

# ΓΝΩΜΗ της Ο.Κ.Ε.

«Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης &  
Εισοδηματικές Ενισχύσεις Ανέργων:  
υστερήσεις, προκλήσεις, προοπτικές»

*Αθήνα, 11 Νοεμβριου 2008*



## Διαδικασία

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος (Ο.Κ.Ε.) ανέλαβε την έκδοση Γνώμης Πρωτοβουλίας με τίτλο "Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης & Εισοδηματικές Ενισχύσεις Ανέργων: υστερήσεις, προκλήσεις, προοπτικές", με βάση το άρθρο 4 του Νόμου 2232/1994, σύμφωνα με το οποίο "η Ο.Κ.Ε. μπορεί με δική της πρωτοβουλία να εκφράζει γνώμη και για άλλα θέματα κοινωνικοοικονομικής πολιτικής".

Μετά από απόφαση της Εκτελεστικής Επιτροπής της Ο.Κ.Ε., ορίστηκε η Επιτροπή Εργασίας αποτελούμενη από τους **κ.κ. Γεώργιο Τσατήρη, Δημήτριο Μαντζουράτο, Κωνσταντίνο Γκουτζαμάνη, Αναστάσιο Αποστολόπουλο, Νικόλαο Λιόλιο και Ιωάννη Σωτηρίου**.

Πρόεδρος της Επιτροπής Εργασίας ορίστηκε ο **κ. Ν. Λιόλιος**. Στις εργασίες της Επιτροπής Εργασίας μετείχαν ως εμπειρογνώμο-

νες οι κυρίες **Αναστασία Κουτσιβίτου** και **Αθηνά Μανίκα** και ο **κ. Φώτης Σκουλαρίκης**. Από πλευράς Ο.Κ.Ε., μετείχαν οι επιστημονικές συνεργάτιδες **Δρ. Ματίνα Γιαννακούρου, Δρ. Αφροδίτη Μακρυγιάννη** και η **Δρ. Όλγα Αγγελοπούλου**, η οποία είχε και τον επιστημονικό συντονισμό της Επιτροπής. Ερευνητική στήριξη παρείχε από πλευράς Ο.Κ.Ε. η Υπεύθυνη Αρχείου - Βιβλιοθήκης **κα Βαρβάρα Γεωργοπούλου**.

Η Επιτροπή Εργασίας ολοκλήρωσε τις εργασίες της σε τέσσερις (4) συνεδριάσεις, ενώ η Εκτελεστική Επιτροπή διαμόρφωσε την εισήγησή της προς την Ολομέλεια στη συνεδρίαση της 3ης Νοεμβρίου 2008.

Η Ολομέλεια της Ο.Κ.Ε., στην οποία εισηγητής ήταν ο **κ. Α. Αποστολόπουλος**, αφού ολοκλήρωσε τη συζήτηση για το θέμα στη συνεδρίαση της **11ης Νοεμβρίου 2008**, διατύπωσε την υπ' αριθ. **206 Γνώμη της Ο.Κ.Ε.**



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

### Περίληψη

#### Κεφάλαιο Α΄: Εισαγωγή

#### Κεφάλαιο Β΄: Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης

1. Οι πολιτικές απασχόλησης στην Ε.Ε.
2. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στα κράτη-μέλη της Ε.Ε.
3. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στην Ελλάδα και η αξιολόγησή τους

#### Κεφάλαιο Γ΄: Εισοδηματικές ενισχύσεις των ανέργων

1. Εισοδηματικές ενισχύσεις των ανέργων στις χώρες της Ε.Ε.
2. Εισοδηματικές ενισχύσεις των ανέργων στην Ελλάδα: καταγραφή και τυπολογία.
3. Η αξιολόγηση των εισοδηματικών ενισχύσεων των ανέργων στην Ελλάδα

#### Κεφάλαιο Δ΄: Προτάσεις

1. Προτάσεις για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης
2. Προτάσεις για τις εισοδηματικές ενισχύσεις των ανέργων

#### Παράρτημα (μελετών)



## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα Γνώμη Πρωτοβουλίας της Ο.Κ.Ε. με θέμα "Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης & Εισοδηματικές Ενισχύσεις Ανέργων: υστερήσεις, προκλήσεις, προοπτικές" διαρθρώνεται σε 4 κεφάλαια.

Το **Κεφάλαιο Α'** περιέχει εισαγωγικές παρατηρήσεις. Επισημαίνεται πως αφορμή για την έκδοση της Γνώμης αποτέλεσε η κοινοποίηση στην Ο.Κ.Ε. της ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη με θέμα "Παροχές ανεργίας (δικαιώματα των ανέργων και λειτουργία των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ)". Επίσης, διευκρινίζεται, μεταξύ άλλων, ότι για την σύνταξη της Γνώμης ελήφθησαν υπόψη όλες οι σχετικές μελέτες στις οποίες η Ο.Κ.Ε. θα μπορούσε να έχει πρόσβαση, με στόχο να τεκμηριωθεί η Γνώμη τόσο στο πεδίο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης όσο και στο πεδίο των εισοδηματικών ενισχύσεων των ανέργων.

Στο **Κεφάλαιο Β'** με τίτλο "Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης" η Ο.Κ.Ε. καταγράφει τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης 1) στην Ε.Ε., 2) στα κράτη-μέλη της, και 3) στην Ελλάδα, ενώ προβαίνει σε μία κατ'αρχάς αξιολόγηση των ενεργητικών πολιτικών που έχουν εφαρμοστεί στη χώρα μας.

Αναφορικά με την Ε.Ε., η Ο.Κ.Ε. ανατρέπει στο πλαίσιο πολιτικής που έχει εφαρμόσει τα τελευταία χρόνια η Ένωση και παραθέτει το νομικό, αλλά και το χρηματοδοτικό πλαίσιο το οποίο εφαρμόζει για την άσκηση των πολιτικών αυτών, τονίζοντας τη σημασία του προβλήματος της ανεργίας στον ευρωπαϊκό χώρο λόγω των αρνητικών επιπτώσεων του στην πορεία για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Σχετικά με τα κράτη - μέλη της Ε.Ε., η

Ο.Κ.Ε. κατηγοριοποιεί τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης που εφαρμόζονται, σε 6 κατηγορίες που περιγράφουν τύπους προγραμμάτων, καθώς και ομάδες-στόχους. Ακολούθως, αναφέρεται στο ποσό των δαπανών που διαθέτουν τα κράτη-μέλη για αυτές τις πολιτικές και τονίζει, μεταξύ άλλων, τη μεγάλη ανομοιογένεια από κράτος σε κράτος όσον αφορά στην εσωτερική κατανομή των δαπανών.

Στη συνέχεια, η Ο.Κ.Ε. επισημαίνοντας τους παράγοντες που διαμορφώνουν τις ενεργητικές πολιτικές και αξιολογούν την αποτελεσματικότητά τους, εστιάζει στις στοχεύσεις των αντίστοιχων πολιτικών στην Ελλάδα και τη σύνδεσή τους με το Δ' Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης και προβαίνει στην αξιολόγηση αυτών, τονίζοντας την απουσία στρατηγικού σχεδιασμού και επιτελικής εκτέλεσης δράσεων, τη χαμηλή χρηματοδότηση και τη μειωμένη αποτελεσματικότητά.

Στο **Κεφάλαιο Γ'** με τίτλο "Εισοδηματικές ενισχύσεις των ανέργων", η Ο.Κ.Ε. αναφέρεται 1) στις εισοδηματικές ενισχύσεις που υπάρχουν στις χώρες της Ε.Ε. και 2) στην Ελλάδα, ενώ 3) στη συνέχεια η ΟΚΕ προβαίνει στην ειδικότερη αξιολόγηση των εισοδηματικών ενισχύσεων των ανέργων που υπάρχουν στη χώρα μας.

Αναφορικά με τη δομή των ευρωπαϊκών συστημάτων, η Ο.Κ.Ε. παρατηρεί ότι αυτά τα συστήματα εισοδηματικής ενίσχυσης των ανέργων συνδυάζουν την αρχή της κοινωνικής ασφάλισης και την αρχή της κοινωνικής πρόνοιας, καλύπτοντας έτσι και τους ανέργους που δεν δικαιούνται ασφαλιστικές παροχές ανεργίας. Μέσω δε του θεσμού της "κοινωνικής αρωγής ανεργίας" πολλές χώρες προσφέρουν παροχές που υποστηρί-

ζουν όσους δεν έχουν πια δικαίωμα σε ασφαλιστικά επιδόματα, αλλά εξακολουθούν να χρήζουν προστασίας. Παρατηρείται ότι η μόνη χώρα που δεν έχει ένα πρόσθετο, προνοιακού τύπου σύστημα είναι η χώρα μας.

Για την Ελλάδα, η παρούσα Γνώμη καταγράφει τις εισοδηματικές ενισχύσεις που παρέχονται αποκλειστικά από τον ΟΑΕΔ προς τους ανέργους είτε με τη μορφή παροχών στους ασφαλισμένους του Οργανισμού είτε με τη μορφή παροχών ανεξάρτητα από προηγούμενη απασχόληση και ασφάλιση στον ΟΑΕΔ (π.χ. νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας, επαναπατριζόμενοι Έλληνες κ.α.).

Στο τέλος του κεφαλαίου, η Ο.Κ.Ε., από την καταγραφή των προαναφερόμενων, αξιολογεί και επισημαίνει συγκεκριμένες περιπτώσεις κατηγοριών εργαζομένων που δεν τυγχάνουν (επαρκούς) προστασίας με την μορφή της εισοδηματικής ενίσχυσης, όταν δεν έχουν απασχόληση. Πρόκειται για (α)

Στο **Κεφάλαιο Δ'** με τίτλο "Προτάσεις", η Ο.Κ.Ε. παραθέτει τις προτάσεις της τόσο για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης όσο και για τις εισοδηματικές ενισχύσεις των ανέργων. Επισημαίνοντας την αδυναμία των μέχρι σήμερα ενεργητικών πολιτικών να επιφέρουν επιθυμητά αποτελέσματα, η Ο.Κ.Ε. τονίζει ότι βασικός στόχος είναι η ενίσχυση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας και η μακροχρόνια αύξηση της απασχόλησης όλου του εργατικού δυναμικού. Επίσης, θεωρεί σημαντικό ότι ένα σύστημα εισοδηματικών ενισχύσεων ανέργων, θα πρέπει να εξασφαλίζει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης για όλους, χωρίς αποκλεισμούς, ώστε να ικανοποιούνται θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα και να υπάρχει ολοκληρωμένη κάλυψη των κινδύνων ή των αναγκών.

Τέλος, στο **Παράρτημα** αναφέρονται όλες οι μελέτες - εκθέσεις που ελήφθησαν υπόψη στο πλαίσιο της παρούσας Γνώμης Πρωτοβουλίας.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

### ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η απόφαση της Ο.Κ.Ε. να εκπονήσει την παρούσα Γνώμη είχε ως αφορμή την πρωτοβουλία του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας του Συνηγόρου του Πολίτη να κοινοποιήσει στην Ο.Κ.Ε. την Ειδική Έκθεση που είχε εκπονήσει με θέμα "Παροχές ανεργίας (δικαιώματα των ανέργων και λειτουργία των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ)", προτείνοντας την έναρξη ενός εποικοδομητικού διαλόγου στα σχετικά ζητήματα.

Η Ο.Κ.Ε., ανταποκρινόμενη με ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην πρόσκληση του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας, αποφάσισε την εκπόνηση της Γνώμης Πρωτοβουλίας της αναφορικά με το μείζον κοινωνικό και πολιτικό πρόβλημα της ανεργίας. Με αυτό το δεδομένο, η Ο.Κ.Ε. έλαβε υπόψη της και την Ειδική Έκθεση που εκπόνησε ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη με θέμα "Υλοποίηση Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης από τον ΟΑΕΔ- Εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη", ο οποίος επίσης συμμετείχε στο πλαίσιο του εν λόγω διαλόγου. Παράλληλα, η Ο.Κ.Ε. συμμετείχε στην ημερίδα του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία πραγματοποιήθηκε την 23.11.2007 με θέμα "Πολιτικές για την ενί-

σχυση της απασχόλησης και ασφαλιστική κάλυψη της ανεργίας"<sup>1</sup>.

Επιθυμώντας την ανάδειξη τόσο του θέματος των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης όσο και του θέματος των εισοδηματικών ενισχύσεων των ανέργων σε ζητήματα πρωταρχικής σημασίας για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία στη χώρα μας, η Ο.Κ.Ε. αποφάσισε στο πλαίσιο της παρούσας Γνώμης της, πρώτον, να εξετάσει, να συνθέσει και να σχολιάσει όλες τις μελέτες στις οποίες θα μπορούσε να έχει πρόσβαση και οι οποίες θα αφορούσαν στην αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης που έχουν εφαρμοστεί στη χώρα μας. Και δεύτερον, να προσεγγίσει συνολικά το πλαίσιο των εισοδηματικών ενισχύσεων, έτσι ώστε να διαπιστώσει - λαμβάνοντας υπόψη κάθε διαθέσιμο στοιχείο - τυχόν υστερήσεις και κενά προστασίας. Και στους δύο αυτούς τομείς, ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και εισοδηματικές ενισχύσεις των ανέργων, η Ο.Κ.Ε. κατέβαλε προσπάθεια να συνεκτιμήσει τις εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά και συγκριτικά δεδομένα σε σχέση με τα συμβαίνοντα σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

<sup>1</sup> Με εισήγηση της Δρ. Όλγας Αγγελοπούλου, Επιστημονικής Συνεργάτιδος της Ο.Κ.Ε. με θέμα: "Οι θέσεις της ΟΚΕ για την απασχόληση- ανεργία".

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

### ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

#### 1. Οι πολιτικές απασχόλησης στην Ε.Ε.

##### I. Νομικό πλαίσιο.

Το 1997 είναι η πρώτη φορά στην ιστορία της Ένωσης που ο στόχος ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης ανάγεται σε θέμα κοινού ενδιαφέροντος για τα Κράτη - μέλη της, ενώ ταυτόχρονα, εμφανίζεται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ ως αποστολή της Κοινότητας, επιτρέποντας να μιλήσουμε για "εξευρωπαϊσμό" της πολιτικής απασχόλησης. Η μέθοδος για την υλοποίηση του παραπάνω σκοπού συναντάται στο άρθρο 3 της Συνθήκης και είναι ο συντονισμός των πολιτικών των Κρατών-μελών για την απασχόληση. Στη Συνθήκη του Άμστερνταμ περιλήφθησαν για πρώτη φορά στην ιστορία της Ένωσης, νέα άρθρα (άρθρα 125-130) υπό τον τίτλο "Απασχόληση". Τα νέα αυτά άρθρα εκφράζουν την πολιτική βούληση των Κρατών-Μελών να συναινέσουν στη μεταφορά αρμοδιοτήτων για την απασχόληση στο κοινοτικό επίπεδο. Τα άρθρα αυτά αποτελούν τη νομική βάση για τον *κοινοτικό συντονισμό των εθνικών πολιτικών* για την απασχόληση, που εδραιώθηκε στην κοινοτική ορολογία ως "Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση" (Ε.Σ.Α.).

Η εξέλιξη αυτή ήταν η θεσμική απάντηση στο πρόβλημα της ανεργίας, η οποία με ποσοστό 11% είχε καταστεί "ευρωπαϊκό πρόβλημα", με επιπτώσεις στην πορεία για την ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) και άρα απαιτούσε λύση στο επίπεδο της Ε.Ε. Αφετηρία της προσέγγισης αυτής θεωρείται η Λευκή Βίβλος για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση (1993), σε συνέχεια της οποίας η απασχόληση έγινε προεξάρχον θέμα κάθε Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η πρώτη δομημένη απόπειρα για σύγκλιση των πολιτικών απασχόλησης έγινε στο Συμβούλιο του

Έσσεν (1994), το οποίο καθορίζοντας τομείς προτεραιότητας έθεσε το ζήτημα της απασχόλησης στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής πολιτικής ατζέντας.

Η επόμενη σημαντική θεσμική εξέλιξη συναντάται στην πρόσφατη Συνθήκη της Λισαβόνας (την επονομαζόμενη και "Μεταρρυθμιστική Συνθήκη"), σημαντική καινοτομία της οποίας είναι η αναγωγή του συντονισμού των εθνικών πολιτικών απασχόλησης σε ειδική αρμοδιότητα της Ένωσης από κοινού με τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών (νέο άρθρο 2 Α παρ. 3).

##### II. Πλαίσιο πολιτικής

Τα άρθρα 125-130 ΣυνθΕΚ απέκτησαν άμεση ισχύ αρκετούς μήνες νωρίτερα από την ενεργοποίηση των υπόλοιπων διατάξεων της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Αυτό έγινε με μία Έκτακτη Ευρωπαϊκή Σύνοδο Κορυφής για την Απασχόληση, που πραγματοποιήθηκε στο Λουξεμβούργο στις 21 και 22 Νοεμβρίου 1997. Στο Συμβούλιο του Λουξεμβούργου άρχισε η εφαρμογή της Ε.Σ.Α. ή "Διαδικασίας Λουξεμβούργου", όπως είθισται να αποκαλείται, η οποία εξειδικεύτηκε σε τέσσερις κατευθυντήριες γραμμές ή πυλώνες για την απασχόληση, ως εξής:

- βελτίωση της ικανότητας επαγγελματικής ένταξης (απασχολησιμότητα)
- ανάπτυξη του επιχειρηματικού πνεύματος (επιχειρηματικότητα)
- ενθάρρυνση της ικανότητας προσαρμογής των επιχειρήσεων και των εργαζομένων (προσαρμοστικότητα)
- ενίσχυση των πολιτικών ισότητας ευκαιριών ανδρών και γυναικών στην αγορά εργασίας (ίσες ευκαιρίες).

Μέχρι το 2003 οι βασικές κατευθύνσεις της Ε.Σ.Α. παρέμειναν αμετάβλητες, δόθηκε όμως έμφαση σε συγκεκριμένες πτυχές μέ-

σα από τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Λισαβόνας (Μάρτιος 2000), της Φείρα (Ιούνιος 2000), της Στοκχόλμης (Μάρτιος 2001), του Λάκεν (Δεκέμβριος 2001) και της Βαρκελώνης (Μάρτιος 2002).

Η Σύνοδος της Λισαβόνας ασπάστηκε την πλήρη απασχόληση ως πρωταρχικό στόχο της πολιτικής απασχόλησης της Ε.Ε. και τάχθηκε υπέρ της αύξησης του ποσοστού απασχόλησης από 62,2% το 1999 στο 70% έως το 2010 (και 60% τουλάχιστον για τις γυναίκες). Το Συμβούλιο αυτό απέδωσε, εξάλλου, μεγάλη προτεραιότητα στη δια βίου μάθηση ως βασικό στοιχείο του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Η Λισαβόνα δεν εισήγαγε νέα διαδικασία, απλώς έθεσε τις βάσεις για καλύτερη αξιοποίηση της Διαδικασίας του Λουξεμβούργου, θέτοντας χρονικό ορίζοντα και ποσοτικοποιώντας τους τιθέμενους στόχους. Ακόμα, η χάραξη, η εφαρμογή και η παρακολούθηση της Ε.Σ.Α. ανατέθηκαν στους κοινωνικούς εταίρους. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Φείρα της 18ης Ιουνίου 2000, οι κοινωνικοί εταίροι κλήθηκαν να διαδραματίσουν προεξάρχοντα ρόλο στην υλοποίηση και παρακολούθηση των κατευθυντηρίων αρχών για την απασχόληση που εξαρτώνται από αυτούς, συγκεντρώνοντας ιδιαίτερα την προσοχή τους στον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης της εργασίας, στη δια βίου μάθηση και στην αύξηση του ποσοστού απασχόλησης, ιδίως στις γυναίκες.

Στη Σύνοδο Κορυφής της Στοκχόλμης, ένα χρόνο μετά τη Λισαβόνα, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις συμφώνησαν να θέσουν αμεσότερους στόχους και υιοθέτησαν ως ενδιάμεσο σταθμό το 2005, με στόχο ο συνολικός δείκτης απασχόλησης να έχει προσεγγίσει το 67% και για τις γυναίκες το 57%. Με αυτόν τον τρόπο επιδιώκεται η ταχύτερη δυνατή αύξηση της απασχόλησης στην ευρωπαϊκή οικονομία, με ιδιαίτερη έμφαση στην ισό-

τιμη συμμετοχή των γυναικών. Η σημαντικότερη καινοτομία της Συνόδου αυτής, εκτός από τη θέσπιση ενδιάμεσων στόχων, είναι η εισαγωγή<sup>2</sup> ενός νέου οριζόντιου στόχου σχετικού με την ποιότητα της απασχόλησης.

Μέχρι το 2002, η Ε.Σ.Α. εξυπηρετεί το βασικό στόχο της πλήρους απασχόλησης, δηλαδή την ποσοτική και ποιοτική αύξηση των θέσεων απασχόλησης (περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας). Η θεώρηση αυτή επιβάλλει να καταργηθούν τα εμπόδια της ένταξης στην αγορά εργασίας και να προωθηθούν δραστικές πολιτικές απασχόλησης, με διατήρηση της προληπτικής προσέγγισης και της εξατομικευμένης μέριμνας για τους ανέργους, ώστε να αποφεύγεται η μακροχρόνια ανεργία και να βελτιώνεται η απασχλησιμότητά τους. Επιβάλλει, επίσης, την κινητικότητα της εργασίας, την προώθηση της ισότητας των φύλων, με παράλληλη εξάλειψη μισθολογικών διακρίσεων και την ενίσχυση των μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένων. Η πλήρης απασχόληση εντάσσεται σε μία κοινωνία βασισμένη στη γνώση (δια βίου μάθηση - μείωση του χάσματος δεξιοτήτων - προετοιμασία για τη συμμετοχή στην Κοινωνία της Πληροφορίας) Ως εργαλείο χρησιμοποιείται η ποσοτικοποίηση των στόχων, με ορόσημο το 2010 και ενδιάμεσο σταθμό το 2005. Οι κοινωνικοί εταίροι είναι συνυπεύθυνοι προκειμένου να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ ευελιξίας και ασφάλειας στον τομέα της απασχόλησης και να καταστεί δυνατή η προσαρμοστικότητα των επιχειρήσεων και των εργαζομένων στις νέες συνθήκες.

Από το 2003 τα κράτη μέλη καλούνται<sup>3</sup> να διεξαγάγουν τις πολιτικές τους για την απασχόληση κατά τρόπο, ώστε να υλοποιηθούν οι ποσοτικοποιημένοι στόχοι και τα αποτελέσματα σε συνοχή με τους γενικούς προσαρμοστικούς των οικονομικών πολιτικών (ΓΠΟΠ) και τη στρατηγική για την εσωτερική

<sup>2</sup> Απόφαση (ΕΚ) αριθ. 177/2002 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2002, σχετικά με κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση το 2002 [Επίσημη Εφημερίδα L 60 της 01.03.2002].

<sup>3</sup> Απόφαση (ΕΚ) αριθ. 578/2003 του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2003, σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση.

αγορά. Το σύνολο των πολιτικών αυτών, που θα εφαρμοστούν σε μεσοπρόθεσμη βάση (τρία έτη), εντάσσονται στο πλαίσιο της συνολικής δεκαετούς στρατηγικής που θεσπίστηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας το 2000 και αναθεωρήθηκε το 2005. Στο πλαίσιο της αναθεώρησης του 2005, η Επιτροπή παρουσίασε μια νέα πρόταση απόφασης σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση που τέθηκε σε ισχύ από το 2006. Με την απόφαση αυτή, το Συμβούλιο των Υπουργών καλεί τα κράτη μέλη να διεξαγάγουν μια μακροοικονομική πολιτική γύρω από τον άξονα της σταθερότητας και της ανάπτυξης, που θα περιλαμβάνει αυστηρή πολιτική προϋπολογισμού και μετριοπαθή εξέλιξη των ημερομισθίων, η οποία θα αποτελέσει αντικείμενο διαπραγμάτευσης με τους κοινωνικούς εταίρους.

Οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση 2003-2005 ενισχύουν την πολιτική ανάπτυξης μέσω διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με σκοπό την επίτευξη περισσότερων και καλύτερης ποιότητας θέσεων απασχόλησης. Το Συμβούλιο των Υπουργών τις συνοδεύει με συστάσεις απευθυνόμενες σε κάθε κράτος μέλος όσον αφορά τους σοβαρότερους και πλέον επείγοντες τομείς μεταρρύθμισης. Οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση ενσωματώνουν τη διάσταση ισότητας ανδρών-γυναικών σε όλες τις ενέργειες που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων. Έτσι η αναθεωρημένη Ε.Σ.Α.<sup>4</sup> συνίσταται σε μια απλοποίηση των κατευθυντηρίων γραμμών για την απασχόληση, σε καθορισμό ποσοτικοποιημένων στόχων, σε καλύτερο συντονισμό των πολιτικών και σε κινητοποίηση των διαφορετικών παικτών που ενέχονται στην εφαρμογή της Ε.Σ.Α.

Στο πλαίσιο αυτό αντικαταστάθηκαν οι τέσσερις πυλώνες από τρεις ευρέως διατυπωμένους πολιτικούς στόχους (πλήρης απασχόληση, ποιότητα και παραγωγικότητα της εργασίας, κοινωνική συνοχή και ενσωμάτωση) και δέκα νέες κατευθυντήριες γραμμές που συνιστούν τις προτεραιότητες των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (οι επονομαζόμενες και "δέκα εντολές"). Μεταξύ των προτεραιοτήτων αυτών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιλαμβάνει **ενεργά και προληπτικά μέτρα υπέρ των ανέργων και των ανενεργών ατόμων**, όπως αναγνώριση των αναγκών των ανέργων σε πρώιμη φάση της ανεργίας τους, προτείνοντάς τους επιμόρφωση, επαγγελματική αναπροσαρμογή, νέα επαγγελματική εμπειρία, μια θέση απασχόλησης ή κάθε άλλο μέτρο που θα ευνοεί την επαγγελματική τους ένταξη (πριν από τον έκτο μήνα για τους νέους ανέργους και τον δωδέκατο μήνα για τους ενήλικους ανέργους), τον εκσυγχρονισμό των θεσμών της αγοράς εργασίας και την τακτική αξιολόγηση των προγραμμάτων. Τα κράτη μέλη περιλαμβάνουν, από τώρα μέχρι το 2010, το 25% των ανέργων μακράς διάρκειας σε ένα τουλάχιστον ενεργό μέτρο, ώστε να ευνοηθεί η επαγγελματική τους ένταξη και να προσπαθήσουν να επιτύχουν τον μέσο όρο των τριών πλέον προχωρημένων στον τομέα αυτό κρατών μελών.

Κάθε κράτος μέλος σχεδιάζει ένα Εθνικό Μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα (ΕΜΠ), το οποίο από το 2005 αντικαθιστά το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση, στο οποίο περιγράφει τα μέτρα με τα οποία εφαρμόζονται σε εθνικό επίπεδο οι νέες Κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση. Τα ΕΜΠ παρουσιάζουν την πρόοδο που επιτυγχάνεται κάθε έτος και τα σχεδιαζόμενα μέτρα για το επόμενο 12μηνο, επιτελώντας ταυτόχρονα ρόλο εθνικών εκθέσεων εφαρ-

<sup>4</sup> Η Ανακοίνωση της Επιτροπής της 17ης Ιουλίου 2002 "The future of the European Employment Strategy (EES), COM (2002) 416, προέβη σε αξιολόγηση της πενταετούς εφαρμογής της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση και εντόπισε σημαντικά ζητήματα για τη συζήτηση σχετικά με το μέλλον της. Η Επιτροπή με νεώτερη Ανακοίνωσή της [COM (2002) 621] παρουσίασε ένα διάγραμμα για μια αναθεωρημένη Ε.Σ.Α., περισσότερο προσανατολισμένη στα αποτελέσματα, με έμφαση σε συγκεκριμένους στόχους και ποσοτικοποιημένους δείκτες, βάσει των οποίων θα μετρείται η απόδοση των κρατών μελών.

μογής και εθνικών προγραμματικών σχεδίων.

Το 2005 η Ευρωπαϊκή Ένωση ανανέωσε τη δέσμευση για την εφαρμογή της στρατηγικής της Λισαβόνας, με έμφαση στην ανάπτυξη και την απασχόληση, σε δύο κύκλους 2005-2007 και 2008-2010. Αποτιμώντας τις υλοποιήσεις του πρώτου κύκλου εφαρμογής 2005-2007, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπιστώνει πρόοδο που αντανακλάται πρακτικά και στις καλύτερες συνθήκες της ευρωπαϊκής οικονομίας σε όρους οικονομικής ανόδου (2,7% το 2007) και δημιουργίας θέσεων απασχόλησης (6,5 εκατομμύρια νέες θέσεις απασχόλησης τα τελευταία δύο χρόνια). Διαπιστώνει όμως και υστερήσεις στο άνοιγμα των αγορών και στην αντιμετώπιση των προβλημάτων στην αγορά εργασίας.

Στις νέες κρίσιμες διεθνείς οικονομικές εξελίξεις, η προώθηση των διαρθρωτικών αλλαγών αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία ως παράγοντας ανάπτυξης των ευρωπαϊκών οικονομιών. Στο δεύτερο κύκλο 2008-2010, η έμφαση δίνεται στην εφαρμογή. Οι διαρθρωτικές αλλαγές απαιτούν χρόνο και κοινωνικές διεργασίες για να ωριμάσουν. Προϋποθέτουν την κατανόηση και τη συναίνεση της κοινωνίας. Αφού υλοποιηθούν, απαιτούν χρόνο για να γίνουν φανερά τα αποτελέσματά τους. Πρέπει δε να είναι ολοκληρωμένες, για να είναι αποτελεσματικές. Οι βασικές κατευθυντήριες γραμμές της Ένωσης παραμένουν ως έχουν, όπως και στον πρώτο κύκλο της περιόδου 2005-2007.

Σύμφωνα με την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η απαιτούμενη στρατηγική ορίζει τέσσερις περιοχές προτεραιότητας των εθνικών πολιτικών:

1) Να επενδύσουμε στον άνθρωπο και να εκσυγχρονίσουμε τις αγορές εργασίας με έμφαση στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και στην επένδυση στην εκπαίδευση και την ανάπτυξη των γνώσεων και ικανοτήτων του ανθρώπου σε όλη τη ζωή του. Οι δράσεις σε εθνικό επίπεδο οφείλουν να προωθούν την ευελιξία

με ασφάλεια, να διασφαλίζουν ποιοτικές υπηρεσίες φροντίδας για το παιδί, να μειώσουν το ποσοστό των νέων που εγκαταλείπουν το σχολείο νωρίς, να βελτιώνουν τα μαθησιακά αποτελέσματα των εκπαιδευτικών υπηρεσιών, να διαμορφώνουν εθνικά πλαίσια επαγγελματικών προσόντων.

2) Να απελευθερώσουμε το δυναμικό των επιχειρήσεων, και ιδιαίτερα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, με συστηματική προσπάθεια για την εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες μέχρι το 2009 και με συγκεκριμένες δεσμεύσεις για τη μείωση του διοικητικού κόστους και τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Μέσα στην άνοιξη 2008 πρέπει να έχουν τεθεί εθνικοί στόχοι μείωσης του διοικητικού κόστους.

3) Να αυξήσουμε την επένδυση της κοινωνίας στη γνώση και την καινοτομία βελτιώνοντας το πλαίσιο παραγωγής καινοτομιών, διευκολύνοντας την κινητικότητα των ερευνητών, προωθώντας μια νέα γενεά ερευνητικών υποδομών παγκόσμιας κλάσης, θέτοντας εθνικούς στόχους για τη χρήση των υψηλών ταχυτήτων στο διαδίκτυο.

4) Να αναπτύξουμε μια ενεργειακά αποτελεσματική οικονομία, εφαρμόζοντας αποτελεσματικά οικονομικά εργαλεία που προωθούν την περιβαλλοντικά υπεύθυνη χρήση της ενέργειας, εισάγοντας το κριτήριο της ενεργειακής αποτελεσματικότητας στις αποφάσεις δημόσιων προμηθειών, θέτοντας υποχρεωτικά σταθερότυπα μείωσης της κατανάλωσης ενέργειας στα δημόσια κτίρια και βελτιώνοντας τη διασύνδεση των ενεργειακών δικτύων.

### **Γ. Χρηματοδοτικό μέσο.**

Έως σήμερα οι κοινοτικές δραστηριότητες στον τομέα της απασχόλησης, της κοινωνικής ενσωμάτωσης και της κοινωνικής προστασίας, της προώθησης της ισότητας των φύλων και της αρχής της μη διάκρισης υποστηρίζονταν από διαφορετικά προγράμματα δράσης. Για την επίτευξη συνοχής και

αποτελεσματικότητας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε να συγκεντρωθούν τα εν λόγω προγράμματα σε ένα ενιαίο πρόγραμμα με την ονομασία PROGRESS<sup>5</sup>.

Το πρόγραμμα PROGRESS ανταποκρίνεται στην επιθυμία της Επιτροπής για απλούστευση και εξορθολογισμό των χρηματοδοτικών μέσων στον τομέα της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής. Οι στόχοι του προγράμματος είναι έξι: α) βελτίωση των γνώσεων και της κατανόησης της κατάστασης που επικρατεί στα κράτη μέλη μέσω της ανάλυσης, αξιολόγησης και στενής παρακολούθησης των πολιτικών, β) υποστήριξη της εκπόνησης στατιστικών εργαλείων και μεθόδων και κοινών δεικτών, γ) υποστήριξη και παρακολούθηση της εφαρμογής της νομοθεσίας και των πολιτικών στόχων, δ) προώθηση της δικτύωσης, της αμοιβαίας μάθησης και του εντοπισμού και της διάδοσης ορθών πρακτικών στο επίπεδο της Ένωσης, ε) ευαισθητοποίηση των ενδιαφερόμενων μερών και του κοινού σχετικά με τις πολιτικές που επιδιώκονται στους τομείς της απασχόλησης, της κοινωνικής προστασίας και ενσωμάτωσης, των όρων εργασίας, της καταπολέμησης των διακρίσεων και της ποικιλομορφίας, της ισότητας ανδρών και γυναικών και ενίσχυση της ικανότητας των κύριων δικτύων της Ένωσης να προωθούν και να ενισχύουν τις πολιτικές της. Το πρόγραμμα διαιρείται στους ακόλουθους πέντε τομείς: απασχόληση, κοινωνική προστασία και ενσωμάτωση, όροι εργασίας, καταπολέμηση των διακρίσεων και ποικιλομορφία και ισότητα ανδρών και γυναικών. Για τον τομέα της απασχόλησης, ο λειτουργικός στόχος που τίθεται είναι η υλοποίηση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση. Τέλος, ο προτεινόμενος προϋπολογισμός του προγράμματος ανέρχεται στα 743 εκατ. ευρώ για την περίοδο 2007-2013. Η κατανομή των

πόρων στους διάφορους τομείς του προγράμματος τηρεί τα ακόλουθα κατώτατα όρια: απασχόληση 23%· κοινωνική προστασία και ενσωμάτωση 30%· όροι εργασίας 10%· καταπολέμηση των διακρίσεων και ποικιλομορφία 23%· ισότητα των φύλων 12%.

## **2. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στα κράτη-μέλη της Ε.Ε.**

### **I. Κατηγορίες ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στα κράτη-μέλη (Κ-Μ) της Ε.Ε.**

Στα Κ-Μ της ΕΕ υπάρχει μια ευρεία γκάμα προγραμμάτων Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης, τα οποία είναι δυνατόν να κατηγοριοποιηθούν σε 6 βασικές κατηγορίες. Οι κατηγορίες αυτές είναι παρόμοιες με αυτές που χρησιμοποιούνται από τον ΟΟΣΑ και την Eurostat. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι τέσσερις (4) πρώτες κατηγορίες περιγράφουν τύπους προγραμμάτων, ενώ οι άλλες δύο (2) περιγράφουν τις ομάδες στόχους:

- **Εκπαίδευση:** Αυτό το πρόγραμμα περιλαμβάνει δράσεις, όπως ο επαγγελματικός προσανατολισμός, η εκπαίδευση στην εργασία και η απόκτηση εργασιακής εμπειρίας. Οι συγκεκριμένες δράσεις μπορούν είτε να παρέχουν μια γενική εκπαίδευση (π.χ. γνώση ξένων γλωσσών, γνώση ηλεκτρονικού υπολογιστή κ.λ.π.) είτε πιο εξειδικευμένες δεξιότητες (εξελιγμένα μαθήματα υπολογιστή ή μαθήματα που παρέχουν τεχνικές δεξιότητες). Αντικειμενικός σκοπός των προγραμμάτων εκπαίδευσης είναι να ενισχύουν την παραγωγικότητα και την απασχολησιμότητα των συμμετεχόντων, αλλά και να ενισχύσουν το ανθρώπινο κεφάλαιο με τη βελτίωση των δεξιοτήτων του. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα εκπαιδευτικά προγράμματα αποτελούν κλασσική δράση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.

<sup>5</sup> Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος για την απασχόληση και την κοινωνική αλληλεγγύη - PROGRESS [Επίσημη Εφημερίδα L315 της 15.11.2006].

- Πρόγραμμα κινήτρων στον ιδιωτικό τομέα: Στόχος της συγκεκριμένης κατηγορίας κινήτρων είναι η ενθάρρυνση των εργοδοτών, ώστε ή να προσλάβουν νέους εργαζόμενους ή να διατηρήσουν θέσεις εργασίας, οι οποίες διαφορετικά θα είχαν εκλείψει. Τα κίνητρα στον ιδιωτικό τομέα μπορεί να είναι είτε επιδοτήσεις στο μισθό είτε οικονομικά κίνητρα στους εργαζόμενους για περιορισμένη χρονική περίοδο και συχνά στοχεύουν στους μακροχρόνια ανέργους και στα μειονεκτούντα άτομα.

Άλλος τύπος επιδοτούμενης απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα είναι τα bonus της αυτοαπασχόλησης. Οι άνεργοι, δηλαδή, οι οποίοι ξεκινούν τις δικές τους επιχειρήσεις λαμβάνουν τέτοιου είδους επιδοτήσεις και πολλές φορές συμβουλευτική υποστήριξη για ένα χρονικό διάστημα.

- Πρόγραμμα απασχόλησης στον δημόσιο τομέα: Σε αντίθεση με τις επιδοτήσεις στον ιδιωτικό τομέα, αυτά τα μέτρα επικεντρώνονται στην απευθείας παροχή δημοσίων θέσεων εργασίας ή άλλων δραστηριοτήτων, οι οποίες παράγουν δημόσια αγαθά ή υπηρεσίες. Αυτά τα μέτρα απευθύνονται κυρίως στα μειονεκτούντα άτομα, επιδιώκοντας να τα κρατήσουν σε επαφή με την αγορά εργασίας.

- Υπηρεσίες και μειώσεις: Αυτός ο τύπος προγραμμάτων εμπεριέχει όλα τα μέτρα τα οποία στοχεύουν να ενισχύσουν την αποδοτικότητα της διαδικασίας εύρεσης εργασίας.

Μεταξύ των μέτρων περιλαμβάνονται μαθήματα εύρεσης εργασίας, job clubs (σύλλογοι εύρεσης εργασίας), καθοδήγηση, καθώς επίσης και μειώσεις-πρόστιμα (sanctions) στην περίπτωση της μη συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις εύρεσης εργασίας. Παρόλο που δημόσιες και ιδιωτικές υπηρεσίες εύρεσης εργασίας υπάρχουν σε πολλές χώρες μέλη, οι δημόσιες καταλαμβάνουν τη μερίδα

του λέοντος στην αγορά εργασίας. Οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης του ΟΑΕΔ κύρια στοχεύουν στους μειονεκτούντες και στους μακροχρόνια ανέργους, ενώ οι ιδιωτικές εταιρείες επικεντρώνονται σε αυτούς με τα περισσότερα προσόντα. Πολλές χώρες αρνούνται την καταβολή των επιδομάτων ανεργίας στην περίπτωση που διαπιστωθεί ότι οι άνεργοι δεν έχουν ψάξει αρκετά για δουλειά ή έχουν αρνηθεί αξιοπρεπή εργασία.

- Προγράμματα νέων: Πρόκειται για προγράμματα που απευθύνονται σε μειονότητες και ανέργους νέους και περιλαμβάνουν εκπαίδευση, επιδότηση μισθού και βοήθεια στην εύρεση εργασίας.

- Μέτρα για τα ΑΜΕΑ: Περιλαμβάνουν προγράμματα επανένταξης, βοήθεια στην εύρεση εργασίας, επιδότηση μισθού και απευθύνονται σε άτομα που αντιμετωπίζουν σωματική, πνευματική ή κοινωνική ανικανότητα.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί ότι, εφόσον τα ειδικά εθνικά προγράμματα συνδυάζουν 2 ή παραπάνω από τις ανωτέρω κατηγορίες (π.χ. στη Σουηδία πρόγραμμα περιλαμβάνει και εκπαίδευση και δημιουργία Ν.Θ.Ε.), αυστηρή κατηγοριοποίηση δεν είναι πάντα εύκολο να γίνει.

## II. Οι δαπάνες αναφορικά με τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης

Το αυξανόμενο ενδιαφέρον για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ως μέσο καταπολέμησης της ανεργίας, αντανακλάται και στις δαπάνες για τις συγκεκριμένες δράσεις. Τα κράτη-μέλη της ΕΕ-15 ξόδεψαν 66.6 δις. ευρώ το έτος 2003 για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.

Παρόλο αυτά, υπάρχει μεγάλη διαφοροποίηση των δαπανών για ΕΠΑ εκφραζόμενες

ως ποσοστό του ΑΕΠ από από χώρα σε χώρα. Υπάρχουν χώρες, όπως το Βέλγιο, η Δανία, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Σουηδία και η Ολλανδία οι οποίες δαπανούν για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης πάνω από το 1% του ΑΕΠ.

Αντίθετα υπάρχουν χώρες<sup>6</sup>, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται και η Ελλάδα, οι οποίες δαπανούν λιγότερο του 0,5% του ΑΕΠ για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Ειδικότερα, ο προϋπολογισμός του ΟΑΕΔ για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ανέρχωνται το 2007 ανήλθε στα 438 περίπου εκατ. Ευρώ. Το αντίστοιχο ποσό το 2003 ανήλθε στα 337 περίπου εκατ. Ευρώ. Από το ποσό αυτό διατέθηκε τα 313 περίπου εκατ. (ποσοστό περίπου 92,9 %). Αντίστοιχα τα ποσά για τις εισοδηματικές ενισχύσεις ανέρχωνται στη βάση του προϋπολογισμού του ΟΑΕΔ ήταν 1.096 δις ευρώ και 581 εκατ. ευρώ περίπου.

Όσον αφορά τον τρόπο που κατανέμεται ο προϋπολογισμός μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών ενεργητικών πολιτικών, κατά μέσο όρο τα εκπαιδευτικά προγράμματα κατέχουν την μερίδα του λέοντος με ποσοστό 40%. Τα κίνητρα απασχόλησης, οι Ν.Θ.Ε και οι επιδοτήσεις σε αυτοαπασχολούμενους καταλαμβάνουν συνολικά το 45%, ενώ τα μέτρα για τα ΑΜΕΑ ανέρχονται στο 15%.

Σίγουρα, και αναφορικά με την εσωτερική κατανομή των δαπανών για τις ΕΠΑ, υπάρχει μεγάλη ανομοιογένεια μεταξύ των διάφορων χωρών της Ε.Ε..

Ενώ κάποιες χώρες επικεντρώνονται στα εκπαιδευτικά προγράμματα (Αυστρία, Δανία, Φινλανδία, Ελλάδα, Ολλανδία ξοδεύουν πάνω από το 30% γι' αυτές τις πολιτικές), άλλες χώρες δίνουν λιγότερη προσοχή (Ιταλία, Νορβηγία, Ηνωμένο Βασίλειο), ενώ τα μέτρα Ν.Θ.Ε. τυγχάνουν μεγαλύτερης προσοχής σε Βέλγιο, Γαλλία, Ιρλανδία, Γερμανία, Ολλανδία και παίζουν αμελητέο ρόλο σε Δανία, Σουηδία.

Τέλος, τα κίνητρα χρηματοδότησης της απασχόλησης έχουν σχετικά μεγάλη σημασία για τις Νότιες Ευρωπαϊκές χώρες.

## **2. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στην Ελλάδα και η αξιολόγησή τους.**

### **1. Γενικά.**

Η έμφαση στην προώθηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αποτελεί πάγια "εντολή" της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (Ε.Σ.Α.). Παρά τη θέσπιση κοινών στόχων στον τομέα της προώθησης της απασχόλησης και της καταπολέμησης της ανεργίας στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην πράξη η ποικιλία και το εύρος των δράσεων ενεργητικών πολιτικών για την απασχόληση που υιοθετούνται από τα κράτη μέλη, καθώς και η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής τους, εξαρτώνται από παράγοντες όπως: τα χαρακτηριστικά της ανεργίας και της απασχόλησης, οι υφιστάμενες δημοσιονομικές συνθήκες και δυνατότητες, η σύνθεση του εργατικού δυναμικού και οι κατηγορίες των ανέργων, οι επιπτώσεις συγγενών πολιτικών, όπως αυτές αφορούν την εκπαίδευση, την επιχειρηματικότητα, τη φορολογική και την εισοδηματική πολιτική και φυσικά από τη δομή, τη διάρθρωση και τη λειτουργία των υπηρεσιών απασχόλησης.

Κατά τη διαμόρφωση λοιπόν των ενεργητικών πολιτικών καταπολέμησης της ανεργίας και ενίσχυσης της απασχόλησης, καθώς και για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλοι οι παραπάνω παράγοντες, οι οποίοι επηρεάζουν καταλυτικά την αποτελεσματικότητα και κατ' επέκταση τον πρόσφορο ή μη χαρακτήρα των προωθούμενων δράσεων και των λαμβανόμενων μέτρων πολιτικής, για την επίτευξη των στόχων που τίθενται σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο.

<sup>6</sup> Σλοβακία, Ηνωμένο Βασίλειο, Τσεχία



Στη χώρα μας, η αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από υψηλά ποσοστά ανεργίας στις γυναίκες, στους νέους και στους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας, στα άτομα με αναπηρία, καθώς και από υψηλά ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας. Επίσης, δομικό χαρακτηριστικό της είναι η χαμηλή επαγγελματική και γεωγραφική κινητικότητα του εργατικού δυναμικού.

Τα χαρακτηριστικά της ανεργίας και της απασχόλησης στην Ελλάδα, επηρεάζουν τη διαμόρφωση της πολιτικής απασχόλησης και σύμφωνα με το ΕΣΔΑ 2004 "υπαγορεύουν αντίστοιχο μίγμα πολιτικών και προτεραιοτήτων".

Βασικός στόχος της χώρας μας είναι η άρση των διακρίσεων στους τομείς της τυπικής εκπαίδευσης, της συνεχιζόμενης εκπαίδευσης και της ένταξης στην αγορά εργασίας. Όλες οι δράσεις στοχεύουν στην επιδίωξη της αύξησης της απασχόλησης με την προσπάθεια σύζευξης της προσφοράς με τη ζήτηση, μέσα όμως από την αποτελεσματικότερη λειτουργία των υπηρεσιών απασχόλησης, τις ενέργειες απόκτησης επαγγελματικής εμπειρίας και την προώθηση στην απασχόληση. Κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχία των μέτρων πολιτικής που λαμβάνονται στον τομέα της απασχόλησης, είναι η αποτελεσματική λειτουργία και οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης.

Αν προέβαινε κανείς σε μία τυπολογία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, θα διαπίστωνε ότι υφίστανται τα εξής είδη τέτοιων πολιτικών:

- διοίκηση υπηρεσιών απασχόλησης από έναν ενιαίο φορέα
- επιδότηση μισθού
- προσωρινές μειώσεις ασφαλιστικών εισφορών
- δημιουργία θέσεων απασχόλησης σε νέους τομείς όπως λ.χ. στο περιβάλλον, μέσω φορολογικών απαλλαγών, επιχορηγήσεων μισθών και θέσεων εργασίας

ας, απαλλαγών επενδύσεων από τη φορολογία κ.α.

- τοπικές πρωτοβουλίες απασχόλησης.
- εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση, αρχική και συνεχιζόμενη.<sup>7</sup>

Η εφαρμογή και η υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, που αποτελούν το κυρίαρχο μοντέλο πολιτικής στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πραγματοποιούνται από τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), τον κύριο φορέα υλοποίησης των πολιτικών απασχόλησης στο Ελληνικό διοικητικό σύστημα. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης που υλοποιούνται από τον ΟΑΕΔ επιδρούν τόσο στη ζήτηση (Προγράμματα για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας (Ν.Θ.Ε), προγράμματα επιχορήγησης νέων ελευθέρων επαγγελματιών (Ν.Ε.Ε.), όσο και στην προσφορά εργασίας (προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (STAGE) κ.λ.π.

## II. Η αξιολόγηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχοντας διερευνήσει τα ζητήματα που έθεσαν οι 556 αναφορές πολιτικών, αλλά και τον τρόπο αντιμετώπισής τους από τις περιφερειακές υπηρεσίες και τη Διοίκηση του ΟΑΕΔ, συνέταξε Ειδική Έκθεση, προκειμένου αφενός να επεξεργαστεί τη συσσωρευμένη εμπειρία του για τη συναγωγή γενικότερων συμπερασμάτων αναφορικά με τη λειτουργία των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ κατά την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και αφετέρου να αναδείξει περιοχές της δραστηριότητας του Οργανισμού που επιδέχονται βελτιωτικές παρεμβάσεις.

Εκείνο όμως το σημείο το οποίο έχει πάρα πολύ μεγάλη σημασία, είναι η ουσιαστική διαδικασία αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των ενεργητικών πολιτικών απασχό-

<sup>7</sup> Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Πολιτικές Απασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 1997, σελ. 220 επ.

λησης και τέτοιο αξιόπιστο σύστημα δεν γνωρίζουμε να υπάρχει. Δεν γνωρίζουμε για παράδειγμα, αν και πόσες σταθερές θέσεις εργασίας δημιουργήθηκαν μέσα από τα προγράμματα επιδότησης θέσεων εργασίας, όπως δεν γνωρίζουμε αν και σε ποιο βαθμό τα προγράμματα κατάρτισης έχουν βοηθήσει τους ανέργους να βρουν εργασία σε σχετικό αντικείμενο. Επίσης, αν θέλουμε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών τους, θα έπρεπε να αυξηθεί η χρηματοδότησή τους, η οποία στη χώρα μας παραμένει επί σειρά ετών χαμηλή σε σχέση με τις ανάγκες. Αυτή η έλλειψη γνώσης έχει ως αποτέλεσμα να μην γνωρίζουμε ποιες στοχευμένες δράσεις είναι αποτελεσματικές. Είναι αναγκαία η ύπαρξη ενός συστήματος αξιολόγησης που θα επιτρέπει την εξέταση και νέων δράσεων π.χ. αυτή της επιδότησης διατήρησης της απασχόλησης και μάλιστα με στοχευόμενο χαρακτήρα π.χ. μικρές επιχειρήσεις.

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα Μελέτης για το Σχεδιασμό ενός Νέου Ολοκληρωμένου Συστήματος Μηχανισμού Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Προγραμμάτων του ΟΑΕΔ<sup>8</sup>, διαπιστώνονται διάφορες παραλήψεις και δυσλειτουργίες, οι οποίες συνοψίζονται στη διαπίστωση ότι υπάρχει απουσία στρατηγικού σχεδιασμού και επιτελικής εκτέλεσης δράσεων.

Συγκεκριμένα υπάρχει ανάγκη για:

- ακριβή προσδιορισμό των πληθυσμών στόχων
- λήψη υπόψη των ιδιαιτεροτήτων των τοπικών αγορών εργασίας
- έμφαση και ποιοτική αναβάθμιση στην αντιμετώπιση των ιδιαιτεροτήτων των ομάδων πληθυσμού που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες δυσκολίες στην πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας.

Ενας αποτελεσματικός μηχανισμός αξιολόγησης των Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης θα πρέπει, όπως διαπιστώνει και η ως άνω Μελέτη, να καλύπτει τις εξής προτεραιότητες:

- Σύνδεση των προγραμμάτων του ΟΑΕΔ με τις προτεραιότητες που τίθενται σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.
- Εικόνα σχετικά με τη συμβολή του κάθε προγράμματος στη δημιουργία απασχόλησης και νέων θέσεων εργασίας.
- Καθορισμός των κλάδων οικονομικής δραστηριότητας που ωφελούνται περισσότερο από την υλοποίηση των προγραμμάτων του ΟΑΕΔ.
- Καθορισμός των περιοχών (νομοί, περιφέρειες) στους οποίους παρατηρείται τόνωση της απασχόλησης λόγω της εφαρμογής των προγραμμάτων.
- Εικόνα της εργασιακής κατάστασης των ωφελουμένων από τα προγράμματα του ΟΑΕΔ μετά τη λήξη της επιδότησης και για εύλογο χρονικό διάστημα που πρέπει να καθοριστεί.
- Ανάλυση της σχέσης κόστους / οφέλους των εν λόγω προγραμμάτων.

Με την έλλειψη όμως που διαπιστώνεται για έναν τέτοιας μορφής μηχανισμό αξιολόγησης και στο υφιστάμενο περιβάλλον, οι ακολουθούμενες πολιτικές απασχόλησης μπορούν, στην καλύτερη περίπτωση, να διαχειριστούν τη διάρθρωση της ανεργίας, να λειτουργήσουν, δηλαδή, στην κατεύθυνση διόρθωσης ανισοροπιών και ανισοτήτων πρόσβασης στην αγορά εργασίας, που πλήττουν ιδιαίτερες ομάδες του εργατικού δυναμικού. Όμως και ως προς αυτό το στόχο, για λόγους που σχετίζονται με προβλήματα και αδυναμίες των υπηρεσιών απασχόλησης (Βλέπε έκθεση συνήγορου του πολίτη), η αποτελεσματικότητα των "ενεργητικών" πα-

<sup>8</sup> "Προδιαγραφές συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης των προγραμμάτων του ΟΑΕΔ", ΠΑΕΠ ΑΕ και Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών και Άλλων Πόρων του Υπουργείου Απασχόλησης, Νοέμβριος 2007.

Για τη διατύπωση των θέσεων που ακολουθούν αξιοποιήθηκαν σχετικές έρευνες και μελέτες που αξιολόγησαν προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (ΝΘΕ, επιχορήγηση επιχειρήσεων, STAGE, ολοκληρωμένες παρεμβάσεις).

ρεμβάσεων αποδεικνύεται, από την εξέλιξη των στατιστικών στοιχείων, μικρή. Έτσι τα τελευταία χρόνια, η ανεργία των νέων και των γυναικών, που αποτελούν πληθυσμούς - στόχους των ενεργητικών πολιτικών παρεμβάσεων παραμένει αρκετά υψηλή. Είναι μεν γεγονός ότι οι υπηρεσίες απασχόλησης καλούνται να ανταποκριθούν σε ένα πολύ μεγάλο βάρος διαχείρισης των προγραμμάτων για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, ωστόσο πρέπει να επισημανθεί ότι δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες των ανέργων και εν τέλει, στον τελικό στόχο των ίδιων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.

Τέλος, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι χρειάζεται μια στρατηγική, η οποία θα αντιμετωπίζει από κοινού και την ανεργία και την φτώχεια. Δεν μπορεί, δηλαδή, ούτε να στηρίζεται στη μείωση των μισθών και της κοινωνικής προστασίας, γενικεύοντας την οικονομική ανέχεια και την ανασφάλεια, ούτε να αποσκοπεί στην τοποθέτηση των ανέργων σε θέσεις εργασίας με την οποιαδήποτε εργασιακή σχέση και μάλιστα για μερικούς μήνες ή να τους εγκαταλείπει αβοήθητους ή με μια οικονομική στήριξη που δεν καλύπτει ούτε τις στοιχειώδεις ανάγκες διαβίωσης.

Στο πλαίσιο αυτό λοιπόν, προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της ανεργίας αποτελεί η διαμόρφωση μιας αναπτυξιακής πολιτικής που θα έχει ως στόχο την απασχόληση και μέσα σε αυτό το πλαίσιο πρέπει να ειδωθεί ως συμπληρωματικός ο ρόλος των μικροοικονομικών παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας και να επανεξεταστεί η σημασία και οι όροι υπό τους οποίους μπορούν να συμβάλουν οι "λεγόμενες" ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.

### **III. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στην Ελλάδα στη Δ' προγραμματική περίοδο 2007-2013**

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στη χώρα μας για την επόμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013 περιγράφονται στο

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα "Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού" του Υπ. Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας. Στόχος του προγράμματος είναι αφενός η αξιοποίηση του συνόλου του ανθρώπινου δυναμικού ως κινητήριας δύναμης για την ανάπτυξη της χώρας και αφετέρου η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

Ενας από τους 5 θεματικούς άξονες προτεραιότητας του Ε.Π. είναι ο άξονας 3 για την "Διευκόλυνση της πρόσβασης στην Απασχόληση". Ο συγκεκριμένος Άξονας Προτεραιότητας αποσκοπεί στη διευκόλυνση της πρόσβασης στην απασχόληση όλων των κατηγοριών ανέργων και στην προσέλκυση και διατήρηση μεγαλύτερου αριθμού ατόμων στην αγορά εργασίας. Οι στόχοι αυτοί επιδιώκονται μέσω ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και τοπικού χαρακτήρα σχεδίων προώθησης της απασχόλησης για την επίλυση προβλημάτων που εμφανίζονται στις περιφερειακές αγορές εργασίας. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη διευκόλυνση της πρόσβασης στην απασχόληση των γυναικών, των νέων και των μακροχρόνια ανέργων, καθώς και των ανέργων από ειδικές κοινωνικές ομάδες (άνεργοι μεγαλύτερης ηλικίας ή από ευαίσθητες ομάδες του πληθυσμού), που απειλούνται περισσότερο από τον αποκλεισμό από την αγορά εργασίας.

Οι ειδικότεροι στόχοι αναφέρονται στην:

- Ενίσχυση της απασχόλησης των νέων μέσω ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.
- Ενίσχυση της απασχόλησης των γυναικών μέσω ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης
- Ενεργοποίηση των μακροχρόνια ανέργων και των ατόμων από ειδικές κοινωνικές ομάδες, που απειλούνται περισσότερο από τον αποκλεισμό από την αγορά εργασίας μέσω της εφαρμογής ειδικά στοχευμένων δράσεων.
- Βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών απασχόλησης.

**Ενδεικτικές Κατηγορίες Παρεμβάσεων:**

- α) Όσον αφορά τις Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, περιλαμβάνονται οι ακόλουθες δράσεις:
- Διευκόλυνση της πρόσβασης των νέων στην απασχόληση, κυρίως μέσω:
    - εφαρμογής "Ολοκληρωμένων Δράσεων" για την ενίσχυση της απασχόλησης και τη μείωση της ανεργίας των νέων, ώστε, σε κάθε νέο που εγκαταλείπει το σχολείο και είναι άνεργος, να προσφέρεται εργασία, μαθητεία, συμπληρωματική επιμόρφωση ή άλλο μέτρο απασχολησιμότητας εντός έξι μηνών έως το τέλος του 2007 και εντός 4 μηνών έως το 2010.
    - τοποθετήσεων σε επιχειρήσεις με επιδοτήσεις θέσεων, στο πλαίσιο στοχευμένης κατάρτισης για την απόκτηση εργασιακής εμπειρίας.
    - ανάπτυξης ενιαίου συστήματος απόκτησης εργασιακής εμπειρίας μέσω τοποθετήσεων και μαθητείας
    - προγραμμάτων προώθησης των νέων στην επιχειρηματικότητα και την κοινωνική οικονομία.
  - Διευκόλυνση της πρόσβασης των γυναικών στην απασχόληση, μέσω
    - τοποθετήσεων σε επιχειρήσεις με επιδοτήσεις θέσεων, στο πλαίσιο στοχευμένης κατάρτισης, για την απόκτηση εργασιακής εμπειρίας.
    - πιλοτικής εφαρμογής κάλυψης θέσεων, τοποθετήσεων με επιδότηση, σε κενές θέσεις που προκύπτουν λόγω μητρότητας κλπ για διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών.
    - δράσεων ενίσχυσης της συμμετοχής των γυναικών σε ΜΜΕ (είτε ως επιχειρηματίες είτε ως εργαζόμενες).
    - δράσεων κατάρτισης-πιστοποίησης γνώσεων-δεξιοτήτων σε τομείς ζήτησης και αιχμής, αλλά με δυνατότητα προσαρμογής των προγραμμάτων στις

τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες.

- δράσεων άμβλυσης των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν οι γυναίκες επιχειρηματίες στην πρόσβαση στις χρηματοδοτήσεις.
- προγραμμάτων προώθησης των γυναικών στην επιχειρηματικότητα και την κοινωνική οικονομία.
- Διευκόλυνση της πρόσβασης στην απασχόληση σε μακροχρόνια άνεργους και λοιπές ευπαθείς κοινωνικές ομάδες
  - Προώθηση στην απασχόληση προσωπικού υψηλού επιπέδου
  - Ενίσχυση της Απασχόλησης στον Πολιτισμό
  - Συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση ανέργων βάσει στοχευμένης ηλικιακής και κλαδικής προσέγγισης.
  - Τοπικά σχέδια για την απασχόληση, προσαρμοσμένα στις ανάγκες των τοπικών αγορών εργασίας

**β) Υποστηρικτικά μέτρα για την προώθηση της ισότητας των φύλων στην απασχόληση**

- Εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής
- Κατάργηση του επαγγελματικού διαχωρισμού

**Οι Βασικές ομάδες-στόχοι του άξονα 3 είναι:**

- Άνεργοι.
- Άνεργες γυναίκες.
- Άνεργοι νέοι/ες (15-24 ετών).
- Άνεργοι μεγαλύτερης ηλικίας (55-64 ετών).
- Μακροχρόνια άνεργοι/ες.
- Άτομα ευπαθών κοινωνικών ομάδων που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας.
- Ανενεργοί/ές (άτομα εκτός αγοράς εργασίας).
- Άτομα που διατρέχουν τον κίνδυνο να μείνουν άνεργοι.

Κλείνοντας, θα πρέπει να αναφέρουμε ότι οι ποσοτικοποιημένοι στόχοι του συγκεκριμέ-

νου άξονα είναι:

- Ποσοστό **εγγεγραμμένων ανέργων** νέων (15-24 ετών) που ωφελούνται από ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης πριν συμπληρώσουν 6 μήνες ανεργίας: **100%**
- Αύξηση του ποσοστού εγγεγραμμένων **ανέργων γυναικών** που ωφελούνται από ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης επί του συνόλου των εγγεγραμμένων ανέργων γυναικών που αναζητούν εργασία **από 17% σε 25%**
- Αύξηση του ποσοστού εγγεγραμμένων **μακροχρόνια ανέργων** που ωφελούνται από ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης επί του συνόλου των εγγεγραμμένων μακροχρόνια ανέργων που αναζητούν εργασία σε **25%**
- Αύξηση του ποσοστού ανέργων που συμμετέχουν σε ενέργειες κατάρτισης και λαμβάνουν **πιστοποίηση** επί του συνόλου των καταρτισθέντων **από 22% σε 50%**.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ'

### ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΤΩΝ ΑΝΕΡΓΩΝ

#### 1. ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΤΩΝ ΑΝΕΡΓΩΝ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ Ε.Ε.

##### Ι. Ασφάλιση ανεργίας και γενικά συστήματα κοινωνικής πρόνοιας στις χώρες της Ε.Ε.

Όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. διαθέτουν κάποιο σύστημα προστασίας των εργαζομένων από τις οικονομικές συνέπειες της ανεργίας<sup>9</sup>. Ορισμένες επισημάνσεις σχετικά με τη δομή, τη φιλοσοφία και το βαθμό κάλυψης των συστημάτων εισοδηματικής ενίσχυσης των ανέργων στις χώρες της Ε.Ε. μπορούν, κατά την Ο.Κ.Ε., να συμβάλλουν σε ένα γόνιμο προβληματισμό γύρω από το μέλλον της κοινωνικής ασφάλειας των ανέργων στη χώρα μας.

Μια σημαντική επισήμανση αφορά στη δομή των ευρωπαϊκών συστημάτων για την εισοδηματική ενίσχυση των ανέργων. Η δομή κάθε εθνικού συστήματος για την υποστήριξη του εισοδήματος των ανέργων αναπόφευκτα επηρεάζεται από τη διάρθρωση και τις αρχές του αντίστοιχου εθνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλειας. Όπως προκύπτει από τη συγκριτική τους παρατήρηση<sup>10</sup>, όλα σχεδόν τα ευρωπαϊκά συστήματα εισοδηματικής ενίσχυσης των ανέργων - όπως και τα γενικά συστήματα κοινωνικής ασφάλειας - συνδυάζουν την αρχή της κοινωνικής ασφάλισης και την αρχή της κοινω-

νικής πρόνοιας.

Όπως διαπιστώνεται, ειδικότερα, από την πλέον πρόσφατη συγκριτική μελέτη που εντοπίστηκε και η οποία εκπονήθηκε από το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο Εργασιακών Σχέσεων (European Industrial Relations Observatory, EIRO) του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, EUROFOUND)<sup>11</sup>, η ανεργία καλύπτεται κυρίως μέσω ενός ασφαλιστικού καθεστώτος (social insurance). Οι άνεργοι που δεν καλύπτονται από το ασφαλιστικό καθεστώς ανεργίας, όπως λ.χ. όσοι επιδοτήθηκαν, αλλά το δικαίωμά τους στο επίδομα εξαντλήθηκε ή όσοι δεν μπορούν να συμπληρώσουν τον απαιτούμενο χρόνο απασχόλησης και ασφάλισης, καλύπτονται μέσω ενός διακριτού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας (social assistance) ή ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Τέτοια συστήματα δεν υφίστανται αποκλειστικά για τους ανέργους, αλλά είναι γενικά και αφορούν τα πρόσωπα που αντιμετωπίζουν τους κινδύνους της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Δεν παύουν ωστόσο, να λειτουργούν ως "δίχτυ ασφαλείας" και για τους ανέργους που δεν αντλούν (πλέον) δικαιώματα από το ασφαλιστικό σύστημα.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η διαπίστωση της μελέτης του EIRO, ότι από όλες τις χώ-

<sup>9</sup> Στοιχεία για τη σύνταξη του παρόντος Κεφαλαίου αντλήθηκαν από τις εξής πηγές:

(α) Marian Schaarman/Robbert van het Kaar, Social partners and social security systems, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory, EUROFOUND/EIRO, 2007 <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/09/study/tn0509103s.htm>,

(β) Mutual Information on Social Protection in the Member States of the European Union, Comparative Tables-Unemployment, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-prot/missoc98/english/f\\_main.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/missoc98/english/f_main.htm),

(γ) Social Security Worldwide (SSW)/ISA, <http://www-ssw.issa.int>,

(δ) Η. Κικίλιας/Μ. Χλέτσος, Το σύστημα προστασίας από την ανεργία: Διαστάσεις, Προβλήματα και Προοπτικές, σε: των ιδίων, Το σύστημα κοινωνικής προστασίας από την ανεργία: Εμπειρίες, διαστάσεις και πολιτικές, 2002, σελ. 11 επ.,

(ε) Β. Καραγιάννη, Ασφάλιση και επιδόματα ανεργίας. Συγκριτική ανάλυση της επιδοματικής πολιτικής στην Ελλάδα και στις χώρες της Ε.Ε.

<sup>10</sup> Marian Schaarman/Robbert van het Kaar, όπ.π., Η. Κικίλιας/Μ. Χλέτσος, όπ.π., σελ. 27, Β. Καραγιάννη, όπ.π., σελ. 57.

<sup>11</sup> Marian Schaarman/Robbert van het Kaar, όπ.π.

ρες που εξετάστηκαν<sup>12</sup> η μόνη χώρα στην οποία δεν υφίσταται ένα πρόσθετο, προνοιακού τύπου σύστημα, που θα κάλυπτε και τους ανέργους που δεν δικαιούνται ασφαλιστικές παροχές ανεργίας, ήταν η Ελλάδα. Σχετικώς, πρέπει να σημειωθεί ότι με τον πρόσφατο Ν. 3631/07 προβλέφθηκε η σύσταση του Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής (ΕΤΑΚΣ), από το οποίο θα χρηματοδοτούνται προγράμματα ετήσιας εισοδηματικής ενίσχυσης ατόμων ή νοικοκυριών με ετήσιο εισόδημα χαμηλότερο από το κατ'έτος εκάστοτε εκτιμώμενο όριο της φτώχειας. Όπως έχει επισημάνει η ΟΚΕ<sup>13</sup>, η σύσταση του ΕΤΑΚΣ συνιστά μια στοχευμένη δράση για την καταπολέμηση της φτώχειας, πλην όμως με το σχετικό Σχέδιο Νόμου (Σχ/Ν) δεν εξειδικεύονται οι προϋποθέσεις και οι διαδικασίες συμβολής του στην καταπολέμηση της φτώχειας, ούτε καθορίζονται με σαφήνεια τα πρόσωπα που θα επωφεληθούν από τις δράσεις του. Συνακόλουθα, δεν έχει καθοριστεί και το ειδικότερο θέμα, εάν και υπό ποιες προϋποθέσεις οι άνεργοι που δεν δικαιούνται (πλέον) ασφαλιστικές παροχές ανεργίας από τον ΟΑΕΔ, θα μπορούν να λαμβάνουν εισοδηματικές ενισχύσεις μέσω του ΕΤΑΚΣ.

Δεδομένου ότι η ασφάλιση ανεργίας εξ ορισμού βασίζεται σε ασφαλιστικές αρχές, τα επιδόματα ανεργίας χρηματοδοτούνται μέσω εισφορών και απονέμονται μόνον σε ανέργους που θεμελίωσαν σχετικό δικαίωμα βάσει της προηγούμενης απασχόλησης και ασφάλισής τους. Επιπλέον, τα ασφαλιστικά επιδόματα ανεργίας καλύπτουν τον ασφαλιστικό κίνδυνο της ακούσιας ανεργίας αναπληρώνοντας τον προηγούμενο μισθό - και για το λόγο αυτό ανέρχονται, κατά κανόνα, σε ποσά ανάλογα προς αυτόν. Επίσης κατα-

βάλλονται για ορισμένο χρονικό διάστημα, η διάρκεια του οποίου εξαρτάται κατά κανόνα από τη διάρκεια της απασχόλησης και υπό τον όρο ότι ο άνεργος είναι διαθέσιμος να εργαστεί και αναζητά εργασία<sup>14</sup>.

Η κοινωνική πρόνοια από την άλλη πλευρά, χρηματοδοτείται μέσω φόρων και όχι μέσω ασφαλιστικών εισφορών. Για το λόγο αυτό, για την απονομή των παροχών προνοιακού τύπου δεν απαιτείται η προηγούμενη συμπλήρωση ορισμένου χρόνου εργασίας και ασφάλισης. Η κοινωνική πρόνοια εγγυάται μόνον ένα ελάχιστο επίπεδο εισοδήματος σε όσους δεν διαθέτουν άλλα μέσα για τη διαβίωσή τους. Συνακόλουθα, οι προνοιακές παροχές χορηγούνται μετά από έλεγχο οικονομικών μέσων του προσώπου που τις ζητά. Παράλληλα, καταβάλλονται για όσο χρόνο υφίσταται σχετική ανάγκη. Και στην περίπτωση ωστόσο, της κοινωνικής πρόνοιας, οι δικαιούχοι θα πρέπει να αναζητούν ενεργά εργασία.

## II. Η "κοινωνική αρωγή ανεργίας" στις χώρες της Ε.Ε. και στην Ελλάδα.

Επιπλέον, η μελέτη του ΕΙΡΟ διαπιστώνει ότι από το σύνολο των 13 χωρών που εξετάστηκαν, οι 11 συνδυάζουν την αρχή της κοινωνικής ασφάλισης και την αρχή της κοινωνικής πρόνοιας εντός του ίδιου του εθνικού τους καθεστώτος ασφάλισης ανεργίας. Πρόκειται για την Αυστρία, τη Φινλανδία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιρλανδία, την Ολλανδία (αν και λήγει), τη Σλοβενία, την Ισπανία, τη Σουηδία, το Ηνωμένο Βασίλειο, αλλά και την Ελλάδα. Οι χώρες αυτές, πέραν των επιδομάτων ανεργίας που χορηγούν μέσω των ασφαλιστικών τους συστημάτων, διαθέτουν και τη λεγόμενη "κοινωνική πρόνοια" ή "κοι-

<sup>12</sup> Τα 13 από τα 15 "παλαιά" κράτη-μέλη, εξαιρουμένων της Πορτογαλίας και του Λουξεμβούργου, και από τα "νέα" κράτη-μέλη, η Κύπρος, η Ουγγαρία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Σλοβακία και η Σλοβενία. Η μελέτη εξέτασε επίσης τη Νορβηγία.

<sup>13</sup> Βλ. Γνώμη 189 "Σύσταση Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής", Νοέμβριος 2007.

<sup>14</sup> Αυτοί οι βασικοί ασφαλιστικοί κανόνες ισχύουν μεν, αλλά δεν εφαρμόζονται πάντοτε ανεξαιρέτα ή χωρίς ευρύτερα στοιχεία αλληλεγγύης π.χ. υπέρ ορισμένων κατηγοριών ανέργων. Έτσι, όπως αναφέρεται κατωτέρω, στη χώρα μας το επίδομα ανεργίας ανέρχεται στο 55% του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη από 1.1.2008, πλην όμως αυξάνεται με τις προσαυξήσεις οικογενειακών βαρών για τα μέλη οικογένειας των οποίων η διατροφή βαρύνει τον άνεργο (άρθρο 21 ΝΔ 2961/54, όπως τροποποιήθηκε τελικώς από το άρθρο 6 Ν. 3552/07).

νωνική αρωγή ανεργίας" (unemployment assistance), η οποία μπορεί να θεωρηθεί ως μία μεικτή παροχή μεταξύ κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής πρόνοιας και άρα, όπως λέγεται, μία σύνθετη παροχή κοινωνικής ασφάλειας<sup>15</sup> ειδικά για ανέργους.

Η "κοινωνική αρωγή ανεργίας" αφορά πρόσωπα που υπήχθησαν στο παρελθόν στην κοινωνική ασφάλιση ανεργίας και χρηματοδοτείται συνήθως μέσω εισφορών, όπως τα ασφαλιστικά επιδόματα ανεργίας. Για το λόγο αυτό, η απονομή της αρωγής προϋποθέτει κατά κανόνα τη συμπλήρωση ορισμένου χρόνου ασφάλισης ανεργίας, αν και ο απαιτούμενος χρόνος είναι πολύ συντομότερος από εκείνον που προϋποτίθεται για την απονομή του ασφαλιστικού επιδόματος ανεργίας.

Αντίστοιχα, η κοινωνική αρωγή ανεργίας έχει τη μορφή παροχής που καταβάλλεται στους ανέργους, των οποίων το δικαίωμα σε ασφαλιστικό επίδομα ανεργίας εξαντλήθηκε ή στους ανέργους των οποίων ο χρόνος ασφάλισης δεν επαρκεί για τη θεμελίωση δικαιώματος σε ασφαλιστικό επίδομα ανεργίας ή και τα δύο. Όπως επισημαίνει η μελέτη του ΕΙΡΟ, η βασική διαφορά μεταξύ των ασφαλιστικών επιδομάτων ανεργίας στις χώρες που εξετάσε και της κοινωνικής αρωγής ανεργίας συνίσταται στο ότι τα πρώτα αποσκοπούν στην αναπλήρωση του εισοδήματος που χάνεται, ενώ η δεύτερη στην εξασφάλιση ενός στοιχειώδους επιπέδου διαβίωσης κατά τη διάρκεια της ανεργίας. Εν όψει τούτων, η κοινωνική αρωγή ανεργίας μοιάζει να συνιστά μία "προέκταση" ή "συμπλήρωση" της κοινωνικής ασφάλισης ανεργίας ή, με άλλα λόγια, μια "γέφυρα" που συνδέει την αναπλήρωση εισοδήματος με την κοινωνική πρόνοια.

Οι αιτούντες την κοινωνική αρωγή ανεργίας πρέπει επίσης να αναζητούν ενεργά απασχόληση. Με την εξαίρεση της Ολλανδίας

και της Σουηδίας, η κοινωνική αρωγή ανεργίας χορηγείται μετά από έλεγχο οικονομικών μέσων και, από αυτήν την άποψη, μοιάζει με την κοινωνική πρόνοια, με τη διαφορά ότι οι έλεγχοι οικονομικών μέσων που γίνονται στο πλαίσιο της τελευταίας είναι εντονότεροι.

Με βάση συνεπώς, όσα προαναφέρθηκαν, όλες οι χώρες που εξέτασε η μελέτη του ΕΙΡΟ διαθέτουν ένα σύστημα ασφάλισης ανεργίας, 11 χώρες διαθέτουν κοινωνική αρωγή ανεργίας και όλες - πλην της Ελλάδας - διαθέτουν ένα γενικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας. Τόσο το γενικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας όσο και η κοινωνική αρωγή ανεργίας καλύπτουν όσους ανέργους δεν δικαιούνται (πλέον) ασφαλιστικές παροχές και δεν μπορούν να εξασφαλίσουν ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης.

## **2. ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΤΩΝ ΑΝΕΡΓΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.**

### **I. Γενικά.**

Οι εισοδηματικές ενισχύσεις προς τους ανέργους παρέχονται με τη μορφή των επιδομάτων ανεργίας από τον ΟΑΕΔ<sup>16</sup>. Στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας η ανεργία αποτελεί έναν ασφαλιστικό κίνδυνο, συνδέεται δηλαδή με την απασχόληση - και συγκεκριμένα, με την απασχόληση των εξαρτημένων εργαζόμενων - και συνίσταται στην απώλεια της θέσης εργασίας. Παρά ταύτα, υπάρχουν προβλέψεις για την καταβολή εισοδηματικών ενισχύσεων και σε ορισμένες κατηγορίες προσώπων που για διάφορους λόγους (π.χ. μη υπαγωγή στην ασφάλιση του ΟΑΕΔ, μη συμπλήρωση ορισμένου χρόνου ασφάλισης κ.α.) δεν μπορούν να δικαιωθούν επίδομα ανεργίας.

Με αυτά τα δεδομένα, οι παροχές τις οποίες χορηγεί ο ΟΑΕΔ στους ανέργους για την εισοδηματική τους ενίσχυση μπορούν να

<sup>15</sup> Κ. Κρεμαλής, Σύνθετες παροχές κοινωνικής ασφάλειας, 1984.

<sup>16</sup> Ειδικοί κλάδοι και λογαριασμοί για την ασφάλιση ανεργίας ειδικών επαγγελματικών κατηγοριών υφίστανται και σε άλλους ασφαλιστικούς φορείς, όπως λ.χ. ο Ειδικός Λογαριασμός Ανεργίας του ΤΣΠΕΑΘ, ο Ειδικός Λογαριασμός Ανεργίας του ΤΑΤΤΑ και το Κεφάλαιο Ανεργίας και Ασθένειας Ναυτικών στον Οίκο Ναύτου.



διακριθούν σε δύο κατηγορίες: (α) στις παροχές που χορηγούνται στους ασφαλισμένους του Οργανισμού (ασφαλιστικές παροχές & παροχές κοινωνικής αρωγής ανεργίας), και (β) στις παροχές που απονέμονται ανεξάρτητα από προηγούμενη απασχόληση και ασφάλιση στον ΟΑΕΔ.

Εκτός από τις παροχές αυτές που χορηγούνται προκειμένου για την εισοδηματική ενίσχυση των ανέργων, ειδικές διατάξεις προβλέπουν άλλοτε την κάλυψή τους από τον κίνδυνο της ασθένειας με παροχές σε είδος (περίθαλψη) και άλλοτε τη διευκόλυνσή τους για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων. Πρόκειται, ειδικότερα, για τις εξής παροχές:

(α) περίθαλψη:

- Ανέργων έως 29 ετών από το ΙΚΑ με επιβάρυνση του ΛΑΕΚ (άρθρο 18 Ν. 2639/98)
- Ανέργων 29 έως 55 ετών από τον προηγούμενο φορέα ασφάλισής τους με επιβάρυνση του ΟΑΕΔ (άρθρο 5 παρ. 4 Ν. 2768/99)
- Μακροχρόνια ανέργων άνω των 55 ετών από το ΙΚΑ με επιβάρυνση του ΟΑΕΔ (άρθρο 10 Ν. 2434/96).
- Άνεργοι που παρακολουθούν προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης (άρθρο 2 παρ. 4 Ν. 2335/95, άρθρο 4 Ν. 2434/96).

(β) συνταξιοδότηση:

- Άνεργοι επί 12 συνεχείς μήνες, ηλικίας 60 ετών για τους άνδρες και 55 ετών για τις γυναίκες, στους οποίους υπολείπονται μέχρι 5 έτη για τη θεμελίωση δικαιώματος πλήρους σύνταξης από το ΙΚΑ, μπορούν να ζητήσουν την προαιρετική συνέχιση της σφάλισής τους, ώστε να θεμελιώσουν

συνταξιοδοτικό δικαίωμα. Τις εισφορές για την ασφάλιση αυτή καλύπτει πλήρως ο ΛΑΕΚ (άρθρο 10 Ν. 2874/00).

Παρά την αδιαμφισβήτητη σημασία των παροχών αυτών, η παρούσα Γνώμη εστιάζει στις ρυθμίσεις που αφορούν την εισοδηματική ενίσχυση των ανέργων, καθώς αυτές αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των άμεσων συνεπειών της ανεργίας (απώλεια εισοδήματος).

## I. Παροχές που χορηγεί ο ΟΑΕΔ στους άνεργους ασφαλισμένους του.

### A. Εισαγωγικά: τα πρόσωπα που υπάγονται στην ασφάλιση του ΟΑΕΔ.

Το τακτικό επίδομα ανεργίας συνιστά την ασφαλιστική παροχή που απονέμεται στους ασφαλισμένους του ΟΑΕΔ, όταν υποστούν τον κίνδυνο της ανεργίας<sup>17</sup>. Δεδομένου ότι τόσο το τακτικό επίδομα ανεργίας, αλλά και διάφορα άλλα ειδικά επιδόματα για τα οποία γίνεται λόγος στη συνέχεια, χορηγούνται στους ασφαλισμένους του ΟΑΕΔ, κεντρική σημασία έχει το ζήτημα της "υπαγωγής" στην ασφάλιση του Οργανισμού. Και τούτο, διότι μόνον όσοι είναι ασφαλισμένοι σε αυτόν έχουν προσδοκία λήψης τακτικού επιδόματος ανεργίας, ενώ τα πρόσωπα που δεν συμπληρώνουν τις προϋποθέσεις υπαγωγής (ή αν και τις συμπληρώνουν - εξαιρούνται ρητώς από την ασφάλιση του ΟΑΕΔ) δεν έχουν καν προοπτική λήψης του επιδόματος αυτού.

Ασφαλισμένοι στον ΟΑΕΔ είναι τα άτομα που παρέχουν εξαρτημένη εργασία και είναι

<sup>17</sup> Πέραν της ανεργίας, ο ΟΑΕΔ καλύπτει, όπως είναι γνωστό, και άλλους ασφαλιστικούς κινδύνους και συγκεκριμένα, τη στράτευση, τα οικογενειακά βάρη και τη μητρότητα, τηρώντας για κάθε κίνδυνο διαφορετικές υπηρεσίες και λογαριασμούς, όπως τον Διανεμητικό Λογαριασμό Οικογενειακών Επιδομάτων Μισθωτών (ΔΛΟΕΜ). Παράλληλα, στον ΟΑΕΔ υφίστανται και άλλοι λογαριασμοί για τη χρηματοδότηση διαφορετικών δραστηριοτήτων πέραν των ως άνω ασφαλιστικών παροχών: (α) ο ΛΑΕΚ (Λογαριασμός για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση), που υποδιαιρείται στους επιμέρους λογαριασμούς ΕΛΠΕΚΕ (Ειδικός Λογαριασμός Προγραμμάτων Επαγγελματικής Κατάρτισης Εκπαίδευσης) και ΕΚΛΑ (Ειδικός Κοινός Λογαριασμός Ανεργίας) και (β) ο ΛΠΕΑΕ (Λογαριασμός Προστασίας των Εργαζομένων από την Αφερεγγυότητα του Εργοδότη). Μέσω των λογαριασμών αυτών χρηματοδοτούνται προγράμματα και δράσεις επαγγελματικής κατάρτισης και αντιμετώπισης της ανεργίας (ΛΑΕΚ), οι εισφορές που απαιτούνται για τη συμπλήρωση των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης των μακροχρόνια ανέργων και για την υγειονομική περίθαλψη των μακροχρόνια ανέργων έως 29 ετών (άρθρα 18 του Ν. 2639/98 και 10 του Ν. 2874/00) (ΛΑΕΚ), καθώς και οι παροχές που καταβάλλονται για την αντικατάσταση των μισθών 3 μηνών στους μισθωτούς εργοδότη που πτώχευσε (ΛΠΕΑΕ).

ασφαλισμένα για τον κίνδυνο της ασθένειας στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ ή σε άλλο φορέα κύριας ασφάλισης μισθωτών. Για την υπαγωγή στην ασφάλιση του ΟΑΕΔ δεν ενδιαφέρει αν η εξαρτημένη εργασία παρέχεται με πλήρη ή μερική απασχόληση, με σύμβαση ορισμένης ή αόριστης διάρκειας, με έγκυρη ή άκυρη σύμβαση εργασίας.

Επιπλέον με ειδικές διατάξεις (άρθρο 3 Ν. 2335/95) υπήχθησαν στην ασφάλιση ανεργίας εκπαιδευόμενα πρόσωπα, όπως οι επαγγελματικά καταρτιζόμενοι, οι μαθητές - σπουδαστές τεχνικών και επαγγελματικών σχολών κ.α.

Παράλληλα, από την ασφάλιση ανεργίας εξαιρούνται, σύμφωνα με το άρθρο 12 ΝΔ 2961/54, όπως ισχύει:

(α) Οι σύζυγοι, οι γονείς ή τα τέκνα που παρέχουν εξαρτημένη εργασία σε οικογενειακή επιχείρηση, εκτός εάν η επιχείρηση έχει εταιρική μορφή (άρθρο 3 παρ. 1 περ. α' Ν. 2335/95).

(β) Τα πρόσωπα που δεν παρέχουν εργασία σε σταθερό εργοδότη και που ασφαλιζονται μέσω των επαγγελματικών τους σωματείων στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, εκτός από αυτά που υπήχθησαν τελικώς στην ασφάλιση του ΟΑΕΔ με το άρθρο 3 του Ν. 2335/95, δηλαδή οι ξεναγοί, οι φορτοεκφορτωτές, οι εκδοροσφαγείς και άλλες ειδικές επαγγελματικές κατηγορίες.

(γ) Οι συνταξιούχοι.

(δ) Οι δημόσιοι υπάλληλοι.

(ε) Οι οικόσιτοι μισθωτοί.

(στ) Οι απασχολούμενοι σε γεωργικές, δασικές και κτηνοτροφικές εργασίες, εκτός αν ασφαλιζονται στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ.

(ζ) Όσοι ασφαλιζονται για τον κίνδυνο της ανεργίας σε άλλο ταμείο ασφάλισης ανεργίας που λειτουργεί με τη μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου

## **B. Το τακτικό επίδομα ανεργίας.**

### **α. Προϋποθέσεις θεμελίωσης δικαιώματος.**

Δικαίωμα σε παροχές ανεργίας αποκτούν οι εργαζόμενοι που χάνουν "ακούσια" τη θέση εργασίας τους και ειδικότερα, οι εργαζόμενοι των οποίων η σύμβαση ή σχέση εργασίας καταγγέλλεται από τον εργοδότη ή λήγει χωρίς δική τους υπαιτιότητα (π.χ. λήξη σύμβασης εργασίας ορισμένου χρόνου). Έτσι, δικαίωμα για παροχές ανεργίας δεν θεμελιώνεται, εάν η εργασιακή σχέση λυθεί (α) με οικειοθελή αποχώρηση του μισθωτού από την εργασία του ή (β) με καταγγελία εκ μέρους του εργοδότη, αλλά εξαιτίας διαπράξεως ποινικού αδικήματος, για το οποίο και υπεβλήθη σχετική μήνυση ή (γ) σε περίπτωση συμπληρώσεως προϋποθέσεων συνταξιοδότησεως από τον οργανισμό της κύριας ασφάλισης<sup>18</sup>.

Επιπλέον, ο άνεργος θα πρέπει να είναι ικανός και διαθέσιμος προς εργασία, ενώ για να λάβει το επίδομα ανεργίας θα πρέπει να υποβάλλει αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία παροχών του ΟΑΕΔ μέσα σε 60 ημέρες από την ημερομηνία της λήξης της σύμβασης/σχέσης εργασίας.

Δεδομένου ότι το επίδομα ανεργίας είναι, όπως προαναφέρθηκε, μια ασφαλιστική παροχή, δικαίωμα σε αυτήν δημιουργείται, όταν έχει συμπληρωθεί ορισμένος χρόνος ασφάλισης. Ο απαιτούμενος χρόνος ασφάλισης διαφέρει ανάλογα με το εάν ο άνεργος επιδοτείται για πρώτη φορά ή εάν έχει επιδοτηθεί στο παρελθόν, ενώ ειδικές προϋποθέσεις χρόνου ασφάλισης ισχύουν για τους εργαζόμενους σε εποχιακά επαγγέλματα. Ισχύουν, συγκεκριμένα, τα εξής:

(α) επιδότηση για πρώτη φορά:

- απαιτείται η πραγματοποίηση 80 ημερών εργασίας (ΗΕ) ανά έτος τα δύο τελευταία εργασιακά έτη πριν από την επιδότηση και συμπλήρωση 125 ΗΕ εντός των

<sup>18</sup> Άρθρα 15-17 ΝΔ 2961/54, 3-5 Ν. 1545/85. Βλ. σχετικά Χ. Καρατζά, Παροχές που χορηγεί ο ΟΑΕΔ στους ασφαλισμένους του, ΔΕΝ 2000, σελ. 289 επ.

τελευταίων πριν την απόλυση 14 μηνών, στους οποίους δεν υπολογίζονται οι δύο τελευταίοι μήνες ή

- πραγματοποίηση 200 ΗΕ εντός των 2 ετών πριν την απόλυση, χωρίς να συνυπολογίζονται οι δύο τελευταίοι μήνες, εκ των οποίων τουλάχιστον 80 ΗΕ ανά έτος.

(β) επιδότηση για δεύτερη φορά:

αρκεί η συμπλήρωση 125 ημερών εργασίας κατά το τελευταίο 14μηνο πριν την απόλυση, εξαιρουμένων των δύο τελευταίων μηνών.

(γ) ειδικά για τους απασχολούμενους τουριστικών ή άλλων εποχιακών επαγγελματιών, απαιτείται η συμπλήρωση 100 ΗΕ (αντί των 125) κατά το τελευταίο 12μηνο, χωρίς να εξαιρούνται οι ΗΕ των δύο τελευταίων μηνών. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 περ. β' του Ν. 1545/85, ως εποχιακή θεωρείται η εργασία που παρέχεται σε επιχειρήσεις, οι οποίες από τη φύση τους, τις καιρικές ή ιδιαίτερες συνθήκες ή λόγω των χρησιμοποιούμενων πρώτων υλών, λειτουργούν κατά ημερολογιακό έτος για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από δύο και μικρότερο από εννέα μήνες.

**β. Διάρκεια επιδότησης.**

Η διάρκεια της επιδότησης εξαρτάται από τον αριθμό των ΗΕ που έχει πραγματοποιήσει ο άνεργος στο παραπάνω κρίσιμο χρονικό διάστημα του 12μήνου ή 14μήνου ή 24μήνου και έχει ως εξής<sup>19</sup>:

**γ. Ύψος επιδόματος.**

Το επίδομα ανεργίας απαρτίζεται από το βασικό επίδομα ανεργίας και τις προσαυξήσεις οικογενειακών βαρών. Το βασικό επίδομα ανεργίας ανέρχεται σε ποσοστό 55% του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη, ανεξάρτητα αν ο άνεργος αμειβόταν με μηνιαίο μισθό ή ημερομίσθιο ("πλήρες" βασικό ποσό). Ιδιαίτερη μέριμνα λαμβάνεται για τους άνεργους με μειωμένη απασχόληση και χαμηλές μηνιαίες αποδοχές, των οποίων το επίδομα ανεργίας δεν μπορεί να είναι χαμηλότερο του 50% ή του 75% του προαναφερθέντος "πλήρους" βασικού ποσού, αν οι μηνιαίες αποδοχές τους ίσες ή μικρότερες του 6πλασίου ή του 12πλασίου, αντίστοιχα, του ημερομισθίου ανειδίκευτου εργάτη. Από 1.5.2007 το βασικό ημερήσιο επίδομα ανέρχεται σε 14,69 ευρώ (μηνιαίο: 367,25 ευρώ). Το εν λόγω βασικό ποσό προσαυξάνεται κατά 10% για κάθε προστατευόμενο μέλος της οικογένειας του ανέργου<sup>20</sup>.

Γενική κατηγορία εργαζομένων	Εργαζόμενοι σε εποχιακά επαγγέλματα	Διάρκεια επιδοτήσεως
ΗΕ 125 - 149 ή 200 στη διετία	ΗΕ 100 - 149	5 μήνες
ΗΕ 150 -179 ή 250 στη διετία	ΗΕ 150 - 179	6 μήνες
ΗΕ 180 -219 ή 300 στη διετία	ΗΕ 180 - 219	8 μήνες
ΗΕ 220 - 249	ΗΕ 220 - 249	10 μήνες
ΗΕ 250 και άνω	ΗΕ 250 και άνω	12 μήνες
ΗΕ 210 και 49 ετών	ΗΕ 210 και άνω	12 μήνες

<sup>19</sup> Άρθρα 6 Ν. 1545/85 και 19 ΝΔ 2961/54.

<sup>20</sup> Άρθρο 5 του Ν. 3552/07.

#### **δ. Υποχρεώσεις επιδοτούμενων ανέργων.**

Το άρθρο 7 παρ. 1 του Ν. 1545/85 θεσπίζει την υποχρέωση του ανέργου να αποδεχθεί να απασχοληθεί σε εργασία που του προσφέρεται στον ευρύτερο επαγγελματικό του κλάδο ή να δεχθεί να παρακολουθήσει προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης του ΟΑΕΔ ή άλλων φορέων που συνεργάζονται με τον ΟΑΕΔ για την ταχύρρυθμη κατάρτιση του εργατικού δυναμικού. Αν ο άνεργος αρνηθεί, χάνει την αξίωση για επιδότηση.

Στο παρελθόν η Ο.Κ.Ε. είχε την ευκαιρία να τοποθετηθεί επί διατάξεων σχετικών με την ως άνω υποχρέωση του ανέργου<sup>21</sup> και είχε υπογραμμίσει τη σημασία που έχει ο προσδιορισμός των επαγγελματιών και των εργασιών που ανήκουν στον ίδιο ευρύτερο επαγγελματικό κλάδο μέσω ενός "Κώδικα Επαγγελματιών", που θα λαμβάνει υπόψη την προηγούμενη επαγγελματική θέση, τα προσόντα και την εξειδίκευση του ανέργου. Κατά την Ο.Κ.Ε., η εξειδίκευση των ευρύτερων επαγγελματικών κλάδων και η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων θα πρέπει να γίνει στο πλαίσιο διαλόγου με τους κοινωνικούς εταίρους.

#### **Γ. Παροχές εξαιτίας της αφερεγγυότητας του εργοδότη**

Οι εργαζόμενοι που παραμένουν άνεργοι λόγω πτώχευσης του εργοδότη ή θέσης του σε εκκαθάριση, δικαιούνται να λάβουν από τον ΟΑΕΔ παροχές αφερεγγυότητας (άρθρο 16 του Ν. 1836/89, άρθρο 44 του Ν. 2648/98, ΠΔ 1/1990 όπως ισχύει).

Αφερεγγυότητα υπάρχει όταν (α) ο εργοδότης κηρύσσεται σε πτώχευση ή δεν συντρέχει λόγος κινήσεως της διαδικασίας της πτώχευσης λόγω ανεπάρκειας του ενεργητικού, αλλά διαπιστώνεται ότι έκλεισε οριστικά η επιχείρηση, (β) πρόκειται για προβλημα-

τική επιχείρηση που τίθεται σε ειδική εκκαθάριση, (γ) πρόκειται για ασφαλιστική επιχείρηση που τίθεται σε ασφαλιστική εκκαθάριση και (δ) η επιχείρηση τέθηκε σε εκκαθάριση για την ικανοποίηση των δανειστών της (άρθρο 1 παρ. 2 ΠΔ 1/90 όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 1 παρ. 2 ΠΔ 40/2007).

Οι παροχές αφερεγγυότητας, που χρηματοδοτούνται μέσω του ΛΠΕΑΕ, αντικαθιστούν ανεξόφλητους μισθούς 3 μηνών, που προέρχονται από σύμβαση ή σχέση εξαρτημένης εργασίας που εμπίπτουν στο χρονικό διάστημα 6 μηνών πριν από την επέλευση της αφερεγγυότητας.

#### **Δ. Ειδικά βοηθήματα ασφαλισμένων- "Κοινωνική αρωγή ανεργίας".**

Τα ειδικά βοηθήματα προβλέπονται για πρόσωπα που υπάγονται στην ασφάλιση του ΟΑΕΔ και δεν μπορούν να δικαιωθούν το τακτικό επίδομα ανεργίας είτε διότι αντιμετωπίζουν δυσκολίες να συμπληρώσουν τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης είτε διότι το δικαίωμά τους στο τακτικό επίδομα ανεργίας εξαντλήθηκε. Πρόκειται, συγκεκριμένα, για τα εξής βοηθήματα:

##### **(α) Το "ειδικό εποχιακό βοήθημα" (του άρθρου 22 παρ. 1 του Ν. 1836/89).**

Το ειδικό εποχιακό βοήθημα καταβάλλεται στα πρόσωπα που υπάγονται στην ασφάλιση του ΙΚΑ και που ασκούν ένα από τα επαγγέλματα που απαριθμούνται στα άρθρα 22 παρ. 1 και 37 του Ν. 1836/89 και της ΥΑ 30659/1989 (Β' 239) (οικοδόμοι, λατόμοι, ασβεστοποιοί, υδραυλικοί, πλινθοποιοί, αγγειοπλάστες, δασεργάτες, ρητινοσυλλέκτες, καπνεργάτες, κεραμοποιοί, μουσικοί, ηθοποιοί, υποδηματεργάτες κ.α.). Η άσκηση ενός επαγγέλματος από τα απαριθμούμενα στο νόμο δηλώνει τις ιδιαίτερες εργασιακές συνθήκες που προκαλούν δυσκολίες στη συμπλήρωση των προϋποθέσεων που απαιτούνται για την τακτική επιδότηση ανεργίας.

<sup>21</sup> Γνώμη 179 "Αναδιοργάνωση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.Ε.Π.Ε.), ρύθμιση θεμάτων Οργανισμών εποπτευομένων από το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και άλλες διατάξεις", Ιούλιος 2007.

Υπό την προϋπόθεση ότι έχουν συμπληρώσει ορισμένο χρόνο ασφάλισης, μικρότερο από αυτόν που απαιτείται για την τακτική επιδότηση, δικαιούνται το ειδικό εποχιακό επίδομα που τους καταβάλλεται μία φορά το χρόνο. Το ύψος του βοηθήματος ορίζεται με υπουργική απόφαση μετά από πρόταση του ΔΣ του ΟΑΕΔ, ενώ για τους οικοδόμους, λατόμους, ασβεστοποιούς και υδραυλικούς καθορίζεται από το άρθρο 22 παρ. 2 του Ν. 1836/89 στο 50πλάσιο του 70% του ημερομισθίου ανειδίκευτου εργάτη<sup>22</sup>.

Με ειδικές διατάξεις έχουν προβλεφθεί παρόμοιες παροχές, καταβαλλόμενες άπαξ το έτος ή κατά τη διάρκεια ορισμένων μηνών του έτους για την εισοδηματική στήριξη συγκεκριμένων επαγγελματικών κατηγοριών, όπως οι φορτοεκφορτωτές, οι εκδοροσφαγείς, οι αποκλειστικές νοσοκόμες και οι ξεναγοί<sup>23</sup>. Τα πρόσωπα αυτά μπορούν να λάβουν και το τακτικό επίδομα ανεργίας, αν πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις.

**(β) Το ειδικό βοήθημα των ασφαλισμένων που δεν δικαιούνται τακτική επιδότηση (του άρθρου 22 παρ. 6 του Ν. 1836/89).**

Το άρθρο 22 παρ. 6 του Ν. 1836/89 προβλέπει ότι ειδικό βοήθημα δικαιούνται και ασφαλισμένοι που δεν συγκεντρώνουν προϋποθέσεις τακτικής επιδότησης και παραπέμπει για τη ρύθμιση λεπτομερειών σε υπουργικές αποφάσεις. Σύμφωνα με την ΥΑ 30659/1989 (περ. V), ειδικό επίδομα δικαιούνται οι εξής κατηγορίες ασφαλισμένων μεν προσώπων που όμως, δεν δικαιούνται τακτικής επιδοτήσεως:

(i) Οι άνεργοι των οποίων των δικαιώμα στο τακτικό επίδομα ανεργίας έληξε, εφό-

σον παρέμειναν άνεργοι για έναν μήνα ακόμα και το εισόδημά τους δεν υπερβαίνει ορισμένο εισοδηματικό όριο. Το ύψος του βοηθήματος ανέρχεται σε 13 ημερήσια επιδόματα ανεργίας<sup>24</sup>.

(ii) Οι άνεργοι που δεν συμπλήρωσαν τις προϋποθέσεις της τακτικής επιδότησης, έχουν όμως πραγματοποιήσει 60ΗΕ τον προηγούμενο της εγγραφής τους στον ΟΑΕΔ χρόνο, εφόσον παραμένουν άνεργοι για τρεις μήνες και το εισόδημά τους δεν υπερβαίνει ορισμένο εισοδηματικό όριο. Το ύψος του βοηθήματος ανέρχεται σε 15 ημερήσια βασικά επιδόματα ανεργίας.

(iii) Οι αποφυλακιζόμενοι που δεν συμπλήρωσαν τις προϋποθέσεις της τακτικής επιδότησης, έχουν όμως πραγματοποιήσει 60ΗΕ στην πενταετία πριν την έκταση της ποινής τους. Το ύψος του βοηθήματος ανέρχεται σε 15 ημερήσια βασικά επιδόματα ανεργίας.

(iv) Τα πρόσωπα που δεν δικαιούνται τακτική επιδότηση, επειδή δεν έχουν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις, σε περίπτωση διακοπής των εργασιών της επιχείρησης - εκμετάλλευσης και αδυναμίας για οποιοδήποτε λόγο καταγγελίας της σχέσης εργασίας από τον εργοδότη ή σε περίπτωση άσκησης από το μισθωτό του δικαιώματος της επίσχεσης εργασίας (άρθρ. 325 Α.Κ.). Το ύψος του βοηθήματος ανέρχεται σε 20 βασικά επιδόματα ανεργίας.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις το επίδομα καταβάλλεται προσαυξημένο κατά 10% για κάθε προστατευόμενο μέλος οικογένειας και μπορεί να ληφθεί έως και τρεις φορές εντός του ίδιου ημερολογιακού έτους.

<sup>22</sup> Σχετικά με το ειδικό εποχιακό επίδομα έτους 2007, βλ. την υπ' αριθμ. Β122989/11.7.2007 Εγκύκλιο του ΟΑΕΔ "Εγκύκλιος Εποχιακών Επιδομάτων Έτους 2007 - Όροι και Προϋποθέσεις" (<http://www.oaed.gr>), όπου και περισσότερες λεπτομέρειες για τις χρονικές προϋποθέσεις και τα ύψη του επιδόματος.

<sup>23</sup> Κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 3 του Ν. 2335/95 εκδόθηκαν: (α) η ΥΑ 34097/31.12.98 (ΦΕΚ Β' 1329) "Ειδική συμπληρωματική παροχή ανεργίας και προϋποθέσεις επιδότησης φορτοεκφορτωτών λιμένων και ξηράς, σημειωτών και κομιστών τελωνίων όλης της χώρας", (β) η ΥΑ 33339/31.3.99 (ΦΕΚ Β' 273) "Επιδότηση λόγω ανεργίας εκδοροσφαγέων όλης της χώρας", (γ) η ΥΑ 33816/27.10.99 (ΦΕΚ Β' 1950) "Επιδότηση λόγω ανεργίας των αποκλειστικών αδερφών νοσοκόμων όλης της χώρας" και (δ) η ΥΑ 34061/25.11.99 (ΦΕΚ Β' 2076). Αναλυτικά για τις ρυθμίσεις των υπουργικών αποφάσεων, Γ. Κεφάλας, *Επιδότηση λόγω ανεργίας, Επιθεώρησις ΙΚΑ Ασφαλιστικού και Εργατικού Δικαίου 2000*, σελ. 837 επ.

<sup>24</sup> Βλ. και άρθρο 6 παρ. 5 του Ν. 1545/85, σύμφωνα με το οποίο, αν ο ασφαλισμένος εξακολουθεί να είναι άνεργος και μετά τη λήξη της διάρκειας της επιδότησης, μπορεί ύστερα από απόφαση του ΔΣ του ΟΑΕΔ, να λάβει ειδικό επίδομα μέχρι 15 ημερήσια επιδόματα ανεργίας το μήνα και για 3 το πολύ μήνες.

**(γ) Το επίδομα των μακροχρόνια ανέργων μετά την τακτική επιδότηση ανεργίας (του άρθρου 27 Ν. 3016/02).**

Πρόκειται για το επίδομα που καταβάλλεται από τον ΟΑΕΔ στους μακροχρόνια άνεργους ηλικίας 45-65 ετών που έχουν εξαντλήσει το δικαίωμά τους σε τακτική επιδότηση ανεργίας. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις οι μακροχρόνια άνεργοι δικαιούνται μηνιαίο επίδομα 200 ευρώ για διάρκεια ενός έτους, εάν το ετήσιο οικογενειακό τους εισόδημα δεν υπερβαίνει τα 5.000 ευρώ, προσαυξανόμενο κατά 587 ευρώ για κάθε πρόσθετο μέλος της οικογένειάς τους<sup>25</sup>.

**Ε. Παροχές ασφαλισμένων που απολύονται λόγω παραγωγικών αναδιαρθρώσεων των επιχειρήσεων.**

Εκτός από τα παραπάνω επιδόματα, ο ΟΑΕΔ χορηγεί και άλλου είδους εισοδηματικές ενισχύσεις σε πρόσωπα που έχουν ασφαλιστεί σε κάποιο φορέα κύριας ασφάλισης και που απολύονται, επειδή οι επιχειρήσεις που τα απασχολούν αντιμετωπίζουν οικονομο-τεχνικά προβλήματα. Οι παροχές αυτές έχουν κατά καιρούς θεσπιστεί με διάφορα νομοθετήματα για την υποστήριξη εργαζομένων σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις και, για το λόγο αυτό, αναφέρονται ως "πρόγραμμα ειδικής επιδότησης ανεργίας" του ΟΑΕΔ<sup>26</sup>. Σε πολλές περιπτώσεις η ειδική επιδότηση διαρκεί έως τη συνταξιοδότηση, ενώ ο χρόνος της επιδότησης θεωρείται και χρόνος ασφάλισης. Με άλλα λόγια, η ειδική επιδότηση ανεργίας εξυπηρετεί την εξασφάλιση επαρκών όρων διαβίωσης κατά το χρονικό διάστημα από τη λύση της σύμβασης εργασίας έως τη συνταξιοδότηση.

Παράλληλα, με τον Ν. 3552/07 προβλέφθηκε η σύσταση του "Ειδικού Ταμείου Κοινωνικής Αλληλεγγύης" (ΕΤΚΑ) ως αυτοτελούς λογαριασμού του ΟΑΕΔ. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν. 3552/07, σκοπός του ΕΤΚΑ είναι η εισοδηματική ενίσχυση και η κοινωνική προστασία αφενός των μακροχρόνια ανέργων και αφετέρου των απολυόμενων λόγω παραγωγικών αναδιαρθρώσεων στις επιχειρήσεις όπου εργάζονται, εφόσον αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες επανένταξης στην αγορά εργασίας και βρίσκονται πλησίον της συνταξιοδότησης. Προκειμένου τα πρόσωπα αυτά να τύχουν προστασίας από το ΕΤΚΑ, θα πρέπει να πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 3 παρ. 2 του νόμου, δηλαδή:

- (α) να είναι ασφαλισμένοι στον κλάδο κύριας σύνταξης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ,
- (β) να έχουν συμπληρώσει 7.500 ΗΕ και το 50ο έτος της ηλικίας τους
- (γ) να έχουν εργασθεί σε επιχειρήσεις που υπάγονται σε "φθίνοντα κλάδο της οικονομίας" και σε παραγωγική μονάδα σε "περιοχή" της χώρας με ποσοστό ανεργίας διπλάσιο από τον εθνικό μέσο όρο ανεργίας.

Η χορηγούμενη από το ΕΤΚΑ ενίσχυση μπορεί να συνίσταται διαζευκτικά: στο 80% του καταβαλλόμενου κατά τη στιγμή της λύσης της εργασιακής σχέσης μισθού και έως 900 ευρώ μηνιαίως ή στην παροχή ποσού σε άνεργους που μετέχουν σε προγράμματα κατάρτισης και επανακατάρτισης πέραν της επιδότησης του προγράμματος στο οποίο μετέχουν και συνολικά έως 900 ευρώ μηνιαίως.

<sup>25</sup> Όπως τα ποσά αυτά, του επιδόματος και του εισοδηματικού ορίου, καθορίστηκαν με τις υπουργικές αποφάσεις 31092/2002 (ΦΕΚ Β 859/4.7.2002) και 31217/2003 (ΦΕΚ Β 448/8.4.2003), βλ. σχετικά το υπ' αριθμ. Β112514/29.4.2003 έγγραφο του ΟΑΕΔ, <http://www.oaed.gr>.

<sup>26</sup> Βλ., για παράδειγμα, την ειδική επιδότηση ανεργίας, την οποία μπορούν να επιλέξουν έναντι άλλων προγραμμάτων του ΟΑΕΔ (αυτοαπασχόλησης, νέων θέσεων εργασίας, επανακατάρτισης και τακτικής επιδότησης ανεργίας) οι απολυόμενοι της Βιομηχανίας Φωσφορικών Λιπασμάτων ΑΕ (άρθρο 23 παρ. 1 Ν. 3526/07), οι απολυόμενοι της Ελληνικά Ναυπηγεία Α.Ε. (άρθρο 4 Ν. 2941/01) και της Μεταλλεία Αμιάντου Βορείου Ελλάδος Α.Ε. (άρθρο 7 Ν. 2941/01). Ειδική επιδότηση ανεργίας προβλέφθηκε και για τους απολυόμενους της ΕΛΛΕΝΙΤ Α.Ε. (άρθρο 69 παρ. 5 Ν. 3518/06), αλλά και για τους απολυόμενους από τις κλωστοϋφαντουργικές επιχειρήσεις της Νάουσας (άρθρο 13 Ν. 3460/06).

## II. Παροχές που χορηγεί ο ΟΑΕΔ χωρίς σύνδεση με την απασχόληση.

### A. Νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν. 1545/85, οι νέοι ηλικίας 20-29 ετών που εισέρχονται για πρώτη φορά στην αγορά εργασίας μετά την ολοκλήρωση των σπουδών τους, δικαιούνται να λάβουν από τον ΟΑΕΔ επίδομα ενιαίου ύψους διάρκειας πέντε μηνών, εάν δεν έχουν βρει απασχόληση για έναν τουλάχιστον χρόνο. Το επίδομα χορηγείται χωρίς έλεγχο οικονομικών μέσων.

### B. Μερικώς απασχολούμενοι μακροχρόνια άνεργοι.

Το άρθρο 8 του Ν. 2874/00 θεσπίζει το επίδομα των μακροχρόνια ανέργων για την μερική τους ανεργία. Οι μακροχρόνια άνεργοι που απασχολούνται σε καθεστώς μερικής απασχόλησης και εργάζονται τουλάχιστον τέσσερις ώρες την ημέρα δικαιούνται μηνιαίο επίδομα 88 ευρώ, το οποίο χορηγείται - συμπληρωματικά ως προς το μισθό τους - από τον ΟΑΕΔ για διάστημα 12 μηνών<sup>27</sup>.

### Γ. Επαναπατριζόμενοι Έλληνες.

Πρόκειται για μία έκτακτη οικονομική ενίσχυση που χορηγείται στους επαναπατριζόμενους Έλληνες, σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 9 του Ν. 1545/85 και της υπουργικής απόφασης 33155/1985 (ΦΕΚ Β' 15/27.1.86).

## 3. Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΤΩΝ ΑΝΕΡΓΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.

Από την καταγραφή των εισοδηματικών ενισχύσεων που υπάρχουν στις χώρες της Ε.Ε και στη χώρα μας, προκύπτουν ορισμένες περιπτώσεις κατηγοριών εργαζομένων που

δεν τυγχάνουν (επαρκούς) προστασίας με τη μορφή της εισοδηματικής ενίσχυσης, όταν δεν έχουν απασχόληση.

Στη συνέχεια, η Ο.Κ.Ε. επισημαίνει τις περιπτώσεις αυτές, καθώς ο εντοπισμός και η καταγραφή τους συνιστούν αναγκαία προϋπόθεση για τη διατύπωση προτάσεων για τη βελτίωση των εισοδηματικών ενισχύσεων των ανέργων στη χώρα μας.

### I. Αυτοαπασχολούμενοι.

Εφόσον, όπως προαναφέρθηκε, κατά του κινδύνου της ανεργίας ασφαρίζονται μόνον τα πρόσωπα που παρέχουν εξαρτημένη εργασία, είναι προφανές ότι εκτός της προστασίας που παρέχει ο ΟΑΕΔ στους ασφαλισμένους του μένουν όσοι αυτοαπασχολούνται. Υφίστανται, ωστόσο πρόσωπα που, αν και δεν υπάρχει αμφιβολία ότι είναι αυτοαπασχολούμενοι, διάγουν διαστήματα χωρίς να έχουν πραγματική απασχόληση και άρα, χωρίς να έχουν εισοδήματα.

Σχετικώς, αξίζει να σημειωθεί ότι ο ΣΤΠ (Συνήγορος του Πολίτη) στην έκθεσή του για τις παροχές ανεργίας (σελ. 18) επισημαίνει τα εξής: "Στην Ελλάδα .. η δομή της αγοράς εργασίας διαφοροποιείται σημαντικά από αυτή της υπόλοιπης Ευρώπης ως προς την ύπαρξη μεγάλων, συγκριτικά, ποσοστών αυτοαπασχόλησης. Αν ληφθεί υπόψη και ο σημαντικός αριθμός των μικρών επιχειρήσεων αυτοαπασχολούμενων ή επιχειρήσεων με 1-2 απασχολούμενους, τότε καθίσταται προφανές ότι οι πιθανότητες κάποιος αυτοαπασχολούμενος να καταστεί άνεργος είναι σημαντικές".

### II. Νέες μορφές απασχόλησης.

Κενά προστασίας υφίστανται και για τα πρόσωπα που ασκούν τις λεγόμενες "νέες" ή "άτυπες" μορφές απασχόλησης. Παρόλο που για την υπαγωγή στην ασφάλιση του ΙΚΑ

<sup>27</sup> Πρόκειται για μία ειδική περίπτωση επιδότησης της "μερικής ανεργίας" στη χώρα μας, η οποία καλύπτεται γενικά σε άλλα κράτη-μέλη της Ε.Ε.

η ύπαρξη της εξάρτησης κρίνεται με βάση τις πραγματικές συνθήκες εργασίας και παρά το γεγονός ότι υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη μαχητού τεκμηρίου υπέρ της εξαρτημένης εργασίας (άρθρο 2 παρ. 1 εδ. γ' στοιχ. Α' του Α.Ν. 1846/51), εντούτοις δεν καλύπτονται πλήρως με ασφάλεια λόγω ανεργίας οι εργαζόμενοι με τις νέες ή άτυπες μορφές εργασίας. Στην ίδια κατεύθυνση ο ΣτΠ στην έκθεσή του για τις παροχές ανεργίας (σελ. 19 επ.) επισημαίνει ότι τα τελευταία χρόνια το πρότυπο της εξαρτημένης εργασίας (και μάλιστα αυτό της πλήρους απασχόλησης) έχει ανατραπεί, ενώ η απόκλιση εμφανίζεται σε τέσσερα τουλάχιστον διαφορετικά επίπεδα:

(α) ως προς το χρόνο της απασχόλησης (μερική απασχόληση, εποχιακή απασχόληση, εκ περιτροπής απασχόληση)

(β) ως προς τη διάρκεια και τη φύση της συμβατικής σχέσης με τον εργοδότη (διάφορες μορφές συμβάσεων ορισμένου χρόνου ή έργου ή προσωρινής απασχόλησης, ή συμβάσεις παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών)

(β) ως προς τον τόπο της απασχόλησης (εργασία στο σπίτι, φασόν, τηλεργασία).

Ο Έλληνας νομοθέτης έχει κάνει ορισμένες επεμβάσεις για να καλύψει το κενό προστασίας σε ό,τι αφορά στην ασφάλιση ορισμένων κατηγοριών εργαζομένων στις λεγόμενες "γκρίζες περιοχές" της έννοιας της εξαρτημένης εργασίας, όπου είναι αβέβαιη η υπαγωγή στο σύστημα ασφάλισης των μισθωτών. Έτσι υπάγονται στην ασφάλιση του ΙΚΑ (και του ΟΑΕΔ) εργαζόμενοι που δεν τελούν μεν σε νομική εξάρτηση από τον εργοδότη, αλλά βρίσκονται σε οικονομική εξάρτηση από αυτόν.

Πρόκειται για τους εργαζόμενους εκτός του χώρου λειτουργίας των επιχειρήσεων του εργοδότη (εργασία στο σπίτι, αμειβόμενη με το κομμάτι, τηλεεργασία, εργασία από απόσταση, με χρήση της πληροφορικής και πολυμέσων). Προς υπέρβαση της δυσκολίας

απόδειξης της εξάρτησης και προκειμένου για την υπαγωγή στην ασφάλιση του ΙΚΑ, ο νομοθέτης έθεσε ορισμένα τυπικά κριτήρια στις περιπτώσεις αυτές με το άρθρο 22 του Ν. 1902/90: την αυτοπρόσωπη παροχή εργασίας, κατά κύριο επάγγελμα και έναντι αμοιβής με το κομμάτι<sup>28</sup>. Η επέμβαση αυτή, ωστόσο, είναι προφανές ότι δεν συνιστά γενική ή ικανοποιητική λύση, όπως επισημαίνεται και από την έκθεση του ΣτΠ για τις παροχές ανεργίας.

### III. Μισθωτοί που υπάγονται στο ΙΚΑ, αλλά εξαιρούνται από την ασφάλιση του ΟΑΕΔ.

Άλλες ειδικότερες κατηγορίες εργαζομένων υπάγονται μεν στην ασφάλιση του ΙΚΑ, αλλά εξαιρούνται από την ασφάλιση του ΟΑΕΔ. Τέτοιες περιπτώσεις συνιστούν:

(α) Οι σύζυγοι, οι γονείς ή τα τέκνα που παρέχουν εξαρτημένη εργασία σε οικογενειακή επιχείρηση που δεν έχει εταιρική μορφή. Δεν ασφαλιζονται στον ΟΑΕΔ, ΕΕ, ΟΕΚ (Εγκύκλιος ΙΚΑ 81/2002).

(β) Οι εργαζόμενοι με σύμβαση έργου που παρέχουν την εργασία τους υπό συνθήκες που προσομοιάζουν με εκείνες της μισθωτής εργασίας, υπάγονται στο ΙΚΑ, αλλά όχι στον κλάδο της ανεργίας. Ειδική περίπτωση, στην οποία αναφέρεται ο ΣτΠ, είναι οι καθαρίστριες που εργάζονται στο Δημόσιο, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ με συμβάσεις έργου (όπως προβλέπει το άρθρο 113 του Ν. 1892/90), αλλά ασφαλιζονται στο ΙΚΑ (άρθρο 1 παρ. 2β του ΝΔ 78/73)..

Σχετικώς ο ΣτΠ προτείνει τα εξής: (α) οι σύζυγοι και οι συγγενείς α' και β' βαθμού να ασφαλιζονται υποχρεωτικά και αυτοδίκαια όχι μόνον στο ΙΚΑ και στο ΕΤΕΑΜ, αλλά και στον ΟΑΕΔ (κλάδοι ανεργίας-στράτευσης-ΔΛΟΕΜ) και στην ασφάλιση της ΕΕ και του ΟΕΚ, (β) οι εργαζόμενοι με συμβάσεις έργου που ασφαλιζονται στο ΙΚΑ να ασφαλιζονται

<sup>28</sup> Βλ. Εγκύκλιο ΙΚΑ 7/1991, Ε.Δ.Κ.Α. 1990, 700. Με την ως άνω διάταξη τίθενται τυπικά κριτήρια εξαίρεσης από την ασφάλιση του ΙΚΑ και μάλιστα κατ' αμάχητο τεκμήριο, των εργαζομένων αυτών, όπως η δήλωση στη Δ.Ο.Υ. εισοδήματος από εμπορικές επιχειρήσεις, η εγγραφή στο οικείο Επιμελητήριο και η ύπαρξη επαγγελματικής εγκατάστασης εκτός της κατοικίας.



και στον κλάδο της ανεργίας. Και (γ) γενικά ο ΣτΠ προτείνει την αποσαφήνιση της ασφαλιστικής νομοθεσίας σε ό,τι αφορά στον χαρακτηρισμό των σχέσεων εργασίας ως εξαρτημένης ή ανεξάρτητης, προκειμένου οι απασχολούμενοι με συμβάσεις έργου να υπάγονται στην ασφάλιση κατά του κινδύνου της ανεργίας, εφόσον καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες του εργοδότη.

#### **IV. Ασφαλισμένοι ΙΚΑ και ΟΑΕΔ που αντιμετωπίζουν δυσκολίες να συμπληρώσουν τις χρονικές προϋποθέσεις για να δικαιωθούν επιδόματος ανεργίας.**

Όπως προέκυψε από την καταγραφή των διάφορων παροχών των εισοδηματικών ενισχύσεων που χορηγεί ο ΟΑΕΔ, στη χώρα μας υπάρχει η "κοινωνική αρωγή ανεργίας", δηλαδή παροχές που απονέμονται σε ασφαλισμένα μεν πρόσωπα που όμως δεν καλύπτονται επαρκώς είτε διότι δεν μπορούν να συμπληρώσουν τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης είτε διότι εξαντλείται το δικαίωμά τους στο επίδομα ανεργίας χωρίς αυτά να έχουν βρει εργασία.

Αν και είναι θετική η ύπαρξη τέτοιων παροχών στη χώρα μας και ειδικά, για μεγάλες κατηγορίες προσώπων, όπως (α) οι ασφαλισμένοι που δεν δικαιούνται ή που εξάντλησαν την τακτική επιδότηση και (β) οι μακροχρόνια άνεργοι που εξάντλησαν την τακτική επιδότηση, παρά ταύτα δεν συνιστούν επαρκή προστασία.

Τη διαπίστωση αυτή κάνει και ο ΣτΠ με αναφορά σε διάφορες κατηγορίες εργαζομένων που ασφαλιζονται μεν αλλά δεν "προλαβαίνουν" να συμπληρώσουν το χρόνο ασφάλισης που απαιτείται για τη χορήγηση του τακτικού επιδόματος ανεργίας. Οι παρατηρήσεις του ΣτΠ αφορούν τις εξής κατηγορίες εργαζομένων: (α) καθηγητές - εκπαιδευτικοί, (β) εργαζόμενοι με διαδοχικές συμβά-

σεις ορισμένου χρόνου και (γ) απασχολούμενους με μερική απασχόληση.

#### **V. Ύψος του επιδόματος ανεργίας.**

Σε σχέση με το ύψος του βασικού επιδόματος ανεργίας (55% του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω), η Ο.Κ.Ε. έχει εκφράσει την άποψη ότι αυτό δεν θα πρέπει να είναι χαμηλότερο από το κατώτερο όριο που προέβλεπε η προϊσχύουσα νομοθεσία<sup>29</sup>, δηλαδή τα 2/3 του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη.

Συγκεκριμένα, πριν την αντικατάστασή του από το άρθρο 5 του Ν. 3552/07, το άρθρο 21 ΝΔ 2961/54 προέβλεπε ως κατώτατο όριο του βασικού ποσού του επιδόματος ανεργίας τα 2/3 ή το 66% του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη, παρείχε ωστόσο, νομοθετική εξουσιοδότηση έκδοσης υπουργικών αποφάσεων για τη θέσπιση ανώτατου ορίου. Έτσι το βασικό ποσό του επιδόματος ανεργίας επί σειρά ετών οριζόταν διά υπουργικών αποφάσεων σε επίπεδα χαμηλότερα του ως άνω κατώτατου ορίου.

Με το άρθρο 5 του Ν. 3552/07 το βασικό επίδομα ανεργίας καθορίστηκε στο 55% του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη και κατέστη έτσι ανώτερο του πράγματι καταβαλλόμενου, όχι όμως και του ως άνω κατώτατου ορίου.

#### **VI. Προβλήματα από την βιομηχανική κρίση.**

Με αφορμή τα οξύτατα κοινωνικά προβλήματα που ανέκυψαν σε περιοχές της χώρας μας που πλήττονται από βιομηχανική κρίση και τις σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπισή τους, η ΟΚΕ υπογράμμισε ως γενική παρατήρηση την ανάγκη έγκαιρης αντιμετώπισης των προβλημάτων που υπάρχουν σε περιοχές με βιομηχα-

<sup>29</sup> Γνώμη 168 "Σύσταση Ειδικού Ταμείου Κοινωνικής Αλληλεγγύης και άλλες διατάξεις", Φεβρουάριος 2007.

νική κρίση, έτσι να προλαμβάνεται και όχι απλώς να θεραπεύεται η απώλεια της θέσης εργασίας<sup>30</sup>.

Περαιτέρω, η ΟΚΕ τοποθετήθηκε καταρχήν θετικά επί των νομοθετικών πρωτοβουλιών για τη δημιουργία ενός Ειδικού Ταμείου Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΤΚΑ) με σκοπό την επιδοματική ενίσχυση και την επανένταξη στην αγορά εργασίας των ανέργων που εργάζονταν σε φθίνοντες κλάδους της οικονομίας και διαβιούν σε περιοχές με μεγάλο ποσοστό ανεργίας<sup>31</sup>. Εξέφρασε όμως επιφυλάξεις σε σχέση, μεταξύ άλλων, με τους ορισμούς των όρων της "περιοχής" και "του φθίνοντος κλάδου της οικονομίας", για τις οποίες θα πρέπει, κατά την ΟΚΕ (i) να δοθούν νομοθετικά οι σχετικοί ορισμοί και (ii) να διατυπωθούν κριτήρια με βάση τα οποία θα εξειδικεύονται κατά περίπτωση οι δύο αυτές έννοιες.

Παράλληλα, η Ο.Κ.Ε. επισήμανε την ανάγκη ρύθμισης των προϋποθέσεων επιδότησης με νόμο και όχι με υπουργικές αποφάσεις, ώστε το θεσμικό πλαίσιο να είναι αντικειμενικό και οι περιπτώσεις αυτές αντιμετωπίζονται σε ένα πλαίσιο ίσης μεταχείρισης και όχι με αποσπασματικό τρόπο.

Τέλος, η ΟΚΕ υπογράμμισε την ανάγκη για τριμερή και ισότιμη εκπροσώπηση Κράτους, εργοδοτών και εργαζομένων στην Επιτροπή Διαχείρισης του ΕΤΚΑ, καθώς και για τη διασφάλιση της επαρκούς και πάγιας χρηματοδότησής του από τον κρατικό προϋπολογισμό, ενώ πρότεινε να γνωμοδοτεί η Εθνική Επιτροπή Απασχόλησης στις υπουργικές αποφάσεις με τις οποίες μία συγκεκριμένη περιοχή ή κλάδος θα υπάγονται στις διατάξεις του νόμου.

## **VII. Ασφαλισμένοι ΙΚΑ και ΟΑΕΔ που αντιμετωπίζουν δυσκολίες σχετικά με άλλες - πλην του χρόνου ασφάλισης - προϋποθέσεις επιδότησης.**

Πέραν των ανωτέρω, υφίστανται και μία σειρά προβλημάτων που εμποδίζουν τους ανέργους, οι οποίοι και ασφαλίστηκαν στον ΟΑΕΔ και συμπλήρωσαν τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης, να έχουν πρόσβαση στο τακτικό επίδομα ανεργίας.

Ο ΣτΠ διαπιστώνει μία σειρά τέτοιων προβλημάτων και προβαίνει στις εξής προτάσεις:

- **Ορισμός εποχιακής απασχόλησης.** Προτείνεται αυτός να συναρτάται προς την εργασία που παρέχεται κατά συγκεκριμένη χρονική περίοδο και λιγότερο με τον τρόπο οργάνωσης της δραστηριότητας του εργοδότη.
- **Καταγγελία σε περίπτωση αξιόποινης πράξης.** Προτείνεται στέρξη του επιδόματος να επέρχεται μόνον εφόσον η αξιόποινη πράξη τελείται στην εργασία και η ενοχή του δράστη έχει διαγνωσθεί με τις απαραίτητες διαδικαστικές εγγυήσεις.
- **Άκυρη καταγγελία - μη επίδοση εγγράφου.** Προτείνεται η έλλειψη του εγγράφου της καταγγελίας να καλύπτεται από τη σχετική έκθεση του αρμόδιου οργάνου του ΟΑΕΔ ή το τυχόν συνταχθέν δελτίο εργατικής διαφοράς από τα όργανα του ΣΕΠΕ.
- **Απόδειξη μεταβολής όρων εργασίας - προϋποθέσεων επίσχεσης εργασίας.** Προτείνεται σε περιπτώσεις, όπως οι ως άνω, όπου η λύση της σχέσης εργασίας δεν μπορεί να αποδειχθεί εύκολα, η έλλειψη να καλύπτεται από σχετική έκθεση υπαλλήλου του ΟΑΕΔ.

<sup>30</sup> Γνώμη 163 της ΟΚΕ επί της πρότασης νόμου της Κ.Ο. του Π.Α.Σ.Ο.Κ. "Προγράμματα Ανασυγκρότησης Περιοχών που αντιμετωπίζουν βιομηχανική κρίση", Νοέμβριος 2006, Γνώμη 179 "Αναδιοργάνωση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.Ε.Π.Ε.), ρύθμιση θεμάτων Οργανισμών εποπτευομένων από το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και άλλες διατάξεις", Ιούνιος 2007.

<sup>31</sup> Γνώμη 168 "Σύσταση Ειδικού Ταμείου Κοινωνικής Αλληλεγγύης και άλλες διατάξεις", Φεβρουάριος 2007.

- Η 60ήμερη αποσβεστική προθεσμία για την υποβολή της αίτησης για το τακτικό επίδομα ανεργίας. Προτείνει η κατάργησή της και η δυνατότητα επιδότησης εφόσον η αναγγελία και η αίτηση υποβάλλονται, ενώ ο ενδιαφε-ρόμενος είναι ακόμα άνεργος.
- Προτείνεται να βελτιωθεί η ποιότητα της εξυπηρέτησης των ανέργων από τον ΟΑΕΔ.
- Προτείνεται να κωδικοποιηθούν οι διάσπαρτες διατάξεις που αφορούν στις υποχρεώσεις αναγγελίας πρόσληψης, απόλυσης και οικειοθελούς αποχώρησης που βαρύνουν εργοδότες και εργαζόμενους προς τον ΟΑΕΔ, το ΙΚΑ και το ΣΕΠΕ.
- Διατυπώνονται προτάσεις σε σχέση με τους άνεργους αλλοδαπούς. Στο πλαίσιο αυτό και η ΟΚΕ έχει εκφράσει την άποψη ότι θα πρέπει να επανεξεταστούν οι διατάξεις που ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις έκδοσης και ανανέωσης των αδειών διαμονής κατά τέτοιο τρόπο, ώστε αφενός, να διασφαλίζεται η αποτελεσματική καταπολέμηση της ανασφάλιστης εργασίας και αφετέρου, να μην επιβαρύνονται τα θύματα αυτής, δηλαδή οι μετανάστες εργαζόμενοι.

<sup>32</sup> Γνώμη 165 "Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης", Ιανουάριος 2007.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

### ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

#### 1. Προτάσεις για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης

Βασικός στόχος των πολιτικών απασχόλησης είναι η ενίσχυση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας και η μακροχρόνια αύξηση της απασχόλησης όλων των επιμέρους ομάδων του εργατικού δυναμικού (γυναίκες, νέοι κ.α).

Μέχρι σήμερα οι ενεργητικές πολιτικές δεν έχουν επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Η πρόσφατη αύξηση της απασχόλησης προέρχεται κύρια από την αύξηση των προσωρινών θέσεων εργασίας, ενώ το ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων παραμένει υψηλό. Επιπρόσθετα χαμηλό παραμένει το ποσοστό απασχόλησης των γυναικών και των νέων. Οι διαπιστώσεις αυτές καθιστούν αναγκαίες πρόσθετες δράσεις οι οποίες επικεντρώνονται:

- Στην αύξηση της χρηματοδότησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.
- Στην ουσιαστική λειτουργία του ΕΣΣΕΕΚΑ, ώστε να καταστεί δυνατή η σύνδεση της εκπαίδευσης με την κατάρτιση, καθώς και η σύνδεση του με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας
- Στην ενίσχυση της λειτουργίας των φορέων στήριξης των ανέργων και προώθησης τους στην αγορά εργασίας. Αναβάθμιση της λειτουργίας των ΚΠΑ σε κεντρικό, αλλά και περιφερειακό επίπεδο.
- Στην εφαρμογή του υπάρχοντος νομικού πλαισίου (Ν. 2643/98), καθώς και στη λήψη ειδικής μέριμνας και ειδικών μέτρων για την ενίσχυση της απασχόλησης και των προσλήψεων των ατόμων με αναπηρία.
- Ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος πληροφόρησης και παρακολούθησης

των εξελίξεων που σημειώνονται στην αγορά εργασίας σε κεντρικό και περιφερειακό και τοπικό επίπεδο από την πλευρά της ζήτησης και της προσφοράς.

- Περαιτέρω ενίσχυση της λειτουργίας του ΟΑΕΔ, τουλάχιστον όσον αφορά το κομμάτι παρακολούθησης, στήριξης και προώθησης στην αγορά εργασίας των ανέργων.
- Ανάπτυξη ενός νέου “ολοκληρωμένου συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης” των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, για το σχεδιασμό του οποίου δομικά στοιχεία αποτελούν:
  - ✓ Η δημιουργία μηχανισμού “on going παρακολούθησης”, έτσι ώστε να διευκολύνεται η ευέλικτη αντιμετώπιση προβλημάτων ή και παραλήψεων που μπορεί να προκύψουν κατά τη διάρκεια υλοποίησης των προγραμμάτων, καθώς και η δυνατότητα διορθωτικών παρεμβάσεων κατά τη διάρκεια εκτέλεσής τους.
  - ✓ Η αξιολόγηση του περιεχομένου των προγραμμάτων σε σχέση με τον επιδιωκόμενο στόχο.
  - ✓ Η αξιολόγηση των εμμέσων αποτελεσμάτων από τα προγράμματα που υλοποιούνται από τον ΟΑΕΔ στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.
  - ✓ Η ανάπτυξη μεθοδολογίας, η οποία θα παρουσιάζει ευκρινώς τεκμηριωμένα και λεπτομερώς τη δημιουργία μόνιμων θέσεων εργασίας μετά το πέρας της επιδότησης
  - ✓ Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και επιδράσεων των προγραμμάτων στις τοπικές αγορές εργασίας
  - ✓ Η διερεύνηση τρόπων για τον σχεδιασμό αποτελεσματικών ερευνών πεδίου (από την άποψη του χρόνου και του κόστους),

οι οποίες αποτελούν βασικό εργαλείο της μεθοδολογίας αξιολόγησης των προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης.

- Θέσπιση μηχανισμών που θα εξασφαλίζουν πρόσθετες ενέργειες αξιολόγησης, όπως: i) αξιολόγηση του περιεχομένου και των προϋποθέσεων εφαρμογής των προγραμμάτων, ii) αξιολόγηση των άμεσων και έμμεσων αποτελεσμάτων των προγραμμάτων και iii) αξιολόγηση του προγράμματος στη δημιουργία μόνιμων θέσεων εργασίας

Ενας αποτελεσματικός μηχανισμός αξιολόγησης πρέπει:

- ✓ Να ενσωματώνει από τον αρχικό σχεδιασμό του τα στοιχεία εκείνα που θα συνδέουν το σύστημα με τις τάσεις στην ευρωπαϊκή και ελληνική αγορά εργασίας, καθώς επίσης και με τους φορείς υλοποίησης των πολιτικών απασχόλησης.
- ✓ Να διασφαλίζει τη βιωσιμότητά του και ως προς το πλαίσιο αναφοράς μέσα στο οποίο θα λειτουργήσει, αλλά και ως προς την δυνατότητα ενσωμάτωσης στοιχείων που αποτελούν εξελικτικό παράγοντα των μεθόδων και εργαλείων παρακολούθησης και αξιολόγησης.
- ✓ Να προβλέπει α) τη δημιουργία βάσης δεδομένων των ωφελουμένων των προγραμμάτων του ΟΑΕΔ. Η βάση δεδομένων των ωφελουμένων θα τροφοδοτείται συνεχώς με στοιχεία μέσω της αξιοποίησης των ήδη υπάρχουσών βάσεων εγγεγραμμένης ανεργίας και εξατομικευμένης παρέμβασης, β) και την πινακοποιημένη παρουσίαση της βάσης ωφελουμένων των προγραμμάτων του ΟΑΕΔ και διαχρονική παρακολούθησή τους.

## 2. Προτάσεις για τις εισοδηματικές ενισχύσεις ανέργων

Βασικός στόχος ενός συστήματος εισοδηματικών ενισχύσεων των ανέργων θα πρέ-

πει να είναι η εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης για όλους χωρίς αποκλεισμούς, ώστε να ικανοποιούνται θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα και να υπάρχει ολοκληρωμένη κάλυψη των κινδύνων ή αναγκών.

Η επάρκεια της προστασίας να εξασφαλίζεται και στις σημερινές συνθήκες, όπου ο κίνδυνος της ανεργίας δεν αποτελεί περιορισμένη μεταβατική κατάσταση κατά το στάδιο της εργασίας του ατόμου, αλλά τείνει να μετατραπεί σε νέο κίνδυνο, αφού οι εναλλαγές περιόδων εργασίας- ανεργίας είναι όλο και συχνότερες και δεν υπάρχει μια συνέχεια στην απασχόληση.

Επομένως απαιτούνται:

- Η επέκταση της προστασίας από την ανεργία και των αυτοαπασχολούμενων κατά τα χρονικά διαστήματα της υποαπασχόλησής τους
- η επέκταση της προστασίας από την ανεργία όσων εργάζονται υπό τις νέες άτυπες μορφές απασχόλησης έτσι, ώστε να προστατεύεται το σύνολο των μισθωτών εργαζομένων που υφίστανται συχνές εναλλαγές περιόδων εργασίας και ανεργίας
- η επέκταση της προστασίας από την ανεργία εκείνων των κατηγοριών μισθωτών που υπάγονται μεν στην ασφάλιση του ΙΚΑ, όχι όμως και στην ασφάλιση του ΟΑΕΔ, δηλαδή οι σύζυγοι και συγγενείς α' βαθμού και οι εργαζόμενοι με συμβάσεις έργου
- η θέσπιση κοινωνικών πλεονεκτημάτων για τους ανέργους, όπως η δωρεάν μετακίνησή τους με τα μέσα μαζικής μεταφοράς
- η εφαρμογή απλούστερων και δίκαιων μεθόδων υπολογισμού της επιδότησης και του χρόνου ασφάλισης,
- αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του ΟΑΕΔ
- καθιέρωση παροχών "κοινωνικής αρωγής ανεργίας" για όλες τις κατηγορίες ασφα-

λισμένων μεν προσώπων που όμως δεν έχουν επαρκή προστασία είτε διότι δεν δύνανται να συμπληρώσουν τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης (π.χ. εργαζόμενοι με διαδοχικές συμβάσεις χρόνου) είτε διότι εξαντλείται το δικαίωμά τους στο επίδομα ανεργίας χωρίς να έχουν ακόμα βρει απασχόληση<sup>33</sup>

- καθιέρωση του ύψους των χορηγουμένων επιδομάτων στα επίπεδα των σύγχρονων οικονομικών αναγκών και, ειδικότερα, αύξηση του τακτικού επιδόματος ανεργίας τουλάχιστον στα 2/3 του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη<sup>34</sup>
- λήψη μέτρων που θα προλαμβάνουν την ανεργία σε περιοχές που απειλούνται από βιομηχανική κρίση
- ρύθμιση των προϋποθέσεων επιδότησης από το Ειδικό Ταμείο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΤΚΑ) με νόμο και κατά τρόπο, ώστε το θεσμικό πλαίσιο να είναι αντικειμενικό και όλες οι περιπτώσεις απολυόμενων λόγω βιομηχανικής κρίσης να αντιμετωπίζονται σε ένα πλαίσιο ίσης μεταχείρισης
- εξασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας της κατάρτισης ως μέσου που θα επαναφέρει τον άνεργο στην απασχόληση
- την αναδιαμόρφωση της έννοιας του

ανέργου, ώστε η "ανεργία" να μην ταυτίζεται απλώς με μία κατάσταση έλλειψης εισοδήματος, αλλά ως στάδιο αναζήτησης και μετάβασης σε νέα θέση εργασίας/ απασχόληση

- η δημιουργία ενός μη κερδοσκοπικού φορέα με βασικό σκοπό του τη νομική υποστήριξη των ανέργων κατά τη διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους.
- η εφαρμογή μιας προνοιακής πολιτικής εργασιακής και κοινωνικής ένταξης των ανέργων. Ήδη η Ο.Κ.Ε. έχει προτείνει την ανάπτυξη δικτύων κοινωνικής προστασίας (υπηρεσίες υγείας, στέγασης κ.α.) για τους ανέργους σε άμεση συνεργασία και συμπληρωματικότητα με το δίκτυο των υπηρεσιών απασχόλησης του ΟΑΕΔ<sup>35</sup>
- την καθιέρωση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, το οποίο δεν θα συνιστούσε μόνον το θεμέλιο για την δημιουργία ενός συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, αλλά θα λειτουργούσε ως "δίχτυ ασφαλείας" και για την προστασία των ανέργων που δεν μπορούν να εξασφαλίσουν τη ν διαβίωσή τους από ίδιους πόρους<sup>36</sup>.

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε.**  
*Χρήστος Πολυζωγόπουλος*

<sup>33</sup> Η ΟΚΕ έχει ταχθεί από την αρχή υπέρ της προώθησης επιμέρους πολιτικών που θα βελτιώνουν την κοινωνική προστασία των ανέργων με την αναθεώρηση των προϋποθέσεων ένταξης στα προγράμματα επιδότησης και διεύρυνσή τους για την κάλυψη των νέων ανέργων, Γνώμη 4, "Μέτρα Πολιτικής για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση" (Μάιος 1996). Επιπλέον, η ΟΚΕ έχει προτείνει τη λήψη μέτρων, όπως τη θέσπιση εισοδηματικών ενισχύσεων και προγραμμάτων κατάρτισης για τους ανέργους που έχουν χάσει το δικαίωμα λήψης επιδόματος ανεργίας, Γνώμη 158, "Εθνική Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη", Αύγουστος 2006.

<sup>34</sup> Γνώμη 168 "Σύσταση Ειδικού Ταμείου Κοινωνικής Αλληλεγγύης και άλλες διατάξεις", Φεβρουάριος 2007.

<sup>35</sup> Γνώμη 158, "Εθνική Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη", Αύγουστος 2006.

<sup>36</sup> Η Ο.Κ.Ε. ήδη από την αρχή της λειτουργίας της έχει προτείνει την καθιέρωση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, Γνώμη 16 "Ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις", Απρίλιος 1998, Γνώμη 41 "Η Φτώχεια στην Ελλάδα", Ιούλιος 2000. Την άποψή της αυτή επαναδιατύπωσε πρόσφατα με αφορμή το Σχ/Ν για τη σύσταση του ΕΤΑΚΣ, Γνώμη 189 "Σύσταση Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής", Νοέμβριος 2007. Επιπλέον, η ΟΚΕ έχει θεωρήσει ως σημαντικό κεφάλαιο στον τομέα της πρόνοιας το θέμα του κοινωνικού αποκλεισμού, Γνώμη 68, "Κοινοτική Πρωτοβουλία EQUAL" - Γ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης", Δεκέμβριος 2001.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΜΕΛΕΤΩΝ

Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης: μέτρα και δράσεις στα κράτη μέλη της ΕΕ και εφαρμογές τους στην Ελλάδα, ΠΑΕΠ ΑΕ, Αθήνα Οκτώβριος 2004.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα "Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού" του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας

Οι Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης (θέσεις και προτάσεις της ΓΣΕΕ), Αθήνα, Μάρτιος 2001

"Προδιαγραφές συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης των προγραμμάτων του ΟΑΕΔ", ΠΑΕΠ ΑΕ και Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών και Άλλων Πόρων του Υπουργείου Απασχόλησης, Νοέμβριος 2007

Mutual Information on Social Protection in the Member States of the European Union, Comparative Tables-Unemployment, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-prot/mis-soc98/english/f\\_main.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/mis-soc98/english/f_main.htm)

Schaapman Marian / Robbert van het Kaar, Social partners and social security systems, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory, EUROFOUND/EIRO, 2007  
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/09/study/tn0509103s.htm>

Social Security Worldwide (SSW)/ISA, <http://www-ssw.issa.int>





Στην Ολομέλεια της 11ης Νοεμβρίου 2008 παρέστησαν τα κάτωθι Μέλη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής:

**ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

Πολυζωγόπουλος Χρήστος

**ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΙ**

Στεφάνου Ιωάννης  
Εκπρόσωπος ΣΕΒ

Παπαντωνίου Κωνσταντίνος  
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

Λιόλιος Νικόλαος  
Μέλος Δ.Σ. ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.

**Α΄ ΟΜΑΔΑ**

**Β΄ ΟΜΑΔΑ**

**Γ΄ ΟΜΑΔΑ**

Αντζινάς Νικόλαος  
Εκπρόσωπος Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.

Βουλγαράκης Δημήτριος  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Καφύρας Χαράλαμπος  
Μέλος Γ.Σ. ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.  
σε αναπλήρωση του  
Καραμίχα Τζανέτου  
Προέδρου Δ.Σ. ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.

Ντουντούμης Γεώργιος  
Εκπρόσωπος Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.  
σε αναπλήρωση του  
Ασημακόπουλου Δημητρίου  
Προέδρου Δ.Σ. Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.

Γκουτζαμάνης Κωνσταντίνος  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Κολεβέντης Φώτης  
Γ.Σ.Ε.Ε.  
σε αναπλήρωση του  
Πουπάκη Κώστα  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Αλεξανδράκης Νικόλαος  
Εκπρόσωπος ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.

Σκορίνης Νικόλαος  
Γενικός Γραμματέας Δ.Σ. Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.

Γαϊτανίδης Δημήτριος  
Εκπρόσωπος ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.

Ζούλοβιτς Μαργαρίτα  
Εκπρόσωπος Ε.Σ.Ε.Ε.

Κουτσιμπογιώργος Γεώργιος  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Λίτσος Φώτης  
Μέλος Δ.Σ. ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.

Ψαρουδάκης Εμμανουήλ  
Μέλος Δ.Σ. Ε.Σ.Ε.Ε.  
σε αναπλήρωση του  
Αρμενάκη Δημητρίου  
Προέδρου Δ.Σ. Ε.Σ.Ε.Ε.

Λαναρά Ζωή  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Γκίνης Σοφοκλής  
Γενικός Γραμματέας ΓΕ.Σ.Α.Σ.Ε.  
σε αναπλήρωση του  
Κουκουλάκη Ζαχαρία  
Μέλους Δ.Σ. ΓΕ.Σ.Α.Σ.Ε.

Κεφάλας Χαράλαμπος  
Εκπρόσωπος Ε.Σ.Ε.Ε.

Πεπόνης Εμμανουήλ  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Σωτηρακόπουλος Βασίλειος  
Μέλος Δ.Σ. Π.Ι.Σ.

Χαντζαρίδης Κωνσταντίνος  
Γενικός Γραμματέας Ε.Σ.Ε.Ε.

Πούγκος Ιωάννης  
Γ.Σ.Ε.Ε.  
σε αναπλήρωση του  
Παναγόπουλου Ιωάννη  
Προέδρου Γ.Σ.Ε.Ε.

Οικονομίδης Δημήτριος  
Εκπρόσωπος Ο.Ε.Ε.  
σε αναπλήρωση του  
Γιαννόπουλου Παρασκευά  
Αντιπροέδρου Ο.Ε.Ε.

Αμβράζης Γεώργιος  
Εμπορικός Διευθυντής Π.Ο.Ξ.

Τσατήρης Γεώργιος  
Ένωση Ελληνικών Τραπεζών

Ταυρής Φίλιππος  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Δροσοπούλου Σοφία  
Σύμβουλος Δ.Σ.Α.

Αλέπης Μιχάλης  
Αντιπρόεδρος Δ.Σ. Σ.Α.Τ.Ε.

Αποστολόπουλος Αναστάσιος  
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

Τσεμπερλίδης Νικόλαος  
Πρόεδρος Δ.Σ. ΚΕ.Π.ΚΑ.

Ηλιόπουλος Ηλίας  
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

Γαζή Γιώτα  
Μέλος Δ.Σ. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

Ξενάκης Βασίλειος  
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

Γιαννακόπουλος Βασίλειος  
Εκπρόσωπος Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

Σωτηρίου Ιωάννης  
Εκπρόσωπος Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

**ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

Παπανίκος Γρηγόριος

**ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ & ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε.**

Για κάθε πληροφορία σχετικά με το έργο και τη λειτουργία της Ο.Κ.Ε. είναι στη διάθεσή σας το Τμήμα Δημοσίων & Διεθνών Σχέσεων της Επιτροπής, υπό τη διεύθυνση της Δρ. Μάρθας Θεοδώρου.

Τηλ.: 210 9249510-2, Fax: 210 9249514, e-mail: [ipr@oke-esc.eu](mailto:ipr@oke-esc.eu)