισμούς της ελληνικής κοινωνικής δομής; Και πώς ο ΟΑΕΔ, ως θεσμός, αναπαράγει ή μετασχηματίζει αυτές τις ταξικές σχέσεις;

Το παρόν κεφάλαιο επιχειρεί να καλύψει αυτό το κενό. Συνδυάζει την κοινωνιολογία της εργασίας και την ταξική ανάλυση με τη θεσμική ανάλυση της κοινωνικής πολιτικής, προσφέροντας μια ανάγνωση του ΟΑΕΔ «από κάτω»: όχι *τι σχεδίασε* το κράτος, αλλά *ποιους αφορούσε*, *πώς τους κατηγοριοποίησε*, και *τι σήμαινε αυτό* για την κοινωνική δομή. Τρία ερωτήματα διατρέχουν το κεφάλαιο. Πρώτον, πώς μεταβλήθηκε η ταξική σύνθεση του ανέργου πληθυσμού στην Ελλάδα από την ίδρυση του ΟΑΕΔ μέχρι σήμερα; Δεύτερον, σε ποιον βαθμό ο θεσμικός σχεδιασμός του ΟΑΕΔ αντιστοιχεί στην πραγματική κοινωνική σύνθεση των ανέργων; Τρίτον, τι αποκαλύπτει η ταξική ανάλυση της ανεργίας για τα όρια και τις δυνατότητες της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης;

Μεθοδολογικά, το κεφάλαιο αξιοποιεί δευτερογενή ανάλυση δημογραφικών και εργασιακών δεδομένων (ΕΛΣΤΑΤ, Eurostat, ΟΑΕΔ-ΔΥΠΑ) σε μακρές χρονολογικές σειρές, σε συνδυασμό με θεωρητική ανάλυση που αντλεί από την κοινωνιολογία των τάξεων και τη θεσμική ανάλυση της κοινωνικής πολιτικής. Η διακλαδική αυτή προσέγγιση καθιστά εφικτή την ανάδειξη των δομικών μηχανισμών που συνδέουν την ανεργία με την κοινωνική στρωμάτωση, πέρα από τις κυκλικές διακυμάνσεις της οικονομίας. Δεν πρόκειται απλώς για μια ακόμη καταγραφή ποσοστών ανεργίας, αλλά για μια κοινωνιολογική ανίχνευση του ταξικού περιεχομένου ενός φαινομένου, σε μια χώρα της οποίας η κοινωνική δομή δεν αντιστοιχεί στα θεσμικά σχήματα που κληρονόμησε από τη δυτικοευρωπαϊκή παράδοση.

2. Θεωρητικό πλαίσιο: Η εργασία ως κοινωνική σχέση και η ανεργία ως ταξική θέση

2.1. Η μισθωτή εργασία ως κοινωνική σχέση, όχι ως αγοραία συναλλαγή

Σημείο εκκίνησης της ανάλυσης αποτελεί η θέση ότι η εργασία δεν είναι απλώς «συντελεστής παραγωγής» αλλά κοινωνική σχέση που συγκροτεί και αναπαράγει ταξικές θέσεις. Στο ελληνικό νομικό και κοινω-

νικό πλαίσιο, η μισθωτή εργασία ορίζεται ως η σχέση εξάρτησης και αμοιβής, όπου ο εργαζόμενος παρέχει εργασία υπό τη διευθυντική εξουσία του εργοδότη. Η σχέση αυτή δεν αποτελεί απλώς μια συναλλακτική σύμβαση, αλλά μια κοινωνική σχέση ιστορικά διαμορφωμένη μέσα από συλλογικούς αγώνες που επεδίωξαν να αναβαθμίσουν την εργασία από απλό εμπόρευμα σε προστατευόμενη έκφραση της ανθρώπινης προσωπικότητας (Λύτρας 2016α). Η αναγνώριση αυτή δεν αφορά μόνο τη νομική κατοχύρωση αλλά και τον κοινωνικό ρόλο. Η μισθωτή εργασία, στις σύγχρονες κοινωνίες, αποτελεί τον κυρίαρχο μηχανισμό πρόσβασης σε δικαιώματα, αξιοπρέπεια και κοινωνική αναγνώριση.

Η θεωρία της μισθωτής εργασίας (Λύτρας, 2016α) εδράζεται στην κεντρική παραδοχή ότι η μισθωτή σχέση συνιστά τον κυρίαρχο τρόπο κοινωνικής ένταξης, όχι μόνο ως πηγή εισοδήματος αλλά ως μηχανισμός κοινωνικής ταυτότητας, συλλογικής αναγνώρισης και πρόσβασης σε κοινωνικά δικαιώματα. Κρίσιμη είναι, στο σημείο αυτό, η εμπειρική τεκμηρίωση: οι μισθωτοί αποτελούν τη συντριπτική και διαρκώς αυξανόμενη πλειονότητα του εργατικού δυναμικού παγκοσμίως. Η εμπειρική τεκμηρίωση που έχει παρουσιαστεί (Λύτρας, 2000, σσ. 107-110) κατέδειξε ήδη από τις αρχές του 2000 ότι η μισθωτή εργασία επεκτείνεται διαχρονικά ως κυρίαρχη μορφή απασχόλησης σε όλες τις προηγμένες οικονομίες, θέση που επιβεβαιώθηκε πλήρως εμπειρικά με δεδομένα της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ILO) για την περίοδο 2000-2025 (Lytras 2016b, Λύτρας 2025, σ. 364). Αντιστοίχως, οι εργοδότες παραμένουν μια πολύ μικρή μειονότητα, αριθμητικά ασήμαντη ως κοινωνική ομάδα αλλά καθοριστική ως κοινωνική δύναμη, ενώ η παραδοσιακή αυτοαπασχόληση (own-account workers) συρρικνώνεται σταθερά (Λύτρας 2000, Lytras 2016b, Λύτρας 2024). Η δομική αυτή κυριαρχία της μισθωτής εργασίας αποτελεί τη βάση πάνω στην οποία οικοδομείται η ταξική ανάλυση της ανεργίας.

Παράλληλα, η θεωρία της αποεμπορευματοποίησης (Esping-Andersen 1990) αναδεικνύει τον βαθμό στον οποίο τα κοινωνικά δικαιώματα εξαρτώνται από τη σχέση του ατόμου με την αγορά εργασίας. Στο πλαίσιο αυτό, η αποεμπορευματοποίηση αναφέρεται στον βαθμό στον οποίο τα κοινωνικά δικαιώματα μπορούν να ασκηθούν ανεξαρτήτως της θέσης στην αγορά, μια διάσταση ιδιαίτερα σημαντική για κοινωνίες όπως η ελληνική, όπου η κοινωνική προστασία ιστορικά συνδέεται στενά με τη μισθωτή απασχόληση. Αν και οι δύο προσεγγίσεις προέρχονται από διαφορετικές θεωρητικές παραδόσεις, συγκλίνουν σε ένα κρίσιμο σημείο: η ανεργία δεν είναι απλώς απουσία εργασίας αλλά αποκοπή από μια συγκεκριμένη κοινωνική σχέση, και επομένως αλλαγή ταξικής θέσης. Ο άνεργος δεν χάνει απλώς ένα εισόδημα αλλά τον κυρίαρχο τρόπο κοινωνικής ένταξης και αναγνώρισης.

Ωστόσο, το κλασικό μεταπολεμικό μοντέλο σταθερής, πλήρους απασχόλησης έχει δώσει τη θέση του σε ολοένα πιο ευέλικτες και επισφαλείς μορφές εργασίας, προσαρμοζόμενο στις πιέσεις της παγκοσμιοποίησης και των εθνικών οικονομικών κρίσεων. Η μετατόπιση αυτή δεν είναι ταξικά ουδέτερη: η επισφάλεια κατανέμεται άνισα, πλήττοντας δυσανάλογα τα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα, τους νέους, τις γυναίκες και τους μετανάστες. Ιδιαίτερη σημασία έχει, στο πλαίσιο αυτό, η μερική απασχόληση, η οποία λειτουργεί πρωτίστως ως μηχανισμός μείωσης του εργατικού κόστους και πλήττει δυσανάλογα τις γυναίκες, θέση που τεκμηριώθηκε εμπειρικά ήδη από το 2000 και επιβεβαιώθηκε με δεδομένα του ILO σε μεταγενέστερες αναλύσεις (Λύτρας 2000, 2016α, 2024). Η μερική απασχόληση, ως «ευελιξία», δεν αποτελεί ουδέτερη ρύθμιση αλλά ταξικά και έμφυλα φορτισμένη πρακτική. Αναδεικνύει, συνεπώς, τις δυναμικές εξουσίας που ενυπάρχουν στη σχέση εργοδότη-εργαζομένου και θέτει τις βάσεις για μια ταξική ανάλυση του ποιος γίνεται άνεργος, ποιος παραμένει άνεργος, και υπό ποιους όρους επανέρχεται στην απασχόληση.

2.2. Η ταξική ανάλυση της ανεργίας: τρεις ερμηνευτικές γραμμές

Η σχέση ανεργίας και τάξης μπορεί να αναλυθεί μέσα από τρεις θεωρητικές γραμμές, καθεμία εκ των οποίων φωτίζει διαφορετική πτυχή του φαινομένου και αντιστοιχεί σε διαφορετικό επίπεδο ανάλυσης.

Η πρώτη γραμμή αντλεί από τη Δομική-Κριτική παράδοση και εξετάζει την ανεργία ως μηχανισμό αναπαραγωγής ταξικών ορίων. Στο συστημικό αυτό επίπεδο, η τάξη ορίζεται μέσω μηχανισμών ασυμμετρίας εξουσίας και κυριαρχίας που ενυπάρχουν στη σύγχρονη οικονομία αγοράς (Wright 1980 και 2015). Η θεμελιώδης διαίρεση τοποθετείται μεταξύ της καπιταλιστικής τάξης, η οποία κατέχει τα μέσα παραγωγής, και της εργατικής τάξης, η οποία υποχρεούται να πωλεί την εργασιακή της δύναμη. Η ανεργία, από αυτή τη σκοπιά, δεν αποτελεί ανωμαλία αλλά δομικό χαρακτηριστικό του καπιταλισμού, λειτουργώντας ως «εφεδρική δεξαμενή εργατικού δυναμικού» που πειθαρχεί το απασχολούμενο εργατικό δυναμικό και συμπιέζει τους μισθούς. Κεντρική είναι η ανισοκατανομή της προστιθέμενης αξίας: η κυρίαρχη τάξη αποκομίζει οικονομικά οφέλη από την εργασία της κυριαρχούμενης. Η θέση αυτή, αν και διατυπώθηκε στο πλαίσιο του βιομηχανικού καπιταλισμού, παραμένει εξαιρετικά επίκαιρη: η δραματική αύξηση της ανεργίας κατά την κρίση του 2010-2018 λειτούργησε ακριβώς ως μοχλός για τη ριζική μείωση του κατώτατου μισθού κατά 22% και τη γενικευμένη επέκταση της επισφαλούς εργασίας.

Στο πλαίσιο αυτό, είναι αναγκαίο να λάβουμε σαφή θέση ως προς την ταξική φύση των ανέργων: οι άνεργοι δεν αποτελούν ξεχωριστή κοινωνική τάξη ούτε αυτόνομη κοινωνική κατηγορία. Ανήκουν ταξικά στη μισθωτή εργασία. Η ανεργία είναι κατάσταση εντός της εργατικής τάξης, όχι έξω από αυτήν. Ο άνεργος είναι ο μισθωτός που στερείται προσωρινά πρόσβαση στην αγορά εργασίας, χωρίς ωστόσο να μεταβάλλεται η θεμελιώδης ταξική του θέση. Η θέση αυτή τεκμηριώνεται εμπειρικά από την ερευνητική βιβλιογραφία, η οποία καταδεικνύει ότι η μισθωτή εργασία επεκτείνεται διαχρονικά ως κυρίαρχη μορφή απασχόλησης, καθιστώντας τον άνεργο μέρος μιας ολοένα διευρυνόμενης εργατικής τάξης και όχι εξωτερικό σε αυτήν στοιχείο (Λύτρας 2000, 2016α, 2024). Η αναγνώριση αυτή δεν είναι απλώς θεωρητική: έχει κρίσιμες συνέπειες για τον σχεδιασμό πολιτικής, καθώς σημαίνει ότι η αντιμετώπιση της ανεργίας πρέπει να εντάσσεται στο πλαίσιο της ρύθμισης της μισθωτής σχέσης συνολικά, και όχι να αντιμετωπίζεται ως αποσπασμένο πρόβλημα μιας ξεχωριστής κοινωνικής ομάδας.

Η δεύτερη γραμμή εξετάζει την ανεργία ως δείκτη κοινωνικής μετάβασης. Σε αυτό το θεσμικό επίπεδο ανάλυσης, μια βεμπεριανή προσέγγιση ορίζει την τάξη μέσω μηχανισμών μονοπώλησης ευκαιριών (opportunity hoarding) και κοινωνικού αποκλεισμού (Wright 2015). Η εστίαση τοποθετείται στον τρόπο με τον οποίο διάφορες ομάδες χρησιμοποιούν τυπικά προσόντα, αδειοδοτήσεις και άλλες πρακτικές αποκλεισμού για να εξασφαλίσουν πλεονεκτήματα στην αγορά. Οι ταξικές σχέσεις αναλύονται με όρους αγοραίας θέσης και ευκαιριών ζωής. Η ανεργία μπορεί να ερμηνευθεί ως αποτέλεσμα μηχανισμών κοινωνικού αποκλεισμού που περιορίζουν την πρόσβαση σε συγκεκριμένες αγοραίες ευκαιρίες. Ενώ ο Weber ήταν λιγότερο πεπεισμένος από τον Marx για μια αναπόφευκτη πόλωση των τάξεων, η προσέγγισή του επιτρέπει μια πιο σύνθετη διαστρωμάτωση βασισμένη στην αγοραία ικανότητα. Η μικροαστική κατάρρευση, η μισθωτοποίηση, η αποβιομηχάνιση, κάθε ένα από αυτά τα φαινόμενα αποτυπώνεται στη μεταβαλλόμενη σύνθεση του ανέργου πληθυσμού. Η ανεργία λειτουργεί ως σεισμογράφος κοινωνικών μετατοπίσεων: η εισροή πρώην αυτοαπασχολουμένων στα μητρώα ανεργίας κατά την κρίση σημάδεψε τη συρρίκνωση μιας ολόκληρης κοινωνικής τάξης.

Η τρίτη γραμμή εξετάζει την ανεργία ως πεδίο κρατικής κατασκευής κατηγοριών και αποτελεί τη γέφυρα μεταξύ ταξικής και θεσμικής ανάλυσης. Αυτή η γραμμή, ιδιαίτερα σημαντική για την παρούσα μελέτη, αναρωτιέται ποιον αναγνωρίζει ο θεσμός ως «άνεργο» και τι σημαίνει αυτό. Η πολιτισμική και κοινωνική διάσταση που προσθέτει ο Bourdieu είναι εδώ κρίσιμη: η έννοια του κοινωνικού κεφαλαίου, δηλαδή των πόρων που συσσωρεύονται μέσα από ανθεκτικά δίκτυα σχέσεων, αναδεικνύει ότι η πρόσβαση στην απασχόληση δεν καθορίζεται αποκλειστικά από το ανθρώπινο κεφάλαιο (δεξιότητες και εκπαίδευση), αλλά διαμεσολαβείται σε μεγάλο βαθμό από τις κοινωνικές διασυνδέσεις. Σε μια κοινωνία όπως η ελληνική, όπου η οικογένεια και τα κοινωνικά δίκτυα κατέχουν πρωτεύουσα σημασία, η απουσία των «κατάλληλων» διασυνδέσεων μπορεί να αποτελεί τρομερό εμπόδιο εισόδου στην αγορά εργασίας, διαιωνίζοντας τη διαγενεακή

μεταβίβαση του μειονεκτήματος (Papadakis, et al., 2020). Ο ΟΑΕΔ δεν καταγράφει απλώς την ανεργία. Μέσω των κριτηρίων επιλεξιμότητας, των κατηγοριοποιήσεων και των παρεμβάσεών του, παράγει μια συγκεκριμένη κοινωνική τυπολογία του ανέργου.

Τα θεωρητικά αυτά εργαλεία επιτρέπουν συνολικά μια πολυδιάστατη κατανόηση της ανεργίας, προσεγγίζοντάς την όχι ως προσωπική αποτυχία αλλά ως κοινωνική θέση διαμορφωμένη από δομικές ανισορροπίες εξουσίας, τη μονοπώληση ευκαιριών και την άνιση πρόσβαση σε κρίσιμους πόρους. Η σύνθεση των τριών γραμμών προσφέρει ένα αναλυτικό πλαίσιο που μπορεί να λειτουργήσει τόσο στο μακρο-επίπεδο (δομικοί μηχανισμοί) όσο και στο μεσο-επίπεδο (θεσμικές κατασκευές), ανοίγοντας τον δρόμο για την εμπειρική ανάλυση που ακολουθεί.

Πίνακας 1. Τρεις θεωρητικές γραμμές ανάλυσης της ανεργίας

Γραμμή ανάλυσης	Θεωρητική παράδοση	Επίπεδο ανάλυσης	Κεντρική έννοια	Ερμηνεία ανεργίας
1η γραμμή	Δομική-Κριτική (Wright)	Συστημικό (μακρο-)	Εκμετάλλευση / Εφεδρικός στρατός εργασίας	Δομικό χαρακτηριστικό του καπιταλισμού, πειθαρχεί το εργατικό δυναμικό και συμπιέζει μισθούς
2η γραμμή	Βεμπεριανή (Weber)	Θεσμικό (μέσο-)	Μονοπώληση ευκαιριών / Κοινωνικός αποκλεισμός	Αποτέλεσμα αποκλεισμού από αγοραίες ευκαιρίες, «σεισμογράφος» κοινωνικών μετατοπίσεων
3η γραμμή	Μπουρντιεϊκή (Bourdieu)	Πολιτισμικό / Θεσμικό	Κοινωνικό κεφάλαιο / Κρατική κατασκευή κατηγοριών	Ο θεσμός παράγει τυπολογία του «ανέργου», η πρόσβαση στην εργασία διαμεσολαβείται από δίκτυα και κοινωνικές διασυνδέσεις

Πηγή: Σύνθεση συγγραφέα.

2.3. Η ανεργία ως κυκλικό φαινόμενο: δομικές και συγκυριακές διαστάσεις

Πριν προχωρήσουμε στην ιδιαιτερότητα της ελληνικής κοινωνικής δομής, είναι αναγκαίο να θέσουμε μια θεμελιώδη παραδοχή σχετικά με τη φύση της ίδιας της ανεργίας: η ανεργία κινείται κυκλικά σε όλες τις αναπτυγμένες οικονομίες. Δεν αποτελεί μόνιμη δομική κατάσταση ούτε «νέα κανονικότητα», αλλά φαινόμενο εγγεγραμμένο στον κύκλο του κεφαλαίου. Η θέση αυτή ενισχύει καθοριστικά το επιχείρημα ότι η ανεργία είναι ταξικό φαινόμενο: η κυκλικότητά της αποδεικνύει ότι δεν οφείλεται σε ατομικά χαρακτηριστικά των ανέργων αλλά στη δυναμική του ίδιου του συστήματος παραγωγής.

Ο Λύτρας (2000) διατύπωσε τη θέση αυτή ex ante, παρατηρώντας ότι η ανεργία παρουσιάζει κυκλικά χαρακτηριστικά σε όλες τις χώρες της G7 και ότι όλες οι χώρες της ΕΕ ακολουθούν ένα «απολύτως πανομοιότυπο μοτίβο» κίνησης, ως προς τις κοινές περιόδους και τις κοινές κατευθύνσεις. Η πρόβλεψη αυτή επιβεβαιώθηκε πλήρως ex post, με δεδομένα της ILO για την περίοδο 1969-2025: η ανεργία αυξήθηκε και μειώθηκε κυκλικά ακόμη και μετά τις βαθύτερες κρίσεις, χωρίς να εγκαθιδρυθεί σε μόνιμα υψηλά επίπεδα σε καμία αναπτυγμένη οικονομία (Lytras 2016b, Λύτρας 2020, σ. 127, Λύτρας 2024, σσ. 189, 322). Η αναγνώριση αυτή έχει κρίσιμη πολιτική σημασία: αν η ανεργία είναι κυκλική και όχι μόνιμη, τότε οι πολιτικές που αντιμετωπίζουν τους ανέργους ως μόνιμα «περιττούς» υιοθετούν μια εσφαλμένη παραδοχή που οδηγεί σε αποτυχημένες παρεμβάσεις.

Στο ίδιο πλαίσιο αξίζει να αντιμετωπιστεί και η σχέση τεχνολογίας και απασχόλησης. Ενάντια στις ευρέως διαδεδομένες θέσεις περί «τέλους της εργασίας» (Rifkin, Beck, Gorz), η εμπειρική τεκμηρίωση δείχνει

ότι η τεχνολογία δεν μειώνει αλλά αυξάνει τη συνολική απασχόληση. Όπως προαναφέρθηκε, η θέση αυτή διατυπώθηκε ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, σε μια περίοδο που το κυρίαρχο ρεύμα προέβλεπε μαζική τεχνολογική ανεργία, και δικαιώθηκε εμπειρικά: τα δεδομένα ILO και BLS για την περίοδο 2000-2025 επιβεβαιώνουν ότι η τεχνολογική αλλαγή συνοδεύεται από αύξηση και όχι μείωση της συνολικής ζήτησης εργασίας (Lytras 2016b, κεφ. 2.1, Λύτρας 2024, σ. 175). Η θέση αυτή δεν σημαίνει ότι η τεχνολογία δεν καταργεί συγκεκριμένες θέσεις εργασίας, σημαίνει ότι ταυτόχρονα δημιουργεί νέες, με αποτέλεσμα η καθαρή επίδραση να είναι θετική. Η ανεργία, συνεπώς, δεν αποτελεί αναπόφευκτη συνέπεια της τεχνολογικής προόδου αλλά αποτέλεσμα συγκεκριμένων ταξικών και θεσμικών διευθετήσεων.

2.4. Η ιδιαιτερότητα της ελληνικής κοινωνικής δομής

Κρίσιμη παράμετρος για την κατανόηση της ελληνικής ανεργίας αποτελεί η ιδιαιτερότητα της κοινωνικής δομής. Η ελληνική κοινωνία δεν ακολούθησε ποτέ πλήρως το βορειοευρωπαϊκό υπόδειγμα της ευρείας μισθωτής εργατικής τάξης. Αντιθέτως, χαρακτηρίζεται ιστορικά από μια μεγάλη και ανθεκτική μικροαστική τάξη, υψηλό ποσοστό αυτοαπασχόλησης, συχνά σε επισφαλείς μορφές, και μια δυϊκή αγορά εργασίας. Ο ασυνήθιστα υψηλό ποσοστό της αυτοαπασχόλησης αποτελεί καθοριστικό χαρακτηριστικό: το 2023, οι αυτοαπασχολούμενοι αντιστοιχούσαν σε σχεδόν 33% του απασχολούμενου πληθυσμού, έναντι ευρωπαϊκού μέσου όρου περίπου 15,5% (OECD, 2024)[1]. Αυτή η επικράτηση δεν αποτελεί κατ' ανάγκη ένδειξη δυναμικής επιχειρηματικότητας, αλλά συχνά οφείλεται σε διαρθρωτικές αδυναμίες, μια ιστορική αναντιστοιχία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης εργασίας.

Η μικροαστική λειτουργία (Λύτρας 2010), η οικογενειακή επιχείρηση ως κοινωνικός θεσμός, εκτιμάται ότι συνεισφέρει 60% του ΑΕΠ και 80% των θέσεων εργασίας στον ιδιωτικό τομέα (European Commission, 2023, Hellenic Statistical Authority, 2025), και η καθυστερημένη αλλά ταχεία μισθωτοποίηση δημιουργούν ένα ιδιαίτερο πεδίο στο οποίο η «ανεργία» έχει διαφορετικό κοινωνικό περιεχόμενο από ό,τι σε χώρες με ώριμα βιομηχανικά συστήματα. Σύμφωνα με τον Πουλαντζά, η μικροαστική τάξη, παρά την εσωτερική της πολυμορφία, μοιράζεται έναν κοινό ιδεολογικό και πολιτικό χώρο, διακριτό τόσο από την καπιταλιστική τάξη όσο και από τη μισθωτή εργατική τάξη (Jessop, 1985). Η ύπαρξη αυτού του ευρύτατου ενδιάμεσου στρώματος σημαίνει ότι ο ΟΑΕΔ σχεδιάστηκε για μια κοινωνική δομή, αυτή της βιομηχανικής μισθωτής εργασίας, που ποτέ δεν υπήρξε πλήρως στην Ελλάδα. Αυτή η θεμελιώδης ασυμμετρία μεταξύ θεσμικού αρχέτυπου και κοινωνικής πραγματικότητας αποτελεί, όπως θα δείξουμε, τον βασικό άξονα για την κατανόηση των ορίων της ελληνικής δημόσιας υπηρεσίας απασχόλησης. Η τυπολογία του «νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου» κοινωνικής πολιτικής (Ferrera 1996, Karamessini 2008), με τον κατακερματισμό παροχών, τον οικογενειοκεντρισμό και τη χαμηλή κάλυψη, βρίσκει εδώ μια ακόμη εκδήλωση: η δημόσια υπηρεσία απασχόλησης δεν κατάφερε ποτέ να ενσωματώσει τις μη μισθωτές μορφές εργασίας στο πεδίο της παρέμβασής της.

3. Η ταξική σύνθεση της ανεργίας στην Ελλάδα: Ιστορική ανάλυση

3.1. Η μεταπολεμική περίοδος (1954-1974): Η «αόρατη ανεργία» της μικροαστικής κοινωνίας

Η μεταπολεμική περίοδος χαρακτηρίστηκε από προσπάθειες ανοικοδόμησης μιας κατεστραμμένης από τον πόλεμο οικονομίας. Παρά τις προσπάθειες αυτές, η αγορά εργασίας αδυνατούσε να απορροφήσει το

1 Μεμονωμένα στοιχεία δείχνουν ότι το ποσοστό αυτοαπασχολούμενων στην Ελλάδα είναι περίπου 30,95% το 2023 (ILO modelled estimate). World Bank & International Labour Organization. (2026). Self-employed, total (% of total employment). World Bank development indicators. World Bank. https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.SELF.ZS
Επίσης στοιχεία της ΕΕ καταδεικνύουν ότι αυτοαπασχόληση στην ΕΕ είναι περίπου 13% του συνολικού εργατικού δυναμικού και δείχνει ότι χώρες όπως η Ελλάδα έχουν υψηλότερα ποσοστά. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Self-employment_statistics

διαθέσιμο εργατικό δυναμικό. Τα καταγεγραμμένα ποσοστά ανεργίας εκτιμώνται στο 8-10% κατά τη δεκαετία του 1960 (ΟΑΣΑ, 1971), χωρίς να μπορεί να επιβεβαιωθεί εάν αντιστοιχούν στα πραγματικά. Ωστόσο, σε μια κοινωνία όπου η αυτοαπασχόληση και η οικογενειακή επιχείρηση αποτελούσαν τον κυρίαρχο τρόπο ένταξης στην παραγωγή, η ανεργία ως στατιστική κατηγορία υποεκτιμούσε δραστικά την πραγματική αποστέρηση. Η υποαπασχόληση, η εποχική εργασία, η «κρυφή ανεργία» εντός οικογενειακών εκμεταλλεύσεων, ιδίως στον αγροτικό τομέα (πρβλ. Λύτρας & Πρόντζας 2006), αποτελούσαν τις κυρίαρχες μορφές εργασιακού αποκλεισμού. Δεν ήταν η «ανεργία» με τη μοντέρνα της έννοια αλλά μια διάχυτη υποαπασχόληση ενσωματωμένη στους ρυθμούς της αγροτικής και μικροαστικής οικονομίας.

Αυτή η χρόνια έλλειψη εγχώριων ευκαιριών τροφοδότησε μαζική μετανάστευση: εκατοντάδες χιλιάδες Έλληνες αναζήτησαν εργασία στη Δυτική Ευρώπη, τη Βόρεια Αμερική και την Αυστραλία. Η μετανάστευση λειτούργησε ως οδυνηρή αλλά κρίσιμη «βαλβίδα ασφαλείας»: εξήγαγε ανεργία και δημιούργησε εμβάσματα που στήριξαν την εγχώρια οικονομία. Ο ΟΑΕΔ, ιδρυθείς ως ΟΑΑΑ το 1954 και μετονομασθείς το 1969, σχεδιάστηκε κατά το πρότυπο βιομηχανικών οικονομιών με ευρεία μισθωτή εργασία, συνεπώς δεν μπορούσε, εξ ορισμού, να «δει» αυτές τις μορφές εργασιακού αποκλεισμού. Η «αόρατη ανεργία» της μικροαστικής κοινωνίας αποτελούσε ταξικό φαινόμενο κατ' εξοχήν: αφορούσε τάξεις και στρώματα, αγρότες, μικροεπιχειρηματίες, βοηθούντα μέλη οικογένειας, που ο θεσμός δεν αναγνώριζε. Η θεσμική αρχιτεκτονική του ΟΑΕΔ αντανακλούσε μια κοινωνική δομή που ήδη από τη γέννησή του δεν αντιστοιχούσε στην ελληνική πραγματικότητα.

3.2. Η Μεταπολίτευση και η μισθωτοποίηση (1974-1990): Η ανάδυση της «κανονικής ανεργίας»

Η αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974 εγκαινίασε μια νέα εποχή πολιτικής και κοινωνικής αλλαγής. Η ταχεία αστικοποίηση, η συρρίκνωση του αγροτικού τομέα, η εκρηκτική ανάπτυξη του δημόσιου τομέα και η σταδιακή μισθωτοποίηση δημιούργησαν για πρώτη φορά μαζικά έναν πληθυσμό που αντιστοιχεί στην κατηγορία του «ανέργου» με τη δυτικοευρωπαϊκή έννοια. Ο κοινωνικός μετασχηματισμός της Μεταπολίτευσης (πρβλ. Πανταζόπουλος 2024β) μετέβαλε ριζικά τον δυνητικό πληθυσμό αναφοράς του ΟΑΕΔ: από τον αγροτικό εργάτη και τον μικροαστό στον αστικό μισθωτό.

Η μετάβαση από μια αγροτική-μικροαστική κοινωνία σε μια ημι-αστική κοινωνία μισθωτής εργασίας σήμαινε ότι η ανεργία άρχιζε να αποκτά «ορατότητα», να αντιστοιχεί δηλαδή στο θεσμικό πρίσμα του ΟΑΕΔ. Ωστόσο, ο βαθμός προσαρμογής του θεσμού παρέμενε αμφισβητούμενος. Η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα το 1981 παρείχε πρόσβαση σε νέες αγορές και ευρωπαϊκά κονδύλια, αλλά δεν εξάλειψε τη δυϊστική δομή της αγοράς εργασίας. Σημαντικό χάσμα φύλου στην απασχόληση παρέμενε, με τις γυναίκες να αντιμετωπίζουν δυσανάλογα υψηλότερα ποσοστά ανεργίας, πρότυπο που θα αποδεικνυόταν αξιοσημείωτα ανθεκτικό. Η «κανονική ανεργία» που αναδύεται κατά τη Μεταπολίτευση αφορά πρωτίστως τον αστικό, μισθωτό εργαζόμενο. Οι υπόλοιπες μορφές εργασιακού αποκλεισμού εξακολουθούν να παραμένουν θεσμικά αόρατες, αν και κοινωνικά εξίσου οδυνηρές.

3.3. Ο ευρωπαϊκός εκσυγχρονισμός (1990-2009): Η νέα ανεργία και τα νέα ταξικά σχήματα

Η αποβιομηχάνιση, η ευελιξία, η εισροή μεταναστών και η τριτογενοποίηση της οικονομίας δημιούργησαν νέες μορφές εργασιακής επισφάλειας που δεν αντιστοιχούσαν πλέον στη δυαδική λογική απασχολούμενος/άνεργος. Η περίοδος 2000-2007 σημαδεύτηκε από ευνοϊκές μακροοικονομικές συνθήκες, υψηλή αύξηση του ΑΕΠ, ταχεία πιστωτική επέκταση, χαμηλό κόστος δανεισμού, που όμως δεν συνοδεύτηκαν από διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Η ανάπτυξη ήταν ψευδεπίγραφη: βασιζόταν σε πιστωτική εξάπλωση και κατανάλωση, χωρίς να μεταβάλει τη δυϊστική δομή της παραγωγικής βάσης.

Η κοινωνική δομή κατακερματιζόταν σε νέες γραμμές: insiders έναντι outsiders, μόνιμοι έναντι εποχικοί, τυπικοί έναντι άτυποι εργαζόμενοι. Η ελληνική οικονομία παρουσίαζε δυική δομή, με μικρό πυρήνα τεχνολογικά προηγμένων κλάδων να συνυπάρχει με μεγάλη περιφέρεια χαρακτηριζόμενη από χαμηλή παραγωγικότητα και επισφαλή εργασία. Παράλληλα, η εικονική αυτοαπασχόληση διογκωνόταν: μελέτη της ΔΟΕ κατέδειξε ότι περίπου 43% των αυτοαπασχολουμένων εργαζόταν υπό συνθήκες εξαρτημένης αυτοαπασχόλησης, τυπικά ανεξάρτητοι αλλά ουσιαστικά συγκαλυμμένοι μισθωτοί, στερούμενοι θεμελιωδών εργασιακών δικαιωμάτων (Heyes, 2018: 6). Αυτοί οι εργαζόμενοι βρίσκονταν σε «γκρίζα ζώνη» μεταξύ απασχόλησης και ανεργίας, μια ζώνη που ο ΟΑΕΔ, με τη γραμμική λογική της δυάδας μισθωτός-άνεργος, δεν μπορούσε να κατανοήσει, πόσω μάλλον να διαχειριστεί. Η πραγματικότητα του πολυδιάστατου κατακερματισμού προκαλούσε τα θεσμικά σχήματα.

3.4. Η κρίση (2010-2018): Η μαζικοποίηση και η ταξική διεύρυνση της ανεργίας

Η κρίση δημόσιου χρέους αποτέλεσε καταστροφική ρήξη. Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 αποκάλυψε τις βαθιές διαρθρωτικές αδυναμίες: μεγάλα δημοσιονομικά ελλείμματα, έλλειψη ανταγωνιστικότητας, παραποιημένα στατιστικά. Μεταξύ 2008 και 2013, το ΑΕΠ συρρικνώθηκε κατά σχεδόν 30% και χάθηκαν περίπου 900.000 θέσεις εργασίας (Bank of Greece, 2020). Το ποσοστό ανεργίας εκτοξεύτηκε από 9% το 2008 στο 27% το 2013, το υψηλότερο στην Ευρωζώνη. Η ανεργία των νέων 15-24 ετών εκτινάχθηκε στο πρωτοφανές 58%, πυροδοτώντας νέο κύμα μετανάστευσης υψηλά εκπαιδευμένων νέων, μια «διαρροή εγκεφάλων» με μόνιμες αρνητικές συνέπειες (Livanos & Tzika, 2022: 6-8).

Η κρίση μετέτρεψε ωστόσο την ανεργία από φαινόμενο των περιθωρίων σε εμπειρία των μεσαίων στρωμάτων, μια ιδιότυπη «δημοκρατικοποίηση» της ανεργίας. Πτυχιούχοι, εξειδικευμένοι μισθωτοί, πρώην αυτοαπασχολούμενοι εισήλθαν μαζικά στα μητρώα. Η εμπειρία αυτή, ωστόσο, δεν αναιρεί αλλά επιβεβαιώνει τον κυκλικό χαρακτήρα της ανεργίας (Λύτρας, 2000, 2020, σ. 127, 2024, σσ. 189, 322): ακόμη και η ελληνική κρίση, παρά το πρωτοφανές βάθος της, ακολούθησε κυκλικό μοτίβο, η ανεργία αυξήθηκε κατακόρυφα, αλλά δεν εγκαθιδρύθηκε ως μόνιμη κατάσταση, ξεκινώντας σταδιακή αποκλιμάκωση μετά το 2013. Η κυκλικότητα αυτή επιβεβαιώνει ότι η ανεργία δεν είναι «φυσική τάξη πραγμάτων» αλλά ταξικό φαινόμενο εντός του κύκλου του κεφαλαίου.

Τα τρία προγράμματα διάσωσης (2010-2018) συνοδεύτηκαν από μείωση 22% στον κατώτατο μισθό, επέκταση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου και γενική ώθηση προς «ευελιξία» που μεταφράστηκε σε δραματική αύξηση επισφαλούς και ακούσιας μερικής απασχόλησης (International Labour Organization, 2014: 16). Η μακροχρόνια ανεργία λειτούργησε ως μηχανισμός καθοδικής κινητικότητας, αποειδίκευσης και κοινωνικής στιγματοποίησης: άτομα με δεκαετίες εργασιακής εμπειρίας βρέθηκαν σε κατάσταση ριζικής απαξίωσης του ανθρώπινου κεφαλαίου τους.

Η κεντρική ερώτηση είναι: πώς αντέδρασε ο ΟΑΕΔ σε έναν πληθυσμό ανέργων ταξικά πολύ διαφορετικό από αυτόν για τον οποίο σχεδιάστηκε; Ο θεσμός κλήθηκε να εξυπηρετήσει ταυτόχρονα τον πρώην βιομηχανικό εργάτη, τον πτυχιούχο χωρίς εργασιακή εμπειρία, τον πρώην ελεύθερο επαγγελματία και τη μητέρα που επιχείρησε να επιστρέψει στην αγορά, με τα ίδια εργαλεία που είχε αναπτύξει για μια ομοιογενή μισθωτή εργατική τάξη. Η αδυναμία διαφοροποίησης αποτέλεσε, ίσως, τη βαθύτερη αποτυχία του θεσμού κατά την κρίση.

3.5. Η μετά-κρίση και η ΔΥΠΑ (2019-σήμερα): Νέα κοινωνική στρωμάτωση, παλιοί θεσμοί

Η ανάκαμψη υπήρξε αργή και άνιση. Το ποσοστό ανεργίας μειώθηκε σταθερά, πέφτοντας κάτω του 10% στα τέλη του 2023, αλλά παραμένει υψηλό για τα ευρωπαϊκά δεδομένα (OECD, 2024: 8). Κρισιμότερα, η ανάκαμψη δεν αποκατέστησε την προηγούμενη κοινωνική δομή αλλά δημιούργησε νέα στρωμάτωση. Η μετά-κρίση ανά-

καμψη ωθήθηκε κυρίως από κλάδους χαμηλής παραγωγικότητας τουρισμό - εστίαση - υπηρεσίες, που προσφέρουν κατά κύριο λόγο εποχιακές, χαμηλά αμειβόμενες θέσεις. Αυτό το αναπτυξιακό μοντέλο διαιωνίζει τον κύκλο επισφάλειας: παρά τη μείωση των ποσοστών ανεργίας, η αγοραστική δύναμη των μισθών παραμένει σε ιστορικά χαμηλά και η διαπραγματευτική δύναμη των εργαζομένων είναι σοβαρά περιορισμένη.

Πίνακας 2. Χρονολογική εξέλιξη της ανεργίας στην Ελλάδα (1954-σήμερα)

Περίοδος	Ποσοστό ανεργίας	Κύρια χαρακτηριστικά
1954-1974	~8-10%	«Αόρατη» ανεργία - κυριαρχία αυτοαπασχόλησης και αγροτικής οικονομίας. Μαζική μετανάστευση ως «βαλβίδα ασφαλείας». Ο ΟΑΕΔ δεν αναγνωρίζει αυτές τις μορφές.
1974-1990	Σταδιακή άνοδος	Ανάδυση «κανονικής» ανεργίας. Αστικοποίηση, μισθωτοποίηση, εκρηκτική ανάπτυξη δημόσιου τομέα. Σημαντικό χάσμα φύλου παραμένει.
1990-2009	~10-12%	Νέες μορφές επισφάλειας. Αποβιομηχάνιση, ευελιξία, εισροή μεταναστών. Εικονική αυτοαπασχόληση (~43% αυτοαπασχολουμένων). Ψευδής ανάπτυξη βασισμένη σε πιστωτική επέκταση.
2010-2018	9% → 27% (2013)	«Δημοκρατικοποίηση» ανεργίας. Απώλεια ~900.000 θέσεων. Ανεργία νέων 58%. Μείωση κατώτατου μισθού 22%. Διαρροή εγκεφάλων.
2019-σήμερα	<10% (2023)	Άνιση ανάκαμψη. Κυριαρχία κλάδων χαμηλής παραγωγικότητας (τουρισμός, εστίαση). Νέα στρωμάτωση: NEETs, πλατφορμοποίηση, «μόνιμα προσωρινοί».

Πηγή: Σύνθεση συγγραφέα.

Οι «μόνιμα προσωρινοί», η πλατφορμοποιημένη εργασία, η γυναικεία υπερεκπροσώπηση στην ανεργία, οι NEETs ως νέα ταξική κατηγορία, όλα αυτά συγκροτούν νέα κοινωνική τοπογραφία. Η ΔΥΠΑ, παρά τη μετονομασία και τον ψηφιακό εκσυγχρονισμό που εγκαινίασε η μεταρρύθμιση «Δουλειές Ξανά» το 2022, αντιμετωπίζει ένα θεμελιώδες ερώτημα: αναγνωρίζει θεσμικά αυτή τη νέα πραγματικότητα ή εξακολουθεί να λειτουργεί βάσει κατηγοριών που αντιστοιχούν σε μια κοινωνική δομή του παρελθόντος; Η μετατόπιση από τον «παθητικό, γραφειοκρατικό φορέα χορήγησης επιδομάτων» σε μια «σύγχρονη, ενεργητική υπηρεσία» αποτελεί αναγκαία αλλά ανεπαρκή συνθήκη: χωρίς ταξική ανάγνωση του πληθυσμού αναφοράς της, ακόμη και ο πλέον εκσυγχρονισμένος θεσμός κινδυνεύει να εφαρμόζει γενικές λύσεις σε ειδικά προβλήματα.

4. Ο Οργανισμός ως μηχανισμός κατασκευής ταξικών κατηγοριών

4.1. Ποιον αναγνωρίζει ο θεσμός ως «άνεργο»; Κριτήρια επιλεξιμότητας και ταξική επιλεκτικότητα

Η ΔΥΠΑ αποτελεί τον επίσημο φορέα όπου οι άνεργοι πρέπει να εγγραφούν για να καταμετρηθούν τυπικά και να αποκτήσουν πρόσβαση σε υπηρεσίες. Ενώ η ΕΛΣΤΑΤ διενεργεί την επίσημη Έρευνα Εργατικού Δυναμικού βάσει ορισμών συμβατών με τη ΔΟΕ (απουσία εργασίας, διαθεσιμότητα, ενεργή αναζήτηση), το μητρώο της ΔΥΠΑ αποτελεί τη διοικητική βάση για πολιτική παρέμβαση. Μέσω της εγγραφής, ο θεσμός κατηγοριοποιεί τους ανέργους, αναγνωρίζοντας κυρίως τους μακροχρόνια ανέργους, εκείνους που παραμένουν εγγεγραμμένοι πέραν των 12 μηνών. Ωστόσο, τα κριτήρια εγγραφής, τα ένσημα, η διάρκεια κάλυψης και οι προϋποθέσεις «ενεργοποίησης» δημιουργούν de facto ένα σύστημα ταξικής ιεράρχησης μεταξύ ανέργων.

Η επιλεξιμότητα για το βασικό επίδομα ανεργίας ορίζεται αυστηρά και απευθύνεται κατά κύριο λόγο σε πρώην μισθωτούς, αποκλείοντας πολλούς αυτοαπασχολούμενους που χάνουν τα μέσα βιοπορισμού τους. Τα κριτήρια βασίζονται σε συσσωρευμένες ημέρες εργασίας εντός συγκεκριμένων περιόδων αναφοράς: η γενική απαίτηση είναι η συμπλήρωση τουλάχιστον 125 ημερών εργασίας στους 14 μήνες πριν από την απόλυση. Η διάρκεια κυμαίνεται από 5 έως 12 μήνες, ενώ το ύψος ήταν παραδοσιακά κατ' αποκοπήν ποσό, χαμηλό ποσοστό αναπλήρωσης. Αποτέλεσμα: το 2019, λιγότερο από 10% των μακροχρόνια ανέργων ελάμβανε οποιαδήποτε μορφή επιδόματος (Vettas et al., 2022: 3). Η αναγνώριση αυτών των περιορισμών οδήγησε

πρόσφατα στην εισαγωγή πιλοτικού κλιμακωτού επιδόματος που συνδέει τις πληρωμές με τις προηγούμενες αποδοχές, βήμα εκσυγχρονισμού που ωστόσο δεν αντιμετωπίζει θεμελιωδώς τον ταξικό αποκλεισμό.

Η ταξική γεωγραφία του συστήματος είναι σαφής. Οι εντός του θεσμού, εγγεγραμμένοι, επιδοτούμενοι, με σταθερό ιστορικό μισθωτής εργασίας, αντιστοιχούν στο πλέον «τυπικό» τμήμα της εργατικής τάξης. Οι εκτός, μη εγγεγραμμένοι, ανασφάλιστοι, αυτοαπασχολούμενοι που έκλεισαν, εικονικά αυτοαπασχολούμενοι, αντιστοιχούν σε ταξικές θέσεις που ο θεσμός δεν «βλέπει». Η σύγκριση με ευρωπαϊκά μοντέλα είναι διαφωτιστική: οι αποτελεσματικότερες ΔΥΑ στη Γερμανία και τη Σκανδιναβία χαρακτηρίζονται από λιγότερο κατακερματισμένη δομή, ενιαία σημεία εξυπηρέτησης και κατευθυντική προσέγγιση με τακτική επαφή εργοδοτών. Η ελληνική υπηρεσία, αντιθέτως, ιστορικά προσομοίαζε σε παθητικό, γραφειοκρατικό μοντέλο, κάτι που η μεταρρύθμιση σε ΔΥΠΑ επιχειρεί να αλλάξει, χωρίς ωστόσο να έχει αντιμετωπίσει τον πυρήνα του ταξικού αποκλεισμού.

Πίνακας 3. Η ταξική γεωγραφία του συστήματος ΔΥΠΑ: εντός και εκτός θεσμού

Διάσταση	Εντός θεσμού	Εκτός θεσμού
Θεσμική ορατότητα	Πλήρης - εγγεγραμμένοι στο μητρώο ΔΥΠΑ	Μηδενική - δεν καταμετρούνται ως «άνεργοι»
Ασφαλιστική κάλυψη	Πρώην μισθωτοί με επαρκή ένσημα (≥125 ημέρες/14 μήνες)	Αυτοαπασχολούμενοι, εικονικά αυτοαπασχολούμενοι, ανασφάλιστοι
Πρόσβαση σε επίδομα	5-12 μήνες, το 2019 μόνο <10% μακροχρόνια ανέργων ελάμβανε επίδομα	Ουσιαστικά μηδενική πρόσβαση
Ταξική θέση	«Τυπικό» τμήμα της εργατικής τάξης - σταθερό ιστορικό μισθωτής εργασίας	Μικροαστική τάξη, αυτοαπασχολούμενοι, επισφαλείς εργαζόμενοι
Πρόσβαση σε ΕΠΑ	Κατάρτιση, επιδοτήσεις μισθού, Ατομικά Σχέδια Δράσης	Περιορισμένη ή ανύπαρκτη θεσμική πρόβλεψη

Πηγή: Σύνθεση συγγραφέα.

4.2. Η κατάρτιση ως μηχανισμός ταξικής αναπαραγωγής ή ταξικής κινητικότητας;

Πέραν των παθητικών παροχών, η ΔΥΠΑ εφαρμόζει Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης: επιδοτήσεις μισθού, επαγγελματική κατάρτιση, υποστήριξη νέων επιχειρήσεων. Η μεταρρύθμιση «Δουλειές Ξανά» ενίσχυσε αυτές τις πολιτικές, εισάγοντας Ατομικά Σχέδια Δράσης και ψηφιακά εργαλεία. Ωστόσο, η ελληνική δαπάνη για ΕΠΑ, στο 0,30% του ΑΕΠ το 2021, υπολείπεται σημαντικά του μέσου όρου ΟΟΣΑ (0,42%) (OECD, 2024: 8). Ιστορικά, η Ελλάδα βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στην άμεση δημιουργία θέσεων μέσω δημοσίων έργων, μέτρα που διεθνείς αξιολογήσεις του ΟΟΣΑ θεωρούν λιγότερο αποτελεσματικά.

Το κρίσιμο ερώτημα, υπό ταξικό πρίσμα, είναι αν τα προγράμματα κατάρτισης «αναβαθμίζουν δεξιότητες» ή αναπαράγουν ταξικούς διαχωρισμούς. Ποιος καταρτίζεται, σε τι, και τι συμβαίνει μετά; Όταν η κατάρτιση αφορά βασικές δεξιότητες σε κλάδους χαμηλής παραγωγικότητας, δεν μεταβάλλει αλλά αναπαράγει τη θέση του ανέργου στην ταξική ιεραρχία. Ένα πρόγραμμα κατάρτισης που εκπαιδεύει πρώην εργάτες σε νέες τεχνικές δεξιότητες χαμηλών κλάδων απλώς ανακυκλώνει τη θέση τους στη βάση της πυραμίδας. Η πρόσφατη στροφή προς ψηφιακές και πράσινες δεξιότητες αποτελεί θετικό βήμα, αλλά η αξιολόγησή της πρέπει να γίνει βάσει πραγματικών αποτελεσμάτων ταξικής κινητικότητας, μεταβολής δηλαδή της θέσης στην κοινωνική ιεραρχία, και όχι απλώς αριθμών ωφελουμένων. Η εισαγωγή επιδοτήσεων κατάρτισης υψηλής ποιότητας, που αξιολογήσεις κρίνουν αποτελεσματικότερες, σηματοδοτεί θετική μετατόπιση, αλλά τα εμπειρικά ευρήματα σχετικά με την αντιστοίχισή τους σε ταξικά διαφοροποιημένες ανάγκες παραμένουν ανεπαρκή.

4.3. Δημογραφική δομή και τα όρια της μισθωτής επανένταξης

Η αξιολόγηση της ΔΥΠΑ ως μηχανισμού επανένταξης δεν μπορεί να περιοριστεί σε θεσμικά κριτήρια αποτελεσματικότητας. Υπάρχει ένα βαθύτερο, δομικό ερώτημα: σε ποιον βαθμό η μισθωτή επανένταξη αποτελεί εφικτό στόχο για το σύνολο του ανέργου πληθυσμού, δεδομένης της δημογραφικής δομής της ελληνικής κοινωνίας; Η ερώτηση αυτή δεν είναι ρητορική. Η δημογραφική γήρανση, η συρρίκνωση των νεότερων γενεακών κοορτών και η αυξανόμενη εξάρτηση από μεταναστευτικές ροές για τη διατήρηση του παραγωγικού δυναμικού (Πανταζόπουλος 2024α, 2024β) αλλάζουν τη δομή της αγοράς εργασίας με τρόπο που ο ΟΑΕΔ, και η ΔΥΠΑ που τον διαδέχθηκε, δεν έχουν ενσωματώσει στη λογική τους.

Το επιχείρημα είναι το εξής: σε κοινωνία που εισάγει εργασιακό χρόνο μέσω μετανάστευσης για να καλύψει το παραγωγικό κενό που αφήνουν οι συρρικνούμενες εγχώριες κοόρτες, ορισμένες κατηγορίες ανέργων, ηλικιωμένοι εργαζόμενοι, γυναίκες με φροντιστικές υποχρεώσεις, μακροχρόνια άνεργοι, δεν αντιμετωπίζουν απλώς ατομικά ελλείμματα δεξιοτήτων ή πληροφόρησης. Βρίσκονται σε δομικά μειονεκτική θέση ως προς τη ζήτηση εργασίας, η οποία έχει αναδιαρθρωθεί γύρω από νεότερα, πιο ευέλικτα και φθηνότερα εργατικά δυναμικά. Η μισθωτή επανένταξη ως αυτονόητος θεσμικός στόχος αγνοεί αυτή τη δημογραφική ασυμμετρία. Ένας θεσμός που αντιμετωπίζει εξίσου τον 55χρονο πρώην βιομηχανικό εργάτη και τον 28χρονο άνεργο πτυχιούχο δεν είναι ουδέτερος αλλά εφαρμόζει ένα πρότυπο που δομικά ευνοεί τον δεύτερο.

Η διάγνωση αυτή δεν οδηγεί αναγκαστικά σε έναν και μόνο τύπο πολιτικής απόκρισης. Ωστόσο, υποδεικνύει ότι η ΔΥΠΑ χρειάζεται να αναγνωρίσει θεσμικά τη δημογραφική διαφοροποίηση των ομάδων ανέργων που καλείται να υποστηρίξει. Για ορισμένες κατηγορίες ανέργων, η υποστήριξη εναλλακτικών μορφών εργασιακής ένταξης, πραγματική αυτοαπασχόληση, συνεργατικές δομές, μερική απασχόληση με πλήρη ασφαλιστική κάλυψη, δεν αποτελεί ιδεολογική επιλογή αλλά πρακτική ανταπόκριση σε μια δομική πραγματικότητα: η αγορά εργασίας που θα τους απορροφούσε δεν υπάρχει πια με τη μορφή που υποθέτει ο θεσμός (Lytras 2016 [JSSW], 2022). Η πρόταση αυτή δεν υποκαθιστά τη μισθωτή επανένταξη ως κεντρικό στόχο για το σύνολο των ανέργων, τον συμπληρώνει με διαφοροποιημένα εργαλεία για εκείνους που η δημογραφική δομή έχει τοποθετήσει εκτός της τυπικής ζήτησης εργασίας.

Τι σημαίνει αυτό για τη ΔΥΠΑ συγκεκριμένα; Ότι ο ψηφιακός εκσυγχρονισμός και τα Ατομικά Σχέδια Δράσης, αν και αναγκαία, δεν επαρκούν αν δεν συνοδευτούν από δημογραφικά διαφοροποιημένη λογική παρέμβασης. Ένας θεσμός που εξυπηρετεί τον ίδιο πληθυσμό ανέργων με τα ίδια εργαλεία, ανεξάρτητα από την ηλικιακή κοόρτη, το φύλο και την προηγούμενη εργασιακή τροχιά, αναπαράγει τις ασυμμετρίες που περιγράψαμε στις προηγούμενες ενότητες. Η συμβολή αυτή δεν αποτελεί πρόταση πολιτικής με τη στενή έννοια, αυτό ανήκει σε άλλα κεφάλαια του τόμου. Θέτει ωστόσο ένα ερώτημα που η δημογραφική ανάλυση καθιστά αναπόφευκτο: μπορεί ένας θεσμός σχεδιασμένος για μια δημογραφικά σταθερή κοινωνία να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις ανάγκες μιας κοινωνίας σε δημογραφική συρρίκνωση;

5. Η κοινωνική σύνθεση των ανέργων: Εμπειρικές ενδείξεις

5.1. Δημογραφικά δεδομένα και ταξική ανάλυση

Η εξέταση των εμπειρικών δεδομένων αποκαλύπτει ότι η ανεργία στην Ελλάδα δεν αποτελεί αδιαφοροποίητη εμπειρία αλλά διαστρωματώνεται οξέως κατά μήκος δημογραφικών γραμμών που λειτουργούν ως δείκτες ταξικής θέσης. Το φύλο, η ηλικία, η εκπαίδευση, ο προηγούμενος κλάδος απασχόλησης και η διάρκεια ορίζουν διακριτά περιγράμματα μειονεξίας. Αυτά τα δεδομένα δεν πρέπει να ερμηνευθούν ως αμιγώς δημογραφικά χαρακτηριστικά αλλά ως δείκτες ταξικής θέσης και κοινωνικής μεταβολής.

Η κρίση 2010-2018 αποτέλεσε φυσικό πείραμα τεράστιας κλίμακας: η εκτόξευση στο 27-28% κατέστησε ορατό τον ταξικό χαρακτήρα. Η ηλικιακή σύνθεση, ανεργία νέων 15-24 ετών στο 58% το 2013, 25-29 στο 43%, αποκάλυψε ότι μια ολόκληρη γενιά αποκλειόταν, με μόνιμες συνέπειες για τις βιογραφικές τροχιές (Livanos

& Tzika, 2022: 7). Η εκπαιδευτική σύνθεση μεταβλήθηκε: η μαζική είσοδος πτυχιούχων σήμαινε ότι το ανθρώπινο κεφάλαιο δεν λειτουργούσε πλέον ως ασπίδα, τα κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά, το οικογενειακό υπόβαθρο και οι κοινωνικές διασυνδέσεις (Bourdieu) αναδεικνύονταν ως καθοριστικοί παράγοντες. Η κλαδική σύνθεση αποκάλυψε τον δυϊσμό: υψηλής παραγωγικότητας κλάδοι διατήρησαν σχετικά χαμηλή ανεργία, ενώ κατασκευές, λιανεμπόριο, εστίαση λειτούργησαν ως δεξαμενές.

Η διάρκεια αποτελεί κρίσιμο δείκτη: η κρίση δημιούργησε τεράστια δεξαμενή μακροχρόνια ανέργων που αντιμετωπίζουν φθορά δεξιοτήτων, απώλεια δικτύων, στιγματισμό. Το δίχτυ ασφαλείας αποδείχθηκε αδύναμο, λιγότερο από 10% αυτής της ομάδας ελάμβανε επίδομα. Η κατάσταση αυτή εγκαθιδρύει ένα φαύλο κύκλο: η μακροχρόνια ανεργία υπονομεύει ακριβώς τις προϋποθέσεις (δεξιότητες, δίκτυα, αυτοπεποίθηση) που απαιτούνται για την επανένταξη, μετατρέποντας μια κυκλική κατάσταση σε δομική παγίδευση. Η μετάκρίση ανάκαμψη δεν απορρόφησε αυτή τη δεξαμενή, αλλά απλώς τη μετέτρεψε σε δεξαμενή υποαπασχόλησης και εποχιακής εργασίας.

5.2. Η μετάβαση από αυτοαπασχόληση σε ανεργία: Μια παραμελημένη τροχιά

Μία από τις πλέον παραμελημένες τροχιές αφορά τη μετάβαση πρώην αυτοαπασχολουμένων, μικρών εμπόρων, βιοτεχνών, ελεύθερων επαγγελματιών, στην ανεργία. Η τροχιά αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική δεδομένου ότι η αυτοαπασχόληση αντιστοιχεί σε σχεδόν 26% του απασχολούμενου πληθυσμού (Lalioti, 2025: 3). Κατά την κρίση, η κατάρρευση χιλιάδων μικρών επιχειρήσεων, υπό την πίεση λιτότητας, φορολογικών αυξήσεων και κατάρρευσης ζήτησης, αποτέλεσε ταξικό φαινόμενο πρώτης τάξεως: ήταν η ίδια η κατάρρευση της μικροαστικής τάξης. Η μικροαστική τάξη, ωστόσο, επέδειξε αξιοσημείωτη ανθεκτικότητα: πολλές επιχειρήσεις επιβίωσαν μέσω εντατικής, συχνά απλήρωτης, εργασίας μελών οικογένειας, μια στρατηγική που δεν αντιστοιχεί ούτε σε «απασχόληση» ούτε σε «ανεργία» αλλά σε μια ενδιάμεση, μη αναγνωρισμένη κοινωνική θέση.

Η εικονική αυτοαπασχόληση επέτεινε τη δυναμική: εργαζόμενοι τυπικά ανεξάρτητοι αλλά ουσιαστικά εξαρτημένοι, στερούμενοι πληρωμένης άδειας, αναρρωτικού, προστασίας, αποτελούσαν ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα. Όταν η συγκαλυμμένη σχέση τερματιζόταν, αυτοί οι εργαζόμενοι έπεφταν στα κενά του δικτύου ασφάλειας χωρίς πρόσβαση σε ασφάλιση ανεργίας. Ο ΟΑΕΔ σχεδόν αγνοούσε αυτή τη μετάβαση: δεν είχε εργαλεία, καθώς ήταν δομημένος γύρω από τη μισθωτή σχέση. Η εμπειρία θολώνει τα όρια μεταξύ απασχόλησης, υποαπασχόλησης και ανεργίας, αναδεικνύοντας μορφή επισφάλειας καθοριστική για τα κατώτερα στρώματα. Η θεσμική «τυφλότητα» απέναντι σε αυτή την τροχιά δεν ήταν τυχαία: αντανακλούσε τη θεμελιώδη ασυμμετρία μεταξύ του μοντέλου βιομηχανικής μισθωτής εργασίας, πάνω στο οποίο χτίστηκε ο ΟΑΕΔ, και της πραγματικότητας μιας κοινωνίας όπου η αυτοαπασχόληση παραμένει δομικό στοιχείο.

5.3. Η γυναικεία ανεργία ως ταξικό και έμφυλο φαινόμενο

Η Ελλάδα παρουσιάζει σταθερά το υψηλότερο ποσοστό γυναικείας ανεργίας και τη μεγαλύτερη έμφυλη υστέρηση στην ΕΕ. Τον Νοέμβριο 2020, η γυναικεία ανεργία ανερχόταν σε 20,0%, κατά 12 ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερη από τον μέσο όρο της ΕΕ, ενώ το χάσμα μεταξύ γυναικείας και ανδρικής ανεργίας ήταν 7 μονάδες, σε σύγκριση με ευρωπαϊκό μέσο όρο 0,4 (Κουλλόλλι & Μιχαηλίδης, 2025). Η συντριπτική πλειονότητα των Ελληνίδων εκφράζει επιθυμία για απασχόληση. Πρόκειται, λοιπόν, για δομικό αποκλεισμό, όχι για «επιλογή».

Η υπερεκπροσώπηση δεν εξηγείται αποκλειστικά από έμφυλους μηχανισμούς αλλά από τη διασταύρωση φύλου και ταξικής θέσης. Η οικογενειοκεντρική δομή του ελληνικού κοινωνικού κράτους, αυτό που μπορεί να χαρακτηριστεί ως αποοικογενειοποίηση χαμηλής έντασης (Πανταζόπουλος 2024α), δημιουργεί γυναικεία ανεργία ταυτόχρονα έμφυλη και ταξική. Ακόμη και μετά τον έλεγχο παρατηρήσιμων παραγόντων

(εκπαίδευση, οικογενειακή κατάσταση), μεγάλο μέρος του χάσματος παραμένει ανεξήγητο, υποδεικνύοντας τον ρόλο συστημικής διάκρισης, κοινωνικών στάσεων σχετικά με τους ρόλους φύλων και πολιτισμικών κανόνων. Η «ποινή μητρότητας» είναι ιδιαίτερα έντονη: σε αντίθεση με πολλές χώρες ΕΕ όπου το χάσμα εμφανίζεται μετά τον τοκετό, στην Ελλάδα υφίσταται ακόμη και πριν οι γυναίκες αποκτήσουν παιδιά, ενώ πάνω από τις μισές δεν επιστρέφουν στο εργατικό δυναμικό. Η μερική απασχόληση, ως δήθεν μέσο «συμφιλίωσης» επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, πλήττει δυσανάλογα τις γυναίκες, λειτουργώντας ουσιαστικά ως μηχανισμός μείωσης εργατικού κόστους σε βάρος τους (Λύτρας 2000, 2016α, 2024). Αυτά τα πρότυπα αντανακλούν βαθιές ταξικές δομές: ο κίνδυνος κοινωνικού αποκλεισμού εξαρτάται συστηματικά όχι μόνο από το φύλο αλλά και από τη θέση, το εκπαιδευτικό κεφάλαιο και τα οικογενειακά δίκτυα (πρβλ. Λύτρας 2014, 2018). Η γυναικεία ανεργία δεν αποτελεί, λοιπόν, απλώς «ζήτημα ισότητας» αλλά πεδίο όπου η ταξική δομή αρθρώνεται μέσω του φύλου, και αντιστρόφως.

6. Συμπεράσματα: Τι σημαίνει μια ταξική ανάγνωση για τη ΔΥΠΑ

Τα συμπεράσματα του παρόντος κεφαλαίου δεν παράγουν «προτάσεις πολιτικής» με τη στενή έννοια, αυτό αποτελεί αντικείμενο άλλων κεφαλαίων του τόμου. Αντ' αυτού, θέτουν τρία θεμελιώδη ερωτήματα που πηγάζουν από την ταξική ανάλυση και απευθύνονται στον μελλοντικό σχεδιασμό της δημόσιας υπηρεσίας απασχόλησης.

Πρώτον, η αναγκαιότητα ταξικής ανάγνωσης. Μια δημόσια υπηρεσία απασχόλησης που αγνοεί την ταξική σύνθεση του πληθυσμού-στόχου της είναι καταδικασμένη να εφαρμόζει γενικές λύσεις σε ειδικά προβλήματα. Η ανάλυση του κεφαλαίου κατέδειξε ότι η ανεργία στην Ελλάδα αντανακλά διαρκείς ταξικές ανισότητες, επισφαλείς εργασιακές σχέσεις και διαρθρωτικές ευπάθειες. Η ΔΥΠΑ πρέπει να αναγνωρίσει ότι δεν υπάρχει «ο άνεργος» αλλά ταξικά διαφοροποιημένες μορφές ανεργίας, ο πρώην βιομηχανικός εργάτης, ο πτυχιούχος χωρίς εμπειρία, η γυναίκα που επιστρέφει μετά χρόνια φροντίδας, ο πρώην αυτοαπασχολούμενος, που απαιτούν διαφοροποιημένες παρεμβάσεις. Κρίσιμο είναι, ωστόσο, να μην παραγνωρισθεί ότι, ανεξαρτήτως αυτής της διαφοροποίησης, οι άνεργοι ανήκουν ταξικά στη μισθωτή εργασία: δεν αποτελούν ξεχωριστή τάξη αλλά εργαζόμενους προσωρινά αποκομμένους από την αγορά (Λύτρας 2000, 2016α, 2024). Η ταξική ανάγνωση δεν αποτελεί ιδεολογική πολυτέλεια αλλά αναγκαία συνθήκη αποτελεσματικής πολιτικής: χωρίς αυτήν, ακόμη και τα πλέον εκσυγχρονισμένα εργαλεία θα παράγουν ανεπαρκή αποτελέσματα.

Δεύτερον, τα όρια της «ενεργοποίησης» υπό ταξικό πρίσμα. Η «ενεργοποίηση», κεντρικός πυλώνας της σύγχρονης πολιτικής απασχόλησης, αποκτά επιπλέον νόημα όταν εξεταστεί ταξικά. Δεν σημαίνει το ίδιο πράγμα να «ενεργοποιηθεί» ένας πρώην βιομηχανικός εργάτης 55 ετών, ένας πτυχιούχος 25 ετών χωρίς εργασιακή εμπειρία, και μια γυναίκα που επιστρέφει στην αγορά μετά από δεκαετία φροντίδας. Ο πρώτος χρειάζεται μετεκπαίδευση σε νέες τεχνολογίες, ο δεύτερος χρειάζεται πρόσβαση σε πραγματική εργασιακή εμπειρία, όχι σε ένα ακόμη πρόγραμμα θεωρητικής κατάρτισης. Η τρίτη χρειάζεται υποδομές φροντίδας για να μπορέσει καν να αναζητήσει εργασία. Η ομοιόμορφη εφαρμογή πολιτικών ενεργοποίησης, ανεξαρτήτως ταξικής θέσης, δεν αποτελεί ουδέτερη τεχνοκρατική πρακτική αλλά πολιτική που ευνοεί ορισμένες κατηγορίες εις βάρος άλλων. Η εισαγωγή Ατομικών Σχεδίων Δράσης αποτελεί θετικό βήμα, αλλά η εξατομίκευση πρέπει να λάβει υπόψη τις δομικές ταξικές ανισότητες και όχι μόνο τα ατομικά χαρακτηριστικά.

Τρίτον, η εργασιακή αυτονομία ως ορίζοντας. Αν η ανεργία είναι αποκοπή από κοινωνική σχέση εξάρτησης, η «λύση» δεν μπορεί να είναι η επιστροφή στην ίδια σχέση, ιδίως όταν αυτή γίνεται ολοένα πιο επισφαλής. Η ΔΥΠΑ χρειάζεται θεμελιωδέστερη αναθεώρηση. Όχι απλώς καλύτερη σύζευξη προσφοράς-ζήτησης, αλλά υποστήριξη εναλλακτικών μορφών εργασιακής ένταξης που υπερβαίνουν τη μισθωτή εξάρτηση. Η πρόταση για μετατροπή των ανέργων σε αυτόνομους εργαζόμενους (Lytras, 2016 [JSSW], 2017/2020, 2022), αποτελεί ρεαλιστική προοπτική εντός της υφιστάμενης κοινωνικής οργάνωσης: δεν απαιτεί συστημική ανα-

τροπή αλλά θεσμική στήριξη δικαιωμάτων πρόσβασης σε εργασιακές ευκαιρίες, με μικρότερο δημοσιονομικό κόστος από τις παραδοσιακές παθητικές πολιτικές. Η πρόταση δεν αποτελεί ουτοπική φαντασίωση αλλά αναγκαία ανταπόκριση στη μεταβαλλόμενη κοινωνική δομή: σε κοινωνία όπου η μισθωτή εργασία γίνεται ολοένα πιο κατακερματισμένη και επισφαλής, θεσμός που στοχεύει αποκλειστικά στη μισθωτή επανένταξη είναι δομικά ελλιπής.

Η κεντρική συμβολή του κεφαλαίου εδράζεται στην ανάδειξη ενός θεμελιώδους κενού: η κοινωνιολογία της εργασίας και η ταξική ανάλυση, αφενός, και η θεσμική ανάλυση της κοινωνικής πολιτικής, αφετέρου, σπανίως διαλέγονται στην ελληνική βιβλιογραφία. Η σύνθεσή τους αποκαλύπτει ότι η ανεργία δεν μπορεί να κατανοηθεί χωρίς αναφορά στην κοινωνική δομή, και η δημόσια υπηρεσία απασχόλησης δεν μπορεί να αξιολογηθεί χωρίς αναφορά στις ταξικές σχέσεις. Η ΔΥΠΑ, για να ανταποκριθεί στην πραγματικότητα της ελληνικής κοινωνίας, πρέπει να ενσωματώσει την ταξική ανάγνωση στον σχεδιασμό και τη λειτουργία της. Η ανεργία, εν τέλει, δεν αποτελεί ατομική αποτυχία ούτε αμιγώς οικονομική δυσλειτουργία: είναι κοινωνική θέση διαμορφωμένη από τη δομή της ελληνικής κοινωνίας, και μόνο ως τέτοια μπορεί να αντιμετωπιστεί.

Βιβλιογραφία

Bank of Greece. (2020, February 24). *Lessons from the Greek economic crisis: Challenges and opportunities for the future* [Speech by the Governor at the Gennadius Library]. Retrieved from https://www.bankofgreece.gr/enimerosi/grafeio-typoy/anazhthsh-enhmerwsewn/enhmerwseis?announcement=fc915812-ab24-47ab-9e60 E. (2022). *Precarious employment in Greece: Economic crisis, labour market flexibilisation, and vulnerable workers* (GreeSE Paper No. 171). Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

European Commission, Eurostat. (2025). *Self-employment statistics: Labour Force Survey results*.

European Commission. (2023). *Annual Report on European SMEs 2023/2024*. Publications Office of the European Union.

Ferrera, M. (1996). The "Southern Model" of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.

Hellenic Statistical Authority. (2025). *Annual Business Demography Statistics (SBS) - Greece*. ELSTAT.

Heyes, J. (2018). *Diagnostic report on bogus self-employment in Greece and recommendations for reforms*. International Labour Organization.

International Labour Organization. (2014). *Productive jobs for Greece*. Geneva: International Labour Office.

Jessop, B. (1985). *Nicos Poulantzas: Marxist Theory and Political Strategy*. London: Macmillan.

Karamessini, M. (2008). Continuity and change in the southern European social model. *International Labour Review*, 147(1), 43-70.

Lalioti, V. (2025). A qualitative approach to self-employment and social protection: The Greek case within a transforming world of work and an emerging policy paradigm. *Societies, 15*(6), 170. https://doi.org/10.3390/soc15060170.

Livanos, I., & Tzika, E. (2022). *Precarious employment in Greece: Economic crisis, labour market flexibilisation, and vulnerable workers* (GreeSE Paper No. 171). Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science.

Lytras, A.N. (2016). An Alternative for Combating Unemployment. *Journal of Sociology and Social Work*, 4(2), 59-71.

Lytras, A.N. (2016b). *Wage Labour in Modern Society*. Athens: Papazissis (eBook).

Lytras, A.N. (2020). *A Radical Policy for Combating Unemployment*. Athens: Papazissis.

Lytras, A.N. (2022). Autonomous Workers for Combating Unemployment and the Enhancement of Solidarity. Four "Dead Ends" of Employment and two Synergized Solutions. *Youth Employment Magazine*, 20, 62-70.

Lytras, A.N. (2025). *Status in Employment and Social Classes. Critical Essays, Vol. VII*. Athens: Panteion University.

OECD. (1971). *OECD economic surveys: Greece*. OECD Publishing.

OECD. (2024). *Impact evaluation of training and wage subsidies for the unemployed in Greece*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/4b908517-en.

OECD. (2024). *OECD Economic Surveys: Greece 2024*. OECD Publishing.

Papadakis, N., Amanaki, E., Drakaki, M., & Saridaki, S. (2020). Employment/unemployment, education and poverty in the Greek youth, within the EU context. *International Journal of Educational Research, 99*, Article 101503. https://doi.org/10.1016/j.ijer.2019.101503

Standing, G. (2011). The Precariat: The New Dangerous Class. London: Bloomsbury.

Vettas, N., Danchev, S., Gatopoulos, G., Kalavrezou, N., Mavropoulos, A., & Pavlou, G. (2022). *Inequality in Greece: 2004-2021*. Institute for Fiscal Studies & Foundation for Economic and Industrial Research (IOBE).

World Bank & ILO. (2026). *Self-employed, total (% of total employment)*. World Bank.

Wright, E. O. (1980). Varieties of Marxist Conceptions of Class Structure. *Politics & Society*, *9*(3), 323-370. https://doi.org/10.1177/003232928000900303.

Wright, E.O. (2015). *Understanding Class*. London: Verso.

Κουλλόλλι, Δ., & Μιχαηλίδης, Δ. (2025, Μάιος). *Ανεργία στην Ελλάδα*. Greece in Figures. Ανακτήθηκε από https://www.greeceinfigures.com/anergia/.

Λύτρας, Α.Ν. & Πρόντζας, Δ. (2006). *Η Αγροτική Εκμετάλλευση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Λύτρας, Α.Ν. & Σουλιώτης, Κ. (2004). *Αποκλεισμοί στην Παγκοσμιοποίηση*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Λύτρας, Α.Ν. (1993). *Προλεγόμενα στη θεωρία της Ελληνικής Κοινωνικής Δομής*. Αθήνα: Λιβάνης.

Λύτρας, Α.Ν. (2000). *Κοινωνία και Εργασία: Ο Ρόλος των Κοινωνικών Τάξεων*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Λύτρας, Α.Ν. (2010). *Μικρο-Αστική Λειτουργία και Οργάνωση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Λύτρας, Α.Ν. (2014). *Η Κοινωνική Ένταξη των Γυναικών: Οι Γυναίκες στην Απασχόληση*. Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Λύτρας, Α.Ν. (2016α). *Η Μισθωτή Εργασία στην Κοινωνική Οργάνωση. Οι πραγματικότητες στην απασχόληση και η εδραίωση της εργασιακής αυτονομίας*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Λύτρας, Α.Ν. (2017). *A Radical Policy for Combating Unemployment*. Athens: Papazissis.

Λύτρας, Α.Ν. (2020). *Η Ελληνική Κοινωνία στον 21ο Αιώνα. Αναλύσεις για την απασχόληση, εκτιμήσεις για την κοινωνική δομή και απόψεις για την κρίση*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Πανταζόπουλος, Σ. (2024α). *Κοινωνικός μετασχηματισμός και κοινωνικό κράτος*. Αθήνα: Διόνικος.

Πανταζόπουλος, Σ. (2024β). *Κοινωνικός μετασχηματισμός στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης 1974-2001*. Αθήνα: Διόνικος.

Η επίδραση του κατώτατου μισθού στη διεθνή ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση στην ελληνική οικονομία

Κώστας Πασσάς

Εισαγωγή

Το ύψος του κατώτατου μισθού αποτελεί από τη φύση του το μέγεθος αυτό το οποίο επιδρά με τον πλέον καθοριστικό τρόπο στις τύχες της πλατιάς πλειοψηφίας των εργαζομένων, είτε άμεσα καθώς αυτός είναι ο μισθός που λαμβάνουν, είτε έμμεσα καθώς το ύψος της αμοιβής τους συνδέεται ρητά ή άρρητα με τον κατώτατο μισθό. Η διαπίστωση αυτή έχει απόλυτη ισχύ για το πλέον ευάλωτο κομμάτι των εργαζομένων, τους νέους, τις γυναίκες, τους πρώην ανέργους, τους ανειδίκευτους, κτλ. Τμήμα που διευρύνθηκε δραματικά τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια των αλλεπάλληλων και διαδοχικών κρίσεων. Με άλλα λόγια, ο κατώτατος μισθός αποτελεί κύριο ρυθμιστικό παράγοντα για την εξέλιξη κρίσιμων παραμέτρων του μακροοικονομικού συστήματος. Η επίδρασή του σε μεγέθη όπως η ανισότητα και η φτώχεια είναι προφανής. Λιγότερο προφανής, αλλά τελικά εξίσου καθοριστική είναι η επίδραση του κατώτατου μισθού στη διεθνή ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση. Σημειώνουμε ότι η επίδραση αυτή είναι λιγότερο προφανής καθώς, ενώ το συμβατικό δόγμα της οικονομικής επιστήμης μπορεί να διατείνεται ότι μια αύξηση του μισθού οδηγεί σχεδόν πάντα σε μια μείωση της απασχόλησης και σε μια χειροτέρευση της ανταγωνιστικότητας, αυτό όμως το αποτέλεσμα προκύπτει μόνον όταν συντρέχουν μια σειρά από ειδικές και πολύ αυστηρά καθορισμένες προϋποθέσεις. Συχνά η πραγματικότητα έχει την τάση να είναι πολύ πιο πολύπλοκη δίνοντας τη δυνατότητα σε αντίρροπες ή δευτερεύουσες κατά την κυρίαρχη οικονομική θεωρία τάσεις να εμφανίζονται κυρίαρχες και καθοριστικές. Σε αυτές τις συνθήκες μια αύξηση του κατώτατου μισθού μπορεί να συμβάλει στην αύξηση της απασχόλησης και της διεθνούς ανταγωνιστικότητας αντί να οδηγεί στην αύξηση της ανεργίας και την απώλεια ανταγωνιστικής θέσης.

Το ερώτημα συνεπώς δεν μπορεί να είναι μόνον ποια είναι η επίδραση του κατώτατου μισθού στην απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα μιας αφηρημένης και ιδεατής οικονομίας. Μιας οικονομίας έξω από το συγκεκριμένο θεσμικό και ιστορικό της πλαίσιο και έξω από την θέση της στον διεθνή καταμερισμό εργασίας, θέση που κατέκτησε στα πλαίσια μιας μακράς ιστορικής διαδικασίας. Αντίθετα το ερώτημα πρέπει να είναι ποια είναι η επίδραση του κατώτατου μισθού στην απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα της σύγχρονης ελληνικής οικονομίας, με το δοσμένο θεσμικό σχηματισμό της, τη συγκεκριμένη θέση της και εξειδίκευσή της στον διεθνή καταμερισμό εργασίας, τον ειδικά διαμορφωμένο χαρακτήρα των ταξικών σχέσεων.

Σε αυτή τη μελέτη θα προσπαθήσουμε να απαντήσουμε στο ερώτημα αυτό λαμβάνοντας συνεπώς υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας και την ειδική τους επίδραση πάνω στο προς εξέταση αντικείμενο. Το υπόλοιπο της μελέτης αυτής διαρθρώνεται κατά τον παρακάτω τρόπο. Στην δεύτερη ενότητα παρουσιάζουμε την σχετική βιβλιογραφία πάνω στο θέμα της επίδρασης του κατώτατου μισθού στην απασχόληση και την ανάπτυξη. Στην ενότητα 3 παραθέτουμε στοιχεία για την διαχρονική εξέλιξη του κατώτατου μισθού και του τμήματος του εργατικού δυναμικού που τον λαμβάνει. Στην ενότητα 4 παρουσιάζουμε μια εξέταση της επίδρασης των μεταβολών του κατώτατου μισθού στην διεθνή ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας και την απασχόληση. Τέλος στην ενότητα 5 παρουσιάζουμε τα συμπεράσματά μας.

Βιβλιογραφική επισκόπηση της επίδρασης του κατώτατου μισθού στην απασχόληση και την ανάπτυξη

Η έρευνα πάνω στις επιπτώσεις του κατώτατου μισθού στην απασχόληση έχει ουσιαστικά ως σημείο αφετηρίας της την νομοθεσία Fair Labor Standards Act του 1938, η οποία καθιέρωσε ένα επίπεδο κατώτατου μισθού στις ΗΠΑ. Η μορφή της επιστημονικής συζήτησης που ακολούθησε αυτόν τον νόμο ήταν αρχικά κυρίως θεωρητική και όχι βασισμένη σε εμπειρικά δεδομένα, τα οποία εκείνη την εποχή σε μεγάλο βαθμό δεν υπήρχαν και δεν ήταν προσβάσιμα στους ερευνητές. Στα πλαίσια της συζήτησης που ακολούθησε εμφανίστηκαν δύο κύριες τάσεις. Η πρώτη εκφράστηκε από τον Stigler (1946) ο οποίος ακολουθώντας τις θέσεις της οριακής σχολής στην οικονομική επιστήμη σημείωσε ότι μια κρατική παρέμβαση για τον ορισμό κατώτατου μισθού θα έχει αρνητικές επιπτώσεις στο επίπεδο της απασχόλησης, καθώς αυξάνει το μισθό πάνω από την οριακή παραγωγικότητα της εργασίας των πλέον ανειδίκευτων εργατών. Αντίθετα, η δεύτερη οπτική, η οποία εκφράστηκε από τον Lester (1947), χρησιμοποιώντας το εναλλακτικό θεωρητικό πλαίσιο των θεσμικών οικονομικών σημειώνει ότι το επίπεδο της απασχόλησης δεν εξαρτάται τόσο από τη σχέση μισθού και οριακής παραγωγικότητας της εργασίας, όσο κυρίως από το επίπεδο της ζήτησης. Σε αυτό το πλαίσιο της συζήτησης αναδείχθηκε η σημασία της μορφής της αγοράς, καθώς έγινε σαφές ότι μια αρνητική επίδραση του κατώτατου μισθού στο επίπεδο της απασχόλησης είναι θεωρητικά πιθανή μόνο υπό την υπόθεση μιας τέλεια ανταγωνιστικής αγοράς, ενώ αντίθετα άλλες μορφές αγοράς όπως το μονοψώνιο οδηγούν σε ριζικά διαφορετικά πιθανά αποτελέσματα.

Την περίοδο που ακολούθησε μια σειρά από εμπειρικές μελέτες προσπάθησαν να μετρήσουν την επίδραση του κατώτατου μισθού στην απασχόληση χρησιμοποιώντας οικονομετρικές τεχνικές. Η σύνοψη αυτής της προσπάθειας, η οποία απέκτησε χαρακτηριστικά γενικά αποδεκτής θέσης την δεκαετία του 1980, έγινε από τους Brown, Gilroy and Kohen (1982) οι οποίοι επισκοπώντας την βιβλιογραφία σημειώνουν ότι στην περίπτωση των νέων από 16 έως 19 ετών (άρα κατά τεκμήριο με χαμηλό συγκριτικά επίπεδο ειδίκευσης και δεξιοτήτων) μια αύξηση του κατώτατου μισθού κατά 10% οδηγεί σε μια μείωση της απασχόλησης από 1% έως 3%. Η αρνητική αυτή σχέση φαίνεται να ισχύει και στην περίπτωση των νέων γενικότερα, δεν είναι όμως ξεκάθαρη η ύπαρξή της στο συνολικό ενήλικο πληθυσμό.

Η διαμορφωμένη συναίνεση γύρω από το ζήτημα της επίδρασης του κατώτατου μισθού στην απασχόληση που εμφανίστηκε τη δεκαετία του 1980 κλονίστηκε κατά την επόμενη δεκαετία από το πρώτο κύμα της New Minimum Wage Research η οποία πυροδοτήθηκε από αλλαγές στην νομοθεσία Fair Labor Standards Act που έγιναν στα τέλη της δεκαετίας του 1980. Ειδικότερα η New Minimum Wage Research εκκινεί με την έκδοση ενός συλλογικού τόμου από το Industrial and Labor Relations Review το 1992. Σε αυτόν τον τόμο οι Katz and Krueger (1992) και Card (1992a,1992b) παρουσιάζουν στοιχεία τα οποία δείχνουν ότι η σχέση ανάμεσα στην μεταβολή του κατώτατου μισθού και την μεταβολή της απασχόλησης είναι θετική. Τα αρχικά αυτά αποτελέσματα επιβεβαίωσαν σε επόμενες μελέτες τους οι Card and Krueger (1994,1995) οι οποίοι υποστήριξαν ότι τα αποτελέσματα προηγούμενων εμπειρικών μελετών οι οποίες δείχνουν μια αρνητική σχέση ανάμεσα στην μεταβολή του κατώτατου μισθού και της απασχόλησης βασίζονταν σε μεθοδολογικά λάθη και ελλιπή δεδομένα.

Το δεύτερο κύμα της New Minimum Wage Research κατά τη δεκαετία του 2000 οδηγεί σε μια έκρηξη του αριθμού των μελετών. Ανάμεσα σε άλλα σημειώνουμε ως σημαντικά σημεία που αναδεικνύονται στη βιβλιογραφία κατά την περίοδο αυτή την εξέταση του συγκεκριμένου μέτρου του κατώτατου μισθού, το διαχωρισμό των βραχυπρόθεσμων από τις μεσο-μακροπρόθεσμες συνέπειες μιας μεταβολής του κατώτατου μισθού και τη συσχέτιση αποφάσεων που σχετίζονται με την επέκτασης του χρόνου εκπαίδευσης με μεταβολές στο μέγεθος του κατώτατου μισθού. Το δεύτερο κύμα της New Minimum Wage Research μπορεί να

συνοψιστεί από τρεις μετα-αναλύσεις, αυτές των Doucouliagos and Stanley (2009), De Linde, Stanley and Doucouliagos (2014) και Belman and Wolfson (2014). Το συγκεντρωτικό αποτέλεσμα όλων των μελετών είναι ότι η επίδραση της μεταβολής του κατώτατου μισθού στην απασχόληση είναι μικρή και μη στατιστικά σημαντική. Μια ελαφρώς διαφορετική τοποθέτηση μπορούμε να βρούμε στους Neumark and Wascher (2006) οι οποίοι σημειώνουν ότι η επίδραση μιας αύξησης του κατώτατου μισθού φαίνεται όντως να είναι αρνητική στην απασχόληση, όμως κρίσιμα το αποτέλεσμα αυτό δεν έχει γενική ισχύ, αλλά μόνον για την απασχόληση των ανειδίκευτων και ειδικά των νέων και μόνον στην περίπτωση που η αγορά εργασίας σε αυτές τις κατηγορίες είναι ανταγωνιστική. Με άλλα λόγια, το δεύτερο κύμα της New Minimum Wage Research επιβεβαιώνει μέσα από ένα μεγάλο πλήθος εμπειρικών μελετών τα αποτελέσματα του πρώτου κύματος. Το κάνει αυτό χρησιμοποιώντας ένα πλήθος εμπειρικών υποθέσεων, πηγών δεδομένων, χωρών αναφοράς, ηλικιακής ομάδας αναφοράς και χρονικού εύρους εξέτασης και συνεπώς φαίνεται να καταρρίπτει πλέον με τρόπο συντριπτικό την ορθόδοξη τοποθέτηση η οποία διαμορφώθηκε κατά τη δεκαετία του 1980 από τους Brown, Gilroy and Kohen (1982).

Το τρίτο κύμα της New Minimum Wage Research που ακολούθησε ύστερα από τα μέσα της δεκαετίας του 2010 δίνει έμφαση στις θεσμικές και μακροοικονομικές διαφοροποιήσεις. Μια συνοπτική περιγραφή του τρίτου κύματος μπορεί να βρεθεί στην μελέτη της Panteli (2025). Ειδικότερα, οι Cengiz et al. (2019) σημειώνουν ότι η αύξηση του κατώτατου μισθού σε συγκεκριμένες πολιτείες των Η.Π.Α. οδήγησε αφενός σε μείωση της απασχόλησης των εργασιών που πριν την μεταβολή πληρώνονταν με μισθό κάτω από το νέο κατώτατο, αλλά από την άλλη η μεταβολή του κατώτατου μισθού οδήγησε στην δημιουργία νέων θέσεων εργασίας σε μια εισοδηματική κατηγορία πάνω από τον νέο κατώτατο μισθό, αφήνοντας έτσι την συνολική απασχόληση περίπου χωρίς μεταβολή. Το αποτέλεσμα αυτό δείχνει και την μεταφορά της έμφασης σε αυτό το κύμα μελετών από την αποκλειστική επικέντρωση στον συνολικό αριθμό των θέσεων απασχόλησης στην επίδραση της μεταβολής του κατώτατου μισθού στις στρατηγικές που αναπτύσσουν οι επιχειρήσεις και οι εργαζόμενοι σχετικά με την απασχόληση στις νέες συνθήκες που διαμορφώνονται. Η επίδραση λοιπόν μιας αύξησης του κατώτατου μισθού εμφανίζεται να έχει όχι μια κύρια επίδραση, την μείωση της απασχόλησης στην περίπτωση που η αγορά είναι ανταγωνιστική, αλλά μια πολύπλοκη επίδραση σε πολλά επίπεδα, όπως η μεταβολή της τιμής του τελικού προϊόντος, η αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, η μείωση της εισοδηματικής ανισότητας, κτλ. Το τελικό αποτέλεσμα στην απασχόληση εμφανίζεται να είναι σίγουρα μικρότερο ή λιγότερο προφανές από αυτό που θα υπέθετε μια θεώρηση που βασίζεται σε μια τέλεια ανταγωνιστική αγορά εργασίας.

Φεύγοντας από την επίδραση της μεταβολής του κατώτατου μισθού στην απασχόληση και επικεντρώνοντας στην επίδραση που έχει στην κατανομή των μισθών και την διαμόρφωση του μέσου μισθού παρατηρούμε ότι η σχετική βιβλιογραφία εμφανίζει μια σχετική συμφωνία ως προς την τοποθέτηση ότι μια άνοδος του κατώτατου μισθού μειώνει την ανισότητα και τη φτώχεια και οδηγεί τον μέσο μισθό υψηλότερα (Neumark and Wascher 2008; Belman and Wolfson 2014). Η αιτία της αύξησης του μέσου μισθού ύστερα από μια αύξηση του κατώτατου μπορεί να αναζητηθεί σε πολλές παραμέτρους. Η κυρίαρχη οικονομική θεωρία επικεντρώνει στην επίδραση της υποκατάστασης χαμηλότερης με υψηλότερης ειδίκευσης εργασίας, ενώ μια πιο θεσμική προσέγγιση επικεντρώνει στην επίδραση της διαμόρφωσης προσδοκιών από μεριάς των εργαζομένων σχετικά με το επίπεδο του μισθού το οποίο εκτιμούν ως κανονικό. Η Panteli (2025, σελ.128) σημειώνει συνοψίζοντας τη σχετική βιβλιογραφία ότι τόσο όσον αφορά την επίδραση της μεταβολής του κατώτατου μισθού στην απασχόληση όσο και όσον αφορά την επίδρασή του στην ανισότητα και τη φτώχεια η βιβλιογραφία εμφανίζεται τελικά διχασμένη καθώς το θεσμικό περιβάλλον και η σύνθεση του εργατικού δυναμικού έχουν τελικά καθοριστικό ρόλο.

Το σημείο αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για την δική μας μελέτη και για έναν επιπλέον λόγο. Ειδικότερα, η Μαρσέλλου (2025) σε πρόσφατη μελέτη της, κάνοντας χρήση ενός μακρο-οικονομετρικού υποδείγματος που αναπτύχθηκε από τους Stockhammer et al. (2009), παρουσιάζει ευρήματα τα οποία καταδεικνύουν ότι η ελληνική οικονομία αναπτύσσεται κυρίως διαμέσου των μισθών (wage-led) και όχι τόσο διαμέσου των κερδών (profit-led). Ειδικότερα, καθοριστικό ρόλο για την αναπτυξιακή δυναμική της ελληνικής οικονομίας έχει η επίδραση της αύξησης του μεριδίου των μισθών στην κατανάλωση, επίδραση που κατά τη Μαρσέλλου υπερκαλύπτει τις αρνητικές επιδράσεις στις επενδύσεις και τις καθαρές εξαγωγές. Συνεπώς πολιτικές οι οποίες επιδρούν στην αύξηση του μεριδίου των μισθών ενισχύουν άμεσα την αναπτυξιακή δυναμική της ελληνικής οικονομίας. Σε αυτά τα πλαίσια η αύξηση του κατώτατου μισθού, είτε άμεσα για τους εργαζόμενους που λάμβαναν έως εκείνη τη στιγμή μισθό χαμηλότερο από τον νέο κατώτατο, είτε έμμεσα μέσα από τα spillover effects του κατώτατου στον μέσο μισθό, όχι μόνον δεν οδηγεί σε μείωση της απασχόλησης και συνεπώς και του συνολικού εισοδήματος, αλλά έχει αναπτυξιακό χαρακτήρα. Ειδικότερα, η Μαρσέλλου (2025, σελ.127) εκτιμά οικονομετρικά ότι μια αύξηση του μεριδίου των μισθών κατά μια ποσοστιαία μονάδα οδηγεί σε αύξηση της κατανάλωσης και μείωση της επένδυσης κατά 1,22% και 0,35% αντίστοιχα, άρα η συνολική εγχώρια ζήτηση αυξάνει κατά 0,87%.

Η διαχρονική εξέλιξη του κατώτατου μισθού στην ελληνική οικονομία

Η ιστορική διαδικασία διαμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου το οποίο καθορίζει τον κατώτατο μισθό στην περίπτωση της Ελλάδας ξεδιπλώνεται αρχικά σε τέσσερα βήματα. Πρώτον, ο νόμος 281/1914 (ΦΕΚ Α 171/1914) αναγνωρίζει την ύπαρξη συλλογικών διαπραγματεύσεων μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών. Δεύτερον, το νομοθετικό διάταγμα της 1ης Μαΐου του 1926 (ΦΕΚ Α 142/1926) το οποίο διαμορφώνει μια «μόνιμη διαιτητική επιτροπή» της οποίας οι αποφάσεις έχουν χαρακτήρα αναγκαστικής υπαλληλικής σύμβασης διάρκειας τριών μηνών με αυτοδίκαια παράταση. Τρίτον, ο αναγκαστικός νόμος της 21ης Νοεμβρίου του 1935 (ΦΕΚ Α 587/1935) ορίζει ότι μια συλλογική σύμβαση εργασίας γίνεται υποχρεωτική για τους εργοδότες και τους εργαζόμενους όταν προσχωρούν σε αυτή εργοδότες που χρησιμοποιούν τα τρία πέμπτα των απασχολουμένων. Η υποχρεωτικότητα της συλλογικής σύμβασης εργασίας αντιστοιχεί συνεπώς στην υποχρέωση συλλογικής κάλυψης των εργαζομένων και συνεπώς μετατρέπει τον οριζόμενο από τη συλλογική σύμβαση εργασίας μισθό σε κατώτατο μισθό για έναν κλάδο ή περιφέρεια. Τέλος, η υπογραφή της Εθνικής Γενικής Συλλογικής Σύμβασης Εργασίας (ΕΓΣΣΕ) το 1936 διαμορφώνει το θεσμικό πλαίσιο για τον ορισμό του κατώτατου μισθού σε εθνικό επίπεδο.

Κατά την περίοδο της Κατοχής τα νομοθετικά διατάγματα 310 και 783 του κατοχικού «Υπουργού Εργασίας» έδωσαν τη δυνατότητα στην κυβέρνηση να ρυθμίζει με απόφασή της το ύψος της αμοιβής των εργατών στον ιδιωτικό τομέα. Πρακτική που συνεχίστηκε και με τον αναγκαστικό νόμο 28/1944 (ΦΕΚ Α 139/1944) από τη νόμιμη κυβέρνηση μετά την απελευθέρωση. Το καθεστώς άμεσου διοικητικού ορισμού του κατώτατου μισθού από την κυβέρνηση αντικαταστάθηκε με την επαναφορά των συλλογικών διαπραγματεύσεων και της διαιτησίας από το νόμο 3239/1955 (ΦΕΚ Α 125/1955). Διαμορφώνεται έτσι ένα σύστημα καθορισμού του κατώτατου μισθού βασισμένο στις ελεύθερες διαπραγματεύσεις μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων με το κράτος να παρεμβάλλεται ως διαιτητής και να εξασφαλίζει την υποχρεωτικότητα της ισχύος της σύμβασης το οποίο παρά τις επιμέρους μεταβολές του στη συνέχεια διαμορφώνει το κλασικό σχήμα μέσα στο οποίο καθορίζεται ο κατώτατος μισθός έκτοτε. Οι παρεμβάσεις στην κατεύθυνση ενίσχυσης της άμεσης διοικητικής παρέμβασης του κράτους για τον ορισμό του κατώτατου μισθού και της αντιδημοκρατικής παρέμβασης του κράτους στο συνδικαλιστικό κίνημα, κύρια κατά την περίοδο της Δικτατορίας, αλλά και κατά την περίοδο που προηγήθηκε, ανατρέπονται σε μεγάλο βαθμό ύστερα από τη μεταπολίτευση του 1974 με τις συλλογικές διαπραγματεύσεις να διεξάγονται πλέον σε καθεστώς δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Αυτό το θεσμικό πλαίσιο ενισχύθηκε στην κατεύθυνση του ευρύτερου εκδημοκρατισμού του με το νόμο 1876/1990 (ΦΕΚ Α 27/1990) ο οποίος θεσμοθετεί τον Οργανισμό Μεσολάβησης και Διαιτησίας (ΟΜΕΔ), τη ρήτρα ευνοϊκότερης ρύθμισης για τον εργαζόμενο, την υποχρεωτικότητα της επέκτασης της ισχύος της συλλογικής σύμβασης σε όλους τους εργαζομένους και την μετενέργεια της σύμβασης επί εξάμηνο. Το θεσμικό πλαίσιο το οποίο περιγράψαμε έπαψε να ισχύει την περίοδο ύστερα από το 2010 με την εφαρμογή των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Ειδικότερα το νέο θεσμικό πλαίσιο διοικητικού προσδιορισμού του κατώτατου μισθού καθορίζεται με το νόμο 4172/2013 (ΦΕΚ Α 167/2013) στον οποίο ο κατώτατος μισθός καθορίζεται με υπουργική απόφαση παρακάμπτοντας έτσι πλήρως το θεσμό της ΕΓΣΣΕ και ανατρέποντας τις διαδικασίες συλλογικής διαπραγμάτευσης και το νομικό οικοδόμημα διαιτησίας, μετενέργειας κτλ. που τις πλαισίωνε. Τέλος με το ν.5163/2024 (ΦΕΚ Α 199/2024) πραγματοποιείται η ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με το νόμο αυτό από το 2028 ο κατώτατος μισθός θα αναπροσαρμόζεται αυτόματα κατ' έτος βάσει συντελεστή που προκύπτει από το άθροισμα (α) του ετήσιου ποσοστού μεταβολής του ΔΤΚ για το χαμηλότερο 20% της εισοδηματικής κατανομής των νοικοκυριών και (β) του μισού του ετήσιου ποσοστού μεταβολής της αγοραστικής δύναμης του γενικού δείκτη μισθών.

Πηγή: OECD real minimum wages at constant prices

Διάγραμμα 1: Η διαχρονική εξέλιξη του αποπληθωρισμένου κατώτατου μισθού σε δολάρια Η.Π.Α. (ετήσια)

Η εξέλιξη του κατώτατου μισθού στην ελληνική οικονομία από τη δεκαετία του 1960 έως σήμερα αντανακλά τις μεγάλες διακυμάνσεις της οικονομικής ανάπτυξης, των θεσμών της αγοράς εργασίας και των μακροοικονομικών κρίσεων που διαμόρφωσαν τη μεταπολεμική πορεία της χώρας. Τα στοιχεία του OECD για τον πραγματικό κατώτατο μισθό (real minimum wage) δείχνουν ότι, σε μακροχρόνιο ορίζοντα, η Ελλάδα γνώρισε τρεις βασικές φάσεις: μια περίοδο ταχείας ανόδου από τη δεκαετία του 1960 έως τις αρχές της δεκαετίας του 1980, μια περίοδο σχετικής σταθεροποίησης και θεσμικής εδραίωσης από το 1980 έως το 2009, και τέλος μια περίοδο έντονων διακυμάνσεων μετά την οικονομική κρίση και τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής. Στις αρχές της δεκαετίας του 1960, ο κατώτατος μισθός στην Ελλάδα ήταν εξαιρετικά χαμηλός σε διεθνή σύγκριση και αντανακλούσε το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης της οικονομίας. Στη διάρκεια των δεκαετιών του 1960 και 1970 η ταχεία οικονομική μεγέθυνση, η αστικοποίηση και η επέκταση της μισθωτής εργασίας οδήγησαν σε σημαντική αύξηση του πραγματικού κατώτατου μισθού. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίστηκε από ισχυρή άνοδο της παραγωγικότητας και από την ενίσχυση των συλλογικών διαπραγμα-

τεύσεων, οι οποίες σταδιακά διαμόρφωσαν τον θεσμικό μηχανισμό καθορισμού των κατώτατων αποδοχών τον οποίο ήδη περιγράψαμε. Μετά τη Μεταπολίτευση, και ιδιαίτερα στη δεκαετία του 1980, η αύξηση των μισθών συνδέθηκε με την επέκταση του κοινωνικού κράτους και την ενίσχυση των εργασιακών δικαιωμάτων, γεγονός που οδήγησε σε περαιτέρω βελτίωση της αγοραστικής δύναμης των χαμηλόμισθων εργαζομένων. Στις επόμενες δύο δεκαετίες, μέχρι και την είσοδο της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ, ο πραγματικός κατώτατος μισθός συνέχισε να αυξάνεται σταδιακά, αντανακλώντας τόσο τη σύγκλιση της ελληνικής οικονομίας με τις ευρωπαϊκές οικονομίες όσο και τη βελτίωση των συνολικών μισθολογικών συνθηκών. Κατά την περίοδο αυτή, η αύξηση των πραγματικών αποδοχών συνδέθηκε επίσης με τη μείωση του πληθωρισμού και την δημοκρατική ενίσχυση των θεσμών συλλογικής διαπραγμάτευσης.

Η εικόνα αυτή μεταβλήθηκε δραματικά μετά το 2009, όταν η δημοσιονομική κρίση και η βαθιά ύφεση της ελληνικής οικονομίας οδήγησαν σε σημαντική αναδιάρθρωση της αγοράς εργασίας. Στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, το 2012 θεσπίστηκε για πρώτη φορά διοικητικά καθοριζόμενος κατώτατος μισθός, ενώ ταυτόχρονα επιβλήθηκε σημαντική μείωσή του ως μέρος των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής. Η μείωση αυτή σήμανε μια από τις μεγαλύτερες πτώσεις πραγματικού κατώτατου μισθού που έχουν καταγραφεί σε χώρα του ΟΟΣΑ σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα. Από το 2012 έως το 2018 ο κατώτατος μισθός παρέμεινε ουσιαστικά παγωμένος, αντανακλώντας τις περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές και την υψηλή ανεργία που χαρακτήριζε την ελληνική οικονομία. Σταδιακά, μετά το 2019, παρατηρείται μια νέα φάση αυξήσεων, με τον κατώτατο μισθό να αυξάνεται από 650 ευρώ το 2019 σε 880 ευρώ το 2025, δηλαδή κατά 35,4%. Ωστόσο, η αύξηση αυτή δεν μεταφράστηκε πλήρως σε αντίστοιχη βελτίωση της πραγματικής αγοραστικής δύναμης, καθώς ο πληθωρισμός κατά την ίδια περίοδο αυξήθηκε κατά 27,6% και συνεπώς απορρόφησε σημαντικό μέρος των ονομαστικών αυξήσεων. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, το πραγματικό επίπεδο του κατώτατου μισθού εξακολουθεί να βρίσκεται χαμηλότερα από το επίπεδο που είχε πριν από την κρίση, γεγονός που υπογραμμίζει τις μακροχρόνιες επιπτώσεις της οικονομικής ύφεσης στη διανομή του εισοδήματος και στις συνθήκες εργασίας. Σήμερα, η εξέλιξη του κατώτατου μισθού στην Ελλάδα συνδέεται όλο και περισσότερο με θεσμικούς μηχανισμούς που λαμβάνουν υπόψη τον πληθωρισμό, την παραγωγικότητα και τις συνθήκες της αγοράς εργασίας, ενώ νέες ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές προβλέπουν τη διαμόρφωση πιο συστηματικών διαδικασιών καθορισμού του στο μέλλον. Με αυτόν τον τρόπο, η ιστορική πορεία του κατώτατου μισθού στην Ελλάδα αποτυπώνει όχι μόνο τις διακυμάνσεις της οικονομικής ανάπτυξης αλλά και τη βαθύτερη σχέση μεταξύ θεσμών εργασίας, κοινωνικής πολιτικής και μακροοικονομικής σταθερότητας.

Οι εργαζόμενοι που λαμβάνουν τον κατώτατο μισθό στην ελληνική οικονομία αποτελούν ένα σημαντικό τμήμα της μισθωτής απασχόλησης και συγκεντρώνονται κυρίως σε συγκεκριμένους κλάδους και κατηγορίες εργασίας. Σύμφωνα με στοιχεία που παρουσιάζονται σε μελέτη του ΙΝΕ-ΓΣΕΕ (Πασσάς 2020, σ.38), η οποία βασίζεται σε μικροδεδομένα της EU-SILC, το 20% των εργαζομένων λαμβάνει μισθό κοντά στον κατώτατο μισθό. Με αυτή την εκτίμηση συμφωνούν και πιο πρόσφατες εκτιμήσεις της ΤτΕ (ΤτΕ 2025, σελ. 21), οι οποίες βασίζονται στα στοιχεία του Π/Σ ΕΡΓΑΝΗ, διαπιστώνοντας ότι το ποσοστό των εργαζομένων που λαμβάνει τον κατώτατο μισθό αυξήθηκε από 19,9% το 2016 σε 22,8% το 2024. Σημειώνουμε ότι και οι δύο εκτιμήσεις δεν λαμβάνουν υπόψη τις τριετίες και συνεπώς τα ποσοστά αυτά μπορούν να θεωρηθούν ως το κάτω όριο των εκτιμήσεων για το ποσοστό των απασχολούμενων που λαμβάνουν τον κατώτατο μισθό. Με βάση τα στοιχεία που παρουσιάζονται στις μελέτες που αναφέραμε, ο κατώτατος μισθός αφορά κυρίως εργαζομένους στον ιδιωτικό τομέα, χαμηλής ειδίκευσης, νέους εργαζόμενους και άτομα που απασχολούνται σε δραστηριότητες υπηρεσιών με σχετικά χαμηλή παραγωγικότητα, όπως το εμπόριο, ο τουρισμός, η εστίαση και οι διοικητικές υποστηρικτικές υπηρεσίες. Σε αυτούς τους κλάδους η μισθολογική κλίμακα είναι

συνήθως συμπιεσμένη προς τα χαμηλότερα επίπεδα, με αποτέλεσμα ένα σημαντικό ποσοστό των εργαζομένων να αμείβεται κοντά στο θεσμοθετημένο κατώτατο όριο. Με βάση διαθέσιμες εκτιμήσεις, περίπου 600.000 εργαζόμενοι αμείβονται άμεσα με τον κατώτατο μισθό ή με αποδοχές πολύ κοντά σε αυτόν, γεγονός που δείχνει ότι αποτελεί βασικό σημείο αναφοράς για τη διαμόρφωση της μισθολογικής πυραμίδας στην ελληνική οικονομία. Παράλληλα, η σημασία του κατώτατου μισθού είναι ευρύτερη από τον αριθμό των εργαζομένων που τον λαμβάνουν άμεσα, καθώς λειτουργεί ως σημείο αναφοράς για ένα πολύ μεγαλύτερο τμήμα της αγοράς εργασίας: οι αυξήσεις του επηρεάζουν έμμεσα τους μισθούς εργαζομένων που βρίσκονται λίγο πάνω από αυτό το επίπεδο, καθώς και μια σειρά επιδομάτων και παροχών που συνδέονται θεσμικά με το ύψος του. Στην ελληνική αγορά εργασίας, όπου η μισθολογική κατανομή χαρακτηρίζεται από σχετικά χαμηλό μέσο επίπεδο αποδοχών, η βάση της μισθολογικής πυραμίδας είναι ιδιαίτερα «πλατιά», δηλαδή μεγάλο ποσοστό εργαζομένων συγκεντρώνεται στα χαμηλά μισθολογικά κλιμάκια. Ενδεικτικά, σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία του e-ΕΦΚΑ[1] οι μισοί εργαζόμενοι στον ιδιωτικό τομέα λαμβάνουν μικτές μηνιαίες αποδοχές κάτω από 1.100 ευρώ, γεγονός που υποδηλώνει ότι σημαντικό μέρος της απασχόλησης βρίσκεται σε επίπεδα κοντά στον κατώτατο μισθό. Αυτό αντανακλά τόσο τη δομή της ελληνικής οικονομίας –με μεγάλη παρουσία μικρών επιχειρήσεων και κλάδων χαμηλής παραγωγικότητας– όσο και τη σχετικά περιορισμένη κάλυψη των εργαζομένων από συλλογικές συμβάσεις, οι οποίες σε άλλες ευρωπαϊκές οικονομίες οδηγούν σε υψηλότερα μισθολογικά επίπεδα.

Επιπλέον, οι αναλύσεις της Τράπεζας της Ελλάδος και του ΙΝΕ-ΓΣΕΕ επισημαίνουν ότι ο κατώτατος μισθός αφορά κυρίως συγκεκριμένες κοινωνικές και δημογραφικές ομάδες εργαζομένων. Πρώτον, αφορά σε μεγάλο βαθμό νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας και εργαζομένους με μικρή επαγγελματική εμπειρία, οι οποίοι δεν διαθέτουν ακόμη προϋπηρεσία ή εξειδικευμένες δεξιότητες που θα επέτρεπαν υψηλότερη αμοιβή. Δεύτερον, συναντάται συχνά σε θέσεις εργασίας χαμηλής ειδίκευσης, όπως ανειδίκευτοι εργάτες, προσωπικό καθαριότητας, βοηθητικό προσωπικό σε επιχειρήσεις υπηρεσιών και εργαζόμενοι σε δραστηριότητες λιανικού εμπορίου και φιλοξενίας. Σε αυτούς τους τομείς η διαπραγματευτική δύναμη των εργαζομένων είναι περιορισμένη και οι επιχειρήσεις λειτουργούν σε συνθήκες έντονου ανταγωνισμού, γεγονός που συγκρατεί τις αμοιβές κοντά στο κατώτατο επίπεδο. Τρίτον, ο κατώτατος μισθός αφορά συχνότερα εργαζομένους σε μικρές επιχειρήσεις, όπου οι μισθολογικές δυνατότητες είναι πιο περιορισμένες σε σχέση με μεγάλες εταιρείες ή οργανισμούς του δημόσιου τομέα. Η σημασία του κατώτατου μισθού επεκτείνεται επίσης πέρα από τους άμεσα αμειβόμενους εργαζομένους, καθώς συνδέεται με τον υπολογισμό μιας σειράς κοινωνικών παροχών και επιδομάτων και επηρεάζει έμμεσα μεγάλο αριθμό πολιτών. Από αυτή την άποψη, ο κατώτατος μισθός δεν αποτελεί απλώς ένα εργαλείο προστασίας των χαμηλόμισθων εργαζομένων αλλά και έναν βασικό θεσμό της αγοράς εργασίας που επηρεάζει τη συνολική κατανομή του εισοδήματος. Στην ελληνική οικονομία, όπου η απασχόληση συγκεντρώνεται σε μεγάλο βαθμό σε υπηρεσίες χαμηλής ή μεσαίας παραγωγικότητας, ο κατώτατος μισθός λειτουργεί ως θεσμικό «κατώφλι» που καθορίζει τις αποδοχές μεγάλου τμήματος των εργαζομένων και διαμορφώνει τη συνολική δομή των μισθών.

Η επίδραση της μεταβολής του κατώτατου μισθού στην διεθνή ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας και την απασχόληση

Για την εξέταση της επίδρασης μιας μεταβολής του κατώτατου μισθού στην διεθνή ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας είναι αναγκαία η έστω και σε αδρές γραμμές περιγραφή της δομής της ελληνικής οικονομίας. Ειδικότερα, η ελληνική οικονομία σήμερα, όπως και όλες οι ανεπτυγμένες οικονομίες, είναι προσανατολισμένη στην παραγωγή υπηρεσιών. Πιο συγκεκριμένα, ο τομέας των υπηρεσιών παράγει σήμερα το

1 Μηνιαία Στοιχεία Απασχόλησης Ασφαλισμένων Ιδιωτικού Δικαίου e-ΕΦΚΑ, Ιούνιος 2025.

78% της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας (ΑΠΑ), ενώ αντίστοιχα η βιομηχανία - κατασκευές το 18% και ο αγροτικός τομέας το 4%. Εξετάζοντας τον τομέα των υπηρεσιών με μεγαλύτερη λεπτομέρεια διαπιστώνουμε ότι το εμπόριο και οι υπηρεσίες εστίασης και καταλύματος, δηλαδή δραστηριότητες άμεσα σχετιζόμενες με τον τουρισμό, παράγουν το 24% της ΑΠΑ, η δημόσια διοίκηση, η εκπαίδευση και η υγεία, δηλαδή οι δραστηριότητες που σχετίζονται άμεσα με το δημόσιο, παράγουν το 17% της ΑΠΑ, στη συνέχεια ακολουθεί ο τομέας του real estate με ένα επιπλέον 17%, ενώ όλες οι υπόλοιπες δραστηριότητες των υπηρεσιών αθροίζουν στο υπολειπόμενο 20%. Σημειώνουμε ότι το σύνολο αυτών των υπολειπόμενων δραστηριοτήτων αφορά υπηρεσίες που είναι έστω δυνητικά διεθνώς εμπορεύσιμες (τηλεπικοινωνίες, χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, επαγγελματικές και τεχνικές δραστηριότητες, τέχνες). Κατά συνέπεια, περίπου το 50% της συνολικής ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας που παράγεται στην ελληνική οικονομία προέρχεται από υπηρεσίες οι οποίες είναι δυνητικά διεθνώς εμπορεύσιμες, είτε έμμεσα μέσω της παραγωγής τουριστικού προϊόντος, είτε άμεσα. Αντίστοιχα, το σύνολο της βιομηχανικής και αγροτικής παραγωγής είναι δυνητικά διεθνώς εμπορεύσιμο. Κατά συνέπεια η ελληνική οικονομία έχει τη δυνατότητα να προσανατολίσει προς τη διεθνή αγορά πάνω από το μισό της εγχώριας παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών.

Σε αυτό το πλαίσιο η ελληνική οικονομία έχει τη δυνατότητα να αναπτύξει δύο εναλλακτικές στρατηγικές. Η πρώτη αφορά την παραγωγή προϊόντων χαμηλής προστιθέμενης αξίας, χαμηλού τεχνολογικού περιεχομένου και τελικά χαμηλής ποιότητας. Σε αυτήν την περίπτωση ο διεθνής ανταγωνισμός θα έχει να κάνει κυρίως με το κόστος εργασίας. Η δεύτερη αφορά την παραγωγή προϊόντων υψηλής προστιθέμενης αξίας, υψηλού τεχνολογικού περιεχομένου και τελικά υψηλής ποιότητας. Σε αυτή την περίπτωση ο διεθνής ανταγωνισμός δεν θα έχει να κάνει κυρίως με το κόστος εργασίας. Η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τη ζώνη του ευρώ σηματοδοτεί άμεσα την απόρριψη της πρώτης εναλλακτικής έναντι της δεύτερης. Η απόρριψη αυτή προκύπτει κατά τρόπο προφανή από το χαρακτήρα του ευρώ ως δεύτερου μετά το δολάριο παγκόσμιου αποθεματικού νομίσματος. Η Ελλάδα ως χώρα μέλος της ευρωζώνης δεν μπορεί και δεν πρέπει να προσανατολίζεται στην παραγωγή προϊόντων που το κύριο στοιχείο κόστους τους είναι το κόστος εργασίας καθώς σε αυτή την περίπτωση θα έχει να ανταγωνιστεί χώρες που έχοντας την δυνατότητα να υποτιμούν ανταγωνιστικά το νόμισμά τους θα βελτιώνουν την ανταγωνιστική τους θέση κατά το δοκούν. Αντίθετα, η ελληνική οικονομία από τη στιγμή που είναι ενταγμένη στον πυρήνα του θεσμικού πλαισίου της ΕυρωπαϊκήςΈνωσης μπορεί και πρέπει να κατευθύνει την ανταγωνιστική στρατηγική της στην βελτίωση της παραγωγικότητας και την παραγωγή διεθνώς εμπορεύσιμων προϊόντων υψηλής ειδίκευσης (Draghi 2024), p.13.

Η δυνατότητα αυτή προσανατολισμού της ελληνικής οικονομίας στη διεθνή αγορά, δυνατότητα που προκύπτει από τη δομή του συνολικού προϊόντος που παράγει, προσεγγίζεται από το μέγεθος των εξαγωγών που όντως πραγματοποιεί. Ειδικότερα, η σημαντική άνοδος των εξαγωγών ως ποσοστό του ΑΕΠ, που παρατηρούμε ύστερα από την βαθιά κρίση της ελληνικής οικονομίας την περίοδο 2009-2012, έχει οδηγήσει το μερίδιο των εξαγωγών ως προς το ΑΕΠ από το 20% το 2009 στο 40% το 2025. Κατά συνέπεια, η ελληνική οικονομία γενικά και χωρίς να εξετάζουμε για την ώρα αφενός τις λεπτομέρειες της κατανομής του περιεχομένου του εξαγόμενου προϊόντος και αφετέρου τη δυνατότητα να λειτουργεί ως διαμετακομιστικός κόμβος εντός παγκόσμιων αλυσίδων αξίας (όπως ήδη συμβαίνει στην περίπτωση του πετρελαίου) πραγματοποιεί εξαγωγές που βρίσκονται σε ύψος κοντά στο δυνητικό της επίπεδο. Την ίδια στιγμή όμως οι εισαγωγές της ελληνικής οικονομίας βρίσκονται συστηματικά υψηλότερες από τις εξαγωγές, διαμορφώνοντας έτσι ένα δομικό και διαχρονικό εμπορικό έλλειμμα. Ειδικότερα, κατά την περίοδο 1995 με 2025 το εμπορικό έλλειμα ανήλθε κατά μέσο όρο σε 6,7% του ΑΕΠ κατ' έτος. Εμπορικό έλλειμα που κρίσιμα αυξάνει σε περιόδους οικονομικής άνθησης και μειώνεται σε περιόδους οικονομικής κρίσης.

Πίνακας 1: Εισαγωγές, εξαγωγές και ισοζύγιο αγαθών της ελληνικής οικονομίας

Κατηγορία	Εισαγωγές (δισ. ευρώ)	Εξαγωγές (δισ. ευρώ)	Ισοζύγιο (δισ. ευρώ)
Τρόφιμα και ζώντα ζώα	10,2	9,0	-1,1
Ποτά και καπνός	1,2	1,5	0,3
Ακατέργαστα υλικά, μη βρώσιμα, εκτός από καύσιμα	2,4	1,7	-0,7
Ορυκτά καύσιμα, λιπαντικά και συναφή υλικά	16,4	12,7	-3,7
Ζωικά και φυτικά έλαια, λίπη και κεριά	0,5	1,1	0,6
Χημικά και συναφή προϊόντα	12,4	6,3	-6,1
Βιομηχανικά προϊόντα ταξινομημένα κυρίως κατά υλικό	9,9	7,5	-2,3
Μηχανήματα και εξοπλισμός μεταφορών	19,7	4,8	-15,0
Διάφορα βιομηχανικά προϊόντα	9,5	3,8	-5,6
Εμπορεύματα και συναλλαγές που δεν ταξινομούνται αλλού	0,0	0,1	0,1

Εξετάζοντας τώρα με μεγαλύτερη λεπτομέρεια τη σύνθεση των εισαγωγών και των εξαγωγών της ελληνικής οικονομίας παρατηρούμε τα παρακάτω. Χρησιμοποιώντας τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ κατά SITC 1 για το έτος 2025 διαπιστώνουμε ότι η μεγαλύτερη σε αξία κατηγορία εισαγωγών αφορά τις εισαγωγές μηχανημάτων και εξοπλισμού μεταφορών (19,7 δισ. ευρώ), ακολουθεί η κατηγορία ορυκτών καυσίμων και λιπαντικών (16,4 δισ. ευρώ), η κατηγορία χημικών και συναφών προϊόντων (12,4 δισ. ευρώ), τροφίμων (10,2 δισ. ευρώ), βιομηχανικών προϊόντων (9,9 δισ. ευρώ) και διαφόρων βιομηχανικών προϊόντων (9,5 δισ. ευρώ). Όλες οι λοιπές κατηγορίες αποτελούν ένα συγκριτικά πολύ λιγότερο σημαντικό τμήμα (αθροίζουν σε 4,1 δισ. ευρώ) και αφορούν πρώτες ύλες και είδη διατροφής. Αντίθετα, χρησιμοποιώντας τα ίδια στοιχεία παρατηρούμε ότι η ελληνική οικονομία εξάγει ορυκτά καύσιμα και λιπαντικά (12,7 δισ. ευρώ), είδη διατροφής (9 δισ. ευρώ), βιομηχανικά προϊόντα (7,5 δισ. ευρώ), χημικά και συναφή προϊόντα (6,3 δισ. ευρώ). Με άλλα λόγια, παρά το γεγονός ότι η ελληνική οικονομία επιτυγχάνει μια σχετική ισορροπία στο εμπορικό ισοζύγιο καυσίμων μέσω της εξαγωγής προϊόντων διύλισης πετρελαίου, και αντίστοιχη ισορροπία στο εμπορικό ισοζύγιο χημικών προϊόντων εξάγοντας κυρίως φάρμακα, δεν έχει αντίστοιχο μηχανισμό εξισορρόπησης για τα βιομηχανικά μηχανήματα και τα βιομηχανικά προϊόντα με αποτέλεσμα να επιβαρύνεται κατά το 2025 κατά 20,6 δισ. ευρώ. Η διαχρονική εξέταση του εμπορικού ισοζυγίου αποκαλύπτει ότι τα στοιχεία αυτά δεν αφορούν μεμονωμένα ένα έτος αλλά έχουν διαχρονικό και δομικό χαρακτήρα.

Τα αίτια ύπαρξης ενός δομικού εμπορικού ελλείματος στην ελληνική οικονομία μπορούν και πρέπει να αναζητηθούν στην ίδια την δομή της ελληνικής οικονομίας. Ειδικότερα, μια σειρά από μελέτες (Σακκάς 1996, Πασσάς 2025) έχουν σημειώσει ότι ένα κύριο αίτιο του δομικού χαρακτήρα του εμπορικού ελλείματος στην ελληνική οικονομία είναι η μη ύπαρξη τομέα παραγωγής κεφαλαιουχικών αγαθών. Η αδυναμία εγχώριας παραγωγής κεφαλαιουχικών αγαθών καταδικάζει την ελληνική οικονομία σε μια διαχρονικά στρεβλή ανάπτυξη με ρυθμούς χαμηλότερους από αυτούς που δυνητικά θα μπορούσε να έχει καθώς κάθε οικονομική άνθηση συνοδεύεται με την ανάγκη εισαγωγής του συνόλου του κεφαλαιουχικού εξοπλισμού. Διαμορφώνεται έτσι κάθε φορά ένα πρόωρο φρένο στην οικονομική άνθηση καθώς αφενός τα κεφάλαια (παλαιότερα δε σε συνάλλαγμα) για την εισαγωγή του κεφαλαιουχικού εξοπλισμού πρέπει να βρεθούν μέσω δανεισμού στο εξωτερικό, μπαίνοντας έτσι σε έναν κύκλο υπερχρέωσης και αδυναμίας πληρωμής που έχει χαρακτηρίσει την ελληνική οικονομία διαχρονικά, και αφετέρου τα κεφάλαια αυτά αποστερούν την ελληνική οικονομία των κεφαλαίων που θα είχαν δυνητικά επενδυθεί σε εγχώριους παραγωγικούς κλάδους.

Συνθέτοντας τα διαφορετικά στοιχεία που έχουμε παρουσιάσει έως τώρα μπορούμε να απαντήσουμε στο αρχικό μας ερώτημα, ποια η επίδραση του κατώτατου μισθού στην απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Πρώτον, καθώς η ελαστικότητα του μέσου προς τον κατώτατο μισθό εκτιμάται κατά μέσο όρο σε 0,59, με την ελαστικότητα για τις μικρές επιχειρήσεις στο 0,62 και για τις μεγάλες στο 0,40 (ΚΕΠΕ 2025), εκτιμούμε ότι μια αύξηση του κατώτατου μισθού θα συμπαρασύρει και τον μέσο μισθό περισσότερο στις μικρές παρά στις μεγάλες επιχειρήσεις. Δεύτερον, με βάση τις μελέτες του ΙΝΕ-ΓΣΕΕ και της ΤτΕ που παρουσιάσαμε η αύξηση αυτή του κατώτατου μισθού θα επηρεάσει άμεσα επιχειρήσεις στους τομείς του εμπορίου και του τουρισμού, επιχειρήσεις που απασχολούν κατά κύριο λόγο χαμηλής ειδίκευσης εργασία. Τρίτον, η αύξηση του κόστους απασχόλησης, λόγω μιας αύξησης του κατώτατου μισθού, αυξάνει το εισόδημα των εργαζομένων και όπως σημειώνει η Μαρσέλλου (2025) η αύξηση του μεριδίου των μισθών κατά 1% οδηγεί σε μια αύξηση της εγχώριας ζήτησης κατά 0,87%. Τέταρτον, η άνοδος της εγχώριας ζήτησης με δεδομένη την αδυναμία εγχώριας παραγωγής κεφαλαιουχικών, αλλά και συγκεκριμένων καταναλωτικών αγαθών αυξάνει την ζήτηση για εισαγωγές και έτσι χειροτερεύει το εμπορικό ισοζύγιο. Πέμπτον, για τη χρηματοδότηση του αρνητικού εμπορικού ισοζυγίου πρέπει αντίστοιχα να αυξηθούν οι εισροές κεφαλαίου από το εξωτερικό με τη μορφή δανείων. Έκτον, η χρηματοδότηση του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών χρηματοδοτείται τελικά μέσω του δημόσιου ελλείμματος και έτσι διαμορφώνονται συνθήκες δίδυμων ελλειμμάτων. Η εξέλιξη αυτή συνεπώς μακροπρόθεσμα έχει σταθερά οδηγήσει σε δίδυμα ελλείματα και κύκλους υπερχρέωσης και κρίσης της ελληνικής οικονομίας. Κατά συνέπεια διακρίνουμε ότι η αύξηση του κόστους εργασίας λόγω μιας αύξησης του κατώτατου μισθού σε μια wage-led οικονομία σαν την ελληνική οδηγεί βραχυπρόθεσμα σε αύξηση του συνολικού εισοδήματος και της απασχόλησης. Το πρόβλημα είναι ότι η ίδια η δομή της ελληνικής οικονομίας είναι τέτοια που μετατρέπει κάθε οικονομική άνθηση σε κρίση λόγω της ανυπαρξίας ενός τομέα παραγωγής κεφαλαιουχικών αγαθών που θα μπορούσε να συντηρήσει ενδογενώς αυτή την ανάπτυξη.

Συμπεράσματα

Εξετάζοντας τη συγκεκριμένη δομή της ελληνικής οικονομίας παρατηρήσαμε ότι η αύξηση του κόστους παραγωγής λόγω αύξησης του κατώτατου μισθού και η επακόλουθη απώλεια ανταγωνιστικότητας εμφανίζεται ως ένα επουσιώδες και σε τελική ανάλυση συγκυριακό στοιχείο μπροστά σε δομικά ζητήματα τα οποία διαμορφώθηκαν σε ιστορικό χρόνο ως αποτέλεσμα διαχρονικών πολιτικών επιλογών σχετικά με την κατεύθυνση ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας και του ειδικού τρόπου ένταξής της στον παγκόσμιο καταμερισμό εργασίας.

Συνοπτικά μια αύξηση του κατώτατου μισθού έχει δύο κύριες επιδράσεις στην ελληνική οικονομία. Από τη μια μεριά αυξάνει την κατανάλωση και έτσι συμβάλλει στην ανάπτυξη του ΑΕΠ στο βαθμό που αυτή η κατανάλωση δεν είναι αποκλειστικά ή κύρια μέσω εισαγωγών. Από την άλλη πιέζει τις επιχειρήσεις, ειδικά τις μικρές επιχειρήσεις, να αυξήσουν την παραγωγικότητά τους και να προσανατολιστούν στην παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών με μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία, τελικά αγαθών και υπηρεσιών που έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να επιτύχουν ως διεθνώς εμπορεύσιμα αγαθά και υπηρεσίες. Με άλλα λόγια, μια αύξηση του κατώτατου μισθού, εάν αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης πολιτικής στήριξης της εγχώριας παραγωγής, μπορεί να έχει αναπτυξιακά αποτελέσματα, όπως δείχνει και η αντίστοιχη μελέτη της Μαρσέλλου (2025). Κρίσιμα όμως η διαχρονική επιτυχία αυτής της πολιτικής εξαρτάται από σημεία έξω από το πλαίσιο ζητημάτων που εξετάζουμε σε αυτή την μελέτη, κύρια από την ανάπτυξη εντός της ελληνικής οικονομίας αυτού του τομέα παραγωγής κεφαλαιουχικών αγαθών που θα δώσει στην ελληνική οικονομία μια μηχανή ενδογενούς ανάπτυξης που αυτή στερείται.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

Belman, D., & Wolfson, P. J. (2014). *What does the minimum wage do?* W. E. Upjohn Institute for Employment Research.

Brown, C., Gilroy, C. and Kohen, A. (1982). The effect of the minimum wage on employment and unemployment.Journal of Economic Literature 20 (2): 487-528.

Card, D., & Krueger, A. B. (1994). Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review 84* (4): 772–793.

Card, D., & Krueger, A. B. (1995). *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage*. Princeton University Press.

Cengiz, D., Dube, A., Lindner, A., & Zipperer, B. (2019). The effect of minimum wages on low-wage jobs. *Quarterly Journal of Economics* 134 (3): 1405–1454.

Doucouliagos, H., & Stanley, T. D. (2009). Publication selection bias in minimum wage research? A meta-regression analysis. *British Journal of Industrial Relations 47* (2): 406–428.

Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness*. Publications Office of the European Union.

Katz, L.F. & Krueger, A.B. (1992). *The effect of the minimum wage on the fast food industry.* Working Paper 678, Princeton University, Department of Economics, Industrial Relations Section.

Lester, R. (1947). Marginalism, minimum wages, and labor markets. *American Economic Review* 37 (1): 135-148.

Linde M.L., Stanley T.D. & Doucouliagos, H. (2014). Does the UK Minimum Wage Reduce Employment? A Meta-Regression Analysis. *British Journal of Industrial Relations* 52 (3): 499-520.

Neumark, D. and Wascher, W. *(2006).* Minimum wages and employment: A review of evidence from the new minimum wage research. *NBER Working Papers 12663.* National Bureau of Economic Research.

Neumark, D., & Wascher, W. L. (2008). *Minimum wages*. MIT Press.

Panteli, G. (2025). *The Macroeconomic and Social Effects of Minimum Wage on poverty and inequality.* PhD Thesis, University of Athens.

Stigler, G.J. (1946). The economics of minimum wage legislation. *The American Economic Review* 36 (3): 358-365.

Stockhammer, E., Onaran, Ö., and Ederer, S. (2009). Functional income distribution and aggregate demand in the Euro area. *Cambridge Journal of Economics* 33 (1): 139-159.

Ελληνική

ΚΕΠΕ (2025). *Αξιολόγηση του ισχύοντος νομοθετημένου κατώτατου μισθού και ημερομισθίου.*Έκθεση του ΚΕΠΕ στα πλαίσια της διαβούλευσης για τον κατώτατο μισθό. Ανακτήθηκε στις 8 Μαρτίου 2026 από https://ypergasias.gov.gr/ergasiakes-scheseis/syllogikes-ergasiakes-sxeseis/katotatos-misthos/

Μαρσέλλου, Α. (2025). *Διανομή εισοδήματος και ζήτηση: θεωρία και εμπειρική διερεύνηση με στοιχεία της ελληνικής οικονομίας, 1960-2017.* ΚΕΠΕ Μελέτες 86. ΚΕΠΕ.

Πασσάς, Κ. (2020). *Οι επιπτώσεις του κατώτατου μισθού στην αγορά εργασίας της Ελλάδας. Μια εμπειρική ανάλυση*. ΙΝΕ-ΓΣΕΕ Μελέτες 52. ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.

Πασσάς, Κ. (2025). *Ανάπτυξη Οικονομετρικών Υποδειγμάτων για τη Συνεισφορά Των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων και της Μεταποίησης στα Βασικά Μακροοικονομικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας.* ΚΕΠΕ Ερευνητικές Συνεργασίες 2. ΚΕΠΕ.

Σακκάς, Δ.Α. (1996). *Το διαρθρωτικό πρόβλημα και ο οικονομικός προγραμματισμός στη μεταπολεμική Ελλάδα.* ΚΕΠΕ Μελέτες 45. Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ)

ΤτΕ (2025). *Αξιολόγηση του ισχύοντος νομοθετημένου κατώτατου μισθού και ημερομισθίου.* Έκθεση της ΤτΕ στα πλαίσια της διαβούλευσης για τον κατώτατο μισθό. Ανακτήθηκε στις 8 Μαρτίου 2026 από https://ypergasias.gov.gr/ergasiakes-scheseis/syllogikes-ergasiakes-sxeseis/katotatos-misthos/

Πολιτικές προώθησης στην απασχόληση, δίκτυα και μηχανισμοί σε τοπικό επίπεδο: θεσμικές και άτυπες μορφές συνεργασίας σε περιβάλλον κρίσης, η περίπτωση της Δυτικής Μακεδονίας

Αντωνία Αναστασιάδου, Χριστόφορος Σκαμνάκης

1. Εισαγωγή

Η αδυναμία του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας μπορεί να επιβεβαιωθεί μέσα από το σύνολο των παρεμβάσεων για την υποστήριξη και προώθηση των ανέργων στην εργασία. Επιπλέον, σε ένα περιβάλλον απορρύθμισης της εργασίας και των εργασιακών σχέσεων - όπως αυτό που παρατηρείται στην Ελλάδα τις τελευταίες δεκαετίες και ιδιαίτερα μετά την οικονομική κρίση - τα υψηλά ποσοστά ανεργίας και φτώχειας του εργαζόμενου πληθυσμού αθροίζουν επιπλέον εμπόδια και δυσκολίες (Ιωαννίδης, Παπαθεοδώρου & Σούφτας, 2012).

Αυτό που συνέβη είναι ότι, με την έναρξη της οικονομικής κρίσης και, μέσω των πολιτικών λιτότητας που επιβλήθηκαν, υπήρξαν σοβαρές αναδιαρθρώσεις στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής καθώς και στην αγορά εργασίας (Petmesidou & Guillén, 2014). Αποτέλεσμα των πολιτικών που επιβλήθηκαν και των αναδιαρθρώσεων που ακολούθησαν ήταν -μεταξύ των άλλων- η μείωση της προστασίας των ανέργων και η μετατόπιση μέρους της ευθύνης προς τα κάτω -στην τοπική αυτοδιοίκηση, σε τυπικούς (δήμοι) και άτυπους φορείς (εθελοντές, οικογένεια). Μέσα σε αυτό το περιβάλλον, των σημαντικών αναδιαρθρώσεων και μεταρρυθμίσεων, η εστίαση στη διασύνδεση ανάμεσα στις πολιτικές απασχόλησης και στα δίκτυα συνεργασίας (τυπικά και άτυπα) αναδεικνύεται ως κρίσιμος παράγοντας αντιμετώπισης του προβλήματος. Η συνεργασία τυπικών και άτυπων δικτύων είναι σημαντική, ιδίως, όταν τα εμπόδια στην πρόσβαση στην εργασία είναι πολυπαραγοντικά και δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν μεμονωμένα από έναν φορέα (Lindsay et al., 2008).

Στο πλαίσιο του μετασχηματισμού του κράτους ευημερίας καθώς και της προώθησης και μετάβασης σε ένα πολυεπίπεδο και πλουραλιστικό σύστημα, η έννοια της δικτύωσης αποκτά ιδιαίτερη σημασία (Kazepov, 2010, Ferrera, 2005). Στο αναδυόμενο – και κυρίως μετά την οικονομική κρίση- μείγμα ευημερίας, διαφαίνεται η μεγαλύτερη εμπλοκή φορέων, όπως η τοπική αυτοδιοίκηση και άλλων, όπως ΜΚΟ, τοπικοί δρώντες, εθελοντές, στον σχεδιασμό και εφαρμογή των πολιτικών κοινωνικής προστασίας και στη συνδιαμόρφωση ενός πλέγματος πολιτικών και υπηρεσιών (Künzel, 2012). Αυτό που παρατηρείται, και από εμπειρικά δεδομένα, είναι ότι η λειτουργία ενός μηχανισμού που περιλαμβάνει τυπικούς και άτυπους φορείς εμπλέκεται όλο και περισσότερο στην υλοποίηση προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας (όπως τα ΤΕΒΑ με την εμπλοκή ΜΚΟ στην υλοποίησή τους) και απασχόλησης (όπως η κοινωφελής εργασία με την εμπλοκή των δήμων ως εργοδοτών) (Αναστασιάδου, 2024α, Skamnakis & Petrogiannis, 2022).

Τα άτυπα δίκτυα στην ελληνική πραγματικότητα - οικογενειακών, συγγενικών, φιλικών και επαγγελματικών- λειτουργούν σε πολλές περιπτώσεις ως μηχανισμοί κοινωνικής υποστήριξης και ως ανεπίσημα μονοπάτια πρόσβασης στην απασχόληση. Μέσα και από τα εμπειρικά δεδομένα της παρούσας εργασίας γίνεται εμφανές ότι, σε περιόδους κρίσεων και εν μέρει θεσμικής αδυναμίας, τα δίκτυα αυτά λειτουργούν παράλληλα και, κατά περίπτωση, υποκαθιστούν τις δημόσιες πολιτικές, διευκολύνοντας την εύρεση εργασίας μέσω προσωπικών γνωριμιών ή κοινωνικών επαφών (Moreno, 2006, Behtoui, 2008). Ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις, αυτή τους η λειτουργία αναπαράγει μορφές ανισότητας καθώς συνδέεται με το διαθέσιμο κοινωνικό κεφάλαιο των ατόμων (Bourdieu, 1986, Putnam, 1993).

Η συνύπαρξη τυπικών και άτυπων δικτύων στο τοπικό επίπεδο διαμορφώνει ένα πολύπλοκο πλαίσιο και περιβάλλον άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Βασικοί δρώντες σε αυτό το πλαίσιο οι τοπικοί φορείς προώθησης στην απασχόληση (ΔΥΠΑ), οι δήμοι και οι λοιποί εταίροι (εργοδότες, επιμελητήρια) αναλαμβάνουν παρεμβάσεις ένταξης με στόχο την ενίσχυση της απασχόλησης και της διασύνδεσης ανέργων και εργοδοτών. Ωστόσο, παράλληλα με την λειτουργία των παραπάνω φορέων και εταίρων, οι πολίτες συνεχίζουν να στηρίζονται στις προσωπικές τους γνωριμίες διαμορφώνοντας έτσι, ένα παράλληλο κανάλι εύρεσης απασχόλησης. Η αλληλεπίδραση μεταξύ αυτών των δύο επιπέδων -του θεσμικού και του κοινωνικού- αποτελεί κρίσιμο ζήτημα για την κατανόηση των σύγχρονων μηχανισμών-προώθησης και ένταξης στην απασχόληση.

Η παρούσα ερευνητική εργασία θέτει βασικά ερωτήματα με στόχο ακριβώς αυτήν την κατανόηση του τρόπου λειτουργίας, μέσα από τη συνεργασία τους, των φορέων και των άτυπων δικτύων, ως έναν μηχανισμό που παρεμβαίνει στο πρόβλημα της ανεργίας και προώθησης της απασχόλησης, σε τοπικό επίπεδο και, ιδιαιτέρως, σε μια περιοχή όπως αυτή της Δυτικής Μακεδονίας η οποία καταγράφει υψηλά ποσοστά ανεργίας. Μέσα από την εμπειρική διερεύνηση και ανάλυση, επιχειρείται η αποτύπωση του προβλήματος της ανεργίας στην περιοχή της Δυτικής Μακεδονίας και των βασικών ενεργητικών πολιτικών που επιλέχθηκαν να υλοποιηθούν, ιδιαιτέρως σε συνθήκες όπως αυτή της απολιγνιτοποίησης και της κρίσης του κλάδου της γούνας. Ενδιαφέρον, όπως αναφέραμε ήδη, αποτελεί η ανάπτυξη και η λειτουργία των άτυπων δικτύων στις παραπάνω συνθήκες και η συνεργασία με θεσμικούς φορείς όπως η ΔΥΠΑ. Εξετάζεται ο ρόλος της συμβολής τόσο των άτυπων δικτύων όσο και των φορέων, στην εύρεση απασχόλησης, καθώς και η συνολικότερη επίδρασή τους στο πρόβλημα της ανεργίας.

Το ενδιαφέρον και η επιλογή για τη διερεύνηση των πολιτικών απασχόλησης, σε τοπικό επίπεδο, εκκινεί από τη γενικότερη τάση μεταφοράς της ευθύνης, που παρατηρείται τις τελευταίες δεκαετίες, για τη διαχείριση των ζητημάτων κοινωνικής προστασίας, από την κεντρική διοίκηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Η τοπική διάσταση της πρόνοιας δεν είναι κάτι καινούριο, αυτό που αλλάζει και ενδιαφέρει από πλευράς μελέτης είναι οι διαρθρωτικές αλλαγές στη ρύθμιση των πολιτικών που εφαρμόζονται, από πλευράς κεντρικής διοίκησης, και περιλαμβάνουν -μεταξύ των άλλων- την μετατόπιση των ευθυνών προς τους τοπικούς φορείς, μέσα από την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων (κάθετη επικουρικότητα) (Andreotti et al., 2012). Αναλυτικότερα οι υποεθνικοί φορείς, όπως οι δήμοι και οι περιφέρειες, στο πλαίσιο της γενικότερης διαδικασίας υποκλιμάκωσης της εξουσίας προς τους υποεθνικούς φορείς, εμπλέκονται περισσότερο σε στρατηγικές τοπικής οικονομικής ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας, όπως η μείωση της ανεργίας σε τοπικό επίπεδο (Brenner 2004). Η διερεύνηση των πολιτικών απασχόλησης, όπως αυτές υλοποιούνται σε τοπικό επίπεδο, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθώς παρατηρείται μια πολιτική μετατόπισης ευθυνών από την κεντρική διοίκηση προς τους δήμους και τις περιφέρειες. Η συγκεκριμένη πολιτική επιλογή παρατηρείται και στην περίπτωση της Ελλάδας, κάτι το οποίο γίνεται εμφανές μέσα από θεσμικές μεταρρυθμίσεις, όπως ο νόμος του Καλλικράτη, καθιστώντας την τοπική αυτοδιοίκηση φορέα άσκησης κοινωνικής προστασίας (Αναστασιάδου, 2024β).

Αυτό που παρατηρήθηκε κατά την εφαρμογή αυτής της στρατηγικής είναι ότι, σε ορισμένα κράτη, η εξέλιξη αυτή αφορούσε την από τα κάτω προς τα πάνω διαμόρφωση πολιτικών, με πρωτοβουλία των τοπικών φορέων, για τη συμπλήρωση των εθνικών προγραμμάτων, ενώ σε άλλα κράτη, η κεντρική διοίκηση ανέθεσε αρμοδιότητες από το εθνικό στο υποεθνικό επίπεδο (Brauer, 2021).

Τα παραπάνω ζητήματα ενδιαφέρουν, όχι μόνο από ερευνητικής σκοπιάς αλλά και, ευρύτερα, από τη σκοπιά του σχεδιασμού των παρεμβάσεων καθώς αφορούν την αναζήτηση και τον εντοπισμό αποτελεσματικών μηχανισμών κοινωνικής ένταξης σε ένα περιβάλλον συνεχώς αυξανόμενων ανισοτήτων.

Σε ό,τι αφορά την παρούσα εργασία επιδιώκεται η ανάδειξη της σημασίας και της ανάγκης υποστήριξης του ρόλου των δικτύων στην υλοποίηση των πολιτικών απασχόλησης. Επίσης, με την παρούσα εργασία, επιχειρείται η συμβολή στη συζήτηση για τη διαμόρφωση ενός νέου μείγματος κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό

επίπεδο, το οποίο -μεταξύ των άλλων- περιλαμβάνει τη συνεργασία τυπικών και άτυπων φορέων και την προσαρμογή των πολιτικών στις ιδιαίτερες τοπικές ανάγκες.

2. Προσέγγιση

Η παρούσα ενότητα εστιάζει στις έννοιες της δικτύωσης και του ρόλου των τυπικών και άτυπων δικτύων στην υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης, υπό το πρίσμα του γενικότερου μετασχηματισμού του κράτους ευημερίας και της μετάβασης προς μια πλουραλιστική και πολυεπίπεδη μορφή διακυβέρνησης. Η κατανομή ρόλων και αρμοδιοτήτων δεν ακολουθεί πάντοτε μια οργανωμένη και πάγια διαδικασία, ενώ οι αρμοδιότητες διαχέονται μεταξύ των παραγόντων όχι πάντοτε με σαφή και προκαθορισμένο τρόπο. Αυτό γεννά την ανάγκη ενίσχυσης της δικτύωσης μεταξύ των παραγόντων πολιτικής (agencies) και των κέντρων λήψης αποφάσεων. Η πτυχή των άτυπων σχέσεων και των παράπλευρων μηχανισμών επικοινωνίας και λήψης αποφάσεων επίσης απαιτεί την οργάνωση αξιόπιστων διαδικασιών συνεργασίας.

2.1 Οι έννοιες της δικτύωσης και διακυβέρνησης στην κοινωνική πολιτική

Για να κατανοήσουμε γενικότερα τον μετασχηματισμό του κράτους ευημερίας στην Ευρώπη, είναι σημαντικό να προσεγγίσουμε αυτή τη διαδικασία ως μακρά και σταδιακή, η οποία εξελίσσεται με μεγαλύτερη ένταση, ιδιαιτέρως, τις δύο τελευταίες δεκαετίες. Σε αυτό το πλαίσιο, οι πολιτικές προώθησης στην απασχόληση συνιστούν ένα από τα βασικά πεδία μέσα από τα οποία αποτυπώνεται αυτή η μετάβαση. Η υλοποίηση των πολιτικών αυτών συνδέεται με σχήματα συνεργασίας πολλαπλών φορέων και μορφές δικτύωσης στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.

Ουσιαστικά, στην καρδιά του μετασχηματισμού του κράτους ευημερίας, εντάσσεται η μετάβαση από το ιεραρχικό και συγκεντρωτικό μοντέλο κοινωνικής προστασίας προς μια πολυεπίπεδη και πλουραλιστική μορφή διακυβέρνησης, αντανακλώντας έτσι την μετατόπιση του ρόλου του κράτους στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής (Powell, 2007). Στο υπό διαμόρφωση νέο πλαίσιο και, με επίκεντρο την αλλαγή του ρόλου του κράτους στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής, οι πολιτικές κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης, δεν υλοποιούνται αποκλειστικά από την κεντρική διοίκηση. Στην υλοποίηση των πολιτικών κοινωνικής προστασίας αναδύεται ένα πλέγμα συνεργασιών μεταξύ δημόσιων, ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων.

Οι δύο έννοιες, αν και διακριτές, συνδέονται στενά, καθώς η προσέγγιση της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης εμπεριέχει την έννοια της δικτύωσης, της μετάβασης δηλαδή, από την ιεραρχική δομή του κράτους σε ένα σύστημα κατανεμημένων αρμοδιοτήτων και συνεργασιών μεταξύ κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών φορέων. Η ύπαρξη δικτύων δημοσίου/ιδιωτικού χαρακτήρα, είτε στην λήψη αποφάσεων πολιτικών, είτε στην υλοποίησή τους, αφορά στη διαδικασία διάχυσης της εξουσίας από την κεντρική διοίκηση προς τα επάνω (υπερεθνικούς φορείς), προς τα κάτω (υποεθνικούς φορείς) (Hooghe & Marks, 2001). Σύμφωνα με τα παραπάνω, η κοινωνική πολιτική πραγματοποιείται σε ένα πλαίσιο όπου η λήψη αποφάσεων και δράσης υλοποιείται σε πολλαπλά επίπεδα: υπερεθνικό, εθνικό και τοπικό. Οι τοπικοί φορείς καλούνται να λειτουργήσουν όχι ως απλά εκτελεστικά όργανα, αλλά ως φορείς οι οποίοι μπορούν να συντονίσουν πολιτικές, δίκτυα και υπηρεσίες (Kazepov & Barberis, 2013).

Η συνύπαρξη, εμπλοκή και συνεργασία διαφορετικών τύπων φορέων στη διανομή πολιτικών και υπηρεσιών βασίζεται ευρύτερα στη θεώρηση του προνοιακού πλουραλισμού[1]. Αυτό το «μεικτό σύστημα ευημερίας» (*mixed economy of welfare*) προϋποθέτει ότι η κοινωνική προστασία συνδιαμορφώνεται με τη συνδρομή διαφορετικών τύπων φορέων όπως η αγορά, οι ΜΚΟ και η τοπική αυτοδιοίκηση (Powell, 2007). Σε αυτό το

1 Χρειάζεται να αναφέρουμε ότι ο προνοιακός πλουραλισμός σαν όρος είναι περιοριστικός, γι' αυτό επιλέγουμε ως καταλληλότερο τον πλουραλισμό ευημερίας, προκειμένου να αποδώσουμε την ευρύτερη σύνδεση και την υλοποίηση των κεντρικών πολιτικών κοινωνικής πολιτικής σε συνεργασία με την τοπική κοινωνία (Αναστασιάδου, 2024α).

πλαίσιο, η δικτύωση μπορεί να γίνει αντιληπτή ως μια μορφή διακυβέρνησης όπου, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση πολιτικών προκύπτουν μέσα από τη διαπραγμάτευση, την ανταλλαγή και τη συναίνεση (Rhodes, 1997).

Διερευνώντας περαιτέρω τη σχέση της δικτύωσης με την κοινωνική πολιτική και την απασχόληση, αναγνωρίζουμε ότι αυτή συνδέεται άμεσα με τις ενεργητικές πολιτικές ένταξης, ως μέρος της ευρύτερης πλουραλιστικής προσέγγισης του κράτους ευημερίας. Σε ό,τι αφορά τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, αυτές αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της ευρύτερης ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη βελτίωση της απασχολησιμότητας και στην ενεργοποίηση των ατόμων μέσα από πολιτικές εκπαίδευσης, κατάρτισης και παροχής εξειδικευμένων υπηρεσιών υποστήριξης (Künzel, 2012). Οι πολιτικές αυτές προωθούνται προκειμένου να αντισταθμίσουν το μέρος των επιδοματικών πολιτικών και να εμπλέξουν τον χρήστη στη διαδικασία πρόσβασης στο φάσμα της προστασίας παροχής επιδομάτων και, σε πολλές περιπτώσεις, απαιτούν, για την υλοποίηση τους, τον συντονισμό διαφορετικού τύπου φορέων όπως δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης, δήμων, ιδιωτικών επιχειρήσεων, ΜΚΟ και κοινωνικών επιχειρήσεων. Για την επιτυχή έκβαση του συντονισμού όλων αυτών των φορέων η δικτύωση θεωρείται αναγκαία συνθήκη.

Όπως αναφέρθηκε, οι πολιτικές κοινωνικής προστασίας φαίνεται ότι αναπτύσσονται μέσα και από δίκτυα συνεργασίας που συνδέουν δημόσιους, ιδιωτικούς και κοινωνικούς φορείς σε τοπικό επίπεδο, διαμορφώνοντας έτσι νέες διευθετήσεις ως προς τη συγκρότηση τοπικών μορφών διακυβέρνησης αλλά και την ανάπτυξη τοπικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας (Andreotti et al., 2012). Το τελευταίο αντανακλά τη βαθιά μεταβολή στον τρόπο οργάνωσης και άσκησης της κοινωνικής πολιτικής. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η τοπική αυτοδιοίκηση λειτουργεί ως ένας συντονιστικός φορέας ο οποίος, πολλές φορές, αναλαμβάνει τον ρόλο του διαμεσολαβητή, μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης και των κοινωνικών εταίρων, με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και την προώθηση της απασχόλησης.

Σε ό,τι αφορά την ελληνική περίπτωση, αυτή εντάσσεται στη γενικότερη ευρωπαϊκή τάση παρουσιάζοντας, ωστόσο, ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Μεταξύ αυτών είναι ο συγκεντρωτικός ιστορικά χαρακτήρας και ο κατακερματισμός των υπηρεσιών του. Με δεδομένες αυτές τις θεσμικές αδυναμίες το ελληνικό κοινωνικό κράτος εισήλθε στην περίοδο της οικονομικής κρίσης ανέτοιμο να αντιμετωπίσει τις επιπτώσεις της. Οι όποιες θεσμικές μεταρρυθμίσεις -όπως η νομοθετική ρύθμιση του Καλλικράτη- με στόχο την εμπλοκή της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διευθέτηση των ζητημάτων που προέκυψαν, όπως η όξυνση της ανεργίας και της φτώχειας, αποτέλεσαν μια αναγκαστική προσαρμογή στις πιέσεις της κρίσης παρά μια θεσμική εξέλιξη (Skamnakis & Pantazopoulos, 2014, Αναστασιάδου, 2024β). Ωστόσο, και στο πλαίσιο χρηματοδότησης μέσω των διαρθρωτικών ταμείων, όπως το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, προωθήθηκαν πολιτικές και υλοποιήθηκαν προγράμματα κοινωνικής πολιτικής με στόχο πάντοτε την εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής. Προγράμματα όπως τα ΤΕΒΑ προέβλεπαν την εμπλοκή ΜΚΟ στην παροχή υπηρεσιών στο πλαίσιό τους, υπογραμμίζοντας έτσι τις νέες μορφές δικτύων συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο.

Ωστόσο, η λειτουργία αυτών των δικτύων, χαρακτηρίζεται από αποσπασματικότητα χωρίς την ύπαρξη ενός ξεκάθαρου θεσμικού πλαισίου να τη διέπει. Η έλλειψη μόνιμων μηχανισμών συντονισμού, η περιορισμένη ανταλλαγή δεδομένων και η απουσία κοινών εργαλείων αξιολόγησης καθιστούν δύσκολη την αποτίμηση της αποτελεσματικότητάς τους (Skamnakis & Petrogiannis, 2022). Θα μπορούσαμε, ωστόσο, να ισχυριστούμε ότι αυτά τα δίκτυα λειτούργησαν ως ένα προστατευτικό δίχτυ και ένας μηχανισμός διατήρησης της κοινωνικής συνοχής, κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, με τις όποιες ελλείψεις και αδυναμίες τους.

Η έννοια της δικτύωσης προσφέρει ένα ισχυρό αναλυτικό εργαλείο για την κατανόηση των μετασχηματισμών στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Όπως ανέκυψε από την περίοδο της οικονομικής κρίσης, τα νέα σχήματα συνεργασιών, τα οποία περιλάμβαναν θεσμικούς και μη θεσμικούς φορείς, λειτούργησαν σε κάποιο βαθμό ως προς την αποτροπή διάρρηξης της κοινωνικής συνοχής. Εντούτοις, για να λειτουργήσει αποτελεσματικά αυτή η μορφή διακυβέρνησης, απαιτείται θεσμική συνέχεια, σαφής κατανομή ρόλων και ενίσχυση των δεσμών εμπιστοσύνης μεταξύ των εμπλεκομένων.

2.2 Τυπικά δίκτυα συνεργασίας και ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης

Η όξυνση της ανεργίας αλλά και της φτώχειας, κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, συνιστά πεδία στα οποία κλήθηκε η τοπική αυτοδιοίκηση να παρέμβει. Ωστόσο, η όποια παρέμβαση δεν παρεκκλίνει του κυρίαρχου παραδείγματος των ενεργητικών πολιτικών προστασίας και απασχόλησης που προωθείται σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

Οι ενεργητικές πολιτικές με στόχο την ενεργοποίηση και ανάληψη της ευθύνης του από το κάθε άτομο, για την εξεύρεση μιας στρατηγικής που θα οδηγήσει στην επίλυση του προβλήματός του (όπως για παράδειγμα η ανεργία), δεν είναι κάτι νέο. Η εστίαση και η μεγαλύτερη έμφαση στις ενεργητικές πολιτικές στις Η.Π.Α. αλλά και στην Ευρώπη, γίνεται ορατή ήδη από τη δεκαετία του 1980 (López-Santana, 2015). Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η στροφή προς τις ενεργητικές πολιτικές, προωθήθηκε μέσα από μηχανισμούς όπως η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (Αναστασιάδου, 2024β).

Η αλλαγή στην αντίληψη για τη διαχείριση της ανεργίας αλλά και των ανέργων, μεταβάλλει τα μέσα και τους μηχανισμούς πολιτικής. Κεντρικά στοιχεία των πολιτικών, η επένδυση στην επαγγελματική κατάρτιση των ανέργων, στην ανάπτυξη δεξιοτήτων για εύρεση απασχόλησης, η ατομική συμβουλευτική και άλλα, αξιολογούνται ως στοιχεία βελτίωσης της απασχολησιμότητας των ατόμων (Eichhorst & Konle-Seidl, 2008).

Η αντίληψη για ενεργοποίηση των ατόμων δεν περιορίζεται μόνο στην μετάβαση από τις παθητικές στις ενεργητικές πολιτικές. Αυτό το οποίο παρατηρείται είναι ότι, σε αρκετές περιπτώσεις χωρών, παρότι πρόκειται για πολιτικές με έμφαση στην ενεργοποίηση και την εμπλοκή του ατόμου σε μια ατομική στρατηγική επίλυσης των προβλημάτων του, συχνά περιλαμβάνουν συγκεκριμένα κριτήρια και προϋποθέσεις συμμετοχής σε αυτές (Σκαμνάκης, 2020). Εν ολίγοις, το μείγμα των πολιτικών κοινωνικής προστασίας συνδιαμορφώνεται και μέσα από τις πολιτικές που συνοδεύουν τα μέτρα για την ενεργοποίηση των ατόμων, καθώς αυτές προσδιορίζουν τον βαθμό εμπλοκής τους και συμμόρφωσής τους.

Παρότι η τοπική αυτοδιοίκηση εμπλέκεται, όλο και περισσότερο, σε αυτό το σχήμα της νέας διακυβέρνησης και διευθετήσεων των ζητημάτων ως βασικός φορέας για την υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο, η κεντρική διοίκηση εξακολουθεί να διατηρεί καθοριστικό ρόλο μέσω σημαντικών δομών προώθησης στην απασχόληση. Οι τελευταίες παραμένουν ο κύριος παράγοντας στην πολιτική απασχόλησης, κάνοντας χρήση μέσων και υπηρεσιών όπως η επαγγελματική συμβουλευτική, η αντιστοίχιση των προσόντων των ατόμων με αντίστοιχων απαιτήσεων -σε δεξιότητες και προσόντα- θέσεων εργασίας.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, βασικός επίσημος φορέας προώθησης στην απασχόληση αποτελεί η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) -έως το 2022- γνωστή ως Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού. Οι κυριότεροι στόχοι της ΔΥΠΑ -μεταξύ των άλλων-, όπως αναφέρεται και στην επίσημη ιστοσελίδα της[2], είναι η προώθηση στην απασχόληση, η ασφάλιση των ανέργων, η διευκόλυνση για την ένταξη ή επανένταξη στην αγορά εργασίας και η κατάρτιση των ανέργων.

Αντιπροσωπευτικό πρόγραμμα το οποίο αντανακλά αυτήν ακριβώς την αλλαγή στη διευθέτηση των ζητημάτων -όπως η ανεργία σε τοπικό επίπεδο- αλλά και στην οργάνωση και λειτουργία δικτύων τυπικών φορέων, συνιστά και το πρόγραμμα απασχόλησης της Κοινωφελούς Εργασίας[3]. Γενικότερα, πρόκειται για μια κεντρική πολιτική απασχόλησης η οποία επιλέχθηκε κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης πολιτικής υπάρχει μια συνεργασία μεταξύ των κατά τόπους παραρτημάτων του ΟΑΕΔ (νυν ΔΥΠΑ) και των Δήμων (όπως συνέβη και με την περιοχή της Δυτικής Μακεδονίας) με τους τελευταίους να συνιστούν βασικούς εργοδότες των ατόμων που παραπέμπονταν από τον επίσημο φορέα απασχόλησης.

2 https://www.dypa.gov.gr/o-rolos-tis-dypa?tab=o-rolos-tis-dypa

3 Τα Προγράμματα Κοινωφελούς εργασίας ξεκίνησαν να υλοποιούνται στην Ελλάδα το 2011-2012 με χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και υλοποιήθηκαν από τον ΟΑΕΔ (νυν ΔΥΠΑ) και άλλους δημόσιους φορείς με στόχο την ενίσχυση των ατόμων που είχαν μείνει εκτός εργασίας για μεγάλο χρονικό διάστημα. Από το 2012 έως το 2014 η υλοποίηση περιλάμβανε την επιδότηση θέσεων εργασίας σε δημόσιους φορείς μεταξύ των οποίων και οι δήμοι.

Στην περίπτωση της Κοινωφελούς Εργασίας ο ΟΑΕΔ (νυν ΔΥΠΑ) λειτουργεί ως ο βασικός θεσμικός μηχανισμός για την προώθηση της απασχόλησης και την εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα των δράσεών της εξαρτάται από το πλέγμα συνεργασιών που διαμορφώνεται σε τοπικό επίπεδο.

Η εμπειρία των Προγραμμάτων Κοινωφελούς εργασίας, τα οποία αξιολογούνται θετικά ως προς την επίτευξη του στόχου της ένταξης ανέργων και αύξησης της απασχολησιμότητας, δείχνει ότι οι τοπικές συμπράξεις μπορούν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά όταν βασίζονται σε σταθερές σχέσεις εμπιστοσύνης και κοινά συμφωνημένους στόχους (Αναστασιάδου & Πανταζόπουλος, 2025).

Η διερεύνηση του παραπάνω ζητήματος, δηλαδή της λειτουργίας των δήμων ως εργοδοτών, δεν εξαντλείται στην παρούσα εργασία. Η ανάδειξη του ρόλου του δήμου ως εργοδότη και, η συμμετοχή του στην υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, όπως η Κοινωφελής Εργασία, ειδικά σε περιόδους κρίσεων προκειμένου να συμβάλει στη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής, εντοπίζεται και σε άλλες ερευνητικές εργασίες (Αναστασιάδου, 2024β).

2.3 Άτυπα δίκτυα και ανεπίσημες διαδρομές πρόσβασης στην εργασία

Η μελέτη και η ανάλυση των δικτύων δεν περιορίζεται ωστόσο στην μελέτη μόνο των τυπικών δικτύων συνεργασίας. Σημαντικό ενδιαφέρον παρουσιάζουν και τα άτυπα δίκτυα που συγκροτούνται μέσα από τις κοινωνικές σχέσεις του ατόμου με την οικογένεια, τους φίλους, τους συναδέλφους και την κοινότητα στην οποία αυτό ανήκει. Οι σχέσεις αυτές συγκροτούν έναν μηχανισμό πληροφόρησης, υποστήριξης και πρόσβασης σε ευκαιρίες εργασίας των ατόμων συνιστώντας, με αυτόν τον τρόπο, έναν παράγοντα ο οποίος επηρεάζει τα αποτελέσματα σε σχέση με το ζήτημα της απασχόλησης (Castilla et al., 2013).

Ανατρέχοντας στην υπάρχουσα βιβλιογραφία φαίνεται ότι, σε πολλές περιπτώσεις ένα σημαντικό ποσοστό θέσεων εργασίας στις σύγχρονες οικονομίες, διαμεσολαβείται από προσωπικές γνωριμίες (Ioannides & Loury, 2004). Σε άλλη αναφορά, επισημαίνεται ότι, η δικτύωση μέσω των άτυπων δικτύων για την εύρεση απασχόλησης, συνιστά μια ιδιαιτέρως αποτελεσματική μέθοδο καθώς επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους να αντλούν πληροφορίες μέσω προσωπικών γνωριμιών (Van Hoye et al., 2009). Οι Van Hoye, Van Hooft, & Lievens (2009) υποστηρίζουν ότι η κοινωνική διαμεσολάβηση, που λαμβάνει χώρα κατά την αναζήτηση εργασίας, ενισχύει την αποτελεσματικότητα και οδηγεί σε καλύτερη αντιστοίχιση μεταξύ υποψηφίου και εργασιακού περιβάλλοντος σε σχέση με τις πιο τυποποιημένες μεθόδους, όπως οι αγγελίες ή οι διαδικτυακές πλατφόρμες.

Σε ό,τι αφορά την απασχόληση, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι οι πληροφορίες για διαθέσιμες θέσεις εργασίας, υποστήριξη, συστάσεις κ.ο.κ. μπορούν να αποτελούν σημαντικούς πόρους που διαθέτει το άτομο στην εύρεση εργασίας. Ωστόσο, κανείς θα πρέπει να εξετάσει το εάν η πρόσβαση σε τέτοιου τύπου πόρους είναι ισότιμα προσβάσιμη για όλους. Ενδεικτικά οι Ioannides και Loury (2004) αναφέρουν ότι αυτή δεν είναι ισότιμη στον βαθμό που η αποτελεσματικότητα των δικτύων εξαρτάται από το μέγεθος και τη φυσιογνωμία των δικτύων. Δηλαδή, άτομα με ευρύτερα δίκτυα και ισχυρούς δεσμούς με προνομιούχες ομάδες, θεωρείται ότι έχουν μεγαλύτερες πιθανότητες ένταξης στην αγορά εργασίας. Υπάρχει σημαντική βιβλιογραφία γύρω από την επίδραση των κοινωνικών δεσμών στην αγορά εργασίας (Granovetter, 1995), η οποία σε συνδυασμό με πολλές άλλες μελέτες, έχει καταδείξει τη σημασία των συστάσεων και της διάδοσης αναζήτησης εργασίας από στόμα σε στόμα (Bradshaw, 1973, Blau, 1992, Blau & Robins, 1992). Γενικότερα φαίνεται ότι τα χαρακτηριστικά του κοινωνικού δικτύου του ατόμου μπορούν να έχουν μεγάλη επίδραση στην αναζήτηση εργασίας. Συνολικά, μια τέτοια προσέγγιση, θεωρείται ότι αναπαράγει τις κοινωνικές ανισότητες καθώς, άτομα που δεν διαθέτουν δίκτυα, όπως αυτά που περιγράφονται παραπάνω, έχουν μικρότερες πιθανότητες να βρουν εργασία (Petersen et al., 2000).

Εντούτοις, τα άτυπα δίκτυα, δεν περιορίζονται μόνο στο ζήτημα της εύρεσης απασχόλησης αλλά, αναδεικνύονται και ως άτυποι μηχανισμοί υποστήριξης, ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσεων όπως η πρόσφατη οικο-

νομική κρίση στην Ελλάδα (Poulimenakos et al., 2021). Στην ελληνική περίπτωση, όπως ανακύπτει και από πληθώρα βιβλιογραφικών αναφορών, η οικογένεια και οι κοινωνικές σχέσεις αποτέλεσαν βασικά δίκτυα επιβίωσης για ανέργους και νέους που προσπαθούσαν να βρουν εργασία. Τα άτυπα δίκτυα λειτούργησαν ως μηχανισμός υποστήριξης των ατόμων που επλήγησαν από την οικονομική κρίση, καλύπτοντας την αδυναμία και τη σταδιακή απόσυρση της κεντρικής διοίκησης από σημαντικά ζητήματα όπως, αυτό της ανεργίας και της φτώχειας, μεταβιβάζοντας την ευθύνη, μέσω της διαδικασίας της υποκλιμάκωσης, στην τοπική αυτοδιοίκηση (Ferrera, 2005, Matsaganis, 2013, Petmesidou & Guillén, 2014).

3. Εμπειρική διερεύνηση

Στο παρόν μέρος παρουσιάζεται η ανάλυση των στοιχείων της έρευνας, η οποία διεξήχθη στην περιοχή της Δυτικής Μακεδονίας, με βασικό στόχο τη διερεύνηση τόσο του προβλήματος της ανεργίας όσο και της λειτουργίας τυπικών και άτυπων δικτύων ως δυο συμπληρωματικών μηχανισμών για τη διευθέτηση των ζητημάτων. Βασικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η κατανόηση του τρόπου με τον οποίο αυτά τα δίκτυα συναρθρώνονται, καθώς και το αποτύπωμά τους στην εύρεση εργασίας και διαχείριση της ανεργίας σε ιδιαίτερες συνθήκες χωρικά εντοπισμένων κρίσεων, όπως για παράδειγμα η απολιγνιτοποίηση και η κρίση του κλάδου της γούνας στην Καστοριά.

Προσπαθώντας να οριοθετήσουμε το πλαίσιο μέσα στο οποίο αυτά τα δύο δίκτυα αναπτύσσονται, υλοποιούν υπηρεσίες και εκτελούν άλλου τύπου λειτουργίες, μέσα από τους φορείς (ΔΥΠΑ, Δήμοι, Επιμελητήρια) και τα άτομα (συγγενείς, φίλοι, οικογένεια) που τα συνιστούν, χρειάζεται να αναφέρουμε ορισμένα στοιχεία για την εν λόγω περιοχή.

Πρόκειται για μια περιφέρεια με τα υψηλότερα ποσοστά ανεργίας στην Ελλάδα και μία από τις φτωχότερες, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, με σημαντική εξάρτηση από τον ενεργειακό τομέα και τη δραστηριότητα της ΔΕΗ. Ωστόσο, η σταδιακή απόσυρση από το παραγωγικό μοντέλο που στηριζόταν στον λιγνίτη, προκάλεσε ραγδαίες μεταβολές και αύξηση της ανεργίας. Σε βάθος περίπου δεκαετίας (από το 2010) και μέχρι το 2023, η ανεργία αυξήθηκε σημαντικά και ανήλθε για το συγκεκριμένο έτος στο 16,7%, ποσοστό που αποκλίνει σημαντικά από τον εθνικό μέσο όρο (11,1%) του ίδιου έτους. Γενικότερα, πρόκειται για μια περιοχή η οποία χαρακτηρίζεται από χαμηλή συμμετοχή των γυναικών και των νέων στην αγορά εργασίας καθώς και την υποαπασχόληση πτυχιούχων. Επίσης, ένα από τα χαρακτηριστικά της περιοχής, ως προς το παραγωγικό της μοντέλο, είναι η μετατόπιση της παραγωγής προς τη γεωργία και τις υπηρεσίες χαμηλής προστιθέμενης αξίας (ΓΣΕΕ, 2024).

Η έρευνα επικεντρώθηκε στις πόλεις της Δυτικής Μακεδονίας, Κοζάνη, Φλώρινα, Καστοριά, Πτολεμαΐδα και Αμύνταιο. Οι συμμετέχοντες/ουσες στην έρευνα, συνολικά δώδεκα (12) άτομα, ήταν στελέχη των τοπικών υπηρεσιών της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης και η συμμετοχή τους αφορούσε την αποτύπωση των απόψεών τους και τις ερμηνείες που αποδίδουν σε ζητήματα όπως την ανεργία και οι συνέπειές της, τη δικτύωση και συνεργασία φορέων, τις σχέσεις με την τοπική αγορά εργασίας και τους εργοδότες και, τέλος, την ανθεκτικότητα και τις στρατηγικές αντιμετώπισης της ανεργίας σε συνθήκες κρίσεων.

Η έρευνα πεδίου και η ανάλυση των δεδομένων οργανώνεται γύρω από τέσσερις βασικούς άξονες. Σε ό,τι αφορά τον πρώτο άξονα, αυτός περιλαμβάνει τις πολιτικές απασχόλησης, οι οποίες υλοποιούνται στην περιοχή της Δυτικής Μακεδονίας καθώς, και τον ρόλο της ΔΥΠΑ ως κεντρικού θεσμικού φορέα. Ο δεύτερος άξονας αφορά στην λειτουργία των άτυπων δικτύων και τη διαμεσολάβηση τους στην πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Ο τρίτος άξονας εστιάζει στη σχέση μεταξύ των τυπικών μηχανισμών πρόσβασης στην απασχόληση, της επισφάλειας και άτυπων μορφών εργασίας στην υπό μελέτη περιοχή. Τέλος, στο πλαίσιο του τέταρτου άξονα, επιχειρείται η ανάλυση του ρόλου των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής της περιοχής. Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι η ανάλυση αναδεικνύει τη συγκρότηση ενός τοπικού συστήματος απασχόλησης, στο πλαίσιο του οποίου τυπικοί και άτυποι μηχανισμοί συνυπάρχουν και αλληλοεπιδρούν σε συνθήκες παρατεταμένης κρίσης.

3.1. Το πλαίσιο και ο ρόλος της ΔΥΠΑ

Ο πρώτος άξονας ανάλυσης των εμπειρικών δεδομένων επιχειρεί να αναλύσει το πλαίσιο μέσα στο οποίο υλοποιούνται οι πολιτικές απασχόλησης στην περιοχή της Δυτικής Μακεδονίας, μια περιοχή στην οποία καταγράφονται υψηλά ποσοστά ανεργίας, καθώς και τον κεντρικό ρόλο της ΔΥΠΑ ως θεσμικού φορέα.

Κεντρικό ζήτημα σε όσα αναφέρουν οι συμμετέχοντες/ουσες σχετικά με το πλαίσιο μέσα στο οποίο υλοποιούν τις πολιτικές ένταξης και προώθησης στην απασχόληση, είναι η αναδιοργάνωση της τοπικής οικονομίας, με αυτήν να περιλαμβάνει την μεταβολή σε παραδοσιακές παραγωγικές δομές. Η κρίση των βασικών κλάδων όπως αυτός της γούνας στην Καστοριά και η λιγνιτική δραστηριότητα σε Πτολεμαΐδα και το Αμύνταιο έχουν επιφέρει εκτεταμένα προβλήματα τόσο στην απασχόληση όσο και στην ταυτότητα των τοπικών κοινωνιών. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν στελέχη της ΔΥΠΑ:

«Γιατί παρουσιάζει ένα πολύ μεγάλο ποσό ανεργίας. Δηλαδή η ανεργία εδώ είναι σε υψηλά επίπεδα… τα τελευταία χρόνια έχει μειωθεί κατά πολύ ο πληθυσμός γιατί οι άνθρωποι δεν είχαν δουλειά και αναγκάστηκαν να αλλάξουν και εργασία. Από εκεί που ήταν γουνεργάτες οι πιο πολλοί, έχουν γίνει τώρα εργαζόμενοι στον κλάδο της εστίασης» (Σ3).

«Η Καστοριά έχει πληγεί στον τομέα της γούνας πάρα πολύ, που χρόνια ολόκληρα είχε τα θέματά της… κάθε χρόνο και χειρότερα να το πω» (Σ4).

Στα παραπάνω αποσπάσματα η κρίση στον κλάδο της γούνας, δηλαδή ενός παραγωγικού μοντέλου που εξασφάλιζε σταθερή απασχόληση, βιώνεται ως ένα αίσθημα μακρόχρονης κρίσης. Η αίσθηση της παρατεταμένης κρίσης στην περιοχή αναδύεται και στα λεγόμενα του/της παρακάτω συμμετέχοντα/ουσας. Στο σχετικό απόσπασμα αναφέρεται το εξής:

«…μετά την κρίση όμως την οικονομική, έχουμε ανέργους από όλες τις ηλικιακές ομάδες, από τα δύο φύλα και από όλα τα εκπαιδευτικά επίπεδα» (Σ1).

Σχετικά με το παραγωγικό μοντέλο της περιοχής παρατηρείται μια στροφή προς τη γεωργία και τις υπηρεσίες. Σχετικά αναφέρεται ότι η απουσία εναλλακτικών επαγγελματικών προοπτικών αλλά και το χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης αναδεικνύονται ως βασικά εμπόδια επανένταξης.

«Μεγάλη μερίδα από αυτούς στράφηκε και στη γεωργία. Προτίμησαν μετά, προκειμένου να ψάχνουν άλλες δουλειές, ίσως κατώτερων προσόντων και χαμηλότερης αμοιβής. Στράφηκαν στον αγροτικό τομέα, μπαίνοντας σε προγράμματα νέων αγροτών» (Σ2).

«Αυτοί που χρειάζονται πιο πολλή βοήθεια είναι 40 χρονών και άνω. Κυρίως δεν υπάρχουν και οι δουλειές. Δεν έχουν και τόσο πολύ την τεχνογνωσία και είναι και πιο χαμηλά από θέμα επιπέδου. Δηλαδή έχουν πολύ μεγάλα κενά, δεν έχουν δουλέψει ίσως, γιατί εδώ η περιοχή πονάει» (Σ6).

Η έμφυλη διάσταση της ανεργίας στην περιοχή αναδεικνύεται από τις αναφορές των συμμετεχόντων/ουσών, επιβεβαιώνοντας έτσι τα επίσημα στοιχεία για την ανεργία στην περιοχή. Σε σχετική έρευνα αναφέρεται ότι το ποσοστό ανέργων γυναικών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης έχει διπλασιαστεί το 2021 σε σχέση με το 2010 (ΓΣΕΕ, 2024).

«Φυσικά οι γυναίκες πρέπει να πούμε ότι είναι σχεδόν διπλάσιοι σε ποσοστό ανέργων» (Σ3).

Ο ρόλος της ΔΥΠΑ, σε αυτό το μεταβαλλόμενο περιβάλλον, αναφέρεται και καταδεικνύεται από την πλειοψηφία των συμμετεχόντων/ουσών ως πολύ σημαντικός όχι μόνο για τη συγκράτηση της ανεργίας αλλά και για την υποστήριξη των ίδιων των ανέργων ξεπερνώντας τα όρια ενός απλά θεσμικού διοικητικού μηχανισμού.

«Κάποιοι που έρχονται εδώ πέρα δεν μπορούν να βγάλουν κάποια κάρτα μόνοι τους. Έρχονται εδώ και τους βοηθάμε. Τους βγάζουμε κάρτα ανεργίας. Δηλαδή όσο μπορούμε να τους βοηθήσουμε, τους βοηθάμε» (Σ4).

Σε κάποιο άλλο απόσπασμα εκτός από τον ρόλο της ΔΥΠΑ προς τους ανέργους αναγνωρίζεται ο σημαντικός και κομβικός της ρόλος στη σύζευξη μεταξύ ανέργων και εργοδοτών. Σχετικά με την ανάγκη προσέλκυσης των εργοδοτών και ενός πιο παρεμβατικού ρόλου αναφέρεται:

«Οι εργοδότες… ναι, πρέπει να έρθουν αυτοί σε εμάς. Και μία φορά περίπου το μήνα βγαίνει ο εργασιακός σύμβουλος εργοδοτών και κάνει επίσκεψη σε επιχειρήσεις. Τους προτείνει θέσεις εργασίας ή προγράμματα» (Σ8).

Συμπερασματικά, οι πολιτικές ένταξης στην απασχόληση, υλοποιούνται σε ένα πλαίσιο το οποίο βιώνεται ως μια παρατεταμένη κρίση. Οι διαρθρωτικές οικονομικές αλλαγές οδήγησαν σε μεταβολές στο παραγωγικό μοντέλο της περιοχής και σε υψηλή ανεργία καθώς χάθηκαν θέσεις εργασίας, απόρροια των μεταβολών αυτών. Η ΔΥΠΑ, λειτούργησε ως παράγοντας συγκράτησης της ανεργίας και, σε πολλές περιπτώσεις, υποστήριξης των ανέργων πέραν του θεσμικού της ρόλου.

3.2. Άτυπα δίκτυα και απασχόληση

Ο δεύτερος άξονας ανάλυσης εστιάζει στη διαμεσολάβηση των άτυπων δικτύων στην πρόσβαση στην απασχόληση, σε συνάρτηση με τις επίσημες πολιτικές και θεσμούς.

Η ανάλυση των συνεντεύξεων σχετικά με την επίδραση των άτυπων δικτύων στην εύρεση απασχόλησης μας δείχνει, γενικότερα, το πώς αυτά εμπλέκονται στο ζήτημα της απασχόλησης ως ένας μηχανισμός που λειτουργεί παράλληλα με τα τυπικά δίκτυα και τους βασικούς φορείς, όπως η ΔΥΠΑ. Από το περιεχόμενο της ανάλυσης διαφαίνεται ότι η διακίνηση της πληροφορίας μέσω των άτυπων δικτύων ασκεί μια παράλληλη, σημαντική λειτουργία στην πρόσβαση και εύρεση εργασίας. Οι οικογενειακοί δεσμοί, οι προσωπικές σχέσεις και οι γνωριμίες μπορούν να λειτουργούν παράλληλα, και ίσως σε κάποιες περιπτώσεις ανταγωνιστικά, προς τον μηχανισμό που προωθείται από τους θεσμικούς φορείς.

Η εμπλοκή της οικογένειας στην ένταξη άνεργων μελών της στις πολιτικές ένταξης και πρόσβασης στην απασχόληση, θα πρέπει να προσεγγιστεί μέσα από το πρίσμα της εκ των υστέρων λειτουργίας, στα προγράμματα της ΔΥΠΑ, τα οποία προηγούνται δημιουργώντας θέσεις απασχόλησης.

«Ειδικά όταν ένα πρόγραμμα μπορεί να συμπεριλάβει πρώτου βαθμού συγγένειας, εννοείται ότι έρχεται. Συνήθως έτσι πάνε όλα τα προγράμματα. Σου λέει, εγώ αυτόν θέλω να πάρω. Μας δίνουν το ΑΦΜ και το βλέπουμε» (Σ4).

Η εικόνα αυτή επαναλαμβάνεται και σε άλλες περιοχές όπου η έννοια του δικτύου ταυτίζεται με τη συγγενική ή φιλική διαμεσολάβηση και όχι με την παροχή πληροφοριών για την εύρεση απασχόλησης των μελών τους.

«Συνήθως όταν βγαίνει κάποιο πρόγραμμα έχουν ήδη άτομα δικά τους, οικογένειες, που ψάχνουν κάποιο πρόγραμμα ή συγγενικά πρόσωπα. Μέσω γνωστών δηλαδή. Ναι, ψάχνουν να βρουν κάποιο πρόγραμμα για να τους εντάξουν στις επιχειρήσεις» (Σ7).

Η πρακτική της απασχόλησης των ανέργων μελών οικογενειών, μετά από ενέργειες της οικογένειας, σχετίζεται με το μικρό μέγεθος των επιχειρήσεων στην περιοχή, οι οποίες βρίσκονται στο όριο της οικονομικής επιβίωσης. Οι οικογένειες ακολουθούν μια στρατηγική αξιοποίησης των επίσημων προγραμμάτων απασχόλησης με στόχο τη διατήρηση τόσο των επιχειρήσεών τους όσο και της προσωρινής λύσης στο πρόβλημα της ανεργίας ορισμένων μελών τους.

Η εύρεση απασχόλησης, μέσω των ηλεκτρονικών δικτύων και κοινωνικών μέσων, είναι κάτι που παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς λειτουργεί παράλληλα με τα τυπικά και άτυπα κανάλια εύρεσης απασχόλησης και αφορά περισσότερο τους νέους οι οποίοι παρουσιάζουν μεγαλύτερη εξοικείωση με την τεχνολογία και τα συγκεκριμένα μέσα. Πρόκειται για δίκτυα εύρεσης απασχόλησης τα οποία λειτουργούν παράλληλα και μπορούν να παίξουν σημαντικό ρόλο στην πρόσβαση σε θέσεις εργασίας. Σχετική με το θέμα βιβλιογραφία αναδεικνύει ότι η αναζήτηση εργασίας μέσω διαδικτύου, μπορεί να σχετίζεται με παράγοντες όπως η μικρότερη διάρκεια ανεργίας (Kuhn & Skuterud, 2004).

Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα των παραπάνω δικτύων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις ψηφιακές δεξιότητες των χρηστών, γεγονός το οποίο αναδεικνύει και το πρόβλημα του ψηφιακού χάσματος, δηλαδή της ύπαρξης ανισοτήτων στη χρήση τους και ειδικά μεταξύ διαφορετικών ηλικιακών ομάδων (van Deursen & van Dijk, 2011).

«Δεν έχουμε τόση μεγάλη προσέλευση νέων… οι νέοι κάπως με ηλεκτρονικό τρόπο, δηλαδή μέσα από τα social, μέσα από το LinkedIn και τα λοιπά, κάπως βρίσκονται πιο εύκολα και ψάχνουν και από μόνοι τους δουλειά. Αυτοί που χρειάζονται πιο πολλή βοήθεια είναι 40 χρονών και άνω» (Σ6).

Στον ευρύτερο διάλογο για την λειτουργία των άτυπων δικτύων ατόμων στην πρόσβαση σε θέσεις εργασίας, ιδιαιτέρως μέσω των οικογενειακών δεσμών, είναι σημαντικό να λαμβάνεται υπόψη και το εκάστοτε χωρικό πλαίσιο. Στην περίπτωση της Δυτικής Μακεδονίας η εύρεση εργαζομένων σε συγκεκριμένες περιοχές, όπως τα γύρω χωριά, δεν είναι εύκολη, καθώς για εργαζόμενους κατοίκους εκτός των συγκεκριμένων χωριών, τίθεται θέμα μετακίνησης. Σε αυτή την περίπτωση, η σύσταση για πρόσληψη συγκεκριμένων ατόμων κατοίκων από το ίδιο μέρος ή τις όμορες περιοχές είναι απαραίτητη και δεν συνιστά μηχανισμό αποκλεισμού ατόμων, αλλά μια στρατηγική προσαρμογής στα χωρικά δεδομένα και στην τοπική αγορά εργασίας, καθώς και οικονομικής επιβίωσης μικρών επιχειρήσεων. Συγκεκριμένα ένας/μία συμμετέχων/ουσα αναφέρει:

«Αυτό μπορεί να συμβαίνει ίσως και λίγο στα χωριά… γιατί εμείς καλύπτουμε πολλά χωριά τριγύρω, τα οποία είναι πολύ μικρές, οικογενειακές, ατομικές επιχειρήσεις. Ένας άνεργος από το Αμύνταιο δεν θα πάει σε ένα χωριό 40 χιλιόμετρα για δουλειά. Οπότε εκείνος αποκλειστικά θα προσπαθεί να βρει από το χωριό του ή το παραδίπλα» (Σ2).

Η ύπαρξη των δικτύων στην διαδικασία εύρεσης εργασίας εισάγει στον διάλογο για το ευρύτερο ζήτημα αντιμετώπισης της ανεργίας και των ζητημάτων γύρω από την απασχόληση την ύπαρξη ενός μείγματος θεσμικών και άτυπων δικτύων, όπου οι οικογενειακές, κοινωνικές και τοπικές σχέσεις καθορίζουν, σε μεγάλο βαθμό, τις ευκαιρίες πρόσβασης στην εργασία. Ο ρόλος της ΔΥΠΑ εντάσσεται και σε αυτό το μείγμα προσπαθώντας να εξισορροπήσει ανάμεσα στη θεσμική νομιμότητα και στις τοπικές κοινωνικές πρακτικές.

3.3. Τυπικά δίκτυα και τοπικές αγορές εργασίας: η ΔΥΠΑ ανάμεσα στη θεσμική ασφάλεια και την άτυπη απασχόληση

Ο τρίτος άξονας διερευνά τη σχέση μεταξύ των τυπικών δικτύων απασχόλησης, του ρόλου της ΔΥΠΑ και της ύπαρξης επισφαλών μορφών εργασίας.

Συνεχίζοντας την ανάλυση, είναι σημαντικό να εστιάσουμε πιο επιστάμενα στον ρόλο της ΔΥΠΑ, σε πρώτο επίπεδο, ως βασικού θεσμού της κεντρικής διοίκησης και κεντρικής πολιτικής για την προώθηση της απασχόλησης και, σε δεύτερο επίπεδο, ως βασικό φορέα του τυπικού δικτύου για την εύρεση απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο.

Όπως είδαμε παραπάνω, τα άτυπα δίκτυα, παρά τις ενδεχόμενες αμφισημίες που μπορούμε να παραγνωρίσουμε ότι παίζουν, ιδιαιτέρως αποκλείοντας ορισμένα άτομα από τη διεκδίκηση μιας θέσης εργασίας και προωθώντας άλλα με διαδικασίες στις οποίες αναφερθήκαμε, αναπαράγοντας ενδεχομένως υφιστάμενες ανισότητες στην πρόσβαση στην εργασία, δεν μπορούμε να παραγνωρίσουμε ότι παίζουν σημαντικό ρόλο στο ζήτημα της απασχόλησης. Ωστόσο η τοπική ΔΥΠΑ, όπως εκφράζεται και μέσα από τον λόγο των συνεντευξιαζόμενων, μπορεί να λειτουργήσει ως εγγυητής σε στρεβλώσεις που ενδεχομένως προκύπτουν τόσο από τη διαδικασία εύρεσης εργασίας όσο και από την λειτουργία της τοπικής αγοράς εργασίας.

Για παράδειγμα, η διάσταση της τοπικότητας, έχει έναν διττό χαρακτήρα με θετικά και αρνητικά ταυτόχρονα χαρακτηριστικά. Στην πρώτη περίπτωση διευκολύνει την πρόσβαση στην εργασία ενώ στη δεύτερη μπορεί να λειτουργεί ως εμπόδιο σε αυτή. Στη δεύτερη περίπτωση ο ρόλος της ΔΥΠΑ μπορεί να είναι καταλυτικός. Σε σχετικό απόσπασμα αναφέρεται:

«Ναι, ναι, βοηθάει κάποιες φορές. Κάποιες φορές μπορεί να είναι τροχοπέδη. Δηλαδή μπορεί να σου πει ο εργοδότης, αυτόν δεν τον θέλω. Μπορεί και ο άνεργος να μην πάει στην επιχείρηση… Προτείνουμε άλλους ανέργους, προσπαθούμε να μιλήσουμε και με την επιχείρηση να μετριάσουμε το ζήτημα» (Σ9).

Ένα άλλο ζήτημα που προκύπτει από την έρευνα πεδίου είναι αυτό της επισφάλειας και της άτυπης εργασίας σε θέσεις εργασίας που προωθούνται εκτός των προγραμμάτων απασχόλησης της ΔΥΠΑ. Η ανεπίσημη και άτυπη εργασία φαίνεται να είναι διαδεδομένη ειδικά σε εποχικούς κλάδους.

«Το είχα ψάξει παλαιότερα όταν έβρισκα μία αγγελία στις εφημερίδες… Προσπαθούσα να το κάνω πιο επίσημα μέσω της ΔΥΠΑ, αλλά συνήθως αυτοί που απευθύνονται μέσα στα social ή στις εφημερίδες σκοπός τους ήταν η μαύρη εργασία. Δεν θέλαν κάτι επίσημο, να κάνουν μία πρόσληψη. Μέσα από τα social, συνήθως ενδιαφέρονται για μία-δύο ώρες τη βδομάδα» (Σ5).

Από το παραπάνω εύρημα ανακύπτει το ζήτημα της σημασίας της άτυπης εργασίας, ως ένας σημαντικός παράγοντας αναπαραγωγής της επισφάλειας στην τοπική αγορά εργασίας και ιδιαιτέρως για άτομα που δεν απασχολούνται μέσω των επισήμων προγραμμάτων απασχόλησης της ΔΥΠΑ.

Η άτυπη απασχόληση λειτουργεί έτσι ως μηχανισμός επιβίωσης, αλλά ταυτόχρονα υπονομεύει τη σταθερότητα και τη θεσμική προστασία των εργαζομένων. Στον αντίποδα, η συμμετοχή στα προγράμματα της ΔΥΠΑ θεωρείται από τα στελέχη ως ένας μηχανισμός θεσμικής ασφάλειας που διασφαλίζει τις εργασιακές συνθήκες.

«Εάν ο εργοδότης κάνει οτιδήποτε παρασπονδία… θα κάνω παρέμβαση εγώ αμέσως. Δεν τα αφήνω, ούτε για παρενόχληση, ούτε για τίποτα» (Σ8).

Ολοκληρώνοντας, από τα σχόλια των συμμετεχόντων/ουσών στην έρευνα διαφαίνεται ότι η ΔΥΠΑ έχει τον βασικό ρόλο στην περιοχή ως προς το ζήτημα της απασχόλησης και ότι εγγυάται τους όρους πλήρους απασχόλησης.

«Εδώ στην περιοχή μας, τουλάχιστον περισσότερο, πιστεύω ότι γίνεται μέσω της ΔΥΠΑ. Εντάξει, σίγουρα υπάρχει και στα social μια ανακοίνωση που πολλοί αναζητούν. Και κυρίως είναι θέσεις οι οποίες είναι για περιοδική απασχόληση, όπως στην εστίαση» (Σ2).

Συμπερασματικά, σχετικά με τον ευρύτερο ρόλο της ΔΥΠΑ ως προς τις συνθήκες εργασίας, όπως αυτές διαμορφώνονται στο πλαίσιο μιας μακροχρόνιας κρίσης και ανεργίας στην περιοχή, θα λέγαμε ότι λειτουργεί ως σημαντικός παράγοντας στη διατήρηση των όρων απασχόλησης, κάτι το οποίο δεν συμβαίνει σε ορισμένες περιπτώσεις απασχόλησης εκτός των προγραμμάτων που υλοποιεί.

3.4. Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Ο ρόλος τους ως μηχανισμός αντιμετώπισης της κρίσης και διατήρησης της κοινωνικής συνοχής.

Ο τέταρτος άξονας επιχειρεί να αναλύσει τον ρόλο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως μηχανισμού διαχείρισης της κρίσης και διατήρησης της κοινωνικής συνοχής σε τοπικό επίπεδο.

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στη Δυτική Μακεδονία αντιμετωπίζονται από τα στελέχη της ΔΥΠΑ ως προσωρινός μηχανισμός υποστήριξης και αντιμετώπισης της ανεργίας σε μια περιοχή, η οποία βιώνει χρόνια οικονομική ύφεση. Η προσωρινή απορρόφηση ανέργων μέσω των προγραμμάτων απασχόλησης δεν συνιστά μια μακροπρόθεσμη λύση στα διαρθρωτικά προβλήματα της απασχόλησης.

«Επενδύσεις φυσικά και μας ενδιαφέρουν, επενδύσεις πρέπει να γίνουν. Αυτό είναι τώρα γιατί από τα προγράμματα του ΟΑΕΔ ούτως ή άλλως γίνονται. Δεν είναι, είναι για λίγο καιρό. Κοιτάξτε, τα προγράμματα του ΟΑΕΔ... απασχολήσεις για λίγο καιρό. Αν κάποιος τελείωσε το πρόγραμμα, απολύθηκε, τελείωσε το πρόγραμμα. Ακριβώς, πάλι άνεργος. Δεν λύνει στην ουσία το πρόγραμμα, δεν λύνει το πρόβλημα. Είναι μετά από λίγο καιρό το ίδιο το άτομο πάλι άνεργο. Αναπαράγονται, ανακυκλώνονται» (Σ3).

Αντιστοίχως, τα προγράμματα κατάρτισης, ως κατεξοχήν ενεργητική πολιτική, αντιμετωπίζονται με σκεπτικισμό, καθώς δεν φαίνεται να εξασφαλίζουν την ένταξη στην απασχόληση, δεδομένου ότι η τοπική οικονομία δεν προσφέρει προοπτικές που να αντιστοιχούν στις δεξιότητες που αποκτώνται.

«Κοιτάξτε, κατάρτιση. Δίνεται μεγάλη έμφαση στην κατάρτιση. Όλα είναι καλά, αλλά όλοι δεν ενδιαφέρονται. Είναι πωλητές, δεν έχουμε εδώ… Η πράσινη ανάπτυξη καλό είναι με τους υπολογιστές, με την τεχνολογία, αλλά όταν ο άλλος ενδιαφέρεται και η περιοχή μας έχει να κάνει μόνο με λιανικό εμπόριο, δεν έχει προοπτική» (Σ5).

Η χαμηλή συμμετοχή των ανέργων σε δράσεις ενίσχυσης του επαγγελματικού τους προφίλ, οι οποίες δεν συνδέονται με άμεσο οικονομικό όφελος, αναδεικνύει αυτό ακριβώς το ζήτημα της χαμηλής απόδοσης των ενεργητικών πολιτικών και δράσεων στην ενίσχυση της απασχόλησης, ελλείψει θέσεων εργασίας.

«Μετά, εμείς έχουμε κάνει κάποια εργαστήρια που είναι χωρίς πληρωμή, δωρεάν. Είναι εργαστήρια συμβουλευτικής βιογραφικού ή επικοινωνίας με τον εργοδότη. Στην αρχή, κάποιοι που τους λέμε να έρχονται, το βλέπουν διστακτικά. Κάποιοι δεν έρχονται εύκολα, γιατί το θεωρούν χάσιμο χρόνου. Σου λένε, αν δεν πάρω πιστοποίηση, δεν πάρω λεφτά, δεν πάρω κάτι, γιατί να έρθω;» (Σ9).

Ωστόσο, παρά τις όποιες αδυναμίες, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και, συγκεκριμένα, τα προγράμματα που υλοποιεί η ΔΥΠΑ, αναγνωρίζονται ως ο σημαντικότερος μηχανισμός υποστήριξης της τοπικής οικονομίας και της αγοράς εργασίας.

«Δεν υπάρχει επιχείρηση θεωρώ στην Καστοριά που δεν έχει πρόγραμμα δικό μας. Δεν υπάρχει» (Σ3).

Η συνολική εικόνα που προκύπτει είναι ότι η ΔΥΠΑ διασφαλίζει τη συνοχή της τοπικής κοινότητας, καθώς μέσα από τα προγράμματα που υλοποιεί συμβάλλει στη διατήρηση του εισοδήματος και την ανθεκτικότητα και διατήρηση μικρών επιχειρήσεων, οι οποίες διαφορετικά θα είχαν καταρρεύσει.

Ωστόσο, η προσωρινότητα των συγκεκριμένων προγραμμάτων και η διατήρηση των τοπικών επιχειρήσεων μέσα από αυτά, σε συνδυασμό με την απουσία επενδύσεων και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, συνιστούν έναν παράγοντα κινδύνου για τη διαμόρφωση ενός τοπικού καθεστώτος προσωρινότητας με τις ενεργητικές πολιτικές να λειτουργούν ως δίχτυ ασφαλείας.

Συνοψίζοντας, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, οι οποίες υλοποιούνται στην περιοχή της Δυτικής Μακεδονίας, αναπτύσσονται σε ένα πλαίσιο παρατεταμένης κρίσης με βαθιές διαρθρωτικές αλλαγές που οξύνουν την ανεργία και το ζήτημα της ένταξης στην αγορά εργασίας. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η ΔΥΠΑ αναδεικνύεται ως κομβικός παράγοντας στήριξης των ανέργων και τόνωσης της τοπικής οικονομίας, λειτουργώντας και πέραν του θεσμικού, τυπικού της ρόλου. Τα άτυπα δίκτυα λειτουργούν ως ένας παράλληλος μηχανισμός, σε συνδυασμό με τη ΔΥΠΑ, στήριξης των ανέργων, συμβάλλοντας στη δημιουργία ευκαιριών απασχόλησης και σε συνάρτηση, πάντοτε, με τα τοπικά και χωρικά χαρακτηριστικά. Τέλος, οι ενεργητικές πολιτικές, παρότι χαρακτηρίζονται ως προσωρινά μέτρα στην επίλυση του προβλήματος της ανεργίας, συμβάλλουν καθοριστικά στη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής.

4. Συμπεράσματα

Από την εμπειρική διερεύνηση προκύπτει ότι η διάσταση του τοπικού παράγοντα κρίνεται ιδιαιτέρως σημαντική στην υλοποίηση των πολιτικών προώθησης στην απασχόληση, και ιδίως σε ένα πλαίσιο παρατεταμένης κρίσης. Στην υπό διερεύνηση περιοχή της Δυτικής Μακεδονίας, οι βαθιές διαρθρωτικές αλλαγές, οι οποίες λαμβάνουν χώρα τα τελευταία χρόνια, έχουν ως αποτέλεσμα την μεταβολή του παραγωγικού μοντέλου, την απώλεια παραδοσιακών κλάδων απασχόλησης και την όξυνση της ανεργίας. Οι μεταβολές αυτές διαμορφώνουν ένα ιδιαίτερο τοπικό καθεστώς εργασίας, μέσα στο οποίο, οι όποιες πολιτικές απασχόλησης δεν μπορούν να είναι αποκομμένες από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά (κοινωνικά, χωρικά και οικονομικά) της περιοχής. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΔΥΠΑ λειτουργεί ως ένας διαμεσολαβητικός θεσμικός παράγοντας, ο οποίος διαμεσολαβεί ανάμεσα στις εθνικές πολιτικές και τοπικές ανάγκες. Παράλληλα, συνιστά έναν βασικό πυλώνα της απασχόλησης και της κοινωνικής συνοχής.

Παράλληλα, η έρευνα αναδεικνύει τον εξίσου σημαντικό ρόλο των τοπικών άτυπων δικτύων στη δημιουργία ευκαιριών πρόσβασης στην απασχόληση. Από τα ερευνητικά δεδομένα προέκυψε ότι τα τοπικά άτυπα δίκτυα δεν περιορίζονται στον ρόλο απλώς της πληροφόρησης των ανέργων, αλλά λειτουργούν και ως διαμεσολαβητές στην ένταξη στην αγορά εργασίας, αρκετά συχνά σε άμεση ή έμμεση συνάρτηση με τα προγράμματα της ΔΥΠΑ. Η τελευταία, μαζί με τα άτυπα δίκτυα, συγκροτούν δύο παράλληλους μηχανισμούς, διαμορφώνοντας ένα τοπικό σύστημα προώθησης στην απασχόληση και ένταξης στην αγορά εργασίας.

Ωστόσο, το τοπικό μείγμα πολιτικών και στρατηγικών που συγκροτείται με στόχο την αντιμετώπιση του προβλήματος της ανεργίας έχει περιορισμένα όρια. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, οι κατεξοχήν, δηλαδή, πολιτικές που εφαρμόζονται στην περιοχή, παρότι διασφαλίζουν τις συνθήκες εργασίας σε σύγκρι-

ση με την άτυπη αγορά εργασίας, αξιολογούνται ως βραχυπρόθεσμες λύσεις στη διαχείριση του προβλήματος της ανεργίας, της επισφάλειας και της διατήρησης της κοινωνικής συνοχής.

Ολοκληρώνοντας, το σύστημα κοινωνικής προστασίας, επανασυγκροτείται σε τοπικό επίπεδο μέσα από τη σύνθεση και λειτουργία των θεσμικών και άτυπων φορέων. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η ΔΥΠΑ παίζει καθοριστικό ρόλο, όχι μόνο ως προς την υλοποίηση των επίσημων πολιτικών, αλλά και ως προς την οριοθέτηση της λειτουργίας των άτυπων πρακτικών, καθώς και τη διασφάλιση της ίσης πρόσβασης στην αγορά εργασίας σε τοπικό επίπεδο.

Βιβλιογραφία

Andreotti, A., Mingione, E., & Polizzi, E. (2012). Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion. *Urban Studies*, 49(9), 1925–1940.

Behtoui, A. (2008). Informal Recruitment Methods and Disadvantages of Immigrants in the Swedish Labour Market. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *34*(3), 411–430. https://doi.org/10.1080/13691830701880251

Blau, D. (1992). An empirical analysis of employed and unemployed job search behavior. *Industrial and Labor Relations Review*, *45*, 738–752.

Blau, D., & Robins, P. (1992). Job search outcomes for employed and unemployed. *Journal of Political Economy*, *98*(3), 637–655.

Bortnick, S., & Ports, M. (1992). Job search methods and results: Tracking the unemployed. *Monthly Labor Review*, *115*(12), 35–40.

Bourdieu, P. (1986). Forms of capital. In J.G. Richardson (Ed.), Handbook of theory and research for the sociology of education (pp. 241–258). New York, NY: Greenwood Press.

Bradshaw, T. (1973). Job-seeking methods used by unemployed workers. *Monthly Labor Review*, *96*(2), 35–40.

Brauer, J. Labour market policies on a sub-national level. *SN Soc Sci* 1, 154 (2021). https://doi.org/10.1007/s43545-021-00163-0

Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. *Review of International Political Economy, 11(3), 447–488.* https://doi.org/10.1080/0969229042000282864

Castilla, E., Lan, G. & Rissing, B. (2013). Social Networks and Employment: Mechanisms (Part 1). *Sociology Compass. 7. 10.1111/soc4.12096.*

Eichhorst, W., & Konle-Seidl, R. (2008). Contingent convergence: a comparative analysis of activation policies. IZA Discussion Paper, 3905.

Ferrera, M. (2005). *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection.* Oxford: Oxford University Press.

Granovetter, M. (1995). *Getting a job: A study of contacts and careers* (2nd ed.). University of Chicago Press.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Types of multi-level governance. European Integration online Papers (EIoP)*, 5(11). https://doi.org/10.2139/ssrn.302786

Jessop, B. (1999). The changing governance of welfare: recent trends in its primary functions, scale and modes of coordination. (In New risks, new welfare: Signposts for social policy). https://doi.org/10.1111/1467-9515.00157

Kazepov, Y. (2010). *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe: Social Assistance, Activation and Care for Older People (1st ed.).* Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315244433

Kazepov & Barberis, 2013). *The territorial dimension of social policies and the new role of cities.* In P. Kennett & N. Lendvai-Bainton (Eds.), *Handbook of European Social Policy* (pp. 306–317). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781783476466

Kuhn, P., & Skuterud, M. (2004). Internet job search and unemployment durations. *American Economic Review*, *94*(1), 218–232.

Künzel, S. (2012). The local dimension of active inclusion policy. *Journal of European Social Policy*, *22*(1), 3-16. https://doi.org/10.1177/0958928711425270 (Original work published 2012)

López-Santana, M. (2015). *The New Governance of Welfare States in the United States and Europe: Between Decentralization and Centralization in the Activation Era*. State University of New York Press

Lindsay, C., McQuaid, R. W., & Dutton, M. (2008). Inter-agency cooperation and new approaches to employability. *Social Policy & Administration, 42*(7), 715–732.

Matsaganis, M. (2013). *The Greek crisis: Social impact and policy responses.* Friedrich-Ebert-Stiftung

Moreno, L. (2006). *The Model of Social Protection in Southern Europe: Enduring Characteristics?* Revue française des affaires sociales. 1. 73-95. 10.3917/rfas.en605.0073

Poulimenakos, G., Della Puppa, A. G., Alexandridis, A., Pavlopoulos, D., & Dalakoglou, D. (2021). "The Greek Crisis Ends here Tonight": A Qualitative Study of Labor Market Deregulation in Greece Beyond the "Crisis" Paradigm. *Journal of Labor and Society*, *24*(2), 261-281. https://doi.org/10.1163/24714607-bja10004

Powell, M. (2007). *Understanding the Mixed Economy of Welfare*. Bristol: Policy Press.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.* Buckingham: Open University Press.

Petersen, T., Saporta, I. and Seidel, M.-D.L. (2000) 'Offering a job: meritocracy and social networks', *American Journal of Sociology, 106(3): 763–816.*

Petmesidou, M., & Guillén, A. M. (2014). Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery. *South European Society and Politics, 19(3), 295–307.*

Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton: Princeton University Press.

Skamnakis, C., & Pantazopoulos, S. (2014). Social protection and local government: the evolution of a double deficit. *Region & Periphery*, 89-116.

Skamnakis, C., & Petrogiannis, K. (2022). The Emergence of Inter-agency to Address Social Needs Amid Economic Crisis in Greece. An Irresolute Transformation. *Education and Social Policy*, *9*(1), 32-43

Van Deursen / van Dijk (2011). Internet skills and the digital divide. *New media & society*, *13*(6), 893-911.

Van Hoye, G., Van Hooft, E. A., & Lievens, F. (2009). Networking as a job search behaviour: A social network perspective. *Journal of Occupational and Organizational Psychology, 82(3), 661-682.*

Αναστασιάδου Α. (2024α). Η κρίση ως έκτακτη συνθήκη, η κοινωνική πολιτική και τα προγράμματα για την απασχόληση σε τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα. *Κοινωνική Πολιτική, Ειδικό Τεύχος Θερινού Σχολείου.*

Αναστασιάδου, Α. (2024β). *Κοινωνική πολιτική και κρίσεις: η υποεθνική παράμετρος στη σύγχρονη Ελλάδα* (Διδακτορική Διατριβή, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης (ΔΠΘ). Σχολή Κοινωνικών, Πολιτικών & Οικονομικών Επιστημών. Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής).

Αναστασιάδου Α. & Πανταζόπουλος Σ., (2025). Χωρικά στοχευμένα προγράμματα και παρεμβάσεις προώθησης στην απασχόληση. Στοιχεία από περιπτώσεις σε δήμους της Αττικής. *Κοινωνική Πολιτική, Β΄ Τεύχος, Ειδικό Τεύχος Θερινού Σχολείου.*

ΓΣΕΕ (2024). ΚΕΙΜΕΝΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ. Μετάβαση στον ενεργό πληθυσμό και προοπτικές απασχόλησης: Η περίπτωση της Δυτικής Μακεδονίας.

Ιωαννίδης, Α., Παπαθεοδώρου, Χ., & Σούφτας, Δ. (2012). Εργαζόμενοι και όμως φτωχοί: Διαστάσεις της φτώχειας των εργαζομένων στην Ελλάδα. ΙΝΕ ΓΣΕΕ.

Σκαμνάκης, Χ. (2020). *Η κοινωνική πολιτική στην αυτοδιοίκηση.* Εκδόσεις Διόνικος

Το θεσμικό πλαίσιο καταπολέμησης των διακρίσεων στην αγορά εργασίας και ο ρόλος των δημόσιων πολιτικών απασχόλησης

Νίκος Σαρρής

1. Εισαγωγή

Η καταπολέμηση των διακρίσεων ως βασική συνιστώσα της κοινωνικής πολιτικής οφείλει να αποτελεί σημαντική προτεραιότητα κάθε ευνομούμενης πολιτείας στο πλαίσιο των βασικών αρχών του κοινωνικού κράτους δικαίου και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Υπάρχουν «ειδικές» μορφές διάκρισης (π.χ. φυλετικές διακρίσεις, διακρίσεις κατά των γυναικών, διακρίσεις λόγω σεξουαλικού προσανατολισμού, θρησκείας κ.ά.) και αντίστοιχοι ορισμοί ανά είδος, αλλά κοινό αποτέλεσμα της διάκρισης είναι η παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

Η ίση μεταχείριση και η καταπολέμηση των διακρίσεων αποτελεί αντικείμενο ρύθμισης σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Ως ζήτημα πραγματικής διασφάλισης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και προώθησης της ουσιαστικής ισότητας, πέραν της νομοθετικής πρόβλεψης, απαιτεί διαρκή εγρήγορση και συστηματική επανεκτίμηση των μέσων που θα καταστήσουν επαρκή και αποτελεσματική την ουσιαστική αντιπαράθεση με τα αίτια που προκαλούν τις διακρίσεις σε όλα τα πεδία του κοινωνικού γίγνεσθαι.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην καταπολέμηση των διακρίσεων στην αγορά εργασίας, γιατί τα στοιχεία πολλών ερευνών δείχνουν ότι ο μεγαλύτερος αριθμός των διακρίσεων εντοπίζεται στην αγορά εργασίας, συγκριτικά με άλλους τομείς του κοινωνικού βίου. Αξιοσημείωτο είναι και το φαινόμενο των πολλαπλών διακρίσεων. Ο όρος «πολλαπλές διακρίσεις» γίνεται κατανοητός ως γενικός όρος για όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες λαμβάνει χώρα διάκριση για περισσότερους από έναν λόγους που αφορούν το φύλο, τη φυλή, την εθνοτική καταγωγή, τη θρησκεία ή τις πεποιθήσεις, την αναπηρία, την ηλικία ή τον σεξουαλικό προσανατολισμό. Πολλαπλές διακρίσεις λαμβάνουν χώρα σε όλα τα πεδία της κοινωνικής ζωής, όμως η αγορά εργασίας φαίνεται να είναι ο τομέας όπου κυριαρχούν (Σαρρής, 2021: 254-256).

Ο ρόλος των δημόσιων πολιτικών απασχόλησης στην καταπολέμηση των διακρίσεων στην αγορά εργασίας είναι κρίσιμος, καθώς λειτουργούν τόσο προληπτικά όσο και διορθωτικά απέναντι σε ανισότητες που σχετίζονται με φύλο, ηλικία, εθνικότητα, αναπηρία ή άλλους παράγοντες. Οι δημόσιες πολιτικές απασχόλησης επιχειρούν να αντιμετωπίσουν τα δομικά εμπόδια που προηγούνται της ίδιας της πρόσβασης στην εργασία σε αντίθεση με το δίκαιο που απαγορεύει τη δυσμενή μεταχείριση και εστιάζει στην εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου ίσης μεταχείρισης.

Στην Ελλάδα, οι βασικές πολιτικές απασχόλησης υλοποιούνται κυρίως μέσω της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ). Εξαιρετικά σημαντικές είναι οι πρωτοβουλίες της ΔΥΠΑ για την ενίσχυση της στήριξης που παρέχει στις ευάλωτες και ευπαθείς ομάδες των πολιτών, όπως τα ΑμεΑ, οι αποφυλακισμένοι και απεξαρτημένοι και τα θύματα έμφυλης και ενδοοικογενειακής βίας, με έμφαση στις στοχευμένες δράσεις προώθησης της απασχόλησης και αναβάθμισης δεξιοτήτων. Παράλληλα, οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην καταγραφή, παρακολούθηση και αντιμετώπιση διακρίσεων, μέσω συλλογής δεδομένων και αξιολόγησης πολιτικών.

2. Το θεσμικό πλαίσιο καταπολέμησης των διακρίσεων

2.1 Το διεθνές θεσμικό πλαίσιο απαγόρευσης των διακρίσεων

Για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αρχής της ισότητας και της ίσης μεταχείρισης εξαιρετικά σημαντικός είναι ο ρόλος του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών σε επίπεδο διεθνών συμβάσεων και του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Η απαγόρευση των διακρίσεων προβλέπεται σε σημαντικές διεθνείς συμβάσεις, όπως είναι η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (1948) και η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα (1966), ενώ ειδικές προβλέψεις περιλαμβάνονται και σε σειρά άλλων διεθνών συμβάσεων. Αυτοτελή εστίαση στην καταπολέμηση των διακρίσεων για συγκεκριμένο προστατευόμενο χαρακτηριστικό ή ιδιότητα έχουν η Διεθνής Σύμβαση για την Κατάργηση κάθε μορφής Φυλετικών Διακρίσεων (ICERD), η Σύμβαση για την Εξάλειψη όλων των μορφών Διακρίσεων σε βάρος των Γυναικών (CEDAW) και η Σύμβαση για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία (CRPD), η οποία περιλαμβάνει εκτενή κατάλογο δικαιωμάτων για άτομα με αναπηρία, με στόχο τη διασφάλιση ισότιμης απόλαυσης δικαιωμάτων[1].

Διεθνείς συμβάσεις εργασίας κατοχυρώνουν, επίσης, την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία, όπως η Σύμβαση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας 100 για την ισότητα αμοιβών ανδρών και γυναικών (Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, 1985: 23-24), η Σύμβαση 111 για τη μη διάκριση και η Σύμβαση 190 για τη βία και την παρενόχληση,[2] στην οποία, πέρα από τη διευρυμένη προστασία για την αντιμετώπιση της βίας και της παρενόχλησης στην εργασία, διατηρείται ειδική εστίαση και στόχευση στην καταπολέμηση της βίας και της παρενόχλησης ως μορφΏΝ απαγορευμένης διάκρισης λόγω φύλου και λοιπών λόγων διάκρισης.

Στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης η απαγόρευση των διακρίσεων κατοχυρώνεται στο άρθρο 14 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), το οποίο εγγυάται την ίση μεταχείριση στην απόλαυση όλων των δικαιωμάτων που προβλέπονται στη Σύμβαση. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) έχει συνεισφέρει καθοριστικά με τη νομολογία του στην οικεία προστασία, αλλά και στην εξέλιξη του ευρωπαϊκού δικαίου κατά των διακρίσεων. Θα πρέπει ακόμη να αναφερθεί και η συνεισφορά του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης ο οποίος προβλέπει ρητά την απαγόρευση (άρθρο Ε) των διακρίσεων και οριζόντια ρήτρα εφαρμογής σε σειρά προστατευόμενων λόγων[3].

Η προστασία από τις διακρίσεις προβλέπεται επίσης σε σημαντικό αριθμό άλλων συμβάσεων[4] του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενώ η Σύμβαση για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Βίας κατά των Γυναικών και της Ενδοοικογενειακής Βίας (Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης) προσλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία για την αποτελεσματική καταπολέμηση μορφών διακρίσεων σε βάρος των γυναικών.[5] Τέλος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI) του Συμβουλίου της Ευρώπης εντάσσεται στους μηχανισμούς που παρακολουθούν τα ζητήματα ρατσισμού, ξενοφοβίας, αντισημιτισμού, μισαλλοδοξίας και φυλετικών διακρίσεων. Το ως άνω πλαίσιο και οι μηχανισμοί του έχουν προσδώσει στην αρχή της απαγό-

1 Όλες αυτές οι συμβάσεις στο πλαίσιο του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών παρακολουθούνται από αντίστοιχες επιτροπές των οποίων οι εκθέσεις και οι αναφορές που συντάσσουν και απευθύνουν στα μέλη τους επισημαίνουν κενά, αδυναμίες και παραλείψεις των εθνικών φορέων στον τομέα των διακρίσεων και προτείνουν μέσα δράσης.

2 C190 - Violence and Harassment Convention, 2019 (No. 190). Ανακτήθηκε 20/4/2026 από https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190

3 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων είναι το αρμόδιο όργανο για την παρακολούθηση της εφαρμογής και της συμμόρφωσης των κρατών με τις προβλέψεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη.

4 Συμβούλιο της Ευρώπης (2005). Σύμβαση-πλαίσιο για την Προστασία των Εθνικών Μειονοτήτων (FCNM), CETS αριθ. 157, 1995. Βλ. άρθρο 4, άρθρο 6 §2 και άρθρο 9, Συμβούλιο της Ευρώπης, Σύμβαση για τη δράση κατά της εμπορίας ανθρώπων, CETS αριθ. 197. Βλ. άρθρο 2 §1.

5 Συμβούλιο της Ευρώπης (2011). Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Βίας κατά των Γυναικών και της Ενδοοικογενειακής Βίας, CETS αριθ. 210.

ρευσης των διακρίσεων καθοριστικής σημασίας ρόλο στη διαμόρφωση ενιαίων κοινών προτύπων για τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης (Λυκοβαρδή, 2024: 15-16, Σαρρής, 2012: 69-70).

2.2 Η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά των διακρίσεων

Η Ευρωπαϊκή Ένωση τόσο σε επίπεδο πρωτογενούς όσο και σε επίπεδο δευτερογενούς δικαίου έχει θεσπίσει κανόνες που στοχεύουν στην καταπολέμηση των διακρίσεων. Στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ τα άρθρα 10 και 19 της ΣΛΕΕ[6] αναφέρονται σε ζητήματα διακρίσεων, με το μεν πρώτο να αναφέρεται στην καταπολέμηση των διακρίσεων κατά τον καθορισμό και εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της ΕΕ, ενώ το δεύτερο πιο εξειδικευμένα δίνει στα θεσμικά όργανα της ΕΕ την δυνατότητα να αναλάβουν «δράση...για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού» (Σαρρής 2012, σελ. 66). Επιπλέον ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που έχει ισχύ πρωτογενούς δικαίου σύμφωνα με το άρθρο 6 της ΣΕΕ[7] περιλαμβάνει συγκεκριμένες διατάξεις για την ισότητα (άρθρο 20), την απαγόρευση διακρίσεων (άρθρο 21), την πολιτιστική, θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία (άρθρο 22), την ισότητα γυναικών και ανδρών (άρθρο 23), την ένταξη των ατόμων με αναπηρίες (άρθρο 26). Τόσο τα θεσμικά όργανα της ΕΕ όσο και τα κράτη-μέλη δεσμεύονται να συμμορφώνονται με τον Χάρτη, αλλά τα κράτη-μέλη μόνο κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ. Το άρθρο 21 του Χάρτη της ΕΕ περιέχει έναν ανοικτό κατάλογο λόγων διάκρισης (Sarris, 2018, σελ. 65).

Στο επίπεδο του παράγωγου δικαίου το 2000 εκδόθηκαν δύο Οδηγίες του Συμβουλίου που αναφέρονται σε ζητήματα ισότητας και απαγόρευσης των διακρίσεων. Πρόκειται για την *Οδηγία 2000/43/ΕΚ* της 29ης Ιουνίου 2000, περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής (γνωστή και ως οδηγία για τη φυλετική ισότητα) και την *Οδηγία 2000/78/ΕΚ* της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία (γνωστή και ως οδηγία για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση). Η Οδηγία για τη φυλετική ισότητα έχει εφαρμογή στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας, αλλά και της κοινωνικής προστασίας, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών παροχών και της υγειονομικής περίθαλψης, της εκπαίδευσης και της παροχής αγαθών και υπηρεσιών που διατίθενται συναλλακτικά στο κοινό, συμπεριλαμβανομένης της στέγης. Η δεύτερη Οδηγία έχει ως αντικείμενο την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω θρησκείας ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας και σεξουαλικού προσανατολισμού αποκλειστικά στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας.

Οι Οδηγίες έχουν ως στόχο αφενός να θεσπιστεί στα κράτη-μέλη της ΕΕ ένα πλαίσιο για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, αναπηρίας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού και αφετέρου να δημιουργηθούν στα κράτη φορείς και μηχανισμοί για την εφαρμογή της εν λόγω νομοθεσίας καθώς και για την προώθηση και την ενθάρρυνση της ίσης μεταχείρισης.[8] Η εισαγωγική έκθεση 14 της Οδηγίας για τη φυλετική ισότητα δηλώνει ότι, «...κατά την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξάρτητα από φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, η Κοινότητα θα πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 3§2 της ΣΕΚ, να επιδιώξει να εξαλείψει τις ανισότητες και να προωθήσει την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, ιδίως διότι οι γυναίκες είναι συχνά θύματα πολλαπλών διακρίσεων».

Για την ισότητα των δύο φύλων σημαντικό είναι το περιεχόμενο των Οδηγιών: α) *2004/113/ΕΚ* για την

6 Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ

7 Συνθήκη της ΕΕ

8 Οι Οδηγίες ορίζουν την άμεση και έμμεση διάκριση. *Άμεση* διάκριση υπάρχει όταν ένα πρόσωπο υφίσταται μεταχείριση λιγότερο ευνοϊκή από αυτήν την οποία υφίσταται σε ανάλογη κατάσταση ένα άλλο πρόσωπο. Οι οδηγίες περιέχουν συγκεκριμένες εξαιρέσεις για λόγους ηλικίας. *Έμμεση* διάκριση υπάρχει όταν μια εκ πρώτης όψεως ουδέτερη διάταξη, κριτήριο ή πρακτική ενδέχεται να προκαλέσει μειονεκτική μεταχείριση ενός προσώπου σε σχέση με άλλα άτομα εκτός εάν η διάταξη, κριτήριο ή πρακτική δικαιολογείται αντικειμενικά. Οι οδηγίες θεσπίζουν επίσης ότι η *παρενόχληση* είναι μια μορφή διάκρισης, αναφέρουν ότι απαγορεύεται μια *εντολή για διακριτική μεταχείριση* που θεωρείται ως τύπος διάκρισης και περιλαμβάνουν *τα αντίποινα* στον κατάλογο των απαγορευμένων πράξεων.

εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών και β) *2006/54/ΕΚ* για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης. Η προστασία των δύο φύλων συμπληρώνεται από την *Οδηγία 2010/41/ΕΕ* για την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών που ασκούν αυτοτελή επαγγελματική απασχόληση ή συμβάλλουν στην άσκηση τέτοιας απασχόλησης. Επιπλέον με την *Οδηγία 2014/54/ΕΕ* εισάγονται μέτρα που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας τους.

Επιπλέον στον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων που υπογράφηκε τον Νοέμβριο 2017 στο Γκέτεμποργκ της Σουηδίας περιλαμβάνονται μεταξύ των 20 αρχών η ισότητα των φύλων, οι ίσες ευκαιρίες, το εισόδημα και οι συντάξεις για τα άτομα μεγαλύτερης ηλικίας και η ένταξη των ατόμων με αναπηρίες.

Αξιοσημείωτη επίσης στον τομέα των διακρίσεων είναι η συνεργασία του Δικαστηρίου της ΕΕ με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που λειτουργεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και επιβλέπει την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), το οποίο έχει δημιουργήσει αξιοσημείωτη νομολογία για τις διακρίσεις και εξετάζει υποθέσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών (FRA, 2018).

2.3 Το εθνικό θεσμικό πλαίσιο προστασίας κατά των διακρίσεων

Πέραν των βασικών συνταγματικών διατάξεων που αφορούν στα ατομικά δικαιώματα και στοχεύουν στην καταπολέμηση των διακρίσεων και την προώθηση της ισότητας (Σαρρής 2012, σελ. 73), ο Ν. 3896/2010 για την ίση μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών και ο Ν. 4443/2016 για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία ανεξαρτήτως εθνικής ή φυλετικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου που τροποποίησε τον Ν. 3304/2005[9] αποτελούν σήμερα το βασικό θεσμικό οπλοστάσιο κατά των διακρίσεων και το ουσιαστικότερο βήμα πολιτικής στην προστασία ευπαθών ομάδων[10].

Με τον Ν. 4443/2016, ο εθνικός νομοθέτης στοχεύει στη δημιουργία ενός ενιαίου, σαφούς και νομικά άρτιου πλαισίου εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης λαμβάνοντας υπόψη τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τις θέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τις συστάσεις διεθνών οργανισμών, αλλά και τις εκθέσεις εθνικών φορέων. Η ανάθεση στον Συνήγορο του Πολίτη του συνόλου της αρμοδιότητας προώθησης και εποπτείας της αρχής της ίσης μεταχείρισης σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα διευκολύνει την πρόσβαση θυμάτων διακρίσεων στον αρμόδιο ενιαίο φορέα, ανεξάρτητα από τον λόγο διάκρισης που συντρέχει στο πρόσωπό τους.

Πέραν της ενιαίας ανάθεσης της αρμοδιότητας για την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα στον Συνήγορο του Πολίτη οι σημαντικές αλλαγές που επήλθαν με τον Ν. 4443/2016 ήταν: α) η προσθήκη της χρόνιας πάθησης, της οικογενειακής και κοινωνικής κατάστασης και της ταυτότητας

9 Με τον Ν. 3304/2005 η προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανατίθετο σε τρεις εξειδικευμένους φορείς: α) στο Συνήγορο του Πολίτη, για τις περιπτώσεις παραβίασης της νομοθεσίας κατά των διακρίσεων από δημόσιες υπηρεσίες, β) στο Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας για τις περιπτώσεις παραβίασης από φυσικά ή νομικά πρόσωπα στον ιδιωτικό τομέα, στο πεδίο της εργασίας και της απασχόλησης και γ) στην Επιτροπή Ίσης Μεταχείρισης που αφορά στον ιδιωτικό τομέα για όλα τα πεδία εκτός της απασχόλησης και της εργασίας. (Σαρρής, 2014: 184).

10 Όπως ρητά αναφέρει το άρθρο 1 του Ν.4443/2016 «Σκοπός των διατάξεων του Μέρους Α΄ είναι η προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και η καταπολέμηση των διακρίσεων: α) λόγω φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών σύμφωνα με την Οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 2000, β) λόγω θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας σύμφωνα με την Οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000, μεταξύ άλλων και για γ) τη διευκόλυνση της άσκησης των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων σύμφωνα με την Οδηγία 2014/54/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014».

φύλου ή των χαρακτηριστικών φύλου, ως λόγων διάκρισης πέραν των ήδη προστατευόμενων, στο πεδίο της απασχόλησης και της εργασίας, β) η διεύρυνση των τύπων διάκρισης και συμπερίληψη της πολλαπλής διάκρισης, της διάκρισης λόγω νομιζόμενων χαρακτηριστικών, της διάκρισης λόγω σχέσης με άτομα που διαθέτουν ένα από τα προστατευόμενα χαρακτηριστικά και γ) η συμπερίληψη των εύλογων προσαρμογών στους τύπους απαγορευμένων λόγων διάκρισης και ορισμός της έννοιας σύμφωνα με τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα Ατόμων με Αναπηρία.

Η διεύρυνση των λόγων διάκρισης επιτρέπει πλέον την πρόσβαση σε προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών ανεξαρτήτως φυλής, χρώματος και εθνοτικής ή εθνικής καταγωγής και προέλευσης, ενώ η προστασία περιλαμβάνει πλέον λόγους όπως η γλώσσα, οι θρησκευτικές και άλλες πεποιθήσεις, η αναπηρία ή χρόνια ασθένεια, η οικογενειακή κατάσταση, ο σεξουαλικός προσανατολισμός, η ταυτότητα φύλου και η ηλικία (Chopin and German, 2017: 70). Επιπλέον προβλέπεται ότι τα σωματεία θα πρέπει να ενημερώνουν τα μέλη τους για το περιεχόμενο των προβλέψεων κατά των διακρίσεων, καθώς και για τα μέτρα που ισχύουν για την εφαρμογή και προώθηση της ίσης μεταχείρισης (Theodoridis, 2016: 2).

Από την άλλη μεριά ο Ν. 3896/2010 για την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης, αντιστοίχως, προσδιορίζει τις έννοιες της άμεσης, έμμεσης διάκρισης, της παρενόχλησης και της σεξουαλικής παρενόχλησης, της αμοιβής και της έννοιας των επαγγελματικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Η εφαρμογή της απαγόρευσης διακρίσεων λόγω φύλου ιδίως σε συσχετισμό με την οικογενειακή κατάσταση στο πεδίο της απασχόλησης και της εργασίας αφορά: α) την πρόσβαση στην εργασία και ιδίως τους όρους και τα κριτήρια πρόσληψης, β) τις συνθήκες και τους όρους απασχόλησης και υπηρεσιακής ή επαγγελματικής εξέλιξης, γ) τον επαγγελματικό προσανατολισμό, την επαγγελματική κατάρτιση, την επιμόρφωση και τη μαθητεία, δ) τη λύση της υπαλληλικής σχέσης ή τη δυσμενή υπηρεσιακή μεταχείριση, ε) τη συμμετοχή σε σωματεία και ενώσεις, και στ) την επιστροφή στην εργασία μετά από άδεια μητρότητας. Πέρα από την απασχόληση και την εργασία, πεδίο ειδικής προστασίας αποτελεί η κοινωνική ασφάλιση και οι παροχές που συνδέονται με αυτή (Λυκοβαρδή, 2024: 21-22).

Οι προαναφερθέντες δύο νόμοι θέτουν τα θεμέλια για την εδραίωση ενός συστήματος παρακολούθησης και καταπολέμησης των διακρίσεων και προώθησης της ίσης μεταχείρισης, και ενεργοποιούν μηχανισμούς προστασίας των θυμάτων διακρίσεων δίνοντας έμφαση στην προστασία ευάλωτων ομάδων.

Πρόσθετη ενδυνάμωση της ως άνω ειδικής νομοθεσίας επέρχεται με τον Ν. 4808/2021, με τον οποίο κυρώνεται η Σύμβαση 190 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για την καταπολέμηση της βίας και της παρενόχλησης στον χώρο της εργασίας και, παράλληλα, ενσωματώνεται στο εθνικό μας δίκαιο η Οδηγία (ΕΕ) 2019/1158 της 20ής Ιουνίου 2019 για την εξισορρόπηση της επαγγελματικής και της ιδιωτικής ζωής. Με την κύρωση της Σύμβασης 190 διευρύνεται το πεδίο προστασίας, το οποίο πλέον περιλαμβάνει κάθε μορφή βίας και παρενόχλησης, ανεξαρτήτως αν συνιστά μορφή διάκρισης. Δικαιούχοι προστασίας είναι όλοι/-ες οι εργαζόμενοι/-ες ανεξάρτητα από το είδος της σύμβασης που έχουν, ανεξάρτητα από το εάν η σύμβαση είναι ενεργή ή όχι, ή εάν η εργασία τους παρέχεται στην τυπική ή την άτυπη οικονομία.

Η έννοια των διακρίσεων στην αγορά εργασίας είναι στενά συνδεδεμένη με την ισότητα ευκαιριών και αφορά στη διασφάλιση ισότιμης πρόσβασης στην επιλογή του επαγγέλματος, στην πρόσληψη, τοποθέτηση και προαγωγή σε οποιαδήποτε θέση εργασίας και σε οποιοδήποτε ιεραρχικό επίπεδο, στην παροχή επαγγελματικής πληροφόρησης και συμβουλευτικής, στη διά βίου μάθηση και επαγγελματική κατάρτιση, σε αξιοπρεπείς όρους και ασφαλείς συνθήκες εργασίας και επιπλέον σε ίση αμοιβή για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας.

Βάσει του δικαίου της ΕΕ, η προστασία από τις διακρίσεις στον τομέα της απασχόλησης περιλαμβάνει όλους τους προστατευόμενους λόγους που προβλέπουν οι οδηγίες για την καταπολέμηση των διακρίσεων. Καλύπτει την πρόσβαση στην απασχόληση, τους όρους απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων των απολύσεων και των αμοιβών, την πρόσβαση στον επαγγελματικό προσανατολισμό και στην επαγγελματική κα-

τάρτιση και τις οργανώσεις εργαζομένων και εργοδοτών. Η έννοια της «πρόσβασης στην απασχόληση» στο πλαίσιο των οδηγιών για την καταπολέμηση των διακρίσεων έχει ερμηνευθεί ευρέως από το ΔΕΕ. Έχει εφαρμογή ως προς κάθε άτομο το οποίο επιδιώκει να προσληφθεί σε μια θέση εργασίας, όσον αφορά τόσο τα κριτήρια επιλογής όσο και τους όρους πρόσληψης στη θέση αυτή (FRA 2018 :139).

3. Ερευνητικά δεδομένα για τις διακρίσεις στην Ελλάδα με έμφαση στην αγορά εργασίας

3.1 Ο δείκτης ισότητας των φύλων για την Ευρωπαϊκή Ένωση

Ο δείκτης ισότητας των φύλων (Gender Equality Index) είναι ένας σύνθετος δείκτης που μετρά την πολύπλοκη έννοια της ισότητας των φύλων και, με βάση το πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ, βοηθά στην παρακολούθηση της προόδου της ισότητας των φύλων σε ολόκληρη την ΕΕ με την πάροδο του χρόνου. Το 2025 η χώρα μας κατέχει την 22η θέση στην ΕΕ με συνολικό δείκτη ισότητας 57%, έχοντας 6,4 μονάδες χαμηλότερη βαθμολογία από αυτήν της ΕΕ συνολικά (63,4%). Ο δείκτης ισότητας έχει αυξηθεί κατά 7,3 μονάδες από το 2015 και κατά 5,7 μονάδες από το 2020.

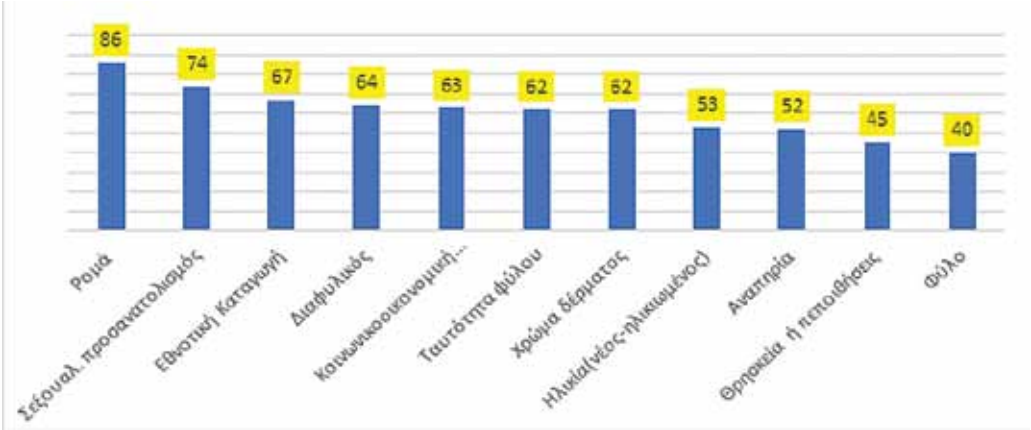
Ειδικά στο πεδίο «Εργασία» η Ελλάδα παρουσιάζει επίδοση 67,9% και κατέχει την 21η ανάμεσα στις 27 χώρες με το συνολικό δείκτη ισότητας για την ΕΕ 69,3% (EIGE, 2025). Η χώρα μας στο συγκεκριμένο πεδίο είναι πάνω από την Αυστρία (67,8%), Κύπρο (65,3%), Ολλανδία (64,5%), Δανία (63,9%), Τσεχία (63,6%), και Ιταλία (61%). Βέβαια η επίδοσή της είναι καλύτερη από τα προηγούμενα χρόνια όπου το 2022 κατείχε την προτελευταία θέση πριν την Ιταλία και το 2023 την τέταρτη από το τέλος πριν την Τσεχία, την Ουγγαρία και τη Ρουμανία (EIGE,2025).

3.2 Η έρευνα του Ευρωβαρόμετρου για τις διακρίσεις στην Ελλάδα

Σύμφωνα με την πιο πρόσφατη έρευνα του Ευρωβαρόμετρου για τις διακρίσεις το 2023, οι πολίτες στην Ελλάδα θεωρούν ότι οι περισσότερες μορφές διακρίσεων για τις οποίες ρωτήθηκαν είναι διαδεδομένες (πολύ και αρκετά) στη χώρα τους. Ο συχνότερα αναφερόμενος λόγος διακρίσεων είναι το γεγονός ότι κάποιος είναι Ρομά (86%), ακολουθούμενος από τον σεξουαλικό προσανατολισμό (να είσαι γκέι, λεσβία ή αμφισεξουαλικός/ή) (74%), την εθνοτική καταγωγή (67%), το γεγονός ότι είναι κανείς διαφυλικός (64%), την ταυτότητα φύλου (το γεγονός ότι είναι κανείς διεμφυλικός) (62%), το χρώμα του δέρματος (62%), την ηλικία (το γεγονός ότι εκλαμβάνεται κανείς ως πολύ ηλικιωμένος ή πολύ νέος) (53%), την αναπηρία (52%), τη θρησκεία ή τις πεποιθήσεις 45% και το φύλο (40%) (Γράφημα 1).

Γράφημα 1

Πολύ διαδεδομένοι και αρκετά διαδεδομένοι τύποι διακρίσεων στην Ελλάδα (Μάιος 2023)

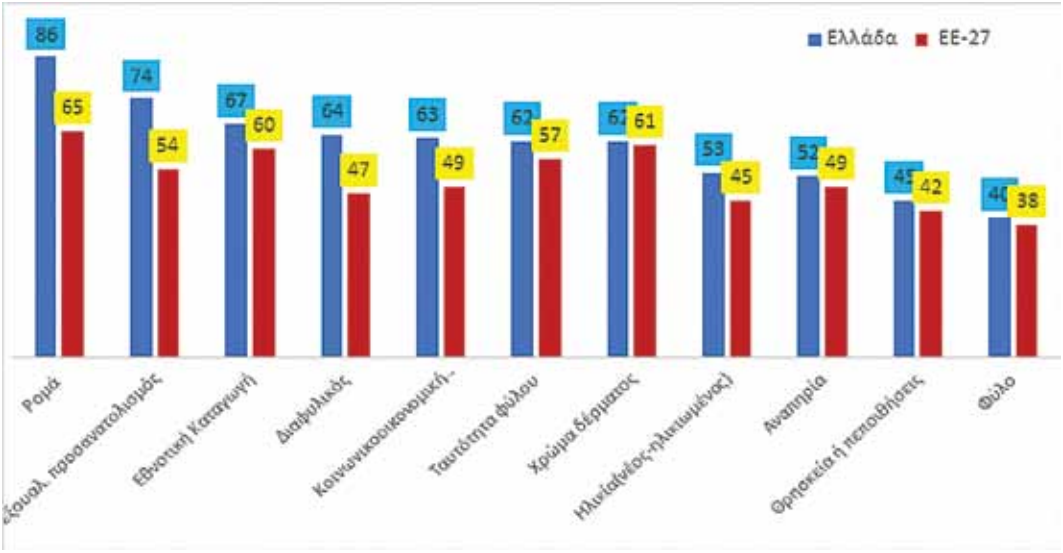


Πηγή: Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 535: Διακρίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Μάιος 2023.

Αν συγκρίνουμε τα ποσοστά των διακρίσεων ανά τύπο διάκρισης στην Ελλάδα με το μέσο όρο της ΕΕ-27 (Γράφημα 2) παρατηρούμε ότι τα ποσοστά στην Ελλάδα είναι υψηλότερα για όλους τους τύπους των διακρίσεων. Οι μεγαλύτερες διαφορές παρατηρούνται στο να είναι κάποιος Ρομά (86% στην Ελλάδα και 65% στην ΕΕ-27) και στον σεξουαλικό προσανατολισμό (74% στην Ελλάδα και 54% στην ΕΕ).

Γράφημα 2

Διαδεδομένοι τύποι διακρίσεων στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση

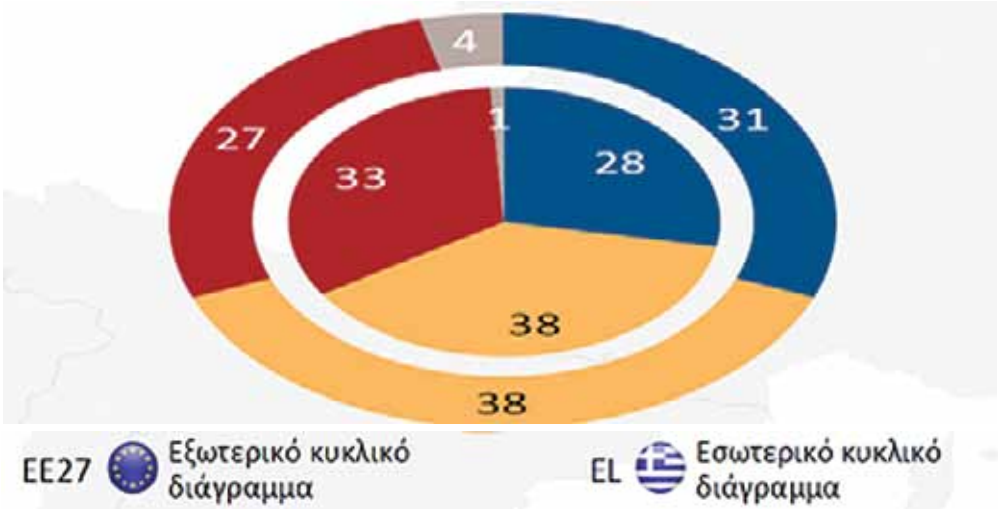


Πηγή: Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 535: Διακρίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Μάιος 2023.

Στο Γράφημα 3 αποτυπώνονται οι απόψεις των ερωτώμενων στην Ελλάδα σχετικά με την αποτελεσματικότητα των δημοσίων πολιτικών που αφορούν στην καταπολέμηση των διακρίσεων. Το 28% των ερωτηθέντων θεωρεί ότι οι προσπάθειες που καταβάλλονται είναι αποτελεσματικές (θέσεις 7-10), το 38% κάπως αποτελεσματικές (θέσεις 5-6), ενώ το 33% τις θεωρεί αναποτελεσματικές (θέσεις 1-4 στη δεκαβάθμια κλίμακα). Στην αποτελεσματικότητα το ποσοστό της Ελλάδας 28% είναι χαμηλότερο έναντι της ΕΕ-27 που είναι στο 31%.

Γράφημα 3

Αποτελεσματικότητα Δημοσίων πολιτικών για την καταπολέμηση των διακρίσεων

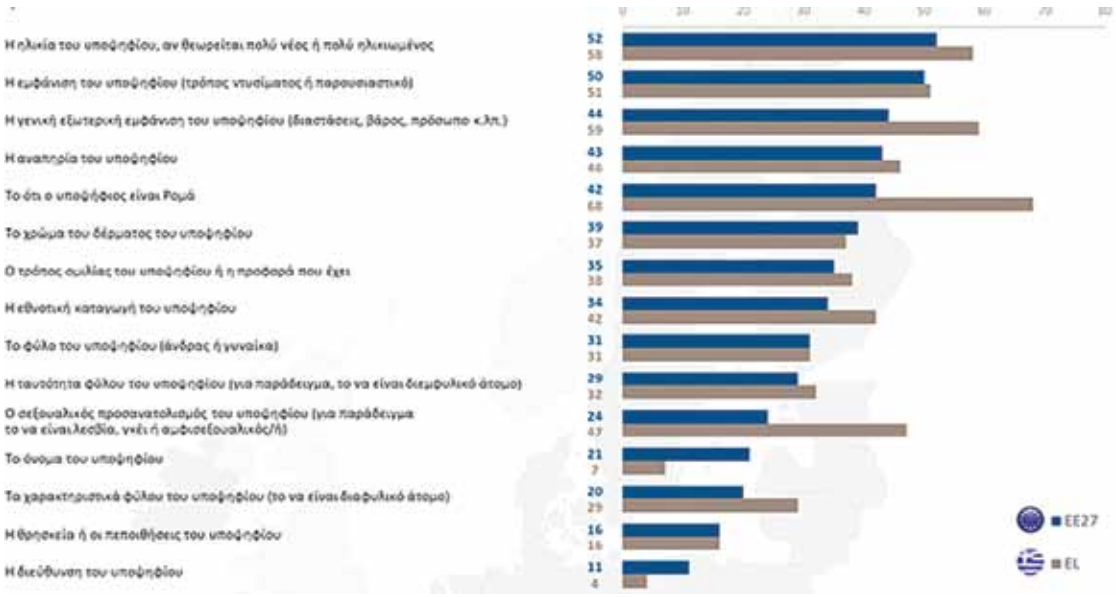


Πηγή: Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 535 Διακρίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση Αποτελέσματα για Ελλάδα, Μάιος 2023.

Οι διακρίσεις όμως ευδοκιμούν και στο χώρο της αγοράς εργασίας. Κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των υποψηφίων προς εργασία μπορεί να αποτελέσουν στις περισσότερες περιπτώσεις καθοριστικά κριτήρια για την επιλογή τους, από πιθανούς εργοδότες. Σε ερώτηση του Ευρωβαρόμετρου «Όταν μια εταιρεία θέλει να προσλάβει κάποιο άτομο και έχει να επιλέξει μεταξύ δύο υποψηφίων ισοδύναμων δεξιοτήτων και προσόντων, ποια από τα ακόλουθα κριτήρια μπορεί, κατά τη γνώμη σας, να αποτελέσουν μειονέκτημα για το υποψήφιο άτομο;» οι ερωτώμενοι στην Ελλάδα θεωρούν το ότι ο υποψήφιος είναι Ρομά πρώτο σε σειρά κριτήριο διάκρισης στην αγορά εργασίας (68%), ενώ ακολουθούν η εξωτερική εμφάνιση του υποψηφίου (59%), η ηλικία (58%), και η φυσική εμφάνιση (51%). Στην ΕΕ-27 η ηλικία του υποψηφίου (52%) και η εμφάνιση (50%) αποτελούν τους κύριους λόγους διάκρισης στο χώρο εργασίας. Στο Γράφημα 4 αποτυπώνονται τα ποσοστά των απαντήσεων των ερωτωμένων στην Ελλάδα και στην ΕΕ-27.

Γράφημα 4

Διακρίσεις στον χώρο εργασίας



Πηγή: Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 535 Διακρίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση Αποτελέσματα για Ελλάδα, Μάιος 2023.

3.3 Οι Εκθέσεις Ίσης Μεταχείρισης του Συνηγόρου του Πολίτη

Οι ετήσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, σχετικά με το επίπεδο σεβασμού της αρχής της ίσης μεταχείρισης στη χώρα μας, αναδεικνύουν συστημικές στρεβλώσεις και αγκυλώσεις στη λειτουργία του δημοσίου τομέα και επίμονες εστίες αθέμιτων διακρίσεων στον ιδιωτικό τομέα. Σημαντικό στοιχείο της θεσμικής εξέλιξης αποτέλεσε η συνεργασία του Συνηγόρου του Πολίτη με την Επιθεώρηση Εργασίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων στην εργασία στον ιδιωτικό τομέα. Αρχικά αφορούσε υποθέσεις διακρίσεων λόγω φύλου (Ν. 3896/2010), ενώ με τον Ν. 4443/2016 επεκτάθηκε σε όλα τα πεδία διακρίσεων στην εργασία.[11] Σταθερά ευρήματα των ετήσιων εκθέσεων 2017-2024:

- Διακρίσεις λόγω **φύλου** πάνω από 40% των αναφορών, κυρίως σχετικά με μητρότητα και επαγγελματική εξέλιξη, ενώ από το 2022 υπερβαίνουν το 50%.
- Αυξανόμενες αναφορές λόγω **αναπηρίας** (26% το 2024), ηλικίας και **σεξουαλικής παρενόχλησης.**[12]

11 Με τον Ν. 4488/2017 ο Συνήγορος ορίστηκε εθνικός μηχανισμός παρακολούθησης και προστασίας της εφαρμογής της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα Ατόμων με Αναπηρία, ενώ ο Ν.5023/2023 επεκτείνει την προστασία των ατόμων με αναπηρία στον τομέα της πρόσβασης σε αγαθά και υπηρεσίες

12 Βλ. Συνήγορος του Πολίτη (2023).Ειδική Έκθεση Η παρενόχληση και η σεξουαλική παρενόχληση στην εργασία (2011–

- Αναφορές που σχετίζονται με οικογενειακή ή κοινωνική κατάσταση (Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2025).

Στον πίνακα 1 χαρτογραφούνται τα ευρήματα του Συνηγόρου του Πολίτη την περίοδο 2017-2024, δηλαδή μετά την ισχύ του Ν.4443/2016, ανά λόγο διάκρισης με βάση τις ειδικές εκθέσεις για την ίση μεταχείριση.

Ειδικότερα, στην έκθεση για το έτος 2024 επισημαίνεται ότι σε σύνολο 933 αναφορών που υπεβλήθησαν στον Συνήγορο, μία στις δύο αναφορές κατήγγελλε διάκριση λόγω φύλου στην εργασία, ενώ μία στις τέσσερις αφορούσε αθέμιτη διάκριση σε βάρος ατόμου με αναπηρία. Για τους λοιπούς λόγους διάκρισης, τα ποσοστά αναφορών κυμαίνονται στα ίδια επίπεδα με τα προηγούμενα έτη, και πάντως σε σταθερά χαμηλά επίπεδα έναντι του πραγματικού τους εύρους. Το ποσοστό των αναφορών που αφορά στον δημόσιο τομέα (71%) έναντι εκείνου που αφορά στον ιδιωτικό (29%) εμφανίζει σημαντική απόκλιση. Το γεγονός αυτό αναδεικνύει την ανάγκη δράσεων περαιτέρω ενημέρωσης, ευαισθητοποίησης και εστιασμένης παρέμβασης στον ιδιωτικό τομέα, λαμβανομένης υπόψη και της πρόσφατης διεύρυνσης της αρμοδιότητας της Αρχής, σε τομείς πέραν της απασχόλησης και της εργασίας. Από το συνολικό ποσοστό (29%) των υποθέσεων του ιδιωτικού τομέα, ποσοστό 82% αφορά σε εργατικές διαφορές, οι οποίες, στην πλειονότητά τους, διαβιβάστηκαν στον Συνήγορο από την Επιθεώρηση Εργασίας, σύμφωνα με τη σχετική νομοθετική πρόβλεψη, αλλά και σε συνέχεια της σταθερής θεσμικής συνεργασίας που επιδιώκει ο Συνήγορος. Από αυτές, ποσοστό 70% αφορά διακρίσεις λόγω φύλου, στο οποίο συμπεριλαμβάνεται και ποσοστό 21% που αφορά καταγγελία για σεξουαλική παρενόχληση, ενώ μόλις 7% είναι το ποσοστό υποθέσεων ή εργατικών διαφορών που αφορά άλλους προστατευόμενους λόγους στον ιδιωτικό τομέα[13].

Πίνακας 1

Αναφορές πολιτών για Διακρίσεις με βάση τον Ν.4443/2016 και τον Ν. 3896/2010

Κατανομή αναφορών ανά είδος διάκρισης	2017 (738)	2018 (899)	2019 (1176)	2020 (951)	2021 (1054)	2022 (936)	2023 (877)	2024 (933)
Φύλο	40%	57%	44%	51%	49%	59%	52%	52%
Αναπηρία ή Χρόνια Πάθηση	19%	14%	37%	22%	25%	21%	22%	26%
Οικογενειακή κατάσταση/ κοινωνική κατάσταση	17%	11%	8%	12%	15%	6%	7%	8%
Ηλικία	9%	5%	5%	5%	4%	5%	4%	5%
Εθνική ή εθνοτική καταγωγή	8%	7%	3%	5%	3%	2%	5%	3%
Φυλή ή χρώμα	3%	1%	2%	4%	1%	2%	7%	3%
Θρησκευτικές ή άλλες πεποιθήσεις	2%	3%	1%	1%	2%	3%	1%	1%
Σεξουαλικός προσανατολισμός, ταυτότητα ή χαρακτηριστικά φύλου	2%	2%	2%	2%	1%	2%	2%	2%

Πηγή: Συνήγορος του Πολίτη, Ίση Μεταχείριση, Ειδική Έκθεση 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024

4. Ο ρόλος των δημόσιων πολιτικών απασχόλησης: από την απαγόρευση των διακρίσεων στην ουσιαστική εργασιακή ένταξη

Οι πολιτικές απασχόλησης, ως ένα σύνολο παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας, καλούνται να αντιμετωπίσουν την αποτυχία των αγορών, να διανέμουν με ισορροπία τους πόρους, αναλαμβάνοντας έναν ρόλο ρυθμιστικό, ως μέτρο κοινωνικής προστασίας, με σκοπό την άμβλυνση των αρνητικών επιπτώσεων που προκύπτουν από τη λειτουργία της αγοράς. Ειδικότερα, στον τομέα των διακρίσεων στην αγορά εργασίας, οι

2022): https://www.synigoros.gr/el/category/eidikes-ek8eseis/post/eidikh-ek8esh-orh-parenoxlhsh-kai-h-se3oyalikh-parenoxlhsh-sthn-ergasia.

13 Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση Ίσης Μεταχείρισης 2024, σελ. 9-10.

δημόσιες πολιτικές απασχόλησης δεν πρέπει να περιορίζονται στην απαγόρευση των διακρίσεων, αλλά να επιχειρούν να διορθώσουν ή να αμβλύνουν τις πραγματικές ανισότητες πρόσβασης, ένταξης και παραμονής στην αγορά εργασίας.

Το θεσμικό πλαίσιο εγγυάται κυρίως την τυπική ισότητα δηλαδή την ίση μεταχείριση, την απαγόρευση δυσμενών διακρίσεων, τη δυνατότητα προσφυγής, όμως η αγορά εργασίας δεν λειτουργεί σε ουδέτερο κοινωνικό περιβάλλον. Φύλο, ηλικία, αναπηρία, εθνοτική καταγωγή, μακροχρόνια ανεργία, οικογενειακές υποχρεώσεις, μεταναστευτικό υπόβαθρο ή προηγούμενος κοινωνικός αποκλεισμός μπορούν να δημιουργούν εμπόδια πριν ακόμη τεθεί ζήτημα παράνομης διάκρισης. Ο ρόλος των δημόσιων πολιτικών απασχόλησης στην καταπολέμηση των διακρίσεων είναι να μετατρέπουν τις νομικές απαγορεύσεις σε πρακτικές δράσεις που αλλάζουν τα δεδομένα στην αγορά εργασίας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνδέει ρητά τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης, την κατάρτιση και τις ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας με την προσαρμογή των εργαζομένων και την αντιμετώπιση των αποκλεισμών στην αγορά εργασίας. Σύμφωνα με την Επιτροπή της ΕΕ η κάλυψη των κενών στο εργατικό δυναμικό απαιτεί συνεχή εστίαση στις ευάλωτες ομάδες. Το χάσμα μεταξύ των φύλων στην απασχόληση το 2024 παρουσίασε μικρή βελτίωση σε 10 ποσοστιαίες μονάδες, σημειώνοντας μέτρια μόνο πρόοδο προς την επίτευξη του στόχου της ΕΕ για μείωση κατά το ήμισυ αυτού του χάσματος έως το 2030. Ωστόσο, οι ηλικιωμένοι ηλικίας 55-64 ετών, οι μετανάστες και τα άτομα με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο εξακολουθούν να έχουν ποσοστά απασχόλησης πάνω από 10 ποσοστιαίες μονάδες κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ. Το χάσμα απασχόλησης για τα άτομα με αναπηρία αυξήθηκε στο 24%, επηρεάζοντας ιδιαίτερα τα άτομα με σοβαρή αναπηρία[14].

Οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην καταγραφή, παρακολούθηση και αντιμετώπιση διακρίσεων, μέσω συλλογής δεδομένων και αξιολόγησης πολιτικών.

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης λειτουργούν ως γέφυρα ανάμεσα στην προστασία από τη διάκριση και στην πραγματική εργασιακή ένταξη. Δεν αρκούνται στην αποκατάσταση μιας αδικίας εκ των υστέρων, αλλά επιδιώκουν να προλάβουν τον αποκλεισμό, ενισχύοντας την απασχολησιμότητα και μειώνοντας τα πρακτικά εμπόδια πρόσβασης στην εργασία.

Ειδικότερη στόχευση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αποτελούν οι ομάδες του εργατικού δυναμικού που παρουσιάζουν μη ικανοποιητικό επίπεδο συμμετοχής στην αγορά εργασίας και εμπόδια και περιορισμούς πρόσβασής τους σε αυτήν, όπως οι μακροχρόνια άνεργοι, οι νέοι, οι γυναίκες, οι ηλικιωμένοι εργαζόμενοι, οι εργαζόμενοι σε φθίνοντες κλάδους, τα άτομα με αναπηρίες (ΑμεΑ), οι μετανάστες/πρόσφυγες κ.ά. Είτε λόγω διαρθρωτικών ατελειών της αγοράς εργασίας είτε λόγω εμποδίων πρόσβασης είτε λόγω χαμηλής απασχολησιμότητας, οι παραπάνω ομάδες συχνά αντιμετωπίζουν εμπόδια στην πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας, κάτι που αυξάνει τα ποσοστά ανεργίας και περιορίζει τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας του διαθέσιμου εργατικού δυναμικού, με πολλαπλές επιπτώσεις σε ατομικό και κοινωνικό επίπεδο.

4.1 Ο ρόλος της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης

Ο κύριος φορέας δράσεων για την προώθηση της απασχόλησης στην Ελλάδα είναι η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ). Διαθέτει 115 Κέντρα Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ2) σε όλη τη χώρα και δύο Γραφεία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη. Στο προσωπικό της ΔΥΠΑ απευθύνονται οι άνεργοι/ες για εύρεση εργασίας, για καθοδήγηση, καθώς επίσης και για ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης, αυτοαπασχόλησης ή επανακατάρτισης για τη βελτίωση των προσόντων τους.

14 Statistics Explained (https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/) - 05/03/2026
https://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/esde/2025/Executive%20Summary

Η ΔΥΠΑ παρέχει εξειδικευμένες υπηρεσίες για τους ανέργους και τις άνεργες που ανήκουν σε Ειδικές και Ευπαθείς Κοινωνικές Ομάδες (ΕΚΟ) και ειδικότερα σε όσους/όσες ανήκουν στις εξής κατηγορίες:

- Άτομα με Αναπηρίες (ΑμεΑ)
- Απεξαρτημένοι/ες από εξαρτησιογόνες ουσίες
- Αποφυλακισμένοι/ες
- Νεαρά Παραβατικά Άτομα ή Νεαρά Άτομα που βρίσκονται σε κοινωνικό κίνδυνο
- Θύματα Εμπορίας Ανθρώπων
- Γυναίκες Θύματα έμφυλης και ενδοοικογενειακής βίας
- Διεμφυλικά πρόσωπα
- Άτομα που συνεχίζουν να διαμένουν μετά την ενηλικίωσή τους σε Μονάδες Παιδικής Προστασίας και Φροντίδας

Στους ανέργους και τις άνεργες που ανήκουν στις παραπάνω κατηγορίες παρέχονται Συμβουλευτικές Υπηρεσίες:

- ενημέρωσης και εξειδικευμένης πληροφόρησης σχετικά με θέματα κατάρτισης, απασχόλησης και επιχειρηματικότητας,
- εξατομικευμένης υποστήριξης προκειμένου να ενταχθούν στην αγορά εργασίας και να κατακτήσουν κοινωνική και οικονομική αυτονόμηση.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ο Ν. 4430/2016 άρθρο 2 παρ.8 κάνει διάκριση μεταξύ ευάλωτων ομάδων που η ένταξή τους στην κοινωνική και οικονομική ζωή εμποδίζεται από σωματικά και ψυχικά αίτια ή λόγω παραβατικής συμπεριφοράς[15]και ειδικών ομάδων πληθυσμού οι οποίες βρίσκονται σε μειονεκτική θέση ως προς την ομαλή ένταξή τους στην αγορά εργασίας, από οικονομικά, κοινωνικά και πολιτισμικά αίτια.[16]

Στο πλαίσιο της ευρύτερης στρατηγικής για ίσες ευκαιρίες και ίση πρόσβαση στην αγορά εργασίας, η ΔΥΠΑ εφαρμόζει ένα ολοκληρωμένο πλέγμα παθητικών και ενεργητικών πολιτικών, δράσεων και υπηρεσιών, καθώς και ένα σύνολο προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής. Ιδιαίτερα πρέπει να τονιστεί ότι το Δεκέμβριο του 2022 η ΔΥΠΑ εξέδωσε έναν «Οδηγό Εξυπηρέτησης για Ειδικές και Ευπαθείς Κοινωνικές Ομάδες» ο οποίος ενσωματώνει όλες τις εξειδικευμένες πληροφορίες για το σύνολο των υπηρεσιών της σε κάθε τομέα που μπορεί να ενδιαφέρει τους πολίτες που ανήκουν σε ΕΚΟ, αλλά και για τα δικαιώματά τους.[17] Βασική αποστολή του οδηγού αποτελεί η ενεργοποίηση και η συμβολή όλων των εμπλεκόμενων οργανωτικών μονάδων της ΔΥΠΑ στην καταπολέμηση των διακρίσεων που υφίστανται οι Ειδικές και Ευπαθείς Ομάδες, καθώς και στην παροχή ίσων ευκαιριών στο εργασιακό και κοινωνικό περιβάλλον.

Στόχο της ΔΥΠΑ αποτελεί αφενός η μέριμνα για την ενσωμάτωση και η εν γένει βελτίωση της ζωής όλων των πολιτών που ανήκουν σε ΕΚΟ, αφετέρου η συνεισφορά στην απάλειψη στερεοτυπικών αντιλήψεων οι οποίες δυσχεραίνουν τη ζωή, την εργασία και την καθημερινότητα των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και ταυτόχρονα η ανάπτυξη κουλτούρας ίσων ευκαιριών στους χώρους εργασίας.

Η ΔΥΠΑ εφαρμόζει μια ευρεία γκάμα προγραμμάτων που λειτουργούν ως εργαλεία κοινωνικής ένταξης. Μέσω επιδοτήσεων, κατάρτισης και στήριξης επιχειρηματικότητας, συμβάλλει ουσιαστικά στη μείωση των διακρίσεων στην ελληνική αγορά εργασίας, κυρίως σε πρακτικό επίπεδο, όχι μόνο θεσμικό. Τα ανωτέρω

15 Σε αυτές ανήκουν: α) τα άτομα με αναπηρία οποιασδήποτε μορφής (σωματική, ψυχική, νοητική, αισθητηριακή), β) τα άτομα με προβλήματα εξάρτησης από ουσίες ή τα απεξαρτημένα άτομα, γ) οι ανήλικοι με παραβατική συμπεριφορά, οι φυλακισμένοι/ες και αποφυλακισμένοι/ες.

16 Σε αυτές ανήκουν: α) τα θύματα ενδοοικογενειακής βίας, β) τα θύματα παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων, γ) οι άστεγοι, δ) τα άτομα που διαβιούν σε συνθήκες φτώχειας, ε) οι οικονομικοί μετανάστες, στ) οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο, για όσο εκκρεμεί η εξέταση του αιτήματος χορήγησης ασύλου, ζ) οι αρχηγοί μονογονεϊκών οικογενειών, η) τα άτομα με πολιτισμικές ιδιαιτερότητες,
θ) οι μακροχρόνια άνεργοι έως είκοσι πέντε ετών και άνω των πενήντα ετών (άρθρο 2 Ν.4430/2016).

17 odhgos-eksyphrethshs-gia-idikes-kai-efpathis-kinonikes-omades.pdf

προγράμματα διακρίνονται σε προγράμματα κλειστού πλαισίου, δηλαδή προγράμματα που έχουν πεπερασμένη διάρκεια και αριθμό ωφελούμενων και σε προγράμματα ανοικτού πλαισίου, δηλαδή προγράμματα που είναι μόνιμα διαθέσιμα προς τις επιχειρήσεις και τους ανέργους. Επίσης, στοχεύουν σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες στην αγορά εργασίας που διαθέτουν κοινά ηλικιακά ή άλλα χαρακτηριστικά.

Τα προγράμματα της ΔΥΠΑ τα οποία χρηματοδοτούνται σε μεγάλο βαθμό από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, περιλαμβάνουν:

- Επιδοτούμενη απασχόληση ευάλωτων ομάδων (γυναίκες, νέοι, άτομα με αναπηρία, μακροχρόνια άνεργοι) με στόχο να μειωθεί το κόστος πρόσληψης που λειτουργεί ως αποτρεπτικός παράγοντας για τους εργοδότες.
- Προγράμματα κατάρτισης και επανακατάρτισης με έμφαση σε υποεκπροσωπούμενες ομάδες.
- Κοινωφελή εργασία ως γέφυρα επανένταξης

4.2 Στοχευμένες πολιτικές για ομάδες που αντιμετωπίζουν εμπόδια

4.2.1 Γυναίκες

Οι ανισότητες στην απασχόληση και την εργασία δεν αφορούν αποκλειστικά διακρίσεις λόγω φύλου ή διακρίσεις στη βάση κάποιου άλλου προστατευόμενου χαρακτηριστικού ή ιδιότητας. Σειρά άλλων παραγόντων επηρεάζουν τους όρους πρόσβασης στην απασχόληση και την εργασία, αλλά και τους όρους παροχής της εργασίας και αναδεικνύουν σοβαρές ανισότητες, ιδίως σε ό,τι αφορά την ισότητα των ευκαιριών.

Αδιαμφισβήτητο πάντως είναι ότι οι ανισότητες στην εργασία επηρεάζουν δυσανάλογα επαχθώς τις γυναίκες εργαζόμενες. Οι γυναίκες είναι συχνά θύματα διακρίσεων ιδίως όταν οι οικογενειακές υποχρεώσεις, τα στερεότυπα φύλου ή η μητρότητα επηρεάζουν την πρόσβαση και εξέλιξη στην εργασία.

Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ισότητα των Φύλων 2021–2025 συνδέει την καταπολέμηση των έμφυλων στερεοτύπων με όλες τις πτυχές της δημόσιας πολιτικής, περιλαμβανομένης της επαγγελματικής ζωής και αναπτύσσεται σε τέσσερις (4) θεματικούς άξονες προτεραιότητας:

1: Πρόληψη και καταπολέμηση έμφυλης και ενδοοικογενειακής βίας

2: Ισότιμη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας

3: Ισότιμη συμμετοχή γυναικών σε θέσεις λήψης αποφάσεων/ ηγετικούς ρόλους

4: Ενσωμάτωση διάστασης φύλου σε τομεακές πολιτικές.

Πολύ σημαντική τομή αποτέλεσε η στρατηγική της ένταξης της διάστασης του φύλου στις δημόσιες πολιτικές (gender mainstreaming). Τη νομοθετική κατοχύρωση της στρατηγικής gender mainstreaming έφερε ο Ν.4604/2019 με τίτλο «Ενσωμάτωση της αρχής της ισότητας των φύλων και της διάστασης του φύλου στις δημόσιες πολιτικές».

Από τις ειδικές εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη παρατηρούμε ότι οι διακρίσεις λόγω φύλου και ιδίως στην αγορά εργασίας κυριαρχούν με προεξέχοντα τα θέματα μητρότητας και επαγγελματικής εξέλιξης. Είναι χαρακτηριστικό ότι, σύμφωνα με την Ειδική Έκθεση 2024 του Συνηγόρου του Πολίτη για την ίση μεταχείριση, από το συνολικό ποσοστό (29%) των υποθέσεων του ιδιωτικού τομέα, ποσοστό 82% αφορά σε εργατικές διαφορές, και από αυτές, ποσοστό 70% αφορούν διακρίσεις λόγω φύλου, στο οποίο συμπεριλαμβάνεται και ποσοστό 21% που αφορά καταγγελία για σεξουαλική παρενόχληση, ενώ μόλις 7% είναι το ποσοστό υποθέσεων ή εργατικών διαφορών που αφορά άλλους προστατευόμενους λόγους στον ιδιωτικό τομέα. (Συνήγορος του Πολίτη, 2025 :10)

Τα θέματα που τίθενται με τις αναφορές που υποβάλλονται στο Συνήγορο, αφορούν δυσχέρειες ή αθέμιτες διαφοροποιήσεις στην παροχή αδειών και διευκολύνσεων για την φροντίδα των τέκνων ή άλλων εξαρτώμενων προσώπων, δυσμενή υπηρεσιακή μεταχείριση μετά από επιστροφή από άδειες μητρότητας ή απώλεια θέσεων ευθύνης μετά τη λήψη αδειών μητρότητας, μη προσμέτρηση του χρόνου αδειών ανατροφής στο

χρόνο πραγματικής υπηρεσίας, παρενοχλήσεις λόγω φύλου και ιδίως σεξουαλικές παρενοχλήσεις,[18]ιδίως σε βάρος γυναικών, αλλά και έμμεσες διακρίσεις σε όρους προκηρύξεων που υποκρύπτουν διάκριση λόγω φύλου, καθώς έχουν δυσανάλογα δυσμενείς συνέπειες σε ένα φύλο. Οι αναφορές αυτές αναδεικνύουν τις τάσεις που αποτυπώνονται στο εργασιακό πεδίο στο δημόσιο τομέα, αλλά και τις δυσχέρειες που εξακολουθούν να υφίστανται όσον αφορά την αποτελεσματική αντιμετώπιση των διακρίσεων λόγω φύλου στην εργασία και την απασχόληση (Λυκοβαρδή, 2024).

Επιπλέον οι πολιτικές συμφιλίωσης επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, όπως άδειες γονεϊκότητας, παιδικοί σταθμοί, ευέλικτες μορφές εργασίας, συμβάλλουν στη μείωση των έμφυλων ανισοτήτων, ιδίως ως προς τη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας.

Ειδικότερα για την έμφυλη βία, στο πλαίσιο συνεργασίας της Γενικής Γραμματείας Ισότητας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΓΓΙΑΔ) με τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), από τον Μάρτιο του 2021, λήφθηκε μέριμνα ώστε να ενταχθούν στο πρόγραμμα απασχόλησης των ευπαθών κοινωνικών ομάδων και οι άνεργες γυναίκες θύματα έμφυλης ή/και ενδοοικογενειακής βίας. Στο εν λόγω πρόγραμμα υπεύθυνος φορέας υλοποίησης, διαχείρισης, αξιολόγησης και παρακολούθησης είναι η ΔΥΠΑ.[19] Επίσης, από τον Φεβρουάριο του 2024,[20] οι γυναίκες θύματα έμφυλης ή/και ενδοοικογενειακής βίας, είναι δικαιούχες του «Ειδικού Βοηθήματος Ευάλωτων Ομάδων» της ΔΥΠΑ. Η νέα αυτή παροχή αποσκοπεί στην στήριξη της ανωτέρω κατηγορίας των γυναικών, που λόγω της ευαλωτότητάς τους αντιμετωπίζουν δυσκολίες ένταξης στην αγορά εργασίας. Για την χρονική περίοδο από 01/01/2025 έως 31/12/2025, υποβλήθηκαν 106 αιτήσεις χορήγησης του Ειδικού Βοηθήματος Ευάλωτων Ομάδων στην κατηγορία των γυναικών έμφυλης ή/και ενδοοικογενειακής βίας, εκ των οποίων εγκρίθηκαν οι 40 (ΓΓΙΑΔ, 2026: 82).

4.2.2 Άτομα με αναπηρίες

Τα Άτομα με Αναπηρίες αποτελούν μία κοινωνική ομάδα που βιώνει κοινωνικό αποκλεισμό και περιθωριοποίηση από πολλές δραστηριότητες και συνήθειες της καθημερινής ζωής, που είναι δεδομένες για τα άτομα χωρίς αναπηρία. Κομβικό σημείο της χάραξης πολιτικής αλλά και επίτευγμα διαρκών και έντονων διεκδικήσεων του αναπηρικού κινήματος, είναι η Σύμβαση για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία (CRPD) και το Προαιρετικό Πρωτόκολλο που υιοθετήθηκαν το 2006 και τέθηκαν σε εφαρμογή στις 3/5/2008.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, πέραν των διατάξεων του πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου που στοχεύουν στην καταπολέμηση των διακρίσεων κομβικής σημασίας κείμενα εν γένει για την αναπηρία συνιστούν οι Ευρωπαϊκές Στρατηγικές για την Αναπηρία του 2010-2020 (European Commission, 2010) και 2021-2030 (European Commission, 2021), καθώς είναι εκείνες που θέτουν το ευρύτερο πλαίσιο δράσης για τη βελτίωση των συνθηκών ζωής των ατόμων με αναπηρία στην ΕΕ.

Στην Ελλάδα, λόγω της δεσμευτικότητας της διεθνούς δικαιοταξίας και της ανάγκης για πολιτική σύγκλιση με τις ευρωπαϊκές πολιτικές στήριξης, ο Ν. 4488/2017 ακολουθεί την ανθρωποκεντρική προσέγγιση της έννοιας της αναπηρίας (Συνήγορος Πολίτη, 2019, ΕΣΑμεΑ, 2020, Σαρρής 2024). Στο πλαίσιο της εναρμόνισης του εθνικού θεσμικού πλαισίου με τις πρόνοιες της Σύμβασης του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρίες συντάχθηκε το Εθνικό Σχέδιο Δράσης (ΕΣΔ) για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία το 2020.

18 Στην πλειονότητά τους σε βάρος των γυναικών. Ειδικά για τη σεξουαλική παρενόχληση στην εργασία σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση «Η παρενόχληση και η σεξουαλική παρενόχληση στην εργασία», 2022, https://www.synigoros.gr/el/category/ekdoseis-ek8eseis/post/eidikh-ek8esh-or-h-parenoxlhsh-kai-h-se3oyalikh-parenoxlhsh-sthn-ergasia

19 Το ενεργό επιδοτούμενο πρόγραμμα από τον Σεπτέμβριο του 2022 (ΦΕΚ 5106/Β/29-09-2022), περιλαμβάνει τη δημιουργία 10.000 νέων θέσεων εργασίας πλήρους απασχόλησης για άτομα που ανήκουν στις ευπαθείς και ειδικές ομάδες του πληθυσμού, μεταξύ των οποίων είναι και οι γυναίκες θύματα έμφυλης ή/και ενδοοικογενειακής βίας που εξυπηρετούνται από τις δομές του δικτύου της ΓΓΙΑΔ.

20 (ΦΕΚ Β΄ 7469/29.12.2023)

Το Κράτος οφείλει, μέσω και της νομοθεσίας, και ως υποχρέωση από το άρθρο 27 της Σύμβασης (CRPD) να προστατεύει και να διασφαλίζει την άσκηση του δικαιώματος εργασίας και απασχόλησης για τα άτομα με αναπηρίες, περιλαμβανομένων και εκείνων που αποκτούν μια αναπηρία κατά τη διάρκεια της εργασίας, λαμβάνοντας όλα τα κατάλληλα μέτρα.

Για τις προσλήψεις στο δημόσιο η νομοθεσία (άρθρο 6 Ν.4765/2021) προβλέπει ποσόστωση 12% για άτομα με αναπηρία (ΑμεΑ) επί των θέσεων μόνιμου προσωπικού και προσωπικού με σύμβαση Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου (ΙΔΑΧ). Δικαίωμα υπαγωγής στην ποσόστωση έχουν άτομα με ποσοστό αναπηρίας τουλάχιστον 50%. Η αναπηρία πρέπει να βεβαιώνεται επίσημα από τις υγειονομικές επιτροπές του Κέντρου Πιστοποίησης Αναπηρίας (ΚΕΠΑ).

Η εργασία αποτελεί το κατεξοχήν πεδίο διακρίσεων σε βάρος των ατόμων με αναπηρία. Το αυξανόμενο χάσμα στα επίπεδα απασχόλησης του πληθυσμού των ατόμων με αναπηρία σε σύγκριση με τον πληθυσμό χωρίς αναπηρία, τα τεράστια ποσοστά των μη ενεργών ατόμων με αναπηρία, αλλά και τα υψηλά ποσοστά ανέργων και ατόμων με αναπηρία χωρίς καμία εργασιακή εμπειρία βεβαιώνουν του λόγου το αληθές.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της έρευνας Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών του 2023 (EU-SILC 2023), στην Ελλάδα ο δείκτης απασχόλησης των ατόμων με σοβαρή αναπηρία στις ηλικίες 20-64 ετών, υπολογίστηκε να είναι στο χαμηλό επίπεδο του 33,5%, υπολειπόμενος κατά 35,5% ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με την τιμή του στον πληθυσμό χωρίς αναπηρία (69%). Ανάλογα στοιχεία έχουμε και στην έρευνα του 2020 (EU-SILC 2020) με χειρότερα ποσοστά (Παρατηρητήριο Θεμάτων Αναπηρίας της ΕΣΑμεΑ, 2022). Τα διαθέσιμα δεδομένα σηματοδοτούν ότι: α) το χάσμα μεταξύ ατόμων με και χωρίς αναπηρία στην Ελλάδα είναι υψηλό και β) η ανεργία πλήττει δυσανάλογα τα άτομα με αναπηρία[21].

Το ποσοστό απασχόλησης των ατόμων με αναπηρία στην Ελλάδα ηλικίας 20-64 ετών είναι 42,7% έναντι του Ευρωπαϊκού μέσου όρου που βρίσκεται στο 54,6% και του αντίστοιχου ποσοστού για τον πληθυσμό χωρίς αναπηρία στην Ελλάδα που βρίσκεται άνω του 68,6%. Το ποσοστό αυτό μειώνεται αισθητά κατά 9,2 μονάδες, γύρω στο 33,5%, για τα άτομα με βαριές μορφές αναπηρίας[22]. Αξίζει να σημειωθεί ότι το ποσοστό απασχόλησης για τις γυναίκες με αναπηρία βρίσκεται στο 37,8% έναντι σχεδόν 48,1% του ανδρικού πληθυσμού με αναπηρία. Αντίστοιχα, οι ευρωπαϊκοί μέσοι όροι βρίσκονται στο 51,8% για τις γυναίκες με αναπηρία και 57,9% για τους άνδρες με αναπηρία.[23] Υψηλό, σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, είναι το ποσοστό ανεργίας των ατόμων με αναπηρία (19,8% στην Ελλάδα έναντι 15,2% στην ΕΕ), ενώ το ποσοστό ανεργίας των γυναικών με αναπηρία είναι 22,9% και το ποσοστό ανεργίας των ανδρών με αναπηρία φτάνει στο 17%. Στην ΕΕ-27 το 2023, περίπου το 6,9 % των οικονομικά ενεργών ατόμων με αναπηρία ηλικίας 20–64 ετών ήταν μακροχρόνια άνεργοι, σε σύγκριση με το 3,4 % των ατόμων χωρίς αναπηρία, ενώ τα αντίστοιχα ποσοστά στην Ελλάδα είναι 17,4% και 10,8%.[24]

Τα εμπεδωμένα στερεότυπα και οι πρακτικοί φραγμοί (π.χ. έλλειψη προσβασιμότητας του δομημένου περιβάλλοντος, των μέσων μαζικής μεταφοράς κ.ά.) που αντιμετωπίζουν τα άτομα με αναπηρία στην αγορά εργασίας αποτρέπουν μεγάλο τμήμα αυτών από την ενεργή αναζήτηση απασχόλησης.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας «Τακτικό Βαρόμετρο Δικαιωμάτων των ατόμων με αναπηρία, χρόνιες ή/και σπάνιες παθήσεις»[25] που διεξήχθη το 2025 από το Παρατηρητήριο Θεμάτων Αναπηρίας της

21 «*Για να εξασφαλιστούν καλύτερα αποτελέσματα στην αγορά εργασίας για τα άτομα με αναπηρία, η Επιτροπή θα συνεχίσει να στηρίζει τα κράτη μέλη στην εφαρμογή των σχετικών κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση μέσω του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, στην ανάπτυξη στατιστικών εργαλείων καθώς και στην προώθηση της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών στο πλαίσιο της κοινωνικής ανοικτής μεθόδου συντονισμού*» (European Commission, 2021β)

22 European Union Agency, 2025 Comparative data on persons with disabilities: Data 2023, σελ. 102-103

23 ibid

24 Comparative data on persons with disabilities: Data 2023, σελ.126

25 Αποτελεί επαναλαμβανόμενη ανά διετία πανελλαδική ποσοτική έρευνα που διενεργείται από το Παρατηρητήριο Θεμάτων Αναπηρίας της ΕΣΑμεΑ. Διαθέσιμη στο : https://www.esamea.gr/storage/app/uploads/public/693/c19/294/693c1929419ec930249681.pdf

ΕΣΑμεΑ, το 47% του δείγματος, σχεδόν δηλαδή τα μισά άτομα με αναπηρία ή/και χρόνιες παθήσεις, έχουν βιώσει πολλές ή αρκετές φορές άδικα μεταχείριση ή διάκριση λόγω της αναπηρίας /χρόνιας πάθησής τους, τους τελευταίους έξι (6) μήνες. Επίσης στην ίδια έρευνα σχετικά με την εργασία:

- Το 82% των νέων 15-24 ετών και το 49,2% των ατόμων ηλικίας 25-34 ετών δεν έχουν εργαστεί ποτέ.
- Στις ηλικίες 35 έως 54 ετών, μόνο το 44,3% του συνόλου των συμμετεχόντων με αναπηρία ή/και χρόνιες παθήσεις (ανεξαρτήτως σοβαρότητας της αναπηρίας) εργάζεται κατά το διάστημα Οκτώβριο-Νοέμβριο του 2025.
- Μόνο το 33% όσων αναφέρουν σοβαρή αναπηρία είναι ενταγμένο στην εργασία.
- Από τα άτομα με αναπηρία, χρόνια ή/και σπάνια πάθηση που εργάζονται αυτό το διάστημα ή έχουν εργαστεί στο παρελθόν, οι τρεις (3) στους δέκα (10) έχουν κάνει χρήση θετικών μέτρων και προβλέψεων για την ένταξη ή την παραμονή τους στην εργασία (Παρατηρητήριο Θεμάτων της ΕΣΑμεΑ, 2025: 17-18).

Στη νέα Εθνική Στρατηγική «Μια Ελλάδα με Όλους για Όλους» 2024-2030 εντάσσονται δράσεις υποστήριξης από δημόσιες υπηρεσίες που στοχεύουν (α) στη μείωση της ανεργίας των ατόμων με αναπηρία, (β) στην αύξηση της συμμετοχής τους στο εργατικό δυναμικό και (γ) στην επαγγελματική τους κατάρτιση. Οι δράσεις αυτές σύμφωνα και με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική θα συμβάλλουν στη μείωση του χάσματος των ποσοστών απασχόλησης μεταξύ των ατόμων με αναπηρία και των ατόμων χωρίς αναπηρία, την ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων των ατόμων με αναπηρία για νέες θέσεις απασχόλησης, την ενίσχυση των δυνατοτήτων των υπηρεσιών απασχόλησης για τα άτομα με αναπηρία και τη βελτίωση της συνεργασίας με κοινωνικούς εταίρους και οργανώσεις ατόμων με αναπηρία, την προώθηση της αυτοαπασχόλησης και επιχειρηματικότητας μέσα από την παροχή στήριξης σχετικά με νομικά και επιχειρηματικά θέματα και την αξιοποίηση κονδυλίων της ΕΕ[26].

Η οπτική της ίσης μεταχείρισης και της μη διάκρισης θα πρέπει να διατρέχει όλες τις σχεδιαζόμενες πολιτικές για τη γενική και επαγγελματική κατάρτιση και την απασχόληση, προκειμένου ήδη από τον σχεδιασμό των πολιτικών αυτών να αποφεύγονται αθέμιτοι αποκλεισμοί για τους εργαζόμενους με αναπηρία. Υποστηρικτικές υπηρεσίες για την τοποθέτηση, την υποστήριξη στον χώρο απασχόλησης και τη διατήρηση της εργασίας είναι βέβαιο ότι θα αποδειχθούν πολλαπλά επωφελείς. Εναλλακτικές μορφές επαγγελματικής εκπαίδευσης και απασχόλησης (π.χ. προστατευόμενη απασχόληση, παραγωγικά εργαστήρια, εργασία στο σπίτι ή στην ελεύθερη αγορά με συνοδεία, η κοινωνική συνεταιριστική επιχείρηση, κ.ά.) θα μπορούσαν να ενισχύσουν καθοριστικά την απασχόληση των ατόμων με αναπηρία. Στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών που εφαρμόζει η ΔΥΠΑ, θα μπορούσε να χαρτογραφηθεί ο άνεργος καταγεγραμμένος πληθυσμός των ατόμων με αναπηρία, προκειμένου να σχεδιαστούν νέα προγράμματα στοχευμένα ανά ηλικία, φύλο, εκπαίδευση, κατηγορία και βαθμό σωματικής και διανοητικής ικανότητας. Ενδεικτικά αναφέρεται, ότι προς την κατεύθυνση αυτή κινείται το πρόγραμμα κατάρτισης στη Σχολή Επαγγελματικής Κατάρτισης ΑμεΑ Αθήνας το οποίο απευθύνεται σε άτομα ηλικίας 18-58 ετών και ο συνολικός αριθμός νέων καταρτιζόμενων ανέρχεται σε 113 άτομα σε συγκεκριμένες ειδικότητες-τμήματα.[27]

Στενά συνδεδεμένες με τα πεδία της απασχόλησης και της εργασίας είναι οι εύλογες προσαρμογές που υποχρεούται να κάνει ο εργοδότης, αν δεν του επιβάλλουν δυσανάλογο ή αδικαιολόγητο βάρος, προκειμένου να διασφαλιστεί για τα άτομα με αναπηρίες ή χρόνιες παθήσεις η αρχή της ίσης μεταχείρισης.

Τα άτομα με αναπηρία που έχουν κατορθώσει, παρά τα εμπόδια και τις διακρίσεις, να ενταχθούν στην εργασία, αντιμετωπίζουν εχθρικά προς την αναπηρία τους εργασιακά περιβάλλοντα και συνθήκες εργασίας, καθώς στη συντριπτική πλειονότητά τους, αναφέρουν ότι δεν τους έχουν παρασχεθεί οι αναγκαίες για την αναπηρία τους εύλογες προσαρμογές.

26 Εθνική Στρατηγική για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία 2024–2030: Μια Ελλάδα με Όλους, για Όλους, 2024, σελ. 49-50

27 https://www.dypa.gov.gr/paratasi-ipovolis-ton-aitiseon-neon-spoydastwn-sti-skholi-epaghghelmatikis-katartisis-amea-athinas-eos-to-savvato-30-maioy

4.2.3 Νέοι άνεργοι

Οι διακρίσεις κατά των νέων στην αγορά εργασίας, συχνά αναφερόμενες ως ηλικιακές διακρίσεις (ageism), αποτελούν ένα σημαντικό εμπόδιο για την ένταξή τους στην επαγγελματική ζωή. Αν και η νομοθεσία (Ν.4443/2016) απαγορεύει τις διακρίσεις, οι νέοι συχνά έρχονται αντιμέτωποι με προκαταλήψεις που δυσχεραίνουν την εύρεση εργασίας ή την εξέλιξή τους.

Η συχνότερη διάκριση που εντοπίζεται είναι η απαίτηση προϋπηρεσίας για θέσεις εργασίας που απευθύνονται σε νέους, καθιστώντας δύσκολη την είσοδό τους στην αγορά. Επίσης συχνά υπάρχει χαμηλότερη αμοιβή για την ίδια εργασία, με το πρόσχημα της έλλειψης εμπειρίας, παρά τα υψηλά τυπικά τους προσόντα. Επιπλέον οι νέοι/νέες αντιμετωπίζουν επισφαλείς συνθήκες απασχόλησης με την προτίμηση των εργοδοτών για συμβάσεις ορισμένου χρόνου, μερικής απασχόλησης ή πρακτικής άσκησης, αντί για μόνιμες θέσεις και κάποια στερεότυπα ή προκαταλήψεις που υπάρχουν στην αγορά εργασίας ότι οι νέοι στερούνται υπευθυνότητας, επαγγελματισμού ή αφοσίωσης. Οι νέες γυναίκες αντιμετωπίζουν διπλάσιες δυσκολίες, καθώς οι διακρίσεις λόγω φύλου εντείνονται από τις προκαταλήψεις για τη νεαρή ηλικία.

Στόχο για την Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί η μείωση της μη συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό και της ανεργίας μεταξύ των νέων, συμπεριλαμβανομένης της αντιμετώπισης του φαινομένου των NEETs[28] (νέοι Εκτός Απασχόλησης, Εκπαίδευσης ή Κατάρτισης-ΕΑΕΚ). Ειδικότερα, το σχέδιο δράσης για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων περιλαμβάνει στόχο τη μείωση του ποσοστού των ΕΑΕΚ από 12,6 % το 2019 σε 9 % έως το 2030 μέσω της βελτίωσης των προοπτικών απασχόλησής τους. Ο στόχος αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης δέσμευσης για την επίτευξη υψηλών ποσοστών απασχόλησης και την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού στην ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021).

Σημαντική βοήθεια για την αντιμετώπιση της ανεργίας προσέφερε το Youth Guarantee (Εγγύηση για τη Νεολαία), μια πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που εγκαινιάστηκε το 2013 και διασφαλίζει ότι όλοι οι νέοι έως 25 (ή και 29) ετών λαμβάνουν μια ποιοτική προσφορά εργασίας, συνεχιζόμενης εκπαίδευσης, μαθητείας ή πρακτικής άσκησης, εντός 4 μηνών από τη στιγμή που μένουν άνεργοι ή αποφοιτούν. Στη συνέχεια και συγκεκριμένα από το 2020 η ενίσχυση των Εγγυήσεων για τη νεολαία (Reinforced Youth Guarantee) αποτελεί βασική πρωτοβουλία της ΕΕ για την ενίσχυση της απασχόλησης των νέων, στοχεύοντας στην καλύτερη στήριξη των νέων και την αποφυγή μιας επόμενης κρίσης ανεργίας των νέων, με δεδομένες και τις συνέπειες από την κρίση που επέφερε η πανδημία του COVID-19 (ΕΥΣΕΚΤ, 2021: 2).

Ο Κανονισμός του ΕΚΤ+ προβλέπει, με βάση και τα υψηλά ποσοστά των ΕΑΕΚ ηλικίας 15-29 στην Ελλάδα για τα έτη 2017-2019, ότι θα πρέπει να διατεθεί τουλάχιστον το 12.5% των πόρων του ΕΚΤ+ σε δράσεις με στόχο την στήριξη της απασχόλησης των νέων. Οι σχετικές παρεμβάσεις θα πρέπει να υλοποιηθούν στο πλαίσιο του Reinforced Youth Guarantee.

Η ΔΥΠΑ υλοποιεί προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και ημέρες καριέρας για τη σύνδεση των νέων με την αγορά εργασίας.[29]

4.2.4 Λοιπές κατηγορίες

Εκτός από τις παραπάνω τρεις κατηγορίες στην Ελλάδα υπάρχουν ειδικές προβλέψεις στήριξης για ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, όπως θύματα βίας ή εμπορίας, αποφυλακισμένους, απεξαρτημένα άτομα, μακροχρόνια άνεργους, εργαζόμενους μεγαλύτερης ηλικίας, Ρομά, θρησκευτικές μειονότητες κ.λπ. όπου σε κάποιες περιπτώσεις η διάκριση συχνά συνδυάζεται με κοινωνικό στίγμα ή αποσύνδεση από την αγορά

28 NEETs - Not in Employment, Education or Training

29 Ενδεικτικά αναφέρεται το «Ολοκληρωμένο πρόγραμμα ενίσχυσης της νέας επιχειρηματικότητας για ανέργους ηλικίας 18-29 ετών, με έμφαση στις γυναίκες και στην ψηφιακή και πράσινη οικονομία» που υλοποιείται αυτή την περίοδο https://www.oaed.gr/active-employment-policies/proghramma-eniskhisis-epikheirimatikotitas-ghia-neoys18-29-etwn-me-emfasi-stis-ghinaikes-stin-psifiaki-prasini-oikonomia

εργασίας.

Οι **Ρομά** αποτελούν σταθερά θύματα αρνητικών συμπεριφορών, διάκρισης λόγω φυλετικής καταγωγής και αναπαραγωγής ρατσιστικών προτύπων και στερεοτύπων, όπως αυτά της νομαδικής ζωής και της εγκληματικότητας. Βιώνουν περιθωριοποίηση, ρατσισμό, προκατάληψη και απόρριψη. Αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα ως προς την πρόσβαση στην εργασία, ως αποτέλεσμα της ύφεσης των παραδοσιακών τους επαγγελμάτων, της έλλειψης των αναγκαίων εκπαιδευτικών ή επαγγελματικών γνώσεων και δεξιοτήτων. Η εργασιακή ένταξη των Ρομά αποτελεί βασικό πυλώνα της κοινωνικής τους ενσωμάτωσης και υποστηρίζεται ενεργά μέσω της Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη των Ρομά[30], η οποία περιλαμβάνει στοχευμένα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και επιδότησης για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.[31]

Προκλήσεις αναφορικά με την εξεύρεση απασχόλησης και την εργασιακή, οικονομική, και κοινωνική ένταξή τους, αντιμετωπίζουν και οι πολίτες τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων των **μεταναστών/προσφύγων**, των αναζητούντων άσυλο και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Κατά κανόνα, οι αιτούντες διεθνούς προστασίας και οι πρόσφυγες (συμπεριλαμβανομένων των δικαιούχων επικουρικής προστασίας και συμπληρωματικής προστασίας) δεν είναι ούτε εύκολο ούτε απλό να βρουν εργασία, ή να λάβουν κάποιο επίδομα, ενώ για τους νεοεισερχόμενους αλλοδαπούς και για όσους απορρίπτεται η αίτηση διεθνούς προστασίας δεν υπάρχει κατά κανόνα η δυνατότητα ασφάλισης και εργασίας, εκτός εάν αποδεδειγμένα δεν μπορούν να απομακρυνθούν από τη χώρα και κατορθώσουν με πολλή δυσκολία να αποκτήσουν κάποια άδεια παραμονής/ εργασίας μικρής χρονικής διάρκειας (Συνήγορος του Πολίτη, 2025β).

Οι Πολιτικές Απασχόλησης για πρόσφυγες και μετανάστες περιλαμβάνουν στοχευμένες δράσεις που σχεδιάζονται από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, το Υπουργείο Εργασίας και τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) για την άμεση και ομαλή ένταξή τους στην αγορά εργασίας. Χαρακτηριστικό είναι το πρόγραμμα HELIOS+ το οποίο αποτελεί ένα χαρτοφυλάκιο 13 Περιφερειακών Έργων Ένταξης, ένα για κάθε ελληνική Περιφέρεια με στόχο να προάγει την ένταξη πολιτών τρίτων χωρών στην ελληνική αγορά εργασίας και ελληνική κοινωνία. Μεταξύ των υπηρεσιών του προγράμματος περιλαμβάνεται η ενίσχυση και διευκόλυνση της πρόσβασης των δικαιούχων του HELIOS+ στην αγορά εργασίας, μέσω ομαδικών και ατομικών συνεδριών συμβουλευτικής σταδιοδρομίας, επαγγελματικής κατάρτισης και δικτύωσης με τοπικούς εργοδότες[32].

Όσον αφορά τις **θρησκευτικές μειονότητες** στο πεδίο της απασχόλησης και της εργασίας, τα ζητήματα διακρίσεων που έχουν απασχολήσει από αναφορές στο Συνήγορο του Πολίτη είναι η χρήση θρησκευτικού συμβόλου (μαντίλα) από εργαζόμενη μουσουλμανικού θρησκεύματος, η απαίτηση δήλωσης θρησκεύματος σε έντυπο αίτησης για πρόσληψη σε κατάστημα εμπορίας τροφίμων, αλλά και η έμμεση επίπτωση που έχει στην πρόσβαση στην εργασία η αναγραφή στα στρατολογικά πιστοποιητικά της εκπλήρωσης εναλλακτικής υπηρεσίας.

Μια άλλη κατηγορία που ανήκει στις ευάλωτες ομάδες που μπορούν να αποτελούν θύματα διακρίσεων είναι οι **μακροχρόνια άνεργοι/ άνεργες.** Σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία (άρθρο 27 Ν. 1545/1985), μακροχρόνια άνεργος θεωρείται το άτομο που παραμένει εγγεγραμμένο στα μητρώα ανέργων της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) για χρονικό διάστημα άνω των 12 συνεχόμενων μηνών. Αυτός ο ορισμός ευθυγραμμίζεται με τον ορισμό της Eurostat και της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ).

30 Η νέα Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη των Ρομά (ΕΣΚΕ) 2021-2030, εκπονήθηκε στη βάση των κατευθύνσεων, προτεραιοτήτων και στόχων, που έχουν τεθεί για την κοινωνική ένταξη των Ρομά στο ευρωπαϊκό στρατηγικό πλαίσιο ως το 2030, στη Σύσταση της 12ης Μαρτίου 2021, καθώς και στο Σχέδιο Δράσης για τον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων. https://egroma.gov.gr/

31 Ενδεικτικά αναφέρεται το «Πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρηματικών πρωτοβουλιών απασχόλησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών ηλικίας 20 έως 44 ετών, που ανήκουν σε περιθωριοποιημένες κοινωνικές ομάδες όπως οι Ρομά», στο πλαίσιο του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος (Π.Ε.Π.) Δυτικής Ελλάδας, της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020.»

32 https://greece.iom.int/el/helios

Συχνά οι μακροχρόνια άνεργοι χαρακτηρίζονται από πολλαπλές ευαλωτότητες, γεγονός που δημιουργεί έναν φαύλο κύκλο αποκλεισμού από την αγορά εργασίας και το κοινωνικό σύνολο. Έτσι, συχνά, οι μακροχρόνια άνεργοι είναι άτομα άνω των 50 ετών (οι εργοδότες συχνά αποφεύγουν την πρόσληψη μεγαλύτερων ατόμων λόγω προκαταλήψεων για μειωμένη απόδοση ή δυσκολία στην τεχνολογική προσαρμογή), γυναίκες, ιδιαίτερα μητέρες (αντιμετωπίζουν εμπόδια συχνά λόγω της έλλειψης υποστήριξης για τη φροντίδα παιδιών), άτομα με αναπηρία (αντιμετωπίζουν τόσο φυσικά όσο και κοινωνικά εμπόδια στην απασχόληση), άτομα από τον μεταναστευτικό/προσφυγικό πληθυσμό, διεμφυλικά άτομα, άτομα που διαβιούν σε συνθήκες μακροχρόνιας φτώχειας, άτομα με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο, Ρομά, άτομα με προβλήματα εξάρτησης ή απεξαρτημένα, άτομα αποφυλακισμένα, άστεγοι.

Οι πολιτικές απασχόλησης για τους μακροχρόνια άνεργους εστιάζουν στην επανένταξή τους στην αγορά εργασίας μέσω προγραμμάτων επιχορήγησης μισθού, απόκτησης εργασιακής εμπειρίας, κατάρτισης και παροχής επιδομάτων. Οι δράσεις αυτές υλοποιούνται από τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ).

Κάθε μορφή άμεσης ή έμμεσης διάκρισης **λόγω ηλικίας** στον τομέα της εργασίας και της απασχόλησης καταρχήν απαγορεύεται σύμφωνα με τον Ν. 4443/2016. Οι συχνότερες παραβάσεις του νόμου στο πεδίο αυτό διαπιστώνονται κατά τον καθορισμό ανώτατου ηλικιακού ορίου ως όρου πρόσβασης στην εργασία, κάτι το οποίο επιτρέπεται μόνο κατ' εξαίρεση και υπό συγκεκριμένες αυστηρές προϋποθέσεις. Ο Συνήγορος έχει εξετάσει πληθώρα αναφορών με αντικείμενο τον αυθαίρετο και καταχρηστικό καθορισμό ανώτατων ηλικιακών ορίων για την πρόσβαση σε επαγγελματικές δραστηριότητες, χωρίς να υφίσταται ειδική αιτιολογία ως προς τη χρήση της ηλικίας ως κριτηρίου πρόσβασης. Συνήθως, οι αθέμιτοι αποκλεισμοί αφορούν άτομα που ανήκουν σε μεγαλύτερες ηλικιακές ομάδες, με βάση τη γενικευμένη εικασία ότι τα εν λόγω άτομα στερούνται δεξιοτήτων που θα τους επέτρεπαν να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στα καθήκοντά τους, λόγω της ηλικίας τους (Λυκοβαρδή,2024).

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης για άτομα μεγαλύτερης ηλικίας (50+ ετών) περιλαμβάνουν στοχευμένα προγράμματα επιχορήγησης μισθού και εισφορών για νέες προσλήψεις, προγράμματα επανακατάρτισης και ψηφιακής αναβάθμισης, καθώς και μέτρα ευελιξίας στην εργασία και συμβουλευτικής, που προσαρμόζονται στις ανάγκες της ηλικιακής ομάδας[33].

Στην κατηγορία διακρίσεων **λόγω οικογενειακής** στην αγορά εργασίας και απασχόλησης μπορούν να εντοπιστούν περιστατικά διαφορετικής μεταχείρισης προσώπων λόγω του τύπου (θρησκευτικός ή πολιτικός γάμος, σύμφωνο συμβίωσης) του είδους της ένωσής τους (ομόφυλα, ετερόφυλα ζευγάρια), ή τη λύση της ένωσης (διαζευγμένοι), καθώς και την αθέμιτη διαφορετική μεταχείριση γονέων ή τέκνων μονογονεϊκών οικογενειών και διαζευγμένων ατόμων ή των τέκνων τους. Πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι εάν ένα άτομο ανήκει στη ΛΟΑΤΚΙ+ κοινότητα διατρέχει αυξημένο κίνδυνο ανεργίας εξαιτίας της ταυτότητάς του ως ΛΟΑΤΚΙ+ άτομο, ιδίως όταν η εν λόγω ταυτότητα έχει καταστεί γνωστή (Συνήγορος του Πολίτη, 2025β). Τέλος διακρίσεις λόγω **κοινωνικής κατάστασης** στην αγορά εργασίας μπορούν να υφίστανται πρώην εξαρτημένοι από ουσίες ή συνήθειες, πρώην φυλακισμένοι, εκδιδόμενα πρόσωπα ή οι άστεγοι. Για αυτές τις κατηγορίες που ανήκουν στις ευάλωτες και ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού πρέπει να υφίστανται εξειδικευμένα προγράμματα απασχόλησης, κατάρτισης και εξειδίκευσης.

Για όλες τις παραπάνω ειδικές κατηγορίες οι δημόσιες πολιτικές απασχόλησης μειώνουν τα «δομικά εμπόδια» που οδηγούν σε αποκλεισμό από την αγορά εργασίας. Μέσα από κατάρτιση, συμβουλευτική, επιδότηση θέσεων εργασίας και εξατομικευμένη υποστήριξη, οι πολιτικές αυτές πρέπει να επιδιώκουν να καταστήσουν την πρόσβαση στην εργασία όχι απλώς νομικά δυνατή, αλλά κοινωνικά και πρακτικά εφικτή και να συμβάλουν στην προληπτική άρση των ανισοτήτων.

33 Ενδεικτικά αναφέρεται το «Πρόγραμμα επιχορήγησης για την απασχόληση 26.500 ανέργων ηλικίας 55 ετών και άνω, σε φορείς του δημόσιου τομέα» https://www.dypa.gov.gr/proghramma-apaskholisis-makrokhronion-anerghon-55-67-etwn

5. Συμπεράσματα

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και τα κράτη-μέλη μέσω της ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου στο εθνικό δίκαιο, διαθέτουν ένα σημαντικό θεσμικό πλαίσιο καταπολέμησης των διακρίσεων. Είναι όμως απαραίτητο στη χάραξη των δημόσιων πολιτικών οι αρμόδιοι φορείς να ενθαρρύνονται να εξετάζουν τις πολυδιάστατες όψεις των διακρίσεων. Η αδυναμία αναγνώρισης του ζητήματος των πολλαπλών διακρίσεων στη νομοθεσία οδηγεί πολύ συχνά στην ομογενοποίηση των ομάδων, με αποτέλεσμα πολιτικές που αναφέρονται στις ανάγκες των πιο κυρίαρχων μελών της ομάδαςνα αγνοούν τις ειδικές υποομάδες (Uccellari, 2008:28). Η συμμετοχή ΜΚΟ που εργάζονται για την ισότητα στις διαδικασίες χάραξης πολιτικής συνεισφέρει στο να γίνουν η χάραξη και η υλοποίηση της πολιτικής πιο αποτελεσματικές στη στόχευση διαφορετικών μορφών πολλαπλών διακρίσεων (Lombardo and Bustelo 2012).

Σε εθνικό επίπεδο, με τον Ν. 4443/2016 υφίσταται ένα συνεκτικό νομοθετικό πλαίσιο καταπολέμησης των διακρίσεων, το οποίο εισάγει νέους προστατευόμενους λόγους διάκρισης, με σημαντική καινοτομία την ανάθεση προστασίας της αρχής της ίσης μεταχείρισης στον Συνήγορο του Πολίτη. Οι αναφορές που υποβάλλονται στον Συνήγορο παρέχουν ένδειξη του είδους και του τρόπου εκδήλωσης των διακρίσεων στη χώρα μας και δεν αποτελούν πλήρη καταγραφή του εύρους και της έντασής τους.

Από τις έρευνες του ΕΚΚΕ[34], του Ευρωβαρόμετρου και τις εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη προκύπτει ότι η αγορά εργασίας είναι ο τομέας που κυριαρχούν οι διακρίσεις και οι πολλαπλές διακρίσεις. Τα αποτελέσματα της Παγκόσμιας Έρευνας Αξιών για την Ελλάδα δείχνουν ότι παρά τη βελτίωση που σημειώνεται σε αρκετούς λόγους διάκρισης, η πλειοψηφία των ερωτώμενων παρείχε αρνητικές απαντήσεις υποδηλώνοντας θέματα εμπιστοσύνης προς τα άτομα με διαφορετική εθνικότητα και θρησκεία.

Καθίσταται έτσι αδήριτη η ανάγκη περαιτέρω ενημέρωσης των πολιτών όσον αφορά την παρεχόμενη προστασία από τον νόμο κατά των διακρίσεων για το σύνολο των λόγων διάκρισης και η ευαισθητοποίηση αναφορικά με τους τρόπους αντιμετώπισής τους, για όλους τους λόγους και σε όλα τα επίπεδα. Αυτή είναι συνεχής διαδικασία, στην οποία θα πρέπει να συνεισφέρουν όλοι οι εμπλεκόμενοι δημόσιοι και ιδιωτικοί οργανισμοί, καθώς και η κοινωνία πολιτών, διαμορφώνοντας και υποστηρίζοντας περισσότερες καλές πρακτικές.

Ο ρόλος των δημόσιων πολιτικών απασχόλησης στην καταπολέμηση των διακρίσεων στην αγορά εργασίας είναι κρίσιμος, καθώς λειτουργούν τόσο προληπτικά όσο και διορθωτικά απέναντι σε ανισότητες που σχετίζονται με φύλο, ηλικία, εθνικότητα, αναπηρία ή άλλους παράγοντες. Οι δημόσιες πολιτικές απασχόλησης αποτελούν βασικό εργαλείο για την προώθηση της ισότητας στην αγορά εργασίας, αλλά η αποτελεσματικότητά τους εξαρτάται από τη συνεκτικότητα του σχεδιασμού, την επαρκή χρηματοδότηση και την ουσιαστική εφαρμογή τους.

Οι Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης της ΔΥΠΑ περιλαμβάνουν στοχευμένα προγράμματα και δράσεις που σχεδιάζονται για την καταπολέμηση της ανεργίας, την αναβάθμιση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού και τη διευκόλυνση της ένταξης ή επανένταξης των ανέργων στην αγορά εργασίας. Οι βασικοί άξονες στους οποίους βασίζονται οι πολιτικές αυτές περιλαμβάνουν: α) προγράμματα επιχορήγησης επιχειρήσεων, β) προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας, γ) προγράμματα κατάρτισης και αναβάθμισης δεξιοτήτων, δ) συμβουλευτική υποστήριξη και ε) κοινωφελής εργασία με στόχο την παροχή εισοδήματος και την απόκτηση εργασιακής εμπειρίας σε ευάλωτες κοινωνικά ομάδες. Η αξία των δημόσιων πολιτικών απασχόλησης έγκειται στο ότι μετατοπίζουν το κέντρο βάρους από την εκ των υστέρων καταστολή της διάκρισης στην προληπτική άρση των ανισοτήτων.

34 1. European Research Project "Tackling Multiple Discrimination in Greece: Delivering equality by active exploration and enabling policy interventions" (2016-2018), 2. PROGRESS Programme ""Combating Discrimination in the Labour Market" (2011-2012).

Συνεπώς, η αποτελεσματική καταπολέμηση των διακρίσεων στην αγορά εργασίας προϋποθέτει τη σύζευξη θεσμικής προστασίας και ενεργητικών δημόσιων πολιτικών απασχόλησης. Η απαγόρευση των διακρίσεων είναι αναγκαία, αλλά όχι επαρκής. Χωρίς πολιτικές που ενισχύουν την απασχολησιμότητα, στηρίζουν τις υποεκπροσωπούμενες ομάδες, κινητοποιούν τους εργοδότες και αίρουν τα πρακτικά εμπόδια ένταξης, η ισότητα κινδυνεύει να παραμείνει τυπική. Αντίθετα, όταν οι δημόσιες πολιτικές απασχόλησης σχεδιάζονται στοχευμένα και αξιολογούνται ουσιαστικά, μπορούν να μετατρέψουν την αρχή της ίσης μεταχείρισης σε πραγματική δυνατότητα συμμετοχής στην αγορά εργασίας.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Γενική Γραμματεία Ισότητας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (2026). *6η Ετήσια Έκθεση για τη βία κατά των γυναικών,* Αθήνα: Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας. Διαθέσιμο στο: https://isotita.gr/wp-content/uploads/2026/03/6n-etisia-ekthesi-gia-ti-via-kata-twn-gynaikwn.pdf

Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (2022). *Οδηγός Εξυπηρέτησης για Ειδικές και Ευπαθείς Κοινωνικές Ομάδες.* Διαθέσιμο στο: https://www.dypa.gov.gr/storage/eko/odhgos-eksyphrethshs-gia-idikes-kai-efpathis-kinonikes-omades.pdf

Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Παρακολούθησης Δράσεων Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου - ΕΥΣΕΚΤ (2021). *Για μια γέφυρα προς την απασχόληση – ενίσχυση των εγγυήσεων για τη νεολαία- Reinforced Youth Guarantee.* Διαθέσιμο στο:
http://www.esfhellas.gr/el/Documents/%CE%95%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CE%AD%CF%82%20%CE%A0%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82/%CE%95%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C_NEETs%20%CE%95%CE%A5%CE%A3%CE%95%CE%9A%CE%A4%2042021%20(4).pdf

Ελληνική Δημοκρατία, Προεδρία της Κυβέρνησης (2024). *Μια Ελλάδα με Όλους για Όλους: Εθνική Στρατηγική για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία 2024-2030*

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (2022). *Εθνική Στρατηγική για τις Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης.*

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (2023). *Εθνική Στρατηγική και Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη των Ρομά 2021 – 2030*

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023). *Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 535, Διακρίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση- Ελλάδα.* Διαθέσιμο στο: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2972

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021). *Σχέδιο δράσης για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων,* doi:10.2767/893315. Διαθέσιμο στο:
https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/el/

FRA-Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Συμβούλιο της Ευρώπης (2018). *Εγχειρίδιο σχετικά με το ευρωπαϊκό δίκαιο κατά των διακρίσεων.* Διαθέσιμο στο: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_el.pdf

Λυκοβαρδή, Κ. (2024). «Η απαγόρευση των διακρίσεων στην απασχόληση και την εργασία και στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα», στο Μ. Στρατηγάκη (επιμ.) *Διακρίσεις στον Δημόσιο Τομέα. Προκλήσεις και Πολιτικές.* Αθήνα: Κοινωνικό Πολύκεντρο, σελ.13-39.

Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου Σ. (1985). *Οι Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας στην ελληνική έννομη τάξη - Σύμβαση 100 και ισότητα αμοιβών ανδρών και γυναικών.* Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας.

Παρατηρητήριο Θεμάτων Αναπηρίας της ΕΣΑμεΑ (2025). *Τακτικό Βαρόμετρο Δικαιωμάτων των ατόμων με αναπηρία, χρόνιες ή/και σπάνιες παθήσεις.* Διαθέσιμο στο: https://www.esamea.gr/storage/app/uploads/public/693/c19/294/693c1929419ec930249681.pdf

Παρατηρητήριο Θεμάτων Αναπηρίας της ΕΣΑμεΑ (2022). Ετήσια Έκθεση 2021. Διαθέσιμο στο: https://www.paratiritirioanapirias.gr/el/results/publications/71/11o-deltio-toy-parathrhthrioy-ths-esmea-ygeia-anaphria-kai-xronia-pa8hsh

Σαρρής, Ν. (2024). «Διακρίσεις λόγω αναπηρίας στην πρόσβαση αγαθών και υπηρεσιών του δημόσιου τομέα», στο Μ. Στρατηγάκη (επιμ.) *Διακρίσεις στον Δημόσιο Τομέα. Προκλήσεις και Πολιτικές*. Αθήνα: Κοινωνικό Πολύκεντρο, σελ.117-143.

Σαρρής, Ν. (2021). «Η καταπολέμηση των πολλαπλών διακρίσεων στην Ελλάδα: αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου μέσω των ερευνητικών αποτελεσμάτων», στο Χ. Βαρουξή, Μ. Κακεπάκη, Ν. Σαρρής, Α. Τραμουντάνης, Χ. Τσέκερης (επιμ.) *Το πολιτικό Πορτραίτο της Ελλάδας*. Διακυβεύματα και Προκλήσεις. Αθήνα: ΕΚΚΕ -Εθνικό Τυπογραφείο, σελ.253-280

Σαρρής, Ν. (2014). «Αποτίμηση του θεσμικού πλαισίου καταπολέμησης των διακρίσεων στην Ελλάδα με έμφαση τις διακρίσεις στην αγορά εργασίας», στο Δ. Μπαλούρδος, Ν. Σαρρής, Α. Τραμουντάνης και Μ. Χρυσάκης (επιμ.) *Καταπολέμηση Διακρίσεων στην Αγορά Εργασίας*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών και Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 200-251.

Σαρρής, Ν. (2012). «Το θεσμικό πλαίσιο της καταπολέμησης των διακρίσεων», στο Δ. Μπαλούρδος και Μ. Χρυσάκης (επιμ.), *Καταπολέμηση των διακρίσεων: Τάσεις, προκλήσεις, πολιτικές*, Αθήνα: ΕΚΚΕ και εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 66-132.

Στρατηγάκη, Μ. (2024). «Γυναίκες και φύλο στον δημόσιο τομέα. Χώρος εργασίας, παροχή υπηρεσιών, ανάπτυξη πολιτικών», στο Μ. Στρατηγάκη (επιμ.) *Διακρίσεις στον Δημόσιο Τομέα. Προκλήσεις και Πολιτικές*. Αθήνα: Κοινωνικό Πολύκεντρο, σελ.41-67.

Στρατηγάκη, Μ. (2021). *Πολιτικές ισότητας των φύλων. ΟΗΕ, Ευρωπαϊκή Ένωση, Ελλάδα*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια

Συνήγορος του Πολίτη (2025). Οδηγός για δημοσίους υπαλλήλους στην εξυπηρέτηση ευάλωτων ομάδων πληθυσμού, Διαθέσιμο στο:
https://www.synigoros-solidarity.gr/solidarity/assets/uploads/2025/11/021025-eidiki-ekdosi-odigos-gia-dimosious-ypallilous-exsipiretisi-eualoton-omadon-plithismou-v2.pdf

Συνήγορος του Πολίτη (2025), Ετήσια Έκθεση 2025, διαθέσιμο στο: www.synigoros.gr.

Συνήγορος του Πολίτη (2025), *Ίση Μεταχείριση, Ειδική Έκθεση 2024*, διαθέσιμο στο: www.synigoros.gr.

Συνήγορος του Πολίτη (2023), *Ειδική Έκθεση, Η παρενόχληση και η σεξουαλική παρενόχληση στην εργασία* (Περίοδος Αναφοράς 2011-2022). Διαθέσιμο στο :
https://www.synigoros.gr/el/category/default/post/eidikh-ek8esh-or-h-parenoxlhsh-kai-h-se3oyalikh-parenoxlhsh-sthn-ergasia

Ξενόγλωσση

Chopin, I. and Germaine, C. (2017). *A Comparative Analysis of Non-Discrimination Law in Europe*, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers.

Crenshaw, K. (1989). "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics", *University of Chicago Legal Forum,* Vol. 1989: Iss. 1, Article 8, available at:
http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8.

European Union Agency for Criminal Justice Cooperation and Grammenos, S. (2025). *European comparative data on persons with disabilities – Equal opportunities, fair working conditions, social protection and inclusion, analysis and trends – Data 2023*, Publications Office of the European Union, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/1081556

European Commission (2021). Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021–2030, COM (2021) 101 Final. Brussels: Publications Office of the European Union, 2021.

European Commission, (2023). *Special Eurobarometer 535. Discrimination in the European Union* https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2972

European Commission (2007). *Tackling Multiple Discrimination: Practices, policies and laws*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

European Union Agency for Fundamental Rights (2018). *Handbook on European non-discrimination law*, Luxembourg, Publications Office of the European Union. Doi:10.2811/792676. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_en.pdf

Lombardo, E. and Bustelo, M. (2012). "Political Approaches to Inequalities in Southern Europe: A Comparative Analysis of Italy, Portugal, and Spain", *Social Politics* 19 (4), pp. 572–95.

Sarris, Nikos (2018) "The legislative framework for tackling multiple discrimination in Greece: Theoretical approach, best practices and results from surveys", in D. Balourdos – N. Sarris (eds), *Tackling multiple discrimination in Greece*, Athens, National Centre for Social Research and Ion Publishing Group, pp. 61-103.

Sheppard, C. (2011). *Multiple Discrimination in the World of Work*, Working Paper no. 66, International Labour Organisation, Geneva, available at:

http://www.oit.org/declaration/info/publications/eliminationofdiscrimination/WCMS_170015/lang--en/index.htm.

Theodoridis, A. (2016). *Introduction of new anti-discrimination legislation in Greece*, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, available at: https://www.equalitylaw.eu/downloads/3985-greece-introduction-of-new-anti-discrimination-legislation-in-greece-pdf-144-kb.

Uccellari, P. (2008). "Multiple Discrimination: How Law can Reflect Reality", *The Equal Rights Review,* Vol. One, pp. 24-48.

Εργασία και Αναπηρία: πολιτικές απασχόλησης, θεσμικές αντιφάσεις και αποκλεισμοί

Ευθυμία Μακρίδου, Γιώτα Καραγιάννη, Γιώργος Μπιθυμήτρης

Περίληψη

Το κεφάλαιο εξετάζει την ιστορική εξέλιξη των πολιτικών απασχόλησης για τα ανάπηρα άτομα στην Ελλάδα, εστιάζοντας στον ρόλο του ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ και στη σχέση μεταξύ εθνικών παρεμβάσεων και ευρωπαϊκών κατευθύνσεων πολιτικής. Υιοθετώντας μια προσέγγιση από το πεδίο των Σπουδών για την Αναπηρία, επιχειρούμε να δείξουμε ότι οι χαμηλοί δείκτες απασχόλησης και οι επίμονες εργασιακές ανισότητες δεν μπορούν να ερμηνευθούν αποκλειστικά ως αποτέλεσμα ατομικών περιορισμών ή ανεπαρκούς εφαρμογής των πολιτικών. Μέσα από την ιστορικοποίηση των σχετικών παρεμβάσεων, υποστηρίζουμε ότι οι πολιτικές απασχόλησης δεν ακολούθησαν μια γραμμική πορεία από την πρόνοια προς τα δικαιώματα, αλλά συγκροτήθηκαν μέσα από τη συνύπαρξη διαφορετικών και συχνά αντιφατικών λογικών, όπως η προστασία, οι ποσοστώσεις, η ενεργοποίηση και η κοινωνική οικονομία. Παρά τις σημαντικές θεσμικές μεταβολές και την αυξανόμενη υιοθέτηση μιας δικαιωματικής ρητορικής, δεν διαπιστώνεται μια ουσιαστική ρήξη με τις ιστορικά εδραιωμένες αντιλήψεις περί αποδοτικότητας, κανονικότητας και εργασιακής αξίας. Αντιθέτως, η ανάλυση αναδεικνύει την εξιδανίκευση της εργασιακής κανονικότητας (employment ableism) ως κεντρικό μηχανισμό μέσω του οποίου αναπαράγονται οι αποκλεισμοί των ανάπηρων ατόμων από την αγορά εργασίας. Υπό το πρίσμα αυτό, η περιορισμένη αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης συνδέεται όχι μόνο με θεσμικές ή διοικητικές αδυναμίες αλλά και με βαθύτερες κανονιστικές παραδοχές που εξακολουθούν να οργανώνουν το πεδίο της εργασίας. Το κεφάλαιο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η ουσιαστική διεύρυνση του δικαιώματος στην εργασία προϋποθέτει την αμφισβήτηση των κυρίαρχων προτύπων εργασιακής κανονικότητας που διαπερνούν τόσο τις εθνικές όσο και τις ευρωπαϊκές πολιτικές απασχόλησης.

Εισαγωγή

Από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, η διεθνής βιβλιογραφία (Burchardt, 2000· Grundy et al., 1999· Jenkins & Rigg, 2004· Kim et al., 2019, 2020) έχει τεκμηριώσει συστηματικά ότι τα ανάπηρα άτομα υφίστανται σημαντικές οικονομικές ανισότητες, οι οποίες δεν μπορούν να εξηγηθούν επαρκώς από συνήθεις κοινωνικοδημογραφικούς παράγοντες όπως η ηλικία, το φύλο ή το εκπαιδευτικό επίπεδο. Παράλληλα, η κυρίαρχη ερμηνεία των ανισοτήτων αυτών παραμένει σε μεγάλο βαθμό προσκολλημένη σε ιατροκεντρικές αντιλήψεις, οι οποίες εντοπίζουν την αιτία τους στο ίδιο το ανάπηρο σώμα ή στη βλάβη. Έτσι, η μειονεκτική οικονομική θέση των ανάπηρων ατόμων παρουσιάζεται περισσότερο ως αποτέλεσμα των περιορισμών που αποδίδονται στην αναπηρία και των επιπτώσεών της στην απασχόληση, παρά ως συνέπεια κοινωνικών και θεσμικών μηχανισμών αποκλεισμού. Οι ευρωπαϊκές και εθνικές πολιτικές για την απασχόληση των ανάπηρων ατόμων συνιστούν τα κύρια εργαλεία ενάντια στους αποκλεισμούς από την εργασία και περιλαμβάνουν μία γκάμα παρεμβάσεων από προστατευτικές ρυθμίσεις π.χ. συστήματα ποσοστώσεων, έως τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και στρατηγικές για τη συμπερίληψη. Ωστόσο, παρά τις διαφοροποιήσεις τους, δεν φαίνεται να μεταβάλλουν τους όρους συμμετοχής στην εργασία καθώς λειτουργούν εντός των ίδιων κανονιστικών πλαισίων που παράγουν αποκλεισμό.

Ειδικότερα, οι κυρίαρχες νεοφιλελεύθερες πολιτικές απασχόλησης προβάλλοντας το παράδειγμα της «ενεργοποίησης», συνδέουν τις κοινωνικές παροχές με την υποχρέωση συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Το μοντέλο αυτό συνδυάζει αυστηρά κριτήρια πρόσβασης στις παροχές και τη στήριξη, παράλληλα με μηχανισμούς πειθάρχησης, που συνεπάγονται κυρώσεις (μείωση ή διακοπή επιδομάτων/στήριξης) σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Η προσέγγιση αυτή έχει δεχθεί έντονη κριτική, καθώς μετατοπίζει την ευθύνη της ανεργίας στο άτομο, αποκρύπτοντας τις θεσμικές και δομικές αιτίες αποκλεισμού (Roulstone, 2015). Η ρητορική του ανεξάρτητου από κρατικές παροχές ανάπηρου ατόμου συχνά λειτουργεί αποπολιτικοποιημένα, περιορίζοντας την αναπηρία σε ζήτημα λειτουργικής ικανότητας και όχι κοινωνικής δικαιοσύνης.

Από την άλλη, ακόμη και οι προσεγγίσεις που επιχειρούν να ενσωματώσουν το ζήτημα της αναπηρίας στη βάση των προβληματικών δομών, αν και εννοιολογικά πιο εναρμονισμένες, εξακολουθούν να κινούνται εντός ενός θετικιστικού/εμπειρικού παραδείγματος. Εστιάζουν στη μέτρηση επιδράσεων (ποσοστά βλάβης, διάρκεια προγράμματος, μισθολογικές αποδοχές) χωρίς να αμφισβητούν επαρκώς τις κανονιστικές παραδοχές της ίδιας της αγοράς εργασίας. Έτσι, η αναπηρία παραμένει «μεταβλητή» προς μέτρηση και σύγκριση και όχι κοινωνική σχέση που συγκροτείται μέσα από θεσμούς, πρακτικές και σχέσεις εξουσίας. Οι πολιτικές για την αναπηρία ανήκουν σε ένα «ετερογενές συνονθύλευμα προνοιακών λειτουργιών» (Κωτσονόπουλος, 2016: 184–186), που έχοντας απωλέσει τον συνεκτικό τους χαρακτήρα, συμβάλλουν στην αναπαραγωγή θεσμών (εθνικών, τοπικών, υπερεθνικών) μονομερώς προσανατολισμένων στις ανάγκες της αγοράς. Παρά τις σημαντικές μετατοπίσεις στο επίπεδο των διακηρύξεων και της πολιτικής, διαπιστώνεται τελικά ένα σταθερό χάσμα μεταξύ στόχων και εφαρμογής.

Στο πλαίσιο αυτό, εστιάζοντας στον ρόλο της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), εξετάζουμε το μωσαϊκό των πολιτικών απασχόλησης για τα ανάπηρα άτομα, σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, αναδεικνύοντας τις συνέχειες, τις αντιφάσεις και τα όρια των παρεμβάσεων που επιχειρούν να προωθήσουν την εργασιακή ένταξη χωρίς να μεταβάλλουν ουσιαστικά τους όρους που παράγουν αποκλεισμό. Αν και οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης καλούνται, σε θεωρητικό επίπεδο, να μεταφέρουν τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις στο εθνικό πλαίσιο, η διαδικασία αυτή δεν είναι γραμμική, ούτε ενιαία. Τα κράτη-μέλη διατηρούν σημαντικό βαθμό αυτονομίας ως προς την εξειδίκευση και υλοποίηση των πολιτικών, γεγονός που οδηγεί σε διαφορετικές πρακτικές και αποτελέσματα. Ως εκ τούτου, η ανάλυση των πολιτικών απασχόλησης αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν συνδυάζει την ευρωπαϊκή διάσταση με τις ιστορικές και θεσμικές ιδιαιτερότητες του εθνικού πλαισίου, όπως αυτές διαμορφώνονται στην περίπτωση της Ελλάδας.

Στοιχεία για την απασχόληση των ανάπηρων ατόμων στην Ελλάδα

Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι τα ανάπηρα άτομα βιώνουν σημαντικούς αποκλεισμούς στην ελληνική αγορά εργασίας με ποσοστά ανεργίας και μακροχρόνιας ανεργίας που συγκαταλέγονται στα υψηλότερα στην Ευρώπη (Eurostat, 2025). Το ποσοστό συμμετοχής τους στον ενεργό πληθυσμό ανέρχεται μόλις στο 23,7%, ενώ το αντίστοιχο για άτομα με σοβαρή βλάβη περιορίζεται στο 18,4%, γεγονός που αποτυπώνει ένα ιδιαίτερα διευρυμένο χάσμα απασχόλησης σε σχέση με τον γενικό πληθυσμό (Eurostat, 2026, Παρατηρητήριο Θεμάτων Αναπηρίας της ΕΣΑμεΑ, 2023). Επιπλέον η αγορά εργασίας στην Ελλάδα είναι μη προσβάσιμη λόγω έλλειψης υποδομών και προσαρμογών (Spyridakis, 2022). Τα ποσοστά απασχόλησης, καθώς και οι δείκτες σταθερότητας και ποιότητας της εργασίας, υπολείπονται σημαντικά των αντίστοιχων μεγεθών του γενικού πληθυσμού. Παράλληλα έχει δημιουργηθεί ένα διττό καθεστώς εργασίας, από τη μια με την ένταξη στην αγορά εργασίας (δημόσιο και ιδιωτικό τομέα), από την άλλη με την προστατευμένη εργασία (shelter work) που ωστόσο δεν διαφοροποιεί τα στατιστικά δεδομένα.

Η ύπαρξη όμως της προστατευμένης απασχόλησης διαφοροποιεί ουσιωδώς την ανάλυση συγκριτικών δεδομένων, καθώς λειτουργεί ως ενδιάμεση θεσμική μορφή ένταξης και ως συνέχεια της ιδρυματοποίησης

μεγάλου μέρους του αναπηρικού πληθυσμού. Δεν μπορεί να θεωρηθεί ισότιμη με την ανοιχτή αγορά εργασίας, καθώς συχνά αφορά θέσεις με περιορισμένη εργασιακή κινητικότητα, χαμηλή αμοιβή και μειωμένες δυνατότητες επαγγελματικής εξέλιξης. Συνεπώς, τα ποσοτικά στοιχεία απασχόλησης αποκτούν διαφορετική ερμηνευτική βαρύτητα όταν διαχωρίζεται η προστατευμένη από την ανταγωνιστική απασχόληση. Αξίζει να σημειωθεί ότι σε πρόσφατη κριτική του Ευρωπαϊκού Δικτύου για την Ανεξάρτητη Διαβίωση (European Network for Independent Living), σημειώνεται ότι παρά την κύρωση της Σύμβασης του ΟΗΕ (UNCRPD/ΣΔΑμεΑ), η ΕΕ εξακολουθεί να χρηματοδοτεί το καθεστώς της «προστατευμένης απασχόλησης» (sheltered employment) μια πρακτική που εκτός του ότι επιτρέπει την υπερεκμετάλλευση του εργαζόμενου, έρχεται και σε αντίθεση με την ίδια τη Σύμβαση (European Network for Independent Living, n.d.).

Τα παραπάνω στοιχεία συνιστούν σαφείς ενδείξεις θεσμικού και κοινωνικού αποκλεισμού των ανάπηρων ατόμων από την εργασία και δεν μπορούν να ερμηνευθούν αποκλειστικά με όρους ατομικών χαρακτηριστικών ή περιορισμών. Στο πλαίσιο αυτό, το κεφάλαιο εξετάζει αρχικά το ευρωπαϊκό πλαίσιο πολιτικής για την απασχόληση των ανάπηρων ατόμων, στη συνέχεια ανατρέχει στην ιστορική εξέλιξη των πολιτικών απασχόλησης στην Ελλάδα και στον ρόλο του ΟΑΕΔ και, τέλος, αναλύει τις σύγχρονες πολιτικές απασχόλησης και την εφαρμογή τους από τη ΔΥΠΑ.

Δικαιώματα, εργασία και αγορά: η ευρωπαϊκή ατζέντα για την αναπηρία

Οι μελετητές των ευρωπαϊκών πολιτικών απασχόλησης για τα ανάπηρα άτομα διακρίνουν μία σταδιακή μετάβαση που έλαβε χώρα στις διακηρύξεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από τη δεκαετία του 1970 και εξής: από το πλαίσιο του φιλανθρωπισμού και της ιατρικοποίησης, σε μία προσέγγιση ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ήδη από τη δεκαετία του 1970, υπό την επίδραση των κινημάτων των ανάπηρων ατόμων και των ευρύτερων διεκδικήσεων για κοινωνικά δικαιώματα, άρχισε να αμφισβητείται η κυριαρχία των φιλανθρωπικών και ιατρικών προσεγγίσεων της αναπηρίας. Η διαδικασία αυτή κορυφώθηκε θεσμικά στην Ευρωπαϊκή Ένωση με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1999 και εισήγαγε για πρώτη φορά μία βάση για την αντιμετώπιση των διακρίσεων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων λόγω αναπηρίας. Μέχρι τότε, η ΕΕ περιοριζόταν σε ήπιες πολιτικές υποστήριξης των κρατών-μελών στο πεδίο της αναπηρίας (Priestley, 2007).

Με ειδική πρόβλεψη της Συνθήκης, η οποία ενσωματώθηκε στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ), η Ευρωπαϊκή Κοινότητα καλείται να συμβάλει στην αντιμετώπιση των διακρίσεων στην αγορά εργασίας, κάτι που εξειδικεύεται και νομοθετικά με την Οδηγία 2000/78/ΕC. Ωστόσο, η τελευταία παρουσιάζει τις ίδιες αδυναμίες που εντοπίζονται και σε άλλες νομοθετικές πρωτοβουλίες ως προς την εφαρμογή τους, με κυριότερη την απουσία ουσιαστικών μηχανισμών κυρώσεων απέναντι σε μισαναπηρικές πρακτικές.

Το 2020 συνομολογείται ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το άρθρο 26 του οποίου μεριμνά για την κοινωνική ένταξη των ατόμων με αναπηρία. Παρ' όλα αυτά, τα αποτελέσματα αυτών των πρωτοβουλιών είναι μάλλον φτωχά, καθώς -μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας το 2009-, ο Χάρτης δεν είχε δεσμευτική ισχύ, ενώ μετέπειτα οι περιορισμοί στη δεσμευτικότητά της συνιστούν διαρκές εμπόδιο στην καταπολέμηση της ανισότητας που βιώνουν τα ανάπηρα άτομα ως προς το δικαίωμά τους στην εργασία. Αντίστοιχα ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων, που υιοθετήθηκε το 2017 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017) αναγνωρίζει δικαιώματα εισοδηματικής στήριξης για τη διασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης, καθώς και πρόσβασης σε υπηρεσίες που διευκολύνουν τη συμμετοχή των ανάπηρων ατόμων στην αγορά εργασίας και στην κοινωνικοοικονομική πολιτική ζωή. Ωστόσο η διασφάλιση των δικαιωμάτων αυτών δεν εξειδικεύεται με τρόπο καθολικό και δεσμευτικό καθώς κάτι τέτοιο θα νόθευε την υπερκείμενη αρχή της ανταγωνιστικότητας γύρω από την οποία συναρθρώνονται όλοι οι επιμέρους στόχοι της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Jessop, 2004).

Η δεύτερη σημαντική στιγμή στην εξέλιξη των πολιτικών της ΕΕ για την αναπηρία είναι η επικύρωση της Σύμβασης του ΟΗΕ για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία (UNCRPD/ΣΔΑμεΑ), και ειδικότερα το

άρθρο 27 της οποίας ενθαρρύνει τα κράτη «[…] να αναγνωρίζουν το δικαίωμα των ατόμων με αναπηρίες να εργάζονται, σε ίση βάση με τους άλλους […] σε μια αγορά εργασίας και ένα εργασιακό περιβάλλον που είναι ανοιχτά και προσβάσιμα, χωρίς αποκλεισμούς για τα άτομα με αναπηρίες» (United Nations, 2007).

Η επικύρωση της συγκεκριμένης Σύμβασης αξιολογείται θετικά από την άποψη των νόμων που παρήχθησαν σε επίπεδο ΕΕ για ένα κοινωνικό μοντέλο της αναπηρίας. Στην ίδια κατεύθυνση εντάσσονται η Ευρωπαϊκή Πράξη για την Προσβασιμότητα (2019) και η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Αναπηρία για τη δεκαετία του 2020, όπου δίνεται έμφαση στη διασταύρωση της αναπηρίας με μηχανισμούς παραγωγής ανισοτήτων στη βάση του φύλου, της φυλής, της σεξουαλικότητας και του κοινωνικοοικονομικού υποβάθρου των ανάπηρων ατόμων (European Commission, 2021).

Ξεχωριστός είναι ο ρόλος που προβλέπεται για τις Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης των κρατών-μελών, ιδίως ως προς τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών απασχόλησης σε εθνικό επίπεδο και τη μεταφορά των ευρωπαϊκών κατευθύνσεων στην πράξη. Στο πλαίσιο αυτό εγγράφεται η πρωτοβουλία *Disability Employment Package* της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία αποτελεί ένα από τα βασικά μέσα υλοποίησης της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία για την περίοδο 2021–2030. Η πρωτοβουλία απευθύνεται στα κράτη-μέλη και στις Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης, παρέχοντας ένα σύνολο εργαλείων, κατευθυντήριων γραμμών και πρακτικών υποστήριξης με στόχο την ενίσχυση της συμμετοχής των ανάπηρων ατόμων στην αγορά εργασίας. Ειδικότερα, υποστηρίζει τα στελέχη των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης σε έξι βασικές περιοχές παρέμβασης: τις εσωτερικές πολιτικές των υπηρεσιών, τις παρεχόμενες υπηρεσίες, τα μέτρα ενεργητικών πολιτικών της αγοράς εργασίας, τις εύλογες προσαρμογές, την προσέγγιση και ενεργοποίηση των ομάδων-στόχων και την ανάπτυξη συνεργασιών με κοινωνικούς εταίρους και άλλους εμπλεκόμενους φορείς (European Commission, 2022).

Η λογική της πρωτοβουλίας δεν περιορίζεται στην παροχή τεχνικών κατευθύνσεων, αλλά επιδιώκει να αναδείξει τις Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης σε κομβικούς φορείς υλοποίησης τόσο της Σύμβασης του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία όσο και της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την αναπηρία. Με τον τρόπο αυτό, η εργασιακή ένταξη των ανάπηρων ατόμων παρουσιάζεται όχι απλώς ως ζήτημα απασχολησιμότητας ή ατομικής προσαρμογής, αλλά ως πεδίο άσκησης δικαιωμάτων και άρσης των θεσμικών και κοινωνικών εμποδίων που περιορίζουν την ισότιμη συμμετοχή στην εργασία.

Η νέα προσέγγιση της ΕΕ για την απασχόληση των ανάπηρων ατόμων θεωρείται ότι προσεγγίζει περισσότερο ένα πλαίσιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων (O'Mahony & Quinlivan, 2020· Vanhegen & Hendrickx, 2020). Ωστόσο, ακόμη και μελετητές που αξιολογούν θετικά τη σημερινή κατεύθυνση της Ένωσης θέτουν ερωτήματα σχετικά με την πρόοδο που έχει επιτευχθεί ως προς την πραγμάτωση των αρχών αυτών, ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής ύφεσης (Vanhegen & Hendrickx, 2020).

Ιστορικές και θεσμικές ιδιαιτερότητες του εθνικού πλαισίου: Η μακρά σκιά της εργασιακής εξιδανικευμένης κανονικότητας

Ιστορικά, οι πολιτικές για την απασχόληση των ανάπηρων ατόμων στην Ελλάδα διαμορφώνονται γύρω από δύο βασικές κατευθύνσεις που συνυπάρχουν αλλά δεν συγκλίνουν. Από τη μία, αναπτύσσεται η λογική της φιλανθρωπίας και της πρόνοιας, η οποία εκφράζεται μέσα από την προστατευμένη εργασία—μορφές απασχόλησης διαχωρισμένες από την ανοικτή αγορά, οι οποίες δεν αντιμετωπίζονται ως «κανονική» εργασία και παρέμειναν εκτός του κεντρικού πεδίου των πολιτικών του ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ. Από την άλλη, οι παρεμβάσεις του ΟΑΕΔ συγκροτούνται κυρίως στη βάση της «προστασίας», μέσω μηχανισμών όπως οι ποσοστώσεις και οι ειδικές κατηγορίες «προστατευόμενων» εργαζομένων. Παρά τις διαφορές τους οι δύο αυτές κατευθύνσεις εδράζονται σε μια κοινή κανονιστική αντίληψη που εξιδανικεύει την εργασιακή «κανονικότητα» (employment ableism). Στο πλαίσιο αυτό, τα ανάπηρα άτομα κατασκευάζονται διαχρονικά ως υποκείμενα

που αποκλίνουν από το πρότυπο του «κανονικού» εργαζομένου και, ως εκ τούτου, αντιμετωπίζονται είτε ως αποδέκτες φροντίδας είτε ως αντικείμενα ειδικής μεταχείρισης, παρά ως ισότιμα υποκείμενα εργασιακών δικαιωμάτων.

Οι πρώτες σποραδικές πρωτοβουλίες του ελληνικού κράτους για επαγγελματική αποκατάσταση ανάπηρων ατόμων, από τους Βαλκανικούς πολέμους και έπειτα, περιορίζονταν αποκλειστικά στους «αναπήρους πολέμου»[1]. Τα μέτρα που λήφθηκαν υπαγορεύτηκαν περισσότερο ως ανάγκη για αντιμετώπιση «της επαιτείας» των ανάπηρων πολεμιστών, παρά ως αναγνώριση της προσφοράς τους στο πεδίο των μαχών. Η επαγγελματική αποκατάσταση των ανάπηρων πολέμου βασίζονταν στην φιλελεύθερη αντίληψη ότι η εργασία δρα ως αντίδοτο για την «ηθική κατάπτωση» του αναπηρικού πληθυσμού, γεγονός που την έκανε συχνά ανταγωνιστική των προνοιακών πολιτικών παροχής επιδομάτων (Παλούκης 2014).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της κρατικής πολιτικής εργασιακής αποκατάστασης της εποχής, είναι η παραχώρηση άδειας περιπτέρου στους ανάπηρους πολέμου. Η συγκεκριμένη ρύθμιση θεσμοθετήθηκε με το Ν. 254/1914 και εξειδικεύεται στη συνέχεια με τους Αναγκαστικούς Νόμους του Μεταξά (1939-1940), είναι από τα πρώτα μέτρα που προωθούνται, καθώς απαντά μεν στην ανάγκη της επαγγελματικής αποκατάστασης, δεν προϋποθέτει όμως οποιαδήποτε δέσμευση από την πλευρά του κράτους ούτε για επαγγελματική κατάρτιση, ούτε για ευρύτερες δομές υποστήριξης και ένταξης στην αγορά εργασίας (ibid). Στην ίδια κατεύθυνση, μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και κατά την περίοδο του εμφυλίου (1948–1949), οι κρατικές παρεμβάσεις περιλάμβαναν άδειες περιπτέρου, καφενείου, την προνομιακή πώληση ειδών καπνού, την παραχώρηση αγροτικού κλήρου κ.λπ.. καθιστώντας την προώθηση της αυτοαπασχόλησης κύρια στρατηγική για την εργασιακή αποκατάσταση των ανάπηρων πολέμου.

Την ίδια περίοδο, τα γραφεία ευρέσεως εργασίας -πρόδρομοι του ΟΑΕΔ- αποκτούν για πρώτη φορά με ρητό τρόπο σημαντικό ρόλο στην τοποθέτηση σε θέσεις εργασίας ανάπηρων πολέμου που υπηρέτησαν στον Εθνικό Στρατό. Συγκεκριμένα ο Ν. 751/1948 προέβλεπε την υποχρεωτική τοποθέτηση σε ορισμένο ποσοστό θέσεων ανάλογα με το προσωπικό σε δημόσιες και ιδιωτικές επιχειρήσεις (quotas). Η οικειοθελής πρόσληψη από τα γραφεία ευρέσεως εργασίας απάλλασσε τις επιχειρήσεις από την υποχρεωτική τοποθέτηση συγκεκριμένου προσώπου, χωρίς να αίρει την τήρηση της προβλεπόμενης ποσόστωσης. Υπάρχουν κάποια λίγα νομοθετήματα, που αναγνώριζαν επιμέρους κατηγορίες αναπήρων καθώς και την υποχρέωση για το κράτος να μεριμνήσει για την επαγγελματική αποκατάσταση τους π.χ. για τους τυφλούς (Ν. 1904/1951). Η πρώτη αναγνώριση όμως γενικά της κατηγορίας των αναπήρων έρχεται τη δεκαετία του 1970, πρώτα με το Ν.Δ. 57/1973 όπου το κράτος αναλαμβάνει την ευθύνη για παροχή «κοινωνικής προστασίας» μεταξύ άλλων στους Έλληνες πολίτες με «μειωμένη κοινωνική, σωματική ή διανοητική κατάσταση», και στη συνέχεια με το Ν. 963/1979 όπου ο ΟΑΕΔ αναγνωρίζεται ως ο κεντρικός επιχειρησιακός μηχανισμός εργασιακής ένταξης των ανάπηρων ατόμων.

ΟΑΕΔ: μεταξύ προστασίας και εργασιακής κανονικότητας

Καθοριστική εξέλιξη της περιόδου αυτής αποτέλεσε η ανάληψη από τον ΟΑΕΔ (Ν. 963/1979) της ευθύνης για την εργασιακή ένταξη των αναπήρων ατόμων, γεγονός που σηματοδότησε την ενσωμάτωση της αναπηρίας στη δημόσια πολιτική απασχόλησης. Η ενσωμάτωση αυτή, ωστόσο, πραγματοποιήθηκε κυρίως μέσω ειδικών μέτρων και καθεστώτων προστασίας, διατηρώντας μια διαφοροποιημένη μεταχείριση των αναπήρων εργαζομένων στο πλαίσιο της αγοράς εργασίας. Ο ΟΑΕΔ αναλαμβάνει την ευθύνη για τον επαγγελματικό προσανατολισμό, την κατάρτιση και την τοποθέτηση σε κατάλληλες θέσεις εργασίας. Παράλληλα, θεσπίζονται

1 Ο τρόπος με τον οποίο ορίζονταν κάθε φορά οι "ανάπηροι πολέμου" είναι ιδεολογικά και πολιτικά καθορισμένος. Καθολική αναγνώριση των αναπήρων της Εθνικής Αντίστασης και των διωχθέντων για τα πολιτικά φρονήματα γίνεται πολύ αργότερα με το Ν. 1543/1985.

μέτρα υποστήριξης της απασχόλησης, όπως η επιδότηση μέρους της εργοδοτικής δαπάνης για την εργονομική προσαρμογή των θέσεων εργασίας και η επιχορήγηση εργοδοτών, ενώ προβλέπεται και η συμβολική αναγνώριση επιχειρήσεων που επιδεικνύουν "ιδιαίτερο ενδιαφέρον" για την απασχόληση προσώπων που εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή. Βάσει του συγκεκριμένου νόμου οι υπηρεσίες του ευρύτερου δημόσιου τομέα είχαν την υποχρέωση πρόσληψης "προστατευόμενων ατόμων" (βλ. τηλεφωνητές, θυρωρούς, κλητήρες κ.λπ..) και μπορούσαν να αναζητήσουν το προσωπικό μόνο από το σχετικό μητρώο του ΟΑΕΔ.

Με τον τρόπο αυτό παράγεται υποτυπωδώς μια στοιχειώδης αντίληψη περί εργασιακής κανονικότητας. Τα μέτρα αυτά εξειδικεύονται με τον Ν. 1648/1986 και ο ΟΑΕΔ αποκτά ένα σχετικά καθορισμένο θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο για την εφαρμογή πολιτικών κατάρτισης και επαγγελματικής ένταξης των άνεργων αναπήρων, όπου συνυπάρχουν στοιχεία προστατευτικών παρεμβάσεων (π.χ. Quotas) και ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (π.χ. επιχορηγήσεις Εργοδοτών για Νέες Θέσεις Εργασίας). Η χρηματοδότηση των τελευταίων ξεκινά ήδη τη δεκαετία του 1980 από το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Ταμείο και συνεχίζεται από τη δεκαετία του 1990 ως σήμερα, με προγράμματα που δεν συγκροτούν ένα σταθερό πλαίσιο παρέμβασης, αλλά ενεργοποιούνται περιοδικά ανάλογα με τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά εργαλεία.

Κατά τη δεκαετία που ακολούθησε, θεσπίστηκε το πρώτο ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο που προέβλεπε τη δυνατότητα ίδρυσης «Παραγωγικών Ειδικών Κέντρων» (ΠΕΚΕ) για ανάπηρα άτομα, με τον νόμο 1836/1989 (ΦΕΚ Α΄ 79/14-03-1989). Ο νόμος αυτός επέτρεπε και τη συμμετοχή ατόμων χωρίς αναπηρία, με την προϋπόθεση ότι δεν θα αποτελούσαν την πλειονότητα των εργαζομένων. Η θεσμοθέτηση αυτή αποτέλεσε την πρώτη επίσημη προσπάθεια δημιουργίας δομών προστατευμένης απασχόλησης στην Ελλάδα. Οι πρώτες αυτές οργανωμένες μορφές επαγγελματικής απασχόλησης αναπήρων συνδέθηκαν κυρίως με ιδρύματα, συλλόγους γονέων, φιλανθρωπικούς φορείς και δομές ειδικής αγωγής, ενώ η πρόσβαση στην ανοικτή αγορά εργασίας παρέμεινε εξαιρετικά περιορισμένη. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο αναπτύχθηκαν τα λεγόμενα «προστατευμένα εργαστήρια», τα οποία λειτούργησαν ως διαχωρισμένες μορφές απασχόλησης για ανάπηρα άτομα.

Οι πρώτες μορφές προστατευμένης εργασίας εμφανίστηκαν ήδη από τα τέλη του 19ου και τις αρχές του 20ού αιώνα σε φιλανθρωπικά εργαστήρια για τυφλά και κωφά άτομα (Thornton & Lunt, 1997· Καραγιάννη & Κουτσοκλένης, 2023), ωστόσο η συστηματική ανάπτυξη του θεσμού των προστατευμένων εργαστηρίων (sheltered workshops) πραγματοποιήθηκε κυρίως κατά τις δεκαετίες 1960–1970, στο πλαίσιο της μεταπολεμικής επέκτασης των πολιτικών επαγγελματικής αποκατάστασης των αναπήρων. Τα προστατευμένα εργαστήρια συνδέθηκαν ιστορικά με θεραπευτικές, προνοιακές και ιδρυματικές λογικές, όπου η εργασία αντιμετωπιζόταν περισσότερο ως μέσο απασχόλησης, πειθάρχησης ή κοινωνικοποίησης και λιγότερο ως πλήρες εργασιακό δικαίωμα και για αυτόν τον λόγο έχουν δεχθεί έντονη κριτική από τις Σπουδές για την Αναπηρία και το αναπηρικό κίνημα.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι σχετικές νομοθετικές παρεμβάσεις διαμόρφωσαν ένα θεσμικό πλαίσιο εργασιακής συνθήκης των ανάπηρων ατόμων, έστω και αν αυτό παρέμενε σε μεγάλο βαθμό προσανατολισμένο σε λογικές πρόνοιας και προστασίας. Ωστόσο, η αποτίμηση της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων αυτών καθίσταται δυσχερής, καθώς για τις συγκεκριμένες ιστορικές περιόδους απουσιάζουν συστηματικά στατιστικά δεδομένα και εμπειρικές μελέτες αναφορικά με τη θέση των ανάπηρων ατόμων στην αγορά εργασίας. Η έλλειψη αυτή συνδέεται, αφενός, με το γεγονός ότι το ελληνικό αναπηρικό κίνημα βρισκόταν ακόμη σε πρώιμη φάση συγκρότησης και διεκδίκησης, μετά την εμφάνιση των πρώτων οργανωμένων συλλογικών μορφών εκπροσώπησης στα μέσα της δεκαετίας του 1970 (Καραγιάννη, 2017), και, αφετέρου, με την κυριαρχία μισαναπηρικών κοινωνικών αντιλήψεων, οι οποίες περιόριζαν τόσο τη δημόσια ορατότητα των ανάπηρων ατόμων όσο και το ερευνητικό και πολιτικό ενδιαφέρον για τις συνθήκες εργασίας και διαβίωσής τους.

Τη δεκαετία του '90 και ειδικότερα προς το τέλος αυτής ο νόμος 2646/1998 (ΦΕΚ Α΄ 236/20-10-1998, άρθρο 17) προέβλεψε τη δυνατότητα λειτουργίας «Προστατευμένων Παραγωγικών Εργαστηρίων» (ΠΠΕ) από Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και πιστοποιημένους μη κερδοσκοπικούς φορείς που εποπτεύονταν από το Υπουργείο Υγείας. Στα εργαστήρια αυτά τουλάχιστον το 60% των απασχολουμένων έπρεπε να είναι άτομα με νοητική αναπηρία, αυτισμό, βαριές σωματικές ή πολλαπλές αναπηρίες, ανεξαρτήτως λήψης σύνταξης ή προνοιακού επιδόματος. Στον ίδιο νόμο αναφερόταν ως βασικός στόχος η επαγγελματική ένταξη είτε στην ανοικτή αγορά εργασίας είτε σε εναλλακτικές μορφές απασχόλησης. Την αμέσως επόμενη χρονιά με το Ν. 2716/1999 (ΦΕΚ Α΄ 96/17-05-1999) θεσπίζεται νέο πλαίσιο για τα άτομα με ψυχικές διαταραχές και σοβαρά ψυχοκοινωνικά προβλήματα. Προβλέφθηκε η δημιουργία «Ειδικών Μονάδων Αποκατάστασης και Επαγγελματικής Επανένταξης», οι οποίες περιλάμβαναν «Προστατευμένα Εργαστήρια» και «Εργαστήρια Επαγγελματικής Εκπαίδευσης». Οι δομές αυτές λειτουργούσαν ως αποκεντρωμένες μονάδες νοσοκομείων, πανεπιστημιακών ψυχιατρικών νοσοκομείων και πανεπιστημιακών μονάδων ψυχικής υγείας.

Ωστόσο, όπως επισημαίνουν η ΕΣΑμεΑ (2007) και ο Λογαράς (2013), τα προστατευμένα εργαστήρια στην Ελλάδα λειτούργησαν κυρίως ως άτυπες μορφές απασχόλησης. Στην πράξη αποτελούσαν τμήματα φορέων πρόνοιας, μονάδων φροντίδας, ΜΚΟ ή συλλόγων γονέων και κηδεμόνων. Παρείχαν δομημένη καθημερινότητα, στήριξη, κατάρτιση και ανάπτυξη υποτυπωδών επαγγελματικών δεξιοτήτων, χωρίς όμως ιδιαίτερη έμφαση στην παραγωγικότητα ή στην κατοχύρωση εργασιακών δικαιωμάτων. Αν και παρήγαγαν προϊόντα προς πώληση, αυτό γινόταν συνήθως σε μικρή κλίμακα και κυρίως μέσω εκθέσεων ή περιστασιακών δράσεων. Ως αποτέλεσμα, τα περισσότερα εργαστήρια διατηρούσαν κυρίως προνοιακό χαρακτήρα, αφού συχνά δεν υπήρχε κανονική αμοιβή, ούτε δυνατότητα θεμελίωσης ασφαλιστικών και συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων.

Η προστατευμένη εργασία εξακολουθεί να υφίσταται στην Ελλάδα (Δρόσος & Αντωνίου, 2019), αν και δεν λειτούργησε ποτέ ως μεταβατικό στάδιο με ορίζοντα την ένταξη των αναπήρων ατόμων στην ανοικτή αγορά εργασίας. Αντίθετα, συγκροτήθηκε και διατηρήθηκε ως ένα παράλληλο, διαχωρισμένο και θεσμικά απομονωμένο πεδίο απασχόλησης.

Το σχετικό θεσμικό πλαίσιο εξελίσσεται, ενισχύοντας την τυποποίηση των διαδικασιών απασχόλησης μέσω εθνικών νομοθετικών παρεμβάσεων, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τον Ν. 2643/1998 για την υποχρεωτική πρόσληψη προστατευόμενων προσώπων. Ο συγκεκριμένος νόμος αποτυπώνει τη διαχρονική πολιτική του ελληνικού κράτους για την επαγγελματική αποκατάσταση των ατόμων με αναπηρία μέσω προστατευτικών διατάξεων, η οποία ήδη από την περίοδο Μεταξά συγκροτείται γύρω από μηχανισμούς ειδικής μεταχείρισης και διοικητικής παρέμβασης. Στο πλαίσιο αυτό, η ένταξη στην απασχόληση αντιμετωπίζεται κυρίως ως ζήτημα κρατικής ρύθμισης και προστασίας, χωρίς να συνοδεύεται από ουσιαστικές παρεμβάσεις άρσης των δομικών φραγμών.

Σύμφωνα με το Ν. 2643/1998, οι επιχειρήσεις του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα, που απασχολούν προσωπικό πάνω από πενήντα (50) άτομα και δεν αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα, υποχρεούνται να προσλάβουν προστατευόμενα πρόσωπα σε συγκεκριμένη ποσόστωση. Τα άτομα με 50% αναπηρία και άνω συγκαταλέγονται στα προστατευόμενα πρόσωπα και τους αντιστοιχεί σύμφωνα με το νόμο ποσόστωση θέσεων 2% και 3% στο σύνολο των εργαζομένων αντίστοιχα. Σε αυτό το πλαίσιο άσκησης κοινωνική πολιτικής και πολιτικής απασχόλησης, ο Ν.2643/1998 αποδίδει στον ΟΑΕΔ κεντρικό διοικητικό ρόλο, καθιστώντας τον αρμόδιο για την τακτική έκδοση και δημοσίευση προκηρύξεων που αφορούν την κάλυψη θέσεων από προστατευόμενα πρόσωπα, σε φορείς του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Η λειτουργία αυτή περιορίστηκε με την ψήφιση του Ν. 4765/2021 όπου αρμόδιος για την κάλυψη των θέσεων σε δημόσιους φορείς κατέστη το ΑΣΕΠ.

Η αναδιάρθρωση του ΟΑΕΔ με το Ν. 2956/2001 και η σύσταση των Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ) με έμφαση στις υπηρεσίες της συμβουλευτικής (εξατομικευμένη προσέγγιση) δεν φέρνει κάποια ρητή αλλαγή όσον αφορά τις υπηρεσίες για τα ανάπηρα άτομα. Ωστόσο λίγα χρόνια μετά, με το Ν. 3144/2003 η ΕΣΑμεΑ αποκτά θεσμικό ρόλο στη διαμόρφωση πολιτικών απασχόλησης με τη συμμετοχή της στην Εθνική Επιτροπή Απασχόλησης. Η εξέλιξη αυτή σηματοδότησε μια σημαντική μετατόπιση από την αντιμετώπιση των ανάπηρων ατόμων ως παθητικών αποδεκτών μέτρων προστασίας προς την αναγνώριση των συλλογικών τους φορέων ως θεσμικών συνομιλητών στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικών απασχόλησης. Δεδομένου ότι η Εθνική Επιτροπή Απασχόλησης είχε ως αποστολή την προώθηση του κοινωνικού διαλόγου, καθώς και τη γνωμοδότηση για τη διαμόρφωση, παρακολούθηση και αξιολόγηση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Απασχόληση, η συμμετοχή της ΕΣΑμεΑ διεύρυνε, τουλάχιστον σε θεσμικό επίπεδο, τη δυνατότητα εκπροσώπησης των συμφερόντων των ανάπηρων ατόμων στον σχεδιασμό των σχετικών δημόσιων πολιτικών. Η θεσμική αυτή αναγνώριση δεν συνεπαγόταν κατ' ανάγκην και ουσιαστική μεταβολή του κυρίαρχου πλαισίου πολιτικής, το οποίο εξακολουθούσε να οργανώνεται γύρω από λογικές προστασίας και ειδικής μεταχείρισης.

Ο νόμος 2643/1998 εξακολουθεί να θεωρείται κύριο εργαλείο άσκησης κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής απασχόλησης για τα ανάπηρα άτομα όπως προκύπτει και από την «Εθνική Στρατηγική για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία 2024-2030». Συγκεκριμένα προβλέπεται η εφαρμογή του νόμου για το δημόσιο τομέα με ορίζοντα το 2030 (Δράση 111) και χαρακτηρίζεται ως "εμβληματική δράση" (Δράση 117) η "μελέτη για την αναμόρφωση του υφιστάμενου πλαισίου αναφορικά με την ποσόστωση των ατόμων με αναπηρία στην απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα και την παροχή κινήτρων σε εργοδότες και εργαζόμενους με αναπηρία".

Παρά τη μακρόχρονη ισχύ του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, η εφαρμογή του υπήρξε αποσπασματική. Για τον ιδιωτικό τομέα η τελευταία προκήρυξη πραγματοποιήθηκε το 2008 χωρίς να ολοκληρωθεί ποτέ, ενώ για τον δημόσιο τομέα, από το 1998 μέχρι και το 2014 υπήρξαν λίγες σποραδικές προκηρύξεις και δεν υπήρξε καμία από το 2014 μέχρι το 2021, που ήταν και η τελευταία διεξαχθείσα από τη ΔΥΠΑ (Συνήγορος του Πολίτη, 2020, Eleni Strati, 2022). Στην προκήρυξη του 2021 προβλέπονταν περίπου 42 θέσεις για ανάπηρα άτομα (Eleni Strati, 2025, σ. 12), γεγονός που καταδεικνύει την περιορισμένη εμβέλεια του μέτρου και τον υπολειμματικό χαρακτήρα της σχετικής πολιτικής.

Ενώ επί της αρχής δεν αμφισβητείται η προστατευτική διάσταση του νομοθετικού πλαισίου, υπάρχουν μεγάλες αντιστάσεις στην εφαρμογή του ιδιαίτερα στον ιδιωτικό αλλά και στο δημόσιο τομέα. Η σταθερά ελλιπής εφαρμογή μπορεί να γίνει κατανοητή μόνο ως αποτέλεσμα της κανονιστικής οργάνωσης της εργασίας. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον προς ενίσχυση αυτού του επιχειρήματος παρουσιάζουν τα πρακτικά από συνάντηση εργασίας (Συνήγορος του Πολίτη, 2004) και η σχετική έκθεση του Συνήγορου του Πολίτη για την εφαρμογή και αποτελεσματικότητα του Ν. 2643/1998 (Συνήγορος του Πολίτη, 2005). Στην παραπάνω συνάντηση εργασίας ο Νομικός Σύμβουλος του Συνδέσμου Ελληνικών Βιομηχανιών, Λάμπρος Παπαϊωάννου, μεταξύ άλλων κάνει τις παρακάτω προτάσεις:

"Το ποσοστό των ΑμεΑ να μειωθεί και να περιορισθεί μόνο στους μειονεκτούντες, που μπορούν να επανενταχθούν στο κοινωνικό σύνολο. Αντίθετα, κατηγορίες ΑμεΑ που έχουν τετραπληγία, τύφλωση, κωφάλαλοι, σοβαρές ψυχικές παθήσεις κ.ά., η αναγκαστική τοποθέτηση να περιορισθεί μόνο στο Δημόσιο, ΝΠΔΔ και κρατικές επιχειρήσεις, ή ορθότερο ακόμη θα ήταν στις κατηγορίες αυτές το Κράτος να χορηγεί κάποιο ειδικό επίδομα [...] Προτείνουμε μείωση του ποσοστού και οι αναγκαστικές τοποθετήσεις που θα γίνονται πρέπει να αφορούν κυρίως στην κατηγορία των πολυτέκνων για να δοθεί έτσι και κάποια διέξοδος στο δημογραφικό πρόβλημα της χώρας [...] Προτείνεται για τα ΑμεΑ η κατά προτεραιότητα απασχόλησή τους στο δημόσιο τομέα, όπου οι όροι και οι προϋποθέσεις απασχόλησής τους είναι λιγότερο απαιτητικές και μπορούν να συνδυαστούν καλύτερα με την πορεία της υγείας τους"(Συνήγορος του Πολίτη, 2004, σ.40).

Η ανάλυση του παραπάνω αποσπάσματος κάνει σαφέστερους τους τρόπους με τους οποίους η εξιδανικευμένη κανονικότητα παράγει καθεστώς αποκλεισμού από την εργασία για τα ανάπηρα άτομα. Σε ένα πρώτο επίπεδο τα ανάπηρα άτομα διαχωρίζονται από τις υπόλοιπες προστατευόμενες ομάδες (βλ. πολύτεκνοι) και στη συνέχεια επιχειρείται ο περαιτέρω κατακερματισμός της κατηγορίας τους. Το κύριο επιχείρημα είναι ότι η βλάβη εμποδίζει κάποια άτομα να "ενταχθούν στο σύνολο", ενώ για τα υπόλοιπα η "ευθραυστότητα" της υγείας (*sic*) οφείλει να τα οδηγήσει στον αποκλεισμό από τον ιδιωτικό τομέα. Ο Δημόσιος τομέας παρουσιάζεται ως λιγότερο απαιτητικός (*sic*) επομένως και ο μόνος κατάλληλος για τα ανάπηρα άτομα. Πέρα από τη στερεοτυπική αναπαράσταση της εργασίας στον δημόσιο τομέα ως λιγότερο απαιτητικής και, συνεπώς, καταλληλότερης για συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες, η διάκριση που επιχειρείται έχει τη βάση της σε μια κανονιστική οπτική όπου το ανάπηρο άτομο είναι αποκλίνον, δεν μπορεί να ανταπεξέλθει στις "κανονικές" συνθήκες εργασίας που αντιπροσωπεύει ο ιδιωτικός τομέας. Υπάρχουν και άλλες τοποθετήσεις που αναδεικνύουν ως κύρια προβληματική την "ακαταλληλότητα", πάντα με κριτήριο την βλάβη, των ανάπηρων ατόμων ή κάποιων από αυτά, να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των θέσεων εργασίας, ή όπως το διατυπώνει ο δικηγόρος Γαβαλάς, ειδικός εμπειρογνώμονας ΕΕ: "Ο νόμος αδιαφορεί για την καταλληλόλητα των αναγκαστικώς προσλαμβανομένων να προσφέρουν παραγωγική εργασία" (*ibid*, σ. 16).

Στην ειδική έκθεση ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει ότι όχι μόνο σημειώνεται "απροθυμία" από την πλευρά των ιδιωτικών επιχειρήσεων να συνεργαστούν σε όλα τα στάδια των προκηρύξεων, αλλά ότι "επιχειρήσεις απηύθυναν προειδοποίηση στο Υπουργείο περί απόλυσης ίσου αριθμού εργαζομένων, σε περίπτωση που υποχρεωθούν να προσλάβουν προστατευόμενους" (Συνήγορος του Πολίτη, 2005, σ. 32).

Η ΔΥΠΑ και το παράδοξο της συμπερίληψης

Οι κατευθύνσεις των πολιτικών όπως έχουν διαμορφωθεί στην "Εθνική Στρατηγική για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία 2024-2030» φαίνεται να ευθυγραμμίζονται με τις απαιτήσεις του ιδιωτικού τομέα, καθώς η μοριοδοτούμενη υποχρεωτική τοποθέτηση αφορά μόνο δημόσιες επιχειρήσεις. Στο πλαίσιο αυτό η έμφαση στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης που υλοποιούνται από τη ΔΥΠΑ υποδηλώνει μια μετατόπιση από δεσμευτικές μορφές κοινωνικής προστασίας προς πολιτικές κινήτρων για τον ιδιωτικό τομέα, με αμφίβολα αποτελέσματα ως προς την ουσιαστική άρση των αποκλεισμών.

Η Ελλάδα, σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ, δαπανά σημαντικά λιγότερα για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, με τις σχετικές δαπάνες να ανέρχονται περίπου στο 0,30% του ΑΕΠ το 2021, έναντι 0,42% στον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (OECD, 2024, p.29-30). Ωστόσο, κατευθύνει δυσανάλογα μεγάλο μέρος αυτής της περιορισμένης δαπάνης σε προγράμματα άμεσης δημιουργίας θέσεων εργασίας, τα οποία απορροφούν κατά μέσο όρο για την περίοδο 2017–2021 το 48,4% του σχετικού προϋπολογισμού, ποσοστό υπερτετραπλάσιο του μέσου όρου του ΟΟΣΑ (11,2%) (OECD, 2024, p.29-30).

Αυτή η επιλογή σχεδιασμού μπορεί ίσως να εξηγηθεί από την ιδιαίτερα αυξημένη παρουσία μικρών επιχειρήσεων στην ελληνική αγορά εργασίας, που διαχρονικά ζητούν εργατικό δυναμικό χαμηλού κόστους, χωρίς να επενδύουν άμεσα ή έμμεσα στον τομέα της κατάρτισης. Τα στοιχεία που δημοσιεύει η ΔΥΠΑ για τα προγράμματα δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας και εργασιακής εμπειρίας φαίνεται να επιβεβαιώνουν την υπόθεση. Το 90% των δικαιούχων αφορά μικρές επιχειρήσεις ως εννέα εργαζόμενους που συγκεντρώνουν τη συντριπτική πλειοψηφία των ωφελούμενων ήτοι 135.553 σε σύνολο 149.992 ατόμων (Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης, 2025).

Η προτεραιότητα που έχει δοθεί στα προγράμματα άμεσης δημιουργίας θέσεων απασχόλησης θα μπορούσε να εξηγηθεί από την αποτελεσματικότητά τους σε ομάδες με χαμηλή συμμετοχή στην αγορά εργασίας, όπως τα ανάπηρα άτομα (Card et al., 2018). Τα στοιχεία που διαθέτουμε από τις πρόσφατες αξιολογήσεις της

ΔΥΠΑ, καθώς και από εκθέσεις του ΟΟΣΑ, για την υλοποίησή τους στην Ελλάδα δείχνουν ότι τα προγράμματα αυτά δεν μειώνουν τους αποκλεισμούς στην αγορά εργασίας, καθώς στην πλειοψηφία τους ωφελούμενοι είναι τα άτομα που παρουσίαζαν την ισχυρότερη σύνδεση με την αγορά εργασίας και πριν την επιδότηση (OECD, 2024, p.50-54, Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης, 2025).

Ο σχεδιασμός των προγραμμάτων, όπως αποτυπώνεται στις Δημόσιες Προσκλήσεις, δείχνει σαφή προτεραιότητα στη δημιουργία μεγάλης κλίμακας παρεμβάσεων που στοχεύουν σε ευρύτερες ομάδες ανέργων, οι οποίες βιώνουν σημαντικά λιγότερους αποκλεισμούς. Στο πλαίσιο αυτό, τα δεδομένα της ΔΥΠΑ για την περίοδο 2019–2026 δείχνουν ότι περίπου το 40% των ωφελούμενων (94.899 άτομα) εντάχθηκε σε προγράμματα απασχόλησης (απόκτησης εργασιακής εμπειρίας, επιδότησης νέων θέσεων εργασίας, ειδικά προγράμματα απασχόλησης) που στοχεύουν συγκεκριμένα σε ανέργους ηλικίας από 18 ως 30 ετών, ενώ η συμμετοχή μακροχρόνια ανέργων σε αυτά δεν υπερβαίνει το 10–15%.

Αν και τυπικά δεν αποκλείεται η συμμετοχή ατόμων με αναπηρία αυτής της ηλικιακής ομάδας, ο σχεδιασμός των προγραμμάτων δεν είναι συμπεριληπτικός. Συγκεκριμένα, η απουσία ειδικών προβλέψεων για εύλογες προσαρμογές, η μη κάλυψη πρόσθετων δαπανών προσαρμογής του χώρου εργασίας και η υιοθέτηση οριζόντιων κινήτρων πρόσληψης χωρίς διαφοροποίηση ως προς τις ανάγκες των ωφελούμενων, περιορίζουν σημαντικά την πραγματική πρόσβαση των ατόμων με αναπηρία. Επιπλέον ενισχύουν τα φαινόμενα της επιλογής των ανέργων με την πιο ισχυρή σύνδεση με την αγορά εργασίας. Ως αποτέλεσμα, τα προγράμματα αυτά είναι τυπικά ανοικτά, αλλά ουσιαστικά μη προσβάσιμα για άτομα με αναπηρία.

Παράλληλα παρατηρείται μικρή ζήτηση από τις επιχειρήσεις για τα προγράμματα με επιδοτούμενη απασχόληση των ιδιαίτερα αποκλεισμένων ομάδων - αποκαλούμενων στη ΔΥΠΑ Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων (ΕΚΟ) - ανάμεσά τους τα ανάπηρα άτομα. Έτσι το πρόγραμμα με ΔΠ 12/2017 που προέβλεπε τη δημιουργία "2000 νέων θέσεων εργασίας, πλήρους ή μερικής απασχόλησης για την πρόσληψη ανέργων από ειδικές κοινωνικές ομάδες και η επιχορήγηση 50 θέσεων εργονομικής διευθέτησης του χώρου εργασίας για Άτομα με Αναπηρία" χρειάστηκε πέντε χρόνια για την ολοκλήρωσή του (2022) καθώς δεν υπήρχε το αντίστοιχο ενδιαφέρον από τις επιχειρήσεις.

Τα προγράμματα απασχόλησης που έχουν σχεδιαστεί για να επιδοτηθεί συγκεκριμένος αριθμός θέσεων για τα άτομα με αναπηρία είναι εξαιρετικά σπάνια. Τα τελευταία δέκα χρόνια έχει υλοποιηθεί μόνο ένα τέτοιο πρόγραμμα για νέες θέσεις εργασίας το οποίο αφορούσε αποκλειστικά τον δημόσιο τομέα και συγκεκριμένα τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού (ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΡΟΣΚΛΗΣΗ Νο 7/2024). Παρατηρούμε σαφείς ομοιότητες με το θεσμικό πλαίσιο του Ν. 2643/1998 και τις μετέπειτα τροποποιήσεις του, ως προς τη διάκριση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Και στις δύο περιπτώσεις η απασχόληση των ανάπηρων ατόμων οργανώνεται στον δημόσιο τομέα, ενώ τα προγράμματα που απευθύνονται στον ιδιωτικό τομέα δεν περιέχουν οποιαδήποτε δέσμευση ή πρόβλεψη μέτρων που να στηρίζουν συστηματικά και ουσιαστικά την εργασιακή τους ένταξη.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η σύγκριση μεταξύ του προφίλ των εγγεγραμμένων ανέργων με αναπηρία και εκείνων που τελικά εντάχθηκαν στο συγκεκριμένο πρόγραμμα απασχόλησης (ΔΠ 7/2024). Το 2020 περίπου το 84% των εγγεγραμμένων στη ΔΥΠΑ ανέργων με αναπηρία χαρακτηρίζονταν ως μακροχρόνια άνεργο, με μέση διάρκεια ανεργίας που φτάνει τα 5,5 έτη, ενώ μόλις το 2,3% είχε συμμετάσχει σε δράσεις κατάρτισης ή επανένταξης (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2022). Αντιθέτως, στο ειδικό πρόγραμμα απασχόλησης για άτομα με αναπηρία, το ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων περιορίζεται στο 53% (ΔΥΠΑ, 2026). Η σημαντική αυτή απόκλιση είναι μια σαφής ένδειξη ότι οι ωφελούμενοι των προγραμμάτων δεν προέρχονται από τον πυρήνα των πιο αποκλεισμένων ατόμων με αναπηρία, αλλά από εκείνους

που βρίσκονται σχετικά πιο κοντά στην αγορά εργασίας. Με άλλα λόγια, η επιλογή των συμμετεχόντων φαίνεται να ευνοεί τα ανάπηρα άτομα που διαθέτουν ήδη περισσότερους πόρους και δυνατότητες πρόσβασης στην αγορά εργασίας, αφήνοντας στο περιθώριο όσους και όσες αντιμετωπίζουν εντονότερες μορφές αποκλεισμού.

Τα προγράμματα απασχόλησης που απευθύνονται στον ιδιωτικό τομέα αξιολογούνται κυρίως με ποσοτικούς όρους, όπως ο αριθμός των νέων θέσεων εργασίας που επιδοτούνται και η ταχύτητα απορρόφησης των διαθέσιμων ευρωπαϊκών πόρων. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η σύζευξη μεταξύ εργαζομένου και θέσης εργασίας πραγματοποιείται υπό όρους που ευνοούν την άμεση και χωρίς εμπόδια τοποθέτηση: οι επιχειρήσεις αναζητούν εργαζόμενους που δεν απαιτούν προσαρμογές ή πρόσθετο κόστος ένταξης, ενώ η ΔΥΠΑ επιδιώκει τη μεγιστοποίηση του αριθμού και της ταχύτητας των τοποθετήσεων. Ως αποτέλεσμα, προκρίνεται ένα πρότυπο «κανονικού» ωφελούμενου που μπορεί να ενταχθεί άμεσα στην αγορά εργασίας, αφήνοντας εκτός εκείνους που χρειάζονται περισσότερη υποστήριξη, όπως τα ανάπηρα άτομα.

Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των προγραμμάτων ανταποκρίνεται τελικά περισσότερο στις "ανάγκες" των ιδιωτικών μικρών επιχειρήσεων, παρά σε αυτές των ατόμων που συναντούν τους πιο σημαντικούς αποκλεισμούς στην αγορά εργασίας λόγω φύλου, ηλικίας ή/και αναπηρίας. Η ευρύτερη αυτή εικόνα μας επιτρέπει την καλύτερη κατανόηση των λόγων της διαχρονικά εξαιρετικά περιορισμένης αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων που απευθύνονται στα ανάπηρα άτομα. Ο σχεδιασμός των προγραμμάτων ακολουθεί στενά τις επιταγές της αγοράς, με αποτέλεσμα να αναπαράγει τους αποκλεισμούς που παράγονται από την εξιδανίκευση της κανονικότητας.

Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο και ειδικότερα κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, αναπτύχθηκαν οι ΚοινΣΕπ (Κοινωνική Συνεταιριστική Επιχείρηση) και ΚοιΣΠΕ (Κοινωνικός Συνεταιρισμός Περιορισμένης Ευθύνης) με κεντρική (αν και όχι αποκλειστική) φιλοδοξία να αποτελέσουν εναλλακτικούς μηχανισμούς κοινωνικής και εργασιακής ένταξης των αναπήρων, επιχειρώντας να δημιουργήσουν πεδία απασχόλησης, στο όριο μεταξύ ψυχιατρικής μεταρρύθμισης και αγοράς εργασίας.

Ωστόσο, η ανάπτυξή τους ακολούθησε μια παράλληλη πορεία σε σχέση με τις δημόσιες πολιτικές απασχόλησης. Παρά τον δηλωμένο στόχο της εργασιακής ένταξης, οι ΚοιΣΠΕ δεν ενσωματώθηκαν ουσιαστικά στο σύστημα παρεμβάσεων του ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ, ούτε αναγνωρίστηκαν ως κεντρικός μηχανισμός υποστηριζόμενης απασχόλησης. Ως αποτέλεσμα, η δραστηριότητά τους παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό αποσυνδεδεμένη από τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των κυρίαρχων πολιτικών απασχόλησης για τα ανάπηρα άτομα. Η σχέση των δύο φορέων περιορίζεται κυρίως σε αποσπασματικές συνέργειες και στην περιστασιακή αξιοποίηση επιμέρους προγραμμάτων απασχόλησης, χωρίς κοινό σχεδιασμό, συντονισμό ή συγκρότηση ενός ενιαίου πλαισίου υποστηριζόμενης απασχόλησης. Ως αποτέλεσμα, οι ΚοιΣΠΕ εξακολουθούν να λειτουργούν σε μεγάλο βαθμό παράλληλα προς τις δημόσιες πολιτικές απασχόλησης και όχι ως οργανικό τμήμα ενός συνεκτικού συστήματος εργασιακής ένταξης των ανάπηρων ατόμων.

Η "γραφειοκρατική" κατηγορία της αναπηρίας στη ΔΥΠΑ: διαχωρισμός και αορατότητα

Οι ειδικές και ευπαθείς ομάδες σύμφωνα με τη ΔΥΠΑ συμπεριλαμβάνουν "ομάδες του πληθυσμού που έχουν περιορισμένη ή καθόλου πρόσβαση σε κοινωνικά και δημόσια αγαθά και δυσκολεύονται ή αδυνατούν σε πολλά επίπεδα και σε διάφορους τομείς να έχουν ποιότητα ζωής" (ΔΥΠΑ, 2022, σελ. 10). Ως προς το ειδικό μητρώο ΕΚΟ, παρά το γεγονός ότι ο τίτλος του παραπέμπει στο σύνολο αυτού του πληθυσμού, στην πράξη εντάσσονται σε αυτό συγκεκριμένα μόνο άτομα από τις ομάδες που περιγράφονται ως ειδικές και ευπαθείς, ενώ οι υπόλοιπες εγγράφονται στο μητρώο των λεγόμενων "κοινών ανέργων".

Σύμφωνα με τον "οδηγό εξυπηρέτησης για ειδικές και ευπαθείς ομάδες" (2022), μπορεί κάποιο άτομο να "αυτοπροσδιοριστεί" ως ανάπηρο, να προσκομίσει τα προβλεπόμενα δικαιολογητικά και να εγγραφεί στο "ειδικό μητρώο Ειδικών και Ευπαθών Ομάδων" (ΕΚΟ). Πρακτικά ο "αυτοπροσδιορισμός" για τον οποίο κάνει λόγο ο Οδηγός για την εξυπηρέτηση ΕΚΟ περιορίζεται στην επιλογή του ατόμου (με εξαίρεση την περίπτωση του επιδόματος αναπηρίας) να ενταχθεί στο συγκεκριμένο μητρώο, όπως άλλωστε ισχύει και για το μητρώο της ΔΥΠΑ συνολικά. Η εγγραφή ως "άτομο με αναπηρία" ολοκληρώνεται μόνο μετά από διοικητικό έλεγχο του πιστοποιητικού αναπηρίας, χωρίς κάποια ολιστική αξιολόγηση των αναγκών του.

Τα κριτήρια ένταξης των ανάπηρων ατόμων στο ειδικό μητρώο ΕΚΟ είναι ιδιαίτερα αυστηρά, προκειμένου αυτά να πληρούν τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τις αντίστοιχες ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Συγκεκριμένα χρειάζεται να προσκομίσουν ένα πιστοποιητικό ΚΕΠΑ σε ισχύ με ποσοστό αναπηρίας 50% και άνω. Αντίθετα δεν γίνονται δεκτά άλλα πιστοποιητικά αναπηρίας από ανώτατες υγειονομικές επιτροπές π.χ. των Ενόπλων Δυνάμεων. Το δικαιολογητικό δεν αποσκοπεί στην αναγνώριση των αναγκών του ατόμου, αλλά στην πειθάρχηση σε συγκεκριμένες γραφειοκρατικές νόρμες, καθώς και στον περαιτέρω κατακερματισμό της κατηγορίας των ανάπηρων ατόμων. Πρόσφατη έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη (2022) καταγράφει την εξαίρεση από τα προγράμματα απασχόλησης για άτομα με αναπηρία αυτών που προσκομίζουν γνωματεύσεις άλλων φορέων εκτός ΚΕΠΑ.

Αποκλείονται επίσης από την εγγραφή τους στο ειδικό μητρώο ΕΚΟ τα άτομα που στο πιστοποιητικό της αναπηρίας αναγράφεται ότι είναι "ανίκανα για κάθε βιοποριστική εργασία". Κατ' εξαίρεση τα άτομα με ψυχική ή/και νοητική αναπηρία μπορούν να εγγραφούν στο ειδικό μητρώο, εφόσον προσκομίσουν γνωμάτευση με ισχύ τριών χρόνων όπου θα αναφέρεται ρητά ότι "η ανάληψη μισθωτής απασχόλησης ή η αυτοαπασχόληση ενδείκνυται για λόγους ψυχοκοινωνικής αποκατάστασης και κοινωνικής επανένταξης".

Το θεσμικό πλαίσιο έτσι όπως περιγράφεται παραπάνω περικλείει την αντίφαση από τη μια της ρητορικής του δικαιώματος στην εργασία και της συμμετοχής στις ενεργητικές πολιτικές, και από την άλλη των διοικητικών πρακτικών που θεμελιώνονται στο ιατρικό μοντέλο, καλλιεργώντας μια παθολογικοποιημένη αντίληψη της αναπηρίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η ανάγκη προσκόμισης πρόσθετης γνωμάτευσης στην περίπτωση των ψυχικά ή/και νοητικά ασθενών για την «αναγκαιότητα» της εργασίας με όρους ψυχοκοινωνικής αποκατάστασης, μετατοπίζοντας την εργασιακή ένταξη από δικαίωμα σε θεραπευτικό ή αποκαταστασιακό μέσο, και περιορίζοντας την αυτονομία του ατόμου.

Όσον αφορά την ίδια τη διαδικασία της αξιολόγησης της αναπηρίας με το ΚΕΠΑ, σύμφωνα με τις καταληκτικές παρατηρήσεις της Επιτροπής για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία του ΟΗΕ (2019), χρειάζεται άμεσα αναμόρφωση του νομοθετικού και πρακτικού πλαισίου καθώς ακολουθεί το ιατρικό μοντέλο και περιορίζει την πλήρη αναγνώριση των δικαιωμάτων των ατόμων με αναπηρία, ιδίως ως προς την ισότιμη πρόσβαση σε παροχές και υπηρεσίες. Η πιστοποίηση της αναπηρίας είναι επίσης ένα από τα πεδία όπου συστηματικά παρεμβαίνει ο Συνήγορος του Πολίτη (2020), όσον αφορά τη μη διαφάνεια των διοικητικών διαδικασιών, αλλά και την έλλειψη ενσυναίσθησης των ιατρών των υγειονομικών επιτροπών. Η αξιολόγηση της αναπηρίας δεν αποτελεί ουδέτερη διοικητική διαδικασία, αλλά εντάσσεται σε ένα πλαίσιο πρακτικών που αναπαράγουν μισαναπηρικές μορφές ελέγχου και συνδέεται με την πολιτική κατεύθυνση από την οικονομική κρίση και εντεύθεν, κυρίως ως προς τη μέριμνα για μείωση των καταγεγραμμένων ποσοστών αναπηρίας και κατά συνέπεια για μείωση των προνοιακών δαπανών (Καραγιάννη, 2017, σελ. 61-94).

Εξετάζοντας τη διαδικασία και τα κριτήρια για την αναγνώριση και διατήρηση της «ιδιότητας του ατόμου με αναπηρία» στη ΔΥΠΑ, διαπιστώνεται ότι η πρόσβαση στις σχετικές υπηρεσίες δεν είναι καθολική. Σύμφωνα με διαθέσιμα στοιχεία της ΔΥΠΑ, το 2022 ήταν εγγεγραμμένα στο ειδικό μητρώο ΕΚΟ περίπου 22.000 άτομα, χωρίς ωστόσο να προσδιορίζεται ο αριθμός των ατόμων με αναπηρία (ΔΥΠΑ, 2022). Σε σύγκριση με τα γενικότερα δεδομένα ανεργίας των ατόμων με αναπηρία στην Ελλάδα, ο αριθμός αυτός εμφανίζεται ιδιαί-

τερα περιορισμένος, γεγονός που συνιστά ισχυρή ένδειξη ύπαρξης σημαντικών εμποδίων στην πρόσβαση και αξιοποίηση των υπηρεσιών της ΔΥΠΑ από τα ανάπηρα άτομα.

Σε αντίθεση με το λεπτομερές και αυστηρό θεσμικό πλαίσιο που ισχύει για την απόκτηση της "ιδιότητας" της αναπηρίας, η κατηγορία των ανάπηρων ατόμων είναι σχεδόν αόρατη από τις δημοσιευμένες αναφορές και τα στατιστικά στοιχεία της ΔΥΠΑ. Το γεγονός αυτό δημιουργεί εύλογα ερωτήματα ως προς το κατά πόσο οι πολιτικές μπορούν να σχεδιαστούν και να αξιολογηθούν αποτελεσματικά, όταν η ίδια η ομάδα-στόχος, η κατηγορία δηλαδή των ανάπηρων ατόμων, δεν αποτυπώνεται συστηματικά στα διαθέσιμα δεδομένα.

Επίλογος

Η ανάλυση που προηγήθηκε καταδεικνύει πρωτίστως τη σημασία της ιστορικοποίησης των πολιτικών απασχόλησης για τα ανάπηρα άτομα ως αναγκαίας προϋπόθεσης για την κατανόηση των σύγχρονων μορφών αποκλεισμού. Μια συγχρονική προσέγγιση θα μπορούσε εύκολα να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι οι πολιτικές απασχόλησης έχουν μεταβληθεί ριζικά, καθώς οι λογικές της φιλανθρωπίας και της πρόνοιας έχουν υποχωρήσει υπέρ της γλώσσας των δικαιωμάτων, της ισότητας και της ενεργού συμμετοχής. Ωστόσο, η ιστορική εξέταση αποκαλύπτει ότι οι μεταβολές αυτές δεν συνοδεύτηκαν από μια αντίστοιχη ρήξη με τις βαθύτερες κανονιστικές παραδοχές που συγκροτούν την αναπηρία ως ζήτημα εργασιακής συμμετοχής. Παρά τις σημαντικές θεσμικές αλλαγές που συντελέστηκαν τις τελευταίες δεκαετίες, διατηρείται μια αξιοσημείωτη συνέχεια ως προς την αντίληψη ότι η αξία του εργαζομένου συνδέεται με την αποδοτικότητα, την αυτονομία και την προσαρμογή στις απαιτήσεις της αγοράς εργασίας. Υπό αυτή την έννοια, η ιστορική αναδρομή δεν αναδεικνύει μόνο τους μετασχηματισμούς των πολιτικών αλλά και τα όρια αυτών των μετασχηματισμών, καθιστώντας ορατή την απουσία μιας ουσιαστικής ρήξης με τις λογικές που παράγουν και αναπαράγουν τον εργασιακό αποκλεισμό των ανάπηρων ατόμων.

Η οπτική αυτή επιτρέπει, επίσης, να αμφισβητηθεί η αντίληψη μιας γραμμικής και προοδευτικής εξέλιξης των πολιτικών απασχόλησης. Η ανάλυση του ελληνικού παραδείγματος δείχνει ότι οι διαφορετικές λογικές παρέμβασης δεν διαδέχονται η μία την άλλη με τρόπο που να συνεπάγεται την υπέρβαση των προηγούμενων μορφών πολιτικής. Αντίθετα, λογικές πρόνοιας, προστασίας, ποσοστώσεων, ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, υποστηριζόμενης εργασίας και κοινωνικής οικονομίας συνυπάρχουν μέχρι σήμερα, συγκροτώντας ένα σύνθετο και συχνά αντιφατικό πεδίο παρέμβασης. Η μετάβαση από την προστασία στην ενεργοποίηση και από την πρόνοια στα δικαιώματα αποδεικνύεται επομένως περισσότερο σύνθετη από όσο συνήθως παρουσιάζεται, καθώς οι νέες πολιτικές δεν αντικαθιστούν πλήρως τις παλαιότερες, αλλά προστίθενται σε αυτές, δημιουργώντας ένα πολυεπίπεδο σύστημα στο οποίο συνυπάρχουν διαφορετικές αντιλήψεις για την εργασία, την αναπηρία και την κοινωνική συμμετοχή.

Παρά τις διαφοροποιήσεις αυτές, το κεφάλαιο ανέδειξε ως κοινό παρονομαστή των πολιτικών απασχόλησης την επίμονη παρουσία της εξιδανίκευσης της εργασιακής κανονικότητας (employment ableism). Ανεξάρτητα από το αν τα ανάπηρα άτομα αντιμετωπίζονται ως αποδέκτες προστασίας ή ωφελούμενοι ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ή ως φορείς δικαιωμάτων, η ένταξή τους εξακολουθεί να αξιολογείται με βάση την εγγύτητά τους προς το πρότυπο του αποδοτικού, αυτόνομου και πλήρως διαθέσιμου εργαζομένου. Με τον τρόπο αυτό, οι πολιτικές απασχόλησης δεν περιορίζονται στην αντιμετώπιση προϋπαρχόντων αποκλεισμών αλλά συμμετέχουν ενεργά στην αναπαραγωγή τους, καθώς συγκροτούν την αναπηρία ως απόκλιση από ένα πρότυπο εργασιακής κανονικότητας που παραμένει αδιαμφισβήτητο. Η εξιδανίκευση της κανονικότητας (ableism) δεν εμφανίζεται συνεπώς ως περιφερειακό χαρακτηριστικό ορισμένων πολιτικών, αλλά ως θεμελιώδης μηχανισμός οργάνωσης του ίδιου του πεδίου της απασχόλησης.

Στο πλαίσιο αυτό, η σταδιακή υιοθέτηση μιας δικαιωματικής ρητορικής από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το ελληνικό κράτος συνιστά μια θεσμική και πολιτική εξέλιξη σε θετική κατεύθυνση. Η αναγνώριση του δικαιώματος στην εργασία, η προώθηση της ισότητας και η ενίσχυση της συμμετοχής των ανάπηρων ατόμων στη διαμόρφωση πολιτικών αποτελούν κρίσιμες κατακτήσεις που διαφοροποιούν ουσιαστικά το σημερινό πλαίσιο από προηγούμενες περιόδους.

Ωστόσο, η ανάλυση έδειξε ότι η γλώσσα των δικαιωμάτων δεν αρκεί από μόνη της για να μετασχηματίσει τις συνθήκες πρόσβασης στην εργασία. Η περιορισμένη αποτελεσματικότητα πολλών παρεμβάσεων δεν μπορεί να ερμηνευθεί αποκλειστικά ως αποτέλεσμα αδυναμιών σχεδιασμού ή εφαρμογής. Αντίθετα, αντανακλά βαθύτερες αντιφάσεις μεταξύ ενός λόγου που προβάλλει την ισότητα και ενός πλαισίου πολιτικής που εξακολουθεί να αποδίδει κεντρική σημασία στην ανταγωνιστικότητα, στην απασχολησιμότητα και στην προσαρμογή του ατόμου στις απαιτήσεις της αγοράς εργασίας.

Η υπαγωγή των στόχων της κοινωνικής πολιτικής στις ανάγκες του κεφαλαίου δεν πρέπει φυσικά να προκαλεί έκπληξη. Παρά τους φιλόδοξους στόχους να καταστεί η Κοινωνική Ευρώπη αντιστάθμισμα στις πολωτικές συνέπειες των πολιτικών υπέρ των ανοικτών αγορών, η έκπτωση του κοινωνικού κράτους από εγγυητή της πλήρους απασχόλησης, σε ρυθμιστή επιμέρους προνοιακών πολιτικών, δεν αποφεύχθηκε (Streeck, 1999). Ακόμα χειρότερα, σήμερα παρακολουθούμε σε όλη της την έκταση την εμπέδωση της υπαγωγής του κοινωνικού κράτους στις ανάγκες της καπιταλιστικής συσσώρευσης και της ανταγωνιστικότητας (Streeck, 2018), και μάλιστα με όχημα διεργασίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης που σταδιακά μετατόπισαν τις δημόσιες πολιτικές προς ένα μείγμα εκτεταμένης φιλελευθεροποίησης, απορρύθμισης και λιτότητας (Bieling et al. 2016· Streeck, 2018).

Σε ό,τι αφορά το πεδίο της αναπηρίας, οι αντιφάσεις που επισημάνθηκαν καθίστανται ιδιαίτερα εμφανείς τόσο στις παραδοσιακές προστατευτικές πολιτικές, όσο και στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, όπως φάνηκε μέσα από την εξέταση της εφαρμογής τους από τον ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ. Οι πρώτες συχνά καταλήγουν να ενισχύουν τον διαχωρισμό μεταξύ ανάπηρων και μη ανάπηρων εργαζομένων, περιορίζοντας τις δυνατότητες ισότιμης συμμετοχής στην ανοικτή αγορά εργασίας. Οι δεύτερες, αν και απομακρύνονται από τις λογικές παθητικής προστασίας, τείνουν να ευνοούν τα άτομα που βρίσκονται ήδη εγγύτερα στην αγορά εργασίας και διαθέτουν πόρους προσαρμογής στις κυρίαρχες εργασιακές απαιτήσεις. Με διαφορετικούς τρόπους, και οι δύο μορφές παρέμβασης αποδεικνύονται ανεπαρκείς ως προς την αντιμετώπιση των κοινωνικών, θεσμικών και πολιτισμικών μηχανισμών που παράγουν τον αποκλεισμό των αναπήρων. Αντί να αμφισβητούν τις συνθήκες που καθιστούν ορισμένα σώματα και ορισμένες μορφές λειτουργικότητας λιγότερο επιθυμητές στην αγορά εργασίας, επιχειρούν κυρίως να διευκολύνουν την προσαρμογή των ανάπηρων ατόμων σε ένα ήδη δεδομένο πλαίσιο.

Συνολικά, υποστηρίζουμε ότι η περιορισμένη αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης για τα ανάπηρα άτομα δεν μπορεί να αποδοθεί αποκλειστικά σε διοικητικές δυσλειτουργίες, σε ανεπαρκή εφαρμογή ή σε ελλείμματα συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων. Τα προβλήματα αυτά είναι υπαρκτά, αλλά δεν εξαντλούν την ερμηνεία του φαινομένου. Η διατήρηση των ανισοτήτων και των χαμηλών ποσοστών απασχόλησης συνδέεται βαθύτερα με τον τρόπο με τον οποίο οι ίδιες οι πολιτικές συγκροτούν την εργασία, την παραγωγικότητα και την κοινωνική αξία. Όσο το πρότυπο του «κανονικού» εργαζομένου παραμένει αδιαμφισβήτητο σημείο αναφοράς για τον σχεδιασμό και την αξιολόγηση των πολιτικών, οι αποκλεισμοί είναι πιθανό να αναπαράγονται ακόμη και μέσα από παρεμβάσεις που διακηρύσσουν την ένταξη, τη συμπερίληψη και την ισότητα. Η ουσιαστική διεύρυνση του δικαιώματος στην εργασία προϋποθέτει, επομένως, όχι μόνο νέες πολιτικές ή αποτελεσματικότερους μηχανισμούς εφαρμογής, αλλά και μια βαθύτερη αμφισβήτηση των ιστορικά εδραιωμένων αντιλήψεων περί εξιδανικευμένης κανονικότητας που εξακολουθούν να διαμορφώνουν το πεδίο της απασχόλησης.

Αναφορές

Αδάμ, Σ. (2012). *Κοινωνική οικονομία, εργασιακή ένταξη και κοινωνικός αποκλεισμός: Οι κοινωνικές επιχειρήσεις εργασιακής ένταξης στην Ελλάδα*. Διδακτορική διατριβή. Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Anišić Campbell, M. (2010). Disability rights and the EU labour market: An analysis of legislation and policy. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 6(1), 231-264.

Bieling, H.-J., Jäger, J., & Ryner, M. (2016) Regulation Theory and the Political Economy of the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54: 53–69. doi: 10.1111/jcms.12331.

Burchardt, T. (1999). *The evolution of disability benefits in the UK: Re-weighting the basket* (LSE STICERD Research Paper No. CASE026).

Burchardt, T. (2000). The dynamics of being disabled. *Journal of Social Policy, 29*(4), 645–668.

Beyer, S. & Robinson, C. (2020). *The opportunities and barriers of different employment models for people with disabilities*. European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (EASPD). https://easpd.eu/fileadmin/user_upload/Publications/s.beyer_report_-_opport_and_barriers_of_diff_employment_models_final.pdf

Campbell, F. A. K. (2001). Inciting legal fictions: Disability's date with ontology and the ableist body of the law. *Griffith Law Review, 10*(1), 42–62.

Chhabra, G. (2019). Two worlds, too apart to converge? A comparison of social regulation policies aimed at the employment of disabled people in Norway and India. *ALTER: European Journal of Disability Research, 13*(2), 83–100.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, (2019). *Concluding observations on the initial report of Greece*. UN Doc. CRPD/C/GRC/CO/1. United Nations.

Dickson, M., Skinner, T., & Forrester-Jones, R. (2026). The dynamic effects of becoming disabled on work, wages and wellbeing in the UK from 1991 to 2018. *Journal of Social Policy, 55*(1), 119–144. https://doi.org/10.1017/S004727942400028X

ΕΣΑμεΑ (2007). *Θέσεις για την εργασία και την επαγγελματική ένταξη των ατόμων με αναπηρία*.

Eurostat (2026). Unemployment by sex, age and disability status (lfsa_argaeddl) [Data set]. European Commission. https://doi.org/10.2908/LFSA_ARGAEDDL

Eurostat. (2025). Disability statistics - unemployment and people outside the labour force. European Commission. Retrieved June 18, 2026, from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Disability_statistics_-_unemployment_and_people_outside_the_labour_force#Unemployment_rate

Foster, D., & Wass, V. (2013). "Disability in the Labour Market: An Exploration of Concepts of the Ideal Worker and Organisational Fit that Disadvantage Employees with Impairments". *Sociology*, 47(4), 705–721.

Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ). (2026). *Βασικά στοιχεία ωφελούμενων προγραμμάτων απασχόλησης & κατάρτισης 2019–2026*, Αθήνα.

Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) (2025). Ωφελούμενοι προγραμμάτων απασχόλησης έτους 2024 [Εκθεση]. https://www.dypa.gov.gr

Δρόσος, Ν. & Αντωνίου, Α.-Σ. (2019). Αναπηρία και επαγγελματική ένταξη: Προστατευμένη και υποστηριζόμενη εργασία. *Ήως*, 6(1), 109–132.

Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία (ΕΣΑμεΑ). (2023). *Παρατηρητήριο θεμάτων αναπηρίας: Δείκτες για την απασχόληση και τις κοινωνικές συνθήκες των ατόμων με αναπηρία*. https://www.paratiritirioanapirias.gr/

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017). *Ευρωπαϊκός πυλώνας κοινωνικών δικαιωμάτων*. Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. europa.eu.

European Commission (2021). *Employment of persons with disabilities in the EU*. Brussels.

European Commission (2021). *Union of equality – Strategy for the rights of persons with disabilities 2021–2030*. Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2767/31633

European Commission (2022). Disability employment package. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/eu-employment-policies/disability-employment-package_en

European Network on Independent Living (n.d.). The EU under UN review. https://enil.eu/the-eu-under-un-review/

European Network on Independent Living. (2026). *Excluding disabled people from employment: A luxury we can no longer afford*. https://enil.eu/excluding-disabled-people-from-employment-a-luxury-we-can-no-longer-afford/

Eurostat. (2024). *EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC): Methodology and microdata*. https://ec.europa.eu/eurostat/

European Union of Supported Employment. (2010). *European Toolkit for Supported Employment*.

Hellenic Statistical Authority (ELSTAT). (2023). *Labour force survey 2023: Methodological notes and main results*. https://www.statistics.gr

Jenkins, S. P., & Rigg, J. A. (2004). Disability and disadvantage: Selection, onset, and duration effects. *Journal of Social Policy, 33*(3), 479–501. https://doi.org/10.1017/S0047279404007744

Jessop, B. (2004). From the welfare state to the competition state. In: Bauer, P., Voelzkow, H. (eds) *Die Europäische Union — Marionette oder Regisseur?. Forschungen zur Europäischen Integration*, vol 10. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Καραγιάννη, Γ. (2017). *Η αναπηρία στην Ελλάδα της κρίσης*. Αθήνα: Gutenberg.

Καραγιάννη, Γ., & Κουτσοκλένης, Α. (2023). Σπουδές για την Αναπηρία και Παιδαγωγική της Ένταξης. Κάλλιπος http://dx.doi.org/10.57713/kallipos-226.

Κωτσονόπουλος, Λ. (2016). *Η χαμένη συναίνεση: Κοινωνικό κράτος, καπιταλισμός, δημοκρατία*, Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

Λογαράς, Δ. (2013). *Αναπηρία και επαγγελματική ένταξη: Προστατευμένη και υποστηριζόμενη εργασία*.

O'Mahony, C., & Quinlivan, S. (2020). The EU disability strategy and the future of EU disability policy. In D. Ferri & A. Broderick (Eds.), *Research handbook on EU disability law* (pp. 12-28). Edward Elgar Publishing Ltd.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2024). *Impact Evaluation of Training and Wage Subsidies for the Unemployed in Greece. Connecting People with Jobs*. OECD Publishing, 2024. https://doi.org/10.1787/4b908517-en.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2010). *Sickness, disability and work: Breaking the barriers*. OECD Publishing.

Οδηγός εξυπηρέτησης για ειδικές και ευπαθείς κοινωνικές ομάδες. (2022). ΔΥΠΑ. https://www.dypa.gov.gr/idikes-koinonikes-omades?tab=odighos-eksipiretisis-ghia-eidikes-kai-efpathis-koinonikes-omades&tab2=&tab3=

Priestley, M. (2007). In Search of European Disability Policy: Between National and Global, *ALTER - European Journal of Disability Research / Revue Européenne de Recherche sur le Handicap*, 1(1), 61–74.

Παλούκης, Κ. (2014). Οι ανάπηροι πολέμου 1912–1922: Ιδιωτική φιλανθρωπία ή κράτος πρόνοιας; *Τα Ιστορικά, 61*, 359–382.

Russell, M. (2002). "What Disability Civil Rights Cannot Do: Employment and Political Economy". *Disability & Society*, 17(2), 117–135.

Russell, M., & Malhotra, R. (2002). "Capitalism and Disability". *Socialist Register*, 38, 211–228.

Spyridakis, M. (2022). Disabled people and access to the labour market: The case of Greece. In E. Pavlakis, M. Fokion, & K. Souliotis (Eds.), The legitimacy of healthcare and public health (pp. 223–244). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-25592-2_12

Strati, E. (2022, August). Striving for an inclusive labour market in Greece: Positive actions and reasonable accommodation to facilitate hiring and employment of persons with disabilities involving employers and employer initiatives. European Commission.

Strati, E. (2024, November). Employment of persons with disabilities: An assessment of the effectiveness of national policies – Greece. European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers.

Streeck, W. (1999). "Competitive solidarity: Rethinking the European social model," MPIfG Working Paper 99/8, Max Planck Institute for the Study of Societies.

Streeck, W. (2018). *European social policy: Progressive regression* (MPIfG Discussion Paper No. 18/11). Max Planck Institute for the Study of Societies. https://hdl.handle.net/10419/190989

Συνήγορος του Πολίτη. (2021). *Ειδική έκθεση: Δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες 2020*. Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη. https://www.synigoros.gr

Συνήγορος του Πολίτη. (2005). Ειδική έκθεση (Ν. 3094/2003 "Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις", άρθρο 3 § 5): Ο νόμος 2643/1998 – Πρόσβαση στην απασχόληση και κοινωνική ένταξη ΑμεΑ, πολυτέκνων, αγωνιστών εθνικής αντίστασης και αναπήρων και θυμάτων πολέμου. Αθήνα.

Συνήγορος του Πολίτη. (2004). Ν. 2643/1998: Εφαρμογή και αποτελεσματικότητα. Πρακτικά από τη συνάντηση εργασίας (Αθήνα, 14 Δεκεμβρίου 2004). Αθήνα.

Thornton, P., & Lunt, N. (1997). *Employment policies for disabled people in eighteen countries: A review*. Social Policy Research Unit, University of York.

Wegscheider, A., & Guével, M. R. (2026). Employment and disability. *ALTER*.

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. (2022). *Εθνική Στρατηγική για τις Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης 2022–2030*. Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Διαθέσιμο στο: https://epeliki-ergasias.gov.gr/wp-content/uploads/2025/02/Εθνική-Στρατηγική-για-τις-Πολιτικές-Απασχόλησης_2022.pdf

Υπουργείο Υγείας (2025). Εγκύκλιος Γ3β/Γ.Π.οικ.10850/12-3-2025 για τους Κοινωνικούς Συνεταιρισμούς Περιορισμένης Ευθύνης (ΚοιΣΠΕ).

United Nations (2007). *Convention on the rights of persons with disabilities: Resolution / adopted by the General Assembly* (A/RES/61/106).

Vanhegen, M., & Hendrickx, F. (2020). Disability in EU labour law beyond non-discrimination. In D. Ferri & A. Broderick (Eds.), *Research handbook on EU disability law* (pp. 146–163). Edward Elgar Publishing.

Νομοθεσία

Ν. 1543/1985, Ν. 1904/1951
Ν. 1836/1989, ΦΕΚ Α΄ 79/14-03-1989.
Ν. 2643/1998 (ΦΕΚ Α΄ 220).
Ν. 2646/1998, ΦΕΚ Α΄ 236/20-10-1998.
Ν. 2716/1999, ΦΕΚ Α΄ 96/17-05-1999.
Ν. 4430/2016, ΦΕΚ Α΄ 205/31-10-2016.
Ν. 4488/2017, ΦΕΚ Α΄ 137/13-09-2017.
Ν. 254/1914, ΦΕΚ Α΄ 113/28-04-1914
Ν.Δ. 1040, ΦΕΚ Α΄ 33/20-02-1942
Ν. 751/1948, ΦΕΚ Α΄ 201/10-08-1948

Αναγκαστικός Νόμος 1324/1949 (ΦΕΚ Α΄ 326/26.11.1949).
Αναγκαστικός Νόμος 1836/1951 (ΦΕΚ Α΄ 164/05-06-1951)
Ν.Δ. 57/1973 (ΦΕΚ-149 Α')
Ν. 963/1979, ΦΕΚ Α΄ 202/01-09-1979
Ν. 1648/1986, ΦΕΚ Α΄ 147/02-10-1986
Ν. 4765/2021, ΦΕΚ Α 6/15.01.2021
Ν. 2956/2001, ΦΕΚ Α' 258/6.11.2001
Ν. 3144/2003, ΦΕΚ Α΄ 111/08-05-2003

Διερεύνηση των επιδράσεων της επισφαλούς, χαμηλού κύρους εργασίας στην υγεία και στην ποιότητα ζωής μεταναστών εργαζομένων στην Ελλάδα: Φωνές Αλβανών στα κατασκευαστικά έργα και Νοτιοασιατών στις αγροτικές καλλιέργειες

Στέφανος Αθανασίου, Θεόδωρος Φούσκας, Γεώργιος Ντουνιάς, Πέτρος Γαλάνης

Περίληψη

Σκοπός: Η μελέτη αυτή αποσκοπεί στην ανάλυση του πώς η επισφαλής εργασία επηρεάζει τη σωματική και ψυχική υγεία καθώς και την ποιότητα ζωής μεταναστών εργαζομένων στην Ελλάδα. Συγκρίνονται δύο διαφορετικές εθνοτικές και επαγγελματικές ομάδες: Αλβανοί στον τομέα των κατασκευαστικών έργων και Νοτιοασιάτες εργάτες σε αγροτικές εργασίες.

Μέθοδος: Πραγματοποιήθηκε ποιοτική, διατομεακή έρευνα με 13 ημι-δομημένες συνεντεύξεις, εκ των οποίων 7 αφορούσαν μετανάστες αλβανικής καταγωγής και 6 μετανάστες νοτιοασιατικής προέλευσης. Η δειγματοληψία βασίστηκε στη μέθοδο της «χιονοστιβάδας», ενώ η ανάλυση έγινε με θεματική προσέγγιση και ανοικτή κωδικοποίηση.

Αποτελέσματα: Και στους δύο τομείς, η εργασία χαρακτηρίζεται από αβεβαιότητα, έλλειψη συμβάσεων και έκθεση σε παράγοντες κινδύνου. Ωστόσο, οι Νοτιοασιάτες εργάτες γης παρουσιάζουν μεγαλύτερη ευαλωτότητα, καθώς οι περισσότεροι είναι ανασφάλιστοι, ζουν υπό δυσμενείς συνθήκες και έχουν περιορισμένη πρόσβαση σε προληπτική φροντίδα υγείας. Αντίθετα, οι Αλβανοί εργαζόμενοι σε κατασκευαστικά έργα διαθέτουν νομιμοποιητικά έγγραφα, λαμβάνουν υψηλότερες αμοιβές και ακολουθούν πρακτικές προληπτικής ιατρικής, διασφαλίζοντας καλύτερη ποιότητα ζωής.

Συμπεράσματα: Η επισφαλής εργασία αποτελεί σημαντικό κοινωνικό προσδιοριστή της υγείας. Η μεταναστευτική ιδιότητα, η απουσία νομιμοποιητικών εγγράφων, οι χαμηλές απολαβές και η κοινωνική απομόνωση επιβαρύνουν περαιτέρω την υγεία των μεταναστών. Είναι απαραίτητη η υιοθέτηση μέτρων για την ενίσχυση της εργασιακής ασφάλειας και της ευημερίας των μεταναστών εργαζομένων.

1. Εισαγωγή: Επισφαλής, χαμηλού κύρους εργασία και υγεία μεταναστών

Η αγορά εργασίας λειτουργεί ως σημείο συνάντησης εργαζομένων και εργοδοτών, ωστόσο οι δύο πλευρές δεν έχουν ίση διαπραγματευτική ισχύ, καθώς οι εργαζόμενοι, ως πωλητές της εργασίας τους, βρίσκονται συχνά σε μειονεκτική θέση (Δασκαλάκης, 2014; Blanchard & Johnson, 2013). Στο χώρο αυτό παρατηρούνται διακρίσεις και κοινωνικές κατηγοριοποιήσεις, αποτέλεσμα του τρόπου με τον οποίο κατανέμεται το εργατικό δυναμικό σε παραγωγικές δραστηριότητες και προσδιορίζονται οι αμοιβές (Κετσετζοπούλου & Μπούζας, 1996). Η διαδικασία αυτή συχνά οδηγεί σε κοινωνικό αποκλεισμό ορισμένων ομάδων, με σοβαρές συνέπειες για την υγεία και την αυτοαντίληψή τους, καθώς η εργασία δεν περιορίζεται στην κάλυψη βιοτικών αναγκών, αλλά συμβάλλει και στη διαμόρφωση της ταυτότητας του ατόμου (Μπαλούρδος κ.ά., 2014; Watson, 2005).

Η παγκοσμιοποίηση και η αύξηση της επισφαλούς εργασίας ενίσχυσαν τη δύναμη των εργοδοτών, οι οποίοι πλέον μπορούν να αντλούν εργατικό δυναμικό από το εξωτερικό, περιορίζοντας το αίσθημα ασφάλειας των εργαζομένων και επηρεάζοντας αρνητικά την υγεία τους (De Haas, 2025; Φούσκας, 2010; Fouskas, 2022; ILO, 2024). Η επισφαλής εργασία χαρακτηρίζεται από έλλειψη σταθερότητας, περιορισμένα δικαιώματα, χαμηλές αμοιβές και αυξημένους επαγγελματικούς κινδύνους υγείας, γεγονός που οδηγεί σε κοι-

νωνική περιθωριοποίηση και περιορισμένη πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας (Vosko, 2006; Ιωάννου, 1996; Dimitriadis, 2017; Fouskas, 2018). Πιο ειδικά, σύμφωνα με την Vosko (2006): «Η επισφαλής εργασία είναι η απασχόληση που στερείται όλων των τυπικών μορφών ασφάλειας της εργασίας, συνήθως έχει τη μορφή μισθωτής εργασίας, χαρακτηρίζεται από εξαιρετικά περιορισμένα εργασιακά δικαιώματα και παροχές, εργασιακή ανασφάλεια, χαμηλές και άτυπες αμοιβές και αυξημένους κινδύνους για την υγεία του/της εργαζομένου/ης».

Η επισφαλής απασχόληση συνδέεται με χαμηλότερη ποιότητα ζωής και επιδείνωση της υγείας, καθώς συνοδεύεται από υψηλότερα ποσοστά σωματικών και ψυχικών νοσημάτων, επαγγελματικών ατυχημάτων και έκθεση σε επιβλαβείς παράγοντες (Ιωάννου, 1996; Laszlo et al., 2010; Fouskas et al., 2022). Οι επιπτώσεις αυτές εντείνονται για τους μετανάστες, ειδικά όσους βρίσκονται σε ασταθές ή παράτυπο καθεστώς διαμονής, καθώς απασχολούνται συχνότερα σε επικίνδυνες και υποβαθμισμένες εργασίες, με αποτέλεσμα μεγαλύτερη επαγγελματική νοσηρότητα σε σύγκριση με τους γηγενείς (Fouskas, 2018; Drydakis, 2021).

Από τη δεκαετία του 1990, η Ελλάδα μετατράπηκε σε χώρα υποδοχής μεταναστών, κυρίως από τα Βαλκάνια και την Ανατολική Ευρώπη (Ρομπόλης, 2007). Οι μετανάστες εντάσσονται στη δευτερογενή αγορά εργασίας, που χαρακτηρίζεται από παραοικονομία και αδύναμους ελεγκτικούς μηχανισμούς, ενώ οι εργοδότες επωφελούνται μέσω χαμηλότερων αμοιβών και απουσίας συμβάσεων και ασφάλισης (Dimitriadis, 2017; Wang & Pandit, 2007; Ρομπόλης, 2007). Τα φαινόμενα αυτά είναι έντονα στους τομείς των κατασκευαστικών έργων και της γεωργίας, όπου η μεταναστευτική εργασία θεωρείται κρίσιμη για την επιβίωση των κλάδων (Κετσετζοπούλου & Μπούζας, 1996; Ρομπόλης, 2007). Το εγχώριο εργατικό δυναμικό, με υψηλότερο μορφωτικό επίπεδο, αποφεύγει θέσεις σε τομείς όπως οι κατασκευές και η γεωργία, που θεωρούνται επικίνδυνες και χαμηλού κύρους, αφήνοντας κενά που καλύπτονται από μετανάστες (De Haas, 2025). Οι μετανάστες αναλαμβάνουν αυτές τις εργασίες με στόχο τη βελτίωση των οικονομικών τους και της ζωής των οικογενειών τους στη χώρα προέλευσης, αγνοώντας το χαμηλό κοινωνικό κύρος (De Haas, 2025).

2. Θεωρητικό πλαίσιο

2.1. Θεωρίες μετανάστευσης εργασίας

Η μετανάστευση εργασίας έχει προσεγγιστεί θεωρητικά από διάφορες οπτικές που επιχειρούν να εξηγήσουν τα κίνητρα και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για τη μετακίνηση πληθυσμών. Οι νεοκλασικές θεωρίες (Massey et al., 1993) αντιλαμβάνονται τη μετανάστευση ως αποτέλεσμα ορθολογικής ατομικής επιλογής, κατά την οποία το άτομο σταθμίζει τα αναμενόμενα οφέλη από υψηλότερους μισθούς και ευκαιρίες στις χώρες προορισμού έναντι του κόστους μετακίνησης, προσαρμογής και των συνοδευόμενων κινδύνων. Καθοριστικό ρόλο παίζουν τα ατομικά χαρακτηριστικά και οι δεξιότητες. Σε αντίθεση, οι ιστορικο-δομικές θεωρίες (Castles & Miller, 1998) επικεντρώνονται στις ανισότητες εξουσίας, την άνιση κατανομή πόρων και την εκμετάλλευση της εργασίας, ερμηνεύοντας τη μετανάστευση ως αποτέλεσμα της καπιταλιστικής παγκοσμιοποίησης και της αποσταθεροποίησης των παραδοσιακών οικονομιών. Εδώ, τα άτομα θεωρούνται περιορισμένα από δομικούς παράγοντες, με μικρότερη αυτονομία στη λήψη αποφάσεων. Τα νέα οικονομικά της μετανάστευσης (Stark & Bloom, 1985) μετατοπίζουν το ενδιαφέρον από το άτομο στο νοικοκυριό, αντιλαμβανόμενα τη μετανάστευση ως συλλογική στρατηγική διαχείρισης κινδύνων και ενίσχυσης εισοδήματος μέσω εμβασμάτων. Τέλος, οι θεωρίες δικτύων (Massey et al., 1993) αναδεικνύουν τον καθοριστικό ρόλο των κοινωνικών σχέσεων και δικτύων, που περιορίζουν το κόστος και τον κίνδυνο, διευκολύνοντας τη μετανάστευση.

2.2. Εθνοφυλετικός καταμερισμός εργασίας

Η Θεωρία της Εθνοφυλετικής Εργασιακής Στρωμάτωσης (Ethnic Labour Market Segmentation) υποστηρίζει ότι η αγορά εργασίας είναι διαχωρισμένη σε τομείς (πρωτογενής/δευτερογενής αγορά), στους οποίους συγκεκριμένες εθνοτικές ομάδες συγκεντρώνονται σε χαμηλόμισθες, ασταθείς και συχνά ανεπιθύμητες εργασίες εξαιτίας κοινωνικών διακρίσεων, νομικών φραγμών και εργοδοτικών πρακτικών. Οι δομικές συνθήκες (όπως η μετανάστευση ή οι ανάγκες του κεφαλαίου) και τα κοινωνικά δίκτυα συμβάλλουν στην αναπαραγωγή αυτού του καταμερισμού (Piore, 1979; Castles & Miller, 1998). Η κατανομή της εργασίας ανά εθνοτική ομάδα (Θεωρία της Κατασκευής της «Καταλληλότητας») βασίζεται σε κοινωνικά και πολιτισμικά στερεότυπα που παρουσιάζουν ορισμένες ομάδες ως «φυσικά» κατάλληλες για συγκεκριμένες θέσεις. Η διαδικασία αυτή διαμορφώνεται και ενισχύεται από πρακτικές, πολιτικές και λόγους που αναπαράγουν αυτές τις «καταλληλότητες» (Bonacich et al., 2008).

2.3. Ποιος αξίζει την υγεία;

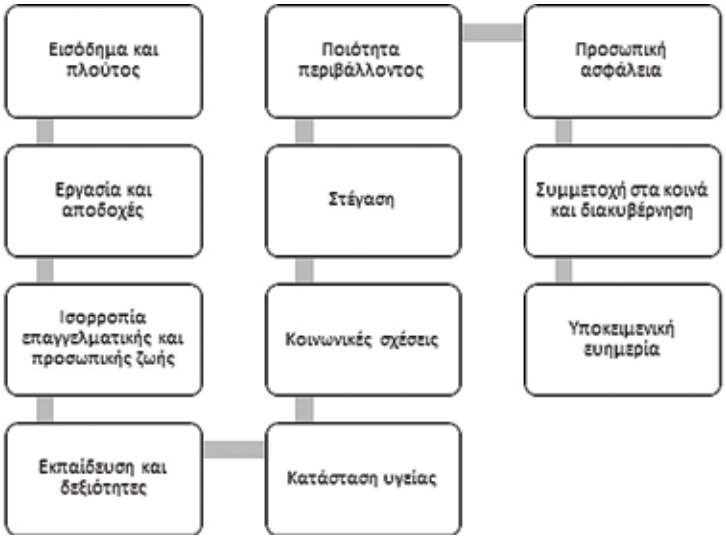
Η έννοια της αξιοδικίας/αξιοαξίας ή «ποιος αξίζει» (deservingness) αποτελεί έναν κρίσιμο αναλυτικό φακό στη μελέτη της υγείας των μεταναστών και της πρόσβασής τους σε υπηρεσίες υγείας (Willen (2012a, 2012b). Ο όρος περιγράφει τις άρρητες, συχνά ασυνείδητες, ηθικές αξιολογήσεις που διαμορφώνουν ποιοι θεωρούνται ως «άξιοι» για ποιοτική φροντίδα και ποιοι όχι (Willen & Cooks, 2016). Οι αξιολογήσεις αυτές δεν βασίζονται αποκλειστικά σε νομικά ή ιατρικά κριτήρια, αλλά συνδέονται με κοινωνικούς, πολιτισμικούς και θεσμικούς παράγοντες, όπως το μεταναστευτικό καθεστώς, η εθνοτική καταγωγή, η κοινωνική θέση και τα στερεότυπα που επικρατούν μεταξύ επαγγελματιών υγείας και συστημάτων υγείας (Willen, 2012a, 2012b; Fouskas, 2026). Στην πράξη, η αξιοδικία/αξιοαξία επηρεάζει τόσο την πρόσβαση όσο και την ποιότητα της φροντίδας που λαμβάνουν οι μετανάστες και οι πρόσφυγες (Φούσκας & Οικονόμου, 2011; Fouskas, 2026). Μετανάστες με ασαφές ή παράτυπο καθεστώς συχνά αντιμετωπίζουν αποκλεισμό ή υποδεέστερη αντιμετώπιση, ακόμη και όταν, τυπικά, έχουν δικαίωμα σε ορισμένες υπηρεσίες. Η αξιολόγηση της αξιοδικίας διαμορφώνει τις μικρο-αποφάσεις στην κλινική πράξη, οδηγώντας σε άνιση κατανομή πόρων, διαφοροποιημένα πρωτόκολλα θεραπείας και τελικά σε σοβαρές επιπτώσεις για τη νοσηρότητα και τη θνησιμότητα των μεταναστών (Willen & Cooks, 2016). Η κριτική προσέγγιση της αξιοδικίας/αξιοαξίας απαιτεί επαγρύπνηση και αυτοκριτική από τους επαγγελματίες υγείας, καθώς και την αμφισβήτηση των κοινωνικών και θεσμικών στερεοτύπων που διαμορφώνουν «αόρατα» εμπόδια στην ισότιμη φροντίδα. Η αναγνώριση και η αντιμετώπιση αυτών των αξιολογικών μηχανισμών αποτελεί προϋπόθεση για την προώθηση της υγειονομικής ισότητας και της δικαιοσύνης στην υγεία.

2.4. Ποιότητα ζωής

Η ποιότητα ζωής (QoL) είναι πολυδιάστατη έννοια, που περιλαμβάνει τη σωματική και ψυχική υγεία, την κοινωνική ένταξη, τις υλικές συνθήκες και την προσωπική ευημερία (WHO, 2010; OECD, 2018). Οι πολίτες τρίτων χωρών βιώνουν συχνά χαμηλότερη ποιότητα ζωής λόγω ανισοτήτων, ενώ η επισφαλής, χαμηλά αμειβόμενη εργασία επιβαρύνει περαιτέρω την υγεία, αυξάνοντας το στρες, μειώνοντας την αυτονομία και ενισχύοντας τον κοινωνικό αποκλεισμό (ILO, 2011; WHO, 2025). Οι σημαντικότεροι προσδιοριστές της υγείας και της ποιότητας ζωής αφορούν όχι μόνο τις κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες ανάπτυξης και ευημερίας, αλλά και τη σωματική και ψυχοκοινωνική υγεία και ευεξία του ανθρώπου (Σαρρής, 2001). Ο όρος Ποιότητα Ζωής αναφέρεται στην ευεξία, η οποία γίνεται αντιληπτή είτε ως οι αντικειμενικοί παράγοντες της ζωής ενός ατόμου είτε ως η προσωπική εμπειρία της ζωής ενός ατόμου ή ως συνδυασμός και των δυο αντιλήψεων. Η συμβολή της ψυχολογίας, της οικονομίας και της κοινωνιολογίας, εμπλούτισε το εννοιολογικό περιεχόμενο και βελτίωσε τη μεθοδολογία προσέγγισης και εκτίμησης της Ποιότητας Ζωής (Σαρρής, 2001). Η έννοια της

«Ποιότητας Ζωής» είναι μια έννοια που είναι δύσκολο να μετρηθεί και μπορεί να είναι διαφορετική για κάθε άνθρωπο. Δεν υπάρχει ενιαίος ορισμός και ο ορισμός του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ) είναι ένας από τους πιο περιεκτικούς ορισμούς της ποιότητας ζωής. Ο ΠΟΥ ορίζει την ποιότητα ζωής ως: «…η αντίληψη του ατόμου για τη θέση του στη ζωή που διαμορφώνεται στο πλαίσιο της κουλτούρας και των αξιακών συστημάτων της κοινωνίας στην οποία ζει και σε συνάρτηση με τους στόχους, τις προσδοκίες, τα πρότυπα και τις ανησυχίες του. Πρόκειται για μια ευρεία έννοια που επηρεάζεται με σύνθετο τρόπο από τη σωματική υγεία του ατόμου, την ψυχολογική του κατάσταση, το επίπεδο ανεξαρτησίας, τις κοινωνικές σχέσεις, τις προσωπικές του πεποιθήσεις και τη σχέση του με σημαντικά χαρακτηριστικά του περιβάλλοντός του» (WHO, 2024, 2025). Ο ΟΟΣΑ (OECD, 2018) προτείνει την επισκόπηση της ευημερίας των μεταναστών, λαμβάνοντας υπόψη: τις υλικές συνθήκες (εισόδημα και πλούτο, θέσεις εργασίας και αποδοχές, στέγαση) και την ποιότητα ζωής (ισορροπία επαγγελματικής και προσωπικής ζωής, εκπαίδευση και δεξιότητες, κατάσταση υγείας, υποκειμενική ευημερία, συμμετοχή στα κοινά και διακυβέρνηση, προσωπική ασφάλεια, περιβαλλοντική ποιότητα και κοινωνικές σχέσεις) (Βλ. Γράφημα 1).

Γράφημα 1: Διαστάσεις και δείκτες για τη μέτρηση των ανισοτήτων στην ευημερία



Πηγή: OECD, 2018

2.5. Κίνδυνοι στα κατασκευαστικά έργα και στις αγροτικές καλλιέργειες

Στον κλάδο των κατασκευαστικών έργων, οι μετανάστες εργαζόμενοι αντιμετωπίζουν αυξημένο κίνδυνο εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών σε σχέση με τον γηγενή πληθυσμό (Lazaridis & Koumandraki, 2007). Συχνά απασχολούνται σε βαριές και επικίνδυνες εργασίες, χωρίς επαρκή εκπαίδευση σε θέματα ασφάλειας, με ελλιπή μέτρα προστασίας και υπό καθεστώς επισφαλούς ή ανασφάλιστης εργασίας (Dimitriadis, 2017). Η γλωσσική δυσκολία, η έλλειψη ενημέρωσης για τα δικαιώματα και οι περιορισμένες δυνατότητες διεκδίκησης αυξάνουν περαιτέρω την ευαλωτότητά τους απέναντι σε ατυχήματα και επαγγελματικούς κινδύνους (Φούσκας, 2012; Gemi, 2017). Στον αγροτικό τομέα, οι μετανάστες εργάτες γης εργάζονται συχνά χωρίς ασφάλιση, με χαμηλές αμοιβές και σε ιδιαίτερα δύσκολες συνθήκες διαβίωσης (Drydakis, 2021). Η απασχόλησή τους χαρακτηρίζεται από ασταθή ωράρια, παρατεταμένες ώρες εργασίας, έλλειψη συμβολαίων και διαμονή σε αυτοσχέδια ή ακατάλληλα καταλύματα (Papadopoulos et al., 2018). Οι δυσχερείς συνθήκες διαβίωσης και η ελλιπής πρόσβαση σε υγειονομικές υπηρεσίες επιβαρύνουν την υγεία τους και μειώνουν την ποιότητα ζωής (Papadopoulos & Fratsea, 2021). Επιπλέον, η πανδημία COVID-19 ανέδειξε τις ανισότητες που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στους δύο αυτούς τομείς, καθώς η αδυναμία τήρησης υγει-

ονομικών μέτρων και η συνωστισμένη διαμονή αύξησαν τον κίνδυνο μετάδοσης λοιμώξεων και επιβάρυναν περαιτέρω την υγεία τους (De Haas, 2025).

3. Μεθοδολογία

Η συνέντευξη αποτελεί μια από τις πιο διαδεδομένες μεθόδους συλλογής ποιοτικών δεδομένων στις κοινωνικές επιστήμες, καθώς επιτρέπει τη μετατροπή της ατομικής εμπειρίας σε επιστημονικά αξιοποιήσιμη γνώση (Bryman, 2016). Στην παρούσα έρευνα, εφαρμόστηκε ποιοτική, διερευνητική και διατομεακή προσέγγιση, βασισμένη σε εις βάθος προσωπικές ημι-δομημένες συνεντεύξεις. Επιλέχθηκε αυτή η μορφή συνέντευξης επειδή παρέχει ένα βασικό πλαίσιο ερωτήσεων, δίνοντας όμως τη δυνατότητα στους συμμετέχοντες να εκφραστούν ελεύθερα, αποφεύγοντας την έμμεση καθοδήγηση και διευκολύνοντας την αυθεντική αποτύπωση των εμπειριών τους (Bryman, 2016). Παράλληλα, ο περιορισμός της χρονικής διάρκειας κάθε συνέντευξης βοήθησε στο να μην αποθαρρυνθεί η συμμετοχή λόγω έλλειψης χρόνου.

Το μέγεθος του δείγματος καθορίστηκε μέσω του θεωρητικού κορεσμού, ο οποίος επετεύχθη έπειτα από 13 συνεντεύξεις Kvale & Brinkmann, 2009. Η ανάλυση των δεδομένων πραγματοποιήθηκε με επαγωγική προσέγγιση και θεματική ανάλυση, εφαρμόζοντας τη μέθοδο της ανοικτής κωδικοποίησης και τη δημιουργία θεμάτων με βάση κοινά μοτίβα και αντιλήψεις (Braun & Clarke, 2019; Τσιώλης, 2018). Η έρευνα υλοποιήθηκε στην Ελλάδα κατά το διάστημα από Αύγουστο 2024 έως Ιανουάριο 2025.

Το δείγμα αποτελούνταν από μετανάστες αλβανικής καταγωγής που εργάζονται σε κατασκευαστικά έργα και μετανάστες Νοτιοασιατικής προέλευσης (Πακιστάν και Μπανγκλαντές) που εργάζονται στον αγροτικό τομέα. Τα κριτήρια ένταξης περιλάμβαναν: ενήλικη ηλικία, διαμονή στην Ελλάδα για πάνω από τρία έτη, καθώς και επαγγελματική απασχόληση σε έναν από τους δύο συγκεκριμένους τομείς. Η επιλογή των συμμετεχόντων έγινε με σκόπιμη δειγματοληψία και τη συνδρομή πληροφοριοδοτών από τις αντίστοιχες κοινότητες, ενώ αξιοποιήθηκε και η μέθοδος της χιονοστιβάδας για την προσέγγιση δυσπρόσιτων πληθυσμών (Hennink et al., 2017; Duvoisin et al., 2024). Η συμμετοχή των Αλβανών εξασφαλίστηκε κυρίως μέσω προσωπικών επαφών του ερευνητή, ενώ των Νοτιοασιατών μέσω των προέδρων των σχετικών κοινοτήτων.

Συνολικά, στην έρευνα έλαβαν μέρος 13 μετανάστες εργαζόμενοι: 7 αλβανικής καταγωγής στον κλάδο των κατασκευαστικών έργων και 6 Νοτιοασιατικής καταγωγής στον αγροτικό τομέα (2 από το Πακιστάν, 4 από το Μπανγκλαντές). Η επίτευξη θεωρητικού κορεσμού διαπιστώθηκε, καθώς επιπλέον συνεντεύξεις δεν προσέθεταν νέα δεδομένα.

Οι συνεντεύξεις, διάρκειας περίπου 60 λεπτών, πραγματοποιήθηκαν σε ουδέτερους χώρους στην Αττική και την Αρκαδία, κυρίως στην ελληνική γλώσσα, με εξαίρεση μία που διεξήχθη στα αγγλικά και τις περιπτώσεις όπου χρησιμοποιήθηκε διερμηνέας. Το εργαλείο συλλογής δεδομένων περιλάμβανε πέντε θεματικές ενότητες: δημογραφικά χαρακτηριστικά, επαγγελματικό προφίλ και επισφάλεια εργασίας, αντιλήψεις για την υγεία, ποιότητα ζωής και κοινωνική ένταξη, καθώς και μελλοντικά σχέδια.

Η ανάλυση του υλικού ακολούθησε επαγωγική θεματική προσέγγιση με ανοικτή κωδικοποίηση, ώστε να αναδειχθούν κοινά θέματα και εμπειρίες. Η μεθοδολογική συνέπεια και η τήρηση των αρχών δεοντολογίας διασφάλισαν την ποιότητα της έρευνας, ενώ η ανωνυμία και το δικαίωμα αποχώρησης των συμμετεχόντων ήταν εγγυημένα. Το ερευνητικό πρωτόκολλο εγκρίθηκε από την αρμόδια Επιτροπή Ηθικής και Δεοντολογίας (58269 – 22/07/2024), ενώ τηρήθηκαν πλήρως οι διατάξεις του GDPR κατά την επεξεργασία των δεδομένων.

4. Αποτελέσματα: Επιπτώσεις της επισφαλούς, χαμηλού κύρους/χαμηλά αμειβόμενης εργασίας στην ποιότητα ζωής

4.1. Κοινωνικά και δημογραφικά στοιχεία

Το δείγμα της έρευνας αποτελείται από 13 άτομα: 7 Αλβανούς που εργάζονται στον τομέα των κατασκευαστικών έργων και 6 Νοτιοασιάτες (4 από το Μπανγκλαντές & 5 από το Πακιστάν) απασχολούμενους στον

αγροτικό τομέα (βλ. Πίνακα 1). Τα ηλικιακά χαρακτηριστικά διαφέρουν μεταξύ των δύο ομάδων· οι Αλβανοί κυμαίνονται μεταξύ 38-60 ετών (μ.ο. = 49,6), ενώ οι Νοτιοασιάτες 28-47 ετών (μ.ο. = 40,8). Όλοι οι συμμετέχοντες είναι άντρες. Η οικογενειακή κατάσταση κυριαρχείται από έγγαμους (ιδίως στους Αλβανούς), με το σύνολο των Αλβανών να έχει τέκνα, ενώ οι περισσότεροι Νοτιοασιάτες επίσης έχουν παιδιά. Οι Αλβανοί παρουσιάζουν διακύμανση από δημοτικό ως πανεπιστήμιο, ενώ οι Νοτιοασιάτες διαθέτουν κυρίως στοιχειώδη ή μέση εκπαίδευση, με κάποιους να έχουν παρακολουθήσει τεχνικές σχολές ή κολέγιο. Οι Αλβανοί έχουν πολυετή παρουσία (24-33 έτη), οι Νοτιοασιάτες πολύ μικρότερη (3-18 έτη). Παρόμοια, οι Αλβανοί έχουν μεγαλύτερη εργασιακή εμπειρία στον τομέα τους από τους Νοτιοασιάτες.

Πίνακας 1: Κοινωνικά και δημογραφικά στοιχεία συμμετεχόντων

Συν/ξη	Ηλικία	Φύλο	Οικογενειακή Κατάσταση	Εθνικότητα	Νομική κατάσταση	Επάγγελμα	Τομέας εργασίας
1	38-42	Άρρεν	Έγγαμος	Αλβανική	Νόμιμη Διαμονή	Εργάτης	Κατασκευαστικών Έργων
2	62>	Άρρεν	Έγγαμος	Αλβανική	Νόμιμη Διαμονή	Άλλο (Μάστορας)	Κατασκευαστικών Έργων
3	43-47	Άρρεν	Έγγαμος	Νοτιοασιατική (Μπανγκλαντές)	Νόμιμη Διαμονή	Εργάτης	Αγροτικών Καλλιεργειών
4	53-57	Άρρεν	Έγγαμος	Αλβανική	Νόμιμη Διαμονή	Άλλο	Κατασκευαστικών Έργων
5	43-47	Άρρεν	Έγγαμος	Αλβανική	Νόμιμη Διαμονή	Εργάτης	Κατασκευαστικών Έργων
6	28-32	Άρρεν	Άγαμος	Νοτιοασιατική (Πακιστάν)	Παράτυπη Διαμονή	Εργάτης	Αγροτικών Καλλιεργειών
7	43-47	Άρρεν	Έγγαμος	Νοτιοασιατική (Πακιστάν)	Νόμιμη Διαμονή	Εργάτης	Αγροτικών Καλλιεργειών
8	43-47	Άρρεν	Έγγαμος	Αλβανική	Νόμιμη Διαμονή	Εργάτης	Κατασκευαστικών Έργων
9	38-42	Άρρεν	Έγγαμος	Νοτιοασιατική (Μπανγκλαντές	Παράτυπη Διαμονή	Εργάτης	Αγροτικών Καλλιεργειών
10	43-47	Άρρεν	Έγγαμος	Νοτιοασιατική (Μπανγκλαντές)	Παράτυπη Διαμονή	Εργάτης	Αγροτικών Καλλιεργειών
11	38-42	Άρρεν	Έγγαμος	Νοτιοασιατική (Μπανγκλαντές)	Παράτυπη Διαμονή	Εργάτης	Αγροτικών Καλλιεργειών
12	53-57	Άρρεν	Έγγαμος	Αλβανικής	Νόμιμη Διαμονή	Εργάτης	Κατασκευαστικών Έργων
13	43-47	Άρρεν	Έγγαμος	Αλβανικής	Νόμιμη Διαμονή	Άλλο (Τεχνίτης)	Κατασκευαστικών Έργων

4.2. Καθεστώς διαμονής

Η ειδοποιός διαφορά της επισφάλειας των Νοτιοασιατών εντοπίζεται στη θεσμική τους ευαλωτότητα λόγω έλλειψης εγγράφων νόμιμης διαμονής. Η μη κατοχή άδειας παραμονής τους εγκλωβίζει στον αγροτικό τομέα ως τη μόνη διέξοδο απασχόλησης. Αυτό παράγει έναν διαρκή, καθημερινό φόβο σύλληψης και απέλασης, ο οποίος επηρεάζει τα πέντε έκτα του δείγματος (5/6: Σ6, Σ7, Σ9, Σ10, Σ11). Η εργασιακή επισφάλεια στους Αλβανούς σχετίζεται κυρίως με τη μορφή των εργασιακών σχέσεων αλλά με την ύπαρξη κοινωνικού κεφαλαίου και εμπειρίας η ανασφάλεια μετριάζεται. Ωστόσο, το γεγονός ότι κανείς δεν έχει σύμβαση και συχνά αλλάζουν εργοδότες δείχνει ότι το φαινόμενο είναι διαδεδομένο στον κατασκευαστικό κλάδο. Στους Νοτιοασιάτες, η επισφάλεια είναι δομική και πολυεπίπεδη: αφορά την απουσία νομιμότητας (άδεια παραμο-

νής/εργασίας), την αδυναμία διεκδίκησης δικαιωμάτων, τις ευάλωτες συνθήκες πληρωμής, την εναλλαγή εργοδοτών και την απουσία κοινωνικής προστασίας. Η μη κατοχή άδειας παραμονής και εργασίας, τους ανάγκαζε να εργαστούν στον αγροτικό τομέα, διότι ο τομέας αυτός έχει υψηλή ανάγκη εργατικών χεριών και είναι πιο εύκολο κάποιος να βρει εργασία ακόμα και χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα νόμιμης διαμονής. Ο κίνδυνος σύλληψης και απέλασης από τις αστυνομικές αρχές επηρέαζε αρνητικά τα πέντε έκτα του πληθυσμιακού δείγματος, οι οποίοι ανέφεραν ότι αισθάνονταν καθημερινά φόβο [5/6 : Σ6, Σ7, Σ9, Σ10, Σ11].

4.3. Μετανάστες από την Αλβανία εργαζόμενοι στον κατασκευαστικό τομέα

Η οικονομική ανάκαμψη και η αύξηση των ημερομισθίων στον κατασκευαστικό κλάδο μετά την παρατεταμένη οικονομική κρίση του 2008 και την υγειονομική κρίση της πανδημίας COVID-19, έχουν συμβάλει στην διαμόρφωση ενός σταθερού πλαισίου διαβίωσης για τους μετανάστες αλβανικής καταγωγής. Ο κορεσμός στο αίσθημα ικανοποίησης είναι πλήρης: το σύνολο των ερωτώμενων (n=7) δηλώνει ικανοποιημένο από την ζωή του στην Ελλάδα, συνδέοντας άμεσα την εργασία με τη δυνατότητα απόλαυσης της καθημερινότητας. Ειδικότερα, η πλειονότητα αναφέρει ότι διάγει μια απόλυτη ποιοτική ζωή (4/7: Σ1, Σ2, Σ4, Σ5) ή σχετικώς ποιοτική (2/7: Σ8, Σ13). Ταυτόχρονα, ως βασικό εμπόδιο για την περαιτέρω βελτίωση της ποιότητας ζωής αναδύεται η εντατικοποίηση της εργασίας και η συνεπακόλουθη έλλειψη ελεύθερου χρόνου (1/7: Σ12). Εργαζόμενος αλβανικής καταγωγής σε κατασκευαστικά έργα (Σ13) δήλωσε:

«Θα μπορούσα και καλύτερα. Νιώθω ικανοποιημένος. Έχει βελτιωθεί αρκετά, έχει βελτιωθεί αλλά θα μπορούσε να βελτιωθεί πιο πολύ» [Σ13].

4.3.1. Συνθήκες κατοίκησης και διατροφή

Όσον αφορά τις υλικές συνθήκες διαβίωσης και τη σύνδεσή τους με την ποιότητα ζωής:

- Συνθήκες κατοικίας: Όλοι οι συμμετέχοντες (7/7) διαμένουν σε κανονικές κατοικίες εντός του αστικού ιστού, σε γειτονιές όπου κατοικούν και γηγενείς, απολαμβάνοντας τις απαραίτητες οικιακές ανέσεις (χώρους υγιεινής, θέρμανση).
- Δομή νοικοκυριού: Συγκατοικούν αποκλειστικά με μέλη της οικογένειας τους ή μόνοι τους (7/7).
- Διατροφή και βασικές ανάγκες: Εμφανίζουν πλήρη ικανοποίηση από την διατροφή τους (7/7), έχοντας την οικονομική δυνατότητα να καταναλώνουν τα τρόφιμα της επιλογής τους. Παρά ταύτα, τέσσερις στους επτά (4/7: Σ4, Σ5, Σ8, Σ13) επισημαίνουν τις καθημερινές πιέσεις και δυσκολίες που αντιμετωπίζουν για την κάλυψη των βασικών αναγκών τους.

Αλβανός μετανάστης εργαζόμενος σε κατασκευαστικά έργα σημείωσε:

«Πληρώνουμε, νοικιάζουμε, πολύ καλά μέχρι τώρα. Ναι είναι μικρό. Ναι καλοριφέρ. Μένουμε τέσσερα άτομα» [Σ12].

4.3.2. Αυτοαντίληψη ικανοποίησης από τη ζωή και της ποιότητας ζωής

Συνολικά οι Αλβανοί εργαζόμενοι σε κατασκευαστικά έργα αναφέρουν ότι απολαμβάνουν τη ζωή τους, νιώθοντας ικανοποιημένοι από αυτή και θεωρώντας ότι έχει νόημα (7/7 : Σ1, Σ2, Σ4, Σ5, Σ8, Σ12, Σ13). Όμως η εικόνα διαφοροποιείται κάπως στο αν θεωρούν ότι η ζωή που κάνουν έχει ποιότητα, με τα τέσσερα έβδομα να απαντούν ότι έχουν ποιοτική ζωή (4/7 : Σ1, Σ2, Σ4, Σ5). Ο ένας από τους επτά απαντά αρνητικά, αιτιολογώντας την απάντηση του ότι η έλλειψη χρόνου και μη δυνατότητα να αγοράζει πάντα αυτά που επιθυμεί υποσκάπτουν την αυτοαντίληψή του ότι διάγει μία ποιοτική ζωή (1/7 : Σ12). Ενώ δύο στους επτά θεωρούν ότι έχουν μία σχετικώς καλή ποιοτικά ζωή (2/7 : Σ8, Σ13).

4.3.3. Εργασιακή επισφάλεια και αντίκτυπος στον ελεύθερο χρόνο

Σημαντικό ποσοστό των μεταναστών αλβανικής καταγωγής που εργάζονται σε κατασκευαστικά έργα διαθέτει ελεύθερο χρόνο αλλά και διάθεση να τον εκμεταλλευτεί ποικιλοτρόπως, όπως να πάνε για καφέ και

βόλτες με την οικογένεια τους (5/7 : Σ1, Σ2, Σ4, Σ12, Σ13). Αντιθέτως, δύο συμμετέχοντες αναφέρουν έλλειψη επαρκούς ελεύθερου χρόνου (2/7: Σ5, Σ8). Αλβανός εργαζόμενος (Σ1) σε κατασκευαστικά έργα δήλωσε:

«Θα πάω σπίτι, θα κάνω τον μπάνιο μου, θα ξεκουραστώ, μπορώ να κοιμηθώ καμιά ώρα, μετά αν είναι καλοκαίρι θα πάω στη θάλασσα. Αν είναι χειμώνας, για κανένα καφεδάκι με κάνα φίλο μου ή φαγητό ή για περπάτημα» [Σ1].

4.3.4. Προσωπική ζωή

Μια από τις πιο έντονες διαφοροποιήσεις μεταξύ των δύο ομάδων εντοπίζεται στον δείκτη της προσωπικής και σεξουαλικής ζωής, ο οποίος αντανακλά το επίπεδο της κοινωνικής και οικογενειακής τους ενσωμάτωσης. Οι μετανάστες αλβανικής καταγωγής εργαζόμενοι στον κατασκευαστικό τομέα δεν παρουσιάζουν κάποια αρνητική μεταβολή στην σεξουαλική τους ζωή εξαιτίας της μετανάστευσης ή της απασχόλησης τους στον συγκεκριμένο τομέα (7/7), γεγονός που συνδέεται άμεσα με την διατήρηση συνεκτικών οικογενειακών εστιών στην Ελλάδα. Χαρακτηριστικά ένας Αλβανός εργαζόμενος (Σ5) ανέφερε:

«Όχι, όχι μέχρις στιγμής όχι, δόξα σοι ο Θεός, κρατιόμαστε ακόμη» [Σ5].

4.3.5. Συνθήκες εργασίας

Η ανάλυση των συνθηκών εργασίας για τους μετανάστες εργαζόμενους σε επισφαλείς, χαμηλού κύρους τομείς στην Ελλάδα αποκαλύπτει έντονες διαφορές αλλά και κοινά στοιχεία μεταξύ των δύο ομάδων του δείγματος (Αλβανοί/κατασκευές και Νοτιοασιάτες/αγροτικές καλλιέργειες). Ο κορεσμός των ευρημάτων είναι σαφής και καθολικός στις περισσότερες θεματικές.

Οι Αλβανοί μετανάστες (n=7/7) αντιμετωπίζουν τις κατασκευές ως κύρια επαγγελματική επιλογή, κυρίως λόγω των «καλύτερων αποδοχών». Ο τομέας των κατασκευαστικών έργων από την άλλη, δεν παρουσιάζεται από τους εργαζόμενους σε αυτόν, ως προσωρινός τομέας απασχόλησης αλλά οι εργαζόμενοι επιθυμούν να συνεχίσουν την εργασία τους σε αυτόν, κυρίως λόγω του ημερομισθίου (7/7). Οι περισσότεροι έχουν εργαστεί και σε άλλους τομείς στην αρχή της διαδρομής τους στην Ελλάδα, κυρίως σε αγροτικές εργασίες (6/7: Σ1, Σ4,Σ5, Σ8, Σ12, Σ13). Οι συνθήκες εργασίας είναι επίσης σκληρές: έντονα χειρωνακτική εργασία, μεταφορά βαρών, έκθεση σε ζέστη, ήλιο, κρύο. Όλοι οι Αλβανοί δηλώνουν σωματική καταπόνηση (7/7). Όλοι οι εργαζόμενοι σε κατασκευαστικά έργα αναφέρθηκαν και στην επικινδυνότητα που ενέχει η εργασία τους και στην ελλιπή τήρηση των μέτρων ασφαλείας. Ο Σ4 αναφέρει:

«Ξεκινάμε την εργασία εφτά και μισή μέχρι τις τρεις ωραία. Πάμε στη δουλειά, έχουμε μια συγκεκριμένη δουλειά. Όλοι ξέρουμε τη δουλειά μας, δουλεύουμε. Και μετά φεύγουμε στα σπίτια. Ξεκινάμε στη δουλειά, πάμε. Λέμε Καλημέρα με τους φίλους μας και μετά ξεκινάει η δουλειά. Εμείς δουλεύουμε σαν σιδεράδες, ας πούμε. Και ξεκινάμε με το πρόγραμμα, όπως έχουμε το πρόγραμμα… Το πιο δύσκολο είναι όταν… βάλαμε πάντα κουβαλάμε. Αυτό είναι που δεν το θέλουμε, ας πούμε αλλά το κουβάλημα είναι πιο που δεν το θέλω αλλά ποιος το θέλει;».

Οι ημέρες και το ωράριο εργασίας ποικίλλουν (5-7 ημέρες/εβδομάδα, 8-12 ώρες/ημέρα), ενώ η φύση της εργασίας εξαρτάται και από την ειδίκευση (ελαιοχρωματιστές, τεχνίτες πλακιδίων, κ.ά.), με ορισμένους να επιδιώκουν μετακίνηση σε λιγότερο κοπιαστικές ειδικότητες λόγω ηλικίας. Ο Σ1 σημειώνει:

«Θα προχωρήσω πάλι κανονικά όπως πάει με την οικοδομή. Αλλά σε πιο ελαφριά δουλειά δηλαδή. Πιο πολύ έτσι με πλακάκια, γυψοσανίδα και βαψίματα. Δηλαδή σε πιο ξεκούραστη, όσο περνάνε τα χρόνια γίνεται και πιο δύσκολα».

4.3.6. Εργασιακή Επισφάλεια

Η ανάλυση της εργασιακής επισφάλειας αναδεικνύει έντονες θεσμικές και πρακτικές προκλήσεις, με τις δύο ομάδες του δείγματος να βιώνουν διαφορετικές διαβαθμίσεις ανασφάλειας, διατηρώντας μολαταύτα κοινούς άτυπους άξονες. Ο κορεσμός των ευρημάτων είναι σαφής και επιβεβαιώνει το εύρος της επισφάλειας και στους δύο κλάδους.

Ο κορεσμός των δεδομένων στην ομάδα των μεταναστών από την Αλβανία είναι πλήρης: όλοι οι εργαζόμενοι μετανάστες αλβανικής καταγωγής στον κατασκευαστικό κλάδο (n=7/7) βιώνουν συνθήκες εργασιακής επισφάλειας, η οποία χαρακτηρίζεται από τη διαρκή εναλλαγή εργοδοτών εντός του έτους, χωρίς ωστόσο να μεταβάλλεται ο τόπος εγκατάστασης και εργασίας τους (7/7).

Παρατηρείται, ωστόσο, μία διαφοροποίηση εντός του δείγματος, η οποία σχετίζεται με τον τόπο εγκατάστασης των μεταναστών όσον αφορά την απασχόληση τους καθ' όλη την διάρκεια του έτους στον ίδιο τομέα εργασίας. Οι Αλβανοί που κατοικούν και εργάζονται σε περιοχές της Αττικής ανέφεραν αποκλειστική απασχόληση στον κατασκευαστικό κλάδο (5/7: Σ2, Σ4, Σ5, Σ12, Σ13). Αντιθέτως, οι Αλβανοί που κατοικούν και εργάζονται στην επαρχία και συγκεκριμένα στον δήμο Γορτυνίας στην Αρκαδία δήλωσαν ότι απασχολούνται κυρίως σε κατασκευαστικά έργα εκτελώντας περιστασιακά και αγροτικές εργασίες (2/7).

4.3.6.1. Ωράριο και εβδομαδιαία απασχόληση:

Η πλειονότητα των εργαζομένων απασχολείται σε εξαήμερη βάση (Δευτέρα έως Σάββατο) με οκτάωρο ωράριο (4/7: Σ2, Σ4, Σ5, Σ13). Εντούτοις, καταγράφονται περιπτώσεις εντατικοποίησης με επταήμερη εργασία και δέκα ώρες ημερησίως (1/7: Σ12), καθώς και περιπτώσεις πλήρους απουσίας σταθερού εβδομαδιαίου προγραμματισμού ή συγκεκριμένου ωραρίου (2/7: Σ1, Σ8). Μετανάστης αλβανικής καταγωγής (Σ8) εργαζόμενος σε κατασκευαστικά έργα αναφέρει:

«Αναλόγως πέντε, εκεί πέντε – έξι μέρες. Ώρες; Υπάρχει μέρα οχτώ, υπάρχει μέρα δέκα αναλόγως πως θα είναι η δουλειά» [Σ8].

4.3.6.2. Συμβάσεις εργασίας και ασφαλιστική κάλυψη:

Στον κατασκευαστικό κλάδο δεν υπάρχουν συμβάσεις εργασίας (7/7). Αντιθέτως, το καθεστώς ασφαλιστικής κάλυψης των εργαζομένων δεν παρουσιάζει μια ενιαία εικόνα. Συγκεκριμένα: τρεις στους επτά δηλώνουν ότι ασφαλίζονται από τον εκάστοτε εργοδότη (3/7: Σ2, Σ4, Σ5), δύο αυτοασφαλίζονται (2/7: Σ1, Σ12) ένας αναφέρει συνδυασμό των δύο μορφών (1/7: Σ13), ενώ καταγράφεται και περίπτωση παντελούς έλλειψης ασφάλισης (1/7: Σ8). Μετανάστης αλβανικής καταγωγής (Σ13) ανέφερε:

«Κατά καιρούς και μόνος και ο εργοδότης (ποιος τον ασφαλίζει), όχι (σύμβαση εργασίας) αλλάζουμε εργοδότη» [Σ13].

4.3.6.3. Οικονομικές απολαβές και υπερωρίες

Η επισφάλεια επιτείνεται από την πλήρη απουσία σταθερών μηνιαίων αποδοχών (n=7/7), καθώς το εισόδημα εξαρτάται άμεσα από τον αριθμό των πραγματοποιηθέντων ημερομισθίων (6/7: Σ1, Σ2, Σ4, Σ5, Σ8, Σ13), τα οποία κατά κανόνα καταβάλλονται άτυπα «στο χέρι» (6/7). Αναφορικά με τις υπερωρίες, οι εμπειρίες διίστανται: τρεις στους επτά αναφέρουν ότι τις λαμβάνουν (3/7: Σ4, Σ5, Σ13), δύο ότι δεν τις πληρώνονται (2/7: Σ8, Σ12), ενώ ένας δήλωσε ότι η καταβολή τους επαφίεται αποκλειστικά στην προαίρεση του εργοδότη (1/7: Σ1).

4.3.6.4. Μέτρα προστασίας και επαγγελματικοί κίνδυνοι

Η προμήθεια και χρήση Μέσων Ατομικής Προστασίας (ΜΑΠ) βαραίνει κυρίως τους ίδιους τους εργαζόμενους (5/7: Σ1, Σ2, Σ4, Σ12, Σ13). Η χρήση τους ωστόσο είναι αποσπασματική και δεν καλύπτει το σύνολο των αναγκαίων προδιαγραφών ασφαλείας. Ως κυρίαρχος κίνδυνος αναδεικνύεται η πτώση από ύψος (6/7: Σ1, Σ4, Σ5, Σ8, Σ12, Σ13), ακολουθούμενη από τραυματισμούς λόγω χρήσης εργαλείων (5/7: Σ2, Σ5, Σ8, Σ12, Σ13) και την έκθεση σε χημικές ουσίες (1/7: Σ12). Ενώ η έκθεση σε επιβαρυντικούς περιβαλλοντικούς παράγοντες (π.χ. καύσωνες, κρύο, σκόνη) κατά την διάρκεια της εργασίας τους λειτουργεί προσθετικά ως παράγων κινδύνου για την υγεία τους (7/7). Η φωτογραφία 1 καταδεικνύει ότι η χρήση των μέτρων ατομικής προστασίας δεν είναι δεδομένη, επιβεβαιώνοντας παράλληλα την έκθεση σε ακραίες θερμοκρασίες και τον κίνδυνο πτώσης από ύψος. Αλβανός εργαζόμενος (Σ2) σε κατασκευαστικά έργα σημείωσε:

«Κίνδυνο για μένα για μένα δεν ξέρω, είναι να κόβει κάνεις με το τροχό με το σβουράκι. Τον τροχό κόψιμο του έχει να κάνει με μπορεί να σπάσει. Λίγο απρόσεκτος μπορεί να κόβει το χέρι το πόδι διάφορα» [Σ2].

Φωτογραφία 1. Στιγμιότυπο εργασίας στον κατασκευαστικό κλάδο

Πηγή: Σ. Αθανασίου, Μάιος 2024

4.3.7. Κατάσταση υγείας και επιπτώσεις της εργασίας στην υγεία μεταναστών από την Αλβανία στον κατασκευαστικό τομέα

4.3.7.1. Σωματική υγεία: Μυοσκελετικές καταπονήσεις

Ο κορεσμός είναι πλήρης: όλοι οι Αλβανοί (n=7/7) αναφέρουν ότι η εργασία τους έχει αρνητικές συνέπειες στη σωματική τους υγεία, κυρίως μέσω των μυοσκελετικών πόνων και της καταπόνησης. Οι Αλβανοί εργαζόμενοι σε κατασκευαστικά έργα, αναφέρθηκαν όλοι στη σωματική καταπόνηση που τους προκαλεί η εργασία τους λόγω των φορτίων που σηκώνουν και της έντονα χειρωνακτικής εργασίας τους [7/7]. Το φαινόμενο των μυοσκελετικών πόνων είναι απόλυτο. Και οι Αλβανοί εργαζόμενοι σε κατασκευαστικά έργα σε ποσοστό επτά στους επτά, αναφέρουν ότι κύριο πρόβλημα υγείας που αντιμετωπίζουν είναι οι μυοσκελετικοί πόνοι, οι οποίοι επηρεάζουν την καθημερινότητα τους και την εργασία τους αρνητικά [7/7] (βλ. Γράφημα 2). Ο Σ4 ανέφερε:

«Καμιά φορά μας πονάει η πλάτη μας, ας πούμε τώρα με την ηλικία μας, τώρα όταν περνάς τα 50 ας πούμε ξεκινάνε οι αρθρώσεις, τα γόνατα, η μέση, ξεκινάνε τα πάντα, αλλά εντάξει, Ναι, δόξα τω Θεώ μέχρι τώρα είμαι απόλυτα υγιής. Αισθάνομαι μια χαρά, ε το να μας εμποδίζει, είναι οι πόνοι, αυτοί που στη μέση στα κόκαλα. Μας χαλάει λίγο τη διάθεση που δεν μπορούμε να κινηθούμε, να εργαστούμε» [Σ4].

Άλλοι παράγοντες που επηρεάζουν την υγεία:

- Εργασία σε ακραίες καιρικές συνθήκες (ζέστη, κρύο, ήλιος)
- Χειρωνακτική ανύψωση

- Έκθεση σε σκόνη, θόρυβο, εργασία σε ύψος
- Κίνδυνοι εργατικών ατυχημάτων

Οι περιβαλλοντικές συνθήκες (ζέστη, ήλιος, κρύο κτλ.) κάτω από τις οποίες αναγκάζονται να εργαστούν αρκετές φορές, επιδεινώνουν τις συνθήκες κάτω από τις οποίες εργάζονται [7/7]. Επίσης όλοι οι εργαζόμενοι σε κατασκευαστικά έργα αναφέρθηκαν και στην επικινδυνότητα που ενέχει η εργασία τους και στην ελλιπής τήρηση των μέτρων ασφαλείας [7/7]. Πιο ειδικά:

1. Πόνοι στη μέση: Οι Αλβανοί εργαζόμενοι σε κατασκευαστικά έργα (n=7/7) βιώνουν τον πόνο στη μέση ως καθημερινή πραγματικότητα, αποτέλεσμα της χειρωνακτικής εργασίας, της άρσης βαρών και των κακών εργονομικών συνθηκών. Ο Σ5 είπε:

«Ε να βελτιώσω τη μέση, η μέση μου με πονάει είναι η δουλειά που κάνουμε, είναι δύσκολη. Δουλειά είναι αυτό που είπα ότι η δουλειά που κάνουμε δεν πληρώνεται» [Σ5].

Το φαινόμενο επιδεινώνεται με την ηλικία και αποτελεί βασικό εμπόδιο για τη διατήρηση της εργασιακής απόδοσης.

2. Πόνοι σε γόνατα, αρθρώσεις και πλάτη: το σύνολο των Αλβανών εργαζομένων σε κατασκευαστικά έργα αναφέρουν πόνους σε γόνατα και αρθρώσεις (7/7). Ο Σ4 εξηγεί:

«…ξεκινάνε οι αρθρώσεις, τα γόνατα, η μέση, ξεκινάνε τα πάντα, αλλά εντάξει, Ναι, δόξα τω Θεώ μέχρι τώρα είμαι απόλυτα υγιής. Αισθάνομαι μια χαρά, ε το να μας εμποδίζει, είναι οι πόνοι, αυτοί που στη μέση στα κόκαλα» [Σ4].

Η φθορά των αρθρώσεων προκύπτει από τη διαρκή καταπόνηση, την εργασία σε ανώμαλες επιφάνειες και τη συχνή άρση βαρών.

3. Συχνή κόπωση: Όπως και στους αγρότες, η σωματική κόπωση είναι καθημερινή και πλήρης (n=7/7). Ο Σ5 αναφέρει:

«Κοίτα όταν ο άνθρωπος πονάει δεν έχει όρεξη για τίποτα, ούτε να βγει βόλτα, ούτε να ασχοληθεί με τα παιδιά, ούτε να ασχοληθεί με κάτι άλλο, αυτό είναι που σε καταβάλει…» [Σ5].

Η εργασία σε ακραίες καιρικές συνθήκες (ζέστη, κρύο) και η ανάγκη για συνεχή παρουσία στο εργοτάξιο επιτείνουν τη χρόνια κόπωση.

4.3.7.2. Ψυχική υγεία

Όλοι οι Αλβανοί (n=7/7) δεν συσχετίζουν την εργασία με επιβάρυνση της ψυχικής υγείας, αν και δύο αναφέρουν άγχος ως δευτερεύον σύμπτωμα. Η εικόνα που παρουσιάζουν οι συνεντευξιαζόμενοι Αλβανοί εργαζόμενοι σε κατασκευαστικά έργα, φαίνεται κάπως να διαφοροποιείται από τους Νοτιοασιάτες εργαζόμενους στον αγροτικό τομέα, στο σημείο που εδώ διακρίνουν τη σωματική από την ψυχική τους υγεία, δηλώνοντας ότι η ψυχική τους υγεία δεν επηρεάζεται από την εργασία τους [7/7], μάλιστα δύο στους επτά ανέφεραν ότι το γεγονός ότι έχουν δουλειά μαζί με το καλό συναδελφικό κλίμα που επικρατεί στην εργασία τους προάγει την ψυχική τους υγεία [2/7: Σ4, Σ5]. Σε αντίθεση με τους Νοτιοασιάτες, οι Αλβανοί (7/7) δεν συνδέουν άμεσα τη δουλειά με ψυχική επιβάρυνση. Δύο στους επτά αναφέρουν περιστασιακό άγχος, ωστόσο η ύπαρξη κοινωνικού δικτύου και η αίσθηση επαγγελματικής ταυτότητας λειτουργούν προστατευτικά. Δύο στους επτά ανέφεραν ότι το γεγονός ότι έχουν δουλειά μαζί με το καλό συναδελφικό κλίμα που επικρατεί στην εργασία τους προάγει την ψυχική τους υγεία [2/7 : Σ4, Σ5].

4.3.7.3. Παθολογικές παθήσεις και χρόνια νοσήματα

Όλοι οι συμμετέχοντες αναφέρουν μυοσκελετικούς πόνους που τους επηρεάζουν στην καθημερινότητα τους (n=7/7). Ωστόσο, εντοπίζονται και μεμονωμένες περιπτώσεις σοβαρότερων παθήσεων, όπως καρδιολογικά προβλήματα (1/7: Σ2) και αλλεργίες (1/7: Σ13). Ο Σ2 σημείωσε:

«…στο παρελθόν είχε υποβληθεί σε επέμβαση Bypass στην καρδιά, πρόβλημα που τον ανάγκασε να εργάζεται σε πιο ξεκούραστη δουλειά» [Σ2].

Ο Σ13 διευκρίνισε:

«…έχει εποχική αλλεργία κυρίως τη περίοδο της άνοιξης και αντιμετωπίζει τα συμπτώματα με αντισταμινικά φάρμακα [Σ13]»

4.3.8. Προσωπικές στάσεις έναντι της προληπτικής ιατρικής

Η στάση των Αλβανών εργαζόμενων στον κατασκευαστικό κλάδο έναντι της προληπτικής ιατρικής είναι εντελώς διαφορετική [Σ1, Σ2, Σ4, Σ5, Σ8, Σ12, Σ13]. Επτά από τους επτά που αποτέλεσαν το πληθυσμιακό δείγμα της έρευνας ανέφεραν ότι κάνουν προληπτικές ιατρικές εξετάσεις, πιο συγκεκριμένα: πέντε στους επτά ανέφεραν ότι κάνουν προληπτικές ιατρικές εξετάσεις μία φορά το χρόνο [5/7 : Σ1, Σ2, Σ8, Σ12, Σ13], ένας στους επτά δήλωσε ότι κάνει μία φορά στους έξι μήνες κατόπιν πίεσης από τη σύζυγο [1/7 : Σ5] και ένας στους επτά ανέφερε ότι κάνει προληπτικές εξετάσεις χωρίς να αναφερθεί στη συχνότητα που τις πραγματοποιεί [1/7 : Σ4]. Την υγεία των δοντιών τους ανέφεραν ότι την προσέχουν έξι στους επτά, επισκεπτόμενοι και τον οδοντίατρο μία φορά το χρόνο [6/7 : Σ1, Σ2, Σ4, Σ5, Σ12, Σ13], ενώ ένας στους επτά δήλωσε ότι δεν προσέχει την υγεία των δοντιών του και δεν επισκέπτεται τον οδοντίατρο [1/7 : Σ8] (Βλ. Γράφημα 3).

4.4. Μετανάστες από τη Νότια Ασία εργαζόμενοι στον αγροτικό τομέα

Οι χαμηλές αμοιβές και η εργασιακή ανασφάλεια στον αγροτικό τομέα εγκλωβίζουν τους Νοτιοασιάτες μετανάστες σε συνθήκες έντονης υλικής και κοινωνικής αποστέρησης. Η εργασία στον αγροτικό τομέα δεν προσφέρει ικανοποίηση, με την πλειονότητα (4/6) να δηλώνει ξεκάθαρα ότι δεν απολαμβάνει ποιοτική ζωή, ενώ μόλις δύο στους έξι (2/6) εκφράζουν μια σχετική μόνο ικανοποίηση, η οποία συνδέεται κυρίως με τη σύγκριση των απολαβών τους στη χώρα καταγωγής τους.

4.4.1. Συνθήκες κατοίκησης και διατροφή

Οι συνθήκες διαβίωσης τους χαρακτηρίζονται από ακραία υποβάθμιση και οικιστική απομόνωση:

- Συνθήκες Στέγασης: Το σύνολο των Νοτιοασιατών εργατών γης (6/6) διαμένει εκτός οικιστικών ιστών, σε απομονωμένες αγροτικές περιοχές και σε καταλύματα που στερούνται στοιχειωδών προδιαγραφών υγιεινής. Συχνά πρόκειται για πρώην αποθήκες που μετατράπηκαν σε μορφή κατοικίας (4/6: Σ3, Σ6, Σ7, Σ11), ενώ εντοπίζονται και περιπτώσεις διαμονής σε αυτοσχέδια καταλύματα (παράγκες), τα οποία έχουν κατασκευαστεί από καλάμια και πλαστικά καλύμματα (2/6: Σ9, Σ10) (Φωτογραφία 2).
- Δομή Νοικοκυριού: Στους χώρους αυτούς δεν διαμένουν με μέλη της οικογένειας τους αλλά συνήθως με συμπατριώτες τους (6/6). Ενώ σε αρκετές περιπτώσεις παρατηρείται έντονος συνωστισμός πολλών ατόμων στον ίδιο χώρο (3/6: Σ9, Σ10, Σ11).
- Διατροφή και βασικές ανάγκες: Η διατροφή τους είναι εξαιρετικά λιτή, βασισμένη σε φθηνά υλικά της πατρίδας τους (π.χ. ρύζι με κάρυ), με τις γνώμες να διχάζονται ανάμεσα στην αναγκαστική ικανοποίηση (3/6: Σ3, Σ6, Σ7) και τη δυσαρέσκεια (3/6: Σ9, Σ10, Σ11). Αν και οι μισοί (3/6: Σ3, Σ6, Σ7) δηλώνουν ότι καλύπτουν τις άμεσες ανάγκες τους, η διαπίστωση αυτή χρήζει προσοχής, καθώς η «κάλυψη» προκύπτει από τα περιορισμένα έξοδα (π.χ. λογαριασμοί, ενοίκιο).

Ένας Νοτιοασιάτης από το Μπανγκλαντές (Σ3) εργάτης γης δήλωσε:

«Σε μένα ο χώρος που έμενα ήταν καλός σε άλλους όχι. Μένω μόνος με έναν φίλο που είναι μόνος. Όχι, δεν μπορώ να νοικιάσω καλύτερο, ε μόνο ανεμιστήρα» [Σ3].

Φωτογραφία 2. Αυτοσχέδιοι καταυλισμοί Νοτιοασιατών εργατών γης στη Ν. Μανωλάδα

Πηγή: Σ. Αθανασίου, Μάϊος 2024

4.4.2. Αυτοαντίληψη ικανοποίησης από τη ζωή και της ποιότητας ζωής

Οι εργαζόμενοι στον αγροτικό τομέα Νοτιοασιάτες μετανάστες, που αποτέλεσαν το δείγμα της έρευνας, σε ποσοστό δύο τρίτων του δείγματος, αναφέρουν ότι δεν απολαμβάνουν τη ζωή τους και δεν νιώθουν ικανοποιημένοι από αυτή δεν έχουν καλή ποιότητα ζωής. Εντούτοις, θεωρούν ότι η ζωή τους ένα νόημα, το οποίο τους δίνει τη δύναμη, να συνεχίσουν τη πορεία τους (4/6: Σ6, Σ9, Σ10, Σ11). Και το ένα τρίτο του δείγματος ανέφερε ότι απολαμβάνει τη ζωή του, νιώθει σχετική ικανοποίηση από αυτή (2/6: Σ3, Σ7).

4.4.3. Εργασιακή επισφάλεια και αντίκτυπος στον ελεύθερο χρόνο

Οι εργάτες γης Νοτιοασιατικής καταγωγής αναφέρουν ότι οι χαμηλές απολαβές σε συνδυασμό με την διαμονή μακριά από αστικά κέντρα λειτουργούν περιοριστικά στην εκμετάλλευση του ελάχιστου ελεύθερου χρόνου που διαθέτουν με τρόπο που θα τους πρόσφερε ικανοποίηση και θα τους βοηθούσε να αποφορτιστούν από την πίεση της εργασίας τους (4/6: Σ6, Σ9, Σ10, Σ11). Ο Σ6 είπε:

«Πηγαίνουμε στη θάλασσα και κάνουμε βόλτες, εκεί στο χωριό δεν έχει κάτι, καμιά φορά είχε ένα γήπεδο εκεί στο χωριό και παίζαμε μπάλα» [Σ6].

4.4.4. Προσωπική ζωή

Αντίθετα, στους Νοτιοασιάτες εργάτες γης, ο δείκτης αυτός ακολουθεί την ευρύτερη υποβάθμιση της ποιότητας ζωής τους. Η συντριπτική πλειονότητα (5/6: Σ6, Σ7, Σ9, Σ10, Σ11) αναφέρει ότι η σεξουαλική τους ζωή έχει επηρεαστεί από μέτρια έως πολύ αρνητικά. Η βίαιη αποκοπή από το οικογενειακό περιβάλλον, η απουσία συντρόφων και το διαρκές ψυχολογικό βάρος της επιβίωσης επιδρούν αρνητικά. Μετανάστης Νοτιοασιατικής καταγωγής από το Μπανγκλαντές (Σ9) δήλωσε:

«Εφόσον η οικογένεια μου είναι μακριά από εμένα δεν έτυχε να κάνω κάτι γιατί σκέφτομαι την οικογένεια μου» [Σ9].

Η ποιότητα ζωής των Νοτιοασιατών μεταναστών εργατών γης είναι χαμηλή, με περιορισμένες δυνατότητες βελτίωσης λόγω εργασιακής, οικονομικής και κοινωνικής επισφάλειας. Για τους Αλβανούς, παρά τις δυσκολίες, διαμορφώνεται μια καλύτερη εικόνα ως προς την καθημερινότητα, την ασφάλεια, την ένταξη και την προοπτική βελτίωσης.

4.4.5. Συνθήκες εργασίας

Όλοι οι Νοτιοασιάτες εργαζόμενοι (n=6/6) περιγράφουν τον αγροτικό τομέα ως «μη επιθυμητό τομέα απασχόλησης», ο οποίος όμως αποτελεί γι' αυτούς κυρίως μια προσωρινή λύση μέχρι την απόκτηση νομιμοποιητικών εγγράφων. Η επιθυμία για αλλαγή τομέα είναι καθολική: Συνολικά και οι έξι Νοτιοασιάτες που αποτέλεσαν το πληθυσμιακό δείγμα εργαζομένων σε αυτόν τον τομέα, εκδήλωσαν την έντονη επιθυμία τους να μεταπηδήσουν σε κάποιον άλλο τομέα απασχόλησης, θεωρώντας ότι οι συνθήκες σε αυτόν, θα είναι καλύτερες από αυτές που βιώνουν στις αγροτικές καλλιέργειες. Ο Σ6 το εκφράζει χαρακτηριστικά:

«Θέλω να δουλέψω εδώ στην Αθήνα όταν φτιάξω χαρτιά, να δουλέψω σε εργοστάσιο, πιο εύκολα είναι. Επειδή είμαι χωρίς χαρτιά γι' αυτό αναγκάζομαι να εργάζομαι εκεί, όταν θα νομιμοποιηθώ θα βελτιώσω την εργασία μου» [Σ6].

Οι συνθήκες χαρακτηρίζονται από σκληρή χειρωνακτική εργασία, μακρά ωράρια (συχνά 7 ημέρες/εβδομάδα, 8+ ώρες/ημέρα για 4/6), έκθεση σε ακραίες καιρικές συνθήκες, και σωματική καταπόνηση. Η εργασία στον αγροτικό τομέα είναι πολύ δύσκολη, δεν βλέπουν κάποιο ευχάριστο κομμάτι στην εργασία τους και την περιγράφουν με μελανά χρώματα [6/6].». Ενδεικτικό το απόσπασμα του Σ9:

«Μάζευα φράουλες, συνεχόμενο 8ωρο μάζευα φράουλες, έπαιρνε με φορτηγό αφεντικό και πάει χωράφι. Κύριο πρόβλημα ήταν η μέση, γιατί δουλεύεις σκυμμένος. Έχει κρύο, ζέστη, λάσπη, βροχή και φοράει μπότες, όταν βρέχει δουλεύει μέσα θερμοκήπιο» [Σ9].

Τα καθήκοντα είναι μονότονα, με ελάχιστο περιθώριο ευχαρίστησης ή προσωπικής εξέλιξης. Η εναλλαγή εργοδότη είναι συχνή (3/6: Σ3, Σ6, Σ11) και οι περισσότεροι δεν αλλάζουν περιοχή ή τομέα εντός του έτους. Μετανάστης (Σ10) Νοτιοασιατικής καταγωγής από το Μπανγκλαντές που εργάζεται στις αγροτικές καλλιέργειες ανέφερε:

«Ο εργοδότης έφερνε αγροτικό πίσω ή φορτικό (φορτηγό), το βάζανε μέσα, πήγαν στη δουλειά και έφερνε πίσω, μαζεύουμε τα φράουλα και βάζουμε στα τελάρα… Οι παράγκες (θερμοκήπια) ήταν χαμηλό και παιδιά όλοι την ώρα δεν μπορούσε σηκωθεί» [Σ10].

Παρά τις διαφορές, και οι δύο ομάδες αντιμετωπίζουν σωματική καταπόνηση, ωράρια πέραν του νομίμου, αμοιβές που δεν ανταποκρίνονται πάντα στις ανάγκες και ανεπαρκή μέτρα προστασίας. Ωστόσο, οι Αλβανοί παρουσιάζουν μεγαλύτερη εργασιακή σταθερότητα, εμπειρία και σχετική ικανοποίηση, ενώ οι Νοτιοασιάτες βιώνουν την εργασία ως αναγκαία προσωρινή λύση με ελάχιστη ικανοποίηση.

4.4.6. Εργασιακή Επισφάλεια

Ο κορεσμός των ευρημάτων είναι εξίσου απόλυτος (n=6/6): οι Νοτιοασιάτες μετανάστες εργαζόμενοι στον αγροτικό τομέα βιώνουν ακραία μορφή επισφάλειας. Σε αντίθεση με τους Αλβανούς εργαζόμενους σε κατασκευαστικά έργα όλοι οι ερωτώμενοι δήλωσαν ότι κατά τη διάρκεια του έτους δεν μετακινούνταν γεωγραφικά ούτε άλλαζαν κλάδο απασχόλησης (6/6). Σχετικά με τη σταθερότητα του εργοδότη, το δείγμα χωρίζεται ισομερώς μεταξύ εκείνων που παραμένουν στον ίδιο (3/6: Σ7, Σ9, Σ10) και εκείνων που αλλάζουν (3/6: Σ3, Σ6, Σ11).

4.4.6.1. Ωράριο και εβδομαδιαία απασχόληση:

Η πλειονότητα των εργατών γης απασχολείται σε επταήμερη εβδομαδιαία βάση με ελάχιστο ημερήσιο χρόνο εργασίας τις οχτώ ώρες (4/6: Σ6, Σ9, Σ10, Σ11), ενώ δύο στους έξι αναφέρουν διακυμάνσεις (4 έως 7

ημέρες) με μεταβαλλόμενο ωράριο (2/6: Σ3, Σ7), που συχνά περιλαμβάνει και νυχτερινή εργασία (1/6: Σ6). Εργαζόμενος στις αγροτικές καλλιέργειες μετανάστης Νοτιοασιατικής καταγωγής από το Πακιστάν (Σ6) δήλωσε:

«Όλα εβδομάδα εφτά μέρες την εβδομάδα. Νύχτα δουλεύουμε μπάλα τέτοια φορτώσουμε νύχτα είχαν και αυτή τη δουλειά χορτάρι τέτοια» [Σ6].

4.4.6.2. Συμβάσεις εργασίας και ασφαλιστική κάλυψη:

Η απουσία συμβάσεων εργασίας είναι καθολική στον αγροτικό τομέα αποτελώντας κοινό στοιχείο με τον τομέα των κατασκευαστικών έργων (6/6). Το καθεστώς ασφάλισης εμφανίζει σχεδόν απόλυτη ομοιομορφία, καθώς η ασφαλιστική κάλυψη είναι σχεδόν ανύπαρκτη (5/6: Σ6, Σ7, Σ9, Σ10, Σ11), με μόλις μια αναφορά χρήσης εργοσήμου (1/6: Σ3). Ταυτόχρονα, δεν υφίσταται σταθερός μηνιαίος μισθός (6/6), η αμοιβή εξαρτάται από τα ημερομίσθια και εισπράττεται άτυπα «αποκλειστικά στο χέρι» (6/6). Εντούτοις, οι υπερωρίες δηλώνεται ότι καταβάλλονται στην πλειονότητα των περιπτώσεων (5/6: Σ6, Σ7, Σ9, Σ10, Σ11). Μετανάστης Νοτιοασιατικής καταγωγής από το Μπανγκλαντές (Σ10) δήλωσε:

«Όχι (ασφάλεια) χωρίς (σύμβαση εργασίας)/μηνιαίο, καθημερινά μεροκάματα αλλά τέλος μήνα δόση. Όταν είχε δουλειά δουλεύει όταν δεν είχε, δεν δουλεύει (όλη τη χρονιά), στον ίδιο (εργοδότη)» [Σ10].

4.4.6.3. Οικονομικές απολαβές και υπερωρίες

Πέντε στους έξι δήλωσαν ότι πληρώνονταν τις υπερωρίες [5/6 : Σ6, Σ7, Σ9, Σ10, Σ11] και ένας στους έξι δήλωσε ότι μερικές φορές πληρώνονταν τις υπερωρίες [1/6 : Σ3]. Όλοι λαμβάνουν τις αμοιβές στους στο χέρι [6/6 : Σ3, Σ6, Σ7, Σ9, Σ10, Σ11]. Επιπλέον το ένα δεύτερο του δείγματος δήλωσε ότι αλλάζει εργοδότη μέσα στη χρονιά [3/6 : Σ3, Σ6, Σ11] και το υπόλοιπο ένα δεύτερο πως δεν αλλάζει [3/6 : Σ7, Σ9, Σ10].

4.4.6.4. Μέτρα προστασίας και αντίληψη κινδύνου:

Το ζήτημα των Μέσων Ατομικής Προστασίας (ΜΑΠ) εμφανίζεται περίπλοκο, με το δείγμα να διχάζεται ανάμεσα σε όσους χρησιμοποιούν και όσους δεν χρησιμοποιούν μέσα προστασίας (3/6 χρησιμοποιούν: Σ6, Σ7, Σ10 και 3/6 δεν χρησιμοποιούν: Σ3, Σ9,Σ11). Στις περιπτώσεις χρήσης, τα μέσα (συχνά απλές χειρουργικές μάσκες) παρέχονται από τον εργοδότη (2/3: Σ6, Σ7). Η υποκειμενική αντίληψη του κινδύνου είναι χαμηλή, η πλειονότητα (5/6: Σ3, Σ6, Σ7, Σ9, Σ10) θεωρεί ότι δεν διατρέχει κάποιον κίνδυνο (π.χ. από χημικά/ραντίσματα), επειδή η διαδικασία αυτή εκτελείται από άλλους, ενώ μόλις ένας εργάτης γης που απασχολείται σε καλλιέργειες ελαιόδεντρων ανέφερε τον κίνδυνο της πτώσης από ύψος (1/6: Σ11). Αντιθέτως, η έκθεση σε επιβαρυντικούς περιβαλλοντικούς παράγοντες (ζέστη, υγρασία θερμοκηπίου, σκόνη) αναγνωρίζεται ομόφωνα (6/6). Εργαζόμενος στις αγροτικές καλλιέργειες Νοτιοασιατικής καταγωγής από το Μπανγκλαντές (Σ9) δηλώνει:

«Όχι δεν υπήρχε (μέτρα προστασίας). Κύριο πρόβλημα ήταν η μέση, γιατί δουλεύεις σκυμμένος. Έχει κρύο, ζέστη, λάσπη, βροχή και φοράει μπότες, όταν βρέχει δουλεύει μέσα θερμοκήπιο» [Σ9].

4.4.7. Κατάσταση υγείας και επιπτώσεις της εργασίας στην υγεία μεταναστών από την Νότια Ασία στον αγροτικό τομέα

4.4.7.1. Σωματική υγεία: Μυοσκελετικές καταπονήσεις και παθολογικές παθήσεις

Ο κορεσμός είναι απόλυτος: και οι έξι συνεντευξιαζόμενοι (n=6/6) δηλώνουν ότι οι επιπτώσεις της εργασίας τους στην αγροτική παραγωγή είναι έντονα αρνητικές για τη σωματική τους υγεία. Οι Νοτιοασιάτες εργάτες γης συνολικά έξι στους έξι συνεντευξιαζόμενους, θεωρούν ότι οι επιδράσεις της εργασίας που εκτελούν στον αγροτικό τομέα, λειτουργούν δυσμενώς στην υγεία τους. Οι αρνητικές επιδράσεις της εργασίας στην υγεία σύμφωνα με τους συνεντευξιαζόμενους, οφείλονται στις σκληρές συνθήκες που επικρατούν στις

αγροτικές εργασίες, στις οποίες εκτίθενται σε ακραίες καιρικές συνθήκες, σηκώνουν βάρη, αναγκάζονται για ώρες να έχουν συγκεκριμένη στάση σώματος για την εκτέλεση των εργασιών τους και έρχονται συχνά σε επαφή με σκόνη [6/6]. Οι μυοσκελετικοί πόνοι είναι σχεδόν καθολικοί (n=5/6: Σ3, Σ6, Σ9, Σ10, Σ11). Πέντε στους έξι ερωτώμενους ανέφεραν ότι συχνά αντιμετωπίζουν μυοσκελετικούς πόνους (πόνους στη μέση, στα γόνατα κτλ.) [5/6 : Σ3, Σ6, Σ9, Σ10, Σ11] και έξι στους έξι ότι αισθάνονται συχνά κουρασμένοι [6/6]. Τα συμπτώματα που αναφέρουν σχετίζονται κυρίως με την εργασία:

- Πόνοι στη μέση, γόνατα, πλάτη
- Εξάντληση και συχνή κόπωση
- Περιστασιακά πυρετός, διαταραχές ενυδάτωσης, πεπτικά ή ουρολογικά προβλήματα

Ένας Νοτιοασιάτης εργάτης γης δήλωσε [Σ10]:

«Πόνους σε όλο το σώμα. Ναι ένας πόνος στο πόδι, καμιά φορά γίνεται καλά, όταν δουλεύουμε όρθια τότε πονάει. Πολύ άσχημα, ένιωθα κουρασμένος. Επειδή είμαι από άλλη χώρα είναι λογικό να αισθάνομαι άγχος» [Σ10].

Ο Σ9 ανέφερε:

«Πόνος που υπήρχε με τη δουλειά και καμιά φορά ερχόταν πυρετός, καμία φορά, αλλά γόνατο συχνά πόναγε λόγω δουλειάς» [Σ9].

1. Πόνοι στη μέση: Ο πόνος στη μέση αποτελεί το πιο συχνό και χαρακτηριστικό πρόβλημα για τους Νοτιοασιάτες εργάτες γης. Τουλάχιστον τέσσερις στους έξι (n=4/6: Σ3, Σ6, Σ9, Σ10) μιλούν ευθέως για αυτό το σύμπτωμα, το οποίο συνδέεται άμεσα με τη στάση του σώματος κατά τη διάρκεια της εργασίας, κυρίως στη συγκομιδή φράουλας ή άλλων καλλιεργειών που απαιτούν δουλειά σκυμμένου. Ο Σ9 είπε:

«Κύριο πρόβλημα ήταν η μέση, γιατί δουλεύεις σκυμμένος. Έχει κρύο, ζέστη, λάσπη, βροχή και φοράει μπότες, όταν βρέχει δουλεύει μέσα θερμοκήπιο» [Σ9].

Η επαναληπτικότητα και η ένταση της καταπόνησης μετατρέπουν τον πόνο στη μέση σε ένα χρόνιο, σχεδόν μόνιμο, κομμάτι της καθημερινότητας των εργατών.

2. Πόνοι σε γόνατα και πόδια: Τα γόνατα και τα πόδια πλήττονται επίσης σε σημαντικό βαθμό, καθώς τουλάχιστον τρεις στους έξι (n=3/6: Σ3, Σ9, Σ10) το αναφέρουν ρητά. Η πολύωρη εργασία σε όρθια ή ημιλυγισμένη θέση, το ανώμαλο έδαφος και η ανάγκη για μεταφορά βάρους ευθύνονται για αυτούς τους πόνους. Ο Σ9 διευκρίνισε:

«Καμία φορά, αλλά γόνατο συχνά πόναγε λόγω δουλειάς» [Σ9].

«Ναι ένας πόνος στο πόδι, καμιά φορά γίνεται καλά, όταν δουλεύουμε όρθια τότε πονάει. Πολύ άσχημα, ένιωθα κουρασμένος» [Σ10].

Αυτά τα συμπτώματα υποδηλώνουν μια προοδευτική φθορά του μυοσκελετικού συστήματος, με κίνδυνο μακροχρόνιων αναπηριών.

3. Πόνοι στην πλάτη και στις αρθρώσεις: Η πλάτη γενικά και οι αρθρώσεις πλήττονται επίσης καθημερινά. Εδώ, πέρα από τη μέση, εμπλέκονται και οι ωμοπλάτες, τα χέρια ή και οι καρποί, λόγω της επαναληπτικής φύσης της αγροτικής εργασίας και της έλλειψης εργονομικών βοηθημάτων. Ο Σ11 εξήγησε:

«Πόνους στη μέση, στα γόνατα κτλ.» [Σ11].

Η συνεχής καταπόνηση, η έλλειψη ανάπαυσης και τα συχνά βάρη οδηγούν σε φλεγμονές, δυσκαμψία και περιορισμό των κινήσεων.

4. Συχνή κόπωση και εξάντληση: Η σωματική εξάντληση είναι καθολική (n=6/6). Όλοι μιλούν για συνεχή, αθροιστική κόπωση που δεν υποχωρεί ούτε με την ξεκούραση, αφού τα ωράρια είναι εξαντλητικά και οι συνθήκες δύσκολες. Έξι στους έξι ανέφεραν ότι αισθάνονται συχνά κουρασμένοι [6/6]. Η εξάντληση αυτή περιορίζει κάθε διάθεση για κοινωνική ζωή ή δημιουργικότητα και μετατρέπει την καθημερινότητα σε έναν αγώνα επιβίωσης.

5. Άλλα σωματικά προβλήματα: Αν και σε μικρότερο βαθμό, εμφανίζονται και άλλα συμπτώματα: προβλήματα με το ουροποιητικό (λόγω αφυδάτωσης) [Σ9], εμετοί ή πυρετός μετά από υπερκόπωση [Σ11, Σ9]. Αυτά

τα περιστατικά είναι ενδεικτικά της σωματικής φθοράς που προκαλεί η εργασία κάτω από ακραίες συνθήκες (θερμοκρασία, υγρασία, βάρη).

4.4.7.2. Ψυχική υγεία

Η ψυχική υγεία επηρεάζεται επίσης σημαντικά για τους περισσότερους (n=5/6: Σ6, Σ7, Σ9, Σ10, Σ11), με συχνή εμφάνιση άγχους, απελπισίας ή/και κατάθλιψης που σχετίζονται με τη σκληρή και αβέβαιη καθημερινότητα. Πέντε στους έξι ανέφεραν συχνή εμφάνιση συμπτωμάτων άγχους και απελπισίας τα οποία σύμφωνα με τις δηλώσεις τους προέρχονταν από μία σειρά παραγόντων, που περιλάμβαναν από το γεγονός της μετανάστευσης και της απουσίας εγγράφων έως και οικογενειακά προβλήματα από τη χώρα καταγωγής τους [5/6: Σ6, Σ7, Σ9, Σ10, Σ11]. Ο Σ9 είπε:

«Είμαι καλά, έχω άγχος και απελπισία, μετά την εργασία νιώθω καλά. Δεν απολαμβάνω, η ζωή συνεχίζεται συνεχίζω, είμαστε μουσουλμάνοι και αν μπορώ να πάω παράδεισο είμαι ευχαριστημένος. Δεν είναι τόσο ευχάριστα απλό και χαμηλό, λίγο καλύτερα από πριν. Τώρα παίρνω λίγο παραπάνω λεφτά. Έλλειψη χρήματα που μας διώχνει από την οικογένεια» [Σ9].

Το ψυχολογικό φορτίο επιτείνεται από τη σκληρή εργασία, την απουσία οικογένειας και το αίσθημα αδιεξόδου.

4.4.7.3. Παθολογικές παθήσεις και χρόνια νοσήματα

Συνολικά, τέσσερις στους έξι ανέφεραν ότι κατά τους τελευταίους δώδεκα μήνες έχουν εμφανίσει συμπτώματα ασθένειας (n=4/6), κυρίως μυοσκελετικές διαταραχές, ουρολογικά ή πεπτικά προβλήματα. Από τους έξι συνεντευξιαζόμενους τέσσερις ανέφεραν ότι κατά τους τελευταίους δώδεκα μήνες έχουν εμφανίσει συμπτώματα ασθένειας [4/6: Σ3, Σ9, Σ10, Σ11], εκ των οποίων δύο περιπτώσεις αφορούν σοβαρούς μυοσκελετικούς πόνους [2/6: Σ3, Σ10], μία περίπτωση λόγω της μη καλής ενυδάτωσης κατά τη διάρκεια της εργασίας του αντιμετώπισε κάποιο πρόβλημα με το ουροποιητικό [1/6: Σ9] και ένας ανέφερε ότι κατά τη διάρκεια της εργασίας του έκανε εμετό και χρειάστηκε να μεταφερθεί στο νοσοκομείο [1/6 : Σ11].

4.4.8. Προσωπικές στάσεις έναντι της προληπτικής ιατρικής

Οι Νοτιοασιάτες εργάτες γης σύμφωνα με τις δηλώσεις τους σε ποσοστό δύο τρίτα των συμμετεχόντων στην έρευνα δεν κάνουν προληπτικές ιατρικές εξετάσεις [4/6 : Σ3, Σ9, Σ10, Σ11]. Ωστόσο και το ένα τρίτο που δήλωσε ότι έχει κάνει προληπτικές εξετάσεις, ο ένας ανέφερε πως έχει κάνει δύο φορές [1/6 Σ7] και ο έτερος ότι έχει κάνει, χωρίς να διευκρινίζει κάθε πόσο αλλά συνέχισε δηλώνοντας ότι οι εξετάσεις του είναι καλές [1/6 : Σ6]. Στη συνέχεια σε ερώτηση αν προσέχουν την υγεία των δοντιών τους και αν επισκέπτονται προληπτικά οδοντίατρο όλο το πληθυσμιακό δείγμα απάντησε αρνητικά [6/6 : Σ3, Σ6, Σ7, Σ9, Σ10, Σ11]. Δύο στους έξι ανέφεραν ότι έχουν επισκεφθεί στο παρελθόν ο καθένας από μία φορά τον οδοντίατρο, όχι για προληπτικό έλεγχο αλλά για αντιμετώπιση προβλήματος [2/6 : Σ6, Σ7]. Επομένως, φαίνεται μέσω των συνεντεύξεων ότι οι Νοτιοασιάτες δεν εντάσσουν στη καθημερινότητά τους την πραγματοποίηση προληπτικών ιατρικών εξετάσεων και αναζητούν ιατρική φροντίδα μόνο σε περίπτωση εμφάνισης ιατρικού προβλήματος [6/6 : Σ3, Σ6, Σ7, Σ9, Σ10, Σ11].

4.5. Συνοψίζοντας

Η εργασία σε αγροτικές καλλιέργειες και κατασκευές προκαλεί εκτεταμένη σωματική φθορά, με κυρίαρχα συμπτώματα πόνων στη μέση, γόνατα, πλάτη και αρθρώσεις. Η κόπωση είναι διαρκής και συσσωρευτική. Στους Νοτιοασιάτες η ψυχική επιβάρυνση φτάνει σε υψηλά επίπεδα, ενώ στους Αλβανούς μετριάζεται από την κοινωνική ένταξη και το συναδελφικό περιβάλλον. Τα λόγια των ίδιων των εργαζομένων αποτυπώνουν με ειλικρίνεια το κόστος στην υγεία. Ο Σ9 είπε:

«Πόνος που υπήρχε με τη δουλειά… γόνατο συχνά πόναγε λόγω δουλειάς» [Σ9]

Ο Σ5 εξήγησε:

«Η μέση μου με πονάει είναι η δουλειά που κάνουμε… είναι δύσκολη» [Σ5]

Ο Σ4 ανέφερε:

«Καμιά φορά μας πονάει η πλάτη μας… ξεκινάνε οι αρθρώσεις, τα γόνατα, η μέση…» [Σ4]

Η εργασία σε αγροτικές καλλιέργειες και κατασκευές έχει δραματικές επιπτώσεις στη σωματική υγεία των μεταναστών, με κυρίαρχα φαινόμενα πόνων στη μέση, στα γόνατα και στην πλάτη, καθώς και χρόνια κόπωση. Οι Νοτιοασιάτες πλήττονται εντονότερα και στην ψυχική υγεία λόγω συνολικών συνθηκών, ενώ οι Αλβανοί, αν και εμφανίζουν ισχυρή σωματική επιβάρυνση, διατηρούν καλύτερη ψυχολογική ισορροπία χάρη στην ένταξη και τις κοινωνικές δομές του κλάδου τους. Σε όλες τις περιπτώσεις, οι ίδιες οι αφηγήσεις των εργαζομένων αναδεικνύουν το βαρύ τίμημα που πληρώνει η υγεία για την επιβίωση και εργασιακή παραμονή σε επισφαλή επαγγέλματα.

5. Συζήτηση

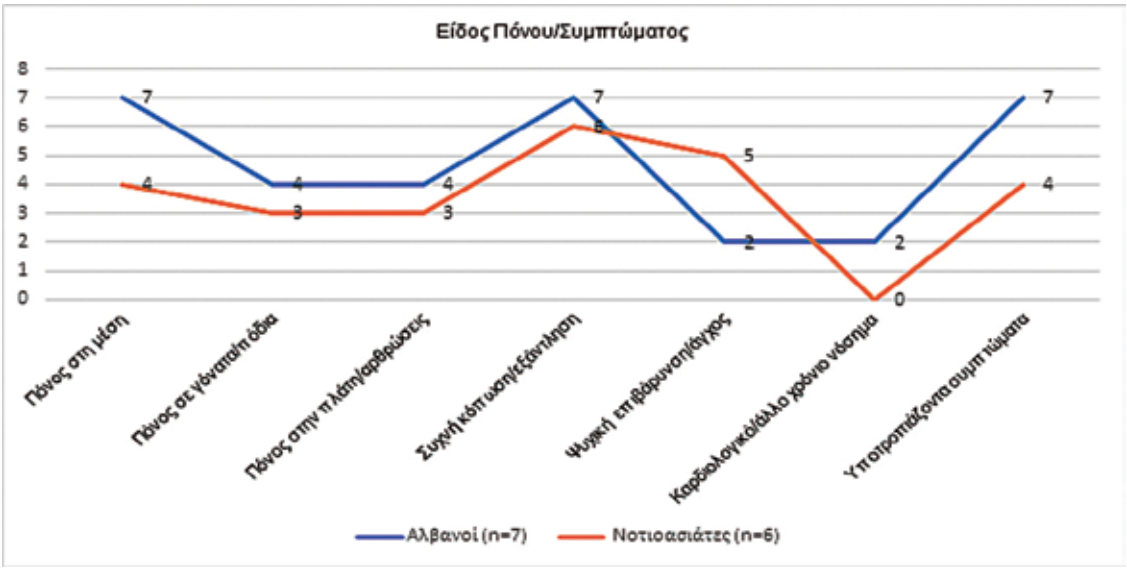
Η παρούσα ποιοτική μελέτη επιβεβαιώνει ότι τα ευρήματά της είναι σε συμφωνία με προηγούμενες έρευνες που έχουν εστιάσει ξεχωριστά στους τομείς των κατασκευαστικών έργων και της γεωργίας. Σε όλες τις σχετικές μελέτες, η εργασία των μεταναστών περιγράφεται ως ιδιαίτερα επισφαλής, με χαρακτηριστικά που συνάδουν με τον ορισμό της επισφαλούς εργασίας που έχει δοθεί στη διεθνή βιβλιογραφία (Vosko, 2006). Κοινά προβλήματα που διαπιστώθηκαν και στους δύο κλάδους αφορούν την απουσία σταθερής απασχόλησης, τις αμοιβές που εξαρτώνται από τον αριθμό των ημερομισθίων, τις ελλιπείς συνθήκες ασφαλείας και την έκθεση σε κινδύνους για την υγεία (Dimitriadis, 2017; Gemi, 2017; Kukreja, 2021; Drydakis, 2021).

Παρά τα κοινά χαρακτηριστικά, εντοπίζονται σημαντικές διαφορές που καθιστούν την απασχόληση στον αγροτικό τομέα ακόμη πιο επισφαλή, οδηγώντας τους Νοτιοασιάτες εργάτες γης σε μεγαλύτερη κοινωνική ευαλωτότητα και επιβαρυμένη υγεία και ποιότητα ζωής (Kukreja, 2021; Goulem, 2021; Papadopoulos & Fratsea, 2021). Τα αποτελέσματα της παρούσας μελέτης δείχνουν ότι τόσο οι κατασκευές όσο και οι αγροτικές καλλιέργειες στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από εποχικότητα, χαμηλό κοινωνικό κύρος και απουσία ενδιαφέροντος από τον γηγενή πληθυσμό, γεγονός που αυξάνει τη ζήτηση για μετανάστες εργαζόμενους (Dimitriadis, 2017; Κετσετζοπούλου & Μπούζας, 1996). Έτσι, σε βάθος χρόνου, παρατηρείται η τάση συγκέντρωσης συγκεκριμένων εθνοτικών ομάδων σε συγκεκριμένους τομείς, με τους μετανάστες από την Αλβανία να απασχολούνται κυρίως σε κατασκευαστικά έργα και τους Νοτιοασιάτες στις αγροτικές εργασίες (Ρομπόλης, 2007; Bonacich et al., 2008).

Η έρευνα ανέδειξε επίσης την απουσία συλλογικών συμβάσεων εργασίας και στα δύο επαγγέλματα, με αποτέλεσμα οι εργαζόμενοι να εξαρτώνται από τα ημερομίσθια και να βιώνουν αυξημένη εργασιακή ανασφάλεια (Drydakis, 2021). Παράλληλα, διαπιστώθηκε ότι οι αμοιβές στον κατασκευαστικό τομέα είναι υψηλότερες από ό,τι στον αγροτικό, γεγονός που εξηγεί την αυξημένη ευαλωτότητα των Νοτιοασιατών και την προτίμηση των Αλβανών για τις κατασκευές, όπου συγκεντρώνουν και περισσότερα δικαιώματα λόγω νόμιμης διαμονής (Kapsalis et al., 2020; Gemi, 2017).

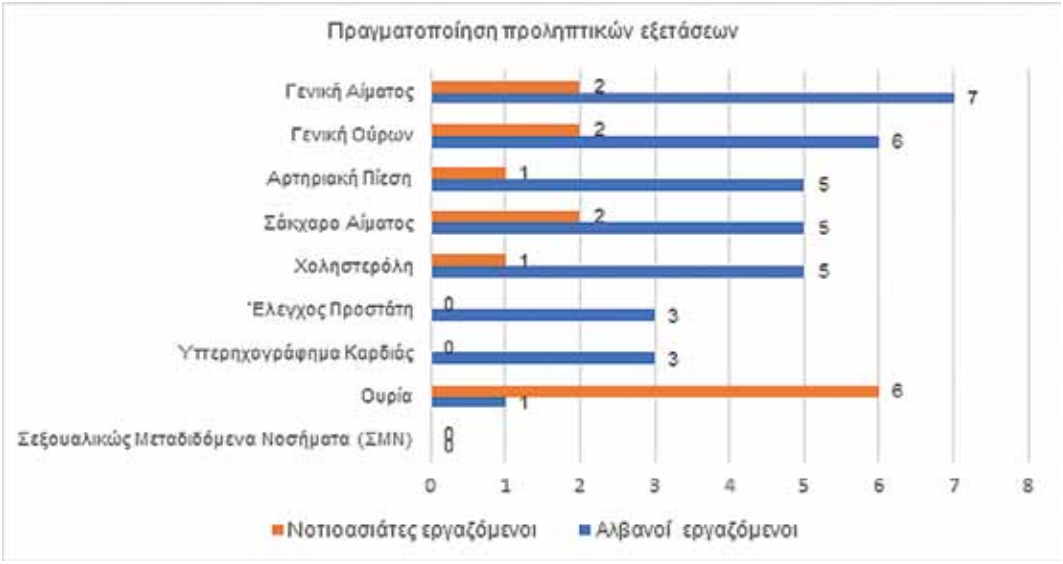
Σημαντικό είναι επίσης το εύρημα ότι οι μετανάστες και στους δύο κλάδους εκτίθενται σε εργασιακούς και υγειονομικούς κινδύνους, λόγω της έλλειψης μέτρων προστασίας, της εργασιακής εκμετάλλευσης και των μακρών ωραρίων (Dimitriadis, 2017; Papadopoulos & Fratsea, 2021). Η σωματική και ψυχική υγεία τους επιβαρύνεται σε μεγάλο βαθμό, με τους Αλβανούς να εμφανίζουν καλύτερη εικόνα ψυχικής υγείας, κάτι που σχετίζεται με τον βαθμό κοινωνικής ενσωμάτωσης, τις οικογενειακές δομές και τα υψηλότερα εισοδήματα (Lyberaki & Maroukis, 2005; Gemi, 2017). Αντίθετα, οι Νοτιοασιάτες εργάτες γης βιώνουν μεγαλύτερη ψυχική πίεση λόγω της απομόνωσης και των δυσχερών συνθηκών (Kukreja, 2021; Papadopoulos et al., 2018).

Γράφημα 2: Είδος Πόνου/Συμπτώματος



Όσον αφορά την προληπτική ιατρική, παρατηρούνται διαφοροποιήσεις μεταξύ των δύο ομάδων. Οι Αλβανοί υιοθετούν συχνότερα πρακτικές πρόληψης και έχουν καλύτερη πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας, ενώ οι Νοτιοασιάτες παρουσιάζουν περιορισμένη πρόσβαση, κυρίως λόγω του παράτυπου καθεστώτος διαμονής, της απομόνωσης και των χαμηλών εισοδημάτων (Goulem, 2021; Lyberaki & Maroukis, 2005).

Γράφημα 3: Πραγματοποίηση προληπτικών εξετάσεων



Η εργασία σε κατασκευαστικά έργα συμβάλλει στη βελτίωση της ποιότητας ζωής για τους μετανάστες αλβανικής καταγωγής, ενώ η αγροτική εργασία οδηγεί τους Νοτιοασιάτες σε συνθήκες περιθωριοποίησης και χαμηλής ποιότητας ζωής (Gemi, 2017; Kapsalis et al., 2020). Ωστόσο, και στις δύο ομάδες καταγράφονται κοινά προβλήματα, όπως η συχνή εμφάνιση σωματικών παθήσεων, η απώλεια εισοδήματος λόγω ασθένειας και ο περιορισμένος ελεύθερος χρόνος.

Η παρούσα μελέτη αναγνωρίζει περιορισμούς, όπως το μικρό και γεωγραφικά περιορισμένο δείγμα, καθώς και τη δυσκολία πλήρους αντικειμενικότητας λόγω της φύσης της ποιοτικής έρευνας και της συμμετοχής διερμηνέα σε αρκετές συνεντεύξεις. Παρά ταύτα, προσφέρει μία από τις ελάχιστες συγκριτικές ανα-

λύσεις στην ελληνική βιβλιογραφία που αφορά ταυτόχρονα δύο διαφορετικά μεταναστευτικά προφίλ και επαγγελματικούς τομείς.

Τα αποτελέσματα υπογραμμίζουν την ανάγκη λήψης συγκεκριμένων μέτρων για την προστασία των μεταναστών εργαζομένων, την εξάλειψη των πρόχειρων καταλυμάτων, τη βελτίωση της ενημέρωσης για την προληπτική ιατρική στη γλώσσα των μεταναστών, καθώς και την εντατικοποίηση των ελέγχων για την τήρηση των μέτρων ασφαλείας (Kapsalis et al., 2020; Goulem, 2021; Lazaridis & Koumandraki, 2007). Η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας των μεταναστών αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την προστασία της δημόσιας υγείας συνολικά (Kotsila & Kallis, 2019).

6. Βιβλιογραφία

Blanchard, O., & Johnson, D. (2013). *Macroeconomics* (6th ed.). Pearson.

Bonacich, E., Alimahomed, S., & Wilson, J. B. (2008). The racialization of global labor. *American Behavioral Scientist*, *52*(3), 342–355.

Braun, V., & Clarke, V. (2019). Reflecting on reflexive thematic analysis. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, *11*(4), 589–597.

Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed.). Oxford University Press.

Castles, S., & Miller, M. J. (1998). *The age of migration: International population movements in the modern world* (2nd ed.). Macmillan Press.

De Haas, H. (2025). *Μετανάστευση: 22 μύθοι και τι κρύβεται πίσω από αυτούς*. Μεταίχμιο.

Dimitriadis, I. (2017). *Migrant construction worker's tactics to cope with unemployment during the crisis: Case study on Albanian immigrants in Milan and Athens* [Doctoral dissertation, Università degli Studi di Milano]. AIR Open Archive. https://air.unimi.it/handle/2434/543513

Drydakis, N. (2021). *Adverse working conditions and immigrants' physical health and depression outcomes: A longitudinal study in Greece* (IZA Discussion Paper No. 14700). Institute of Labor Economics (IZA).

Duvoisin, A., Refle, J. E., Burton-Jeangros, C., Consoli, L., Fakhoury, J., & Jackson, Y. (2024). Recruitment and attrition for panel surveys of hard-to-reach populations: Some lessons from a longitudinal study on undocumented migrants. *Field Methods*, *36*(3), 294–310.

Δασκαλάκης, Δ. (2014). *Εισαγωγή στη Σύγχρονη Κοινωνιολογία*. Παπαζήση.

Fouskas, T. (2018), "Repercussions of precarious employment on migrants' perceptions of healthcare in Greece", International Journal of Human Rights in Healthcare, Vol. 11 No. 4, pp. 298-311.

Fouskas, T., Koulierakis, G., Mine, F. M., Theofilopoulos, A., Konstantopoulou, S., Ortega-de-Mora, F., et al. (2022). Racial and ethnic inequalities, health disparities and racism in times of COVID-19 pandemic populism in the EU: Unveiling anti-migrant attitudes, precarious living conditions and barriers to integration in Greece. *Societies*, *12*(6), Article 189.

Gemi, E. (2017). Albanian migration in Greece: Understanding irregularity in a time of crisis. *European Journal of Migration and Law*, *19*(1), 12–33.

Goulem, B. (2021). *Health and healthcare access for undocumented migrant agricultural workers in Greece* (Master's thesis, Queen's University). QSpace. https://qspace.library.queensu.ca/server/api/core/bitstreams/7d1e91b3-ceb2-49b2-87bd-2a6bfd4c2d4b/content

Hennink, M. M., Kaiser, B. N., & Marconi, V. C. (2017). Code saturation versus meaning saturation: How many interviews are enough?. *Qualitative Health Research*, *27*(4), 591–608.

International Labour Organization. (2011). *Global employment trends 2011: The challenge of a jobs recovery*. International Labour Organization.

International Labour Organization. (2012). *From precarious work to decent work: Outcome document to the workers' symposium on policies and regulations to combat precarious employment*. International Labour Organization.

International Labour Organization. (2024). *Health and precarious work*. International Labour Organization. https://www.ilo.org/resource/conference-paper/health-and-precarious-work

Ιωάννου, Χ. (1996). Υγιεινή και ασφάλεια της εργασίας και κοινωνικός αποκλεισμός. Στο *Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα: Κύρια θέματα και προσδιορισμός προτεραιοτήτων πολιτικής* (Τόμ. Α΄, σελ. 231). Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

Kapsalis, A., Floros, K., & Jørgensen, M. B. (2020). Migrants' entrapment in a 'state of expectancy': Patterns of im/mobility for agricultural workers in Manolada, Greece. In *Coercive Geographies* (pp. 20–41). Brill.

Kotsila, P., & Kallis, G. (2019). Biopolitics of public health and immigration in times of crisis: The malaria epidemic in Greece (2009-2014). *Geoforum*, *106*, 223–233. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.08.014

Kukreja, R. (2021). Migration has stripped us of our manhood: Contradictions of failed masculinity among South Asian male migrants in Greece. *Men and Masculinities*, *24*(2), 307–325. https://doi.org/10.1177/1097184X20927050

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing*. Sage.

Κετσετζοπούλου, Μ., & Μπούζας, Ν. (1996). Λειτουργίες της αγοράς εργασίας και κοινωνικός αποκλεισμός. Στο *Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα: Κύρια θέματα και προσδιορισμός προτεραιοτήτων πολιτικής* (Τόμ. Α΄, σελ. 139, 160-161). Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

Laszlo, K. D., Pikhart, H., Kopp, M. S., Bobak, M., Pajak, A., Malyutina, S., Salavecz, G., & Marmot, M. (2010). Job insecurity and health: A study of 16 European countries. *Social Science & Medicine*, *70*(6), 867–874. https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC2845821/

Lazaridis, G., & Koumandraki, M. (2007). Albanian migration to Greece: Patterns and processes of inclusion and exclusion in the labour market. *European Societies*, *9*(1), 91–111. http://direct.mit.edu/euso/article-pdf/9/1/91/2489644/14616690601079457.pdf

Lyberaki, A., & Maroukis, T. (2005). Albanian immigrants in Athens: New survey evidence on employment and integration. *Southeast European and Black Sea Studies*, *5*(1), 21–48.

Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, E. J. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, *19*(3), 431–466. https://isfcolombia.uniandes.edu.co/images/2019-intersemestral/14_de_junio/Theories_of_International_Migration.pdf

Μπαλούρδος, Δ., Σαρρής, Ν., Τραμουντάνης, Α., & Χρυσάκης, Μ. (2014). *Ευάλωτες Κοινωνικά Ομάδες (ΕΚΟ) και διακρίσεις στην αγορά εργασίας*. Παπαζήσης.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). Migrants' well-being: Moving to a better life?. In *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration* (pp. 119–156). OECD Publishing.

Papadopoulos, A. G., & Fratsea, L. M. (2021). Migrant and refugee impact on well-being in rural areas: Reframing rural development challenges in Greece. *Frontiers in Sociology*, *6*, Article 592750. https://doi.org/10.3389/fsoc.2021.592750

Papadopoulos, A. G., Fratsea, L. M., & Mavrommatis, G. (2018). Governing migrant labour in an intensive agricultural area in Greece: Precarity, political mobilization and migrant agency in the fields of Manolada. *Journal of Rural Studies*, *64*, 200–209.

Piore, M. (1979). *Birds of passage: Migrant labor and industrial societies*. Cambridge University Press.

Robertson, M. M., Kulkarni, S. G., Costello, C., Mirza, S., Gayle, A., You, W., & et al. (2022). Racial/ethnic disparities in exposure, disease susceptibility, and clinical outcomes during COVID-19 pandemic in national cohort of adults, United States. *Emerging Infectious Diseases*, *28*(11), 2171–2180.

Ρομπόλης, Σ. (2007). *Η μετανάστευση από και προς την Ελλάδα: Απολογισμοί και προοπτικές*. Επίκεντρο.

Stark, O., & Bloom, D. E. (1985). The new economics of labor migration. *The American Economic Review*, *75*(2), 173–178.

Σαρρής, Μ. (2001) Κοινωνιολογία της Ασθένειας και Ποιότητα Ζωής. Αθήνα: Παπαζήσης.

Τσιώλης, Γ. (2018). Η θεματική ανάλυση ποιοτικών δεδομένων. Στο Γ. Ζαϊμάκης (Επιμ.), *Ερευνητικές διαδρομές στις Κοινωνικές Επιστήμες: Θεωρητικές – Μεθοδολογικές Συμβουλές και Μελέτες Περίπτωσης*. Πανεπιστήμιο Κρήτης, Εργαστήριο Κοινωνικής Ανάλυσης και Εφαρμοσμένης Κοινωνικής Έρευνας.

Vosko, L. (2006). Precarious employment: Towards an improved understanding of labour market insecurity. In L. Vosko (Ed.), *Precarious Employment: Understanding Labour Market Insecurity in Canada* (pp. 3–42). McGill-Queen's University Press.

Wang, Q., & Pandit, K. (2007). Measuring ethnic labour market concentration and segmentation. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *33*(8), 1227–1252.

Watson, T. (2005). *Κοινωνιολογία, Εργασία και Βιομηχανία*. Αλεξάνδρεια.

WHO (2024). 'Introducing the WHOQOL instruments'. WHOQOL: Measuring Quality of Life. http://www.who.int/healthinfo/survey/whoqol-qualityoflife/en/

WHO (2024). 'The Structure of the WHOQOL-100'. WHOQOL: Measuring Quality of Life. https://web.archive.org/web/20200814200819/https://www.who.int/healthinfo/survey/whoqol-qualityoflife/en/index4.html

World Health Organization (WHO). (2010). *A conceptual framework for action on the social determinants of health*. World Health Organization.

World Health Organization. (2025). WHOQOL: measuring quality of life. Geneva, *WHO* 2025, 1-108.

Φούσκας, Θ. και Χ. Οικονόμου (2011). Η Πρόσβαση των Μεταναστών στις Υπηρεσίες Υγείας στην Ελλάδα: Η Ανάδυση μιας Διακριτικής Πρακτικής, στο Δ. Γ. Μαγριπλής (επιμ.), Πολιτισμός και Διαφορετικότητα: Εμείς και οι Άλλοι. Θεσσαλονίκη: Α. Σταμούλης, σσ.415-436.

Φούσκας, Θ. (2010). Οι επιπτώσεις της χαμηλού κύρους εργασίας στην εργασιακή οργάνωση των μεταναστών: Η περίπτωση των Μπανγκλαντεσιανών στην Αθήνα. *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, *5*(2). http://epublishing.ekt.gr/

Φούσκας, Θ. (2012). *«Κοινότητες» Μεταναστών και Εργασιακή Αντιπροσώπευση: Οι Επιπτώσεις της Χαμηλού Κύρους Εργασίας Πέντε Μεταναστευτικών Ομάδων στη Συμμετοχή στους Εργασιακούς Συλλόγους τους*. Παπαζήση.

VI. ΠΕΔΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Οι Επαγγελματικές Σχολές Μαθητείας του Οργανισμού ΟΑΑΑ/ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ. Θεσμική Εξέλιξη, Δυϊκό Σύστημα Εκπαίδευσης και η Διασύνδεσή τους με την Αγορά Εργασίας

Γιάννα Χορμόβα, Ιωάννης Ρουσσάκης, Αντωνία Σαμαρά

1. Εισαγωγή: Μαθητεία, Κοινωνική Επένδυση και ο Ρόλος του ΟΑΕΔ

Η λειτουργία των δομών επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (ΕΕΚ) αποτελεί κοινό πεδίο της εκπαιδευτικής και της κοινωνικής πολιτικής. Αφενός αποτελούν μέρος του συνολικού εκπαιδευτικού συστήματος αλλά, ταυτόχρονα, η αποτελεσματικότητα στην εκπλήρωση της αποστολής τους συνδέεται στενά με τα ποσοστά απασχόλησης και ανεργίας καθώς και με την κοινωνική κινητικότητα (Estévez-Abe, Iversen & Soskice, 2001). Στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, το σύστημα μαθητείας, και ιδίως το (κυρίως γερμανικής προέλευσης) δυϊκό πρότυπο, που παρέχει ταυτόχρονα θεωρητική κατάρτιση και πρακτικές δεξιότητες εντός πραγματικών συνθηκών εργασίας, έχει αναγνωριστεί διαχρονικά ως ένα από τα αποτελεσματικότερα εργαλεία μετάβασης από την εκπαίδευση στην αγορά εργασίας (Euler, 2013· Cedefop, 2015).

Στην Ελλάδα, η θεσμοθέτηση του δυϊκού συστήματος επαγγελματικής εκπαίδευσης ακολούθησε διαφορετική τροχιά σε σχέση με τις χώρες της κεντρικής Ευρώπης. Παρότι η μαθητεία δεν είναι άγνωστη στο ελληνικό πλαίσιο ήδη από τον 19ο αιώνα (Γκλαβάς, 1999), η θεσμοθέτησή της εντοπίζεται στην ίδρυση των Σχολών Μαθητείας στο πλαίσιο του Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας (ΟΑΑΑ) το 1952. Κατ' αυτόν τον τρόπο η μαθητεία εντάσσεται σε έναν οργανισμό που ανήκει στο σύστημα απασχόλησης και όχι στο τυπικό εκπαιδευτικό σύστημα. Αυτή η εξαρχής μεταιχμιακή θέση των Επαγγελματικών Σχολών Μαθητείας (με όλες τις μετέπειτα μορφές τους έως και τις ΕΠΑ.Σ) μεταξύ κοινωνικής πολιτικής και εκπαιδευτικής πολιτικής, μεταξύ αγοράς εργασίας και σχολείου, εξηγεί σε μεγάλο βαθμό τόσο τη θεσμική ανθεκτικότητά τους όσο και τις δυσκολίες ένταξής τους σε ένα ενιαίο εκπαιδευτικό πλαίσιο.

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται, αφενός, μια ιστορική ανασκόπηση της θεσμικής εξέλιξης των ΕΠΑ.Σ. Μαθητείας του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ και της σημερινής Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης, ΔΥΠΑ) και, αφετέρου, μια κριτική αποτίμηση του δυϊκού μοντέλου όπως αυτό λειτουργεί στο ελληνικό πλαίσιο, υπό το πρίσμα της θεωρίας της κοινωνικής επένδυσης και των ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας. Στην επόμενη ενότητα παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο της επιχειρούμενης ανάλυσης, και ακολουθεί μια αναδρομή στην εξέλιξη των ΕΠΑ.Σ. και η καταγραφή της σύγχρονης λειτουργίας τους. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στη σύνδεσή τους με την αγορά εργασίας, στην 5η ενότητα ενώ στο τελευταίο μέρος του κεφαλαίου επιχειρείται μια κριτική θεώρηση του ρόλου τους και μια επισκόπηση των ανοικτών ζητημάτων που τις αφορούν.

2. Θεωρητικό Πλαίσιο: Μαθητεία, Δυϊκό Σύστημα και Κοινωνική Επένδυση

Η μαθητεία ως εκπαιδευτικός θεσμός αντλεί θεωρητικά από δύο, κυρίως, αναλυτικά ρεύματα. Η πρώτη προσέγγιση εδράζεται στη θεωρία των παραγωγικών καθεστώτων (varieties of capitalism) και ειδικότερα στη διάκριση μεταξύ φιλελεύθερων (Liberal Market Economies) και συντονισμένων οικονομιών της αγοράς (Coordinated Market Economies). Σε αυτή την προσέγγιση, τα συστήματα μαθητείας αφορούν την αναπαραγωγή των ειδικών δεξιοτήτων (specific skills) που απαιτούνται στις τελευταίες (Hall & Soskice, 2001). Σύμφωνα με αυτή την ανάλυση, οι Σχολές Μαθητείας αποτελούν μια θεσμική λύση στο πρόβλημα της

υπο-επένδυσης στην εξειδικευμένη κατάρτιση, καθώς επιτρέπουν τον επιμερισμό του κόστους της μεταξύ επιχειρήσεων, εκπαιδευόμενων και κράτους (Estévez-Abe et al., 2001).

Η δεύτερη προσέγγιση, αυτή της κοινωνικής επένδυσης (social investment state), υποστηρίζει ότι η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο μέσω εκπαίδευσης και κατάρτισης αποτελεί τον κεντρικό μηχανισμό προσαρμογής των σύγχρονων κοινωνικών κρατών στις συνθήκες της μεταβιομηχανικής οικονομίας (Morel, Palier & Palme, 2012, Hemerijck, 2017). Στο πλαίσιο αυτό, οι Ενεργητικές Πολιτικές Αγοράς Εργασίας (ΕΠΑΕ, Active Labor Market Policies / ALMP), εντός των οποίων εντάσσεται λειτουργικά και η μαθητεία, αναγνωρίζονται ως κρίσιμο συστατικό της κοινωνικής πολιτικής που προλαμβάνει (αντί να αποζημιώνει) τον αποκλεισμό από την απασχόληση (Bonoli, 2010).

Με βάση τα παραπάνω, το κοινωνικό κράτος, όπως αναπτύχθηκε στην Ελλάδα, παρουσιάζει υβριδικά χαρακτηριστικά. Συνήθως κατατάσσεται στον μεσογειακό ή νοτιοευρωπαϊκό τύπο πρόνοιας (Ferrera, 1996), ο οποίος χαρακτηρίζεται από κυριαρχία των παθητικών μέτρων (π.χ. των επιδομάτων), αδύναμες ενεργητικές πολιτικές και χαμηλή θεσμική ικανότητα υλοποίησης πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, η ύπαρξη ενός σχετικά ανεπτυγμένου δυϊκού συστήματος μαθητείας εντός ενός οργανισμού δημόσιας απασχόλησης αποτελεί μια αξιοσημείωτη εξαίρεση που αξίζει συστηματικής ανάλυσης. Η Καραμεσίνη (2015) επισημαίνει ότι η ελληνική αγορά εργασίας παρουσιάζει δομικές αδυναμίες που καθιστούν ιδιαίτερα δύσκολη τη μετάβαση από την εκπαίδευση στην εργασία, γεγονός που αναδεικνύει εκ των υστέρων τη σημασία που είχε και έχει ο θεσμός της μαθητείας.

3. Από τις «Σχολές Μαθητείας» στις ΕΠΑ.Σ.: Ιστορική Εξέλιξη (1952-2022)

Η θεσμική αφετηρία των Σχολών Μαθητείας τοποθετείται στο Βασιλικό Διάταγμα της 3ης Ιουνίου 1952 (ΦΕΚ 157/Α΄), με τίτλο «Περί εκπαιδεύσεως μαθητών-τεχνιτών». Το διάταγμα αυτό θεσπίζει έναν ρητά δυϊκό εκπαιδευτικό θεσμό: οι νέοι που προσλαμβάνονταν σε επιχειρήσεις ως μαθητευόμενοι υποχρεούνταν ταυτόχρονα να παρακολουθούν θεωρητική κατάρτιση σε συναφή Σχολή, συνδυάζοντας έτσι τη μάθηση εντός και εκτός του χώρου εργασίας. Η φιλοσοφία αυτή αντλούσε από τις ευρωπαϊκές παραδόσεις της μαθητείας (apprenticeship), παρότι στο περιβάλλον εφαρμογής της επικρατούσαν πολύ διαφορετικές θεσμικές και οικονομικές συνθήκες από αυτές στις χώρες που πρώτες την καθιέρωσαν, όπως η Γερμανία ή η Αυστρία (Cedefop, 2015).

Κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας τους, οι Σχολές Μαθητείας ήταν ενταγμένες στις εκπαιδευτικές δραστηριότητες του ΟΑΑΑ (Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας), που ιδρύθηκε το 1954, και στη συνέχεια του ΟΑΕΔ μετά το 1969. Ο θεσμός διαδραμάτιζε διπλό ρόλο: αφενός, παρείχε ειδικευμένο εργατικό δυναμικό σε τομείς με αυξημένη ζήτηση, αφετέρου, λειτουργούσε ως μηχανισμός κοινωνικής ενσωμάτωσης νέων που δεν ακολουθούσαν την οδό της γενικής εκπαίδευσης. Στις δεκαετίες του 1960 και 1970, η ανάπτυξη των Σχολών στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό στη διεθνή χρηματοδότηση -κυρίως μέσω των λεγόμενων Β΄ και Γ΄ Εκπαιδευτικών Σχεδίων με τη συμμετοχή της Παγκόσμιας Τράπεζας- αναδεικνύοντας εξαρχής την εξάρτηση του θεσμού από εξωγενείς πόρους (Ευστρατόγλου, 1983).

Από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1970, οι Σχολές Μαθητείας συνυπήρχαν με τις Τεχνικές και Επαγγελματικές Σχολές (ΤΕΣ) που απευθύνονταν σε κατόχους απολυτηρίου του τριτάξιου Γυμνασίου (του Ν. 309/1976) ή ενδεικτικού Γ΄ τάξεως του παλαιότερου εξαταξίου Γυμνασίου. Οι ΤΕΣ λειτουργούσαν απόγευμα ή βράδυ, είχαν κυρίως εργαζομένους μαθητές και συνδύαζαν μαθήματα γενικής εκπαίδευσης με μαθήματα ειδικότητας.

Με τον Ν. 1566/1985 «Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης» (ΦΕΚ Α΄ 167) οι Σχολές Μαθητείας του ΟΑΕΔ αναγνωρίστηκαν θεσμικά ως τμήμα της τυπικής δευτεροβάθμι-

ας εκπαίδευσης. Η ένταξη στο τυπικό εκπαιδευτικό σύστημα αναγνώριζε ότι το εκπαιδευτικό έργο του ΟΑΕΔ δεν αποτελούσε απλώς επαγγελματική κατάρτιση, αλλά τυπική εκπαίδευση που παρείχε αναγνωρισμένους τίτλους σπουδών. Η ουσιαστική ένταξη των Σχολών στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση έγινε με τον Ν. 2640/1998 «Δευτεροβάθμια Τεχνική-Επαγγελματική Εκπαίδευση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 206), όπου οι ΤΕΣ μετατρέπονται σε Τεχνικά Επαγγελματικά Εκπαιδευτήρια (ΤΕΕ) και οι Σχολές Μαθητείας μετατρέπονται σε ΤΕΕ Μαθητείας, πλήρως εναρμονισμένα με τη δομή του γενικού εκπαιδευτικού συστήματος (Α΄ και Β΄ Κύκλος ΤΕΕ). Ο νόμος αυτός ανεδείκνυε ρητά τη διττή φύση του θεσμού: ενώ πλέον οι απόφοιτοι μπορούσαν να συμμετέχουν στις πανελλαδικές εξετάσεις (για την είσοδο στην ανώτερη εκπαίδευση), διατηρήθηκε η πρακτική άσκηση σε επιχειρήσεις ως ουσιαστικό στοιχείο της εκπαίδευσης. Ωστόσο, οι αλλαγές αυτές δεν επέφεραν σταθερή θεσμική ισορροπία: οι επανειλημμένες νομοθετικές παρεμβάσεις κατά την περίοδο 1998-2006 αντικατοπτρίζουν τις ανολοκλήρωτες ακόμη συναινέσεις για τον ρόλο της ΕΕΚ στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα.

Οι αλλαγές της περιόδου κορυφώθηκαν με τον Ν. 3475/2006 «Οργάνωση και λειτουργία της δευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 146), με τον οποίο καταργήθηκαν τα ΤΕΕ και εφαρμόστηκε η παροχή επαγγελματικής εκπαίδευσης από τα Επαγγελματικά Λύκεια (ΕΠΑΛ) και τις Σχολές Μαθητείας (πλέον Επαγγελματικές Σχολές ΕΠΑ.Σ), όπως ίσχυε πριν το 1977 (Αθανασούλα-Ρέππα, 2011). Οι Επαγγελματικές Σχολές αποτελούν σύμφωνα με τον νόμο διακριτή βαθμίδα της δευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης, ενώ τίθεται ρητά το στοιχείο της μαθητείας ως κύριο ταυτοτικό χαρακτηριστικό τους. Οι ΕΠΑ.Σ. Μαθητείας ΟΑΕΔ ορίστηκαν αποκλειστικά ως σχολές ειδικότητας, διετούς φοίτησης, που συνδύαζαν θεωρητική-εργαστηριακή κατάρτιση (21 ώρες εβδομαδιαίως) με πρακτική άσκηση σε επιχειρήσεις του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα. Οι απόφοιτοί τους λάμβαναν πτυχίο επιπέδου 3 της περ. γ΄ της παρ. 1 του άρθρου 6, του Ν. 2009/1992, το οποίο τους παρείχε τη δυνατότητα να λάβουν άδεια άσκησης επαγγέλματος και να εγγράφονται στα Ινστιτούτα Επαγγελματικής Κατάρτισης, δηλαδή να συνεχίσουν τις σπουδές τους στη μη-τυπική μεταδευτεροβάθμια εκπαίδευση. Ο Ν. 2009/1992 ήταν η πρώτη απόπειρα να θεσμοθετηθεί ένα «Εθνικό Σύστημα» που θα συνέδεε την ΕΕΚ με την απασχόληση.

Στην περίοδο της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης, τη δεύτερη δεκαετία του 21ου αιώνα, κρίσιμη ήταν η μεταρρύθμιση που έφερε ο Ν. 4186/2013 «Αναδιάρθρωση της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης» (ΦΕΚ 193/Α΄), ο οποίος αρχικά προέβλεπε την κατάργηση όλων των ΕΠΑ.Σ. (του Υπουργείου Παιδείας και άλλων Υπουργείων) από το σχολικό έτος 2015-2016. Η απόφαση αυτή εντάχθηκε στο ευρύτερο πλαίσιο της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης υπό την επίβλεψη των Θεσμών των δανειστών της χώρας, με την οποία επιδιώχθηκε ο εξορθολογισμός του συστήματος τεχνικής εκπαίδευσης, παρότι το προηγούμενο διάστημα (από το 2008) ο αριθμός των εκπαιδευομένων στις ΕΠΑ.Σ. που λειτουργούσαν εκτός ΟΑΕΔ παρουσίαζε αύξηση (ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ, 2014). Σημαντική μεταβολή ήταν η θέσπιση προαιρετικού (τέταρτου) «έτους μαθητείας» στα ΕΠΑΛ. Ο ίδιος νόμος προέβλεπε ότι, εκεί όπου λειτουργούσαν ΕΠΑ.Σ. Μαθητείας ΟΑΕΔ, θα ιδρύονταν ισάριθμες Σχολές Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΣΕΚ), διατηρώντας στην πράξη τη λειτουργία του δυϊκού θεσμού υπό διαφορετικό τίτλο. Οι αντιδράσεις κοινωνικών, εκπαιδευτικών και εργοδοτικών φορέων και του ίδιου του ΟΑΕΔ στο ενδεχόμενο πλήρους κατάργησης ήταν σαφείς και συνέβαλε ώστε ο θεσμός των ΣΕΚ να είναι βραχύβιος (η λειτουργία τους σταμάτησε το 2021) και οι ΕΠΑ.Σ. να επανέλθουν. Είναι εμφανές ότι οι ΕΠΑ.Σ. είχαν κοινωνική αποδοχή και αναγνωρίσιμα αποτελέσματα στην αγορά εργασίας, γεγονός που καθιστά ερμηνεύσιμη τη νομοθετική ανατροπή που ακολούθησε. Με τον Ν. 4387/2016 (άρθρο 118) επιτράπηκε στον ΟΑΕΔ να ιδρύει Πειραματικές Επαγγελματικές Σχολές Μαθητείας (Π.ΕΠΑ.Σ.), γεγονός που έθεσε τις βάσεις για τη σταδιακή επαναφορά και αναδόμηση του θεσμού.

Η ανατροπή της «ρήξης» του 2013 επήλθε ουσιαστικά με τον Ν. 4763/2020 «Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Δια Βίου Μάθησης» (ΦΕΚ Α΄ 254), ο οποίος αποτέλεσε τη συνολικότερη

αναδιοργάνωση του εκπαιδευτικού τοπίου της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης στη χώρα. Ο νόμος αυτός θέσπισε ιεραρχικά το Εθνικό Πλαίσιο Προσόντων (ΕΠΠ), εντάσσοντας τις ΕΠΑ.Σ. Μαθητείας στο επίπεδο 3 του ΕΠΠ και του αντίστοιχου Ευρωπαϊκού Πλαισίου EQF. Κυρίως όμως, ανέδειξε ρητά τη μαθητεία ως κεντρικό πυλώνα της ΕΕΚ, σε αρμονία με τις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές για ενίσχυση της εργασιακής μάθησης (work-based learning).

Στο πλαίσιο της μετεξέλιξης του ΟΑΕΔ σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), βάσει του Ν. 4921/2022 «Δουλειές Ξανά» (ΦΕΚ Α΄ 75), οι ΕΠΑ.Σ. Μαθητείας εντάχθηκαν στη νέα θεσμική αρχιτεκτονική του φορέα, διατηρώντας τον ρόλο τους, ως κεντρικού εκπαιδευτικού βραχίονα της ΔΥΠΑ. Οι 51 Σχολές που λειτουργούν σήμερα σε όλη την Ελλάδα, σε συνδυασμό με τις 7 Πειραματικές ΕΠΑ.Σ. που ιδρύθηκαν το 2021 με εστίαση στον τουρισμό και τη φιλοξενία, αντιπροσωπεύουν το ορατό αποτέλεσμα αυτής της πολυκύμαντης θεσμικής εξέλιξης.

Στην περίοδο από τη δεκαετία του 1950 έως σήμερα, νομοθετήθηκαν τουλάχιστον εννέα μεταρρυθμίσεις στον τομέα της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης, πολλές από τις οποίες αφορούσαν και τις τεχνικές και επαγγελματικές σχολές μαθητείας, ή (από την ίδρυσή τους) τις ΕΠΑ.Σ.

4. Η Σύγχρονη Λειτουργία των ΕΠΑ.Σ. Μαθητείας: Δομή, Περιεχόμενο και Κανονιστικό Πλαίσιο

Κεντρικό χαρακτηριστικό των ΕΠΑ.Σ. Μαθητείας είναι η υιοθέτηση του δυϊκού εκπαιδευτικού προτύπου, σύμφωνα με το οποίο η μάθηση κατανέμεται μεταξύ δύο συμπληρωματικών πεδίων: αφενός, της εκπαιδευτικής δομής (ΕΠΑ.Σ.) για τη θεωρητική και εργαστηριακή κατάρτιση, και αφετέρου, της επιχείρησης ή του οργανισμού υποδοχής για την εφαρμοσμένη εργασιακή μάθηση. Οι μαθητές παρακολουθούν 21 ώρες εβδομαδιαίως μαθήματα ειδικότητας στο σχολείο, ενώ παράλληλα εκτελούν πρακτική άσκηση 4-5 ημέρες την εβδομάδα σε επιχειρήσεις. Η διάρκεια της φοίτησης ορίζεται σε δύο σχολικά έτη (τέσσερα εξάμηνα).

Το σύστημα αυτό, αν και δεν είναι ταυτόσημο με το γερμανικό *Ausbildung,* στο οποίο η πρακτική στην επιχείρηση υπερισχύει σαφώς της σχολικής εκπαίδευσης, εδράζεται στην ίδια βασική παραδοχή: η επαγγελματική ικανότητα δεν διαμορφώνεται αποκλειστικά εντός της τάξης, αλλά δοκιμάζεται και εδραιώνεται μέσα σε πραγματικές συνθήκες εργασίας (Euler, 2013). Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία της ΔΥΠΑ, το σύστημα εμφανίζει σημαντικά ποσοστά αποτελεσματικότητας: το 77% των αποφοίτων ενσωματώνεται στην αγορά εργασίας σε αντικείμενο συναφές με την ειδικότητά τους, ενώ το 65%-70% συνεχίζει μακροπρόθεσμα να εργάζεται στο ίδιο επαγγελματικό αντικείμενο.

Η εισαγωγή των σπουδαστών στις ΕΠΑ.Σ. γίνεται κατόπιν αίτησης και μοριοδότησης βάσει συνδυασμού ακαδημαϊκών κριτηρίων (βαθμός τίτλου σπουδών) και κοινωνικοοικονομικών χαρακτηριστικών, με δικαίωμα εγγραφής για κατόχους τουλάχιστον ενδεικτικού Α΄ Τάξης Λυκείου και ηλικίας έως 29 ετών. Η φοίτηση είναι δωρεάν. Οι ΕΠΑ.Σ. απευθύνονται τυπικά σε νέους και νέες ηλικίας 15-29 ετών.

Ένα ιδιαίτερα σημαντικό θεσμικό στοιχείο είναι ότι οι μαθητευόμενοι αμείβονται κατά τη διάρκεια της πρακτικής τους άσκησης. Σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, η αμοιβή ανέρχεται στο 80% του κατώτατου ημερομισθίου βάσει της Εθνικής Γενικής Συλλογικής Σύμβασης Εργασίας. Για το σχολικό έτος 2025-2026 αυτό αντιστοιχεί σε 588 ευρώ μηνιαίως για 5 ημέρες εργασίας ή 470 ευρώ για 4 ημέρες. Επιπλέον, προβλέπεται ασφαλιστική κάλυψη από τον εργοδότη στον ΕΦΚΑ, επίδομα στέγασης έως 240 ευρώ τον μήνα (υπό προϋποθέσεις), επίδομα σίτισης έως 180 ευρώ τον μήνα και αναβολή στράτευσης. Η αμοιβή αυτή ενισχύει σημαντικά την ελκυστικότητα του θεσμού, ειδικά για νέους από χαμηλότερα κοινωνικοοικονομικά στρώματα.

Οι ΕΠΑ.Σ. Μαθητείας ΔΥΠΑ παρέχουν σήμερα κατάρτιση σε περισσότερες από 35 ειδικότητες αιχμής, που καλύπτουν ευρύ φάσμα κλάδων: τεχνολογία, κατασκευές, υγεία, τουρισμό και εστίαση, εκπαίδευση νη-

πίων. Μεταξύ των διαθέσιμων ειδικοτήτων συγκαταλέγονται, ενδεικτικά, τεχνικός ηλεκτρολογικών εγκαταστάσεων, τεχνίτης αρτοποιίας-ζαχαροπλαστικής, βοηθός βρεφονηπιοκόμος, τεχνικός κλιματισμού, τεχνίτης μαγειρικής τέχνης. Σε σύνολο 51 Σχολών, οι οποίες κατανέμονται σε όλη την ελληνική επικράτεια, από μεγάλα αστικά κέντρα (Αθήνα, Θεσσαλονίκη) έως περιφερειακές πόλεις και νησιά, εξασφαλίζεται η γεωγραφική προσβασιμότητα, αν και η κατανομή εξακολουθεί να αντικατοπτρίζει σε μεγάλο βαθμό τις ανισότητες του ελληνικού οικονομικού χώρου.

Ιδιαίτερα αξιοσημείωτη είναι η ίδρυση, το 2021, επτά Πειραματικών ΕΠΑ.Σ. (Π.ΕΠΑ.Σ.) με εστίαση στον τουρισμό και τη φιλοξενία, σε συνεργασία με το Ελληνογερμανικό Εμπορικό Επιμελητήριο και τον κλαδικό φορέα ΙΝΣΕΤΕ. Αυτή η πρωτοβουλία ενσαρκώνει μια ρητή επιλογή εξωστρέφειας: η γερμανόφωνη επιρροή στη δομή της μαθητείας, παρούσα εξαρχής στις εκπαιδευτικές πολιτικές του ΟΑΕΔ, επαναδηλώνεται εδώ με θεσμικό τρόπο μέσω διακρατικής συνεργασίας.

Η διασφάλιση ποιότητας των προγραμμάτων μαθητείας διέπεται από το Πλαίσιο Ποιότητας Μαθητείας που θεσπίστηκε με την Κ.Υ.Α. 26385/2017. Ο ΕΟΠΠΕΠ (Εθνικός Οργανισμός Πιστοποίησης Προσόντων και Επαγγελματικού Προσανατολισμού) ασκεί ρόλο πιστοποίησης και διαπίστευσης, ενώ τα Γραφεία Διασύνδεσης Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (ΓΔΕΕ) που λειτουργούν σε 30 ΕΠΑ.Σ. αποτελούν τον δεσμό μεταξύ σχολείου, επιχείρησης και αγοράς εργασίας. Εντούτοις, ο αριθμός των εγγεγραμμένων μαθητών παρέμεινε σχετικά περιορισμένος: κατά το σχολικό έτος 2019-2020, περίπου 5.500 μαθητές φοιτούσαν στις ΕΠΑ.Σ. ΟΑΕΔ, αντιπροσωπεύοντας μόλις το 4% των εγγεγραμμένων στη δευτεροβάθμια επαγγελματική εκπαίδευση στη χώρα (Cedefop, 2021).

5. ΕΠΑ.Σ. και Αγορά Εργασίας: Αποτελεσματικότητα, Προκλήσεις και Ορατές Αντιφάσεις

Τα διαθέσιμα δεδομένα για την απορρόφηση των αποφοίτων των ΕΠΑ.Σ. αποτελούν ένα από τα δυνατότερα επιχειρήματα υπέρ του θεσμού. Σύμφωνα με στοιχεία της ΔΥΠΑ, το 77% των αποφοίτων ενσωματώνεται στην αγορά εργασίας σε συναφές με την ειδικότητά τους αντικείμενο, ενώ το 45% βρίσκει εργασία εντός 2-6 μηνών από την αποφοίτησή του. Πρόσθετα, σημαντικό ποσοστό μαθητών συνεχίζει να εργάζεται στην επιχείρηση όπου πραγματοποίησε την πρακτική άσκηση, γεγονός που επιβεβαιώνει ότι η εργασία κατά τη διάρκεια της κατάρτισης μετατρέπεται σε μεγάλο ποσοστό σε μόνιμη σχέση εργασίας.

Τα δεδομένα αυτά είναι ιδιαίτερα σημαντικά αν συνεκτιμηθούν με τα γενικότερα χαρακτηριστικά της ελληνικής αγοράς εργασίας, η οποία χαρακτηρίζεται από μακρόχρονα αυξημένη ανεργία των νέων. Κατά την περίοδο 2011-2019, η ανεργία στην ηλικιακή ομάδα 15-24 ετών κυμάνθηκε σε εξαιρετικά υψηλά επίπεδα (Eurofound, 2014), γεγονός που αναδεικνύει τη σχετική αποτελεσματικότητα ενός θεσμού που εξασφαλίζει επαγγελματική εμπειρία πριν την έξοδο στην αγορά εργασίας.

Παρά τα ενθαρρυντικά στοιχεία απορρόφησης, η κριτική ανάλυση των δεδομένων του θεσμού αναδεικνύει σειρά από δομικές αδυναμίες. Πρώτον, η χαμηλή κλίμακα του συστήματος, που μπορεί να απορροφήσει 5.000-6.000 μαθητές ετησίως σε σύνολο εκατοντάδων χιλιάδων νέων που εισέρχονται στην αγορά εργασίας, καθιστά τις ΕΠΑ.Σ. εργαλείο επιλεκτικής, και όχι καθολικής, ενεργητικής πολιτικής. Το ποσοστό 4% επί του συνόλου των μαθητών ΕΕΚ (Cedefop, 2021) υποδηλώνει ότι το δυϊκό σύστημα παραμένει περιθωριακό στο ελληνικό εκπαιδευτικό τοπίο, σε έντονη αντίθεση με χώρες όπου το apprenticeship αποτελεί τον κανόνα και όχι την εξαίρεση.

Δεύτερον, η διακυβέρνηση του θεσμού εμφανίζει σαφή χαρακτηριστικά κατακερματισμού: οι ΕΠΑ.Σ. υπάγονται στη ΔΥΠΑ (Υπουργείο Εργασίας), ενώ η ΕΕΚ γενικότερα εποπτεύεται από το Υπουργείο Παιδείας και τον ΕΟΠΠΕΠ. Αυτή η δομική διαίρεση αρμοδιοτήτων τροφοδοτεί επαναλαμβανόμενα προβλήματα

συντονισμού, νομοθετικής ασάφειας και πολιτικής αστάθειας, όπως ανέδειξε η περίοδος 2013-2016 όταν απειλήθηκε η κατάργηση του θεσμού (Petmesidou & Guillen, 2017).

Τρίτον, και κρισιμότερο, η ποιότητα της εργασιακής μάθησης εξαρτάται καταλυτικά από τη διάθεση και ικανότητα των επιχειρήσεων να συμμετέχουν ουσιαστικά στην εκπαιδευτική διαδικασία. Στο ελληνικό πλαίσιο, όπου κυριαρχούν εργοδοτικά οι πολύ μικρές επιχειρήσεις με χαμηλό βαθμό οργάνωσης, η εξασφάλιση ικανού αριθμού θέσεων μαθητείας υψηλής ποιότητας αποτελεί διαρκή πρόκληση (Karamessini, 2015). Η ύπαρξη Γραφείων Διασύνδεσης σε 30 ΕΠΑ.Σ. αντιμετωπίζει εν μέρει αυτή την ανάγκη, χωρίς ωστόσο να την επιλύει πλήρως.

6. Κριτική Αποτίμηση: Μεταξύ Θεσμικής Αντοχής και Δομικής Περιθωριοποίησης

Η θεσμική εξέλιξη των ΕΠΑ.Σ. Μαθητείας των ΟΑΕΔ-ΔΥΠΑ αναδεικνύει μια χαρακτηριστική περίπτωση θεσμικής αντοχής (institutional resilience) παρά τις επαναλαμβανόμενες απόπειρες αναδιάρθρωσης. Από το 1952 έως σήμερα, ο θεσμός επέζησε πέντε τουλάχιστον μεγάλων εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων, διατηρώντας αναλλοίωτο τον βασικό του χαρακτήρα: τη σύζευξη σχολικής κατάρτισης με εργασιακή εμπειρία υπό τη διαχείριση δημόσιου φορέα απασχόλησης. Αυτή η ανθεκτικότητα δεν οφείλεται μόνο σε θεσμική αδράνεια (path dependency), αλλά και στη διαπιστωμένη αποτελεσματικότητα του μοντέλου ως προς την ένταξη στην αγορά εργασίας.

Ταυτόχρονα, τα δεδομένα επιβεβαιώνουν ότι οι ΕΠΑ.Σ. παραμένουν ένας θεσμός που λειτουργεί μάλλον «παρά» το σύστημα και όχι «εντός» του: ο κατακερματισμός της διακυβέρνησης, η περιορισμένη κλίμακα διείσδυσης στους εισερχόμενους στην αγορά εργασίας, η έλλειψη ισχυρής κοινωνικής εταιρικής δέσμευσης και η χαμηλή κοινωνική αποδοχή της επαγγελματικής εκπαίδευσης στην ελληνική εκπαιδευτική κουλτούρα, αποτελούν δομικά εμπόδια για την αναβάθμιση του ρόλου τους. Η Ελλάδα, ως μεσογειακό κοινωνικό κράτος, δεν έχει αναπτύξει τους θεσμικούς συντονισμούς, μεταξύ επιχειρήσεων, κράτους, εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και κοινωνικών εταίρων, που αποτελούν προϋπόθεση για ένα πυκνό και ευρύ δυϊκό σύστημα (Ferrera, 1996, Hall & Soskice, 2001).

Ταυτόχρονα, η θεωρητική προσέγγιση της κοινωνικής επένδυσης τοποθετεί τις ΕΠΑ.Σ. στον πυρήνα μιας ενεργητικής πολιτικής αγοράς εργασίας, καθώς συνδυάζουν στοχευμένη επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο με την άμεση διασύνδεση με την αγορά εργασίας. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητά τους παραμένει ανεπαρκής χωρίς ευρύτερες συνθήκες: αναβαθμισμένη εταιρική δέσμευση επιχειρήσεων, αυξημένη κοινωνική αποδοχή της ΕΕΚ και ισχυρή θεσμική βάση για τη δια βίου μάθηση (Morel et al., 2012).

7. Συμπεράσματα

Οι ΕΠΑ.Σ. Μαθητείας των ΟΑΕΔ-ΔΥΠΑ αποτελούν ένα από τα πλέον ενδιαφέροντα παραδείγματα θεσμικής εξέλιξης στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής και εκπαιδευτικής πολιτικής. Ο θεσμός έχει αντλήσει ζωτικότητα από την ικανότητά του να παράγει απασχολήσιμους αποφοίτους σε ένα δυσμενές εργασιακό περιβάλλον. Παράλληλα, έχει αντλήσει ανθεκτικότητα από τη μεθόρια θεσμική τοποθέτησή του: υπαγόμενος στον Οργανισμό και όχι στο Υπουργείο Παιδείας, κατάφερε να διατηρήσει μια λειτουργική αυτονομία από τις ιδεολογικές και πολιτικές ανακατατάξεις που χαρακτηρίζουν το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα.

Η κυρίαρχη πρόκληση για τις ΕΠΑ.Σ. δεν είναι η επιβίωσή τους, καθώς έχει αποδειχθεί ότι αποτελούν έναν κοινωνικά αποδεκτό και στέρεο θεσμό, αλλά η μετατροπή τους από μηχανισμό επιλεκτικής πρόσβασης στην κατάρτιση και τη μαθητεία σε πυλώνα ενός συνεκτικού εθνικού συστήματος ΕΕΚ. Αυτό απαιτεί: αφενός, επέκταση της κλίμακας και της γεωγραφικής κατανομής των σχολείων και των ειδικοτήτων, αφετέρου, ενδυνάμωση του θεσμικού συντονισμού μεταξύ ΔΥΠΑ, ΕΟΠΠΕΠ, Υπουργείου Παιδείας και κοινωνικών εταίρων, με στόχο ένα λιγότερο κατακερματισμένο σύστημα διακυβέρνησης. Τέλος, αναγκαία προϋπόθεση

παραμένει η ανάδειξη της επαγγελματικής εκπαίδευσης ως ισότιμης εκπαιδευτικής επιλογής, σε μια κοινωνία που παραδοσιακά αξιολογεί υπέρμετρα τον τίτλο της ανώτατης εκπαίδευσης.

Βιβλιογραφία

Αθανασούλα-Ρέππα, Α. (2011). Η Δευτεροβάθμια Τεχνική και Επαγγελματική Εκπαίδευση. Έλλην.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labor-market policy. Politics & Society, 38(4), 435–457.

Γκλαβάς Σ. (1999). Επισκόπηση της ιστορίας της Εκπαίδευσης στο νεοελληνικό κράτος. Ανακτήθηκε από τον διαδικτυακό τόπο http://www.pi-schools.gr/progr_spoudon_1899_1999/episkopisi.pdf.

Cedefop (2015). Apprenticeship review: Greece. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Cedefop (2021). EPAS Apprenticeships scheme fiche. Ανακτήθηκε από https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/apprenticeship-schemes/scheme-fiches/epas-apprenticeships

Estévez-Abe, M., Iversen, T. & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds.), Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage (pp. 145–183). Oxford University Press.

Euler, D. (2013). Das duale System in Deutschland: Vorbild für einen Transfer ins Ausland? Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Eurofound (2014). Mapping youth transitions in Europe. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Ευστρατόγλου, Α. (1983). Επαγγελματική εκπαίδευση και αγορά εργασίας στην Ελλάδα. Αθήνα: ΚΕΠΕ.

Ferrera, M. (1996). The «Southern model» of welfare in social Europe. Journal of European Social Policy, 6(1), 17–37.

Hall, P. A. & Soskice, D. (Eds.) (2001). Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage. Oxford University Press.

Hemerijck, A. (2017). The uses of social investment. Oxford University Press.

ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ (2014). Η επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση στην Ελλάδα. Αδυναμίες, δυνατότητες και προοπτικές. Αθήνα.

Karamessini, M. (2015). Greece as an international test case: Economic adjustment and labour market crisis. In M. Karamessini & J. Rubery (Eds.), Women and austerity: The economic crisis and the future for gender equality (pp. 208–226). Routledge.

Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (Eds.) (2012). Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges. Policy Press.

Petmesidou, M. & Guillen, A. (2017). Economic crisis and austerity in southern Europe: Threat or opportunity for a sustainable welfare state? OSE Research Paper, 24.

Refernet Greece (2023). VET in Europe: Greece country report 2023. Ανακτήθηκε από https://www.refernet.de/dokumente/pdf/2023_VET%20system_GR.pdf

Νομοθετικές Πηγές

Βασιλικό Διάταγμα 3/6-6-1952 «Περί εκπαιδεύσεως μαθητών-τεχνιτών» (ΦΕΚ 157/Α΄).

Ν. 1566/1985 «Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης» (ΦΕΚ Α΄ 167).

Ν. 2640/1998 «Δευτεροβάθμια Τεχνική-Επαγγελματική Εκπαίδευση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 206).

Ν. 3475/2006 «Οργάνωση και λειτουργία της δευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης» (ΦΕΚ Α΄ 146).

Ν. 4186/2013 «Αναδιάρθρωση της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης» (ΦΕΚ 193/Α΄).

Ν. 4387/2016 (άρθρο 118) - Πειραματικές Επαγγελματικές Σχολές Μαθητείας.

Κ.Υ.Α. 26385/2017 - Πλαίσιο Ποιότητας Μαθητείας ΕΠΑΛ, ΕΠΑΣ Μαθητείας ΟΑΕΔ, ΙΕΚ και ΣΕΚ.

Ν. 4763/2020 «Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Δια Βίου Μάθησης» (ΦΕΚ Α΄ 254).

Ν. 4921/2022 «Δουλειές Ξανά - Ενίσχυση της εργασίας, ρύθμιση ζητημάτων του ΟΑΕΔ» (ΦΕΚ Α΄ 75).

Από τη μαθητεία στην ανεργία: Η διαχρονική σχέση της επαγγελματικής κοινότητας των εργατών της ΛΑΡΚΟ με τον ΟΑΕΔ και την ΔΥΠΑ

Γιώργος Παπαϊωάννου

Εισαγωγή

Το καλοκαίρι του 2024 το μεταλλουργικό εργοστάσιο της ΛΑΡΚΟ στη Λάρυμνα Φθιώτιδας σταμάτησε και τυπικά τη λειτουργία του, ύστερα από εξήντα ένα χρόνια συνεχόμενης λειτουργίας και εν μέσω ποικίλων πολιτικών και οικονομικών κλυδωνισμών (1963 έως 2024). Για τους εργαζόμενους (εργάτες κατά κύριο λόγο) της Λάρυμνας και τις οικογένειές τους το γεγονός αυτό δεν είχε μόνον οικονομική διάσταση - με την απώλεια όλων των θέσεων εργασίας που σχετίζονταν άμεσα ή έμμεσα με τη βιομηχανία να είναι η πλέον πρόδηλη.

Για τους εργάτες της Λάρυμνας και για τις οικογένειές τους η δουλειά στο μεταλλουργικό εργοστάσιο ήταν πολλά περισσότερα. Μέσα στις προηγούμενες δεκαετίες ένα πλέγμα κοινωνικών σχέσεων, δεσμών και αλληλεπιδράσεων αρθρωνόταν μέσα και έξω από το εργοστάσιο. Η Λάρυμνα ανέπτυξε αρκετά από αυτά τα χαρακτηριστικά που συγκεντρώνει μια *επαγγελματική κοινότητα*, δηλαδή μια μορφή οργάνωσης σε τοπικό επίπεδο όπου ο μη εργασιακός βίος ταυτίζεται με την επαγγελματική ιδιότητα όσο και ο εργασιακός βίος (Watson, 2005, σ. 242). Από τη μία σφαίρα στην άλλη υποθέτουμε επίσης ότι μεταφέρονται αδιάλειπτα ιδέες, αξίες, αντιλήψεις, πρότυπα συμπεριφοράς και στάσεις, συγκροτησιακά στοιχεία μιας ξεχωριστής κουλτούρας που μοιράζονται μεταξύ τους εργαζόμενοι και κάτοικοι της Λάρυμνας.

Σε αυτό το πλαίσιο, ενδιαφερόμαστε για το *τι* αλλάζει στη ζωή των ανθρώπων όταν, σε μια τόσο ταυτισμένη με τη βιομηχανική εργασία κοινότητα, παύει να υπάρχει το βασικό δεδομένο που καθορίζει την ταυτότητά της: η βιομηχανική εργασία. Κατ' επέκταση, ενδιαφερόμαστε και για το *πώς* γίνεται αυτή η αλλαγή, για τις διαδικασίες, τους μηχανισμούς, τους θεσμούς που επηρεάζουν τη στάση των απολυμένων και για καθετί που μπορεί να οδηγήσει τα άτομα σε μορφές *αντίστασης* στη ραγδαία αυτή μεταβολή. Τέλος, δίνουμε μεγάλη έμφαση στις κοινωνικές αναπαραστάσεις της κρίσης στην εργασία, στις νοηματοδοτήσεις που της αποδίδουν ως φαινόμενο και στις εκφάνσεις που λαμβάνει στις διάφορες αποφάσεις των εργαζομένων.

Ωστόσο, το παρόν κεφάλαιο εκκινεί από ένα παράδοξο που αναδεικνύεται με ιδιαίτερη ένταση στις αφηγήσεις των απολυμένων, των πρώην εργαζομένων και των οικογενειών τους. Επικεντρώνει σε έναν θεσμό που διαδραμάτιζε κομβικό ρόλο στην εκπαίδευση, στην προετοιμασία των νεαρών εργατοτεχνιτών για τη βιομηχανική παραγωγή, και τελικά στη διατήρηση ενός συστήματος αναπαραγωγής της εργασίας στην ευρύτερη περιοχή «υπό την υψηλή εποπτεία» του κράτους: τις Σχολές Μαθητείας του ΟΑΕΔ (Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού). Ο ίδιος κρατικός φορέας (ΟΑΕΔ) που στο παρελθόν συνέβαλε, μέσω του θεσμού της Σχολής Μαθητείας, να κοινωνικοποιεί τον νέο της Λάρυμνας με το επάγγελμα του εργατοτεχνίτη της ΛΑΡΚΟ, καλείται σήμερα, ως ΔΥΠΑ (Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης), να διαχειριστεί τις συνέπειες της αποδιάρθρωσης του ίδιου εργασιακού κόσμου (Προγράμματα Απασχόλησης ΔΥΠΑ). Η αντιστροφή του θεσμικού ρόλου, από έναν μηχανισμό εκπαίδευσης για μια σταθερή και εξειδικευμένη εργασία σε μηχανισμό «διαχείρισης» της εξόδου από αυτήν, οργανώνει τη συλλογιστική όλου του κεφαλαίου.

Η προσέγγιση στηρίζεται σε δύο διακριτά σώματα ερευνητικού υλικού. Το πρώτο είναι το δυναμολόγιο της Εταιρείας, τεκμήριο στο οποίο καταγράφονται μεταξύ άλλων οι προσλήψεις και οι αποχωρήσεις των μαθητευόμενων εργατοτεχνιτών από το 1969 έως το 1991, οι αιτίες των αποχωρήσεων και οι επαναπροσλήψεις σε κάποιες περιπτώσεις. Το δεύτερο είναι ένας κύκλος βιογραφικών συνεντεύξεων με πρώην εργα-

ζομένους, μέλη των οικογενειών τους και κατοίκους της κοινότητας, που πραγματοποιήθηκαν από το 2023 και εξής.

Η ανάλυση έλκει από την κοινωνιολογία της εργασίας το θεωρητικό και μεθοδολογικό της «οπλοστάσιο», αξιοποιώντας και εστιάζοντας στην έννοια της επαγγελματικής κοινότητας. Η εργασία προσεγγίζεται όχι ως αμιγώς οικονομική ή τεχνική δραστηριότητα, αλλά ως κοινωνικά οργανωμένο πεδίο σχέσεων, νοημάτων και συλλογικής δράσης, το οποίο εκτείνεται εντός και εκτός του χώρου παραγωγής. Μεθοδολογικά, υιοθετείται η βιογραφική ερμηνευτική προσέγγιση, η οποία επιτρέπει τη σύνδεση των ατομικών διαδρομών με τις κοινωνικές δομές και τις ιστορικές συνθήκες που τις πλαισιώνουν.

Η διάρθρωση του κεφαλαίου ακολουθεί την παραπάνω λογική. Στην πρώτη ενότητα τοποθετείται η έννοια της επαγγελματικής κοινότητας στη σχετική θεωρητική και ερευνητική παράδοση. Ακολουθεί η παρουσίαση της μεθόδου και του δείγματος. Στη συνέχεια ανασυγκροτείται το θεσμικό ιστορικό της μαθητείας του ΟΑΕΔ και εξετάζονται τα δεδομένα του δυναμολογίου της ΛΑΡΚΟ. Το υλικό των συνεντεύξεων αναλύεται έπειτα ως προς τρεις άξονες: τη Σχολή ως μέσο κοινωνικοποίησης με τη βιομηχανική εργασία, τις διαδικασίες μέσα από τις οποίες συνέβαλε ως θεσμός στην αναπαραγωγή του βιομηχανικού εργάτη και, τέλος, τη μετάβαση στα προγράμματα της ΔΥΠΑ μέσα σε μια ελεγχόμενη προσπάθεια αποβιομηχάνισης της περιοχής και αποειδίκευσης των εργαζομένων.

1. Επαγγελματική κοινότητα: εννοιολογικές διασαφήσεις και κοινωνιολογικές προσεγγίσεις

Ο θεωρητικός μας προβληματισμός εντάσσεται σε θέματα που εξετάζει η κοινωνιολογία της εργασίας· ενδιαφερόμαστε, δε, για τις κοινωνικές διαδικασίες μέσα από τις οποίες συγκροτούνται και αναπαράγονται συγκεκριμένες μορφές εργασίας και επαγγελματικές ταυτότητες. Σε αυτό το πλαίσιο, η εργασία δεν λογίζεται αποκλειστικά ως μια οικονομική δραστηριότητα ή ως μια τεχνική διαδικασία παραγωγής. Πίσω από την εργασία βρίσκονται κοινωνικές σχέσεις και κοινωνικοί δεσμοί που μπορεί να επιδρούν στη διαμόρφωσή της με τρόπους που δεν θα μπορούσαμε εν πρώτοις να υποθέσουμε. Υπό αυτή την έννοια, οι διάφορες μορφές εργασίας επηρεάζονται από ένα πλέγμα κοινωνικών, πολιτισμικών και θεσμικών μηχανισμών που εκτείνονται τόσο εντός όσο και εκτός του εργασιακού χώρου. Το κοινωνικό περιβάλλον, λοιπόν, είναι σημαντικό για την κοινωνική κατασκευή της εργασίας.

Για να γίνει κατανοητή η εργασιακή εμπειρία θα πρέπει να αναλυθεί παράλληλα με τις ευρύτερες κοινωνικές δομές και τις διαδικασίες κοινωνικοποίησης με την εργασία και το επάγγελμα, οι οποίες διαμορφώνουν επαγγελματικές πρακτικές, αξίες και τρόπους ζωής. Ο Watson υπογραμμίζει ότι οι επαγγελματικές σχέσεις συχνά υπερβαίνουν τα στενά όρια της παραγωγικής διαδικασίας και συγκροτούν μορφές κοινωνικής οργάνωσης και συλλογικής ταυτότητας. Στο πλαίσιο αυτό, η έννοια της «επαγγελματικής κοινότητας» (occupational community) αποκτά ιδιαίτερη σημασία, καθώς αναφέρεται σε κοινωνικούς σχηματισμούς όπου η εργασία και το επάγγελμα λειτουργούν ως βασικοί άξονες οργάνωσης της καθημερινής ζωής, των κοινωνικών δεσμών και των πολιτισμικών αναφορών των υποκειμένων (Watson, στο ίδιο).

Η έννοια της **κοινότητας,** ασφαλώς, κατέχει κεντρική θέση στην κοινωνιολογική θεωρία ήδη από τον 19ο αιώνα, καθώς συνδέεται με τον προβληματισμό γύρω από την κοινωνική συνοχή, την οργάνωση και τις μεταβολές που επέφερε η μετάβαση στη νεωτερικότητα. Αν και συχνά συνδέεται με την *τοπικότητα*, η κοινότητα υπερβαίνει τα γεωγραφικά όρια και μπορεί να συγκροτείται γύρω από τη θρησκεία, το έθνος, τη φυλή ή το επάγγελμα. Όπως επισημαίνει ο Nisbet (1966, σ. 47) το κατεξοχήν αρχέτυπο της κοινότητας είναι η οικογένεια, ως ένα πεδίο στενών κοινωνικών δεσμών και ηθικής συνοχής απέναντι σε ένα ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από ανταγωνισμό, συγκρούσεις, χρησιμοθηρία. Σε αυτό το πλαίσιο η συναίνεση είναι συμβατική.

Η προβληματική της κοινότητας διατρέχει το έργο των κλασικών της κοινωνιολογίας: Ο Comte συνέδεσε την κοινότητα με την ηθική τάξη και αντιμετώπισε με επιφύλαξη την αποσύνθεση των παραδοσιακών μορ-

φών συλλογικής ζωής, αποδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στην οικογένεια ως θεμέλιο κοινωνικής συνοχής (στο ίδιο, σ. 59). Ο Le Play, μέσα από εμπειρικές μελέτες των παραδοσιακών κοινοτήτων του 19ου αιώνα, ανέδειξε τον ρόλο της οικογένειας, της θρησκείας και της εργασίας στη διαμόρφωση κοινωνικών δεσμών και τρόπων ζωής. Αντίθετα, ο Marx μετέθεσε το ενδιαφέρον από τη συγγένεια στην κοινωνική τάξη, θεωρώντας ότι οι μορφές συλλογικότητας συγκροτούνται πρωτίστως μέσα από τις σχέσεις παραγωγής και την ταξική αλληλεγγύη (στο ίδιο, σ. 67).

Η μετάβαση από τις παραδοσιακές στις νεωτερικές μορφές κοινωνικής οργάνωσης απασχόλησε ιδιαίτερα τους Tönnies και Weber. Ο Tönnies περιέγραψε τη μετάβαση από το *Gemeinschaft* στο *Gesellschaft* ως μετασχηματισμό των κοινωνικών σχέσεων από δεσμούς εγγύτητας και παράδοσης προς περισσότερο απρόσωπες και ορθολογικές μορφές κοινωνικής οργάνωσης (στο ίδιο, σ. 79). Αντίστοιχα, ο Weber (1978) συνέδεσε τον εκσυγχρονισμό με τη διαδικασία του εξορθολογισμού και τη μετάβαση από κοινοτικού τύπου σχέσεις σε περισσότερο συνεταιρικές και εργαλειακές μορφές κοινωνικής δράσης. Η κοινωνική πράξη, σύμφωνα με τον Weber, παύει να καθορίζεται κυρίως από την παράδοση και το συναίσθημα και προσανατολίζεται ολοένα περισσότερο σε ορθολογικούς σκοπούς και υπολογισμούς.

Στον Durkheim, η προβληματική γύρω από την κοινότητα συνδέεται με τις μορφές κοινωνικής αλληλεγγύης. Η μετάβαση από τις προβιομηχανικές στις βιομηχανικές κοινωνίες συνοδεύεται από τη μετατόπιση από τη «μηχανική» στην «οργανική» αλληλεγγύη, ως αποτέλεσμα του αυξανόμενου καταμερισμού εργασίας και της εξειδίκευσης των κοινωνικών ρόλων. Στο πλαίσιο αυτό, οι επαγγελματικές ομάδες αποκτούν ιδιαίτερη σημασία ως φορείς συλλογικών κανόνων, ηθικών αξιών και κοινωνικής συνοχής (Nisbet, στο ίδιο, σ. 13). Τέλος, ο Simmel προσέγγισε τη μετάβαση στη νεωτερικότητα μέσα από μια μικροκοινωνιολογική ανάλυση των μορφών αλληλεπίδρασης, εξετάζοντας πώς μετασχηματίζονται στοιχεία όπως η εμπιστοσύνη, η αλληλεξάρτηση και οι συναισθηματικοί δεσμοί που συγκροτούσαν τις παραδοσιακές κοινότητες (στο ίδιο, σσ. 90-100).

Στις εμπειρικές μελέτες της Σχολής του Σικάγο, επηρεασμένες από το έργο των κλασικών όπως του Weber και Simmel, η κοινότητα αντιμετωπίστηκε ως βασικό αναλυτικό εργαλείο για την κατανόηση των νέων μορφών κοινωνικής ζωής που συγκροτούνταν στο πλαίσιο της αστικοποίησης, της μετανάστευσης και της βιομηχανικής ανάπτυξης. Παρά την κριτική που δέχθηκε αργότερα η προσέγγισή τους για την κοινότητα, οι εθνογραφικές μελέτες της Σχολής του Σικάγο παραμένουν θεμελιώδεις για την κοινωνιολογική ανάλυση της πόλης και των κοινωνικών σχέσεων. Ιδιαίτερη σημασία είχαν οι μελέτες των Park και Burgess (1921), οι οποίοι ανέλυσαν τη συγκρότηση κοινοτήτων και τις μορφές κοινωνικής αποδιοργάνωσης μέσα στον χώρο της μοντέρνας πόλης. Στο πλαίσιο αυτό αναπτύχθηκε ένα ευρύ ερευνητικό ενδιαφέρον για εθνοτικές, μεταναστευτικές και κοινωνικά περιθωριοποιημένες κοινότητες, οι οποίες θεωρούνταν ενδεικτικές των μετασχηματισμών της νεωτερικής κοινωνίας.

Από τις σημαντικότερες μελέτες της περιόδου υπήρξε το έργο των Thomas και Znaniecki «The Polish Peasant in Europe and America» (1918-1920), το οποίο αποτέλεσε σταθμό στη μελέτη των μεταναστευτικών κοινοτήτων και της κοινωνικής μεταβολής. Μέσα από την ανάλυση της ζωής των Πολωνών μεταναστών στις Ηνωμένες Πολιτείες, αναδεικνύονται οι συνθήκες εργασίας και διαβίωσης της μεταναστευτικής εργατικής τάξης, καθώς και οι διαδικασίες ανασυγκρότησης της κοινωνικής και εθνοτικής ταυτότητας των υποκειμένων. Οι συγγραφείς δείχνουν ότι η μετανάστευση δεν συνεπάγεται απλώς γεωγραφική μετακίνηση, αλλά έναν βαθύ μετασχηματισμό των κοινωνικών δεσμών, των αξιών και των μορφών συλλογικής ζωής. Η «κοινωνική αποδιοργάνωση» εντοπίζεται ακριβώς σε αυτή τη ρήξη ανάμεσα στις παραδοσιακές μορφές κοινοτικής και οικογενειακής οργάνωσης και στις νέες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες της αμερικανικής κοινωνίας, μέσα στις οποίες επαναπροσδιορίζεται η θέση και η ταυτότητα του μετανάστη.

Στο ίδιο θεωρητικό και ερευνητικό πλαίσιο εντάσσονται και οι μεταγενέστερες μελέτες της Σχολής του Σικάγο. Ο Anderson (1923), εξετάζοντας τους hobo του Σικάγο, ανέδειξε τη συγκρότηση ιδιαίτερων κοινοτή-

των στο περιθώριο της αστικής ζωής, με δικούς τους κοινωνικούς κανόνες, θεσμούς, πρακτικές και μορφές αλληλεγγύης. Αντίστοιχα, ο Wirth (1928), στη μελέτη του για τα εβραϊκά γκέτο, προσέγγισε την κοινότητα ως ένα σχετικά αυτόνομο κοινωνικό και πολιτισμικό σύστημα, οργανωμένο γύρω από ιδιαίτερους θεσμούς, κανονιστικά πλαίσια και πολιτισμικά πρότυπα. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδει στη διατήρηση μιας διακριτής συλλογικής κουλτούρας, η οποία εξακολουθεί να διαμορφώνει τις κοινωνικές σχέσεις εντός των τειχών του γκέτο, ακόμη και όταν έχουν νομιμοποιηθεί πλήρως από την έξω κοινωνία. Η σύνδεση κοινότητας και αστικού χώρου εμφανίζεται εντονότερα στη μελέτη του Zorbaugh «The Gold Coast and the Slum» (1929), όπου η γειτονιά προσεγγίζεται ως πεδίο κοινωνικών και ταξικών διαχωρισμών. Η χωρική οργάνωση της πόλης αντανακλά τις κοινωνικές ανισότητες, διαμορφώνοντας διακριτές κοινότητες με βάση την τάξη, τη στέγαση και την εργασία. Όπως και σε άλλες έρευνες της Σχολής του Σικάγο, οι μετασχηματισμοί της πόλης συνδέονται με διαδικασίες κοινωνικού κατακερματισμού αλλά και ανασυγκρότησης των κοινοτικών δεσμών (Zorbaugh, 1929, σ. vii).

Μεταγενέστερα, η εθνογραφική μελέτη του H. Gans (1962) για μια ιταλο-αμερικάνικη κοινότητα της Βοστώνης στο West End είναι σημαντική στην ανάλυση της κοινωνικής διαντίδρασης και στον τρόπο με τον οποίο οργανώνεται κοινωνικά η κοινότητα σε συνθήκες μεταβολής. Η μετακίνηση από τη μια χώρα στην άλλη δεν συνιστά από μόνη της στοιχείο μεταβολής. Οι κοινές στάσεις και αντιλήψεις μεταξύ των μελών της κοινότητας, αντίθετα, επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τις αποφάσεις και την κοινωνική τους συμπεριφορά. Στοιχεία όπως η εθνικότητα κατασκευάζονται εκ νέου, κάτι που δείχνει ότι στην χώρα υποδοχής, στη Μεγάλη Βρετανία η εθνικότητα είναι περισσότερο δηλωτική της κοινωνικής τάξης. Τάξη και οικογένεια είναι σημαντικότερα από την *τοπικότητα* στη διατήρηση των κοινωνικών δεσμών. Η έννοια της κοινότητας σε αυτή την περίπτωση διαχωρίζεται από την έννοια της τοπικότητας σε αντίστιξη με προσεγγίσεις παλαιότερων εκπροσώπων της Σχολής του Σικάγο όπως ο Wirth (1938) και Whyte (1955).

Εκτός της αμερικανικής ηπείρου, ξεχωρίζει για την πρωτοτυπία της στο πεδίο η μελέτη του Lazarsfeld μαζί με τη Jahoda για το Marienthal (1933). Εξετάζεται ως κεντρικό το φαινόμενο ανεργίας σε μια κοινότητα κλωστοϋφαντουργών και οι ψυχοκοινωνικές επιπτώσεις της στους κατοίκους. Βασικό ζητούμενο της έρευνας ήταν εάν σε καθεστώς κρίσης οι εργαζόμενοι και οι οικογένειές τους αποκτούν νέες στάσεις και αντιλήψεις οι οποίες είτε τους ωθούν σε ριζοσπαστικοποίηση στην κινηματική τους δράση είτε σε κάποιας μορφής κοινωνική απάθεια. Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι με την απώλεια της εργασίας δεν επέρχεται μόνο η απώλεια του εισοδήματος, αλλά: κοινωνική φθορά, δυσαρέσκεια και παραίτηση που εκφράζεται με απάθεια, ματαίωση στις κοινωνικές προσδοκίες και απόσυρση από τις συλλογικές δράσεις. Ο ελεύθερος χρόνος παύει να είναι δημιουργικός και επηρεάζει με τη σειρά του περαιτέρω νοηματοδοτήσεις μιας ολόκληρης κοινότητας για την ίδια τη ζωή[1].

Η βρετανική κοινωνιολογία μεταπολεμικά έχει να επιδείξει σημαντικές έρευνες στην κοινότητα και στην εργασία. Μία από αυτές ήταν η βεμπεριανή μελέτη των Dennis, Henriques και Slaughter *Coal is Our Life: An*

1 Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι τις δεκαετίες που ακολούθησαν, μια σειρά μελετών στον ευρωπαϊκό χώρο, κυρίως στην Μεγάλη Βρετανία, ανέδειξε τους κοινωνικούς θεσμούς και τις κοινωνικές σχέσεις που συγκροτούν την κοινότητα και εξασφαλίζουν την κοινωνική συνοχή. Ενδεικτικά η έρευνα των Williams *The Sociology of an English Village* (1956), Arensberg και Kimball *Family and Community in Ireland* (1940/1968), καθώς και του Rees *Life in a Welsh Countryside* (1950), επικεντρώνεται στην οικογένεια και στη συγγένεια, εξετάζοντας παράλληλα την εργασία, τη μετανάστευση, τη θρησκεία, τα πρότυπα κληρονομικότητας, τις πρακτικές του ελεύθερου χρόνου και τους μηχανισμούς κοινωνικού κύρους και εξουσίας. Κοινό άξονα των περισσότερων μελετών αποτελεί ο μετασχηματισμός της παραδοσιακής κοινότητας υπό τις συνθήκες της εκβιομηχάνισης, της αστικοποίησης και της κοινωνικής κινητικότητας, καθώς και η σταδιακή αποδυνάμωση αυτού που προσδιορίζεται ως *rurality*. Στη μελέτη της Stacey για το Banbury (1960), για παράδειγμα, αναδεικνύονται οι κοινωνικές και ταξικές διαφοροποιήσεις στο εσωτερικό της κοινότητας, αλλά και οι ενδοκοινοτικοί ανταγωνισμοί που συγκροτούνται γύρω από τη διάκριση «ντόπιου» και «ξένου», επηρεάζοντας τις μορφές κοινωνικής οργάνωσης σε περιόδους μεταβολής και κρίσης.

Analysis of a Yorkshire Mining Community (1956). Η εργασία και η βιομηχανική παραγωγή έχουν σημαντικό ρόλο στη συγκρότηση των κοινωνικών σχέσεων και της κοινοτικής ζωής. Η ιεραρχία εντός του χώρου παραγωγής προεκτείνεται και πέρα από αυτόν, στον τρόπο με τον οποίο έχει οργανωθεί η κοινωνική ζωή στην κοινότητα. Στην κοινότητα όμως υπάρχουν θεσμοί και λειτουργίες που συμβάλλουν και στη διαμόρφωση ενός δικτύου σχέσεων κοινωνικής αλληλεγγύης που ευνοεί τη διαντίδραση και επιτρέπει την ενότητά της.

Στη μελέτη του J. Goldthorpe και των συνεργατών του για τον «Affluent Worker» (1968-1969) εξετάζονται οι στάσεις των πιο «ευημερούντων» εργατών σε σχέση με το επάγγελμά τους μέσα από τις αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν κατά τη δεκαετία του 1960 δοκιμάζοντας τις αντοχές της έννοιας της «αστικοποίησης» του βιομηχανικού εργάτη και της οικογένειάς του. Επιχείρησαν να δείξουν, δηλαδή, εμπειρικά ότι οι εργάτες, αλλά και το κοινωνικό περιβάλλον (οικογένειες), δεν μπορούν να αναπτύξουν μια ταξική συνείδηση «εργατικής τάξης», καθώς αφομοιώνονται σταδιακά σε ένα ευρύτερο πλαίσιο ζωής που θυμίζει περισσότερο τη «μεσαία τάξη». Παρά την κριτική, η μελέτη παραμένει σημαντική, καθώς αναδεικνύει τη σχέση ανάμεσα στις εργασιακές μεταβολές, στις μορφές κοινωνικής ζωής που οργανώνονται γύρω από την εργασία και στους τρόπους με τους οποίους τα άτομα νοηματοδοτούν την κοινωνική τους θέση και ταυτότητα.

Ξεχωριστή συμβολή στη μελέτη της σχέσης εργασίας και κοινότητας είχαν και οι έρευνες του Brown (1970) για τους εργάτες της ναυπηγοεπισκευαστικής ζώνης του Newcastle, καθώς και η μελέτη των Beynon και Austrin *Masters and Servants: Class and Patronage in the Making of a Labour Organisation* (1994). Σε αντίθεση με την προσέγγιση των Goldthorpe και Lockwood (1968), οι μελέτες αυτές αναδεικνύουν τον καθοριστικό ρόλο της κοινότητας και των κοινωνικών δεσμών στην αναπαραγωγή της εργασίας και της εργατικής ταυτότητας. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη συνέχεια μορφών εξουσίας, ιεραρχίας και κοινωνικού στάτους, οι οποίες διαχέονται μέσα από τα άτυπα δίκτυα κοινωνικών σχέσεων και επιβιώνουν από προκαπιταλιστικές μορφές κοινωνικής οργάνωσης στο καπιταλιστικό βιομηχανικό περιβάλλον. Ειδικότερα, οι Beynon και Austrin (1994) δείχνουν πώς, μέσα από τις κοινοτικές και συγγενικές σχέσεις, αναπαράγονται αξίες, στάσεις και πρακτικές που διασφαλίζουν όχι μόνο τη συνέχιση της εργασίας στο ανθρακωρυχείο αλλά και την κρυστάλλωση της κοινωνικής θέσης του ανθρακωρύχου.

Παράλληλα, οι έρευνες του Philip Abrams στρέφουν το ενδιαφέρον στη γειτονιά και στα άτυπα κοινωνικά δίκτυα που αναπτύσσονται μεταξύ γειτόνων. Ο Abrams αναδεικνύει τη σημασία μορφών αμοιβαιότητας, εμπιστοσύνης και ανεπίσημης κοινωνικής προστασίας, ιδιαίτερα σε συνθήκες κοινωνικής και οικονομικής κρίσης, υπογραμμίζοντας τη σημασία των καθημερινών κοινωνικών σχέσεων για τη διατήρηση της κοινοτικής συνοχής (Bulmer, 1986).

Στην Ελλάδα το ζήτημα κοινότητα και εργασία έχει αναλυθεί μέσα από εμπειρικές μελέτες. Ο Ψημμένος (1999) με το παράδειγμα των εργαζομένων της ΔΕΗ δείχνει ότι η παγκόσμια βιομηχανική αναδιοργάνωση του Κεφαλαίου επιδρά, όχι μόνο στη βιομηχανική εργασία αυτή καθαυτή, αλλά στον τρόπο με τον οποίο οι ίδιοι οι εργαζόμενοι αντιλαμβάνονται πια τη συμμετοχή τους σε συνδικάτα και σε άλλες ανάλογες ομαδοποιήσεις. Με βάση αυτή την πραγματικότητα, παλαιά δίκτυα που συνήθιζαν να είναι οργανωμένα γύρω από φορείς αντιπροσώπευσης αναμορφώνονται με τρόπο που να κάνουν εφικτό τον έλεγχο με όρους βιομηχανικής αναδιοργάνωσης του Κεφαλαίου. Η συγκεκριμένη έρευνα είναι σημαντική διότι ενδιαφέρεται για τις διαδικασίες μέσα από τις οποίες πραγματοποιείται και για τους παράγοντες στους οποίους μπορεί να οφείλεται αυτή η στροφή στη συμμετοχή των εργαζομένων. Η Πετράκη (2002) στην έρευνά της για την περιοχή του Λαυρίου επικεντρώνεται στο βασικό ερώτημα πώς ο χωρικός μετατρέπεται σε βιομηχανικό εργάτη. Πρόκειται για μια σύνθετη κοινωνική διαδικασία όπου μια σειρά από παράγοντες, όπως δομικοί μετασχηματισμοί της ελληνικής οικονομίας των τελών της δεκαετίας του 1950 και των αρχών του 1960 ή οι στρατηγικές των εργοδοτών από τη μια, αλλά και οι επιδιώξεις ή οι αποφάσεις των εργατών από την άλλη (αντικειμενικοί και υποκειμενικοί παράγοντες δηλαδή) συνέτειναν στην προλεταριοποίηση του Λαυρίου. Ο Σπυριδάκης (2010)

στη μελέτη του για τη ναυπηγοεπισκευαστική ζώνη του Περάματος ανέδειξε τη σημασία του νοικοκυριού και της οικογένειας στην αναπαραγωγή της εργασίας μέσα σε μεταβαλλόμενες συνθήκες. Εδώ αναδεικνύεται ο ρόλος των κοινωνικών και πολιτισμικών σχέσεων μέσα και έξω από τον χώρο εργασίας και παραγωγής οι οποίες συμβάλλουν στην κοινωνική αναπαραγωγή του εργατικού δυναμικού. Ο Παπαϊωάννου (2017, 2020) έδειξε αντιστοίχως τη σημασία των άτυπων κοινωνικών δικτύων της κοινότητας (συγγένειας και εντοπιότητας) στην κοινωνική έδραση του μεταλλουργικού εργοστασίου της ΛΑΡΚΟ μέσα από αργόσυρτες κοινωνικές διαδικασίες και κοινωνικούς μηχανισμούς. Η μεταβολή στο κυρίαρχο είδος εργασίας από αγροτικό σε βιομηχανικό δεν γίνεται αυτόματα, αλλά μόνον όταν αποκτά μια συγκεκριμένη αξία για τους κατοίκους της κοινότητας και όταν συνδέουν άρρηκτα την παραμονή τους στον χώρο με την εργασία στο μεταλλείο και στο μεταλλουργικό εργοστάσιο. Η μετάβαση από την αγροτική στη βιομηχανική εργασία δεν παρουσιάζεται ως αυτονόητη συνέπεια μιας οικονομικής μεταβολής. Πρόκειται για μια μακρόχρονη κοινωνική διαδικασία μέσα από την οποία η βιομηχανική εργασία αποκτά μια συμβολική διάσταση και μια αξία έτσι ώστε να συνδέεται άρρηκτα με την απόφαση των κατοίκων να παραμείνουν στον τόπο.

Η προβληματική αυτή επανέρχεται σε νεότερη έρευνα για τη Λάρυμνα μετά το κλείσιμο της ΛΑΡΚΟ (Παπαϊωάννου, 2024). Η παύση λειτουργίας του εργοστασίου δεν αφορά μόνο την απώλεια εισοδήματος ή την επαγγελματική αναδιάρθρωση, αλλά έναν βαθύτερο μετασχηματισμό της κοινοτικής ζωής και των μορφών κοινωνικής συνοχής που είχαν συγκροτηθεί γύρω από τη βιομηχανική εργασία. Τα πρώτα ευρήματα δείχνουν ότι το κλείσιμο του εργοστασίου νοηματοδοτείται από τους κατοίκους ως απώλεια ενός ολόκληρου τρόπου ζωής, καθώς δίκτυα κοινωνικής αλληλεγγύης, συλλογικές πρακτικές και μορφές κοινοτικής οργάνωσης αποδυναμώνονται ή αναδιαμορφώνονται. Παράλληλα, επαναπροσδιορίζονται οι μορφές συλλογικής δράσης, η συμμετοχή σε φορείς εκπροσώπησης και οι σχέσεις ανάμεσα στο άτομο, στην εργασία και στην κοινότητα. Μέσα από αυτή τη διαδικασία αναδεικνύεται ότι η προοπτική αποβιομηχάνισης της περιοχής συνιστά όχι μόνο οικονομική αλλά και μια κοινωνική μεταβολή, η οποία συνοδεύεται από αισθήματα ανασφάλειας, νοσταλγίας, διαφοροποιήσεων και νέων μορφών ατομικής και συλλογικής διαπραγμάτευσης της κοινωνικής ζωής[2].

2 Οι έννοιες της εργασίας, της κοινότητας και της κρίσης στην ελληνική κοινωνία έχουν αναδειχθεί και μέσα από εμπειρικές μελέτες για τη μετανάστευση και την εργασία. Μεταξύ άλλων εξετάζουν τη σημασία των κοινωνικών δικτύων και των μορφών αλληλεγγύης στην αναπαραγωγή της μεταναστευτικής εργασίας. Στο πλαίσιο της διεθνούς αναδιοργάνωσης της εργασίας, ο κοινωνικός χώρος των μεταναστών στις σύγχρονες ευρωπαϊκές μητροπόλεις συμβάλλει καθοριστικά στη συγκρότηση μιας εργατικής τάξης με διακριτά κοινωνικά και πολιτισμικά χαρακτηριστικά. Ο Ψημμένος (1995) έδωσε έμφαση στον ρόλο των άτυπων κοινωνικών δικτύων στη συγκρότηση ενός περιχαρακωμένου χώρου κατοικίας και εργασίας για τους Αλβανούς μετανάστες στο κέντρο της Αθήνας. Αντίστοιχα, οι Πετρονώτη και Ζαρκιά (1998), μελετώντας τους Ερυθραίους μετανάστες, έδειξαν πώς οι σχέσεις συγγένειας και αλληλεγγύης οδηγούν στη δημιουργία διακριτών κοινωνικών χώρων με έντονα εθνοτικά χαρακτηριστικά. Άλλες έρευνες επικεντρώνονται στις μορφές συλλογικής δράσης και εκπροσώπησης των μεταναστών σε επαγγέλματα χαμηλού κοινωνικού κύρους, εξετάζοντας τον τρόπο με τον οποίο η κοινότητα νοηματοδοτείται στη χώρα υποδοχής μέσα από τη διασταύρωση εθνικότητας και επαγγέλματος (Φούσκας, 2012). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι μελέτες για την οικιακή εργασία, όπου η σημασία των κοινοτικών και συγγενικών δεσμών αναδεικνύεται συχνά μέσα από την απουσία ή τη διάρρηξή τους. Οι Κασιμάτη και Μουσούρου (2007) και Καμπούρη (2007) επισημαίνουν ότι ακόμη και όταν διατηρούνται επαφές με άτομα κοινής καταγωγής, οι συνθήκες της οικιακής εργασίας λειτουργούν απομονωτικά, περιορίζοντας τη συλλογική κοινωνική ζωή των μεταναστριών. Η αποδυνάμωση των πρωτογενών δεσμών συχνά ξεκινά ήδη από τη χώρα προέλευσης (Ξυπολυτάς, 2012), ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις οι ίδιες οι μετανάστριες υιοθετούν στρατηγικές «άρνησης ταυτότητας» προκειμένου να αποστασιοποιηθούν από στιγματισμένες εθνοτικές ομάδες (Βασιλικού, 2007). Το αποτέλεσμα είναι η περαιτέρω αποκοπή από δίκτυα κοινωνικής αλληλεγγύης και η εξάρτηση από την εργοδοτική οικογένεια. Η διάρρηξη των κοινωνικών σχέσεων και η απουσία συλλογικής εκπροσώπησης επηρεάζουν καθοριστικά και την πρόσβαση των μεταναστριών σε μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας και πρόνοιας (Ψημμένος και Σκαμνάκης, 2008). Κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα (2010–2019), η οικιακή εργασία όχι μόνο δεν περιορίστηκε αλλά ενισχύθηκε περαιτέρω, ενώ η αποδυνάμωση των οικογενειακών και κοινοτικών δεσμών ενέτεινε τις συνθήκες κοινωνικής απομόνωσης και επισφάλειας. Σημαντικός παράγοντας αυτής της διαδικασίας υπήρξε και η απουσία θεσμικών μορφών συλλογικής εκπροσώπησης των μεταναστριών εργαζομένων (Xypolitas, Vassilikou & Fouskas, 2017).

2. Μεθοδολογική προσέγγιση

Α. Ως προς την έννοια της κοινότητας

Από μεθοδολογικής πλευράς, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, μεταξύ των κλασικών θεωρητικών της κοινωνιολογίας, ο Durkheim απέδωσε ιδιαίτερη σημασία σε αυτό που σήμερα θα ορίζαμε ως «επαγγελματική κοινότητα». Στο πλαίσιο της θεωρίας του για τον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας, κάθε επαγγελματική κατηγορία συνδέεται με ένα ιδιαίτερο σύστημα ηθικών αρχών και κανονιστικών προτύπων, το οποίο ρυθμίζει τη συμπεριφορά των μελών της και συμβάλλει στη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής (Durkheim, 1893/2000). Η επαγγελματική ομάδα και το επαγγελματικό ήθος συνιστούν άρρηκτα συνδεδεμένες έννοιες, καθώς η διαμόρφωση και η εδραίωση ενός κοινού συστήματος κανόνων, αξιών και υποχρεώσεων εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από την πυκνότητα και την ποιότητα των κοινωνικών σχέσεων που αναπτύσσονται στο εσωτερικό της ομάδας (Durkheim, 1957, σ. xx).

Σημαντική συμβολή στην εννοιολογική αποσαφήνιση της επαγγελματικής κοινότητας προσέφερε πολύ αργότερα ο Salaman (1974), συνεχίζοντας μια ερευνητική παράδοση που είχε ήδη διαμορφωθεί από μελέτες όπως εκείνες των Kerr και Siegel (1954), Lipset, Trow και Coleman (1956) και Blauner (1960). Ο Salaman (1974, σ. 38) πρότεινε μια γενική τυπολογία των επαγγελματικών κοινοτήτων, διακρίνοντάς τες σε «τοπικές» και «κοσμοπολίτικες». Στην πρώτη περίπτωση υπάρχει καθορισμένη γεωγραφική τοποθεσία και τα μέλη της μπορεί όχι μόνο να ζουν αλλά και να εργάζονται μαζί. Σε αυτές τις κοινότητες είναι πιθανότερο να μοιράζονται καταστάσεις που ενισχύουν την ανάγκη συγκρότησης κοινωνικών σχέσεων μαζί τους. Τα μέλη τους ενδιαφέρονται περισσότερο για έναν κόσμο που είναι άμεσα αντιληπτός και τοπικά-γεωγραφικά οριοθετημένος. Αντιθέτως, οι κοσμοπολίτικες δεν είναι τόσο «τοπικά» περιορισμένες, ενδιαφέρονται για το σύνολο του επαγγελματικού τους κόσμου. Η ομάδα αναφοράς είναι το επάγγελμα ως όλον. Τα μέλη των τοπικών κοινοτήτων μοιράζονται μεταξύ τους συγκεκριμένες εργασιακές καταστάσεις, αυτό είναι βασικό στοιχείο για να συγκροτήσουν φιλικούς δεσμούς, η κοινή εμπειρία παίζει σπουδαίο ρόλο σε αυτή τη διαδικασία και δεν είναι ανοικτοί γενικότερα με όσους ανήκουν στο ίδιο επάγγελμα (στο ίδιο, σ. 38). Στη δική μας περίπτωση, η έρευνα πραγματοποιήθηκε σε μια τοπική κοινότητα, η οποία συγκεντρώνει πολλά από αυτά τα χαρακτηριστικά που έχει περιγράψει ο Salaman.

Β. Το δείγμα και η βιογραφική-ερμηνευτική μέθοδος

Η παρούσα έρευνα λαμβάνει υπόψη σε μεθοδολογικό επίπεδο την κληρονομιά των εθνογραφικών μελετών της Σχολής του Σικάγο. Οι μελέτες αυτές ανέδειξαν τη σημασία των ποιοτικών μεθόδων, όπως η συνέντευξη και η συμμετοχική παρατήρηση, για την κατανόηση των κοινωνικών φαινομένων. Εδώ επιλέχθηκε η βιογραφική-ερμηνευτική μέθοδος, η οποία εστιάζει στην κατανόηση των κοινωνικών νοημάτων μέσα από τις αφηγήσεις και τις εμπειρίες των υποκειμένων. Ιδιαιτέρως σημαντική είναι η κλασική κοινωνιολογική μελέτη των Thomas και Znaniecki (1958) για τον Πολωνό χωρικό, η οποία θεμελίωσε την ερμηνευτική-κατανοητική διαδικασία στην κοινωνική έρευνα. Η ανάλυση των εμπειριών και των συμπεριφορών των ατόμων εν πρώτοις αφορά την προσωπικότητα, αλλά μπορούν να οδηγήσουν και σε συμπεράσματα για το γενικότερο κοινωνικό γίγνεσθαι. Είτε μελετώνται τα λεπτομερή στοιχεία από τη ζωή συγκεκριμένων κάθε φορά ατόμων είτε τα μαζικά φαινόμενα, για την κοινωνιολογική ανάλυση τα προβλήματα θα πρέπει να είναι τα ίδια (στο ίδιο, σσ. 1831-1833). Ως μέθοδος μπορεί να αποκαλύψει τον τρόπο με τον οποίο τα άτομα δρουν και αντιδρούν όταν έρχονται σε επαφή με κάποιο εξωτερικό γεγονός, πώς αποδίδουν νοήματα και ερμηνεύουν το εξωτερικό γεγονός και πώς οδηγούνται σε στάσεις και συμπεριφορές σε σχέση με αυτό το γεγονός. Πώς νοηματοδοτούν τις πράξεις των άλλων κοινωνικών ατόμων, τα κίνητρα, τους σκοπούς και τα μέσα βάσει των οποίων διαντιδρούν μαζί τους (Zorbaugh, 1929).

Η βιογραφική-ερμηνευτική μέθοδος αποσκοπεί στη σύνδεση του κεντρικού ερευνητικού ζητήματος με τη βιωμένη εμπειρία των κοινωνικών υποκειμένων, αναδεικνύοντας τη διαλεκτική σχέση μεταξύ ατομικής δράσης και κοινωνικού πλαισίου. Οι στάσεις, οι αξίες, οι αντιλήψεις και οι πρακτικές βάσει των οποίων τα άτομα νοηματοδοτούν την πραγματικότητα και λαμβάνουν αποφάσεις δεν συγκροτούνται ανεξάρτητα από το κοινωνικό περιβάλλον, αλλά διαμορφώνονται εντός συγκεκριμένων ιστορικών, κοινωνικών και πολιτισμικών συνθηκών (Schutz, 1967, σσ. 7-11· Berger & Luckmann, 1966, σσ. 19-28).

Παράλληλα, η ερμηνευτική διάσταση της βιογραφικής μεθόδου εκτείνεται και στη διαδικασία ανάλυσης που αναλαμβάνει ο ερευνητής. Η επεξεργασία των βιογραφικών αφηγήσεων απαιτεί τη συστηματική ερμηνεία και ανασύνθεση των νοημάτων που αναδύονται από τον λόγο των συμμετεχόντων, με σκοπό να κατανοηθεί η σχέση ανάμεσα στον τρόπο με τον οποίο αφηγούνται τη ζωή τους και στις πραγματικές εμπειρίες που τη διαμόρφωσαν. Στο πλαίσιο αυτό, ο ερευνητής επιχειρεί να αναδομήσει την εσωτερική συνοχή της αφήγησης, να αναγνωρίσει τα καθοριστικά βιογραφικά και κοινωνικά γεγονότα που συνδέονται με το εξεταζόμενο φαινόμενο και να υπερβεί το επίπεδο της αφηγηματικής περιγραφής, προσεγγίζοντας αυτό που έχει βιωθεί από τους ίδιους τους συμμετέχοντες (Schütze, 1983, σσ. 283-286, Βασιλικού, 2021, σ. 103-105). Έτσι, η βιογραφική-ερμηνευτική ανάλυση καθίσταται ένα κατεξοχήν εργαλείο κατανόησης των διαδικασιών μέσω των οποίων τα κοινωνικά υποκείμενα συγκροτούν και ανασυγκροτούν το νόημα της εμπειρίας τους στο πλαίσιο των ευρύτερων κοινωνικών δομών και ιστορικών μετασχηματισμών.

Θα πρέπει επίσης να γίνει μια διάκριση ανάμεσα στη βιογραφική αφηγηματική συνέντευξη και στην ημι-δομημένη συνέντευξη, όπου υπάρχει διαφορετικός βαθμός δόμησης της διαδικασίας. Στη βιογραφική αφηγηματική συνέντευξη ο ερωτώμενος πρέπει κατά κύριο λόγο να αφηγηθεί. Διηγείται γεγονότα της ζωής του φτιάχνοντας ο ίδιος την ιστορία του, χωρίς να γίνεται χρήση ιδιαιτέρως κάποιου οδηγού συνέντευξης. Στις ημι-δομημένες συνεντεύξεις υιοθετείται οδηγός συνέντευξης, ο οποίος έχει συνταχθεί με τέτοιον τρόπο, ώστε ο ερευνητής να έχει μια σχετική ευελιξία στον τρόπο με τον οποίο θέτει τα ερωτήματα. Οι ερωτήσεις μπορούν να τροποποιηθούν ανάλογα με το τι θεωρεί κάθε φορά πιο κατάλληλο ο ερευνητής, να προστεθούν ακόμη πιο προσδιοριστικά ερωτήματα γύρω από ένα θέμα, τα οποία δεν είχαν προβλεφθεί από πριν, να δοθούν περαιτέρω εξηγήσεις. Μπορεί να συμβεί και το αντίθετο. Να παραλειφθούν ερωτήματα τα οποία είχαν προβλεφθεί και δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες της έρευνας, έτσι όπως καθορίζεται από την εξέλιξη της συνέντευξης (Τσιώλης, 2006).

Παράλληλα, για τον εντοπισμό και την προσέγγιση των συμμετεχόντων αξιοποιήθηκε η τεχνική της χιονοστιβάδας (snowball sampling), διαδεδομένη στρατηγική δειγματοληψίας στις ποιοτικές έρευνες (Biernacki & Waldorf, 1981, σσ. 141-163). Για τον λόγο αυτό, η συγκεκριμένη τεχνική θεωρείται ιδιαίτερα αποτελεσματική στην ποιοτική κοινωνική έρευνα, καθώς διευκολύνει την ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης και την πρόσβαση σε δίκτυα που διαφορετικά θα παρέμεναν δυσπρόσιτα για τον ερευνητή (Atkinson & Flint, 2001, σσ. 1-7).

Η παρούσα πιλοτική έρευνα (2023 έως σήμερα) πραγματοποιήθηκε στη Λάρυμνα Φθιώτιδας, μια κοινότητα της οποίας η κοινωνική και οικονομική συγκρότηση συνδέθηκε στενά με τη λειτουργία του μεταλλουργικού εργοστασίου της ΛΑΡΚΟ για περισσότερες από έξι δεκαετίες (1963-2024). Σε συμφωνία με τη βιογραφική-ερμηνευτική προσέγγιση που υιοθετήθηκε, οι συνεντεύξεις επιδίωξαν να αναδείξουν τον τρόπο με τον οποίο τα υποκείμενα νοηματοδοτούν τις εμπειρίες τους και ερμηνεύουν τις κοινωνικές μεταβολές που επηρεάζουν τη ζωή τους. Από τον Ιούλιο του 2024 έως σήμερα πραγματοποιήθηκαν δεκαέξι (16) συνεντεύξεις με πρώην εργαζομένους της ΛΑΡΚΟ, μέλη των οικογενειών τους και κατοίκους της κοινότητας. Το δείγμα περιλάμβανε δέκα άνδρες, πρώην εργαζομένους στο εργοστάσιο, και έξι γυναίκες, οι οποίες συνδέονταν έμμεσα με τη βιομηχανική εργασία μέσω οικογενειακών ή κοινωνικών σχέσεων. Η πλειονό-

τητα των συμμετεχόντων είτε εργαζόταν μέχρι πρόσφατα στη ΛΑΡΚΟ είτε προερχόταν από οικογένειες με μακροχρόνια επαγγελματική σύνδεση με το εργοστάσιο, γεγονός που αναδεικνύει τον κεντρικό ρόλο της βιομηχανικής εργασίας στη διαμόρφωση της τοπικής κοινωνικής δομής και ταυτότητας των κατοίκων της κοινότητας.

Παρότι το βασικό αντικείμενο της έρευνας αφορούσε τις κοινωνικές συνέπειες της ανεργίας στην επαγγελματική κοινότητα των μεταλλεργατών της Λάρυμνας μετά την παύση λειτουργίας της ΛΑΡΚΟ και τη νοηματοδότησή τους από τα υποκείμενα (Papaioannou, 2025), οι αφηγήσεις των συμμετεχόντων ανέδειξαν ευρύτερες διαδικασίες παραγωγής και αναπαραγωγής της βιομηχανικής εργασίας, των επαγγελματικών δεξιοτήτων και πρακτικών, καθώς και στοιχείων μιας συμπαγούς κουλτούρας που έχει ως αφετηρία την εργασία αλλά διατρέχει όλες τις πτυχές της κοινωνικής ζωής. Εδώ επικεντρωνόμαστε στον ρόλο της «Σχολής Μαθητείας του ΟΑΕΔ», η οποία λειτούργησε επί σειρά ετών ως ένας θεσμός κοινωνικοποίησης με το επάγγελμα και τη βιομηχανική εργασία για τους κατοίκους της κοινότητας, αλλά και ως μηχανισμός κοινωνικής αναπαραγωγής της βιομηχανικής εργασίας και των επιμέρους επαγγελμάτων στο εργοστάσιο. Υπό αυτή την έννοια, η μαθητεία ήταν περισσότερα από ένα στάδιο επαγγελματικής εκπαίδευσης για τους μαθητευόμενους εργατοτεχνίτες. Ήταν ένα κανάλι μετάδοσης από γενιά σε γενιά στοιχείων μιας κοινής κουλτούρας και μιας κοινής ταυτότητας προς τις νεότερες γενιές των κατοίκων της Λάρυμνας· μια διαδικασία απαραίτητη για την οικειοποίηση της βιομηχανικής εργασίας και του κοινωνικού περιβάλλοντος που αρθρωνόταν μέσα και έξω από το εργοστάσιο.

Η παύση λειτουργίας της ΛΑΡΚΟ και η ένταξη σημαντικού αριθμού πρώην εργαζομένων στα ειδικά προγράμματα απασχόλησης της ΔΥΠΑ δημιουργούν μια νέα κοινωνική πραγματικότητα, η οποία αναδείχθηκε έντονα στις αφηγήσεις των ερωτώμενων. Μέχρι τον Ιούνιο του 2025 περισσότεροι από 2.000 πρώην εργαζόμενοι της Εταιρείας είχαν ενταχθεί στα προγράμματα αυτά, τα οποία λειτουργούν ως μεταβατικός μηχανισμός διαχείρισης της ανεργίας[3]. Ωστόσο, από κοινωνιολογική σκοπιά αναδύεται ένα ενδιαφέρον ερευνητικό παράδοξο: ο ίδιος κρατικός θεσμός που στο παρελθόν συνέβαλε καθοριστικά, μέσω της μαθητείας, στην ένταξη των νέων στη βιομηχανική εργασία και στη διαμόρφωση μιας επαγγελματικής κοινότητας στην περιοχή της Λάρυμνας, καλείται σήμερα να διαχειριστεί τις συνέπειες της αποδιάρθρωσης ενός μικρόκοσμου με σημείο αναφοράς το εργοστάσιο. Το ερώτημα που προκύπτει αφορά τον τρόπο με τον οποίο τα ίδια τα υποκείμενα βιώνουν και ερμηνεύουν αυτή την αντίθεση και τη μετάβασή τους σε μια διαφορετική εργασιακή κατάσταση· ποιες είναι οι σκέψεις και οι προβληματισμοί που εκφράζουν μέσα από τη σύγκρισή της με το παρελθόν; Ποιες οι προσδοκίες και οι στρατηγικές τους για το μέλλον· ποιες μορφές προσαρμογής ή αντίστασης αναπτύσσουν απέναντι στις νέες συνθήκες εργασιακής και κοινωνικής αβεβαιότητας;

3. ΟΑΕΔ και Σχολές Μαθητείας: Μια σύντομη ιστορική αναδρομή

Η περίπτωση της σχολής μαθητείας του ΟΑΕΔ στο μεταλλουργικό εργοστάσιο της ΛΑΡΚΟ μάς οδηγεί σε μια απαραίτητη παρέκβαση σε σχέση με την έναρξη λειτουργίας και την πορεία του ως θεσμού στην Ελλάδα. Με την ίδρυση του ΟΑΑΑ (Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας) (Ν.Δ. 2961/1954) και μέχρι τη μετονομασία του σε ΟΑΕΔ το 1969, συγκεντρώνεται μια σειρά από ευθύνες και δικαιοδοσίες εποπτευόμενες από το Υπουργείο Εργασίας. Μεταξύ των άλλων αρμοδιοτήτων του Οργανισμού, όπως ο επαγγελματικός προσανατολισμός του εργατικού δυναμικού, ήταν η τεχνική μαθητεία των νέων, η επαγγελματική κατάρτιση και η ταχύρρυθμη εκπαίδευση του εργατικού δυναμικού. Με μεταβατική διάταξη το 1969 μια σειρά από υπηρεσίες, μεταξύ των οποίων οι Σχολές Μαθητείας, Μετεκπαιδεύσεως και Ταχύρρυθμης

3 Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τα ειδικά προγράμματα απασχόλησης της ΔΥΠΑ για τους εργαζομένους της ΛΑΡΚΟ, βλ., https://www.dypa.gov.gr/eidika-proghrammata-apaskholisis-ghia-anerghoys-apolithentes-apo-tin-etairia-gen-metalleftikhmetallurgikh-a-e-larko

Εκπαίδευσης περνούν στη δικαιοδοσία του Οργανισμού (Περί συστάσεως Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας οργανώσεως και Διοικήσεως του Οργανισμού Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού, Άρθρο 11, ΦΕΚ Α' 112/ 14-6-1969, σ. 892)[4].

Πιο αναλυτικά, με το Βασιλικό Διάταγμα της 6/6/1952 (ΦΕΚ Α' 157/ 6-6-1952) προσδιορίζονται θέματα που είναι σχετικά με την τεχνική εκπαίδευση σε συνέχεια των άρθρων 4 και 5 του Νόμου 1654 «περί κυρώσεως και συμπληρώσεως του Α. Ν. 1542/50 «περί συστάσεως παρά Υπουργείω Εργασίας Τεχνικού Τμήματος Εκπαιδεύσεως Μαθητευόμενων»». Σε αυτό το ΦΕΚ ορίζονται οι βασικές προϋποθέσεις για να είναι κάποιος μαθητής τεχνίτης, όπως το να έχει ελληνική υπηκοότητα, η ηλικία (14 έως 20 ετών) και το μορφωτικό επίπεδο (απολυτήριο τουλάχιστον της «δευτέρας τάξεως Εξατάξιου Γυμνασίου ή αντιστοίχου τάξεως άλλης ισοτίμου Σχολής ή ανεγνωρισμένης τεχνικής τοιαύτης»), αλλά και δυνατότητα σωματικής εκτέλεσης/ άσκησης αυτού του επαγγέλματος που θα βεβαιωνόταν από σχετικό πιστοποιητικό. Διακρίνονται από τον μαθητευόμενο «προς εκμάθησιν τέχνης» από το γεγονός ότι οι πρώτοι λαμβάνουν θεωρητική γνώση σε σχέση με το επάγγελμα παράλληλα με την εμπειρική γνώση ως απασχολούμενοι σε κάποιο εργοστάσιο ή επιχείρηση βάσει καθορισμένου προγράμματος (Άρθρο 4).

Στη διαδικασία επιλογής των μαθητευόμενων τεχνιτών έχει ρόλο και η Τοπική Επιτροπή μαθητείας στην οποία και κατετίθεντο τα απαραίτητα δικαιολογητικά. Μέσα σε αυτά που αποδεικνύουν όσα το άρθρο ορίζει ως προαπαιτούμενα περιλαμβάνονται και το πιστοποιητικό «σωματικής ικανότητος» για να μπορέσει ο μαθητευόμενος να ασκήσει μεταγενέστερα το συγκεκριμένο επάγγελμα. Η Τοπική Επιτροπή Μαθητείας φαίνεται ότι ήταν αυτή η οποία διερευνούσε τις αιτήσεις πριν την επιλογή των κατάλληλων υποψηφίων θέτοντάς τους μάλιστα σε μια διαδικασία δοκιμασίας για να μπορέσει να αποδειχτεί η «διανοητική τους ικανότητα», απαραίτητη προϋπόθεση για να επιλεγούν σε κάποια θέση μαθητευόμενου. Μετά από αυτή τη διαδικασία, την επιλογή των υποψηφίων, ήταν η επιχείρηση ή το εργοστάσιο που επέλεγε ποιους μαθητές μπορούσε να προσλάβουν. Η κατανομή του αριθμού των μαθητευόμενων ανά επιχείρηση γινόταν σε συνδυασμό με τη σύμφωνη γνώμη επιχειρήσεων και Τοπικής Επιτροπής Μαθητείας. Σε περίπτωση διαφωνίας το Υπουργείο Εργασίας ερχόταν να δώσει τη λύση.

Το άρθρο 9 του ίδιου νόμου όριζε τα σχετικά με τα προγράμματα μαθητείας. Τα προγράμματα αφορούσαν ξεχωριστά την κάθε επιχείρηση ή την κάθε κατηγορία επιχείρησης. Προϋπόθεση για την εφαρμογή τους ήταν η σύμφωνη γνώμη της επιχείρησης και η βεβαιότητα ότι δεν παρεμποδίζεται η ομαλή λειτουργία της. Μέσα σε αυτά τα προγράμματα καθορίζεται ο κύκλος της μαθητείας, ο χρόνος έναρξης και απασχολήσεως σε μηχανήματα και σε συγκεκριμένες εργασίες (Άρθρο 9). Αυτά τα μαθήματα αφορούσαν τη θεωρητική εκπαίδευση των μαθητευομένων, παράλληλα με την τεχνική κατάρτιση που λάμβαναν ως εκπαιδευόμενοι στον χώρο της εργασίας, η παρακολούθηση αυτού του προγράμματος ήταν υποχρεωτικώς δύο ώρες για

4 Η Κ. Κασσιμάτη (2004, σσ. 159-162) σημειώνει ότι κατά την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση της περιόδου 1957-1959 θεσπίστηκαν μέτρα όπως: «i) η δημιουργία πολλών τεχνικών-επαγγελματικών σχολών δημόσιων και ιδιωτικών υπό την εποπτεία του Υπουργείου Παιδείας, ii) η αναδιοργάνωση της μέχρι τότε υποτυπώδους τεχνικής-επαγγελματικής εκπαίδευσης και ο χωρισμός της σε (α) κατώτερες τεχνικές-επαγγελματικές σχολές μονοετούς μέχρι και τετραετούς φοίτησης για αποφοίτους δημοτικού, (β) μέσες τεχνικές-επαγγελματικές σχολές, τριετούς κατά το πλείστον φοίτησης, σε απόφοιτους κατώτερων τεχνικών-επαγγελματικών σχολών ή των τριών πρώτων τάξεων του τότε εξατάξιου γυμνασίου, (γ) ανώτερες τεχνικές-επαγγελματικές σχολές που δέχονται απόφοιτους μέσης εκπαίδευσης. Έκτοτε δημιουργήθηκαν πολλές τεχνικές-επαγγελματικές σχολές διαφόρων κατευθύνσεων και επιπέδων σε μεγάλο ποσοστό, ιδιωτικές που εποπτεύονται όχι μόνο από το Υπουργείο Παιδείας, αλλά και από άλλους φορείς, όπως είναι τα Υπουργεία Εργασίας, Εμπορικής Ναυτιλίας, Κοινωνικών Υπηρεσιών, ΕΟΤ, ΔΕΗ, ΟΤΕ κ.λπ. […] Η ίδρυση και λειτουργία των Σχολών μαθητείας του ΟΑΕΔ άρχισε το 1953 υπό την αιγίδα του Υπουργείου Εργασίας και από το 1959 του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), με απόφαση του Υπουργού ή του Διοικητή του ΟΑΕΔ, αντίστοιχα, σύμφωνα με τις διατάξεις του ΝΔ 3/6-562 «περί εκπαιδεύσεως μαθητών τεχνιτών. Οι Σχολές Μαθητείας του ΟΑΕΔ» λειτούργησαν μέχρι το 1979-80- τότε έγινες η τελευταία εισαγωγή αποφοίτων δημοτικού στην πρώτη τάξη- ως κατώτερες τεχνικές-επαγγελματικές σχολές τεταρτοετούς φοίτησης».

κάθε εργάσιμη ημέρα (Άρθρο 10). Αντιστοίχως απαγορευόταν η εργασία των μαθητευόμενων τεχνιτών σε αντικείμενα εκτός της ειδικότητάς τους, αλλά και οι υπερωρίες. Στο άρθρο 12 καθορίζονταν ζητήματα σχετικά με τις αποδοχές των εργαζομένων. Στο πρώτο εξάμηνο της μαθητείας τους το ύψος των αποδοχών αποφασιζόταν από τις επιχειρήσεις. Σε κάθε περίπτωση, δεν θα έπρεπε όμως να είναι μικρότερες του 15% από όσα ορίζονταν από τις Συλλογικές Συμβάσεις και τις Υπουργικές Αποφάσεις. Για κάθε εξάμηνο και βάσει της διάρκειας του χρόνου μαθητείας ανά ειδικότητα, το ποσοστό αυτό αυξανόταν περίπου κατά 10%. Με το πέρας του τριμήνου και εάν η Επιτροπή έκρινε δικαιολογημένους τους λόγους που πρόβαλλε η επιχείρηση, μπορούσε να ακυρώσει το συμφωνητικό με τον μαθητή. Η αναλογία μεταξύ μαθητών και εργαζομένων στην επιχείρηση ήταν από 1:10 έως 1:3 (Άρθρο 14). Όταν ο μαθητευόμενος ήταν ανήλικος τότε οι γονείς ή οι κηδεμόνες του υπέγραφαν ώστε να προσληφθεί από την επιχείρηση παρουσία είτε του εργοδότη είτε κάποιου εκπροσώπου του. Εμπλεκόμενοι στην πρόσληψη του μαθητή ήταν όχι μόνο οι γονείς και η εργοδοσία, αλλά τόσο η Επιτροπή μαθητείας όσο και ο Επόπτης Μαθητείας (Άρθρο 15). Σε κάθε επιχείρηση ήταν υποχρεωτική η κατάρτιση εσωτερικού κανονισμού που θα όριζε το πλαίσιο εργασίας των μαθητευόμενων τεχνιτών και θα έπρεπε να έχει την έγκριση του Υπουργού Εργασίας και του Συμβούλου Τεχνικής Εκπαιδεύσεως Μαθητευομένων.

Κάθε τέτοιος κανονισμός όριζε μεταξύ άλλων τη συμπεριφορά που οι μαθητευόμενοι τεχνίτες θα έπρεπε να έχουν στον χώρο της εργασίας, απέναντι στη διεύθυνση και γενικότερα σε όσους βρίσκονταν σε υψηλότερη ιεραρχία από τους ίδιους, υπήρχε η πρόβλεψη για πειθαρχικά παραπτώματα και για ποινές ανάλογα με το παράπτωμα. Από την άλλη πλευρά, ορίζονταν όσα μέτρα έπρεπε να ληφθούν από πλευράς της Διευθύνσεως της επιχείρησης, προκειμένου να υπάρχουν καλύτερες συνθήκες εργασίας και εκπαίδευσης για τους μαθητευόμενους. Στο άρθρο 17 οριζόταν το διάστημα αδείας που προβλεπόταν η οποία ήταν πλήρους αποδοχών και διαρκούσε 15 εργάσιμες ημέρες. Ο ρόλος του επόπτη εργασίας σε κάθε επιχείρηση ήταν σημαντικός και προσδιοριζόταν στο άρθρο 18 του ίδιου νόμου. Η εφαρμογή των προγραμμάτων μαθητείας και του εσωτερικού κανονισμού ήταν ένα από τα σημαντικότερα καθήκοντα του επόπτη μαθητείας για την κάθε περιφέρεια, στα καθήκοντά του περιλαμβανόταν επίσης η κατά τόπους συγκρότηση τοπικών επιτροπών μαθητείας, για τον καταρτισμό των προγραμμάτων μαθητείας και την υποβολή τους για έγκριση από το Υπουργείο Εργασίας. Ο επόπτης είχε σημαντικό ρόλο και ως διαμεσολαβητής για την επίλυση συγκρούσεων εντός του εργασιακού χώρου μεταξύ τεχνητών και εργοδοτών σε σχέση με τη μαθητεία.

Με το άρθρο 6 στον Νόμο 576/1977 οι μονάδες εκπαίδευσης μαθητείας του ΟΑΕΔ μετατρέπονται σε Τεχνικές Σχολές Νέου Τύπου και λειτουργούν μέχρι την αποφοίτηση όσων βρίσκονται υπό καθεστώς εκπαίδευσης μέχρι τη λήξη του σχολικού έτους 1983-84. Σε αυτόν τον νόμο αναφέρεται ο κατάλογος με τις εκπαιδευτικές μονάδες μαθητείας σε ολόκληρη τη χώρα και οι εξειδικεύσεις όπως μηχανοτεχνίτης, ηλεκτροτεχνίτης, συγκολλητής, θερμοϋδραυλικός κ.ά. Πρόκειται για ειδικότητες, αρκετές από τις οποίες θα μπορούσε να βρει κάποιος στο εργοστάσιο της ΛΑΡΚΟ εκείνη την περίοδο. Μεταξύ άλλων στον ίδιο νόμο καθορίζονται τα προγράμματα των σχολών μαθητείας και ο τύπος λειτουργίας τους. Προβλεπόταν όπως και σε παλαιότερες νομοθετικές παρεμβάσεις η καθημερινή εξάσκηση των μαθητών στον χώρο εργασίας. Αυτή αφορούσε ειδικό πρόγραμμα ασκήσεων για παράλληλη φοίτηση και θεωρητική κατάρτιση η οποία πραγματοποιούνταν απογευματινές ώρες στις κατά τόπους εκπαιδευτικές μονάδες μαθητείας. Μάλιστα προβλεπόταν και η εφαρμογή ενός δυϊκού συστήματος όπου παράλληλα με την πρακτική άσκηση στον τόπο εργασίας πραγματοποιούνταν και η θεωρητική κατάρτιση. Η περίοδος φοίτησης διαρκούσε από 4 έως 6 εξάμηνα ανάλογα με την ειδικότητα. Η θεωρητική κατάρτιση συνέπιπτε με τη λήξη του τέταρτου ή του έκτου εξάμηνου φοίτησης ανάλογα με την ειδικότητα (30 Ιουνίου). Οι απαιτούμενες γραμματικές γνώσεις ήταν απολυτήριο Γυμνασίου ή ενδεικτικό Β΄ Γυμνασίου με την παρακολούθηση συμπληρωματικών μαθημάτων. Η ηλικία αντιστοίχως κυμαινόταν από τα 15 ή τα 16 έτη έως και τα 18. Στους αποφοίτους απονεμόταν αποδεικτικό σπουδών, πτυχίο

δηλαδή της ειδικότητας, το οποίο βεβαίωνε ότι παράλληλα με τη θεωρητική κατάρτιση ο εκπαιδευόμενος είχε λάβει και πρακτική, καθώς και την περίοδο φοίτησης και τον βαθμό.

4. ΛΑΡΚΟ και Σχολές Μαθητείας του ΟΑΕΔ

Η ΛΑΡΚΟ είχε εντάξει από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της μαθητευόμενους εργατοτεχνίτες σε μια σειρά από ειδικότητες που βρίσκονταν σε διαφορετικά τμήματα της παραγωγής. Το δυναμολόγιο της Εταιρείας προσφέρει πληροφορίες που μπορούν να αξιοποιηθούν για τη διατύπωση επιμέρους παρατηρήσεων. Το διάστημα μέσα στο οποίο εντοπίζονται εγγραφές που ανταποκρίνονται στην αναζήτηση μαθητών τεχνιτών στο εργοστάσιο ξεκινά το 1969 και φθάνει έως το 1991. Τα αποτελέσματα ξεπερνούν τα 360 (361), όμως θα πρέπει να σημειώσουμε ότι πρόκειται για σύνολο προσλήψεων και απολύσεων.

Σε ό,τι αφορά τις ειδικότητες, διαπιστώνουμε ότι υπήρχαν μαθητευόμενοι μηχανοτεχνίτες, ηλεκτροτεχνίτες, εφαρμοστές, ηλεκτροσυγκολλητές, ηλεκτρολόγοι, σωληνουργοί, ελασματουργοί, σχεδιαστές, ξυλουργοί, τεχνίτες οχημάτων κ.ά. Με μεγαλύτερη συχνότητα εμφανίζονται οι εγγραφές «μαθητευόμενος τεχνίτης», «μαθητευόμενος», «μαθητής», οι οποίες δεν προσφέρουν τη δυνατότητα για περαιτέρω ανάλυση. Λιγότερες εγγραφές αναφέρονται σε κάποια ειδικότητα, μερικές από τις οποίες παρουσιάζονται σε αύξοντα αριθμό στον πίνακα που ακολουθεί:

Πίνακας 1. Κατανομή ατόμων ανά ιδιότητα μαθητείας και τεχνικής απασχόλησης

Α/Α	Ιδιότητα	Πλήθος
1	Μαθητευόμενος τεχνίτης	171
2	Μαθητευόμενος	84
3	Μαθητής	21
4	Ηλεκτροτεχνίτης	16
5	Ηλεκτρολόγος	14
6	Ηλεκτροσυγκολητές	10
7	Εφαρμοστής	9
8	Μηχανοτεχνίτης	5
9	Μηχανοστασίου	2
10	Ξυλουργός	1
11	Σχεδιαστής	1

Πηγή: Γραφείο Προσωπικού μεταλλουργικού εργοστασίου ΛΑΡΚΟ

Ξεχωριστό ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι λόγοι απόλυσης. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στις μισές περίπου εγγραφές (161 εγγραφές) (άρα και στο σύνολο των απολύσεων) αναφέρεται και κάποιος λόγος απόλυσης. Με τη μεγαλύτερη συχνότητα εμφανίζονται οι παρακάτω αιτίες. Σε κάποιες περιπτώσεις έχουν καταγραφεί περίπου ίδιες απαντήσεις και αυτός είναι και ο λόγος που τις ομαδοποιήσαμε στην ίδια κατηγορία.

Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του παρακάτω πίνακα, οι περισσότεροι αποχωρούσαν λόγω στράτευσης. Αυτό δεν σημαίνει ότι ολοκληρωνόταν και η περίοδος της μαθητείας τους. Επίσης, επειδή στα στοιχεία υπάρχει η δυνατότητα να ελεγχθούν τα ονοματεπώνυμα, κάποιους θα τους βρούμε να επανέρχονται στη συνέχεια και να συνεχίζουν τη Σχολή. Ένας μεγάλος αριθμός αποχωρούσε δίχως να επισημαίνονται περαιτέρω οι λόγοι (παραίτηση), άλλοι για αδικαιολόγητες απουσίες (12,4%), σε άλλους αναφέρεται η απόλυση, χωρίς να διευκρινίζεται εάν πρόκειται για περάτωση των σπουδών ή για διακοπή της μαθητείας (12,4%). Πολλοί λιγότεροι σβήνονταν από το δυναμολόγιο του εργοστασίου για να μετατεθούν σε άλλο εργοτάξιο και ελάχιστοι λόγω θανατηφόρων ατυχημάτων. Ένα από αυτά τα ατυχήματα είναι καταγεγραμμένο στην πολυετή

λειτουργία του εργοστασίου, στις 3/11/1979, και μεταξύ των πέντε ατόμων που έχασαν τη ζωή τους δύο ήταν μαθητές της Σχολής Μαθητείας του ΟΑΕΔ. Πολλοί κατάφερναν να ολοκληρώσουν τις σπουδές τους, κάτι που συμβαίνει σε μεγαλύτερο ποσοστό μεταγενέστερα.

Πίνακας 2. Κατανομή αποχωρήσεων κατά αιτία και ποσοστιαία συμμετοχή

Α/Α	Αιτία	Πλήθος	Ποσοστό (%)
1	Λόγω στράτευσης	42	28,6%
2	Παραίτηση	34	23,1%
3	Περάτωση Μαθητείας / Έργου	21	14,3%
4	Απουσίες / Αδικαιολόγητες Απουσίες	18	12,2%
5	Απόλυση	18	12,2%
6	Μετάθεση σε άλλο εργοτάξιο (Μεταλλεία Αγίου Ιωάννου)	9	6,1%
7	Θανατηφόρο ατύχημα / Θάνατος	5	3,4%

Πηγή: *Γραφείο Προσωπικού μεταλλουργικού εργοστασίου ΛΑΡΚΟ*

5. Η «Σχολή Μαθητείας» ως φορέας κοινωνικοποίησης με τη βιομηχανική εργασία και με το επάγγελμα του εργατοτεχνίτη στην κοινότητα

Μέσα από τις συνεντεύξεις προκύπτει η διαχρονική σύνδεση των εργαζομένων και των οικογενειών τους με τη σχολή μαθητείας του ΟΑΕΔ, καθώς φαίνεται ότι διαδραμάτιζε καθοριστικό ρόλο σε μια πιο «ελεγχόμενη» κοινωνικοποίηση των νεότερων κατοίκων με τη βιομηχανική εργασία και με κάποιο από τα πολλά επαγγέλματα των ειδικευμένων τεχνιτών στην παραγωγή. Υπό αυτή την έννοια, η μαθητεία συνέβαλλε στη διαγενεακή αναπαραγωγή της τοπικής εργατικής κοινότητας και των επαγγελματικών ειδικοτήτων που απαιτούσε η λειτουργία του εργοστασίου. Παράλληλα, οι αφηγήσεις των παλαιότερων εργαζομένων αποκαλύπτουν τις κοινωνικές αναπαραστάσεις που συνόδευαν τη βιομηχανική εργασία κατά τις πρώτες τρεις δεκαετίες λειτουργίας της ΛΑΡΚΟ (1960-1980). Η εργασία στο εργοστάσιο συχνά γινόταν αντιληπτή ως εναλλακτική επαγγελματική διαδρομή για όσους δεν ακολουθούσαν σπουδές στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση, ενώ η εκμάθηση μιας τεχνικής ειδικότητας αποτελούσε αναγνωρισμένη μορφή επαγγελματικής αποκατάστασης μεταξύ των κατοίκων του χωριού. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει πρώην εργαζόμενος της ΛΑΡΚΟ (Δημήτρης Ν., 71, κάτοικος Λάρυμνας, συνταξιούχος-πρώην εργαζόμενος στο εργοστάσιο):

«Όποιοι ήταν καλοί μαθητές δεν δούλευαν στο εργοστάσιο…Ο αδερφός μου για παράδειγμα, σπούδασε, έκανε άλλη δουλειά και έφυγε από εδώ... Εγώ από την άλλη πλευρά δεν ήμουν καλός μαθητής…Μου έλεγαν, μάλιστα, οι γονείς "άντε παιδάκι μου να πας να μάθεις μια τέχνη…" Είχα θυμάμαι έναν ξάδερφο που δούλευε στα χωράφια όλη την ημέρα. Κάποια στιγμή είχε πεισμώσει τόσο που είχε σχεδόν αποφασίσει ότι θα φύγει οριστικά από την περιοχή να βρει αλλού δουλειά. Το ότι κατάφερε να εργαστεί στο εργοστάσιο ήταν σημαντικό για να μείνει εδώ… Πέρα από τα χωράφια στην Κωπαΐδα δεν υπήρχει κάτι άλλο για να δουλέψει κάποιος, να πεις ότι υπάρχει κάποια εναλλακτική, η περιοχή είχε ελιές μόνο. Υπήρχε ο φόβος ότι αν δεν... τι θα απογίνουμε. Ναι, αλλά και εμείς δεν είχαμε επιλογές! Με τη λειτουργία του εργοστασίου δημιουργήθηκε ένα οικονομικό δέλεαρ. Ολόκληρες οικογένειες έτρεχαν έως τότε όλη την ημέρα μέχρι το βράδυ στα χωράφια, από το πρωί μέχρι το βράδυ… Μπορούσες πια να έχεις ένα οκτάωρο κάπου που δεν το είχες πριν, άρα και οι συνθήκες στην καθημερινότητά σου ήταν καλύτερες.»

Η συγκεκριμένη μαρτυρία αναδεικνύει μια διαχωριστική γραμμή μέσω της οποίας η βιομηχανική εργασία αποκτούσε σταδιακά κοινωνική νομιμοποίηση στην κοινότητα σε μια κατά βάση αγροτική περιοχή. Η εργασία στο εργοστάσιο δεν γινόταν αντιληπτή αποκλειστικά ως πηγή εισοδήματος, αλλά και ως μέσο σταθε-

ροποίησης του βιοτικού επιπέδου, συγκράτησης του πληθυσμού και αποτροπής της μετανάστευσης. Παράλληλα, η αφήγηση αποτυπώνει τη μετάβαση από τις επισφαλείς και ιδιαίτερα απαιτητικές μορφές αγροτικής εργασίας προς ένα καθεστώς μισθωτής εργασίας, το οποίο προσέφερε μεγαλύτερη προβλεψιμότητα και καλύτερους όρους κοινωνικής αναπαραγωγής των νοικοκυριών. Με αυτή την έννοια, η ΛΑΡΚΟ λειτούργησε ως κομβικός θεσμός της τοπικής οικονομίας και ως βασικός μηχανισμός συγκρότησης μιας βιομηχανικής εργατικής κοινότητας, μεταβάλλοντας σταδιακά τις επαγγελματικές στρατηγικές, τις κοινωνικές προσδοκίες και τις μορφές συλλογικής ταυτότητας των κατοίκων.

Μετά τις πρώτες δύο δεκαετίες λειτουργίας του εργοστασίου η πρόσληψη στο εργοστάσιο γίνεται ακόμη πιο διαδεδομένη ανάμεσα στους κατοίκους της Λάρυμνας. Την περίοδο της δεκαετίας του 1980, και παρά το γεγονός ότι πρόκειται για μια περίοδο έντονων ιδιοκτησιακών και διοικητικών μεταβολών για τη ΛΑΡΚΟ, η επιθυμία των νεότερων για μια θέση στο εργοστάσιο δείχνει να είναι πιο διαδεδομένη από ποτέ (Παπαϊωάννου, 2020, 2024). Ο Α. Σ. εργαζόμενος μέχρι πρόσφατα στο εργοστάσιο, μας εξηγεί τους λόγους της δικής του απόφασης (Ανάργυρος Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από τη ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ):

«Γιατί επέλεξα να πάω στο εργοστάσιο για δουλειά; Ζητούσαν άτομα τότε. Εγώ φοιτούσα στο τεχνικό λύκειο να φανταστείς. Πρώτη τεχνικού λυκείου στην Αταλάντη και την παράτησα γιατί σκέφτηκα ότι ίσως ο πιο άμεσος τρόπος για να πιάσω δουλειά.»

Η αντίληψη ότι η απασχόληση στη ΛΑΡΚΟ έδινε πρόσβαση και μια σχετικά σταθερή διέξοδο στην τοπική αγορά εργασίας είχε σταδιακά εδραιωθεί στους κατοίκους της Λάρυμνας κατά τις πρώτες δεκαετίες λειτουργίας του εργοστασίου (Παπαϊωάννου, 2020, 2024). Η διάχυση αυτής της πληροφορίας δεν συντελείται με ουδέτερο ή τυχαίο τρόπο, αλλά μέσα από συγκεκριμένα δίκτυα κοινωνικών σχέσεων, στα οποία κεντρικό ρόλο διαδραματίζουν η οικογένεια, οι συγγενικοί δεσμοί και οι άτυπες μορφές αλληλεπίδρασης εντός της κοινοτικής δομής της τοπικής κοινότητας. Υπό αυτή την έννοια, η πληροφόρηση για τις ευκαιρίες εργασίας δεν αποτελεί απλώς «δεδομένο» της αγοράς, αλλά κοινωνικά παραγόμενο και διαμεσολαβημένο «πόρο», ενταγμένο σε σχέσεις εμπιστοσύνης και αμοιβαιότητας (Coleman, 1988, σσ. 98-101, Granovetter, 1973, σσ. 1360-1363).

Η *οικογένεια*, ειδικότερα, λειτουργεί ως βασικός θεσμός κοινωνικής αναπαραγωγής και διαμεσολάβησης της πρόσβασης στην εργασία, μεταφέροντας πληροφορίες, εμπειρίες και προσδοκίες για τον βιομηχανικό χώρο. Μέσα από αυτές τις διαδικασίες συγκροτούνται μορφές «κοινωνικού κεφαλαίου», οι οποίες διευκολύνουν την ένταξη των νεότερων μελών της κοινότητας στην τοπική αγορά εργασίας, ενισχύοντας παράλληλα τη συνέχεια των επαγγελματικών διαδρομών εντός του ίδιου παραγωγικού πλαισίου. Ο ίδιος συνεχίζει:

«Θυμάμαι όλους στην οικογένειά μου να δουλεύουν μέσα. Θυμάμαι ακόμη και τον παππού μου. Ο συγχωρεμένος ο πατέρας μου, δούλευε από μικρό παιδί 16 ετών στην ΛΑΡΚΟ.…Με εργολαβίες, ένα καμίνι, ξεκίνησε πειραματικό και έγινε κολοσσός.» (Αργύρης Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ):

Μέχρι περίπου τη δεκαετία του 1980, η «βιομηχανική εργασία» είχε πλέον εδραιωθεί στο τοπικό κοινοτικό δίκτυο ως κυρίαρχη και σχεδόν αυτονόητη διαδρομή ένταξης των νεότερων γενεών στην αγορά εργασίας της Λάρυμνας. Ωστόσο, το κρίσιμο ερώτημα αφορά τους μηχανισμούς μέσω των οποίων αυτή η εργασιακή κατεύθυνση αναπαράχθηκε και σταθεροποιήθηκε κοινωνικά. Σε αυτό το πλαίσιο, η Σχολή Μαθητείας του ΟΑΕΔ μπορεί να ιδωθεί ως ένας θεσμικός μηχανισμός κοινωνικοποίησης στη βιομηχανική εργασία, μέσω του οποίου οι νεότεροι κάτοικοι εισάγονταν όχι μόνο σε τεχνικές δεξιότητες, αλλά και σε συγκεκριμένες επαγγελματικές κουλτούρες και ιεραρχίες του εργοστασίου. Οι πρόσφατα απολυμένοι και πρώην μαθητευόμενοι στη Σχολή Μαθητείας του ΟΑΕΔ αναφέρουν σχετικά:

«Οι Σχολές μαθητείας: Ήταν ένα σχολείο. Το κάτι άλλο. Έβγαινες τεχνίτης κατευθείαν. Για τις οικογένειες ήταν ένας μπούσουλας. Θα τελείωνες τον στρατό και θα είχε το παιδί σου μια δουλειά. Μία σίγουρη δουλειά. Αυτό ήταν.» (Ευάγγελος Μ., 58, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

«Έλεγα στον πατέρα μου "τεχνικό λύκειο μπορώ να βγάλω, αλλά δεν θέλω να πάω να σπουδάσω. Καλύτερα να πάω εδώ…" Και το σκέφτηκα κι εγώ να έχω ένα μεροκάματο δικό μου, να είμαι ανεξάρτητος οικονομικά…Παίρναμε καλά λεφτά. Στην αρχή ξεκίνησα με 80.000 δραχμές αλλά όταν μπήκαμε… Ήταν καλά δηλαδή για μαθητευόμενου… Μας φθάνανε τα λεφτά τότε, είχαν άλλη αξία τα λεφτά. Στα τρία χρόνια της σχολής. Και μετά μπήκε και η ΑΤΑ τα παραγωγικά κάθε μήνα. Για την εποχή ήταν πολύ καλά τα λεφτά. Και όπως ήμασταν πιτσιρικάδες εμείς, όπως ήμασταν, φεύγαμε πηγαίναμε Σ/Κ Αθήνα και γυρνάγαμε, γιατί είχαμε λεφτά στην τσέπη. Τότε μας έδιναν και άλλες παροχές εκτός από το μισθό, τα γάλατα, τις φόρμες. Ό,τι έπαιρναν οι εργαζόμενοι παίρναμε και εμείς. Ήμασταν κομμάτι των εργαζομένων.» (Ανάργυρος Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Η τελευταία φράση αναδεικνύει μια διαδικασία προγενέστερης συμβολικής και κοινωνικής οικειοποίησης του μελλοντικού εργασιακού χώρου από τον νέο εργαζόμενο, η οποία συντελείται ήδη πριν από την «επίσημη» είσοδό του στο εργοστάσιο. Η εμπειρία της εργασίας στη ΛΑΡΚΟ δεν συγκροτείται αποκλειστικά εντός του βιομηχανικού χώρου, αλλά προετοιμάζεται και νοηματοδοτείται στο πλαίσιο της καθημερινότητας - στο σπίτι, στη γειτονιά και στο ευρύτερο κοινοτικό περιβάλλον. Υπό αυτή την έννοια, η μετάβαση από την κοινότητα στο εργοστάσιο δεν συνιστά μια απότομη ρήξη, αλλά μια σταδιακά προδιαγεγραμμένη κοινωνική διαδρομή, η οποία διαμεσολαβείται από δίκτυα συγγένειας και εντοπιότητας.

«Μάθαινες…Εγώ είχα και τον Γιάννη τον ξάδερφό μου, τον είχα σχεδόν δάσκαλο, γιατί ήταν πιο μεγάλος, στο ίδιο συνεργείο δουλεύαμε. Και σε μάθαινε ο μεγαλύτερος του συνεργείου… Την πρώτη ημέρα που πήγα μου φάνηκε περίεργα. Μου φωνάζανε το όνομά μου! Τι; Κοιτάω εγώ γύρω, και λέω για κάποιον άλλον φωνάζουν. «Τι έγινε;» λέω. Μετά όσο περνάγανε οι μέρες… «Ρε όχι» μου λέγαν, «Τις πρώτες ημέρες είναι να μάθεις τη δουλειά». Με παίρναν από το χέρι θυμάμαι τα μαστόρια και μου βάζαν να κολλάω. Μια, δυο τρεις, ε, έμαθα κι εγώ σιγά-σιγά… Ναι… Ήταν καλά τα παιδιά… Δεν ήταν να σου κάνανε προβλήματα. Δουλεύανε με τον Γιάννη να φανταστείς όλοι, τον ξάδερφό μου, σε μαθαίνανε. Δεν υπήρχαν κόντρες. Δεν υπήρχαν τέτοια. Αφού στο άλλο τμήμα ήταν ο πατέρας μου να φανταστείς, στον τόρνο, από εκεί… Οι μεγαλύτεροι ήταν και αυστηροί όμως… Εμείς ήμασταν μικρά παιδιά, κάναμε και τις πλάκες μας και μας φώναζαν. Σου λέει τι κάνετε εδώ…Το κάναμε και λίγη παιδική χαρά εμείς (γέλια). Καλαμπούρι με τους άλλους. Ήμασταν 16 χρονών παιδιά. Την εποχή εκείνη είχανε έρθει πολλά παιδιά στη σχολή από το χωριό (αναφέρεται σε ονόματα)…Πολλά. Ο Θ. Δ. πιο πριν… Πολλά παιδιά. Και πολλοί μαστόροι. Ο Β. Μ. Αυτοί ξεκίνησαν από τη σχολή και συνέχισαν να δουλεύουν και μετά ως τεχνίτες εκτός του εργοστασίου» (Ανάργυρος Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Στη δεκαετία του 1980 η κοινότητα της Λάρυμνας ήταν ένας σταθερός τροφοδότης του εργοστασίου με νέο εργατικό δυναμικό. Όπως προκύπτει από τις αφηγήσεις των συνεντευξιαζομένων, ο χώρος του «σπιτιού» διαδραμάτιζε καθοριστικό ρόλο στη διαδικασία επαγγελματικού προσανατολισμού και ένταξης στη βιομηχανική εργασία. Το νοικοκυριό λειτουργούσε όχι μόνο ως μονάδα αναπαραγωγής της καθημερινής ζωής, αλλά και ως βασικός μηχανισμός μετάδοσης επαγγελματικών εμπειριών, προσδοκιών και δεξιοτήτων από γενιά σε γενιά. Μέσα από αυτή τη διαδικασία, συγκροτούνταν μορφές άτυπης μαθητείας, όπου οι νεότεροι εξοικειώνονταν με τις απαιτήσεις και τις πρακτικές της βιομηχανικής παραγωγής πριν ακόμη την τυπική ένταξή τους στο εργοστάσιο.

«Ο πατέρας μου και ο αδερφός μου δούλευαν. Ο πατέρας μου ήταν στην μονάδα παραγωγής οξυγόνου. Ο αδερφός μου γερανιστής στα καμίνια. Ο παππούς μου, ο πατέρας της μάνας μου δούλευε και αυτός εκεί

μέσα. Ήταν σε έργα δομικά και τέτοια πράγματα που έφτιαχναν το εργοστάσιο. Δεν τον θυμάμαι να δουλεύει, δεν τον πρόλαβα δηλαδή. Είχε πάρει ήδη σύνταξη. Ο πεθερός μου ήταν και αυτός ηλεκτροσυγκολλητής και τα λοιπά… Είχε δουλέψει και στη συντήρηση στη Χαλυβουργία, στη συντήρηση καμίνων, και μετά πήγε στα «νερά», εδώ κάτω στο οξυγόνο. Στο τέλος πήρε σύνταξη. Ο δικός του ο πατέρας ήταν στο χτίσιμο, μετά δεν τον θυμάμαι να δουλεύει μέσα. Και ο δικός μου ο πατέρας ήταν από το χτίσιμο, βέβαια πολύ νεότερος. Δούλεψε στο στήσιμο του εργοστασίου και μετά πήγε και στης ΠΕΣΙΝΕ. Αυτοί δεν ήταν εξειδικευμένοι εργάτες, κάνανε δομικά, ήταν σιδεράδες». (Ευάγγελος Μ., 58, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

6. Σχολή ΟΑΕΔ της ΛΑΡΚΟ και κοινωνική αναπαραγωγή της εργασίας στην κοινότητα

Η ύπαρξη μιας σχολής μαθητείας του ΟΑΕΔ μπορεί να μην ήταν από μόνη της κίνητρο για να πάρει κάποιος την απόφαση να εργαστεί ως εργάτης στη βιομηχανία. Νοηματοδοτείται ωστόσο ως ένας σημαντικός προθάλαμος κοινωνικοποίησης με το επάγγελμα και με τις συνθήκες που αυτό επέβαλλε, με τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις, με το σύστημα ελέγχου της παραγωγής και με τις ιεραρχίες˙ τέλος, με τις προοπτικές επαγγελματικής και κοινωνικής ανέλιξης. Όποιος ολοκλήρωνε τις σπουδές του στη Σχολή Μαθητείας είχε διασφαλισμένη την εργασία και το συγκεκριμένο επάγγελμα το οποίο είχε επιλέξει.

«Υπήρχε σύμβαση τότε. Όποιος τελείωνε τη σχολή, πήγαινε στρατό και μετά σε παίρνανε μέσα. Το ίδιο έκανε και σε εμάς. Ήταν δύσκολο να πάρει τότε κάποιον που ήταν εκτός της Σχολής μαθητείας. Αυτοί ήταν έτοιμοι. Αυτά τα τρία χρόνια εμάς μας εκπαιδεύανε κιόλας, ξέραμε το τι ήταν ο ηλεκτροσυγκολλητής, ο οξυγονοσυγκολλητής, το σιδηρουργείο, οι εργαλειομηχανές… Αυτά μας τα μαθαίνανε εκεί. Κάθε χρόνο αλλάζαμε και τομέα στο μηχανουργείο. Σου έδιναν ένα άλλο εργαλείο και το μάθαινες. Από την πρώτη και από τη δεύτερη ημέρα μαθαίναμε να συγκολλάμε. Όσο «στραβός» και να ήσουν κάτι μάθαινες μέσα από τη σχολή. Μάθαινες…

Η μαθητεία μου έμαθε πολλά. Εάν το συγκρίνεις με ένα συνεργείο έξω που θα πήγαινε ένα παιδί να μάθει μια τέχνη, δεν θα μάθαινε τόσα όσα μαθαίναμε εκεί μέσα εμείς. Να σου πω ένα παράδειγμα: Εγώ για να γίνω ηλεκτροσυγκολλητής κάθε ημέρα κόλλαγα ένα πακέτο ηλεκτρόδια. Αυτό ήταν ένα μείον για την Εταιρεία όμως. Γιατί ήταν χρήματα. Την εταιρεία όμως την ένοιαζε να βγω εγώ μάστορας. Ένας ιδιώτης δεν θα έδινε τόσα λεφτά για να μάθεις εσύ να κολλάς ηλεκτρόδια… Πάντως και οι Διευθυντές και οι Πρόεδροι αργότερα όλοι λέγανε ότι έβγαινες ένας έτοιμος μάστορας. Ενώ εάν κάποιος πιάσει δουλειά στα 40 του κατευθείαν δεν γίνεσαι μάστορας. Ενώ από 16-17 που είσαι μικρός υποχρεωτικά θα γίνεις. Όσο στραβός και να είσαι θα μάθεις. Δεν υπάρχει περίπτωση να μην γίνεις.» (Ανάργυρος Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Σε ένα τέτοιο κοινωνικο-οικονομικό περιβάλλον, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η διερεύνηση του βαθμού «διαρροής» μαθητευομένων από τη Σχολή Μαθητείας, καθώς και των παραγόντων που ενδεχομένως την προκαλούσαν. Η ανάλυση τέτοιων φαινομένων επιτρέπει την κατανόηση όχι μόνο της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών επαγγελματικής κοινωνικοποίησης, αλλά και των ορίων τους, όπως αυτά διαμορφώνονται από τις κοινωνικές συνθήκες, τις ατομικές στρατηγικές και τις τοπικές μορφές ένταξης στον χώρο εργασίας, οι οποίες κυριαρχούσαν τοπικά σε δεδομένο ιστορικό χρόνο. Υπό αυτή την έννοια, η πιθανή «διαρροή» μαθητευομένων μπορεί να ιδωθεί ως αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης μεταξύ των διαθέσιμων ευκαιριών απασχόλησης, των οικογενειακών στρατηγικών, των μεταβαλλόμενων συνθηκών της τοπικής αγοράς εργασίας, αλλά και των κοινωνικών προσδοκιών των ίδιων των μαθητευομένων για τη ζωή τους στο μέλλον:

«Σε γενικές γραμμές τα παιδιά παρέμεναν, δεν παρατούσαν τις σχολές, υπήρχαν καλά χρήματα, είχαμε δικό μας ταμείο. Είχες σίγουρη δουλειά, μετά τον στρατό είχες σίγουρη δουλειά. Βέβαια πολλοί δεν το αντέ-

ξανε, ο Κ. Σ. δεν επέστρεψε, μετά τον στρατό κάποιοι δεν επέστρεψαν, δεν ήθελαν, επιλογή τους. Έφυγε, πήγε στην Αθήνα, όπως ο Κ. και ο Σ.. Μας φωνάζαν υποχρεωτικά μετά τον στρατό. Όσοι έμεναν εδώ όμως πήγαιναν στην ΛΑΡΚΟ. Τα είχες όλα, το σπίτι, όποιος ήθελε, είχες να σε δελεάσει, είχες μια δουλειά, ήσουν στο σπίτι σου. Κοίτα είχε κόσμο τότε. Κάναν ως δεύτερο επάγγελμα κάποιοι τεχνίτες και κάτι άλλο έξω. Οι πιο πολλοί δούλευαν και στην ΛΑΡΚΟ, οι ψυκτικοί και το απόγευμα έκαναν και το άλλο επάγγελμα, ο ηλεκτρολόγος, ο υδραυλικός. Κάποιοι που μπήκαν μετά τα 25, είχαν δεύτερο επάγγελμα και είπαν ας μπω και μέσα. Παράλληλα, και τα δύο. Είχαν παράλληλο επάγγελμα. Πρωί και απόγευμα.» (Ευάγγελος Μ., 58, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Η μαθητεία, στο συγκεκριμένο πλαίσιο, δεν μπορεί να γίνει κατανοητή ως μια αμιγώς εκπαιδευτική διαδικασία αποκομμένη από τον χώρο της παραγωγής, αλλά ως ένα υβριδικό καθεστώς που συνδύαζε τη σχολική εκπαίδευση με την άμεση ένταξη σε πραγματικές συνθήκες εργασίας. Με αυτή την έννοια, η σχολή λειτουργούσε ως θεσμικός μηχανισμός μετάβασης από την εκπαίδευση στην απασχόληση, ενσωματώνοντας ταυτόχρονα διαδικασίες επαγγελματικής κοινωνικοποίησης και τεχνικής κατάρτισης:

«Η εργασία μας ήταν στο Μηχανουργείο. Δουλεύαμε 8 ώρες το πρωί και το απόγευμα 3 ώρες, από τις 5 έως τις 8, κάναμε μαθήματα θεωρητικά στο Γυμνάσιο της Λάρυμνας... Εμείς ήμασταν μόνο πρωινοί. Ήμασταν στο μηχανουργείο. Το ωράριο ήταν 6-2. Υποχρεωτικά. Δεν μας έβαζαν ούτε το Σαββατοκύριακο, ούτε βάρδιες, τίποτα. Δουλεύαμε, πληρωνόμασταν τον μισθό που μας αναλογούσε σαν μαθητευόμενοι. Για εμάς ήταν καλά τα λεφτά. Πολύ καλά τα λεφτά. Δηλαδή συντηρούμασταν μόνοι μας… Τότε έρχονταν και μας έκαναν μαθήματα κάποιοι καθηγητές που δίδασκαν και στο σχολείο... Τι μας έκαναν; Νέα Ελληνικά, Φυσική, Μαθηματικά, μας έκαναν όλα τα μηχανολογικά μαθήματα κινητήρες, μηχανές, μηχανολογικό σχέδιο. Αυτό το τελευταίο το έκαναν για παράδειγμα όσοι σχεδιαστές ερχόντουσαν από μέσα. Όσοι δουλεύαν στην ΛΑΡΚΟ με ειδικότητες ερχόντουσαν και μας έκαναν μαθήματα, όπως οι μηχανολόγοι. Είχα έναν προϊστάμενο τον Μ., μας έκανε τα μηχανολογικά, είχα έναν εργοδηγό μας έκανε και αυτός κάποια μαθήματα. Σχεδιαστές από το σχεδιαστήριο τα παιδιά, ο Π. Τ., ο Δ. Σ., παίρναν κάποιους από μέσα και τους τοποθετούσαν εκεί για να μας διδάσκουν, απογευματινές ώρες, και πληρωνόντουσαν έξτρα. Και εξεταζόμασταν κανονικά στο τέλος της χρονιάς! Σε όλα τα μαθήματα: στη γλώσσα, στα μαθηματικά, χημεία. Κανονικά! Είχαμε μάθημα. Από τις 2 μέχρι τις 5 που ξεκινούσε το μάθημα προσπαθούσαμε να μελετήσουμε. Κάναμε μπάνιο γρήγορα, να φάμε και διαβάζαμε και λίγο! Ήταν δύσκολο και ειδικά για τα παιδιά που ήταν από άλλα χωριά όπως η Μαλεσίνα, έφθαναν στις 4 στο χωριό τους, στις 4.30 έπρεπε να φύγουν και να ξαναέρθουν στην Λάρυμνα!» (Ανάργυρος Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Τα παραπάνω αποτυπώνουν τη συγκρότηση μιας ιδιαίτερης καθημερινότητας για τους νεαρούς μαθητευόμενους της Σχολής Μαθητείας του ΟΑΕΔ, η οποία οργανωνόταν σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο της εποχής και τις προβλέψεις της σχετικής εργατικής και εκπαιδευτικής νομοθεσίας. Έτσι, η μαθητεία συνιστούσε μια ενδιάμεση και υβριδική κοινωνική κατάσταση, όπου η εκπαίδευση, η εργασία και η επαγγελματική κοινωνικοποίηση δεν αποτελούσαν διακριτές αλλά επικαλυπτόμενες διαδικασίες. Ο μαθητευόμενος δεν εντασσόταν πλήρως ούτε στην κατηγορία του μαθητή ούτε σε εκείνη του εργαζομένου, γεγονός που τον τοποθετούσε σε μια ενδιάμεση και μεταβατική κοινωνική θέση μέσα στον εργασιακό χώρο της ΛΑΡΚΟ. Αυτή η ενδιάμεση θέση έχει ιδιαίτερο κοινωνιολογικό ενδιαφέρον, καθώς συγκροτεί έναν διακριτό ρόλο εντός της βιομηχανικής ιεραρχίας. Ο μαθητευόμενος εντάσσεται σε ένα πολυεπίπεδο ιεραρχικό σχήμα, στο οποίο βρίσκεται κάτω από τους έμπειρους τεχνίτες, τους εργοδηγούς και τους μόνιμους εργαζομένους, χωρίς όμως να είναι πλήρως αποσυνδεδεμένος από το παραγωγικό σύστημα. Αντιθέτως, συμμετέχει ενεργά στην παραγωγική διαδικασία, αλλά υπό καθεστώς επιτήρησης, καθοδήγησης και σταδιακής εκμάθησης των τεχνικών

και οργανωτικών απαιτήσεων της εργασίας. Ως εκ τούτου, οι σχέσεις του μαθητευόμενου με τους υπόλοιπους εργαζομένους συγκροτούνται, κατά κύριο λόγο, μέσα από σχέσεις καθοδήγησης και μαθητείας, όπου οι πιο έμπειροι εργάτες λειτουργούν ως φορείς μετάδοσης τεχνικής γνώσης, αλλά και άτυπων κανόνων εργασιακής συμπεριφοράς. Η διαδικασία αυτή δεν είναι ουδέτερη, αλλά ενσωματώνει μορφές πειθαρχίας, αξιολόγησης και κοινωνικού ελέγχου, οι οποίες συμβάλλουν στη σταδιακή ένταξη του μαθητευόμενου στην εργασιακή κουλτούρα του εργοστασίου.

«Κανονικά μας επέβλεπαν οι αρχιτεχνίτες. Σε κάθε συνεργείο ήταν 4-5 άτομα. Ένας μαθητευόμενος, ένας τεχνίτης, ένας αρχιτεχνίτης. Υπήρχαν δηλαδή βαθμίδες. Εγώ ήμουν ο πιο μικρός και δεν μας αφήναν να κάνουμε ό,τι θέλουμε. Μπορεί βέβαια να μας έδιναν κάποιες πρωτοβουλίες, για παράδειγμα να υπήρχαν κάποιοι που να μου έλεγαν «Μικρέ πήγαινε να φέρεις αυτό…». Ποινές δεν υπήρχαν στους μαθητευόμενους, εντάξει, δεν υπήρχαν προβλήματα, όχι μωρέ δεν υπήρχαν τέτοια. Δεν κάναμε κι εμείς…» (Ευάγγελος Μ., 58, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Πώς σταμάτησε τη λειτουργία της η Σχολή; Τι σήμαινε αυτό για τους κατοίκους και για τις επόμενες γενιές νέων εργατοτεχνιτών που επιθυμούσαν να ενταχθούν στο εργατικό δυναμικό του εργοστασίου; Επηρέασε τη διαδικασία αναπαραγωγής της εργασίας στην κοινότητα;

«Ήμασταν 25 άτομα στην τάξη. Κάθε χρόνο έπαιρνε 20-25, αναλόγως. Ήταν οι τρεις τελευταίες τάξεις. Και όταν τελείωσα εγώ και πήγα στον στρατό και τελείωσαν και οι άλλοι δύο μετά από έναν χρόνο, και μόλις απολυθήκαμε πήρε μόνο από την πρώτη τάξη. Μετά πέσαμε στην οικουμενική, έγινε το '89-'90 και σταμάτησαν οι προσλήψεις. Δηλαδή ήμασταν εμείς οι τυχεροί, η πρώτη τάξη που μπήκαμε αμέσως. Διαφορετικά δεν το συζητάμε. Οι πιο παλιοί όπως ο ξαδερφός μου, αυτοί μόλις τελειώνανε μπαίνανε κατευθείαν μέσα. Η Σχολή μετά σταμάτησε να λειτουργεί. Ήταν η δική μου τάξη και μετά άλλες δύο και σταμάτησε η Σχολή να λειτουργεί. Το 1988. Εκεί μόλις έγινε το αλαλούμ με τις οικουμενικές. Για να καταλάβεις, παιδιά από το χωριό όπως ο Ε. Μ. που ήταν στο επόμενο έτος μπήκε μετά από 5-6 χρόνια.» (Ανάργυρος Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Ο Ευάγγελος Μ., στον οποίο αναφέρεται ο Ανάργυρος Σ. παραπάνω, προσφέρει μια ερμηνεία για το τι σήμανε σε προσωπικό αλλά και συλλογικό επίπεδο η παύση λειτουργίας της Σχολής Μαθητείας. Η μαρτυρία του δεν περιορίζεται στη διατύπωση μιας ατομικής εμπειρίας απώλειας ενός εκπαιδευτικού θεσμού, αλλά εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο αναστοχασμού σχετικά με τη μεταβολή των μηχανισμών ένταξης των νέων στην τοπική βιομηχανική εργασία και, κατ' επέκταση, στη διάρρηξη ενός συγκεκριμένου τρόπου κοινωνικής αναπαραγωγής της εργατικής κοινότητας. Η κατάργηση της Σχολής δεν γίνεται αντιληπτή απλώς ως διοικητική ή εκπαιδευτική μεταβολή, αλλά ως σημείο καμπής στη διαδικασία μετάβασης από ένα σχετικά σταθερό και θεσμικά οργανωμένο σύστημα επαγγελματικής κοινωνικοποίησης σε ένα περισσότερο ρευστό και αβέβαιο καθεστώς πρόσβασης στην εργασία που εδραιώνεται σταδιακά και συμπίπτει με την παύση λειτουργίας της Σχολής:

«Η πρώτη επίσημη που έπιασα δουλειά ήταν τον Δεκέμβριο του 1984. Στη Σχολή. Πήγαμε. Μετά τελειώσαμε τέλος Ιουνίου 1987, αλλά πέσαμε τότε με τις απολύσεις του 1986-87 στους 200. Και έβαλαν τότε την δική μου τάξη και την επόμενη που δεν είχανε τελειώσει τη σχολή 35 άτομα, και μας έβαλαν μέσα στο πακέτο ώστε να μη διώξουν τώρα ανθρώπους που είχαν οικογένειες… Και έβαλαν εμάς. Εμείς βέβαια θα φεύγαμε φαντάροι όλοι. Όλοι. Και μας βάλανε στο πακέτο και μας διώξανε 200 το '87. Κάποια παιδιά που είχαν τελειώσει τη σχολή, όπως τον Α.Σ. και τον Γ. Σ., αυτοί ήταν τυχεροί, γιατί μόλις τελειώσαν δεν πρόλαβαν να τους απολύσουν και από μαθητευόμενοι ονομαστήκανε βοηθοί. Μόνιμοι βοηθοί. Σε εμάς πατήσαν σε ένα χαρτί επάνω, ενώ δεν είχε γίνει ποτέ αυτό στην ΛΑΡΚΟ, ήταν κάποια ψιλά γράμματα που έλεγε ότι ουδεμία ευθύνη δεν είχε η Εταιρεία για μετά τη φοίτηση. Το παράδοξο είναι ότι εμείς που πήγαμε φαντάροι μετά τη σχολή δεν μας έδωσε κανείς σημασία. Δεν είχαμε δικαίωμα να μπούμε για δουλειά. Εγώ από το 1989 που απολύθηκα

τον Ιούνιο έπιασα δουλειά τον Ιανουάριο του 1995… Και αυτό με τρίμηνες (συμβάσεις). Στην αρχή τρίμηνες, γιατί δεν γινόσουν απευθείας μόνιμος, μία τρίμηνη, δεύτερη τρίμηνη και μετά έπρεπε να υπογράψεις μόνιμος. Όταν με προσέλαβαν ξανά με πήραν εκεί που ήμουν. Στα περιστροφικά που ήμουν στα περιστροφικά και παρέμεινα. Εργάτης μπήκα. Και το πτυχίο που πήρα δεν είχε καμία δύναμη σε αυτό το τμήμα. Μετά σιγά-σιγά με τα χρόνια, έγινα χειριστής περιστροφικών. Χειριστής Α΄. Με τα χρόνια καλυτέρευσαν και μισθολογικά τα πράγματα. Ακόμη και τότε όμως είχαν ξεκινήσει ήδη τα προβλήματα και δεν μας έδωσαν σε όλους εμάς τα χρήματα που θα παίρναμε κανονικά. Πήρα την ευθύνη που σου έδινε η προαγωγή όχι όμως και τα χρήματα που έδιναν για αυτήν τη θέση. Πήρα δηλαδή τον βασικό που θα έπαιρνε με παλαιότερες συμβάσεις ο εργάτης.» (Ευάγγελος Μ., 58, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η συγκεκριμένη θεσμική μεταβολή επηρέασε ουσιαστικά τους όρους ένταξης των νέων εργαζομένων στο εργοστάσιο, μετασχηματίζοντας έναν μηχανισμό βαθμιαίας επαγγελματικής κοινωνικοποίησης που μέχρι τότε θεωρούνταν δεδομένος. Η Σχολή Μαθητείας λειτουργούσε ως θεσμοθετημένη «γέφυρα» εισόδου στη βιομηχανική εργασία, εξασφαλίζοντας μια σταδιακή εξοικείωση με τα τεχνικά επαγγέλματα και την εργασιακή κουλτούρα της ΛΑΡΚΟ. Η παύση της λειτουργίας της συνεπάγεται, επομένως, την αποδυνάμωση αυτού του μηχανισμού και τη μετάβαση σε πιο άμεσες και λιγότερο θεσμικά διαμεσολαβημένες μορφές πρόσβασης στην εργασία.

Η μεταβολή αυτή συμπίπτει χρονικά με περιόδους μαζικών αποχωρήσεων και απολύσεων, καθώς και με τη συρρίκνωση των προσλήψεων στα επόμενα έτη, γεγονός που αναδεικνύει τη στενή διασύνδεση μεταξύ θεσμικής οργάνωσης της εργασίας και ευρύτερων οικονομικών και πολιτικών εξελίξεων. Οι διοικητικές αναδιαρθρώσεις της επιχείρησης, οι οποίες επηρεάζονταν από διαδοχικές πολιτικές αλλαγές και κυβερνητικές επιλογές, φαίνεται να συνέβαλαν στη μεταστροφή μιας κανονικότητας δεκαετιών, βάσει της οποίας η κοινότητα της Λάρυμνας τροφοδοτούσε σταθερά με εργατικό δυναμικό το μεταλλουργικό εργοστάσιο της ΛΑΡΚΟ. Σε αυτό το πλαίσιο, η εξειδίκευση - όπως είχε θεσμικά οργανωθεί μέσω της Σχολής - παύει σταδιακά να αποτελεί κεντρικό ζητούμενο για την Επιχείρηση. Η εξέλιξη αυτή συμβάλλει στην αποδυνάμωση των παραδοσιακών εργασιακών/επαγγελματικών διαδρομών των ατόμων και, για ορισμένους εργαζομένους, οδηγεί σε μια σταδιακή αποσύνδεση από το ίδιο το αντικείμενο της εργασίας, δηλαδή από τη σχέση ταυτότητας μεταξύ εργαζομένου και επαγγέλματος.

«Ήταν λάθος που σταμάτησαν τη σχολή μαθητείας. Δηλαδή κάποια παιδιά που δεν είχαν τη δυνατότητα να σπουδάσουν, μπορούσαν να πάνε μετά το σχολείο εκεί, να μάθουν την τέχνη και να είναι πιο χρήσιμοι εκεί. Όταν ήρθαν οι επόμενοι είδαμε μεγάλη διαφορά, χωρίς να έχουν βγάλει τη σχολή μαθητείας, ήταν η μέρα με τη νύχτα. Ειδικά στον μηχανολογικό τομέα. Δεν είναι ο εργάτης ή ο χειριστής, αυτά τα μαθαίνεις. Όταν θέλεις έναν τεχνίτη…Ο τεχνίτης θέλει εμπειρία! Έξω δεν την αποκτάς την εμπειρία. Η ΛΑΡΚΟ είναι μεγάλο σχολείο. Και για τους μηχανικούς ήταν μεγάλο σχολείο. Από το '95-'96 παίρναν σταδιακά παιδιά θυμάμαι από τη σχολή, όποτε έκαναν προσλήψεις, όχι όμως και απόλυτα. Τότε έπαιρναν και άτομα που δεν είχαν βγάλει τη σχολή. Τότε υπήρχε το μέσο. Όποιος είχε το μέσο. Εκείνοι μάθαιναν εμπειρικά μέσα τη δουλειά, δεν υπήρχε η σχολή. Πιάναν δουλειά στα 40. Στα 40 δεν μπορείς να γίνεις τεχνίτης. Τη μια ήσουν αγρότης, την άλλη σε βάφτιζαν τεχνίτη… Δεν μπορεί στα 40 να γίνεις τεχνίτης. Μπορεί να φτάσει μέχρι ένα σημείο αλλά όχι στον τέλειο βαθμό. Είναι και επικίνδυνο αυτό. Εγώ, ας πούμε, που είχα τελειώσει τη Σχολή είχα πάντοτε το ίδιο αντικείμενο. Ήμουν στο Μηχανουργείο μαθητευόμενος, πήγα μετά μόλις απολύθηκα από τον Στρατό στο Οξυγόνο, πάντα στην Συντήρηση, δεν ήθελα να πάω παραγωγή, μετά στο Μηχανουργείο και στο τέλος πήγα στο Σ4 ένα Τμήμα μηχανολογικό. Τελείωσα ως εργοδηγός, βέβαια μετά από 41 χρόνια που σταμάτησε, που το κλείσανε…» (Ανάργυρος Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Η Σχολή περιγράφεται ως κάτι το εξιδανικευμένο, ως ένας θεσμός μέσα στο εργοστάσιο που είχε ταυτιστεί με την εύρυθμη λειτουργία του, ένας κοινωνικός χώρος - ενδιάμεσος - μέσα από τον οποίο ο εργάτης αποκτούσε την υπόστασή του και για τον οποίο είχε ξεχωριστό κύρος. Η εξιδανικευμένη αυτή αναπαράσταση της ειδικότητας μέσα από την περίοδο μαθητείας στη Σχολή ενισχύεται περαιτέρω και από τη συγκριτική αντιπαραβολή με τις μεταγενέστερες γενιές εργαζομένων, οι οποίοι φαίνεται να εισέρχονται στην παραγωγική διαδικασία χωρίς την προηγούμενη οργανωμένη φάση μαθητείας˙ η απαιτούμενη τεχνογνωσία αποκτιόταν εμπειρικά και αποσπασματικά, μέσα από την ίδια την εργασιακή πράξη. Η απουσία ενός ενιαίου και θεσμοθετημένου μηχανισμού μετάβασης από την εκπαίδευση στην εργασία διαρρηγνύει τη συνέχεια ανάμεσα στα επόμενα στάδια επαγγελματικής διαμόρφωσης, η οποία χαρακτήριζε προηγούμενες περιόδους της λειτουργίας της ΛΑΡΚΟ και συνέβαλλε στην αναπαραγωγή ενός σταθερού εργατικού δυναμικού στην κοινότητα. Η παύση της λειτουργίας της δεν γίνεται αντιληπτή μόνο ως θεσμική μεταβολή, αλλά ως πρώιμη ένδειξη μιας ευρύτερης και βαθμιαίας αποσταθεροποίησης του παραγωγικού και κοινωνικού συστήματος μέσα και γύρω από το μεταλλουργικό εργοστάσιο της ΛΑΡΚΟ, η οποία κορυφώνεται με την οριστική παύση λειτουργίας της επιχείρησης το 2024. Με αυτόν τον τρόπο, η κατάργηση της Σχολής εντάσσεται σε μια μακροχρόνια διαδικασία κρίσης και αποδιάρθρωσης της τοπικής βιομηχανικής κοινότητας.

7. Οι άνεργοι της ΛΑΡΚΟ και τα Ειδικά Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ

Σε αυτήν την κρίση ο ΟΑΕΔ, ως «ΔΥΠΑ» πλέον, επανήλθε στη ζωή των εργαζομένων και των κατοίκων μέσα από τα προγράμματα απασχόλησης που άρχισαν να εφαρμόζονται σταδιακά μετά το καλοκαίρι του 2024. Η αντίθεση ανάμεσα σε έναν κρατικό θεσμό που εγγυόταν κάποτε την εκπαίδευση και την κοινωνικοποίηση με τη βιομηχανική εργασία και με το επάγγελμα, από τη μια πλευρά, και στην έξοδο από τη σταθερή εργασία, από την άλλη, δημιουργεί ανάμεικτα συναισθήματα στους ανέργους της ΛΑΡΚΟ. Η μετάβαση από την ιδιότητα του βιομηχανικού εργάτη σε αυτή του ωφελούμενου ενός προγράμματος απασχόλησης δεν συνιστά απλώς μια αλλαγή εργασιακού καθεστώτος, αλλά μια βαθύτερη μεταβολή της κοινωνικής θέσης και της συλλογικής ταυτότητας που καθόριζε κάθε πτυχή της ζωής έως εκείνο το σημείο.

Από τις συνεντεύξεις αναδεικνύεται ότι τα προγράμματα της ΔΥΠΑ λειτούργησαν ως ένας μηχανισμός πρόσκαιρης διασφάλισης ενός εισοδήματος, αλλά και ως μια επώδυνη υπενθύμιση της απώλειας ενός κοινωνικού κόσμου που έπαψε να υπάρχει ακαριαία. Αφενός, προσφέρουν ένα «δίχτυ» στοιχειώδους οικονομικής ασφάλειας, αποτρέποντας την απότομη περιθωριοποίηση των απολυμένων και διατηρώντας έναν δεσμό με την αγορά εργασίας. Αφετέρου, η συμμετοχή σε αυτά συχνά βιώνεται ως υποβάθμιση σε σχέση με το προηγούμενο εργασιακό καθεστώς, καθώς οι νέες θέσεις εργασίας δεν συνοδεύονται από το κύρος, τη σταθερότητα, τις αμοιβές και τις προοπτικές που χαρακτήριζαν την εργασία στην ΛΑΡΚΟ.

Η συγκεκριμένη εμπειρία μπορεί να ερμηνευθεί ως διαδικασία αποδιάρθρωσης της εργασιακής ταυτότητας. Για δεκαετίες, η εργασία στην ΛΑΡΚΟ δεν αποτελούσε μόνο πηγή εισοδήματος αλλά και βασικό μηχανισμό κοινωνικής ένταξης, συγκρότησης συλλογικών δεσμών και διαγενεακής αναπαραγωγής επαγγελματικών προτύπων. Η απώλεια της εργασίας συνεπάγεται επομένως και την αποδυνάμωση ενός ολόκληρου πλέγματος κοινωνικών σχέσεων, αξιών και νοημάτων που είχαν οικοδομηθεί γύρω από τη βιομηχανική παραγωγή.

Παράλληλα, οι αναφορές των συμμετεχόντων καταδεικνύουν ότι τα προγράμματα της ΔΥΠΑ λειτουργούν ως μεταβατικός θεσμός ανάμεσα στο παρελθόν της βιομηχανικής απασχόλησης και σε ένα αβέβαιο εργασιακό μέλλον. Στον λόγο των απολυμένων εμφανίζονται συχνά έννοιες όπως η «αναμονή», η «προσωρινότητα» και η «αβεβαιότητα», γεγονός που υποδηλώνει ότι τα προγράμματα δεν εκλαμβάνονται ως οριστική λύση αλλά ως ενδιάμεσο στάδιο διαχείρισης των συνεπειών της αποβιομηχάνισης.

Κατά συνέπεια, τα προγράμματα της ΔΥΠΑ δεν μπορούν να αξιολογηθούν αποκλειστικά ως εργαλεία απασχόλησης. Αποτελούν ταυτόχρονα μηχανισμούς κοινωνικής διαχείρισης μιας εκτεταμένης βιομηχανι-

κής κρίσης, επιχειρώντας να μετριάσουν τις επιπτώσεις της ανεργίας και να αποτρέψουν τη διάρρηξη της κοινωνικής συνοχής. Ωστόσο, η ανάλυση των συνεντεύξεων δείχνει ότι η αποτελεσματικότητά τους αξιολογείται από τους ίδιους τους συμμετέχοντες όχι μόνο με οικονομικά κριτήρια, αλλά και με βάση την ικανότητά τους να αποκαταστήσουν το αίσθημα αξιοπρέπειας, επαγγελματικής συνέχειας και κοινωνικής αναγνώρισης που συνδεόταν με την εργασία στη ΛΑΡΚΟ:

«Όσοι είναι κάτω από 55, τους έδωσε 1 και 1 χρόνο. 2 σχεδόν. Σε εμάς που είμαστε άνω των 55 έβγαλε ένα 7ετές μη τυχόν και δεν μπορούμε να συμπληρώσουμε τα 12.000 ένσημα ή τα 62 έτη... Κάποιοι που μπήκαν το '88 για δουλειά δεν τα είχανε. Τώρα τα συμπληρώσανε. Μας έδωσε (η ΔΥΠΑ) το 7ετές γιατί σου λέει πού να πάει για δουλειά αυτός τώρα… Μας έδωσε το 7ετές που εγώ δεν το χρειάζομαι, δύο χρόνια χρειάζομαι, γιατί θα βγω στη σύνταξη. Εμείς που ήμασταν στη Σχολή Μαθητείας τα έχουμε συμπληρωμένα όλα αυτά τα ένσημα. Ενώ κάποιοι άλλοι δεν τα έχουν. Και είναι λάθος, γιατί είναι ανούσιο, γιατί είναι χρήσιμο μόνο για αυτούς που θέλουν 2 χρόνια να πάρουν σύνταξη ή τρία. Οι άλλοι, οι νέοι όμως; Αυτοί πού θα πάνε να βρουν δουλειά; Δηλαδή κάποιος που είναι 50, στα 52 φεύγει. Απολύεται, τελείωσε το πρόγραμμα θα πρέπει να ψάξει αλλού για δουλειά. Είναι δύσκολο να βρει δουλειά...» (Ανάργυρος Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Η ακαριαία παύση λειτουργίας της ΛΑΡΚΟ είχε μισθολογικές επιπτώσεις, αλλά και συνέπειες που δεν ταυτίζονται άμεσα με την οικονομική διάσταση της εργασίας. Πρώτα, σε σχέση με το επάγγελμα, οι περισσότεροι από όσους εντάχθηκαν στα προγράμματα απασχόλησης αναγκάζονται να στραφούν σε αντικείμενα που δεν έχουν σχέση με την προηγούμενη εργασία τους στη ΛΑΡΚΟ. Η μεταβολή αυτή δεν αφορά μόνο το περιεχόμενο της εργασιακής δραστηριότητας, αλλά επηρεάζει βαθύτερα την επαγγελματική ταυτότητα των εργαζομένων, καθώς διακόπτεται βίαια μια μακροχρόνια σχέση με ένα εξειδικευμένο βιομηχανικό αντικείμενο.

«Κοίταξε εγώ παίρνω 940 καθαρά τώρα. Αυτός είναι ο μισθός. Ανάλογα βέβαια και την ειδικότητα. Επειδή εμένα που κολλάει και βαρέα τώρα. Όσοι είναι με βαρέα (ένσημα) είναι 940. Όσοι δεν είναι, όπως ο αδερφός μου που τον έβαλαν φύλακα σχολείου, 990. Εκεί κυμαίνονται από 940 μέχρι 1000 ευρώ. Ανάλογα το τι ένσημα κολλάς. Έτσι το ξεκίνησαν. Αρχικά μας είχαν πει 1200 καθαρά, μετά μας είπαν 1200 μικτά…Εγώ είμαι φύλακας στο νεκροταφείο. Εντάξει… Είχα δηλώσει και σχολικός τροχονόμος και είπα τι να κάνω… Γιατί είχε έναν σωρό ειδικότητες και μου είπαν δήλωσε ποια θες. Και μετά δήλωσα και νεκροταφείο. Ο Δήμος με τοποθέτησε εκεί. Περάσαμε από μια επιτροπή, από μια συνέντευξη, ένας-ένας. Εντάξει…Ασχολούμαι…Προσπαθώ δηλαδή να μπει μια σειρά όταν θα γίνουν ταφές ή εκταφές… Πάω το πρωί και προσπαθώ να βάλω μια σειρά. Δηλαδή στις εκταφές να τους πεις τι γίνεται ή όταν γίνεται μια ταφή να μπει μια σειρά, γιατί μέχρι τότε δεν υπήρχε αυτό, γινόταν ένα μπάχαλο. Νιώθω ότι προσφέρω, γιατί φαίνεται το έργο μου εκεί πέρα. Δηλαδή λέω δύο χρόνια εκεί που είμαι θα προσφέρω έργο… Εντάξει έχασα πολλά χρήματα σε σχέση με την προηγούμενη δουλειά μου, το αντικείμενο δεν με νοιάζει τόσο όπου και να με έβαζαν και να κλάδευα οπουδήποτε, δεν θα με ένοιαζε… Εντάξει με ενοχλεί που χάσαμε την καθημερινότητα με τους παλιούς συναδέλφους μου. Έχουμε χαθεί. Ειδικά με τα παιδιά από άλλα χωριά. Τα παιδιά που είχα στην Συντήρηση, είχα 20 άτομα, άλλος τώρα κουρεύει το γκαζόν, άλλος είναι φύλακας…Σκορπιστήκαν όλοι. Εντάξει…Στενοχωρήθηκαν που έκλεισε, αλλά η μείωση των αποδοχών ήταν ένα μείον. Γιατί είχαν κάνει έναν προγραμματισμό ζωής, άλλοι είχαν γραμμάτια, άλλος σπούδαζε παιδιά…Είχαν σκεφτεί αλλιώς τα πράγματα. Κυριαρχεί ανασφάλεια κυρίως σε αυτούς που είναι κάτω από τα 55. Σε αυτούς που είναι πάνω από 55, λέμε θα πάρουμε τη σύνταξη, αυτός που είναι ας πούμε στα 59 λέει θα την πάρω, σε έναν χρόνο…Θα την πάρω. Οι άλλοι σκέφτονται ότι δεν θα την πάρω. Γιατί, στο λέω εγώ, δεν θα την πάρω. Σε έναν χρόνο θα απολυθούν όλα αυτά τα παιδιά. Μετά πού θα πάνε; Δεν ξέρω εάν έχει προβλεφθεί κάτι. Τώρα εάν μπορεί να γίνει κάποια ανανέωση, αυτά είναι κυβερνητικά, εγώ αυτά δεν τα ξέρω...» (Ανάργυρος Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Το παραπάνω απόσπασμα αναδεικνύει τις πολλαπλές διαστάσεις της εργασιακής μετάβασης που βίωσαν οι πρώην εργαζόμενοι της ΛΑΡΚΟ μετά την ένταξή τους στα προγράμματα απασχόλησης της ΔΥΠΑ. Η οικονομική διάσταση της αλλαγής καταλαμβάνει αρχικά κεντρική θέση στον λόγο. Η σημαντική μείωση των αποδοχών σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς εργασίας περιγράφεται ως παράγοντας που διαταράσσει τον οικονομικό προγραμματισμό των νοικοκυριών και δημιουργεί δυσκολίες στην κάλυψη υποχρεώσεων που είχαν διαμορφωθεί με βάση τα εισοδήματα της ΛΑΡΚΟ. Η αναφορά σε δάνεια, οικογενειακές υποχρεώσεις και σπουδές παιδιών αποτυπώνει τη σύνδεση ανάμεσα στην εργασιακή σταθερότητα και στον σχεδιασμό της καθημερινής ζωής.

Ωστόσο, η βαθύτερη ανάλυση του αποσπάσματος δείχνει ότι οι συνέπειες της απώλειας της εργασίας υπερβαίνουν την οικονομική σφαίρα. Το άτομο εμφανίζεται πρόθυμο να προσαρμοστεί σε ένα εντελώς διαφορετικό εργασιακό αντικείμενο, δηλώνοντας ότι «το αντικείμενο δεν με νοιάζει τόσο». Μια διατύπωση, όμως, που δεν υποδηλώνει αδιαφορία για την εργασία, αλλά μάλλον την προτεραιότητα που αποκτά η ανάγκη διατήρησης μιας θέσης απασχόλησης σε συνθήκες αβεβαιότητας. Παράλληλα, παρατηρούμε τη σημασία που δίδει στην κοινωνική χρησιμότητα της νέας του εργασίας, καθώς επισημαίνει ότι «νιώθω ότι προσφέρω» και ότι το έργο του είναι ορατό στην τοπική κοινωνία. Η διάσταση αυτή φανερώνει ότι η εργασία εξακολουθεί να λειτουργεί ως πηγή κοινωνικής αναγνώρισης και προσωπικής αξίας, ακόμη και όταν δεν συνδέεται με την προηγούμενη επαγγελματική ειδίκευση.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η αναφορά στην απώλεια των κοινωνικών δεσμών που είχαν αναπτυχθεί στο πλαίσιο της ΛΑΡΚΟ. Περιγράφεται με έντονα συναισθηματικό τρόπο η διάλυση των ομάδων εργασίας και η διασπορά των πρώην συναδέλφων σε διαφορετικές θέσεις και αντικείμενα απασχόλησης. Η φράση «σκορπιστήκαν όλοι» αποτυπώνει συμβολικά τη διάρρηξη μιας εργασιακής κοινότητας που είχε συγκροτηθεί μέσα από χρόνια κοινής εμπειρίας, συνεργασίας και αλληλεξάρτησης. Η απώλεια της καθημερινής επαφής με τους συναδέλφους αναδεικνύεται ως μία από τις σημαντικότερες μη οικονομικές συνέπειες του κλεισίματος του εργοστασίου.

Στο παραπάνω απόσπασμα αναδεικνύεται η σημασία της ηλικίας ως παράγοντα διαφοροποίησης των εμπειριών και των προσδοκιών. Οι μεγαλύτεροι εργαζόμενοι, που βρίσκονται κοντά στη συνταξιοδότηση, εμφανίζονται να αντιμετωπίζουν τη νέα κατάσταση με μεγαλύτερη σχετική ασφάλεια, καθώς διακρίνουν έναν σαφή χρονικό ορίζοντα εξόδου από την αγορά εργασίας. Αντίθετα, οι νεότεροι εργαζόμενοι βιώνουν εντονότερη αβεβαιότητα, καθώς αδυνατούν να προβλέψουν την επαγγελματική τους πορεία μετά τη λήξη των Προγραμμάτων Απασχόλησης της ΔΥΠΑ. Αντιθέτως ενισχύεται περισσότερο ένα αίσθημα έλλειψης προοπτικής. Η έλλειψη προοπτικής εκφράζεται τόσο σε σχέση με την επαγγελματική πορεία, μέσα από την απαξίωση των ίδιων των βιομηχανικών επαγγελμάτων και την αποειδίκευση, όσο και σε σχέση με τις δραματικές μεταβολές στην κοινωνική ζωή.

Πού μπορεί όμως να στραφεί κάποιος για εργασία σε μια περιοχή όπου η οικονομική, κοινωνική και επαγγελματική ζωή είχε οργανωθεί επί δεκαετίες γύρω από τη βιομηχανική δραστηριότητα της ΛΑΡΚΟ και το πλέγμα των επαγγελμάτων που αναπτύχθηκαν άμεσα ή έμμεσα γύρω από αυτήν; Πόσο εφικτό είναι να συνεχίσει να ασκεί το ίδιο ή ένα συναφές επάγγελμα χωρίς να μεταβληθούν ουσιαστικά οι καθημερινές πρακτικές, οι κοινωνικές σχέσεις και ο τρόπος ζωής που είχε διαμορφώσει ο ίδιος, αλλά και τα υπόλοιπα μέλη της επαγγελματικής κοινότητας στην οποία ανήκε;

«Κοίτα τώρα κάποιος νέος, επειδή δεν του φθάνουν τα λεφτά, επειδή σπουδάζουν παιδιά, παρατάνε τα προγράμματα ή δεν μπαίνουν σε αυτά και πολλοί έχουν φύγει και πάνε αλλού για δουλειά. Βέβαια θα πρέπει να φύγεις από εδώ. Αυτοί που είναι στο Σχηματάρι…«Σωληνουργία»… Πάνε εκεί, είναι πιο πολλή η δουλειά, πιο έντονη δουλειά… Πολλοί δεν αντέχουν και έχουν φύγει. Και δεν είναι πολλά τα λεφτά απαραίτητα... Δεν παίρνουν τα τρελά λεφτά, άντε να πάρουν 1000-1100 ευρώ. Και έχει και δουλειά το 8ωρο συν ότι θέλει

μιάμιση ώρα να πάει και άλλο τόσο να έρθει. Τρεις ώρες στον δρόμο. Χάνεις δηλαδή όλη την ημέρα. Και βάρδιες δουλεύουν πολλοί. Βάζουν λεωφορεία από το Μαρτίνο.» (Ανάργυρος Σ., 58, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Εκτός από τα Προγράμματα της ΔΥΠΑ πολλοί, και κυρίως οι νεότεροι που δεν επιθυμούν να ενταχθούν σε αυτά, αναζητούν εργασία σε κάποια από τις βιομηχανίες που βρίσκονται στους κοντινούς νομούς (λ.χ. Βοιωτία). Οι αποστάσεις είναι μεγάλες, οι βάρδιες ίδιες με αυτές της ΛΑΡΚΟ, οι συνθήκες εργασίας διαφορετικές και οι απολαβές μικρότερες. Ωστόσο, είναι ό,τι πιο κοντινό σε αυτό που ήξεραν έως τότε. Ακόμη και όταν το επάγγελμα αλλάζει, το περιβάλλον της βιομηχανικής εργασίας παρουσιάζει συνάφειες με το προηγούμενο. Η ανάγκη πολύωρης καθημερινής μετακίνησης προς άλλες βιομηχανικές περιοχές περιορίζει σημαντικά τον διαθέσιμο κοινωνικό χρόνο και αποδυναμώνει τις μορφές κοινωνικής αλληλεπίδρασης που χαρακτήριζαν την τοπική κοινότητα. Αναδεικνύεται έτσι μια λιγότερο ορατή διάσταση της παύσης λειτουργίας του εργοστασίου: η μεταβολή των κοινωνικών ρυθμών της κοινότητας, τη νοηματοδότηση του χρόνου εργασίας και αντιστρόφως του ελεύθερου χρόνου:

«*Υπάρχουν πολλοί άνθρωποι που πάνε πια, το 8ωρο γίνεται 11ωρο. Πληρώνεσαι το 8ωρο αλλά λείπεις από το σπίτι σου 8 ώρες. Για αυτό έχει μαραζώσει και το χωριό, γιατί οι πρωινοί γυρίζουν 4.30 ξέρω εγώ 5, οι νυχτερινοί που είναι 11-7 έρχονται 8.30 9.00 η ώρα, τι να κάνει, πού να πάει ο άλλος; Δεν προλαβαίνεις να κάνεις τίποτα απολύτως. Γιατί είσαι ένα 10ωρο-12ωρο σχεδόν κλεισμένος εκεί.*» (Α.Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Η ειδίκευση σε σχέση με το επάγγελμα η οποία διαμορφώθηκε στο πλαίσιο της εργασιακής εμπειρίας στη ΛΑΡΚΟ δεν απαξιώθηκε πλήρως μετά το κλείσιμο της επιχείρησης. Αντίθετα, για ορισμένες ειδικότητες λειτούργησε ως μεταβιβάσιμο επαγγελματικό «κεφάλαιο», διευκολύνοντας την άμεση επανένταξη στην αγορά εργασίας. Η περίπτωση των γερανιστών, αλλά και άλλων ειδικευμένων εργατοτεχνιτών που βρήκαν απασχόληση σε συναφή αντικείμενα, αναδεικνύει τη σημασία τους ως «πόρων» επαγγελματικής κινητικότητας:

«…Αυτοί δεν δουλεύουν στα αντικείμενά τους. Όπου βρει ο καθένας. Εντάξει ναι, γερανιστές ναι, αυτοί παίρνουν και καλά λεφτά. Έχουν πάει στην Αθήνα, στο αεροδρόμιο και παίρνουν καλά λεφτά αυτοί. Οι άλλοι όχι. Όποιοι έχουν πτυχίο, είναι τεχνίτες κ.λπ.. πληρώνονται. Οι άλλοι δεν πληρώνονται…Έχουν φύγει κάποιοι. Έχουν πάει και Θεσσαλονίκη, έχουν φύγει. Κάποιοι έχουν μείνει μόνιμα εκεί.» (Α.Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Η Φ. Γ. και ο Π.Λ. αποφάσισαν να φύγουν μετά από πολλά χρόνια μόνιμης διαμονής στον συνοικισμό του εργοστασίου της ΛΑΡΚΟ στην Λάρυμνα. Εκεί ζούσαν μέχρι πριν από λίγα χρόνια μαζί με τα παιδιά τους. Ο σύζυγός της επέλεξε να αποχωρήσει πριν ακόμη γίνουν οι απολύσεις και να αναζητήσει κάποια εργασία διαφορετική του αντικειμένου του στην Αθήνα. Εκεί μεταφέρθηκε μέσα σε πολύ σύντομο διάστημα ολόκληρη η οικογένεια. Η ίδια προσπάθησε να βρει εργασία για να μπορούν να υποστηρίξουν αυτήν την απόφασή τους. Το καλοκαίρι του 2023 η ίδια περιέγραφε την κατάσταση και το πώς έχει επηρεάσει την οικογένειά της:

«Ο άντρας μου ήταν γερανιστής. Ο πεθερός μου βγήκε σε πρόωρη σύνταξη στα 60 του. Ο πατέρας μου όπως και τόσοι άλλοι, απολύθηκε. Ο πατέρας μου θα μπει σε προγράμματα. Είναι 58 και θέλει δύο χρόνια για να βγει στη σύνταξη…Στον πατέρα μου παρατηρώ, αν και δεν είναι αυτός που εκδηλώνεται, έχει μαζευτεί πολύ, είναι διαρκώς σκεπτικός, δεν ξέρει τι θα κάνει αυτά τα δύο χρόνια… Δίνει την εντύπωση ότι είναι παραιτημένος…». (Φωτεινή Γ., 34, πρώην κάτοικος συνοικισμού ΛΑΡΚΟ στην Λάρυμνα)

Την ίδια περίοδο, μέσα από την αφήγηση του Ευάγγελου Μ. αναδύονται οι κυρίαρχες αναπαραστάσεις που συγκροτούν οι εργαζόμενοι για τη μετάβαση στη «μετα-ΛΑΡΚΟ» συνθήκη. Ο λόγος του αποκαλύπτει μια αμφιθυμία απέναντι στα Προγράμματα της ΔΥΠΑ: από τη μία πλευρά αναγνωρίζονται ως αποτέλεσμα μιας αναγκαστικής προσαρμογής στις νέες συνθήκες και από την άλλη ως μια αναγκαία, έστω προσωρινή, λύση απέναντι στον κίνδυνο της ανεργίας και της οικονομικής ανασφάλειας:

«Εμένα η δουλειά μου είναι αυτή και όχι αυτή με τα προγράμματα. Δεν μπορώ εγώ να ξεσπιτωθώ τώρα… Πρέπει να είναι τόσο δυνατό το κίνητρο του μισθού που αξίζει να φύγω. Θα πήγαινα κάπου για 4 χρόνια μέχρι τη σύνταξη… Εξασφαλισμένα τα οικονομικά, όλα… Όχι για 1500 να φύγω από την Λάρυμνα. Για να το κάνω αυτό θα πρέπει να πάρω τουλάχιστον 2500... Όλοι επηρεάζονται όλοι. Και ο πιτσιρικάς που έστησε τη ζωή του. Με τα 2ετή τι να κάνει;» (Ευάγγελος Μ., 58, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Τα λόγια του Ε.Μ. αναδεικνύουν τις μορφές αντίστασης και διαπραγμάτευσης που αναπτύσσονται απέναντι σε μια συνθήκη η οποία δεν προέκυψε ως αποτέλεσμα ατομικής επιλογής. Η παύση λειτουργίας της ΛΑΡΚΟ επέβαλε μια αναγκαστική ανασυγκρότηση των επαγγελματικών διαδρομών των εργαζομένων, περιορίζοντας σημαντικά τα περιθώρια ελέγχου των ιδίων στη ζωή τους. Όποια επιλογή και αν ακολουθήσει κανείς, η επιστροφή στην προγενέστερη κατάσταση δεν φαίνεται πλέον εφικτή. Ο Ανάργυρος Σ. εφόσον εντάχθηκε σε ένα τέτοιο Πρόγραμμα μεταφέρει τελικά πώς κινούνται ως προς τις επιλογές τους οι πρώην συνάδελφοί του το 2026:

«Οι πολλοί βέβαια είναι εδώ, οι περισσότεροι επιλέγουν το πρόγραμμα, αλλά μετά από έναν χρόνο που θα τελειώσει θα φύγουν. Κάποιοι μπήκαν για έξι μήνες και έφυγαν. Άλλοι πήγαν σε αυτές τις δουλειές και είδαν ότι είναι δύσκολα τα πράγματα και είπαν "δεν μπαίνω στο πρόγραμμα να είμαι και στο χωριό μου, με 900-950 το μήνα και να είμαι στο χωριό μου παρά να τρέχω". Δηλαδή είναι δύσκολο κάποιος να τρέχει το πρωί μία ή μιάμιση ώρα με συνθήκες τώρα… Καταλαβαίνεις… Στον δρόμο. Είναι και άλλοι που πηγαίνουν Αταλάντη μέσα. Αυτοί που είναι στα Κέντρα Υγείας, στο ΙΚΑ, είναι καμιά 10αριά-15αριά. Τα ξαδέρφια μου είναι στο ΙΚΑ τοποθετημένα ο ένας και ο άλλος αρχικά στην Τραγάνα. Τώρα είναι στην Λάρυμνα. Αυτός που είναι στο ΙΚΑ έχει αντικείμενο, βγάζει συντάξεις, κανονικά! Τους έχουν βάλει κανονικά σε αντικείμενα. Και ευτυχώς που υπάρχουν οι "ΛΑΡΚΟβιοι" και τους ξελασπώσανε γιατί δεν είχαν κόσμο. Και πήγαν αυτοί, βγάζουν τη δουλειά και μετά από έναν χρόνο ή δύο θα τους απολύσει. Ευτυχώς που πήγαν τα παιδιά από εδώ και προσφέρουν εκεί.» (Α.Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Η αίσθηση ότι η ένταξη στα Προγράμματα Απασχόλησης οδηγεί στην *αποειδίκευση* των εργατοτεχνιτών είναι διάχυτη στις συνεντεύξεις. Όσοι βρίσκονται σε ηλικία κοντά στη συνταξιοδότησή τους δείχνουν πιο συμβιβασμένοι με την ιδέα ότι θα πάψουν να ασκούν το επάγγελμα που έκαναν πριν. Για τους νεότερους τα πράγματα φαίνεται να είναι διαφορετικά. Διακρίνεται μια σπασμωδικότητα στις επιλογές, μια αναγκαιότητα εύρεσης της καλύτερης λύσης, η οποία όμως δείχνει ότι εν δυνάμει έχει χαρακτηριστικά προσωρινότητας. Ακόμη και όταν οι επιλογές συνοδεύονται από μεγάλες αλλαγές, όπως η μετεγκατάσταση σε άλλες πόλεις ή περιοχές με βιομηχανία, η επιστροφή δεν αργεί να έρθει:

«Κανονικά θα πρέπει να βρεθεί μια δουλειά ή να ξανανοίξει. Η ΔΥΠΑ, τα προγράμματα, είναι μόνο για αυτούς που θέλουν έναν χρόνο για να φύγουν. Ένας που είναι μικρός δεν τον συμφέρει το πρόγραμμα, που είναι 59-60, μόνο αυτούς εξυπηρετεί. Χαμένοι είναι, χαμένοι και εμείς είμαστε, αλλά λες και εγώ είχα προτάσεις να πάω στο Ελληνικό. Με καλά λεφτά, σαν εργοδηγός που ήμουν πέρα, γιατί συνεργαζόμασταν με κάτι τεχνικές εταιρείες που ήταν μέσα και μας είδαν κάποιους και ζητήσανε κόσμο. Και έστειλα πολλά παιδιά κάτω. Εγώ όμως είπα ότι σε έναν χρόνο βγαίνω σε σύνταξη. Αν ήθελα να πάω θα με παίρνανε. Ήταν καλά τα χρήματα. Αλλά έπρεπε να μείνω Αθήνα ή να πηγαινοερχόμουν. Γιατί έδιναν καλά λεφτά, γιατί έχουν πάρει για 5-6 έξι χρόνια στο Ελληνικό κατασκευές. Γίνεται χαμός και φύγανε κάποια παιδιά και μένουν εκεί. Πολύ καλά λεφτά.» (Ευάγγελος Μ., 58, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Στα παραπάνω αποτυπώνεται η ανάγκη κοινωνικής αναγνώρισης σήμερα μιας μακρόχρονης επαγγελματικής διαδρομής που τερματίστηκε αιφνίδια και βίαια. Τα οφέλη από την εργασία στη ΛΑΡΚΟ δεν περιο-

ρίζονταν στο επίπεδο των αποδοχών. Η βιομηχανική εργασία συγκροτούσε έναν ολόκληρο τρόπο ζωής, ο οποίος οργάνωνε την καθημερινότητα, τις κοινωνικές σχέσεις, τις οικογενειακές στρατηγικές και τη θέση των ατόμων στην τοπική κοινωνία. Ήδη από τη δεκαετία του 1980, η παρουσία του εργοστασίου είχε ενσωματωθεί τόσο στη δομή της κοινότητας όσο και στην κουλτούρα των κατοίκων. Το «εργοστάσιο στο χωριό» δεν αποτελούσε μια συγκυριακή συνθήκη απασχόλησης, αλλά έναν θεμελιώδη θεσμό γύρω από τον οποίο οργανωνόταν η κοινωνική και οικονομική ζωή της περιοχής.

Υπό αυτές τις συνθήκες, η προοπτική απασχόλησης σε άλλες βιομηχανικές μονάδες εμφανίζεται ως ο βασικός μηχανισμός διατήρησης μιας στοιχειώδους συνέχειας της επαγγελματικής διαδρομής. Ωστόσο, οι γεωγραφικοί περιορισμοί, οι απαιτήσεις μετακίνησης και οι διαφορετικοί όροι απασχόλησης καθιστούν συχνά αυτή τη δυνατότητα δύσκολα προσβάσιμη. Ως αποτέλεσμα, η επιθυμία διατήρησης της επαγγελματικής συνέχειας συγκρούεται με τις αντικειμενικές συνθήκες της αγοράς εργασίας, οι οποίες περιορίζουν σημαντικά τις πραγματικές δυνατότητες αξιοποίησης της βιομηχανικής εμπειρίας που αποκτήθηκε στη ΛΑΡΚΟ:

«Τίποτα κανένας δεν ξέρει. Μακάρι να ξεκινήσει για να ξαναγυρίσει ο κόσμος εδώ. Το βασικό κίνητρο για να μείνει εδώ κάποιος ήταν η δουλειά. Τόσο εδώ όσο και σε όλα τα γύρω χωριά. Και στο Μαρτίνο και στην Μαλεσίνα δεν υπάρχει τίποτα. Και μαγαζιά έχουν ερημώσει. Και όταν το βράδυ έρχεται ο άλλος δεν μπορεί δεν έχει την όρεξη να πάει πουθενά ούτε και οικονομικά βγαίνει…

…Τον κόσμο τον βλέπω πεσμένο. Ψυχολογικά πεσμένο. Το οικονομικό παίζει ρόλο γιατί είχαν μάθει αλλιώς, άλλος σπουδάζει παιδί, άλλος έχει γραμμάτια. Έχω έναν φίλο μου εδώ και λέει σπουδάζω δύο παιδιά. Με 950 τι θα κάνει αυτός; Είχε μάθει δούλευε βάρδια, 35 χρόνια, έπαιρνε χρήματα, καλά λεφτά. Είχε καλή θέση, τα έβγαζε. Τώρα τι θα κάνει; Δεν βγαίνεις; Μην τρελαθούμε. Θα πρέπει να ξεκινήσουν εάν το ξεκινήσουν, γιατί χλωμό το βλέπω, ώστε να αποκτήσει και πάλι ζωή η περιοχή. Θα είμαστε το χωριό των συνταξιούχων. Σε κάνα χρόνο θα είμαστε και εμείς συνταξιούχοι. Και εδώ που είμαστε το πρωί θα δεις μόνο συνταξιούχους να πίνουν στο καφενείο τον καφέ τους. Και ντρέπομαι γιατί είμαστε όλοι συνταξιούχου. Δεν υπάρχει κανένας νέος. Πού να πας; Κάπου σου τη δίνει. Λες πού να πάω τώρα εγώ;» (Ανάργυρος Σ., 61, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Τα Προγράμματα δίνουν μια λύση σε κάποιους, αλλά φαίνεται να γίνονται αντιληπτά ως κάτι το προσωρινό. Τα λόγια του Ανάργυρου Σ. είναι ενδεικτικά. Η παραμονή στην Λάρυμνα ισοδυναμεί με την εργασία στην ΛΑΡΚΟ. Πρόκειται για μια παραδοχή βαθιά εμπεδωμένη. Το κυρίαρχο είδος εργασίας υπήρξε τόσο διαμορφωτικό ώστε ελάχιστες επαγγελματικές δραστηριότητες αναπτύχθηκαν πέρα από τη βιομηχανία και οι περισσότερες άμεσα ή έμμεσα σχετιζόμενες με την ΛΑΡΚΟ. Παράλληλα, εμφανίζεται μια ιδιαίτερη οργάνωση του κοινωνικού βίου, η οποία με την πάροδο του χρόνου εδράζεται στην εργασιακή κουλτούρα των εργαζομένων, των οικογενειών τους και, ευρύτερα, της επαγγελματικής κοινότητας των μεταλλεργατών της ΛΑΡΚΟ. Πρόκειται για έναν εργασιακό βίο που δεν μπορεί να διαχωριστεί από τον μη εργασιακό, καθώς οι δύο αυτοί χώροι αλληλοεπικαλύπτονται συγκροτώντας ένα ενιαίο πλαίσιο καθημερινής εμπειρίας.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο καθίστανται κοινωνικά κατανοητές και σε μεγάλο βαθμό αποδεκτές μια σειρά από συνθήκες, όπως το ίδιο το αντικείμενο της εργασίας, η σταδιακή μετατροπή του τοπικού περιβάλλοντος σε βιομηχανικό χώρο, οι ιδιαίτερες συνθήκες παραγωγής, καθώς και οι άρρητες συμφωνίες που συνοδεύουν τα ιεραρχικά σχήματα εντός του εργοστασίου. Αντίστοιχα, οι βάρδιες συγκροτούν έναν σταθερό ρυθμό οργάνωσης της καθημερινότητας, λειτουργώντας ως μηχανισμός πειθαρχίας και κανονικοποίησης της εργασιακής ζωής. Ακόμη και φαινόμενα υψηλού κινδύνου, όπως τα εργατικά ατυχήματα, εντάσσονται ενίοτε σε ένα πλαίσιο εξοικείωσης που προκύπτει από τη μακροχρόνια συνύπαρξη με τη βιομηχανική παραγωγή.

Έτσι, οι εργαζόμενοι και οι κάτοικοι της περιοχής καταφέρνουν να αφομοιώνουν σταδιακά αυτές τις συνθήκες ως συστατικά στοιχεία μιας ιδιαίτερης συλλογικής ταυτότητας, η οποία συγκροτείται γύρω από τη βιομηχανική εργασία και την κοινή εμπειρία της ΛΑΡΚΟ:

«Η ζωή μας ήταν στημένη γύρω από το εργοστάσιο από γενιά σε γενιά. Για αυτό τώρα που έκλεισε το εργοστάσιο θα είναι κάτι το πρωτοφανές. Μετά από 38 χρόνια εργατικού βίου σε αυτό το εργοστάσιο και σαν μόνιμος και σε εργολαβία, ξαφνικά μου βγαίνει κάτι που ούτε σαν όνειρο δεν μου είχε έρθει ποτέ στο μυαλό ότι θα ζήσω σε αυτή την ηλικία! Και ακόμη δεν το έχω ζήσει καλά-καλά. Από τη Σχολή του ΟΑΕΔ στα Προγράμματα της ΔΥΠΑ… Αυτό που συνέβη ήταν έγκλημα. Καταστραφήκαμε. Δεν ξέρω τι θα γίνει τα επόμενα χρόνια, γιατί δεν μιλά κανείς. Μας πέταξαν κυριολεκτικά στον δρόμο και από νοικοκύρηδες μας κάνανε επαίτες…» (Ευάγγελος Μ., 58, κάτοικος Λάρυμνας, απολυμένος από την ΛΑΡΚΟ και πρόσφατα ενταγμένος στα Προγράμματα Απασχόλησης της ΔΥΠΑ)

Το κλείσιμο του εργοστασίου, συνεπώς, δεν γίνεται εύκολα αποδεκτό από τους εργαζόμενους και τους κατοίκους της περιοχής, για λόγους που υπερβαίνουν τη στενά οικονομική διάσταση της απώλειας θέσεων εργασίας. Η ΛΑΡΚΟ λειτούργησε επί δεκαετίες ως κεντρικός μηχανισμός ρύθμισης της κοινωνικής συνοχής και της τοπικής σταθερότητας, επηρεάζοντας καθοριστικά τη διαμόρφωση των κοινωνικών σχέσεων. Η παρουσία της διαπερνούσε σχεδόν κάθε πτυχή της καθημερινής ζωής, με αποτέλεσμα η παύση της λειτουργίας της να εκλαμβάνεται όχι απλώς ως οικονομικό γεγονός, αλλά ως ρήξη με έναν οικείο και μακροχρόνια εδραιωμένο τρόπο κοινωνικής οργάνωσης.

Υπό αυτή την έννοια, το κλείσιμο του εργοστασίου ενεργοποιεί συναισθήματα φόβου, ανασφάλειας και αβεβαιότητας απέναντι σε μια συνθήκη που επί χρόνια υπήρχε ως ενδεχόμενο, χωρίς όμως να έχει ενσωματωθεί ως πραγματικότητα στον συλλογικό ορίζοντα προσδοκιών. Η «επόμενη ημέρα» συγκροτείται έτσι μέσα από εμπειρίες ματαίωσης, τόσο σε σχέση με την επαγγελματική συνέχεια όσο και σε σχέση με τον ευρύτερο κοινωνικό βίο που ήταν οργανικά συνδεδεμένος με τη βιομηχανική δραστηριότητα. Σε αυτό το πλαίσιο, οι παρεμβάσεις των Ειδικών Προγραμμάτων Απασχόλησης της ΔΥΠΑ λειτουργούν περισσότερο ως μερικές και προσωρινές αντισταθμίσεις, χωρίς να αναιρούν τον δομικό χαρακτήρα της αλλαγής που έχει συντελεστεί.

Η απουσία νέων θέσεων εργασίας που να υποκαθιστούν τη βιομηχανική απασχόληση αναδεικνύει το έλλειμμα ενός εναλλακτικού αναπτυξιακού μοντέλου για την περιοχή, ικανού να διασφαλίσει όρους βιωσιμότητας και κοινωνικής αναπαραγωγής. Παρά ταύτα, η βαθιά ιστορική ενσωμάτωση της ΛΑΡΚΟ στη συλλογική μνήμη και εμπειρία των κατοίκων τροφοδοτεί την επιμονή μιας προσδοκίας επαναλειτουργίας, η οποία λειτουργεί ανασταλτικά στην οριστική αποδοχή της απώλειας του μικρόκοσμού τους όπως τον γνώριζαν. Η προσδοκία αυτή δεν αφορά μόνο την επιστροφή των θέσεων εργασίας, αλλά και το ενδεχόμενο αποκατάστασης ενός οικείου τρόπου ζωής, ο οποίος, στην παρούσα συγκυρία, φαίνεται να έχει οριστικά διαρραγεί.

Αντί επιλόγου

Από τις συνεντεύξεις και από το αρχειακό υλικό του Γραφείου Προσωπικού της ΛΑΡΚΟ συμπεραίνουμε ότι η Σχολή Μαθητείας του ΟΑΕΔ στη ΛΑΡΚΟ ήταν κάτι περισσότερα από ένα στάδιο τεχνικής εκπαίδευσης για τους εργατοτεχνίτες. Λειτούργησε ως ένας φορέας κοινωνικοποίησης με την εργασία και με το επάγγελμα για τους κατοίκους, αλλά και ως ένας σταθερός θεσμός που εγγυόταν τη διατήρηση της εργατικής δύναμης για την Επιχείρηση μέχρι και τη δεκαετία του 1980. Το δυναμολόγιο και οι συνεντεύξεις φωτίζουν διαφορετικές όψεις της ίδιας διαδικασίας αναπαραγωγής της εργασίας. Τα αρχειακά δεδομένα, με τις 361 εγγραφές της περιόδου 1969 έως 1991 και με τους λόγους αποχώρησης να κυριαρχούνται από τη στράτευση και την παραίτηση, αποτυπώνουν την κλίμακα του θεσμού και τα διαπερατά του όρια. Οι αφηγήσεις αναδεικνύουν τη βιωμένη λογική του: μια σχετικά διασφαλισμένη διαδρομή από τη Σχολή στον στρατό και από εκεί σε μια μόνιμη θέση, μια μαθητεία που τοποθετούσε τον νέο σε μια ενδιάμεση θέση ανάμεσα στον μαθητή και στον εργαζόμενο, και μια άτυπη κοινωνικοποίηση εντός της οικογένειας και της γειτονιάς που προηγούνταν της θεσμικής.

Η παύση λειτουργίας της Σχολής στα τέλη της δεκαετίας του 1980 αποκτά εδώ ιδιαίτερη σημασία. Χρονικά, συνέπεσε με τις μαζικές απολύσεις, με την περίοδο των οικουμενικών κυβερνήσεων και με τη συρρίκνωση των προσλήψεων. Στις αφηγήσεις, ωστόσο, δεν ερμηνεύεται ως διοικητική μεταβολή, αλλά ως διάρρηξη μιας σταθερής διαδρομής εισόδου στην εργασία και ως πρώιμη ένδειξη της αποσταθεροποίησης που κορυφώθηκε με το οριστικό κλείσιμο του 2024. Στη συνθήκη αυτή ο θεσμός επανέρχεται ως ΔΥΠΑ με αντεστραμμένη λειτουργία: *από μηχανισμός κοινωνικοποίησης με τη μισθωτή εργασία στο εργοστάσιο σε μηχανισμό διαχείρισης της εξόδου από αυτή*. Τα προγράμματα απασχόλησης βιώνονται αμφίθυμα. Αναγνωρίζονται ως δίχτυ μιας στοιχειώδους εισοδηματικής ασφάλειας, ταυτόχρονα όμως και ως μια αλγεινή υπενθύμιση της απώλειας του κοινωνικού τους κόσμου. Γίνονται αποδεκτά ως αναγκαία για να καλύψουν τις άμεσες ανάγκες του νοικοκυριού, αλλά εκλαμβάνονται ως μια προσωρινή λύση εντείνοντας την αίσθηση της αποειδίκευσης και της απώλειας κοινωνικής αναγνώρισης μέσα από την εργασία που έχει ξεκινήσει σταδιακά τα προηγούμενα χρόνια. Η ηλικία φαίνεται να διαφοροποιεί την εμπειρία: οι μεγαλύτεροι, με ορατό ορίζοντα συνταξιοδότησης, εμφανίζονται περισσότερο συμβιβασμένοι, ενώ οι νεότεροι βιώνουν οξύτερη αβεβαιότητα.

Το ευρύτερο διακύβευμα που αναδεικνύει η περίπτωση είναι ότι η αποβιομηχάνιση συνιστά κοινωνική και όχι μόνο οικονομική μεταβολή. Η απουσία ενός εναλλακτικού αναπτυξιακού μοντέλου για την περιοχή, το δίλημμα ανάμεσα στη χωρική κινητικότητα και την παραμονή στον τόπο, καθώς και η επίμονη προσδοκία επαναλειτουργίας του εργοστασίου δείχνουν ότι το κλείσιμο της ΛΑΡΚΟ διαρρηγνύει ένα ολόκληρο πλέγμα κοινωνικών σχέσεων, αξιών και νοημάτων.

Η συμβολή της μελέτης έγκειται σε αυτή τη μακροχρόνια ανάγνωση του διττού ρόλου ενός θεσμού στη διαμόρφωση μιας εργασιακής/επαγγελματικής κοινότητας. Η συνέχεια του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ υπογραμμίζει, εν τέλει, τη ριζική ασυνέχεια ενός κοινωνικού χώρου που ο θεσμός αυτός είχε κάποτε βοηθήσει να αναπαράγεται για δεκαετίες. Η περαιτέρω παρακολούθηση των επαγγελματικών διαδρομών των ανέργων μετά τη λήξη των προγραμμάτων παραμένει ανοικτό ζητούμενο για επόμενες έρευνες.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Durkheim, E. (2000). *Ο κοινωνικός καταμερισμός της εργασίας*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Jahoda, M., Lazarsfeld, P. F., & Zeisel, H. (2020). *Οι άνεργοι του Marienthal: Μια κοινωνιογραφική μελέτη για τις επιπτώσεις της μακροχρόνιας ανεργίας* (Ν. Ναγόπουλος & Ν. Ψωμά, Μετ.). Αθήνα: Προπομπός.

Watson, T. J. (2022). *Κοινωνιολογία, εργασία και βιομηχανία* (Μ. Ν. Καστανάρα, Μετ., Ι. Ψημμένος, Επιστ. επιμ., 2η έκδ.). Αθήνα: Αλεξάνδρεια.

Βασιλικού, Κ. (2007). *Γυναικεία μετανάστευση και ανθρώπινα δικαιώματα: Μια βιογραφική έρευνα για τις οικιακές βοηθούς από τα Βαλκάνια*. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών.

Βασιλικού, Κ. (2021). *Διεθνική οικογένεια και σύγχρονη μετανάστευση: Η περίπτωση των οικιακών εργατριών από τις βαλκανικές και ανατολικοευρωπαϊκές χώρες στην Ελλάδα*. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών, Κέντρον Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας.

Καμπούρη, Ε. (2007). *Φύλο και μετανάστευση: Τόμος ΙΙ. Η καθημερινή ζωή των μεταναστριών από την Αλβανία και την Ουκρανία*. Αθήνα: Gutenberg.

Κασιμάτη, Κ. (2004). *Δομές και ροές. Το φαινόμενο της κοινωνικής και επαγγελματικής κινητικότητας*. Αθήνα: Gutenberg.

Κασιμάτη, Κ., & Μουσούρου, Λ. (επιμ.). (2007). *Φύλο και μετανάστευση: Τόμος Ι. Θεωρητικές αναφορές και εμπειρική διερεύνηση*. Αθήνα: Gutenberg.

Λυδάκη, Α. (2012). *Ποιοτικές μέθοδοι της κοινωνικής έρευνας*. Αθήνα: Καστανιώτης.

Ξυπολυτάς, Ν. (2013). *Εσωτερική οικιακή εργασία: Η συμβολή της οικογένειας και των σχέσεων αλληλεγγύης στην αναπαραγωγή της εργασίας*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Παπαϊωάννου, Γ. (2017). *Κοινωνικά δίκτυα και οικονομική μεταβολή: Λάρυμνα, από αγροτική κοινότητα σε βιομηχανική περιοχή*. Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Παπαϊωάννου, Γ. (2020). *Επαγγελματικές κοινότητες στην Ελλάδα: Οι μεταλλεργάτες της Λάρυμνας*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Πετράκη, Γ. (2002). *Από το χωράφι στο εργοστάσιο. Η διαμόρφωση του βιομηχανικού προλεταριάτου στο σύγχρονο Λαύριο*. Αθήνα: Gutenberg.

Πετρονώτη, Μ., & Ζαρκιά, Κ. (1998). *Το πορτραίτο μιας διαπολιτισμικής σχέσης: Κρυσταλλώσεις, ρήγματα, ανασκευές*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ).

Σπυριδάκης, Μ. (2010). *Εργασία και κοινωνική αναπαραγωγή στη ναυπηγοεπισκευαστική βιομηχανία του Πειραιά*. Αθήνα: Παπαζήση.

Τσιώλης, Γ. (2006). *Ιστορίες ζωής και βιογραφικές αφηγήσεις: Η βιογραφική προσέγγιση στην κοινωνιολογική ποιοτική έρευνα*. Αθήνα: Κριτική.

Φούσκας, Θ. (2012). «Κοινότητες» Μεταναστών και Εργασιακή Αντιπροσώπευση: Οι Επιπτώσεις της Χαμηλού Κύρους Εργασίας Πέντε Μεταναστευτικών Ομάδων στη Συμμετοχή στους Εργασιακούς Συλλόγους τους. Αθήνα: Παπαζήση.

Ψημμένος, Ι. (1995). *Μετανάστευση από τα Βαλκάνια: Κοινωνικός αποκλεισμός στην Αθήνα*. Αθήνα: Παπαζήση.

Ψημμένος, Ι. (1999). *Παγκοσμιοποίηση και συμμετοχή εργαζομένων* (Ι. Δ. Μπιμπλή, Μετ.). Αθήνα: Gutenberg.

Ψημμένος, Ι., & Σκαμνάκης, Χ. (2008). *Οικιακή εργασία των μεταναστριών και κοινωνική προστασία: Η περίπτωση των γυναικών από την Αλβανία και την Ουκρανία*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Ξενόγλωσση

Anderson, N. (1923). *The hobo: The sociology of the homeless man*. Chicago: University of Chicago Press.

Arensberg, C. M., & Kimball, S. T. (1968). *Family and community in Ireland* (2nd ed.). Cambridge, MA: Harvard University Press. (Original work published 1940)

Atkinson, R., & Flint, J. (2001). *"Accessing hidden and hard-to-reach populations: Snowball research strategies"*. Social Research Update, 33, 1-4.

Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. New York: Doubleday.

Bertaux, D. (Ed.). (1981). *Biography and society: The life history approach in the social sciences*. Beverly Hills, CA: Sage.

Beynon, H., & Austrin, T. (1994). *Masters and servants: Class and patronage in the making of a labour organisation*. London: Rivers Oram Press.

Biernacki, P., & Waldorf, D. (1981). "Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling". *Sociological Methods & Research*, 10(2), 141-163.

Blauner, R. (1964*). Alienation and freedom: The factory worker and his industry*. Chicago: University of Chicago Press.]

Brown, R. K., Brannen, P., Cousins, J. M., & Samphier, M. L. (1970). *Orientation to work and industrial behaviour of shipbuilding workers on Tyneside, 1968–1970* (Final report to the Social Science Research Council). Durham: Department of Social Theory and Institutions, University of Durham.

Bulmer, M. (1986). *Neighbours: The work of Philip Abrams*. Cambridge: Cambridge University Press.

Coleman, J. S. (1988). "Social capital in the creation of human capital". *American Journal of Sociology*, 94(Suppl.), S95-S120.

Collins, R. (1979). *The credential society: An historical sociology of education and stratification.* New York: Academic Press.

Dennis, N., Henriques, F., & Slaughter, C. (1956*). Coal is our life: An analysis of a Yorkshire mining community.* London: Eyre & Spottiswoode.

Durkheim, E. (1957). *Professional ethics and civic morals.* London: Routledge & Kegan Paul.

Gans, H. J. (1962). *The urban villagers: Group and class in the life of Italian-Americans*. New York: Free Press.

Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York: Basic Books.

Goldthorpe, J. H., Lockwood, D., Bechhofer, F., & Platt, J. (1969). *The affluent worker in the class structure*. Cambridge: Cambridge University Press.

Granovetter, M. (1973). "The strength of weak ties". *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.

Granovetter, M. (1985). "Economic action and social structure: The problem of embeddedness". *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.

Jahoda, M., Lazarsfeld, P. F., & Zeisel, H. (1933). *Die Arbeitslosen von Marienthal: Ein soziographischer Versuch*. Leipzig: Hirzel.

Kerr, C., & Siegel, A. (1954). "The interindustry propensity to strike: An international comparison". In A. Kornhauser, R. Dubin, & A. M. Ross (Eds.), *Industrial conflict* (pp. 189-212). New York: McGraw-Hill.

Lipset, S. M., Trow, M. A., & Coleman, J. S. (1956). *Union democracy: The internal politics of the International Typographical Union*. Glencoe, IL: Free Press.

Lynd, R. S., & Lynd, H. M. (1929). *Middletown: A study in modern American culture*. New York: Harcourt, Brace.

Lynd, R. S., & Lynd, H. M. (1937). Middletown in transition: A study in cultural conflicts. New York: Harcourt, Brace.

Mowrer, E. R. (1927). *Family disorganization: An introduction to a sociological analysis.* Chicago: University of Chicago Press.

Nisbet, R. A. (1966). *The sociological tradition*. New York: Basic Books.

Papaioannou, G. (2025). "Occupational community and the crisis in the dominant type of work: LARYMNA without LARCO". *Class & Status*, 2/3, 139-168.

Park, R. E., & Burgess, E. W. (1921). *Introduction to the science of sociology.* Chicago: University of Chicago Press.

Rees, A. D. (1950). *Life in a Welsh countryside: A social study of Llanfihangel yng Ngwynfa.* Cardiff: University of Wales Press.

Robson, C. (2002). *Real world research* (2nd ed.). Oxford: Blackwell.

Rosenthal, G. (2004). "Biographical research". In C. Seale, G. Gobo, J. F. Gubrium, & D. Silverman (Eds.), *Qualitative research practice* (pp. 48-64). London: Sage.

Salaman, G. (1974). *Community and occupation: An exploration of work/leisure relationships*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schutz, A. (1967). *The phenomenology of the social world.* Evanston, IL: Northwestern University Press.

Schütze, F. (1983). "Biographieforschung und narratives Interview". *Neue Praxis*, 13(3), 283-293.

Stacey, M. (1960). *Tradition and change: A study of Banbury.* Oxford: Oxford University Press.

Thomas, W. I., & Znaniecki, F. (1918-1920). *The Polish peasant in Europe and America* (Vols. 1-5). Chicago: University of Chicago Press.

Thrasher, F. M. (1927). *The gang: A study of 1,313 gangs in Chicago*. Chicago: University of Chicago Press.

Tilly, C. (1998). *Durable inequality*. Berkeley: University of California Press.

Veblen, T. (1899). *The theory of the leisure class: An economic study of institutions*. New York: Macmillan.

Watson, T. J. (1980). *Sociology, work and industry*. London: Routledge.

Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). Berkeley: University of California Press.

Whyte, W. F. (1955). *Street corner society: The social structure of an Italian slum* (2nd ed.). Chicago: University of Chicago Press.

Williams, W. M. (1956). *The sociology of an English village: Gosforth*. London: Routledge & Kegan Paul.

Willis, P. (1977). *Learning to labour: How working class kids get working class jobs*. Farnborough: Saxon House.

Wirth, L. (1928). *The ghetto*. Chicago: University of Chicago Press.

Wirth, L. (1938). "Urbanism as a way of life". *American Journal of Sociology*, 44(1), 1-24.

Xypolytas, N., Vassilikou, K., & Fouskas, T. (2017). "Migrant domestic workers: Family, community, and crisis". *Journal of Modern Greek Studies, 35*(1), 89-110.

Zorbaugh, H. W. (1929). *The gold coast and the slum: A sociological study of Chicago's near north side*. Chicago: University of Chicago Press.

Νομοθεσία και πηγές

Αναγκαστικός Νόμος 1542/1950. (1950). *Περί συστάσεως παρά τω Υπουργείω Εργασίας Τεχνικού Τμήματος Εκπαιδεύσεως Μαθητευομένων και Συμβουλίων Τεχνικής Εκπαιδεύσεως Μαθητευομένων*. ΦΕΚ Α΄ 251/29.10.1950.

Αναγκαστικός Νόμος 212/1969. (1969). *Περί συστάσεως Οργανισμού Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού, οργανώσεως και διοικήσεως του Οργανισμού*. ΦΕΚ Α΄ 112/14.06.1969.

Βασιλικό Διάταγμα της 6ης Ιουνίου 1952. (1952). *Περί ιδρύσεως Σχολών Μαθητείας του Υπουργείου Εργασίας*. ΦΕΚ Α΄ 157/06.06.1952.

Γραφείο Προσωπικού Μεταλλουργικού Εργοστασίου ΛΑΡΚΟ. *Δυναμολόγιο* εργαζομένων μεταλλουργικού εργοστασίου ΛΑΡΚΟ (1963-2024). ΛΑΡΚΟ: Λάρυμνα.

Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης. (2024). *Ειδικά προγράμματα απασχόλησης για ανέργους απολυθέντες από την εταιρεία ΓΕΝ. ΜΕΤΑΛΛΕΥΤΙΚΗ ΜΕΤΑΛΛΟΥΡΓΙΚΗ Α.Ε. ΛΑΡΚΟ*. Ανακτήθηκε από https://www.dypa.gov.gr

Νομοθετικό Διάταγμα 1036/1971. (1971). *Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων περί Οργανισμού Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ)*. ΦΕΚ Α΄ 123/21.06.1971.

Νομοθετικό Διάταγμα 2961/1954. (1954). *Περί συστάσεως Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας*. ΦΕΚ Α΄ 197/25.08.1954.

Νόμος 1346/1983. (1983). *Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας και άλλες διατάξεις*. ΦΕΚ Α΄ 46/14.04.1983.

Νόμος 576/1977. (1977). *Περί μαθητείας του Οργανισμού Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) και άλλων τινών διατάξεων*. ΦΕΚ Α΄ 102/05.04.1977.

Η μαθητεία ως αφετηρία. Τροχιές αποφοίτων των ΕΠΑΣ Μαθητείας της ΔΥΠΑ, στον κλάδο της Υγείας, μετά την αποφοίτηση

Γεώργιος Λουκίδης

1. Εισαγωγή

Η επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση (ΕΕΚ) αποτελεί έναν από τους θεσμούς που επωμίζονται στο ευρωπαϊκό πλαίσιο το διπλό βάρος της επαγγελματικοποίησης των νέων και της ενεργητικής διαχείρισης της μετάβασης στην αγορά εργασίας (Cedefop, 2017, Muja, Gesthuizen και Wolbers, 2021). Η μαθητεία, ως εκπαιδευτική μορφή που συνδυάζει θεωρητική κατάρτιση και πρακτική άσκηση σε εργασιακό περιβάλλον, αναγνωρίζεται ευρέως ως ο πλέον αποτελεσματικός θεσμικός μηχανισμός γεφύρωσης μεταξύ εκπαίδευσης και απασχόλησης, ιδίως στις χώρες με αρθρωμένα δυϊκά συστήματα (Euler, 2013). Στην Ελλάδα, οι Επαγγελματικές Σχολές Μαθητείας (ΕΠΑΣ) και οι Πειραματικές Επαγγελματικές Σχολές (ΠΕΠΑΣ) της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) αποτελούν τον πυρήνα του εγχώριου δυϊκού συστήματος.

Η κυρίαρχη αξιολογική μετρική του θεσμού είναι ο δείκτης απορρόφησης, το ποσοστό δηλαδή των αποφοίτων που εντάσσονται στην αγορά εργασίας σε αντικείμενο συναφές με την ειδικότητα φοίτησης. Η ίδια η ΔΥΠΑ προβάλλει ως βασικό δείκτη επιτυχίας ότι το 77% των αποφοίτων εντάσσεται στην αγορά εργασίας σε συναφές αντικείμενο και ότι το 65-70% συνεχίζει μακροπρόθεσμα στον ίδιο επαγγελματικό χώρο. Αυτή η οπτική αντιμετωπίζει τη μαθητεία ως τερματικό εκπαιδευτικό προορισμό, μια τελική διαμόρφωση επαγγελματικής ταυτότητας που οφείλει να μεταφραστεί άμεσα σε σταθερή απασχόληση εντός του πεδίου ειδίκευσης.

Η θεώρηση αυτή συγκρούεται με μια παλαιότερη, ώριμη συζήτηση στη διεθνή βιβλιογραφία περί επαγγελματικής εκπαίδευσης, η οποία αναδεικνύει την ένταση μεταξύ δύο λειτουργιών της: της επαγγελματικής εκπαίδευσης ως τερματικής διαδρομής (terminal track) και της επαγγελματικής εκπαίδευσης ως σκαλοπατιού (stepping-stone) προς περαιτέρω εκπαιδευτικές ή εργασιακές διαδρομές (Shavit και Muller, 1998). Στις δύο αυτές εκδοχές, η μαθητεία παίζει ριζικά διαφορετικό κοινωνικό ρόλο: στη μία κλειδώνει τον απόφοιτο σε μια επαγγελματική θέση, στην άλλη του χορηγεί τα αρχικά εφόδια για να μετακινηθεί, να συνεχίσει, να αλλάξει πορεία.

Το ερώτημα ποια από τις δύο λειτουργίες κυριαρχεί στην πράξη δεν απαντάται με στατιστικούς δείκτες απορρόφησης. Απαντάται μόνο αν ρωτηθούν οι ίδιοι οι απόφοιτοι τι έκαναν μετά, πώς κατανοούν τη θέση τους και ποια σημασία αποδίδουν στην ΕΠΑΣ εκ των υστέρων. Στην ελληνική βιβλιογραφία, η ερευνητική τεκμηρίωση αυτών των ερωτημάτων παραμένει ιδιαίτερα περιορισμένη. Οι υφιστάμενες μελέτες για τις ΕΠΑΣ είναι κατά κύριο λόγο θεσμικού ή περιγραφικού χαρακτήρα (Αθανασούλα-Ρέππα, 2011, ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ, 2014, Cedefop, 2015), ενώ η έρευνα των ίδιων των μεταβατικών τροχιών των αποφοίτων μετά την αποφοίτηση, με ποιοτικά μέσα, δεν έχει επιχειρηθεί συστηματικά.

Το παρόν άρθρο εστιάζει σε δύο συγκεκριμένες ειδικότητες του τομέα της υγείας, Βοηθού Γενικής Νοσηλείας και Βοηθού Φαρμακείου, για τρεις λόγους. Πρώτον, ο τομέας της υγείας εμφανίζει τη μεγαλύτερη θεσμική ιδιοτυπία στο ελληνικό σύστημα μαθητείας: τα επαγγέλματα ρυθμίζονται από το Υπουργείο Υγείας, η εκπαίδευση παρέχεται από τη ΔΥΠΑ υπό το Υπουργείο Εργασίας, η πιστοποίηση γίνεται από τον ΕΟΠΠΕΠ, ενώ οι απόφοιτοι βρίσκουν την κύρια απορρόφηση είτε σε δημόσιους νοσηλευτικούς φορείς με καθυστερημένες προσλήψεις είτε σε ιδιωτικά φαρμακεία, κλινικές και γηροκομεία με συμπιεσμένες αμοιβές. Δεύτερον, οι δύο ειδικότητες εμφανίζουν αντιθετικά πρότυπα απορρόφησης κατά τομέα εργοδοσίας, κάτι που

επιτρέπει εσωτερική σύγκριση μεταξύ αποφοίτων που βιώνουν τη μαθητεία εντός δημόσιου νοσοκομείου και εντός ιδιωτικού φαρμακείου. Τρίτον, ο κλάδος της υγείας αποτελεί έναν από τους πιο γυναικειοποιημένους χώρους του συστήματος ΕΠΑΣ, με την παρουσία ανδρών ως μειονότητα να ανοίγει ένα ιδιαίτερο πεδίο παρατήρησης των δυσκολιών εύρεσης σύμβασης μαθητείας.

Η κεντρική θέση του άρθρου είναι η ακόλουθη: οι απόφοιτοι του κλάδου Υγείας των ΕΠΑΣ Μαθητείας της ΔΥΠΑ δεν αντιμετωπίζουν το πτυχίο τους ως τελική επαγγελματική ταυτότητα. Το χρησιμοποιούν, με τρόπους τους οποίους ο θεσμός δεν προβλέπει ρητά, ως αφετηριακή θέση για τέσσερις διακριτούς τύπους μεταβατικής τροχιάς. Ο θεσμικός αυτοπροσδιορισμός της μαθητείας ως τερματικής εκπαιδευτικής διαμόρφωσης βρίσκεται, συνεπώς, σε τεταμένη σχέση με τον πραγματικό τρόπο με τον οποίο οι απόφοιτοι κάνουν χρήση του τίτλου.

Η εργασία διαρθρώνεται ως εξής. Στην ενότητα 2 παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο, με επίκεντρο τη συζήτηση περί επαγγελματικής εκπαίδευσης ως σκαλοπατιού ή τερματικής διαδρομής. Στην ενότητα 3 εξηγούνται η μεθοδολογία, το δείγμα και η αναλυτική προσέγγιση. Η ενότητα 4 παρουσιάζει τα ευρήματα γύρω από τους τέσσερις τύπους τροχιάς. Η ενότητα 5 συζητά τις θεωρητικές και πολιτικές επιπτώσεις, και η ενότητα 6 συνοψίζει.

2. Θεωρητικό πλαίσιο

2.1 Μαθητεία, δυϊκό σύστημα και κοινωνική επένδυση

Η μαθητεία εντάσσεται θεωρητικά σε δύο ευρύτερα ρεύματα. Το πρώτο προέρχεται από τη βιβλιογραφία των ποικιλιών του καπιταλισμού και ειδικότερα από τη μελέτη των σχέσεων μεταξύ παραγωγικών καθεστώτων και συστημάτων κατάρτισης δεξιοτήτων (Hall και Soskice, 2001, Estévez-Abe, Iversen και Soskice, 2001). Στο πλαίσιο αυτό, τα δυϊκά συστήματα μαθητείας νοούνται ως θεσμική απάντηση στο πρόβλημα της υπο-επένδυσης σε ειδικές δεξιότητες και ως μηχανισμός επιμερισμού του εκπαιδευτικού κόστους μεταξύ επιχειρήσεων, εκπαιδευομένων και κράτους. Το δεύτερο ρεύμα, αυτό της κοινωνικής επένδυσης, αντιμετωπίζει τη μαθητεία ως κομβικό στοιχείο της ενεργητικής πολιτικής αγοράς εργασίας που προλαμβάνει, αντί να αποζημιώνει, τον αποκλεισμό από την απασχόληση (Bonoli, 2010, Hemerijck, 2017, Morel, Palier και Palme, 2012).

Στο ελληνικό πλαίσιο, η μαθητεία λειτουργεί εντός ενός υβριδικού κοινωνικού κράτους που κατατάσσεται συνήθως στον νοτιοευρωπαϊκό τύπο (Ferrera, 1996, Petmesidou και Guillen, 2017). Ο τύπος αυτός χαρακτηρίζεται από κυριαρχία των παθητικών μέτρων κοινωνικής πολιτικής, αδύναμες ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας και χαμηλή θεσμική ικανότητα υλοποίησης, στοιχεία που επιβαρύνουν δραματικά τη μετάβαση από την εκπαίδευση στην εργασία για τους νέους (Karamessini, 2015). Η ύπαρξη, εντός ενός τέτοιου πλαισίου, ενός σχετικά ανεπτυγμένου δυϊκού συστήματος υπό την αιγίδα ενός οργανισμού δημόσιας απασχόλησης αποτελεί θεσμική ιδιαιτερότητα που αξίζει συστηματικής εξέτασης.

2.2 Τερματική διαδρομή ή σκαλοπάτι

Μια από τις πιο γόνιμες διακρίσεις στη βιβλιογραφία περί επαγγελματικής εκπαίδευσης και εκπαιδευτικών τροχιών είναι αυτή μεταξύ τερματικής διαδρομής (terminal track) και σκαλοπατιού (stepping-stone). Η διάκριση αυτή, όπως έχει αναπτυχθεί στη συγκριτική έρευνα των Shavit και Muller (1998) και εμβαθυνθεί σε μεταγενέστερες εργασίες (Shavit και Muller, 2000, Kerckhoff, 2001), δεν αφορά τον επίσημο σχεδιασμό του θεσμού αλλά την πραγματική κοινωνική λειτουργία του. Ένα σύστημα επαγγελματικής εκπαίδευσης λειτουργεί ως τερματική διαδρομή όταν κλειδώνει τους αποφοίτους σε συγκεκριμένες επαγγελματικές θέσεις, περιορίζοντας την εκπαιδευτική και επαγγελματική τους κινητικότητα. Λειτουργεί ως σκαλοπάτι όταν χρησιμοποιείται από τους αποφοίτους ως πρώτη βαθμίδα για περαιτέρω εκπαιδευτικές σπουδές, μετακινήσεις σε συναφείς αγορές ή μακροπρόθεσμη επαγγελματική εξέλιξη.

Η διάκριση αυτή είναι εμπειρική, όχι κανονιστική. Κανένας θεσμός δεν είναι εξ ορισμού τερματικός ή σκαλοπάτι. Εξαρτάται από τρεις παράγοντες: τις θεσμικές διασυνδέσεις του συστήματος ΕΕΚ με την ανώτατη

εκπαίδευση και τη δια βίου μάθηση, τη δομή της αγοράς εργασίας στην οποία αποφοιτούν οι σπουδαστές και, τέλος, τη δράση των ίδιων των αποφοίτων που κάνουν στρατηγική χρήση του πτυχίου τους ανεξάρτητα από τον θεσμικό του αυτοπροσδιορισμό. Σε ορισμένα εθνικά συστήματα, το γερμανικό δυϊκό για παράδειγμα, η μαθητεία σχεδιάστηκε ιστορικά ως τερματική διαδρομή προς συγκεκριμένα επαγγέλματα, αλλά οι μεταβολές της αγοράς εργασίας και οι νέες γέφυρες προς την ανώτατη εκπαίδευση τη μεταμόρφωσαν μερικώς σε σκαλοπάτι (Muller και Gangl, 2003, Protsch και Solga, 2016).

Στο ελληνικό πλαίσιο, ο αυτοπροσδιορισμός των ΕΠΑΣ μοιάζει με τερματικό: η σχολή εκπαιδεύει για συγκεκριμένο επάγγελμα, το πτυχίο αντιστοιχεί στο επίπεδο 3 του Εθνικού Πλαισίου Προσόντων, η αξιολόγηση του θεσμού γίνεται μέσω του δείκτη απορρόφησης σε συναφές αντικείμενο. Η εμπειρική εικόνα, όπως θα δείξει η παρούσα ανάλυση, διαφέρει ουσιωδώς από αυτόν τον προσδιορισμό.

2.3 Μεταβατικές τροχιές και ο τομέας της υγείας

Η θεωρητική συζήτηση για τις μεταβάσεις από την εκπαίδευση στην εργασία έχει εμπλουτιστεί τις τελευταίες δεκαετίες με την έννοια της τροχιάς (trajectory), η οποία διακρίνεται από τη στενότερη έννοια της μετάβασης (transition). Η μετάβαση αποτυπώνει ένα εφάπαξ γεγονός, την είσοδο στην αγορά εργασίας. Η τροχιά αποτυπώνει μια διαδικασία, μια σειρά μεταβολών στον χρόνο, με τις αντίστοιχες επιλογές, αναστροφές, επανεισαγωγές στην εκπαίδευση ή αλλαγές επαγγελματικού προσανατολισμού (Heinz, 2009, Brzinsky-Fay, 2007). Η οπτική αυτή είναι ιδιαίτερα γόνιμη για την ανάλυση των αποφοίτων ΕΠΑΣ Υγείας, καθώς η πλειονότητα βρίσκεται, κατά τον χρόνο της συνέντευξης, σε ηλικίες 19-28 ετών, δηλαδή σε μια ζώνη όπου η εργασιακή τροχιά μόλις ξεκινά να διαμορφώνεται.

Ο ίδιος ο τομέας της υγείας θέτει ιδιαίτερα αναλυτικά ερωτήματα. Οι βοηθοί νοσηλείας και οι βοηθοί φαρμακείου εργάζονται σε εντελώς αντιθετικούς τομείς. Ο πρώτος τοποθετείται συντριπτικά στον δημόσιο τομέα, όπου η πρόσληψη διαμεσολαβείται από το ΑΣΕΠ και χαρακτηρίζεται από μακροχρόνιες αναμονές. Ο δεύτερος απορροφάται σχεδόν αποκλειστικά από τον ιδιωτικό τομέα, όπου κυριαρχούν τα οικογενειακά φαρμακεία και οι ραγδαία αναπτυσσόμενες αλυσίδες. Αυτή η διαφορά στη δομή της αγοράς υποδοχής δεν επηρεάζει μόνο τη μισθολογική κατάσταση των αποφοίτων, αλλά και τη μορφή των τροχιών που επιλέγουν.

3. Μεθοδολογία

3.1 Δείγμα και μέθοδος συλλογής

Η ανάλυση βασίζεται σε πενήντα ημιδομημένες τηλεφωνικές συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν με αποφοίτους των ΕΠΑΣ Μαθητείας της ΔΥΠΑ στις ειδικότητες Βοηθού Γενικής Νοσηλείας και Βοηθού Φαρμακείου, οι οποίοι ολοκλήρωσαν τις σπουδές τους κατά τα σχολικά έτη 2018-2019, 2019-2020 και 2020-2021. Η επιλογή των ειδικοτήτων και της τριετούς περιόδου ανταποκρίνεται σε μια διπλή στόχευση: από τη μία, τη στοχευμένη εξέταση του τομέα της υγείας, που εμφανίζει αντιθετικά πρότυπα απορρόφησης στις δύο ειδικότητες, και από την άλλη, την ενσωμάτωση της χρονικής περιόδου που διαμορφώθηκε από την πανδημία COVID-19, η οποία επηρέασε σημαντικά την πραγματοποίηση της μαθητείας.

Η δειγματοληψία ακολούθησε μικτή λογική. Το αρχικό δειγματοληπτικό πλαίσιο προέκυψε από τα μητρώα αποφοίτων της ΔΥΠΑ για τις δύο ειδικότητες και τα τρία σχολικά έτη. Από αυτό προσεγγίστηκε, με κριτήρια γεωγραφικής διασποράς και αναλογικής εκπροσώπησης ανά ειδικότητα, ένα υποσύνολο εν δυνάμει συμμετεχόντων. Από αυτούς ανταποκρίθηκαν πενήντα απόφοιτοι, εκ των οποίων είκοσι τρεις βοηθοί γενικής νοσηλείας και είκοσι επτά βοηθοί φαρμακείου. Η σύνθεση ως προς το φύλο ακολούθησε την πραγματική αναλογία του πληθυσμού στις δύο ειδικότητες, με σαφή υπερεκπροσώπηση γυναικών (τριάντα εννέα έναντι έντεκα). Οι συμμετέχοντες προήλθαν από δέκα ΕΠΑΣ της επικράτειας, τόσο από μεγάλα αστικά κέντρα όσο και από περιφερειακές πόλεις.

Οι συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν τηλεφωνικά, με μέση διάρκεια σαράντα λεπτών, μεταξύ Μαρτίου και Ιουνίου 2024. Χρησιμοποιήθηκε ημιδομημένος οδηγός συνέντευξης με εννέα θεματικές ερωτήσεις, οργανωμένες σε τρεις άξονες: αξιολόγηση της εκπαίδευσης στην ΕΠΑΣ, μετέπειτα εκπαιδευτικές και εργασιακές ενέργειες, και αυτοαξιολόγηση της πορείας με προτάσεις για τον θεσμό. Τα ονόματα που εμφανίζονται στα αποσπάσματα είναι ψευδώνυμα, ενώ τα τοπωνύμια και οι ονομασίες επιχειρήσεων διατηρούνται μόνο όπου η απόκρυψή τους θα υπονόμευε την αναλυτική αξία της αφήγησης, χωρίς ωστόσο να επιτρέπεται ταυτοποίηση του προσώπου.

3.2 Αναλυτική προσέγγιση

Η ανάλυση ακολούθησε τη μέθοδο της θεματικής ανάλυσης (Braun και Clarke, 2006). Στο πρώτο επίπεδο κωδικοποίησης, οι απαντήσεις κωδικοποιήθηκαν σχετικά με τα θέματα που εμφανίζονταν. Στο δεύτερο επίπεδο, οι κώδικες ομαδοποιήθηκαν σε κατηγορίες, και από τις κατηγορίες αυτές προέκυψαν επαναλαμβανόμενα πρότυπα. Το κεντρικό αναλυτικό ερώτημα που οδήγησε τη διαδικασία αφορούσε όχι τα παράπονα ή τις θετικές αξιολογήσεις των αποφοίτων, αλλά τις πραγματικές μετέπειτα διαδρομές τους. Για κάθε συμμετέχοντα καταγράφηκε η τρέχουσα εργασιακή ή εκπαιδευτική κατάσταση και η σειρά μεταβάσεων που την προηγήθηκαν.

Από αυτή την ανάλυση αναδύθηκαν τέσσερις διακριτοί τύποι μεταβατικής τροχιάς, οι οποίοι παρουσιάζονται αναλυτικά στην ενότητα 4. Οι τύποι αυτοί δεν αποτελούν εξαντλητικές ή αμοιβαία αποκλειόμενες κατηγορίες. Ορισμένοι συμμετέχοντες κινούνται μεταξύ δύο τύπων ή μετατοπίζονται από τον έναν στον άλλο στον χρόνο. Η παρουσίαση ως τυπολογία έχει αναλυτικό χαρακτήρα, δεν αποτελεί ποσοτική κατανομή ούτε επιτρέπει γενίκευση σε επίπεδο πληθυσμού των ΕΠΑΣ. Το δείγμα είναι μικρό και μη τυχαίο. Η αξία του έγκειται στην εμβάθυνση στην πραγματική λειτουργία του θεσμού, όχι στη στατιστική αντιπροσωπευτικότητα.

4. Ευρήματα

Οι αφηγήσεις των συμμετεχόντων αναδεικνύουν τέσσερα επαναλαμβανόμενα πρότυπα μεταβατικής τροχιάς μετά την αποφοίτηση από τις ΕΠΑΣ Υγείας. Τα πρότυπα αυτά παρουσιάζονται εδώ κατά σειρά θεσμικής απόστασης από την αρχική ειδικότητα: από την εμβάθυνση στον χώρο (ο απόφοιτος παραμένει στο αρχικό αντικείμενο και εξελίσσεται εντός του) ως την εκτροπή (ο απόφοιτος εγκαταλείπει το αντικείμενο, συχνά χωρίς να το έχει ποτέ πραγματικά ασκήσει).

4.1 Εμβάθυνση στο πεδίο

Η πρώτη και, σε όρους θεσμικού αυτοπροσδιορισμού, η πιο αναμενόμενη τροχιά είναι η παραμονή στον αρχικό επαγγελματικό χώρο με τάσεις εξειδίκευσης και σταθεροποίησης της θέσης. Στις αφηγήσεις αυτής της κατηγορίας εμφανίζονται απόφοιτοι που πέρασαν από τη μαθητεία σε μόνιμη σχέση απασχόλησης με τον ίδιο ή με συγγενή εργοδότη, διατηρώντας άμεσο δεσμό με το πεδίο και με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της αρχικής εκπαιδευτικής εμπειρίας.

Η εικοσαετής απόφοιτη της ΕΠΑΣ Ρέντη που συνεχίζει στο ιδιωτικό μαιευτήριο ΛΗΤΩ αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα. Η μαθητεία της οδήγησε σε άμεση πρόσληψη με τη μεσολάβηση της προϊσταμένης, και η ίδια, παρά την κριτική της ματιά προς τον εκπαιδευτικό χαρακτήρα της ΕΠΑΣ, αναγνωρίζει την αποτελεσματικότητα του θεσμού ως διόδου πρόσβασης:

> *Δεν θα έλεγα ότι η ΕΠΑΣ με ετοίμασε σε όλα, αρκετά πράγματα τα έμαθα στην πορεία εδώ· όμως χωρίς το πτυχίο της δεν θα είχα την ευκαιρία να μπω. Γι' αυτό πιστεύω ότι αξίζει.*

Σε αυτή την αφήγηση συνυπάρχουν δύο κρίσεις που μοιάζουν αντιφατικές αλλά στην πραγματικότητα συνιστούν μια συνεκτική αξιολόγηση: η σχολή αποτιμάται ως ανεπαρκής ως προς το εκπαιδευτικό της περιεχόμενο και ταυτόχρονα ως ουσιώδης ως προς τη θεσμική της λειτουργία. Το πτυχίο είναι το εισιτήριο, όχι η εκπαίδευση. Το ίδιο μοτίβο επανέρχεται σε πολλές αφηγήσεις αυτής της κατηγορίας.

Μια πιο ιδιότυπη περίπτωση εμβάθυνσης αναδεικνύει ο εικοσαενάχρονος/-η απόφοιτος της ΕΠΑΣ Κομοτηνής, ο οποίος μαθήτευσε σε ψυχιατρική κλινική και συνεχίζει εκεί μετά την αποφοίτηση. Η αφήγησή του θέτει ένα ζήτημα που δεν προβλέπεται πουθενά στον εκπαιδευτικό σχεδιασμό της ειδικότητας:

Η σχολή δεν μου είχε δώσει κάποια ειδική προετοιμασία για αυτό το περιβάλλον· δεν είχαμε μάθημα ψυχιατρικής νοσηλευτικής. Ομολογώ ότι το πρώτο εξάμηνο της μαθητείας ήταν αρκετά απαιτητικό συναισθηματικά και χρειάστηκα λίγο χρόνο για να προσαρμοστώ. Νομίζω ότι θα βοηθούσε πολύ αν υπήρχε μια προετοιμασία από πριν και αν ρωτούσαν τα παιδιά πώς νιώθουν· η τοποθέτηση έγινε κυρίως με βάση τη διαθεσιμότητα της θέσης.

Στη συνέχεια της αφήγησής του, ο απόφοιτος περιγράφει την προσαρμογή του, την υποστήριξη που έλαβε από τον κλινικό προϊστάμενο και τη σταδιακή διαμόρφωση ενός επαγγελματικού νοήματος. Η εμβάθυνση, σε αυτή την περίπτωση, δεν είναι αποτέλεσμα ευνοϊκού σχεδιασμού του θεσμού αλλά ατομικής ανθεκτικότητας και τυχαίας κλινικής υποστήριξης. Ο θεσμός εξασφαλίζει την είσοδο, ενώ η προσαρμογή και η παραμονή στηρίζονται και σε άλλους παράγοντες.

Η κατηγορία της εμβάθυνσης περιλαμβάνει επίσης τη νοσηλεύτρια αλβανικής καταγωγής από τη 2η ΕΠΑΣ Θεσσαλονίκης, της οποίας η επιλογή να φοιτήσει σε ΕΠΑΣ καθορίστηκε από οικονομικές ανάγκες. Η μαθητεία σε δημόσιο νοσοκομείο παρείχε τόσο το εισόδημα όσο και τη μετέπειτα εργασιακή διέξοδο, ενώ η ποιοτική αξιολόγηση της εκπαίδευσης παρέμεινε διστακτική. Χαρακτηριστικό στοιχείο, κοινό σε αρκετές αφηγήσεις αυτής της κατηγορίας, είναι η σχολαστική διάκριση μεταξύ εκπαιδευτικής εμπειρίας (μέτρια) και θεσμικής αξίας του πτυχίου (απαραίτητη).

4.2 Αναβάθμιση και γέφυρα

Η δεύτερη τροχιά περιγράφει τη χρήση της ΕΠΑΣ ως ενδιάμεσου σταδίου για πρόσβαση σε άλλη, υψηλότερη εκπαιδευτική βαθμίδα ή σε θεσμική διαδρομή με περισσότερες εγγυήσεις. Η τροχιά αυτή αποτελεί την πιο ξεκάθαρη εμπειρική απόδειξη της λειτουργίας του θεσμού ως σκαλοπατιού και όχι ως τερματικής διαδρομής. Στις αφηγήσεις αυτής της κατηγορίας, η ΕΠΑΣ αποκτά ρόλο που η ίδια δεν προβλέπει ρητά.

Ο εικοσαενάχρονος απόφοιτος της ΕΠΑΣ Ρέντη ο οποίος είναι και τελειόφοιτος Πανεπιστημίου αποτυπώνει με τη μεγαλύτερη σαφήνεια αυτή τη λειτουργία. Μετά την αποφοίτηση δεν αναζήτησε άμεση απασχόληση στον κλάδο αλλά προετοιμάζεται για κατατακτήριες εξετάσεις στη Νοσηλευτική ΑΕΙ, συμπληρώνοντας το εισόδημά του με πληρωμένες βάρδιες σε κλινική αποκατάστασης:

Η ΕΠΑΣ είχε μία λειτουργία για μένα, να δω αν πράγματι θέλω να ακολουθήσω τον χώρο, και ναι, ήθελα, αλλά όχι ως βοηθός. Ως νοσηλευτής πανεπιστημιακής. Δεν μετάνιωσα για τη σχολή.

Η αφήγηση αυτή επανασυνθέτει τη λειτουργία της ΕΠΑΣ με τρόπο που απέχει σημαντικά από τον θεσμικό της αυτοπροσδιορισμό. Η σχολή δεν παρέχει κατάρτιση για ένα τερματικό επάγγελμα, αλλά μια σταθερή βάση για το επόμενο βήμα. Η αξία της αποτιμάται εκ των υστέρων, όχι με όρους επαγγελματικής απορρόφησης αλλά με όρους εκπαιδευτικής προόδου.

Δεύτερη εκδοχή αυτού του προτύπου αποτελεί η γέφυρα προς τον δημόσιο τομέα μέσω ΑΣΕΠ. Ο εικοσιδυάχρονος απόφοιτος της ΕΠΑΣ Ηρακλείου Κρήτης, που εργάζεται ως τραυματιοφορέας στο ΕΚΑΒ με σύμβαση ορισμένου χρόνου, περιγράφει μια διαδρομή αναμονής:

Η ΕΠΑΣ μου έδωσε το πτυχίο που χρειάζομαι, τα μόρια για τους πίνακες του ΑΣΕΠ. Χωρίς αυτό δεν θα μπορούσα καν να συμμετάσχω. Οπότε λειτουργικά, ο στόχος μου είναι ο δημόσιος τομέας. Ξέρω ότι πολλοί συμμαθητές μου πήγαν σε ιδιωτικά· εγώ προσωπικά αναζητώ σταθερότητα και προοπτική σύνταξης.

Η αφήγηση αυτή φωτίζει μια λειτουργία του πτυχίου που η θεσμική του παρουσίαση δεν αναδεικνύει: η ΕΠΑΣ Νοσηλείας λειτουργεί ως τυπικό προσόν πρόσβασης σε διαδικασίες ΑΣΕΠ για θέσεις βοηθών νοσηλευτών, σε ένα σύστημα όπου οι προκηρύξεις είναι σπάνιες και η αναμονή μακρά. Η σταθερή θέση στο δη-

μόσιο δεν είναι η άμεση απασχόληση της μαθητείας, είναι ο μακροπρόθεσμος στόχος που η σχολή καθιστά απλώς προσβάσιμο.

Μια τρίτη εκδοχή αναδεικνύεται από την εικοσάχρονη απόφοιτη της ΕΠΑΣ Ιωαννίνων, η οποία συνεχίζει σε παράλληλη φοίτηση σε ΙΕΚ Διατροφής με μακροπρόθεσμο σχέδιο αυτοαπασχόλησης:

Η ΕΠΑΣ ήταν η αρχή, όχι το τέλος. Καμία σχολή δύο ετών δεν μπορεί από μόνη της να σε κάνει ολοκληρωμένο επαγγελματία. Σε βάζει στο παιχνίδι, και από εκεί και πέρα συνεχίζεις εσύ.

Η μεταφορά είναι διαφωτιστική. Η σχολή αντιμετωπίζεται ως είσοδος σε μια αγορά, όχι ως προορισμός εντός της. Το ζητούμενο μετά την αποφοίτηση δεν είναι η εφαρμογή των γνώσεων, αλλά η συνεχής συμπλήρωσή τους με νέα εκπαιδευτικά στοιχεία.

4.3 Πλευρική κινητικότητα

Η τρίτη τροχιά περιλαμβάνει αποφοίτους που παραμένουν σε συναφείς κλάδους της αγοράς υγείας, αλλά μετακινούνται προς άλλες θέσεις ή επιχειρηματικές δραστηριότητες, αξιοποιώντας το γνωστικό υπόβαθρο της ειδικότητας χωρίς να ασκούν το ίδιο το επάγγελμα του βοηθού νοσηλείας ή βοηθού φαρμακείου. Η τροχιά αυτή εμφανίζεται συχνότερα μεταξύ των αποφοίτων φαρμακείου, των οποίων η ειδικότητα συνδέεται φυσικά με παρακείμενες αγορές όπως τα καλλυντικά, τα συμπληρώματα διατροφής και οι φαρμακευτικές πωλήσεις.

Η πιο χαρακτηριστική περίπτωση είναι η εικοσιτεσσάρων ετών απόφοιτη της ΕΠΑΣ Λακκιάς, που από θέση υπαλλήλου σε μεγάλο φαρμακείο της Θεσσαλονίκης μεταπήδησε σε θέση ιατρικού επισκέπτη σε ελληνική φαρμακευτική εταιρεία. Η αφήγησή της καταγράφει με ακρίβεια τη διαδοχή των βημάτων:

Η διαδρομή ήταν: ΕΠΑΣ, φαρμακείο, φαρμακευτική εταιρεία. Σταδιακή και σωστά δομημένη. Η βάση που μου έδωσε η ΕΠΑΣ είναι χρήσιμη, γιατί ξέρω φαρμακολογία, ξέρω τη γλώσσα των γιατρών, ξέρω τι να πω για ενδείξεις και αντενδείξεις. Χωρίς αυτήν δεν θα είχα περάσει τη συνέντευξη.

Η περίπτωση αυτή είναι ιδιαίτερα διαφωτιστική. Ο μισθός της, σύμφωνα με τη δική της μαρτυρία, είναι διπλάσιος εκείνου που λάμβανε ως υπάλληλος φαρμακείου, με επιπλέον bonus πωλήσεων. Η ειδικότητα δεν είναι η πηγή της αμοιβής, είναι η πηγή της πρόσβασης. Η ΕΠΑΣ λειτούργησε ως τεχνικό γλωσσάρι, όχι ως επαγγελματικός ρόλος.

Ανάλογη είναι η διαδρομή του εικοσιεξάχρονου απόφοιτου της 2ης ΕΠΑΣ Θεσσαλονίκης, ο οποίος, μετά από διετή εργασία σε φαρμακείο, δημιούργησε δική του μικρή επιχείρηση, ένα ηλεκτρονικό κατάστημα φυσικών συμπληρωμάτων διατροφής:

Τις γνώσεις από τη σχολή, ναι, τις χρησιμοποιώ· ξέρω τι σημαίνει δραστική ουσία, ξέρω αλληλεπιδράσεις. Αυτά τα απέκτησα εκεί. Τη λογιστική, το μάρκετινγκ και τις ψηφιακές διαφημίσεις τα έμαθα μόνος μου. Η ΕΠΑΣ σε προετοιμάζει κυρίως για να εργαστείς ως υπάλληλος· για την επιχειρηματικότητα θα ήταν χρήσιμο να προστεθούν κι αυτά τα εφόδια.

Η κρίση αυτή, ότι η σχολή σχεδιάζεται για εξαρτημένη εργασία αλλά ένα ποσοστό των αποφοίτων την αξιοποιεί για αυτοαπασχόληση, αποκαλύπτει μια ασυμμετρία ανάμεσα στον θεσμικό σχεδιασμό και τη στρατηγική χρήση του τίτλου από τους αποφοίτους. Η πλευρική κινητικότητα προϋποθέτει την ενεργητική αναπλαισίωση της εκπαιδευτικής εμπειρίας, όχι την παθητική εφαρμογή της.

Στην ίδια κατηγορία εντάσσεται η εικοσιδυάχρονη απόφοιτη της ΕΠΑΣ Κοζάνης, που, αφού δεν κατάφερε να διατηρήσει μόνιμη σχέση εργασίας στο μικρό φαρμακείο της μαθητείας της, μετακόμισε σε αλυσίδα φαρμακείων στη Θεσσαλονίκη. Η μετάβαση συνοδεύτηκε από αλλαγή ρυθμών εργασίας, από στοχοθετημένες πωλήσεις και από την παρακολούθηση συνεχών επιμορφωτικών σεμιναρίων από φαρμακευτικές εταιρείες. Η ΕΠΑΣ λειτουργεί εδώ ως βάση εκκίνησης σε μια πολύ διαφορετική επαγγελματική πραγματικότητα από εκείνη στην οποία εκπαιδεύτηκε, με τα σεμινάρια της αγοράς να αναπληρώνουν το περιεχόμενο των μαθημάτων.

4.4 Εκτροπή και θεσμικά όρια

Η τέταρτη τροχιά περιλαμβάνει αποφοίτους που εγκαταλείπουν εντελώς το αντικείμενο της ειδικότητάς τους, είτε αναγκαστικά είτε εκούσια. Η τροχιά αυτή αναδεικνύει τα όρια της θεσμικής εμβέλειας της μαθητείας, τα σημεία όπου το σύστημα συναντά τους περιορισμούς της αγοράς εργασίας και τις ανισότητες στην πρόσβαση που χαρακτηρίζουν την αγορά υποδοχής των αποφοίτων ΕΠΑΣ Υγείας.

Μια από τις πιο ενδεικτικές περιπτώσεις είναι αυτή του εικοσάχρονου αποφοίτου της ΕΠΑΣ Αιγάλεω, που ολοκλήρωσε τις σπουδές του χωρίς να εξασφαλίσει σύμβαση μαθητείας. Η αφήγησή του ανοίγει ένα ζήτημα που η ποσοτική κατανομή εμφανίζει ως ποσοστό χωρίς να αποκαλύπτει τη βιωμένη εμπειρία:

Εγώ δεν κατάφερα να μαθητεύσω, δεν βρήκα εργοδότη. Τα φαρμακεία της περιοχής μου είτε είχαν ήδη κάποιον είτε προτιμούσαν να προσλάβουν κοπέλα. Ένας φαρμακοποιός δίπλα στο σπίτι μου μού το εξήγησε ευγενικά: οι πελάτισσες, μου είπε, νιώθουν συχνά πιο άνετα με γυναίκα υπάλληλο. Έτσι έκανα μόνο τη θεωρία και πήρα το πτυχίο χωρίς να δουλέψω σε φαρμακείο. Χωρίς τη μαθητεία όμως το πτυχίο δύσκολα αναγνωρίζεται· οι εργοδότες ζητούν εμπειρία, και η βασική εμπειρία που μετράει είναι η μαθητεία. Τώρα δουλεύω σε σούπερ μάρκετ, στα ταμεία.

Η περίπτωση αυτή αναδεικνύει μια ασυνέχεια ανάμεσα στον εκπαιδευτικό σχεδιασμό και τη διαθεσιμότητα θέσεων στην αγορά. Ο θεσμός παρέχει την εκπαίδευση, η αγορά όμως δεν εξασφαλίζει πάντα τη θέση μαθητείας που θα την ολοκληρώσει, με αποτέλεσμα ο απόφοιτος να μένει με έναν τίτλο που η αγορά δυσκολεύεται να αναγνωρίσει χωρίς προηγούμενη εμπειρία. Σημαντικό, επιπλέον, είναι ότι ο λόγος της αποτυχίας στη συγκεκριμένη περίπτωση συνδέεται με τον έμφυλο χαρακτηρισμό της ειδικότητας: στο φαρμακείο, οι πελάτισσες προτιμούν γυναίκες υπαλλήλους, και ο άνδρας απόφοιτος αποκλείεται συστηματικά από τη δυνατότητα μαθητείας. Η ειδικότητα Βοηθού Φαρμακείου, ήδη γυναικειοποιημένη στο εκπαιδευτικό της πεδίο, γίνεται ακόμα πιο γυναικειοποιημένη στο στάδιο της μαθητείας, όπου η αγορά εφαρμόζει τη δική της επιλογή επί του δείγματος που της προσφέρει η σχολή.

Η εικοσιτριάχρονη απόφοιτη της ΕΠΑΣ Αιγάλεω αποτυπώνει μια διαφορετική εκδοχή εκτροπής, αυτή τη φορά εκούσια αλλά επιβεβλημένη/εξαναγκασμένη από τις εργασιακές συνθήκες:

Δούλεψα έναν χρόνο σε ένα φαρμακείο, σε αρκετά δύσκολες συνθήκες. Το ωράριο συχνά επεκτεινόταν πέρα από το οκτάωρο χωρίς να πληρώνονται επίσημα οι υπερωρίες, ενώ η επικοινωνία με την προϊσταμένη δεν ήταν πάντα η καλύτερη. Κάποια στιγμή αποφάσισα ότι έπρεπε να αποχωρήσω. Τώρα δουλεύω σε call center εταιρείας κινητής τηλεφωνίας· δεν έχει καμία σχέση με το αντικείμενο, αλλά είμαι πιο ευχαριστημένη, πληρώνομαι νόμιμα και έχω σταθερό ωράριο.

Η αφήγηση αυτή αποκαλύπτει ότι η εκτροπή δεν είναι πάντοτε αποτέλεσμα αποτυχίας του θεσμού, αλλά συχνά επιλογή εξόδου από μια αγορά εργασίας με ανεπαρκείς εργασιακές προστασίες. Η ΕΠΑΣ εκπαιδεύει για μια αγορά της οποίας η ποιότητα απασχόλησης ωθεί τους ίδιους τους εκπαιδευμένους εκτός. Σε αυτή την περίπτωση, το κρίσιμο σημείο δεν ήταν η έλλειψη απασχόλησης, αλλά η ποιότητα της απασχόλησης που πρόσφερε η αγορά υποδοχής.

Μια τρίτη εκδοχή αντιπροσωπεύει η εικοσιενάχρονη απόφοιτη της ΕΠΑΣ Καστοριάς, που βρίσκεται σε κατάσταση ανεργίας και σκέφτεται μετανάστευση:

Αποφοίτησα πέρσι, δούλεψα τρεις μήνες αναπληρώτρια σε οίκο ευγηρίας, μετά η σύμβαση δεν ανανεώθηκε γιατί ήταν εποχική. Από τότε ψάχνω. Σκέφτομαι σοβαρά να δοκιμάσω στο εξωτερικό· Γερμανία ή Ολλανδία, ακούω από άλλες ότι ζητούν βοηθούς νοσηλευτές.

Η περίπτωση αυτή δείχνει ότι η γεωγραφική ανισότητα παίζει καθοριστικό ρόλο στη δυνατότητα των αποφοίτων να παραμείνουν στον κλάδο. Στις περιφερειακές αγορές, η απορρόφηση περιορίζεται στους εποχικούς κύκλους των γεροκομείων και των μικρών κλινικών, με αποτέλεσμα η μετανάστευση να εμφανίζεται

ως προοπτική τροχιά, αν και αυτό σημαίνει έξοδο από το ελληνικό σύστημα μαθητείας και την ίδια την εκπαιδευτική επένδυση που έγινε σε αυτό.

Τέλος, η αφήγηση του εικοσιδυάχρονου αποφοίτου της ΕΠΑΣ Σαλαμίνας που εργάζεται σε ιδιωτικό γηροκομείο του Πειραιά φωτίζει μια εκτροπή που δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί, αλλά διαφαίνεται. Με αναφορές σε επιβάρυνση των τενόντων και του αυχένα ήδη στα είκοσι δύο του, σε μακριές βάρδιες με αρκετούς ηλικιωμένους και σε χαμηλές αμοιβές, ο απόφοιτος αυτός περιγράφει τις συνθήκες που ωθούν σταδιακά τους νέους εκτός του επαγγέλματος, ακόμη κι αν παραμένουν, τυπικά, εντός του.

5. Συζήτηση

Η ανάλυση των πενήντα αφηγήσεων αποκαλύπτει μια θεμελιώδη απόσταση μεταξύ του θεσμικού αυτοπροσδιορισμού της μαθητείας ως τερματικής επαγγελματικής διαμόρφωσης και της πραγματικής χρήσης του πτυχίου από τους αποφοίτους. Η απόσταση αυτή έχει τρεις σοβαρές θεωρητικές και πολιτικές επιπτώσεις.

Πρώτον, ο δείκτης απορρόφησης, η καθιερωμένη μετρική αποτίμησης του θεσμού, αποτυπώνει λιγότερα από όσα η τιμή του υποδηλώνει. Ένα ποσοστό 77% απορρόφησης σε συναφές αντικείμενο δεν διακρίνει μεταξύ του αποφοίτου που παραμένει στον κλάδο με σταθερή αμοιβή, του αποφοίτου που βρίσκεται προσωρινά εκεί περιμένοντας προκήρυξη ΑΣΕΠ, του αποφοίτου που εγκαταλείπει τη θέση μετά από έναν χρόνο λόγω κακών συνθηκών, και του αποφοίτου που διατηρεί το επάγγελμα ενώ σχεδιάζει μετανάστευση. Οι τέσσερις αυτές κατηγορίες συμπεριλαμβάνονται όλες στο ίδιο ποσοστό απορρόφησης, αλλά αντιπροσωπεύουν εντελώς διαφορετικές μεταβατικές τροχιές. Μια πιο λεπτή μετρική θα έπρεπε να διακρίνει όχι μόνο την ύπαρξη ή μη απασχόλησης, αλλά τη διάρκεια, την ποιότητα και τη θεσμική σταθερότητά της.

Δεύτερον, η εμπειρική αποτύπωση δείχνει ότι η ΕΠΑΣ λειτουργεί ταυτόχρονα ως τερματική διαδρομή για ένα τμήμα των αποφοίτων και ως σκαλοπάτι για ένα άλλο. Η διάκριση των Shavit και Muller (1998) αποδεικνύεται αναλυτικά παραγωγική στην ελληνική περίπτωση, όχι ως αμοιβαία αποκλειόμενη επιλογή αλλά ως διπλή, συνυπάρχουσα λειτουργία. Η ίδια σχολή λειτουργεί ως επαγγελματικός προορισμός για την απόφοιτη που παραμένει στο μαιευτήριο, ως προπαιδευτικό στάδιο για τον απόφοιτο που ετοιμάζεται για ΑΕΙ, ως τεχνικό γλωσσάρι για την απόφοιτη που μεταπήδησε σε φαρμακευτικές πωλήσεις, και ως αποτυχημένη επένδυση για τον απόφοιτο που δεν βρήκε σύμβαση. Η συνύπαρξη αυτών των λειτουργιών εντός του ίδιου θεσμού δεν αποτελεί ανωμαλία, αποτελεί τη βασική του κοινωνική ιδιότητα.

Τρίτον, οι αφηγήσεις αποκαλύπτουν ότι η μορφή της μαθητείας, και ειδικότερα ο τομέας του εργοδότη και το είδος της επιχείρησης, διαμορφώνουν αποφασιστικά τη μετέπειτα τροχιά. Η μαθητεία σε δημόσιο νοσοκομείο οδηγεί σε προσδοκίες σταθεροποίησης στο δημόσιο, με αναμονή προκήρυξης ΑΣΕΠ και συχνά ενδιάμεση θέση σε συναφή φορέα, όπως το ΕΚΑΒ. Η μαθητεία σε ιδιωτική κλινική οδηγεί είτε σε άμεση απορρόφηση είτε σε αντικατάσταση από τον επόμενο μαθητευόμενο. Η μαθητεία σε μικρό φαρμακείο γειτονιάς οδηγεί συχνά σε μη ανανέωση της σχέσης εργασίας και σε μετακίνηση προς μεγάλες αλυσίδες του χώρου. Η μαθητεία σε μεγάλο φαρμακείο με κίνηση ανοίγει τη δυνατότητα πλευρικής κινητικότητας προς φαρμακευτικές εταιρείες. Ο τομέας και το μέγεθος του εργοδότη της μαθητείας δεν είναι μόνο επιλογές διευθέτησης του εκπαιδευτικού χρόνου, είναι προδιαγραφές της μετέπειτα τροχιάς.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση των αποφοίτων που βρίσκονται χωρίς σύμβαση μαθητείας. Η ομάδα αυτή, που σε ποσοτικό επίπεδο εμφανίζεται ως στατιστικό μέγεθος, αποκτά στις αφηγήσεις την ποιότητα ενός εγκλωβισμού στη μετάβαση προς την αγορά εργασίας. Ο απόφοιτος χωρίς σύμβαση είναι ένας απόφοιτος χωρίς αναγνωρίσιμη εμπειρία στην αγορά εργασίας, με πτυχίο που δεν πιστοποιεί αυτό που ο τίτλος του υποτίθεται ότι πιστοποιεί. Η ασυμμετρία εδώ είναι διπλή: ο θεσμός προβλέπει μαθητεία, η αγορά όμως δεν την εξασφαλίζει σε όλες τις περιπτώσεις, με αποτέλεσμα ο απόφοιτος να καταλήγει σε μια ενδιάμεση κατάστασηόπου δεν είναι ούτε ανεκπαίδευτος ούτε πιστοποιημένα εκπαιδευμένος. Η έμφυλη διάσταση της αποτυχίας εύρεσης σύμβασης, όπως αναδύθηκε στην περίπτωση του αποφοίτου Βοηθού Φαρμακείου

που απορρίφθηκε λόγω φύλου, προσθέτει μια διάσταση διάκρισης που πιστοποιείται από την ίδια τη λογική της αγοράς αλλά δεν αναγνωρίζεται θεσμικά.

Τέλος, οι αφηγήσεις αναδεικνύουν μια σειρά ζητημάτων που η τυπική μορφή της ΕΠΑΣ δεν εξετάζει επαρκώς: η ψυχολογική υποστήριξη των μαθητευομένων σε δύσκολα κλινικά περιβάλλοντα, η πολιτισμική επάρκεια στην επικοινωνία με ασθενείς και πελάτες από διαφορετικά εθνικά πλαίσια, η προετοιμασία για την επιχειρηματικότητα και για τις σύγχρονες ηλεκτρονικές πλατφόρμες της επαγγελματικής καθημερινότητας, η ρεαλιστική ενημέρωση των σπουδαστών για τις πραγματικές εργασιακές συνθήκες και αμοιβές. Αυτά τα ζητήματα, καθένα με διαφορετικό βάρος, δείχνουν ότι η ΕΠΑΣ, όσο παραμένει σχεδιασμένη για μια εργασιακή πραγματικότητα του εικοστού πρώτου αιώνα, θα εξακολουθεί να παράγει αποφοίτους που χρησιμοποιούν το πτυχίο με τρόπους τους οποίους, σε κάποιες περιπτώσεις, η ίδια δεν έχει προβλέψει.

6. Συμπεράσματα

Το παρόν άρθρο επιχείρησε να ανασυγκροτήσει τη λειτουργία των ΕΠΑΣ Μαθητείας της ΔΥΠΑ στις ειδικότητες του κλάδου της Υγείας μέσα από τις αφηγήσεις πενήντα αποφοίτων. Το κεντρικό εύρημα είναι ότι η μαθητεία στο ελληνικό σύστημα δεν αποτελεί κυρίως τερματική επαγγελματική διαμόρφωση, αλλά αφετηριακή θέση από την οποία εκκινούν τέσσερις διακριτοί τύποι μεταβατικών τροχιών: εμβάθυνση στο πεδίο, αναβάθμιση μέσω γέφυρας προς άλλη εκπαιδευτική βαθμίδα ή προς τον δημόσιο τομέα, πλευρική κινητικότητα σε συναφείς αγορές, και εκτροπή εκτός του αρχικού αντικειμένου.

Η τυπολογία αυτή δεν αποτελεί κριτική του θεσμού. Αποτελεί κριτική της μετρικής που χρησιμοποιείται για την αποτίμησή του. Η μαθητεία στην Ελλάδα επιτελεί σημαντικές κοινωνικές λειτουργίες, ιδίως για νέους από χαμηλότερα κοινωνικοοικονομικά στρώματα που δεν έχουν πρόσβαση στην ανώτατη εκπαίδευση. Παρέχει εισόδημα κατά τη διάρκεια της εκπαίδευσης, τυπικά προσόντα αναγνωρίσιμα από το κράτος και την αγορά, πρόσβαση σε επαγγελματικά δίκτυα. Οι λειτουργίες αυτές είναι υπαρκτές. Αυτό που δεν επιτελεί η μαθητεία, παρά τη θεσμική της ρητορική, είναι η διαμόρφωση τερματικών επαγγελματικών ταυτοτήτων. Και αυτό γιατί οι ίδιοι οι απόφοιτοι δεν την αντιμετωπίζουν ως τέτοια.

Οι πολιτικές επιπτώσεις αυτού του ευρήματος είναι συγκεκριμένες. Ο σχεδιασμός της μαθητείας οφείλει να αναγνωρίσει ρητά την πολλαπλότητα των τροχιών και να ενσωματώσει στον εκπαιδευτικό της χαρακτήρα στοιχεία που την υποστηρίζουν: γέφυρες προς την ανώτατη εκπαίδευση, επιμορφωτικές μονάδες για σύγχρονες ψηφιακές πλατφόρμες της εργασίας στον κλάδο της υγείας, στοιχεία επιχειρηματικότητας, ψυχολογική υποστήριξη των μαθητευομένων σε επιβαρυμένα κλινικά περιβάλλοντα. Η μετρική αξιολόγησης του θεσμού οφείλει να εμπλουτιστεί με δείκτες που λαμβάνουν υπόψη τη διάρκεια της παραμονής στον κλάδο, την ποιότητα της απασχόλησης, και τη χρήση του πτυχίου για περαιτέρω εκπαιδευτικές ή επαγγελματικές μεταβάσεις. Τέλος, η θεσμική εγγύηση της εξασφάλισης σύμβασης μαθητείας πριν από την εγγραφή στη σχολή, έμφυλα και γεωγραφικά δίκαιο τρόπο, αποτελεί προϋπόθεση για να μην παράγει το ίδιο το σύστημα αποφοίτους εγκλωβισμένους στη μετάβαση προς την αγορά.

Η παρούσα μελέτη περιορίζεται σε δύο ειδικότητες και σε τρία σχολικά έτη. Η γενίκευσή της σε άλλες ειδικότητες του συστήματος ΕΠΑΣ απαιτεί περαιτέρω έρευνα. Ωστόσο, η τυπολογία των τεσσάρων τροχιών μπορεί να λειτουργήσει ως αναλυτικό εργαλείο για τη μελέτη και άλλων πεδίων της επαγγελματικής εκπαίδευσης, όπου η ένταση μεταξύ τερματικού προσανατολισμού και χρήσης ως σκαλοπατιού αναμένεται να εμφανιστεί με παρόμοιους, αν και ενδεχομένως διαφοροποιημένους, τρόπους.

Βιβλιογραφία

Αθανασούλα-Ρέππα, Α. (2011). Η Δευτεροβάθμια Τεχνική και Επαγγελματική Εκπαίδευση. Αθήνα: Έλλην.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labor-market policy. Politics & Society, 38(4), 435-457.

Braun, V. και Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. Qualitative Research in Psychology, 3(2), 77-101.

Brzinsky-Fay, C. (2007). Lost in transition? Labour market entry sequences of school leavers in Europe. European Sociological Review, 23(4), 409-422.

Cedefop (2015). Apprenticeship review: Greece. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Cedefop (2017). The changing nature and role of vocational education and training in Europe. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Estévez-Abe, M., Iversen, T. και Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state. Στο P. A. Hall και D. Soskice (Επιμ.), Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage (σσ. 145-183). Oxford: Oxford University Press.

Euler, D. (2013). Das duale System in Deutschland: Vorbild für einen Transfer ins Ausland? Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Ευστρατόγλου, Α. (1983). Επαγγελματική εκπαίδευση και αγορά εργασίας στην Ελλάδα. Αθήνα: ΚΕΠΕ.

Ferrera, M. (1996). The Southern model of welfare in social Europe. Journal of European Social Policy, 6(1), 17-37.

Γκλαβάς, Σ. (1999). Επισκόπηση της ιστορίας της Εκπαίδευσης στο νεοελληνικό κράτος. Αθήνα: Παιδαγωγικό Ινστιτούτο.

Hall, P. A. και Soskice, D. (Επιμ.) (2001). Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage. Oxford: Oxford University Press.

Heinz, W. R. (2009). Structure and agency in transition research. Journal of Education and Work, 22(5), 391-404.

Hemerijck, A. (Επιμ.) (2017). The uses of social investment. Oxford: Oxford University Press.

ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ (2014). Η επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση στην Ελλάδα. Αδυναμίες, δυνατότητες και προοπτικές. Αθήνα: ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ.

Karamessini, M. (2015). Greece as an international test case: Economic adjustment and labour market crisis. Στο M. Karamessini και J. Rubery (Επιμ.), Women and austerity: The economic crisis and the future for gender equality (σσ. 208-226). Abingdon: Routledge.

Kerckhoff, A. C. (2001). Education and social stratification processes in comparative perspective. Sociology of Education, 74, 3-18.

Morel, N., Palier, B. και Palme, J. (Επιμ.) (2012). Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges. Bristol: Policy Press.

Muja, A., Gesthuizen, M. και Wolbers, M. H. J. (2021). Vocational Education and Youth Labor Market Integration. Στο A. E. Marshall και J. E. Symonds (Επιμ.), Young Adult Development at the School-to-Work Transition (σσ. 268-292). Oxford: Oxford University Press.

Müller, W. και Gangl, M. (Επιμ.) (2003). Transitions from education to work in Europe: The integration of youth into EU labour markets. Oxford: Oxford University Press.

Petmesidou, M. και Guillen, A. (2017). Economic crisis and austerity in southern Europe: Threat or opportunity for a sustainable welfare state. OSE Research Paper, 24.

Protsch, P. και Solga, H. (2016). The social stratification of the German VET system. Journal of Education and Work, 29(6), 637-661.

Refernet Greece (2023). VET in Europe: Greece country report 2023.

Shavit, Y. και Muller, W. (Επιμ.) (1998). From School to Work: A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations. Oxford: Clarendon Press.

Shavit, Y. και Müller, W. (2000). Vocational secondary education, tracking, and social stratification. Στο M. T. Hallinan (Επιμ.), Handbook of the Sociology of Education (σσ. 437-452). New York: Kluwer.

Μαθητεία και Κοινωνική Ένταξη. Οι ΕΠΑΣ/ΠΕΠΑΣ της ΔΥΠΑ ως Μηχανισμός Κοινωνικής Πολιτικής, 2018-2023

Αγγελική Καζάνη, Γεώργιος Δουργκούνας, Σταύρος Πανταζόπουλος

1. Εισαγωγή

Η επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση αποτελεί κεντρικό εργαλείο κοινωνικής πολιτικής στις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Στο πλαίσιο αυτό, η μαθητεία, δηλαδή ο συνδυασμός θεωρητικής εκπαίδευσης και πρακτικής άσκησης σε εργασιακό περιβάλλον, θεωρείται ένας από τους πιο αποτελεσματικούς μηχανισμούς μετάβασης νέων ανθρώπων από την εκπαίδευση στην αγορά εργασίας (Cedefop, 2017; Muja, Gesthuizen & Wolbers, 2021). Τα δυϊκά συστήματα μαθητείας στη Γερμανία, την Αυστρία και την Ελβετία έχουν αποτελέσει πρότυπο για πολλές ευρωπαϊκές χώρες (Euler, 2013), συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας (Cedefop, 2015).

Στην Ελλάδα, η ΔΥΠΑ (πρώην ΟΑΕΔ) λειτουργεί τις Επαγγελματικές Σχολές Μαθητείας (ΕΠΑΣ) και τις Πειραματικές Επαγγελματικές Σχολές (ΠΕΠΑΣ), οι οποίες αποτελούν τον πυρήνα του ελληνικού δυϊκού συστήματος μαθητείας (Refernet Greece, 2023). Η επίσημη ρητορική γύρω από τη μαθητεία εστιάζει στην κοινωνική ένταξη (Eurofound, 2014): πρόκειται για ένα σύστημα που απευθύνεται σε νέους ανθρώπους που δεν ακολουθούν τη διαδρομή της ανώτατης εκπαίδευσης και τους παρέχει επαγγελματικά προσόντα, εργασιακή εμπειρία και δυνατότητα ένταξης στην αγορά εργασίας.

Ωστόσο, η διεθνής βιβλιογραφία για την επαγγελματική εκπαίδευση έχει αναδείξει εδώ και δεκαετίες μια κρίσιμη ένταση καθώς η επαγγελματική εκπαίδευση μπορεί να λειτουργεί τόσο ως μηχανισμός κοινωνικής ένταξης και ανοδικής κινητικότητας, όσο και ως μηχανισμός αναπαραγωγής κοινωνικών ανισοτήτων (Shavit & Muller, 1998). Η κατεύθυνση εξαρτάται από τον τρόπο λειτουργίας του θεσμού, από το ποιοι εισέρχονται σε αυτόν, προς ποιες κατευθύνσεις προωθούνται και ποιες δυνατότητες συναντούν στην αγορά εργασίας μετά την ολοκλήρωση της φοίτησής τους.

Στην Ελλάδα, η ερευνητική τεκμηρίωση αυτών των ερωτημάτων παραμένει εξαιρετικά περιορισμένη. Οι μελέτες για τη μαθητεία στον Οργανισμό είναι κυρίως θεσμικού και περιγραφικού χαρακτήρα (Αθανασούλα-Ρέππα, 2011; ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ, 2014; Cedefop, 2015), εστιάζοντας στη νομοθετική πορεία και στα οργανωτικά χαρακτηριστικά του συστήματος. Στη σχετική βιβλιογραφία δεν έχει εντοπιστεί εμπειρική μελέτη που να εξετάζει συστηματικά τα κοινωνικά χαρακτηριστικά του μαθητικού πληθυσμού και τα πρότυπα κατανομής τους σε ειδικότητες και εργοδότες.

Το παρόν κεφάλαιο επιχειρεί να καλύψει αυτό το κενό, αξιοποιώντας πρωτογενή διοικητικά δεδομένα της ΔΥΠΑ, τα οποία καλύπτουν το σύνολο των μαθητών ΕΠΑΣ-ΠΕΠΑΣ κατά την πενταετία 2018-2023. Μέρος των δεδομένων αυτών έχει αξιοποιηθεί και σε προηγούμενη δημοσίευση (Hormova, Roussakis & Pantazopoulos, 2023), η οποία εστιάζει στους μαθητές αλλοδαπής καταγωγής των ΕΠΑΣ και στα ζητήματα πρόσβασης, μετάβασης και ένταξής τους στην επαγγελματική εκπαίδευση και στην αγορά εργασίας. Η παρούσα μελέτη διευρύνει το πεδίο ανάλυσης, εξετάζοντας το σύνολο του μαθητικού πληθυσμού. Το κεντρικό ερώτημα είναι κατά πόσο η μαθητεία στη ΔΥΠΑ λειτουργεί ως μηχανισμός κοινωνικής ένταξης ή ως μηχανισμός κοινωνικής αναπαραγωγής.

2. Η μαθητεία στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής

2.1 Θεσμικό πλαίσιο

Οι ΕΠΑΣ της ΔΥΠΑ ιδρύθηκαν με τον ν. 1346/1983 και αποτελούν δομές τυπικής δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (Γκλαβάς, 1999; Ευστρατόγλου, 1983). Λειτουργούν με βάση το δυϊκό σύστημα μαθητείας, όπου

οι μαθητές παρακολουθούν θεωρητικά μαθήματα στη σχολή (μία ημέρα την εβδομάδα) και απασχολούνται σε εργοδότη (τέσσερις ημέρες), λαμβάνοντας αμοιβή που αντιστοιχεί στο 75% του κατώτατου μισθού. Η μαθητεία διαρκεί δύο σχολικά έτη και, με την ολοκλήρωσή της, οι απόφοιτοι έχουν τη δυνατότητα να λάβουν πιστοποίηση από τον ΕΟΠΠΕΠ.

Οι ΠΕΠΑΣ, οι οποίες λειτούργησαν πιλοτικά από το 2017, ακολουθούν παρόμοια λογική αλλά αναπτύσσονται σε νέες ειδικότητες, με στόχο τη διερεύνηση της εφαρμοσιμότητας του δυϊκού μοντέλου σε τομείς με αυξημένη ζήτηση στην αγορά εργασίας. Ωστόσο, τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι η λειτουργία τους παραμένει περιορισμένη ως προς την κλίμακά της, καθώς:: κατά την πενταετία 2018-2023, καταγράφονται μόλις 418 μοναδικές εγγραφές μαθητή-σχολικού έτους, οι οποίες αντιστοιχούν στο 0,9% του συνόλου. Οι εγγραφές αυτές αφορούν τρεις μόνο ειδικότητες, τη μαγειρική τέχνη, την υποδοχή ξενοδοχείων και τον επισιτισμό, και κατανέμονται σε έξι σχολές. Με τον ν. 4921/2022 και τη μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ, οι δομές αυτές εντάχθηκαν στο ευρύτερο πλαίσιο εκσυγχρονισμού του οργανισμού (Cedefop, 2021).

2.2 Η μαθητεία ως κοινωνική πολιτική

Ο θεσμός της μαθητείας στη ΔΥΠΑ είχε και εξακολουθεί να έχει διττή λειτουργία καθώς αφενός παρέχει τυπική εκπαίδευση, αφετέρου λειτουργεί ως μηχανισμός κοινωνικής πολιτικής (Bonoli, 2010; Hemerijck, 2017), απευθυνόμενος κυρίως σε νέους που προέρχονται από χαμηλότερα κοινωνικοοικονομικά στρώματα και είτε δεν έχουν πρόσβαση στην ανώτατη εκπαίδευση είτε επιλέγουν την πρώιμη ένταξή τους στην αγορά εργασίας. Η σύνδεση μεταξύ επαγγελματικής εκπαίδευσης και τύπου κράτους πρόνοιας έχει τεκμηριωθεί στη βιβλιογραφία για τις ποικιλίες του καπιταλισμού (Hall & Soskice, 2001; Estévez-Abe, Iversen & Soskice, 2001), ενώ στο νοτιοευρωπαϊκό πλαίσιο η μαθητεία αναπτύσσεται υπό τις ιδιαίτερες συνθήκες του "νοτίου μοντέλου" κοινωνικής προστασίας (Ferrera, 1996; Petmesidou & Guillen, 2017). Αυτή ακριβώς η διττή λειτουργία καθιστά αναγκαία την κριτική εξέταση των κοινωνικών αποτελεσμάτων του θεσμού.

Η διεθνής βιβλιογραφία για τον επαγγελματικό διαχωρισμό (occupational segregation) αναδεικνύει ότι τα συστήματα μαθητείας συχνά αναπαράγουν έμφυλους καταμερισμούς εργασίας (Bettio & Verashchagina, 2009). Σε χώρες με ισχυρά δυϊκά συστήματα, οι νέες γυναίκες κατευθύνονται συστηματικά σε ειδικότητες φροντίδας και διοίκησης, ενώ οι νέοι άνδρες σε τεχνικές και βιομηχανικές ειδικότητες. Ο διαχωρισμός αυτός δεν είναι ουδέτερος, αλλά συνδέεται με διαφορετικά επίπεδα αμοιβών, ασφάλειας στην απασχόληση και προοπτικών επαγγελματικής εξέλιξης.

Παράλληλα, η μεταναστευτική καταγωγή συνιστά έναν επιπλέον παράγοντα κοινωνικής ταξινόμησης στο πεδίο της επαγγελματικής εκπαίδευσης (Teräs, 2018; Kimmelmann et al., 2022). Έρευνες σε ευρωπαϊκό επίπεδο δείχνουν ότι οι νέοι μεταναστευτικής καταγωγής υπερεκπροσωπούνται στην επαγγελματική εκπαίδευση και, στο εσωτερικό της, κατευθύνονται συχνότερα προς ειδικότητες χαμηλότερου κύρους (Heath & Brinbaum, 2014). Στην Ελλάδα, η δεύτερη γενιά μεταναστών, κυρίως αλβανικής καταγωγής, αποτελεί σημαντικό τμήμα του μαθητικού πληθυσμού (Gropas & Triandafyllidou, 2011; Triandafyllidou, 2014), ωστόσο η εμπειρική τεκμηρίωση της εκπαιδευτικής και εργασιακής τους διαδρομής παραμένει περιορισμένη (Palaiologou & Faas, 2012; Giavrimis & Dimitriadou, 2023).

3. Δεδομένα και μεθοδολογία

3.1 Το σύνολο δεδομένων

Η ανάλυση βασίζεται σε πρωτογενή διοικητικά δεδομένα της ΔΥΠΑ, τα οποία καλύπτουν πέντε σχολικά έτη, από το 2018-2019 έως το 2022-2023. Το αρχικό αρχείο περιλαμβάνει 84.096 εγγραφές και 31 μεταβλητές ανά μαθητή. Ωστόσο, ο ίδιος μαθητής μπορεί να εμφανίζεται περισσότερες από μία φορές μέσα στο ίδιο σχολικό έτος, λόγω εναλλαγής εργοδότη. Η εναλλαγή αυτή δεν συνιστά περιθωριακό φαινόμενο, καθώς στο 77,3% των περιπτώσεων στις οποίες καταγράφεται σύμβαση μαθητείας, ο μαθητής τοποθετήθηκε σε

περισσότερους από έναν εργοδότες κατά τη διάρκεια του ίδιου σχολικού έτους. Έπειτα από τη διαδικασία αποδιπλασιασμού, με κριτήριο την αναγνώριση μοναδικού μαθητή ανά σχολή και σχολικό έτος, προκύπτουν 46.370 μοναδικές εγγραφές μαθητή-σχολικού έτους, οι οποίες αντιστοιχούν σε 4.448 μοναδικούς μαθητές. Τα δεδομένα καλύπτουν 58 σχολές σε όλη τη χώρα και 38 ειδικότητες.

Η γεωγραφική κάλυψη του αρχείου αντανακλά τη δομή του δικτύου ΕΠΑΣ/ΠΕΠΑΣ. Συγκεκριμένα, 7 σχολές βρίσκονται στην Αττική, συγκεντρώνοντας το 17,7% των μαθητών, 4 στη Θεσσαλονίκη με ποσοστό 14,4%, 4 στην Κρήτη με 9,4% ενώ οι υπόλοιπες 43 σχολές κατανέμονται στην υπόλοιπη Ελλάδα και συγκεντρώνουν το 58,6% του μαθητικού πληθυσμού. Παράλληλα, το μέγεθος των σχολών παρουσιάζει σημαντικές διαφοροποιήσεις, καθώς η μεγαλύτερη μονάδα, η 2η ΕΠΑΣ Θεσσαλονίκης, καταγράφει κατά μέσο όρο 560 μαθητές ανά έτος, ενώ ορισμένες ΠΕΠΑΣ, όπως της Κέρκυρας και της Μυτιλήνης, λειτουργούν με λιγότερους από 15 μαθητές ετησίως.

3.2 Μεταβλητές

Οι μεταβλητές που αξιοποιούνται στην ανάλυση περιλαμβάνουν (α) το φύλο (άρρεν/θήλυ), (β) την εθνικότητα (χώρα καταγωγής), (γ) την ειδικότητα φοίτησης, (δ) τη σχολή (ΕΠΑΣ/ΠΕΠΑΣ), (ε) την ύπαρξη σύμβασης μαθητείας με εργοδότη (ναι/όχι), (στ) τον τομέα του εργοδότη (Ι = ιδιωτικός, Δ = δημόσιος, ΔΥ = ΔΥΠΑ), καθώς και (ζ) την ημερομηνία γέννησης, από την οποία υπολογίζεται η ηλικία. Αντίθετα, δεν περιλαμβάνονται στοιχεία για το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο των μαθητών, τις σχολικές τους επιδόσεις ή τη μετέπειτα εργασιακή τους πορεία, γεγονός που συνιστά περιορισμό της ανάλυσης.

3.3 Μεθοδολογία

Η μεθοδολογική προσέγγιση της ανάλυσης είναι ποσοτική και περιγραφική. Για την αποτίμηση του έμφυλου επαγγελματικού διαχωρισμού χρησιμοποιείται ο δείκτης Duncan (Duncan & Duncan, 1955), ο οποίος εκφράζει το ποσοστό μαθητών και μαθητριών που θα έπρεπε να μετακινηθούν σε άλλη ειδικότητα, ώστε να επιτευχθεί πλήρης ισοκατανομή μεταξύ ανδρών και γυναικών. Ο δείκτης λαμβάνει τιμές από 0, που αντιστοιχεί σε πλήρη ισοκατανομή, έως 1, που αντιστοιχεί σε πλήρη διαχωρισμό. Παράλληλα, αξιοποιούνται διασταυρώσεις μεταβλητών (cross-tabulations) για τη διερεύνηση των σχέσεων μεταξύ κοινωνικών χαρακτηριστικών, ειδικοτήτων, ποσοστών σύμβασης και τομέων εργοδότη. Επιπλέον, χρησιμοποιούνται δείκτες υπερεκπροσώπησης και υποεκπροσώπησης, με βάση τον λόγο ποσοστών (ratio), προκειμένου να εντοπιστούν συστηματικές αποκλίσεις μεταξύ επιμέρους υποομάδων του πληθυσμού.

4. Ευρήματα

4.1 Δημογραφικό προφίλ του μαθητικού πληθυσμού

Πριν από την ανάλυση των αξόνων κοινωνικής ανισότητας, κρίνεται σκόπιμο να αποτυπωθεί το δημογραφικό προφίλ του μαθητικού πληθυσμού, καθώς αυτό επιτρέπει την καλύτερη κατανόηση του κοινωνικού χαρακτήρα του θεσμού.

Ως προς την ηλικία, η μέση ηλικία των μαθητών παραμένει σταθερή γύρω στα 20 έτη, (με μέσο όρο 20,1 και διάμεσο 20). Η πλειοψηφία (62,5%) ανήκει στην ηλικιακή ομάδα 18-20 ετών, ενώ ένα ακόμα σημαντικό ποσοστό (32,7%) βρίσκεται στην ομάδα 21-25 ετών. Το εύρημα αυτό δείχνει ότι το σύστημα δεν απευθύνεται αποκλειστικά σε εφήβους που μόλις ολοκλήρωσαν το γυμνάσιο, αλλά σε σημαντικό βαθμό και σε νέους ενηλίκους. Αν και η παρουσία ατόμων άνω των 25 ετών παραμένει περιορισμένη, εμφανίζει αυξητική τάση, καθώς κατά το σχολικό έτος 2022-2023 τα άτομα ηλικίας 26-30 ετών ανέρχονται στο 4,8% (έναντι μόλις 0,2% το 2018-2019). Η τάση αυτή μπορεί να ερμηνευθεί ως ένδειξη σταδιακής διεύρυνσης του πληθυσμού-στόχου, ενδεχομένως ως αποτέλεσμα μεταρρυθμιστικών αλλαγών ή της δυσκολίας ένταξης στην αγορά εργασίας μετά την κρίση.

Ως προς το φύλο, οι άνδρες συγκροτούν σταθερά την πλειονότητα του μαθητικού πληθυσμού, καθώς αντιστοιχούν στο 61,4% του συνόλου κατά την πενταετία, ενώ οι γυναίκες στο 38,6% (Πίνακας 1). Αυτή η αναλογία παραμένει ουσιαστικά σταθερή σε ολόκληρη την εξεταζόμενη περίοδο.

Πίνακας 1. Μαθητές ΕΠΑΣ/ΠΕΠΑΣ ανά σχολικό έτος					
Σχολικό έτος	Σύνολο	Άνδρες	Γυναίκες	Γυναικών (%)	Μέση ηλικία
2018-2019	9.782	6.002	3.781	38,7%	20,0
2019-2020	9.106	5.560	3.546	38,9%	19,9
2020-2021	9.558	5.809	3.749	39,2%	19,9
2021-2022	9.271	5.730	3.550	38,3%	20,0
2022-2023	8.624	5.451	3.192	37,0%	20,5
Πηγή: Ίδια επεξεργασία πρωτογενών διοικητικών δεδομένων της ΔΥΠΑ.					
Σημ.: Οι αριθμοί αφορούν μοναδικές εγγραφές μαθητή-σχολής-έτους.					

Το γεγονός ότι 4.448 μοναδικοί μαθητές αντιστοιχούν σε 46.370 εγγραφές μαθητή-σχολικού έτους στην πενταετία υποδηλώνει έντονη εσωτερική κινητικότητα εντός του συστήματος. Η ανάλυση των ατομικών τροχιών δείχνει ότι το 43,1% των μαθητών εμφανίζεται σε πέντε σχολικά έτη, ενώ μόνο το 5,8% εμφανίζεται σε ένα μόνο έτος. Η εικόνα αυτή δεν παραπέμπει σε επανεγγραφή στο ίδιο πρόγραμμα, αλλά αντανακλά αφενός τη φύση του δυϊκού συστήματος, το οποίο προβλέπει διετή φοίτηση, αφετέρου πιθανές μετακινήσεις μεταξύ ειδικοτήτων ή σχολών.

4.2 Ο έμφυλος διαχωρισμός στις ειδικότητες

Ο Πίνακας 2 καταγράφει ένα πρότυπο σχεδόν απόλυτου έμφυλου διαχωρισμού. Σε αρκετές περιπτώσεις, η παρουσία ενός φύλου είναι ουσιαστικά μηδενική. Η αισθητική, για παράδειγμα, συγκεντρώνει 99,6% γυναίκες και η βρεφονηπιοκομία 98,6%, ενώ αντίστοιχα ψυκτικά/κλιματιστικά συγκεντρώνουν 99,8% άνδρες, οι θερμοϋδραυλικές ειδικότητες 99,1% και η αυτοκινητοτεχνία 98,2%.

Πίνακας 2. Έμφυλη κατανομή ανά ειδικότητα (ειδικότητες με >100 μαθητές)					
Ειδικότητα	Σύνολο	Άνδρες	Γυναίκες	Γυν.(%)	Άνδρ. (%)
Αισθητική Τέχνη	912	4	908	99,6	0,4
Βρεφονηπιοκομία	1.017	14	1.003	98,6	1,4
Γενική Νοσηλεία	328	59	269	82,0	18,0
Ύφασμα/Ένδυση	156	26	130	83,3	16,7
Φαρμακείο	850	206	644	75,8	24,2
Διοικητικοί Υπάλληλοι	778	274	504	64,8	35,2
Οικονομικοί Υπάλληλοι	633	227	406	64,1	35,9
Κομμωτική	1.904	906	998	52,4	47,6
Ξενοδοχεία	354	176	178	50,3	49,7
Αρτοποιία/Ζαχαροπλ.	913	540	373	40,9	59,1
Μαγειρική	734	438	296	40,3	59,7
Υπολογιστές	1.568	1.171	397	25,3	74,7
Ηλεκτρ. Συσκευές	414	374	40	9,7	90,3
Εργαλειομηχανές	332	318	14	4,2	95,8
Ηλεκτρολογικά	975	940	35	3,6	96,4
Αυτοκίνητο	1.703	1.673	30	1,8	98,2
Ηλεκτρ. Αυτοκινήτου	567	561	6	1,1	98,9

Πίνακας 2. Έμφυλη κατανομή ανά ειδικότητα (ειδικότητες με >100 μαθητές)					
Ειδικότητα	Σύνολο	Άνδρες	Γυναίκες	Γυν.(%)	Άνδρ. (%)
Φυσικό Αέριο	102	101	1	1,0	99,0
Θερμοϋδραυλικά	686	680	6	0,9	99,1
Ψυκτικά/Κλιματιστικά	443	442	1	0,2	99,8
Πηγή: Ίδια επεξεργασία πρωτογενών διοικητικών δεδομένων της ΔΥΠΑ.					

Ο δείκτης Duncan διατηρείται σε σταθερά υψηλά επίπεδα, γύρω στο 0,55, καθ' όλη τη διάρκεια της πενταετίας, με τιμές 0,554 το 2018-2019, 0,551 το 2019-2020, 0,540 το 2020-2021, 0,556 το 2021-2022 και 0,554 το 2022-2023. Η εικόνα αυτή καταδεικνύει την απουσία ουσιαστικής μεταβολής στην ένταση του έμφυλου επαγγελματικού διαχωρισμού κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Με άλλα λόγια, για να επιτευχθεί ισοκατανομή μεταξύ ανδρών και γυναικών, θα έπρεπε να αλλάξουν ειδικότητα περίπου πέντε ως έξι στους δέκα μαθητές.

Πίνακας 3. Δείκτης Duncan ανά σχολικό έτος			
Σχολικό έτος	Δείκτης Duncan	Άνδρες (N)	Γυναίκες (N)
2018-2019	0,554	6.002	3.781
2019-2020	0,551	5.560	3.546
2020-2021	0,540	5.809	3.749
2021-2022	0,556	5.730	3.550
2022-2023	0,554	5.451	3.192
Πηγή: Ίδια επεξεργασία πρωτογενών διοικητικών δεδομένων της ΔΥΠΑ.			

Για λόγους σύγκρισης, ο δείκτης Duncan στην αγορά εργασίας στο σύνολό της κυμαίνεται στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες μεταξύ 0,40 και 0,45 (Bettio & Verashchagina, 2009). Σε αντιπαραβολή με αυτά τα επίπεδα, η μαθητεία στη ΔΥΠΑ εμφανίζει ακόμα υψηλότερο βαθμό έμφυλου διαχωρισμού από την αγορά εργασίας στην οποία υποτίθεται ότι οδηγεί τους αποφοίτους της. Κατά συνέπεια, ο θεσμός δεν λειτουργεί ως αντανάκλαση των υφιστάμενων ανισοτήτων, αλλά φαίνεται να συμβάλλει ενεργά στην αναπαραγωγή και ενίσχυσή τους.

Αυτός ο διαχωρισμός δεν είναι ουδέτερος ως προς τις υλικές και επαγγελματικές του συνέπειες. Οι ειδικότητες στις οποίες κατευθύνονται κυρίως οι γυναίκες, όπως η φροντίδα, η αισθητική, το φαρμακείο και η διοίκηση, συνδέονται κατά κανόνα με χαμηλότερες αμοιβές και περιορισμένες δυνατότητες εξέλιξης. Αντίθετα, οι τεχνικές ειδικότητες στις οποίες κατευθύνονται κυρίως οι άνδρες, όπως τα ηλεκτρολογικά, τα υδραυλικά, τα ψυκτικά και η αυτοκινητοτεχνία, παρέχουν συχνότερα υψηλότερες αμοιβές και, κυρίως, μεγαλύτερες δυνατότητες αυτοαπασχόλησης.

4.3 Εθνική καταγωγή και πρόσβαση στη μαθητεία

Το 7,7% του μαθητικού πληθυσμού (3.561 εγγραφές μαθητή-σχολικού έτους) δηλώνει εθνικότητα διαφορετική από την ελληνική. Η πλειοψηφία προέρχεται από την Αλβανία, με 2.141 εγγραφές, δηλαδή το 60,1% του συνόλου των μη Ελλήνων μαθητών, γεγονός που αντανακλά τη σημαντική παρουσία δεύτερης γενιάς Αλβανών μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Η δεύτερη μεγαλύτερη ομάδα προέρχεται από τη Γερμανία, με 495 εγγραφές, και πιθανότατα αφορά τέκνα Ελλήνων παλιννοστούντων. Πέραν των δύο αυτών περιπτώσεων, οι υπόλοιπες εθνικές ομάδες εμφανίζουν σημαντικά μικρότερη παρουσία, σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 4. Παράλληλα, καταγράφεται και η παρουσία χωρών που αντανακλούν νεότερα μεταναστευτικά ρεύματα, όπως η Ινδία, το Πακιστάν, το Μπανγκλαντές και η Γουινέα, αν και με πολύ μικρά μεγέθη.

Πίνακας 4. Εθνικότητα μη-Ελλήνων μαθητών		
Χώρα καταγωγής	N	%
Αλβανία	2.141	60,1
Γερμανία	495	13,9
Βουλγαρία	106	3,0
Ρουμανία	97	2,7
Γεωργία	85	2,4
Ρωσία	75	2,1
Ουκρανία	48	1,3
Αρμενία	40	1,1
Μολδαβία	31	0,9
Αφγανιστάν	30	0,8
Λοιπές	413	11,6
Πηγή: Ίδια επεξεργασία πρωτογενών διοικητικών δεδομένων της ΔΥΠΑ.		

Οι μη-Έλληνες μαθητές εμφανίζουν ελαφρώς εντονότερη ανδρική υπεροχή σε σύγκριση με το σύνολο του μαθητικού πληθυσμού, καθώς το 63,6% είναι άνδρες, έναντι 61,4% στο σύνολο. Η τάση αυτή είναι ακόμα πιο εμφανής στους μαθητές αλβανικής καταγωγής, μεταξύ των οποίων οι άνδρες αντιστοιχούν στο 65,1%. Παράλληλα, η κατανομή τους στις ειδικότητες παρουσιάζει συστηματικές αποκλίσεις. Πιο συγκεκριμένα, οι μαθητές αλβανικής καταγωγής υπερεκπροσωπούνται σε θερμοϋδραυλικές εγκαταστάσεις (ratio 1,71), στη νοσηλεία (ratio 1,53), στα ηλεκτρολογικά (ratio 1,36) και στις ξενοδοχειακές επιχειρήσεις (ratio 1,44), ενώ υποεκπροσωπούνται στην αισθητική (ratio 0,65), στην αρτοποιία-ζαχαροπλαστική (ratio 0,64) και στη γραφιστική (ratio 0,40). Η μεταναστευτική καταγωγή φαίνεται, συνεπώς, να λειτουργεί ως πρόσθετος παράγοντας κατεύθυνσης προς ειδικότητες που συνδέονται με τη χειρωνακτική και τεχνική εργασία, εύρημα συμβατό με τη διεθνή βιβλιογραφία (Bolli & Rageth, 2024).

Ως προς τη σύμβαση μαθητείας, τα στοιχεία του Πίνακα 5 δείχνουν ότι οι μαθητές αλβανικής καταγωγής εμφανίζουν χαμηλότερο ποσοστό εξεύρεσης εργοδότη σε σύγκριση με τους Έλληνες μαθητές, καθώς το αντίστοιχο ποσοστό ανέρχεται σε 64,6% έναντι 67,7%. Αξιοσημείωτο είναι επίσης ότι οι μαθητές γερμανικής εθνικότητας, (παλιννοστούντες) καταγράφουν το υψηλότερο ποσοστό σύμβασης (71,3%), πιθανώς λόγω ισχυρότερων οικογενειακών δικτύων. Η ανάλυση κατά ειδικότητα αποκαλύπτει ότι οι διαφορές αυτές δεν είναι ομοιογενείς. Στην κομμωτική, για παράδειγμα, η διαφορά φτάνει τις 6,9 εκατοστιαίες μονάδες σε βάρος των μη-Ελλήνων, ενώ στις ηλεκτρολογικές εργασίες οι μη-Έλληνες υπερέχουν κατά 5,7 μονάδες. Τα ευρήματα αυτά υποδηλώνουν ότι η σχέση μεταξύ εθνικότητας και πρόσβασης στη μαθητεία διαμεσολαβείται από την ειδικότητα, τον τομέα εργοδοσίας και, ευρύτερα, τη δομή της τοπικής αγοράς εργασίας.

Πίνακας 5. Ποσοστό σύμβασης μαθητείας κατά εθνικότητα		
Κατηγορία	**Με σύμβαση**	**Με σύμβαση (%)**
Ελλάδα	28.600/42.259	67,7
Αλβανία	1.384/2.141	64,6
Γερμανία	353/495	71,3
Λοιπές	984/1.475	66,7
Πηγή: Ίδια επεξεργασία πρωτογενών διοικητικών δεδομένων της ΔΥΠΑ.		

Η χρονική ανάλυση, όπως αποτυπώνεται στον Πίνακα 6, δείχνει ότι η διαφορά δεν παραμένει σταθερή διαχρονικά, αλλά κυμαίνεται από 0,6 έως 4,6 εκατοστιαίες μονάδες, χωρίς να εμφανίζει σαφή αυξητική ή φθίνουσα τάση. Η πανδημία επηρέασε αρνητικά και τις δύο ομάδες, οδηγώντας σε αισθητή μείωση των ποσοστών σύμβασης μεταξύ 2018-2019 και 2020-2021. Η μείωση αυτή ήταν ελαφρώς εντονότερη για τους Έλληνες μαθητές, χωρίς ωστόσο να ανατρέπεται η σταθερά χαμηλότερη θέση των μη Ελλήνων σε όλα τα σχολικά έτη.

Πίνακας 6. Ποσοστό σύμβασης κατά εθνικότητα και σχολικό έτος

Σχολικό έτος	Έλληνες (%)	Μη-Έλληνες (%)	Διαφορά
2018-2019	76,7	72,3	4,4
2019-2020	72,8	72,2	0,6
2020-2021	63,2	59,8	3,4
2021-2022	61,7	57,1	4,6
2022-2023	64,1	62,5	1,6

Πηγή: Ίδια επεξεργασία πρωτογενών διοικητικών δεδομένων της ΔΥΠΑ.

4.4 Η κατάρρευση της σύμβασης μαθητείας: η επίδραση του COVID-19

Η ύπαρξη σύμβασης μαθητείας αποτελεί τον κρισιμότερο δείκτη αποτελεσματικότητας του θεσμού. Χωρίς σύμβαση, ο μαθητής περιορίζεται στην παρακολούθηση του θεωρητικού μέρους της εκπαίδευσης, χωρίς να αποκτά την προβλεπόμενη εργασιακή εμπειρία, με αποτέλεσμα να υπονομεύεται η ίδια η λογική του δυϊκού συστήματος.

Κατά το σχολικό έτος 2018-2019, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του Πίνακα 7, το 76,2% των μαθητών είχε ενεργή σύμβαση μαθητείας. Η πανδημία COVID-19 επέφερε έντονη κάμψη του ποσοστού αυτού, το οποίο υποχώρησε στο 62,9% το 2020-2021, σημειώνοντας μείωση κατά 13,3 εκατοστιαίες μονάδες. Η ανάκαμψη που ακολούθησε ήταν περιορισμένη, καθώς το 2022-2023 το ποσοστό ανήλθε στο 64,1%, εξακολουθώντας να υπολείπεται κατά 12,1 ποσοστιαίες μονάδες από τα προ-πανδημίας επίπεδα.

Εξίσου αξιοσημείωτη είναι η αντιστροφή του έμφυλου προτύπου σύμβασης. Κατά τα πρώτα δύο έτη της εξεταζόμενης περιόδου (2018-2020), οι γυναίκες εμφανίζουν υψηλότερο ποσοστό σύμβασης από τους άνδρες (77,8% έναντι 75,2% το 2018-19), πιθανώς επειδή οι ειδικότητες φροντίδας στις οποίες κατευθύνονται έχουν σταθερή ζήτηση στον δημόσιο τομέα. Μετά την πανδημία, ωστόσο, η εξέλιξη αυτή αντιστρέφεται καθώς το 2022-2023, οι άνδρες έχουν υψηλότερο ποσοστό σύμβασης (65,2% έναντι 62,0% των γυναικών). Η εξέλιξη αυτή ενδέχεται να συνδέεται με διαφοροποιημένες επιπτώσεις της κρίσης ανά ειδικότητα και τομέα εργοδοσίας, οι οποίες επηρέασαν περισσότερο τις ειδικότητες όπου υπερτερούν οι γυναίκες.

Πίνακας 7. Ποσοστό σύμβασης μαθητείας ανά σχολικό έτος και φύλο

Σχολικό έτος	Σύνολο (%)	Άνδρες (%)	Γυναίκες (%)
2018-2019	76,2	75,2	77,8
2019-2020	72,7	71,3	75,0
2020-2021	62,9	61,9	64,6
2021-2022	61,5	61,6	61,2
2022-2023	64,1	65,2	62,0

Πηγή: Ίδια επεξεργασία πρωτογενών διοικητικών δεδομένων της ΔΥΠΑ.

Η ανάλυση ατομικών τροχιών ενισχύει την εικόνα δομικής ευθραυστότητας του θεσμού. Μεταξύ των μαθητών που εμφανίζονται σε τουλάχιστον δύο σχολικά έτη, 1.940 ξεκίνησαν με σύμβαση μαθητείας αλλά κατέληξαν χωρίς σύμβαση στο τελευταίο έτος καταγραφής τους, ενώ μόνο 92 ακολούθησαν την αντίστροφη πορεία (από μη-σύμβαση σε σύμβαση). Η "φθορά" της σύμβασης κατά τη διάρκεια της φοίτησης υπερτερεί συντριπτικά της "ανάκτησής" της, αναδεικνύοντας τη δυσκολία του θεσμού να διατηρεί τη σύνδεση μαθητή-εργοδότη σε βάθος χρόνου.

4.5 Τομέας εργοδότη: η γεωγραφία της εξάρτησης

Η ανάλυση του τομέα εργοδότη αποκαλύπτει μια θεμελιώδη δομική διαίρεση στο εσωτερικό του συστήματος μαθητείας. Ορισμένες ειδικότητες στηρίζονται σχεδόν αποκλειστικά στον δημόσιο τομέα, καθώς η γενική νοσηλεία τοποθετεί το 83,2% των μαθητών σε δημόσια νοσοκομεία, η βρεφονηπιοκομία το 66,2% σε δημόσιους βρεφονηπιακούς σταθμούς, οι διοικητικοί υπάλληλοι το 68,4% σε δημόσιες υπηρεσίες. Αντίθετα, η κομμωτική, η αισθητική και η αρτοποιία-ζαχαροπλαστική λειτουργούν σχεδόν αποκλειστικά μέσω του ιδιωτικού τομέα, με ποσοστά 98,1%, 99,9% και 94,7% αντίστοιχα (Πίνακας 8).

Πίνακας 8. Τομέας εργοδότη ανά ειδικότητα

Ειδικότητα	Ιδιωτικός (%)	Δημόσιος (%)	ΔΥΠΑ (%)	Σύνολο (N)
Αισθητική	99,9	0,1	0,0	1.591
Κομμωτική	98,1	1,9	0,0	7.818
Αρτοποιία/Ζαχαροπλ.	94,7	5,3	0,0	4.900
Αυτοκίνητο	73,7	26,3	0,0	8.680
Φαρμακείο	72,0	28,0	0,0	2.157
Ψυκτικά/Κλιματιστικά	66,6	33,4	0,0	1.942
Θερμοϋδραυλικά	62,2	37,8	0,0	3.636
Μαγειρική	56,1	43,6	0,3	7.166
Ηλεκτρολογικά	53,4	46,6	0,0	4.524
Υπολογιστές	28,3	54,0	17,7	5.218
Βρεφονηπιοκομία	29,1	66,2	4,7	3.593
Διοικητικοί	21,1	68,4	10,5	4.021
Νοσηλεία	16,8	83,2	0,0	1.799

Πηγή: Ίδια επεξεργασία πρωτογενών διοικητικών δεδομένων της ΔΥΠΑ.

Η ανάλυση κατά φύλο υποδηλώνει ότι οι γυναίκες εμφανίζουν υψηλότερα ποσοστά τοποθέτησης στον δημόσιο τομέα και στη ΔΥΠΑ σε σχέση με τους άνδρες, με ποσοστά 34,4% έναντι 32,9% και 6,1% έναντι 43,% αντίστοιχα. Η εικόνα αυτή δεν οφείλεται σε κάποια ιδιαίτερη διευκόλυνση πρόσβασης των γυναικών στον δημόσιο τομέα, αλλά απορρέει κυρίως από τη δομή των ειδικοτήτων φροντίδας, κυρίως της νοσηλείας και της βρεφονηπιοκομίας, οι οποίες εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από δημόσιες υποδομές.

Η ταυτότητα των μεγαλύτερων εργοδοτών αποκαλύπτει με σαφήνεια τη φύση αυτής της εξάρτησης. Στο σύνολο του αρχείου, ο μεγαλύτερος εργοδότης μαθητών είναι το Πολεμικό Ναυτικό (1.184 εγγραφές), ενώ ακολουθούν ο Ναύσταθμος Κρήτης (360), το Θεαγένειο νοσοκομείο (304), η Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία (293) και ο Δήμος Φλώρινας (268). Η κυριαρχία στρατιωτικών μονάδων, νοσοκομείων και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δείχνει ότι, σε πολλές περιπτώσεις, η μαθητεία λειτουργεί λιγότερο ως μηχανισμός εισόδου στην αγορά εργασίας και περισσότερο ως μορφή προσωρινής απασχόλησης σε δημόσιους φορείς.

Πίνακας 9. Σχολές με υψηλότερη εξάρτηση από τον δημόσιο τομέα					
Σχολή	Σύνολο	Ιδιωτικό	Δημόσιο	ΔΥΠΑ	Δημόσιο (%)
Σαλαμίνα	1.204	8	1.196	0	99,3%
Ελευσίνα	1.652	361	1.251	40	75,7%
Μυτιλήνη	1.297	300	979	18	75,5%
Φλώρινα	1.365	468	897	0	65,7%
Κέρκυρα	435	125	282	28	64,8%
Αγ. Ανάργυροι	1.927	595	1.239	93	64,3%
Άρτα	760	247	487	26	64,1%
Χανιά	1.154	502	643	9	55,7%
Πάτρα	2.594	1.103	1.381	110	53,2%
Πηγή: Ίδια επεξεργασία πρωτογενών διοικητικών δεδομένων της ΔΥΠΑ.					

Η γεωγραφική ανάλυση αναδεικνύει ακόμα πιο εμφανή αυτή τη δομική εξάρτηση. Η ΕΠΑΣ Σαλαμίνας τοποθετεί το 99,3% των μαθητών της στον Ναύσταθμο, ενώ οι σχολές της Ελευσίνας, της Μυτιλήνης, της Φλώρινας και της Άρτας εξαρτώνται σε ποσοστά 64-76% από δημόσιους εργοδότες. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η μαθητεία δεν λειτουργεί πρωτίστως ως μηχανισμός μετάβασης στην αγορά εργασίας, αλλά ως μορφή προσωρινής απασχόλησης σε δημόσιους φορείς. Κατά συνέπεια, η αναπαραγωγή αυτού του μοντέλου παραμένει στενά συνδεδεμένη με τη δημοσιονομική πολιτική και τις εκάστοτε πολιτικές προσλήψεων στο δημόσιο.

Η αντίθεση με σχολές που λειτουργούν σε αστικά κέντρα με ισχυρό ιδιωτικό τομέα είναι εντυπωσιακή. Στη Θεσσαλονίκη, τη Λάρισα και το Ηράκλειο, η μαθητεία λειτουργεί σε μεγαλύτερο βαθμό ως πραγματικός μηχανισμός σύνδεσης με την αγορά εργασίας, καθώς οι μαθητές τοποθετούνται σε ιδιωτικές επιχειρήσεις που προσφέρουν και περισσότερες πιθανότητες μελλοντικής πρόσληψης. Η απόκλιση αυτή επιβεβαιώνει τα ευρήματα συγκριτικών μελετών, σύμφωνα με τα οποία η εργασιακή ένταξη των αποφοίτων επαγγελματικής εκπαίδευσης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη δομή και τις δυνατότητες της τοπικής αγοράς εργασίας (Hoidn & Šťastný, 2021).

4.6 Η διασταύρωση φύλου, ειδικότητας και τομέα

Η σύνδεση μεταξύ φύλου, ειδικότητας και τομέα εργοδότη αποκαλύπτει ένα πολυεπίπεδο πρότυπο κοινωνικής αναπαραγωγής. Το σύστημα μαθητείας δεν περιορίζεται στο να κατευθύνει γυναίκες και άνδρες σε διαφορετικές ειδικότητες, αλλά τους εντάσσει σε διαφορετικά τμήματα της αγοράς εργασίας. Τα τμήματα αυτά χαρακτηρίζονται από άνισες αμοιβές, διαφορετικές προοπτικές επαγγελματικής εξέλιξης και άνισο βαθμό εξάρτησης από τον δημόσιο τομέα.

Ταυτόχρονα, οι γυναίκες που κατευθύνονται στον ιδιωτικό τομέα συγκεντρώνονται κυρίως σε ειδικότητες χαμηλής προστιθέμενης αξίας όπως η κομμωτική και η αισθητική, ενώ οι άνδρες συχνότερα προς τεχνικές ειδικότητες, όπως τα ηλεκτρολογικά, τα θερμοϋδραυλικά και τα ψυκτικά, με υψηλότερες αμοιβές και δυνατότητα αυτοαπασχόλησης. Η ηλικιακή ανάλυση κατά ειδικότητα δείχνει επίσης ότι όσοι εισέρχονται στη μαθητεία σε μεγαλύτερη ηλικία, άνω των 26 ετών, κατευθύνονται κυρίως προς ειδικότητες τουρισμού και εστίασης (μαγειρική, υποδοχή ξενοδοχείων) και λιγότερο σε τεχνικές ειδικότητες. Η τάση αυτή υποδηλώνει ότι η μαθητεία λειτουργεί για τις μεγαλύτερες ηλικίες περισσότερο ως μηχανισμός επανένταξης σε εποχικούς τομείς παρά ως δίοδος προς σταθερότερες επαγγελματικές διαδρομές.

5. Συζήτηση

Τα ευρήματα αναδεικνύουν ένα θεμελιώδες ερώτημα κοινωνικής πολιτικής. Η μαθητεία στη ΔΥΠΑ, παρότι σχεδιάστηκε ως μηχανισμός κοινωνικής ένταξης, λειτουργεί σε σημαντικό βαθμό και ως μηχανισμός θεσμικής αναπαραγωγής υφιστάμενων κοινωνικών διαχωρισμών. Αυτό δεν σημαίνει ότι ο θεσμός στερείται ενταξιακής λειτουργίας, αλλά ότι η ένταξη που προσφέρει είναι άνιση και εξαρτάται συστηματικά από το φύλο, την καταγωγή, τον τόπο κατοικίας και την ηλικία των μαθητών.

Ο έμφυλος διαχωρισμός στις ειδικότητες, με δείκτη Duncan 0,55, είναι υψηλότερος από τον αντίστοιχο δείκτη στην αγορά εργασίας στο σύνολό της. Η διαπίστωση αυτή δείχνει ότι η μαθητεία δεν μετριάζει τους παραδοσιακούς καταμερισμούς της εργασίας, αλλά συμβάλλει στην αναπαραγωγή και ενίσχυσή τους. Το γεγονός, μάλιστα, ότι ο δείκτης παραμένει ουσιαστικά σταθερός σε βάθος πενταετίας υποδηλώνει την απουσία εσωτερικής δυναμικής αποκλιμάκωσης. Χωρίς στοχευμένη θεσμική παρέμβαση, ο διαχωρισμός αυτός τείνει να αναπαράγεται αυτόματα.

Η μεταναστευτική καταγωγή λειτουργεί ως πρόσθετος παράγοντας κοινωνικής ταξινόμησης, κατευθύνοντας τους μαθητές, κυρίως αλβανικής καταγωγής, προς τεχνικές και χειρωνακτικές ειδικότητες. Πρόκειται για ένα εύρημα που επιβεβαιώνει τόσο τα ευρωπαϊκά δεδομένα για τις εκπαιδευτικές μεταβάσεις νέων μεταναστευτικής καταγωγής (Tarabini & Jacovkis, 2021) όσο και τις καταγραφές για την κατάσταση του μεταναστευτικού πληθυσμού στην Ελλάδα μετά την κρίση (Frangiskou et al., 2020). Ωστόσο, η ανάλυση κατά ειδικότητα δείχνει ότι η σχέση μεταξύ εθνικότητας και σύμβασης δεν είναι μονοσήμαντη. Σε ειδικότητες με ισχυρότερη ζήτηση, όπως τα ηλεκτρολογικά και τα θερμοϋδραυλικά, οι μη-Έλληνες εμφανίζουν ισοδύναμα ή υψηλότερα ποσοστά σύμβασης, ενώ σε ειδικότητες υπηρεσιών, όπως η κομμωτική και τα ξενοδοχεία, η διαφορά σε βάρος τους είναι πιο αισθητή. Κατά συνέπεια, η εθνικότητα δεν λειτουργεί ως αυτοτελής παράγοντας αποκλεισμού, αλλά αλληλεπιδρά με τη δομή της τοπικής αγοράς εργασίας και τα ειδικά χαρακτηριστικά των επιμέρους επαγγελματικών πεδίων.

Η γεωγραφική ανισότητα αναδεικνύεται σε μια από τις σημαντικότερες δομικές αδυναμίες του θεσμού. Η πλήρης εξάρτηση ορισμένων σχολών από τον δημόσιο τομέα θέτει ερωτήματα βιωσιμότητας και ουσιαστικής αποτελεσματικότητας της μαθητείας. Όταν οι διαθέσιμες θέσεις μαθητείας σε μια περιοχή προέρχονται αποκλειστικά από φορείς όπως ο Ναύσταθμος ή το τοπικό νοσοκομείο, ο θεσμός απομακρύνεται από τον αρχικό του σκοπό, ως διαύλου σύνδεσης με την αγορά εργασίας, και μετατρέπεται περισσότερο σε μηχανισμό διαχείρισης της τοπικής ανεργίας μέσω δημόσιων θέσεων.

Η δημογραφική ανάλυση αποκαλύπτει μια σημαντική μετατόπιση στο ηλικιακό προφίλ των μαθητών κατά τα τελευταία έτη. Η αύξηση του ποσοστού των ατόμων ηλικίας 26-30 ετών, από 0,2% το 2018-2019 σε 4,8% το 2022-2023 δείχνει ότι η μαθητεία αρχίζει να προσελκύει μεγαλύτερες ηλικιακές ομάδες. Η εξέλιξη αυτή μπορεί να συνδέεται τόσο με τη δυσκολία ένταξης των νέων στην αγορά εργασίας όσο και με θεσμικές μεταβολές των τελευταίων ετών. Παράλληλα, αναδεικνύει ένα νέο ζήτημα κοινωνικής πολιτικής, καθώς ένα σύστημα σχεδιασμένο κυρίως για απόφοιτους της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ενδέχεται να μην ανταποκρίνεται επαρκώς στις ανάγκες ατόμων που επιστρέφουν στην εκπαίδευση μετά από μια περίοδο ανεργίας ή ετεροαπασχόλησης.

Τέλος, η πτώση του ποσοστού σύμβασης μετά την πανδημία και η ατελής ανάκαμψή του ακόμα και δύο χρόνια μετά αποκαλύπτουν τη δομική ευθραυστότητα ενός συστήματος που εξαρτάται από την εθελοντική συμμετοχή των εργοδοτών, χωρίς ισχυρούς θεσμικούς μηχανισμούς δέσμευσης και σταθεροποίησης. Η ανάλυση των ατομικών τροχιών επιβεβαιώνει ότι η "φθορά" της σύμβασης (μαθητές που ξεκίνησαν με σύμβαση αλλά κατέληξαν χωρίς) υπερτερεί κατά πολύ της "ανάκτησης". Το εύρημα αυτό συνδέεται με το ευρύτερο πλαίσιο της επισφαλούς απασχόλησης στην Ελλάδα (Livanos & Tzika, 2022) και με τη συνεχιζόμενη δομική κρίση της αγοράς εργασίας μετά το 2010 (Karamessini, 2015).

6. Συμπεράσματα

Η ανάλυση των πρωτογενών διοικητικών δεδομένων των ΕΠΑΣ/ΠΕΠΑΣ για την πενταετία 2018-2023, τα οποία αντιστοιχούν σε 46.370 εγγραφές μαθητή-σχολικού έτους και 84.096 συνολικές εγγραφές, αναδεικνύει τέσσερις δομικές αδυναμίες του συστήματος μαθητείας ως μηχανισμού κοινωνικής πολιτικής.

Πρώτον, ο έμφυλος επαγγελματικός διαχωρισμός, όπως αποτυπώνεται στον δείκτη Duncan 0,55, παραμένει ουσιαστικά αμετάβλητος κατά την εξεταζόμενη περίοδο και αντανακλά την αναπαραγωγή παραδοσιακών καταμερισμών εργασίας μέσα από τον ίδιο τον θεσμό. Ο διαχωρισμός αυτός δεν είναι κοινωνικά και οικονομικά ουδέτερος, καθώς συνδέεται με διαφορετικά επίπεδα αμοιβών, άνισες δυνατότητες αυτοαπασχόλησης, και διαφορετικό βαθμό εξάρτησης από τον δημόσιο τομέα.

Δεύτερον, η πρόσβαση στη μαθητεία παραμένει άνιση, τόσο ως προς την εθνική καταγωγή (χαμηλότερο ποσοστό σύμβασης και κατεύθυνση σε χειρωνακτικές ειδικότητες για τους μη-Έλληνες) όσο και ως προς τη γεωγραφία (πλήρης εξάρτηση ορισμένων σχολών από δημόσιους εργοδότες). Ωστόσο, η λεπτομερέστερη ανάλυση δείχνει ότι η σχέση εθνικότητας και σύμβασης δεν είναι μονοσήμαντη, αλλά διαμορφώνεται σε συνάρτηση με τον τομέα εργοδοσίας και τη δομή της τοπικής αγοράς εργασίας.

Τρίτον, η πανδημία ανέδειξε τη δομική ευθραυστότητα του συστήματος, καθώς η κατάρρευση του ποσοστού σύμβασης (από 76% σε 63%) και η μη πλήρης ανάκαμψη που ακολούθησε δείχνουν ότι ο θεσμός δεν διαθέτει επαρκείς μηχανισμούς ανθεκτικότητας. Η ανάλυση των ατομικών τροχιών δείχνει ότι η σύμβαση "φθείρεται" κατά τη διάρκεια της φοίτησης σε δυσανάλογα υψηλό βαθμό.

Τέταρτον, η σταδιακή αύξηση της μέσης ηλικίας και η εμφάνιση μεγαλύτερων σε ηλικία μαθητών, άνω των 26 ετών, υποδηλώνουν μια μετατόπιση στον κοινωνικό ρόλο του θεσμού. Η μαθητεία δεν απευθύνεται πλέον αποκλειστικά σε νεότερους απόφοιτους της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, αλλά αρχίζει να λειτουργεί και ως μηχανισμός επανένταξης ενηλίκων, χωρίς ωστόσο να έχει σχεδιαστεί με βάση τις ιδιαίτερες ανάγκες αυτής της κατηγορίας.

Αυτά τα ευρήματα δεν αμφισβητούν την αξία της μαθητείας ως θεσμού. Η μαθητεία παραμένει ένας κρίσιμα σημαντικός μηχανισμός κοινωνικής πολιτικής για χιλιάδες νέους ανθρώπους που δεν ακολουθούν τη διαδρομή της ανώτατης εκπαίδευσης. Τα ευρήματα αμφισβητούν τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί στην πράξη, και ειδικότερα την απουσία συνειδητής πολιτικής παρέμβασης με στόχο τη διεύρυνση των πραγματικών επιλογών που προσφέρει στους νέους.

Η μετάβαση από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ αποτελεί ευκαιρία για μια τέτοια παρέμβαση, ιδίως στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών πολιτικών κοινωνικής επένδυσης (Morel, Palier & Palme, 2012) και ένταξης μεταναστών (European Commission, 2020). Προς αυτή την κατεύθυνση, θα μπορούσαν να εξεταστούν μέτρα όπως η θέσπιση κινήτρων σε εργοδότες που προσφέρουν θέσεις μαθητείας σε μη παραδοσιακές ειδικότητες (π.χ. γυναίκες σε τεχνικά επαγγέλματα), η ενίσχυση θεσμικών μηχανισμών εξεύρεσης εργοδοτών σε περιοχές με αδύναμο ιδιωτικό τομέα, η ανάπτυξη ειδικών διαδρομών για μαθητές μεγαλύτερης ηλικίας, και η συστηματική παρακολούθηση της εργασιακής πορείας των αποφοίτων. Χωρίς τέτοιες παρεμβάσεις, ο εκσυγχρονισμός του οργανισμού κινδυνεύει να περιοριστεί σε ψηφιακά εργαλεία και οργανωτικές αλλαγές, χωρίς να αγγίξει τους κοινωνικούς μηχανισμούς αναπαραγωγής που εξακολουθούν να λειτουργούν στο εσωτερικό του θεσμού.

Βιβλιογραφία

Bettio, F. & Verashchagina, A. (2009). *Gender Segregation in the Labour Market: Root Causes, Implications and Policy Responses in the EU.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Bolli, T. & Rageth, L. (2024). Does Time Since Arrival have an Effect on Immigrants' Preferences for Vocational Education and Training Programs in Switzerland? *International Migration Review,* 58(1), 173-204.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society,* 38(4), 435-457.

Cedefop (2015). *Apprenticeship review: Greece.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Cedefop (2017). *Apprenticeship Review: Greece. Modernising and Expanding Apprenticeships in Greece.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Cedefop (2021). EPAS Apprenticeships scheme fiche. https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/apprenticeship-schemes/scheme-fiches/epas-apprenticeships

Duncan, O.D. & Duncan, B. (1955). A methodological analysis of segregation indexes. *American Sociological Review,* 20(2), 210-217.

Estévez-Abe, M., Iversen, T. & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* (pp. 145-183). Oxford University Press.

Euler, D. (2013). *Das duale System in Deutschland: Vorbild für einen Transfer ins Ausland?* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Eurofound (2014). *Mapping youth transitions in Europe.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2020). *Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027,* COM/2020/758 final, Brussels.

Ferrera, M. (1996). The "Southern model" of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy,* 6(1), 17-37.

Frangiskou, A., Kandylis, G., Mouriki, A., Sarris, N., Stathopoulou, T., Thanopoulou, M., Tsiganou, J. & Varouxi, C. (2020). *From reception to integration: migrant populations in Greece during and in the aftermath of the crisis.* EKKE, Athens.

Giavrimis, P. & Dimitriadou, S. (2023). Interculturality in Greek Education: Practices and Challenges of Implementation. *Journal of Ethnic and Cultural Studies,* 10(3), 72-88.

Gropas, R. & Triandafyllidou, A. (2011). Greek education policy and the challenge of migration: an 'intercultural' view of assimilation. *Race Ethnicity and Education,* 14(3), 399-419.

Hall, P. A. & Soskice, D. (Eds.) (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage.* Oxford University Press.

Heath, A. & Brinbaum, Y. (2014). *Unequal Attainments: Ethnic Educational Inequalities in Ten Western Countries.* Oxford: Oxford University Press.

Hemerijck, A. (2017). *The uses of social investment.* Oxford University Press.

Hormova, Y., Roussakis, Y. & Pantazopoulos, S. (2023). Transforming Greek Vocational Education: Fostering Work and Social Protection for Foreign Origin Students. *O Kosmos tis Ergasias,* 10, 79-98.

Hoidn, S. & Šťastný, V. (2021). Labour Market Success of Initial Vocational Education and Training Graduates: A Comparative Study of Three Education Systems in Central Europe. *Journal of Vocational Education & Training,* 75(4), 629-653.

Karamessini, M. (2015). Greece as an international test case: Economic adjustment and labour market crisis. In M. Karamessini & J. Rubery (Eds.), *Women and austerity: The economic crisis and the future for gender equality* (pp. 208-226). Routledge.

Kimmelmann, N., Miesera, S., Moser, D. & Pool Maag, S. (2022). Inclusion for all in VET? A comparative overview of policies and state of research about migration, integration and inclusion in Germany, Austria and Switzerland. *Migration and Inclusion in Work Life,* 7, 117-165.

Livanos, I. & Tzika, E. (2022). Precarious Employment in Greece: economic crisis, labor market flexibilisation, and vulnerable workers. *GreeSE Papers* 171, LSE.

Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (Eds.) (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges.* Policy Press.

Muja, A., Gesthuize, M. & Wolbers, M. H. J. (2021). Vocational Education and Youth Labor Market Integration. In A. E. Marshall & J. E. Symonds (Eds.), *Young Adult Development at the School-to-Work Transition* (pp. 268-292). Oxford University Press.

Palaiologou, N. & Faas, D. (2012). How 'Intercultural' is Education in Greece? Insights from policymakers and educators. *Compare,* 42, 563-584.

Petmesidou, M. & Guillen, A. (2017). Economic crisis and austerity in southern Europe: Threat or opportunity for a sustainable welfare state? *OSE Research Paper,* 24.

Refernet Greece (2023). VET in Europe: Greece country report 2023.

Shavit, Y. & Muller, W. (Eds.) (1998). *From School to Work: A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations.* Oxford: Clarendon Press.

Tarabini, A. & Jacovkis, J. (2021). The politics of educational transitions: Evidence from Catalonia. *European Educational Research Journal,* 20(2), 212-227.

Teräs, M. (2018). Cultural Diversity and Vocational Education and Training. In S. McGrath, M. Mulder, J. Papier & R. Suart (Eds.), *Handbook of Vocational Education and Training.* Springer.

Triandafyllidou, A. (2014). Greek migration policy in the 2010s: Europeanization tensions at a time of crisis. *Journal of European Integration,* 36(4), 409-425.

Αθανασούλα-Ρέππα, Α. (2011). *Η Δευτεροβάθμια Τεχνική και Επαγγελματική Εκπαίδευση.*Έλλην.

Γκλαβάς, Σ. (1999). Επισκόπηση της ιστορίας της Εκπαίδευσης στο νεοελληνικό κράτος.

Ευστρατόγλου, Α. (1983). *Επαγγελματική εκπαίδευση και αγορά εργασίας στην Ελλάδα.* Αθήνα: ΚΕΠΕ.

ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ (2014). *Η επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση στην Ελλάδα. Αδυναμίες, δυνατότητες και προοπτικές.* Αθήνα.

Νομοθετικές Πηγές

Βασιλικό Διάταγμα 3/6-6-1952 «Περί εκπαιδεύσεως μαθητών-τεχνιτών» (ΦΕΚ 157/Α').

Ν. 1566/1985 «Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης» (ΦΕΚ Α' 167).

Ν. 2640/1998 «Δευτεροβάθμια Τεχνική-Επαγγελματική Εκπαίδευση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 206).

Ν. 3475/2006 «Οργάνωση και λειτουργία της δευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης» (ΦΕΚ Α' 146).

Ν. 4186/2013 «Αναδιάρθρωση της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης» (ΦΕΚ 193/Α').

Ν. 4387/2016 (άρθρο 118) - Πειραματικές Επαγγελματικές Σχολές Μαθητείας (ΦΕΚ 85/Α').

Κ.Υ.Α. 26385/2017 - Πλαίσιο Ποιότητας Μαθητείας ΕΠΑΛ, ΕΠΑΣ Μαθητείας ΟΑΕΔ, ΙΕΚ και ΣΕΚ.

Ν. 4763/2020 «Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Δια Βίου Μάθησης» (ΦΕΚ Α' 254).

Ν. 4921/2022 «Δουλειές Ξανά - Ενίσχυση της εργασίας, ρύθμιση ζητημάτων του ΟΑΕΔ» (ΦΕΚ Α' 75).

Η επαγγελματική ένταξη των ατόμων με αναπηρία στην Ελλάδα και την Ευρώπη: Πολιτικές, δεδομένα και προοπτικές

Γιάννα Χορμόβα, Ιωάννης Ρουσσάκης

1. Εισαγωγή

Πόσο ολοκληρωμένη μπορεί να είναι μια ενεργητική πολιτική απασχόλησης, όπως η πολιτική επαγγελματικής ένταξης, χωρίς επαρκείς προβλέψεις για τις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού; Στον σύγχρονο κόσμο, η εργασία δεν αφορά μόνο τη διασφάλιση εισοδήματος, αλλά αποτελεί θεμελιώδη παράγοντα κοινωνικής ένταξης, αυτονομίας και αξιοπρέπειας. Αυτή η διάσταση ισχύει ακόμα περισσότερο για τα άτομα με αναπηρία (ΑμεΑ), τα οποία αντιμετωπίζουν πολλαπλά και συχνά αλληλοεπικαλυπτόμενα εμπόδια στην πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), περίπου 87 εκατομμύρια άτομα στην Ευρωπαϊκή Ένωση βιώνουν κάποια μορφή αναπηρίας, αριθμός που αντιστοιχεί περίπου στο 17% του συνολικού πληθυσμού. Το χάσμα απασχόλησης μεταξύ ατόμων με και χωρίς αναπηρία παραμένει σταθερά υψηλό σε ευρωπαϊκό επίπεδο, φθάνοντας κατά μέσο όρο τις 24 εκατοστιαίες μονάδες (European Commission, 2023), γεγονός που αναδεικνύει την επαγγελματική ένταξη των ΑμεΑ ως ένα από τα πλέον κρίσιμα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής τόσο στην Ελλάδα όσο και διεθνώς.

Η πρόσβαση των ΑμεΑ στην αγορά εργασίας παραμένει κατ' εξοχήν δυσχερής, καθώς η συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα βρίσκεται αντιμέτωπη με σημαντικά συστημικά εμπόδια: αρνητική στάση εργοδοτών και συναδέλφων, ελλείψεις προσβασιμότητας στους χώρους εργασίας, χαμηλότερο επίπεδο εκπαίδευσης και κατάρτισης λόγω αποκλεισμού ή αδυναμίας ολοκλήρωσης του απαιτούμενου κύκλου σπουδών, κοινωνικές προκαταλήψεις και στερεότυπα, καθώς και ανεπάρκεια υποστηρικτικών ή αντισταθμιστικών μέτρων (Bonaccio et al., 2020· Schur et al., 2013). Σε μεγάλο βαθμό, τα εμπόδια αυτά συνδέονται με παγιωμένες πολιτισμικές και κοινωνικές αντιλήψεις, θεσμική αδράνεια και οικονομικές επιλογές, οι οποίες διαμορφώνουν ουσιαστικά το πλαίσιο αναζήτησης και διατήρησης της απασχόλησης για τα ΑμεΑ.

Η Διεθνής Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία (CRPD), η οποία υιοθετήθηκε το 2006 και κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν. 4074/2012, θέτει ως δεσμευτική αρχή το ισότιμο δικαίωμα στην εργασία. Στο άρθρο 27 της Σύμβασης αναγνωρίζεται ρητά το δικαίωμα των ατόμων με αναπηρία να εργάζονται σε μια ανοιχτή, συμπεριληπτική και προσβάσιμη αγορά εργασίας, ενώ παράλληλα υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα κράτη να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα για την προώθηση της απασχόλησής τους, συμπεριλαμβανομένης της επαγγελματικής κατάρτισης, της προώθησης εύλογων προσαρμογών και της απαγόρευσης των διακρίσεων. Η Σύμβαση αποτελεί ορόσημο για τη διεθνή αναγνώριση των δικαιωμάτων των ΑμεΑ και, μαζί με άλλα σημαντικά διεθνή και ευρωπαϊκά κείμενα θέτει το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των συναφών εθνικών και υπερεθνικών πολιτικών.

Το παρόν κεφάλαιο επιχειρεί μια συστηματική και σε βάθος ανάλυση της επαγγελματικής ένταξης των ΑμεΑ, εξετάζοντας διεξοδικά το θεσμικό πλαίσιο σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, τα στατιστικά δεδομένα που αποτυπώνουν την υφιστάμενη κατάσταση τόσο στην Ευρώπη όσο και στην Ελλάδα, τα συστημικά εμπόδια που αντιμετωπίζουν τα ΑμεΑ στην πρόσβασή τους στην εκπαίδευση, την κατάρτιση και την απασχόληση, τις πολιτικές παρεμβάσεις και τις δομές κατάρτισης που λειτουργούν στην Ελλάδα, με ιδιαίτερη αναφορά στον ρόλο της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), καθώς και τις ευρωπαϊκές

πολιτικές και καλές πρακτικές που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν για τη βελτίωση της κατάστασης. Η ανάλυση ολοκληρώνεται με αξιολόγηση των υφιστάμενων πολιτικών και τη διατύπωση προτάσεων για την επόμενη περίοδο.

2. Θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο για την πρόσβαση των ΑμεΑ στην απασχόληση

2.1 Διεθνές επίπεδο: Ηνωμένα Έθνη και Διεθνής Οργανισμός Εργασίας

Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία (CRPD), που υιοθετήθηκε το 2006 και τέθηκε σε ισχύ το 2008, αποτελεί την πιο σημαντική διεθνή νομική πράξη για την προστασία και προώθηση των δικαιωμάτων των ΑμεΑ. Η Σύμβαση υιοθετεί ρητά το κοινωνικό μοντέλο της αναπηρίας, σύμφωνα με το οποίο η αναπηρία δεν είναι αποτέλεσμα της ατομικής βλάβης ή ανεπάρκειας, αλλά προκύπτει από την αλληλεπίδραση μεταξύ των ατόμων με λειτουργικές διαφορές και των εμποδίων που θέτει το κοινωνικό και φυσικό περιβάλλον. Η μετάβαση αυτή από το ιατροκεντρικό-φιλανθρωπικό μοντέλο, το οποίο εστίαζε στην ατομική «ανεπάρκεια» και την ανάγκη «αποκατάστασης», στην προσέγγιση της συμπερίληψης και της ισότητας δικαιωμάτων, αποτελεί θεμελιώδη αλλαγή παραδείγματος στον τρόπο αντιμετώπισης της αναπηρίας (Gijzen, 2005).

Το άρθρο 27 της Σύμβασης, που αφορά ειδικά την εργασία και την απασχόληση, αναγνωρίζει το δικαίωμα των ατόμων με αναπηρία να εργάζονται σε μια ανοιχτή, συμπεριληπτική και προσβάσιμη αγορά εργασίας. Σύμφωνα με αυτό, τα κράτη που έχουν κυρώσει τη Σύμβαση υποχρεούνται να απαγορεύουν τις διακρίσεις στην πρόσληψη, τη μισθοδοσία, την επαγγελματική εξέλιξη και τις συνθήκες εργασίας, να εξασφαλίζουν εύλογες προσαρμογές στον χώρο εργασίας, να προωθούν την κατάρτιση και την επαγγελματική αποκατάσταση, καθώς και να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή των ΑμεΑ στον ιδιωτικό τομέα μέσω κατάλληλων πολιτικών και μέτρων (βλ. και Fasciglione, 2015). Η έννοια της «εύλογης προσαρμογής» είναι κεντρική στη Σύμβαση (εισάγεται στο άρθρο 2) και αναφέρεται στις αναγκαίες και κατάλληλες τροποποιήσεις και προσαρμογές που δεν επιβάλλουν δυσανάλογη ή αδικαιολόγητη επιβάρυνση, όπου απαιτείται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, για να διασφαλιστεί στα ΑμεΑ η απόλαυση ή άσκηση, σε ισότιμη βάση με τους άλλους, όλων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών (βλ. ενδεικτικά, European Commission, 2024).

Ο Διεθνής Οργανισμός Εργασίας (ILO) έχει επίσης αναπτύξει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για την ένταξη των ΑμεΑ στην αγορά εργασίας. Η Σύμβαση 159 του ILO (1983) για την επαγγελματική αποκατάσταση και απασχόληση των ατόμων με αναπηρία, καθώς και η Σύσταση 168 (1988), θέτουν τις βάσεις για τις εθνικές πολιτικές επαγγελματικής αποκατάστασης. Σύμφωνα με πρόσφατη Έκθεση του Οργανισμού (2023) για την απασχόληση των ΑμεΑ, η μαθητεία αποτελεί ένα από τα πλέον αποτελεσματικά εργαλεία για την ένταξη των ΑμεΑ στην αγορά εργασίας, εφόσον συνοδεύεται από κατάλληλες προσαρμογές και υποστηρικτικές υπηρεσίες. Η έκθεση αυτή τονίζει επίσης τη σημασία της πρόσβασης σε ποιοτική επαγγελματική κατάρτιση, της αναγνώρισης των δεξιοτήτων που αποκτώνται, και της διασύνδεσης με τις πραγματικές ανάγκες της αγοράς εργασίας.

2.2 Ευρωπαϊκό επίπεδο: Η Στρατηγική «Ένωση Ισότητας» 2021-2030

Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, το κανονιστικό πλαίσιο για την επαγγελματική ένταξη των ΑμεΑ διαμορφώνεται από μια σειρά νομικών πράξεων, στρατηγικών κειμένων και πολιτικών πρωτοβουλιών. Βασικούς πυλώνες του ευρωπαϊκού κεκτημένου αποτελούν η Οδηγία 2000/78/ΕΚ (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2000) για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση, η οποία απαγορεύει τις διακρίσεις λόγω αναπηρίας στην πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική κατάρτιση, στις συνθήκες εργασίας και στη συμμετοχή σε οργανώσεις εργαζομένων ή εργοδοτών, καθώς και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ που αναγνωρίζει (στο άρθρο 26) το δικαίωμα των ΑμεΑ σε μέτρα που εξασφαλίζουν την αυτονομία, την κοινωνική και επαγγελ-

ματική τους ένταξη, καθώς και τη συμμετοχή τους στην κοινοτική ζωή (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2001). Την τελευταία δεκαετία οι πρωτοβουλίες της Ένωσης ενισχύθηκαν ιδιαίτερα από τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Πυλώνα και, πιο πρόσφατα, με την υιοθέτηση της ανανεωμένης Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία αλλά και την οργανική ένταξη των ζητημάτων συμπερίληψης στη συνολική πολιτική εκπαίδευσης και κατάρτισης.

Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Πυλώνας (ΕΚΠ), που θεσπίστηκε το 2017 και αποτελεί το τρέχον πλαίσιο για την κοινωνική πολιτική της ΕΕ, θέτει ως βασική αρχή την ένταξη των ατόμων με αναπηρία στην αγορά εργασίας. Η Αρχή 17 του ΕΚΠ αναφέρει ρητά ότι τα άτομα με αναπηρία έχουν δικαίωμα σε εισοδηματική στήριξη που διασφαλίζει αξιοπρεπή διαβίωση, υπηρεσίες που τους επιτρέπουν να συμμετέχουν στην αγορά εργασίας και στην κοινωνία, και περιβάλλον εργασίας προσαρμοσμένο στις ανάγκες τους. Στο Σχέδιο Δράσης του ΕΚΠ εντάσσονται στόχοι για αύξηση του ποσοστού απασχόλησης στο 78% για τον γενικό πληθυσμό ηλικίας 20-64 ετών έως το 2030, μείωση του ποσοστού πρόωρης εγκατάλειψης της εκπαίδευσης κάτω από το 9%, και συμμετοχή τουλάχιστον του 60% των ενηλίκων σε κατάρτιση κάθε χρόνο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021).

Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία 2021-2030, με τον τίτλο «Ένωση Ισότητας», που εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Μάρτιο του 2021, αποτελεί το κεντρικό πλαίσιο δράσης για τα ΑμεΑ για την τρέχουσα δεκαετία. Η Στρατηγική αναγνωρίζει ότι τα άτομα με αναπηρία εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν σημαντικά εμπόδια στην πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη, την εκπαίδευση, την απασχόληση, τις δραστηριότητες αναψυχής και τη συμμετοχή στην πολιτική ζωή, ενώ αντιμετωπίζουν υψηλότερο κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού (28,4%) σε σύγκριση με τον γενικό πληθυσμό (18,4%) (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021). Στον τομέα της απασχόλησης, η Στρατηγική θέτει ως εμβληματική πρωτοβουλία το «Πακέτο Αναπηρικής Απασχόλησης» (Disability Employment Package), το οποίο στοχεύει στην ενίσχυση των δυνατοτήτων των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης να εξυπηρετούν τα ΑμεΑ, στην προώθηση θετικών δράσεων για την πρόσληψη ΑμεΑ, στη διασφάλιση εύλογων προσαρμογών στους χώρους εργασίας, και στη δημιουργία διαδρομών μετάβασης από την προστατευμένη απασχόληση στην ανοιχτή αγορά εργασίας (Atanasova, 2023).

Στον τομέα της εκπαίδευσης και κατάρτισης, η Στρατηγική 2021-2030 αναγνωρίζει ότι παρά το δικαίωμα πρόσβασης στην κύρια επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, το ποσοστό των νέων με αναπηρία που παραπέμπονται να φοιτήσουν σε ειδικά επαγγελματικά σχολεία παραμένει υψηλό σε πολλές χώρες. Αυτό αποδίδεται, μεταξύ άλλων, στην έλλειψη προσβασιμότητας και εύλογης προσαρμογής στα κύρια εκπαιδευτικά ιδρύματα, στις ανεπαρκείς υποστηρικτικές υπηρεσίες, και στις χαμηλές προσδοκίες από εκπαιδευτικούς και οικογένειες. Η Στρατηγική επισημαίνει παράλληλα ότι η φοίτηση στα ειδικά εκπαιδευτικά πλαίσια καθιστά συχνά δυσκολότερη τη μετάβαση στην ανοιχτή αγορά εργασίας, καθώς οι απόφοιτοι ειδικών σχολείων αντιμετωπίζουν μεγαλύτερα εμπόδια στην εύρεση απασχόλησης σε συνήθεις θέσεις εργασίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021).

2.3 Ελληνικό Θεσμικό Πλαίσιο

Στην Ελλάδα, το νομοθετικό πλαίσιο για την επαγγελματική ένταξη των ΑμεΑ έχει αναπτυχθεί σταδιακά τις τελευταίες δεκαετίες, με σημαντική επιτάχυνση από την περίοδο που ακολούθησε την κύρωση της Σύμβασης του ΟΗΕ. Ήδη όμως από τη δεκαετία του 1990, με τον Ν. 2643/1998 είχε ξεκινήσει η θεσμοθέτηση της προστασίας της απασχόλησης των ΑμεΑ με τη θέσπιση συστήματος ποσόστωσης που υποχρεώνει τις επιχειρήσεις με περισσότερους από 50 εργαζόμενους να απασχολούν ΑμεΑ σε ποσοστό 3% του συνολικού προσωπικού τους. Ο ίδιος νόμος προέβλεψε επίσης την τοποθέτηση ΑμεΑ σε θέσεις του δημόσιου τομέα μέσω ειδικής διαδικασίας, καθώς και τη δημιουργία μητρώου ΑμεΑ που αναζητούν εργασία. Παρά την πρόοδο που σημειώθηκε με τον νόμο αυτό, η εφαρμογή του συστήματος ποσόστωσης παρέμεινε ατελής, με χαμηλά ποσοστά συμμόρφωσης από τον ιδιωτικό τομέα (Λογαράς, 2016).

Ο Ν. 4074/2012, με τον οποίο κυρώθηκε η Σύμβαση του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα των ΑμεΑ, αποτέλεσε ορόσημο για το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο, καθώς ενσωμάτωσε στην εθνική νομοθεσία τις αρχές και τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στη Σύμβαση. Ο Ν. 4488/2017 εναρμόνισε περαιτέρω το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο με τη Σύμβαση, περιλαμβάνοντας διατάξεις για τον καθολικό σχεδιασμό, την εύλογη προσαρμογή και την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω αναπηρίας σε όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένης της απασχόλησης. Επίσης, όρισε ρητά την υποχρέωση των εργοδοτών να παρέχουν εύλογες προσαρμογές στον χώρο εργασίας για τους εργαζόμενους με αναπηρία, εκτός εάν αυτό συνεπάγεται δυσανάλογη επιβάρυνση, και εισήγαγε τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων για παραβίαση της υποχρέωσης αυτής.

Κατά την τρέχουσα δεκαετία, ο Ν. 4837/2021 εισήγαγε σημαντικές καινοτομίες στο πλαίσιο προστασίας των ΑμεΑ, μεταξύ των οποίων τον θεσμό του Προσωπικού Βοηθού για άτομα με σοβαρή αναπηρία, ο οποίος αποσκοπεί στην υποστήριξη της αυτόνομης διαβίωσης και της συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Ο Προσωπικός Βοηθός παρέχει υποστήριξη στην καθημερινή ζωή, συμπεριλαμβανομένης της μετακίνησης από και προς τον χώρο εργασίας, της υποστήριξης κατά την εκτέλεση εργασιακών καθηκόντων, και της διευκόλυνσης της επικοινωνίας με συναδέλφους και προϊσταμένους. Ο θεσμός αυτός αποτελεί σημαντική εξέλιξη, καθώς αναγνωρίζει ότι πολλά ΑμεΑ χρειάζονται υποστήριξη για να μπορέσουν να εργαστούν, και ότι η παροχή αυτής της υποστήριξης είναι ευθύνη της πολιτείας.

Το 2024 υιοθετήθηκε η «Εθνική Στρατηγική για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία 2024-2030» (Προεδρία της Κυβέρνησης, 2024), η οποία αποτελεί το πλέον πρόσφατο και ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικής για τα ΑμεΑ στην Ελλάδα. Η Στρατηγική οργανώνεται σε έξι Πυλώνες: ο Πυλώνας Ι αφορά την προσβασιμότητα, ο Πυλώνας ΙΙ την αυτόνομη διαβίωση, ο Πυλώνας ΙΙΙ την υγεία και την κοινωνική προστασία, ο Πυλώνας IV τη «συμπερίληψη, καινοτομία και νέα προγράμματα σπουδών, επιμόρφωση και κατάρτιση», ο Πυλώνας V την εξασφάλιση ισότιμης συμμετοχής των ΑμεΑ στην εργασία, και ο Πυλώνας VI τις δράσεις ευαισθητοποίησης του κοινωνικού συνόλου. Η Στρατηγική αυτή αντικατοπτρίζει μια σαφή πολιτική βούληση για ευθυγράμμιση με τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις, αν και η αποτελεσματική εφαρμογή της εξαρτάται από τη διαθεσιμότητα πόρων, τη διοικητική ικανότητα και τον αποτελεσματικό συντονισμό των αρμόδιων φορέων.

3. Στατιστική αποτύπωση της απασχόλησης των ΑμεΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ελλάδα

Παρότι η στατιστική αποτύπωση της απασχόλησης των ΑμεΑ είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική ανάπτυξη και παρακολούθηση των σχετικών πολιτικών, η συλλογή αξιόπιστων και συγκρίσιμων δεδομένων για την αναπηρία παραμένει ιδιαίτερα δύσκολη. Σημαντικό ρόλο σε αυτό το ζήτημα παίζουν, μεταξύ άλλων, τρεις παράγοντες: πρώτον, η χρήση διαφορετικών ορισμών της αναπηρίας που χρησιμοποιούνται από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και σε διεθνές επίπεδο, δεύτερον η χρήση διαφορετικών μεθοδολογιών συλλογής δεδομένων, και τρίτον οι διαδικασίες δήλωσης της αναπηρίας από τα ίδια τα άτομα. Για παράδειγμα, η Eurostat χρησιμοποιεί τον δείκτη GALI (Global Activity Limitation Indicator), ο οποίος βασίζεται σε αυτοαναφερόμενο περιορισμό της δραστηριότητας λόγω προβλημάτων υγείας για τουλάχιστον έξι μήνες, και επιτρέπει τη σύγκριση μεταξύ των χωρών της ΕΕ.

Ένας πολύ σημαντικός δείκτης στην αποτύπωση της εικόνας της αγοράς εργασίας είναι ο δείκτης χάσματος απασχόλησης για τα Άτομα με Αναπηρία (ΑμεΑ) σε σχέση με τον γενικό πληθυσμό. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat (2025), το χάσμα απασχόλησης για τα ΑμεΑ ηλικίας 20-64 ετών ανερχόταν κατά μέσο όρο σε 24,0 εκατοστιαίες μονάδες στην ΕΕ-27 το 2024, παρουσιάζοντας σημαντικές διακυμάνσεις μεταξύ των κρατών-μελών. Οι χώρες με το υψηλότερο χάσμα ήταν η Ιρλανδία, η Ελλάδα και η Κροατία, ενώ χαμηλότερο χάσμα εμφάνιζαν η Λετονία, η Λιθουανία και η Εσθονία. Αυτές οι διαφορές αντανακλούν τόσο διαφορετικά επίπεδα προόδου στην εφαρμογή πολιτικών ένταξης, όσο και διαφορές στη δομή των αγορών εργασίας και στα συστήματα κοινωνικής προστασίας των κρατών-μελών.

Πίνακας 1: Δείκτες απασχόλησης ΑμεΑ (ηλικία 20-64 ετών), 2024			
Κατηγορία	ΕΕ-27	Ευρωζώνη	Ελλάδα
Συνολικό χάσμα απασχόλησης	24,0%	23,5%	28,5%
Χάσμα - μερική αναπηρία	16,0%	15,8%	21,4%
Χάσμα - σοβαρή αναπηρία	45,5%	44,8%	49,2%
Ποσοστό απασχόλησης ΑμεΑ	52,5%	53,2%	44,8%
NEETs νέοι με αναπηρία	26,8%	25,9%	40,0%
Πηγή: Eurostat (2025), Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2025), επεξεργασία στοιχείων			

Σύμφωνα με την έκθεση της Atanasova (2023) για το Ινστιτούτο των Ευρωπαϊκών Συνδικάτων (European Trade Union Institute - ETUI), τα στατιστικά δεδομένα από το 2014 έως το 2022 δείχνουν ότι το χάσμα απασχόλησης για τα ΑμεΑ παραμένει σταθερά υψηλό σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παρά τις προσπάθειες να υλοποιηθούν σχετικές πολιτικές και τις δεσμεύσεις των κρατών-μελών. Σύμφωνα με την Έκθεση, αλλά και άλλες διεθνείς μελέτες (EDF, 2023, Ananian & Dellaferrera, 2024), τα άτομα με αναπηρία εμφανίζουν χαμηλότερα ποσοστά απασχόλησης, επηρεάζονται δυσανάλογα από την ανεργία, αποχωρούν νωρίτερα από την αγορά εργασίας και είναι περισσότερο πιθανό να απασχολούνται σε θέσεις χαμηλών προσόντων και χαμηλών αμοιβών. Ένας μεγάλος αριθμός ατόμων με σοβαρή αναπηρία δεν εργάζεται στην ανοιχτή αγορά εργασίας, αλλά σε δομές προστατευμένης απασχόλησης, οι οποίες δεν εξασφαλίζουν πάντα επαρκείς συνθήκες εργασίας ή σαφείς διαδρομές προς την ανοιχτή αγορά.

Για το σύνολο της Ένωσης, το χάσμα απασχόλησης για άτομα με μερική αναπηρία (some limitation) ανερχόταν σε 16,0 εκατοστιαίες μονάδες, ενώ για άτομα με σοβαρή αναπηρία (severe limitation) έφτανε τις 45,5 μονάδες, αναδεικνύοντας τη σημαντική επίδραση του βαθμού αναπηρίας στις πιθανότητες απασχόλησης. Σε επίπεδο φύλου, οι άνδρες με αναπηρία εμφανίζουν υψηλότερο χάσμα (27,2 μονάδες) σε σύγκριση με τις γυναίκες (20,4 μονάδες), γεγονός που αντανακλά τις διαφορετικές δυναμικές της αγοράς εργασίας ανά φύλο (Eurostat, 2025). Ιδιαίτερα ανησυχητικά εμφανίζονται τα δεδομένα για τη συμμετοχή των ΑμεΑ στη δια βίου μάθηση: το ποσοστό νέων με αναπηρία που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο (20,3%) είναι σχεδόν διπλάσιο σε σύγκριση με τους συνομηλίκους τους χωρίς αναπηρία (9,8%), ενώ μόνο το 29,4% των ατόμων με αναπηρία αποκτά πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, έναντι 43,8% του γενικού πληθυσμού (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021). Όπως επισημαίνει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2023), παρά τις δεσμεύσεις των κρατών-μελών, η πρόοδος στη μείωση του χάσματος απασχόλησης παραμένει αργή και ανομοιογενής, ενώ υπάρχουν σημαντικές ελλείψεις στην παρακολούθηση και αξιολόγηση των πολιτικών.

Στην Ελλάδα, η κατάσταση της επαγγελματικής ένταξης των ΑμεΑ είναι ιδιαίτερα δυσμενής, και σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Και στην περίπτωση της Ελλάδας υπάρχουν σημαντικές δυσκολίες στην αποτύπωση της υπάρχουσας κατάστασης με τη χρήση επίσημων στοιχείων, καθώς η συλλογή δεδομένων γίνεται κατά κύριο λόγο μέσω της Έρευνας Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών, ενώ τα στοιχεία για την απασχόληση των ΑμεΑ συλλέγονται μόνο ευκαιριακά στο πλαίσιο της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού, καθιστώντας δύσκολη τη διαχρονική και συγκριτική παρακολούθηση των σχετικών δεικτών. Με βάση τα στοιχεία της Eurostat (2025), το συνολικό χάσμα απασχόλησης για τα άτομα με αναπηρία ανερχόταν σε 28,5 εκατοστιαίες μονάδες, δηλαδή 4,5 μονάδες πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ. Για τα άτομα με μερική αναπηρία, το χάσμα στην Ελλάδα ανερχόταν σε 21,4 μονάδες, έναντι 16,0 για τον μέσο όρο της ΕΕ.

Το 2024, περίπου το 52% των ατόμων με αναπηρία συμμετείχαν στην αγορά εργασίας στην Ελλάδα, ποσοστό σημαντικά χαμηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ (64%). Στην Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών του έτους 2022 της ΕΛΣΤΑΤ, εκτιμάται ότι στις παραγωγικές ηλικίες 20-64 ετών, τα

άτομα που αντιμετωπίζουν κάποιο βαθμό αναπηρίας ανέρχονται σε ποσοστό περίπου 14% του πληθυσμού. Η επεξεργασία συναφών στοιχείων από την ΕΣΑμεΑ (2018α) καταλήγει ότι ένα ποσοστό περίπου 5,4% παρουσιάζει αναπηρία άνω του 67% και άρα έχει θεσμικά κατοχυρωμένα αυξημένα δικαιώματα και προστασία σε ό,τι αφορά την εργασία και την πρόσβαση σε υποστηρικτικές υπηρεσίες.

Ένα ιδιαίτερα ανησυχητικό στοιχείο είναι ότι το 40% των νέων με αναπηρία ηλικίας 16-29 ετών στην Ελλάδα βρίσκεται εκτός εκπαίδευσης, απασχόλησης ή κατάρτισης (NEETs), ποσοστό που υπερβαίνει κατά 50% τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2025). Σημαντικό μέρος αυτών των ατόμων έχει παραιτηθεί από την ενεργητική αναζήτηση απασχόλησης λόγω των σοβαρών εμποδίων που αντιμετωπίζει (discouragement effect, βλ. ενδεικτικά Hästbacka, Nygård, & Nyqvist, 2016), γεγονός που υποεκτιμά τα πραγματικά επίπεδα ανεργίας (Schur et al., 2013· Bonaccio et al., 2020). Το φαινόμενο του «απογοητευμένου εργατικού δυναμικού» είναι ιδιαίτερα έντονο στα ΑμεΑ, καθώς πολλά από τα άτομα που βρίσκονται σε θέση να εργαστούν έχουν σταματήσει να αναζητούν εργασία λόγω επανειλημμένων αποτυχιών και αρνήσεων.

Σύμφωνα με στοιχεία της ΕΣΑμεΑ (2018α, 2018β), τα απασχολούμενα ΑμεΑ εμφανίζουν σημαντικές διαφορές στα χαρακτηριστικά απασχόλησής τους σε σύγκριση με τον γενικό πληθυσμό. Συγκεκριμένα, τα ΑμεΑ εμφανίζουν μικρότερο ποσοστό μισθωτών εργαζόμενων σε σχέση με τα άτομα χωρίς αναπηρία (52,7% έναντι 70,9%), ενώ είναι αυτοαπασχολούμενα χωρίς προσωπικό σε ποσοστά 33,2% για τα άτομα με σοβαρή αναπηρία και 34,4% για τα άτομα με μέτρια αναπηρία, έναντι 20% για τα άτομα χωρίς αναπηρία. Ενδιαφέρον (και ενδεικτικό της δομής της απασχόλησης) είναι το εύρημα ότι τα ΑμεΑ απασχολούνται σε μεγαλύτερο βαθμό στον πρωτογενή τομέα της οικονομίας (20% των απασχολούμενων με σοβαρή αναπηρία και 17% αυτών με μέτρια αναπηρία, έναντι 11,6% των απασχολούμενων χωρίς αναπηρία), ενώ εμφανίζουν μικρότερα ποσοστά απασχόλησης στον τομέα των υπηρεσιών (65,2% έναντι 73,5%).

Συνολικά, η σύνδεση μεταξύ αναπηρίας, ανεργίας και φτώχειας είναι ιδιαίτερα έντονη στην Ελλάδα. Το ποσοστό των ΑμεΑ που βρισκόταν σε κατάσταση κινδύνου φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού (δείκτης AROPE) έφτανε το 33% το 2024, υψηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ (28,8%), ενώ το ποσοστό σοβαρής υλικής και κοινωνικής στέρησης ανερχόταν σε 18,5%, σημαντικά υψηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2025). Τα δεδομένα αυτά υπογραμμίζουν ακόμα περισσότερο την ανάγκη για ολοκληρωμένες πολιτικές που θα αντιμετωπίζουν ταυτόχρονα τις πολλαπλές διαστάσεις του αποκλεισμού.

4. Συστημικά εμπόδια στην επαγγελματική ένταξη των ΑμεΑ

Η επισκόπηση της διεθνούς και ελληνικής βιβλιογραφίας τεκμηριώνει ότι τα ΑμεΑ αντιμετωπίζουν ένα ευρύ φάσμα συστημικών εμποδίων για την ένταξή τους στην εκπαίδευση, την κοινωνική ζωή και την αγορά εργασίας. Σε πολλές περιπτώσεις τα εμπόδια δεν είναι ανεξάρτητα μεταξύ τους αλλά αλληλοενισχυόμενα, δημιουργώντας έτσι έναν φαύλο κύκλο αποκλεισμού που είναι ιδιαίτερα δύσκολο να διασπαστεί χωρίς συντονισμένες και στοχευμένες παρεμβάσεις και πολιτικές (Σούλης, 2016).

(α) Εκπαιδευτικά εμπόδια

Το κατάλληλο επίπεδο εκπαίδευσης και κατάρτισης αποτελεί βασική προϋπόθεση για την πρόσβαση σε ποιοτικές θέσεις εργασίας. Όπως ήδη αναφέρθηκε, τα ΑμεΑ έχουν προβλήματα πρόσβασης, συμπερίληψης και συνέχισης της εκπαιδευτικής τους πορείας για την απόκτηση των προσόντων που θα τα βοηθούσαν να ενταχθούν και να παραμείνουν στην απασχόληση. Η ανεπαρκής εκπαιδευτική ένταξη οφείλεται κατά κύριο λόγο στο γεγονός ότι σε πολλά εκπαιδευτικά συστήματα και δομές εκπαίδευσης δεν έχουν υλοποιηθεί (παρ' ότι σε πολλές περιπτώσεις έχουν θεσμοθετηθεί) επαρκείς προσαρμογές για μαθητές και σπουδαστές με αναπηρίες. Τα ΑμεΑ αποτελούν ομάδα υψηλού κινδύνου σε ό,τι αφορά την πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου, με ποσοστό 20,3% έναντι 9,8% για τους μαθητές χωρίς αναπηρία, ενώ οι προκαταλήψεις και οι

χαμηλές προσδοκίες από εκπαιδευτικούς και συμμαθητές επηρεάζουν αρνητικά την αυτοεκτίμηση και την εκπαιδευτική τους τροχιά (Σούλης, 2016).

Επιπλέον, η περιορισμένη επαγγελματική συμβουλευτική και ο ανεπαρκής επαγγελματικός προσανατολισμός δυσχεραίνουν ακόμα περισσότερο τη μετάβαση από την εκπαίδευση και την κατάρτιση στην εργασία. Το ζήτημα αφορά το σύνολο του νεανικού πληθυσμού αλλά είναι ιδιαίτερα κρίσιμο για τα ΑμεΑ, τα οποία χρειάζονται εξειδικευμένη υποστήριξη για να εντοπίσουν τις δεξιότητες και τα ενδιαφέροντά τους, να αναζητήσουν κατάλληλες ευκαιρίες κατάρτισης και απασχόλησης, και να προετοιμαστούν για τη μετάβαση στο εργασιακό περιβάλλον (Σιδηροπούλου-Δημακάκου, κ.ά. 2011, Κουτουβέλη, κ.ά., 2019). Η έλλειψη εξειδικευμένων προγραμμάτων συμβουλευτικής και επαγγελματικού προσανατολισμού για ΑμεΑ επηρεάζει ιδιαίτερα τους νέους ηλικίας 16-29 με αναπηρία, οι οποίοι βρίσκονται εκτός εργασίας, εκπαίδευσης και κατάρτισης σε ποσοστό που στην Ελλάδα φθάνει το 40%.

(β) Κοινωνικά, εργασιακά και οικονομικά εμπόδια

Η αναζήτηση και τη διατήρηση απασχόλησης από την πλευρά των ΑμεΑ επηρεάζονται σημαντικά από τις κάθε είδους διακρίσεις, που εμφανίζονται με πολλές μορφές: από την άμεση και ρητή άρνηση πρόσληψης έως πιο λεπτές μορφές διάκρισης, όπως η μη παροχή εύλογων προσαρμογών, ο αποκλεισμός από ευκαιρίες κατάρτισης και προαγωγής, και η υποτίμηση της εργασίας τους. Διεθνείς μελέτες έχουν δείξει ότι σημαντική μερίδα των εργοδοτών διστάζει να προσλάβει ΑμεΑ, φοβούμενη το απαιτούμενο κόστος προσαρμογής, τις πιθανές απουσίες λόγω προβλημάτων υγείας, και τις υποτιθέμενες διακυμάνσεις στην παραγωγικότητα (Bonaccio et al., 2020). Αυτές οι αντιλήψεις είναι σε μεγάλο βαθμό στερεοτυπικές και σε αρκετές περιπτώσεις δεν αντιστοιχούν στην πραγματικότητα, καθώς έρευνες έχουν δείξει ότι τα ΑμεΑ συχνά εμφανίζουν υψηλά επίπεδα αφοσίωσης και χαμηλότερα ποσοστά εναλλαγής προσωπικού.

Σημαντικό εμπόδιο στην επαγγελματική ένταξη των ΑμεΑ αποτελούν επίσης οι οικονομικές ανισότητες. Τα ΑμεΑ αντιμετωπίζουν κατά μέσο όρο υψηλότερα ποσοστά φτώχειας και διαθέτουν χαμηλότερα εισοδήματα συγκριτικά με τον γενικό πληθυσμό, γεγονός που περιορίζει τις δυνατότητές τους για επένδυση στην εκπαίδευση και κατάρτιση, για μετακίνηση προς τον χώρο εργασίας, καθώς και για απόκτηση του απαραίτητου εξοπλισμού για την άσκηση του επαγγέλματός τους. Μαζί με τις οικογένειές τους συχνά αντιμετωπίζουν αυξημένα οικονομικά βάρη που σχετίζονται με την αναπηρία, όπως έξοδα για ιατρική περίθαλψη, βοηθητικές συσκευές και υπηρεσίες υποστήριξης, γεγονός που επηρεάζει την ποιότητα ζωής τους και τις ευκαιρίες βελτίωσής της (ΕΣΑμεΑ, 2018α).

(γ) Νομικά και θεσμικά εμπόδια, εμπόδια προσβασιμότητας

Παρά τις σημαντικές προσθήκες στη νομοθεσία, ιδιαίτερα τις τελευταίες δύο δεκαετίες, τα νομικά και θεσμικά εμπόδια, εξακολουθούν να αποτελούν ουσιώδη ανασταλτικό παράγοντα για την επαγγελματική ένταξη των ΑμεΑ. Συνήθη προβλήματα θεσμικής φύσης αποτελούν, ενδεικτικά, η ανεπαρκής εφαρμογή της υφιστάμενης νομοθεσίας, η γραφειοκρατία στην πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές και υποστηρικτικές υπηρεσίες, καθώς και οι καθυστερήσεις στην πιστοποίηση της αναπηρίας. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας και οι παθητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας μπορεί να δημιουργούν αντικίνητρα για την απασχόληση, καθώς η πρόσληψη σε μια θέση εργασίας μπορεί να συνεπάγεται απώλεια επιδομάτων ή υπηρεσιών.

Τα εμπόδια προσβασιμότητας συνδέονται με ανεπαρκείς υποδομές σε δημόσιους χώρους, μεταφορές, εκπαιδευτικά ιδρύματα και χώρους εργασίας. Η έλλειψη προσβάσιμων μέσων μαζικής μεταφοράς, οι μη προσβάσιμοι χώροι εργασίας, και η απουσία βοηθητικών τεχνολογιών αποτελούν καθημερινά εμπόδια για πολλά ΑμεΑ. Η έλλειψη πρόσβασης των ΑμεΑ σε τεχνολογικά μέσα και η έλλειψη ψηφιακών δεξιοτήτων

(ψηφιακός αποκλεισμός) ενισχύουν περαιτέρω αυτά τα εμπόδια, ιδιαίτερα σε μια εποχή που η ψηφιοποίηση διαπερνά όλους τους τομείς της οικονομίας και της κοινωνικής ζωής (Dobransky, & Hargittai, 2021, Wegscheider & Guével, 2021). Η έλλειψη προσβασιμότητας σε χώρους ή δραστηριότητες περιορίζει τη συμμετοχή των ΑμεΑ στην κοινωνική ζωή γενικότερα, επηρεάζοντας αρνητικά την ανάπτυξη κοινωνικών δικτύων που είναι σημαντικά για την εύρεση απασχόλησης.

5. Πολιτικές και δράσεις ενίσχυσης της κατάρτισης και της επαγγελματικής ένταξης των ΑμεΑ στην Ελλάδα

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, το χάσμα απασχόλησης των ΑμεΑ είναι ιδιαίτερα ευρύ, ενώ, ταυτόχρονα, τα συστημικά εμπόδια που συμβάλλουν στη διατήρησή του σε υψηλά επίπεδα δεν μειώνονται με τον απαιτούμενο ρυθμό. Η σημαντικότερη προσπάθεια ενίσχυσης της ένταξης των ΑμεΑ στην κατάρτιση και την αγορά εργασίας αφορά στην Εθνική Στρατηγική για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία 2024-2030 (Προεδρία της Κυβέρνησης, 2024). Ο Πυλώνας IV της Στρατηγικής αφορά τη «συμπερίληψη, καινοτομία και νέα προγράμματα σπουδών, επιμόρφωση και κατάρτιση», αναγνωρίζοντας την ανάγκη για «ένα συμπεριληπτικό και καθολικά προσβάσιμο σύστημα εκπαίδευσης σε όλες τις βαθμίδες, συμπεριλαμβανομένης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης και της Διά Βίου Μάθησης, προσαρμοσμένο στις πραγματικές ανάγκες και δυνατότητες επαγγελματικής εξέλιξης κάθε παιδιού». Στον Στόχο IV.4 της Στρατηγικής, που αφορά την «Εξασφάλιση συμπερίληψης στην Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση και Διά Βίου Μάθηση», εντάσσονται δράσεις οι οποίες καλύπτουν παρεμβάσεις για τη συλλογή και επεξεργασία δεδομένων, τη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου της κατάρτισης, την πιστοποίηση σπουδών, την αύξηση της μοριοδότησης, την υλοποίηση προγραμμάτων μαθητείας στον εργασιακό χώρο, και την ψηφιακή κατάρτιση.

Είναι φανερό ότι οι προβλέψεις του Πυλώνα IV της Εθνικής Στρατηγικής θα πρέπει να εφαρμοστούν στο πλαίσιο των θεσμοθετημένων δομών επαγγελματικής εκπαίδευσης για τα ΑμεΑ, όπως είναι τα Ειδικά Επαγγελματικά Γυμνάσια και τα Εργαστήρια Ειδικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΕΕΕΕΚ), τα οποία παρέχουν επαγγελματική κατάρτιση προσαρμοσμένη στις ανάγκες των μαθητών με αναπηρία, καθώς και η Σχολή Επαγγελματικής Κατάρτισης ΑμεΑ Αθήνας και το Εκπαιδευτικό Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης Εφήβων και Νέων με Αναπηρία Θεσσαλονίκης, που ανήκουν στη ΔΥΠΑ. Βέβαια, σε ό,τι αφορά την ανάπτυξη ειδικών εκπαιδευτικών δομών, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι, όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει η Ευρωπαϊκή Στρατηγική 2021-2030, η φοίτηση στα ειδικά εκπαιδευτικά πλαίσια καθιστά συχνά δυσκολότερη τη μετάβαση στην ανοιχτή αγορά εργασίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021). Η διεθνής τάση κινείται προς τη συμπερίληψη των ΑμεΑ στις κύριες δομές επαγγελματικής εκπαίδευσης, με παράλληλη παροχή υποστηρικτικών υπηρεσιών και εύλογων προσαρμογών, αντί της απομόνωσής τους σε ειδικές δομές.

Ο Πυλώνας V της Εθνικής Στρατηγικής 2024-2030 παρουσιάζει ένα ολοκληρωμένο σχέδιο βελτιώσεων στο θεσμικό πλαίσιο ένταξης των ΑμεΑ στην αγορά εργασίας. Στις δράσεις του Πυλώνα περιλαμβάνονται μέτρα για την ενίσχυση της εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα στην απασχόληση ΑμεΑ, την παροχή κινήτρων στους εργοδότες, την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας των ΑμεΑ, και την ανάπτυξη των δομών και υπηρεσιών που μπορούν να υποστηρίξουν την εργασία τους. Για την υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής, η Ελλάδα αξιοποιεί εθνικά και ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά εργαλεία, όπως το ΕΣΠΑ 2021-2027 και το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, ενώ συμμετέχει σε ευρωπαϊκά δίκτυα και πρωτοβουλίες, όπως το EURES και το EU Disability Employment Week, που προωθούν την κινητικότητα και την ανταλλαγή καλών πρακτικών.

Ωστόσο, όπως διαπιστώνεται στις αναφορές του European Semester (2025), η εφαρμογή τόσο των σχεδιαζόμενων πολιτικών όσο και των θεσμικών μεταρρυθμίσεων συχνά συναντά εμπόδια, όπως η γραφειοκρατία, η ελλιπής ενημέρωση των εργοδοτών, η ανεπαρκής χρηματοδότηση, και η ανάγκη για περαιτέρω ενίσχυση της διασύνδεσης μεταξύ κατάρτισης και αγοράς εργασίας. Η αποτελεσματική υλοποίηση της Εθνι-

κής Στρατηγικής θα μπορούσε να αλλάξει σημαντικά το τοπίο σε ό,τι αφορά την κατάρτιση και την επαγγελματική και κοινωνική ένταξη των ΑμεΑ τα επόμενα χρόνια, αλλά απαιτεί συνεχή προσπάθεια, επαρκείς πόρους και αποτελεσματικό συντονισμό.

6. Ο Ρόλος της ΔΥΠΑ στην Επαγγελματική Ένταξη των ΑμεΑ

Η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) διαδραματίζει καταλυτικό ρόλο στην επαγγελματική ένταξη των ΑμεΑ στην Ελλάδα, τόσο στο πλαίσιο της τρέχουσας κατάστασης, όσο και στην προοπτική υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής 2024-2030 και των ευρωπαϊκών στρατηγικών. Ο ρόλος αυτός αναγνωρίζεται στο κείμενο της εθνικής στρατηγικής αλλά και στις αναφορές των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων (Προεδρία της Κυβέρνησης, 2024). Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, η ΔΥΠΑ λειτουργεί δύο εξειδικευμένες Σχολές Ατόμων με Αναπηρία, μια στην Αθήνα και μια στη Θεσσαλονίκη, οι οποίες παρέχουν επαγγελματική κατάρτιση προσαρμοσμένη στις ανάγκες αυτών των σπουδαστών. Οι Σχολές ΑμεΑ της ΔΥΠΑ προσφέρουν προγράμματα κατάρτισης σε ειδικότητες που ανταποκρίνονται στις ανάγκες της αγοράς εργασίας, όπως η πληροφορική, η διοικητική υποστήριξη, η κηπουρική, η κεραμική, και άλλες τεχνικές ειδικότητες. Οι Σχολές λειτουργούν σε πολλές περιπτώσεις ως πιλότοι για την ανάπτυξη και δοκιμή καινοτόμων μεθόδων κατάρτισης και υποστήριξης της μετάβασης στην αγορά εργασίας. Τα προγράμματά τους συνδυάζουν θεωρητική κατάρτιση με πρακτική άσκηση, ενώ παράλληλα παρέχουν υπηρεσίες επαγγελματικού προσανατολισμού και συμβουλευτικής, καθώς και υποστήριξη κατά τη μετάβαση στην αγορά εργασίας. Η σύνδεση με την αγορά εργασίας επιδιώκεται μέσω συνεργασιών με επιχειρήσεις για την πραγματοποίηση πρακτικής άσκησης και την προώθηση της απασχόλησης των αποφοίτων.

Ταυτόχρονα, στο πλαίσιο της κύριας αποστολής της, η ΔΥΠΑ υλοποιεί ειδικά προγράμματα επιδότησης απασχόλησης για την πρόσληψη ΑμεΑ, τα οποία παρέχουν οικονομικά κίνητρα στους εργοδότες για να προσλάβουν και να απασχολήσουν άτομα με αναπηρία. Τα εν λόγω προγράμματα περιλαμβάνουν επιδότηση του μισθολογικού κόστους για καθορισμένο χρονικό διάστημα, καθώς και δυνατότητα επιδότησης για τις αναγκαίες προσαρμογές στον χώρο εργασίας. Ο σκοπός τους είναι να μειώσουν το κόστος αλλά και το ρίσκο, όπως το αντιλαμβάνονται οι εργοδότες, που αφορά στην πρόσληψη ΑμεΑ, και να δημιουργήσουν στα μέλη αυτού του πληθυσμού ευκαιρίες να αποδείξουν τις ικανότητές τους στο εργασιακό περιβάλλον.

Πέρα από τα προγράμματα επιδότησης, η ΔΥΠΑ παρέχει υπηρεσίες επαγγελματικού προσανατολισμού και συμβουλευτικής για τα ΑμεΑ, καθώς και υπηρεσίες διαμεσολάβησης μεταξύ εργοδοτών και ατόμων που αναζητούν εργασία. Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης μπορούν, υλοποιώντας δράσεις συμβουλευτικής, διαμεσολάβησης και ανάπτυξης συνεργασιών με άλλους φορείς, αλλά και ενισχύοντας τις δράσεις συλλογής και ανάλυσης δεδομένων που αφορούν στην αγορά εργασίας, την ανεργία και την απασχόληση, να συμβάλλουν ουσιαστικά στη μείωση των ανισοτήτων και στην αύξηση της συμμετοχής των ΑμεΑ στην αγορά εργασίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021). Επίσης, μέσα από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο των Δημοσίων Υπηρεσιών Απασχόλησης (PES Network), η ΔΥΠΑ μπορεί να συνομιλεί και να συμμετέχει σε διαδικασίες ανταλλαγής καλών πρακτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, πολλές από τις οποίες μπορούν να συμβάλλουν ενεργητικά στην αντιμετώπιση των εμποδίων και την ανάπτυξη αποτελεσματικών πολιτικών και πρακτικών.

Σε όλους τους παραπάνω τομείς υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, ώστε οι υπηρεσίες που παρέχονται από τη ΔΥΠΑ για τα ΑμεΑ να ανταποκρίνονται με μεγαλύτερη επάρκεια στους στόχους της εθνικής και της ευρωπαϊκής στρατηγικής αλλά και στις αναδυόμενες ανάγκες της αγοράς εργασίας. Η υιοθέτηση καινοτόμων προσεγγίσεων και πρακτικών που εφαρμόζονται από ευρωπαϊκές Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης, η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των ΑμεΑ στην Υπηρεσία και τις δυνατότητες που τους παρέχει, η επέκταση των δράσεών της ώστε να υπάρχει επαρκέστερη και συνεπέστερη κάλυψη του πληθυσμού, μπορούν μεσο-

μακροπρόθεσμα να συμβάλλουν στην υπέρβαση των συστημικών εμποδίων, ιδιαίτερα αυτών που εδράζονται σε ξεπερασμένες νοοτροπίες, προκαταλήψεις και παγιωμένες αντιλήψεις.

7. Ευρωπαϊκές πολιτικές και καλές πρακτικές

Στο πλαίσιο ενίσχυσης της ένταξης των ΑμεΑ στην κατάρτιση και την απασχόληση, αποκτά πρόσθετο ενδιαφέρον η αναφορά σε πολιτικές και πρακτικές που υλοποιούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί κάποιος να συναντήσει πολλές και διαφορετικές παραδόσεις και τρέχουσες δράσεις σε αυτή την κατεύθυνση. Η καταγραφή, σύγκριση και η ανάλυση αυτών των πολιτικών αναδεικνύει σημαντικές διαφορές στις προσεγγίσεις και τα αποτελέσματα, και μπορεί να παράσχει χρήσιμα διδάγματα για τη βελτίωση των ελληνικών πολιτικών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσω του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και της Στρατηγικής 2021-2030, παρακολουθεί και αξιολογεί τις εθνικές πολιτικές, παρέχοντας συστάσεις για βελτίωση (European Disability Forum, 2024). Μερικές από αυτές, που θεωρούμε ότι μπορούν να έχουν συνάφεια στην ελληνική περίπτωση, παρουσιάζονται στη συνέχεια αυτής της ενότητας.

(α) Υποστηριζόμενη απασχόληση με το μοντέλο «Place-Train»

Η υποστηριζόμενη απασχόληση (supported employment) αποτελεί μια από τις τεκμηριωμένα πλέον αποτελεσματικές προσεγγίσεις για την επαγγελματική ένταξη των ΑμεΑ σε διεθνές επίπεδο. Μια αρκετά ενδιαφέρουσα προσέγγιση είναι αυτή που βασίζεται στην αρχή «Place-Train» (τοποθέτηση πρώτα, κατάρτιση μετά), σύμφωνα με την οποία το άτομο με αναπηρία τοποθετείται σε μια θέση εργασίας στην ανοιχτή αγορά και λαμβάνει υποστήριξη από έναν εργασιακό σύμβουλο (job coach) για να αναπτύξει τις απαραίτητες δεξιότητες επί τόπου, στο πραγματικό εργασιακό περιβάλλον. Η προσέγγιση αυτή αντιστρέφει την παραδοσιακή λογική της «κατάρτισης πρώτα», η οποία συχνά οδηγεί σε απόκτηση δεξιοτήτων που δεν ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες της αγοράς εργασίας ή που χάνονται λόγω της μακράς περιόδου μεταξύ κατάρτισης και απασχόλησης (Støren-Vaczy, & Bakkeli, 2024, Beyer, & Beyer, 2017).

Η υποστηριζόμενη απασχόληση περιλαμβάνει συνήθως τα ακόλουθα στάδια: αρχική αξιολόγηση των δεξιοτήτων, ενδιαφερόντων και αναγκών υποστήριξης του ατόμου, αναζήτηση κατάλληλης θέσης εργασίας που να ταιριάζει με τις δεξιότητες και τις προτιμήσεις του ατόμου, τοποθέτηση στη θέση εργασίας με εντατική υποστήριξη κατά τους πρώτους μήνες από τον εργασιακό σύμβουλο, και σταδιακή μείωση της υποστήριξης καθώς το άτομο αποκτά αυτονομία, με δυνατότητα επανενεργοποίησης της υποστήριξης εάν χρειαστεί. Χώρες όπως η Ιρλανδία, η Σουηδία, η Νορβηγία και η Γερμανία έχουν αναπτύξει εκτεταμένα δίκτυα υποστηριζόμενης απασχόλησης με θετικά αποτελέσματα όσον αφορά την ένταξη και τη διατήρηση της απασχόλησης των ΑμεΑ (Lopez-Gavira et al., 2025).

(β) Συστήματα ποσόστωσης

Τα συστήματα ποσόστωσης αποτελούν ένα από τα πλέον διαδεδομένα εργαλεία πολιτικής για την προώθηση της απασχόλησης των ΑμεΑ σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με την πλειοψηφία των κρατών-μελών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, να εφαρμόζει κάποια μορφή συστήματος ποσόστωσης. Σύμφωνα με τα συστήματα αυτά, οι επιχειρήσεις που υπερβαίνουν ένα ορισμένο μέγεθος υποχρεούνται να απασχολούν ΑμεΑ σε ένα καθορισμένο ποσοστό του προσωπικού τους. Στην Ελλάδα, ο Ν. 2643/1998 ορίζει ποσοστό 3% για επιχειρήσεις με πάνω από 50 εργαζόμενους, ενώ σε άλλες χώρες τα ποσοστά κυμαίνονται από 2% (Ισπανία) έως 7% (Ιταλία για τον δημόσιο τομέα) (Λογαράς, 2016, Vornholt, et al., 2018). Η αποτελεσματικότητα των συστημάτων ποσόστωσης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την επιβολή κυρώσεων για τη μη συμμόρφωση και τη συστηματική παρακολούθηση της εφαρμογής τους. Μπορεί να ενισχυθεί και να αποτελέσει ουσιαστική διέξοδο για απασχολούμενους και επιχειρήσεις όταν συνοδεύεται από τη συμπληρωματική παροχή

υποστηρικτικών υπηρεσιών, που μπορούν, ενδεικτικά, να αφορούν τις απαραίτητες προσαρμογές ή την εισαγωγή υποστηρικτικών τεχνολογιών.

(γ) Μαθητεία και επαγγελματική κατάρτιση

Η μαθητεία αποτελεί ένα αποτελεσματικό εργαλείο για την επαγγελματική ένταξη των ΑμεΑ, εφόσον συνοδεύεται από κατάλληλες προσαρμογές και υποστηρικτικές υπηρεσίες. Σύμφωνα με τον Διεθνή Οργανισμό Εργασίας (ILO, 2023), η μαθητεία προσφέρει στα ΑμεΑ τη δυνατότητα να αποκτήσουν εργασιακή εμπειρία σε πραγματικό περιβάλλον, να αναπτύξουν τεχνικές και κοινωνικές δεξιότητες, να δημιουργήσουν επαφές με πιθανούς εργοδότες, και να λάβουν αναγνωρισμένη πιστοποίηση των δεξιοτήτων τους. Χώρες όπως η Γερμανία, η Αυστρία και η Ελβετία, που διαθέτουν ισχυρά διπλά συστήματα εκπαίδευσης, έχουν αναπτύξει ειδικές ρυθμίσεις για την ένταξη των ΑμεΑ στη μαθητεία, με σημαντικά θετικά αποτελέσματα στην επαγγελματική τους ένταξη (Kimmelmann, et al., 2022). Οι ρυθμίσεις αυτές περιλαμβάνουν προσαρμοσμένα προγράμματα, παράταση της διάρκειας της μαθητείας, παροχή υποστηρικτικών υπηρεσιών, και οικονομικά κίνητρα για τους εργοδότες. Στο πλαίσιο της μαθητείας και της κατάρτισης μπορεί να ενταχθούν και άλλες διαστάσεις απασχόλησης των ΑμεΑ, όπως για παράδειγμα η ίδρυση και λειτουργία Επιχειρήσεων της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας.

(δ) Ψηφιακή Μετάβαση και Τηλεργασία

Η ψηφιακή μετάβαση είναι κρίσιμο ζήτημα που αφορά συνολικά την κατάρτιση και την αγορά εργασίας. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η απόκτηση ψηφιακών δεξιοτήτων και η δυνατότητα τηλεργασίας μπορούν να προσφέρουν νέες και σημαντικές ευκαιρίες για την επαγγελματική ένταξη των ΑμεΑ, καθώς μπορούν να βοηθήσουν στην υπέρβαση πολλών από τα φυσικά και κοινωνικά εμπόδια προσβασιμότητας, που τα άτομα αυτά αντιμετωπίζουν στον παραδοσιακό χώρο εργασίας. Η εργασία από απόσταση επιτρέπει στα ΑμεΑ να εργάζονται από το σπίτι τους ή από άλλο προσβάσιμο περιβάλλον της επιλογής τους, αποφεύγοντας τις δυσκολίες μετακίνησης με μη-προσβάσιμα μέσα μαζικής μεταφοράς και τις δυσχέρειες που προκύπτουν από την έλλειψη των αναγκαίων προσαρμογών στα μη-προσβάσιμα φυσικά περιβάλλοντα εργασίας. Η πανδημία COVID-19 επιτάχυνε σημαντικά την υιοθέτηση της τηλεργασίας σε πολλούς τομείς της οικονομίας, δημιουργώντας νέες δυνατότητες για τα ΑμεΑ, που προφανώς θα πρέπει να συνδυαστούν με την απαραίτητη κατάρτιση, αλλά, ταυτόχρονα, δεν θα πρέπει να ενισχύσουν τη λογική αποφυγής των εύλογων προσαρμογών στο εργασιακό και το κοινωνικό ή στο χωροταξικό περιβάλλον.

Η αξιοποίηση αυτών των ευκαιριών προϋποθέτει την ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων, την πρόσβαση σε κατάλληλο τεχνολογικό εξοπλισμό και σύνδεση στο διαδίκτυο, καθώς και τη διασφάλιση της προσβασιμότητας των ψηφιακών εργαλείων και πλατφορμών. Σε όλους αυτούς τους τομείς, τα ΑμεΑ συχνά υστερούν σε σύγκριση με τον γενικό πληθυσμό (Wegscheider & Guével, 2021). Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική 2021-2030 δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην ψηφιακή ένταξη των ΑμεΑ ως προϋπόθεση για την επαγγελματική τους ένταξη, και περιλαμβάνει δράσεις για την ενίσχυση της ψηφιακής προσβασιμότητας και την ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων.

8. Αξιολόγηση Πολιτικών και Προτάσεις

Η αξιολόγηση των υφιστάμενων πολιτικών για την επαγγελματική ένταξη των ΑμεΑ αναδεικνύει τόσο σημαντικές προόδους όσο και επίμονες δυσκολίες που απαιτούν συστηματική αντιμετώπιση. Από μια θετική σκοπιά, το θεσμικό πλαίσιο έχει ενισχυθεί σημαντικά τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο τις τελευταίες δεκαετίες. Σε ό,τι αφορά τη χώρα μας, οι θεσμικές ρυθμίσεις έχουν επεκταθεί ιδιαίτερα μετά την κύρωση της Σύμβασης του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα των ΑμεΑ, την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής

2021-2030, αλλά και της Εθνικής Στρατηγικής 2024-2030. Η αναγνώριση του δικαιώματος στην εργασία, η υποχρέωση παροχής εύλογων προσαρμογών, και η απαγόρευση των διακρίσεων αποτελούν πλέον μέρος του νομοθετικού πλαισίου. Ωστόσο, όπως επισημαίνει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2023), υπάρχει συχνά σημαντική απόκλιση μεταξύ των νομοθετικών προβλέψεων και της πρακτικής εφαρμογής τους.

Όμως το υφιστάμενο πλαίσιο πολιτικών παρουσιάζει ακόμα βασικές αδυναμίες, που εντοπίζονται κυρίως στην ανεπαρκή εφαρμογή των συστημάτων ποσόστωσης, με χαμηλά ποσοστά συμμόρφωσης ιδιαίτερα στον ιδιωτικό τομέα, στην έλλειψη επαρκών μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των πολιτικών, στον περιορισμένο συντονισμό μεταξύ των πολλών αρμόδιων φορέων, στην ανεπαρκή χρηματοδότηση των δομών κατάρτισης και υποστήριξης, και στη συνεχιζόμενη ύπαρξη εμποδίων προσβασιμότητας σε χώρους εργασίας, εκπαίδευσης και μεταφορές. Επιπλέον, η έλλειψη συστηματικής συλλογής δεδομένων για την απασχόληση των ΑμεΑ δυσχεραίνει την παρακολούθηση της προόδου και τον σχεδιασμό στοχευμένων παρεμβάσεων (Atanasova, 2023).

Σε ό,τι αφορά την Ελλάδα, με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε, θεωρούμε ότι η βελτίωση της επαγγελματικής ένταξης των ΑμεΑ χρειάζεται, κατ' αρχάς, πρόσθετη ενίσχυση σε τρεις τομείς πολιτικής: Πρώτον, σε ό,τι αφορά τη συλλογή και ανάλυση δεδομένων για την απασχόληση των ΑμεΑ, με τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος παρακολούθησης που θα επιτρέπει την τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής, τη θέσπιση μετρήσιμων στόχων και την αξιολόγηση της προόδου. Δεύτερον, στην εφαρμογή του συστήματος ποσόστωσης, με αυστηρότερους ελέγχους και πραγματικές κυρώσεις για τη μη συμμόρφωση, με την επέκτασή του σε επιχειρήσεις μικρότερου μεγέθους αλλά και με τη θέσπιση ουσιαστικών κινήτρων. Τρίτον, στην επέκταση των προγραμμάτων υποστηριζόμενης απασχόλησης, με τη δημιουργία δικτύου εργασιακών συμβούλων σε εθνικό επίπεδο που θα παρέχουν εξατομικευμένη υποστήριξη στα ΑμεΑ κατά την αναζήτηση και τη διατήρηση απασχόλησης.

Επιπρόσθετα, είναι σημαντική η ενίσχυση της σύνδεσης μεταξύ εκπαίδευσης, κατάρτισης και αγοράς εργασίας, με την ανάπτυξη προγραμμάτων μαθητείας προσαρμοσμένων στις ανάγκες των ΑμεΑ, με πιθανή επέκταση του δικτύου των Σχολών ΑμεΑ της ΔΥΠΑ ή την ένταξη σχετικών προγραμμάτων στις ΕΠΑ.Σ., και τη διασφάλιση της αναγνώρισης των δεξιοτήτων που αποκτώνται. Η προώθηση της ψηφιακής ένταξης των ΑμεΑ αποτελεί επίσης προτεραιότητα, μέσω της παροχής κατάρτισης σε ψηφιακές δεξιότητες, της διασφάλισης της προσβασιμότητας των ψηφιακών υπηρεσιών, και της αξιοποίησης των δυνατοτήτων που προσφέρει η τηλεργασία. Τέλος, απαιτείται η ενίσχυση της ευαισθητοποίησης των εργοδοτών και του κοινωνικού συνόλου, για την καταπολέμηση των προκαταλήψεων και τη δημιουργία μιας συμπεριληπτικής κουλτούρας στους χώρους εργασίας. Η ευαισθητοποίηση αυτή πρέπει να συνοδεύεται από πρακτική υποστήριξη στους εργοδότες για την πρόσληψη και την ένταξη των ΑμεΑ.

9. Συμπερασματικά σχόλια

Η επαγγελματική ένταξη των ατόμων με αναπηρία αποτελεί ένα από τα πλέον κρίσιμα και πολύπλοκα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα και την Ευρώπη, και παρά τη σημαντική πρόοδο που έχει σημειωθεί στο θεσμικό πλαίσιο τις τελευταίες δεκαετίες, το χάσμα απασχόλησης μεταξύ ατόμων με και χωρίς αναπηρία παραμένει σταθερά υψηλό, ιδιαίτερα στη χώρα μας. Η μείωσή του απαιτεί την υπέρβαση σημαντικών συστημικών εμποδίων, μέσα από συντονισμένες παρεμβάσεις πολιτικής και ενίσχυση των υποστηρικτικών υπηρεσιών σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό αλλά και τομεακό επίπεδο καθώς και την ενίσχυση των μηχανισμών παρακολούθησης της αποτελεσματικότητάς τους. Και δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς την ανάπτυξη μιας συμπεριληπτικής κουλτούρας στην κοινωνία και τους χώρους εργασίας.

Σε αυτόν τον σχεδιασμό, ο ρόλος της ΔΥΠΑ είναι ουσιαστικός, τόσο σε ό,τι αφορά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση προγραμμάτων κατάρτισης, τη λειτουργία των Σχολών ΑμεΑ, την ενίσχυση της ψηφιακής

μετάβασης, όσο και στον σχεδιασμό και τη διαχείριση επιδοτούμενων προγραμμάτων απασχόλησης, τηλεργασίας, και υπηρεσιών επαγγελματικού προσανατολισμού και συμβουλευτικής, αλλά και στην αξιοποίηση καλών πρακτικών από άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Η επιτυχία αυτής της προσπάθειας εξαρτάται από τη διαθεσιμότητα επαρκών πόρων, τον αποτελεσματικό συντονισμό των συναρμόδιων φορέων σε κεντρικό, τοπικό και τομεακό επίπεδο, τη συστηματική παρακολούθηση της προόδου, αλλά και τη διασφάλιση της ενεργής συμμετοχής των ίδιων των ΑμεΑ και των οργανώσεών τους στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών.

Βιβλιογραφία

Ananian, S., & Dellaferrera, G. (2024). A study on the employment and wage outcomes of people with disabilities. *ILO Working Paper 124*. Geneva: International Labour Office.

Atanasova, A. (2023). Narrowing the employment gap for people with disabilities: The need for effective policy implementation. *ETUI Research Paper-Policy Brief*, 2023(1), 1-15.

Beyer, S., & Beyer, A. (2017). *A systematic review of the literature on the benefits for employers of employing people with learning disabilities*. Mencap.

Bonaccio, S., Connelly, C. E., Gellatly, I. R., Jetha, A., & Ginis, K. A. M. (2020). The participation of people with disabilities in the workplace across the employment cycle: Employer concerns and research evidence. *Journal of Business and Psychology*, 35(2), 135-158.

Dobransky, K., & Hargittai, E. (2021). The closing skills gap: Revisiting the digital disability divide. In *Handbook of digital inequality* (pp. 274-282). Edward Elgar Publishing.

European Commission / Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2021). *Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030*. COM(2021) 101 final. Publications Office of the European Union.

European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. (2024). *Εύλογες προσαρμογές στην εργασία: κατευθυντήριες γραμμές και ορθές πρακτικές*. Publications Office of the European Union.

European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, human European consultancy and Grammenos, S., (2023). European comparative data on persons with disabilities – Equal opportunities, fair working conditions, social protection and inclusion, health analysis and trends – Data 2020. Publications Office of the European Union.

European Disability Forum – EDF (2023). *7th Human Rights Report – The Right to Work: The employment situation of persons with disabilities in Europe*. EDF.

European Disability Forum (2024). *European Semester outcomes – Spring package 2024*. https://www.edf-feph.org/publications/european-semester-outcomes-spring-package-2024-european-disability-forum/

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2025). *Country Report Greece 2025 – European Semester*. Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. (2023). *EU support for the employment of persons with disabilities: Changes needed*. Special Report 16/2023. Publications Office of the European Union.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2000). *Οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία*. ΕΕ L 303 της 2.12.2000, σ. 16-22.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2001). *Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επεξηγήσεις σχετικά με το πλήρες κείμενο του χάρτη*. Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

ΕΣΑμεΑ (2018α). Οι δείκτες της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και τα άτομα με αναπηρία. Αθήνα: Παρατηρητήριο Θεμάτων Αναπηρίας, Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία.

ΕΣΑμεΑ (2018β). *Αναπηρία και απασχόληση στην Ελλάδα: Στατιστικά δεδομένα και ανάλυση*. Αθήνα: Παρατηρητήριο Θεμάτων Αναπηρίας, Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία.

ΕΛΣΤΑΤ. (2022). *Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών*. Πειραιάς: Ελληνική Στατιστική Αρχή.

Fasciglione, M. (2015). Article 27 of the CRPD and the Right of Inclusive Employment of People with Autism. In: Della Fina, V., Cera, R. (eds) *Protecting the Rights of People with Autism in the Fields of Education and Employment*. Springer, Cham.

Gijzen, M. (2005). Θεωρίες για την αναπηρία και τη νομοθεσία καταπολέμησης των διακρίσεων λόγω αναπηρίας: Από το ιατρικό στο κοινωνικό μοντέλο. Στο: Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία (Επιμ.) *Ακτιβιστές και συνήγοροι των δικαιωμάτων των ατόμων με αναπηρία - Εγχειρίδιο*, σ.14-17. ΕΣΑμεΑ, Αθήνα.

Hästbacka, E., Nygård, M., & Nyqvist, F. (2016). Barriers and facilitators to societal participation of people with disabilities: A scoping review of studies concerning European countries. *Alter*, 10(3), 201-220.

ILO / Διεθνής Οργανισμός Εργασίας. (2023). *Promoting quality apprenticeships for persons with disabilities*. Geneva: International Labour Office.

Kimmelmann, N., Miesera, S., Moser, D., & Pool Maag, S. (2022). Inclusion for all in VET? A comparative overview of policies and state of research about migration, integration and inclusion in Germany, Austria and Switzerland. *Migration and Inclusion in Work Life–The Role of VET: .Emerging Issues in Research on Vocational Education & Training*, 7, 117-165.

Κουτουβέλη, Χ., Παρούση, Α. Σ., & Σβυρινάκη, Α. (2019). Επαγγελματική συμβουλευτική και καθοδήγηση για τον επαγγελματικό σχεδιασμό των ΑμΕΑ-Διερεύνηση απόψεων γονέων μαθητών σε ΕΕΕΕΚ με χρήση ερωτηματολογίου. *Πανελλήνιο Συνέδριο Επιστημών Εκπαίδευσης, 9*, 332-393.

Λογαράς, Δ. (2016). Εργασία–απασχόληση και αναπηρία. ΕΚΤ.

Lopez-Gavira, R., Orozco, I., & Perez-Lopez, A. V. (2025). Internal and external factors in the success of graduates with disabilities in higher education and employment: An international comparative study in Germany and Spain. *Higher Education*, 89(1), 145-163.

Προεδρία της Κυβέρνησης. (2024). *Εθνική Στρατηγική για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία 2024-2030*. Αθήνα: Ελληνική Δημοκρατία.

Schur, L., Kruse, D., & Blanck, P. (2013). *People with disabilities: Sidelined or mainstreamed?* Cambridge: Cambridge University Press.

Σιδηροπούλου-Δημακάκου, Δ., Αλεξοπούλου, Γ., Αργυροπούλου, Α., Δρόσος, Ν., & Ταμπούρη, Σ. (2011). *Σχολικός επαγγελματικός προσανατολισμός*. ΕΚΤ.

Σούλης, Σ. Γ. (2016). Εκπαίδευση και αναπηρία. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης.

Støren-Vaczy, B., & Bakkeli, V. (2024). Implementing the place-train approach in train-place services: organizational culture and supported employment. *Nordic journal of working life studies*, 15(2), 77-98.

Vornholt, K., Villotti, P., Muschalla, B., Bauer, J., Colella, A., Zijlstra, F., ... & Corbière, M. (2018). Disability and employment–overview and highlights. *European journal of work and organizational psychology*, 27(1), 40-55.

Wegscheider, A., & Guével, M. R. (2021). Employment and disability. Policy and employers' perspectives in Europe. *Alter. European Journal of Disability Resea*rch, (15-1), 2-7.

Από τον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας στο Πρόγραμμα «Σπίτι Μου»: Η Ατελής Μετάλλαξη της Στεγαστικής Πολιτικής στην Ελλάδα

Μάνος Σπυριδάκης, Φώτιος Μηλιένος, Σταύρος Πανταζόπουλος

1. Εισαγωγή

Η στεγαστική πολιτική αποτελεί κομβική διάσταση του κράτους πρόνοιας, καθώς η πρόσβαση σε ασφαλή και οικονομικά προσιτή κατοικία συνιστά θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα και προϋπόθεση για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και την κοινωνική ένταξη (Bengtsson, 2001; Kemeny, 2001). Στην Ελλάδα, η πορεία της στεγαστικής πολιτικής από τον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ) προς το σύγχρονο πρόγραμμα «Σπίτι Μου» υπό την αιγίδα της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) αποτελεί παραδειγματική περίπτωση της ευρύτερης νεοφιλελεύθερης μετάλλαξης του ελληνικού κράτους πρόνοιας. Η μετάβαση αυτή δεν αντιπροσωπεύει απλώς μια διοικητική αναδιάρθρωση, αλλά εγγράφει μια θεμελιώδη αναδιάταξη της σχέσης μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας στο πεδίο της στέγασης.

Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει κριτικά αυτή τη μετάβαση, στηριζόμενο σε πρωτογενή εμπειρικά στοιχεία από το πρόγραμμα «Σπίτι Μου Ι» (7.373 δικαιούχοι) και ιστορικά δεδομένα από τη λειτουργία του ΟΕΚ. Η ανάλυση τοποθετείται εντός του θεωρητικού πλαισίου της πολιτικής οικονομίας της στέγασης (Aalbers, 2016; Rolnik, 2019), των θεωριών περί μετασχηματισμού του κράτους πρόνοιας (Esping-Andersen, 1990; Jessop, 2002) και των κριτικών προσεγγίσεων στη χρηματιστικοποίηση της κοινωνικής πολιτικής (Fine, 2010; Lapavitsas, 2013). Κεντρικό επιχείρημα αποτελεί ότι η κατάργηση του ΟΕΚ και η υιοθέτηση του προγράμματος «Σπίτι Μου» συνιστούν όχι απλώς μια αλλαγή πολιτικής, αλλά μια παραδειγματική στροφή από το μοντέλο της καθολικής κοινωνικής στέγασης στη στοχευμένη, αγοραία και χρηματιστικοποιημένη διαχείριση της στεγαστικής ανάγκης, με σημαντικές συνέπειες για την κοινωνική ανισότητα και τη διαγενεακή δικαιοσύνη.

2. Θεωρητικό Πλαίσιο: Από την Αποεμπορευματοποίηση στη Χρηματιστικοποίηση της Στέγασης

Η θεωρητική κατανόηση της μετάβασης από τον ΟΕΚ στο «Σπίτι Μου» απαιτεί την ενεργοποίηση ενός σύνθετου εννοιολογικού πλαισίου που συνδυάζει τη θεωρία των καθεστώτων ευημερίας με την πολιτική οικονομία της στέγασης. Ο Esping-Andersen (1990) εισήγαγε την έννοια της αποεμπορευματοποίησης (decommodification) ως κεντρικό κριτήριο για την ταξινόμηση των κρατών πρόνοιας, αναφερόμενος στον βαθμό στον οποίο τα άτομα μπορούν να διατηρήσουν ένα κοινωνικά αποδεκτό βιοτικό επίπεδο ανεξάρτητα από τη συμμετοχή τους στην αγορά. Στο πεδίο της στέγασης, η αποεμπορευματοποίηση μεταφράζεται στην παροχή κατοικίας ως κοινωνικού δικαιώματος και όχι ως εμπορεύματος (Harloe, 1995).

Ο Kemeny (1995, 2001) διέκρινε μεταξύ δυαδικών και ενιαίων συστημάτων ενοικίασης, υποστηρίζοντας ότι η κοινωνική στέγαση μπορεί να λειτουργήσει είτε ως υπολειμματική πρόνοια για τους φτωχούς είτε ως καθολική παροχή που ανταγωνίζεται και ρυθμίζει την ιδιωτική αγορά. Το ελληνικό σύστημα, όπως και τα υπόλοιπα νοτιοευρωπαϊκά (Allen et al., 2004; Ferrera, 1996), χαρακτηρίζεται από τον κυρίαρχο ρόλο της ιδιοκατοίκησης και την περιορισμένη ανάπτυξη κοινωνικής στέγασης. Ωστόσο, ο ΟΕΚ αποτελούσε μια σημαντική εξαίρεση σε αυτό το μοτίβο, παρέχοντας ευρεία στεγαστική υποστήριξη στους εργαζόμενους.

Η σύγχρονη στροφή προς τη χρηματιστικοποίηση της στέγασης (financialization of housing) αποτελεί παγκόσμια τάση που μετασχηματίζει τη στέγαση από κοινωνικό αγαθό σε χρηματοοικονομικό περιουσιακό στοιχείο (Aalbers, 2016; Fernandez & Aalbers, 2016). Η Rolnik (2019) περιγράφει αυτή τη διαδικασία ως «παγκόσμια στεγαστική κρίση», όπου η κατοικία μετατρέπεται σε όχημα συσσώρευσης κεφαλαίου και όχι σε μέσο ικανοποίησης ανθρώπινων αναγκών. Στο ελληνικό πλαίσιο, η χρηματιστικοποίηση επιταχύνθηκε μετά την κρίση του 2010, με την κατάργηση του ΟΕΚ να αποτελεί κομβικό σημείο αυτής της μετάβασης (Μαλούτας, 2018).

Η νεοφιλελεύθερη αναδιάρθρωση του κράτους πρόνοιας, όπως αναλύεται από τον Jessop (2002), συνεπάγεται τη μετάβαση από το κεϊνσιανό εθνικό κράτος πρόνοιας (Keynesian National Welfare State) στο σουμπετεριανό καθεστώς εργασιακής ευημερίας (Schumpeterian Workfare Regime). Αυτή η μετάβαση χαρακτηρίζεται από την υποχώρηση των καθολικών κοινωνικών δικαιωμάτων προς όφελος στοχευμένων, υπό όρους παροχών που συνδέονται με την απασχόληση και την ατομική ευθύνη. Στο πεδίο της στέγασης, αυτό μεταφράζεται στην αντικατάσταση της άμεσης κρατικής παροχής από επιδοτήσεις που διοχετεύονται μέσω της αγοράς (Forrest & Murie, 1988; Malpass, 2008).

3. Ο ΟΕΚ ως Πυλώνας Κοινωνικής Στέγασης: Ιστορική Ανασκόπηση και Αξιολόγηση

Ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας, ιδρυμένος το 1954, αποτέλεσε για πάνω από μισό αιώνα τον κύριο φορέα στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα (βλ. Πίνακα 1). Η ίδρυσή του εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο ανάπτυξης του μεταπολεμικού κράτους πρόνοιας και της προσπάθειας αντιμετώπισης του οξύτατου στεγαστικού προβλήματος που αντιμετώπιζε η χώρα λόγω των καταστροφών του πολέμου και της μαζικής αστικοποίησης (Λεοντίδου, 1989; Μαντουβάλου & Μαυρίδου, 1993). Ο ΟΕΚ χρηματοδοτούνταν πρωτίστως από εισφορές εργαζομένων (1%) και εργοδοτών (0,75%) επί των μισθών, οι οποίες συνεισπράττονταν από το ΙΚΑ και αποδίδονταν στον Οργανισμό, καλύπτοντας πάνω από το 80% των ετησίων εσόδων του. Τα υπόλοιπα έσοδα προέρχονταν από αποπληρωμές δανείων, εκμετάλλευση ακίνητης περιουσίας και ελάχιστη κρατική επιχορήγηση. Υπό αυτήν την έννοια θα μπορούσε να λεχθεί ότι ο ΟΕΚ αποτελούσε ένα «αυτόνομο ταμείο» καθώς η χρηματοδότησή του στηριζόταν κατά κύριο λόγο σε εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και όχι σε κρατική επιχορήγηση.

Το εύρος των παρεμβάσεων του ΟΕΚ ήταν εντυπωσιακό και πολυδιάστατο. Μέχρι την κατάργησή του το 2012, ο οργανισμός είχε υποστηρίξει στεγαστικά περισσότερους από 363.000 δικαιούχους (ατομικά ή οικογενειακά) μέσω διαφόρων προγραμμάτων (στοιχεία έως 2004). Συγκεκριμένα: 56.000 δικαιούχοι έλαβαν έτοιμη κατοικία σε οργανωμένους οικισμούς, 184.000 έλαβαν δάνεια για αγορά ή ανέγερση πρώτης κατοικίας, 123.000 έλαβαν δάνεια για επισκευή, επέκταση ή αποπεράτωση υφιστάμενης κατοικίας, ενώ κάθε χρόνο 30.000-35.000 οικογένειες χαμηλών εισοδημάτων λάμβαναν επιδότηση ενοικίου (κατά την περίοδο 1999-2004, χορηγήθηκαν 160.000 επιδοτήσεις ενοικίου). Η επιδότηση ενοικίου χορηγούνταν σε οικογένειες χαμηλών εισοδημάτων βάσει εισοδηματικών κριτηρίων και κοινωνικών παραμέτρων (αριθμός τέκνων, κατάσταση στέγασης κ.λπ.), παρέχοντας άμεση ανακούφιση σε νοικοκυριά που αδυνατούσαν να αντιμετωπίσουν τη δαπάνη ενοικίου. Οι οικισμοί του ΟΕΚ αντιπροσώπευαν το 95% της συνολικής οικοδομικής δραστηριότητας του δημόσιου τομέα μέχρι το 2013.

Πίνακας 1. Χρηματοδοτικό Μοντέλο

Πηγές & Όροι Χρηματοδότησης	ΟΕΚ	«Σπίτι Μου»
Πηγή Χρηματοδότησης	Εισφορές εργαζομένων (1%) + εργοδοτών (0,75%)	Κρατικός προϋπολογισμός / Ταμείο Ανάκαμψης
Μέσα Ετήσια Έσοδα (2000-2008)	~426 εκατ. ευρώ (~536 εκατ. Ευρώ, σε αναγωγή το 2024, βάσει ΔΤΚ[1])	708,6 εκατ. (συνολικός δανεισμός Α΄ φάσης)

Δάνεια με Ίδια Κεφάλαια ΟΕΚ	Άτοκα δάνεια από κεφάλαια του Οργανισμού	-
Επιτόκια Δανείων	0% (άτοκα) για δάνεια ίδιων κεφαλαίων	~1,5-3% (μετά επιδότηση)
Διάρκεια Αποπληρωμής	15-25 έτη	Έως 30 έτη (91% στα 30 έτη)
Μέση Επιβάρυνση Δικαιούχου	Μόνο κεφάλαιο (άτοκη αποπληρωμή)	Κεφάλαιο + τόκοι (Debt-to-Income (DTI) ~23-29%)
Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων ΔΥΠΑ.		
Τα στοιχεία εσόδων ΟΕΚ αφορούν τον μέσο όρο ετήσιων εσόδων 2000-2008 (βλ. Πίνακα 2). Τα 708,6 εκατ. του «Σπίτι Μου» αντιστοιχούν στο σύνολο των εγκεκριμένων δανείων της Α΄ φάσης.		

1. Η αναγωγή έγινε με χρήση του δείκτη τιμών καταναλωτή (ΔΤΚ) της ΕΛΣΤΑΤ, με έτος αναφοράς το 2005.

Η κατασκευαστική δραστηριότητα του ΟΕΚ δεν περιοριζόταν στην απλή παραγωγή κατοικιών αλλά συνιστούσε ολοκληρωμένη πολεοδομική παρέμβαση. Οι οικισμοί σχεδιάζονταν με κοινωνικές υποδομές, χώρους πρασίνου και κοινοτικές εγκαταστάσεις, ακολουθώντας τις αρχές του κοινωνικού πολεοδομισμού (Καυκαλάς & Κομνηνός, 1993). Δύο οικισμοί του ΟΕΚ βραβεύτηκαν στα τέλη της δεκαετίας του 1980 από τον ΟΗΕ στο πλαίσιο του προγράμματος UN-HABITAT: το Ηλιακό Χωριό (πρότυπο πρόγραμμα εκμετάλλευσης ηλιακής ενέργειας) (Croxford & Kalogridis, 2006) και το στεγαστικό πρόγραμμα στο Δυτικό Κέντρο της Καλαμάτας, αναγνωρίζοντας τη συμβολή τους στη βιώσιμη αστική ανάπτυξη. Ο οργανισμός υπήρξε επίσης ιδρυτικό μέλος του CECODHAS (Ευρωπαϊκή Επιτροπή Συντονισμού Κοινωνικής Κατοικίας), συμμετέχοντας ενεργά στο ευρωπαϊκό δίκτυο φορέων κοινωνικής στέγασης.

Πέρα από την κατασκευαστική δραστηριότητα, ο ΟΕΚ ανέπτυξε ένα ευρύ φάσμα χρηματοδοτικών εργαλείων και κοινωνικών προγραμμάτων. Το σύστημα δανείων από ίδια κεφάλαια παρείχε άτοκα δάνεια για αγορά, ανέγερση, επισκευή ή αποπεράτωση κατοικίας, ενώ το πρόγραμμα επιδοτούμενου επιτοκίου (με διπλή επιδότηση από το κράτος και τον ΟΕΚ) διευκόλυνε την πρόσβαση στην ιδιοκατοίκηση μέσω τραπεζικών δανείων. Τα ειδικά προγράμματα για τρίτεκνους, πολύτεκνους, άτομα με αναπηρίες και κατοίκους ακριτικών περιοχών αντικατόπτριζαν μια ολιστική προσέγγιση στην κοινωνική στέγαση που αναγνώριζε τις ιδιαίτερες ανάγκες ευάλωτων ομάδων. Επιπλέον, ο ΟΕΚ λειτουργούσε Ειδικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης για την κάλυψη ληξιπρόθεσμων οφειλών δικαιούχων με αντικειμενικά οξύτατα οικονομικά προβλήματα.

Πίνακας 2. Οικονομική Επισκόπηση ΟΕΚ (2000-2008)

Έτος	Έσοδα (€)	Έξοδα (€)	Θεωρητικό 50% εξόδων (σενάριο αναφοράς)	Πραγμ. Δαπάνες Έργων	% Έργων
2000	337.926.856	257.218.621	128.609.311	81.547.944	31,7%
2001	346.167.827	232.011.431	116.005.716	83.121.874	35,8%
2002	302.500.607	325.041.324	162.520.662	53.460.403	16,4%
2003	413.418.358	263.955.925	131.977.963	59.794.531	22,7%
2004	473.122.206	303.751.417	151.875.709	63.649.150	21,0%
2005	455.076.329	327.981.962	163.990.981	75.177.890	22,9%
2006	324.631.887	493.079.552	246.539.776	73.215.811	14,9%
2007	529.070.552	625.888.681	312.944.341	66.464.434	10,6%
2008	652.492.925	764.514.200	382.257.100	48.491.945	6,3%
Πηγή: Στοιχεία της ΔΥΠΑ. Δεν περιλαμβάνονται οι δαπάνες του Ολυμπιακού Χωριού.					
Σημείωση: Η στήλη αντιπροσωπεύει το 50% των συνολικών εξόδων κάθε έτους ως σενάριο αναφοράς για τη σύγκριση με τις πραγματικές δαπάνες έργων.					

Ωστόσο, η οικονομική πορεία του ΟΕΚ κατά την τελευταία δεκαετία λειτουργίας του αποκαλύπτει τις δομικές αδυναμίες του συστήματος. Η ανάλυση των οικονομικών στοιχείων δείχνει μια προοδευτική απόκλιση μεταξύ εσόδων και εξόδων, με το έλλειμμα να διευρύνεται δραματικά μετά το 2006 (βλ. Πίνακα 2). Η κύρια πηγή εσόδων, όπως έχουμε αναφέρει, ήταν οι εισφορές που συνεισπράττονταν από το ΙΚΑ. Ωστόσο, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, το ΙΚΑ παρουσίαζε χρονικές υστερήσεις στην απόδοση των εισφορών, με αποτέλεσμα τη συσσώρευση χρέους. Σύμφωνα με τον τελευταίο αλληλόχρεο λογαριασμό (31-12-2006), το χρέος του ΙΚΑ προς τον ΟΕΚ ανερχόταν σε 1.416.084.881 ευρώ και εκτιμάται ότι ξεπέρασε τα 1,5 δισεκατομμύρια ευρώ κατά την κατάργηση του οργανισμού. Παράλληλα, η κατανομή των πόρων μετατοπίστηκε δραματικά από την κατασκευαστική δραστηριότητα προς τις επιδοτήσεις: το ποσοστό των εξόδων που διατίθετο για έργα από 31,7% το 2000 σε μόλις 6,3% το 2008.

Αυτή η μετατόπιση αντικατοπτρίζει ευρύτερες τάσεις στην ευρωπαϊκή στεγαστική πολιτική, όπου η άμεση κρατική παραγωγή κατοικιών υποχωρεί προς όφελος των επιδοματικών πολιτικών (Harloe, 1995; Priemus & Dieleman, 2002). Ωστόσο, στην ελληνική περίπτωση, η μετάβαση αυτή δεν συνοδεύτηκε από την ανάπτυξη εναλλακτικών μηχανισμών κοινωνικής στέγασης, όπως οι στεγαστικοί συνεταιρισμοί ή οι μη κερδοσκοπικοί φορείς που αναπτύχθηκαν σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Czischke, 2009; Mullins & Moore, 2018).

4. Η Κατάργηση του ΟΕΚ: Μνημονιακή Επιβολή και Ιδεολογικές Προϋποθέσεις

Η κατάργηση του ΟΕΚ το 2012, στο πλαίσιο των μνημονιακών υποχρεώσεων, δεν αποτέλεσε απλώς μια δημοσιονομική περικοπή αλλά εγγράφει μια θεμελιώδη αναδιάρθρωση της σχέσης μεταξύ κράτους και στέγασης. Η απόφαση εντάσσεται στο ευρύτερο πρόγραμμα νεοφιλελεύθερης αναδιάρθρωσης που επιβλήθηκε μέσω των μνημονίων (Laskos & Tsakalotos, 2013), το οποίο στόχευε στη συρρίκνωση του δημόσιου τομέα, την απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεωνκαι τη μείωση των κοινωνικών δαπανών.

Η ιδεολογική θεμελίωση της κατάργησης στηρίχθηκε στο επιχείρημα της «αναποτελεσματικότητας» και του «υψηλού κόστους» του ΟΕΚ, επιχειρήματα που αναπαράγουν τη νεοφιλελεύθερη κριτική στις καθολικές κοινωνικές παροχές (Harvey, 2005; Peck, 2010). Ωστόσο, η ανάλυση των στοιχείων δείχνει ότι το πρόβλημα του ΟΕΚ δεν ήταν τόσο η αναποτελεσματικότητα όσο η συστημική υπονόμευση της χρηματοδότησής του μέσω της μη απόδοσης των εισφορών από το ΙΚΑ. Η μη είσπραξη 1,5 δισεκατομμυρίων ευρώ αντιπροσωπεύει μια de facto απονομιμοποίηση του συστήματος κοινωνικής στέγασης μέσω της δημοσιονομικής ασφυξίας.

Η κατάργηση του ΟΕΚ συνέπεσε χρονικά με την έναρξη μιας πρωτοφανούς στεγαστικής κρίσης στην Ελλάδα, που χαρακτηρίζεται από μαζικές κατασχέσεις, αύξηση των αστέγων και δραματική επιδείνωση των συνθηκών στέγασης[1]. Σημαντικό στοιχείο αυτής της κρίσης αποτελεί και η πτώση του ποσοστού ιδιοκατοίκησης, που αποτελούσε ιστορικά ακρογωνιαίο λίθο του ελληνικού στεγαστικού μοντέλου. Η μεταβίβαση ορισμένων αρμοδιοτήτων του ΟΕΚ στον ΟΑΕΔ δεν συνοδεύτηκε από την ανάπτυξη νέων στεγαστικών προγραμμάτων αλλά περιορίστηκε στη διαχείριση εκκρεμοτήτων. Για περισσότερο από μια δεκαετία, η Ελλάδα παρέμεινε χωρίς ενεργή στεγαστική πολιτική (Παπαθεοδώρου & Μισσός, 2013).

1 Η κατάργηση του ΟΕΚ συνέπεσε χρονικά με την έναρξη μιας πρωτοφανούς στεγαστικής κρίσης στην Ελλάδα. Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία της Eurostat, τα ελληνικά νοικοκυριά δαπανούν κατά μέσο όρο το 35,5% του διαθέσιμου εισοδήματός τους για στέγαση το 2024, το υψηλότερο ποσοστό στην Ευρωπαϊκή Ένωση, έναντι 19,2% κατά μέσο όρο στις χώρες της ΕΕ (Adamopoulou et al., 2026). Το ποσοστό των νοικοκυριών χαμηλού εισοδήματος που αντιμετωπίζουν υπερβολική επιβάρυνση στεγαστικού κόστους ανέρχεται στο 88,6% στην Ελλάδα, έναντι 27,8% στο σύνολο της ΕΕ-27 (Maloutas & Siatitsa, 2025). Παράλληλα, οι τιμές κατοικιών αυξήθηκαν κατά 7,5% σε ετήσια βάση κατά τους πρώτους εννέα μήνες του 2025, ενώ τα πραγματικά μισθώματα κατοικίας αυξήθηκαν κατά 5% το 2024, ενώ ο ρυθμός αύξησης των πραγματικών μισθωμάτων διπλασιάστηκε από 5% το 2024 σε 10% το 2025 (Adamopoulou et al., 2026). Σε αυτό το πλαίσιο, η Ελλάδα είναι το μόνο κράτος μέλος της ΕΕ με 0% αποθέματος κοινωνικής κατοικίας, χωρίς δημόσια, δημοτική ή συνεταιριστική στέγαση (On Eteron, 2025).

5. Το Πρόγραμμα «Σπίτι Μου»: Ανατομία μιας Ατελούς Παρέμβασης

Το πρόγραμμα «Σπίτι Μου», που εισήχθη από τη ΔΥΠΑ το 2023, παρουσιάστηκε ως η απάντηση στο στεγαστικό πρόβλημα των νέων. Απευθύνεται σε πολίτες ηλικίας 25-39 ετών και παρέχει επιδότηση επιτοκίου για στεγαστικά δάνεια που χορηγούνται από τις εμπορικές τράπεζες, με ανώτατο ποσό δανείου τα 150.000 ευρώ και ανώτατη αξία ακινήτου τα 200.000 ευρώ. Η βασική δομή του αντιπροσωπεύει θεμελιώδη μετατόπιση από την άμεση κρατική παροχή στέγασης στην επιδότηση της ιδιωτικής πιστωτικής αγοράς. Αντί να κατασκευάζει κατοικίες ή να παρέχει άμεσα δάνεια, το κράτος λειτουργεί ως διευκολυντής της τραπεζικής πίστης (βλ. Πίνακα 3). Σημειώνεται ότι υφίστανται χωριστά προγράμματα επιδότησης ενοικίου (π.χ. επίδομα στέγασης, φοιτητικό στεγαστικό επίδομα), τα οποία όμως λειτουργούν ανεξάρτητα και δεν εντάσσονται στο πλαίσιο του «Σπίτι Μου». Η ανάλυσή μας εστιάζει στο πρόγραμμα ιδιοκατοίκησης, καθώς αυτό αντιστοιχεί λειτουργικά στον πυρήνα των δραστηριοτήτων του ΟΕΚ. Η δομή αυτή μετατρέπει το κράτος από παραγωγό κοινωνικής στέγασης σε επιδοτητή της χρηματοπιστωτικής αγοράς (Aalbers & Christophers, 2014).

Η ανάλυση των στατιστικών στοιχείων από τους 7.373 δικαιούχους της πρώτης φάσης αποκαλύπτει το κοινωνικό προφίλ και τους περιορισμούς του προγράμματος. Η μέση ηλικία των δικαιούχων είναι 33,9 έτη, με το 57,9% να είναι έγγαμοι ή σε σύμφωνο συμβίωσης, το 38,4% άγαμοι και μόλις το 3,7% μονογονεϊκές οικογένειες. Το μέσο οικογενειακό εισόδημα ανέρχεται σε 17.058 ευρώ. Σε ατομικό επίπεδο, εάν υπολογίσουμε τα εισοδήματα των άγαμων και μονογονεϊκών (ένα εισόδημα) και διαιρέσουμε τα εισοδήματα των έγγαμων δια δύο, το εκτιμώμενο μέσο ατομικό εισόδημα ανέρχεται σε περίπου 11.280 ευρώ. Το 49,1% των δικαιούχων δεν έχουν τέκνα, ενώ το 8,3% έχει τρία ή περισσότερα παιδιά.

Πίνακας 3. Τύποι Στεγαστικών Παρεμβάσεων

Τύπος Παρέμβασης	ΟΕΚ	«Σπίτι Μου»	Παρατήρηση
Κατασκευή Κατοικιών	56.000 κατοικίες	✗	Πλήρης απουσία
Οργανωμένοι Οικισμοί	✓	✗	Πλήρης απουσία
Δάνεια από Ίδιους Πόρους	184.000 δάνεια	✗	Μεταφορά σε τράπεζες
Επιδότηση Τραπεζικών Δανείων	Συμπληρωματικά	Αποκλειστικά	Πλήρης εξάρτηση από τράπεζες
Δάνεια Επισκευής/Επέκτασης	123.000 δάνεια	✗	Πλήρης απουσία
Επιδότηση Ενοικίου	30-35.000/έτος	✗	Υφίστανται χωριστά προγράμματα (π.χ. επίδομα στέγασης)
Ειδικά Προγράμματα Πολυτέκνων	Εκτεταμένα	Ελάχιστα	Δραστική περικοπή σε σχέση με τον ΟΕΚ
Προγράμματα ΑμεΑ	✓	✗	Πλήρης απουσία
Ακριτικές Περιοχές	✓ Ειδικά κίνητρα	✗	Πλήρης απουσία

Πηγή: Δεδομένα της ΔΥΠΑ.

Η γεωγραφική κατανομή των δικαιούχων δείχνει (βλ. Πίνακα 4) ότι η Αττική συγκεντρώνει το 37,8% και η Κεντρική Μακεδονία το 24,1%. Αν και η Αττική φιλοξενεί σημαντικό μέρος του πληθυσμού (περίπου 35% βάσει απογραφής), η γεωγραφική κατανομή αντανακλά κυρίως τη λογική της αγοράς, όπου οι τράπεζες δραστηριοποιούνται εντονότερα σε περιοχές υψηλών αξιών ακινήτων. Ταυτόχρονα, η παντελής απουσία ειδικών κινήτρων για ακριτικές ή νησιωτικές περιοχές έρχεται σε ριζική αντίθεση με την πολιτική του ΟΕΚ που στόχευε στην ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη, όπως αποτυπώνεται και στη γεωγραφική κατανομή των δικαιούχων (βλ. Πίνακα 4).

Πίνακας 4. Γεωγραφική Κατανομή Δικαιούχων «Σπίτι Μου Ι»			
Περιφέρεια	Δικαιούχοι	Ποσοστό	Μέσο Δάνειο (€)
Αττική	2.787	37,8%	104.731
Κεντρική Μακεδονία	1.779	24,1%	93.445
Αν. Μακεδονία-Θράκη	552	7,5%	-
Δυτική Ελλάδα	463	6,3%	-
Θεσσαλία	457	6,2%	-
Βόρειου και Νότιου Αιγαίου	159	2.1%	-
Λοιπές Περιφέρειες	1.176	16,0%	-
Σύνολο	**7.373**	**100%**	**96.111**
Πηγή: Επεξεργασία μικροδεδομένων ΔΥΠΑ.			

Το μέσο ποσό δανείου ανέρχεται σε 96.111 ευρώ (διάμεσος: 95.000 ευρώ), ενώ το 91% των δανείων έχει διάρκεια 30 ετών. Η ανάλυση βιωσιμότητας μέσω του δείκτη Debt-to-Income (DTI) δείχνει ότι για το μέσο δάνειο των 96.111 ευρώ, η μηνιαία δόση ανέρχεται σε περίπου 405 ευρώ (με επιτόκιο 3%) ή 332 ευρώ (με επιδοτούμενο επιτόκιο ~1,5%), με μέσο μηνιαίο εισόδημα 1.422 ευρώ. Ο DTI κυμαίνεται μεταξύ 23,3% (με επιδότηση) και 28,5% (χωρίς). Αν και αυτοί οι δείκτες βρίσκονται εντός των ορίων βιωσιμότητας (συνήθης δεκτός DTI < 30-35%), εγείρουν ερωτηματικά για τη μακροχρόνια αντοχή των νοικοκυριών, καθώς: α) δεν λαμβάνουν υπόψη λοιπές οφειλές και δαπάνες διαβίωσης, β) το τραπεζικό σκέλος του δανείου (25% του κεφαλαίου) φέρει κυμαινόμενο επιτόκιο βάσει Euribor, με αποτέλεσμα οι δανειολήπτες να παραμένουν εκτεθειμένοι σε ανοδικές κινήσεις των επιτοκίων καθ' όλη τη διάρκεια αποπληρωμής, και γ) οι πληθωριστικές πιέσεις μπορούν να μεταβάλουν ουσιαστικά την πραγματική αγοραστική δύναμη.

Η ανάλυση των ιδίων κεφαλαίων αποκαλύπτει σημαντικές αποκλίσεις ανά τράπεζα. Η μέση απαιτούμενη συνεισφορά ανέρχεται σε 27.407 ευρώ (28,5% του δανείου κατά μέσο όρο), αλλά κυμαίνεται από 20% στην Eurobank έως 39,9% στην Εθνική Τράπεζα. Επιπλέον, οι νεότεροι δικαιούχοι (25-30 ετών) καλούνται να συνεισφέρουν υψηλότερα ίδια κεφάλαια (30.075 ευρώ κατά μέσο όρο) σε σύγκριση με τους μεγαλύτερους (36-40 ετών: 26.231 ευρώ), παρά το σημαντικά χαμηλότερο εισόδημά τους (13.984 έναντι 18.829 ευρώ). Αυτή η αντίφαση (νεότεροι με λιγότερα χρήματα καλούνται να συνεισφέρουν περισσότερα) αντανακλά πιθανώς τις αυξημένες εξασφαλίσεις που απαιτούν οι τράπεζες για μικρότερης ηλικίας δανειολήπτες. Εγείρεται εύλογα το ερώτημα σχετικά με τις πηγές αυτών των κεφαλαίων (οικογενειακή υποστήριξη, αποταμιεύσεις κ.λπ.), ερώτημα που τα διαθέσιμα δεδομένα δεν επιτρέπουν να απαντηθεί. Μόλις ένας δικαιούχος (0,01%) συμμετείχε χωρίς ίδια κεφάλαια, γεγονός που καταδεικνύει τον de facto αποκλεισμό των χαμηλότερων εισοδηματικών στρωμάτων.

Η συγκριτική ανάλυση κατά εισοδηματικά τεταρτημόρια αποκαλύπτει την επιλεκτικότητα του προγράμματος. Η χαμηλότερη εισοδηματική κατηγορία (μέσο εισόδημα 11.760 ευρώ) λαμβάνει μέσο δάνειο 84.104 ευρώ, η μεσαία (15.819 ευρώ) 96.248 ευρώ, και η υψηλότερη (23.598 ευρώ) 107.985 ευρώ. Οι έγγαμοι δικαιούχοι λαμβάνουν κατά μέσο όρο δάνεια 10,5% υψηλότερα από τους άγαμους (100.044 έναντι 90.556 ευρώ) και διαθέτουν οικογενειακά εισοδήματα 55,5% υψηλότερα (19.948 έναντι 12.828 ευρώ), αναμενόμενη διαφορά, δεδομένου ότι πρόκειται για οικογενειακό και όχι ατομικό εισόδημα.

Πίνακας 5. Κοινωνική Στόχευση			
Κριτήριο	ΟΕΚ	«Σπίτι Μου»	Σχόλιο
Χαμηλά Εισοδήματα	Προτεραιότητα	De facto αποκλεισμός	Μόλις 1 δικαιούχος χωρίς ίδια κεφάλαια
Επιδότηση Ενοικίου	30-35.000/έτος	Εκτός αντικειμένου	Υφίσταται ως ξεχωριστό πρόγραμμα

Πολύτεκνες/Τρίτεκνες	Ειδικά προγράμματα	8,3% (3+ τέκνα)	Χωρίς ειδική μέριμνα
Μονογονεϊκές	Ειδική μέριμνα	3,7%	Υποεκπροσώπηση
ΑμεΑ	Ειδικά προγράμματα	Καμία πρόβλεψη	Πλήρης απουσία
Πηγή: Μικροδεδομένα της ΔΥΠΑ.			

6. Συγκριτική Ανάλυση: Από την Καθολικότητα στην Επιλεκτικότητα

Η σύγκριση μεταξύ του ΟΕΚ και του προγράμματος «Σπίτι Μου» αναδεικνύει μια θεμελιώδη μετατόπιση στη φιλοσοφία και την πρακτική της στεγαστικής πολιτικής. Ο ΟΕΚ, παρά τις αδυναμίες και τα προβλήματά του, λειτουργούσε με βάση την αρχή της καθολικότητας, παρέχοντας στέγαση ως κοινωνικό δικαίωμα σε όλους τους ασφαλισμένους εργαζόμενους (βλ. Πίνακα 5). Οι 363.000 δικαιούχοι κατά τη διάρκεια λειτουργίας του αντιστοιχούν σε περίπου 8,4% των ~4,3 εκατομμυρίων ιδιωτικών νοικοκυριών που κατέγραψε η απογραφή του 2001 (ΕΣΥΕ), ενώ η ποικιλία των προγραμμάτων επέτρεπε την κάλυψη διαφορετικών αναγκών και κοινωνικών ομάδων.

Αντίθετα, το «Σπίτι Μου» στην πρώτη φάση του εξυπηρέτησε 7.373 δικαιούχους. Σε ετήσια βάση, αυτός ο αριθμός είναι συγκρίσιμος με τον μέσο ετήσιο ρυθμό του ΟΕΚ (περίπου 6.260 ωφελούμενοι ετησίως σε 58 έτη λειτουργίας). Ωστόσο, η σύγκριση αυτή είναι επιφανειακή, καθώς ο ΟΕΚ παρείχε πολυδιάστατη στεγαστική υποστήριξη (κατασκευή, δάνεια, επιδότηση ενοικίου, ειδικά προγράμματα) ενώ το «Σπίτι Μου» περιορίζεται αποκλειστικά σε επιδότηση τραπεζικών δανείων. Η εξάρτηση από την τραπεζική πίστη και η απαίτηση για ίδια κεφάλαια αποκλείουν αυτόματα μεγάλα τμήματα του πληθυσμού, ιδιαίτερα τους νέους με ασταθή απασχόληση, τους άνεργους και τα χαμηλά εισοδήματα. Η επιλεκτικότητα αυτή αντανακλά τη νεοφιλελεύθερη λογική της «αξιοκρατικής» κατανομής των πόρων, όπου η πρόσβαση στην κοινωνική παροχή εξαρτάται από την ατομική οικονομική επίδοση (Dwyer, 2004; Wacquant, 2009).

Η χρηματοδοτική δομή διαφέρει ριζικά. Ο ΟΕΚ χρηματοδοτούνταν από εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών, δημιουργώντας ένα σταθερό ταμείο κοινωνικής ασφάλισης για τη στέγαση. Αυτή η δομή συνέδεε τη στέγαση με την εργασία ως κοινωνικό δικαίωμα. Το «Σπίτι Μου» χρηματοδοτείται ad hoc από τον κρατικό προϋπολογισμό και το Ταμείο Ανάκαμψης, χωρίς μακροπρόθεσμη δέσμευση, γεγονός που καθιστά το πρόγραμμα ευάλωτο σε πολιτικές αλλαγές.

6.1. Η Χρηματιστικοποίηση ως Νέο Παράδειγμα Στεγαστικής Πολιτικής

Το πρόγραμμα «Σπίτι Μου» εγγράφεται πλήρως στο παράδειγμα της χρηματιστικοποιημένης στέγασης (Fernandez & Aalbers, 2016; Fields & Uffer, 2016). Η χρηματιστικοποίηση εκδηλώνεται εδώ με πολλαπλούς τρόπους: η στέγαση μετατρέπεται σε αντικείμενο χρηματοπιστωτικής συναλλαγής μεταξύ τραπεζών και δανειοληπτών, η αξία της κατοικίας καθορίζεται από την αγορά ακινήτων, και οι νέοι μετατρέπονται σε μακροχρόνιους οφειλέτες του τραπεζικού συστήματος.

Η συμμετοχή των τεσσάρων συστημικών τραπεζών στο πρόγραμμα (Πειραιώς 33%, Eurobank 24,8%, Εθνική 23,7%, Alpha 15,9%) δείχνει ότι το «Σπίτι Μου» λειτουργεί ως μηχανισμός ενίσχυσης του τραπεζικού συστήματος. Οι τράπεζες διευρύνουν το χαρτοφυλάκιο στεγαστικών δανείων τους με μειωμένο ρίσκο, ενώ η κρατική επιδότηση επιτοκίου λειτουργεί ως μερική εγγύηση απόδοσης. Αξίζει να σημειωθεί ότι η ευθύνη αποπληρωμής παραμένει στον δανειολήπτη, καθώς η κρατική επιδότηση δεν αποτελεί εγγύηση κατά της αθέτησης αλλά μείωση του κόστους εξυπηρέτησης.

Η χρηματιστικοποίηση συνδέεται άμεσα με τη νεοφιλελεύθερη αναδιάρθρωση (Brenner & Theodore, 2002; Peck, 2012). Το νεοφιλελεύθερο κράτος δεν αποσύρεται αλλά αναπροσανατολίζει τη δράση του προς την ενίσχυση της αγοράς. Στην περίπτωση του «Σπίτι Μου», το κράτος δεν παρέχει στέγαση αλλά επιδοτεί την

κατανάλωση στεγαστικής πίστης, μετατρέποντας την κοινωνική πολιτική σε μηχανισμό στήριξης του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

6.2. Κοινωνικές Συνέπειες και Αναπαραγωγή Ανισοτήτων

Η ανάλυση των κοινωνικών συνεπειών αποκαλύπτει ότι το πρόγραμμα δεν μειώνει τις στεγαστικές ανισότητες αλλά τις αναπαράγει. Η επιλεκτική στόχευση σε μεσαία εισοδήματα αποκλείει τις πλέον ευάλωτες ομάδες. Οι νέοι με ασταθή απασχόληση, οι άνεργοι, οι μετανάστες και άλλες ευάλωτες ομάδες παραμένουν εκτός, εγκλωβισμένοι στην ακριβή αγορά ενοικίασης.

Η μακρά περίοδος αποπληρωμής (30 έτη) σε συνδυασμό με τα σχετικά χαμηλά εισοδήματα δημιουργεί συνθήκες μακροχρόνιας δανειακής δέσμευσης. Όπως αναλύθηκε, ο δείκτης DTI κυμαίνεται μεταξύ 23-29%, γεγονός που αφήνει περιορισμένα περιθώρια για λοιπές δαπάνες. Η εμπειρία της κρίσης του 2010 παρέχει εδώ ένα χρήσιμο προηγούμενο: τα μη εξυπηρετούμενα στεγαστικά δάνεια έφτασαν σε αποκορύφωμα το 49% των τραπεζικών χαρτοφυλακίων τον Μάρτιο του 2016 (Alexandri & Hodkinson, 2026; Maloutas & Siatitsa, 2025), με δεκάδες χιλιάδες νοικοκυριά αδύναμα να εξυπηρετήσουν τις υποχρεώσεις τους. Η μαζική κατάσχεση κατοικιών αποφεύχθηκε μόνο χάρη στην προστατευτική νομοθεσία (νόμος Κατσέλη), η οποία όμως έκτοτε έχει καταργηθεί (Alexandri & Hodkinson, 2026). Ο κίνδυνος αυτός παραμένει δομικός για κάθε πρόγραμμα που στηρίζεται σε μακροπρόθεσμο δανεισμό χαμηλόμισθων νοικοκυριών χωρίς παράλληλη θεσμική προστασία κατοχής.

Η διαγενεακή διάσταση εγείρει σοβαρά ζητήματα δικαιοσύνης. Ενώ παρουσιάζεται ως πρόγραμμα για τους νέους, στην πραγματικότητα επιβαρύνει τις νεότερες γενιές με μακροχρόνιο χρέος για ένα βασικό αγαθό που προηγούμενες γενιές απέκτησαν με πολύ ευνοϊκότερους όρους μέσω του ΟΕΚ ή κάτω από γενικά χαλαρότερους όρους δόμησης. Η μετατροπή των νέων σε μόνιμους οφειλέτες θέτει ζητήματα διαγενεακής δικαιοσύνης που υπονομεύουν τις προοπτικές κοινωνικής κινητικότητας.

7. Εναλλακτικές Προοπτικές και η Αναγκαιότητα Επαναθεμελίωσης της Κοινωνικής Στέγασης

Η κριτική ανάλυση δεν πρέπει να οδηγήσει σε νοσταλγική εξιδανίκευση του παρελθόντος αλλά σε αναζήτηση εναλλακτικών μοντέλων. Τα μοντέλα κοινωνικής στέγασης σε χώρες όπως η Αυστρία, η Δανία και η Ολλανδία δείχνουν ότι είναι δυνατή η παροχή ποιοτικής και προσιτής στέγασης σε ευρεία κλίμακα μέσω μη κερδοσκοπικών φορέων και στεγαστικών συνεταιρισμών (Czischke & van Bortel, 2018; Scanlon et al., 2014). Το μοντέλο της Βιέννης, όπου το 60% του πληθυσμού ζει σε κοινωνική ή επιδοτούμενη στέγαση, αποδεικνύει ότι η κοινωνική στέγαση μπορεί να λειτουργήσει ως ρυθμιστής της αγοράς (Kadi & Musterd, 2015; Reinprecht, 2014).

Οι στεγαστικοί συνεταιρισμοί και τα Community Land Trusts προσφέρουν εναλλακτικά μοντέλα ιδιοκτησίας που συνδυάζουν ατομική ασφάλεια με συλλογική διαχείριση (Lang & Novy, 2014; Davis, 2010). Για την Ελλάδα, η επαναθεμελίωση της κοινωνικής στέγασης απαιτεί συνολική στρατηγική: επανίδρυση αυτόνομου φορέα κοινωνικής στέγασης με σταθερή χρηματοδότηση, ανάπτυξη ολοκληρωμένων προγραμμάτων, προώθηση εναλλακτικών μορφών ιδιοκτησίας, ρύθμιση της αγοράς ενοικίασης και αξιοποίηση δημόσιας γης για κοινωνική στέγαση.

8. Συμπεράσματα

Η μετάβαση από τον ΟΕΚ στο πρόγραμμα «Σπίτι Μου» αποτελεί παραδειγματική περίπτωση της νεοφιλελεύθερης μετάλλαξης του ελληνικού κράτους πρόνοιας. Η ανάλυση αποκαλύπτει ότι δεν πρόκειται για αλλαγή μεθόδων ή εκσυγχρονισμό αλλά για θεμελιώδη μετασχηματισμό: από καθολική κοινωνική παροχή σε επιλεκτικό μηχανισμό ενίσχυσης της χρηματοπιστωτικής αγοράς. Σε αυτή τη συνάφεια είναι ενδεικτικό το παράδειγμα της χρηματιστικοποίησης της στέγασης στην περίπτωση των Ηνωμένων Πολιτειών, ιδιαίτερα

κατά την περίοδο που προηγήθηκε της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2007-2008. Όπως αναλύεται από τους Gottdiener, Hohle, και King (2019), από τη δεκαετία του 1980 και έπειτα, η αγορά ακινήτων ενσωματώθηκε ολοένα και περισσότερο στη λειτουργία του χρηματοπιστωτικού συστήματος, με τις τράπεζες και τους επενδυτικούς οργανισμούς να προωθούν την ανάπτυξη ακριβών κατοικιών για ανώτερα εισοδηματικά στρώματα, ενώ η παραγωγή προσιτής κατοικίας παρέμενε περιορισμένη. Για να διατηρηθεί η κερδοφορία του συστήματος, αναπτύχθηκαν νέα χρηματοπιστωτικά εργαλεία που επέτρεπαν την επέκταση της στεγαστικής πίστης σε νοικοκυριά χαμηλότερων εισοδημάτων, ακόμη και όταν αυτά δεν διέθεταν την οικονομική δυνατότητα εξυπηρέτησης των δανείων τους. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερα διαδεδομένα έγιναν τα λεγόμενα subprime και adjustable-rate mortgages, τα οποία επέκτειναν τεχνητά τη ζήτηση κατοικίας και τροφοδότησαν τη διόγκωση της αγοράς ακινήτων.

Η διαδικασία αυτή συνοδεύτηκε από τη μετατροπή των στεγαστικών δανείων σε χρηματοπιστωτικά προϊόντα που διαπραγματεύονταν στις διεθνείς αγορές. Οι επενδυτικές τράπεζες τιτλοποιούσαν τα στεγαστικά δάνεια σε σύνθετα παράγωγα προϊόντα (mortgage-backed securities), τα οποία αγοράζονταν και πωλούνταν παγκοσμίως ως επενδυτικά περιουσιακά στοιχεία. Η βιωσιμότητα αυτών των προϊόντων εξαρτιόταν από τη συνεχή αύξηση των τιμών των ακινήτων. Όταν όμως η στεγαστική «φούσκα» άρχισε να καταρρέει το 2007, εκατομμύρια ιδιοκτήτες αδυνατούσαν να εξυπηρετήσουν τα δάνειά τους, οδηγώντας σε μαζικές κατασχέσεις κατοικιών και σε βαθιά κρίση το τραπεζικό σύστημα. Η κατάρρευση της αγοράς ακινήτων ανέδειξε με σαφήνεια τον βαθμό στον οποίο η στέγαση είχε μετατραπεί από κοινωνικό αγαθό σε χρηματοοικονομικό περιουσιακό στοιχείο, του οποίου η αξία και η σταθερότητα εξαρτώνται από τις δυναμικές των χρηματοπιστωτικών αγορών.

Ο ΟΕΚ, παρά τις αδυναμίες του, αναγνώριζε τη στέγαση ως κοινωνικό δικαίωμα. Η παροχή 363.000 κατοικιών, η κατασκευή οργανωμένων οικισμών και τα ειδικά προγράμματα για ευάλωτες ομάδες εξέφραζαν μια ολιστική προσέγγιση που συνέδεε τη στέγαση με την κοινωνική και περιφερειακή ανάπτυξη. Το «Σπίτι Μου» εγγράφεται στο παράδειγμα της χρηματιστικοποιημένης στέγασης. Η επιδότηση 7.373 δανείων (708,6 εκατ. ευρώ) δεν αντιμετωπίζει το δομικό πρόβλημα αλλά δημιουργεί μακροχρόνια δανειακή δέσμευση, ενισχύει τις ανισότητες και αποκλείει τις ευάλωτες ομάδες.

Από την αποεμπορευματοποίηση μέσω άμεσης κρατικής παροχής, περνάμε στην υπερ-εμπορευματοποίηση μέσω χρηματιστικοποίησης. Από την καθολική κάλυψη με βάση το κοινωνικό δικαίωμα, στην επιλεκτική ενίσχυση με βάση την αγοραία επίδοση. Από τη στέγαση ως μέσο κοινωνικής ένταξης, στη στέγαση ως μηχανισμό χρηματοπιστωτικής συσσώρευσης.

Η πρόκληση είναι η αναγνώριση ότι η στεγαστική κρίση δεν αντιμετωπίζεται μέσω ενίσχυσης των μηχανισμών που τη δημιούργησαν. Η πραγματική λύση απαιτεί επαναθεμελίωση της κοινωνικής στέγασης ως αυτόνομου πυλώνα κοινωνικής πολιτικής, με σταθερή χρηματοδότηση, ολοκληρωμένα προγράμματα και δημοκρατική διαχείριση, θέτοντας τις ανθρώπινες ανάγκες πάνω από τα χρηματοπιστωτικά κέρδη.

Βιβλιογραφία

Aalbers, M. B. (2016). The financialization of housing: A political economy approach. Routledge.

Aalbers, M. B., & Christophers, B. (2014). Centring housing in political economy. Housing, Theory and Society, 31(4), 373-394.

Adamopoulou, E., Kapopoulos, P., & Zekente, K.-M. (2026). *The housing market pulse: Navigating persistent demand, policy efficiency and structural supply rigidities in Greece*. Alpha Bank Economic Research.

Alexandri, G., & Hodkinson, S. (2026). Unpacking the complex role of the state in housing financialization, comparing Athens and Barcelona. *European Urban and Regional Studies*, *33*(1), 97-115. https://doi.org/10.1177/09697764251324893

Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., & Padovani, L. (2004). Housing and welfare in Southern Europe. Blackwell.

Bengtsson, B. (2001). Housing as a social right. Scandinavian Political Studies, 24(4), 255-275.

Bourassa, S. C., et al. (2011). House price changes and idiosyncratic risk. Real Estate Economics, 37(2), 259-278.

Brenner, N., & Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism'. Antipode, 34(3), 349-379.

Croxford, B., & Kalogridis, P. (2006). Lessons learned from the Pefki solar village in Athens, nearly 20 years on. *In Proceedings of the 23rd Conference on Passive and Low Energy Architecture (PLEA 2006)*.

Czischke, D. (2009). Managing social rental housing in the EU. International Journal of Housing Policy, 9(2), 121-151.

Czischke, D., & van Bortel, G. (2018). An exploration of concepts and policies on 'affordable housing'. Journal of Housing and the Built Environment, 33(3), 1-21.

Davis, J. E. (Ed.). (2010). The community land trust reader. Lincoln Institute of Land Policy.

Dwyer, P. (2004). Creeping conditionality in the UK. Canadian Journal of Sociology, 29(2), 265-287.

Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Princeton University Press.

Fernandez, R., & Aalbers, M. B. (2016). Financialization and housing. Competition & Change, 20(2), 71-88.

Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social Europe. Journal of European Social Policy, 6(1), 17-37.

Fields, D., & Uffer, S. (2016). The financialisation of rental housing. Urban Studies, 53(7), 1486-1502.

Fine, B. (2010). Locating financialisation. Historical Materialism, 18(2), 97-116.

Forrest, R., & Murie, A. (1988). Selling the welfare state. Routledge.

Gottdiener, M., Hohle, R and King, C. (2019). The New Urban Sociology. London: Routledge

Harloe, M. (1995). The people's home? Social rented housing in Europe and America. Blackwell.

Harvey, D. (2005). A brief history of neoliberalism. Oxford University Press.

Jessop, B. (2002). The future of the capitalist state. Polity Press.

Kadi, J., & Musterd, S. (2015). Housing for the poor in a neo-liberalising just city. Tijdschrift voor economische en sociale geografie, 106(3), 246-262.

Kemeny, J. (1995). From public housing to the social market. Routledge.

Kemeny, J. (2001). Comparative housing and welfare. Journal of Housing and the Built Environment, 16(1), 53-70.

Lang, R., & Novy, A. (2014). Cooperative housing and social cohesion. Housing Studies, 29(8), 1110-1131.

Lapavitsas, C. (2013). Profiting without producing. Verso.

Laskos, C., & Tsakalotos, E. (2013). Crucible of resistance. Pluto Press.

Maloutas, T., & Siatitsa, D. (2025). *The housing problem in the European Union and Greece: Key dimensions and policy responses* (European Economy Policy Briefs #8/2025). Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP).

Malpass, P. (2008). Housing and the new welfare state. Housing Studies, 23(1), 1-19.

Moore, T., & McKee, K. (2012). Empowering local communities? Housing Studies, 27(2), 280-290.

Mullins, D., & Moore, T. (2018). Self-organised and civil society participation in housing provision. International Journal of Housing Policy, 18(1), 1-14.

On Eteron, FEPS, & nporpec. (2025). *The housing crisis in Greece* [Policy factsheet]. Foundation for European Progressive Studies.

Peck, J. (2010). Constructions of neoliberal reason. Oxford University Press.

Peck, J. (2012). Austerity urbanism. City, 16(6), 626-655.

Priemus, H., & Dieleman, F. (2002). Social housing policy in the EU. Urban Studies, 39(2), 191-200.

Reinprecht, C. (2014). Social housing in Austria. In Scanlon et al. (Eds.), Social housing in Europe (pp. 61-73). Wiley-Blackwell.

Rolnik, R. (2019). Urban warfare. Verso.

Scanlon, K., Fernández Arrigoitia, M., & Whitehead, C. M. (2014). Social housing in Europe. Wiley-Blackwell.

Sørvoll, J., & Bengtsson, B. (2018). The Pyrrhic victory of civil society housing? International Journal of Housing Policy, 18(1), 124-142.

Wacquant, L. (2009). Punishing the poor. Duke University Press.

Wood, G., & Ong, R. (2011). Factors shaping the dynamics of housing affordability. Housing Studies, 26(7-8), 1105-1127.

Καυκαλάς, Γ., & Κομνηνός, Ν. (1993). Στρατηγικές Τοπικής Ανάπτυξης και ο νεότερος ρόλος των κρατικών πολιτικών. Π. Γετίμης & Δ. Γράβαρης (Επιμ.), Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική (σσ. 201-220). Θεμέλιο.

Λεοντίδου, Λ. (1989). Πόλεις της σιωπής. ΕΤΒΑ.

Μαλούτας, Θ. (2018). Η κοινωνική γεωγραφία της Αθήνας. Κοινωνικές ομάδες και δομημένο περιβάλλον σε μια νοτιοευρωπαϊκή μητρόπολη. Αλεξάνδρεια.

Μαντουβάλου, Μ. & Μαυρίδου, Μ. (1993). Αυθαίρετη δόμηση. Μονόδρομος σε αδιέξοδο;. Δελτίο του Συλλόγου Αρχιτεκτόνων, 7, 77-108.

Παπαθεοδώρου, Χ., & Μισσός, Β. (2013). Ανισότητα, φτώχεια και οικονομική κρίση στην Ελλάδα και την ΕΕ. Επιστημονικές Εκθέσεις (Reports) / 9. Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων. Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ.

Ο Πολιτισμός ως Στρατηγικό Πεδίο Κοινωνικής Ένταξης: Θεωρητικό Πλαίσιο για τη Σύνδεση Πολιτιστικής Πολιτικής και Πολιτικών Απασχόλησης στο Πλαίσιο της ΔΥΠΑ

Ευγενία Π. Μπιτσάνη

1. Εισαγωγή

Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), και η πρόσφατη μετεξέλιξή του σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), δεν αποτελούν, κατά κανόνα, αντικείμενο ανάλυσης από τη σκοπιά της πολιτιστικής πολιτικής. Αντιστρόφως, η πολιτιστική πολιτική σπανίως εξετάζεται ως πεδίο πολιτικών απασχόλησης. Αυτό το διπλό κενό δεν είναι τυχαίο: αντανακλά μια βαθιά θεσμική και γνωστική διχοτόμηση, σύμφωνα με την οποία η πολιτική απασχόλησης θεωρείται «σκληρή» κοινωνική πολιτική, ενώ η πολιτιστική πολιτική αντιμετωπίζεται ως «μαλακή», περιφερειακή, διακοσμητική, ένα πεδίο που αφορά ελεύθερο χρόνο και αισθητική, όχι εργασία και ένταξη.

Ωστόσο, οι σύγχρονες εξελίξεις καθιστούν αυτή τη διχοτόμηση αναχρονιστική. Η ανάδυση της πολιτιστικής και δημιουργικής οικονομίας ως σημαντικού τομέα απασχόλησης, η γενίκευση της επισφαλούς εργασίας με χαρακτηριστικά που πρωτοεμφανίστηκαν στον πολιτιστικό κλάδο, η ανάπτυξη της κοινωνικής επιχειρηματικότητας στον πολιτισμό και οι προκλήσεις διαπολιτισμικής ένταξης σε πολυπολιτισμικές κοινωνίες, όλα αυτά συνθέτουν ένα πεδίο που απαιτεί θεωρητική αρχιτεκτονική.

Το παρόν κεφάλαιο επιχειρεί ακριβώς αυτό: τη διερεύνηση του θεωρητικού πλαισίου που μπορεί να αρθρώσει τη σχέση πολιτισμού και πολιτικών απασχόλησης, και τη διατύπωση ενός μοντέλου σύνδεσης που θα μπορούσε να ενημερώσει τον ρόλο ενός φορέα όπως η ΔΥΠΑ. Το κεντρικό επιχείρημα είναι ότι ο πολιτισμός δεν αποτελεί περιθωριακό τομέα απασχόλησης αλλά στρατηγικό πεδίο κοινωνικής ένταξης, τοπικής ανάπτυξης και διαπολιτισμικής συνοχής, ιδίως μέσω της κοινωνικής οικονομίας.

Η αφετηρία δεν είναι εντελώς αυθαίρετη. Ο ΟΑΕΔ είχε ιστορικά σχέση με τον πολιτισμό, μέσω της Εργατικής Εστίας, μέσω των πολιτιστικών προγραμμάτων για εργαζομένους, μέσω των εποχικών επιδομάτων που ρητά αναγνωρίζουν πολιτιστικούς εργαζομένους ως ειδική κατηγορία. Αυτή η σχέση όμως παρέμεινε αθεώρητη, αποσπασματική, χωρίς εννοιολογικό πλαίσιο. Στόχος του κεφαλαίου είναι η κατασκευή αυτού ακριβώς του πλαισίου.

Ως προς τη μεθοδολογική προσέγγιση, το κεφάλαιο βασίζεται σε κριτική θεωρητική σύνθεση *(critical theoretical synthesis)* της διεθνούς και ελληνικής ακαδημαϊκής βιβλιογραφίας, συνδυάζοντας αναλυτικά πλαίσια από την κοινωνική πολιτική, την πολιτιστική οικονομία και την κοινωνική επιχειρηματικότητα. Δεν αξιοποιεί πρωτογενή εμπειρικά δεδομένα, γεγονός που συνιστά και έναν από τους σημαντικότερους περιορισμούς του, τον οποίο η μελλοντική έρευνα καλείται να αντιμετωπίσει μέσω συστηματικής διερεύνησης της ελληνικής πραγματικότητας.

Η ανάλυση δομείται σε πέντε ενότητες. Η πρώτη εξετάζει την πολιτιστική εργασία ως παραδειγματική περίπτωση επισφάλειας που αναδεικνύει τα δομικά όρια του ασφαλιστικού υποδείγματος. Η δεύτερη διερευνά τον πολιτισμό ως πεδίο κοινωνικής επιχειρηματικότητας και θεσμικής καινοτομίας. Η τρίτη αναπτύσσει τη διαπολιτισμική διάσταση. Η τέταρτη επιχειρεί μια «θεσμική αρχαιολογία» της σχέσης ΟΑΕΔ-πολιτισμού. Η πέμπτη προτείνει ένα ολοκληρωμένο θεωρητικό πλαίσιο σύνδεσης.

2. Πολιτιστική εργασία και τα όρια του ασφαλιστικού υποδείγματος

2.1. Ο καλλιτέχνης ως πρωτότυπο του επισφαλούς εργαζομένου

Η ακαδημαϊκή βιβλιογραφία για τη δημιουργική εργασία (creative labour) έχει εδραιώσει μια θέση που αρχικά φάνταζε παράδοξη: ο καλλιτέχνης, μακράν του να αποτελεί εξαίρεση στον κόσμο της εργασίας, συνιστά πρόδρομο μιας κατάστασης που τείνει να γενικευθεί. Ο Menger (1999), στη θεμελιώδη ανάλυσή του για τα καλλιτεχνικά επαγγέλματα, ανέδειξε τα χαρακτηριστικά που καθιστούν την πολιτιστική εργασία δομικά διαφορετική από τη μισθωτή νόρμα: η απασχόληση είναι κατά κανόνα διακοπτόμενη, βασισμένη σε έργα (project-based) και όχι σε σταθερές θέσεις, διαμεσολαβημένη από πολλαπλούς εργοδότες ή πελάτες, και χαρακτηρισμένη από μίξη μισθωτής εργασίας, αυτοαπασχόλησης και άτυπης δραστηριότητας. Οι Banks και Hesmondhalgh (2009) εμβάθυναν την ανάλυση, αναδεικνύοντας τις αντιφάσεις μεταξύ της ρητορικής περί «δημιουργικότητας» και «αυτοπραγμάτωσης» που χαρακτηρίζει τον πολιτιστικό τομέα και της υλικής πραγματικότητας ανασφάλειας, χαμηλών αμοιβών και απουσίας κοινωνικής προστασίας.

Ο Ross (2009) μίλησε χαρακτηριστικά για τους πολιτιστικούς εργαζομένους ως «εικόνα του μέλλοντος» της εργασίας, ένα μέλλον όπου η ευελιξία δεν αποτελεί επιλογή αλλά δομικό χαρακτηριστικό, η ασφάλεια δεν παρέχεται θεσμικά αλλά μετακυλίεται στο άτομο, και η ίδια η διάκριση μεταξύ εργασίας και μη-εργασίας γίνεται δυσδιάκριτη. Η McRobbie (2016) επεξέτεινε αυτή την ανάλυση στους νεότερους δημιουργικούς εργαζομένους, αναδεικνύοντας πώς η ρητορική της «παθιασμένης εργασίας» (passionate work) λειτουργεί ως μηχανισμός αυτοπειθαρχίας που νομιμοποιεί την επισφάλεια. Ο Standing (2011) τοποθέτησε τους πολιτιστικούς εργαζομένους στην καρδιά της ανάλυσής του για το «πρεκαριάτο», υποστηρίζοντας ότι αυτό που βιώνουν αποτελεί πρόδρομο μιας γενικευμένης ανασφάλειας.

Η θεωρητική αυτή βιβλιογραφία δεν αποτελεί απλώς ακαδημαϊκή συζήτηση. Έχει άμεσες συνέπειες για τον τρόπο που σχεδιάζονται τα συστήματα κοινωνικής προστασίας: ένα σύστημα που αδυνατεί να καλύψει τον πολιτιστικό τομέα αναδεικνύει τα δομικά του όρια απέναντι σε κάθε μορφή μη τυπικής απασχόλησης.

2.2. Η αναντιστοιχία ασφαλιστικής αρχιτεκτονικής και πολιτιστικής εργασίας

Στην Ελλάδα, η αναντιστοιχία αυτή λαμβάνει ιδιαίτερα οξεία μορφή. Το σύστημα ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ βασίζεται στην ασφαλιστική αρχή: η πρόσβαση στο επίδομα ανεργίας προϋποθέτει προηγούμενη εισφοροδότηση, ακούσια απώλεια εργασίας, καταβολή εισφορών στον κλάδο ανεργίας και συγκεκριμένο αριθμό ημερών εργασίας (Κρεμαλής, 1985, Στεργίου, 2022, Πανταζόπουλος, 2024α). Η αρχιτεκτονική αυτή προϋποθέτει *de facto* σταθερή μισθωτή σχέση με ενιαίο εργοδότη, ακριβώς το αντίθετο της πραγματικότητας που βιώνουν οι πολιτιστικοί εργαζόμενοι. Η δε δομή του ελληνικού κοινωνικού κράτους, χαρακτηριζόμενη από τα γνωρίσματα του «νότιου μοντέλου» κοινωνικής προστασίας (Ferrera, 1996), καθιστά τους εργαζομένους εκτός τυπικής απασχόλησης ιδιαίτερα εκτεθειμένους.

Η θεσμική απάντηση που έδωσε ο ΟΑΕΔ υπήρξε χαρακτηριστική: η δημιουργία «ειδικών κατηγοριών» με διαφοροποιημένους όρους. Μουσικοί, ηθοποιοί, τεχνικοί κινηματογράφου και τηλεόρασης, χορευτές, ταξιθέτες, τεχνικοί οπτικοακουστικών εκδηλώσεων εντάσσονται στο καθεστώς εποχικής επιδότησης, με ειδικό εποχικό επίδομα 80 ημερών και διαφοροποιημένες προϋποθέσεις (ΔΥΠΑ, 2023). Παράλληλα, μεγάλο μέρος της πολιτιστικής εργασίας καλύπτεται μέσω του εργόσημου, ενός μηχανισμού που αποκλείει τον εργαζόμενο από τον κλάδο ανεργίας (άρθρο 20 του ν. 3863/2010, όπως ισχύει).

Η κατηγοριοποίηση αυτή, αν και παρέχει κάποιο βαθμό προστασίας, αναπαράγει ταυτόχρονα μια θεμελιώδη ιεραρχία: εκείνη μεταξύ «κανονικής» και «ειδικής» εργασίας. Ο πολιτιστικός εργαζόμενος αντιμετωπίζεται ως εξαίρεση, ως παρέκκλιση από τη νόρμα, ως κάτι που πρέπει να «χωρέσει» στα πλαίσια ενός συστήματος που δεν σχεδιάστηκε γι' αυτόν. Αυτή η αντίληψη δεν αντιστοιχεί πλέον στην πραγματικότητα: η

διακοπτόμενη, υβριδική, πολυεργοδοτική εργασία δεν αποτελεί ιδιαιτερότητα του πολιτισμού αλλά χαρακτηριστικό ενός αυξανόμενου τμήματος της αγοράς εργασίας (Ρουσσάκης & Πανταζόπουλος, 2025).

2.3. Ένα ευρωπαϊκό σημείο αναφοράς

Την πλέον συστηματική ευρωπαϊκή απόπειρα αναγνώρισης της ιδιαιτερότητας της πολιτιστικής εργασίας εντός ασφαλιστικού συστήματος αποτελεί το γαλλικό καθεστώς des intermittents du spectacle. Πρόκειται για ένα σύστημα ειδικής ασφάλισης ανεργίας που αναγνωρίζει ρητά τη διακοπτόμενη φύση της καλλιτεχνικής εργασίας και παρέχει προστασία βασισμένη στον αριθμό ωρών εργασίας εντός δεδομένου χρονικού πλαισίου, αντί να απαιτεί συνεχή μισθωτή σχέση (Menger, 2005, Corsani & Lazzarato, 2008). Παρά τις κριτικές που δέχεται, υψηλό κόστος, κίνητρα για κατάτμηση συμβάσεων, το μοντέλο αυτό παραμένει θεωρητικά σημαντικό διότι αποδεικνύει ότι η ασφαλιστική αρχιτεκτονική μπορεί να προσαρμοστεί στη φύση της εργασίας, αντί να αναγκάζει την εργασία να προσαρμοστεί σε αυτήν.

Το θεωρητικό συμπέρασμα είναι σαφές: η αδυναμία ενός συστήματος όπως αυτό του ΟΑΕΔ-ΔΥΠΑ να καλύψει τον πολιτιστικό τομέα δεν αποτελεί κλαδικό ζήτημα αλλά δομικό stress test. Ό,τι σήμερα βιώνουν οι καλλιτέχνες, επισφάλεια, πολυεργοδοσία, ασυνέχεια, εισόδημα κάτω από τα κατώφλια ασφάλισης, αύριο θα αποτελεί τη νόρμα σε ολοένα μεγαλύτερο τμήμα της αγοράς εργασίας. Η θεωρητική γέφυρα μεταξύ πολιτισμού και πολιτικών απασχόλησης δεν αφορά, συνεπώς, μόνο τον πολιτιστικό κλάδο, αφορά τη μελλοντική αρχιτεκτονική της κοινωνικής προστασίας στο σύνολό της.

3. Πολιτισμός, κοινωνική οικονομία και εναλλακτικά μοντέλα απασχόλησης

3.1. Δύο «τρίτοι χώροι» σε σύγκλιση

Τόσο ο πολιτισμός όσο και η κοινωνική οικονομία αποτελούν, στη θεωρητική τους φυσιογνωμία, πεδία που διαφεύγουν από τη δυαδική λογική κράτους-αγοράς. Ο πολιτισμός δεν παράγει αποκλειστικά εμπορεύσιμα αγαθά, η αξία του δεν εξαντλείται στη χρηματική αποτίμηση, αλλά ούτε αποτελεί αποκλειστικά δημόσιο αγαθό που η διαχείρισή του υπάγεται εξ ολοκλήρου στο κράτος (Throsby, 2001, 2010). Αντιστοίχως, η κοινωνική οικονομία, κοινωνικοί συνεταιρισμοί, κοινωνικές επιχειρήσεις, αλληλέγγυα δίκτυα, ορίζεται ακριβώς ως «τρίτος τομέας» μεταξύ κρατικής πρόνοιας και ελεύθερης αγοράς, με στόχο τη σύνδεση παραγωγικής δραστηριότητας με κοινωνικούς σκοπούς (Defourny & Nyssens, 2010, Borzaga & Defourny, 2001).

Η σύγκλιση αυτών των δύο πεδίων δημιουργεί ένα ιδιαίτερα γόνιμο θεωρητικό έδαφος. Η κοινωνική επιχειρηματικότητα στον πολιτισμό δεν αποτελεί απλώς εφαρμογή ενός γενικού μοντέλου σε έναν ειδικό κλάδο, αποτελεί χώρο θεσμικής καινοτομίας, όπου οι αντιφάσεις μεταξύ οικονομικής βιωσιμότητας, κοινωνικής ένταξης και πολιτιστικής αξίας αρθρώνονται με τρόπους που υπερβαίνουν τη λογική τόσο της αγοράς όσο και της γραφειοκρατικής διαχείρισης (Μπιτσάνη, 2012).

3.2. Μοντέλα πολιτιστικής κοινωνικής επιχειρηματικότητας

Η ευρωπαϊκή εμπειρία τεκμηριώνει τη δυνατότητα σύνδεσης πολιτικών απασχόλησης με πολιτιστική παραγωγή μέσω κοινωνικών επιχειρήσεων. Τα Work Integration Social Enterprises (WISEs), όπως έχει αναλυθεί εκτενώς στη βιβλιογραφία (Nyssens, 2006, Davister et al., 2004), αποτελούν οργανωτικές μορφές που σχεδιάζονται εξαρχής γύρω από τις ανάγκες ένταξης ευάλωτων ομάδων, αντί να προσαρμόζουν τα άτομα στις απαιτήσεις της αγοράς. Στον πολιτιστικό τομέα, αυτή η λογική λαμβάνει μια ιδιαίτερη μορφή: η παραγωγή πολιτιστικού αγαθού συντελείται ταυτόχρονα με τη διαδικασία ένταξης, χωρίς η μία να υποτάσσεται στην άλλη.

Μπορούμε να διακρίνουμε τρεις βασικούς τύπους. Πρώτον, κοινωνικές συνεταιριστικές επιχειρήσεις πολιτιστικής παραγωγής: συνεταιρισμοί μουσικών, θεατρικές ομάδες, εργαστήρια εικαστικών τεχνών, κολεκτίβες ψηφιακού πολιτισμού, που λειτουργούν ταυτόχρονα ως χώροι δημιουργίας και ως δομές ένταξης

ανέργων σε παραγωγική δραστηριότητα. Δεύτερον, πολιτιστικές θερμοκοιτίδες (creative hubs): χώροι που συνδυάζουν φυσική υποδομή, mentoring, κατάρτιση και δικτύωση, λειτουργώντας ως μεταβατικοί σταθμοί μεταξύ ανεργίας και αυτόνομης δημιουργικής δραστηριότητας. Τρίτον, τοπικά πολιτιστικά οικοσυστήματα καινοτομίας: δίκτυα που συνδέουν πολιτιστικούς φορείς, τοπική αυτοδιοίκηση, εκπαιδευτικά ιδρύματα και κοινωνικές επιχειρήσεις σε ένα ενιαίο πλαίσιο τοπικής ανάπτυξης, αυτό που μπορεί να χαρακτηριστεί ως «βιοπολιτισμική ανάπτυξη» (Μπιτσάνη, 2012, 2018).

3.3. Η ευρωπαϊκή εμπειρία ως τεκμηρίωση

Η εμπειρία ευρωπαϊκών προγραμμάτων που συνέδεσαν πολιτισμό, κοινωνική ένταξη και τοπική ανάπτυξη τεκμηριώνει τη βιωσιμότητα αυτών των μοντέλων και αποτελεί ένα από τα πιο γόνιμα πεδία εμπειρικής αναφοράς για την ανάπτυξη σχετικής πολιτικής στην Ελλάδα.

Τα προγράμματα EQUAL (2000–2008), σχεδιασμένα ακριβώς για την καταπολέμηση αποκλεισμών στην αγορά εργασίας, ενσωμάτωσαν πολιτιστικές δράσεις ως εργαλεία ένταξης, από θεατρικά εργαστήρια για μακροχρόνια ανέργους μέχρι εκπαιδευτικά προγράμματα πολιτιστικής διαχείρισης για γυναίκες σε αγροτικές περιοχές. Η λογική τους ήταν διπλή: αφενός, ο πολιτισμός λειτουργούσε ως χώρος ανάπτυξης κοινωνικών δεξιοτήτων και αυτοπεποίθησης για άτομα μακριά από την αγορά εργασίας, αφετέρου, οι πολιτιστικές δραστηριότητες δημιουργούσαν πρακτικές ευκαιρίες απασχόλησης σε τομείς όπως η πολιτιστική διαχείριση, η εκπαίδευση και η τοπική ανάπτυξη (Μπιτσάνη, 2014).

Τα προγράμματα URBAN και URBAN II αξιοποίησαν τον πολιτισμό ως εργαλείο αστικής αναζωογόνησης και κοινωνικής συνοχής σε υποβαθμισμένες αστικές γειτονιές. Η εμπειρία αυτή ανέδειξε τη σύνδεση μεταξύ πολιτιστικής παρέμβασης και τοπικής οικονομικής ανάπτυξης: η δημιουργία πολιτιστικών υποδομών και η στήριξη τοπικών πολιτιστικών δράσεων συνέβαλαν στην αναβάθμιση της εικόνας των περιοχών, στην προσέλκυση επενδύσεων και στη δημιουργία θέσεων εργασίας εντός και γύρω από τον πολιτιστικό τομέα. Αντίστοιχα, τα προγράμματα LEADER και LEADER PLUS αξιοποίησαν την πολιτιστική κληρονομιά ως αναπτυξιακό πόρο σε περιφερειακές και αγροτικές περιοχές, συνδέοντας τον πολιτισμό με τον τουρισμό, την τοπική οικονομία και την απασχόληση νέων σε περιοχές υψηλής ανεργίας.

Σε ευρύτερο ευρωπαϊκό πλαίσιο, αξίζει να αναφερθεί η εμπειρία χωρών όπως η Φινλανδία και η Δανία, όπου οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης έχουν αναπτύξει εξειδικευμένα προγράμματα για τον πολιτιστικό και δημιουργικό τομέα, αναγνωρίζοντας τη δομική ιδιαιτερότητά του. Στη Φινλανδία ειδικότερα, η ενσωμάτωση της πολιτιστικής κατάρτισης στο σύστημα ενεργητικής απασχόλησης έχει επιτρέψει σε πολιτιστικούς εργαζομένους να λαμβάνουν στήριξη χωρίς να αναγκάζονται να αποδείξουν ότι «αναζητούν εργασία» με όρους ασύμβατους με τη φύση της δημιουργικής δραστηριότητας (Bonoli, 2010).

Η κοινή λογική αυτών των εμπειριών είναι ότι ο πολιτισμός δεν αποτελεί «κλάδο» με τη στενή οικονομική έννοια αλλά πεδίο δημιουργίας κοινωνικού κεφαλαίου, ταυτότητας και νοήματος. Παράλληλα, τα ευρωπαϊκά παραδείγματα καταδεικνύουν ότι η αποτελεσματική σύνδεση πολιτισμού και πολιτικών απασχόλησης απαιτεί τρεις συνθήκες: πρώτον, σαφή θεσμική εντολή που να αναγνωρίζει τον πολιτισμό ως πεδίο παρέμβασης, δεύτερον, εξειδικευμένα εργαλεία σχεδιασμένα για τις ιδιαιτερότητες του τομέα, και τρίτον, οριζόντια συνεργασία μεταξύ υπηρεσιών απασχόλησης, πολιτιστικών φορέων και τοπικής αυτοδιοίκησης. Η απουσία οποιασδήποτε από αυτές τις συνθήκες τείνει να μετατρέπει τις πολιτιστικές παρεμβάσεις σε αποσπασματικές δράσεις χωρίς βιώσιμα αποτελέσματα.

3.4. Η ελληνική πραγματικότητα: αποσπασματικότητα και δυνατότητες

Στην Ελλάδα, η νομοθεσία για την κοινωνική οικονομία (Ν. 4019/2011, Ν. 4430/2016) θεσμοθετεί τις Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις (ΚοινΣΕπ) ένταξης ευάλωτων ομάδων, τις ΚοινΣΕπ συλλογικού και

παραγωγικού σκοπού, καθώς και τους Κοινωνικούς Συνεταιρισμούς Περιορισμένης Ευθύνης (ΚοιΣΠΕ). Το νομοθετικό αυτό πλαίσιο δημιούργησε, τουλάχιστον τυπικά, ένα ικανό έδαφος για την ανάπτυξη κοινωνικών επιχειρήσεων πολιτιστικού αντικειμένου. Στην πράξη, ωστόσο, η σύνδεσή τους με τον πολιτιστικό τομέα παραμένει βαθύτατα αποσπασματική.

Οι αιτίες αυτής της αποσπασματικότητας είναι πολλαπλές και αλληλένδετες. Πρώτον, πολλές ΚοινΣΕπ με πολιτιστικό αντικείμενο ιδρύθηκαν σε περιόδους κρίσης, ως αντίδραση στην ανεργία και όχι ως αποτέλεσμα οργανικής ανάπτυξης, με αποτέλεσμα να λειτουργούν χωρίς βιώσιμο επιχειρηματικό σχέδιο, χωρίς σταθερή πελατειακή βάση και χωρίς θεσμική υποστήριξη. Δεύτερον, η απουσία εξειδικευμένης κατάρτισης στη διαχείριση κοινωνικών επιχειρήσεων πολιτιστικού αντικειμένου αφήνει τους ιδρυτές τους χωρίς τα εργαλεία που χρειάζονται για να διαχειριστούν τις ιδιαίτερες αντιφάσεις του τομέα: πώς να ισορροπούν οικονομική βιωσιμότητα και πολιτιστική αυτονομία, πώς να οργανώνουν συλλογική λήψη αποφάσεων σε δημιουργικά περιβάλλοντα, πώς να προσεγγίζουν χρηματοδοτικές πηγές χωρίς να υποτάσσουν το πολιτιστικό τους έργο σε εξωτερικές απαιτήσεις. Τρίτον, η απουσία δικτύωσης μεταξύ ΚοινΣΕπ πολιτιστικού αντικειμένου εμποδίζει τη δημιουργία οικοσυστημάτων αλληλοστήριξης, ανταλλαγής πόρων και συλλογικής εκπροσώπησης.

Η ΔΥΠΑ, από την πλευρά της, δεν διαθέτει εργαλεία ενίσχυσης συλλογικής πολιτιστικής επιχειρηματικότητας. Τα προγράμματα ενίσχυσης αυτοαπασχόλησης παραμένουν ατομοκεντρικά, βασισμένα στο μοντέλο του «ατομικού επιχειρηματία» που ξεκινά μόνος του μια δραστηριότητα. Το μοντέλο αυτό είναι δομικά αταίριαστο με τη φύση της πολιτιστικής εργασίας, η οποία, όπως έχει αναλυθεί, είναι εξ ορισμού συλλογική. Επιπλέον, τα υφιστάμενα κριτήρια αξιολόγησης των προγραμμάτων αυτών — κύκλος εργασιών, κερδοφορία, επιβίωση της επιχείρησης — δεν αποτυπώνουν την αξία που παράγουν οι πολιτιστικές επιχειρήσεις σε κοινωνικό κεφάλαιο, τοπική συνοχή και δημόσια ωφέλεια, αδυνατώντας να αναγνωρίσουν επιτυχημένες εμπειρίες που δεν «μετράνε» με τους παραδοσιακούς δείκτες.

Η πρόταση που αναδύεται από αυτή την ανάλυση αφορά τη δημιουργία μηχανισμών «πολιτιστικής κοινωνικής εκκόλαψης» (cultural social incubation) ενσωματωμένων στις δομές της ΔΥΠΑ. Πρόκειται για μονάδες που θα συνδυάζουν κατάρτιση σε πολιτιστική διαχείριση και κοινωνική επιχειρηματικότητα, mentoring από έμπειρους διαχειριστές πολιτιστικών οργανισμών, πρακτική εμπειρία σε υφιστάμενες κοινωνικές επιχειρήσεις πολιτιστικού αντικειμένου και πρόσβαση σε χρηματοδοτικά εργαλεία προσαρμοσμένα στις ιδιαιτερότητες του τομέα. Το μοντέλο αυτό δεν αποτελεί πρωτοτυπία: αντίστοιχες δομές λειτουργούν ήδη σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπως τα βρετανικά Creative Enterprise Centres ή τα γαλλικά pépinières d'entreprises culturelles, με αποδεδειγμένα θετικά αποτελέσματα τόσο στη βιωσιμότητα των εγκαθιδρυόμενων επιχειρήσεων όσο και στην ένταξη ανέργων σε παραγωγικές δραστηριότητες. Η προσαρμογή τους στο ελληνικό πλαίσιο δεν απαιτεί ριζική αναδιάρθρωση της ΔΥΠΑ, αλλά τη στρατηγική επιλογή να αναγνωριστεί ο πολιτιστικός τομέας ως προτεραιότητα και να δεσμευτούν οι αναγκαίοι πόροι και εξειδικευμένες ικανότητες.

4. Η διαπολιτισμική διάσταση: Πολιτισμός ως μηχανισμός κοινωνικής συνοχής

4.1. Πέραν της εργασιακής ένταξης

Η κυρίαρχη αντίληψη για την κοινωνική ένταξη, τόσο στο ευρωπαϊκό υπόδειγμα ενεργητικής ένταξης (active inclusion) όσο και στις εθνικές πολιτικές, εστιάζει σε τρεις πυλώνες: επαρκές εισόδημα, πρόσβαση στην αγορά εργασίας, ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες (European Commission, 2008). Αυτή η τριμερής αρχιτεκτονική, αν και θεωρητικά τεκμηριωμένη και υποστηριζόμενη από την προσέγγιση της «κοινωνικής επένδυσης» (Hemerijck, 2017, Morel et al., 2012), παραλείπει μια κρίσιμη διάσταση: την πολιτιστική συμμετοχή ως αυτοτελή μηχανισμό ένταξης.

Η θεωρία των ικανοτήτων (capabilities approach), όπως αναπτύχθηκε από τον Sen (1999) και τη Nussbaum (2000), προσφέρει εδώ τη θεωρητική βάση. Σύμφωνα με αυτή, η κοινωνική ένταξη δεν εξαντλεί-

ται στην οικονομική αυτάρκεια ή στη συμμετοχή στην αγορά εργασίας, περιλαμβάνει ουσιωδώς τη δυνατότητα δημιουργικής έκφρασης, πολιτιστικής συμμετοχής, αναγνώρισης ταυτότητας και νοηματοδότησης. Η στέρηση αυτών των δυνατοτήτων συνιστά μορφή αποκλεισμού ακόμη και όταν τα υλικά κριτήρια πληρούνται.

Η βιβλιογραφία για τις κοινωνικές επιδράσεις της πολιτιστικής συμμετοχής, από τη θεμελιώδη εργασία του Matarasso (1997) μέχρι τις πιο πρόσφατες κριτικές αξιολογήσεις (Belfiore & Bennett, 2008), τεκμηριώνει τη σύνδεση μεταξύ πολιτιστικής δραστηριότητας και κοινωνικών αποτελεσμάτων: ενίσχυση αυτοπεποίθησης, δημιουργία κοινωνικών δεσμών, ανάπτυξη δεξιοτήτων επικοινωνίας και συνεργασίας, αίσθηση του ανήκειν. Αυτά δεν είναι «μαλακά» αποτελέσματα, αποτελούν προϋποθέσεις της ίδιας της απασχολησιμότητας, ιδίως για άτομα με σωρευμένα μειονεκτήματα.

4.2. Πολυπολιτισμικές κοινωνίες και πολιτιστική ένταξη

Η διαπολιτισμική διάσταση καθιστά αυτή τη σύνδεση ακόμη πιο κρίσιμη. Σε κοινωνίες που δέχονται μεταναστευτικές ροές, όπως η ελληνική, ιδίως μετά τη δεκαετία του 1990 (Πανταζόπουλος, 2024β), η ένταξη δεν μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της αγοράς εργασίας. Η πολιτιστική αναγνώριση, ο διαπολιτισμικός διάλογος, η συμμετοχή σε δημιουργικές δραστηριότητες που υπερβαίνουν γλωσσικά και πολιτισμικά εμπόδια αποτελούν εξίσου κρίσιμες διαστάσεις.

Η θεωρητική βάση αυτής της διαπίστωσης εντοπίζεται στη διάκριση μεταξύ δύο μοντέλων διαχείρισης της πολιτισμικής διαφορετικότητας: του πολυπολιτισμικού (multicultural) και του διαπολιτισμικού (intercultural). Το πολυπολιτισμικό μοντέλο, κυρίαρχο στις δεκαετίες του 1980 και 1990 σε χώρες όπως η Βρετανία και η Ολλανδία, αναγνωρίζει και προστατεύει την πολιτισμική διαφορετικότητα αλλά τείνει να αναπαράγει χωριστές κοινότητες, μειώνοντας τις ευκαιρίες ουσιαστικής αλληλεπίδρασης (Cantle, 2012, Bitsani, 2014). Το διαπολιτισμικό μοντέλο, αντίθετα, θέτει στο επίκεντρο όχι τη συνύπαρξη αλλά την ενεργό συνάντηση και τη συν-δημιουργία: η διαφορετικότητα δεν γίνεται απλώς ανεκτή αλλά αξιοποιείται ως πόρος δημιουργίας νέων κοινών νοημάτων (Zapata-Barrero, 2015). Ο πολιτισμός, σε αυτό το πλαίσιο, δεν είναι απλώς αντικείμενο πολιτικής αλλά το ίδιο το πεδίο όπου η διαπολιτισμική συνάντηση παίρνει σάρκα και οστά.

Η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει ιδιαίτερο θεωρητικό ενδιαφέρον. Η Ελλάδα μετατράπηκε σχετικά απότομα, κατά τη δεκαετία του 1990, από χώρα αποστολής μεταναστών σε χώρα υποδοχής, χωρίς να αναπτύξει τους αντίστοιχους θεσμούς ένταξης που είχαν διαμορφώσει οι παλαιότερες χώρες υποδοχής μέσα από δεκαετίες εμπειρίας (Πανταζόπουλος, 2024β). Το αποτέλεσμα ήταν η ανάπτυξη ενός de facto μοντέλου αποκλεισμού, όπου οι μετανάστες εντάσσονται στην αγορά εργασίας — κυρίως σε θέσεις χαμηλής ειδίκευσης — χωρίς να εντάσσονται στον κοινωνικό και πολιτιστικό ιστό. Αυτή η μορφή «μερικής ένταξης» παράγει κοινωνικές εντάσεις και αναπαράγει μακροπρόθεσμα τον κοινωνικό αποκλεισμό, ακόμη και όταν η εργασιακή ένταξη έχει επιτευχθεί τυπικά.

Το μοντέλο «Human Intercultural Cities» (H.I.C.) (Bitsani, 2014) αντιμετωπίζει ακριβώς αυτό το έλλειμμα. Προτείνει ένα ολιστικό πλαίσιο όπου η πόλη δεν διαχειρίζεται απλώς τη διαφορετικότητα αλλά τη μετατρέπει σε παραγωγικό πόρο, μέσω θεσμών, πρακτικών και δομών που ενθαρρύνουν τη διαπολιτισμική συνάντηση, τη συν-δημιουργία πολιτιστικού περιεχομένου και την αμοιβαία αναγνώριση. Το μοντέλο αυτό αναγνωρίζει ότι η πολιτιστική ετερότητα, όταν αντιμετωπίζεται ως πόρος και όχι ως πρόβλημα, μπορεί να τροφοδοτήσει δημιουργικές και οικονομικές δυναμικές που ωφελούν το σύνολο της τοπικής κοινωνίας. Η ιδέα αυτή δεν είναι ουτοπική: τεκμηριώνεται εμπειρικά από έρευνες που συνδέουν την πολιτισμική ποικιλομορφία με αυξημένη καινοτομία, επιχειρηματικότητα και κοινωνική δυναμικότητα σε αστικά περιβάλλοντα (Cantle, 2012, Zapata-Barrero, 2015).

Το μοντέλο H.I.C. βρίσκεται σε συμφωνία με το Πρόγραμμα Διαπολιτισμικών Πόλεων του Συμβουλίου της Ευρώπης (Council of Europe, 2013), τη Σύμβαση UNESCO 2005 για την Προστασία και Προώθηση της

Πολυμορφίας των Πολιτιστικών Εκφράσεων (UNESCO, 2005) και την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τον Πολιτισμό – κείμενα που αναγνωρίζουν ρητά τη σύνδεση μεταξύ πολιτιστικής πολιτικής και κοινωνικής συνοχής (Zapata-Barrero, 2015, Cantle, 2012). Η ευθυγράμμιση αυτή δεν είναι απλώς τυπική: σημαίνει ότι μια πολιτική σύνδεσης πολιτισμού και ένταξης στο ελληνικό πλαίσιο θα μπορούσε να αντλήσει νομιμοποίηση, χρηματοδότηση και τεχνογνωσία από ευρωπαϊκά και διεθνή δίκτυα που έχουν ήδη αναπτύξει σχετική εμπειρία.

4.3. Η σύνδεση με τις πολιτικές απασχόλησης: δυνατότητες και όρια

Η μετάφραση αυτών των θεωρητικών αρχών σε πρακτικές πολιτικής απασχόλησης δεν είναι αυτονόητη, αλλά υπάρχουν σαφείς κατευθύνσεις. Η ΔΥΠΑ, σε συνεργασία με πολιτιστικούς φορείς, τοπική αυτοδιοίκηση και κοινωνικές επιχειρήσεις, μπορεί να αναπτύξει δράσεις που αξιοποιούν την πολιτιστική συμμετοχή ως εργαλείο ένταξης: διαπολιτισμικά εργαστήρια δημιουργικής έκφρασης, προγράμματα πολιτιστικής κατάρτισης που συνδυάζουν γλωσσική εκπαίδευση με δημιουργική δραστηριότητα, πρωτοβουλίες community arts που δημιουργούν κοινωνικούς δεσμούς σε τοπικό επίπεδο.

Αξίζει να εξεταστεί πιο αναλυτικά ο κάθε ένας από αυτούς τους τύπους παρέμβασης. Τα διαπολιτισμικά εργαστήρια δημιουργικής έκφρασης, θεατρικά, μουσικά, εικαστικά, έχουν τεκμηριωμένα πλεονεκτήματα έναντι των παραδοσιακών μορφών κατάρτισης για ομάδες με γλωσσικά εμπόδια: επιτρέπουν επικοινωνία και έκφραση πέραν της γλώσσας, δημιουργούν χώρους αμοιβαίας αναγνώρισης, και αναπτύσσουν δεξιότητες, συνεργασία, δημιουργική επίλυση προβλημάτων, ανοχή στην αβεβαιότητα, που η σύγχρονη αγορά εργασίας εκτιμά ολοένα περισσότερο (Matarasso, 1997, Belfiore & Bennett, 2008). Τα προγράμματα πολιτιστικής κατάρτισης που συνδυάζουν γλωσσική εκπαίδευση με δημιουργική δραστηριότητα αξιοποιούν μια διαπίστωση της εκπαιδευτικής έρευνας: η γλωσσική μάθηση επιταχύνεται σε πλαίσια νοηματικής εμπλοκής, όταν δηλαδή η γλώσσα δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά εργαλείο δημιουργίας. Τέλος, οι πρωτοβουλίες community arts, καλλιτεχνικές δράσεις ριζωμένες σε συγκεκριμένες τοπικές κοινότητες, έχουν αποδείξει την ικανότητά τους να δημιουργούν κοινωνικούς δεσμούς μεταξύ ομάδων που κανονικά δεν αλληλεπιδρούν, να αναδεικνύουν τοπικές ταυτότητες και να δημιουργούν αίσθηση συλλογικού ανήκειν.

Η πολιτιστική κατάρτιση, σε αυτή τη λογική, δεν αποτελεί «μαλακή δεξιότητα» αλλά μηχανισμό δημιουργίας κοινωνικού κεφαλαίου και δυνατοτήτων απασχόλησης, ιδίως σε πολυπολιτισμικά τοπικά περιβάλλοντα όπου οι παραδοσιακές μορφές κατάρτισης αντιμετωπίζουν εγγενή εμπόδια. Η έννοια της δυνατότητας απασχόλησης διευρύνεται εδώ πέρα από τις τεχνικές δεξιότητες για να συμπεριλάβει την ικανότητα να λειτουργεί κανείς αποτελεσματικά σε πολυπολιτισμικά εργασιακά περιβάλλοντα, να επικοινωνεί διαπολιτισμικά, να αναγνωρίζει και να αξιοποιεί τη διαφορετικότητα, ικανότητες που η ευρωπαϊκή αγορά εργασίας θεωρεί πλέον ουσιώδεις (Hemerijck, 2017).

Ωστόσο, η κριτική σκέψη επιβάλλει μια σημαντική προειδοποίηση: η εργαλειοποίηση του πολιτισμού ενέχει σοβαρούς κινδύνους που δεν πρέπει να υποτιμηθούν. Όταν ο πολιτισμός υποβαθμίζεται σε «μέσο» πολιτικής απασχόλησης, χάνει την αυτονομία του και μετατρέπεται σε διακοσμητική λειτουργία θεσμικών στρατηγικών (Bourdieu, 1993). Η κριτική αυτή έχει εμπειρική βάση: υπάρχουν αρκετά παραδείγματα προγραμμάτων όπου ο πολιτισμός χρησιμοποιήθηκε ως «γλυκαντικό» για να κάνει πιο ανεκτές τις παραδοσιακές μορφές κατάρτισης, χωρίς να αλλάξει ουσιαστικά η λογική τους. Το αποτέλεσμα σε αυτές τις περιπτώσεις δεν ήταν ούτε καλύτερη ένταξη ούτε αξιόλογη πολιτιστική παραγωγή, μόνο η αισθητική επικάλυψη ενός αναποτελεσματικού μοντέλου.

Η επίλυση αυτής της αντίφασης απαιτεί την αναγνώριση της διπλής φύσης του πολιτιστικού αγαθού: ως εμπειρίας αυτοτελούς αξίας και ως πεδίου κοινωνικής ένταξης. Αυτές οι δύο διαστάσεις δεν είναι αντιφατικές, μπορούν να συνυπάρχουν και να αλληλοενισχύονται αλλά απαιτούν συγκεκριμένες θεσμικές εγγυήσεις. Συγκεκριμένα, απαιτείται η συμμετοχή των ίδιων των πολιτιστικών φορέων στον σχεδιασμό των

προγραμμάτων, ώστε να διασφαλίζεται η πολιτιστική τους ακεραιότητα, η αξιολόγηση με κριτήρια που περιλαμβάνουν τόσο κοινωνικά όσο και πολιτιστικά αποτελέσματα, και η μακροπρόθεσμη δέσμευση χρηματοδότησης που επιτρέπει την ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης και ουσιαστικής δημιουργικής συνεργασίας. Χωρίς αυτές τις εγγυήσεις, ο κίνδυνος που περιέγραψε ο Bourdieu παραμένει υπαρκτός και σοβαρός.

5. Ο ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ και ο πολιτισμός: Θεσμική αρχαιολογία μιας αόρατης σχέσης

5.1. Η Εργατική Εστία και ο «εργατικός πολιτισμός»

Η σχέση ΟΑΕΔ-πολιτισμού δεν αποτελεί πρωτότυπη πρόταση. Υπήρξε ιστορικά, αν και σπανίως αναγνωρίζεται ως τέτοια. Ο Οργανισμός Εργατικής Εστίας (ΟΕΕ), που ιδρύθηκε με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των εργαζομένων, ανέπτυξε για δεκαετίες ένα εκτεταμένο δίκτυο πολιτιστικών δραστηριοτήτων: θεατρικές παραστάσεις, βιβλία και λογοτεχνικά βραβεία, εκδρομές, κατασκηνώσεις, βιβλιοθήκες (Σακελλαρόπουλος, 2011). Η ενσωμάτωση αρμοδιοτήτων και δομών στον ΟΑΕΔ, και η μεταγενέστερη κατάργηση του ΟΕΕ, αποτελεί θεωρητικά ενδιαφέρον γεγονός: μαρτυρεί ότι ο οργανισμός απασχόλησης δεν αντιλαμβανόταν πάντα την αποστολή του αποκλειστικά σε οικονομικούς όρους.

Ωστόσο, η θεωρητική ερμηνεία αυτής της σχέσης παραμένει αμφίσημη. Από τη μία, ο «εργατικός πολιτισμός» μπορεί να ερμηνευθεί ως μηχανισμός κοινωνικής ενσωμάτωσης, ως διεύρυνση της ιδέας του κοινωνικού κράτους πέραν της υλικής προστασίας, προς την κατεύθυνση μιας ευρύτερης κοινωνικής ιθαγένειας (Marshall, 1950). Η πρόσβαση σε πολιτιστικά αγαθά αναγνωρίζεται, σε αυτή την οπτική, ως κοινωνικό δικαίωμα ισοδύναμο με τα δικαιώματα εργασίας, εκπαίδευσης ή υγείας. Από την άλλη, κριτικές αναγνώσεις εμπνευσμένες από τον Bourdieu (1979) θα μπορούσαν να ερμηνεύσουν τις πολιτιστικές δραστηριότητες του ΟΑΕΔ ως μηχανισμούς πολιτιστικής πειθάρχησης, ως προσπάθεια μετάδοσης κυρίαρχων πολιτιστικών προτύπων στις εργατικές τάξεις, με στόχο την κοινωνική εκτόνωση και τη νομιμοποίηση των υφιστάμενων σχέσεων εξουσίας.

Η αλήθεια βρίσκεται πιθανώς σε ένα μεσοδιάστημα: ο εργατικός πολιτισμός περιείχε ταυτόχρονα στοιχεία χειραφέτησης και στοιχεία ελέγχου, μια αμφισημία που χαρακτηρίζει γενικότερα τις πολιτικές κοινωνικής ένταξης, όπως έχει αναδείξει εκτενώς η θεωρητική ανάλυση του ΟΑΕΔ ως θεσμού που ταλαντεύεται μεταξύ αποεμπορευματοποίησης και κοινωνικού ελέγχου.

5.2. Η κοινωφελής εργασία σε πολιτιστικούς φορείς

Μια δεύτερη ιστορική σύνδεση αφορά τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, τα οποία, ιδίως κατά την περίοδο της κρίσης μετά το 2010, τοποθέτησαν δεκάδες χιλιάδες ανέργους σε φορείς του δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων μουσείων, βιβλιοθηκών, αρχαιολογικών χώρων και πολιτιστικών οργανισμών (Αναστασιάδου & Πανταζόπουλος, 2025). Αυτή η πρακτική βρίσκεται στη διασταύρωση πολιτιστικής πολιτικής και πολιτικής απασχόλησης, αλλά χωρίς θεωρητική τεκμηρίωση ή στρατηγικό σχεδιασμό.

Η αμφισημία είναι και εδώ εμφανής. Αφενός, τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας σε πολιτιστικούς φορείς παρείχαν σε ανέργους πρόσβαση σε ένα εργασιακό περιβάλλον πλούσιο σε νόημα, κάτι που οι κλασικές θέσεις κοινωφελούς εργασίας (καθαρισμός, συντήρηση) σπανίως προσφέρουν. Αφετέρου, η προσωρινή φύση της, η απουσία μακροπρόθεσμης προοπτικής και ο κίνδυνος υποκατάστασης μόνιμων θέσεων θέτουν ουσιώδη ερωτήματα για την ποιότητα αυτής της απασχόλησης.

5.3. Τα εποχικά επιδόματα ως θεσμική αμφισημία

Τα ειδικά εποχικά επιδόματα για πολιτιστικούς εργαζομένους αποτελούν ίσως τη χαρακτηριστικότερη θεσμική αποτύπωση αυτής της αόρατης σχέσης. Η ρητή αναφορά σε μουσικούς, ηθοποιούς, χορευτές, τεχνικούς κινηματογράφου στο σύστημα εποχικής επιδότησης ανεργίας αποτελεί μορφή θεσμικής αναγνώρισης, αλλά ταυτόχρονα και μορφή θεσμικής περιθωριοποίησης. Η ένταξη σε «ειδική κατηγορία» αναπαράγει

μια αντίληψη του πολιτιστικού εργαζομένου ως εξαιρετικού, μη κανονικού, ως εξαίρεσης που πρέπει να «ρυθμιστεί» ad hoc, όχι ως μέρους μιας κανονικότητας που απαιτεί δομική απάντηση.

Το θεωρητικό συμπέρασμα είναι ότι ο ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ είχε πάντα σχέση με τον πολιτισμό, μέσω της Εργατικής Εστίας, μέσω της κοινωφελούς εργασίας, μέσω των εποχικών επιδομάτων. Αυτή η σχέση ωστόσο παρέμεινε αθεώρητη, αποσπασματική, χωρίς εννοιολογική αρχιτεκτονική. Δεν αντιμετωπίστηκε ποτέ ως στρατηγική σύνδεση αλλά ως σειρά τεχνικών ρυθμίσεων. Η ανάγκη ενός ολοκληρωμένου πλαισίου δεν αποτελεί, συνεπώς, ακαδημαϊκή πολυτέλεια αλλά προϋπόθεση για τη μετατροπή αυτών των αποσπασματικών πρακτικών σε συνεκτική πολιτική.

6. Προς ένα θεωρητικό πλαίσιο σύνδεσης: Τέσσερις αρχές

Η σύνθεση των τριών θεωρητικών αξόνων που αναπτύχθηκαν στις προηγούμενες ενότητες, πολιτιστική εργασία ως πρόδρομος επισφάλειας, κοινωνική επιχειρηματικότητα στον πολιτισμό ως μηχανισμός ένταξης, διαπολιτισμική ένταξη μέσω πολιτιστικής συμμετοχής, επιτρέπει τη διατύπωση ενός ολοκληρωμένου θεωρητικού πλαισίου. Το πλαίσιο αυτό δεν αποτελεί απλή συγκόλληση επιμέρους επιχειρημάτων, αλλά επιχειρεί να αναδείξει τη βαθύτερη ενότητά τους: και οι τρεις άξονες υποδεικνύουν ότι η αποσύνδεση πολιτισμού και πολιτικών απασχόλησης δεν είναι τεχνικό πρόβλημα που λύνεται με επιμέρους ρυθμίσεις, αλλά δομικό έλλειμμα που απαιτεί αναθεώρηση της ίδιας της λογικής με την οποία σχεδιάζονται οι πολιτικές ένταξης. Το πλαίσιο δομείται γύρω από τέσσερις θεμελιώδεις αρχές, οι οποίες είναι αλληλένδετες και αλληλοτροφοδοτούμενες: η ενεργοποίηση της μίας προϋποθέτει και ενισχύει τις άλλες.

6.1. Αρχή αναγνώρισης

Η πρώτη αρχή αφορά τη θεσμική αναγνώριση της πολιτιστικής εργασίας ως πλήρους μορφής εργασίας, όχι ως «ειδικής κατηγορίας» ή εξαίρεσης. Αυτό δεν σημαίνει κατ' ανάγκη εξομοίωση με τη σταθερή μισθωτή εργασία, αλλά σχεδιασμό ασφαλιστικών μηχανισμών που αναγνωρίζουν τη διακοπτόμενη, υβριδική, πολυεργοδοτική φύση της πολιτιστικής δραστηριότητας ως δομικό χαρακτηριστικό και όχι ως παρέκκλιση.

Η αναγνώριση αυτή έχει τρεις αλληλένδετες διαστάσεις. Η πρώτη είναι νομική: αφορά την τυπική κατοχύρωση των δικαιωμάτων του πολιτιστικού εργαζομένου στο ασφαλιστικό σύστημα, με όρους που αντικατοπτρίζουν την πραγματικότητά του και όχι τη νόρμα της σταθερής μισθωτής εργασίας. Η δεύτερη είναι διοικητική: αφορά την ανάπτυξη εξειδικευμένων δομών και υπηρεσιών εντός της ΔΥΠΑ που να κατανοούν τις ιδιαιτερότητες του τομέα, στελέχη εξοικειωμένα με τις συνθήκες της πολιτιστικής αγοράς, διαδικασίες αξιολόγησης προσαρμοσμένες στη φύση της δημιουργικής εργασίας, εργαλεία υποστήριξης σχεδιασμένα για τον κύκλο ζωής ενός πολιτιστικού εργαζομένου. Η τρίτη είναι συμβολική: αφορά τη δημόσια αναγνώριση της πολιτιστικής εργασίας ως κοινωνικά παραγωγικής δραστηριότητας, ισότιμης με άλλες μορφές εργασίας στη δημιουργία κοινωνικής αξίας.

Η γαλλική εμπειρία των intermittents du spectacle αποτελεί σημείο αναφοράς, αν και η μεταφορά θεσμών μεταξύ διαφορετικών εθνικών πλαισίων απαιτεί πάντα κριτική προσαρμογή. Αυτό που καθιστά τη γαλλική εμπειρία θεωρητικά σημαντική δεν είναι οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις της, οι οποίες έχουν δεχθεί δικαιολογημένες κριτικές, αλλά η αρχή που ενσαρκώνει: ότι ένα σύστημα κοινωνικής προστασίας μπορεί να σχεδιαστεί ξεκινώντας από τη φύση της εργασίας και όχι από ένα αφηρημένο ιδεώδες εργαζομένου στο οποίο ελάχιστοι αντιστοιχούν στην πράξη. Η θεωρητική βάση αυτής της αρχής βρίσκεται στη σενιανή θεωρία των ικανοτήτων: η αναγνώριση δεν αφορά μόνο τα δικαιώματα, δηλαδή τι δικαιούται τυπικά ο πολιτιστικός εργαζόμενος, αλλά τις πραγματικές δυνατότητες, δηλαδή τι μπορεί στην πράξη να κάνει εντός του συστήματος. Η τυπική ισότητα χωρίς ουσιαστική δυνατότητα πρόσβασης δεν συνιστά αναγνώριση αλλά αναπαραγωγή αποκλεισμού με διαφορετικό πρόσημο.

6.2. Αρχή συλλογικότητας

Η δεύτερη αρχή αφορά τη μετάβαση από την ατομοκεντρική λογική της αυτοαπασχόλησης σε συλλογικές μορφές πολιτιστικής παραγωγής. Η κυρίαρχη ρητορική ενθαρρύνει τον άνεργο να «γίνει επιχειρηματίας», μια πρόταση που, ιδίως στον πολιτιστικό τομέα, αγνοεί τη βαθιά συλλογική φύση της δημιουργικής εργασίας. Η θεατρική παραγωγή, η μουσική, ο κινηματογράφος, οι εικαστικές τέχνες είναι εξ ορισμού συλλογικές πρακτικές, δεν παράγονται από μεμονωμένα άτομα αλλά από δίκτυα συνεργασίας, εμπιστοσύνης και αμοιβαίας εξάρτησης.

Η ατομοκεντρική λογική της αυτοαπασχόλησης, πέρα από το ότι αγνοεί αυτή τη φύση, δημιουργεί και ένα παράδοξο: απαιτεί από τον πολιτιστικό εργαζόμενο να αναλάβει ταυτόχρονα ρόλους που είναι δομικά ασύμβατοι, δημιουργό, επιχειρηματία, διαχειριστή, εμπορικό αντιπρόσωπο, χωρίς να του παρέχει τους πόρους ή τη θεσμική υποστήριξη που θα έκαναν αυτή τη συσσώρευση ρόλων βιώσιμη. Το αποτέλεσμα είναι συχνά είτε η εγκατάλειψη της δημιουργικής δραστηριότητας είτε η επιβίωσή της σε συνθήκες χρόνιας ανασφάλειας που υπονομεύουν τόσο την ποιότητα του έργου όσο και την ευημερία του δημιουργού (McRobbie, 2016).

Η κοινωνική επιχειρηματικότητα, ΚοινΣΕπ, συνεταιρισμοί, creative hubs, αποτελεί τη θεσμική μορφή που αντιστοιχεί στη συλλογική φύση της πολιτιστικής παραγωγής. Επιτρέπει την κατανομή κινδύνων, την εξειδίκευση ρόλων, την ανάπτυξη κοινών υποδομών και τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας που καθιστούν βιώσιμες δραστηριότητες οι οποίες μεμονωμένα θα ήταν αδύνατες. Η ΔΥΠΑ, ενθαρρύνοντας και υποστηρίζοντας τη δημιουργία τέτοιων δομών μέσω στοχευμένων χρηματοδοτικών εργαλείων, εξειδικευμένης κατάρτισης και θεσμικής αναγνώρισης, θα μπορούσε να μετατρέψει την ατομική ανεργία σε συλλογική παραγωγική δραστηριότητα, μια μετατόπιση που αλλάζει θεμελιακά τη σχέση μεταξύ ανεργίας, δημιουργικότητας και κοινωνικής ένταξης.

6.3. Αρχή τοπικής διάστασης

Η τρίτη αρχή αναγνωρίζει τον πολιτισμό ως εξ ορισμού τοπικό φαινόμενο. Η πολιτιστική παραγωγή δεν ανθεί σε αφηρημένους θεσμικούς χώρους αλλά σε συγκεκριμένα τοπικά οικοσυστήματα, γειτονιές, πόλεις, περιφέρειες, με τα δικά τους πολιτιστικά αποθέματα, τοπικές ταυτότητες, δίκτυα σχέσεων και ιστορίες νοήματος. Αυτό δεν σημαίνει ότι ο πολιτισμός είναι τοπικιστικός ή ότι αδυνατεί να διαλεχθεί με καθολικές αξίες και παγκόσμια δίκτυα, σημαίνει ότι η πολιτιστική δημιουργία έχει ανάγκη από ένα συγκεκριμένο τόπο αφετηρίας για να αναπτυχθεί.

Η σύνδεση πολιτικών απασχόλησης με πολιτιστική ανάπτυξη πρέπει συνεπώς να λαμβάνει χώρα πρωτίστως στο τοπικό επίπεδο, σε συνεργασία με τοπική αυτοδιοίκηση, πανεπιστήμια, πολιτιστικούς φορείς και κοινωνικούς εταίρους (Μπιτσάνη, 2004, Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2014). Αυτό δεν αποτελεί απλώς επιλογή αποκέντρωσης, αποτελεί εννοιολογική αναγκαιότητα: μια πολιτική που αγνοεί τις τοπικές ιδιαιτερότητες δεν μπορεί να αξιοποιήσει τα πολιτιστικά αποθέματα κάθε περιοχής, τα οποία αποτελούν ακριβώς τον πόρο που διαφοροποιεί την πολιτιστική ανάπτυξη από τη γενική οικονομική ανάπτυξη.

Η έννοια της «βιοπολιτισμικής ανάπτυξης» (Μπιτσάνη, 2018) προσφέρει εδώ ένα ιδιαίτερα γόνιμο θεωρητικό εργαλείο. Η τοπική ανάπτυξη, σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, δεν βασίζεται αποκλειστικά σε παραδοσιακούς οικονομικούς δείκτες, επενδύσεις, θέσεις εργασίας, κύκλο εργασιών, αλλά στην αξιοποίηση του πολιτιστικού κεφαλαίου κάθε τόπου ως πόρου κοινωνικής συνοχής, δημιουργικής δυναμικής και ελκυστικότητας. Μια περιοχή με ισχυρή πολιτιστική ταυτότητα, ζωντανό πολιτιστικό οικοσύστημα και δυνατότητες διαπολιτισμικής συνάντησης είναι ταυτόχρονα μια περιοχή που μπορεί να προσελκύσει δημιουργικές δραστηριότητες, να διατηρήσει το ανθρώπινο κεφάλαιό της και να δημιουργήσει εναλλακτικές διόδους οικονομικής ανάπτυξης πέρα από τα παραδοσιακά μοντέλα.

6.4. Αρχή διαπολιτισμικότητας

Η τέταρτη αρχή αφορά την ενσωμάτωση της πολιτιστικής συμμετοχής στο υπόδειγμα ενεργητικής ένταξης ως τέταρτο πυλώνα, πέραν εισοδήματος, αγοράς εργασίας και κοινωνικών υπηρεσιών. Η πρόταση αυτή δεν αποτελεί ακαδημαϊκή περιέργεια αλλά αντανακλά μια ανάγκη που γίνεται ολοένα πιο επιτακτική σε πολυπολιτισμικές κοινωνίες.

Η ένταξη μεταναστών, προσφύγων και μειονοτήτων δεν εξαντλείται στην εργασιακή τους απορρόφηση. Απαιτεί αναγνώριση, δηλαδή την αποδοχή ότι οι πολιτισμικές ταυτότητες των νεοαφιχθέντων έχουν αξία και δεν πρέπει να υποταχθούν ή να αφομοιωθούν, διάλογο, δηλαδή τη δημιουργία χώρων ουσιαστικής αλληλεπίδρασης μεταξύ διαφορετικών πολιτισμικών ομάδων, και συν-δημιουργία κοινωνικού ιστού, δηλαδή την ανάπτυξη κοινών αναφορών, νοημάτων και πρακτικών που δεν ανήκουν σε καμία ομάδα χωριστά αλλά προκύπτουν από τη συνάντησή τους. Ο πολιτισμός, ως χώρος μη γλωσσικής επικοινωνίας, δημιουργικής συνάντησης και αμοιβαίας αναγνώρισης, προσφέρει δυνατότητες ένταξης που κανένα πρόγραμμα κατάρτισης ή επιδοματική παροχή δεν μπορεί να υποκαταστήσει.

Η αρχή αυτή έχει και μια πρόσθετη διάσταση που συχνά παραβλέπεται: η διαπολιτισμική συνάντηση δεν ωφελεί μόνο τις ομάδες που εντάσσονται αλλά και την κοινωνία υποδοχής. Οι κοινωνίες που επιτυγχάνουν ουσιαστική διαπολιτισμική ένταξη αποκτούν πρόσβαση σε νέες δημιουργικές ενέργειες, διαφορετικές προοπτικές επίλυσης προβλημάτων και νέες μορφές πολιτιστικής έκφρασης που εμπλουτίζουν το σύνολο της κοινωνικής ζωής. Η διαπολιτισμικότητα, υπό αυτή την έννοια, δεν είναι κόστος που αναλαμβάνει η κοινωνία υποδοχής για λόγους αλληλεγγύης, είναι επένδυση που αποφέρει μετρήσιμα κοινωνικά και πολιτιστικά οφέλη.

Οι τέσσερις αυτές αρχές, αναγνώριση, συλλογικότητα, τοπική διάσταση, διαπολιτισμικότητα, δεν αποτελούν ουτοπική πρόταση αλλά θεωρητικά τεκμηριωμένο πλαίσιο που αντλεί τόσο από τη βιβλιογραφία για τις δημιουργικές οικονομίες και την κοινωνική οικονομία όσο και από τη θεωρία της κοινωνικής πολιτικής. Ταυτόχρονα, συνιστούν ένα πλαίσιο που είναι εσωτερικά συνεκτικό: κάθε αρχή αντλεί νόημα από τις άλλες και ενισχύει την εφαρμογή τους. Η αναγνώριση χωρίς συλλογικότητα παραμένει τυπική, η συλλογικότητα χωρίς τοπική διάσταση χάνει την αγκύρωσή της, η τοπική διάσταση χωρίς διαπολιτισμικότητα κινδυνεύει να γίνει τοπικισμός, η διαπολιτισμικότητα χωρίς αναγνώριση εκφυλίζεται σε επιφανειακή συνύπαρξη. Μαζί, σχηματίζουν ένα πλαίσιο που μπορεί να ενημερώσει τόσο τον θεωρητικό σχεδιασμό όσο και την πρακτική εφαρμογή πολιτικών ένταξης σε έναν φορέα όπως η ΔΥΠΑ. Η ενσωμάτωσή τους δεν απαιτεί αναδιάρθρωση του οργανισμού, απαιτεί διεύρυνση της θεσμικής φαντασίας, την ικανότητα να φανταστεί κανείς έναν οργανισμό απασχόλησης που αντιλαμβάνεται τον εαυτό του ως φορέα κοινωνικής ένταξης στην πληρέστερη έννοια του όρου.

7. Συμπεράσματα

Το παρόν κεφάλαιο ξεκίνησε από μια διαπίστωση που ίσως φαντάζει απλή αλλά έχει βαθιές συνέπειες: η αποσύνδεση πολιτισμού και πολιτικών απασχόλησης δεν αποτελεί φυσική κατάσταση, αλλά ιστορικά κατασκευασμένη θεσμική επιλογή που αντανακλά μια συγκεκριμένη (και πλέον αναχρονιστική) αντίληψη για το τι είναι «πραγματική» εργασία και ποιες μορφές κοινωνικής συμμετοχής αξίζουν θεσμική αναγνώριση.

Η ανάλυση που αναπτύχθηκε στις προηγούμενες ενότητες κατέδειξε ότι αυτή η αποσύνδεση δεν είναι ουδέτερη: έχει συγκεκριμένα θύματα και παράγει συγκεκριμένες αδικίες. Οι πολιτιστικοί εργαζόμενοι που δεν μπορούν να αποδείξουν σταθερή μισθωτή σχέση αποκλείονται από συστήματα κοινωνικής προστασίας στα οποία συνεισφέρουν με άλλους τρόπους, μέσω της πολιτιστικής αξίας που παράγουν, των κοινωνικών δεσμών που δημιουργούν, των ταυτοτήτων και νοημάτων που συγκροτούν. Οι μετανάστες και πρόσφυγες που εντάσσονται εργασιακά αλλά παραμένουν αόρατοι πολιτιστικά βιώνουν μια μορφή αποκλεισμού που

κανένα επίδομα και καμία θέση εργασίας δεν μπορεί να αντισταθμίσει. Οι τοπικές κοινότητες που διαθέτουν πλούσια πολιτιστικά αποθέματα αλλά δεν λαμβάνουν θεσμική υποστήριξη για να τα μετατρέψουν σε πόρο ανάπτυξης υπολείπονται έναντι περιοχών που τυγχάνουν εξειδικευμένης παρέμβασης.

Σε αυτό το πλαίσιο, το κεντρικό επιχείρημα του κεφαλαίου, ότι ο πολιτισμός δεν αποτελεί περιθωριακό τομέα απασχόλησης αλλά στρατηγικό πεδίο κοινωνικής ένταξης, αποκτά πολιτικές διαστάσεις που υπερβαίνουν την ακαδημαϊκή συζήτηση. Δεν πρόκειται απλώς για θεωρητική πρόταση αλλά για διεκδίκηση: η αξίωση ότι ένα σύστημα κοινωνικής προστασίας που αδυνατεί να αναγνωρίσει και να υποστηρίξει την πολιτιστική εργασία είναι δομικά ελλιπές, ανεξάρτητα από την αποτελεσματικότητά του σε άλλους τομείς.

Ο ΟΑΕΔ και η ΔΥΠΑ, αν και είχαν ιστορικά σχέση με τον πολιτισμό, μέσω της Εργατικής Εστίας, μέσω των προγραμμάτων κοινωφελούς εργασίας σε πολιτιστικούς φορείς, μέσω των εποχικών επιδομάτων πολιτιστικών εργαζομένων, δεν ανέπτυξαν ποτέ μια συνεκτική εννοιολογική αρχιτεκτονική για αυτή τη σχέση. Η κάθε παρέμβαση αντιμετωπίστηκε ως τεχνική ρύθμιση, μια λύση σε ένα επιμέρους πρόβλημα, και όχι ως έκφραση μιας στρατηγικής σύνδεσης μεταξύ πολιτιστικής πολιτικής και κοινωνικής ένταξης. Αυτή η απουσία εννοιολογικής αρχιτεκτονικής δεν είναι τυχαία: αντικατοπτρίζει την ευρύτερη θεσμική διχοτόμηση που αναλύθηκε στην εισαγωγή, η οποία κατανέμει τις πολιτικές σε «σκληρές» και «μαλακές», αναθέτοντας στις πρώτες πόρους και θεσμική βαρύτητα και υποβαθμίζοντας τις δεύτερες σε περιφερειακές δράσεις χωρίς στρατηγικό ρόλο.

Το θεωρητικό πλαίσιο που αρθρώθηκε στο παρόν κεφάλαιο, γύρω από τις αρχές της αναγνώρισης, της συλλογικότητας, της τοπικής διάστασης και της διαπολιτισμικότητας, προσφέρει τα εννοιολογικά εργαλεία για να ξεπεραστεί αυτή η διχοτόμηση. Δεν πρόκειται για εργαλεία που επιβάλλουν συγκεκριμένες πολιτικές λύσεις, πρόκειται για αρχές που ανοίγουν έναν χώρο σκέψης εντός του οποίου μπορούν να αναπτυχθούν ποικίλες, πλαισιο-εξαρτώμενες παρεμβάσεις. Η ευελιξία αυτή δεν αποτελεί αδυναμία του πλαισίου, αποτελεί ακριβώς τη δύναμή του: ένα πλαίσιο που επιτρέπει διαφορετικές εφαρμογές σε διαφορετικά συμφραζόμενα είναι πιο ανθεκτικό και πιο χρήσιμο από μια άκαμπτη συνταγή.

Η ΔΥΠΑ χρειάζεται να ενσωματώσει τον πολιτισμό στη θεσμική της λογική όχι ως περιφερειακό πρόγραμμα αλλά ως δομικό στοιχείο μιας πολιτικής ένταξης που αναγνωρίζει ότι η εργασία, η δημιουργία και η κοινωνική συμμετοχή αποτελούν αλληλένδετες διαστάσεις μιας ζωής με αξιοπρέπεια. Αυτή η αναγνώριση δεν είναι ρητορική: έχει συγκεκριμένες πρακτικές συνέπειες. Σημαίνει ότι τα προγράμματα κατάρτισης πρέπει να συμπεριλαμβάνουν δεξιότητες σχετικές με τον πολιτιστικό τομέα και να αναγνωρίζουν την αξία της δημιουργικής εμπειρίας. Σημαίνει ότι τα εργαλεία ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας πρέπει να σχεδιαστούν για συλλογικές μορφές οργάνωσης και όχι μόνο για ατομικές επιχειρήσεις. Σημαίνει ότι η συνεργασία με πολιτιστικούς φορείς, τοπική αυτοδιοίκηση και πολιτιστικές κοινότητες πρέπει να αποτελεί δομικό στοιχείο της λειτουργίας του φορέα και όχι ad hoc αντίδραση σε συγκυριακές ανάγκες.

Η κοινωνική πολιτική, στην πληρέστερή της μορφή, δεν αρκείται στη διαχείριση κινδύνων. Δεν ασχολείται μόνο με το να εμποδίσει τα πράγματα να πάνε στραβά, με την αποτροπή της φτώχειας, της ανεργίας, του κοινωνικού αποκλεισμού στις πιο απτές τους μορφές. Στην πληρέστερή της μορφή, δημιουργεί θεσμούς που επιτρέπουν στα άτομα να αναπτύξουν τις ικανότητές τους, να εκφραστούν δημιουργικά, να συμμετάσχουν ενεργά στη δημιουργία του κοινού πολιτισμού. Αυτή η ευρύτερη αντίληψη δεν είναι πολυτέλεια που μπορεί να αναβληθεί για καλύτερους καιρούς, είναι η ουσία μιας κοινωνικής πολιτικής που σέβεται πραγματικά την ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

Ο πολιτισμός, κατά συνέπεια, δεν αποτελεί ένα ακόμη πεδίο στο οποίο οι πολιτικές απασχόλησης μπορούν να επεκταθούν προαιρετικά. Αποτελεί τον χώρο όπου η ίδια η φύση της κοινωνικής ένταξης τίθεται υπό αμφισβήτηση και ανασυγκροτείται. Και ακριβώς γι' αυτό, ένας φορέας όπως η ΔΥΠΑ που επιλέγει να αγνοήσει αυτό το πεδίο δεν αγνοεί απλώς έναν τομέα της οικονομίας, αγνοεί μια βαθύτερη διάσταση της αποστολής του.

Περιορισμοί και προτάσεις μελλοντικής έρευνας

Το παρόν κεφάλαιο αποτελεί θεωρητική σύνθεση και δεν αξιοποιεί πρωτογενή εμπειρικά δεδομένα. Συνεπώς, τα συμπεράσματά του αναφορικά με την ελληνική πραγματικότητα (λειτουργία ΚοινΣΕπ πολιτιστικού αντικειμένου, αποτελέσματα προγραμμάτων κοινωφελούς εργασίας σε πολιτιστικούς φορείς, εύρος και ποιότητα της πολιτιστικής εργασίας) χρήζουν εμπειρικής επαλήθευσης. Η μελλοντική έρευνα θα μπορούσε να εστιαστεί: α) σε συστηματική καταγραφή και αξιολόγηση των ΚοινΣΕπ πολιτιστικού αντικειμένου στην Ελλάδα, β) σε συγκριτική ανάλυση ευρωπαϊκών μοντέλων προστασίας πολιτιστικής εργασίας, γ) σε διερεύνηση της αποτελεσματικότητας της πολιτιστικής συμμετοχής ως εργαλείου διαπολιτισμικής ένταξης στο ελληνικό πλαίσιο.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αναστασιάδου, Α. & Πανταζόπουλος, Σ. (2025). Χωρικά στοχευμένα προγράμματα και παρεμβάσεις προώθησης στην απασχόληση. Στοιχεία από περιπτώσεις σε δήμους της Αττικής. Κοινωνική Πολιτική, Β΄ Τεύχος, Ειδικό Τεύχος Θερινού Σχολείου.

ΔΥΠΑ (2023). Ειδικές κατηγορίες εποχικώς εργαζομένων — Πολιτιστικοί εργαζόμενοι.

Κρεμαλής, Κ. (1985). Δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων. Σάκκουλας.

Μπιτσάνη, Ε. (2004). Πολιτισμική Διαχείριση και Περιφερειακή ανάπτυξη. Σχεδιασμός πολιτιστικής πολιτικής και πολιτιστικού προϊόντος. Αθήνα: Διόνικος.

Μπιτσάνη, Ε. (2012). Η ανάπτυξη της κοινωνικής επιχειρηματικότητας στον τομέα του πολιτισμού. Μία εναλλακτική πρόταση περιφερειακής ανάπτυξης. Αθήνα: Διόνικος.

Μπιτσάνη, Ε. (2014). The Investment in Art and Culture for Sustainable Development of the European Cities and Regions: A Response to the Crisis and Social Cohesion. Athens.

Μπιτσάνη, Ε. (2018). *Βιοπολιτισμική Ανάπτυξη και Τοπική Κοινωνία,* σημειώσεις του μεταπτυχιακού μαθήματος Βιοπολιτισμική Ανάπτυξη και Τοπική Κοινωνία του ΠΜΣ «Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Παν/μιου Πελοποννήσου.

Μπιτσάνη, Ε. (2014). Intercultural City Identity and Human Intercultural Cities (H.I.C.): An Ontological/Dynamic Model for the Social Cohesion of Modern and Post-Modern Cities. Nova Publishers.

Πανταζόπουλος, Σ. (2024α). Κοινωνικός μετασχηματισμός και κοινωνικό κράτος: Από το τοπικό στο υπερεθνικό. Αθήνα: Διόνικος.

Πανταζόπουλος, Σ. (2024β). Κοινωνικός μετασχηματισμός στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης 1974-2001. Αθήνα: Διόνικος.

Ρουσσάκης, Γ. & Πανταζόπουλος, Σ. (2025). Θέσπιση και υλοποίηση μετασχηματιστικών κοινωνικών πολιτικών. Στο Μ. Σπυριδάκης κ.ά. (Επιμ.), Ήπιες δεξιότητες και μετασχηματισμοί της εργασίας. Εκδόσεις Πεδίο.

Σακελλαρόπουλος, Θ. (2011). Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα. Αθήνα: Διόνικος.

Σκαμνάκης, Χ. & Πανταζόπουλος, Σ. (2014). Κοινωνική προστασία και τοπική αυτοδιοίκηση, η εξέλιξη ενός διπλού ελλείμματος. Περιφέρεια, 4(4), 89–116.

Στεργίου, Α. (2022). Δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης. Σάκκουλας.

Ξενόγλωσση

Banks, M. & Hesmondhalgh, D. (2009). Looking for work in creative industries policy. International Journal of Cultural Policy, 15(4), 415–430.

Belfiore, E. & Bennett, O. (2008). The Social Impact of the Arts: An Intellectual History. London: Palgrave Macmillan.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labour-market policy. Politics & Society, 38(4), 435–457.

Borzaga, C. & Defourny, J. (Eds.) (2001). The Emergence of Social Enterprise. London: Routledge.

Bourdieu, P. (1979). La distinction: Critique sociale du jugement. Paris: Minuit.

Bourdieu, P. (1993). The Field of Cultural Production. Cambridge: Polity Press.

Cantle, T. (2012). Interculturalism: The New Era of Cohesion and Diversity. London: Palgrave Macmillan.

Corsani, A. & Lazzarato, M. (2008). Intermittents et précaires. Paris: Éditions Amsterdam.

Council of Europe (2013). The Intercultural City Step by Step. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Davister, C., Defourny, J. & Grégoire, O. (2004). Work integration social enterprises in the European Union: An overview of existing models. EMES Working Papers, no. 04/04.

Defourny, J. & Nyssens, M. (2010). Conceptions of social enterprise and social entrepreneurship in Europe and the United States. Journal of Social Entrepreneurship, 1(1), 32–53.

European Commission (2008). Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market. COM/2008/0639 final.

Ferrera, M. (1996). The "Southern Model" of Welfare in Social Europe. Journal of European Social Policy, 6(1), 17–37.

Hemerijck, A. (2017). The Uses of Social Investment. Oxford University Press.

Marshall, T.H. (1950). Citizenship and Social Class. Cambridge University Press.

Matarasso, F. (1997). Use or Ornament? The Social Impact of Participation in the Arts. Stroud: Comedia.

McRobbie, A. (2016). Be Creative: Making a Living in the New Culture Industries. Cambridge: Polity Press.

Menger, P.-M. (1999). Artistic labor markets and careers. Annual Review of Sociology, 25, 541–574.

Menger, P.-M. (2005). Profession artiste: Extension du domaine de la création. Paris: Textuel.

Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (Eds.) (2012). Towards a Social Investment Welfare State? Policy Press.

Nussbaum, M. (2000). Women and Human Development: The Capabilities Approach. Cambridge University Press.

Nyssens, M. (Ed.) (2006). Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society. London: Routledge.

Ross, A. (2009). Nice Work If You Can Get It: Life and Labor in Precarious Times. New York: NYU Press.

Sen, A. (1999). Development as Freedom. Oxford University Press.

Standing, G. (2011). The Precariat: The New Dangerous Class. London: Bloomsbury Academic.

Throsby, D. (2001). Economics and Culture. Cambridge University Press.

Throsby, D. (2010). The Economics of Cultural Policy. Cambridge University Press.

UNESCO (2005). Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Paris: UNESCO.

Zapata-Barrero, R. (2015). Interculturalism in Cities: Concept, Policy, and Implementation. Cheltenham: Edward Elgar.

Οι Φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας και ο ρόλος του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ στην Ελλάδα

Αντώνιος Κώστας, Ιωάννης Τσουκαλίδης

1. Εισαγωγή

Η συζήτηση για την Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον όταν συνδεθεί με το ερώτημα της «εργασίας» ως θεσμού κοινωνικής ένταξης, αξιοπρέπειας και συλλογικής συμμετοχής. Η εργασία, πέρα από πηγή εισοδήματος, συνδέεται στενά με το βιοτικό επίπεδο, την ψυχική και σωματική υγεία και την κοινωνική ένταξη του ατόμου, ενώ η έλλειψή της οδηγεί συχνά σε φτώχεια και κοινωνικό αποκλεισμό. Η παρατεταμένη οικονομική κρίση της περιόδου μετά το 2009 και οι επιπτώσεις της πανδημίας του COVID-19 επανέφεραν στο προσκήνιο την ανάγκη για εναλλακτικά μοντέλα απασχόλησης, στα οποία εντάσσεται η κοινωνική οικονομία και οι φορείς της.

Τα διαθέσιμα ευρωπαϊκά στοιχεία πρέπει να διαβάζονται με προσοχή, καθώς η εννοιολογική και η στατιστική οριοθέτηση της κοινωνικής οικονομίας και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, καθώς και των φορέων και των οργανώσεών τους, παραμένει σύνθετη. Νεότερη ευρωπαϊκή αποτύπωση, στο πλαίσιο μελέτης που εκπονήθηκε από τα EURICSE, CIRIEC International και Spatial Foresight για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκτιμά ότι η κοινωνική οικονομία στην ΕΕ-27 περιλαμβάνει πάνω από 4,3 εκατομμύρια φορείς και απασχολεί τουλάχιστον 11,5 εκατομμύρια άτομα, αριθμός που αντιστοιχεί στο 6,3% του απασχολούμενου πληθυσμού (European Commission, 2024). Τα στοιχεία αυτά δεν αναιρούν παλαιότερες εκτιμήσεις, σύμφωνα με τις οποίες η κοινωνική οικονομία στην ΕΕ-28 περιλάμβανε περίπου 2,8 εκατομμύρια φορείς και απασχολούσε περίπου 13,6 εκατομμύρια εργαζομένους (European Economic and Social Committee, 2017). Οι δύο μετρήσεις διαφέρουν ως προς τη γεωγραφική κάλυψη, το έτος αναφοράς και, κυρίως, ως προς την ίδια την οριοθέτηση του πεδίου, καθώς η νεότερη μελέτη υιοθετεί τον ορισμό του Σχεδίου Δράσης για την Κοινωνική Οικονομία του 2021. Το πεδίο, συνεπώς, παραμένει στατιστικά και θεσμικά δύσκολο να αποτυπωθεί με ενιαίο τρόπο, γεγονός που καθιστά αναγκαία την ανάπτυξη αξιόπιστων μηχανισμών παρακολούθησης, ιδίως σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου το οικοσύστημα της κοινωνικής οικονομίας παραμένει σημαντικά μικρότερο, πιο κατακερματισμένο και λιγότερο ορατό στη δημόσια πολιτική.

Σκοπός του κεφαλαίου είναι να διερευνήσει κατά πόσον ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (στο εξής: ΟΑΕΔ) και η μετεξέλιξή του σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (στο εξής: ΔΥΠΑ), μπορούν να στηρίξουν και να ενισχύσουν τη δημιουργία νέων και σταθερών θέσεων εργασίας στους φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (στο εξής: Κ.Αλ.Ο.) στην Ελλάδα, συμβάλλοντας στη βιώσιμη ανάπτυξή τους.

Ειδικότερα, στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται: (α) η εξέταση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ υπό το πρίσμα των δυνατοτήτων που παρέχουν για την ενίσχυση και την ανάπτυξη της Κ.Αλ.Ο. και (β) ο εντοπισμός τρόπων βελτίωσης και επέκτασης της πρόσβασης των Φορέων Κ.Αλ.Ο. σε αυτές τις πολιτικές. Η υπόθεση εργασίας αφορά τη δημιουργία νέων και βιώσιμων θέσεων εργασίας στην Κ.Αλ.Ο. με τη στήριξη του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ, η οποία προϋποθέτει παράλληλη ενδυνάμωση τόσο του ίδιου του οικοσυστήματος της κοινωνικής οικονομίας όσο και του δημόσιου φορέα που καλείται να το στηρίξει, με απώτερο σκοπό την αντιμετώπιση κοινωνικοοικονομικών προβλημάτων, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης.

Το κεφάλαιο βασίζεται στην ανασκόπηση της επιστημονικής βιβλιογραφίας, στην καταγραφή και στην παρουσίαση στοιχείων ερευνών και μελετών του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ, στην ανάλυση πρόσφατων εκθέσεων για το οικοσύστημα της Κ.Αλ.Ο. σε εθνικό και διεθνές επίπεδο -όπως εκθέσεων του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (στο εξής: ΟΟΣΑ) και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής-, στη συνοπτική επισκόπηση της σχετικής νομοθεσίας στην Ελλάδα, καθώς και στη συγκριτική μελέτη πρακτικών άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Ε.Ε.). Η μελέτη εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Σχεδίου Δράσης για την Κοινωνική Οικονομία, το οποίο δημοσίευσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Δεκέμβριο του 2021 με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής οικονομίας ως μοχλού δημιουργίας ποιοτικών θέσεων εργασίας και κοινωνικής ένταξης ευάλωτων ομάδων (European Commission, 2021).

Με βάση τα παραπάνω, το κεφάλαιο επιχειρεί να αξιολογήσει την αποτελεσματικότητα των υφιστάμενων μηχανισμών, να εξετάσει τις δομικές και θεσμικές δυνατότητες και αδυναμίες της προσέγγισης, του ρόλου και της συμβολής του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ ως προς την Κ.Αλ.Ο. και τους φορείς της στην Ελλάδα, και να προτείνει καινοτόμους μηχανισμούς διασύνδεσης, υποστήριξης και ενδυνάμωσης.

2. Σύντομη ανασκόπηση για τις έννοιες, τους προσδιορισμούς και τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής οικονομίας, της κοινωνικής επιχειρηματικότητας και της κοινωνικής επιχείρησης

Η κοινωνική οικονομία αναπτύσσεται στον χώρο ανάμεσα στο κράτος και στην αγορά, εκεί όπου οι δύο αυτοί «παραδοσιακοί» τομείς είτε αδυνατούν είτε δεν επιθυμούν να αναπτύξουν οικονομική δραστηριότητα με κοινωνικό σκοπό. Δεν υπάρχει ένας διεθνώς αποδεκτός ορισμός της κοινωνικής οικονομίας, ωστόσο συχνά ταυτίζεται με όρους όπως ο «τρίτος τομέας», το «τρίτο σύστημα» ή/και η «αλληλέγγυα οικονομία». Καλύπτει δράσεις ενίσχυσης της απασχόλησης, παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, στήριξης της επιχειρηματικότητας, προστασίας του περιβάλλοντος, τοπικής ανάπτυξης κ.ά. Τους στόχους των δράσεων αυτών υπηρετούν φορείς όπως οι συνεταιρισμοί, οι μη κυβερνητικές - μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, οι φιλανθρωπικές οργανώσεις, τα σωματεία, τα ιδρύματα, οι κοινωνικές επιχειρήσεις (οι οποίες αναλύονται παρακάτω) κ.ά. Οι δράσεις και τα έργα των φορέων και των οργανώσεων της κοινωνικής οικονομίας βασίζονται στις αρχές της δικαιοσύνης, της δημοκρατίας, της αλληλεγγύης, της ισότητας και του σεβασμού προς τον άνθρωπο και προς το περιβάλλον (Amin, Cameron & Hudson, 2002; Anheier & Salamon, 2006; Campbell, 1999; Defourny & Develtere, 1999; European Commission, 2013; Evers & Laville, 2004; Moulaert & Ailenei, 2005).

Η κοινωνική επιχειρηματικότητα μπορεί να θεωρηθεί το πεδίο όπου οι αρχές και οι στόχοι της κοινωνικής οικονομίας δοκιμάζονται στην πράξη, μέσα από εγχειρήματα που καλούνται να συνδυάσουν κοινωνική αποστολή, οικονομική βιωσιμότητα και δημοκρατική οργάνωση. Τα εγχειρήματα αυτά επιδιώκουν να καλύψουν ανάγκες τις οποίες το κράτος δεν μπορεί και η αγορά δεν επιλέγει να εξυπηρετήσει επαρκώς, συγκροτώντας οργανωμένα και κοινωνικά προσανατολισμένα επιχειρηματικά σχήματα παραγωγής αγαθών, παροχής υπηρεσιών και οργάνωσης της εργασίας για την κάλυψη των αναγκών αυτών, με έμφαση κυρίως στην ενίσχυση της απασχόλησης, στην κοινωνική συνοχή, στην τοπική ανάπτυξη, στην προστασία του περιβάλλοντος, στην κοινωνική καινοτομία κ.ά. (Borzaga & Maiello, 1998; Boschee & McClurg, 2003; Hulgård, 2006; Mair, 2020; Mair & Martí, 2006).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσιάζει τρεις διαστάσεις που χαρακτηρίζουν, διακρίνουν και συνοψίζουν την κοινωνική επιχειρηματικότητα: (α) την κοινωνική (στόχος κοινωνικής πρόνοιας πριν από το κέρδος, ρητά καθορισμένος κοινωνικός σκοπός), (β) την επιχειρηματική (συνεχής εμπορική δραστηριότητα, η οποία τη διακρίνει από τους απλούς μη κερδοσκοπικούς φορείς) και (γ) τη διάσταση της διακυβέρνησης (αυτόνομη οργάνωση και δημοκρατική συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων) (European Commission, 2015, 2020).

Η κοινωνική επιχείρηση προκύπτει από την ανάληψη πρωτοβουλιών εκ μέρους της κοινωνίας των πολιτών (συμμετοχή μελών/συνεταιριστών, εργαζομένων και εθελοντών) για την ανάπτυξη νέων, ευέλικτων

και εναλλακτικών μορφών απασχόλησης και αποτελεί μία από τις βασικές οργανωτικές μορφές, μέσα από τις οποίες οι αρχές της κοινωνικής οικονομίας και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας μετουσιώνονται σε έργα και δράσεις για την παραγωγή αγαθών και την παροχή υπηρεσιών (Borzaga & Defourny, 2001; Defourny & Nyssens, 2006; Laville, Lemaitre & Nyssens, 2006; Nyssens, 2006).

Ο ιδιαίτερος χαρακτήρας της κοινωνικής επιχείρησης έγκειται στο ότι συνδυάζει την οικονομική λειτουργία με μια σαφή κοινωνική αποστολή. Προτεραιότητά της είναι η συλλογική και κοινωνική ωφέλεια, η ενδυνάμωση των μελών και της κοινότητας, καθώς και η δημιουργία ή/και η διατήρηση θέσεων εργασίας. Απευθύνεται ιδίως σε άτομα που ανήκουν σε ευπαθείς και σε ευάλωτες κοινωνικά ομάδες, όπως μακροχρόνια ανέργους, γυναίκες, ηλικιωμένους, άτομα με αναπηρία, αρχηγούς μονογονεϊκών οικογενειών, πρώην χρήστες ουσιών, αποφυλακισμένους, μετανάστες κ.ά., τα οποία αντιμετωπίζουν εμπόδια πρόσβασης στην αγορά εργασίας (Αδάμ & Παπαθεοδώρου, 2010; Γεώρμας, 2013; Κώστας, 2013, 2014; Σακελλαρόπουλος & Οικονόμου, 2007; Χρυσάκης κ.ά., 2002).

Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο EMES (1999) προσδιόρισε τέσσερα οικονομικά κριτήρια: 1. τη συνεχή παραγωγική δραστηριότητα, 2. τη διοικητική αυτονομία, 3. την ανάληψη επιχειρηματικού κινδύνου, 4. την ύπαρξη αμειβόμενης εργασίας και πέντε κοινωνικά κριτήρια: 1. το όφελος των μελών και της κοινότητας, 2. τη συλλογική διάσταση, 3. τη συμμετοχική λήψη αποφάσεων, 4. την πολυμετοχικότητα και 5. την περιορισμένη διανομή του πλεονάσματος, τα οποία οφείλουν να πληρούνται σωρευτικά από τις κοινωνικές επιχειρήσεις (Defourny, 2001). Σε ανάλογη κατεύθυνση, οι Γεώρμας και Κώστας (2018) θέτουν πέντε κριτήρια αναγνώρισης μιας κοινωνικής επιχείρησης: 1. τη σταθερή επιχειρηματική δραστηριότητα, 2. τον καθορισμένο κοινωνικό σκοπό, 3. τους περιορισμούς στη διανομή κερδών, ώστε να επανεπενδύονται στην επιχείρηση, 4. την ανεξαρτησία από το κράτος ή/και από τον ιδιωτικό τομέα και 5. τη δημοκρατική διοίκηση με συμμετοχή εργαζομένων και ενδιαφερόμενων μερών.

Στη διεθνή βιβλιογραφία, ειδική κατηγορία εντός των κοινωνικών επιχειρήσεων αποτελούν οι Κοινωνικές Επιχειρήσεις Ένταξης στην Εργασία (Work Integration Social Enterprises - WISEs), οι οποίες οργανώνονται γύρω από τον στόχο της επαγγελματικής ένταξης ατόμων που αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες πρόσβασης στην αγορά εργασίας, μέσω παραγωγικής δραστηριότητας και εξατομικευμένης υποστήριξης. Έρευνα του Ευρωπαϊκού Δικτύου EMES εντόπισε στην Ε.Ε. τριάντα εννέα διαφορετικές κατηγορίες τέτοιων φορέων (WISEs). Οι κατηγορίες αυτές διαφοροποιούνται ως προς τον τρόπο ένταξης (μεταβατική απασχόληση, μόνιμη αυτοχρηματοδοτούμενη ή επιδοτούμενη θέση, ή απλή κοινωνικοποίηση μέσω παραγωγικής δραστηριότητας), καθώς και ως προς το καθεστώς των εργαζομένων και το είδος των πόρων που κινητοποιούν (Davister, Defourny & Grégoire, 2004).

Η σύγχρονη ευρωπαϊκή εμπειρία των WISEs αναδεικνύει τόσο τη δυναμική όσο και τους περιορισμούς αυτού του τύπου φορέων. Η μελέτη των Galera *et al.* (2022), χαρτογραφεί τους βασικούς τύπους, τα θεσμικά χαρακτηριστικά και τις αναπτυξιακές τάσεις των WISEs στα 27 κράτη μέλη της Ε.Ε. Τα ευρήματα δείχνουν ότι οι WISEs έχουν αναπτύξει σημαντική τεχνογνωσία στην εργασιακή ένταξη ατόμων με ανάγκες υποστήριξης, ιδίως μέσω προσαρμοσμένων οργανωτικών διαδικασιών, εξατομικευμένης υποστήριξης και σύνδεσης της παραγωγικής δραστηριότητας με τον κοινωνικό σκοπό. Ωστόσο, η ίδια μελέτη επισημαίνει ότι η βιωσιμότητα και η αναπτυξιακή τους προοπτική περιορίζονται από ελλείψεις δεξιοτήτων, από ανεπαρκείς ή μη κατάλληλα προσαρμοσμένες ευκαιρίες κατάρτισης, από έλλειψη χρόνου και από περιορισμένους οικονομικούς πόρους για εκπαίδευση και οργανωτική αναβάθμιση.

Στην ελληνική περίπτωση, οι Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις (ΚοινΣΕπ) Ένταξης Ευάλωτων και Ειδικών Ομάδων, καθώς και οι Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης (ΚοιΣΠΕ), αντιστοιχούν εννοιολογικά στην κατηγορία αυτή (Work Integration Social Enterprises - WISEs), γεγονός που καθιστά τη σχετική διεθνή εμπειρία ιδιαίτερα χρήσιμη για τον σχεδιασμό των πολιτικών του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ. Οι

ΚοιΣΠΕ και οι ΚοινΣΕπ Ένταξης διαθέτουν θεσμική αναγνώριση, παραμένουν όμως αριθμητικά και επιχειρησιακά περιορισμένες εντός του ευρύτερου οικοσυστήματος της Κ.Αλ.Ο. Συνεπώς, το βασικό ζήτημα, πέρα από την ύπαρξη θεσμικού πλαισίου, είναι η δυνατότητα συγκρότησης ενός υποστηρικτικού περιβάλλοντος που θα συνδυάζει πρόσβαση σε χρηματοδότηση, εξειδικευμένη κατάρτιση, τεχνική υποστήριξη και σταθερή διασύνδεση με τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (Galera *et al.*, 2022).

Στην Ελλάδα, η συμβολή των Φορέων Κ.Αλ.Ο. (κυρίως των ΚοινΣΕπ και των ΚοιΣΠΕ, οι οποίοι αναλύονται παρακάτω), αν και είναι περιορισμένη σε σχέση με άλλες αναπτυγμένες χώρες της Ε.Ε., έχει να επιδείξει σημαντικό έργο στην καταπολέμηση της ανεργίας και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, καθώς οι φορείς αυτοί συμβάλλουν στη δημιουργία και στη διατήρηση θέσεων εργασίας, στην ανάπτυξη νέων μορφών συλλογικής και κοινωνικά προσανατολισμένης επιχειρηματικότητας, στην παραγωγή καινοτόμων προϊόντων, αγαθών και υπηρεσιών με κοινωνικό χαρακτήρα, καλύπτοντας παράλληλα κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες.

3. Συνοπτική παρουσίαση του Ν. 4430/2016 «Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις»

Στην Ελλάδα, ο τομέας της κοινωνικής οικονομίας άρχισε να αποκτά θεσμική υπόσταση από το 1999. Ο Ν. 2716/1999 (άρθρο 12) θέσπισε τους Κοινωνικούς Συνεταιρισμούς Περιορισμένης Ευθύνης (στο εξής: ΚοιΣΠΕ) με στόχο την αποϊδρυματοποίηση ατόμων με ψυχικές διαταραχές μέσω της απασχόλησης και της εργασιακής ένταξης ή/και επανένταξής τους. Ο Ν. 4019/2011 καθιέρωσε στη συνέχεια, για πρώτη φορά, την ΚοινΣΕπ ως βασικό φορέα κοινωνικής οικονομίας, ο οποίος αναπτύσσει επιχειρηματικές δράσεις με πρωταρχικό κοινωνικό σκοπό.

Ο Ν. 4430/2016 (ΦΕΚ Α΄ 205/31-10-2016) με τίτλο «Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις» κατήργησε τα άρθρα 1 έως 17 του προγενέστερου Ν. 4019/2011 (άρθρο 35 παρ. 1), επαναοριοθετώντας θεσμικά το πεδίο της κοινωνικής οικονομίας και ρυθμίζοντας οριζόντια τη σύσταση, τη λειτουργία και τη διοικητική εποπτεία των Φορέων Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 4430/2016, σκοπός του είναι η δημιουργία νομοθετικού πλαισίου για την Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία (στο εξής: Κ.Αλ.Ο.) ως μορφή εναλλακτικής οργάνωσης των οικονομικών δραστηριοτήτων, ενώ ειδικότερα στοχεύει: 1. στη διάχυση της Κ.Αλ.Ο. σε όλους τους δυνατούς τομείς οικονομικής δραστηριότητας και 2. στη στήριξη και στην ενίσχυση των παραγωγικών εγχειρημάτων αυτοδιαχείρισης και της συλλογικής κοινωνικής επιχειρηματικότητας (Ν. 4430/2016). Κεντρική επιδίωξη αποτελεί, συνεπώς, η θεσμική ανασυγκρότηση και ο εκσυγχρονισμός του οικοσυστήματος της Κ.Αλ.Ο., με μετατόπιση του κέντρου βάρους από τον τελικό σκοπό της δραστηριότητας στον τρόπο οργάνωσής της.

Σύμφωνα με τον Ν. 4430/2016, η Κ.Αλ.Ο. ορίζεται ως «το σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων που στηρίζονται σε μια εναλλακτική μορφή οργάνωσης των σχέσεων παραγωγής, διανομής, κατανάλωσης και επανεπένδυσης, βασισμένη στις αρχές της δημοκρατίας, της ισότητας, της αλληλεγγύης, της συνεργασίας, καθώς και του σεβασμού στον άνθρωπο και το περιβάλλον» (άρθρο 2 παρ. 1). Ως Φορείς Κ.Αλ.Ο. αναγνωρίζονται: (α) οι Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις (ΚοινΣΕπ), (β) οι Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης (ΚοιΣΠΕ), (γ) οι Συνεταιρισμοί Εργαζομένων και (δ) κάθε άλλο μη μονοπρόσωπο νομικό πρόσωπο, εφόσον έχει αποκτήσει νομική προσωπικότητα και συντρέχουν σωρευτικά η ανάπτυξη δραστηριοτήτων συλλογικής και κοινωνικής ωφέλειας, η μέριμνα για την πληροφόρηση και τη συμμετοχή των μελών, το δημοκρατικό σύστημα λήψης αποφάσεων («ένα μέλος, μία ψήφος»), οι καταστατικοί περιορισμοί στη διανομή κερδών, η εφαρμογή συστήματος σύγκλισης στην αμοιβή της εργασίας, η ενδυνάμωση των οικονομικών δραστηριοτήτων, η μεγιστοποίηση της παραγόμενης κοινωνικής ωφέλειας μέσω οριζόντιας και ισότιμης δικτύωσης με άλλους Φορείς Κ.Αλ.Ο. καθώς και η μη ίδρυση ή διοίκησή του, άμεσα ή έμμεσα, από

Ν.Π.Δ.Δ. ή Ο.Τ.Α. α΄ ή β΄ βαθμού ή από άλλο νομικό πρόσωπο του ευρύτερου δημόσιου τομέα (Ν. 4430/2016, άρθρο 3).

Ακολούθως, ο νόμος διακρίνει τις ΚοινΣΕπ σε δύο κατηγορίες: 1. τις ΚοινΣΕπ Ένταξης, που διακρίνονται σε i) ΚοινΣΕπ Ένταξης Ευάλωτων Ομάδων (ελάχιστο ποσοστό συμμετοχής 30% των ατόμων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες επί των μελών και των εργαζομένων) και σε ii) ΚοινΣΕπ Ένταξης Ειδικών Ομάδων (ελάχιστο ποσοστό 50% των ατόμων που ανήκουν σε ειδικές ομάδες επί των μελών και των εργαζομένων), στις οποίες εντάσσονται αυτοδικαίως και οι ΚοιΣΠΕ του άρθρου 12 του Ν. 2716/1999, και 2. τις ΚοινΣΕπ Συλλογικής και Κοινωνικής Ωφέλειας, που αναπτύσσουν δραστηριότητες βιώσιμης ανάπτυξης ή/και παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος (Ν. 4430/2016, άρθρο 14).

Ως προς τα λειτουργικά χαρακτηριστικά τους, ισχύει ελάχιστος αριθμός πέντε ιδρυτικών μελών (επτά για τις ΚοινΣΕπ Ένταξης), τα μέλη μπορούν να είναι φυσικά ή/και νομικά πρόσωπα με ανώτατο όριο συμμετοχής νομικών προσώπων το 1/3 του συνόλου, αποκλείεται η ιδιότητα μέλους για τους Ο.Τ.Α., καθώς και για τα Ν.Π.Δ.Δ. που υπάγονται σε Ο.Τ.Α. (πλην των ΚοινΣΕπ Ένταξης, κατόπιν έγκρισης του εποπτεύοντος δημόσιου φορέα), κάθε μέλος κατέχει μία υποχρεωτική συνεταιριστική μερίδα με δυνατότητα έως πέντε προαιρετικών, η απλή συμμετοχή φυσικού προσώπου ως μέλους δεν προσδίδει εμπορική ιδιότητα ούτε γεννά ατομικές ασφαλιστικές ή φορολογικές υποχρεώσεις, δεν επιτρέπεται ταυτόχρονη συμμετοχή σε άλλη ΚοινΣΕπ όμοιας δραστηριότητας και, ως προς τη διάθεση κερδών, τα ακαθάριστα έσοδα που προέρχονται από Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν το 65% των συνολικών εσόδων σε τριετή βάση (εξαιρουμένων των ΚοινΣΕπ Ένταξης), ενώ η ετήσια διανομή κερδών ακολουθεί τα ποσοστά 5% για τον σχηματισμό τακτικού αποθεματικού, 35% για διανομή στους εργαζομένους (εκτός αν τα 2/3 των μελών της Γενικής Συνέλευσης αποφασίσουν αιτιολογημένα διαφορετική κατανομή), και το υπόλοιπο ποσοστό διανέμεται για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και τη γενικότερη διεύρυνση της παραγωγικής δραστηριότητας (Ν. 4430/2016, άρθρα 14-21).

Βάσει των διατάξεων του Ν. 4430/2016, θεσπίστηκε ένα εξειδικευμένο πλαίσιο οικονομικών κινήτρων με σκοπό την ενίσχυση και τη βιωσιμότητα των ΚοινΣΕπ (και των Συνεταιρισμών Εργαζομένων). Ειδικότερα, οι εργαζόμενοι που ανήκουν σε Ευάλωτες Ομάδες Πληθυσμού διατηρούν ακέραιο το δικαίωμα είσπραξης επιδόματος πρόνοιας, επιδομάτων επανένταξης, νοσηλίου, παροχής ή σύνταξης ως έμμεσα ασφαλισμένοι, παράλληλα με την αμοιβή τους από τον φορέα (άρθρο 34 παρ. 2). Επιπλέον, ως πόροι των Φορέων Κ.Αλ.Ο., αναγνωρίζονται, πέραν του κεφαλαίου και των εσόδων από την επιχειρηματική τους δραστηριότητα, οι δωρεές τρίτων, οι επιχορηγήσεις από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή από διεθνείς και εθνικούς οργανισμούς, καθώς και από τα κληροδοτήματα και οι παραχωρήσεις χρήσης περιουσιακών στοιχείων (Ν. 4430/2016, άρθρο 34).

Ως προς τα χρηματοδοτικά και λοιπά εργαλεία στήριξης, ο Ν. 4430/2016 προβλέπει ότι οι Φορείς Κ.Αλ.Ο. έχουν πρόσβαση σε χρηματοδότηση από το Ταμείο Κοινωνικής Οικονομίας και το Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης, ενώ δύνανται να υπαχθούν και στις διατάξεις του Ν. 3908/2011 (Α΄ 8) (Αναπτυξιακός Νόμος). Επιπλέον, οι Φορείς Κ.Αλ.Ο. που ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα, μπορούν να εντάσσονται σε προγράμματα στήριξης της επιχειρηματικότητας καθώς και σε προγράμματα του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), πλέον Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) για τη στήριξη της εργασίας (όπως αναλύονται εκτενώς στις ακόλουθες ενότητες). Τέλος, οι Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τα Ν.Π.Ι.Δ. φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, δύνανται, με απόφαση του διοικητικού τους οργάνου, να παραχωρούν τη χρήση κινητής και ακίνητης περιουσίας τους σε Φορείς Κ.Αλ.Ο., προς ενίσχυση δραστηριοτήτων συλλογικής και κοινωνικής ωφέλειας (Ν. 4430/2016, άρθρο 5).

Η μετάβαση από τον Ν. 4019/2011 στον Ν. 4430/2016 δεν φαίνεται να στηρίχθηκε σε σαφώς προσδιορισμένο σχεδιασμό, στοιχείο που οι Kostas, Tsoukalidis & Karasavvoglou (2018) περιγράφουν ως διαδικασία

χωρίς προκαθορισμένο «οδικό χάρτη». Την ποσοτική διάσταση του ζητήματος προσεγγίζουν οι Georgas και Glaveli (2019), σύμφωνα με τους οποίους μόλις περίπου οι μισοί φορείς που ήταν εγγεγραμμένοι υπό το προγενέστερο καθεστώς προχώρησαν σε επανεγγραφή στο νέο Γενικό Μητρώο Κ.Αλ.Ο., στοιχείο που παραπέμπει στην πιθανότητα ένα μέρος των αρχικών εγγραφών να μην αντιστοιχούσε σε πλήρως ενεργοποιημένους φορείς. Οι ίδιοι επισημαίνουν παράλληλα την περιορισμένη θεσμοθέτηση μηχανισμών χρηματοδοτικής στήριξης. Συναφή εικόνα αποτυπώνει και η επικαιροποιημένη έκθεση για την Ελλάδα των Varvarousis & Tsitsirigkos (2019) για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην οποία επισημαίνονται μεθοδολογικές δυσκολίες ως προς την ακριβή αποτύπωση του πεδίου, λόγω της μερικής ασυμβατότητας μεταξύ του ευρωπαϊκού λειτουργικού ορισμού και των ελληνικών νομικών μορφών. Συνολικά, οι τρεις μελέτες συγκλίνουν στη διαπίστωση ότι η νομική μετάβαση ανέδειξε ζητήματα λειτουργικής και επιχειρηματικής ενεργοποίησης των Φορέων Κ.Αλ.Ο., καθώς και προκλήσεις ως προς τη διοικητική, τη διαχειριστική και τη χρηματοδοτική συνέχεια του πεδίου.

Η λειτουργική «μετάφραση» της θεσμικής αναγνώρισης των Φορέων Κ.Αλ.Ο. σε κατάλληλα εργαλεία δημόσιας πολιτικής αποτελεί κρίσιμο ζήτημα. Ο Ν. 4430/2016 αναγνωρίζει τη δυνατότητα συμμετοχής των Φορέων Κ.Αλ.Ο. σε προγράμματα απασχόλησης, στήριξης της επιχειρηματικότητας και παραχώρησης πόρων, η πρόβλεψη όμως αυτή δεν εξασφαλίζει από μόνη της ισότιμη πρόσβαση. Εφόσον οι σχετικές προσκλήσεις προγραμμάτων χρηματοδοτικής ενίσχυσης (όπως για παράδειγμα του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ) σχεδιάζονται με γνώμονα τις συμβατικές επιχειρήσεις, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτών των συνεταιριστικών σχημάτων (Φορείς Κ.Αλ.Ο.), όπως η δημοκρατική διακυβέρνηση, οι περιορισμοί στη διανομή κερδών και η διπλή ιδιότητα μέλους και εργαζομένου, ενδέχεται να μετατρέπονται σε διοικητικά εμπόδια. Εδώ ακριβώς εντοπίζεται το κενό μεταξύ θεσμικής πρόβλεψης και διοικητικής εφαρμογής.

4. ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ και Φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας

4.1 Σύντομη ιστορική αναδρομή και ο ρόλος του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ

Η δημόσια υποστήριξη, παρέμβαση και μεσολάβηση στην αγορά εργασίας στην Ελλάδα έχει μακρά ιστορία. Ξεκινά τον Σεπτέμβριο του 1922 με τα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας, τα οποία λειτούργησαν χωρίς θεσμοθετημένο νομοθετικό πλαίσιο ή εξασφαλισμένους πόρους. Με το Ν.Δ. 2961/1954 (Α΄ 197) συστήνεται το 1955 ο Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας (ΟΑΑΑ), ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου υπαγόμενο στο Υπουργείο Εργασίας (Κωνσταντινόπουλος, 1993). Με το Ν.Δ. 212/1969 (Α΄ 112) ο φορέας μετεξελίχθηκε στο γνωστό και σημαντικό φορέα υποστήριξης της εργασίας, καταπολέμησης της ανεργίας και παροχής κοινωνικής προστασίας, για πολλές δεκαετίες, τον Οργανισμό Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ).

Ο Ν. 1545/1985 καθιέρωσε την τριμερή χρηματοδότηση των επιδομάτων ανεργίας που χορηγεί ο ΟΑΕΔ, από εργαζομένους, εργοδότες και το κράτος, κατά το πρότυπο των περισσότερων ευρωπαϊκών συστημάτων της εποχής (Esping-Andersen, 1990; Κικίλιας & Χλέτσος, 2002). Ωστόσο, η σύνδεση της προστασίας με την ασφαλιστική εισφορά άφησε εκτός κάλυψης τους νέους χωρίς προϋπηρεσία και τους εργαζομένους σε άτυπες μορφές απασχόλησης (Ρουσσάκης & Πανταζόπουλος, 2025).

Η ευρωπαϊκή ενσωμάτωση της δεκαετίας του 1990 μετατόπισε σταδιακά το βάρος από τα παθητικά επιδόματα προς τις ενεργητικές πολιτικές κατάρτισης και επιδοτούμενης απασχόλησης (Seferiades, 2003). Η μετατόπιση αυτή αντανακλά το ευρύτερο παράδειγμα της «κοινωνικής επένδυσης», καθώς τα σύγχρονα κοινωνικά κράτη καλούνται να επενδύουν ενεργά στο ανθρώπινο δυναμικό, αντί απλώς να αναπληρώνουν το απολεσθέν εισόδημα (Hemerijck, 2013, 2017).

Η θεσμοθέτηση και η δημιουργία των Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ) στον ΟΑΕΔ, μέσω του Ν. 2956/2001 (Α΄ 258), αποτέλεσε κομβικό σημείο για τον εκσυγχρονισμό των ενεργητικών πολιτικών απα-

σχόλησης στην Ελλάδα, εισάγοντας για πρώτη φορά τη μεθοδολογία της εξατομικευμένης συμβουλευτικής υποστήριξης και αντικαθιστώντας τα προγενέστερα Γραφεία Εργασίας. Οι νέες αυτές δομές σχεδιάστηκαν με σκοπό τη διευκόλυνση της μετάβασης του εργατικού δυναμικού από την ανεργία στην απασχόληση, μέσω στοχευμένων και εξατομικευμένων παρεμβάσεων. Η επιλογή αυτή σηματοδότησε την εναρμόνιση των εγχώριων πρακτικών με τα πρότυπα των πλέον ανεπτυγμένων ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης (OECD, 2014).

Η ελληνική οικονομική κρίση της περιόδου 2010-2018, επιβάρυνε σοβαρά το σύστημα κοινωνικής προστασίας και τον τομέα της εργασίας στη χώρα. Η ανεργία αυξήθηκε ραγδαία, από 12,7% το 2010 σε 27,5% το 2013, ενώ το ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων επί του συνόλου των ανέργων ανήλθε στο 67,1% (Eurostat, 2026b). Οι ταυτόχρονες δημοσιονομικές περικοπές και η αυστηροποίηση των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας, περιόρισαν δραστικά το δίχτυ ασφαλείας, με συνέπεια ο δείκτης κάλυψης των ανέργων από το επίδομα ανεργίας να υποχωρήσει από 36,2% το 2010 σε 12,7% το 2014, δηλαδή μόλις ένας στους οκτώ ανέργους να λαμβάνει επιδοματική στήριξη (Matsaganis & Parma, 2024; Moreira et al., 2015).

Ως απάντηση σε αυτή την κρίση, αναπτύχθηκε το πρόγραμμα «Επαναπροσδιορισμός του Επιχειρησιακού Μοντέλου του ΟΑΕΔ» (2012-2018), το οποίο υλοποιήθηκε με τη συνδρομή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τη μεταφορά τεχνογνωσίας από τις αντίστοιχες δημόσιες υπηρεσίες του Ηνωμένου Βασιλείου, της Σουηδίας, της Γερμανίας και της Γαλλίας. Το πρόγραμμα αυτό οδήγησε στην αναβάθμιση των Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ2), την ενδυνάμωση του μεσολαβητικού τους ρόλου και την εισαγωγή του πρώτου οργανωμένου ψηφιακού μετασχηματισμού των παρεχόμενων υπηρεσιών (ΔΥΠΑ, χ.χ.). Παρά τις μεταρρυθμίσεις αυτές, ο οργανισμός αντιμετώπισε σημαντικά ελλείμματα στελέχωσης. Για παράδειγμα, το έτος 2016 η αναλογία ανέργων ανά εργασιακό σύμβουλο ανερχόταν σε 245, μέγεθος σχεδόν διπλάσιο του ευρωπαϊκού μέσου όρου (140) (European Commission, 2016). Η λειτουργική αυτή επιβάρυνση εντάθηκε και από το χαμηλό ποσοστό του προσωπικού που απασχολούνταν σε θέσεις άμεσης εξυπηρέτησης (50,4%, έναντι μέσου όρου 58,4% (ΔΥΑ) με αντίστοιχες αρμοδιότητες), ενώ η χρηματοδότηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης συρρικνώθηκε κατά 47,9% μεταξύ 2019 και 2020, σε αντίθεση με τη γενικότερη ευρωπαϊκή τάση, όπου οι αντίστοιχες δαπάνες αυξήθηκαν κατά 59,2% (European Commission, 2022).

Ο Ν. 4921/2022 (Α΄ 75) «Δουλειές Ξανά», σηματοδότησε τη μετεξέλιξη του ΟΑΕΔ στη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), η οποία λειτουργεί ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με έδρα την Αθήνα, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας. Το νέο αυτό νομοθετικό πλαίσιο στοχεύει στον εκσυγχρονισμό του οργανισμού με βάση τα ευρωπαϊκά πρότυπα, θέτοντας ως προτεραιότητες την προώθηση της απασχόλησης, την ασφαλιστική κάλυψη της ανεργίας, την επαγγελματική κατάρτιση του εργατικού δυναμικού καθώς και την υλοποίηση στεγαστικών και ευρύτερων κοινωνικών προγραμμάτων για τη στήριξη των εργαζομένων και των οικογενειών τους. Σε λειτουργικό επίπεδο, οι δράσεις της ΔΥΠΑ διαρθρώνονται σε παθητικές πολιτικές, οι οποίες αφορούν στην παροχή επιδομάτων κοινωνικής προστασίας και, σε ενεργητικές πολιτικές, οι οποίες εφαρμόζονται κυρίως μέσω των Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ2). Οι ενεργητικές πολιτικές εστιάζουν στην εξατομικευμένη συμβουλευτική υποστήριξη, στον επαγγελματικό προσανατολισμό, στην επιχορήγηση θέσεων εργασίας με έμφαση στις ευπαθείς ομάδες, στη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης εργασίας (μεταξύ άλλων μέσω ψηφιακών εργαλείων), καθώς και στη δικτύωση με τοπικούς φορείς και με το ευρωπαϊκό δίκτυο EURES. Παράλληλα, ο οργανισμός διατηρεί και αξιοποιεί το δυικό σύστημα Μαθητείας, το οποίο εφαρμόζεται από το 1952 μέσω των Επαγγελματικών Σχολών (ΕΠΑΣ), συνδυάζοντας τη θεωρητική εκπαίδευση με την αμειβόμενη μαθητεία στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα (Ν. 4921/2022).

Οι ενεργητικές αυτές παρεμβάσεις περιλαμβάνουν την επιδότηση νέων θέσεων εργασίας, τη διατήρηση υφιστάμενων θέσεων, την ενίσχυση της νεοφυούς επιχειρηματικότητας, την απόκτηση επαγγελματικής εμπειρίας, τα προγράμματα κοινωφελούς χαρακτήρα και τις τοπικές ή/και κλαδικές δράσεις. Ταξινομούνται σε δύο

βασικές κατηγορίες: (α) στα προγράμματα κλειστού τύπου, τα οποία χαρακτηρίζονται από προκαθορισμένο χρονικό ορίζοντα και συγκεκριμένο πλήθος συμμετεχόντων και (β) στα προγράμματα ανοικτού τύπου, τα οποία παραμένουν διαρκώς προσβάσιμα τόσο για το εργατικό δυναμικό όσο και για τις επιχειρήσεις (Ν. 4921/2022).

Η ψηφιακή μετάβαση αποτελεί, μάλιστα, ένα από τα πεδία όπου η ΔΥΠΑ υπερέχει σαφώς του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Συγκαταλέγεται στις μόλις πέντε από τις τριάντα δύο ευρωπαϊκές Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης όπου η εγγραφή των αναζητούντων εργασία γίνεται πλήρως ψηφιακά. Η υπηρεσία έχει αναπτύξει εργαλεία όπως η ηλεκτρονική εγγραφή, η εφαρμογή για φορητές συσκευές (myDYPAapp), οι υπηρεσίες τηλεσυμβουλευτικής (myDYPAlive), καθώς και η εφαρμογή JOBmatch (από το 2024) για την αυτοματοποιημένη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης εργασίας στους κλάδους του τουρισμού και της φιλοξενίας (European Commission, 2023, 2026).

4.2 Οι Φορείς Κ.Αλ.Ο. και ο ρόλος του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ την τελευταία δεκαετία

Οι Φορείς Κ.Αλ.Ο. στοχεύουν, μεταξύ άλλων, στη δημιουργία ποιοτικών θέσεων εργασίας και στην παραγωγή κοινωνικής αξίας, μέσω της παροχής αξιοπρεπών αμοιβών και της συμμετοχής των εργαζομένων στη λήψη αποφάσεων. Η απασχόληση εντός των Φορέων Κ.Αλ.Ο. μπορεί να είναι αμειβόμενη (εξαρτημένη εργασία μελών ή μη μελών, ή σύμβαση έργου αυτοαπασχολούμενων) ή μη αμειβόμενη, ανάλογα με το είδος, το μέγεθος και τη δραστηριότητα του κάθε φορέα, καθώς και με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο (Δουβίτσα, 2023).

Παρά τις δυσκολίες που αντιμετώπισαν οι Φορείς Κ.Αλ.Ο. κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, όπως η ύφεση της δραστηριότητάς τους και τα περιορισμένα αποθέματα ρευστότητας, επέδειξαν αξιοσημείωτη ανθεκτικότητα και ικανότητα καινοτομίας (Αποστολόπουλος & Λιαργκόβας, 2020). Το εύρημα αυτό ενισχύει το επιχείρημα ότι η κοινωνική οικονομία παραμένει υποαξιοποιημένο πεδίο δημόσιας πολιτικής για την καταπολέμηση της ανεργίας και τον περιορισμό του κοινωνικού αποκλεισμού στη χώρα. Σύμφωνα με τη μελέτη των Tsoukalidis, Kostas & Karasavvoglou (2022), η οποία διεξήγαγε τρεις προσομοιώσεις σε εννέα βασικές παραμέτρους ανθεκτικότητας, οργανωμένες σε τρία σύνολα, με ορίζοντα πενταετίας, επιβεβαιώνεται ότι οι ΚοινΣΕπ μπορούν να παρουσιάζουν συγκρίσιμη, ή ακόμη και μεγαλύτερη ανθεκτικότητα, σε ορισμένες περιπτώσεις, σε δυσμενείς οικονομικές συνθήκες, σε σύγκριση με τις συμβατικές, αμιγώς κερδοσκοπικού χαρακτήρα, επιχειρήσεις.

Θα ήταν περιοριστικό να προσεγγιστεί ο ρόλος του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ μόνο μέσα από τη λειτουργία τους ως φορέων επιδότησης θέσεων εργασίας. Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης μπορούν να λειτουργήσουν ως θεσμικοί διαμεσολαβητές ανάμεσα στους ανέργους, τους εργοδότες, τις τοπικές κοινωνικές υπηρεσίες και τους φορείς κοινωνικής οικονομίας. Στην περίπτωση της ελληνικής Κ.Αλ.Ο., αυτός ο ρόλος έχει ιδιαίτερη σημασία, καθώς οι ανάγκες των ομάδων-στόχων είναι συχνά σύνθετες και δεν αντιμετωπίζονται μόνο με επιδότηση του μισθολογικού κόστους. Απαιτούνται διάγνωση δεξιοτήτων, συμβουλευτική, υποστηριζόμενη μετάβαση στην εργασία, παρακολούθηση της θέσης εργασίας μετά τη λήξη της επιδότησης, σύνδεση με τοπικές κοινωνικές υπηρεσίες, και μέτρηση του κοινωνικού και οικονομικού αντικτύπου που έχει η νέα θέση εργασίας στην ανάπτυξη του φορέα. Υπό αυτή την έννοια, η αποτελεσματική στήριξη της Κ.Αλ.Ο. προϋποθέτει τη μετάβαση από τη λογική του προγράμματος και της επιδότησης στη λογική του βιώσιμου οικοσυστήματος.

Μέχρι το 2016 η κοινωνική οικονομία δεν συμπεριλαμβανόταν συστηματικά στα προγράμματα του ΟΑΕΔ. Ο Ν. 4019/2011 δεν προέβλεπε ρητά τη συμμετοχή των ΚοινΣΕπ, με εξαίρεση μεμονωμένα προγράμματα όπως την ενίσχυση εργοδοτών για την πρόσληψη 2.300 ανέργων ΑμεΑ το 2010 ή τις δράσεις «ΤοπΣΑ» και «ΤοπΕΚΟ» του 2014 (Λώλης, 2021). Με τη θεσμοθέτηση της Κ.Αλ.Ο. το 2016, οι Φορείς Κ.Αλ.Ο. αναφέρονται πλέον ρητά ως δικαιούχοι σε όλες τις δημόσιες προσκλήσεις προγραμμάτων απασχόλησης του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ, με απλουστευμένη διαδικασία ένταξης, μεγαλύτερες προθεσμίες και ταχύτερη αποπληρωμή.

Η έρευνα/μελέτη του Λώλη (2021) βασίστηκε σε 14 συνεντεύξεις με υπαλλήλους του ΟΑΕΔ, αρμόδιους

για την αξιολόγηση αιτήσεων. Η έρευνα τεκμηριώνει συγκεκριμένα εμπόδια (πολλά από τα οποία έχουν αντιμετωπιστεί έως σήμερα), όπως: (α) την απόρριψη αιτήσεων φορέων χωρίς ρητή αναφορά σε «οικονομική δραστηριότητα» στο καταστατικό τους, ακόμη κι όταν αυτοί απασχολούν ήδη προσωπικό, (β) τον αποκλεισμό της πρωτογενούς παραγωγής από τα περισσότερα προγράμματα, γεγονός που πλήττει δυσανάλογα την περιφέρεια, (γ) τη νομική μορφή του συνεταιρισμού ως αυτοτελή αιτία αποκλεισμού, σε συνδυασμό με τον κανόνα των τριών δικαιούχων μελών με πλειοψηφικό ποσοστό 51%, ο οποίος είναι ασύμβατος με τη μη ιεραρχική δομή των ΚοινΣΕπ, και, (δ) την αντιμετώπιση των μελών-εργαζομένων ΚοινΣΕπ ως απλών μετόχων αντί ως επιδοτούμενων εργαζομένων. Η ίδια έρευνα εντοπίζει επιπλέον ελλείψεις στην εσωτερική κατάρτιση του προσωπικού του οργανισμού πάνω στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κοινωνικής οικονομίας, γεγονός που αφήνει ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στους υπαλλήλους και οδηγεί σε ανομοιόμορφη εφαρμογή των ίδιων κριτηρίων μεταξύ υπαλλήλων (Λώλης, 2021).

Την ίδια εικόνα επιβεβαιώνει και η έρευνα/μελέτη της Λαγουμιντζή (2022), βασισμένη σε ημιδομημένες συνεντεύξεις με έμπειρα στελέχη της ΔΥΠΑ. Η έρευνα καταλήγει ότι η γνώση των ίδιων των υπαλλήλων για την Κ.Αλ.Ο. παραμένει περιορισμένη, καθώς η θεσμοθέτησή της είναι σχετικά πρόσφατη και δεν έχει συνοδευτεί από συστηματική εκπαίδευση του προσωπικού. Τέλος, η μελέτη προτείνει ένα μεικτό μοντέλο κατάρτισης, το οποίο θα συνδυάζει τη θεωρητική γνώση με τη βιωματική επαφή, ώστε η Συμβουλευτική Ανάληψης Επιχειρηματικών Πρωτοβουλιών να λειτουργήσει ως εργαλείο διάδοσης των πρακτικών της κοινωνικής οικονομίας (Λαγουμιντζή, 2022).

Στην ίδια κατεύθυνση κινείται η έρευνα/μελέτη του Τηλιγάδα (2018), σε εγγεγραμμένους ανέργους συγκεκριμένης περιφερειακής ενότητας, που διαπίστωσε ότι λιγότερο από το ένα τρίτο των συμμετεχόντων γνώριζαν ορθά σε τι αφορά η κοινωνική οικονομία, ενώ ταυτόχρονα εξέφρασαν έντονο ενδιαφέρον να ενημερωθούν για το πεδίο, ώστε να απασχοληθούν ή να δημιουργήσουν έναν φορέα Κ.Αλ.Ο., αν τους δινόταν η ευκαιρία. Η συνύπαρξη χαμηλής πληροφόρησης και υψηλού ενδιαφέροντος για ενημέρωση, υποδεικνύει ότι η ενημερωτική και συμβουλευτική λειτουργία του οργανισμού μπορεί να αποδώσει ουσιαστικά, εφόσον στελεχωθεί με κατάλληλα καταρτισμένο προσωπικό.

Οι παραπάνω διαπιστώσεις είναι πολύτιμες, πρέπει ωστόσο να αντιμετωπιστούν με την απαραίτητη επιφύλαξη, καθώς βασίζονται σε έρευνες μικρής κλίμακας, με περιορισμένα δείγματα (Λώλης, 2021) ή σε μεθοδολογικά ζητήματα αυτο-αναφοράς (Λαγουμιντζή, 2022; Τηλιγάδας, 2018). Παρά τα μεθοδολογικά τους όρια, οι μελέτες αυτές αναδεικνύουν μια συνεπή εικόνα, το γεγονός ότι το ανθρώπινο δυναμικό του ΟΑΕΔ/της ΔΥΠΑ στερείται συστηματικής γνώσης για την Κ.Αλ.Ο. Πρόσφατη ποσοτική έρευνα της Κορδοκά (2023), με απαντημένα ερωτηματολόγια από αντιπροσωπευτικό δείγμα εργασιακών συμβούλων της ΔΥΠΑ στην Ελλάδα, επιβεβαιώνει αυτή την αδυναμία, δείχνοντας ότι η πλειονότητα των εργασιακών συμβούλων δεν διαθέτει τις απαραίτητες γνώσεις για να υποστηρίξει αποτελεσματικά τη δημιουργία και τη βιώσιμη ανάπτυξη εγχειρημάτων Κ.Αλ.Ο.

Από τα παραπάνω διακρίνεται ότι, παρά τις αλλαγές μετά τη θεσμοθέτηση της Κ.Αλ.Ο. στην Ελλάδα (Ν. 4430/2016), η πρόσβαση των φορέων της παραμένει δύσκολη για λόγους που εντοπίζονται τόσο στον σχεδιασμό όσο και στην εφαρμογή των προγραμμάτων. Η δυσκολία αυτή φαίνεται να αντανακλά μια βαθύτερη απόσταση ανάμεσα στην τυπική θεσμική αναγνώριση της Κ.Αλ.Ο. και στην επιχειρησιακή ενσωμάτωσή της στα εργαλεία ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης. Το πρόβλημα που επισημάνθηκε ήδη σε θεσμικό επίπεδο επιβεβαιώνεται εδώ και εμπειρικά. Όσο τα πληροφοριακά συστήματα, τα κριτήρια επιλεξιμότητας και οι διοικητικές ερμηνείες παραμένουν προσαρμοσμένα στη συμβατική κερδοσκοπική επιχείρηση, οι κοινωνικά προσανατολισμένες, συνεταιριστικές και συμμετοχικές ιδιαιτερότητες των Φορέων Κ.Αλ.Ο., λειτουργούν εις βάρος τους. Συνεπώς, το βασικό ζήτημα είναι να καταστούν τα ίδια τα προγράμματα διοικητικά και λειτουργικά συμβατά με τη φύση των Φορέων Κ.Αλ.Ο.

Στην κατεύθυνση αντιμετώπισης αυτών των εμποδίων κινείται το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Οικονομία και την Κοινωνική Καινοτομία, το οποίο χρηματοδοτείται από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανθρώπινο Δυναμικό και Κοινωνική Συνοχή 2021-2027». Το Σχέδιο προβλέπει την επικαιροποίηση των εργαλείων και των οδηγών του ΟΑΕΔ/της ΔΥΠΑ, ώστε να ενσωματώνουν τη διάσταση της Κ.Αλ.Ο., τη συνεργασία με φορείς του πεδίου για την αξιοποίηση της τεχνογνωσίας τους και την ίδρυση θερμοκοιτίδας κοινωνικών επιχειρήσεων για αποφοίτους των Σχολών Μαθητείας. Με την αξιοποίηση των χρηματοδοτικών εργαλείων στα οποία έχουν πρόσβαση ο ΟΑΕΔ/η ΔΥΠΑ, θα μπορούσαν να σχεδιαστούν ειδικά προγράμματα συμβουλευτικής και κατάρτισης αποκλειστικά για την Κ.Αλ.Ο. Επιπλέον, η δημιουργία ξεχωριστής διεύθυνσης στη διοίκηση της ΔΥΠΑ, με τα ΚΠΑ2 να αναλαμβάνουν την εφαρμογή, θα συνέβαλλε στην περαιτέρω ανάπτυξη του πεδίου και στην ενδυνάμωση της τοπικής αγοράς εργασίας (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2023α).

4.3 Στοιχεία για τους Φορείς Κ.Αλ.Ο. και για τα προγράμματα του ΟΑΕΔ/της ΔΥΠΑ

Στη μελέτη της Καπεντζώνη (2023), εξετάστηκε ο αριθμός αιτήσεων που υποβλήθηκαν στον ΟΑΕΔ/στη ΔΥΠΑ από Φορείς Κ.Αλ.Ο. και κυρίως από ΚοινΣΕπ (οι οποίες εγκρίθηκαν ή απορρίφθηκαν) σε Προγράμματα Νέων Θέσεων Εργασίας (ΝΘΕ), Διατήρησης Θέσεων Εργασίας και Προεργασίας ή Απόκτησης Επαγγελματικής Εμπειρίας. Η περίοδος εξέτασης της εργασίας εκτεινόταν από τον Ιανουάριο του 2016, οπότε και θεσμοθετήθηκε η Κ.Αλ.Ο., έως τον Μάιο του 2023. Η μελέτη εξέτασε τη συμμετοχή των Φορέων Κ.Αλ.Ο. σε προγράμματα και δράσεις του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ, σε σχέση με τους 1.748 φορείς με ενεργό ΑΦΜ, οι οποίοι ήταν εγγεγραμμένοι στο Γενικό Μητρώο Κ.Αλ.Ο., από σύνολο 1.843 ενεργών εγγεγραμμένων φορέων την ημερομηνία αναφοράς (14 Μαρτίου 2023). Αξιοποιήθηκαν επίσης συμπληρωματικά συγκεντρωτικά στοιχεία από την Ετήσια Έκθεση Κ.Αλ.Ο. 2021-2022 του Υπουργείου Εργασίας, η οποία επιδιώκει την ενίσχυση των υφιστάμενων φορέων και την ενθάρρυνση νέων πρωτοβουλιών, εναρμονισμένη με το ευρωπαϊκό Σχέδιο Δράσης για την Κ.Αλ.Ο. Σύμφωνα με την Έκθεση αυτή, στο τέλος του 2022 παρέμεναν εγγεγραμμένοι 1.829 φορείς, έπειτα από 2.268 συνολικές εγγραφές και 439 διαγραφές από την έναρξη λειτουργίας του Μητρώου. Σύμφωνα με την Καπεντζώνη (2023), από τις 1.748 ενεργές επιχειρήσεις που εξετάστηκαν, 379 (21,68%) είχαν αιτηθεί συμμετοχή σε τουλάχιστον ένα πρόγραμμα του ΟΑΕΔ/της ΔΥΠΑ και 331 (18,94%) είχαν λάβει σχετική έγκριση.

Τα ευρήματα της μελέτης αυτής, τα οποία δείχνουν ότι λιγότεροι από ένας στους πέντε φορείς έχουν λάβει έγκριση για χρηματοδότηση, είναι σημαντικά, αλλά απαιτούν συνεχή επικαιροποίηση και πρέπει να ερμηνευθούν με προσοχή. Η ύπαρξη αίτησης ή έγκρισης δεν ταυτίζεται απαραίτητα με βιώσιμη εργασιακή ένταξη, καθώς, τουλάχιστον βάσει των δημοσιευμένων συγκεντρωτικών δεδομένων, δεν γνωρίζουμε πόσες από τις επιδοτούμενες θέσεις διατηρήθηκαν μετά τη λήξη της επιδότησης, ποια ήταν η ποιότητα της παρεχόμενης εργασίας, ποια χαρακτηριστικά είχαν οι ωφελούμενοι, και αν οι Φορείς Κ.Αλ.Ο. αύξησαν πραγματικά την οργανωτική και την οικονομική τους βιωσιμότητα. Συνεπώς, το ερώτημα πρέπει να μετατοπιστεί από το πόσοι Φορείς Κ.Αλ.Ο. εντάχθηκαν σε προγράμματα της ΔΥΠΑ, στο τι απέγιναν οι θέσεις, οι εργαζόμενοι και οι ίδιοι οι φορείς μετά την ολοκλήρωση της σχετικής υποστηρικτικής παρέμβασης. Το ζήτημα αυτό δεν αφορά αποκλειστικά την Κ.Αλ.Ο., ισχύει εξίσου για όλες τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα που υλοποίησαν αντίστοιχα προγράμματα του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ, και παραμένει σε μεγάλο βαθμό ζητούμενο επιστημονικής διερεύνησης.

Στη συνέχεια της εργασίας της Καπεντζώνη (2023), η γεωγραφική κατανομή των εγκρίσεων παρουσιάζεται έντονα συγκεντρωμένη. Το 35,32% αφορούσε κοινωνικές επιχειρήσεις της Αττικής, το 15,87% της Δυτικής Ελλάδας και το 12,80% της Κεντρικής Μακεδονίας, ενώ το υπόλοιπο 36,01% μοιράστηκε ανάμεσα στις υπόλοιπες δέκα περιφέρειες της χώρας. Εξετάζοντας τη διαχρονική εξέλιξη των 1.488 φορέων που πα-

ρέμεναν ενεργοί τον Μάιο του 2023, το ενδιαφέρον για τα προγράμματα εμφανίζεται σαφώς αυξημένο μετά το 2020. Από 75 αιτήσεις το 2016 (ποσοστό έγκρισης 59,52% επί των τότε 126 φορέων), ο αριθμός παρέμεινε σχετικά σταθερός έως το 2019. Στη συνέχεια, ο αριθμός αυξήθηκε απότομα σε 174 αιτήσεις το 2020 (81,31% έγκριση επί 214 φορέων) και παρέμεινε υψηλός τα επόμενα έτη, φτάνοντας τις 157 αιτήσεις το 2022. Το μέγεθος αυτό βέβαια δεν είναι αντιπροσωπευτικό, καθώς αρκετοί Φορείς Κ.Αλ.Ο. υπέβαλαν περισσότερες από μία αιτήσεις. Η τάση αυτή ενδέχεται να συνδέεται τόσο με την ωρίμανση του θεσμικού πλαισίου μετά το 2016 όσο και με την προσπάθεια του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ για πιο ευέλικτες και ανοικτές πολιτικές. Η ανά περιφέρεια και ανά έτος ανάλυση δείχνει ότι η Αττική συγκεντρώνει τις περισσότερες αιτήσεις χρηματοδότησης σε κάθε έτος της περιόδου που εξετάστηκε, ενώ περιφέρειες όπως τα Ιόνια Νησιά καταγράφουν τις λιγότερες. Η εικόνα αυτή αντανακλά, ως έναν βαθμό, την ίδια τη γεωγραφική συγκέντρωση των φορέων Κ.Αλ.Ο. στην Αττική. Δεν εξαντλείται όμως σε αυτήν καθώς τα εμπόδια πρόσβασης, όπως η γραφειοκρατία και η ελλιπής ενημέρωση φορέων και διοίκησης, φαίνεται να επιβαρύνουν περισσότερο τους φορείς εκτός των μεγάλων αστικών κέντρων (Καπεντζώνη, 2023).

Τη συνολική εικόνα του πεδίου αποτυπώνουν, επίσης, τα επίσημα στοιχεία του Υπουργείου Εργασίας. Σύμφωνα με την Έκθεση για την Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία 2021-2022, η συντριπτική πλειοψηφία (94%) των εγγεγραμμένων φορέων στο Γενικό Μητρώο Φορέων Κ.Αλ.Ο. Μητρώο Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας έχει τη μορφή ΚοινΣΕπ Συλλογικής και Κοινωνικής Ωφέλειας, ενώ ο αριθμός των φορέων που υποβάλλουν πλήρη απολογιστικά στοιχεία και, ως εκ τούτου, θεωρούνται ενεργοί, παραμένει περιορισμένος σε σχέση με το σύνολο των εγγεγραμμένων (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2023β). Η απόκλιση αυτή ανάμεσα στους εγγεγραμμένους και τους πραγματικά ενεργούς φορείς επιβεβαιώνει ότι η τυπική σύσταση ενός φορέα είναι μόνο η αρχή καθώς απαιτείται λειτουργική βιωσιμότητα, η οποία εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την πρόσβαση σε χρηματοδότηση και υποστηρικτικές υπηρεσίες.

4.4 Κοινωνικές επιχειρήσεις, απασχόληση και ποιότητα εργασίας. Ερευνητικά δεδομένα σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο

Πέρα από το θεσμικό πλαίσιο του ΟΑΕΔ, της ΔΥΠΑ και της Κ.Αλ.Ο., αλλά και πέρα από τις εκθέσεις ευρωπαϊκών οργανισμών και τις σχετικές μελέτες για τους Φορείς Κ.Αλ.Ο. και τον ρόλο του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ, η διεθνής βιβλιογραφία τεκμηριώνει τη σχέση ανάμεσα στην οικονομική βιωσιμότητα των κοινωνικών επιχειρήσεων -του βασικότερου φορέα Κ.Αλ.Ο. στην Ελλάδα, με τη νομική μορφή της ΚοινΣΕπ- και την ποσότητα και την ποιότητα της απασχόλησης που δημιουργούν.

Σε ανάλυση νοτιοκορεατικών κοινωνικών επιχειρήσεων, οι Park & Kim (2020) διαπίστωσαν ότι η αύξηση των καθαρών κερδών σχετίζεται θετικά με τον αριθμό των θέσεων εργασίας. Η σχέση αυτή ενισχύεται μάλιστα σε επιχειρήσεις με σημαντικές κρατικές επιχορηγήσεις. Πρόκειται για δεδομένα που αντικρούουν την αντίληψη ότι οι επιδοτήσεις απλώς προστατεύουν μη βιώσιμους φορείς και, αντίθετα, υποδεικνύουν ότι η στήριξη αποδίδει περισσότερο όταν συνοδεύει ήδη υγιή οικονομική λειτουργία. Αντίστοιχα, η συγκριτική ευρωπαϊκή έρευνα για τις WISEs δείχνει ότι η αποτελεσματικότητά τους εξαρτάται από την ευθυγράμμιση ανάμεσα στον τρόπο ένταξης και στα χαρακτηριστικά της ομάδας-στόχου, καθώς και από τον συνδυασμό αγοραίων πόρων, δημόσιων επιχορηγήσεων και εθελοντικής προσφοράς (Davister, Defourny & Grégoire, 2004). Ανάλογα ενθαρρυντικά είναι τα ευρήματα και της αξιολόγησης της δημόσιας χρηματοδότησης κοινωνικών επιχειρήσεων στην Τσεχία. Μέσω της μεθοδολογίας της «σύζευξης δεικτών προδιάθεσης» (Propensity Score Matching), η ομάδα των ωφελουμένων εμφάνισε κατά 23,4% υψηλότερη πιθανότητα απασχόλησης ένα έτος μετά την παρέμβαση, συγκριτικά με την ομάδα ελέγχου. Επιπρόσθετα, η δημόσια δαπάνη για την υλοποίηση του προγράμματος εκτιμάται ότι αποσβένεται πλήρως σε ορίζοντα περίπου έντεκα ετών (Potluka, 2021/2024).

Η διεθνής αυτή εμπειρία είναι χρήσιμη για την ελληνική περίπτωση, εφόσον η μεταφορά της γίνεται με προσοχή. Οι ΚοινΣΕπ λειτουργούν σε θεσμικό, χρηματοδοτικό και διοικητικό περιβάλλον που διαφέρει σημαντικά από ώριμα ευρωπαϊκά οικοσυστήματα κοινωνικής οικονομίας. Η αξία των διεθνών παραδειγμάτων βρίσκεται κυρίως στην ανάδειξη μηχανισμών πολιτικής για τη σταθερή χρηματοδότηση, την αναγνώριση της εξατομικευμένης υποστήριξης, την επένδυση στην ποιότητα της εργασίας, τη σύνδεση με δημόσιες συμβάσεις και τη συστηματική παρακολούθηση των αποτελεσμάτων μετά τη λήξη της επιδότησης.

Τα επιμέρους αυτά ευρήματα εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο διεθνούς έρευνας για την αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Η εκτενής μετα-ανάλυση των Card, Kluve & Weber (2018), που συνόψισε πάνω από διακόσιες αξιολογήσεις προγραμμάτων, καταλήγει σε τρία ευρήματα με ιδιαίτερη σημασία για τον σχεδιασμό των παρεμβάσεων υπέρ της Κ.Αλ.Ο.: (α) η επίδραση των προγραμμάτων είναι κοντά στο μηδέν βραχυπρόθεσμα, αλλά γίνεται θετικότερη δύο έως τρία χρόνια μετά την ολοκλήρωσή τους, (β) τα προγράμματα που δίνουν έμφαση στη συσσώρευση ανθρώπινου κεφαλαίου, δηλαδή στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, αποδίδουν περισσότερο από τις απλές επιδοτήσεις θέσεων και (γ) οι παρεμβάσεις είναι πιο αποτελεσματικές σε περιόδους ύφεσης και για όσους εισέρχονται από μακροχρόνια ανεργία. Τα παραπάνω, και ιδιαίτερα το δεύτερο σημείο, ενισχύουν το επιχείρημα ότι η στήριξη των Φορέων Κ.Αλ.Ο. από τον ΟΑΕΔ και τη ΔΥΠΑ αποδίδει περισσότερο όταν συνδυάζει τη χρηματοδότηση με ουσιαστική συμβουλευτική, δικτύωση και κατάρτιση. Η παροχή ολοκληρωμένων υπηρεσιών ανάπτυξης στους Φορείς Κ.Αλ.Ο. μπορεί να ενισχύει περαιτέρω την εγγενή ανθεκτικότητά τους, όπως αυτή τεκμηριώνεται από τους Tsoukalidis, Kostas & Karasavvoglou (2022).

Η πρόσφατη μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας εντοπίζει τρία οικονομικά κανάλια μέσω των οποίων οι κοινωνικές επιχειρήσεις ένταξης θα μπορούσαν να προσφέρουν συγκριτικό πλεονέκτημα έναντι συμβατικών εργαλείων ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης, χωρίς αυτό να συνιστά γενική υπεροχή, αλλά πλεονέκτημα σε συγκεκριμένα θεσμικά πλαίσια. Αυτά τα οικονομικά κανάλια είναι: 1. η εσωτερίκευση της «εξωτερικότητας» της κοινωνικής ένταξης, καθώς η διπλή αποστολή και η δομή διακυβέρνησής τους τις οδηγούν να αποδίδουν αξία σε κοινωνικά οφέλη (μείωση εξάρτησης από προνοιακές παροχές, αύξηση φορολογικών εσόδων, κοινωνική συνοχή), που οι συμβατικές επιχειρήσεις αγνοούν. 2. η μείωση της ασύμμετρης πληροφόρησης και των διακρίσεων, χάρη στην ενσωμάτωσή τους στις τοπικές κοινότητες που εξυπηρετούν. 3. η ενίσχυση του ανθρώπινου κεφαλαίου και της σηματοδότησης της μεταβατικής απασχόλησης, που περιορίζει το «σημάδι» που αφήνει η ανεργία στη μετέπειτα εργασιακή πορεία του ατόμου (Raju, 2026).

Επιπρόσθετα, η συμβολή των κοινωνικών επιχειρήσεων στην απασχόληση δεν αφορά μόνο τον αριθμό των θέσεων εργασίας, αλλά και την ποιότητά τους, η οποία επηρεάζει καθοριστικά την ευημερία των ωφελουμένων. Έρευνα με τη μέθοδο Q σε οκτώ Κοινωνικές Επιχειρήσεις Ένταξης στην Εργασία στη Σκωτία ανέδειξε τρεις διακριτές αντιλήψεις των εργαζομένων για το τι συνιστά «καλή εργασία». Η πρώτη θέτει σε προτεραιότητα το υποστηρικτικό περιβάλλον και την ψυχική ανάκαμψη, πάνω ακόμη και από την αμοιβή. Η δεύτερη εστιάζει στην απόκτηση εργασιακής εμπειρίας ενόψει μελλοντικής μετάβασης στην ανοικτή αγορά εργασίας, ενέχει όμως τον κίνδυνο εκμετάλλευσης ευάλωτων εργαζομένων. Η τρίτη προτάσσει την εξατομικευμένη προσαρμογή της εργασίας στις ανάγκες και στην ταυτότητα του κάθε ατόμου (Rendall *et al.*, 2025). Τα ευρήματα αυτά αφορούν σε πληθυσμούς-στόχους ανάλογους με εκείνους των ελληνικών ΚοινΣΕπ Ένταξης και ΚοιΣΠΕ, και ενισχύουν την ανάγκη τακτικής κατάρτισης του προσωπικού της ΔΥΠΑ, ώστε η αξιολόγηση αιτήσεων να λαμβάνει υπόψη και την ποιοτική διάσταση της απασχόλησης που προσφέρουν οι Φορείς Κ.Αλ.Ο., παράλληλα με τα τυπικά οικονομικά κριτήρια.

Τέλος, η ποιοτική διάσταση δεν είναι δευτερεύουσα. Ποιοτική έρευνα σε φορέα εργασιακής ένταξης στη Σουηδία, βασισμένη σε 16 σε βάθος συνεντεύξεις με εργαζομένους, ανέδειξε ότι η απασχόληση σε φορείς κοινωνικής οικονομίας συνδέεται με οικονομική ανεξαρτησία, αίσθηση του ανήκειν και βελτίωση της

ποιότητας ζωής, στοιχεία που υπερβαίνουν το στενά μισθολογικό όφελος (Macassa *et al.*, 2023). Στο ίδιο πλαίσιο, το σουηδικό μοντέλο δείχνει πώς εργαλεία όπως οι «δεσμευμένες» δημόσιες συμβάσεις (reserved procurement) μπορούν να διευκολύνουν την πρόσβαση των φορέων κοινωνικής οικονομίας στη δημόσια αγορά, ενισχύοντας τη βιωσιμότητά τους χωρίς άμεση επιδότηση (Interreg Europe, 2023). Η μεταφορά τέτοιων πρακτικών στην ελληνική πραγματικότητα προϋποθέτει ενεργοποίηση των διατάξεων για τις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς που ήδη προβλέπει ο Ν. 4430/2016. Σημειώνεται ότι, σε επίπεδο Ε.Ε., η κοινωνικά υπεύθυνη σύναψη δημόσιων συμβάσεων αποτελεί βασικό εργαλείο πρόσβασης των φορέων κοινωνικής οικονομίας στην αγορά, δεδομένου ότι οι δημόσιες συμβάσεις αντιστοιχούν περίπου στο 14% του ενωσιακού ΑΕΠ (European Commission, 2021).

Συνολικά, η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι κρίσιμο ζήτημα για τη συμβολή των κοινωνικών επιχειρήσεων στην απασχόληση, αποτελεί το ερώτημα, αν οι νέες αυτές θέσεις εργασίας στις κοινωνικές επιχειρήσεις συνοδεύονται από υποστήριξη, ανάπτυξη δεξιοτήτων, αξιοπρεπείς όρους εργασίας, δυνατότητες μετάβασης, πραγματική ενδυνάμωση των εργαζομένων και βιωσιμότητα. Για την ελληνική περίπτωση, το εύρημα αυτό είναι σημαντικό, καθώς μετατοπίζει το ενδιαφέρον από την απλή συμμετοχή των Φορέων Κ.Αλ.Ο. σε προγράμματα επιδότησης προς την ανάγκη σχεδιασμού ολοκληρωμένων «διαδρομών» ένταξης. Έτσι, ο ρόλος της ΔΥΠΑ πρέπει να επεκτείνεται από τη χρηματοδότηση θέσεων στη θεσμική διασύνδεση και στη συμβουλευτική υποστήριξη, καθώς και στην παρακολούθηση της βιωσιμότητας των παρεμβάσεων και στην αξιολόγηση της ποιότητας της εργασίας που παράγεται.

4.5 Πρόσφατες εξελίξεις για τη σύνδεση της Κ.Αλ.Ο. και της ΔΥΠΑ στην Ελλάδα (2024-2026)

Η περίοδος 2024-2026 προσθέτει νεότερα διοικητικά δεδομένα στη σχέση της Κ.Αλ.Ο. με τη ΔΥΠΑ. Πρόκειται, κατά κύριο λόγο, για μια φάση θεσμικής δοκιμασίας, καθώς η κοινωνική οικονομία αναγνωρίζεται πλέον συστηματικότερα σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο ως πεδίο εργασιακής ένταξης, κοινωνικής επιχειρηματικότητας και κοινωνικής καινοτομίας, ενώ η ΔΥΠΑ καλείται να αποδείξει ότι η μεταρρύθμιση, η ψηφιοποίηση και τα νέα εργαλεία ενεργητικών πολιτικών της, μπορούν να μεταφραστούν σε πιο στοχευμένες και βιώσιμες παρεμβάσεις για τους Φορείς Κ.Αλ.Ο. Το ερώτημα που προκύπτει είναι αν η συμμετοχή τους μπορεί να αποκτήσει μετρήσιμο αποτέλεσμα ως προς τη βιωσιμότητα των θέσεων εργασίας, την ποιότητα της ένταξης, την ενδυνάμωση των ίδιων των φορέων και την ενίσχυση του κοινωνικού αντικτύπου των δραστηριοτήτων τους.

Σχετικά πρόσφατα, η αρμόδια Διεύθυνση Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας προχώρησε στην έκδοση της Έκθεσης Κ.Αλ.Ο. 2023-2024 (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, 2025), ενώ η Πλατφόρμα Δικτύωσης Φορέων Κ.Αλ.Ο. δημοσιεύει τακτικά ενημερωμένους καταλόγους των εγγεγραμμένων φορέων (Πλατφόρμα Δικτύωσης Φορέων Κ.Αλ.Ο., 2025). Επιπλέον, η θεσμική στήριξη του οικοσυστήματος της Κ.Αλ.Ο. συνεχίζεται στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2021-2027, με αρκετές Περιφέρειες -ενδεικτικά, Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Βορείου Αιγαίου, Κεντρικής Μακεδονίας, Κρήτης- να διατηρούν ανοιχτές ειδικές δράσεις χρηματοδότησης κατά τη διετία 2024-2026.

Παράλληλα, η ΔΥΠΑ διατηρεί ανοιχτά γενικά προγράμματα επιδότησης νέων θέσεων εργασίας, στα οποία εξακολουθούν να εντάσσονται ρητά και οι Φορείς Κ.Αλ.Ο. Το ποσοστό ανεργίας στη χώρα υποχώρησε το 2025 κάτω από 9%. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη ΔΥΠΑ (2025), διαμορφώθηκε στο 8,2%, το χαμηλότερο επίπεδο των 17 ετών, ενώ κατά την ετήσια μέτρηση της Eurostat (2026a) ανήλθε σε 8,9%. Παρά τη διαφορά αυτή, οφειλόμενη πιθανότατα σε διαφορετική μεθοδολογία υπολογισμού, η Ελλάδα παρέμεινε το 2025 ανάμεσα στις τρεις χώρες με το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας στην Ε.Ε., μαζί με την Ισπανία και τη Φινλανδία (Eurostat, 2026a). Η μείωση του δείκτη αποτελεί σημαντική ένδειξη βελτίωσης της αγοράς εργασίας (σε ποσοτικούς και όχι ποιοτικούς δείκτες), παραμένει όμως αναγκαία μια τακτικά ενημερωμένη παρακολούθηση

της συμμετοχής των Φορέων Κ.Αλ.Ο., ειδικότερα, στα προγράμματα της υπηρεσίας, ώστε να τεκμηριώνεται με μεγαλύτερη ακρίβεια η συμβολή της συνεργασίας αυτής στη δημιουργία, διατήρηση και ποιότητα των θέσεων εργασίας. Όπως παρατηρείται σε πρόσφατη ανάλυση του ΟΟΣΑ, η σύνδεση της ΔΥΠΑ και των Φορέων Κ.Αλ.Ο., παραμένει σε στάδιο θεσμικής και επιχειρησιακής ωρίμανσης (OECD, 2025a).

Οι πρόσφατες εξελίξεις δείχνουν ότι η ανάγκη αναβάθμισης της σχέσης της ΔΥΠΑ και των Φορέων Κ.Αλ.Ο. εισέρχεται σε πιο απαιτητικό στάδιο. Η μείωση της ανεργίας σε σχέση με την προηγούμενη δεκαετία διατηρεί την αναγκαιότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ωστόσο μετατοπίζει το βάρος από τη μαζική απορρόφηση ανέργων προς πιο στοχευμένες παρεμβάσεις για ομάδες που συνεχίζουν να αντιμετωπίζουν πολλαπλά εμπόδια ένταξης. Σε αυτό το πλαίσιο, οι Φορείς Κ.Αλ.Ο. μπορούν να λειτουργήσουν ως χώροι υποστηριζόμενης απασχόλησης, κοινωνικής επιχειρηματικότητας, κοινωνικής καινοτομίας και τοπικής παραγωγικής ανασυγκρότησης, υπό την προϋπόθεση ότι η συμμετοχή τους στα προγράμματα της ΔΥΠΑ θα είναι ουσιαστική. Το επόμενο σημαντικό βήμα είναι η μετάβαση από την «επιλεξιμότητα» στην αξιολόγηση αποτελέσματος, ώστε να εξεταστεί και να αποτυπωθεί ορθά, πόσες θέσεις δημιουργούνται, πόσες διατηρούνται, με ποιους όρους εργασίας, για ποιες ομάδες, με ποια επίδραση στη βιωσιμότητα των φορέων και με ποιον κοινωνικό αντίκτυπο. Μόνο μέσα από μια τέτοια προσέγγιση μπορεί η Κ.Αλ.Ο. να ενταχθεί ουσιαστικά στον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης της ΔΥΠΑ, και όχι απλώς να παραμένει ως μία ακόμη κατηγορία δυνητικών δικαιούχων.

5. Συμπεράσματα και προτάσεις πολιτικής

Η ανάλυση που προηγήθηκε δείχνει ότι η σχέση της Κ.Αλ.Ο. με τον ΟΑΕΔ και τη ΔΥΠΑ αφορά σε ένα σημαντικό και ευρύτερο ζήτημα δημόσιας πολιτικής. Το ζήτημα αυτό εντοπίζεται στο κατά πόσον ένας δημόσιος φορέας απασχόλησης, ιστορικά προσανατολισμένος στη διαχείριση της ανεργίας, μπορεί να λειτουργήσει ως θεσμικός μηχανισμός ενδυνάμωσης ενός κοινωνικά προσανατολισμένου παραγωγικού πεδίου, όπως αυτό της Κ.Αλ.Ο. Παράλληλα, με τις κατάλληλες θεσμικές και χρηματοδοτικές προϋποθέσεις, οι φορείς Κ.Αλ.Ο. μπορούν να λειτουργήσουν ως χώροι εργασιακής ένταξης και συλλογικής επιχειρηματικότητας, δημιουργώντας βιώσιμες θέσεις εργασίας. Μέσα από τη λειτουργία τους αυτή συμβάλλουν στην τοπική ανάπτυξη, στην κοινωνική συνοχή και στην κοινωνική καινοτομία.

Από τη μελέτη που προηγήθηκε, διαφαίνεται ότι οι Φορείς Κ.Αλ.Ο. προσπαθούν να ισορροπήσουν ανάμεσα σε τρεις απαιτήσεις: 1. την οικονομική βιωσιμότητα, 2. την κοινωνική αποστολή και 3. τη δημοκρατική διακυβέρνηση. Η ισορροπία αυτή είναι ευάλωτη, ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής πίεσης, κατά τις οποίες οι φορείς ωθούνται προς περισσότερο αγοραίες πρακτικές. Αντίστροφα, όταν εξαρτώνται υπερβολικά από δημόσιες επιχορηγήσεις, ενδέχεται να χάνουν μέρος της επιχειρησιακής τους αυτονομίας. Αυτός ο διπλός κίνδυνος -αγοραίας προσαρμογής από τη μία και επιδοματικής εξάρτησης από την άλλη-, είναι κρίσιμος για την κατανόηση της σχέσης των Φορέων Κ.Αλ.Ο. με τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, όπως αυτές της ΔΥΠΑ.

Το οικοσύστημα της Κ.Αλ.Ο. στην Ελλάδα παραμένει σχετικά περιορισμένο σε σύγκριση με άλλες χώρες της Ε.Ε. Η γραφειοκρατία, η δυσκολία πρόσβασης σε χρηματοδότηση και η ελλιπής αμοιβαία ενημέρωση ανάμεσα σε φορείς και διοίκηση λειτουργούν ως διαρκή εμπόδια. Παρότι η επιστημονική βιβλιογραφία τα έχει αναδείξει επανειλημμένα, τα εμπόδια αυτά εξακολουθούν να αποτελούν τροχοπέδη στην ανάπτυξη του πεδίου. Η ΔΥΠΑ διαθέτει το θεσμικό πλαίσιο, την εμπειρία και, πλέον, τη σύγχρονη ψηφιακή υποδομή για να παίξει πολύ πιο ενεργό ρόλο στην ανάπτυξη της Κ.Αλ.Ο. Πρόκειται για δυνατότητα που δεν έχει ακόμη αξιοποιηθεί πλήρως, με αναγκαία τη βελτίωση, την επέκταση και την αναβάθμιση των προγραμμάτων της και των διοικητικών λειτουργιών της, αλλά και την εκπαίδευση για την ενδυνάμωση των σχετικών ικανοτήτων των στελεχών της, ειδικότερα των εργασιακών συμβούλων.

Από την ανάλυση του παρόντος κεφαλαίου προκύπτει ότι η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στην Κ.Αλ.Ο. και τους φορείς της, μέσω της ΔΥΠΑ, απαιτεί κίνηση σε δύο παράλληλες κατευθύνσεις: (α) την ενδυνάμωση του ίδιου του οικοσυστήματος της Κ.Αλ.Ο. και (β) την προσαρμογή των εργαλείων της υπηρεσίας στα δικά της χαρακτηριστικά. Προς αυτή την κατεύθυνση προτείνονται έξι συγκεκριμένα μέτρα:

Πρώτον, η σύσταση ειδικής διεύθυνσης εντός της ΔΥΠΑ, αποκλειστικά για την Κ.Αλ.Ο., με στήριξη από το δίκτυο των ΚΠΑ2. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται η δημιουργία «Παρατηρητηρίου Βιωσιμότητας Αποτελεσμάτων Ενεργητικών Πολιτικών για Φορείς Κ.Αλ.Ο.», το οποίο θα έχει ως αποκλειστική αρμοδιότητα την παρακολούθηση της πορείας των Φορέων Κ.Αλ.Ο. που έχουν ενταχθεί σε προγράμματα της υπηρεσίας. Το Παρατηρητήριο, για το οποίο συνιστάται η συνεργασία με Πανεπιστήμια και την ΕΛΣΤΑΤ, θα συλλέγει δεδομένα -ενδεικτικά: είδος φορέα, δημιουργία και διατήρηση θέσεων εργασίας, προφίλ των ωφελουμένων, κύκλο εργασιών φορέα πριν και μετά την παρέμβαση, πρόσβαση σε δημόσιες συμβάσεις, κοινωνικό αντίκτυπο, βιωσιμότητα-, για ένα χρονικό διάστημα (για παράδειγμα για πέντε έτη). Ο σκοπός του Παρατηρητηρίου θα είναι να απαντήσει στο ερώτημα της πραγματικής αποτελεσματικότητας, δηλαδή αν οι επιδοτήσεις και οι επιχορηγήσεις οδηγούν σε βιώσιμες επιχειρήσεις και βιώσιμες θέσεις εργασίας ή απλώς δημιουργούν ένα μοντέλο εξάρτησης. Αυτό θα προσφέρει μια βάση δεδομένων για μελλοντικό σχεδιασμό πολιτικής. Συνιστάται, επίσης, να λειτουργεί συμπληρωματικά με το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κ.Αλ.Ο., παρέχοντας την αναγκαία αξιολόγηση κοινωνικού αντικτύπου.

Δεύτερον, ο σχεδιασμός προγραμμάτων επιδότησης και επιχορηγήσεων προσαρμοσμένων στη νομική ιδιαιτερότητα των ΚοινΣΕπ και στα ειδικά χαρακτηριστικά τους, ώστε όροι όπως ο αποκλεισμός συνεταιρισμών ή το όριο των τριών δικαιούχων μελών να μην αποκλείουν εκ των προτέρων τη συνεταιριστική δομή τους από τα προγράμματα.

Τρίτον, η ανάπτυξη εξειδικευμένου προγράμματος εκπαίδευσης του προσωπικού της ΔΥΠΑ σε θέματα κοινωνικής οικονομίας και κοινωνικής επιχειρηματικότητας, με τακτική κατάρτιση -σε θεωρητικό και νομικό πλαίσιο, σε καλές πρακτικές και επιτυχημένα παραδείγματα, στις ιδιαιτερότητες της συνεταιριστικής και δημοκρατικής διακυβέρνησης, στη σύνταξη επιχειρηματικού σχεδίου και σε βέλτιστες ευρωπαϊκές πρακτικές-, ώστε να μειωθεί η ανομοιόμορφη ερμηνεία των προγραμμάτων μεταξύ υπαλλήλων τοπικών γραφείων και περιφερειακών διευθύνσεων. Το μέτρο αυτό θα αντιμετώπιζε το βασικό εμπόδιο της έλλειψης βασικών γνώσεων του τομέα της Κ.Αλ.Ο. που εντοπίστηκε στις εργασίες των Λώλη (2021), Λαγουμιντζή (2022) και Κορδοκά (2023).

Τέταρτον, η δημιουργία θερμοκοιτίδων κοινωνικής επιχειρηματικότητας σε συνεργασία με τις εκπαιδευτικές δομές της υπηρεσίας. Μπορούν, έτσι, να αξιοποιηθούν οι υποδομές των Σχολών Μαθητείας (ΕΠΑΣ και ΠΕΠΑΣ) και η εμπειρία του ΟΑΕΔ και της ΔΥΠΑ, ώστε να παρέχεται σε νέους και σε ανέργους η δυνατότητα να αναπτύξουν την επιχειρηματική τους ιδέα σε φορέα Κ.Αλ.Ο., με παροχή χώρου, συμβουλευτικής και πρόσβασης σε δίκτυα. Το μέτρο αυτό είναι σε αρμονία με την 14η δράση, «Ανάπτυξη και λειτουργία Θερμοκοιτίδων Στήριξης Εγχειρημάτων Κ.Αλ.Ο. / κίνητρα για ενσωμάτωση της Κ.Αλ.Ο. σε συμβατικές θερμοκοιτίδες/επιταχυντές», του Σχεδίου Δράσης για την Κοινωνική Οικονομία και την Κοινωνική Καινοτομία (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2023α).

Πέμπτον, η τακτική δημοσίευση δεικτών παρακολούθησης της συμμετοχής Φορέων Κ.Αλ.Ο. στα προγράμματα απασχόλησης της ΔΥΠΑ, ώστε να καθίσταται δυνατή η αξιολόγηση της πορείας τους. Το μέτρο αυτό θα συνέβαλλε στην ενίσχυση της ακαδημαϊκής έρευνας στο αντικείμενο, η οποία με τη σειρά της μπορεί να υποστηρίξει τον σχεδιασμό νέων προγραμμάτων που θα ενσωματώνουν τις τρέχουσες τεχνολογικές και λοιπές εξελίξεις.

Έκτον, η πιλοτική δέσμη κοινωνικά υπεύθυνων δημόσιων συμβάσεων σε δήμους και περιφέρειες, σε πεδία όπως η φροντίδα, η ανακύκλωση, η επισκευή και η επαναχρησιμοποίηση, οι πράσινες υπηρεσίες, ο πολιτισμός, οι μικρές τοπικές υπηρεσίες ή η υποστηριζόμενη απασχόληση. Το εργαλείο αυτό, όπως δείχνει

και η σουηδική εμπειρία (Interreg Europe, 2023), ενισχύει τη βιωσιμότητα των φορέων μέσω της πρόσβασής τους στην αγορά, χωρίς να απαιτείται άμεση επιδότηση, ενεργοποιώντας παράλληλα τις σχετικές προβλέψεις του Ν. 4430/2016.

Με βάση τους πόρους που ήδη διαθέτει από το ΕΣΠΑ και, όπου είναι ακόμη χρονικά εφικτό από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, του οποίου τα ορόσημα και οι στόχοι πρέπει να έχουν επιτευχθεί έως τις 31 Αυγούστου 2026, η ΔΥΠΑ φαίνεται ότι μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην ανάπτυξη της Κ.Αλ.Ο., αλλά και στη δική της μετεξέλιξη σε έναν πιο σύγχρονο φορέα ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης.

Στην ίδια κατεύθυνση κινείται η πρόσφατη αξιολόγηση του ΟΟΣΑ για τη μεταρρύθμιση «Δουλειές Ξανά». Η αξιολόγηση αυτή αναγνωρίζει την πρόοδο στην ψηφιοποίηση και στην κατάρτιση, επισημαίνει, ωστόσο, ότι η σύνδεση των ενεργητικών πολιτικών με ειδικούς πληθυσμούς-στόχους, όπως οι φορείς της κοινωνικής οικονομίας, παραμένει έργο εν εξελίξει (OECD, 2025b). Στο πλαίσιο αυτό, η πλέον πρόσφατη συγκριτική έκθεση του ΟΟΣΑ για τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης (ΔΥΑ) παγκοσμίως, αναδεικνύει τρεις κεντρικές μεθόδους συνεργασίας τους με την Κ.Αλ.Ο.: 1. την ανάθεση υπηρεσιών μέσω δημόσιων συμβάσεων, 2. την άμεση πρόσληψη ανέργων μέσω προγραμμάτων εργασιακής ένταξης και 3., τη συμβολή στη διαμόρφωση πολιτικής. Η ίδια έκθεση προτείνει ρητά ισοτιμία στον ανταγωνισμό, στη σύναψη συμφωνιών παροχής υπηρεσιών και στη χρήση εργαλείων δημόσιας χρηματοδότησης, ως βασικούς μοχλούς αποτελεσματικής εταιρικής σχέσης (IDB/OECD/WAPES, 2026).

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το Σχέδιο Δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καλεί ρητά τα κράτη μέλη να προσαρμόσουν τα εργαλεία στήριξης της απασχόλησης στις ιδιαίτερες ανάγκες των φορέων κοινωνικής οικονομίας (European Commission, 2021), κάτι που συνάδει πλήρως με τις προτάσεις που διατυπώνονται παραπάνω για τη ΔΥΠΑ. Οι προτάσεις αυτές συνδέονται, εξάλλου, με τα «οικονομικά κανάλια» της μελέτης της Παγκόσμιας Τράπεζας για τη συμβολή των κοινωνικών επιχειρήσεων στην ένταξη στην αγορά εργασίας (Raju, 2026), καθώς και με την ανάγκη να ενσωματώνουν τα εργαλεία της ΔΥΠΑ την ποιοτική διάσταση της απασχόλησης στους Φορείς Κ.Αλ.Ο. (Rendall *et al.*, 2025). Συνεπώς, η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η στοχευμένη δημόσια στήριξη κοινωνικών επιχειρήσεων, Φορέων Κ.Αλ.Ο. στην Ελληνική περίπτωση, μπορεί να αποδώσει μετρήσιμα οφέλη τόσο για τους ωφελούμενους όσο και για τους δημόσιους φορείς (Potluka, 2021/2024).

Εν κατακλείδι, η ουσιαστική συμβολή της ΔΥΠΑ στην ανάπτυξη της Κ.Αλ.Ο. θα κριθεί τόσο από τον αριθμό των προγραμμάτων που θα αναπτυχθούν ή των φορέων που θα ενταχθούν σε αυτά, όσο κυρίως από τη δυνατότητα των παρεμβάσεων των προγραμμάτων αυτών να δημιουργούν θέσεις εργασίας που διατηρούνται μετά τη λήξη της επιδότησης, να ενισχύουν την οργανωτική βιωσιμότητα των φορέων, να υποστηρίζουν άτομα με πραγματικά εμπόδια πρόσβασης στην εργασία και να παράγουν μετρήσιμη κοινωνική αξία. Η μετάβαση από την τυπική επιλεξιμότητα στην τεκμηριωμένη αξιολόγηση αποτελέσματος, αποτελεί ίσως το πιο αποφασιστικό βήμα για την επόμενη φάση, ώστε η Κ.Αλ.Ο. να μπορέσει να ενταχθεί ουσιαστικά στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης της ΔΥΠΑ, ως πεδίο όπου η δημόσια πολιτική και η κοινωνική και εργασιακή ένταξη (ή/και επανένταξη), μπορούν να συναντηθούν με πιο συστηματικό, κοινωνικά αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο.

Βιβλιογραφία

Αδάμ, Σ., & Παπαθεοδώρου, Χ. (2010). *Κοινωνική οικονομία και κοινωνικός αποκλεισμός: Μία κριτική προσέγγιση* (Μελέτες 8). Ινστιτούτο Εργασίας Γ.Σ.Ε.Ε.

Amin, A., Cameron, A., & Hudson, R. (2002). *Placing the social economy*. Routledge.

Anheier, H. K., & Salamon, L. M. (2006). The nonprofit sector in comparative perspective. In W. W. Powell & R. Steinberg (Eds.), *The nonprofit sector: A research handbook* (2nd ed., pp. 89–114). Yale University Press.

Αποστολόπουλος, Ν., & Λιαργκόβας, Π. (2020). *Κοινωνική οικονομία στην Ελλάδα: Συγκλίσεις και αποκλίσεις με την ΕΕ*. Ινστιτούτο Εργασίας Γ.Σ.Ε.Ε.

Borzaga, C., & Defourny, J. (2001). Conclusions: Social enterprises in Europe, a diversity of initiatives and prospects. In C. Borzaga & J. Defourny (Eds.), *The emergence of social enterprise* (pp. 350–370). Routledge.

Borzaga, C., & Maiello, M. (1998). The development of social enterprises. In C. Borzaga & A. Santuari (Eds.), *Social enterprises and new employment in Europe* (pp. 73–92). Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/European Commission.

Boschee, J., & McClurg, J. (2003). *Toward a better understanding of social entrepreneurship: Some important distinctions*. Social Enterprise Alliance.

Campbell, M. (1999). *The third system: Employment and local development. The European experience*. Policy Research Institute.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association, 16*(3), 894–931.

Davister, C., Defourny, J., & Grégoire, O. (2004). *Work integration social enterprises in the European Union: An overview of existing models* (EMES Working Papers No. 04/04). Centre d'Économie Sociale.

Defourny, J. (2001). Introduction: From third sector to social enterprise. In C. Borzaga & J. Defourny (Eds.), *The emergence of social enterprise* (pp. 1–28). Routledge.

Defourny, J., & Develtere, P. (1999). *The social economy: The worldwide making of a third sector*. Centre d'Économie Sociale, University of Liège.

Defourny, J., & Nyssens, M. (2006). Defining social enterprise. In M. Nyssens (Ed.), *Social enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society* (pp. 3–26). Routledge.

Δουβίτσα, Ι. (2023). *Η απασχόληση στον χώρο της κοινωνικής οικονομίας: Τάσεις και προοπτικές*. ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ.

ΔΥΠΑ. (χ.χ.). *Ιστορική εξέλιξη*. https://www.dypa.gov.gr/en/historical-development

ΔΥΠΑ. (2025). *Ετήσιο ενημερωτικό περιοδικό 2025* (Τεύχος 11). https://www.dypa.gov.gr/storage/emagazines/teyxos11/e-magazine-11-web.pdf

EMES European Network. (1999). *The emergence of social enterprises in Europe: A short overview*. DG XII.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

European Commission. (2013). *Social economy and social entrepreneurship: Social Europe guide* (Vol. 4). Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

European Commission. (2015). A map of social enterprises and their eco-systems in Europe (Report submitted by ICF Consulting Services). Publications Office of the European Union.

European Commission. (2016). *PES capacity report 2016*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

European Commission. (2020). Social enterprises and their eco-systems in Europe: Comparative synthesis report. Publications Office of the European Union.

European Commission. (2021). *Building an economy that works for people: An action plan for the social economy* (COM(2021) 778 final).

European Commission. (2022). *Assessment report on PES capacity 2021*. Publications Office of the European Union.

European Commission. (2023). *Trends in PES: Assessment report on PES capacity 2022*. Publications Office of the European Union.

European Commission. (2024). *Benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy: Improving the socio-economic knowledge of the proximity and social economy ecosystem*. Publications Office of the European Union.

European Commission. (2026). *Trends in PES: Assessment report on PES capacity 2025*. Publications Office of the European Union.

European Economic and Social Committee. (2017). *Recent evolutions of the social economy in the European Union*. Publications Office of the European Union.

Eurostat. (2026a). *EU unemployment rate in 2025: 6.0%*. https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260610-3

Eurostat. (2026b). Long-term unemployment by sex – annual data [Data set]. https://doi.org/10.2908/une_ltu_a

Evers, A., & Laville, J.-L. (Eds.). (2004). *The third sector in Europe*. Edward Elgar.

Galera, G., Carini, C., Franchini, B., Tallarini, G., Signoretti, A., Bossuyt, L., Messely, L., Belafatti, F., Bezzina, L., García Antequera, J. J., Moder, C., & Baturina, D. (2022). *Report on trends and challenges for work integration social enterprises (WISEs) in Europe: Current situation of skills gaps, especially in the digital area*. B-WISE Project.

Georgas, K., & Glaveli, N. (2019). *The undelivered potential of the Greek, economic crisis born, social and solidarity economy for people-centred local sustainable development: The case of Greek social cooperative enterprises*. Paper presented at the UNTFSSE International Conference "Implementing the Sustainable Development Goals: What Role for Social and Solidarity Economy?", Geneva.

Γεώργας, Κ. (2013). Η κοινωνική οικονομία στην Ευρώπη: Ορισμοί, εμπειρία και προοπτικές. Στο Κ. Γεώργας (Επιμ.), *Κοινωνική οικονομία: Θεωρία, εμπειρία και προοπτικές* (σσ. 13–44). Εναλλακτικές Εκδόσεις.

Γεώργας, Κ., & Κώστας, Α. (2018). Κοινωνική οικονομία και κοινωνική επιχειρηματικότητα. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος, Χ. Οικονόμου, Χρ. Σκαμνάκης, & Μ. Αγγελάκη (Επιμ.), *Κοινωνική πολιτική* (σσ. 461–484). Διόνικος.

Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford University Press.

Hemerijck, A. (2017). *The uses of social investment*. Oxford University Press.

Hulgård, L. (2006). Social entrepreneurship and the mobilization of social capital in European social enterprises: A public–third sector partnership. In M. Nyssens (Ed.), *Social enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society* (pp. 85–108). Routledge.

IDB/OECD/WAPES. (2026). *The world of public employment services 2026: Delivering in a changing world of work*. IDB.

Interreg Europe. (2023). *Work integration social enterprises: The Swedish model*. Policy Learning Platform.

Καπεντζώνη, Α. (2023). *Εξέταση και αξιολόγηση της δυνατότητας δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας στους Φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (ΚΑΟ) με την υποστήριξη των νέων προγραμμάτων της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ)* (Διπλωματική εργασία, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο).

Κικίλιας, Η., & Χλέτσος, Μ. (2002). *Το σύστημα προστασίας από την ανεργία*. Σάκκουλας.

Κορδοκά, Ε. (2023). *Ο επιχειρηματικός σχεδιασμός εγχειρημάτων της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας και ο ρόλος του εργασιακού συμβούλου: Οι αντιλήψεις των εργασιακών συμβούλων της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης* (Διπλωματική εργασία, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο).

Κωνσταντινόπουλος, Χ. Γ. (1993). *Θεσμοί και φορείς καταπολέμησης της ανεργίας στην Ελλάδα (1920–1992)*. ΟΑΕΔ.

Kostas, A., Tsoukalidis, I., & Karasavvoglou, A. (2018). Social cooperative enterprises in Greece: The transition from Law 4019/2011 to Law 4430/2016: A process without a "road map." In *Proceedings of the 10th International Conference: The Economies of the Balkan and the Eastern European Countries in the Changing World (EBEEC 2018)* (pp. 48–58).

Κώστας, Α. (2013). Οργανώσεις της κοινωνικής οικονομίας και κοινωνικές επιχειρήσεις στην Ελλάδα. Στο Κ. Γεώρμας (Επιμ.), *Κοινωνική οικονομία: Θεωρία, εμπειρία και προοπτικές* (2η έκδ., σσ. 83–100). Εναλλακτικές Εκδόσεις.

Κώστας, Α. (2014). *Κοινωνική οικονομία και κοινωνική επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα: Η συμβολή τους στην ενίσχυση της απασχόλησης, την τοπική ανάπτυξη και ο ρόλος των ευρωπαϊκών θεσμών: Η περίπτωση του Δήμου Καβάλας* (Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο).

Λαγουμιντζή, Ο. (2022). *Η συμβολή των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης στην ανάπτυξη εγχειρημάτων Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας: Η Συμβουλευτική Ανάληψης Επιχειρηματικών Πρωτοβουλιών της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης ως εργαλείο ανάπτυξης της Κοινωνικής Αλληλέγγυας Απασχόλησης* (Διπλωματική εργασία, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο).

Laville, J.-L., Lemaitre, A., & Nyssens, M. (2006). Public policies and social enterprises in Europe: The challenge of institutionalization. In M. Nyssens (Ed.), *Social enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society* (pp. 272–295). Routledge.

Λώλης, Β. (2021). *Ο ρόλος του ΟΑΕΔ στην ανάπτυξη των Φορέων Κ.Αλ.Ο.* (Διπλωματική εργασία, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο).

Macassa, G., McGrath, C., Roy, M. J., Stål, F., Hiswåls, A. S., Rashid, M., Karlsson, U., Olsson, R., Silva, J. P., Vinberg, S., & Marttila, A. (2023). Perceptions of health and wellbeing among employees in a work integration social enterprise in Sweden. *Annals of Global Health, 89*(1), Article 31. https://doi.org/10.5334/aogh.4065

Mair, J. (2020). Social entrepreneurship: Research as disciplined exploration. In W. W. Powell & P. Bromley (Eds.), *The nonprofit sector: A research handbook* (pp. 333–357). Stanford University Press.

Mair, J., & Martí, I. (2006). Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction and delight. *Journal of World Business, 41*(1), 36–44.

Matsaganis, M., & Parma, A. (2024). Buffering the great recession and the eurozone crisis. In A. Hemerijck & M. Matsaganis (Eds.), *Who's afraid of the welfare state now?* (pp. 107–129). Oxford University Press.

Moreira, A., Alonso Dominguez, A., Antunes, C., Karamessini, M., Raitano, M., & Glatzer, M. (2015). Austerity-driven labour market reforms in Southern Europe: Eroding the security of labour market insiders. *European Journal of Social Security, 17*(2), 202–225.

Moulaert, F., & Ailenei, O. (2005). Social economy, third sector and solidarity relations: A conceptual synthesis from history to present. *Urban Studies, 42*(11), 2037–2053.

Ν. 2716/1999. (1999). *Ανάπτυξη και εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών ψυχικής υγείας και άλλες διατάξεις.*

Ν. 4019/2011. (2011). *Κοινωνική οικονομία και κοινωνική επιχειρηματικότητα και λοιπές διατάξεις.*

Ν. 4430/2016. (2016). *Κοινωνική και αλληλέγγυα οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις.*

Ν. 4921/2022. (2022). *Δουλειές Ξανά: Αναδιοργάνωση της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης και ψηφιοποίηση των υπηρεσιών της, αναβάθμιση δεξιοτήτων εργατικού δυναμικού και διάγνωσης των αναγκών εργασίας και άλλες διατάξεις.*

Nyssens, M. (2006). Social enterprise at the crossroads of market, public policy and civil society. In M. Nyssens (Ed.), *Social enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society* (pp. 313–328). Routledge.

OECD. (2014). *Employment outlook 2014: Greece*. OECD Publishing.

OECD. (2025a). *Social economy in Europe: Contributing to competitiveness and prosperity*. OECD Publishing.

OECD. (2025b). *The Jobs Again reform in Greece: OECD Centre for Skills Evaluations (OECD Skills Studies)*. OECD Publishing.

Park, J. H., & Kim, C. Y. (2020). Social enterprises, job creation, and social open innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity, 6*(4), Article 120.

Πλατφόρμα Δικτύωσης Φορέων Κ.Αλ.Ο. (2025). *Εγγεγραμμένοι φορείς στο Γενικό Μητρώο Φορέων Κ.Αλ.Ο.*

Potluka, O. (2021/2024). How effective is European public support granted to social enterprises for employment in the Czech Republic? *Journal of Social Entrepreneurship, 15*(2), 283–308.

Raju, D. (2026). *How social enterprises may foster labor market inclusion: Economic channels and a research agenda* (Social Protection & Jobs Discussion Paper No. 2612). World Bank.

Rendall, J., Roy, M. J., Steiner, A., & McHugh, N. (2025). What matters for "good work"? Shared perspectives from work integration social enterprises. *Work in the Global Economy, 5*(2), 239–260.

Ρουσσάκης, Γ., & Πανταζόπουλος, Σ. (2025). Θέσπιση και υλοποίηση μετασχηματιστικών κοινωνικών πολιτικών. Στο Μ. Σπυριδάκης, Χ. Καρακιουλάφη, Μ. Χριστοδούλου, & Μ. Δρακάκη (Επιμ.), *Ήπιες δεξιότητες και μετασχηματισμοί της εργασίας: Θεωρητικές και εμπειρικές προσεγγίσεις* (σσ. 491–523). Πεδίο.

Σακελλαρόπουλος, Θ., & Οικονόμου, Χ. (2007). *Στοχευμένες μελέτες ανάπτυξης κοινωνικής επιχειρηματικότητας*. Αναπτυξιακή Σύμπραξη «Κοινωνικό Επιχειρείν».

Seferiades, S. (2003). The European employment strategy against a Greek benchmark: A critique. *European Journal of Industrial Relations, 9*(2), 189–203.

Τηλιγάδας, Κ. (2018). *Ο ρόλος του ΟΑΕΔ στην αύξηση της απασχόλησης στο πλαίσιο της κοινωνικής οικονομίας* (Διπλωματική εργασία MBA, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο).

Tsoukalidis, I., Kostas, A., & Karasavvoglou, A. G. (2022). Evaluation of the operation of a social cooperative enterprise and comparison with an "ordinary" enterprise of the private sector in Greece. In P. Sklias, P. Polychronidou, A. Karasavvoglou, V. Pistikou, & N. Apostolopoulos (Eds.), *Business development and economic governance in Southeastern Europe* (pp. 211–223). Springer.

Varvarousis, A., & Tsitsirigkos, G. (2019). *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Country report: Greece*. Publications Office of the European Union.

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. (2025). *Ετήσια έκθεση για την κοινωνική και αλληλέγγυα οικονομία (Κ.ΑΛ.Ο.) 2023–2024.*

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. (2023α). *Σχέδιο δράσης για την κοινωνική οικονομία και την κοινωνική καινοτομία.*

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. (2023β). *Ετήσια έκθεση για την κοινωνική και αλληλέγγυα οικονομία (Κ.ΑΛ.Ο.) 2021–2022.*

Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. (2017). *Ετήσια έκθεση 2017: Σχέδιο δράσης για την ανάπτυξη του οικοσυστήματος της Κ.Αλ.Ο. 2017–2023*.

Χρυσάκης, Μ., Ζιώμας, Δ., Καραμητοπούλου, Ντ., & Χατζαντώνης, Δ. (2002). *Προοπτικές απασχόλησης στον τομέα της κοινωνικής οικονομίας*. Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας & Σάκκουλας.

Rebrain Greece: Μια δράση προσέλκυσης ταλαντούχων Ελλήνων του εξωτερικού

Αγραπιδάς Ν. Κωνσταντίνος

Η Ελλάδα τα τελευταία χρόνια εφαρμόζει μια συνεκτική και πολυεπίπεδη στρατηγική για την αντιστροφή του φαινομένου της μετανάστευσης υψηλής εξειδίκευσης (brain drain) και τη μετατροπή του σε δυναμικό επαναπατρισμό επιστημόνων και στελεχών. Κεντρικό πυλώνα αυτής της στρατηγικής αποτελεί η πρωτοβουλία REBRAIN GREECE του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, η οποία συνδυάζει ψηφιακή υποδομή αντιστοίχισης θέσεων εργασίας, ευρωπαϊκά πρότυπα ταξινόμησης δεξιοτήτων, φορολογικά και διοικητικά κίνητρα, καθώς και διεθνείς δράσεις προσέλκυσης ταλέντου. Οι λόγοι ανάπτυξης αυτής της πρωτοβουλίας ανάγονται σε τρεις βασικές προκλήσεις για το μέλλον της χώρας μας:

Α) Την απώλεια κρίσιμου παραγωγικού ανθρώπινου κεφαλαίου, με την φυγή σε χώρες του εξωτερικού, των νέων, συνήθως πιο παραγωγικών και πιο καταρτισμένων ανθρώπων (φαινόμενο brain drain) ((Agrawal κ.ά., 2011· Beine κ.ά., 2001· Docquier & Rapoport, 2012).

Β) Την δημογραφική γήρανση και την ανεπάρκεια ανθρώπινης γνώσης, ικανότητας και παρουσίας νέων εργαζόμενων υψηλών προσόντων που συνδυάζεται με την πληθυσμιακή αραίωση των περιοχών εκτός αστικών κέντρων της χώρας, που με τη σειρά τους συνολικά δημιουργούν έλλειμμα καινοτομίας, ανταγωνιστικότητας, εξέλιξης και προόδου όλης της χώρας συνολικά (Βαρσακέλης, χ.χ. Βάσιλας, 2013 Τζιαφέτας, 1996).

Γ) Την έλλειψη συνεκτικού, συστηματικού περιβάλλοντος συνδεόμενων κινήτρων επιστροφής και επαναπατρισμού. Την αδυναμία, δηλαδή, της χώρας μας να προσελκύσει συστηματικά τους ταλαντούχους Έλληνες της Διασποράς, οι οποίοι θα ενσωματωθούν στο επίσης πολύ ικανό, εν ενεργεία ανθρώπινο δυναμικό της χώρας.

Τα τρία αυτά βασικά φαινόμενα συνιστούν και τον πυρήνα της ονομασίας της πρωτοβουλίας, καθώς αποτυπώνουν λεκτικά όλη την στρατηγική επανατροφοδότησης της χώρας με τους πιο ταλαντούχους ανθρώπους της με σκοπό την ανάπτυξη καινοτομίας, ανταγωνιστικότητας, τεχνολογίας, επίτευξη προόδου και κάθε σχετική ποιοτική διάσταση.

Σημειώνεται ωστόσο ότι η δράση εκκίνησε τις εργασίες της ως άτυπη ομάδα. Από τα τέλη του 2018 η Γενική Διεύθυνση Εργασιακών Σχέσεων, Υγείας Ασφάλειας και Ένταξης στην Εργασία, συγκρότησε με πρωτοβουλία της, άτυπη ομάδα εμπειρογνωμόνων και ειδικών για το θέμα, υπό τον τίτλο REBRAIN GREECE, αποτελούμενη από υπηρεσιακούς παράγοντες, εκπροσώπους συνεργαζόμενων δημόσιων φορέων και υπουργείων (Υπουργείο Ανάπτυξης, Υπουργείο Εσωτερικών, ΔΥΠΑ κ.λπ..), ακαδημαϊκούς με σχετικό αντικείμενο, εκπροσώπους επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα, επιστημονικών οργανισμών και επιστημονικών ινστιτούτων των κοινωνικών εταίρων, με στόχο τον σχεδιασμό καινοτόμων δημόσιων πολιτικών και την προώθησή τους για εφαρμογή. Η εν λόγω ομάδα, εργαζόμενη είτε σε πλήρη σύνθεση είτε σε υποομάδες, κατάρτισε 5 ολοκληρωμένες προτάσεις δημόσιων πολιτικών που τέθηκαν σε ισχύ από τη ΔΥΠΑ, τις διαχειριστικές υπηρεσίες του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλους φορείς, με αντικείμενο την προσαρμογή του ανθρώπινου δυναμικού και της αγοράς εργασίας στις σύγχρονες τεχνολογικές εξελίξεις.

Το 2019 η άτυπη ομάδα REBRAIN GREECE συμμετείχε στη ΔΕΘ, αποτελώντας το κεντρικό θέμα του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, με στόχο την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση μεγάλου φάσματος φορέων για το θέμα. Επίσης, τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους οργάνωσε ειδικό συνέδριο για το μέλλον της εργασίας και τη διαχείριση της απώλειας ταλαντούχων Ελλήνων στο εξωτερικό.

Το 2021 η Πρωτοβουλία REBRAIN GREECE κινήθηκε προς την κατεύθυνση δημιουργίας ενός κεντρικού διαδικτυακού ιστοτόπου (πλατφόρμας) με ενημερωτικό χαρακτήρα για το εν λόγω ζήτημα.

1. Η θεσμική και ψηφιακή βάση της πλατφόρμας

Η πλατφόρμα REBRAIN GREECE (https://platform.rebraingreece.gr) εντάσσεται στον ευρύτερο εκσυγχρονισμό της ελληνικής αγοράς εργασίας και στη λειτουργική αναβάθμιση του πληροφοριακού συστήματος ΕΡΓΑΝΗ ΙΙ, σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο του άρθρου 20 του Ν. 5053/2023 για την Προστασία της Εργασίας. Στόχος της πλατφόρμας είναι η προσέλκυση και διασύνδεση επιστημόνων και εργαζομένων υψηλών δεξιοτήτων (που διαμένουν στην Ελλάδα ή το εξωτερικό) με θέσεις εργασίας υψηλής εξειδίκευσης στον ιδιωτικό τομέα. Ευρύτερος στρατηγικός σκοπός είναι η δημιουργία ενός ενιαίου, δυναμικού, αναπτυσσόμενου ψηφιακού οικοσυστήματος, στο οποίο επιχειρήσεις και εργαζόμενοι μπορούν να διασυνδέονται και ιδανικά να συνάπτουν επαγγελματικές συνεργασίες, με βάση πραγματικές ανάγκες και όχι απλώς τυπικούς τίτλους θέσεων.

Η πλατφόρμα λειτουργεί ως ψηφιακή αγορά εργασίας υψηλής εξειδίκευσης με δύο βασικούς πυλώνες: τις επιχειρήσεις που δημοσιεύουν θέσεις εργασίας, υψηλών προσόντων και προοπτικών και τους υποψήφιους που δημιουργούν πλήρη και δυναμικά επαγγελματικά προφίλ (χαρτοφυλάκια) με βάση δεξιότητες, εμπειρία και προσόντα και επαγγελματικά επιτεύγματα.

2. Θέσεις εργασίας υψηλής εξειδίκευσης

Στην πλατφόρμα αναρτώνται θέσεις από ελληνικές και διεθνείς επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα, κυρίως σε τομείς υψηλής προστιθέμενης αξίας, σύμφωνα με το διεθνώς αποδεκτό σύστημα ταξινόμησης επαγγελμάτων και δεξιοτήτων ESCO.

Ενδεικτικά, οι σχετικές θέσεις εργασίας και οι ανάλογες ειδικότητες περιλαμβάνουν:

- Μηχανικούς λογισμικού και πληροφορικής
- Data Scientists και AI Engineers
- Cybersecurity Specialists
- Cloud και DevOps Engineers
- Product και Project Managers
- Financial Analysts και Risk Managers
- Ορκωτούς λογιστές και συμβούλους επιχειρήσεων
- Μηχανικούς ενέργειας και ΑΠΕ
- Πολιτικούς, μηχανολόγους και ηλεκτρολόγους μηχανικούς
- Στελέχη ναυτιλίας και logistics
- Ιατρούς και επιστήμονες υγείας
- Βιοτεχνολόγους και ερευνητές
- Στελέχη φαρμακοβιομηχανίας
- Νομικούς και συμβούλους κανονιστικής συμμόρφωσης

Οι θέσεις αυτές προέρχονται από πολύ δυναμικούς κλάδους όπως η τεχνολογία, η ενέργεια, η ναυτιλία, η υγεία, ο χρηματοοικονομικός τομέας και η βιομηχανία.

3. Το σύστημα ταξινόμησης ESCO ως κοινή γλώσσα επαγγελμάτων και δεξιοτήτων

Κομβικό εργαλείο της πλατφόρμας REBRAIN GREECE αποτελεί η αξιοποίηση και η διαλειτουργικότητα με την ευρωπαϊκή πλατφόρμα ταξινόμησης ESCO (European Skills, Competences, Qualifications and Occupations), η οποία επιτρέπει την τυποποιημένη περιγραφή επαγγελμάτων και δεξιοτήτων. Μέσω της ταξινόμησης ESCO, κάθε θέση εργασίας αποτυπώνεται όχι απλώς ως τίτλος, αλλά ως σύνολο συγκεκριμένων

δεξιοτήτων, τεχνικών γνώσεων, εμπειρίας και εκπαιδευτικών απαιτήσεων. Το σύστημα ταξινόμησης ESCO επιμερίζει και κωδικοποιεί τα επαγγέλματα σε 3 μεγάλες οικογένειες, με βάση το περιεχόμενο εργασίας και τα καθήκοντα (ανώτερα διοικητικά επαγγέλματα, επαγγελματίες και υψηλού επιπέδου επιστήμονες, ερευνητές κ.λπ. και μεσαίου επιπέδου επαγγέλματα με πολύ υψηλή τεχνική εξειδίκευση. Αυτό επιτρέπει:

- ακριβή αντιστοίχιση υποψηφίων και θέσεων με κοινή πληροφοριακή δομή στην πλατφόρμα για το χαρτοφυλάκιο των ανθρώπων και των θέσεων εργασίας
- διεθνή συγκρισιμότητα επαγγελματικών προσόντων,
- καλύτερη κινητικότητα εργαζομένων,
- στρατηγικό σχεδιασμό πολιτικών απασχόλησης.

Πρόσθετα και για τη χώρα μας συγκεκριμένα, ύστερα από εκτενή έρευνα και συστηματική διαδραστική μελέτη με τις επιχειρήσεις, (με δομημένο ερωτηματολόγιο και σχετική οικονομετρική επεξεργασία), έχουν επιλεχθεί 208 κρίσιμα επαγγέλματα ESCO, τα οποία έχουν ενσωματωθεί σε σχετική διαβαθμισμένη (cascade) λίστα επιλογής στην πλατφόρμα.

4. Διεθνείς δράσεις προσέλκυσης Ελλήνων της διασποράς και σχετικά analytics της Πλατφόρμας REBRAIN GREECE

Το REBRAIN GREECE ως Δράση έχει δισδιάστατη μορφή. Η πρώτη αφορά την ψηφιακή διάσταση και λειτουργία, με υπηρεσίες ψηφιακής διασύνδεσης ανθρώπων με θέσεις εργασίας, για την Ελλάδα και το Εξωτερικό, με help desk πληροφόρησης, θεσμικής ενημέρωσης των επιχειρήσεων και των ενδιαφερόμενων, με την λειτουργία business center, με την ανάπτυξη μηχανισμού μόνιμης διαρκούς επικοινωνίας με εκπροσώπους της Ελληνικής Διασποράς διαφόρων πόλεων κ.λπ..

Εκτός από την ψηφιακή διάσταση της πλατφόρμας, υλοποιεί και φυσικές, διεθνείς δράσεις σε χώρες και πόλεις με έντονη ελληνική επιστημονική παρουσία και πυκνότητα. Τα τελευταία έτη 2024, 2025, 2026, έχουν πραγματοποιηθεί τρεις εκδηλώσεις στο Λονδίνο, μια στο Άμστερνταμ και μια στη Νέα Υόρκη, όπου ελληνικές επιχειρήσεις συναντούν απευθείας επαγγελματίες της διασποράς. Οι εκδηλώσεις αυτές λειτουργούν ως «physical matchmaking hubs» μεταξύ ελληνικού ταλέντου του εξωτερικού και της ελληνικής αγοράς εργασίας, μεγάλων επιχειρηματικών ομίλων που συνιστούν βασικούς παράγοντες ανάπτυξης της Ελληνικής Οικονομίας.

Η αξία και η σημασία της δράσης REBRAIN GREECE συνολικά καταδεικνύεται και από τα σχετικά δεδομένα (ANALYTICS) της πλατφόρμας και των εκδηλώσεων. Σύμφωνα με επίσημα στοιχεία της Δράσης REBRAIN GREECE:

- η πλατφόρμα έχει υποδεχθεί πάνω από 1.400 θέσεις εργασίας υψηλών δεξιοτήτων, αμοιβών και προοπτικών, που έχουν αναρτήσει 250 εγγεγραμμένοι επιχειρηματικοί όμιλοι (καθένας με αρκετές θυγατρικές εταιρείες και επιχειρηματικές συμπράξεις).
- 3500 ταλαντούχοι Έλληνες επαγγελματίες της Ελλάδας και του Εξωτερικού έχουν εγγραφεί και δημιουργήσει προσωπικό επαγγελματικό λογαριασμό.
- Πάνω από 4.000 αιτήματα έχουν γίνει μέσω της πλατφόρμας, για τις δημοσιευμένες θέσεις εργασίας από τους εγγεγραμμένους ενδιαφερόμενους. Η πλατφόρμα έχει δεχθεί περί τις 600.000 επισκέψεις στο διαδίκτυο.
- Περίπου 160 εταιρείες και επιχειρηματικοί όμιλοι έχουν στηρίξει και συμμετάσχει στις εκδηλώσεις του REBRAIN GREECE στις διάφορες πόλεις του εξωτερικού.
- Πάνω από 6.000 Έλληνες της Διασποράς έχουν εγγραφεί και έχουν συμμετάσχει με φυσική παρουσία στις εκδηλώσεις του εξωτερικού, προκειμένου να συνομιλήσουν με κορυφαία στελέχη των επιχειρήσεων για την κάλυψη των ανοιχτών θέσεων εργασίας.

- Πάνω από 11.000 συνεντεύξεις σε όλες τις επιχειρήσεις και εκδηλώσεις κατά τη διάρκεια των εκδηλώσεων, αλλά και πριν και μετά από αυτές, έχουν λάβει χώρα.
- Κατά τη διάρκεια της προετοιμασίας της εκδήλωσης (2-3 μήνες πριν τη διεξαγωγή), η ομάδα του REBRAIN GREECE έρχεται σε προσωπική επικοινωνία με πάνω από 15.000 Έλληνες, διαμένοντες στην πόλη της εκδήλωσης.
- πάνω από 70.000 Έλληνες έχουν προσεγγιστεί συνολικά σε όλες τις εκδηλώσεις.
- 350 βιογραφικά σημειώματα κατά μέσο όρο, λαμβάνουν οι συμμετέχουσες επιχειρήσεις κατά την ίδια περίοδο (πριν, κατά τη διάρκεια αλλά και μετά την εκδήλωση). λαμβάνουν
- Πάνω από 1.100 βιογραφικά έχουν λάβει όμιλοι και επιχειρήσεις που έχουν συμμετάσχει σε 3 εκδηλώσεις.
- Η αναλυτική σκέψη, η επικοινωνία, η ομαδικότητα, η εξειδικευμένη γνώση και η ευρηματικότητα είναι οι πέντε κορυφαίες δεξιότητες που προκύπτουν από τις δημοσιευμένες θέσεις εργασίας στην πλατφόρμα.

5. Πλαίσιο κινήτρων επιστροφής στην Ελλάδα

5.1 Φορολογικά κίνητρα επαναπατρισμού

Το βασικό φορολογικό κίνητρο θεσμοθετήθηκε με το άρθρο 5Γ του Ν. 4172/2013, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4758/2020. Σύμφωνα με αυτό, φυσικά πρόσωπα που μεταφέρουν τη φορολογική τους κατοικία στην Ελλάδα για εργασία ή επιχειρηματική δραστηριότητα δικαιούνται απαλλαγή από φόρο εισοδήματος για το 50% του εισοδήματός τους για διάστημα επτά ετών. Το καθεστώς αυτό στοχεύει την προσέλκυση Ελλήνων της διασποράς με υψηλά εισοδήματα και εξειδίκευση, καθιστώντας την Ελλάδα πιο ανταγωνιστική έναντι άλλων ευρωπαϊκών χωρών.

5.2 Αναγνώριση ιατρικών ειδικοτήτων από το εξωτερικό

Κρίσιμη μεταρρύθμιση στο πλαίσιο της πολιτικής για τη προσέλκυση των Ελλήνων της διασποράς είναι η αναγνώριση των ιατρικών ειδικοτήτων για Έλληνες ιατρούς που έχουν εκπαιδευτεί και εργαστεί σε τρίτες χώρες.

Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο αναγνώρισης ιατρικών τίτλων και επαγγελματικής ισοδυναμίας, προβλέπεται η δυνατότητα αναγνώρισης ειδικότητας για ιατρούς που έχουν αποκτήσει πλήρη εκπαίδευση και πιστοποίηση σε συστήματα υγείας υψηλού επιπέδου, όπως:

- Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής,
- Ηνωμένο Βασίλειο,
- Αυστραλία,
- Νέα Ζηλανδία,
- καθώς και άλλες χώρες με αναγνωρισμένα προγράμματα ειδικότητας.

Η αναγνώριση βασίζεται σε αξιολόγηση της εκπαίδευσης, της κλινικής εμπειρίας, των εξετάσεων πιστοποίησης και της επαγγελματικής επάρκειας, με στόχο την ταχύτερη ένταξη των ιατρών στο ελληνικό σύστημα υγείας χωρίς περιττές καθυστερήσεις ή επαναληπτική εκπαίδευση.

Η ρύθμιση αυτή είναι στρατηγικής σημασίας, καθώς επιτρέπει την αξιοποίηση Ελλήνων ιατρών που έχουν εκπαιδευτεί σε κορυφαία νοσοκομεία και πανεπιστημιακά ιδρύματα του εξωτερικού, ενισχύοντας άμεσα το ανθρώπινο δυναμικό του ΕΣΥ και μεταφέροντας διεθνή τεχνογνωσία στην Ελλάδα. Ως προς την αναγνώριση χρόνου εκπαίδευσης, που έχει πραγματοποιηθεί στις Η.Π.Α., για συμμετοχή στις εξετάσεις ειδικότητας:

α. Έλληνες ιατροί, οι οποίοι εκπαιδεύτηκαν στο πλαίσιο της ειδικότητάς τους σε νοσοκομεία της αλλοδαπής, μεταξύ των οποίων και στις Η.Π.Α., δύνανται να αναγνωρίσουν τον χρόνο εκπαίδευσής τους στην

ειδικότητα, ως αντίστοιχο χρόνο εκπαίδευσής τους στην Ελλάδα, κατόπιν γνωμοδότησης του Κεντρικού Συμβουλίου Υγείας. Η σχετική δυνατότητα προβλέπεται στο άρθρο 2, του Τρίτου Κεφαλαίου της υπό στοιχεία Γ5α/Γ.Π.οικ.64843/2018 απόφασης του Αναπληρωτή Υπουργού Υγείας, ενώ η διαδικασία και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά ορίζονται στην υπό στοιχεία Γ5α/Γ.Π.9069/30-01-2023 εγκύκλιο της Δ/νσης Ιατρών, Λοιπών Επιστημόνων και Επαγγελματιών Υγείας, η οποία εκδόθηκε κατόπιν γνωμοδότησης του Κεντρικού Συμβουλίου Υγείας.

β. Έλληνες ιατροί, οι οποίοι συμμετέχουν σε ερευνητικό πρόγραμμα νοσοκομείου ή ερευνητικού κέντρου της αλλοδαπής, μεταξύ των οποίων και στις Η.Π.Α., δύνανται να αναγνωρίζουν έως έξι (6) μήνες χρόνο εκπαίδευσης σε ιατρική ειδικότητα, σύμφωνα με την υπό στοιχεία Γ5α/Γ.Π.9069/30-01-2023 εγκύκλιο της Δ/νσης Ιατρών, Λοιπών Επιστημόνων και Επαγγελματιών Υγείας, η οποία εκδόθηκε κατόπιν γνωμοδότησης του Κεντρικού Συμβουλίου Υγείας.

γ. Επίσης Έλληνες ιατροί, κατέχοντες τίτλο ειδικότητας («Board Certification») δύνανται να αναγνωρίσουν την έμμισθη προϋπηρεσία, που πραγματοποίησαν ως ειδικευμένοι ιατροί στις Η.Π.Α., ως χρόνο εκπαίδευσης, στην αντίστοιχη ειδικότητα της Ελλάδας και για όσο χρονικό διάστημα υπολείπεται, ώστε να συμπληρωθεί ο απαιτούμενος χρόνος εκπαίδευσης, όπως έχει θεσμοθετηθεί στη χώρα μας και να συμμετέχουν στις προβλεπόμενες εξετάσεις, σύμφωνα με την υπό στοιχεία Γ5α/Γ.Π.οικ.44249/31-07-2023 (ΑΔΑ: ΩΖ7Θ465ΦΥΟ-9ΘΛ) εγκύκλιο για τα κίνητρα επιστροφής ιατρών από τις Η.Π.Α. της Δ/νσης Ιατρών, Λοιπών Επιστημόνων και Επαγγελματιών Υγείας, η οποία εκδόθηκε κατόπιν γνωμοδότησης του Κεντρικού Συμβουλίου Υγείας. Κατόπιν της αναγνώρισης του χρόνου εκπαίδευσης ως ανωτέρω, οι ιατροί υποβάλλονται σε εξεταστική δοκιμασία, η οποία διενεργείται από τον Π.Ι.Σ., προκειμένου να λάβουν τον τίτλο ειδικότητας.

Το κίνητρο της αναγνώρισης εκπαίδευσης ιατρών, επεκτείνεται σύμφωνα με το άρθρο 4 του Ν. 5243/2025,και περιλαμβάνει την αναγνώριση τίτλων ιατρικών εξειδικεύσεων Καναδά, Ηνωμένου Βασιλείου, Ελβετίας, Αυστραλίας και Νέας Ζηλανδίας με βάση την περ. Ε της παρ. 5 του άρθρου 21 του ν. 3580/2007 (Α' 134), περί ιατρικών ειδικοτήτων και εξειδικεύσεων, σύμφωνα με την οποία, τίτλοι ιατρικών εξειδικεύσεων, που έχουν απονεμηθεί στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, στον Καναδά, στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Ελβετία, στην Αυστραλία και στη Νέα Ζηλανδία σε Έλληνες ιατρούς ή ιατρούς υπηκόους άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από τις αρμόδιες επιτροπές των οικείων συμβουλίων ιατρικών ειδικοτήτων, αναγνωρίζονται ως αντίστοιχες των θεσμοθετημένων στην Ελλάδα ιατρικών εξειδικεύσεων, με απόφαση του Υπουργού Υγείας, η οποία εκδίδεται κατόπιν αίτησης του ενδιαφερομένου που συνοδεύεται από τον προς αναγνώριση τίτλο κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης, χωρίς άλλη διαδικασία.

5.3. Στρατολογικά ζητήματα

Για τους Έλληνες άνδρες του εξωτερικού ισχύουν οι διατάξεις του Ν. 3421/2005 περί Στρατολογίας. Προβλέπεται η αναγνώριση ιδιότητας μονίμου κατοίκου εξωτερικού, η οποία επιτρέπει σημαντικές διευκολύνσεις, όπως αναβολή κατάταξης και ειδικές ρυθμίσεις για τον χρόνο παραμονής εκτός Ελλάδας. **Ειδικότερα, το άρθρο 242 παρ. 16 του ν. 5265/2026 (Μέρος Θ', Μεταβατικές Διατάξεις) προβλέπει:**

1. Όσοι συμπληρώνουν το 18ο έτος της ηλικίας τους με την θέση σε ισχύ του νέου νόμου και όλες οι μεγαλύτερες ηλικίες τους που φτάνουν έως το 33ο έτος της ηλικίας τους μέχρι σήμερα, δηλαδή οι 18 έως 33 ετών σήμερα, άρα μεταβατικότητα για τα επόμενα 16 έτη από σήμερα (στρατολογικές κλάσεις έως 2028, οι άνθρωποι που είναι γεννημένοι το 2007 και πριν) μπορούν να εξαγοράσουν την στρατιωτική τους υποχρέωση με την συμπλήρωση του 33ου έτους της ηλικίας τους.

2. Επιπλέον, από την θέση σε ισχύ του νέου νόμου και για τα επόμενα πέντε έτη (έως την 31.12.2030), η εξαγορά της στρατιωτικής υποχρέωσης θα γίνεται προς 810 ευρώ το μήνα αντί των 1.500 ευρώ το μήνα, που θα εξαγοράζεται η θητεία από 1.1.2031 και εφεξής.

5.4 Ασφαλιστικά κίνητρα.

Το πλαίσιο υποστηρίζεται από πλήρη πρόσβαση στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης μέσω του e-ΕΦΚΑ και των ευρωπαϊκών κανονισμών διαδοχικής ασφάλισης. Οι επιστρέφοντες εργαζόμενοι μπορούν να μεταφέρουν ασφαλιστικά δικαιώματα από χώρες της ΕΕ και να ενταχθούν άμεσα στο Εθνικό Σύστημα Υγείας. Παράλληλα παρέχεται αναλυτική πληροφόρηση για:

- ιατροφαρμακευτική κάλυψη,
- οικογενειακή ασφάλιση,
- συνταξιοδοτικά δικαιώματα,
- αναγνώριση προϋπηρεσίας στο εξωτερικό.

5.5. Pay Transparency και προσέλκυση ταλέντων

Η διαφάνεια στις αμοιβές (pay transparency) μπορεί να εξελιχθεί σε έναν από τους σημαντικότερους μηχανισμούς επαναπατρισμού ταλαντούχων Ελλήνων του εξωτερικού, ιδιαίτερα όταν συνδυάζεται με στοχευμένα φορολογικά κίνητρα και ένα σταθερό πλαίσιο αξιοκρατίας.

Σε αυτό το πλαίσιο, η διαφάνεια στις αμοιβές λειτουργεί ως "entry ticket" για μια σύγχρονη και διεθνώς ανταγωνιστική αγορά εργασίας. Οι εργαζόμενοι υψηλής εξειδίκευσης που δραστηριοποιούνται σε ώριμες αγορές της Ευρώπης και της Βόρειας Αμερικής έχουν συνηθίσει σε περιβάλλοντα όπου οι μισθολογικές βαθμίδες, τα bonus schemes, οι διαδικασίες αξιολόγησης και οι δυνατότητες εξέλιξης είναι σαφώς καθορισμένες. Αντίθετα, η αδιαφάνεια δημιουργεί αβεβαιότητα, ενισχύει την αίσθηση άνισης μεταχείρισης και λειτουργεί αποτρεπτικά για όσους εξετάζουν το ενδεχόμενο επιστροφής στην Ελλάδα. Παράλληλα, ενισχύει το φαινόμενο της ασύμμετρης πληροφόρησης μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων, όπου ο υποψήφιος εργαζόμενος δεν διαθέτει επαρκή εικόνα για το πραγματικό επίπεδο αμοιβών, τις δυνατότητες εξέλιξης και τα κριτήρια αξιολόγησης πριν από την αποδοχή μιας θέσης εργασίας. Για τα ταλέντα που κινούνται διεθνώς, βασικό κριτήριο επιλογής εργοδότη και χώρας εγκατάστασης αποτελεί πλέον η εκ των προτέρων γνώση του εύρους και της δομής των αμοιβών, στοιχείο που αποτυπώνεται και στους δείκτες ανταγωνιστικότητας ταλέντου (talent index), όπου η προβλεψιμότητα, η διαφάνεια και η αξιοκρατία αξιολογούνται ως κρίσιμοι παράγοντες προσέλκυσης ανθρώπινου κεφαλαίου υψηλής αξίας.

Η νέα ευρωπαϊκή Οδηγία για τη Διαφάνεια στις Αμοιβές (Οδηγία (ΕΕ) 2023/970) που ενσωματώνεται από το Υπουργείο Εργασίας, εισάγει ένα νέο πρότυπο στην ευρωπαϊκή αγορά εργασίας, επιβάλλοντας τη γνωστοποίηση του εύρους των αποδοχών πριν από την πρόσληψη, το δικαίωμα ενημέρωσης για τα επίπεδα αμοιβών και την υποχρέωση δημοσιοποίησης στοιχείων για το gender pay gap. Η φιλοσοφία της Οδηγίας δεν αφορά μόνο την ισότητα φύλων, αλλά τη δημιουργία αγορών εργασίας υψηλής εμπιστοσύνης και θεσμικής αξιοπιστίας. Διεθνείς μελέτες δείχνουν ότι η διαφάνεια στις αποδοχές αυξάνει την οργανωσιακή εμπιστοσύνη, μειώνει τις μισθολογικές ανισότητες και περιορίζει τις στρεβλώσεις που προκαλεί η ασύμμετρη πληροφόρηση στην αγορά εργασίας, βελτιώνοντας έτσι την ικανότητα προσέλκυσης εξειδικευμένου προσωπικού.

Η ΓΣΕΕ ως εκπρόσωπος των εργαζομένων, σε σχετικό δελτίο τύπου (ΓΣΕΕ, 2026) επικροτεί και υποστηρίζει αυτή την επιχειρούμενη σύνδεση μισθολογικής διαφάνειας, αξιοκρατίας και ελκυστικότητας της χώρας. Η ΓΣΕΕ τονίζει ότι η Οδηγία δεν αποτελεί μια τυπική ευρωπαϊκή υποχρέωση, αλλά μια ουσιαστική ευκαιρία για τη διαμόρφωση δίκαιων, διαφανών και προβλέψιμων μισθολογικών κανόνων, που ενισχύουν την ισότητα, προστατεύουν τους εργαζόμενους και διασφαλίζουν υγιείς όρους ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων. Η μισθολογική διαφάνεια δεν υπονομεύει την ανταγωνιστικότητα, αλλά αποτρέπει τον αθέμιτο ανταγωνισμό που βασίζεται στη συμπίεση των μισθών και στις διακρίσεις.

Ωστόσο, η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι τα φορολογικά κίνητρα από μόνα τους δεν αρκούν. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η κινητικότητα ταλέντου επηρεάζεται εξίσου από την ποιότητα των θεσμών, τη διαφάνεια, την

προβλεψιμότητα των αμοιβών και την εμπιστοσύνη στους εργοδότες. Η σύνδεση του pay transparency και φορολογικών κινήτρων μπορεί επομένως να δημιουργήσει ένα ολοκληρωμένο μοντέλο επαναπατρισμού. Τα φορολογικά κίνητρα λειτουργούν ως οικονομικός καταλύτης για την αρχική απόφαση επιστροφής, ενώ η διαφάνεια στις αμοιβές και οι αξιοκρατικές δομές λειτουργούν ως παράγοντες μακροχρόνιας παραμονής. Ένας μηχανικός λογισμικού, ένας ερευνητής τεχνητής νοημοσύνης ή ένα υψηλόβαθμο στέλεχος που επιστρέφει από το Λονδίνο, το Βερολίνο ή τη Νέα Υόρκη χρειάζεται όχι μόνο ανταγωνιστικές καθαρές αποδοχές αλλά και βεβαιότητα ότι θα εργαστεί σε περιβάλλον με σαφείς κανόνες, προοπτικές ανέλιξης, αντικειμενική αξιολόγηση και δυνατότητα επαγγελματικής εξέλιξης μέσα και από τα στοιχεία του χαρακτήρα του.

Η διεθνής βιβλιογραφία επιβεβαιώνει αυτή τη σύνδεση. Οι Cullen και Pakzad-Hurson (2023) υποστηρίζουν ότι η μισθολογική διαφάνεια αυξάνει την αποτελεσματικότητα της αγοράς εργασίας μέσω της καλύτερης αντιστοίχισης εργαζομένων και εργοδοτών. Οι Bennedsen κ.ά. (2019), μελετώντας τη Δανία, κατέδειξαν ότι η υποχρεωτική διαφάνεια στις αμοιβές μείωσε σημαντικά το gender pay gap και ενίσχυσε τη λογοδοσία των επιχειρήσεων.

Άλλωστε όπως υποστηρίζει μια πιο προχωρημένη σχολής σκέψης: «Hire character. Then Train skill» (Προσλάβετε χαρακτήρες και ιδιοσυγκρασίες, και μετά εκπαιδεύστε δεξιότητες). Η εν λόγω φράση αποδίδεται στον Peter Schutz, Διευθύνοντα Σύμβουλο (CEO) της Porsche τη δεκαετία του '80. Η φιλοσοφία αυτή υποστηρίζει ότι είναι προτιμότερο να προσλαμβάνεις ανθρώπους με τις σωστές αξίες, την προσωπικότητα και την προθυμία να μάθουν, καθώς οι τεχνικές δεξιότητες (skills) μπορούν εύκολα να διδαχθούν εκ των υστέρων.

Παράλληλα, ο δείκτης OECD Talent Attractiveness Index υπογραμμίζει ότι οι χώρες που προσελκύουν αποτελεσματικά διεθνές ανθρώπινο κεφάλαιο συνδυάζουν ανταγωνιστική φορολογία με θεσμική ποιότητα, εργασιακή διαφάνεια και υψηλή εμπιστοσύνη στην αγορά εργασίας.

Για την Ελλάδα, η πρόκληση της επόμενης δεκαετίας δεν είναι μόνο να ανακόψει τη φυγή ταλέντου αλλά να δημιουργήσει τις συνθήκες επιστροφής μιας γενιάς με διεθνή εμπειρία, τεχνογνωσία και υψηλές απαιτήσεις. Η διαφάνεια στις αμοιβές, σε συνδυασμό με τα φορολογικά κίνητρα επαναπατρισμού, μπορεί να αποτελέσει τον καταλύτη έτσι ώστε το διανοητικό κεφάλαιο υψηλής αξίας που βρίσκεται εκτός Ελλάδος να επενδυθεί στην Ελλάδα.

Η τελική διαπίστωση

Το REBRAIN GREECE συνιστά μια ολοκληρωμένη εθνική υποδομή επαναπατρισμού ανθρώπινου δυναμικού, που συνδυάζει ψηφιακή τεχνολογία, ESCO-based αντιστοίχιση δεξιοτήτων, φορολογικά και ασφαλιστικά κίνητρα, στρατολογικές ρυθμίσεις, αναγνώριση ιατρικών ειδικοτήτων και διεθνή δικτύωση. Αποτελεί μια σύγχρονη πολιτική μετάβασης από την απώλεια ταλέντου στη στρατηγική επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο της ελληνικής διασποράς, με στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της αναπτυξιακής δυναμικής της ελληνικής οικονομίας.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Βαρσακέλης, Ν. Χ. (χ.χ.). *Οικονομική ανάλυση των επιπτώσεων σε μακροοικονομικό επίπεδο* [Αδημοσίευτο χειρόγραφο / Επιστημονική συμβολή].

Βάσιλας, Β. Ι. (2013). *Το δημογραφικό πρόβλημα της Ελλάδος*. Ήλεκτρον.

ΓΣΕΕ (2026). *Η μισθολογική διαφάνεια είναι ζήτημα δικαιοσύνης, ισότητας και αξιοπρεπούς εργασίας*. Δελτίο Τύπου, 7 Μαΐου 2026.

Τζιαφέτας, Ν. Γ. (1996). *Το δημογραφικό πρόβλημα της Ελλάδας: Η σημερινή κατάσταση και η προοπτική των εξελίξεων*. Ινστιτούτο Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΙΑΔΗΠ).

Ξενόγλωσση

Agrawal, A., Kapur, D., McHale, J., & Omenn, G. S. (2011). Brain drain or brain bank? *Issues in Science and Technology*, 27(2), 39–44.

Beine, M., Docquier, F., & Rapoport, H. (2001). Brain drain and economic growth: Theory and evidence. *Journal of Development Economics*, 64(1), 275–289.

Bennedsen, M., Simintzi, E., Tsoutsoura, M., & Wolfenzon, D. (2019). *Do Firms Respond to Gender Pay Gap Transparency?* NBER Working Paper No. 25435. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Cullen, Z. B., & Pakzad-Hurson, B. (2023). Equilibrium effects of pay transparency. *Econometrica*, 91(3), 765–802.

Docquier, F., & Rapoport, H. (2012). Globalization, brain drain, and development. *Journal of Economic Literature*, 50(3), 681–730.

Νομοθεσία / Θεσμικές πηγές

Ενωσιακό δίκαιο

Οδηγία (ΕΕ) 2023/970 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 10ης Μαΐου 2023 για την ενίσχυση της εφαρμογής της αρχής της ισότητας της αμοιβής μεταξύ ανδρών και γυναικών για όμοια εργασία ή για εργασία της αυτής αξίας, μέσω της μισθολογικής διαφάνειας και μηχανισμών επιβολής.

Εθνική νομοθεσία

Ν. 3421/2005, περί στρατολογίας των Ελλήνων.

Ν. 3580/2007 (Α' 134), άρθρο 21 παρ. 5 περ. Ε, περί ιατρικών ειδικοτήτων και εξειδικεύσεων.

Ν. 4172/2013, άρθρο 5Γ (Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος), όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με τον Ν. 4758/2020, περί φορολογικού κινήτρου επαναπατρισμού.

Ν. 5053/2023, άρθρο 20, για την προστασία της εργασίας (πλαίσιο λειτουργίας του πληροφοριακού συστήματος ΕΡΓΑΝΗ ΙΙ).

Ν. 5243/2025, άρθρο 4, περί αναγνώρισης τίτλων ιατρικών εξειδικεύσεων που έχουν απονεμηθεί στην αλλοδαπή.

Ν. 5265/2026, άρθρο 242 παρ. 16 (Μέρος Θ', Μεταβατικές Διατάξεις), περί εξαγοράς της στρατιωτικής υποχρέωσης.

Υπουργικές αποφάσεις και εγκύκλιοι

Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Υγείας υπό στοιχεία Γ.5α/Γ.Π.οικ.64843/2018, άρθρο 2 (Τρίτο Κεφάλαιο), περί αναγνώρισης χρόνου εκπαίδευσης ιατρών στην αλλοδαπή.

Εγκύκλιος υπό στοιχεία Γ5α/Γ.Π.9069/30-01-2023, Διεύθυνση Ιατρών, Λοιπών Επιστημόνων και Επαγγελματιών Υγείας, Υπουργείο Υγείας.

Εγκύκλιος υπό στοιχεία Γ5α/Γ.Π.οικ.44249/31-07-2023 (ΑΔΑ: ΩΖ7Θ465ΦΥΟ-9ΘΛ), περί κινήτρων επιστροφής ιατρών από τις Η.Π.Α., Διεύθυνση Ιατρών, Λοιπών Επιστημόνων και Επαγγελματιών Υγείας, Υπουργείο Υγείας.

Λοιπές θεσμικές πηγές

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ESCO (European Skills, Competences, Qualifications and Occupations): ευρωπαϊκή πολυγλωσσική ταξινόμηση δεξιοτήτων, ικανοτήτων, προσόντων και επαγγελμάτων.

ΟΟΣΑ (OECD), Talent Attractiveness Index: δείκτης ελκυστικότητας χωρών για την προσέλκυση διεθνούς ανθρώπινου κεφαλαίου υψηλής εξειδίκευσης.

Brain Drain, Brain Regain και Brain Circulation: Προκλήσεις για τις πολιτικές απασχόλησης, για τη ΔΥΠΑ και για την κοινωνική ευημερία

Στυλιανός-Ιωάννης Τζαγκαράκης

Περίληψη

Η μαζική αποχώρηση από την χώρα ανθρώπινου δυναμικού υψηλής εξειδίκευσης μετά το 2010 ανέδειξε το φαινόμενο της «διαρροής εγκεφάλων» (brain drain) ως ένα βασικό πρόβλημα οικονομικής ανάπτυξης, κοινωνικής πολιτικής, δημογραφικής εξέλιξης και θεσμικής εμπιστοσύνης. Η σταδιακή αύξηση των επιστροφών κατά τα τελευταία έτη, από κοινού με τη ύπαρξη μιας πολυπληθούς και υψηλά εξειδικευμένης διασποράς, καθιστά πλέον παρωχημένη τη διάκριση μεταξύ «φυγής» και «επιστροφής». Στο πλαίσιο αυτό, το παρόν κεφάλαιο αναλύει το γεγονός ότι το κατάλληλο πλαίσιο κατανόησης πρέπει περιλαμβάνει από κοινού τη μελέτη του brain drain, του brain regain και του brain circulation. Συνεπώς, εξετάζονται οι προκλήσεις για τις πολιτικές απασχόλησης και ειδικότερα για τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), με βασική θέση ότι η ανάκτηση ανθρώπινου κεφαλαίου δεν εξαρτάται μόνο από φορολογικά κίνητρα ή από την αντιστοίχιση βιογραφικών με κενές θέσεις, αλλά από εξαιρετικά σημαντικούς παράγοντες όπως η ποιότητα της εργασίας, η αξιοποίηση των δεξιοτήτων, η δυνατότητα επαγγελματικής εξέλιξης, η αξιοκρατία, καθώς και η οικογενειακή και στεγαστική ασφάλεια. Προτείνεται η μετεξέλιξη της ΔΥΠΑ σε κεντρικό κόμβο διαχείρισης ταλέντου-δεξιοτήτων και κινητικότητας, με εξατομικευμένη συμβουλευτική, υπηρεσίες προς εργοδότες, συνεχή παρακολούθηση και μελέτη της διασποράς και της κινητικότητας των Ελλήνων, μηχανισμούς πρόληψης του brain waste, διασύνδεση με τη διασπορά, περιφερειακές συμπράξεις και συστηματική αξιολόγηση αποτελεσμάτων. Μια τέτοια στρατηγική δύναται να συνδέσει τις πολιτικές απασχόλησης με μια στρατηγική κοινωνικής επένδυσης, ενίσχυσης της παραγωγικότητας, της καινοτομίας, της δημογραφικής ανθεκτικότητας και συνακόλουθα, της κοινωνικής ευημερίας.

Λέξεις-κλειδιά: brain drain, brain regain, brain circulation, ΔΥΠΑ, πολιτικές απασχόλησης, κοινωνική επένδυση, κοινωνική πολιτική, ελληνική διασπορά

1. Εισαγωγή

Η διεθνής κινητικότητα των ατόμων υψηλής εξειδίκευσης αποτελεί βασικό γνώρισμα των σύγχρονων οικονομιών της γνώσης και της καινοτομίας. Η ευρωπαϊκή ενοποίηση, η ελευθερία μετακίνησης, η διεθνοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης, η ψηφιοποίηση της απασχόλησης και η παγκόσμια ζήτηση για εξειδικευμένο προσωπικό, έχουν μετατρέψει τη γεωγραφική κινητικότητα από εξαιρετική περίπτωση σε συνήθη διάσταση της επαγγελματικής πορείας. Ωστόσο, όταν οι εκροές είναι συνεχιζόμενες και αυξανόμενες, κοινωνικά επιλεκτικές και συμπίπτουν με χαμηλή εγχώρια ζήτηση για προσόντα, υποχρηματοδότηση της έρευνας, ανεργία ή υποαπασχόληση, η κινητικότητα προσλαμβάνει τα χαρακτηριστικά διαρροής ανθρώπινου κεφαλαίου-εγκεφάλων (brain drain). Στην περίπτωση αυτή, το brain drain δεν αφορά μόνο την απώλεια εργαζομένων αλλά τη μεταφορά σε άλλες οικονομίες δημόσιων και οικογενειακών επενδύσεων στην εκπαίδευση, την αποδυνάμωση της παραγωγικής και ερευνητικής βάσης, τη μείωση της φορολογικής ικανότητας και την επέκταση δημογραφικών πιέσεων.

Η περίπτωση της Ελλάδας μετά το 2010 αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της σύνθετης διαδικασίας, καθώς η εκτεταμένη ύφεση, η εκτίναξη των ποσοστών της ανεργίας, η δραματική μείωση των μισθών, η επισφάλεια, η αβεβαιότητα και η περιορισμένη δυνατότητα επαγγελματικής εξέλιξης, ενίσχυσαν την έξοδο νέων και υψηλά καταρτισμένων ατόμων (Melidis & Tzagkarakis, 2022; Melidis et al., 2024). Σχετικές μελέτες υπογράμμισαν ότι η φυγή δεν εξηγείται αποκλειστικά από το μισθολογικό ζήτημα, αλλά και από την έλλειψη θέσεων που αντιστοιχούν στα προσόντα, από την αίσθηση περιορισμένης αξιοκρατίας, από τις ανεπαρκείς ερευνητικές ευκαιρίες και από τη δυσπιστία προς τις θεσμικές προοπτικές της χώρας (Labrianidis & Vogiatzis, 2013; Labrianidis, 2014; Ifanti et al., 2014; Theodoropoulos et al., 2014; Chalari & Koutantou, 2021). Συνεπώς, η οικονομική κρίση δε δημιούργησε απλώς ένα κύμα εξωτερικής μετανάστευσης αλλά εδραίωσε μια τάση μετανάστευσης ειδικά των νέων και υψηλά καταρτισμένων, κοινωνικά νομιμοποιημένη και, για σημαντικό τμήμα των νέων, ορθολογική στρατηγική ασφάλειας και επαγγελματικής ανάπτυξης (Pratsinakis, 2022).

Εντούτοις, το παρόν συγκείμενο δεν μπορεί να ερμηνευθεί μόνο με τους όρους της περιόδου 2010–2018, ήτοι την περίοδο της οικονομικής κρίσης και των μνημονίων. Οι εκροές έχουν μειωθεί σε σύγκριση με τη συγκεκριμένη περίοδο, οι επιστροφές έχουν ενισχυθεί, ειδικά μετά το 2022, και έχουν αναπτυχθεί νέες μορφές εξ αποστάσεως, προσωρινής και κυκλικής συνεργασίας. Σύμφωνα με την πρόσφατη μελέτη του ΟΟΣΑ (2026α), περισσότεροι από 800.000 άνθρωποι γεννημένοι στην Ελλάδα ζούσαν το 2020/21 σε χώρες του ΟΟΣΑ, ενώ το 2023 περίπου 46.000 Έλληνες πολίτες επέστρεψαν και περίπου 37.000 αναχώρησαν. Αυτό ήταν το πρώτο έτος μετά την έναρξη της οικονομικής κρίσης κατά το οποίο οι εισροές υπερέβησαν τις εκροές (ΕΚΤ, 2026; OECD, 2026α). Η μεταβολή αυτή αποτελεί ένδειξη επανισορρόπησης, όχι οριστική αναστροφή, καθώς το πραγματικό ερώτημα δεν είναι μόνο πόσοι επιστρέφουν, αλλά ποιοι επιστρέφουν, σε ποιες θέσεις εντάσσονται, αν αξιοποιούνται οι δεξιότητές τους, πόσο διαρκεί η παραμονή τους και ποια είναι η συμβολή τους στην παραγωγικότητα, την καινοτομία και την κοινωνική συνοχή.

Το παρόν κεφάλαιο αναπτύσσει την υπόθεση ότι η πολιτική συζήτηση είναι απαραίτητο να μετακινηθεί από τη μονοδιάστατη επιδίωξη «αναστροφής του brain drain» προς μια ολοκληρωμένη πολιτική βέλτιστης αξιοποίησης ανθρώπινου κεφαλαίου και κινητικότητας. Ο όρος brain regain χρησιμοποιείται για να περιγράψει όχι μόνο τη φυσική επιστροφή, αλλά την ουσιαστική ανάκτηση της παραγωγικής, επιστημονικής και κοινωνικής αξίας του ανθρώπινου δυναμικού που μετανάστευσε ή υποαξιοποιείται (Kurokawa & Kusakabe, 2025). Το δε brain circulation περιγράφει, κατά τον αντίστοιχο τρόπο, τις επαναλαμβανόμενες, προσωρινές, υβριδικές ή ψηφιακά διαμεσολαβημένες ροές γνώσης, εργασίας, δικτύων και εμπειρίας μεταξύ χώρας προέλευσης και χωρών εγκατάστασης (Chen et al., 2022). Υπό αυτή την οπτική, η επιτυχία των εφαρμοζόμενων πολιτικών αξιοποίησης του ανθρώπινου κεφαλαίου δεν ταυτίζεται με την επιστροφή όλων, αλλά με τη δημιουργία πολλαπλών και βιώσιμων πλαισίων συνεισφοράς.

Η μετατόπιση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία για τη ΔΥΠΑ, καθώς ως δημόσια υπηρεσία απασχόλησης, η ΔΥΠΑ βρίσκεται στο κομβικό σημείο σύνδεσης της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας, της κατάρτισης, της συμβουλευτικής, των κινήτρων πρόσληψης, της πληροφόρησης των εργοδοτών και της κοινωνικής προστασίας των ανέργων. Συνεπώς, δύναται να λειτουργήσει ως ο επιχειρησιακός βραχίονας μιας εθνικής πολιτικής αξιοποίησης του ελληνικού ανθρώπινου κεφαλαίου εν συνόλω, είτε αναφερόμαστε σε brain regain είτε σε brain circulation. Για να συμβεί αυτό, είναι απαραίτητο να υπερβεί τον παραδοσιακό ρόλο διαχείρισης εγγεγραμμένης ανεργίας και προγραμμάτων και να εξελιχθεί σε θεσμό στρατηγικής διαχείρισης δεξιοτήτων, παρακολούθησης αναγκών, επαγγελματικών μεταβάσεων και κινητικότητας. Η εξέλιξη αυτή προϋποθέτει ισχυρή διακυβέρνηση, διαλειτουργικά και επικαιροποιημένα δεδομένα, εξατομικευμένες υπηρεσίες, ενεργό συνεργασία με επιχειρήσεις, ερευνητικούς φορείς και πανεπιστήμια, καθώς και αξιολόγηση με βάση την ποιότητα και τη διάρκεια της απασχόλησης.

2. Από το brain drain στο brain regain και στο brain circulation

Ο όρος brain drain περιγράφει την αποχώρηση από μια χώρα ατόμων με υψηλή εξειδίκευση προς οικονομίες που προσφέρουν καλύτερες αποδοχές, υποδομές, συνθήκες εργασίας, ερευνητικές ευκαιρίες ή θεσμική σταθερότητα. Η παραδοσιακή προσέγγιση υπολογίζει κυρίως την απώλεια του αποθέματος δεξιοτήτων στη χώρα προέλευσης ενώ σύγχρονες μελέτες αναδεικνύουν ότι η μετανάστευση μπορεί να δημιουργήσει εμβάσματα, εμπορικές και επενδυτικές διασυνδέσεις, μεταφορά τεχνολογίας και θεσμικών προτύπων, κίνητρα για εκπαίδευση, διεθνή δίκτυα και επιστροφές με αυξημένο ανθρώπινο και κοινωνικό κεφάλαιο (Boeri et al., 2012; Bhardwaj & Sharma, 2023; Batista et al., 2025; Wahba, 2026). Τα οφέλη αυτά δεν προκύπτουν άμεσα ούτε αυτονόητα αλλά εξαρτώνται από την παραγωγική δομή, τη θεσμική ικανότητα, τις πολιτικές διασύνδεσης και την ύπαρξη θέσεων εργασίας που επιτρέπουν στους επαναπατρισθέντες ή στους συνεργαζόμενους από το εξωτερικό να αξιοποιήσουν τις γνώσεις και τις διασυνδέσεις τους.

Το brain gain συνήθως αναφέρεται στη θετική επίδραση που δύναται να επιφέρει η κινητικότητα, είτε μέσω επιστροφής είτε μέσω έμμεσων ροών γνώσης και κεφαλαίου (Bhardwaj et al., 2023; Kurokawa & Kusakabe, 2025; Shin & Caywood, 2025). Το brain regain δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην ενεργητική πολιτική ανάκτησης, καθώς δεν αρκεί να επανέλθει ένα άτομο στη χώρα αλλά πρέπει να ενταχθεί σε παραγωγική θέση, να διαθέτει προοπτική εξέλιξης, να αναγνωριστούν οι δεξιότητες και η εμπειρία του, να μπορεί να εγκατασταθεί και η οικογένειά του, και να παραμένει συνδεδεμένο με διεθνή δίκτυα (Xhaho et al., 2024; Jacobs, 2025; Shin & Caywood, 2025). Αν ένας επιστήμονας επιστρέψει σε θέση χαμηλότερης ειδίκευσης, με επισφάλεια και χωρίς δυνατότητα έρευνας, η φυσική επιστροφή μπορεί να συνυπάρχει με απώλεια δεξιοτήτων και μπορεί να επέλθει πάλι μια δεύτερη φυγή. Συνεπάγεται ότι παρά τον σημαντικό ρόλο της, η αποκλειστική μέτρηση των εισροών δεν αρκεί ως δείκτης επιτυχίας των εφαρμοζόμενων πολιτικών για το ανθρώπινο κεφάλαιο και την απασχόληση.

Συναφής είναι η έννοια του brain waste ή brain loss, δηλαδή η υποαξιοποίηση γνώσεων και προσόντων, η οποία δύναται να αφορά μετανάστες στις χώρες προορισμού, επαναπατρισθέντες που δεν βρίσκουν κατάλληλη θέση ή πτυχιούχους που δεν έφυγαν, αλλά εργάζονται σε χαμηλής ειδίκευσης, προσωρινές ή άσχετες με τις σπουδές τους θέσεις ενώ αναζητούν εργασία σε θέσεις που ανταποκρίνονται με το προφίλ τους αλλά η προσφορά δεν τους καλύπτει (Riaño, 2021; Tzagkarakis et al., 2026).

Το brain circulation υπερβαίνει το δίπολο αποχώρηση-επιστροφή, καθώς περιλαμβάνει προσωρινές αναθέσεις, επισκέψεις διδασκαλίας και έρευνας, κοινά εργαστήρια, συμμετοχή σε διοικητικά ή επιστημονικά συμβούλια, καθοδήγηση νεοφυών επιχειρήσεων, εξ αποστάσεως εργασία, διασυνοριακή επιχειρηματικότητα, επιστροφή για συγκεκριμένο έργο και εκ νέου κινητικότητα (Chen et al., 2022). Στο πλαίσιο αυτό, η φυσική επιστροφή παραμένει σημαντική, αλλά δεν είναι η μοναδική μορφή σύνδεσης ούτε σε κάθε περίπτωση η πιο παραγωγική.

Από πλευράς εφαρμογής δημόσιων πολιτικών, οι τρεις έννοιες αντιστοιχούν σε διαφορετικές λειτουργίες, καθώς η πρόληψη του brain drain απαιτεί ποιοτικές θέσεις, σύνδεση εκπαίδευσης και κατάρτισης με την αγορά εργασίας, ανάπτυξη δεξιοτήτων και θεσμική αξιοπιστία, το brain regain απαιτεί προσέλκυση, υποστήριξη επανεγκατάστασης, αναγνώριση προσόντων, αντιστοίχιση με κατάλληλες θέσεις και διατήρηση των επαναπατρισθέντων και το brain circulation απαιτεί πλατφόρμες συνεργασίας, ευέλικτες μορφές συμμετοχής, συμβατότητα διοικητικών διαδικασιών και ισχυρά διεθνή δίκτυα. Μια συνεκτική στρατηγική οφείλει να υπηρετεί ταυτόχρονα και τις τρεις λειτουργίες, να τις παρακολουθεί με επικαιροποιημένα δεδομένα και χωρίς να θεωρεί ότι η επιστροφή ενός τμήματος του ανθρώπινου δυναμικού αρκεί για την επίλυση των ευρύτερων προβλημάτων της ελληνικής αγοράς εργασίας.

3. Η ελληνική εμπειρία μετά το 2010: Απώλεια, επαναπατρισμός και νέα κινητικότητα

Η αποδημία πολλών Ελλήνων προς το εξωτερικό την περίοδο της οικονομικής κρίσης έφτασε σε πολύ υψηλά επίπεδα, αλλά δεν ήταν ομοιογενής, καθώς περιλάμβανε νέους πτυχιούχους που αναζητούσαν την

πρώτη τους θέση εργασίας, έμπειρους επαγγελματίες, γιατρούς, μηχανικούς, ερευνητές, στελέχη επιχειρήσεων, αλλά και άτομα μέσης ή χαμηλότερης ειδίκευσης. Η εστίαση αποκλειστικά στο brain drain μπορεί να αποκρύψει τη διαφοροποίηση κινήτρων και εμπειριών. Ο Pratsinakis (2022) διακρίνει, μεταξύ άλλων, μετανάστες που ωθήθηκαν από ανάγκη, άτομα με σαφή στρατηγική καριέρας και πιο σύνθετες διακρατικές πορείες. Η διάκριση είναι εξαιρετικά σημαντική για τη δημόσια πολιτική, καθώς οι ανάγκες διαφοροποιούνται αφού άλλες ανάγκες έχει ο άνεργος νέος και άλλες ο έμπειρος ερευνητής που επέλεξε ένα κορυφαίο εργαστήριο, χωρίς να αποκόψει τους δεσμούς του με την Ελλάδα.

Παρά τη διαφοροποίηση αυτή, είναι γεγονός ότι οι Έλληνες που διαμένουν στις χώρες του ΟΟΣΑ εμφανίζουν υψηλή συμμετοχή στην αγορά εργασίας και σημαντική συγκέντρωση σε επαγγέλματα μεσαίας και υψηλής ειδίκευσης. Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν συμμετοχή 75% έναντι 72% των γηγενών και ποσοστό απασχόλησης 69% έναντι 68%, αν και οι επιδόσεις διαφοροποιούνται ανά χώρα, φύλο και εκπαίδευση (OECD, 2026a). Η σχετικά επιτυχής ένταξη στην αγορά εργασίας στις χώρες του εξωτερικού δημιουργεί από τη μια πλευρά επιβεβαιώνει ότι πρόκειται για ανθρώπινο κεφάλαιο με υψηλή διεθνή ζήτηση και από την άλλη αυξάνει το κόστος ευκαιρίας της επιστροφής, καθώς η Ελλάδα πρέπει να ανταγωνιστεί όχι μόνο ως προς τον μισθό, αλλά ως προς το συνολικό πλαίσιο επαγγελματικής και κοινωνικής διαβίωσης.

Ιδιαίτερα έντονη είναι η διεθνής παρουσία των Ελλήνων επιστημόνων αφού η χαρτογράφηση των Ioannidis et al. (2021) εντόπισε 63.951 επιστήμονες ελληνικής καταγωγής με ελάχιστο όριο δημοσιευμένης παραγωγής, από τους οποίους περίπου το 44% είχε ιδρυματική σύνδεση στο εξωτερικό και η πρόσφατη έκθεση του ΟΟΣΑ δείχνει ακόμη μεγαλύτερη συγκέντρωση στο εξωτερικό στις υψηλότερες βαθμίδες επιστημονικής απήχησης (OECD, 2026a). Η εικόνα δεν πρέπει να ερμηνευθεί μόνο ως απώλεια επιστημόνων, καθώς αποτυπώνει και ένα παγκόσμιο δίκτυο επιστημονικής ισχύος, το οποίο, δυνητικά, μπορεί να λειτουργήσει ως γέφυρα για συνεργασίες, κινητικότητα νέων ερευνητών, πρόσβαση σε υποδομές, κοινές προτάσεις και μεταφορά οργανωτικών πρακτικών.

Οι τάσεις επιστροφής που καταγράφονται τα τελευταία έτη προσφέρουν λόγους συγκρατημένης και προσεκτικής αισιοδοξίας. Από το 2021 καταγράφεται σταθερή αύξηση των επιστροφών, ενώ το θετικό ισοζύγιο του 2023 δείχνει ότι ένα μέρος των απωλειών ανθρώπινου δυναμικού αρχίζει να ανακτάται. Η ένταξη, όμως, απαιτεί χρόνο και αυτό θα πρέπει να σημειωθεί. Στην Απογραφή του 2021, η ανεργία ήταν περίπου 25% για όσους είχαν επιστρέψει λιγότερο από τρία χρόνια πριν και 16% για όσους είχαν επιστρέψει τρία έως πέντε χρόνια πριν. Η εκπαίδευση λειτουργούσε προστατευτικά, καθώς τα ποσοστά ανεργίας ήταν περίπου 12% για κατόχους διδακτορικού και 15% για κατόχους μεταπτυχιακού, αλλά πολύ υψηλότερα στις χαμηλότερες εκπαιδευτικές βαθμίδες (OECD, 2026a). Τα ευρήματα αυτά αναδεικνύουν το γεγονός ότι η επιστροφή δεν ισοδυναμεί με άμεση απορρόφηση στην αγορά εργασίας και ότι οι υπηρεσίες επανένταξης πρέπει να καλύπτουν την πρώτη, εξαιρετικά σημαντική περίοδο μετά την εγκατάσταση.

Η περιφερειακή διάσταση είναι επίσης ένα σημείο που απαιτεί προσοχή. Η Αττική εμφανίζει ταχύτερη επαγγελματική επανένταξη, πιθανότατα λόγω του μεγέθους και της διαφοροποίησης της αγοράς εργασίας. Εντούτοις, η συγκέντρωση των ευκαιριών στην πρωτεύουσα μπορεί να ενισχύσει τις εσωτερικές ανισότητες και να περιορίσει τη συμβολή της επιστροφής στην περιφερειακή ανάπτυξη. Μια εθνική πολιτική δεν πρέπει να επιδιώκει απλώς την είσοδο επαναπατρισθέντων στην χώρα, αλλά τη διασύνδεσή τους με περιφερειακά οικοσυστήματα παραγωγής, πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα, νοσοκομεία, clusters και μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Η δε επιστροφή στην περιφέρεια απαιτεί συχνά πρόσθετη στεγαστική, οικογενειακή και επαγγελματική υποστήριξη.

Σε επίπεδο δημόσιας πολιτικής, η Ελλάδα έχει ήδη διευρύνει τις παρεμβάσεις της πέραν της παραδοσιακής πολιτιστικής σύνδεσης με την ομογένεια. Το ReBrain Greece επιχειρεί να αντιστοιχίσει Έλληνες επαγγελματίες του εξωτερικού με θέσεις στον ιδιωτικό τομέα, ενώ έχουν υιοθετηθεί φορολογικά κίνητρα, μεταρρυθ-

μίσεις αναγνώρισης επαγγελματικών προσόντων και προγράμματα ερευνητικής κινητικότητας. Ταυτόχρονα, η συνεργασία ΔΥΠΑ και Υπουργείου Εξωτερικών προβλέπει ανταλλαγή πληροφόρησης, κοινές δράσεις και Ημέρες Καριέρας στο εξωτερικό (OECD, 2026a). Η κατεύθυνση είναι ορθή, αλλά το συγκείμενο παραμένει κατακερματισμένο, καθώς ο εκάστοτε ενδιαφερόμενος πρέπει να κινηθεί μεταξύ διαφορετικών φορέων για εργασία, φορολογία, αναγνώριση τίτλων, ασφάλιση, κατοικία, εκπαίδευση παιδιών και επιχειρηματική δραστηριότητα. Σημειώνεται επίσης ότι η διοικητική εμπειρία αποτελεί μέρος της πολιτικής απασχόλησης, διότι επηρεάζει άμεσα το κόστος και την αβεβαιότητα της επιστροφής.

4. Οι προκλήσεις για τις πολιτικές απασχόλησης

Μια βασική πρόκληση για τις πολιτικές απασχόλησης ως προς τα ζητήματα που αναλύθηκαν παραπάνω είναι η μετάβαση από την ποσοτική δημιουργία θέσεων στην ποιοτική αξιοποίηση δεξιοτήτων. Αυτό είναι απαραίτητο διότι, για παράδειγμα, μια νέα θέση εργασίας δεν αποτελεί επιτυχή έκβαση brain regain όταν είναι βραχυχρόνια, χαμηλά αμειβόμενη, μη σχετική με την ειδίκευση ή χωρίς προοπτική επαγγελματικής εξέλιξης. Η διεθνής βιβλιογραφία για την αναντιστοιχία δεξιοτήτων συνδέει την υπερεκπαίδευση με χαμηλότερες αμοιβές, μειωμένη ικανοποίηση, ασθενέστερη παραγωγικότητα και απαξίωση ανθρώπινου κεφαλαίου (McGowan & Andrews, 2015; Elamin, 2023; Tzagkarakis et al., 2026). Συνεπώς, οι πολιτικές απασχόλησης πρέπει να εστιάζουν όχι μόνο στην τοποθέτηση, αλλά, κατά βάση, στην αντιστοιχία προσόντων-καθηκόντων, τη διατήρηση στη θέση, την εξέλιξη των αποδοχών, την πρόσβαση σε κατάρτιση και την επαγγελματική κινητικότητα.

Μια άλλη πρόκληση αφορά την πλευρά της ζήτησης. Η συζήτηση για το brain drain συχνά αντιμετωπίζει το ζήτημα ως έλλειψη πληροφοριών, ήτοι ότι οι εργαζόμενοι δεν γνωρίζουν τις θέσεις και οι επιχειρήσεις δεν βρίσκουν ταλέντο ενώ αναζητούν. Η διαμεσολάβηση είναι εξαιρετικά σημαντική, αλλά δεν είναι επαρκής όταν οι διαθέσιμες θέσεις απασχόλησης δεν είναι ελκυστικές ή σε περιπτώσεις που οι επιχειρήσεις δεν επενδύουν στην αναβάθμιση της εργασίας. Οι αντίστοιχες πολιτικές, λοιπόν, πρέπει να συνδέουν τα κίνητρα πρόσληψης με οργανωτική και τεχνολογική αναβάθμιση, έρευνα και ανάπτυξη, εξαγωγικό προσανατολισμό και δημιουργία προοπτικών σταδιοδρομίας. Σε διαφορετική περίπτωση, ελλοχεύει ο κίνδυνος επιδότησης θέσεων που θα εξαφανιστούν μετά τη λήξη του εκάστοτε χρηματοδοτικού προγράμματος.

Μια άλλη πρόκληση είναι η διαφοροποίηση των ομάδων-στόχων. Η ομογένεια περιλαμβάνει παλαιότερες γενιές, πρόσφατους μετανάστες της κρίσης, στελέχη μεγάλων επιχειρήσεων, ερευνητές, γιατρούς, επιχειρηματίες, φοιτητές και άτομα με διαφορετική οικογενειακή κατάσταση και ένταση δεσμού με την Ελλάδα. Ένα ενιαίο πρόγραμμα, λοιπόν, δεν ανταποκρίνεται σε αυτή την πολυμορφία. Οι αντίστοιχες πολιτικές πρέπει να διακρίνουν μεταξύ άμεσης πρόθεσης επιστροφής, ανοιχτής αλλά υπό όρους πρόθεσης, προτίμησης για προσωρινή συνεργασία και επιθυμίας μόνιμης εγκατάστασης στο εξωτερικό. Ακόμη και στην τελευταία περίπτωση, είναι δυνατές ουσιαστικές μορφές συνεισφοράς. Επομένως, η στόχευση των δημόσιων πολιτικών πρέπει να βασίζεται σε προφίλ δεξιοτήτων, κλάδο, στάδιο ζωής, χώρα εγκατάστασης και περιφερειακή προτίμηση.

Μια ακόμα πρόκληση είναι η συνάρθρωση εργασίας και κοινωνικής αναπαραγωγής. Οι αποφάσεις επιστροφής λαμβάνονται σε επίπεδο νοικοκυριού, καθώς η απασχόληση του/της συντρόφου, η διαθεσιμότητα κατοικίας, η πρόσβαση σε παιδική φροντίδα και σχολεία, η υγειονομική κάλυψη, η φορητότητα ασφαλιστικών δικαιωμάτων και η ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών είναι συχνά εξίσου σημαντικές με τον μισθό. Η πρόσφατη έκθεση του ΟΟΣΑ επισημαίνει ότι οι ευρύτερες συνθήκες εισοδήματος, ποιότητας και σταθερότητας της εργασίας, στέγασης και οικογενειακής πολιτικής επηρεάζουν αποφασιστικά την επιστροφή (OECD, 2026a). Συνακόλουθα, λοιπόν, οι πολιτικές απασχόλησης πρέπει να εστιάζουν στην προσφορά ενός ολοκληρωμένου πλαισίου επανένταξης και όχι να συνδέονται απλώς με μια απομονωμένη υπηρεσία εύρεσης εργασίας.

Επόμενη πρόκληση είναι η πρόληψη της νέας εκροής ειδικά των νεότερων. Η στρατηγική brain regain θα είναι αναποτελεσματική μόνο αν, παράλληλα με τις επιστροφές, νέες γενιές πτυχιούχων συνεχίζουν να

εξέρχονται και να παραμένουν στο εξωτερικό, λόγω αδυναμίας μετάβασης από την εκπαίδευση στην εργασία. Μεταξύ άλλων, απαιτούνται υπηρεσίες σταδιοδρομίας πριν από την αποφοίτηση, έγκαιρη ανίχνευση κινδύνου μακροχρόνιας ανεργίας, ποιοτικές και εστιασμένες μαθητείες, αμειβόμενες πρακτικές, συμβουλευτική και ισχυρή διασύνδεση των προγραμμάτων σπουδών με τις μεταβαλλόμενες ανάγκες της οικονομίας. Σημειώνεται ότι πρόληψη δεν σημαίνει περιορισμό της διεθνούς κινητικότητας αλλά ότι η έξοδος πρέπει να αποτελεί επιλογή ανάπτυξης και όχι μονόδρομο διαφυγής.

Επιπροσθέτως, καθίσταται ευδιάκριτο ότι τα αποθέματα μεταναστών, οι ετήσιες ροές, η επαγγελματική ένταξη και η επιστημονική κινητικότητα μετρώνται από διαφορετικές πηγές, με διαφορετικούς ορισμούς. Χωρίς διαλειτουργικότητα μεταξύ – ενδεικτικά - ΔΥΠΑ, ΕΡΓΑΝΗ, e-ΕΦΚΑ, ΑΑΔΕ, ΕΛΣΤΑΤ, μητρώων εκπαίδευσης και ερευνητικών βάσεων, δεν είναι δυνατή η παρακολούθηση της διαδρομής από την πρόθεση στην εγκατάσταση, την απασχόληση και την παραμονή. Η αξιολόγηση πρέπει να μετακινηθεί από τον αριθμό συμμετεχόντων και προσλήψεων προς δείκτες που αποτυπώνουν μακροχρόνιες τάσεις, όπως η ποιότητα της απασχόλησης, η διάρκεια, η μισθολογική εξέλιξη, η συνάφεια δεξιοτήτων, η περιφερειακή εγκατάσταση και διατήρηση, η επιχειρηματικότητα, η παραγωγή καινοτομίας και η πιθανότητα δευτερογενούς μετανάστευσης.

Ταυτόχρονα, η θεσμική εμπιστοσύνη και η συνέπεια των εφαρμοζόμενων πολιτικών αποτελούν βασικούς παράγοντες. Η απόφαση επιστροφής είναι επένδυση υψηλού κόστους και συχνά είναι δύσκολα αναστρέψιμη βραχυπρόθεσμα, καθώς προϋποθέτει – ενδεικτικά - παραίτηση από θέση, μετακίνηση οικογένειας, αλλαγή σχολείου, λύση μίσθωσης και αναδιοργάνωση ασφαλιστικών και φορολογικών υποχρεώσεων. Συνεπώς, τα κίνητρα πρέπει να έχουν σταθερό χρονικό ορίζοντα, σαφή κριτήρια και εγγυημένα επίπεδα υπηρεσίας, καθώς η εμπιστοσύνη δεν επηρεάζεται σημαντικά από επικοινωνιακές εκστρατείες, αλλά από προβλέψιμες διαδικασίες, διαφάνεια και δυνατότητα λογοδοσίας όταν η διοίκηση δεν ανταποκρίνεται.

Τέλος είναι σαφές ότι υφίσταται έμφυλη διάσταση στην κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού. Οι επαγγελματικές αποφάσεις των ζευγαριών δεν είναι ουδέτερες ως προς το φύλο, ενώ η φροντίδα παιδιών και ηλικιωμένων εξακολουθεί να κατανέμεται άνισα (EIGE, 2022). Στο πλαίσιο αυτό, μια ελκυστική πρόταση για τον έναν σύντροφο μπορεί να συνεπάγεται επαγγελματική απώλεια για τον άλλον, ιδίως όταν δεν υπάρχουν υπηρεσίες διπλής σταδιοδρομίας ή επαρκείς υποδομές φροντίδας. Έτσι, οι πολιτικές που στοχεύουν στην αύξηση των επιστροφών είναι απαραίτητο να εξετάζουν το νοικοκυριό ως μονάδα μετάβασης και να παρέχουν συμβουλευτική και στους δύο συντρόφους, πληροφορίες για σχολεία και φροντίδα, καθώς και ευέλικτες ρυθμίσεις ένταξης. Σε αντίθετη περίπτωση, η επιστροφή μπορεί να ενισχύσει τις έμφυλες ανισότητες ή να αποτύχει παρά την ύπαρξη κατάλληλης θέσης για το αρχικό πρόσωπο-στόχο.

5. Η ΔΥΠΑ ως δυνητικό υπόδειγμα διαχείρισης ταλέντου και κινητικότητας

Στη βάση όλων των προαναφερθέντων προκλήσεων, η ΔΥΠΑ μπορεί να αποκτήσει κεντρικό ρόλο εφόσον η αποστολή της διευρυνθεί από την απλή διαχείριση ανεργίας στη διαχείριση επαγγελματικών μεταβάσεων καθ' όλη τη διάρκεια του βίου. Η διεθνής εμπειρία αναδεικνύει ότι οι αποτελεσματικές δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης συνδυάζουν εξατομικευμένη διάγνωση, ποιοτική συμβουλευτική, ενεργές υπηρεσίες προς εργοδότες, κατάλληλη κατάρτιση και παρακολούθηση μετά την τοποθέτηση. Στο πλαίσιο αυτό, αρκετές μεταναλύσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης διαπιστώνουν ότι οι επιδράσεις είναι συχνά περιορισμένες βραχυπρόθεσμα αλλά βελτιώνονται σε ορίζοντα δύο ή τριών ετών, ιδιαίτερα όταν τα προγράμματα επενδύουν σε ανθρώπινο κεφάλαιο, παρέχουν εξατομικευμένη υποστήριξη και στοχεύουν συγκεκριμένους κλάδους ή ομάδες (Card et al., 2018; Vooren et al., 2019; Levy Yeyati et al., 2025).

Μια πρώτη αναγκαία στόχευση πρέπει να είναι η δημιουργία ενός ενιαίου προφίλ κινητικότητας και δεξιοτήτων. Οι Έλληνες του εξωτερικού, οι επαναπατρισθέντες και οι υψηλά καταρτισμένοι εργαζόμενοι στην Ελλάδα πρέπει να μπορούν να καταγράφουν τυπικά προσόντα, επαγγελματικές δεξιότητες, διεθνή

εμπειρία, γλώσσες, προτιμήσεις τόπου και μορφής εργασίας, χρονικό ορίζοντα επιστροφής και ενδιαφέρον για προσωρινή συνεργασία. Το συγκεκριμένο προφίλ δεν πρέπει να λάβει τον ρόλο ενός απλού βιογραφικού αλλά να βασίζεται σε κοινή ταξινόμηση δεξιοτήτων, να ενημερώνεται δυναμικά και να διαλειτουργεί με το ReBrain Greece, το EURES, τα συστήματα αναγνώρισης προσόντων και τις πλατφόρμες έρευνας και καινοτομίας.

Μια δεύτερη στόχευση για την ΔΥΠΑ είναι η εξατομικευμένη διαχείριση της επιστροφής. Κάθε ενδιαφερόμενος θα πρέπει να έχει πρόσβαση σε ειδικό σύμβουλο, ο οποίος θα συντονίζει την επαγγελματική διάγνωση, την αναζήτηση θέσης, την αναγνώριση προσόντων, την ενημέρωση για φορολογικά και ασφαλιστικά ζητήματα και τις παραπομπές σε υπηρεσίες στέγασης, εκπαίδευσης και παιδικής φροντίδας. Στο πλαίσιο αυτό, πρόσφατη μελέτη του ΟΟΣΑ τονίζει τη σημασία εργαλείων profiling που δεν ταξινομούν μηχανιστικά τους πολίτες, αλλά υποστηρίζουν τον σύμβουλο στην κατανόηση σύνθετων εμποδίων και στη δημιουργία εξατομικευμένου σχεδίου δράσης (OECD, 2026β). Για τους επαναπατρισθέντες, η εξατομίκευση πρέπει να συνεχίζεται μετά την πρόσληψη, τουλάχιστον για τους πρώτους δώδεκα μήνες, καθώς είναι απαραίτητη η υποστήριξη και η καταγραφή των προοπτικών για τη διατήρηση της απασχόλησης.

Είναι επίσης γεγονός ότι η ΔΥΠΑ δεν μπορεί να περιορίζεται στη συλλογή κενών θέσεων αλλά είναι απαραίτητη η ύπαρξη εξειδικευμένων εργοδοτικών υπηρεσιών που θα χαρτογραφούν μελλοντικές ανάγκες, θα υποστηρίζουν τη διατύπωση θέσεων με βάση δεξιότητες και θα ελέγχουν την ποιότητα των προσφερόμενων διαδρομών. Για θέσεις brain regain θα μπορούσε να θεσπιστεί ένα «πλαίσιο ποιοτικής απασχόλησης», με σαφή περιγραφή καθηκόντων, ελάχιστη διάρκεια, διαφάνεια αποδοχών, σχέδιο ένταξης, δυνατότητα κατάρτισης και μέντορα. Οι επιδοτήσεις μισθού θα πρέπει να είναι υψηλότερες όταν η θέση δημιουργείται σε κλάδο στρατηγικής σημασίας ή σε περιφέρεια με έλλειψη δεξιοτήτων, αλλά να συνδέονται με διατήρηση της απασχόλησης μετά το τέλος της επιδότησης, γεγονός που είναι εξαιρετικά σημαντικό.

Η αξιολόγηση των προγραμμάτων κατάρτισης και επιδότησης μισθού προσφέρει χρήσιμη βάση, καθώς ο ΟΟΣΑ (2024) διαπιστώνει θετικές και διατηρήσιμες επιδράσεις, ιδίως για τις επιδοτήσεις πρόσληψης, ενώ η κατάρτιση εμφανίζει ενισχυμένα αποτελέσματα σε βάθος χρόνου και για συγκεκριμένες ομάδες. Το συμπέρασμα δεν είναι ότι κάθε επιδότηση ή πρόγραμμα κατάρτισης λειτουργεί αποτελεσματικά αλλά ότι ο σχεδιασμός στη βάση των αναγκών με βάση τα δεδομένα (evidence-based), η στόχευση, η σχέση με την πραγματική ζήτηση και η αξιολόγηση των συνεπειών, καθορίζουν την αποτελεσματικότητα. Για το brain regain, τα προγράμματα πρέπει να είναι επιλεκτικά ως προς τη συνάφεια της θέσης, αλλά συμπεριληπτικά ως προς το ποιοι μπορούν να ωφεληθούν, ώστε να μην περιορίζονται μόνο σε πολύ υψηλόμισθα στελέχη.

Μια ακόμα στόχευση πρέπει να είναι η πρόληψη και αποκατάσταση του brain waste/loss στο εσωτερικό. Η ΔΥΠΑ είναι απαραίτητο να εντοπίζει πτυχιούχους που παραμένουν επί μακρόν άνεργοι ή εργάζονται σε θέσεις σημαντικά χαμηλότερης ειδίκευσης και οι οποίοι επιζητούν να ακολουθήσουν μια διαφορετική πορεία. Η σχετική παρέμβαση μπορεί να περιλαμβάνει αξιολόγηση δεξιοτήτων, σύντομα προγράμματα συμπλήρωσης-επικαιροποίησης γνώσεων, πιστοποίηση, επαγγελματική καθοδήγηση, τοποθέτηση σε έργα και κίνητρα προς επιχειρήσεις για μετατροπή θέσεων χαμηλής παραγωγικότητας σε θέσεις υψηλότερης προστιθέμενης αξίας. Η εστίαση στη μείωση του brain waste/loss είναι εξαιρετικά σημαντική, διότι σε διαφορετική περίπτωση τροφοδοτούνται τόσο η παραγωγική στασιμότητα όσο και η δυνητική μελλοντική μετανάστευση.

Μια ακόμα βασική στόχευση πρέπει να είναι η οργάνωση της κυκλικής και εικονικής επιστροφής. Η ΔΥΠΑ, σε συνεργασία με το Υπουργείο Εξωτερικών, πανεπιστήμια, κοινωνικούς εταίρους, επιμελητήρια, καθώς και άλλους φορείς, μπορεί να δημιουργήσει μητρώο βραχυχρόνιων αποστολών και έργων, όπου ελληνικές επιχειρήσεις και δημόσιοι φορείς θα αναρτούν έργα συγκεκριμένης διάρκειας και επαγγελματίες της διασποράς θα συμμετέχουν ως μέντορες, σύμβουλοι, ερευνητές ή προσωρινά στελέχη. Η πρακτική αυτή, από τη μια πλευρά, αναγνωρίζει ότι η επιστροφή μπορεί να είναι σταδιακή αλλά από την άλλη, αναδεικνύει ότι η

επαναλαμβανόμενη συνεργασία μειώνει την αβεβαιότητα και δημιουργεί εμπιστοσύνη πριν από μια ενδεχόμενη μόνιμη εγκατάσταση.

Επίσης, είναι αδιαμφισβήτητο ότι οι Ημέρες Καριέρας στο εξωτερικό είναι χρήσιμες όταν δεν αποτελούν μεμονωμένες εκδηλώσεις προβολής, αλλά τμήμα συνεχούς διαδικασίας, η οποία πρέπει να περιλαμβάνει προεπιλογή βάσει δεξιοτήτων, προετοιμασία εργοδοτών, συνεντεύξεις, υποστήριξη μετακίνησης και παρακολούθηση. Επιπροσθέτως, απαιτείται συνεργασία με περιφέρειες, δήμους, πανεπιστήμια και τοπικές επιχειρήσεις ώστε να συνδεθούν συγκεκριμένες ελλείψεις δεξιοτήτων με θέσεις, στέγαση, υπηρεσίες για την οικογένεια, χώρους συνεργασίας και τοπικά δίκτυα ένταξης. Έτσι, η επιστροφή μπορεί να αποτελέσει εργαλείο ισόρροπης ανάπτυξης και όχι πρόσθετο μηχανισμό μητροπολιτικής συγκέντρωσης, κατά κύριο λόγο σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη.

6. Brain regain, brain circulation, κοινωνική επένδυση και κοινωνική ευημερία

Η σύνδεση του brain regain με την κοινωνική ευημερία και η μετάβαση σε ένα αποτελεσματικό brain circulation απαιτεί υπέρβαση μιας στενά οικονομιστικής προσέγγισης. Η επιστροφή και η διασύνδεση του ανθρώπινου κεφαλαίου που βρίσκεται στο εξωτερικό δύναται να ενισχύσει την παραγωγικότητα, την καινοτομία, τις εξαγωγές, την επιχειρηματικότητα και τα δημόσια έσοδα, καθώς οι επαναπατρισθέντες μεταφέρουν τεχνικές γνώσεις, διεθνείς πρακτικές, δίκτυα και διαφορετικές οργανωτικές κουλτούρες, ενώ η κυκλική κινητικότητα μπορεί να δημιουργήσει διαύλους τεχνολογικής και θεσμικής μάθησης (Batista et al., 2025; Wahba, 2026).

Το κατάλληλο θεωρητικό πλαίσιο που ανταποκρίνεται στην προαναφερθείσα στόχευση είναι εκείνο της κοινωνικής επένδυσης. Η σύγχρονη προσέγγιση αντιλαμβάνεται το κοινωνικό κράτος ως συνδυασμό της ανάπτυξης και διατήρησης του ανθρώπινου κεφαλαίου, διευκόλυνση των μεταβάσεων στην αγορά εργασίας και στον κύκλο ζωής και παροχή επαρκών δικτύων ασφάλειας (Hemerijck & Ronchi, 2021; Hemerijck et al., 2023). Η πολιτική brain regain πρέπει να εντάσσεται και στις τρεις αυτές διαστάσεις διότι πρέπει να αναπτύσσει δεξιότητες, να διευκολύνει τη μετάβαση από το εξωτερικό ή από μη σχετική και ανεπαρκή απασχόληση σε ποιοτική εργασία και να μειώνει τους κινδύνους που συνοδεύουν την αλλαγή χώρας και επαγγέλματος.

Η έννοια της κοινωνικής επένδυσης δεν σημαίνει αντικατάσταση της κοινωνικής προστασίας από την ενεργοποίηση. Είναι γεγονός ότι ο επαναπατρισμός και η επαγγελματική μετάβαση ενέχουν πραγματικούς κινδύνους εισοδήματος, καθώς ο εργαζόμενος μπορεί να χρειαστεί χρόνο για αναγνώριση προσόντων, εύρεση κατοικίας ή εργασία του/της συντρόφου. Ένα σύστημα που απαιτεί άμεση αποδοχή οποιασδήποτε θέσης μπορεί να παράγει ανεπαρκή αντιστοίχιση και νέα έξοδο. Οι ενεργητικές πολιτικές, λοιπόν, που στοχεύουν στην κοινωνική επένδυση πρέπει να στηρίζονται σε επαρκή εισοδηματικά και κοινωνικά αποθέματα ασφάλειας, ώστε το άτομο να έχει πραγματική δυνατότητα επιλογής και όχι απλώς υποχρέωση ταχείας τοποθέτησης σε μη ανταποκρινόμενες με τις προσδοκίες μορφές απασχόλησης που ελλοχεύουν τον κίνδυνο της εξόδου.

Η ποιότητα της εργασίας αποτελεί κεντρική διάσταση της ευημερίας (O'Brien & Penna, 1998; Green et al., 2024). Οι αποδοχές είναι σημαντικές, αλλά δεν εξαντλούν την εμπειρία της εργασίας. Η αυτονομία, η αναγνώριση, η δυνατότητα μάθησης, η σταθερότητα, η δίκαιη διοίκηση και η ισορροπία εργασίας-προσωπικής ζωής επηρεάζουν την ικανοποίηση, την ψυχική ανθεκτικότητα και την πρόθεση παραμονής (Shu et al., 2023; Green et al., 2024; Mampuru et al., 2024; Jo & Shin, 2025). Γι' αυτό οι δείκτες brain regain πρέπει να περιλαμβάνουν υποκειμενικές και ποιοτικές διαστάσεις, όπως η ικανοποίηση από τη θέση, η αίσθηση αξιοποίησης δεξιοτήτων, η εμπιστοσύνη στον εργοδότη και στις δημόσιες υπηρεσίες, η δυνατότητα οικογενειακού σχεδιασμού και η πρόθεση παραμονής στην Ελλάδα για την επόμενη πενταετία, ίσως και παραπάνω.

Επιπλέον, υφίσταται και ζήτημα διανεμητικής δικαιοσύνης, καθώς μια πολιτική που παρέχει προνομιακές υπηρεσίες μόνο σε επαγγελματίες του εξωτερικού μπορεί να προκαλέσει αίσθηση άνισης μεταχείρισης μεταξύ όσων έφυγαν και όσων παρέμειναν σε δυσμενείς συνθήκες. Η λύση δεν είναι να μη στηριχθούν οι

επαναπατρισθέντες, αλλά τα εργαλεία να ενταχθούν σε ένα καθολικότερο σύστημα ποιοτικών μεταβάσεων. Συνεπώς, η πλατφόρμα δεξιοτήτων, η εξατομικευμένη συμβουλευτική και τα κίνητρα ποιοτικής απασχόλησης πρέπει να είναι διαθέσιμα σε όλους, με πρόσθετες υπηρεσίες μόνο για τα ειδικά εμπόδια της επιστροφής. Έτσι, το brain regain δεν ανταγωνίζεται την κοινωνική συνοχή, αλλά βελτιώνει τη θεσμική ικανότητα για όλους τους πολίτες.

Η δημογραφική διάσταση είναι επίσης σημαντική, καθώς ο επαναπατρισμός ατόμων σε παραγωγικές και αναπαραγωγικές ηλικίες μπορεί να περιορίσει την απώλεια πληθυσμού, να ενισχύσει τις γεννήσεις και να στηρίξει τη χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους. Δεν πρέπει, ωστόσο, να αντιμετωπίζονται ως απλοί αριθμοί σε δημογραφικό ισοζύγιο διότι η σταθερή εγκατάσταση εξαρτάται από πολλούς και διαφορετικούς παράγοντες, όπως η κατοικία, οι υπηρεσίες φροντίδας, η ισότητα φύλων στην εργασία, η ποιότητα της εκπαίδευσης και το συγκείμενο που ικανοποιεί την προσδοκία μιας προβλέψιμης ζωής. Επομένως, καθίσταται κατανοητό ότι η δημογραφική αποτελεσματικότητα είναι συνέπεια της κοινωνικής ευημερίας εν συνόλω.

Οι επιμέρους παρεμβάσεις χρειάζονται κοινό στρατηγικό πλαίσιο. Θα πρέπει να συνδεθούν οι πολιτικές απασχόλησης, η εκπαίδευση, η έρευνα και η καινοτομία, η κοινωνική προστασία, η περιφερειακή ανάπτυξη και οι πολιτικές για τη διασπορά. Η διακυβέρνηση του πλαισίου αυτού πρέπει να βασίζεται σε μόνιμο διυπουργικό μηχανισμό, όπως προτείνει ο ΟΟΣΑ (2026α), με σαφή πολιτική ευθύνη, ετήσιους στόχους και συμμετοχή της ΔΥΠΑ, και όλων των σχετικών εταίρων.

8. Βασικά συμπεράσματα

Η επιστημονική συζήτηση γύρω από το ελληνικό brain drain πλέον διαφοροποιείται σε σύγκριση με το πρόσφατο παρελθόν. Η μεγάλη έξοδος της προηγούμενης δεκαετίας της οικονομικής κρίσης παραμένει αποτυπωμένη στο μέγεθος και στην υψηλή εξειδίκευση των Ελλήνων που μετανάστευσαν στο εξωτερικό, αλλά η αύξηση των επιστροφών και η ανάπτυξη κυκλικών μορφών συνεργασίας δημιουργούν ένα πιο σύνθετο πεδίο και αντίστοιχα, πολυδιάστατες προκλήσεις. Η Ελλάδα δεν αντιμετωπίζει πλέον μόνο το ερώτημα πώς θα καταφέρει να επιστρέψουν πολλοί από όσους έφυγαν αλλά κυρίως, πώς θα οργανώσει ένα ανοικτό σύστημα ανθρώπινου κεφαλαίου, στο οποίο η διεθνής εμπειρία θα μετατρέπεται σε παραγωγική, επιστημονική και κοινωνική αξία χωρίς να απαιτεί σε κάθε περίπτωση μόνιμη επιστροφή αλλά σίγουρα ενισχύοντάς την.

Η έννοια του brain regain συνεισφέρει στη μετατροπή της εστίασης από τον αριθμό των επιστροφών στην ποιότητα της ανάκτησης των Ελλήνων του εξωτερικού. Η έννοια του brain circulation συνεισφέρει στην αναγνώριση των πολυδιάστατων επιλογών, όπως μόνιμη επανεγκατάσταση, προσωρινή κινητικότητα, κοινά έργα, ψηφιακή συνεργασία, επιχειρηματικά και ερευνητικά δίκτυα. Από κοινού αυτές οι δύο έννοιες, όμως, προϋποθέτουν αντιμετώπιση των δομικών αιτίων που διόγκωσαν το brain drain, ήτοι την περιορισμένη ζήτηση για υψηλή ειδίκευση, την αναντιστοιχία δεξιοτήτων, τις ανεπαρκείς διαδρομές σταδιοδρομίας, την επισφάλεια της απασχόλησης, τη διοικητική πολυπλοκότητα και την αδυναμία συνδυασμού εργασίας και οικογενειακής ζωής.

Η ΔΥΠΑ δύναται να αποτελέσει κεντρικό θεσμό αυτής της μετάβασης εφόσον συγκροτήσει υπηρεσίες διαχείρισης ταλέντου, διαλειτουργικών και επικαιροποιημένων δεδομένων, εξατομικευμένης επανένταξης, ποιοτικής αντιστοίχισης, υποστήριξης εργοδοτών, πρόληψης του brain waste/loss, περιφερειακής διασύνδεσης και παρακολούθησης μετά την πρόσληψη. Η πρόσφατη μεταρρυθμιστική και αξιολογική εμπειρία της παρέχει βάση για αυτή τη διεύρυνση, αρκεί να συνοδευτεί από επαρκείς ανθρώπινους πόρους, διαλειτουργικότητα και θεσμική συνεργασία.

Καθίσταται αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι η επιτυχία μιας πολιτικής brain regain δεν κρίνεται μόνο από την οικονομική μεγέθυνση αλλά από την αύξηση των πραγματικών δυνατοτήτων των ανθρώπων να εργαστούν σε θέσεις που αξιοποιούν τις γνώσεις τους, να σχεδιάσουν τη ζωή τους με ασφάλεια και να εμπιστευθούν ότι

η επιστροφή ή η συνεργασία με την Ελλάδα έχει διάρκεια και νόημα. Στην περίπτωση που οι πολιτικές απασχόλησης συνδέουν την ανάπτυξη δεξιοτήτων, την ποιότητα της εργασίας και τα κοινωνικά δίκτυα, το brain circulation μπορεί να μετατραπεί σε μηχανισμό κοινωνικής επένδυσης και η κινητικότητα παύει να αποτελεί απλώς σύμπτωμα εθνικής απώλειας και γίνεται στοιχείο μιας ανοικτής, παραγωγικής και κοινωνικά βιώσιμης στρατηγικής ευημερίας.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Andersen-Holt, S., & Valuy, E. (2022). Building Bridges through Diaspora Exchange: Impact Evaluation of the Greek Diaspora Fellowship Program. Institute of International Education.

Batista, C., Han, D., Haushofer, J., Khanna, G., McKenzie, D., Mobarak, A. M., Theoharides, C., & Yang, D. (2025). Brain drain or brain gain? Effects of high-skilled international emigration on origin countries. *Science*, 388(6749), eadr8861.

Bhardwaj, B., & Sharma, D. (2023). Migration of skilled professionals across the border: Brain drain or brain gain? *European Management Journal*, 41(6), 1021–1033.

Boeri, T., Brücker, H., Docquier, F., & Rapoport, H. (2012). *Brain Drain and Brain Gain: The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants*. Oxford: Oxford University Press.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931.

Chalari, A., & Koutantou, E.-I. (2021). Narratives of leaving and returning to homeland: The example of Greek brain drainers living in the UK. *Sociological Research Online*, 26(3), 544–561.

Chen, C., Bernard, A., Rylee, R., & Abel, G. J. (2022). Brain Circulation: The Educational Profile of Return Migrants. *Population Research and Policy Review*, 41(1), 387–399.

Shin, G. W. & Caywood, K. (2025). Countering brain drain through circulation and linkage: Illustrations and lessons from China and India. *International Migration Review*, 01979183251371676.

Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης και Ηλεκτρονικού Περιεχομένου – ΕΚΤ (2026). *Μελέτη της ελληνικής διασποράς σε χώρες του ΟΟΣΑ: Κύρια ευρήματα της σειράς «Talent Abroad» του ΟΟΣΑ για την Ελλάδα*. Αθήνα: ΕΚΤ.

European Institute for Gender Equality - EIGE (2022). *Gender Equality Index 2022. The COVID-19 pandemic and care*. Vilnius: EIGE.

Elamin, O. A. (2023). Overeducation wage penalty for university graduates: evidence from the MENA region using machine learning techniques. *Middle East Development Journal*, 15(1), 151-188.

Green, F., Lee, S., Zou, M. & Zhou, Y. (2024). Work and life: the relative importance of job quality for general well-being, and implications for social surveys. *Socio-Economic Review*, 22(2), 835-857.

Hemerijck, A., & Ronchi, S. (2021). Recent developments: Social investment reform in the twenty-first century. In: D. Béland, K. J. Morgan, H. Obinger, & C. Pierson (Eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (2nd ed., pp. 112–130). Oxford: Oxford University Press.

Hemerijck, A., Ronchi, S., & Plavgo, I. (2023). Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states. *Socio-Economic Review*, 21(1), 479–500.

Ifanti, A. A., Argyriou, A. A., Kalofonou, F. H., & Kalofonos, H. P. (2014). Physicians' brain drain in Greece: A perspective on the reasons why and how to address it. *Health Policy*, 117(2), 210–215.

Ioannidis, J. P. A., Koutsioumpa, C., Vakka, A., Agoranos, G., Mantsiou, C., Drekolia, M. K., Avramidis, N., Contopoulos-Ioannidis, D. G., Drosatos, K., & Baas, J. (2021). Comprehensive mapping of local and diaspora scientists: A database and analysis of 63,951 Greek scientists. *Quantitative Science Studies*, 2(2), 733–752.

Jacobs, E. (2025). On the up and up: the job mobility of skilled return migrants. *Social Forces*, 103(4), 1538-1559.

Jo, H. & Shin, D. (2025). The impact of recognition, fairness, and leadership on employee outcomes: A large-scale multi-group analysis. *PloS one*, 20(1), e0312951.

Kurokawa, C., & Kusakabe, T. (2025). Reversing brain drain to brain gain: Examining the drive of educated Sudanese migrants to return and contribute to their home country. *International Journal of Educational Development*, 117, 103342.

Labrianidis, L. (2014). Investing in leaving: The Greek case of international migration of professionals. *Mobilities*, 9(2), 314–335.

Labrianidis, L., & Vogiatzis, N. (2013). Highly skilled migration: What differentiates the "brains" who are drained from those who return in the case of Greece? *Population, Space and Place*, 19(5), 472–486.

Levy Yeyati, E., Montané, M., Sartorio, L., & Gauna, A. (2025). What works for active labor market policies? A meta-analysis of RCT findings. *Economía LACEA Journal*, 24(1), 81–104.

Mampuru, M. P., Mokoena, B. A. & Isabirye, A. K. (2024). Training and development impact on job satisfaction, loyalty and retention among academics. *SA Journal of Human Resource Management*, 22, 2420.

Martin, J. P. (2015). Activation and active labour market policies in OECD countries: Stylised facts and evidence on their effectiveness. *IZA Journal of Labor Policy*, 4, 4.

McGowan, M. A., & Andrews, D. (2015). Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data. OECD Economics Department Working Papers.

Melidis, M. & Tzagkarakis, S. I. (2022). The evolution of social vulnerability in Greece during the economic crisis (2008-2017). *European Societies*, 24(2), 229-250.

Melidis, M., Tzagkarakis, S. I. & Papadakis, N. (2024). Assessing Greece's social vulnerability patterns in times of perma-crisis (2008–2022). *Frontiers in Political Science*, 6, 1480799.

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.

O'Brien, M. & Penna, S. (1998). *Theorising Welfare: Enlightenment and Modern Society*. London: Sage.

OECD (2024). *Impact Evaluation of Training and Wage Subsidies for the Unemployed in Greece*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2026α). *A Review of Greek Emigrants. Talent Abroad*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2026β). *Strengthening Individualised Support for Jobseekers Furthest from the Labour Market in Greece. Connecting People with Jobs*. Paris: OECD Publishing.

Pratsinakis, M. (2022). Greece's emigration during the crisis beyond the brain drain. In M. Kousis, A. Chatzidaki, & K. Kafetsios (Eds.), *Challenging Mobilities in and to the EU during Times of Crises* (pp. 27–45). Cham: Springer.

Riaño, Y. (2021). Understanding brain waste: Unequal opportunities for skills development between highly skilled women and men, migrants and nonmigrants. *Population, Space and Place*, 27(5), e2456.

Shu, S., Wang, Y., Kang, H., Wu, C. H. & Arenius, P. (2023). Understanding the role of job quality in the association of employees' career change to self-employment and job satisfaction. *Personnel Review*, 52(1), 288-303.

Theodoropoulos, D., Kyridis, A., Zagkos, C., & Konstantinidou, Z. (2014). "Brain drain" phenomenon in Greece: Young Greek scientists on their way to immigration in an era of crisis. *Journal of Education and Human Development*, 3(4), 229–248.

Tzagkarakis, S. I., Papadakis, N., & Petousi, V. (2026). Social sciences and humanities' employability culture and public policy challenges: International and Greek contexts. *Politics and Governance*, 14.

Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W., & Maassen van den Brink, H. (2019). The effectiveness of active labor market policies: A meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, 33(1), 125–149.

Wahba, J. (2026). Return migration and economic development: Opportunities and challenges. *World Development*, 198, 107225.

Xhaho, A., Bailey, A., & Çaro, E. (2024). Labor market reintegration strategies of Albanian return migrants from Greece. *Discover Global Society*, 2(1), 103.

VII. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Εθνική Στρατηγική για την Απασχόληση υπό το πρίσμα της ασφάλειας και της ανθεκτικότητας

Νίκος Ντάσιος

1. Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και Εθνική Στρατηγική για την Απασχόληση

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο είναι ένα ετήσιο πλαίσιο που θεσπίζεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση για τον συντονισμό και την παρακολούθηση των οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών στα κράτη μέλη. Στόχος είναι να διασφαλίσει ότι οι εθνικές πολιτικές ευθυγραμμίζονται με τους στόχους της ΕΕ, προωθώντας τη βιώσιμη ανάπτυξη, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και τη μακροοικονομική σταθερότητα. Η διαδικασία ξεκινά το φθινόπωρο με την παρουσίαση των οικονομικών προτεραιοτήτων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ολοκληρώνεται τον Οκτώβριο του επόμενου έτους, όταν τα κράτη μέλη υποβάλλουν τα σχέδια δημοσιονομικών προγραμμάτων τους.

Οι ποσοτικοί στόχοι του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για το 2026 περιλαμβάνουν:

- Το ποσοστό απασχόλησης του πληθυσμού ηλικίας 20 έως 64 ετών έως το 2030 θα πρέπει να αντιστοιχεί στο 78% του εργατικού δυναμικού έναντι 61,1% το 2020.
- Τουλάχιστον το 40% όλων των ενηλίκων θα πρέπει να συμμετέχει σε προγράμματα εκπαίδευσης, κατάρτισης και μάθησης κάθε χρόνο το 2030 έναντι 16% το 2016.
- Την μείωση του αριθμού των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού έως το 2030 κατά 15 εκατομμύρια σε σύγκριση με το 2019. (Πηγή: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο).

Οι κατευθυντήριες γραμμές απασχόλησης (Employment Guidelines) επισημαίνουν την ενίσχυση της ίσης πρόσβασης στην αγορά εργασίας, την καταπολέμηση των διακρίσεων, την ενίσχυση της απασχόλησης των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και την αντιμετώπιση της ανεργίας ιδιαίτερα στους νέους, τις γυναίκες και στους μακροχρόνια ανέργους.

Για την ανταπόκριση στους προαναφερθέντες Ευρωπαϊκούς στόχους η Εθνική Στρατηγική για την Απασχόληση αναδεικνύει ως προτεραιότητες:

Α. τον σχεδιασμό και την υλοποίηση ποιοτικών και βιώσιμων πολιτικών απασχόλησης υψηλής αποτελεσματικότητας, με έμφαση στον αποδέκτη, τα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες του, με προτεραιότητα στις ομάδες του πληθυσμού με χαμηλή συμμετοχή στην αγορά εργασίας, όπως είναι τα άτομα με αναπηρία ή/και χρόνιες παθήσεις,

Β. την ενδυνάμωση του εργατικού δυναμικού, και

Γ. τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης με έμφαση στην αποτελεσματική διακυβέρνηση και στην ενίσχυση της προσβασιμότητάς τους (Master Plan- Σχέδιο Δράσης της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) για την ενεργοποίηση δράσεων στο πλαίσιο του προγράμματος «Ανθρώπινο Δυναμικό και Κοινωνική Συνοχή» (ΠΑΔΚΣ) 2021-2027, Μάρτιος 2025).

Οι δείκτες μέτρησης των στόχων της εθνικής στρατηγικής για την απασχόληση και της αποτελεσματικότητας των μέτρων πολιτικής και παρεμβάσεων περιλαμβάνονται συνοπτικά στον παρακάτω Πίνακα 1.

Πίνακας 1. Δείκτες Επιδιωκόμενων Αποτελεσμάτων της Εθνικής Στρατηγικής			
Δείκτης	**Υφιστάμενη Κατάσταση**	**Στόχος 2025**	**Στόχος 2030**
Στόχος 1.1.: Αύξηση της απασχόλησης για όλα τα άτομα που αναζητούν εργασία			
% Γενικής Ανεργίας (20 – 64 ετών)	14,7% (2021)	11%	8%
Στόχος 1.2.: Μείωση ποσοστού μακροχρόνια ανέργων			
% Μακροχρόνιας Ανεργίας (20 – 64 ετών)	9,2% (2021)	7%	5%
Στόχος 1.3.: Μείωση ανεργίας γυναικών			
% Ανεργίας Γυναίκες (20 – 64 ετών)	19% (2021)	14%	9%
Στόχος 1.4.: Μείωση του χάσματος φύλων στην απασχόληση			
Χάσμα Φύλων στην Απασχόληση (%)	19,8% (2021)	14,5%	10%
Στόχος 1.5.: Αντιμετώπιση της ανισομερούς κατανομής ανεργίας στις Περιφέρειες της χώρας			
Μέσος Όρος Περιφερειακής Γενικής Ανεργίας	19,8% (2021)	13%	10%
Τυπική απόκλιση Περιφερειακής Γενικής Ανεργίας	2,48 (2021)	1,6	1,0

Χρηματοδοτικά εργαλεία υποστήριξης των μέτρων και των δράσεων της Εθνικής Στρατηγικής αποτελούν: το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», τα Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2021-2027 και οι εθνικοί πόροι (Εθνικό σκέλος του ΠΔΕ).

1.1 Αξιολόγηση των δράσεων της Εθνικής Στρατηγικής 2024

Στην έκθεση (Commission Staff Working Document, 2024 Country Report – Greece) που αφορά στις επιδόσεις της Ελλάδας το 2024 για το αντίστοιχο Ευρωπαϊκό εξάμηνο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επεσήμανε ότι:

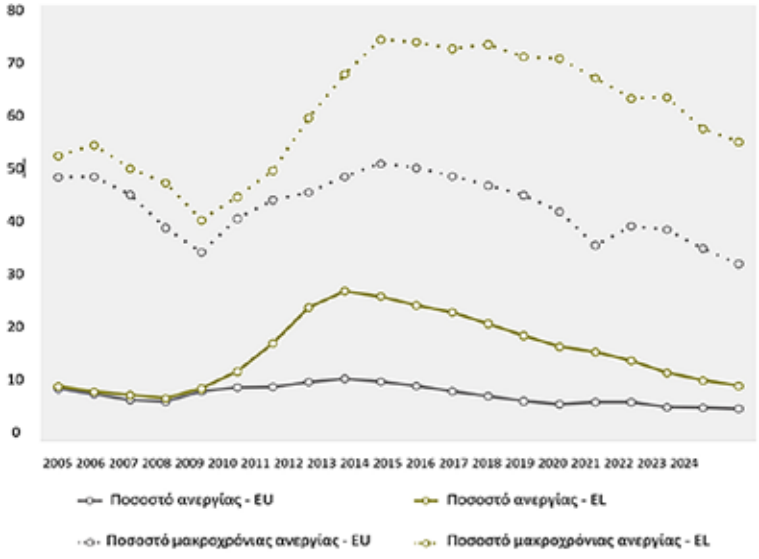
- Η αγορά εργασίας συνεχίζει να βελτιώνεται αλλά παραμένουν σημαντικές προκλήσεις.
- Το ποσοστό απασχόλησης μεταξύ 20 και 64 ετών αυξήθηκε το 2024 στο 63.3%, αυξημένο κατά 1,5 ποσοστιαίες μονάδες έναντι του 2023 και 6,8 ποσοστιαίες μονάδες έναντι του προ-πανδημικού επίπεδου του (2019). Ωστόσο αν και βρίσκεται στο υψηλότερο επίπεδο που έχει καταγραφεί τουλάχιστον από το 1995, εξακολουθεί να υπολείπεται κατά 7,5 ποσοστιαίες μονάδες έναντι του μέσου όρου της ΕΕ.
- Η ανεργία έχει μειωθεί φτάνοντας στο 10,1%, από 11,1% το 2023 και 17,3% το 2019. Αν και το ποσοστό ανεργίας παρουσιάζει εδώ και χρόνια πτωτική πορεία και σταδιακά προσεγγίζει τα επίπεδα προ οικονομικής κρίσης, εξακολουθεί να είναι ιδιαίτερα υψηλό, τόσο σε απόλυτο αριθμό όσο και συγκριτικά με τον μέσο όρο της ΕΕ, με τον συνολικό αριθμό των εγγεγραμμένων ανέργων στη χώρα τον Δεκέμβριο του 2024 να ανέρχεται στα 977,7 χιλ. άτομα. (Διάγραμμα 1) (ΔΥΠΑ, Στατιστικά στοιχεία εγγεγραμμένης ανεργίας κατά μήνα, έτους 2024)[1].
- Αρκετοί κλάδοι της οικονομίας ιδιαιτέρως στις χειρωνακτικές εργασίες (πρωτογενής τομέας, τουρισμός-εστίαση, υπηρεσίες κατ' οίκον κ.λπ.) δηλώνουν έλλειψη προσωπικού και ασυμφωνία δεξιοτήτων (skills mismatch).
- Η συμμετοχή στην αγορά εργασίας παραμένει περιορισμένη σε κάποιες πληθυσμιακές ομάδες. Συγκεκριμένα όσον αφορά τα άτομα μεγαλύτερης ηλικίας (60-64 ετών), το ποσοστό απασχόλησης τους ανήλθε στο 45,1% το 2024 έναντι 42,5% το 2023 και 53,1% στο σύνολο της ΕΕ. Αντίθετα, ιδιαίτερα βραδεία

1 Τον Φεβρουάριο του 2026 οι εγγεγραμμένοι στα μητρώα ανέργων της ΔΥΠΑ ανέρχονται στα 903.928 άτομα με το ποσοστό ανεργίας να κυμαίνεται στο 7,7% και με το υψηλότερο ποσοστό να καταγράφεται στην ηλικιακή ομάδα 30-44 ετών(29,7% των εγγεγραμμένων, γυναίκες 34,9%) (Δ.ΥΠ.Α), Δελτίο τύπου Στατιστικά στοιχεία εγγεγραμμένης ανεργίας, Φεβρουάριος 2026

είναι η αύξηση του ποσοστού απασχόλησης για τα άτομα νεότερης ηλικίας (15-39 ετών), το οποίο το 2024 ανήλθε μόλις στο 52,6%, τιμή οριακά υψηλότερη έναντι του 2023. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες ηλικιακές ομάδες, το ποσοστό απασχόλησης των νέων (ηλικίας 15-39 ετών) παρέμεινε το 2024 σε επίπεδα αρκετά χαμηλότερα έναντι της προ οικονομικής κρίσης περιόδου, ενώ υπολείπεται σημαντικά του αντίστοιχου ποσοστού στον μέσο όρο της ΕΕ. (Διάγραμμα 2)

- Η παραγωγικότητα της εργασίας είναι χαμηλότερη από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο γεγονός που υπονομεύει την μακροπρόθεσμη ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Η επενδυτική δραστηριότητα των τελευταίων 30 ετών είχε ως αποτέλεσμα μια ήπια ενίσχυση της παραγωγικότητας της εργασίας, η οποία μεταξύ 2019 και 2024 αυξήθηκε κατά 1,2% σε πραγματικούς όρους (Διάγραμμα 3). Σε αντίθεση, το πραγματικό ωρομίσθιο στο ίδιο διάστημα μειώθηκε στους περισσότερους κλάδους. Συνολικά, το μέσο πραγματικό ωρομίσθιο μειώθηκε κατά 4,7%, δημιουργώντας ένα κενό παραγωγικότητας-ωρομισθίου ύψους 5,9%. (Διάγραμμα 3)
- Ο μέσος μισθός στην χώρα ανήλθε το 2024 στις 18.000€ πολύ κάτω από τον μέσο ευρωπαϊκό που κυμαίνεται στις 40.000€ την ίδια περίοδο τοποθετώντας την χώρα στην προτελευταία θέση μετά την Βουλγαρία. Σημειώνεται ότι το μερίδιο μισθών στην Ελλάδα το 2019 ήταν 10,8 ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερο από το αντίστοιχο στην ΕΕ, με τη διαφορά να αυξάνεται το 2024 σε 12,9 ποσοστιαίες μονάδες. (Διάγραμμα 4).
- Η περιφερειακή απόκλιση στον δείκτη απασχόλησης κυμαίνεται σε σχέση με τον εθνικό μέσο όρο με το χαμηλότερο ποσοστό στην Θεσσαλία 58,4% και την Πελοπόννησο με 67% και κατά τι χαμηλότερα η Αττική και η Κρήτη με 65,3% και 65,1% αντίστοιχα (Διάγραμμα 5) (Η Ελληνική Οικονομία και η Απασχόληση, Ετήσια Έκθεση 2025, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ).

Διάγραμμα 1: Ποσοστό (%) ανεργίας και ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας στην Ελλάδα και στην ΕΕ (ηλικίες 15-74 ετών, 2005-2024)

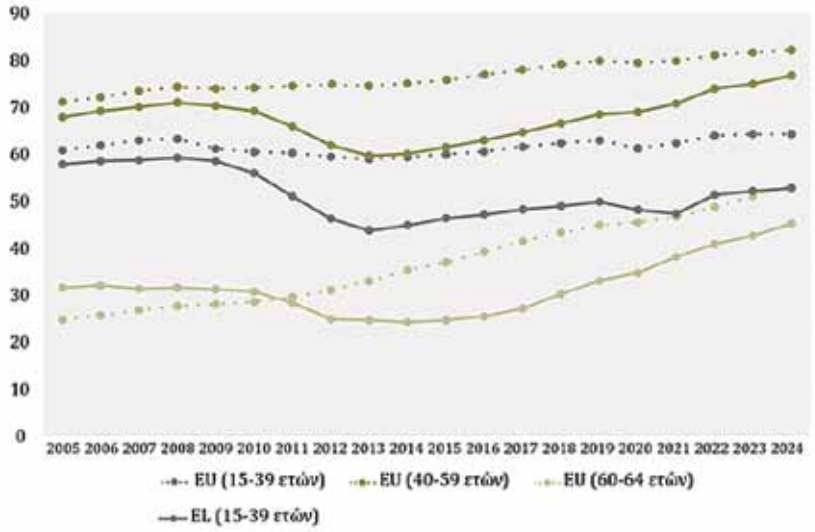


Πηγή: Eurostat (πρόσβαση: 28.04.2025)

Αξιολογώντας τον μισθολογικό παράγοντα, αξίζει να σταθούμε στο γεγονός ότι παρά τις διαδοχικές αυξήσεις του κατώτατου μισθού, η χώρα παραμένει στις τελευταίες θέσεις της Ε.Ε ως προς την μισθολογική δαπάνη σε σύγκριση με τα επιχειρηματικά κέρδη ως ποσοστά στο εθνικό ΑΕΠ. Η νέο-φιλελεύθερη οικονομική πολιτική που διαιωνίζει την πολιτική των χαμηλών μισθών ως καθοριστικό παράγοντα του ανταγωνισμού της ελληνικής οικονομίας, θα κρίνει εν πολλοίς την δυνατότητα των πολύ μικρών επιχειρήσεων (με έως

10 εργαζόμενους) που αποτελούν το 95% των επιχειρήσεων της χώρας, να παρακολουθήσουν τις δομικές αλλαγές του ψηφιακού μετασχηματισμού και της πράσινης μετάβασης.

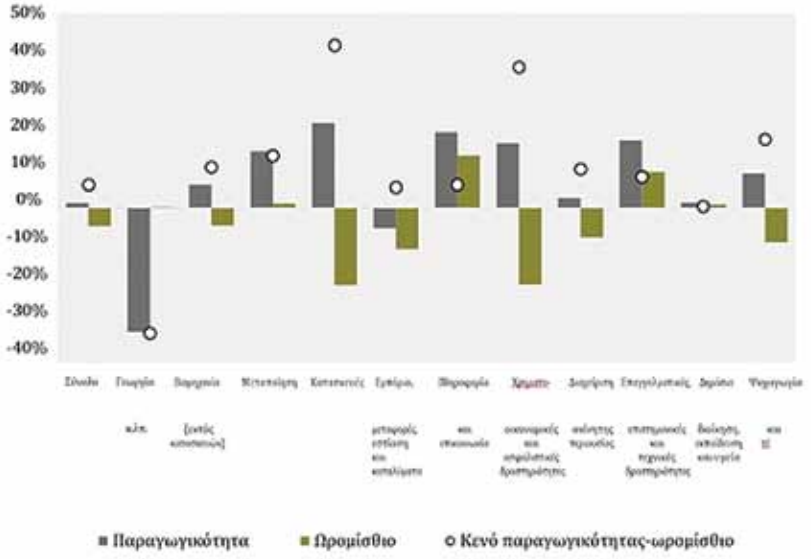
Διάγραμμα 2: Ποσοστό (%) απασχόλησης ανά επιλεγμένες ηλικιακές ομάδες (2005-2024)



Πηγή: Eurostat (πρόσβαση: 25.04.2025)

Ως προς τις ανισότητες, σύμφωνα με την World Inequality Database το πλουσιότερο 10% των Ελλήνων αύξησε τον πλούτο του από το 48,3% του συνολικού εθνικού πλούτου το 2009 σε 60,7% το 2021. Το 2025 το μερίδιο του εισοδήματος του πλουσιότερου 20% του πληθυσμού είναι 5,18 φορές μεγαλύτερο από το μερίδιο του εισοδήματος του φτωχότερου 20% (ΕΛΣΤΑΤ 2025).

Διάγραμμα 3: Ποσοστιαία (%) μεταβολή της πραγματικής παραγωγικότητας εργασίας και του μέσου πραγματικού ωρομισθίου ανά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας μεταξύ 2019 και 2024 (Ελλάδα, σταθερές τιμές 2015)

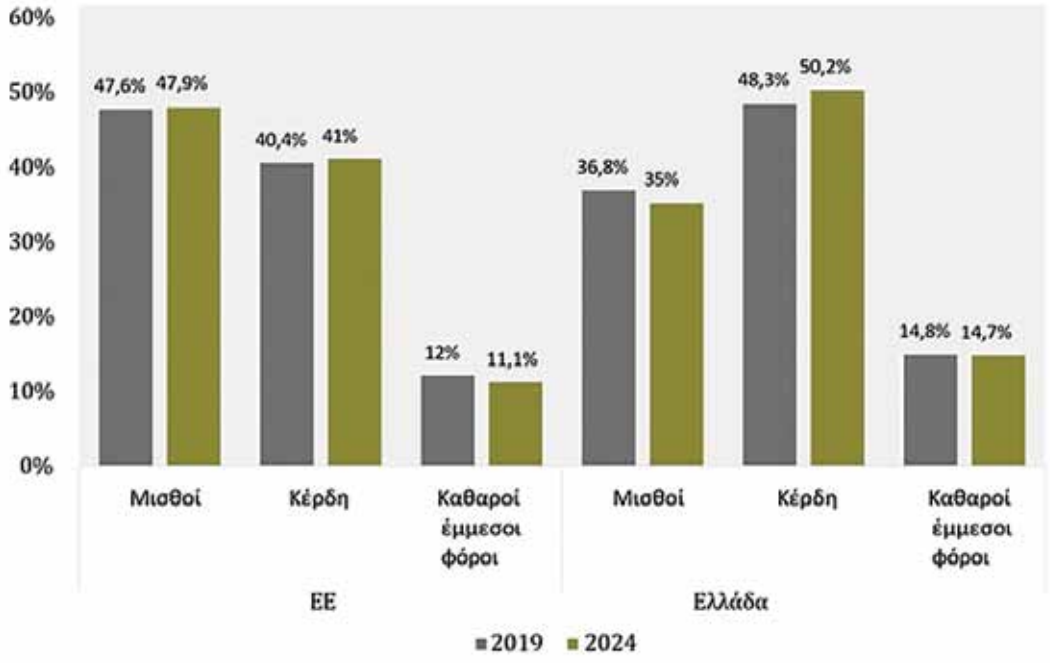


Πηγή: Eurostat (πρόσβαση: 02.05.2025)

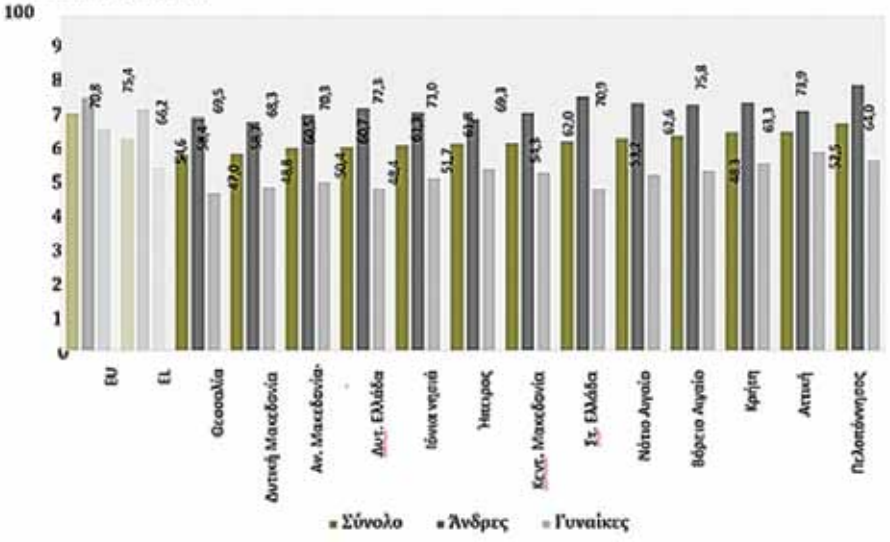
Σημ. Η παραγωγικότητα έχει υπολογιστεί με βάση τις ώρες εργασίας του συνόλου των απασχολουμένων και το ωρομίσθιο με βάση τις ώρες εργασίας των μισθωτών.

Η αντιμετώπιση της μισθολογικής υστέρησης και των κοινωνικών ανισοτήτων θα πρέπει να αποτελέσει τον πυρήνα του κοινωνικού διαλόγου. Προαπαιτούμενα γι' αυτό αποτελούν οι θεμελιακές αξίες και οι δεσμεύσεις των κοινωνικών εταίρων για προστασία της εργασίας, αύξηση του μεριδίου της εργασίας στο προϊόν της οικονομίας, υπεράσπιση του κοινωνικού κράτους, δίκαιη και βιώσιμη ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς, περιβαλλοντική προστασία κ.λπ. όπως αυτά εμπεριέχονται στην σχετική Ατζέντα 2030 του ΟΗΕ περί Βιώσιμης Ανάπτυξης.

Διάγραμμα 4: Μερίδιο μισθών, κερδών και καθαρών έμμεσων φόρων στο ΑΕΠ στην Ελλάδα και στην ΕΕ (2019 και 2024)



Διάγραμμα 5: Ποσοστά απασχόλησης στην ΕΕ, στην Ελλάδα και στις περιφέρειες της Ελλάδας (ηλικίες 15-64 ετών, 2024)



***Πηγή*: Eurostat (πρόσβαση: 22.05.2025)**

2. Το νέο παραγωγικό μοντέλο

Η παραγωγική ανασυγκρότηση δεν θα μπορούσε να προκύψει αμιγώς από τους αυτοματισμούς της αγοράς αλλά πρωτίστως ως απαύγασμα του κοινωνικού διαλόγου με στόχο τη συλλογική διαμόρφωση, τον σαφή προσδιορισμό των στόχων-προτεραιοτήτων, την εφαρμογή και τον έλεγχο της στρατηγικής κατεύθυνσης στο πλαίσιο των μακρο-οικονομικών δεδομένων και των ιστορικών προκλήσεων.

Αν στους κινδύνους για την Ελληνική οικονομία που περιλαμβάνονται στην αξιολόγηση της Moody's του 2023 συμπεριλάβουμε την γεωπολιτική αποσταθεροποίηση στον άξονα Ανατολική Ευρώπη, Μέση Ανατολή, στην οποία η χώρα μετατρέπεται σε ακρίτα του Δυτικού Κόσμου και υπό διαρκή απειλή από τον Οθωμανικό αναθεωρητισμό, μπορούμε να πούμε ότι έχουμε εισέλθει σε μια διαρκή «πολύ-κρίση»[2] όπως ανακήρυξε το 2023 το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ. Σ' αυτή την νέα ιστορική φάση υπέρβασης του «ανέμελου καπιταλισμού» της υπερ-τουριστικοποίησης (Ρακκάς, 2025), η ενδογενής παραγωγική ανασυγκρότηση συνδέεται άμεσα με την ασφάλεια και την ανθεκτικότητα των κοινωνιών. Το κοινωνικό κεφάλαιο, οι φυσικοί πόροι, τα ενεργειακά κοιτάσματα, οι υποδομές, η άμυνα, η θωράκιση για την αντιμετώπιση ακραίων καιρικών φαινομένων, η φύλαξη των συνόρων, η δημόσια ασφάλεια καθίστανται βασικοί όροι ενός νέου οικονομικού μοντέλου που θέτει σε προτεραιότητα την βιωσιμότητα, την κυκλικότητα, την αποκέντρωση και την «φροντίδα».

2.1 Τα μακρο-οικονομικά δεδομένα.

Η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ στην Ελλάδα το 2026 προβλέπεται σε 2,4% σε ετήσια βάση, εμφανίζοντας επιτάχυνση έναντι των τριών προηγούμενων ετών (2,1% το 2023 και το 2024 και 2,2% το 2025)[3]. Σύμφωνα με την έκθεση Πισσαρίδη για να μπορέσει η Ελλάδα να φτάσει τον Ευρωπαϊκό Μέσο όρο μετά από την δεκαετή οικονομική κρίση θα πρέπει να παρουσιάζει ετήσια αύξηση του ΑΕΠ της τάξης του 4%.

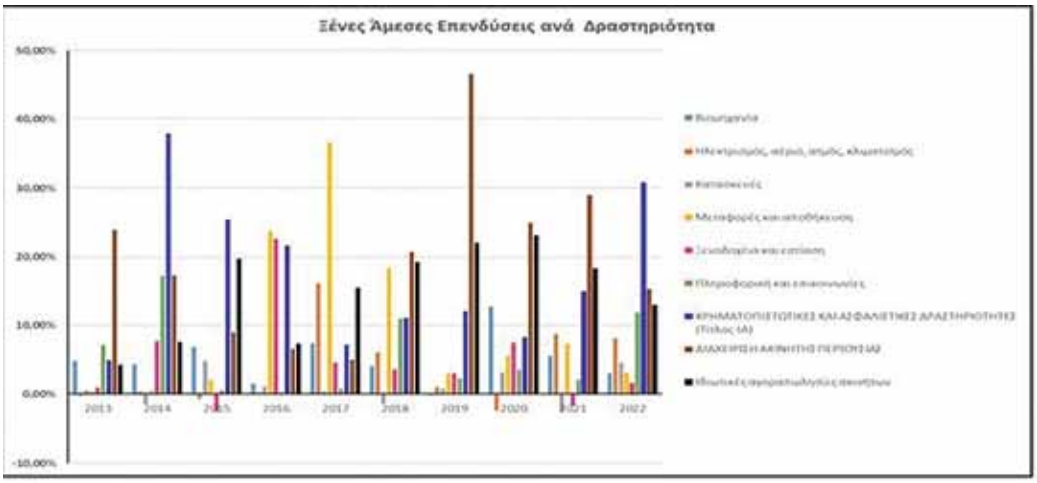
Οι κρατικές επιδοτήσεις της περιόδου της πανδημίας που ξεπέρασαν τα 50 δις €, οι πόροι για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης που κυμάνθηκαν στα 10 δις € σε συνδυασμό με τα 70 δις € του Ταμείου Ανάκαμψης και του νέου ΕΣΠΑ όσο και οι επενδύσεις που κυμαίνονται σταθερά πάνω από 2 δις € ετησίως από το 2018, συνέβαλαν καθοριστικά σ αυτή την μεγέθυνση.

Ωστόσο τα 2,9 δις € που ήταν το ύψος των επενδύσεων του 2022 υπολείπονται ακόμα των 3,2 δις € της αντίστοιχης αξίας τους το 2008, ενώ ο σχηματισμός παγίου κεφαλαίου της μεταποίησης που κυμάνθηκε στο 15,8% της Ακαθάριστης Προστιθέμενης Αξίας του τομέα τον ίδιο χρόνο, υπολείπεται του αντίστοιχου Ευρωπαϊκού μέσου όρου που κυμαίνεται στο 22,5% (Πηγή Eurostat). Όπως αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 6, οι Ξένες Άμεσες Επενδύσεις, έως το 2022, συνδέονται περισσότερο με τις αγορές ακινήτων, με τα χρηματοοικονομικά και τον τουρισμό, δηλαδή με δραστηριότητες χαμηλού πολλαπλασιαστή, παρά με την παραγωγή και ιδιαίτερα τις επενδύσεις στη βιομηχανία.

2 Πολυκρίση: συνδυασμός πολλαπλών και αλληλο-εξαρτώμενων κρίσεων όπως ενδεικτικά: πανδημίες, γεωπολιτικές συγκρούσεις, ανεξέλεγκτες μεταναστευτικές ροές & κλιματική απορρύθμιση.

3 Εισηγητική έκθεση κρατικού προϋπολογισμού 2026. Ωστόσο η εκτίμηση αυτή του Προϋπολογισμού υποβαθμίστηκε στην πρόσφατη έκθεση της ΤτΕ σε 1,9% μετά και την αναθεώρηση των προβλέψεων της ΕΚΤ για ολόκληρη την Ευρωζώνη, συνέπεια του πολέμου στο Ιράν.

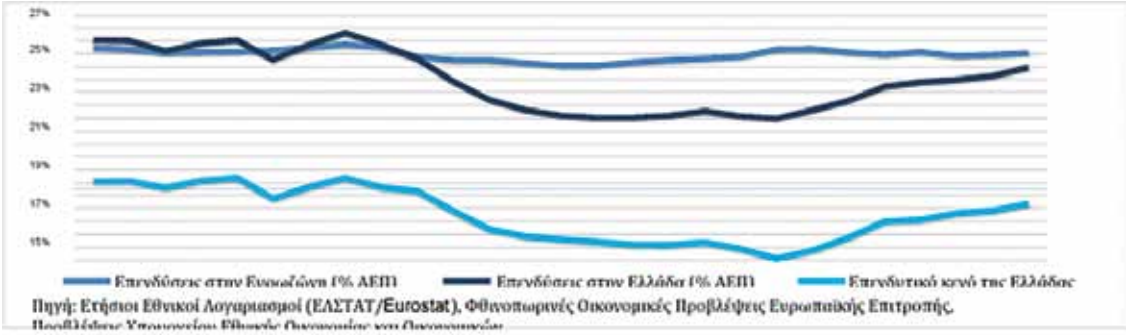
Διάγραμμα 6: Ξένες άμεσες επενδύσεις 2013-2022



Πηγή: ΟΟΣΑ

Επίσης διατηρείται το επενδυτικό κενό σε σύγκριση με τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο (Διάγραμμα 7) ενώ η χώρα θα κληθεί ν' αντιμετωπίσει την επόμενη χρονιά (2027) τους αναπτυξιακούς όρους χωρίς τους επιπρόσθετους πόρους του Ταμείου Ανάκαμψης και με ασταθές οικονομικό περιβάλλον λόγω των κλυδωνισμών που δημιουργεί ο νέος πόλεμος στο Ιράν στην παγκόσμια οικονομία σε συνδυασμό με τον εν εξελίξει πόλεμο στην Ουκρανία. Κλυδωνισμούς που σηματοδοτεί η εκτόξευση των τιμών του πετρελαίου και του φυσικού αερίου με άμεση συνέπεια στο μεταφορικό κόστος, μετά το κλείσιμο των στενών του Ορμούζ, η αύξηση του κόστους των λιπασμάτων με επιπτώσεις στις τιμές των τροφίμων και η νέα διαταραχή στις παγκόσμιες εφοδιαστικές αλυσίδες.

Διάγραμμα 7: Το επενδυτικό κενό της Ελλάδας έναντι της Ευρωζώνης (σταθερές τιμές, μη εποχικά διορθωμένα στοιχεία)



Η Ελληνική Οικονομία θα κληθεί ν' αντιμετωπίσει αυτές τις νέες διαταράξεις ενώ παραμένουν διαχρονικά εκκρεμή ζητήματα: το δημόσιο χρέος και το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών.

Το χρέος της Κεντρικής Διοίκησης διαμορφώθηκε σε 403.460 εκατ. ευρώ ή 162,2% ως ποσοστό του ΑΕΠ στο τέλος του 2025 έναντι 403.861 εκατ. ευρώ ή 170,6% ως ποσοστό του ΑΕΠ το 2024, παρουσιάζοντας μείωση κατά 8,4 ποσοστιαίες μονάδες έναντι του 2024.

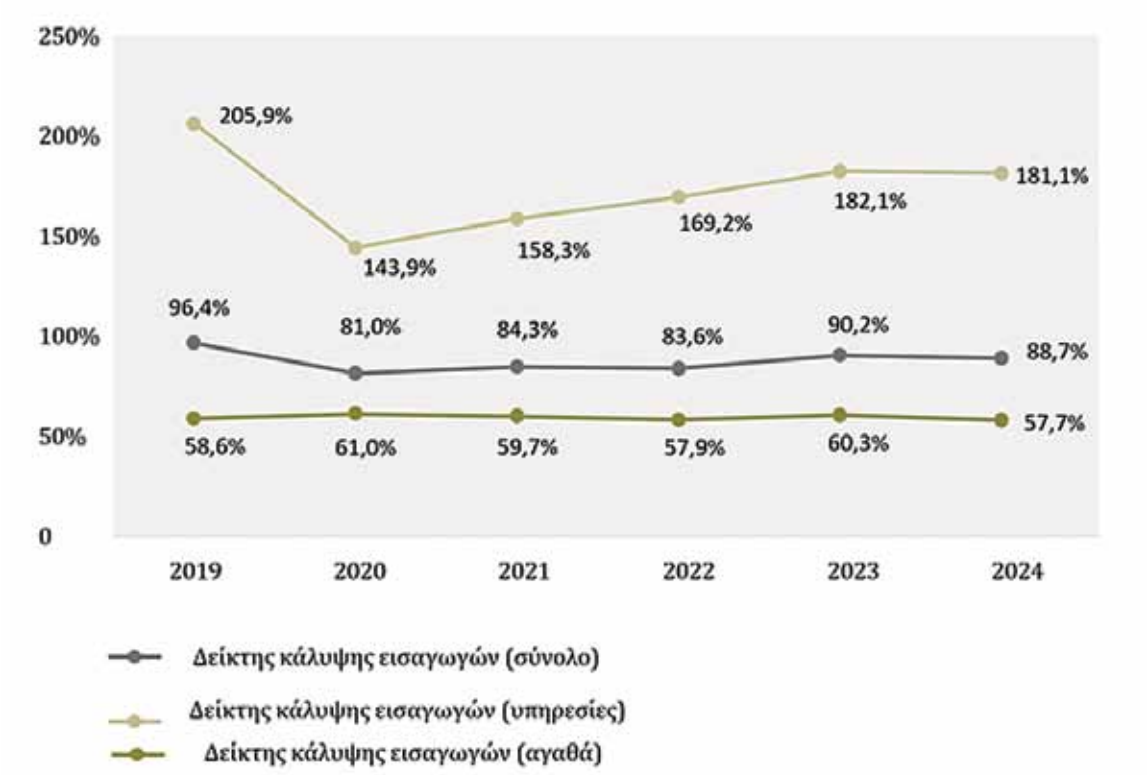
Την περίοδο Ιανουαρίου - Αυγούστου 2025 το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών περιορίστηκε κατά 2,1 δισ. ευρώ σε σχέση με το ίδιο διάστημα του 2024 και διαμορφώθηκε σε 6,6 δισ. ευρώ. Η εν λόγω εξέλιξη οφείλεται στη βελτίωση όλων των επιμέρους ισοζυγίων και κυρίως των ισοζυγίων αγα-

θών, πρωτογενών εισοδημάτων και υπηρεσιών. Το έλλειμμα του ισοζυγίου αγαθών περιορίστηκε κατά 810 εκατ. ευρώ, καθώς η μείωση των εισαγωγών υπερέβη εκείνη των εξαγωγών σε απόλυτους όρους με την βελτίωση του ισοζυγίου καυσίμων ν' αποτελεί τον σημαντικότερο παράγοντα σ' αυτόν τον περιορισμό. Σε τρέχουσες τιμές οι εξαγωγές αγαθών χωρίς τα καύσιμα αυξήθηκαν κατά 3,4%, ενώ οι αντίστοιχες εισαγωγές κατέγραψαν άνοδο κατά 2,7%.

Μετά την πανδημία η Ελλάδα πέτυχε μια βελτίωση των όρων εμπορίου στο σύνολο των αγαθών και των υπηρεσιών, η οποία για την περίοδο 2019-2024 εκτιμάται στις 10,9 μονάδες και προκύπτει περισσότερο από το ισοζύγιο υπηρεσιών (12,4 μονάδες) και δευτερευόντως από το ισοζύγιο των αγαθών (5,9 μονάδες).

Παρ' όλη τη βελτίωση των όρων εμπορίου και της εξωστρέφειας, η θετική αυτή μεταβολή δεν οδήγησε και σε βελτίωση του εμπορικού ισοζυγίου, καθώς, ο δείκτης κάλυψης εισαγωγών από εξαγωγές μειώθηκε από 96,4% σε 88,7% το διάστημα από το 2019 έως το 2024 (Διάγραμμα 8).

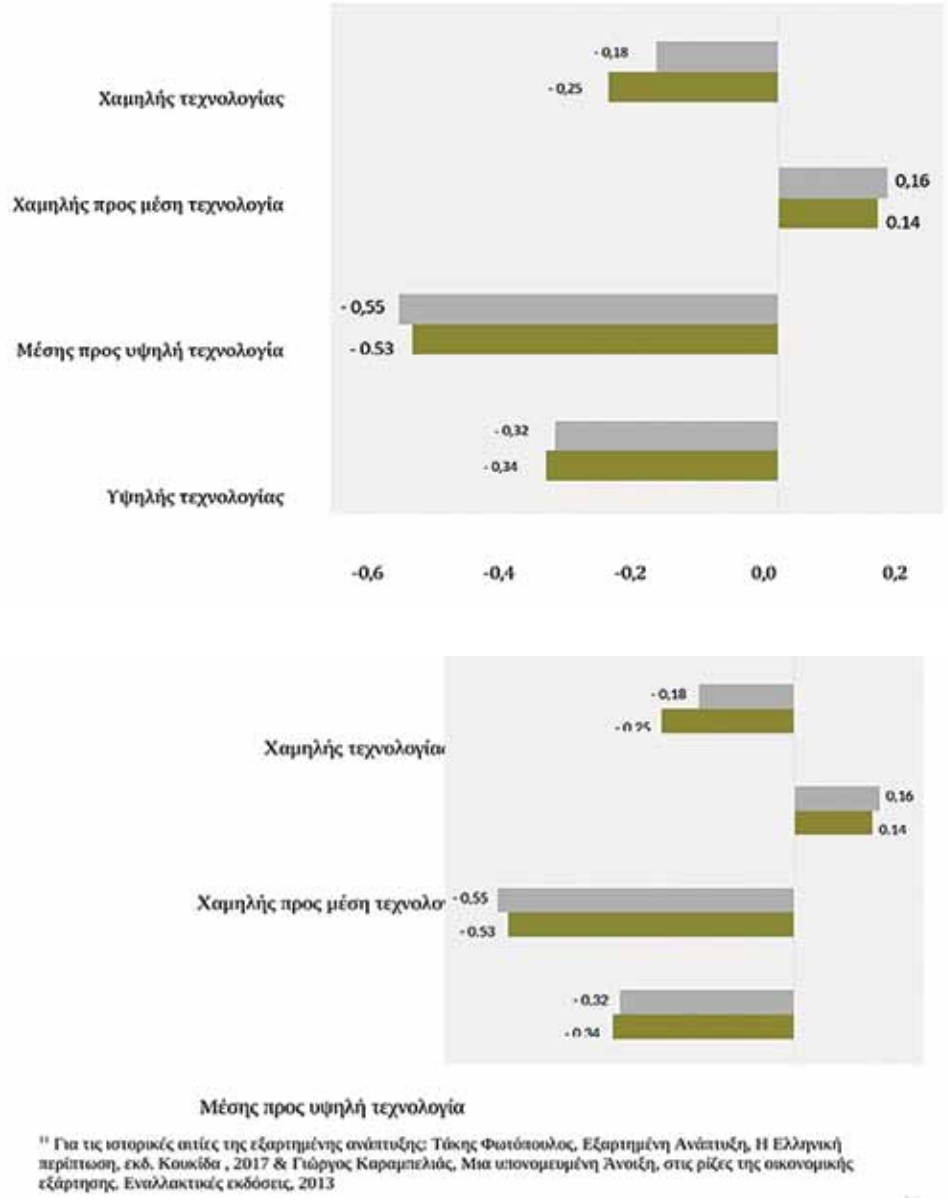
Διάγραμμα 8: Δείκτες κάλυψης εισαγωγών



Η σταθερότητα του δείκτη κάλυψης των εισαγωγών ερμηνεύεται από την εξάρτηση της παραγωγικής δομής της ελληνικής οικονομίας και τη διαχρονική αδυναμία υποκατάστασης σε εισαγωγές ενδιάμεσων αγαθών που χρησιμοποιούνται στην παραγωγική διαδικασία.

Η τεχνολογική υστέρηση του εγχώριου παραγωγικού υποδείγματος αντανακλάται και στην αξιοσημείωτα αρνητική θέση του τομέα υψηλής τεχνολογίας, ο οποίος ωστόσο δείχνει περιορισμένη βελτίωση την περίοδο 2019-2023, που αποδίδεται στην αύξηση της σχετικής συμβολής του στην προστιθέμενη αξία της Μεταποίησης (Διάγραμμα 9).

Διάγραμμα 9: Η τεχνολογία στην μεταποίηση.



[11] Για τις ιστορικές αιτίες της εξαρτημένης ανάπτυξης: Τάκης Φωτόπουλος, Εξαρτημένη Ανάπτυξη, Η Ελληνική περίπτωση, εκδ. Κουκίδα , 2017 & Γιώργος Καραμπελιάς, Μια υπονομευμένη Άνοιξη, στις ρίζες της οικονομικής εξάρτησης. Εναλλακτικές εκδόσεις, 2013

Ο ενδογενής μετασχηματισμός αυτής της δομικής υστέρησης που καθιστά παρασιτικό το αναπτυξιακό μοντέλο θα εξεταστεί με γνώμονα την ασφάλεια και την ανθεκτικότητα στα πεδία: της άμυνας, της ενέργειας, της δημογραφίας, της αποκέντρωσης και της τοπικοποίησης. Μετασχηματισμοί που αποτελούν ήδη τάση στην παραγωγική διαδικασία που υπαγορεύονται από τις νέες διεθνείς συνθήκες και από τους οποίους θα προκύψουν νέα κοιτάσματα ποιοτικής και βιώσιμης απασχόλησης που θα επανακαθορίσουν την εθνική στρατηγική για την Απασχόληση.

2.2 Πεδία μετασχηματισμού

Άμυνα

Ο επαν-εξοπλισμός της Ευρώπης προκειμένου ν' αντιμετωπιστεί η Ρωσική απειλή αλλά και οι προτροπές της νέας Αμερικανικής διοίκησης για αύξηση των δαπανών για την άμυνα στο 5% του ΑΕΠ κάθε χώρας

μέλους του ΝΑΤΟ, κάνει τα αρχικά του βήματα με το σχέδιο «Rearm Europe Plan» που προβλέπει χρηματοδοτικά κεφάλαια για εξοπλισμούς έως 800 δις € και ενεργοποίηση της ρήτρας διαφυγής ώστε οι αμυντικές δαπάνες των Κρατών της Ε.Ε να μην συνυπολογίζονται στα δημοσιονομικά τους ελλείμματα.

Ο επαναπατρισμός της παραγωγής στρατηγικών αγαθών (food security, ενεργειακή ανεξαρτησία, αμυντική βιομηχανία κ.λπ.) μαζί με την ανάπτυξη ψηφιακής κυριαρχίας (data centers, AI υποδομές, κβαντική τεχνολογία, κρυπτογράφηση) αποτελούν τον πυρήνα νέων θέσεων εργασίας υψηλής εξειδίκευσης. Ο τομέας της διαστημικής τεχνολογίας στον οποίο η χώρα διαθέτει ήδη παρουσία με ελληνικής προέλευσης δορυφόρο[4] στον οποίο στηρίζεται εν μέρει η πλατφόρμα παρακολούθησης Copernicus της ΕΕ αποτελεί ένα αναδυόμενο πεδίο. Η δε επέκταση ζωνών ηλεκτρονικού πολέμου θα αυξήσει ζήτηση για επαγγελματίες στην ασφάλεια επικοινωνιών.

Μία από τις αλλαγές στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της «Ατζέντας 2030», ήταν η δημιουργία του Ελληνικού Κέντρου Αμυντικής Καινοτομίας (ΕΛΚΑΚ) και η ανάπτυξη ενός εγχώριου αμυντικού οικοσυστήματος, με στόχο να εξελιχθούν οι εγχώριες τεχνολογικές δυνατότητες. Το 2025 καταρτίσθηκε ο Μακροπρόθεσμος Προγραμματισμός Αμυντικών Εξοπλισμών (ΜΠΑΕ) 2025-2036 που καθορίζει τον σχεδιασμό για τις επιχειρησιακές απαιτήσεις που θα καλυφθούν τα επόμενα έτη με καθορισμένο προϋπολογισμό. Μετά τα σημαντικά πρωτόκολλα αμυντικής συνεργασίας της Ελλάδας με τις Η.Π.Α. και την Γαλλία, παραμένει ζητούμενη η απόκτηση εγχώριας προστιθέμενης αξίας τεχνογνωσίας στην παραγωγή αμυντικών συστημάτων, μετά από μια 20ετή εγκατάλειψη της εγχώριας αμυντικής βιομηχανίας. Αυτό προϋποθέτει την μεταφορά της εμπειρίας ανάπτυξης, δοκιμών και πιστοποίησης μέχρι την τελική βιομηχανική παραγωγή από τις ξένες κατασκευαστικές εταιρείες. Παράλληλα, ζητούμενο αποτελεί η αξιοποίηση του εγχώριου οικοσυστήματος καινοτόμων εταιριών (start ups) για τις ανάγκες του ελληνικού στρατού, όπως η ELMON που φτιάχνει κράνη και συστήματα θωράκισης, η Lamda Automata που αναπτύσσει συστήματα τεχνητής νοημοσύνης για την επιτήρηση απομακρυσμένων περιοχών και κρίσιμων υποδομών, η THEON στα συστήματα νυχτερινής όρασης και θερμικής απεικόνισης, η SKYTALYS που είναι πάροχος συστημάτων αμυντικής διαλειτουργικότητας, η UCANDRONE A.E. στον τομέα των μη επανδρωμένων «έξυπνων» ιπτάμενων συστημάτων Unmanned Aerial Systems (UAS) κ.λπ..

Σημαντικό βήμα αποτελούν οι πρώτες τέσσερις συμβάσεις τις οποίες ήδη υπέγραψε το ΕΛΚΑΚ με το Κέντρο Έρευνας Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Καινοτομίας (ΚΕΤΑΚ) του ΓΕΕΘΑ καθώς και με τρεις ιδιωτικές εταιρείες του ελληνικού αμυντικού οικοσυστήματος. Συμβάσεις που αφορούν στην ανάπτυξη kamikaze drone από το ΚΕΤΑΚ καθώς και στην κατασκευή εγχώριων συστημάτων τριών τύπων μη επανδρωμένων αεροσκαφών μάχης (UCAV) Κατηγορίας Ι, με σαφή προσανατολισμό στην άμεση αξιοποίησή τους από τις Ένοπλες Δυνάμεις.

Τα μη επανδρωμένα με ενσωμάτωση Τεχνητής Νοημοσύνης έχουν αλλάξει τα δεδομένα του πολέμου όπως προκύπτει από τα Ουκρανικά πεδία των μαχών. Στον παλιό συμβατικό πόλεμο η υπεροχή κρίνονταν από τον αριθμό των στρατιωτών, σήμερα με πολύ φτηνά και έξυπνα συστήματα μπορούν να καταστραφούν μαζικοί στόχοι και να γίνουν αναγνωρίσεις ακριβείας. Τα μη επανδρωμένα οχήματα εδάφους μπορούν να ενεργήσουν με μεγάλη ασφάλεια σε επιχειρήσεις εκκένωσης τραυματιών, μεταφοράς εφοδίων, μηχανική και φαρμακευτική υποστήριξη. Οι νέοι μηχανικοί, ηλεκτρολόγοι μηχανικοί υπολογιστών σε μικρά και αποκεντρωμένα εργαστήρια κάνοντας χρήση τρισδιάστατων εκτυπωτών είναι σε θέση να κατασκευάσουν μαζικά drones και λογισμικά με την σχετική εκπαίδευση και καθοδήγηση.

Η αεροδιαστημική τεχνολογία και επιστήμη αποτελεί επίσης κομβικό στοιχείο στην σύγχρονη άμυνα καθώς οι μικροδορυφόροι αποτελούν μέσα συλλογής κρίσιμων πληροφοριών, επιτήρησης και επικοινωνίας,

4 Πηγή: https://www.kathimerini.gr/society/562493434/diastimiki-apostoli-me-elliniki-sfragida/

ενισχύοντας την ικανότητα της αεροπορίας ν' ανταποκριθεί σε αναδυόμενες απειλές σε πραγματικό χρόνο. Η Ε.Ε. συμπεριέλαβε στον προϋπολογισμό της διαστημικό πρόγραμμα ύψους 21 δισ. ευρώ για την ενίσχυση του ρόλου της, με την Ελλάδα να έχει συμπεριλάβει στα έργα του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας την ανάπτυξη μικροδορυφόρων, μέσω του προγράμματος «Ερμής», που αποτελεί το πρώτο μέρος του εθνικού προγράμματος. Το πρόγραμμα συντονίζει το Τμήμα Αεροδιαστημικής Επιστήμης και Τεχνολογίας του ΕΚΠΑ σε συνεργασία με τα τμήματα Πληροφορικής και Τηλεπικοινωνιών και το Φυσικό του ίδιου ΑΕΙ, ενώ συμμετέχουν στο πλαίσιο σύμπραξης τα Πανεπιστήμια Πατρών και Αιγαίου, καθώς και το Εθνικό Αστεροσκοπείο Αθηνών με την εταιρεία OQ Hellas.

Οι εφαρμογές και οι υπηρεσίες που προκύπτουν από την εκμετάλλευση των δεδομένων που παράγουν οι μικροδορυφόροι είναι πάρα πολλές. Μερικά παραδείγματα είναι η πρόβλεψη και έγκαιρη αντιμετώπιση φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών και ανθρωπιστικών κρίσεων, η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, οι ασφαλείς εναέριες, θαλάσσιες και επίγειες μεταφορές, η «έξυπνη» ναυτιλία, η «έξυπνη» γεωργία, η βιώσιμη διαχείριση της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας, η χαρτογραφία, ο σύγχρονος χωροταξικός και αστικός σχεδιασμός, οι «έξυπνες» πόλεις και το δορυφορικό Ίντερνετ παντού, χωρίς νεκρές ζώνες επικοινωνίας.

Ο τομέας της άμυνας αποτελεί τον βασικό επιταχυντή της επέκτασης των καινοτόμων τεχνολογικών εφαρμογών στην μεταποίηση για την κατασκευή ειδών ευρείας κατανάλωσης. Οι συμπράξεις Start ups, ερευνητικών κέντρων, τεχνικών σχολών θα μπορούσαν ν' αποτελέσουν με κρατική καθοδήγηση και χρηματοδοτικά εργαλεία τον πυρήνα αυτού του μακροπρόθεσμου μετασχηματισμού.

Ενέργεια

Η ενέργεια θα καταστεί ο καθοριστικός παράγοντας για το μέλλον του αναπτυξιακού μοντέλου, την ασφάλεια και την κοινωνική συνοχή, όπως κατέδειξε η πρόσφατη ενεργειακή κρίση με την σταδιακή απεξάρτηση της Ε.Ε από τα ρωσικά καύσιμα.

Η ανάπτυξη Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ) και της αποθήκευσης ενέργειας παρουσιάζει εκρηκτική ανάπτυξη. Η Ελλάδα με τον πλούτο του ηλιακού δυναμικού της έχει θέσει ως στόχο μέχρι το 2030 τα 2/3 της παραγόμενης ενέργειας να είναι από ΑΠΕ. Νέα κοιτάσματα εργασίας δημιουργούνται στον τομέα της κυκλικής οικονομίας που ήδη δείχνει σημαντική ανάπτυξη στη Βόρεια Ευρώπη[5].

Ενεργειακές Κοινότητες (ΕΚ): Η Ελλάδα διαθέτει σήμερα 600 ΕΚ με 20.000 ιδιοκτήτες παραγωγής που συνεισφέρουν στο ίδιο δίκτυο και αναπτύσσουν τοπικές αγορές εργασίας. Πυρηνική ενέργεια: Η Ε.Ε αναθεωρεί τη θέση της για την πυρηνική ενέργεια και ολοένα και περισσότερα κράτη μέλη την αναγνωρίζουν ως καθαρή ενέργεια. Οι μικροί πυρηνικοί αντιδραστήρες[6] αποτελούν πλέον αντικείμενο εντατικής έρευνας από πολλές κυβερνήσεις, εταιρείες και ερευνητικά ιδρύματα. Η συζήτηση καθίσταται κρίσιμη καθώς η παρεχόμενη ενεργειακή παραγωγή αποτελεί προϋπόθεση στην επέκταση της βιομηχανικής παραγωγής 4ης γενιάς, της Τεχνητής Νοημοσύνης και των Data Centers.

Με αυτά τα δεδομένα η αξιοποίηση των εγχώριων κοιτασμάτων ενέργειας και η συνέχιση της διαφοροποίησης στο ενεργειακό μείγμα με την συμμετοχή των ΑΠΕ αποτελούν στρατηγικές που θα πρέπει να εξελιχθούν.

Στο πρώτο επίπεδο, οι πρόσφατα υπογραφείσες ενεργειακές συμφωνίες, στο πλαίσιο του συνεδρίου διατλαντικής συνεργασίας τον Νοέμβριο του 2025, καθιστούν την χώρα κόμβο για την εισαγωγή και διανομή Αμερικανικού LNG προς την Ευρώπη και την Ουκρανία (Κάθετος διάδρομος), προοιωνίζοντας σημαντικές επενδύσεις πέρα από την Ρεβυθούσα και την Αλεξανδρούπολη, σε τερματικούς σταθμούς και υποδομές.

Παράλληλα μετά από μακροχρόνιες παλινωδίες με το νομοσχέδιο του Υπουργείου Ενέργειας και Περιβάλλοντος, για την κύρωση των τεσσάρων Ενεργειακών Συμφωνιών της Ελλάδας με την Κοινοπραξία

5 Έκθεση, Οι ενεργειακές κοινότητες και η αυτο-παραγωγή στην Ελλάδα, Δεκέμβριος 2025, The Green Tank.

6 Πηγή: https://www.huffingtonpost.gr/diethnes/mikroi-pyrinikoi-antidrastires-ti-einai-kai-pos-boroun-na-allaxoun-to-energeiako-systima-tis-evropis/

Chevron και Helleniq Energy, θα ξεκινήσει η αξιοποίηση των εγχώριων ενεργειακών κοιτασμάτων νοτίως της Πελοποννήσου και Κρήτης, στο πλαίσιο της στρατηγικής συνεργασίας 3+1, Ελλάδας-Κύπρου-Ισραήλ υπό την αιγίδα των ΗΠΑ. Ένας νέος ενεργειακός δρόμος με υποθαλάσσιους αγωγούς και ηλεκτρικές διασυνδέσεις δημιουργείται από την Αδριατική έως την Ανατολική Μεσόγειο, ενώ επανέρχεται η προοπτική δημιουργίας του Eastmed, στο πλαίσιο μιας ευρύτερης διασύνδεσης της Ευρώπης με την Ινδία μέσω του νέου εμπορικού διαδρόμου IMEC.

Στο δεύτερο επίπεδο η παραγωγή πάνω από το 50% των εγχώριων ενεργειακών αναγκών από ΑΠΕ αποτελεί ήδη ένα σημαντικό επίτευγμα. Προς αξιοποίηση αποτελούν πεδία στο πλαίσιο της Πράσινης μετάβασης όπως:

- Η αποθήκευση της ενέργειας που παράγεται από τις ΑΠΕ μέσα από καινοτομίες στα νέα υλικά των μπαταριών, την επέκταση της αντλησιοταμίευσης, την αναβάθμιση των δικτύων μεταφοράς ενέργειας.

- Η ανάπτυξη καινοτόμων τεχνολογιών όπως των μονάδων συμπιεσμένου βιο-μεθανίου, παραγωγής πράσινου υδρογόνου ή small scale LNG με σημαντικές εφαρμογές στην ναυτιλία και στις μεταφορές.

Ωστόσο υστέρηση και στασιμότητα παρατηρείται στο επίπεδο της αυτοπαραγωγής και των ενεργειακών κοινοτήτων. Βάσει των διαθέσιμων δεδομένων του Γενικού Εμπορικού Μητρώου (ΓΕΜΗ) (Νοέμβριος 2025) και του Διαχειριστή του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΔΕΔΔΗΕ) ως και τον Σεπτέμβριο του 2025 το επίπεδο αυτοπαραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ παραμένει στα 1,073 MW ενώ η παραγωγή ενέργειας από ενεργειακές κοινότητες (Ν. 5037/2023 ΦΕΚ Α' 78/28.03.2023), ανέρχεται στα 1,46 MW με μόλις 1747 ενεργειακές κοινότητες στην επικράτεια.

Η κρισιμότητα της ανάπτυξης των ενεργειακών κοινοτήτων σχετίζεται με την πρόκληση της αντιμετώπισης της ενεργειακής φτώχειας και της υλικής στέρησης η οποία θα επιταθεί λόγω της εκτίναξης των τιμών των υδρογονανθράκων και των προϊόντων ευρείας κατανάλωσης. 896 χιλιάδες νοικοκυριά και περίπου 2 εκατομμύρια πολίτες βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας στην χώρα, ενώ πάνω από το ένα τέταρτο του πληθυσμού (27,5%) απειλείται με φτώχεια ή κοινωνικό αποκλεισμό. Εκ των απειλούμενων από φτώχεια το 66,6% δηλώνει δυσκολία έγκαιρης πληρωμής λογαριασμών όπως το ηλεκτρικό ρεύμα, το νερό ή το φυσικό αέριο, ποσοστό σχεδόν τριπλάσιο σε σχέση με τον μη φτωχό πληθυσμό.

Παράλληλα άνοιξε η δημόσια συζήτηση για συμμετοχή στο ενεργειακό μείγμα των μικρών αρθρωτών πυρηνικών αντιδραστήρων (Small Modular Reactors, SMRs), που αποτελούν σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ασφαλέστερη και φθηνότερη τεχνολογία από τους συμβατικούς πυρηνικούς αντιδραστήρες. Ειδικότερα οι προηγμένοι αντιδραστήρες τέταρτης γενιάς που διαθέτουν κλειστό κύκλο καυσίμου, επιτρέπουν την ανακύκλωση πυρηνικών υλικών, επιτυγχάνοντας σημαντική μείωση των ραδιενεργών αποβλήτων που αποτελούν το βασικότερο πρόβλημα ασφάλειας και κόστους διαχείρισης στην παραγωγή πυρηνικής ενέργειας.

Τέλος η ανακύκλωση και η κυκλική οικονομία πέρα από την συμβολή τους στον περιορισμό της επιβάρυνσης του φυσικού περιβάλλοντος από απορρίμματα αποτελούν κρίσιμους τομείς για την εξοικονόμηση φυσικών πόρων δεδομένων των αυξητικών πιέσεων στην ζήτηση τους κατά την μετάβαση στην 4η βιομηχανική επανάσταση. Επιπρόσθετα αποτελούν προνομιακούς τομείς για την ανάπτυξη συνεργατικών σχημάτων στην κοινωνική επιχειρηματικότητα (Ν. 4430/2016).

Η ΗΛΕΚΤΡΑ Energy (electraenergy.coop) είναι μια από τις 20 με 30 ενεργές ενεργειακές κοινότητες που προωθεί συνεργασίες σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο με ιδιώτες, επιχειρηματίες, δήμους, περιφέρειες για την τοπική παραγωγή ενέργειας από το 2016. Η «ΚΟΙΝΕΡΓΕΙΑ» στην Ήπειρο, η «Μινώα Ενεργειακή» στην Κρήτη, ο «Υπερίων» και η «Ενεργειακή Κοινότητα» στην Αττική, η ΕΣΕΚ στην Καρδίτσα που συμμετέχει στο έργο για την παραγωγή βιοενέργειας από Βιομάζα, αποτελούν επίσης μερικά πρόσφατα συνεργατικά παραδείγματα που δραστηριοποιούνται στον ενεργειακό τομέα.

Οι εγχώριες επενδύσεις και οι λειτουργικές επιδράσεις λόγω της ενεργειακής πράσινης μετάβασης και της εξοικονόμησης ενέργειας αποτυπώνονται στις προοπτικές απασχόλησης, καθώς εκτιμάται ότι θα απαι-

τηθούν περίπου 210 χιλιάδες θέσεις εργασίας οι οποίες διατηρούνται καθ' όλη τη χρονική περίοδο 2025-50, ήτοι μια αύξηση της τάξεως του 5% σε σχέση με το σύνολο του εργατικού δυναμικού (Διάγραμμα 10). Περίπου 116 χιλιάδες θέσεις εργασίας δημιουργούνται άμεσα στις επενδύσεις και λειτουργία των έργων (direct effect) και περίπου 94 χιλιάδες θέσεις εργασίας στις αλληλεπιδράσεις της εφοδιαστικής αλυσίδας και την προκαλούμενη συνεισφορά (indirect and induced effects).

Δημογραφία, Αποκέντρωση και Τοπικοποίηση.

Στη δημογραφική κάμψη θα πρέπει να συνυπολογιστεί η άνιση κατανομή του πληθυσμού στην επικράτεια, όπου τα 5,9 επί συνόλου 10,5 εκατομμυρίων πολιτών διαμένουν σε 100 από τους 13.586 οικισμούς (με πληθυσμιακή υπερ-συγκέντρωση σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη), ενώ 838 οικισμοί δεν έχουν κανέναν κάτοικο. Υπερ-συγκέντρωση που διατηρείται σύμφωνα με την τελευταία απογραφή αφού ο πληθυσμός της Αττικής διατηρείται στα ίδια επίπεδα και μόνο του Νοτίου Αιγαίου αυξάνεται κατά 5%, ενώ μικρές ή μεγαλύτερες μειώσεις σημειώνουν όλες οι υπόλοιπες Περιφέρειες.

Η χωρική ανισότητα κι ο Αθηναϊκός υδροκεφαλισμός, παράγωγο του στρεβλού μεταπολεμικού αναπτυξιακού μοντέλου και των πελατειακών σχέσεων Κράτους-πολιτών, επιτάθηκε την περίοδο της οικονομικής κρίσης όπου επικράτησε η αντίληψη της συγκέντρωσης και των οικονομιών κλίμακας ως μοναδική προοπτική οικονομικής βιωσιμότητας. Μια αντίληψη συγχωνεύσεων σε νέα διοικητικά κέντρα που υπαγόρευσε ο Νόμος Καλλικράτη (Ν. 3852/2010), παραβλέποντας τα γεωγραφικά δεδομένα της εκτεταμένης ορεινότητας και νησιωτικότητας της χώρας καθώς και τις ιστορικές παρακαταθήκες των Ελληνικών κοινοτήτων. Μετακινήσεις προσωπικού στα διοικητικά κέντρα των Νομών και των Περιφερειών, συγχωνεύσεις και κλείσιμο σχολείων, αγροτικών ιατρείων, δραστικός περιορισμός ή και σταμάτημα δρομολογίων λεωφορείων που συνέδεαν τα κέντρα των Νομών με τα χωριά έλαβαν χώρα κατά την περίοδο αυτή.

Η αντιμετώπιση της δημογραφικής κάμψης και των χωρικών ανισοτήτων θα κρίνει την ασφάλεια της χώρας, την εθνική κυριαρχία αλλά και την βιωσιμότητα του παραγωγικού και κοινωνικού μοντέλου την επόμενη δεκαετία.

Σύμφωνα με την τελευταία απογραφή του 2021, ο γηγενής πληθυσμός μειώθηκε κατά 3,5% σε μια δεκαετία -από 10.816.286 το 2011 στα 10.432.481 το 2021-(ΕΛΣΤΑΤ, 2021). Η πτωτική τάση του πληθυσμού αποτυπώθηκε για πρώτη φορά στην απογραφή του 2011[7]. Εντονότερη μείωση σημείωσε ο πληθυσμός των αγροτικών και ημι-αγροτικών περιοχών[8] λόγω αστυφιλίας αλλά και λόγω της «εσωτερικής μετανάστευσης» που κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης οδήγησε ένα μέρος του πληθυσμού των αστικών κέντρων πίσω στην ύπαιθρο, αλλά και λόγω της έξαρσης «εξωτερικής μετανάστευσης» που αποστέρησε βασικά στελέχη[9].

Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για το Δημογραφικό (ΥΠ.Κ.Σ.ΚΟ) περιλαμβάνει δράσεις ενίσχυσης της οικογένειας, υποδομές για την στήριξη της μητρότητας, μεταρρυθμίσεις του εργασιακού πλαισίου, συνδεδεμένα με πόρους που εκτιμώνται στα 20 δις € την επόμενη δεκαετία. Ωστόσο η άμεση υλοποίηση των δράσεων μπορεί να ανασχέσει την μείωση του γηγενούς πληθυσμού κατά 1,15 εκατ. έως το 2050, έναντι μείωσης κατά 1,4 εκατ. αν δεν ληφθούν μέτρα[10].

Η βιωσιμότητα του πρωτογενούς τομέα πέρα από τα μέτρα και τις πολιτικές της ΚΑΠ θα κριθεί πρωτίστως από την αντιστροφή της δημογραφικής γήρανσης του αγροτικού πληθυσμού αφού ο μέσος όρος ηλικίας έχει πλέον υπερβεί τα 57 έτη (Eurostat) (Διάγραμμα 11).

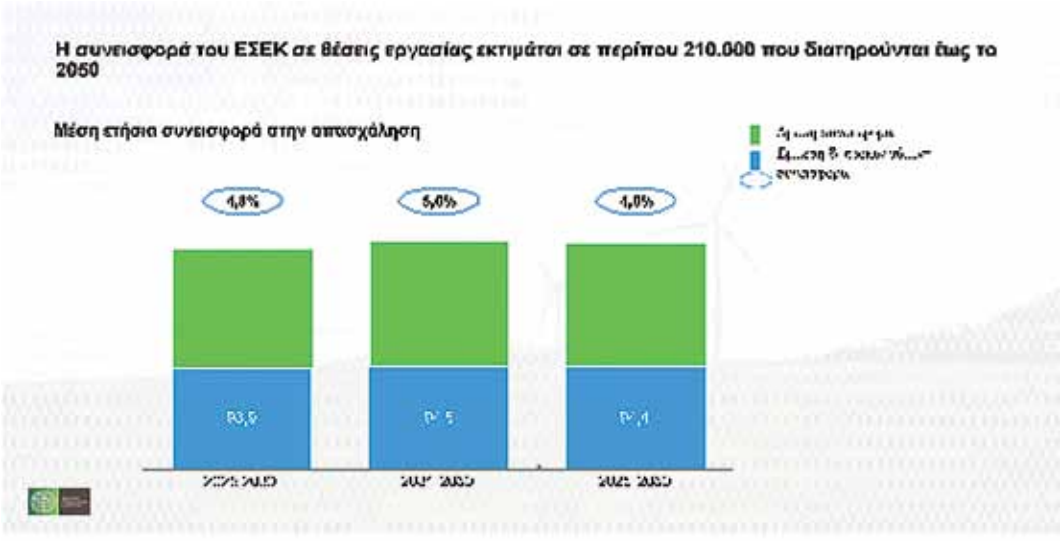
7 Ινστιτούτο Δημογραφικών Ερευνών και Μελετών. Flash News 5, 2024.

8 Σημαντικότερη μείωση παρουσιάζει η Δυτική Μακεδονία που υπέστη πληθυσμιακή απώλεια κατά 10%, συνέπεια κυρίως των πολιτικών της από-λιγνιτοποίησης (ΕΛΣΤΑΤ 2021).

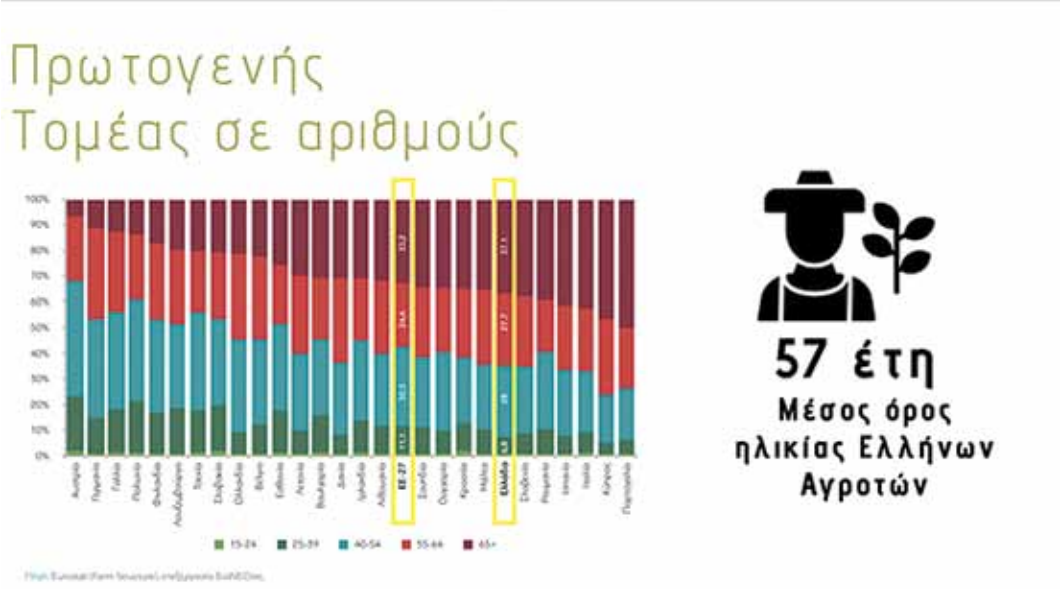
9 Νίκος Ντάσιος, περιοδικό ΑΡΔΗΝ τ. 129, 04.2024.

10 Ινστιτούτο Δημογραφικών Ερευνών και Μελετών. Ενημερωτικό δελτίο, τ1, 2025.

Διάγραμμα 10: Θέσεις εργασίας & πράσινη μετάβαση



Διάγραμμα 11: Μέσος όρος ηλικίας στον πρωτογενή τομέα, Ε.Ε



Η στεγαστική κρίση στα μεγάλα αστικά κέντρα αποτελεί τον βασικότερο παράγοντα αποθάρρυνσης των νέων ζευγαριών από το να κάνουν οικογένεια. Ένα εθνικό πρόγραμμα αξιοποίησης των κλειστών σπιτιών στην περιφέρεια θα μπορούσε να συνδυαστεί με τα νέα προγράμματα κοινωνικής αντιπαροχής για την κατασκευή, μέσω ΣΔΙΤ, νέων κατοικιών.

Τα κλειστά σχολεία θα μπορούσαν να αποτελέσουν χώρους εκπαίδευσης των νέων αγροτών και των κτηνοτρόφων σε σύγχρονες μεθόδους ευφυούς και έξυπνης παραγωγής, συνδεόμενα με τα ερευνητικά κέντρα των περιφερειακών Πανεπιστημίων. Η δημόσια ή η ιδιωτικά εγκαταλειμμένη αγροτική γη θα μπορούσε ν' αποτελέσει το πεδίο υλοποίησης της πρακτικής άσκησης φοιτητών από τμήματα ζωικής και φυτικής παραγωγής, σε συνδυασμό με την μετεγκατάσταση της Γεωπονικής Σχολής από την Αθήνα. Στη βάση ολοκληρωμένων τοπικών σχεδίων υψηλής προστιθέμενης αξίας με τοπικές συμπράξεις είναι δυνατή η αξιοποίηση των εγχώριων ποικιλιών και η αντιμετώπιση των φυτικών και ζωικών απειλών, η αναζωογόνηση της κτηνοτροφίας με ζώα ελευθέρας βοσκής και της μελισσοκομίας, η ήπια υλοτόμηση, η εμπορική αξιοποί-

ηση βοτάνων και αλιευμάτων, η ήπια αξιοποίηση των δασικών οικοσυστημάτων των οποίων θα πρέπει να καταγραφεί η βιοποικιλότητα ως εθνικός πλούτος. Στα υπό διαμόρφωση χωροταξικά των ΑΠΕ θα μπορούσε να αξιοποιηθεί η τοπική παραγωγή ενέργειας από ΑΠΕ στα χερσαία όσο και στα θαλάσσια οικοσυστήματα καθώς και βιο-αερίου από οργανικά απόβλητα και να προβλεφθεί πρωτίστως η ανταποδοτική κάλυψη των ενεργειακών αναγκών των αγροτικών σπιτιών, των δημοτικών κτηρίων, των σταβλικών εγκαταστάσεων, των αποθηκών και των γεωτρήσεων, αξιοποιώντας τις πολλαπλές δυνατότητες των ενεργειακών κοινοτήτων.

Οι ΤΟΕΒ και οι ΓΟΕΒ με κατάλληλα μηχανήματα, τεχνολογικό εξοπλισμό και ανθρώπινο δυναμικό πρέπει να επιτελέσουν κομβικό ρόλο στην ενίσχυση των εγκαταλειμμένων υποδομών και στη διαχείριση του υδρολογικού κύκλου με έργα ανάσχεσης των πλημμυρικών φαινομένων και αντιμετώπισης της απειλής της λειψυδρίας, συνέπεια της ανθρωπογενούς κλιματικής κρίσης. Καλές πρακτικές για δημιουργία φραγμάτων συγκράτησης της ροής του νερού στις πλαγιές των βουνών, κατασκευής ομβροδεξαμενών, διανοίξεων ποταμών και αυλάκων, αλλαγής των ποτιστικών μεθόδων με νέους αυτοματισμούς στα ποτιστικά κανάλια θα πρέπει να συμπεριληφθούν σε ολοκληρωμένες μελέτες διαχείρισης ποτάμιων και παραποτάμιων οικοσυστημάτων.

Το γρήγορο και δωρεάν ίντερνετ σε μικρούς οικισμούς, στο οποίο έχουν επενδύσει μαζικά οι Σκανδιναβικές χώρες, θα εξυπηρετούσε τόσο την ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων στον πρωτογενή και δευτερογενή τομέα στην κατεύθυνση της ευφυούς παραγωγής και θα έδινε δυνατότητες τηλε-ιατρικών διαγνώσεων σε πολύ-λειτουργικά κοινωνικά κέντρα (μετεξέλιξη των τοπικών κέντρων υγείας κατά το φινλανδικό μοντέλο), ή ακόμα και την παρακολούθηση ζωντανά πολιτιστικών γεγονότων, συνεδρίων ή εκπαιδευτικών σεμιναρίων. Η ρομποτική θα μπορούσε να συνεισφέρει στην αντιμετώπιση της δυσκολίας εύρεσης εποχικών εργατών σε αγροκτήματα και σε συνδυασμό με νέες ομάδες παραγωγών να αντιμετωπιστεί το κλιμακούμενο κόστος παραγωγής, εν μέσω κλιμακούμενων πολέμων, που οδηγεί σε εγκατάλειψη της αγροτικής γης και σε επισιτιστική κρίση. Το νέο συνεργατικό μοντέλο αξιοποιώντας εγκαταλειμμένες συνεταιριστικές εγκαταστάσεις θα μπορούσε να βρει εφαρμογή τόσο στην κοινή χρήση εργαλείων, αγροτικών μηχανημάτων και εγκαταστάσεων όσο και στην διάθεση των προϊόντων από ομάδες παραγωγών, προκειμένου να αντιμετωπισθεί η αισχροκέρδεια των μεσαζόντων και των ολιγοπωλίων που ευθύνονται για την ακρίβεια κατά το πρότυπο του αγροτικού συνεταιρισμού του Βελβεντού Κοζάνης.

Το Agrofelis Robot είναι ένα προγραμματιζόμενο γεωργικό ρομπότ πολλαπλών χρήσεων, χαμηλού κόστους, AI-Ready και υψηλής ακρίβειας που ενσωματώνει αισθητήρες, γυροσκόπια, κάμερα και μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως φορέας διαφόρων εργαλείων όπως χλοοκοπτικό, ψεκαστήρας, ψεκαστήρας ομίχλης, λιπασματοδιανομέας κ.λπ.. Αντίστοιχες εφαρμογές θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν στην αντιμετώπιση των όλο και συχνότερων και σφοδρότερων πυρκαγιών με ρομπότ πυρόσβεσης που είναι δυνατόν να κατασκευαστούν σε τοπικά μηχανουργεία κάνοντας χρήση λογισμικού ανοιχτού κώδικα με την οικονομική υποστήριξη αγροτικών συνεταιρισμών και της τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Στο πεδίο των μεταφορικών υποδομών μετά την πρόοδο του εθνικού οδικού δικτύου, η επέκταση του σιδηροδρόμου στη Δυτική Ελλάδα και στην Ήπειρο θα αποτελούσε σημαντικό κίνητρο εγκατάστασης νέων οικογενειών και ηλικιωμένων σ' αυτές τις περιοχές αλλά και θα συνέβαλλε και στην ανταγωνιστικότητα των λιμανιών όπως αυτού της Ηγουμενίτσας. Η χρήση του υδροπλάνου (βλ. Καναδάς) θα βοηθούσε στη μόνιμη εγκατάσταση σε νησιωτικές ή απομονωμένες περιοχές, συντελώντας στη μεταφορά ανθρώπων, τροφίμων και φαρμάκων σπάζοντας το μονοπώλιο των ναυτιλιακών γραμμών.

Οι περιφερειακοί Δήμοι για ν' αντιμετωπίσουν το έλλειμμα τεχνικής υποστήριξης από εξειδικευμένα στελέχη, στο πλαίσιο κινήτρων επιστροφής δυναμικού της κεντρικής διοίκησης στον τόπο καταγωγής τους, θα πρέπει να περιλάβουν ως όρο την υποχρεωτική εγκατάσταση και παραμονή με επιπλέον μισθολογικά κίνη-

τρα, φορολογικές και ασφαλιστικές απαλλαγές. Ο υποχρεωτικός αυτός όρος θα πρέπει να διέπει το σύνολο των προσλήψεων σε νέες οργανικές θέσεις στην περιφέρεια ώστε ν' αντιμετωπιστεί το τεράστιο έλλειμμα ειδικοτήτων γιατρών και νοσηλευτικού προσωπικού στα περιφερειακά νοσοκομεία, καθηγητών και δασκάλων στα σχολεία, γεωπόνων ή κτηνιάτρων και εν γένει δημόσιων λειτουργών.

Ο πολιτισμός και η Ιστορία είναι τα πλέον σημαντικά συγκριτικά πλεονεκτήματα για την αναγέννηση της ελληνικής υπαίθρου στην κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού της παράδοσης. Τα πνευματικά-πολιτιστικά κέντρα των χωριών και οι πολιτιστικοί σύλλογοι μπορούν ν' αποτελέσουν κύτταρα σύνδεσης της τοπικής κοινωνίας με την ιστορία και την ταυτότητα του τόπου, εργαστήρια υψηλής πολιτιστικής παραγωγής και διασύνδεσης των κοινοτήτων με τα διεθνή πολιτιστικά-μορφωτικά ρεύματα και τον εναλλακτικό τουρισμό.

Δεκάδες πρωτοβουλίες που περιλαμβάνουν επιχειρηματικότητα, πολιτιστικές και εκπαιδευτικές δράσεις έχουν αναπτυχθεί τα τελευταία χρόνια στην χώρα, με φεστιβάλ όπως το Sarista στο εγκαταλειμμένο χωριό Παλιά Βλαχάτα της Σάμης, στην Κεφαλονιά, ή το «Φαερόπ» στην Ξάνθη για την αναβίωση της παραγωγικής και βιομηχανικής κληρονομιάς και του συνεργατισμού από τη νεοσύστατη ΑΜΚΕ Παστάλι, εμπνευσμένη από την παράδοση των καπνεργατών και τον Αλέξανδρο Μπαλτατζή.

Η Αρκαδιανή[11] είναι μια πολύ-λειτουργική αγροτο-τουριστική μονάδα στο Ψάρι Γορτυνίας που αποτελεί ζωντανό παράδειγμα εκσυγχρονισμού της παράδοσης. Ξεκίνησε ως πρωτοβουλία ενεργών πολιτών που εγκατέλειψαν την Αθήνα στα τέλη της δεκαετίας του '90 με όραμα την αναβίωση των αξιών του Αρκαδικού τρόπου ζωής.

Η ΚΟΙΝΣΕΠ «Τα Ψηλά Βουνά» αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα, λειτουργώντας σαν κόμβος υποστήριξης για την ενίσχυση της απασχόλησης και της επιχειρηματικότητας με επίκεντρο τον εναλλακτικό τουρισμό στην περιοχή της Κόνιτσας Ιωαννίνων. Το πολιτιστικό και φυσικό απόθεμα της περιοχής φορτώνεται με εικόνες και βίντεο σε ηλεκτρονική πλατφόρμα με σχετικές πληροφορίες που μεταφράζονται σε άλλες γλώσσες για την προσέλκυση επισκεπτών απ' όλο τον κόσμο, επιτυγχάνοντας την εξωστρέφεια της περιοχής. Το εγχείρημα επιδιώκει την ανάπτυξη του τουριστικού προϊόντος μέσα από πρωτογενείς έρευνες και με την ενεργή συμμετοχή του τοπικού πληθυσμού: πολιτιστικών συλλόγων, τοπικών επιχειρήσεων, ετεροδημοτών, πανεπιστημίων και ερευνητικών κέντρων.

Το Κοινοτικό εργαστήρι των Τζουμέικερς που κατασκευάζει εργαλεία αγροτικής παραγωγής βασιζόμενο σε μεθόδους ομότιμης παραγωγής στο Καλέντζι Ιωαννίνων αποτελεί μια πρότυπη μονάδα μεταποίησης με πολλαπλές εφαρμογές στον αγροτικό χώρο που θα μπορούσε να αξιοποιηθεί και να επεκταθεί.

Η Χρυσομηλιά, ένα ορεινό χωριό της Πίνδου κοντά στα Τρίκαλα, αποτελεί εξαίρεση στη δημογραφική κατάρρευση και στην εγκατάλειψη των χωριών της ενδοχώρας, που μέσω της αυτάρκειας, των στενών κοινωνικών δεσμών, την κουλτούρα και την ταυτότητα του τόπου, καταφέρνει, παρά τις αντιξοότητες, να αναπτύσσεται παραγωγικά και πληθυσμιακά.

Η Βαμβακού στη Λακωνία αποτελεί ένα χωριό που αναγεννήθηκε από τις στάχτες του χάρη στην πρωτοβουλία τεσσάρων νέων ανθρώπων που εγκαταστάθηκαν μόνιμα εκεί αξιοποιώντας μια ιδιωτική χρηματοδότηση. Σήμερα απαριθμεί 28 μόνιμους κατοίκους, διαθέτει 25 θέσεις εργασίας στο εστιατόριο, στους ξενώνες, στους δύο συνεταιρισμούς παραγωγών, στην επιχειρηματική θερμοκοιτίδα, στα πολιτιστικά και εκπαιδευτικά προγράμματα.

Μια νέα διαλεκτική τοπικού και διεθνούς που θα κριθεί από τον βαθμό αυτό-οργάνωσης των τοπικών κοινωνιών και επίτευξης του μέγιστου βαθμού αυτάρκειας, αποτελεί ένα στοίχημα ανθεκτικότητας και βιωσιμότητας που εμπεριέχεται στο πρόταγμα της τοπικοποίησης ή της αναγέννησης των κοινοτήτων.[12]

11 https://arcadiani.gr/

12 Θόδωρος Σακελλαρόπουλος, Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής, Τόμος Α', Εκδόσεις ΔΙΟΝΙΚΟΣ, Αθήνα 2003.

3. Αντί επιλόγου:
Η μεγάλη πρόκληση της εργασίας και του κοινωνικού μοντέλου. Ο ρόλος της ΔΥΠΑ

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι οι προαναφερθείσες αναπτυξιακές κατευθύνσεις που υπαγορεύονται από το γενικευμένο αίτημα ασφάλειας και ανθεκτικότητας σε συνθήκες κρίσης του μοντέλου της παγκοσμιοποίησης και γεωπολιτικών ανακατατάξεων πλανητικών διαστάσεων, θα αποτελέσουν την βάση επανακαθορισμού της προσφοράς εργασίας τα επόμενα χρόνια.

Η ΔΥΠΑ ως ο κατεξοχήν δημόσιος φορέας που αποσκοπεί στην καταπολέμηση της ανεργίας, την αναβάθμιση των δεξιοτήτων ανέργων και των εργαζομένων αλλά και στην διασφάλιση ενός ισχυρού πλέγματος κοινωνικής προστασίας θα πρέπει εδώ να διαδραματίσει πρωταγωνιστικό ρόλο.

Η 4η Βιομηχανική επανάσταση θα σηματοδοτήσει ανακατατάξεις στο περιεχόμενο της αγοράς εργασίας όπου το δίκτυο 5G, το Internet of Things (IoT), η ρομποτική και κυρίως η επελαύνουσα Τεχνητή Νοημοσύνη, θα επιδράσουν καταλυτικά στην αγορά εργασίας και στην επιχειρηματικότητα.

Η έμφαση μετατοπίζεται από την πειραματική αξιοποίηση του Generative AI (Παραγωγική Τεχνητή Νοημοσύνη, GenAI) στην υλοποίηση λογικής Agentic AI σε μεγάλη κλίμακα, δηλαδή συστημάτων που σχεδιάζουν, λαμβάνουν αποφάσεις και δρουν «αυτόνομα», αλλάζοντας εντελώς τη λογική και τον σχεδιασμό ροών εργασίας και διαδικασιών. Η κατεύθυνση αυτή αναδιατάσσει τα επιχειρηματικά μοντέλα ενισχύοντας την παραγωγικότητα απελευθερώνοντας ανθρώπινο δυναμικό για δραστηριότητες υψηλότερης προστιθέμενης αξίας.

Σύμφωνα με την έκθεση της PwC Value in Motion, η Τεχνητή Νοημοσύνη μπορεί να αυξήσει την παγκόσμια οικονομική παραγωγή έως και 15 ποσοστιαίες μονάδες έως το 2035[13]. Αντίστροφα ο νομπελίστας Acemoglu (2024) εκτιμά ότι η ΤΝ θα αυξήσει τη συνολική παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής (TFP) μόλις κατά 0,7% σωρευτικά την επόμενη δεκαετία.

Η υποκατάσταση της εργατικής δύναμης από την τεχνολογία δεν είναι καινούρια. Πιο πρόσφατα στην δεκαετία του '70, ο Αντρέ Γκόρζ, εν μέσω μαζικής επέκτασης των ρομπότ στην παραγωγική διαδικασία ως απάντηση του κεφαλαίου στην εξέγερση του εργάτη μάζα της δεκαετίας του '60, αναφέρεται στην ανάγκη μείωσης του χρόνου εργασίας, στην θεσμοθέτηση ενός δια βίου «βασικού εισοδήματος», μεταθέτοντας το βάρος των συλλογικών διεκδικήσεων στον ελεύθερο χρόνο. Αργότερα στην δεκαετία του '90 ο Jeremy Rifkin διαβλέπει την ανάγκη συλλογικής επινόησης εναλλακτικών μορφών απασχόλησης για την διατήρηση της αγοραστικής δύναμης και την ανασυγκρότηση των «κοινοτήτων» στρεφόμενος στον «Τρίτο Τομέα» της Οικονομίας. Η ΤΝ κάνει επίκαιρες εκ νέου τέτοιες προσεγγίσεις στην κατεύθυνση της απελευθέρωσης από την εξαρτημένη εργασία έναντι της προοπτικής της όξυνσης των κοινωνικών ανισοτήτων και της καταδίκης εκτεταμένων κοινωνικών ομάδων σε φτώχεια και κοινωνικό αποκλεισμό.

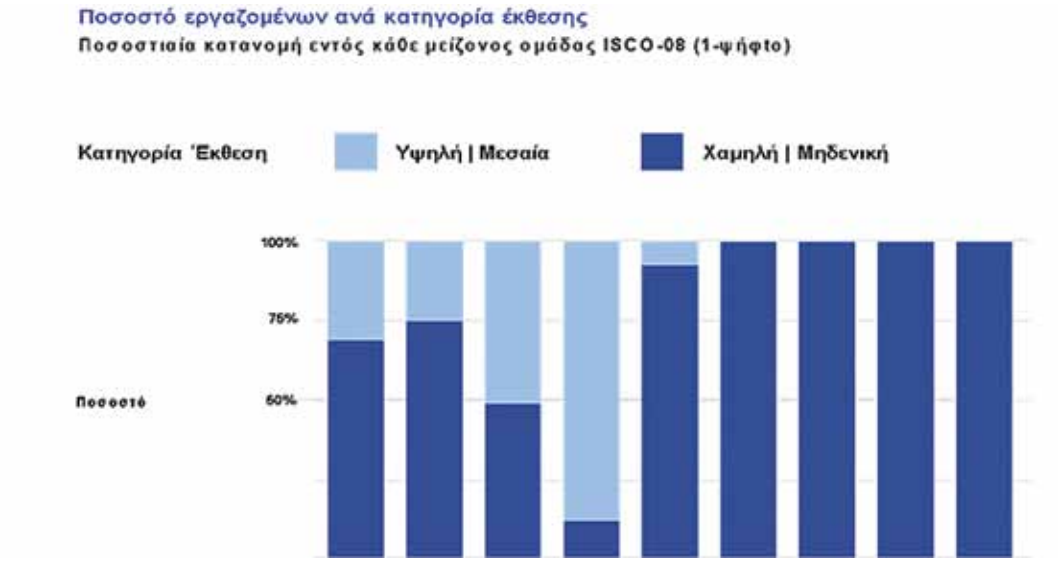
Για την εγχώρια αγορά εργασίας σύμφωνα με μελέτη του ΙΝΕ ΓΣΕΕ[14], το 22% της συνολικής απασχόλησης ανήκει στην κατηγορία υψηλής και μεσαίας έκθεσης στην ΤΝ, ενώ το υπόλοιπο 78% χαρακτηρίζεται από ελάχιστη ή μηδενική έκθεση. Τον υψηλότερο κίνδυνο αντιμετωπίζουν η κατηγορία με κωδ. 4 ήτοι υπάλληλοι γραφείου, τεχνικοί (κωδ. 3) αλλά και διευθυντικά στελέχη (κωδ. 1) (Διάγραμμα 12) με περίπου 1,3 εκατ. θέσεις εργασίας να κινδυνεύουν σε κάποιο βαθμό από την εφαρμογή της ΤΝ (Διάγραμμα 13).[15]

13 Πηγή: https://www.pwc.com/bm/en/press-releases/value-in-motion.html

14 ΙΝΕ ΓΣΕΕ, Πόσο εκτεθειμένα είναι τα Ελληνικά επαγγέλματα στην ΤΝ; το επόμενο σταυροδρόμι, Κείμενο Παρέμβασης, Δεκέμβριος 2025.

15 Σ.τ.

Διάγραμμα 12

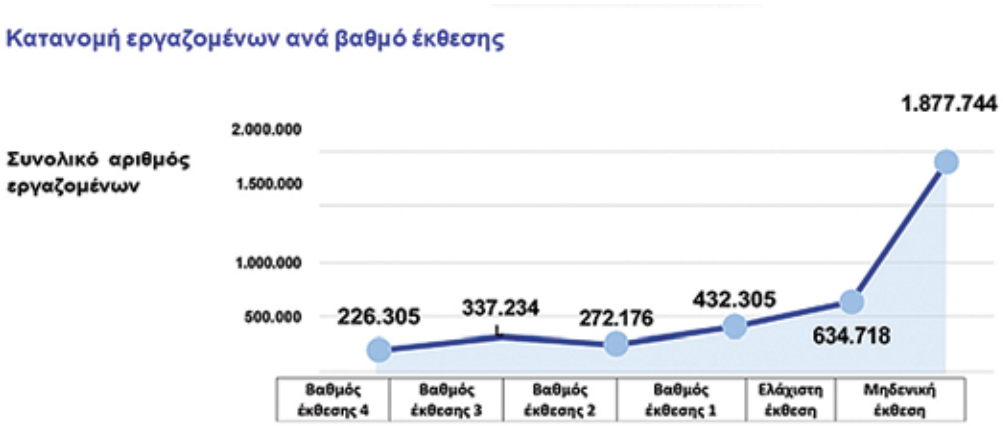


Όπου οι κατηγορίες επαγγελμάτων 1 έως 9 αντιστοιχούν στον παρακάτω Πίνακα 2.

Πίνακας 2. Κατηγοριοποίηση επαγγελμάτων

Κωδικός ISCO	Κατηγορία Επαγγέλματος
1	Ανώτερα διευθυντικά και διοικητικά στελέχη
2	Επαγγελματίες
3	Τεχνικοί και ασκούντες συναφή επαγγέλματα
4	Υπάλληλοι γραφείου
5	Απασχολούμενοι στην παροχή υπηρεσιών και πωλητές
6	Ειδικευμένοι γεωργοί, κτηνοτρόφοι, δασοκόμοι και αλιείς
7	Ειδικευμένοι τεχνίτες και ασκούντες συναφή επαγγέλματα
8	Χειριστές βιομηχανικών εγκαταστάσεων, μηχανημάτων και εξοπλισμού και συναρμολογητές
9	Ανειδίκευτοι εργάτες, χειρώνακτες και μικροεπαγγελματίες

Διάγραμμα 13



Στην γεωπολιτική της διάσταση η ΤΝ έχει ως κύριες ανταγωνίστριες δυνάμεις τις ΗΠΑ και την Κίνα με εκτιμήσεις επενδύσεων 1 τρις και 1,4 τρις $ αντίστοιχα. Αυτό που διαφοροποιεί την έλευση και εξέλιξη της ΤΝ από άλλες τεχνολογικές ανακαλύψεις είναι ότι αυτή ελέγχεται από εκπροσώπους ενός νέο-φεουδαρχικού καπιταλιστικού μοντέλου οι οποίοι προτάσσουν νέα μοντέλα αστικής οργάνωσης ή παρεμβάσεων στο ανθρώπινο γονιδίωμα, προάγγελο του «μετανθρώπου».

Η προσπάθεια της Ε.Ε να θέσει φραγμούς και να υποστηρίξει ένα πλαίσιο ρυθμίσεων στην εξέλιξη της ΤΝ βρίσκει υποστηρικτές και επικριτές στο βαθμό που δεν θα της επιτρέψει να παρακολουθήσει την παραγωγική εξέλιξη έναντι των Η.Π.Α. και της Κίνας. Παράλληλα η μεταφορά πόρων στην άμυνα από το Κοινωνικό και Αγροτικό ταμείο προκαλεί έντονες ανησυχίες για τις δυνατότητες διατήρησης του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου.

Σ' αυτή την κομβική στιγμή η Ελλάδα ως κοιτίδα ενός πολιτισμού που καθόρισε την Γηραιά Ήπειρο έχει την δυνατότητα σημαντικής συνεισφοράς. Ο Αριστοτέλης και ο Πλάτωνας ήταν δύο κορυφαία πνευματικά διαμετρήματα που με την φιλοσοφική τους σκέψη επιχείρησαν να αντιστρέψουν την παρακμή της αρχαίας πόλης. Η Αριστοτελική σκέψη μπορεί να αποτελέσει αφετηρία στην επαναθεμελίωση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου[16] αρχίζοντας από την άρση των κοινωνικών ανισοτήτων που η χωρίς ρύθμιση τεχνολογική εξέλιξη θα εκτοξεύσει.

Ο αρχαίος ιστορικός ο Θουκυδίδης, επικαλείται την έννοια του δικαίου στην περίπτωση που τα μέρη έχουν παρόμοια ισχύ ενώ όταν αυτό δεν ισχύει οι ισχυροί πράττουν ό,τι τους επιτρέπει η δύναμη τους και οι αδύναμοι υποχωρούν και το αποδέχονται. Ωστόσο αναζητώντας το δίκαιο δεν επαφίεται στην δεδομένη υπεροχή του ισχυρού αλλά, ψέγοντας αυτούς που είναι πρόθυμοι να υποταχτούν, τους καλεί ν' αντισταθούν ενάντια σε όσους επιβουλεύονται την ελευθερία τους. Και προς επίρρωση των δημοκρατικών καταβολών του εξαίρει τα δημοκρατικά καθεστώτα γιατί σε αυτά είναι δυνατή η συλλογική αμφισβήτηση και η ανάδειξη νέων ερωτημάτων που αποτελούν εγγενές στοιχείο της ανθρώπινης εξέλιξης και προόδου. Η Θουκυδίδεια σκέψη μπορεί σήμερα να φανεί χρήσιμη στην αναμέτρηση της δημοκρατίας ως πυρήνα της Ευρωπαϊκότητας έναντι των απολυταρχικών αναθεωρητισμών της Ευρασίας που εξελίσσεται στα σύγχρονα πεδία των μαχών.

Η αναβάθμιση της κλασικής παιδείας στην βασική εκπαίδευση και η εισαγωγή της στα προγράμματα σπουδών ακόμα και της τεχνικής εκπαίδευσης αποτελεί, κλείνοντας, επιλογή της πολιτείας η εκπαίδευση και η δια βίου μάθηση ν αποκτήσει νόημα και σκοπό πέρα από το περιοριστικό πλαίσιο των δεξιοτήτων για την επιβίωση στην αγορά εργασίας. Νόημα και σκοπό συμμετοχής σε μια κοινή αποστολή συλλογικής επιβίωσης σ έναν ταραγμένο αιώνα όπου η ανεξάρτητη σκέψη και το κριτικό πνεύμα θα αναμετρηθούν με τον ολοκληρωτισμό της τεχνο-επιστήμης.

Βιβλιογραφία

European Commission: 2024. *Staff Working Document, 2024 Country Report – Greece*

Rifkin J.: 1996. Το τέλος της εργασίας και το μέλλον της, Αθήνα: εκδόσεις Λιβάνη

The Green Tank: 2025. *Έκθεση, Οι ενεργειακές κοινότητες και η αυτο-παραγωγή στην Ελλάδα*

Γκορζ Α.: 1986. *Οι δρόμοι του Παραδείσου,* Αθήνα: Εναλλακτικές εκδόσεις

Δ.ΥΠ.Α: 2026. *Δελτίο τύπου Στατιστικά στοιχεία εγγεγραμμένης ανεργίας, Φεβρουάριος 2026*

16 Η επαναθεμελίωση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου προϋποθέτει την επαναφορά της δημόσιας συζήτησης για την Ευρωπαϊκή ταυτότητα. Ταυτότητα που καθορίστηκε από τα δημοκρατικά προτάγματα της Αρχαίας Ελλάδας, την νομική αντίληψη της Ρώμης, την οντολογία του Χριστιανισμού, την επιστημονική πρόοδο του Διαφωτισμού, τον απελευθερωτικό ρομαντισμό και τον ανθρωπισμό-οικολογισμό των εργατικών-κοινωνικών κινημάτων. Ο πυρήνας αυτής της ταυτότητας αποδομήθηκε τις τελευταίες δεκαετίες από τα ιδεολογικά ρεύματα της πολύ-πολιτισμικότητας, της «κουλτούρας της ακύρωσης» της woke ατζέντας (βλ. Η φιλοσοφία του WOKE, Εναλλακτικές Εκδόσεις, 2024) και τον ανορθολογισμό της συνωμοσιολογίας (βλ. Θεωρίες συνωμοσίας & Πολιτική, του Ν. Δημητριάδη, Εναλλακτικές εκδόσεις).

ΔΥΠΑ: 2025. *Master Plan- Σχέδιο Δράσης της ΔΥΠΑ για την ενεργοποίηση δράσεων στο πλαίσιο του ΠΑΔΚΣ 2021-2027*

ΕΛΣΤΑΤ: 2025. *Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (SILC)*

Ινστιτούτο Δημογραφικών Ερευνών και Μελετών: 2025. *Ενημερωτικό δελτίο, τ1*

Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ: 2025. *Η Ελληνική Οικονομία και η Απασχόληση, Ετήσια Έκθεση 2025*

Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ: 2025. *Πόσο εκτεθειμένα είναι τα Ελληνικά επαγγέλματα στην ΤΝ; το επόμενο σταυροδρόμι, Κείμενο Παρέμβασης*

Καραμπελιάς Γ.: 2013. *Μια υπονομευμένη Άνοιξη, στις ρίζες της οικονομικής εξάρτησης*. Αθήνα: εναλλακτικές εκδόσεις

Ρακκάς Γ.: 2025. *Υπερτουρισμός, Ανέμελος καπιταλισμός και κοινωνική κρίση της πόλης*, Αθήνα: εκδόσεις Πατάκη

Σακελλαρόπουλος Θ.: 2003. *Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής, Τόμος Α',* Αθήνα: εκδόσεις ΔΙΟΝΙΚΟΣ

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών: 2026. Εισηγητική έκθεση προϋπολογισμού

Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας: 2024. *Εθνικό σχέδιο για την ενέργεια και το κλίμα, Αναθεωρημένη έκδοση*

Φωτόπουλος Τ.: 2017. *Εξαρτημένη Ανάπτυξη, Η Ελληνική περίπτωση*, Αθήνα: εκδόσεις Κουκίδα.

Κωνσταντίνος Γεώρμας

Οι ΔΥΠΑ ενώπιον των προκλήσεων του σήμερα

Οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) λειτουργούν εντός ενός περιβάλλοντος που αλλάζει δραματικά. Μια σειρά από μετασχηματισμοί -οικονομικοί, κοινωνικοί, τεχνολογικοί- επιδρούν στην στρατηγική, τον ρόλο και τις ανάγκες σε στελεχιακό δυναμικό και τεχνολογικές υποδομές των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης. Σήμερα, είναι επείγουσα η απαίτηση για αναπροσαρμογή των ΔΥΠΑ στο νέο αυτό περιβάλλον, του ανασχεδιασμό του ρόλου τους και των διαδικασιών μέσω των οποίων τον επιτελούν.

Μια από τις κυριότερες προκλήσεις σήμερα είναι το γεγονός ότι οι ανάγκες των αναζητούντων εργασία ή των εργαζομένων που αναζητούν μια άλλη θέση απασχόλησης είναι πολύ πιο πιεστικές και πολύπλοκες. Η κινητικότητα στην αγορά εργασίας είναι πολύ πιο έντονη. Σήμερα, οι άνθρωποι προβλέπεται ότι θα αλλάξουν πολλές φορές θέσεις απασχόλησης στην εργασιακή τους καριέρα. Κοινωνικές αλλαγές όπως η αλλαγή στις συνήθειες τεκνοποίησης, η εναρμόνιση οικογενειακού και επαγγελματικού βίου, η γήρανση του εργατικού δυναμικού, οι δημογραφικές αλλαγές επηρεάζουν αποφασιστικά την αγορά εργασίας. Συνέπεια αυτού είναι ότι απαιτείται αλλαγή της εστίασης των παρεχόμενων υπηρεσιών των ΔΥΠΑ στην υποστήριξη των μεταβάσεων από την μία εργασία στην άλλη, ή την επανένταξη στην αγορά εργασίας.

Μια δεύτερη σημαντική πρόκληση έχει να κάνει με το γεγονός ότι οι ανάγκες των εργοδοτών και των επιχειρήσεων είναι και αυτές πολύ πιο απαιτητικές. Σήμερα, οι επιχειρήσεις δρουν μέσα σε έναν κόσμο παγκοσμιοποιημένων οικονομικών διεργασιών και έντονου οικονομικού ανταγωνισμού, έναν κόσμο ραγδαίων παραγωγικών αναδιαρθρώσεων τόσο λόγω των απαιτήσεων της απανθρακοποίησης και της κλιματικής αλλαγής, των τεχνολογικών μετασχηματισμών, όσο και λόγω γεωστρατηγικών ανακατατάξεων. Συνέπεια αυτού είναι ότι η πρόβλεψη μελλοντικών αναγκών σε δεξιότητες, αλλά και η συνεχής αναβάθμιση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού, η κατάρτισή του και η επανακατάρτισή του είναι απαραίτητες διεργασίες για την διατήρηση της ανταγωνιστικότητας μιας οικονομίας.

Η ανάπτυξη των πληροφοριακών συστημάτων, κατά τρίτον, και η όλο και μεγαλύτερη χρήση της τεχνητής νοημοσύνης στην λειτουργία των ΔΥΠΑ, συνιστούν μια πρόκληση που επηρεάζει τόσο την σχέση της Υπηρεσίας με τους πελάτες της, ανέργους και εργοδότες, όσο και το ίδιο το στελεχιακό της δυναμικό.

Επιπλέον άλλες προκλήσεις όπως ο πράσινος μετασχηματισμός και οι μεταναστευτικές ροές επηρεάζουν και αυτές αποφασιστικά το πλαίσιο εντός του οποίου μια ΔΥΠΑ πρέπει να αναπροσανατολίσει τις λειτουργίες της.

Σήμερα, λοιπόν, ενώπιον αυτών των προκλήσεων, οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης καλούνται να ανασχεδιάσουν και να προσαρμόσουν την στρατηγική τους, να μετασχηματίσουν τις λειτουργίες τους, για να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις ανάγκες της αγοράς εργασίας του σήμερα. Επιπλέον, μια Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης δεν καλείται πλέον απλά να ανταποκριθεί στις όποιες αλλαγές λαμβάνουν χώρα, αλλά να προβλέπει τις όποιες επερχόμενες αλλαγές και να είναι αυτή που θα παράσχει τις αναγκαίες υπηρεσίες για την προετοιμασία του εργατικού δυναμικού για μια δυναμική προσαρμογή σε αυτές.

Ασφαλώς, η αποστολή μιας Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης παραμένει σταθερή και αυτή δεν είναι άλλη από την σύζευξη στην αγορά εργασίας. Σήμερα όμως, η εξυπηρέτηση αυτής της αποστολής συνεπάγε-

ται τον μετασχηματισμό των μεθόδων που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη αυτής της αποστολής και την καλλιέργεια των απαραίτητων ικανοτήτων, δεξιοτήτων, μεθόδων και υποδομών.

Επιπλέον, ο αναβαθμισμένος ρόλος μιας Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης σήμερα, την θέτει ενώπιον νέων απαιτήσεων, με την κυριότερη να είναι αυτή του συντονισμού όλων των εμπλεκόμενων φορέων που έχουν αναφορά στην αγορά εργασίας, αλλά και στο σύνολο της οικονομικής δραστηριότητας.

Σημειώνεται ότι οι ελλείψεις δεξιοτήτων, η συμμετοχή στην αγορά εργασίας και η παραγωγικότητα της εργασίας είναι παράμετροι που επηρεάζουν αποφασιστικά την οικονομική αποδοτικότητα. Συνεπώς, η αποτελεσματική λειτουργία μιας ΔΥΠΑ είναι ένας αποφασιστικός παράγοντας που συνεισφέρει στην οικονομική ανάπτυξη καθότι μια ΔΥΠΑ συνιστά έναν αποφασιστικό και στρατηγικό παράγοντα σε αυτήν. Ο αποτελεσματικός ρόλος της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης είναι κρίσιμης σημασίας για την διασφάλιση της ανταγωνιστικότητας της οικονομικής δραστηριότητας.

Ο ρόλος των ΔΥΠΑ στην νέα εποχή

Για να απαντήσουν στις προκλήσεις που τίθενται, οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης πρέπει να προχωρήσουν σε μια σειρά από αποφασιστικά βήματα. Πρώτον, ακριβώς λόγω του γεγονότος ότι οι προκλήσεις είναι πολλαπλές, απαιτείται μια συνολική προσέγγιση, μια ολοκληρωμένη στρατηγική, που να απαντά σε κάθε επιμέρους πρόκληση που πρέπει να αντιμετωπιστεί.

Στην νέα εποχή είναι αναγκαία η συνεργασία μεταξύ ενός μεγάλου εύρους συνεργατών και υπηρεσιών όπως επιχειρήσεις, επιμελητήρια, ιδιωτικές υπηρεσίες απασχόλησης, γραφεία προσωρινής απασχόλησης, μη κυβερνητικές οργανώσεις, πάροχοι κατάρτισης και εκπαίδευσης, πάροχοι υπηρεσιών κοινωνικής στήριξης, οργανώσεις εργαζομένων και εργοδοτών, κοινωνικοί εταίροι, τοπικοί εμπλεκόμενοι φορείς και τοπικές κοινότητες, δημόσιοι φορείς όπως υπουργεία κ.λπ. Λόγω της άμεσης επαφής τους με εργοδότες, με αναζητούντες εργασία, με παρόχους κατάρτισης και κυβερνητικούς φορείς, οι ΔΥΠΑ είναι σε θέση να κατέχουν πολύτιμη πληροφόρηση γύρω από ζητήματα τάσεων στην αγορά εργασίας και αναγκαίων δεξιοτήτων. Οι ΔΥΠΑ, έτσι, έχουν κρίσιμο ρόλο ως κεντρικός συντονιστής όλων αυτών των ενδιαφερόμενων μερών, τόσο λόγω της σώρευσης τεχνογνωσίας και πληροφορίας, όσο και λόγω του ενεργητικού τους ρόλου στην αγορά εργασίας και της εγγύτητάς τους στις πραγματικές ανάγκες που αναδύονται.

Λόγω του γεγονότος ότι μια κεντρική πρόκληση στην σύγχρονη πραγματικότητα είναι η αναβάθμιση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού, η πρόβλεψη και η καλλιέργεια δεξιοτήτων που απαντούν στις ανάγκες της τριπλής μετάβασης, και εδώ η διαμεσολάβηση των ΔΥΠΑ είναι απαραίτητη. Οι ΔΥΠΑ συνιστούν τους αναγκαίους εκείνους «παίκτες» για την δημιουργία μιας συνεργατικής ατζέντας μεταξύ δεξιοτήτων και εκπαίδευσης, με κύριο μέλημα την υποστήριξη των μεταβάσεων μεταξύ εκπαίδευσης και αγοράς εργασίας ή/και επαγγελματικής κατάρτισης, συμπεριλαμβανομένης της δια βίου μάθησης, της κατάλληλης κατάρτισης και της πρόσβασης σε συμβουλευτική καριέρας, για τους ανθρώπους που είναι στην εργασία, ιδιαίτερα για τους εργαζόμενους με χαμηλές δεξιότητες. Επιπλέον, η καλλιέργεια δεξιοτήτων έχει καθοριστικό ρόλο στις γρήγορες μεταβάσεις από θέση απασχόλησης σε άλλη θέση, την προσαρμογή των δεξιοτήτων έτσι ώστε να αντιμετωπιστούν τα παρατηρούμενα χάσματα δεξιοτήτων, καθώς και την αναβάθμιση των δεξιοτήτων για τις ευάλωτες ομάδες. Η εστίαση σε ευάλωτες ομάδες είναι κρίσιμης σημασίας, καθώς συνήθως αυτές οι ομάδες δεν διαθέτουν τις απαραίτητες δεξιότητες για να έχουν πρόσβαση σε ποιοτικές θέσεις απασχόλησης.

Ασφαλώς, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση επιδοτούμενων πολιτικών απασχόλησης παραμένει μία από τις κύριες δραστηριότητες των ΔΥΠΑ. Η προσφορά προγραμμάτων με στόχο την επιβοήθηση των αναζητούντων εργασία για την τοποθέτησή τους σε μια θέση απασχόλησης και των εργοδοτών για να καλύψουν τα πιθανά κενά απασχόλησης ή να αναπροσανατολιστούν προς νέες θέσεις απασχόλησης και ο μετριασμός των αρνητικών επιπτώσεων των όποιων οικονομικών μετασχηματισμών είναι κρίσιμης σημασίας. Γιατί ο

κεντρικός ρόλος των ΔΥΠΑ είναι να διευκολύνει επιχειρήσεις και αναζητούντες εργασία στις προσαρμογές που είναι απαραίτητες στις νέες ανάγκες που αναδύονται στην αγορά εργασίας και ο μετριασμός των αρνητικών επιπτώσεων των κλυδωνισμών που προκαλούνται από πολεμικές συγκρούσεις,τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, την εισαγωγή νέων τεχνολογιών ή τις υγειονομικές κρίσεις. Οι ΔΥΠΑ πρέπει να διασφαλίσουν ότι ευάλωτες ομάδες θα συμπεριληφθούν στην νέα εποχή, ότι οι επιχειρήσεις, και ιδιαίτερα οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις θα καταστήσουν τις όποιες μεταβάσεις στην αγορά εργασίας όσο πιο συμπεριληπτικές γίνεται. Επιπρόσθετα, οι όποιες παρεμβάσεις αναφορικά με την υλοποίηση πολιτικών προώθησης στην απασχόληση, που στόχο έχουν να προσαρμόσουν την προσφορά εργασίας στη ζήτηση, πρέπει να ενισχύουν την προσπάθεια για αύξηση της προσφοράς εργασίας κυρίως με αναφορά στους εργαζόμενους μεγαλύτερης ηλικίας, την κάλυψη του χάσματος της μετάβασης από την εκπαίδευση στην απασχόληση, την έμφαση στην προώθηση των νέων στην αγορά εργασίας, την χρήση των κατάλληλων δεξιοτήτων των μεταναστών κ.λπ. Επιπλέον, είναι αναγκαίες δράσεις που στοχεύουν στο κλείσιμο του χάσματος μεταξύ ανδρών και γυναικών στην αγορά εργασίας, περιορίζοντας τα στερεότυπα και τον επαγγελματικό διαχωρισμό. Αλλά πέρα από την υλοποίηση, αναγκαία είναι και η αξιολόγηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, έτσι ώστε να αποτυπώνονται οι παράμετροι εκείνες που συνεισφέρουν τα μέγιστα για την αποτελεσματικότητα αυτών των πολιτικών.

Για να επιτύχει αυτούς τους στόχους, οι ΔΥΠΑ πρέπει, κατά πρώτον, να καταστούν οι κεντρικοί φορείς -«μεσίτες»- απασχόλησης μέσω της διάχυσης της πληροφόρησης για κενές θέσεις απασχόλησης, αλλά και μέσω της διαμόρφωσης των προφίλ των αναζητούντων εργασία, διευκολύνοντας έτσι την σύζευξη μεταξύ αυτών και των αναγκών των επιχειρήσεων. Επιπλέον, οι ΔΥΠΑ πρέπει να καταστούν οι φορείς που θα παρέχουν τις απαραίτητες υπηρεσίες έτσι ώστε οι επιχειρήσεις να αρθρώσουν/αποτυπώσουν με ακρίβεια τις αναγκαίες γι' αυτές δεξιότητες, αλλά και τις δεξιότητες που θα απαιτηθούν από αυτές μελλοντικά.

Η λειτουργία των ΔΥΠΑ πρέπει να οδηγήσει στην εντατικοποίηση των προσπαθειών για το συνταίριασμα των προσφορών κατάρτισης στις ανάγκες των ανέργων και ειδικών ομάδων εργαζομένων και των δεξιοτήτων που έχουν ανάγκη οι εργοδότες και, κατά συνέπεια στην αποτροπή της έλλειψης δεξιοτήτων. Παράλληλα, έμφαση πρέπει να δοθεί στην παροχή υποστήριξης στις ανάγκες που αναδύονται από την μετάβαση στην ψηφιακή και πράσινη οικονομία.

Κεντρικός είναι ο ρόλος των ΔΥΠΑ στην συλλογή και παροχή στοιχείων για την αγορά εργασίας, κυρίως μέσω της συλλογής στοιχείων για τις κενές θέσεις εργασίας, καθώς και του προφίλ των δυνητικά ωφελούμενων.

Τέλος, η διαχείριση των επιδομάτων ανεργίας με την παροχή εισοδηματικής στήριξης στους ανέργους, τόσο μέσω επιδομάτων ανεργίας όσο και μέσω προνοιακών παροχών παραμένει λειτουργία κεντρικής σημασίας, αφού προσφέρει. την απαραίτητη ασφάλεια που είναι το απαραίτητο συστατικό των πολιτικών ευελιξίας με ασφάλεια.

Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης και τεχνητή νοημοσύνη

Η τεχνητή νοημοσύνη (ΤΝ) χρησιμοποιείται για να υποστηρίξει τους αναζητούντες εργασία σε όλη τους την εργασιακή πορεία: από τα chatbots που παρέχουν πληροφόρηση για την εγγραφή τους στα μητρώα των ΔΥΠΑ, έως άλλα εργαλεία που παρέχουν πληροφόρηση για τις διαθέσιμες υπηρεσίες, τις δράσεις από τις οποίες μπορούν να ωφεληθούν αλλά και τις παροχές που δικαιούνται. Επιπλέον, η ΤΝ χρησιμοποιείται στην παροχή πληροφόρησης για θέσεις απασχόλησης που ταιριάζουν στο εργασιακό προφίλ των αναζητούντων εργασία, τις δυνατότητες κατάρτισης που προσφέρονται και εν γένει την δυνατότητα προσωποποιημένης υποστήριξης.

Σήμερα, η πιο κοινή λειτουργία για την ΤΝ που έχουν υιοθετήσει οι ΔΥΠΑ είναι η σύζευξη των αναζητούντων εργασία με τις κενές θέσεις εργασίας. Η σύζευξη που βασίζεται σε τεχνητή νοημοσύνη έχει τη δυνατότητα να λάβει υπ' όψιν ευρύτερες βάσεις δεδομένων έτσι ώστε να εξατομικεύει πλήρως τις προτάσεις για θέσεις απασχόλησης.

Παράλληλα, η ΤΝ χρησιμοποιείται όλο και περισσότερο από τις ΔΥΠΑ στην προσπάθειά τους να διαμορφώσουν εργαλεία που βοηθούν τους εργοδότες στις διαδικασίες σύζευξης.

Μια άλλη χρήση της ΤΝ είναι η δημιουργία γνώσης και πληροφορίας για την αγορά εργασίας αλλά και προβλέψεων για τις επερχόμενες τάσεις όπως οι ανάγκες για νέες δεξιότητες, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των ενεργητικών πολιτικών. Επιπλέον, κρίσιμης σημασίας είναι η σώρευση πληροφοριών έτσι ώστε να δίνεται η δυνατότητα για πιο αποτελεσματικές πολιτικές.

Πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι η λειτουργία συστημάτων ΤΝ δυσχεραίνεται από μια σειρά ζητημάτων όπως η έλλειψη στελεχιακού δυναμικού που να διαθέτει την τεχνογνωσία τέτοιων συστημάτων, η χρηματοδότηση, η έλλειψη σε υποδομές (ICT Infrastructure) αλλά και το ρυθμιστικό πλαίσιο για τα προσωπικά δεδομένα. Γι' αυτό μια από τις σημαντικότερες και αναγκαίες επενδύσεις μιας Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης έχει να κάνει με τα στελέχη της. Είναι απαραίτητη η καλλιέργεια και η έμφαση σε ένα στελεχιακό δυναμικό που είναι ευέλικτο και εύκολα προσαρμόσιμο στις νέες μεθόδους εργασίας αλλά και προσωπικό το οποίο να διαθέτει υψηλό επαγγελματισμό και κίνητρα.

Οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης πρέπει να χρησιμοποιούν συστηματικά απλές, σύντομες και ψηφιοποιημένες διαδικασίες. Με αυτό τον τρόπο όχι μόνον εξυπηρετείται καλύτερα ο πολίτης, αλλά και απελευθερώνονται ανθρώπινοι πόροι για τις λειτουργίες της σύζευξης και γενικότερα της επαφής με αναζητούντες εργασία και τους εργοδότες.

Συμπερασματικά

Συνεπώς, κάποιοι μελλοντικοί άξονες παρέμβασης μιας Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης μπορούν να είναι:

Κατά πρώτον, η εμβάθυνση της γνώσης της αγοράς, γεγονός που θα της προσφέρει τη δυνατότητα για πιο αποτελεσματική σύζευξη και εξυπηρέτηση των αναγκών των επιχειρήσεων αλλά και της προσφοράς δυνατοτήτων κατάρτισης και επανακατάρτισης των αναζητούντων εργασία. Συνεπώς απαιτείται η στενότερη και αναβαθμισμένη συνεργασία με τους εργοδότες.

Κατά δεύτερον, η εστίαση στην εξατομικευμένη προσέγγιση των αναγκών αναζητούντων εργασία και στην υψηλού επιπέδου παροχή συμβουλευτικής επαγγελματικού προσανατολισμού και καλλιέργειας δεξιοτήτων. Γενικότερα θα πρέπει οι ανάγκες των αναζητούντων εργασίας και των δεξιοτήτων που αναζητούν οι επιχειρήσεις να παρακολουθούνται από πολύ κοντά, αλλά και να προβλέπονται. Ψηφιακά εργαλεία που έχουν να κάνουν με τις οι ανάγκες των αναζητούντων εργασία και οι δεξιότητες που αναζητούν οι επιχειρήσεις να παρακολουθούνται είναι κρίσιμης σημασίας.

Τέλος, ο τρίτος άξονας αφορά στην ψηφιοποίηση του συνόλου τωνδιαδικασιών, έτσι ώστε η πληροφορία να είναι άμεσα προσβάσιμη σε αναζητούντες εργασία και εργοδότες, αλλά και για να είναι πιο αποτελεσματικές οι διαδικασίες σύζευξης στην αγορά εργασίας.

Και βέβαια, οι παρεμβάσεις αυτές θα πρέπει να λειτουργούν υπό το πλαίσιο μιας συνολικής και ολοκληρωμένης στρατηγικής που κεντρικό στόχο θα έχει την σύζευξη μεταξύ ζήτησης και προσφοράς εργασίας, με γνώμονα την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας και της παραγωγικότητας της εθνικής οικονομίας.

Ενδεικτική Βιβλιογραφία

European Network of Public Employment Services, (2025), Skills and labour market intelligence. Thematic Paper. European Commission.

European Network of Public Employment Services, (2022) Future skills, career guidance and lifelong learning in PES. Thematic Review. European Commission

European Network of Public Employment Services, (2022). Future skills, career guidance and lifelong learning in PES. Thematic Paper. European Commission.

ILO, (2023), Public employment services and active labour market policies for transitions. Global Report Part I. Response to mega trends and crises, ILO, Geneva.

Inter-American Development Bank, World Association of Public Employment Services, Organization for Economic Cooperation and Development, (2026), The world of public employment services 2026: delivering in a changing world of work.

OECD, (2024), A new dawn for public employment services: Service delivery in the age of artificial intelligence, OECD ARTIFICIAL INTELLIGENCE PAPERS, June 2024 No. 19.

OECD, (2021), Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service, OECD Publishing, Paris.

Ο ΟΑΑΑ/ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ στο σταυροδρόμι: Αποτίμηση μιας πορείας, προοπτικές μιας μεταρρύθμισης

Σταύρος Πανταζόπουλος, Μάνος Σπυριδάκης, Χαράλαμπος Οικονόμου, Αντώνιος Κώστας, Δημήτριος Γεωργίκος

Εισαγωγή: Ο Οργανισμός ως θεσμικός καθρέφτης

Υπάρχουν θεσμοί που η ιστορία τους συνοψίζει, με αξιοσημείωτη πιστότητα, την ιστορία του κοινωνικού κράτους στο οποίο ανήκουν. Ο ΟΑΑΑ, ο ΟΑΕΔ και η διάδοχός τους, η ΔΥΠΑ, αποτελεί ακριβώς έναν τέτοιο θεσμό για την Ελλάδα. Επτά δεκαετίες λειτουργίας αντανακλούν τις αντιφάσεις, τις φιλοδοξίες και τα δομικά όρια του ελληνικού κοινωνικού κράτους με τρόπο που δεν αφήνει πολλά κρυμμένα: τον εισαγόμενο θεσμικό σχεδιασμό που συχνά προηγήθηκε των κοινωνικών συνθηκών που υποτίθεται ότι εξέφραζε, την ευρωπαϊκή ενσωμάτωση ως ταυτόχρονη ευκαιρία και πρόκληση, την κρίση ως στιγμή αποκάλυψης χρόνιων δομικών παθολογιών, και τον σημερινό αναζητούμενο μετασχηματισμό σε ένα ταχύτατα μεταβαλλόμενο εργασιακό τοπίο.

Το παρόν κεφάλαιο έχει τριπλό σκοπό. Πρώτον, επιχειρεί μια ιστορική αποτίμηση της πορείας του Οργανισμού, αναγνωρίζοντας τρεις διακριτές φάσεις με ιδιαίτερη λογική η καθεμία. Δεύτερον, συνθέτει τα ευρήματα των επιμέρους κεφαλαίων του τόμου σε ένα ενιαίο διαγνωστικό αφήγημα, αναζητώντας τις βαθύτερες δομικές σταθερές πέρα από τις επιμέρους αναλύσεις. Τρίτον, τοποθετεί τη ΔΥΠΑ στο ευρωπαϊκό συγκριτικό πλαίσιο και διερευνά τις προοπτικές μεταρρύθμισης υπό το φως των μεγάλων μετασχηματισμών που αναδιαμορφώνουν την αγορά εργασίας του 21ου αιώνα.

Η ανάλυση που ακολουθεί υιοθετεί μια προοπτική που ξεπερνά τον αμιγώς οργανωτικό ή διοικητικό ορίζοντα. Ο ΟΑΑΑ-ΟΑΕΔ-ΔΥΠΑ εξετάζεται ως θεσμός που ενσαρκώνει συγκεκριμένες αντιλήψεις για τη σχέση κράτους, αγοράς εργασίας και κοινωνικής προστασίας, αντιλήψεις που δεν παρέμειναν σταθερές αλλά μεταλλάχθηκαν υπό την πίεση εξωτερικών συνθηκών και εσωτερικών αντιφάσεων. Η κατανόηση αυτής της μετάλλαξης είναι απαραίτητη προϋπόθεση για κάθε σοβαρή συζήτηση για το μέλλον.

Για να αποφευχθεί, ωστόσο, μια γραμμική ή τελεολογική ανάγνωση της θεσμικής πορείας, η αποτίμηση δεν μπορεί να περιοριστεί στη διαδοχή νομοθετικών μεταβολών ή οργανωτικών αναδιαρθρώσεων. Χρειάζεται να εξετάζει ταυτόχρονα την έκταση της πραγματικής κάλυψης των ανέργων, την ικανότητα του Οργανισμού να μετατρέπει πόρους σε αποτελεσματικές υπηρεσίες, την ισότιμη πρόσβαση διαφορετικών κοινωνικών ομάδων, τον βαθμό συντονισμού με τους λοιπούς θεσμούς κοινωνικής πολιτικής και, τελικά, τα απτά αποτελέσματα για την επανένταξη και την κοινωνική προστασία. Με αυτά τα κριτήρια, η ιστορία του ΟΑΑΑ-ΟΑΕΔ-ΔΥΠΑ δεν εμφανίζεται ως απλή πορεία προόδου ή υστέρησης, αλλά ως διαρκής διαπραγμάτευση μεταξύ θεσμικών φιλοδοξιών, διαθέσιμης διοικητικής ικανότητας και μεταβαλλόμενων κοινωνικών αναγκών.

1. Ιστορική αποτίμηση: Τρεις φάσεις μιας μακράς πορείας

1.1 Η φάση της ίδρυσης και της πρώτης ανάπτυξης (1954-1974): Ένας θεσμός για μια κοινωνία που δεν υπήρχε

Η ίδρυση του ΟΑΑΑ (Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας) το 1954 έλαβε χώρα σε μια Ελλάδα όπου ο εργαζόμενος με σύμβαση εξαρτημένης εργασίας στον ιδιωτικό τομέα αποτελούσε μειοψηφία του οικονομικά ενεργού πληθυσμού. Αγροτική οικονομία, αυτοαπασχόληση, μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις, εκτεταμένη ανεπίσημη απασχόληση: αυτό ήταν το πραγματικό εργασιακό τοπίο της μεταπολεμικής

Ελλάδας. Στο τοπίο αυτό εγκαταστάθηκε ένας θεσμός εμπνευσμένος από τα βορειοευρωπαϊκά πρότυπα ασφάλισης ανεργίας που ανταποκρίνονταν σε διαφορετικές κοινωνικοοικονομικές συνθήκες.

Η ασυμφωνία αυτή μεταξύ θεσμικής αρχιτεκτονικής και κοινωνικής πραγματικότητας δεν ήταν τυχαία ούτε αδιάφορη. Αντιπροσώπευε μια επιλογή εκσυγχρονισμού από τα πάνω, στο πλαίσιο της ευρύτερης μεταπολεμικής ανάπτυξης που χρηματοδοτήθηκε σε μεγάλο βαθμό από αμερικανική βοήθεια και ευρωπαϊκά κεφάλαια. Ο ΟΑΑΑ ήταν, με αυτή την έννοια, προϊόν εισαγόμενης θεσμικής αρχιτεκτονικής, σχεδιασμένος για μια βιομηχανική κοινωνία μισθωτών εργαζομένων που η Ελλάδα φιλοδοξούσε να γίνει, όχι για αυτήν που ήδη ήταν.

Η περίοδος αυτή χαρακτηρίστηκε από δύο κυρίαρχες λειτουργίες του Οργανισμού: από τη μία, τη διαχείριση της ανεργίας ως κοινωνικού κινδύνου μέσω ασφαλιστικών παροχών, και από την άλλη, τη διευκόλυνση της μαζικής εργατικής μετανάστευσης προς τη Δυτική Ευρώπη. Η δεύτερη λειτουργία ήταν εξίσου, αν όχι περισσότερο, σημαντική από την πρώτη: ο Οργανισμός λειτούργησε ως μηχανισμός ρύθμισης της αναντιστοιχίας μεταξύ αγροτικού υπερπληθυσμού και βιομηχανικής ανάπτυξης, διοχετεύοντας εργατικό δυναμικό στις εξαγωγικές οικονομίες του Βορρά. Οι εκατοντάδες χιλιάδες Ελλήνων που αναχώρησαν για τη Γερμανία, το Βέλγιο και την Ελβετία αποτέλεσαν, κατά παράδοξο τρόπο, μια «λύση» στο πρόβλημα της απασχόλησης που ο Οργανισμός δεν θα μπορούσε ποτέ να αντιμετωπίσει εσωτερικά.

Οι θεσμικές αδυναμίες που αναπτύχθηκαν σε αυτή την πρώτη φάση θα αποδειχθούν μακρόβιες: η στενή σύνδεση με την τυπική μισθωτή εργασία ως βάση ασφάλισης, η έλλειψη μηχανισμών για την αυτοαπασχόληση και την ανεπίσημη οικονομία, η κυριαρχία παθητικής λογικής επιδότησης έναντι ενεργητικής επανένταξης. Ήταν δομικά χαρακτηριστικά που εγγράφηκαν βαθιά στο θεσμικό DNA του Οργανισμού.

1.2 Η φάση της ευρωπαϊκής ενσωμάτωσης (1974–2009): Επέκταση αρμοδιοτήτων, χρόνια αδυναμία μετάβασης

Η Μεταπολίτευση του 1974 και η ακόλουθη ένταξη στην ΕΟΚ (1981) σηματοδότησαν μια νέα φάση για τον Οργανισμό. Η ίδρυση του ΟΑΕΔ (1969) συνοδεύτηκε από σταδιακή διεύρυνση αρμοδιοτήτων: εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση, ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, νέα επιδοματικά προγράμματα. Η ευρωπαϊκή ενσωμάτωση, με τη ροή κοινοτικών πόρων μέσω Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, χρηματοδότησε εκτεταμένα προγράμματα κατάρτισης και απασχόλησης που χωρίς αυτή τη χρηματοδότηση δεν θα μπορούσαν να υπάρξουν.

Ωστόσο, η ουσιαστική μετάβαση από παθητικές σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, που αποτέλεσε τη στρατηγική κατεύθυνση της ευρωπαϊκής πολιτικής απασχόλησης ήδη από τη Σύνοδο του Λουξεμβούργου (1997), παρέμεινε ημιτελής. Ο Οργανισμός διεύρυνε τον κατάλογο δραστηριοτήτων του χωρίς να αλλάξει τη βαθύτερη λογική λειτουργίας του. Το επίδομα ανεργίας παρέμεινε το κεντρικό εργαλείο, οι υπηρεσίες εύρεσης εργασίας ήταν τυπικές και αναποτελεσματικές, και τα προγράμματα κατάρτισης δεν αντιστοιχούσαν πάντα σε πραγματικές ανάγκες της αγοράς.

Η περίοδος αυτή ανέδειξε επίσης μια ουσιαστική παθολογία: τη χρήση του ΟΑΕΔ ως εργαλείου κοινωνικής πολιτικής για τη διαχείριση πολιτικών ευαισθησιών, με αποτέλεσμα την υπερφόρτωση αρμοδιοτήτων που δεν συνοδευόταν από αντίστοιχη ενίσχυση θεσμικής ικανότητας. Οι προσλήψεις στον Οργανισμό υπακούουν μερικές φορές σε λογικές πελατειακών δικτύων. Οι παρεχόμενες υπηρεσίες εμφανίζουν ανισότητες στην ποιότητα ανά γεωγραφική περιοχή. Το ζήτημα της αξιολόγησης αποτελεσματικότητας παραμένει σχεδόν ανέγγιχτο.

Παραδόξως, η φάση αυτή, που προηγήθηκε της δεκαετίας των μνημονίων, υπήρξε εποχή σχετικής ευμάρειας: η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση παρείχε πόρους, η ανεργία παρέμενε σε διαχειρίσιμα επίπεδα, και η πίεση για θεσμικό μετασχηματισμό ήταν ανεπαρκής. Η έλλειψη αυτής της εξωτερικής πίεσης δεν επέτρεψε τον εκσυγχρονισμό που επέβαλαν οι μεταβαλλόμενες συνθήκες.

1.3 Η φάση της κρίσης και της μετά-κρίσης (2009-σήμερα): Αποκάλυψη ορίων και αναζήτηση νέου ρόλου

Η οικονομική κρίση που ξέσπασε μετά το 2009 υπήρξε για τον ΟΑΕΔ στιγμή ριζικής δοκιμασίας. Η ανεργία εκτινάχθηκε από περίπου 8% στο 27,5% (2013), ο Οργανισμός κλήθηκε να διαχειριστεί έναν υπερδιπλάσιο αριθμό ανέργων με μειωμένους πόρους υπό συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής, και συγχρόνως να εφαρμόσει βιαστικά τα μνημονιακά μέτρα που αφορούσαν στην αγορά εργασίας.

Η κρίση έδρασε ως στιγμή αποκάλυψης: τα δομικά ελλείμματα που είχαν συσσωρευτεί έγιναν πλέον ορατά. Ο Οργανισμός αδυνατούσε να υποστηρίξει ουσιαστικά την επανένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας γιατί δεν είχε αναπτύξει ποτέ τις αντίστοιχες ικανότητες. Τα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης αποδεικνύονταν σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματικά στο να βελτιώσουν τις προοπτικές απασχόλησης. Η εξατομίκευση υπηρεσιών, θεμελιώδης αρχή των σύγχρονων δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης στην Ευρώπη, ήταν ουσιαστικά ανύπαρκτη.

Η μετονομασία σε ΔΥΠΑ (Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης, 2022) δεν ήταν απλώς μια μετονομασία. Σηματοδότησε μια ρητά διακηρυγμένη φιλοδοξία μετασχηματισμού: από ένα επιδοματικό ταμείο ανεργίας σε μια ολοκληρωμένη υπηρεσία υποστήριξης της απασχόλησης. Το πόσο βαθιά μπορεί να υλοποιηθεί η φιλοδοξία αυτή ... αποτελεί το κεντρικό ερώτημα της σημερινής συνθήκης.

Η μετα-κρίση περίοδος, συνεπώς, δεν μπορεί να αξιολογηθεί μόνο με βάση τον αριθμό των νέων προγραμμάτων, των ψηφιακών υπηρεσιών ή των ωφελουμένων που καταγράφονται διοικητικά. Το ουσιαστικό μέτρο επιτυχίας είναι αν η ΔΥΠΑ αποκτά σταθερή ικανότητα έγκαιρης διάγνωσης των αναγκών της αγοράς εργασίας, ουσιαστικής συμβουλευτικής, αξιόπιστης διασύνδεσης με εργοδότες και διαρκούς παρακολούθησης της πορείας των ανέργων μετά την ολοκλήρωση μιας παρέμβασης. Χωρίς τέτοιους μηχανισμούς, η μεταρρύθμιση κινδυνεύει να παραμείνει κυρίως συμβολική και επικοινωνιακή. Με αυτούς, μπορεί να σηματοδοτήσει πραγματική μετατόπιση από τη διαχείριση της ανεργίας προς την ενεργό διαμόρφωση διαδρομών ένταξης στην απασχόληση.

2. Διαγνωστική σύνθεση: Τι μας λένε τα κεφάλαια αυτού του τόμου

Τα κεφάλαια αυτού του τόμου αναλύουν διαφορετικές όψεις του Οργανισμού: τη θεσμική του εξέλιξη, την επιδοματική πολιτική, τη σχέση με την κοινωνική επιχειρηματικότητα, τη διαστρωμάτωση της ανεργίας, τα προγράμματα κατάρτισης. Διαβασμένα συνολικά, αναδεικνύουν μια σειρά από επαναλαμβανόμενα θέματα που συγκροτούν κάτι σαν θεσμική «γενετική» του Οργανισμού.

Το πρώτο θέμα είναι η χρόνια ασυμφωνία μεταξύ διακηρυγμένων στόχων και πραγματικής λειτουργίας. Στα κείμενα νόμων και στα επίσημα προγράμματα, ο Οργανισμός εμφανίζεται ως ολοκληρωμένη δομή υποστήριξης της απασχόλησης. Στην πράξη, η λογική της παροχής επιδομάτων κυριαρχεί έναντι της λογικής της ενεργητικής επανένταξης. Αυτή η ασυμφωνία δεν είναι αποτέλεσμα κακής πρόθεσης αλλά δομικής αδυναμίας: η ανάπτυξη ενεργητικών πολιτικών απαιτεί επενδύσεις, ικανότητα και χρόνο που σπάνια διατίθενται συστηματικά.

Το δεύτερο θέμα είναι η ταξική ουδετερότητα ως πραγματικά ταξική μεροληψία. Ο Οργανισμός λειτουργεί ως θεσμός που τυπικά απευθύνεται σε όλους τους ανέργους αλλά στην πράξη εξυπηρετεί καλύτερα εκείνους που έχουν ήδη καλύτερη θέση στην αγορά εργασίας: τους εργαζόμενους σε τυπικές σχέσεις εξαρτημένης εργασίας, τους κατόχους δεξιοτήτων που αναζητά η αγορά, τους μορφωμένους που μπορούν να πλοηγηθούν στη γραφειοκρατία. Οι μακροχρόνια άνεργοι, οι χαμηλής ειδίκευσης εργαζόμενοι, οι νέοι χωρίς εμπειρία αντιμετωπίζουν λειτουργικά εμπόδια που τα εμπειρικά δεδομένα αναδεικνύουν με σαφήνεια.

Το τρίτο θέμα είναι η θεσμική αδράνεια ως ορθολογική στρατηγική. Σε έναν Οργανισμό υποχρηματοδοτούμενο, χωρίς ισχυρούς μηχανισμούς αξιολόγησης και με ετερόκλητες πολιτικές πιέσεις, η αδράνεια απο-

τελεί συχνά ορθολογική επιλογή. Η αλλαγή έχει κόστος, ρίσκο, αντίσταση. Η συνέχεια εγγυάται επιβίωση. Αυτό εξηγεί γιατί σημαντικές μεταρρυθμίσεις που ανακοινώθηκαν επανειλημμένα δεν εφαρμόστηκαν ποτέ πλήρως.

Το τέταρτο θέμα, που αναδύεται σε επιμέρους κεφάλαια του τόμου, είναι η σχέση Οργανισμού και κοινωνικής οικονομίας ως αναξιοποίητος πόρος. Η κοινωνική επιχειρηματικότητα, οι κοινωνικές συνεταιριστικές επιχειρήσεις, οι εναλλακτικές μορφές εργασίας αντιπροσωπεύουν ένα πεδίο στο οποίο η ΔΥΠΑ θα μπορούσε να έχει πολύ ενεργότερο ρόλο, τόσο ως χρηματοδότης όσο και ως θεσμικός υποστηρικτής. Η απόσταση μεταξύ της δυνατότητας αυτής και της πραγματικής λειτουργίας του Οργανισμού παραμένει μεγάλη.

Ένα πέμπτο, εγκάρσιο θέμα είναι η ασθενής θεσμοποίηση της γνώσης και της αξιολόγησης. Ο Οργανισμός παράγει μεγάλο όγκο διοικητικών δεδομένων, χωρίς αυτό να συνεπάγεται αυτομάτως ότι διαθέτει έναν ώριμο μηχανισμό θεσμικής μάθησης. Η αποσπασματική παρακολούθηση των παρεμβάσεων, η περιορισμένη σύνδεση των βάσεων δεδομένων και η έμφαση σε δείκτες εκροών αντί σε αποτελέσματα δυσχεραίνουν την απάντηση στο κρίσιμο ερώτημα: ποια πολιτική λειτουργεί, για ποιον, υπό ποιες συνθήκες και με ποιο κόστος. Η συστηματική αξιολόγηση, με συγκρίσιμους δείκτες, μακροχρόνια παρακολούθηση και δυνατότητα ανασχεδιασμού των προγραμμάτων, δεν αποτελεί τεχνικό συμπλήρωμα της πολιτικής απασχόλησης αλλά βασική προϋπόθεση για να μετατραπεί η εμπειρία σε οργανωσιακή γνώση και η οργανωσιακή γνώση σε αποτελεσματικότερη δημόσια δράση.

3. Συγκριτική τοποθέτηση: Η ΔΥΠΑ στο ευρωπαϊκό πλαίσιο

Η συγκριτική ανάλυση των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης στην Ευρώπη αποκαλύπτει ένα ευρύ φάσμα θεσμικών μοντέλων που αντικατοπτρίζουν διαφορετικές αντιλήψεις για τη σχέση κράτους, αγοράς και κοινωνίας. Τρία μοντέλα είναι ιδιαίτερα κατατοπιστικά για την ελληνική περίπτωση.

Το γερμανικό μοντέλο (Bundesagentur für Arbeit) αντιπροσωπεύει την πιο ώριμη εκδοχή της ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης στη Δυτική Ευρώπη. Βασισμένο σε τριμερή διακυβέρνηση (κράτος, εργοδότες, εργαζόμενοι), με υπερεπάρκεια πόρων και με εκτεταμένη παρουσία σε όλη τη γερμανική επικράτεια, η Bundesagentur έχει επενδύσει δεκαετίες στην ανάπτυξη εξατομικευμένων υπηρεσιών, στη σύνδεση με εργοδότες και στη συστηματική αξιολόγηση αποτελεσμάτων. Τα «Hartz reforms» της δεκαετίας του 2000 ανασχεδίασαν τον Οργανισμό γύρω από την αρχή της «ενεργοποίησης» (activation), κάτι που αξιολογήθηκε θετικά από πολλές αναλύσεις χωρίς να στερείται κριτικών.

Τα σκανδιναβικά μοντέλα, και ιδιαίτερα το δανικό, εισάγουν την έννοια της «flexicurity», ένα σύστημα ευελιξίας στην αγορά εργασίας συνδυασμένο με ισχυρό δίχτυ κοινωνικής ασφάλειας και εντατικές πολιτικές ενεργητικής απασχόλησης. Το δανικό μοντέλο ξοδεύει περίπου 2% του ΑΕΠ σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, πολλαπλάσιο του ελληνικού. Αυτό επιτρέπει υψηλή ρευστότητα στην αγορά εργασίας χωρίς ανασφάλεια, επειδή η υποστήριξη του ανέργου είναι ταχεία, εξατομικευμένη και αποτελεσματική.

Η γαλλική εμπειρία, και ιδιαίτερα η πρόσφατη δημιουργία της France Travail (2023) από τη συγχώνευση Pôle emploi, UNEDIC και τοπικών υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας, αντιπροσωπεύει μια μαρτυρία για τις δυσκολίες του μετασχηματισμού θεσμών ισχυρής γραφειοκρατικής κουλτούρας. Η γαλλική μεταρρύθμιση, πιο κοντά στη νοοτροπία και στο μέγεθος στην ελληνική περίπτωση από ό,τι τα σκανδιναβικά μοντέλα, αποτελεί ένα πρόσφατο φυσικό πείραμα θεσμικής αλλαγής από το οποίο η ΔΥΠΑ έχει πολλά να μάθει.

Ποια συμπεράσματα αντλούμε για την ελληνική περίπτωση; Πρώτον, η ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με τη χρηματοδότηση, δεν αποτελεί μόνο ζήτημα οργάνωσης. Η Ελλάδα δαπανά ιστορικά πολύ λιγότερο σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ως ποσοστό ΑΕΠ από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Δεύτερον, η θεσμική μεταρρύθμιση δεν επιτυγχάνεται με αναδιοργάνωση οργανογραμμάτων αλλά με επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο, συστήματα αξιολόγησης και κουλτούρα αποτελέ-

σματος. Τρίτον, η εισαγωγή ξένων μοντέλων έχει όρια: η θεσμική «μεταφορά» (policy transfer) λειτουργεί μόνο όταν συνοδεύεται από προσαρμογή στις τοπικές συνθήκες, όχι ως αντιγραφή.

4. Προοπτικές: Τρεις κρίσιμοι άξονες για το μέλλον της ΔΥΠΑ

4.1 ΔΥΠΑ και κοινωνική οικονομία: Ένας αναζητούμενος συνεργατισμός

Η ανάπτυξη της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας στην Ελλάδα, παρά τις δυσκολίες και τις αντιφάσεις που τη συνοδεύουν, συνιστά ένα αναδυόμενο πεδίο ευκαιριών για τον Οργανισμό. Οι Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις (ΚοινΣΕπ), οι αστικοί και αγροτικοί συνεταιρισμοί, τα δίκτυα αλληλοβοήθειας και άλλα συναφή σχήματα, συγκροτούν ένα εναλλακτικό οικοσύστημα απασχόλησης, τα χαρακτηριστικά του οποίου λειτουργούν συμπληρωματικά ως προς τις παραδοσιακές αγορές εργασίας.

Η ΔΥΠΑ έχει μέχρι σήμερα προσεγγίσει αυτόν τον τομέα περισσότερο ως δέκτη χρηματοδότησης παρά ως στρατηγικό εταίρο. Η αλλαγή αυτής της σχέσης θα απαιτούσε μια ουσιαστικά διαφορετική αντίληψη: ο Οργανισμός ως «αρχιτέκτονας οικοσυστήματος» (ecosystem architect), που συνδέει ανέργους με ευκαιρίες κοινωνικής οικονομίας, υποστηρίζει θεσμικά τη δημιουργία κοινωνικών επιχειρήσεων, και αξιολογεί αποτελέσματα όχι μόνο βάσει αριθμών τοποθετήσεων στην τυπική αγορά εργασίας.

Ο σύνδεσμος αυτός είναι ιδιαίτερα σημαντικός για κατηγορίες ανέργων που η τυπική αγορά εργασίας αδυνατεί να απορροφήσει: άτομα με αναπηρία, μακροχρόνια άνεργοι, εξαρτώμενοι σε αποκατάσταση, πρόσφυγες και μετανάστες. Η κοινωνική οικονομία μπορεί να αποτελέσει πεδίο κοινωνικής επανένταξης εκεί όπου η αγορά αποτυγχάνει.

4.2 Το δημογραφικό ζήτημα: Η γήρανση, η μετανάστευση και οι νέες απαιτήσεις

Η Ελλάδα αντιμετωπίζει μία από τις οξύτερες δημογραφικές προκλήσεις στην Ευρώπη: γηράσκων πληθυσμός, εκτεταμένη αναχώρηση νέων εργαζομένων κατά την κρίση, χαμηλό επίπεδο γεννητικότητας, και ταυτόχρονα σημαντική εισροή μεταναστών και προσφύγων. Αυτές οι παράλληλες δυναμικές δημιουργούν μια πολύπλοκη δημογραφική εξίσωση που αναδιαμορφώνει ριζικά την αγορά εργασίας.

Για τον Οργανισμό, οι δημογραφικές αλλαγές θέτουν νέες απαιτήσεις σε τρία επίπεδα. Πρώτον, τη διαχείριση του γηράσκοντος εργατικού δυναμικού: οι εργαζόμενοι ηλικίας 55-65 ετών αποτελούν μια κατηγορία με υψηλό κίνδυνο ανεργίας αλλά και με δυνατότητες που σπάνια αξιοποιούνται. Δεύτερον, την ένταξη μεταναστών και προσφύγων στην αγορά εργασίας, ένα εγχείρημα που απαιτεί εξατομικευμένες υπηρεσίες αναγνώρισης προσόντων, γλωσσικής κατάρτισης και πολιτισμικής διαμεσολάβησης. Τρίτον, τη διαχείριση της επιστροφής Ελλήνων της διασποράς, μια υπο-εκμεταλλευμένη ευκαιρία για την ελληνική οικονομία.

Το δημογραφικό ζήτημα έχει και μια βαθύτερη διάσταση: καθώς η αναλογία εργαζομένων-συνταξιούχων αλλάζει δραματικά, ο ρόλος του Οργανισμού ως μηχανισμού αύξησης συμμετοχής στην αγορά εργασίας γίνεται κρίσιμος όχι μόνο για τους ίδιους τους ανέργους αλλά για τη βιωσιμότητα του συνολικού κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος.

Η δημογραφική πρόκληση έχει, επιπλέον, έντονη χωρική διάσταση. Οι ανάγκες μιας μητροπολιτικής αγοράς εργασίας, μιας νησιωτικής οικονομίας με έντονη εποχικότητα, μιας αγροτικής περιφέρειας ή μιας περιοχής που χάνει σταθερά πληθυσμό δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν με ενιαία εργαλεία και οριζόντιους στόχους. Η ΔΥΠΑ χρειάζεται, επομένως, μια περισσότερο χωρικά ευαίσθητη πολιτική: τοπική χαρτογράφηση δεξιοτήτων και κενών θέσεων, σταθερές συμπράξεις με δήμους, περιφέρειες, εκπαιδευτικούς φορείς, κοινωνικές επιχειρήσεις και εργοδοτικές οργανώσεις, καθώς και ευελιξία στον σχεδιασμό παρεμβάσεων ανάλογα με την παραγωγική φυσιογνωμία κάθε περιοχής. Μια τέτοια προσέγγιση θα περιόριζε τον κίνδυνο οι κεντρικά σχεδιασμένες πολιτικές να αναπαράγουν τις περιφερειακές ανισότητες που επιδιώκουν να αντιμετωπίσουν.

4.3 Ψηφιακός μετασχηματισμός και νέες μορφές εργασίας: Η πρόκληση της ψηφιακής εποχής

Η τέταρτη βιομηχανική επανάσταση, η αυτοματοποίηση, η οικονομία μέσω διαφόρων πλατφορμών και η μαζική τηλεργασία που επιταχύνθηκε από την πανδημία αναδιαμορφώνουν θεμελιακά τις κατηγορίες με τις οποίες λειτουργεί ο Οργανισμός. Τι σημαίνει «ανεργία» για έναν εργαζόμενο πλατφόρμας; Ποιος «καλύπτεται» από ασφάλιση ανεργίας όταν οι σχέσεις εργασίας γίνονται υβριδικές; Πώς αξιολογείται η επαγγελματική κατάρτιση όταν οι δεξιότητες που αναζητά η αγορά μεταβάλλονται με ρυθμούς που οι θεσμικοί κύκλοι δεν μπορούν να ακολουθήσουν;

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός της ίδιας της ΔΥΠΑ είναι διαφορετικό, αν και σχετιζόμενο, ζήτημα. Η ψηφιοποίηση διαδικασιών, τα on-line συστήματα αίτησης και παρακολούθησης, η χρήση αλγορίθμων για αντιστοίχιση αναζητούντων εργασία με κενές θέσεις: αυτές οι αλλαγές επαγγέλλονται αποτελεσματικότητα αλλά εγείρουν και ζητήματα πρόσβασης (ψηφιακό χάσμα), ισότητας (αλγοριθμική διακριτική μεταχείριση) και λογοδοσίας.

Η ουσιαστικότερη πρόκληση δεν είναι τεχνολογική αλλά νοηματοδοτική: σε ένα εργασιακό τοπίο όπου τα όρια μεταξύ απασχόλησης, ανεργίας και αυτοαπασχόλησης γίνονται ρευστά, η ΔΥΠΑ χρειάζεται μια νέα οντολογία της εργασίας που να υπαγορεύει τις πολιτικές της. Αυτό είναι πιθανώς η μεγαλύτερη θεσμική πρόκληση που αντιμετωπίζει ο Οργανισμός, αλλά και η λιγότερο συζητημένη.

5. Συμπεράσματα: Θεσμός κοινωνικής ένταξης ή μηχανισμός επανένταξης στη μισθωτή εργασία;

Ο τόμος αυτός αφιερώνεται στον ΟΑΑΑ-ΟΑΕΔ-ΔΥΠΑ τη στιγμή που ο Οργανισμός διανύει την ύστερη πορεία της ιστορίας του. Το κεντρικό ερώτημα που αναδύεται από τα κεφάλαιά του είναι απλό στη διατύπωση αλλά σύνθετο στις επιπτώσεις: μπορεί η ΔΥΠΑ να μετατραπεί σε θεσμό κοινωνικής ένταξης ευρύτερο από τη στενή λογική της μισθωτής επανένταξης;

Η ερώτηση δεν είναι ρητορική. Αντιμετωπίζει ένα πραγματικό θεσμικό δίλημμα: είτε ο Οργανισμός βαθαίνει την εξειδίκευσή του ως αποτελεσματικού μηχανισμού τοποθέτησης εργαζομένων στην τυπική αγορά εργασίας, μια πεπερασμένη αλλά ρεαλιστική φιλοδοξία, είτε επεκτείνει την αποστολή του ως εργαλείο ευρύτερης κοινωνικής ένταξης, αντιμετωπίζοντας ζητήματα που η αγορά δεν λύνει. Η δεύτερη επιλογή είναι πιο φιλόδοξη αλλά θέτει υψηλότερες απαιτήσεις, και μεγαλύτερους κινδύνους υπέρεπέκτασης.

Τα δομικά χαρακτηριστικά του ελληνικού κοινωνικού κράτους, το χαμηλό επίπεδο δημόσιας χρηματοδότησης, η αδυναμία θεσμικής ικανότητας, η πολιτική υποθήκευση των δημοσίων οργανισμών, θέτουν πραγματικά εμπόδια. Αλλά δεν είναι ανυπέρβλητα. Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι ο θεσμικός μετασχηματισμός σε οργανισμούς απασχόλησης είναι εφικτός, αν και σπάνια γρήγορος ή ανώδυνος.

Τρεις προϋποθέσεις φαίνονται αναγκαίες για έναν τέτοιο μετασχηματισμό. Πρώτη, η πολιτική βούληση να επενδύσει ουσιαστικά στον Οργανισμό, όχι ως πηγή πολιτικών εξυπηρετήσεων αλλά ως εργαλείο κοινωνικής πολιτικής. Δεύτερη, η ανάπτυξη εσωτερικής κουλτούρας αξιολόγησης και λογοδοσίας που να ωθεί προς συνεχή βελτίωση. Τρίτη, η στρατηγική σύνδεση του Οργανισμού με το ευρύτερο οικοσύστημα κοινωνικής πολιτικής, (κοινωνική πρόνοια, εκπαίδευση, κοινωνική οικονομία), ώστε να αντιμετωπίζει τους ανέργους ως ολοκληρωμένα κοινωνικά υποκείμενα και όχι ως «μονάδες εργασίας» προς τοποθέτηση.

Ο παρών τόμος απέχει από το να αξιώνει την ανάλυση όλων των διαστάσεων και όλων των οπτικών του ρόλου και της λειτουργίας του πρώην ΟΑΕΔ και της νυν ΔΥΠΑ. Η προσδοκία είναι να αποτελέσει ένα εργαλείο που θα συμβάλει στον ακαδημαϊκό και κοινωνικό διάλογο, καθώς επίσης να βρει αναγνώστες και στους ασκούντες πολιτική, έτσι ώστε η διάγνωση να μετατραπεί σε παρέμβαση.

ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΑ

Αγραπιδάς Ν. Κωνσταντίνος

Ο Κωνσταντίνος Ν. Αγραπιδάς είναι Γενικός Διευθυντής Εργασιακών, Υγείας Ασφάλειας και Ένταξης στην Εργασία, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Διδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου, με εξειδίκευση στα θέματα των Εργασιακών Σχέσεων και της Αγοράς Εργασίας στην εποχή των μεγάλων τεχνολογικών αλλαγών. Απόφοιτος της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.). Έχει συγγράψει επιστημονικά βιβλία για την Αγορά Εργασίας και τις Εργασιακές Σχέσεις και έχει δημοσιεύσει πλήθος άρθρων στον ημερήσιο έντυπο και ηλεκτρονικό τύπο για τις εργασιακές σχέσεις την αγορά εργασίας και την επίδραση της τεχνητής νοημοσύνης στην εργασία. Πρόσφατα συνέγραψε το βιβλίο «100+1 ΟΡΟΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟΥ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΕΠΟΧΗΣ», 2021 το οποίο συμβάλλει στον ψηφιακό γραμματισμό των στελεχών των επιχειρήσεων και των ανέργων. Είναι επικεφαλής της δράσης Rebrain Greece, για τον επαναπατρισμό των ταλαντούχων Ελλήνων της διασποράς και τη διασύνδεσή τους με θέσεις υψηλής εξειδίκευσης σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα.

Αθανασίου Στέφανος

Ο Στέφανος Αθανασίου είναι αναπληρωτής εκπαιδευτικός και κοινωνιολόγος, πτυχιούχος του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου και κάτοχος Μεταπτυχιακού Διπλώματος στη Δημόσια Υγεία του Τμήματος Πολιτικών Δημόσιας Υγείας από το Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής. Κατέχει επίσης πτυχίο Θεολογίας από το Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών και είναι προπτυχιακός φοιτητής στο τμήμα Οικονομικής Επιστήμης στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα επικεντρώνονται στην επισφαλή εργασία, χαμηλού κύρους/χαμηλά αμειβόμενη εργασία, στις ανισότητες στην υγεία και στην ένταξη/στον αποκλεισμό των μεταναστών εργαζομένων. Έχει πραγματοποιήσει έρευνα στους τομείς των κατασκευών και καλλιεργειών. Έχει δημοσιεύσει άρθρα σε ελληνικά και διεθνή επιστημονικά περιοδικά και έχει πραγματοποιήσει εισηγήσεις σε διεθνή και εθνικά επιστημονικά συνέδρια, ενώ προετοιμάζει την πρότασή του για την εκπόνηση διδακτορικής διατριβής στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής.

Αναστασιάδου Αντωνία

Η Αντωνία Αναστασιάδου είναι διδάκτωρ Κοινωνικής Πολιτικής και Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια στο Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής του Δημοκριτείου Πανεπιστημίου Θράκης. Διαθέτει πολυετή εμπειρία στην κοινωνική έρευνα, την αξιολόγηση κοινωνικών παρεμβάσεων και την έρευνα στον τομέα των εξαρτήσεων. Τα ερευνητικά της ενδιαφέροντα εστιάζουν στην κοινωνική πολιτική, την τοπική διακυβέρνηση, τις πολιτικές απασχόλησης, τις κοινωνικές ανισότητες, την αναπηρία και τον μετασχηματισμό του κράτους πρόνοιας σε περιόδους κρίσης. Έχει συμμετάσχει σε εθνικά και ευρωπαϊκά ερευνητικά προγράμματα και έχει δημοσιεύσει εργασίες σε ζητήματα κοινωνικής πολιτικής, τοπικής διακυβέρνησης και τοπικής ανάπτυξης.

Αρανίτου Βάλια

Η Βάλια Αρανίτου είναι Καθηγήτρια στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών. Σπούδασε οικονομικά και κοινωνικές επιστήμες στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών και στο Université Paris Dauphine. Τα ερευνητικά της ενδιαφέροντα επικεντρώνονται στους θεσμούς και το σύστημα της κοινωνικής εκπροσώπησης, στην ταξική ανάλυση, στην οργάνωση της εργασίας και τις εργασιακές σχέσεις, στον κοινωνικό διάλογο, στις θεωρητικές και πολιτικοθεσμικές συσχετίσεις οικονομίας και δημοκρατίας, καθώς και στις πολυσήμαντες όψεις της μικρής επιχειρηματικότητας. Από το 2008 είναι επιστημονική διευθύντρια του ΙΝΕΜΥ, του ερευνητικού ινστιτούτου της Ελληνικής Συνομοσπονδίας Εμπορίου και Επιχειρηματικότητας (ΕΣΕΕ). Έχει εκπονήσει σειρά μελετών για τη μικρομεσαία επιχειρηματικότητα και την οργάνωση του κλάδου του εμπορίου, ενώ συμμετέχει ενεργά σε εθνικά και ευρωπαϊκά ερευνητικά προγράμματα και σε επιστημονικές επιτροπές. Άρθρα της έχουν δημοσιευθεί στα ελληνικά, αγγλικά και γαλλικά. Στο συγγραφικό της έργο περιλαμβάνονται τα βιβλία Retailing. Ιστορία, οικονομία και μετασχηματισμοί στο λιανικό εμπόριο (Economia, Αθήνα, 2021), Ο οικονομικός και κοινωνικός ρόλος των ΜμΕ επιχειρήσεων στην Ελλάδα (Ινστιτούτο Ν. Πουλαντζάς, Αθήνα, 2021), Η μεσαία τάξη στην Ελλάδα την εποχή των Μνημονίων: μεταξύ κατάρρευσης και ανθεκτικότητας (Θεμέλιο, Αθήνα, 2018), Η συλλογική εκπροσώπηση των εμπόρων: από τον 19ο αιώνα στην ΕΣΕΕ (ΙΝΕΜΥ-ΕΣΕΕ, Αθήνα, 2014), Κοινωνικός διάλογος και εργοδοτικές οργανώσεις στην Ελλάδα. Από τη συνεργασία των κοινωνικών εταίρων στην ηγεμονία των αγορών (Σαββάλας, Αθήνα, 2012) και Το μικρό εμπόριο στη μεταπολεμική Ελλάδα. Η πολιτική μιας αμφίβολης επιβίωσης (Παπαζήσης, Αθήνα, 2006), καθώς και η μελέτη Peak level social dialogue and Covid-19: The European experience, the Greek case, σε συνεργασία με τη Χ. Γούλα (ILO, Γενεύη, 2021).

Αχλαδά Λία

Η Λία Αχλαδά είναι Διδάκτωρ του Πανεπιστημίου Δυτικής Μακεδονίας με θέμα: «Επικοινωνιακές συμπεριφορές, δεξιότητες και στρατηγικές του συγχρόνου Συμβούλου εργασίας- Μελέτη περίπτωσης ΟΑΕΔ». Απόφοιτη του Τμήματος Ψυχολογίας της Φιλοσοφικής Σχολής του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης με μεταπτυχιακό δίπλωμα στις Επιστήμες της Αγωγής: Σημειωτική κι Επικοινωνία. Είναι Ψυχοθεραπεύτρια Gestalt, έχοντας ολοκληρώσει το τετραετές εκπαιδευτικό πρόγραμμα της Ψυχοθεραπείας Gestalt καθώς και το τριετές εκπαιδευτικό πρόγραμμα της Gestalt στον εργασιακό χώρο. Έχει συμμετάσχει ως εισηγήτρια σε Διεθνή και Ευρωπαϊκά Συνέδρια της Gestalt καθώς και ως ομιλήτρια σε πολλές διαλέξεις με αντικείμενο τον Επαγγελματικό Προσανατολισμό. Από το 2000 έως το 2020 εργάστηκε στη ΔΥΠΑ ως Εργασιακός Σύμβουλος. Σήμερα εργάζεται ως ΕΔΙΠ στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Κρήτης και διδάσκει το μάθημα «Επαγγελματική Συμβουλευτική». Είναι πιστοποιημένη Σύμβουλος Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Α.Μ:Α212-ΕΟΠΠΕΠ) και διατηρεί Γραφείο Επαγγελματικού Προσανατολισμού στο Ρέθυμνο της Κρήτης.

Βαβούρας Ιωάννης

Ο Ιωάννης Βαβούρας είναι Ομότιμος Καθηγητής του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, της Σχολής Επιστημών Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου. Διετέλεσε κατ' επανάληψη Πρύτανης του Παντείου Πανεπιστημίου (δύο θητείες) και Πρόεδρος του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης (τρεις θητείες). Σπούδασε στο Πάντειο Πανεπιστήμιο και στο Πανεπιστήμιο του Leicester. Διετέλεσε Επίτιμος Συνεργαζόμενος Ερευνητής στο Κέντρο Ερευνών των Οικονομικών του Δημόσιου Τομέα (Public Sector Economics Research Centre) του Πανεπιστημίου του Leicester, καθώς και Συνεργαζόμενος Ερευνητής στο Κέντρο Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών (Centre for European Economic Studies) του ιδίου Πανεπιστημίου. Τα

ερευνητικά του ενδιαφέροντα επικεντρώνονται στη μακροοικονομική ανάλυση, στην οικονομική πολιτική, στη θεσμική οικονομική και στην οικονομική του δημόσιου τομέα. Έχει μεγάλη συμμετοχή σε συνέδρια, σεμινάρια και μεταπτυχιακά προγράμματα. Το δημοσιευμένο ελληνόγλωσσο και ξενόγλωσσο έργο του σε βιβλία, επιστημονικά περιοδικά, τετράδια εργασίας (discussion papers), και συλλογικούς τόμους είναι εκτεταμένο και καλύπτει ένα ευρύ φάσμα θεμάτων της οικονομικής πολιτικής.

Βαβούρα Χαρά

Η Χαρά Βαβούρα είναι Επίκουρη Καθηγήτρια του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, της Σχολής Επιστημών Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου. Σπούδασε στο Τμήμα Οικονομικής Επιστήμης του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, από όπου έλαβε πτυχίο στην Οικονομική Επιστήμη, Κατεύθυνση: Οικονομική Θεωρία και Master of Science in Economics, καθώς και στο Οικονομικό Τμήμα του Πανεπιστημίου της Οξφόρδης, από όπου έλαβε το Master of Philosophy in Economics και, τέλος, στο Οικονομικό Τμήμα του Πανεπιστημίου του Nottingham, από όπου έλαβε τον τίτλο του Doctor of Philosophy in Economics. Επιπλέον έχει πραγματοποιήσει μεταδιδακτορική έρευνα στο Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών. Τα ερευνητικά της ενδιαφέροντα επικεντρώνονται στο διεθνές εμπόριο, την οικονομική πολιτική, τη βιομηχανική οργάνωση και τη θεωρία παιγνίων. Έχει διδάξει οικονομικά στο Πανεπιστήμιο του Nottingham, στο Πανεπιστήμιο του Nottingham Trent, στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής, στο Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο και στο Πάντειο Πανεπιστήμιο. Έχει μεγάλο αριθμό εισηγήσεων σε συνέδρια και εκτεταμένο δημοσιευμένο ελληνόγλωσσο και ξενόγλωσσο ερευνητικό έργο.

Βήττου Φωτεινή

Η Φωτεινή Βήττου είναι υποψήφια διδάκτωρ του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου στο γνωστικό αντικείμενο του Δημοσίου Μάνατζμεντ. Είναι απόφοιτη του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου, κατέχει μεταπτυχιακό τίτλο στη Διοικητική Επιστήμη και το Δημόσιο Μάνατζμεντ από το Πάντειο Πανεπιστήμιο, ενώ ολοκληρώνει μεταπτυχιακές σπουδές στην Πολιτική Επιστήμη στο πρόγραμμα Democracy, Citizenship and Change του Πανεπιστημίου Dalarna της Σουηδίας. Τα ερευνητικά της ενδιαφέροντα εστιάζουν στο δημόσιο μάνατζμεντ, τη διοίκηση αλλαγών, τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, τις δημόσιες πολιτικές και τη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα, πεδία στα οποία έχει δημοσιεύσει μελέτες σε επιστημονικά περιοδικά και συλλογικούς τόμους. Έχει εργαστεί στον ιδιωτικό τομέα, ενώ από το 2009 υπηρετεί ως μόνιμη υπάλληλος στη δημόσια διοίκηση.

Γαλάνης Πέτρος

Ο Πέτρος Γαλάνης είναι Αναπληρωτής Καθηγητής «Ερευνητικής Μεθοδολογίας και Νοσηλευτικής Βάσει Τεκμήριων» στο Τμήμα Νοσηλευτικής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών. Είναι Διευθυντής του Εργαστηρίου Κλινικής Επιδημιολογίας. Σπούδασε στο Τμήμα Νοσηλευτικής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών και έλαβε Μεταπτυχιακό Δίπλωμα στη Δημόσια Υγεία καθώς και Διδακτορικό από το ίδιο Πανεπιστήμιο. Διδάσκει Μεθοδολογία Έρευνας, Τεκμηριωμένη Νοσηλευτική, Επιδημιολογία, Πρόληψη και Βιοστατιστική σε προπτυχιακό επίπεδο στο Τμήμα Νοσηλευτικής του ΕΚΠΑ. Σε μεταπτυχιακό επίπεδο, διδάσκει Μεθοδολογία Έρευνας, Επιδημιολογία, Βιοστατιστική, Δημογραφία και Κλινική Λήψη Αποφάσεων σε προγράμματα MSc στα (α) Τμήμα Νοσηλευτικής του ΕΚΠΑ, (β) Ιατρικής Σχολής του ΕΚΠΑ, (γ) Τμήμα Νοσηλευτικής του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, (δ) Τμήμα Μαιευτικής του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, (ε) Τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Πειραιώς, (στ) Σχολής

Νοσηλευτικής του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας και (ζ) Ιατρικής Σχολής του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας. Έχει συμμετάσχει σε πολυάριθμα ερευνητικά προγράμματα που έχουν χρηματοδοτηθεί από διάφορους φορείς, όπως ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας, το Υπουργείο Υγείας κ.ά. Έχει υπάρξει κύριος ερευνητής σε αρκετά ερευνητικά έργα. Τα κύρια ακαδημαϊκά του ενδιαφέροντα περιλαμβάνουν τη Μεθοδολογία Έρευνας, την Τεκμηριωμένη Νοσηλευτική, την Επιδημιολογία και τη Βιοστατιστική. Ο Πέτρος Γαλάνης έχει δημοσιεύσει πάνω από 550 άρθρα σε διεθνή επιστημονικά περιοδικά με κριτές, με περισσότερες από 9.800 ετεροαναφορές και h-index 55. Για τα έτη 2020, 2021, 2022 και 2023 κατατάχθηκε στο κορυφαίο 2% των επιστημόνων παγκοσμίως στον κύριο επιστημονικό του τομέα σύμφωνα με τον αριθμό ετεροαναφορών. Η κατάταξη αυτή, που θεωρείται η πιο έγκριτη διεθνώς, βασίζεται στα βιβλιομετρικά δεδομένα της βάσης Scopus και περιλαμβάνει περισσότερους από 180.000 ερευνητές από τα άνω των 8 εκατομμυρίων ενεργών επιστημόνων παγκοσμίως. Είναι συγγραφέας ή συν-συγγραφέας βιβλίων στα ελληνικά και έχει διατελέσει κριτής σε 45 επιστημονικά περιοδικά, Guest Editor σε 6 περιοδικά και μέλος της Συντακτικής Επιτροπής σε άλλα 6 περιοδικά. Είναι μέλος σε 25 επιστημονικές εταιρείες. Έχει βραβευτεί για ερευνητικές του εργασίες σε 19 συνέδρια.

Γεωργίκος Δημήτριος

Ο Δημήτριος Γεωργίκος είναι Γενικός Γραμματέας του Εθνικού Τυπογραφείου. Είναι επίσης διδάκτωρ Δημόσιας Διοίκησης από το Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου και μεταδιδακτορικός ερευνητής στο Τμήμα Ψηφιακών Συστημάτων του ίδιου πανεπιστημίου, όπου παρέχει διδακτικό και ερευνητικό έργο. Η επιστημονική και επαγγελματική του δραστηριότητα εστιάζει σε ζητήματα δημόσιας διοίκησης, διοικητικών συστημάτων, ψηφιακής διακυβέρνησης και λειτουργίας των θεσμών του κράτους. Παράλληλα με την ακαδημαϊκή του δραστηριότητα, έχει αναλάβει θέσεις ευθύνης στη δημόσια διοίκηση, συμβάλλοντας στη θεσμική οργάνωση και στη διοικητική λειτουργία υπηρεσιών του κράτους. Είναι συγγραφέας πέντε βιβλίων, είτε αυτοτελώς είτε σε συνεργασία με άλλους, ενώ μελέτες και άρθρα του έχουν δημοσιευθεί σε επιστημονικά περιοδικά.

Γεώρμας Κωνσταντίνος

Ο Κωνσταντίνος Γεώρμας είναι Δρ Κοινωνιολογίας. Εργάζεται ως Γενικός Διευθυντής Πολιτικών Εργατικού Δυναμικού στην ΔΥΠΑ. Έχει διδάξει στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου καθώς και στο μεταπτυχιακό του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου. Είναι επίσης εισηγητής στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και στο ΙΝΕΠ. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα εστιάζονται στην κοινωνική πολιτική, την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, το δημογραφικό, την κοινωνική επιχειρηματικότητα, την μετανάστευση και τις γεωπολιτικές εξελίξεις κυρίως στον χώρο της Ανατολικής Μεσογείου.

Στο συγγραφικό του έργο περιλαμβάνονται τα βιβλία Κοινωνική Οικονομία. Θεωρία, Εμπειρία, Προοπτικές (επιμ.), Παγκοσμιοποίηση και Φτώχεια. Τα ιδεολογικά πλαίσια και οι πολιτικές των διεθνών οργανισμών στην καταπολέμηση της φτώχειας. Έχει πολλές δημοσιεύσεις σε συλλογικούς τόμους μεταξύ των οποίων «Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική και Ελλάδα: Αδράνειες, συγκλίσεις και καταναγκασμοί» (με τον Γ. Δενδρινό) (2021), «Κοινωνική Οικονομία και Κοινωνική Επιχειρηματικότητα» (με τον Α. Κώστα) (2018), «Χρήσεις και καταχρήσεις της κοινωνικής επιχειρηματικότητας: η περίπτωση της Ελλάδας» (2016), Παγκοσμιοποίηση και μετανάστευση» (2015), «Η προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα και η περίπτωση της Ελλάδας» (2011), «Ο ρόλος των Επιτροπών στη διαμόρφωση της Κοινωνικής Ευρώπης: Η Επιτροπή Απασχόλησης και η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας» (με τον Α. Φερώνα), (2011), «Οι πολιτικές των διεθνών οργανισμών στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού» (2006).

Διακονά Δήμητρα

Η Δήμητρα Διακονά είναι επαγγελματίας στον τομέα της εποπτείας πληροφοριακών συστημάτων και της διαχείρισης κινδύνων Τεχνολογίας Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), με περισσότερα από 15 έτη εμπειρίας σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, ρυθμιστικές αρχές και συμβουλευτικές εταιρείες. Σήμερα εργάζεται στην Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ) ως Information Systems Supervisor, με κύρια καθήκοντα την εποπτεία κινδύνων ΤΠΕ και ασφάλειας πληρωμών στα πλαίσια της εποπτείας των ιδρυμάτων, την ανάπτυξη θεσμικού πλαισίου καθώς και τη συμμετοχή σε ευρωπαϊκά όργανα και ομάδες εργασίας (ECB, SSM, EBA, Συμβούλιο της ΕΕ). Διαθέτει ισχυρό υπόβαθρο σε εποπτικές αξιολογήσεις, IT risk assessments, IT audits καθώς και σε κανονιστικά πλαίσια όπως DORA, NIS2, PSD2, CRR, CRD. Κατέχει επαγγελματική πιστοποίηση Certified Information Systems Auditor (CISA) και ακαδημαϊκές σπουδές στο London School of Economics and Political Science (LSE) και στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (ΟΠΑ).

Δουργκούνας Γεώργιος

Ο Δρ. Γεώργιος Δουργκούνας είναι Διδάκτωρ Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου και Συνεργαζόμενο Εκπαιδευτικό Προσωπικό στο Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο. Διδάσκει επίσης στο ΔΠΜΣ «Πολιτική Ανώτατης Εκπαίδευσης» του Πανεπιστημίου Πατρών. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα εστιάζουν στην κοινωνιολογία της εκπαίδευσης ενηλίκων, τις κοινωνικές ανισότητες στην εκπαίδευση, την ευρωπαϊκή εκπαιδευτική πολιτική για τη διά βίου μάθηση, καθώς και τη διακυβέρνηση και διασφάλιση ποιότητας στην ανώτατη εκπαίδευση.)

Ιωάννου Κωνσταντίνος

Ο Κωνσταντίνος Ιωάννου είναι Αναπληρωτής Καθηγητής και Πρόεδρος στο Τμήμα Ψηφιακών Συστημάτων του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου και Διευθυντής του Εργαστηρίου Κυβερνοασφάλειας, Υλικού, Τεχνητής Νοημοσύνης και Δικτύων του ίδιου Τμήματος, όπου διδάσκει Κυβερνοασφάλεια, Δίκτυα Κινητών Επικοινωνιών, Σχεδίαση και Προσομοίωση Τηλεπικοινωνιακών Συστημάτων και Επεξεργασία Σήματος. Είναι Διπλωματούχος Ηλεκτρολόγος Μηχανικός και Τεχνολογίας Υπολογιστών του Πανεπιστημίου Πατρών (1998) και Διδάκτωρ του ίδιου Τμήματος (2004) στο γνωστικό αντικείμενο των Ασυρμάτων Δικτύων Επικοινωνιών, κάτοχος μεταπτυχιακών τίτλων στην Ανοικτή και Εξ Αποστάσεως Εκπαίδευση (2002) και στα Τεχνοοικονομικά Συστήματα στη Διοίκηση (2021), ενώ το 2024 ολοκλήρωσε μεταδιδακτορική έρευνα στο Πανεπιστήμιο Μακεδονίας με αντικείμενο τον Ψηφιακό Μετασχηματισμό και τη Διοίκηση Αλλαγής. Από το 2006 έως το 2025 υπηρέτησε στο Υπουργείο Εσωτερικών ως Ειδικός Επιστήμονας, διατελώντας Προϊστάμενος των Τμημάτων Κυβερνοασφάλειας, Τεχνολογικού Εξοπλισμού και Δικτύων και Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Πληροφοριακών Συστημάτων, Υπεύθυνος του Κέντρου Επιχειρήσεων Κυβερνοασφάλειας (SOC) και επικεφαλής της ομάδας υποστήριξης του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος ΙΡΙΔΑ σε περίπου 400 φορείς του Δημοσίου. Διετέλεσε Εθνικό Σημείο Επαφής της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το Rapid Alert System κατά της παραπληροφόρησης και Προϊστάμενος της Μονάδας Στρατηγικού Σχεδιασμού και Συντονισμού της Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Πολιτικής.

Καζάνη Αγγελική

Η Αγγελική Καζάνη είναι Επίκουρη Καθηγήτρια στο Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου. Σπούδασε Κοινωνική Πολιτική στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, όπου εκπόνησε τη διδακτορική της διατριβή με αντικείμενο τις Εφαρμογές της Ασαφούς Λογικής στη Μέτρηση των Στάσεων. Έχει συμμετάσχει

σε πλήθος ερευνητικών προγραμμάτων που υλοποιήθηκαν από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, το Κέντρο Ερευνών για Θέματα Ισότητας, το Πάντειο Πανεπιστήμιο και άλλους επιστημονικούς και θεσμικούς φορείς. Παράλληλα, έχει συμβάλει στη διαμόρφωση του Ολοκληρωμένου Συστήματος Δεικτών Αποτίμησης Πολιτικής Κοινωνικής Προστασίας για λογαριασμό του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Έχει εργαστεί στη Μονάδα Διασφάλισης Ποιότητας του Παντείου Πανεπιστημίου, στο Υπουργείο Εργασίας, καθώς και στο Αυτοτελές Γραφείο Αξιολόγησης και Στατιστικών Δεδομένων της Διεύθυνσης Στρατηγικού και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού του Υπουργείου Εξωτερικών, ενώ υπήρξε μέλος της Εθνικής Διοικούσας Επιτροπής, σε συνεργασία με το CEDEFOP, για την επισκόπηση του συστήματος πρόβλεψης και αντιστοίχισης δεξιοτήτων στην Ελλάδα. Τα ερευνητικά της ενδιαφέροντα εστιάζουν στις μεθόδους κοινωνικής έρευνας, στην ανάλυση κοινωνικών δεδομένων, στη μέτρηση στάσεων, καθώς και σε ζητήματα φύλου, εργασίας και κοινωνικής πολιτικής. Έχει δημοσιεύσει άρθρα σε ελληνικά και διεθνή περιοδικά, κεφάλαια σε συλλογικούς τόμους και ερευνητικές εκθέσεις, ενώ έχει παρουσιάσει το έργο της σε ελληνικά και διεθνή συνέδρια.

Καραγιάννη Γιώτα

Η Γιώτα Καραγιάννη είναι καθηγήτρια στο ΠΤΔΕ του ΑΠΘ, με ερευνητικά ενδιαφέροντα που επικεντρώνονται στις κοινωνικές, πολιτικές και πολιτισμικές διαστάσεις της αναπηρίας. Συνέβαλε καθοριστικά στη συγκρότηση και ανάπτυξη των Σπουδών για την Αναπηρία στην Ελλάδα, μέσω της ίδρυσης και διεύθυνσης του πρώτου Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών στις Σπουδές για την Αναπηρία (2017) στο ΠΤΔΕ του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, καθώς και μέσα από το συγγραφικό και επιμελητικό της έργο. Είναι συγγραφέας του βιβλίου Η αναπηρία στην Ελλάδα της κρίσης (Εκδόσεις Gutenberg, 2017) και συνσυγγραφέας του πανεπιστημιακού συγγράμματος Σπουδές για την Αναπηρία και Παιδαγωγική της Ένταξης (Εκδόσεις Κάλλιπος), το οποίο εισάγει και εδραιώνει το πεδίο των Σπουδών για την Αναπηρία στην ελληνική ακαδημαϊκή κοινότητα. Το ερευνητικό, συγγραφικό, μεταφραστικό και επιμελητικό της έργο έχει συμβάλει στη διάδοση της κριτικής προσέγγισης της αναπηρίας στον ελληνόφωνο ακαδημαϊκό χώρο.

Καραμεσίνη Μαρία

Η Μαρία Καραμεσίνη είναι Καθηγήτρια Οικονομικών της Εργασίας και της Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου. Διετέλεσε πρόεδρος και διοικήτρια του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) την περίοδο 2015-2019. Υπήρξε επίσης πρόεδρος του Δικτύου των Γραφείων Διασύνδεσης όλων των ελληνικών πανεπιστημίων μεταξύ 2001 και 2008, επιστημονικά υπεύθυνη της πρώτης και μοναδικής μέχρι σήμερα πανελλαδικής έρευνας απορρόφησης των πτυχιούχων πανεπιστημίου στην ελληνική αγορά εργασίας (2008), εμπειρογνώμονας-προσκεκλημένη ερευνήτρια σε τρία μεγάλα ευρωπαϊκά προγράμματα του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας την περίοδο 2014-2017, μέλος όλων των επίσημων ομάδων εμπειρογνωμόνων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις έμφυλες ανισότητες και την πολιτική ισότητας των φύλων στην αγορά εργασίας την περίοδο 1997-2014. Σήμερα είναι πρόεδρος της Επιτροπής Ισότητας των Φύλων και Καταπολέμησης των Διακρίσεων (ΕΙΦΚΔ) του Παντείου Πανεπιστημίου και διευθύντρια του Εργαστηρίου Σπουδών Φύλου του Τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής. Τελευταία της βιβλία: *Ανεργία και πολιτική απασχόλησης: θεωρίες, τυπολογίες, σχεδιασμός, αξιολόγηση* (Κάλλιπος, 2023) και *Γυναίκες, φύλο και απασχόληση στην Ελλάδα* (νήσος, 2021). Τελευταίο της άρθρο: *Public employment programmes in the EU during the Great Recession: Lessons for a European Job Guarantee,* Review of Evolutionary Political Economy, 7, 6 (2026).

Καραχάλιος Γεώργιος

Ο Γιώργος Καραχάλιος είναι ανώτερο στέλεχος της δημόσιας διοίκησης, διοικητικός επιστήμονας και οικονομολόγος με περισσότερα από 17 έτη εμπειρίας στον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών απασχόλησης,

στον οργανωτικό μετασχηματισμό δημόσιων φορέων και στη διαχείριση μεταρρυθμίσεων μεγάλης κλίμακας. Έχει υπηρετήσει σε θέσεις ευθύνης τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, με σημαντικότερη τη θέση του Υποδιοικητή της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), όπου ηγήθηκε σημαντικών μεταρρυθμίσεων και έργων του Ταμείου Ανάκαμψης ύψους 2 δισ. ευρώ, συμβάλλοντας στον εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών και στη μείωση της ανεργίας. Διαθέτει εκτενή εμπειρία σε ευρωπαϊκά δίκτυα και διεθνή φόρα, όπως το EU PES Network, ο ΟΟΣΑ και το EURES, ενώ σήμερα υπηρετεί στην Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας με αντικείμενο την εφαρμογή του ευρωπαϊκού πλαισίου προστασίας των δικαιωμάτων επιβατών αεροπορικών μεταφορών. Είναι υποψήφιος διδάκτωρ με ερευνητικό αντικείμενο τη μεταρρύθμιση των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης.

Κικίλια Κατερίνα

Η Κατερίνα Π. Κικίλια είναι καθηγήτρια και πρόεδρος στο τμήμα Διοίκησης Τουρισμού του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, με γνωστικό αντικείμενο «Ευρωπαϊκές Επιρροές στην Ελληνική Εκπαιδευτική Πολιτική και Τουριστική Εκπαίδευση». Είναι, επίσης, Διευθύντρια του ΔΠΜΣ «Καινοτομία και Επιχειρηματικότητα στον Τουρισμό και την Τοπική Ανάπτυξη». Είναι Διδάκτωρ του Τμήματος Γαλλικής Γλώσσας και Φιλολογίας, του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, στο αντικείμενο της Εκπαιδευτικής Πολιτικής. Είναι συγγραφέας βιβλίων, επιστημονικών άρθρων σε Διεθνή Αναγνωρισμένα Περιοδικά και έχει κάνει ανακοινώσεις σε Διεθνή Επιστημονικά Συνέδρια στην Ελλάδα και στο εξωτερικό.

Κοτέα Μαριάνθη

Η Μαριάνθη Κοτέα του Γεωργίου είναι πτυχιούχος του τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σπουδών της Παντείου Ανωτάτης Σχολής Πολιτικών Επιστημών. Ως υπότροφος του Ιδρύματος Κρατικών Υποτροφιών εκπόνησε τη διατριβή της με τίτλο «Η βιομηχανική ζώνη του Πειραιά (1860-1900)» στο τμήμα Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου, όπου υπηρετεί ως καθηγήτρια της Κοινωνικής Ιστορίας με γνωστικό αντικείμενο «Εκσυγχρονισμός και Κοινωνική Ιστορία της Ελλάδας στον 19ο αιώνα. Η Συγκρότηση των Πόλεων». Έχει συγγράψει τις μονογραφίες: «Τοπική Διακυβέρνηση και Αστικοποίηση: ο εκσυγχρονισμός της Δημοτικής Διοίκησης στην Ελλάδα του 19ου αιώνα», «Δημοτική Μεταρρύθμιση και Πολιτικός Εκσυγχρονισμός, 1912-1936», «Δημοτικό δασμολόγιο και Πειραϊκή οικονομία (1836-1866) και σειρά άρθρων που αφορούν την Κοινωνική και Οικονομική Ιστορία των ελληνικών πόλεων κυρίως κατά τον 19ο αιώνα. Είναι μέλος της European Association for Urban History (EAUH) και της Ελληνικής Εταιρείας Οικονομικής Ιστορίας (ΕΕΟΙ).

Κουμαριανός Βαγγέλης

Ο Βαγγέλης Κουμαριανός είναι Επίκουρος Καθηγητής στο Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου από το 2022, με γνωστικό αντικείμενο τις θεωρητικές προσεγγίσεις και τις πολιτικές για την κοινωνική ασφάλιση. Πραγματοποίησε τις βασικές νομικές του σπουδές στη Νομική Σχολή του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, ενώ είναι κάτοχος του Μεταπτυχιακού Διπλώματος Δημοσίου Δικαίου της ίδιας Σχολής και του Μεταπτυχιακού Διπλώματος Δημοσιονομικού Δικαίου του Πανεπιστημίου της Σορβόννης. Ολοκλήρωσε τη διδακτορική του διατριβή στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Είναι δικηγόρος Αθηνών και, κατά τα έτη 2020–2022, υπηρέτησε στον Συνήγορο του Πολίτη. Διδάσκει τα μαθήματα «Δίκαιο και Δικαιώματα Κοινωνικής Ασφάλισης σε Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση», «Κοινωνική Ασφάλιση» και «Συνταξιοδοτική Πολιτική». Το συγγραφικό και ερευνητικό του έργο καλύπτει ζητήματα συνταξιοδοτικής πολιτικής, κοινωνικών δικαιωμάτων και θεσμικής οργάνωσης της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Κώστας Αντώνιος

Ο Αντώνιος Κώστας είναι Εργασιακός Σύμβουλος στη ΔΥΠΑ (ΚΠΑ2 Καβάλας), διδάσκων και μεταδιδακτορικός ερευνητής του Τμήματος Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης (ΔΠΘ), Γενικός Γραμματέας του Κοι.Σ.Π.Ε. Καβάλας και Αντιπρόεδρος της Ένωσης Φορέων Κ.Αλ.Ο. της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας Θράκης. Είναι διδάκτορας του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου, έχει εκπονήσει μεταδιδακτορική έρευνα στο Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής του ΔΠΘ, είναι κάτοχος μεταπτυχιακού διπλώματος ειδίκευσης του Τμήματος Οικονομικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Πειραιά και πτυχιούχος του Τμήματος Κοινωνικής Διοίκησης του ΔΠΘ. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα και οι δημοσιευμένες εργασίες του επικεντρώνονται στα ακόλουθα: Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία, Κοινωνική Επιχειρηματικότητα, Κοινωνική Πολιτική, Πολιτικές Απασχόλησης, Επιχειρηματικότητα, Τοπική Ανάπτυξη, Κοινωνική Καινοτομία, Κοινωνική Ένταξη, Πολιτικές Υγείας, Κοινωνική Πρόνοια κ.ά.

Λουκίδης Γεώργιος

Ο Γεώργιος Λουκίδης είναι στέλεχος της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), με εμπειρία στον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών απασχόλησης, επαγγελματικής εκπαίδευσης, κατάρτισης και κοινωνικής πολιτικής. Από τον Απρίλιο του 2026 ασκεί καθήκοντα Αναπληρωτή Προϊσταμένου στο Τμήμα Συμπράξεων και Κοινωνικής Υποστήριξης της Διεύθυνσης Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Μαθητείας, με αντικείμενο την ανάπτυξη συνεργασιών για την ενίσχυση της Μαθητείας και την κοινωνική υποστήριξη των μαθητών των ΕΠΑΣ. Την περίοδο 2019-2026 διετέλεσε Σύμβουλος των Διοικητών της ΔΥΠΑ, συμμετέχοντας σε έργα στελέχωσης, Ταμείου Ανάκαμψης, ΕΣΠΑ, διαλειτουργικοτήτων, πληροφοριακών συστημάτων και στρατηγικής ανάπτυξης των υπηρεσιών. Έχει επίσης υπηρετήσει σε ΚΠΑ2 ως Επικεφαλής Μέσου Διοικητικού Επιπέδου και Σύμβουλος Απασχόλησης, ενώ διαθέτει εμπειρία στη συμβουλευτική σταδιοδρομίας, την κοινωνική επιχειρηματικότητα και τις δομές κοινωνικής ένταξης. Είναι απόφοιτος των Τμημάτων Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου, Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του ΕΚΠΑ και Μάρκετινγκ και Επικοινωνίας του ΟΠΑ, κάτοχος δύο μεταπτυχιακών τίτλων στην Κοινωνική Πολιτική και στη Διοίκηση Μονάδων Υγείας.

Μακρίδου Ευθυμία

Η Ευθυμία Μακρίδου είναι ερευνήτρια στο Ινστιτούτο Κοινωνικών Ερευνών (ΙΚΕ) του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ). Ολοκλήρωσε τη διδακτορική της διατριβή στο τμήμα Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Paris 8 Vincennes–Saint-Denis σε συνεργασία με το Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS). Έχει συμμετάσχει σε διεθνή και εθνικά ερευνητικά προγράμματα. Δίδαξε στη Γαλλία (Université Paris 8 Vincennes–Saint-Denis και Université de Lille), και την Ελλάδα (Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης). Πρόσφατα έχει συν-επιμεληθεί τον συλλογικό τόμο *Handicap et santé. Expériences professionnelles et perspectives critiques* που εκδόθηκε από τις Presses Universitaires de Vincennes, μαζί με τις κοινωνιολόγους Mathilde Apelle (Université Paris 1) και Aurélie Damamme (Université Paris 8).

Μαυρέας Κωνσταντίνος

Ο Κωνσταντίνος Μαυρέας είναι Διδάκτωρ του Πανεπιστημίου Παρίσι Ι στη Σύγχρονη Πολιτική Ιστορία (1993). Σπούδασε Δημόσια Διοίκηση, Πολιτικές Επιστήμες και Πολιτική Ιστορία στην Ελλάδα και τη Γαλλία. Στο ΤΕΙ Πελοποννήσου δίδαξε από το 1990, αρχικά ως Επιστημονικός Συνεργάτης και στη συνέχεια (2001) ως τακτικό μέλος εκπαιδευτικού προσωπικού. Σήμερα είναι Καθηγητής Ιστορίας των Πολιτικών Θεσμών

στο Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών (ΔΕΟ) του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, όπου διδάσκει μαθήματα σχετικά με τους Πολιτικούς Θεσμούς, την Κοινωνική Πολιτική και την Κοινωνική Δημογραφία. Έχει διδάξει σε μεταπτυχιακά προγράμματα του Πανεπιστημίου Πειραιώς, του Ιονίου Πανεπιστημίου και του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου. Το ερευνητικό του έργο περιλαμβάνει αυτοτελείς εργασίες, άρθρα σε επιστημονικά περιοδικά και συλλογικούς τόμους, εισηγήσεις επιστημονικών συνεδρίων κ.ά. σχετικά με τα πολιτικά κόμματα, τα εργατικά συνδικάτα, τους αγροτικούς συνεταιρισμούς, την απασχόληση, τη μετανάστευση, τον κοινωνικό αποκλεισμό, καθώς και την εξέλιξη του ελληνικού αστικού και του αγροτικού πληθυσμού.

Μηλιένος Σ. Φώτιος

Ο Φώτιος Σ. Μηλιένος είναι Αναπληρωτής Καθηγητής στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου, με γνωστικό αντικείμενο *Εφαρμοσμένη Κοινωνική Στατιστική και Μεθοδολογία Ποσοτικής Έρευνας*. Είναι κάτοχος πτυχίου Μαθηματικών από το Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, μεταπτυχιακού διπλώματος στην Εφαρμοσμένη Στατιστική και διδακτορικού διπλώματος από το Πανεπιστήμιο Πειραιά. Μετά την απόκτηση του διδακτορικού του, έχει διδάξει σε πολλά πανεπιστήμια στην Ελλάδα και το εξωτερικό (π.χ. Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, Πανεπιστήμιο Κύπρου, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο και McMaster University) σε προπτυχιακό και μεταπτυχιακό επίπεδο, καλύπτοντας αντικείμενα όπως η Στατιστική, η Πολυμεταβλητή Ανάλυση, η Μεθοδολογία Έρευνας, ο Στατιστικός Έλεγχος Ποιότητας και η Ανάλυση Επιβίωσης. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, μοντέλα ύπαρξης ανθεκτικών υποκειμένων (cure rate models), στοχαστικά μοντέλα ανάπτυξης πληθυσμών, διαδοχικές δοκιμές (start-up tests), στατιστικές συναρτήσεις σάρωσης, ελέγχους τυχαιότητας και εφαρμογή πολυμεταβλητών μεθόδων ανάλυσης δεδομένων (π.χ., δομικές εξισώσεις, παραγοντική ανάλυση, ανάλυση συστάδων) σε προβλήματα από τον χώρο των κοινωνικών επιστημών. Έχει δημοσιεύσει περισσότερες από 40 εργασίες σε διεθνή επιστημονικά περιοδικά με σύστημα κριτών, έχει εκδώσει μια μονογραφία στον εκδοτικό οίκο Academic Press (Elsevier) και έχει συμμετάσχει σε πλήθος ανταγωνιστικών ευρωπαϊκών προγραμμάτων (π.χ., Erasmus+, REC). Υπήρξε μεταδιδακτορικός ερευνητής μέσω του ευρωπαϊκού προγράμματος Marie Curie International Outgoing Fellowship, είναι Associate Editor σε τρία διεθνή επιστημονικά περιοδικά του εκδοτικού οίκου Taylor & Francis (Communication in Statistics), ενώ έχει αξιολογήσει ως κριτής εργασίες για περισσότερα από 50 διεθνή περιοδικά και ερευνητικά προγράμματα.

Μπιθυμήτρης Γιώργος

Ο Γιώργος Μπιθυμήτρης είναι Κύριος Ερευνητής στο Ινστιτούτο Κοινωνικών Ερευνών (ΙΚΕ) του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ) με αντικείμενο «Κοινωνική διαστρωμάτωση: Κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες». Είναι κάτοχος διδακτορικού διπλώματος του Τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών & Πολιτικών Επιστημών. Οι βασικοί πυλώνες των ερευνητικών του ενδιαφερόντων είναι τέσσερις: Α. Η κοινωνική διαστρωμάτωση. Β. Το συνδικαλιστικό κίνημα. Γ. Οι πολιτικές αγοράς εργασίας, με έμφαση στη διαμόρφωση δεξιοτήτων. Δ. Η ψυχοκοινωνική έρευνα. Είναι συγγραφέας των βιβλίων *Αγορά, τάξη, κοινωνία: Αναζητώντας την ταυτότητα του συνδικαλιστικού κινήματος*, εκδόσεις Gutenberg 2017, *Class, Trauma, Identity: Psychosocial Encounters*, Routledge 2023, *Λαύριο αναλυόμενο: Αλλοιώσεις και αναιρέσεις σε μια νεωτερική πόλη*, Τόπος 2024. Είναι μέλος του Editorial Board του περιοδικού της Βρετανικής Κοινωνιολογικής Εταιρείας, Sociological Research Online. Έχει επιμεληθεί επιστημονικά το βιβλίο του Αντρέα Ρέκβιτς *Το τέλος των ψευδαισθήσεων: Πολιτική, οικονομία και κουλτούρα στην ύστερη νεωτερικότητα,* μτφρ Ε. Τόμπορη, εισαγωγή - επιμέλεια Γ. Μπιθυμήτρης, Αλεξάνδρεια 2023, ενώ

πρόσφατα προλόγισε το βιβλίο του Χάρτμουτ Ρόζα, *Ανελεγξιμότητα*, μτφρ. Δ. Σιώζιου, επιμέλεια - επίμετρο Γ. Κτενάς, πρόλογος Γ. Μπιθυμήτρης, Πλήθος 2026.

Μπιτσάνη Ευγενία

Η Ευγενία Μπιτσάνη είναι Καθηγήτρια του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, με γνωστικό αντικείμενο «Πολιτιστική Πολιτική/Διοίκηση και Διαπολιτισμικές Σχέσεις», στο ευρύτερο πεδίο των πολιτισμικών σπουδών. Πολιτικός επιστήμονας διδάκτορας πολιτιστικής κοινωνιολογίας/πολιτιστικών σπουδών και, με μεταδιδακτορική έρευνα στο πεδίο της θεσμικής και κοινωνικο-αναπτυξιακής διάστασης του πολιτισμού και των διαπολιτισμικών σχέσεων. Μέλος των εξής επιστημονικών και καλλιτεχνικών οργανισμών και Ενώσεων: ICOMOS, CAMOC και του Διεθνούς οργανισμού IFACCA (International Federation for Arts, Councils and Culture Agencies CES (Council of European Studies) IPPA (international Public Policy Association), και άλλων επιστημονικών φορέων του επιστημονικού της πεδίου, οργανωτικών επιτροπών συνεδρίων και, συντακτικών επιτροπών περιοδικών και editor. Επίσης μέλος της επιστημονικής συμβουλευτικής επιτροπής του Μανιατακείου Ιδρύματος. Έχει διευθύνει πολλά ερευνητικά και επιχειρησιακά διεθνή και ευρωπαϊκά προγράμματα στον τομέα του πολιτισμού και της κοινωνικής πολιτικής όπως (ARCHIMED, EUROMED HERITAGE, CULTURE 2006, EQUAL, LEADER II, LEADER PLUS, INTERREG III, URBAN κ.λπ.).Έχει δημοσιεύσει πλήθος άρθρων σε διεθνή έγκυρα επιστημονικά περιοδικά, ανακοινώσεις σε πρακτικά διεθνών συνεδρίων, συνεισφορές σε αυτοτελείς συλλογικούς τόμους και 6 βιβλία.

Ντάσιος Νίκος

Ο Νίκος Ντάσιος είναι διδάκτορας του τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Παν/μιου με αντικείμενο διατριβής «Τοπικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση και την Κοινωνική Συνοχή- Προς έναν Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Φεντεραλισμό». Σπούδασε Μηχανολόγος Μηχανικός στο Πολυτεχνείο της Πάτρας, με εξειδίκευση στο περιβάλλον και στην ενέργεια και έκανε μεταπτυχιακές σπουδές στην Αστική & Περιφερειακή Ανάπτυξη του Παντείου Παν/μιου. Από το 2008 έως σήμερα εργάζεται ως στέλεχος στην παρακολούθηση προγραμμάτων του ΕΚΤ της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης Προγράμματος «Ανθρώπινο Δυναμικό και Κοινωνική Συνοχή», του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών. Είναι εισηγητής στο Μεταπτυχιακό του τμήματος Κοινωνιολογίας με αντικείμενο εισήγησης: «Η κοινωνική οικονομία στην Ελλάδα & στον Κόσμο». Έχει σημαντική συγγραφική δραστηριότητα όντας μέλος της εκδοτικής ομάδας του περιοδικού ΑΡΔΗΝ, συνεργάτης της Επιστημονικής Εταιρείας για την Κοινωνική Συνοχή & Ανάπτυξη, και της εφημερίδας Huffington Post. Διετέλεσε επί σειρά ετών μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου του Ελληνικού Δικτύου Καταπολέμησης της Φτώχειας και είχε ενεργή συμμετοχή στο Task Force του Ευρωπαϊκού Δικτύου για την Απασχόληση, την δεκαετία του 1990.

Ντουνιάς Γεώργιος

Ο Γεώργιος Ντουνιάς σπούδασε στην Ιατρική και Χειρουργική Σχολή του Πανεπιστημίου της Παβίας, στην Ιταλία και πραγματοποίησε διδακτορικές σπουδές στο Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων. Εξελέγη επιμελητής στην ΕΣΔΥ (2001-2018) ασχολούμενος ιδιαίτερα με την εκπαίδευση των ειδικευόμενων ιατρών εργασίας ως υπεύθυνος του ετησίου προγράμματος θεωρητικής κατάρτισης της ειδικότητας. Παράλληλα διευθύνει το ΠΜΣ Επαγγελματική & Περιβαλλοντική Υγεία. Θήτευσε στην κλινική Ιατρική της Εργασίας Maugeri του Πανεπιστημίου της Παβίας και εργάστηκε στα νοσοκομεία Ογκολογικό Κηφισιάς «Οι Άγιοι Ανάργυροι» & Τζάνειο Πειραιά, ασκούμενος στην Ογκολογία, Εσωτερική Παθολογία και Διαβητολογία δίνοντας έμφαση στο ερευνητικό έργο των κλινικών. Επίσης εργάστηκε ως επιστημονικός συνεργάτης στο Ιατρικό Κέντρο

Αθηνών, Κλινική Π. Φαλήρου, στο ΣΑΒ ΙΚΑ Περάματος (Ναυπηγοεπισκευαστική Ζώνη) και ΙΚΑ Καμινίων. Άσκησε καθήκοντα ιατρού εργασίας στην OLYMPIC CATERING, στην ASEPTA-ΚΟΥΔΟΥΝΑΣ ΑΒΕΕ, EMPHASIS, Πολυκλινική Ολυμπιακού Χωριού-ΑΕΜΥ καθώς και στους Δήμους Κορυδαλλού, Κερατσινίου Δραπετσώνας & Βάρης. Συνεργάστηκε με την ΕΞΥΠΠ Management Force, ως επιστημονικός υπεύθυνος στην γραπτή εκτίμηση επαγγελματικού κινδύνου στην ΕΥΔΑΠ και στην ίδρυση & λειτουργία ιατρείου εργοταξίου Ολυμπιακού Χωριού, European Air Transport, J & P – ΑΒΑΞ, κ.ά. και ως επικεφαλής επιστημονικής ομάδας συντόνισε την εκπόνηση μελέτης για την εκτίμηση επαγγελματικού κινδύνου της ΕΕΤΑΑ στους ΟΤΑ. Διετέλεσε Πρόεδρος Επιτροπής Επιθεώρησης Δημοσίων Χώρων Υγειονομικού Ενδιαφέροντος της Επαρχίας Κυθήρων. Συμμετείχε και δίδαξε θέματα Υ+ΑΕ σε νοσηλευτικά ιδρύματα, σε σεμινάρια κατάρτισης εργαζομένων, τεχνικών ασφαλείας και ιατρών επιχειρήσεων (ΕΛΙΝΥΑΕ, ΕΕΔΕ, ΑΙΑ, Εργατικό Κέντρο Πειραιά, ΠΙΤΣΟΣ, Τζάνειο) και υπήρξε επιστημονικός υπεύθυνος εκπαιδευτικών προγραμμάτων της Ομοσπονδίας Βιομηχανικών Εργατοϋπαλληλικών Σωματείων (ΟΒΕΣ). Συντόνισε διεθνή ερευνητικά προγράμματα. http://www.care-waste.eu/index.php http://www.bio-fit.eu/ καθώς και την εκπόνηση Κατευθυντήριων Οδηγιών Διαχείρισης Μειζόνων Παραγόντων Επαγγελματικού Κινδύνου στην ΠΦΥ – Μέταλλα, Επιδημιολογική μελέτη ΧΥΤΑ Φυλής. Συγγραφέας κλινικών μελετών και ανακοινώσεων σε διεθνή επιστημονικά συνέδρια όπως και άρθρων σε ελληνικά και ξενόγλωσσα περιοδικά. Επιμελήθηκε την έκδοση, για πρώτη φορά στα ελληνικά του βασικού συγγράμματος Ιατρικής της Εργασίας, του Bernardino Ramazzini "De morbis artificum diatriba" (Οι ασθένειες των εργατών-ΕΛΙΝΥΑΕ 2001). Εξέδωσε το Ιατρική της Εργασίας MCQs (2011). Είναι μέλος επιστημονικών οργανώσεων σε Ελλάδα και το εξωτερικό (EASOM & ICOH) καθώς κ του Τμήματος Δημόσιας Υγείας του ΠΙΣ. Διετέλεσε πρόεδρος του συλλόγου ΔΕΠ ΕΣΔΥ [2007-2012]. Εκ των ιδρυτών του Αλληλέγγυου Ιατρείου Πειραιά. Σύμβουλος Υπ. Υγείας στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Υγείας (2015-2019).

Οικονόμου Χαράλαμπος

Ο Χαράλαμπος Οικονόμου είναι Καθηγητής Κοινωνιολογίας και Πολιτικής Υγείας στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Τα επιστημονικά και ερευνητικά ενδιαφέροντα καθώς και το διδακτικό και συγγραφικό του έργο αναφέρονται στα γνωστικά πεδία και αντικείμενα της κοινωνικής πολιτικής, της πολιτικής, των οικονομικών και της κοινωνιολογίας της υγείας, των πολιτικών κοινωνικής ένταξης, των Ευρωπαϊκών και υπερεθνικών πολιτικών κοινωνικής προστασίας. Διαθέτει σημαντική ερευνητική εμπειρία καθώς έχει συμμετάσχει σε πλήθος διεθνών και εθνικών ερευνητικών προγραμμάτων στο πλαίσιο συνεργασίας με διεθνείς οργανισμούς (Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας, Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης) και ερευνητικά κέντρα και φορείς (Ευρωπαϊκή Ένωση Διοίκησης Υγείας, Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τα Συστήματα Υγείας, Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τις Συνθήκες Διαβίωσης και Εργασίας, κ.λπ.). Έχει διατελέσει μέλος του Δ.Σ. του Κέντρου Τεκμηρίωσης και Κοστολόγησης Νοσοκομειακών Υπηρεσιών (ΚΕ.ΤΕ.Κ.Ν.Υ.) (2018-2024) και Αντιπρύτανης Έρευνας και Δια Βίου Μάθησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών (2020-2024). Από το 2024 είναι Εσωτερικό Μέλος του Συμβουλίου Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου και από το 2021 Μέλος της Επιτροπής Εμπειρογνωμόνων Δημόσιας Υγείας του Υπουργείου Υγείας.

Πανταζόπουλος Σταύρος

Ο Σταύρος Πανταζόπουλος είναι Επίκουρος Καθηγητής στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, με γνωστικό αντικείμενο τον κοινωνικό μετασχηματισμό και την κοινωνική πολιτική της σύγχρονης Ελλάδας. Σπούδασε ιστορία και αρχαιολογία (πτυχίο), ιστορική δημογραφία (μεταπτυχιακό), διοίκηση πολιτισμικών μονάδων (μεταπτυχιακό), κοινωνική πολιτική και κοινωνιο-

λογία (διδακτορική και μεταδιδακτορική έρευνα). Το συγγραφικό του έργο περιλαμβάνει οκτώ μονογραφίες, είτε αυτοτελώς είτε σε συνεργασία με άλλους. Άρθρα του δημοσιεύονται σε ελληνικά και διεθνή επιστημονικά περιοδικά με κριτές ενώ έχει συμμετάσχει σε εθνικά και διεθνή συνέδρια. Έχει υπηρετήσει στη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), όπου ασχολήθηκε με ζητήματα θεσμικής λειτουργίας του οργανισμού.

Παπαϊωάννου Γιώργος

Ο Γιώργος Παπαϊωάννου είναι Επίκουρος Καθηγητής στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου. Σπούδασε Ιστορία και Κοινωνιολογία. Είναι διδάκτωρ του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου (2017) και πραγματοποίησε μεταδιδακτορική έρευνα στο Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής του ίδιου Πανεπιστημίου υπό την επίβλεψη του Καθηγητή Ιορδάνη Ψημμένου (2021). Έχει διδάξει στο παρελθόν στο Τμήμα Νηπιαγωγών του Πανεπιστημίου Δυτικής Μακεδονίας σε προπτυχιακό και σε μεταπτυχιακό επίπεδο, όπως και στο Τμήμα Ιστορίας του Ιονίου Πανεπιστημίου. Το ερευνητικό και συγγραφικό του έργο περιλαμβάνει δημοσιεύσεις σε ελληνόφωνους και ξενόγλωσσους συλλογικούς τόμους και επιστημονικά περιοδικά, καθώς και μεταφράσεις και επιμέλειες επιστημονικών βιβλίων και άρθρων. Η πρώτη του μονογραφία κυκλοφόρησε από τις εκδόσεις Παπαζήση με τίτλο *Επαγγελματικές Κοινότητες στην Ελλάδα: Οι μεταλλεργάτες της Λάρυμνας* (2020, 2024), ενώ έχει παρουσιάσει εργασίες σε ελληνικά και διεθνή συνέδρια, ημερίδες, σεμινάρια και επιστημονικά εργαστήρια (workshops). Διατηρεί επιστημονική συνεργασία με το Εργαστήριο *CREAT* του Πανεπιστημίου της Λορραίνης, με τα ερευνητικά δίκτυα RT10 της *Association Française de Sociologie* (AFS) και CR14 της *Association Internationale des Sociologues de Langue Française* (AISLF), με το *Observatoire de la connaissance* και με το επιστημονικό περιοδικό *Class & Status.* Το γνωστικό του αντικείμενο είναι η Κοινωνιολογία της Εργασίας.

Πασσάς Κώστας

Ο Κώστας Πασσάς είναι επίκουρος καθηγητής στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου. Κατά το παρελθόν εργάστηκε ως Ερευνητής στο Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ) και ως επιστημονικός συνεργάτης στο Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ. Σπούδασε ναυτιλιακά στο Πανεπιστήμιο Πειραιά και πραγματοποίησε μεταπτυχιακές σπουδές στο Πανεπιστήμιο Αθηνών στο αντικείμενο της οικονομικής επιστήμης. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα βρίσκονται στα αντικείμενα της Πολιτικής Οικονομίας και της Οικονομικής Ιστορίας, ενώ ειδικεύεται σε ζητήματα εξέτασης και μέτρησης της παραγωγικότητας. Η μεταδιδακτορική του έρευνα με τίτλο «Παραγωγικότητα, κερδοφορία και συσσώρευση κεφαλαίου στη μεταπολεμική ελληνική οικονομία, 1958-2016: Μια ανάλυση από τη σκοπιά της κλασικής μαρξιστικής προσέγγισης» έχει βραβευτεί και χρηματοδοτηθεί από το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών. Άρθρα του έχουν δημοσιευτεί σε διεθνή επιστημονικά περιοδικά όπως το Review of Political Economy και το Capital & Class, ενώ έχει συμμετάσχει σε συλλογικούς τόμους που έχουν εκδοθεί από διεθνείς εκδοτικούς οίκους. Είναι μέλος του ΔΣ της Επιστημονικής Εταιρείας Πολιτικής Οικονομίας.

Πετίδης Παύλος

Ο Παύλος Πετίδης είναι απόφοιτος του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών. Παράλληλα με τις προπτυχιακές σπουδές του σπούδασε "Διοίκηση και Ηγεσία" στο Αμερικανικό Κολλέγιο Ελλάδος με μερική υποτροφία του Ιδρύματος Σταύρος Νιάρχος. Το έτος 2020-2021 πραγματοποίησε τις μεταπτυχιακές του σπουδές στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, όπου στο πλαίσιο των σπουδών του εκπόνησε τη διπλωματική του εργασία με θέμα τις Ευρώ-Αφρικανικές σχέσεις στον 21ο αιώνα. Έχει

πραγματοποιήσει μία σειρά πρακτικών ασκήσεων σε οργανισμούς όπως το Παρατηρητήριο για την Κρίση, το Ελληνικό Ινστιτούτο Πολιτιστικής Διπλωματίας και το Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων. Είναι δόκιμος ερευνητής στο Ερευνητικό Κέντρο Οικονομικής Πολιτικής, Διακυβέρνησης και Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Αθηνών. Ομιλεί την αγγλική, γαλλική και κινεζική γλώσσα.

Πρωτοψάλτη Δήμητρα

Η Δήμητρα Πρωτοψάλτη διαθέτει πολυετή εμπειρία στον δημόσιο τομέα, με εξειδίκευση στη διοίκηση και την υλοποίηση πολιτικών απασχόλησης. Είναι πτυχιούχος του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου (1993) και κάτοχος μεταπτυχιακού τίτλου στη «Στρατηγική Διαχείριση Περιβάλλοντος, Καταστροφών και Κρίσεων» από το Τμήμα Γεωλογίας και Γεωπεριβάλλοντος (2020), ενώ παράλληλα ολοκληρώνει δεύτερο μεταπτυχιακό πρόγραμμα στην «Έρευνα για την Τοπική Κοινωνική Ανάπτυξη και Συνοχή» στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου. Από τον Οκτώβριο του 2023 έως σήμερα υπηρετεί στη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης ως προϊσταμένη του Τμήματος Ειδικών και Ευπαθών Ομάδων και Ισότητας, έχοντας προηγουμένως διατελέσει επί σειρά ετών στέλεχος της ίδιας υπηρεσίας, καθώς και συνεργάτης στον ΟΑΕΔ και το ΕΚΕΠΙΣ σε προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης. Επιπλέον, εκπροσωπεί τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης σε εθνικά και διεθνή συνέδρια, καθώς και σε συνεργασίες με φορείς της κοινωνίας των πολιτών, συμβάλλοντας ενεργά στον διάλογο για τις πολιτικές απασχόλησης και την κοινωνική ένταξη.

Ρουσσάκης Ιωάννης

Ο Ιωάννης Ρουσσάκης είναι Αναπληρωτής καθηγητής Εκπαιδευτικής Πολιτικής και Εκπαίδευσης Εκπαιδευτικών στο Παιδαγωγικό Τμήμα Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΠαιΤΔΕ), του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, και μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής Διασφάλισης Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (ΑΔΙΠΠΔΕ). Είναι επίσης Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου της Ελληνικής Εταιρείας Συγκριτικής και Διεθνούς Εκπαίδευσης και Επιστημονικός Υπεύθυνος (Editor) του δίγλωσσου Περιοδικού «Συγκριτική και Διεθνής Εκπαιδευτική Επιθεώρηση / Comparative and International Education Review». Το επιστημονικό, ερευνητικό και συγγραφικό του έργο, δημοσιευμένο στην Ελλάδα και το εξωτερικό, αφορά, μεταξύ άλλων, ζητήματα Ελληνικής και Ευρωπαϊκής Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Συγκριτικής Παιδαγωγικής, Εκπαιδευτικού Σχεδιασμού, Εκπαίδευσης και Επιμόρφωσης Εκπαιδευτικών, Ποιότητας και Αξιολόγησης του Εκπαιδευτικού Έργου, Ψηφιακών Τεχνολογιών στην Εκπαίδευση, Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης, σχέσεις Εκπαίδευσης και Αγοράς Εργασίας, καθώς και τομείς της εκπαιδευτικής πράξης.

Ρωσσίδης Ιωάννης

Ο Δρ. Ρωσσίδης Γιάννης είναι Επίκουρος Καθηγητής στο Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου με γνωστικό αντικείμενο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Τα τελευταία χρόνια δίδαξε σε πλήθος προπτυχιακών και μεταπτυχιακών προγραμμάτων στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου, στο Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, στο Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής, στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας κ.ά. Παράλληλα, τα τελευταία χρόνια εργάσθηκε στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα (στο Υπουργείο Οικονομικών, στην ΕΘΑΑΕ, στην Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος, στην Τράπεζα Πειραιώς κ.ά.) ως ανώτερο και ανώτατο στέλεχος. Τα επιστημονικά και ερευνητικά του ενδιαφέροντα εστιάζουν στο Δημόσιο Μάνατζμεντ, στη Διοίκηση Επιχειρήσεων, στη Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων, στη Διοίκηση Αλλαγών κ.ά. Ο Δρ. Ρωσσίδης είναι συγγραφέας πολυάριθμων επιστημονικών άρθρων, συγγραμμάτων και μονογραφιών καθώς επίσης έχει συμμετάσχει ως εισηγητής σε πλήθος επιστημονικών συνεδρίων.

Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος

Ο Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος είναι Ομότιμος Καθηγητής του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Είναι πτυχιούχος της Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών και κάτοχος μεταπτυχιακού (Dipl. Oek.) και διδακτορικού (Dr. Oek.) διπλώματος Οικονομικών από τη Hochschule für Ökonomie του Βερολίνου. Δίδαξε επί σειρά ετών στο Πάντειο Πανεπιστήμιο ως Καθηγητής Κοινωνικής και Οικονομικής Ιστορίας, όπου διετέλεσε εκλεγμένος Κοσμήτορας της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών (2013-2017) και Διευθυντής του Κέντρου Κοινωνικών και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΚΟΕ). Διετέλεσε Γενικός Γραμματέας Κοινωνικών Ασφαλίσεων του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Πρόεδρος του Συμβουλίου Κοινωνικής Ασφάλισης, ενώ έχει διατελέσει επιστημονικός υπεύθυνος σε πλήθος εθνικών και ευρωπαϊκών ερευνητικών προγραμμάτων. Είναι ιδρυτής και εκδότης της δίγλωσσης επιστημονικής επιθεώρησης Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη και Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου της Επιστημονικής Εταιρείας για την Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη (ΕΠΕΚΣΑ). Έχει συγγράψει και επιμεληθεί περισσότερα από δέκα βιβλία και μονογραφίες, καθώς και πλήθος άρθρων σε ελληνικά και διεθνή επιστημονικά περιοδικά και συλλογικούς τόμους.

Σαμαρά Αντωνία

Η Δρ. Αντωνία Σαμαρά εργάζεται ως Εργαστηριακό Διδακτικό Προσωπικό στο Παιδαγωγικό Τμήμα Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΠαιΤΔΕ) του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών. Έχει πραγματοποιήσει μεταπτυχιακές και διδακτορικές σπουδές στη συγκριτική εκπαίδευση με έμφαση σε διεθνείς πολιτικές για τη δια βίου μάθηση και την ανώτατη εκπαίδευση. Διδάσκει σε προπτυχιακό επίπεδο στο ΠαιΤΔΕ και σε μεταπτυχιακό επίπεδο συνεργάζεται με τα ΠΜΣ «Πολιτική, Διοίκηση και Αξιολόγηση στην Εκπαίδευση» και «Συμβουλευτική, Επαγγελματικός Προσανατολισμός και Διά Βίου Μάθηση» του ΕΚΠΑ και με το ΠΜΣ «Εκπαιδευτική Διοίκηση και Ηγεσία» του EUC. Στο πρόσφατο ερευνητικό, συγγραφικό της έργο ασχολείται με ζητήματα εκπαιδευτικής διακυβέρνησης, δια βίου μάθησης και ικανοτήτων, με ευρωπαϊκές και διεθνείς πολιτικές στην εκπαίδευση, με τη συγκριτική ανάλυση πλαισίων ικανοτήτων, καθώς και με το σχολείο ως οργανισμό μάθησης και τις επαγγελματικές κοινότητες μάθησης εκπαιδευτικών. Είναι μέλος του ΔΣ της Ελληνικής Εταιρείας Συγκριτικής και Διεθνούς Εκπαίδευσης και μέλος της συντακτικής επιτροπής του δίγλωσσου περιοδικού Συγκριτική και Διεθνής Εκπαιδευτική Επιθεώρηση. Είναι επίσης μέλος της ιδρυματικής ομάδας του ΕΚΠΑ για τη συμμαχία CIVIS – European University Alliance.).

Σαρρής Νίκος

Ο Νίκος Σαρρής είναι ερευνητής στο Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Δικηγόρος στον Άρειο Πάγο και από το 2017 έως το 2026 μέλος του Δ.Σ. του ΕΚΚΕ. Είναι πτυχιούχος του τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών (1986), πτυχιούχος της Νομικής Σχολής του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης (1992), κάτοχος μεταπτυχιακού τίτλου (M.A.) στις Διεθνείς Σχέσεις του Πανεπιστημίου του Λάνκαστερ (1987), και του μεταπτυχιακού τίτλου του τομέα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Ε.Κ.Π.Α (1990). Έχει συμμετάσχει από το 1994 σε πολλά ερευνητικά προγράμματα, και σε αρκετά από αυτά με την ιδιότητα του επιστημονικά υπεύθυνου ή συνυπεύθυνου. Έχει λάβει μέρος, με κείμενα και ανακοινώσεις του, σε εθνικά, διεθνή συνέδρια και συλλογικές εκδόσεις. Είναι συγγραφέας και επιμελητής επιστημονικών συγγραμμάτων. Τα τρέχοντα επιστημονικά και ερευνητικά του ενδιαφέροντα κινούνται στον χώρο της πολιτικής κοινωνιολογίας, των δημόσιων πολιτικών, της κοινωνικής πολιτικής, της εμπιστοσύνης των θεσμών, της μετανάστευσης, των ευάλωτων ομάδων και των διακρίσεων.

Σκαμνάκης Χριστόφορος

Ο Χριστόφορος Σκαμνάκης είναι Καθηγητής. Από το 2004 δίδαξε στο Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης και Πολιτικής Επιστήμης του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης, ενώ το 2018 εκλέχθηκε στο Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου. Το ερευνητικό του έργο εντοπίζεται στα ζητήματα των πολιτικών κοινωνικής προστασίας με έμφαση τις μικρής κλίμακας παρεμβάσεις, ειδικά στο τοπικό επίπεδο. Οι μελέτες του αφορούν τις διαδικασίες και πρακτικές που εθνικές και υπερεθνικές πολιτικές απολήγουν στους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο και τις παρεμβάσεις των φορέων της αυτοδιοίκησης. Παράλληλα εργάζεται στη μελέτη της υλοποίησης της κοινωνικής πολιτικής μέσω της μικρο-ανάλυσης των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας.

Σπυριδάκης Μάνος

Ο Μάνος Σπυριδάκης (M.A.University of Durham, PhD University of Sussex), είναι Καθηγητής Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Πρόεδρος του Τμήματος Κοινωνιολογίας του ΕΚΠΑ. Είναι μέλος της συντακτικής επιτροπής των περιοδικών, *Ο Κόσμος της Εργασίας, Urbanities, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*. Πρόεδρος της *Commission of Urban Anthropology of the International Union of Anthropological and Ethnological Sciences* και *Αντιπρόεδρος του International Urban Symposium*. Έχει διδάξει σε Πανεπιστήμια των Η.Π.Α. και της Ευρώπης και έχει διατελέσει Πρόεδρος–Γενικός Διευθυντής του Ινστιτούτου Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας, Αντιπρόεδρος Οικονομικών του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου, καθώς και μέλος επιτροπών των Υπουργείων Δικαιοσύνης και Παιδείας. Το 2023 υπήρξε ειδικός εμπειρογνώμονας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα Άτομα με Αναπηρία και από το 2020 έχει υπάρξει επιστημονικός υπεύθυνος σε έξι χρηματοδοτούμενα ερευνητικά προγράμματα. Είναι συγγραφέας των μονογραφιών, *Εξουσία και Παρενόχληση στην Εργασία* (2009), *Εργασία και Κοινωνική Αναπαραγωγή στη Ναυπηγοεπισκευαστική Βιομηχανία του Πειραιά* (2010), *The Liminal Worker. An Ethnography of Work, Unemployment and Precariousness in Contemporary Greece* (Routledge,2013) και *Homo Precarius* (2018). Στις πρόσφατες δημοσιεύσεις του περιλαμβάνονται οι τόμοι, *Υγεία και Κοινωνία* (2023-συνεπιμέλεια με Χ.Οικονόμου) και, *Ήπιες Δεξιότητες και Μετασχηματισμοί της Εργασίας* (2025- συνεπιμέλεια με Χ. Καρακιουλάφη, Μ. Χριστοδούλου, Μ. Δρακάκη.

Συρμαλή Μαρία-Ελένη

Η Μαρία-Ελένη Συρμαλή είναι Επίκουρη Καθηγήτρια στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου. Είναι Διδάκτωρ του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Έχει διατελέσει Πανεπιστημιακός Υπότροφος στο Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών και στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου. Έχει, επίσης, εκπονήσει Μεταδιδακτορική Έρευνα στα ανωτέρω Ακαδημαϊκά Ιδρύματα. Το επιστημονικό της έργο έχει δημοσιευθεί σε διεθνή επιστημονικά περιοδικά και συλλογικούς τόμους. Είναι κριτής και μέλος της συντακτικής επιτροπής διεθνών επιστημονικών περιοδικών. Το ερευνητικό της έργο έχει παρουσιαστεί σε διεθνή επιστημονικά συνέδρια.

Τζαγκαράκης Στυλιανός-Ιωάννης

Ο Στυλιανός-Ιωάννης Τζαγκαράκης είναι διδάκτωρ Πολιτικής Επιστήμης, Αναλυτής Πολιτικής στο Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης και Ηλεκτρονικού Περιεχομένου (ΕΚΤ) και διδάσκων Κοινωνικής Πολιτικής στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών. Έχει επίσης διδάξει στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης. Είναι πτυχιούχος Πολιτικής Επιστήμης και κάτοχος

δύο μεταπτυχιακών τίτλων στην Κοινωνική Πολιτική και στην Πολιτική Ανάλυση και Πολιτική Θεωρία. Η διδακτορική του διατριβή για την κρίση και το κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα τιμήθηκε με το βραβείο «Κατερίνα Παναγοπούλου» του ΕΟΠΕ. Είναι Field Manager του Κέντρου Πολιτικής Έρευνας και Τεκμηρίωσης και συνεργαζόμενος ερευνητής του Εργαστηρίου Δημόσιας Πολιτικής και Διοίκησης του Πανεπιστημίου Κρήτης. Έχει συμμετάσχει σε ερευνητικά έργα και διαθέτει περισσότερες από 80 επιστημονικές δημοσιεύσεις. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα εστιάζουν στην κοινωνική και δημόσια πολιτική, το κράτος πρόνοιας, τις κοινωνικές ανισότητες και τα δικαιώματα, τη μετανάστευση, τις πολιτικές υγείας και την κοινωνική βιωσιμότητα.

Τόμπρος Νίκος

Ο Νίκος Φ. Τόμπρος (Πάτρα, 1968) είναι Αναπληρωτής καθηγητής «Πολιτικής Ιστορίας» στη Στρατιωτική Σχολή Ευελπίδων, Διευθυντής στο Ιστορικό Αρχείο της Εκκλησίας της Ελλάδος και Διευθυντής στο διϊδρυματικό ΠΜΣ «Στρατιωτική Ιστορία και Ιστορία Πολέμου». Αποφοίτησε το 1992 από το Τμήμα Ιστορίας του Ιονίου Πανεπιστημίου, όπου το 2001 υποστήριξε τη διδακτορική διατριβή του στη Νεότερη Ελληνική Ιστορία. Έχει διδάξει διάφορα προπτυχιακά και μεταπτυχιακά γνωστικά αντικείμενα στα Πανεπιστήμια Πελοποννήσου (2004-2010), Ιωαννίνων [Αγρίνιο] (2007-2009), Ε.Α.Π. (2017-2019), ΕΚΠΑ, καθώς και στο Ιόνιο (2004-2012). Έχει συμμετάσχει σε ερευνητικά έργα στα Γενικά Αρχεία του νομού Αχαΐας και τη Διεύθυνση Ιστορίας Στρατού (Δ.Ι.Σ.). Βασικά έργα του: Από τον Νέο Ελληνισμό στο ανεξάρτητο Ελληνικό Κράτος (1453-1832) (2013), Ο Μοναχισμός στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος (1833-1862) (τόμοι Α΄-Β΄) (2019), Η Πόλη Πρόνοιας και ο Δήμος Πατρέων (1835-1922) (2019), Η Πάτρα στον Αγώνα (1821-1828). Ιστοριογραφία και δημόσιος λόγος (2020). Έχει λάβει μέρος σε δεκάδες επιστημονικά διεθνή και πανελλήνια συνέδρια και έχει δημοσιεύσει πάμπολλες επιστημονικές εργασίες σε ξενόγλωσσα και ελληνόγλωσσα περιοδικά με κριτές. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα εστιάζονται στην Ελληνική Επανάσταση και στην πολιτική και κοινωνική ελληνική ιστορία του 19ου και των πρώτων δεκαετιών του 20ού αιώνα.

Τσιούρβα Όλγα

Η Όλγα Τσιούρβα είναι στέλεχος της δημόσιας διοίκησης με πολυετή εμπειρία στους τομείς της απασχόλησης, της εκπαίδευσης ενηλίκων και της ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού. Σήμερα υπηρετεί ως Αποσπασμένη Εθνική Εμπειρογνώμονας στη Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG EMPL), συμβάλλοντας στον σχεδιασμό και την υλοποίηση ευρωπαϊκών πολιτικών για τις δεξιότητες, τη διά βίου μάθηση και την απασχολησιμότητα. Προηγουμένως διετέλεσε Περιφερειακή Διευθύντρια της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) Κεντρικής Ελλάδας, όπου είχε την ευθύνη της διοίκησης υπηρεσιών απασχόλησης και επαγγελματικής κατάρτισης, καθώς και της υλοποίησης εθνικών και ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Είναι υποψήφια διδάκτωρ στη Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού και την Τεχνητή Νοημοσύνη, κάτοχος MBA στη Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού και μεταπτυχιακού τίτλου στην Εκπαίδευση Ενηλίκων. Διαθέτει ισχυρή εμπειρία στη χάραξη πολιτικής, τη διοίκηση οργανισμών, την ανάλυση θεμάτων αγοράς εργασίας και τη συνεργασία με εθνικούς και ευρωπαϊκούς φορείς.

Τσουκαλίδης Ιωάννης

Ο Ιωάννης Τσουκαλίδης είναι Φυσικός, απόφοιτος του Πανεπιστημίου Πατρών, κάτοχος MBA στη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας από το University of Leicester και υποψήφιος διδάκτορας με αντικείμενο την επιχειρηματικότητα των μεταναστών στο Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης. Διαθέτει εμπειρία άνω των τριάντα ετών στον σχεδιασμό και τη διαχείριση ευρωπαϊκών συγχρηματοδοτούμενων έργων στους τομείς της τοπικής ανάπτυξης, της καινοτομίας, της απασχόλησης, της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας,

της πολιτιστικής κληρονομιάς, της κλιματικής αλλαγής και της πολιτικής προστασίας. Έχει συμμετάσχει στην υλοποίηση περίπου 200 ευρωπαϊκών έργων και έχουν δημοσιευτεί πάνω από 40 εργασίες του σε αντικείμενα που συνδέονται με την κοινωνική οικονομία, την επιχειρηματικότητα, την τοπική ανάπτυξη και τις δημόσιες πολιτικές.

Τσούλος Κωνσταντίνος

Ο Κωνσταντίνος Τσούλος είναι απόφοιτος Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου και κάτοχος MBA του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, σε συνεργασία με το University of Kentucky – Gatton College of Business and Economics. Εργάζεται ως σύμβουλος επικοινωνίας, με εμπειρία στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Έχει διατελέσει σύμβουλος επικοινωνίας στη Διοίκηση της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης κατά την περίοδο της μετάβασης από τον ΟΑΕΔ στη ΔΥΠΑ, ενώ σήμερα εργάζεται ως σύμβουλος επικοινωνίας στο Γραφείο του Γενικού Γραμματέα Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων.

Φερώνας Ανδρέας

Ο Ανδρέας Φερώνας είναι Καθηγητής στο Τμήμα Κοινωνικής και Εκπαιδευτικής Πολιτικής του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου. Αποφοίτησε από το Τμήμα Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Κρήτης, έλαβε το μεταπτυχιακό του δίπλωμα στην Ανάλυση της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής από το University of Bath (UK) και το διδακτορικό του δίπλωμα στην Κοινωνική Πολιτική από το Πάντειο Πανεπιστήμιο. Έχει διδάξει στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Κρήτης (2001-2004), έχει εργαστεί ως εμπειρογνώμονας στο Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2003-2008) και στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης (2008-2009), ενώ υπήρξε Μέλος της Επιτροπής Απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EMCO) (2004-2008). Διδάσκει στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και είναι Σύμβουλος Καθηγητής στο Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα εστιάζονται στη φτώχεια, τον κοινωνικό αποκλεισμό, τις πολιτικές κοινωνικής ενσωμάτωσης και την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική. Είναι συγγραφέας τριών μονογραφιών, ενώ άρθρα και μελέτες του έχουν δημοσιευθεί σε ελληνικά και διεθνή επιστημονικά περιοδικά και συλλογικούς τόμους. Οι πιο πρόσφατες δημοσιεύσεις του περιλαμβάνουν, Feronas, A., and Kourachanis, N. (2025). The Contribution of the Guaranteed Minimum Income in Alleviating Extreme Poverty in Greece. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. Routledge, Taylor and Francis Online, pp. 1-18, Feronas, A., and Spyridakis, M. (2024). Implementing the Guaranteed Minimum Income in Greece: An evaluation from the perspective of social services professionals. *Social Cohesion and Development*, *19*(1), 5–23 και Spyridakis, M. and Feronas, A. (2021), Precarious Employment and Social Exclusion in Times of Crisis: The Case of Athens, στο Pardo, I. and Prato, G. (επιμ.), *Urban Inequalities: Ethnographically Informed Reflections*, Palgrave Macmillan, pp. 93-118.

Φούσκας Θεόδωρος

Ο Δρ. Θεόδωρος Φούσκας είναι Αναπληρωτής Καθηγητής στο γνωστικό αντικείμενο «Κοινωνιολογία με έμφαση στη Μετανάστευση και τη Δημόσια Υγεία» στο Τμήμα Πολιτικών Δημόσιας Υγείας της Σχολής Δημόσιας Υγείας του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής. Συντονίζει τη Μονάδα Κοινωνιολογικής Έρευνας της Διεθνούς Μετανάστευσης, των Πολιτικών Υγείας και Ένταξης του Εργαστηρίου Επιδημιολογίας, Προσδιοριστών Υγείας και Ευεξίας (ΕΠΥΕ) του Τμήματος Πολιτικών Δημόσιας Υγείας. Το ερευνητικό και διδακτικό έργο του συνδυάζει την κοινωνιολογική μελέτη της μετανάστευσης, της υγείας των μεταναστών/προσφύγων και την πρόσβασή τους στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, των ανισοτήτων στην υγεία και τις φυλετικές και εθνοτικές ανισότητες, της επισφαλούς απασχόλησης και της χαμηλού κύρους/χαμηλά αμειβόμενης

εργασίας, της οικιακής εργασίας και της παροχής φροντίδας, του αγροτικού τομέα, των μεταναστευτικών κοινοτικών οργανώσεων, της αλληλεγγύης και των κινητοποιήσεων υπέρ/κατά των μεταναστών, της κοινωνικής ένταξης και του αποκλεισμού πολιτών τρίτων χωρών και των πολιτικών μετανάστευσης και υγείας. Το ερευνητικό και διδακτικό του ενδιαφέρον επεκτείνεται στη μελέτη των κοινωνιολογικών προσεγγίσεων της υγείας και της ασθένειας της προαγωγής υγείας, των κοινωνικών καθοριστών υγείας, της ποιότητας ζωής και στην κοινωνική επιδημιολογία. Έχει συγγράψει μονογραφίες και έχει επιμεληθεί συλλογικούς τόμους και ειδικά τεύχη περιοδικών και έχει δημοσιεύσει εκτενώς κεφάλαια σε συλλογικούς τόμους, άρθρα σε επιστημονικά περιοδικά και ερευνητικές εκθέσεις πολιτικής. Είναι κριτής άρθρων σε επιστημονικά περιοδικά και μέλος της συντακτικής επιτροπής σε κάποια από αυτά. Έχει πραγματοποιήσει μεγάλο αριθμό εισηγήσεων σε διεθνή και εθνικά συνέδρια και ημερίδες και έχει διοργανώσει επιστημονικές εκδηλώσεις και Θερινά Σχολεία. Από το 2005, έχει συμμετάσχει σε ευρωπαϊκά και εθνικά ερευνητικά προγράμματα για μετανάστες και άλλες ευπαθείς κοινωνικές ομάδες και τα τελευταία ερευνητικά του έργα περιλαμβάνουν: «Voices of Immigrant Women» (VIW) (Erasmus+, 2020-2022), «Ένταξη μεταναστών και προσφύγων στις τοπικές κοινωνίες κατά την πανδημία της νόσου COVID-19 στην Ισπανία και στην Ελλάδα» (Γενική Γραμματεία Έρευνας και Καινοτομίας (ΓΓΕΚ)/Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής (ΠΑΔΑ), 2021-2022), «Από την υποδοχή, προς την έμφυλη ενδυνάμωση και την κοινωνική ένταξη των γυναικών προσφύγων, αιτουσών άσυλο και μεταναστριών κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19 στην Αθήνα» (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου/Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 2022-2023), «TALENT@AI - Transnational companies and multiculturalism in a European context: youthtraining in soft skills using Artificial Intelligence» (Erasmus+, Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής (ΠΑΔΑ), 2026-2027).

Χορμόβα Γιάννα

Η Γιάννα Χορμόβα είναι Διοικήτρια της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), έχοντας διατελέσει προηγουμένως Υποδιοικήτρια του Οργανισμού. Είναι έμπειρο στέλεχος της δημόσιας διοίκησης και διοικητική επιστήμονας με εξειδίκευση στον σχεδιασμό και την εφαρμογή δημοσίων πολιτικών. Είναι αριστούχος απόφοιτος της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ). Οι ακαδημαϊκές της σπουδές ξεκίνησαν από το Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας της Φιλοσοφικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών (ΕΚΠΑ). Στη συνέχεια, απέκτησε μεταπτυχιακό τίτλο (ΜΑ) στην Οργάνωση και Διοίκηση Μουσείων από το University of Leicester στο Ηνωμένο Βασίλειο με υποτροφία του ΙΚΥ, ενώ κατέχει και δεύτερο μεταπτυχιακό δίπλωμα στη Δημόσια Διοίκηση από το ΕΚΠΑ. Είναι υποψήφια διδάκτωρ στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου. Έχει διατελέσει βοηθός επιμελήτρια στο Ashmolean Museum της Οξφόρδης, Γενική Γραμματέας του Δήμου Καρπενησίου και Γενική Γραμματέας Δημογραφικής και Οικογενειακής Πολιτικής και Ισότητας των Φύλων στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.

ISBN 978-618-5847-17-3