

Μακροχρόνια Ανεργία: Σύγχρονες Τάσεις και Πρακτικές

Οκτώβριος 2019



ΣΕΙΡΑ: ΔΙΑΓΝΩΣΗ ΑΝΑΓΚΩΝ

5

Μακροχρόνια Ανεργία:
Σύγχρονες Τάσεις και Πρακτικές

Δρ. Βαρβάρα Λαλιώτη

A. Εισαγωγή

Η παρούσα μελέτη¹ εστιάζει στο φαινόμενο της μακροχρόνιας ανεργίας και πιο συγκεκριμένα στις κυρίαρχες τάσεις και τις βασικές αρχές που διέπουν τη χάραξη και την υλοποίηση πολιτικών, οι οποίες στοχεύουν στην πρόληψη, την αντιμετώπιση και την άμβλυση των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας. Έμφαση δίνεται, επίσης, σε πρακτικές που αξιοποιούνται για τον σκοπό αυτό, και οι οποίες συχνά αναφέρονται στη βιβλιογραφία ως πολλά «υποσχόμενες», «καλές» και/ή «άριστες» πρακτικές.

Παρά το γεγονός πως οι εν λόγω έννοιες δεν είναι ταυτόσημες, θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι πρόκειται για δράσεις, τα αποτελέσματα των οποίων ανταποκρίνονται, κατά βάση, στους διακηρυκτικούς τους στόχους και, κατά συνέπεια, εκλαμβάνονται ως αποτελεσματικές. Παράδειγμα αποτελεί ο θετικός αντίκτυπος που έχουν οι προαναφερθείσες πρακτικές στη βελτίωση της ζωής της ομάδας-στόχου, και ειδικότερα στην περίπτωση των μακροχρόνια ανέργων, για την ένταξη ή επανένταξή τους στην αγορά εργασίας. Τα αποτελέσματα που συνδέονται με την εφαρμογή αυτών των πρακτικών, ιδίως των αποκαλούμενων «άριστων», θεωρείται, επίσης, πως είναι, κατά κανόνα, «ανώτερα» αυτών που επιτυγχάνονται μέσω άλλων δράσεων (EASPD, 2013: 4-5).

Επιπρόσθετα, πέραν της «αποτελεσματικότητας», στα κριτήρια που, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πρέπει ιδανικά να πληρούνται από τέτοιου τύπου πρακτικές περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η καινοτομία, η «καλή» αντιστοιχία ανάμεσα στο κόστος και το όφελος (άλλως «αποδοτικότητα»), η βιωσιμότητα και η δυνατότητα αναπαραγωγής και μεταφοράς τους σε διαφορετικό πλαίσιο (κοινωνικό, μακροοικονομικό, κ.ά). Παράλληλα, συναρτώνται άμεσα με την υιοθέτηση διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης, βάσει τυποποιημένων σχετικών συστημάτων και δεικτών (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, 2011: 81-82).

Αξιοποιώντας κατά κύριο λόγο ξενόγλωσση βιβλιογραφία, συμπεριλαμβανομένων κειμένων που συντάχθηκαν από οργανισμούς διεθνούς εμβέλειας, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), και που πραγματεύονται το υπό εξέταση θέμα, η μελέτη επιχειρεί να ρίξει φως κυρίως στην πρόσφατη ευρωπαϊκή εμπειρία. Δεν απουσιάζουν, ωστόσο, αναφορές, αν και συγκριτικά λιγότερο εκτενείς, στην

¹ Την ευθύνη για το περιεχόμενο της μελέτης φέρει αποκλειστικά η συγγραφέας. Ομοίως, και οι απόψεις που διατυπώνονται εκφράζουν αυτές της συγγραφέως και όχι υποχρεωτικά του Εθνικού Ινστιτούτου Εργασίας και Ανθρωπίνου Δυναμικού (ΕΙΕΑΔ), στο πλαίσιο της συνεργασίας με το οποίο συνεγράφη η παρούσα.

εμπειρία κρατών πέραν των ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), όπως π.χ. οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής (ΗΠΑ).

Η ραγδαία αύξηση των ποσοστών μακροχρόνιας ανεργίας υπήρξε μία από τις κυριότερες συνέπειες της πρόσφατης κρίσης και των μέτρων λιτότητας. Η εν λόγω τάση επιβεβαιώνεται και από τη βιβλιογραφία, καθώς η μακροχρόνια ανεργία φαίνεται πως τείνει να οξύνεται σε περιόδους οικονομικής υπανάπτυξης και επιδείνωσης των συνθηκών της αγοράς εργασίας. Ενδεικτικά αναφέρεται πρόβλεψη που διατυπώθηκε στο ξεκίνημα ακόμα της κρίσης πως ειδικά για ορισμένες χώρες, όπως είναι χώρες που βίωσαν περισσότερο εκτενείς συνέπειες από την κρίση και κατάρρευση της αγοράς ακινήτων, θα ακολουθούσε μία εκτεταμένη χρονικά περίοδος μακροχρόνιας ανεργίας. Η ενίσχυση της μακροχρόνιας ανεργίας συναρτάται, επίσης, άμεσα με την άνοδο που κατεγράφη στην ανεργία εν γένει την περίοδο της κρίσης (Junankar, 2011).

Πράγματι, το ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων², δηλαδή αυτών που, σύμφωνα με τον ορισμό της Ευρωπαϊκής Στατιστικής Υπηρεσίας (Eurostat), βρίσκονται εκτός της αγοράς εργασίας και αναζητούν ενεργά απασχόληση για διάστημα μεγαλύτερο των 12 μηνών, κατά τη διάρκεια των ετών που ακολούθησαν την κρίση του 2008 γνώρισε αύξηση στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Έτσι, το 2008 η ανεργία στην Ευρώπη βρισκόταν σε σχετικά χαμηλά επίπεδα, αποτέλεσμα μίας πορείας σύγκλισης μεταξύ των ετών 2002 και 2008.

Ο ευρωπαϊκός μέσος όρος αναφορικά με τη μακροχρόνια ανεργία ανερχόταν το 2008 στο 2,6%, με το ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων στη Γερμανία και την Ελλάδα να αντιστοιχεί, την ίδια χρονιά, στο 4% του εργατικού δυναμικού. Το 2013, ωστόσο, ο ευρωπαϊκός μέσος όρος ανερχόταν σε 5,1%, με 16 μάλιστα χώρες να καταγράφουν ποσοστά μακροχρόνια ανέργων μεγαλύτερα του 4%. Π.χ. το ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων στην Ελλάδα είχε σκαρφλώσει στο 18,6%, ενώ το 2014 το ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων ανερχόταν στο 73,5% του συνολικού αριθμού των ανέργων. Μία χρονιά πριν (το 2013) το ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων στη Γερμανία ήταν μόλις περίπου 2%, σημειώνοντας μάλιστα πτώση σε σχέση με το 2008.

Ομοίως, παρά τις διαφορές που καταγράφονται στη χρονική διάρκεια της εμπειρίας της μακροχρόνιας ανεργίας από άτομο σε άτομο, και παρά την ανάγκη να λαμβάνονται υπόψη για τη σύγκριση των δεδομένων για διαφορετικές χώρες και διαφορές στα συστήματα κοινωνικής

² Παραδοσιακά, η μακροχρόνια ανεργία μετράται αξιοποιώντας δύο δείκτες: το ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων και την αναλογία των μακροχρόνια ανέργων στον συνολικό πληθυσμό των ανέργων (Bouget and Vanhercke, 2016: 95).

προστασίας τους, η μακροχρόνια ανεργία κινήθηκε, σε γενικές γραμμές, ανοδικά: και ως ποσοστό της συνολικής ανεργίας του πληθυσμού. Η μεγαλύτερη αύξηση σημειώθηκε στην Ιρλανδία, την Ισπανία και την Ελλάδα, δηλαδή τρεις από τις χώρες εκείνες που εβλήθησαν περισσότερο από τις επιπτώσεις της κρίσης και των μέτρων λιτότητας. Σημειωτέον ότι στα ποσοστά αυτά δεν συνυπολογίζονται άτομα, τα οποία π.χ. δεν συμμετέχουν στην αγορά εργασίας λόγω ασθένειας ή αναπηρίας· ή συμμετέχουν επί μακρόν σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης (Eichhorst et al., 2015: 3-4, 6).

Η ανοδική τάση στη μακροχρόνια ανεργία εντός των ευρωπαϊκών ορίων συνάδει, όμως, και με αυτό που συνέβη στα χρόνια της κρίσης και σε χώρες εκτός αυτών των ορίων, και οι οποίες, όπως έχει αναφερθεί, δεν βρίσκονται στο επίκεντρο της παρούσας μελέτης. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των ΗΠΑ, όπου «παραδοσιακά» ο μέσος εργαζόμενος βίωνε βραχυπρόθεσμα διαστήματα ανεργίας και το φαινόμενο της μακροχρόνιας ανεργίας ήταν λιγότερο οξυμένο από ό,τι σε άλλες χώρες του ΟΟΣΑ³.

Στα τέλη του 2009/αρχές του 2010, η μέση διάρκεια παραμονής εκτός της αγοράς εργασίας στις ΗΠΑ ανερχόταν στις 30 εβδομάδες, το μεγαλύτερο διάστημα που είχε ποτέ καταγραφεί στη χώρα μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Το ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων, δηλαδή των ανέργων που, βάσει του ορισμού για τη μακροχρόνια ανεργία στις ΗΠΑ, παρέμειναν άνεργοι για περισσότερες από 27 εβδομάδες (έξι μήνες) ξεπέρασε, επίσης, το 4%. Το ποσοστό αυτό αντιστοιχούσε σε άνω του 40% του συνολικού αριθμού των ανέργων και αποτελούσε και πάλι ιστορικό υψηλό. Μάλιστα, ο αριθμός των μακροχρόνια ανέργων δεν υπήρξε ποτέ μεγαλύτερος, με εξαίρεση τα χρόνια της Μεγάλης Ύφεσης ακολούθως του κραχ του 1929.

Η πρωτοφανής αύξηση της μακροχρόνιας ανεργίας σε μία από τις πλέον αναπτυγμένες οικονομίες παγκοσμίως απασχόλησε εκτενώς τους επιστήμονες και αποδόθηκε σε διάφορες αιτίες. Μία από τις κυριότερες είναι η ιδιαιτέρως αδύναμη ζήτηση εργασίας, ενδεικτική της οποίας είναι το χαμηλό ποσοστό μετάβασης από την ανεργία στην απασχόληση· πολύ λιγότερο η επέκταση της επιδοματικής πολιτικής για τους ανέργους⁴, και μόνον εν μέρει παράγοντες που συνέβαλαν στην άνοδο της μακροχρόνιας ανεργίας κατά τη διάρκεια των προηγούμενων

³ Αυτή και οι επόμενες δύο παράγραφοι βασίζονται στα Aaronson, Mazumder and Schechter (2010) και Hornstein and Lubik (2015).

⁴ Ενδεικτική της οποίας είναι η επέκταση της διάρκειας είσπραξης του επιδόματος ανεργίας.

δεκαετιών, όπως η γήρανση του πληθυσμού και η αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στην απασχόληση.

Η κρίση και οι επιπτώσεις της στη μακροχρόνια ανεργία δημιούργησαν το πλαίσιο για και πυροδότησαν μία ευρύτερη συζήτηση αναφορικά με τους πλέον ενδεδωγμένους τρόπους καταπολέμησης του φαινομένου και των προβλημάτων που σχετίζονται με αυτό (π.χ. την πιθανή ενίσχυση της υλικής αποστέρησης και του αισθήματος κοινωνικού αποκλεισμού), ενώ ενδιαφέρον αναπτύχθηκε και για την πρόληψη της μακροχρόνιας ανεργίας. Εν μέσω αυτών των συνθηκών πολλαπλασιάστηκαν, επίσης, οι επιστημονικές εργασίες που πραγματεύονται σχετικά ζητήματα.

Όπως θα δούμε στο κυρίως σώμα της μελέτης, κεντρικό ρόλο στη συζήτηση αυτή έπαιξαν (και συνεχίζουν να παίζουν) οργανισμοί διεθνούς εμβέλειας όπως η ΕΕ, αλλά και εθνικές αρχές και άλλοι φορείς. Ανάλογο ενδιαφέρον ανέπτυξαν οργανισμοί, όπως ο ΟΟΣΑ⁵ ή η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (ευρέως γνωστή ως ILO), το οποίο εκδηλωνόταν π.χ. μέσα από την ανάπτυξη δεικτών που βοηθούσαν στην κατανόηση του φαινομένου, και πιο συγκεκριμένα του μηχανισμού μέσω του οποίου τα άτομα οδηγούνται στην μακροχρόνια ανεργία⁶. Αλλά και χώρες εκτός της ΕΕ, όπως οι ΗΠΑ, στις οποίες σύντομη αναφορά έγινε προηγουμένως.

Σημειωτέον ότι ο ακαδημαϊκός και δημόσιος διάλογος για τη μακροχρόνια ανεργία συνδέεται με, όπως και αποτελεί την άλλη όψη του διαλόγου για την προώθηση της απασχόλησης και, κατά δεύτερο λόγο, της κοινωνικής συνοχής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το ζήτημα της μακροχρόνιας ανεργίας συζητείται, επίσης, στο πλαίσιο εργασιών που συσχετίζουν τη μείωση της ανεργίας με την επίτευξη επιμέρους στοχεύσεων, όπως είναι π.χ., ολοένα και περισσότερο τα τελευταία χρόνια, η καλλιέργεια δεξιοτήτων και η αντιμετώπιση της αναντιστοιχίας μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης δεξιοτήτων (βλ. π.χ. Cedefop, 2015).

Οφείλει, επίσης, να δει κανείς τον εν λόγω διάλογο και υπό το φως της εκτενούς βιβλιογραφίας για τη μακροχρόνια ανεργία, η οποία εξετάζει π.χ. τα αίτια και τις επιπτώσεις του φαινομένου στην Ευρώπη και αλλού. Πρόκειται για μία προσπάθεια γεμάτη προκλήσεις, καθώς, μεταξύ άλλων, οι μηχανισμοί που συνδέουν τις επιπτώσεις της μακροχρόνιας ανεργίας με το ίδιο

⁵ Βλ. π.χ. OECD, 2013, όπου επιχειρείται, μεταξύ άλλων, μία επισκόπηση καινοτόμων και επιτυχημένων πρακτικών που αξιοποιούνται για την αντιμετώπιση των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας στα κράτη μέλη του εν λόγω οργανισμού.

⁶ Βλ. π.χ. σχετικά https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_422451.pdf, αλλά και γενικότερα για δείκτες που αφορούν στην αγορά εργασίας, ILO, 2016.

το φαινόμενο⁷ δεν είναι πάντοτε σαφείς, ενώ, ομοίως, δύσκολη είναι η διάκριση μεταξύ των άμεσων και έμμεσων επιπτώσεων της μακροχρόνιας ανεργίας⁸.

Είναι, ωστόσο, αδιαμφισβήτητο πως οι συνέπειες της μακροχρόνιας ανεργίας είναι δραματικές και επώδυνες, λόγος που οδήγησε και στην προσπάθεια λήψης μέτρων για την πρόληψη και την αντιμετώπισή της, όπως είναι αυτά που θα συζητηθούν στο κυρίως σώμα της μελέτης. Στις συνέπειες αυτές περιλαμβάνονται π.χ. η σταδιακή απώλεια των δεξιοτήτων (και, κατά συνέπεια, ενδεχομένως και της παραγωγικότητας) των ατόμων, καθώς και η αποδυνάμωση των δικτύων που θα μπορούσαν να σταθούν αρωγός στην ένταξη ή επανένταξή τους στην αγορά εργασίας. Με άλλα λόγια, λόγος γίνεται για «διάβρωση» και αποδυνάμωση του ανθρώπινου και του κοινωνικού κεφαλαίου των μακροχρόνια ανέργων.

Η εμπειρία της μακροχρόνιας ανεργίας σχετίζεται, επίσης, με την επιδείνωση προβλημάτων, τα οποία ούτως ή άλλως απορρέουν από την απώλεια μίας θέσης εργασίας. Ενδεικτικά αναφέρονται η μείωση του εισοδήματος και της ικανότητας του ατόμου για κατανάλωση αγαθών και υπηρεσιών, ο υψηλός κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικής και υλικής αποστέρησης, καθώς και μονιμότερης απώλειας εισοδήματος (ιδίως στην περίπτωση εργαζομένων που επένδυσαν χρήμα και άλλους πόρους για την απόκτηση γνώσεων και δεξιοτήτων που αξιοποίησαν κατά την εργασιακή τους πορεία, προ της εμπειρίας της μακροχρόνιας ανεργίας)· επίσης, η επιβάρυνση της ψυχοσωματικής τους υγείας⁹ (π.χ. αυξημένο άγχος και εκδήλωση διαφόρων συμπτωμάτων¹⁰, τα οποία προδίδουν αυξημένη κατάσταση ευαλωτότητας) και εν τέλει ο στιγματισμός τους.

Παράλληλα, καθώς αυξάνεται η διάρκεια της περιόδου, κατά την οποία το άτομο μένει εκτός της αγοράς εργασίας, η πιθανότητα εύρεσης απασχόλησης μειώνεται (βλ. π.χ. Blanchard and Diamond, 1994, Kokko, Pulkkinen, and Puustinen, 2000), ενώ παρατηρείται και μείωση στις μελλοντικές αποδοχές των ατόμων που μετά από περίοδο μακροχρόνιας ανεργίας εντάσσονται ή

⁷ Π.χ. μεγάλο κομμάτι των εργασιών που εστιάζουν στη μείωση του μισθού ατόμων που εντάσσονται ή επανεντάσσονται στην αγορά εργασίας, μετά από μακρό χρονικό διάστημα ανεργίας, δεν μπορεί να διακρίνει με σαφήνεια το εάν η εν λόγω μείωση οφείλεται στην εμπειρία της μακροχρόνιας ανεργίας ή στις συνθήκες που επικρατούν στην αγορά εργασίας (βλ. π.χ. Davis and von Wachter, 2011).

⁸ Η συζήτηση για τις συνέπειες της μακροχρόνιας ανεργίας, σε αυτή και τις επόμενες τρεις παραγράφους βασίζονται, κατά κύριο λόγο, στα Jacobson et al., 1993, Neal, 1995, Machin and Manning, 1998, Edin and Gustavsson, 2008, Lindsay, 2009, Aaronson, Mazumder and Schechter, 2010 και Nichols, Mitchell, and Lindner, 2013. Σε αντίθετη περίπτωση, αναφέρεται η πηγή.

⁹ Για μία αντίθετη άποψη ως προς την επίδραση της μακροχρόνιας ανεργίας στην υγεία των ατόμων, βλ. Ruhm, 2007.

¹⁰ Έχει μάλιστα διατυπωθεί ακόμη και η άποψη πως υπάρχει σχέση ανάμεσα στη μακροχρόνια ανεργία και την αυτοκτονία (Milner, Page and LaMontagne, 2013).

επανεπιδείκνται στην αγορά εργασίας (βλ. π.χ. von Wachter, Song and Manchester, 2009, Abraham et al., 2016). Η μακροχρόνια ανεργία φαίνεται πως κάνει τους εργοδότες περισσότερους διστακτικούς και απρόθυμους να προχωρήσουν στην πρόσληψη ενός εργαζομένου, παγιοποιώντας έναν φαύλο κύκλο αποκλεισμού από την αγορά εργασίας και προβλημάτων, όπως αυτά που μόλις αναφέρθηκαν (Bouget and Vanhercke, 2016: 102). Για την ακρίβεια, φαίνεται ότι συνήθως οι επιχειρήσεις προσλαμβάνουν μακροχρόνια ανέργους, όταν έχουν εξαντλήσει τις λοιπές τους επιλογές (βλ. π.χ. Abraham and Shimer, 2002).

Ενδεικτική της στάσης των εργοδοτών είναι η ύπαρξη διαφορών στην ανταπόκριση των εργοδοτών σε 12.000 «επινοημένα» βιογραφικά σημειώματα, τα οποία εστάλησαν σε επιχειρήσεις, στο πλαίσιο ερευνητικής προσπάθειας των Πανεπιστημίων του Τορόντο, του Yale και του Σικάγο. Στην περίπτωση των ανέργων που, κατά δήλωσή τους, βρίσκονταν εκτός της αγοράς εργασίας για έναν μήνα, ένα 7% κλήθηκε για συνέντευξη. Στην περίπτωση, όμως, αυτών που δήλωναν πως βρίσκονταν εκτός της αγοράς εργασίας για οκτώ μήνες, το ποσοστό αυτών που κλήθηκαν σε συνέντευξη κατέβαινε στο 4% (Baker, 2014).

Δεν πρέπει να εκπλήσσει λοιπόν πως ακόμη και μετά το πέρασμα σε φάση οικονομικής ανάκαμψης, το ποσοστό της μακροχρόνιας ανεργίας τείνει να ανθίσταται στη μείωση. Σημειωτέον, επίσης, πως, γενικότερα, είναι πιθανή μία υποεκτίμηση του αριθμού των μακροχρόνια ανέργων, καθώς σε περίπτωση ανεύρεσης προσωρινής απασχόλησης ενδέχεται να «μετακινηθούν» από τη λίστα των μακροχρόνια ανέργων· ομοίως, και στην περίπτωση συμμετοχής τους σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης (π.χ. κατάρτισης). Σημαντικές είναι, όμως, οι συνέπειες της μακροχρόνιας ανεργίας και σε μακρο-επίπεδο, όπως αυτές αντανακλώνται π.χ. στην πτώση του διαθέσιμου εισοδήματος για τη χρηματοδότηση δημόσιων υπηρεσιών, οι οποίες σε περίοδο υψηλής μακροχρόνιας ανεργίας γνωρίζουν, κατά κανόνα, αύξηση, την ενίσχυση των κοινωνικών εντάσεων, την άνοδο εξτρεμιστικών και ρατσιστικών τάσεων, κ.λπ.. (Aaronson, Mazumder and Schechter, 2010: 6).

Τον ευρύτερο δημόσιο και ακαδημαϊκό διάλογο για το φαινόμενο της μακροχρόνιας ανεργίας και την υιοθέτηση πολιτικών για την καταπολέμησή του, οφείλει, τέλος, να θεωρήσει κανείς σε συνδυασμό με την προγενέστερη, αν και λιγότερο εκτενή, βιβλιογραφία που αφορά στην αξιολόγηση πολιτικών με ομάδα-στόχο τους μακροχρόνια ανέργους. Όπως θα δούμε, σχετικά συχνή είναι π.χ. η αναφορά στη συμβολή που έχουν ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στην πρόληψη και τη μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας. Έτσι, φαίνεται πως θετικά είναι τα

αποτελέσματα που προκύπτουν π.χ. από τη συμμετοχή των μακροχρόνια ανέργων σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης που βασίζονται στην εκτενή συμμετοχή των εργοδοτών (βλ. π.χ. Meager with Evans, 1997).

Στο κυρίως σώμα της μελέτης που ακολουθεί σκιαγραφούνται σύγχρονες τάσεις πολιτικής και παρουσιάζονται σχετικά επιτυχημένες πρακτικές, οι οποίες έχουν υιοθετηθεί με στόχο τη μείωση του αριθμού των μακροχρόνια ανέργων και την ένταξη ή επανένταξή τους στο κοινωνικό σύνολο. Πρόκειται για πρακτικές, οι οποίες αναπτύσσονται τόσο σε εθνικό όσο και υποεθνικό επίπεδο, δίχως να εξαντλούνται, ωστόσο, σε αυτές που υλοποιούνται υπό την αιγίδα Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης και άλλων κρατικών υπηρεσιών. Κλείνοντας, γίνεται σύντομη αναφορά στα κυριότερα συμπεράσματα της μελέτης.

B. Σύγχρονες Τάσεις και Πρακτικές

Το ενδιαφέρον της ΕΕ για πολιτικές που άπτονται της αγοράς εργασίας, όπως κατεξοχήν είναι οι πολιτικές που στοχεύουν στην πρόληψη και την αντιμετώπιση των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας, συμπεριλαμβανομένης της ένταξης και/ή επανένταξης των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας, άρχισε να εκδηλώνεται εντονότερα από τη χάραξη της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση και την υιοθέτηση της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1997. Έκφραση του εν λόγω ενδιαφέροντος αποτελεί π.χ. η στόχευση 25% των μακροχρόνια ανέργων να έχουν συμμετάσχει σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης έως το 2010, καθώς και η προσπάθεια προσδιορισμού κοινών αρχών στη λειτουργία των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης για την αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας. Η η διοργάνωση σεμιναρίου, υπό την αιγίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με θέμα τις προσεγγίσεις που αξιοποιούσαν οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας (European Commission, 2006) (π.χ. οι συνέργειες ανάμεσα στις υπηρεσίες αυτές, τις κοινωνικές υπηρεσίες και τους κοινωνικούς εταίρους).

Πιο πρόσφατα, πρωτοβουλίες όπως η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για ένα «Πακέτο Κοινωνικών Επενδύσεων» (το 2013) και Συστάσεις για μεμονωμένα κράτη μέλη (κυρίως από το 2014 και ύστερα) «θα έθεταν τον δάκτυλον επί τον τύπον των ήλων». Π.χ. στο Πακέτο Κοινωνικών Επενδύσεων γινόταν ευθεία αναφορά στο φαινόμενο της μακροχρόνιας ανεργίας και τους κινδύνους που απορρέουν από αυτό. Η αναφορά αυτή συνοδευόταν από παραδοχές, όπως ότι «οι ενήλικες που βρίσκονται στην πλέον παραγωγική ηλικία και οι

μεγαλύτεροι σε ηλικία εργαζόμενοι επηρεάζονται από την ταχεία άνοδο της μακροχρόνιας ανεργίας» και ότι το γεγονός αυτό «αυξάνει την πιθανότητα να βρεθούν σε καθεστώς φτώχειας και αποτελεί κίνδυνο για την απασχολησιμότητά τους, τη σταθερότητα των οικογενειών τους και τη διανοητική και σωματική τους υγεία» (European Commission, 2013). Επίσης, στο πλαίσιο του λεγόμενου «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου»¹¹ διατυπώνονται κατά καιρούς Συστάσεις, όπως π.χ στην περίπτωση της Κροατίας το 2016, όπου γινόταν αναφορά στην καλλιέργεια δεξιοτήτων ως μέσου ενίσχυσης της απασχολησιμότητας των μακροχρόνια ανέργων (European Commission, 2019b: 164).

Τον σημαντικότερο, ωστόσο, ενδεχομένως πρόσφατο σταθμό σε ευρωπαϊκό επίπεδο στο πεδίο της καταπολέμησης της μακροχρόνιας ανεργίας αποτελεί η έκδοση Σύστασης του Συμβουλίου της ΕΕ για την ένταξη των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας (το 2016, και μάλιστα σε φάση κατά την οποία τα ποσοστά της μακροχρόνιας ανεργίας των κρατών μελών της ΕΕ είχαν αρχίσει να καταγράφουν πτωτική πορεία¹²) (Bouget and Vanhercke, 2016: 93). Της έκδοσης της Σύστασης είχαν προηγηθεί πρωτοβουλίες, όπως Οδικός Χάρτης (Roadmap) που αναφερόταν λεπτομερώς στην επικείμενη Σύσταση (European Commission, 2015), καθώς και δημόσια διαβούλευση αναφορικά με τη βελτιστοποίηση του τρόπου, με τον οποίο οι μακροχρόνια άνεργοι θα μπορούσαν να αποκτήσουν πρόσβαση σε ολιστικής φύσεως υποστηρικτικές υπηρεσίες, που να ανταποκρίνονται καλύτερα και στις ανάγκες τους.

Παρά την κριτική¹³ που ασκήθηκε στο περιεχόμενο της Σύστασης, όπως αυτή από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο κατά της Φτώχειας (γνωστό ως 'EAPN', από τα αρχικά των λέξεων 'European Anti-Poverty Network') [μεταξύ άλλων, λόγω της απουσίας αναφορών στην ανάγκη «ποιοτικών» θέσεων εργασίας, καθώς και εγγυήσεων απέναντι στην ενίσχυση της ενεργοποίησης και της αιρεσιμότητας], η Σύσταση αποτέλεσε σαφώς, τόσο σε συμβολικό όσο και πρακτικό επίπεδο, ένα σημαντικό βήμα της ΕΕ προς την αναγνώριση των δραματικών συνεπειών της πρόσφατης κρίσης και της λιτότητας στο πεδίο της μακροχρόνιας ανεργίας (αν

¹¹ Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο είναι ένας κύκλος συντονισμού της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής εντός της ΕΕ. Αποτελεί μέρος του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Επικεντρώνεται στους πρώτους έξι μήνες κάθε έτους, εξού και «εξάμηνο». Κατά το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο τα κράτη μέλη ευθυγραμμίζουν τις δημοσιονομικές και οικονομικές τους πολιτικές προς τους στόχους και τους κανόνες που έχουν συμφωνηθεί σε ενοσιακό επίπεδο. Βλ. σχετικά <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/european-semester/>.

¹² Με την εξαίρεση της Φινλανδίας, της Αυστρίας και του Λουξεμβούργου.

¹³ Βλ. επίσης σχετικά και Bouget and Vanhercke, 2016: 117-124, όπου επιχειρείται μία αποτίμηση της Σύστασης και της ασκείται κριτική: π.χ. λόγω του ότι η πρόληψη της μακροχρόνιας ανεργίας είναι κατ'ουσίαν απύσχα από το κείμενο, καθώς και του ότι η Σύσταση επικεντρώνεται στην πλευρά της προσφοράς της αγοράς εργασίας, ενώ παραγνωρίζει σε μεγάλο βαθμό αυτή της ζήτησης.

και κάπως καθυστερημένα) (EAPN, undated). Έδειξε, επίσης, τον δρόμο προς τη θέσπιση εξειδικευμένων μέτρων για την αντιμετώπιση των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας (αλλά και για την πρόληψη του φαινομένου).

Έτσι, στις πρώτες σελίδες της, ο συντάκτης της Σύστασης αναγνωρίζει πως τα χρόνια που ακολούθησαν τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008-2009 το μέσο ποσοστό ανεργίας στην ΕΕ κινήθηκε σε ιστορικά υψηλά· και πως, παρά το γεγονός ότι το ποσοστό αυτό βρίσκεται πλέον σε καθοδική πορεία, οι δείκτες της μακροχρόνιας ανεργίας εξακολουθούν να είναι πολύ υψηλοί¹⁴. Όπως αναφέρεται, το 2014, ο αριθμός των ατόμων που βρίσκονταν εκτός αγοράς εργασίας και σε συστηματική διαδικασία αναζήτησης απασχόλησης, για διάστημα τουλάχιστον ενός έτους, ξεπερνούσε τα 12 εκατομμύρια. Ο αριθμός αυτός αντιστοιχούσε στο 5% του ενεργού πληθυσμού της ΕΕ. Επίσης, το 62% από τα 12 αυτά εκατομμύρια βίωνε παρατεταμένη περίοδο ανεργίας (για τουλάχιστον δύο συνεχόμενα έτη). Οι μακροχρόνια άνεργοι αντιπροσώπευαν το ήμισυ του συνόλου των ανέργων στην ΕΕ.

Ο συντάκτης της Σύστασης αναγνωρίζει τα πολλά δεινά που απορρέουν από τη μακροχρόνια ανεργία και λειτουργούν ως κίνητρο για την καταπολέμηση του φαινομένου (π.χ. η μείωση της δυνητικής ανάπτυξης των οικονομιών της ΕΕ, η ενίσχυση του κινδύνου του κοινωνικού αποκλεισμού, της φτώχειας και των ανισοτήτων, η αύξηση του κόστους των κοινωνικών υπηρεσιών και των δημόσιων οικονομικών). Διατυπώνεται, επίσης, η εκτίμηση πως, σε ετήσια βάση, σχεδόν το ένα πέμπτο των μακροχρόνια ανέργων στην ΕΕ αποθαρρύνεται, λόγω των ανεπιτυχών προσπαθειών εύρεσης εργασίας, και περνά στην αεργία.

Όπως αποτυπώνεται ρητά στη Σύσταση, απώτερος στόχος της ήταν να επιταχύνει, σε βραχυπρόθεσμο ή μακροπρόθεσμο ορίζοντα, την ενσωμάτωση των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας, μέσω της βελτίωσης των σχετικών υποστηρικτικών δομών και την αντιμετώπιση τριών προβλημάτων: την ανεπαρκή κάλυψη των μακροχρόνια ανέργων από υποστηρικτικές δράσεις ενεργοποίησης· τον ελλειμματικό σχεδιασμό των μοντέλων ενεργοποίησης, τόσο όσον αφορά στην παροχή εξατομικευμένης υποστήριξης στους αναζητούντες εργασία όσο και στην ανάμειξη των εργοδοτών· και την έλλειψη συντονισμού μεταξύ των κρατικών υπηρεσιών και άλλων φορέων που υποστηρίζουν τους μακροχρόνια ανέργους (European Commission, 2019a: 7). Οι προτάσεις που διατυπώνονταν στο πλαίσιο της

¹⁴ Για αυτή και τις επόμενες παραγράφους που αναφέρονται στη Σύσταση, βλ. σχετικά [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220\(01\)&from=RO](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220(01)&from=RO)

Σύστασης αφορούσαν στα κράτη μέλη, στα κράτη μέλη από κοινού με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και αποκλειστικά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Έτσι, το Συμβούλιο της ΕΕ συνιστούσε στα κράτη μέλη, μεταξύ άλλων, τα κάτωθι: την ενθάρρυνση της εγγραφής των αιτούντων εργασία στις υπηρεσίες απασχόλησης και τον εντονότερο προσανατολισμό στην αγορά εργασίας των μέτρων ένταξης (π.χ. μέσω της καλλιέργειας στενότερης σχέσης με τους εργοδότες)· την ατομική αξιολόγηση των εγγεγραμμένων μακροχρόνια ανέργων· και την προσφορά στους ανέργους συγκεκριμένων συμφωνιών ένταξης στην εργασία, το αργότερο κατά τη συμπλήρωση 18 μηνών ανεργίας. Η συμφωνία ένταξης ορίζεται ως μια γραπτή συμφωνία μεταξύ ενός εγγεγραμμένου, μακροχρόνια ανέργου και ενός σημείου επαφής, με στόχο τη διευκόλυνση της μετάβασης του προσώπου αυτού στην αγορά εργασίας. Περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, ρητή αναφορά στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των αναζητούντων εργασία, αλλά και στις αρμοδιότητες των συμβούλων απασχόλησης.

Για την ευόδωση των επιμέρους στοχεύσεών της, η Σύσταση περιλάμβανε μάλιστα περαιτέρω οδηγίες, όπως είναι π.χ. η ενθάρρυνση και ανάπτυξη συμπράξεων μεταξύ εργοδοτών, κοινωνικών εταίρων, υπηρεσιών απασχόλησης, δημόσιων αρχών, κοινωνικών υπηρεσιών και παρόχων υπηρεσιών εκπαίδευσης και κατάρτισης. Με τον τρόπο αυτό, υπήρχε η εκτίμηση πως θα διασφαλιζόταν η παροχή υπηρεσιών που θα ανταποκρίνονταν καλύτερα στις ανάγκες των επιχειρήσεων και των εγγεγραμμένων μακροχρόνια ανέργων. Τα κράτη μέλη εξακολουθούσαν, ωστόσο, να έχουν τον τελικό λόγο στην επιλογή εκείνων των εργαλείων πολιτικής που, κατά την άποψή τους, ήταν τα βέλτιστα για την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας. Αναφορά γινόταν, επίσης, στο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) ως το κύριο χρηματοδοτικό μέσο της ΕΕ για την αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας.

Ακολούθως της έκδοσης της Σύστασης έγινε μία προσπάθεια αξιολόγησης της εφαρμογής της σε διάφορα κράτη μέλη (σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο), τα αποτελέσματα της οποίας δημοσιοποίησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2019 (European Commission, 2019a). Πιο συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της αξιολόγησης συλλέγησαν στοιχεία που αφορούσαν στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο που διείπε την παρεχόμενη υποστήριξη προς τους μακροχρόνια ανέργους στα κράτη μέλη, καθώς και στην πρόοδο που κατεγράφη στην εφαρμογή της Σύστασης, όπως αυτή αποτυπώνεται π.χ. στην υιοθέτηση εξατομικευμένης προσέγγισης, τη συνεργασία με τις

επιχειρήσεις και την παρακολούθηση της υλοποίησης πολιτικών με ομάδα-στόχο τους μακροχρόνια ανέργους.

Το έδαφος είχε προετοιμάσει η χαρτογράφηση της ενσωμάτωσης των προτάσεων της Σύστασης στις χώρες αυτές, η οποία βασίστηκε κυρίως σε ποσοτικά στοιχεία και δείκτες. Αντιθέτως, για την αξιολόγηση αξιοποιήθηκαν εκτενώς τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά μεθοδολογικά εργαλεία (π.χ. ημιδομημένες συνεντεύξεις και ομάδες εστίασης με φορείς εμπλεκόμενους στον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών κατά της μακροχρόνιας ανεργίας) (European Commission, 2017a).

Επιπρόσθετα, τον Ιούνιο 2019 πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες συνέδριο, υπό την αιγίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΕΚΤ, καθώς και με τη συμμετοχή Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης, των Διαχειριστικών Αρχών του ΕΚΤ, κοινωνικών εταίρων και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών, και με αντικείμενο αποτελεσματικές πολιτικές για την ένταξη ή επανένταξη των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας¹⁵. Στο πλαίσιο του συνεδρίου παρουσιάστηκαν αποτελέσματα από την εφαρμογή της Σύστασης του Συμβουλίου της ΕΕ για τη μακροχρόνια ανεργία, στα οποία θα γίνει αναφορά στη συνέχεια του κειμένου, όπως και αποτελέσματα από έργο το οποίο υλοποιήθηκε από τη Διεθνική Πλατφόρμα του ΕΚΤ και αφορούσε στην αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας.

Το συνέδριο αποτέλεσε μία πρόσθετη ευκαιρία διαλόγου αναφορικά με τα δυνατά και τα αδύναμα σημεία των πολιτικών, και ιδίως των καλών πρακτικών που αξιοποιούνται για την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας. Παράλληλα, πραγματοποιήθηκαν και σεμινάρια, τα οποία συνδέονταν την Πλατφόρμα, και αφορούσαν σε αντικείμενα, όπως η στοχευμένη υποστήριξη και η βιωσιμότητα των θέσεων εργασίας που καταλαμβάνονταν από μακροχρόνια ανέργους. Ανάμεσα στις προτάσεις που διατυπώθηκαν ήταν η υιοθέτηση ενός νομοθετικού πλαισίου που να διασφαλίζει την παροχή διαρκούς υποστήριξης, ακόμη και μετά την εύρεση εργασίας, στους μακροχρόνια ανέργους· ή η ενίσχυση της στόχευσης, με την αρωγή και δεικτών ποιότητας και αποτελεσμάτων. Με τον τρόπο αυτό υπήρχε η εκτίμηση ότι θα βελτιωνόταν η απασχολησιμότητα των μακροχρόνια ανέργων και θα αποφεύγονταν η διαιώνιση της συμμετοχής τους σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης, άνευ ένταξης ή επανένταξής τους στην αγορά εργασίας.

¹⁵ Αυτή και η επόμενη παράγραφος βασίζονται κατά κύριο λόγο στο <https://ec.europa.eu/esf/transnationality/content/conference-bringing-long-term-unemployed-back-work-27-june-2019-brussels-0>.

Η αξιολόγηση έδειξε πως όσον αφορά στην επέκταση της εγγραφής των μακροχρόνια ανέργων στις υπηρεσίες απασχόλησης, αλλά και άλλους αρμόδιους οργανισμούς, έξι ευρωπαϊκές χώρες υιοθέτησαν, μετά από την έκδοση της Σύστασης, δράσεις που κινούνταν προς αυτή την κατεύθυνση¹⁶. Ενδεικτικά αναφέρονται η παροχή σχετικής πληροφόρησης στους μη εγγεγραμμένους και οι δυνατότητες εγγραφής μέσω πολλαπλών διαύλων. Π.χ. από το καλοκαίρι του 2018, όλοι οι δικαιούχοι του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης (ΚΕΑ) στην Ελλάδα έχουν την υποχρέωση εγγραφής στον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ).

Πριν από την έκδοση της Σύστασης, όλα τα κράτη μέλη, πλην της Ουγγαρίας και του Λουξεμβούργου, αξιοποιούσαν, επίσης, κάποιον τύπο προσωπικής αποτίμησης, από μέρους των μακροχρόνια ανέργων, των προσόντων τους, καθώς και προσωποποιημένες συμβουλευτικές υπηρεσίες, δηλαδή υπηρεσίες που βρίσκονταν σε συμφωνία με τη λογική και τις αρχές μίας εξατομικευμένης προσέγγισης. Ακολούθως της έκδοσης της Σύστασης, 18 κράτη μέλη προγραμμάτισαν την εισαγωγή, σε μεταγενέστερο χρόνο, ή εισήγαγαν αλλαγές που ανταποκρίνονταν σε αυτή τη στόχευση. Έτσι, π.χ. η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης της Κροατίας ανέπτυξε το 2017 ένα νέο εργαλείο αποτύπωσης του προφίλ των ανέργων, το οποίο υπολογίζει την πιθανότητα εύρεσης απασχόλησης, 12 μήνες μετά από την εγγραφή στην υπηρεσία. Για τον σκοπό αυτό, λαμβάνει υπόψη μεταβλητές, όπως η εκπαίδευση και η εργασιακή εμπειρία του ανέργου, καθώς και το εάν αποτελεί μέλος ευάλωτης πληθυσμιακής ομάδας (ή όχι).

Στην περίπτωση του συντονισμού και της δημιουργίας σημείων επαφής για μακροχρόνια ανέργους, όπου να παρέχεται ευρεία γκάμα υπηρεσιών για τη συγκεκριμένη ομάδα-στόχο, τέσσερα από τα πέντε κράτη μέλη, τα οποία, κατά την ημερομηνία έκδοσης της Σύστασης, δεν διέθεταν μηχανισμούς συντονισμού (π.χ. διαδικασίες που επέτρεπαν τον διαμοιρασμό και την κοινή γνώση τέτοιων πρακτικών), μετά από την έκδοση της Σύστασης προέβησαν στη λήψη σχετικών μέτρων. Ομοίως, εννιά από τα 15 κράτη μέλη, που δεν διέθεταν σημεία επαφής στοχευμένα σε μακροχρόνια ανέργους, αμέσως μετά την έκδοση της Σύστασης προγραμμάτισαν την ίδρυσή τους ή προχώρησαν άμεσα στη θέσπισή τους (έστω και αν τα περισσότερα εξ αυτών εξακολουθούν να μην είναι πλήρως λειτουργικά).

¹⁶ Αυτή και οι επόμενες παράγραφοι που αφορούν στην αξιολόγηση βασίζονται, κατά κύριο λόγο, στο European Commission, 2019a: 14-32. Σε αντίθετη περίπτωση, αναφέρεται η πηγή.

Στην Τσεχική Δημοκρατία π.χ. η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης, σε συνεργασία και με τις τοπικές αρχές, υιοθέτησε νέες διαδικασίες, οι οποίες ενίσχυαν τη δυνατότητα ανταλλαγής πληροφοριών. Στη χώρα μας συστάθηκαν, επίσης, (το 2016) τα λεγόμενα «Κέντρα Κοινότητας», υπηρεσίες οι οποίες λειτουργούν σε τοπικό επίπεδο και «ενοποιούν» την πληροφόρηση για όλους τους τύπους κοινωνικών παροχών σε ένα αποκλειστικά σημείο επαφής και επικοινωνίας με τους ωφελούμενους. Στη λειτουργία τους εμπλέκονται διάφοροι φορείς, συμπεριλαμβανομένων των τοπικών αρχών και εθελοντικών οργανώσεων. Η δομή τέτοιου τύπου κέντρων ενδέχεται, ωστόσο, να διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα, αναλόγως του θεσμικού πλαισίου για την υποστήριξη των μακροχρόνια ανέργων και την ύπαρξη συνεργατικής (ή μη) κουλτούρας.

Η δημιουργία σημείων επαφής για τους μακροχρόνια ανέργους, τα οποία παρέχουν ευρεία γκάμα υπηρεσιών, συνάδει με την ευρύτερη τάση που παρατηρείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο προς ανάθεση της διαχείρισης διαφόρων παροχών σε έναν οργανισμό. Βρίσκεται, επίσης, σε συμφωνία με την μετατόπιση προς ένα ολιστικό μοντέλο διαχείρισης των, εξατομικευμένης λογικής, υπηρεσιών προς τους μακροχρόνια ανέργους, για το οποίο, έχει διατυπωθεί το επιχείρημα πως αυξάνει την αποτελεσματικότητα των πολιτικών παρεμβάσεων (μέσω π.χ. της μείωσης του κόστους και της αποφυγής επικαλύψεων)· αν και ορισμένοι έχουν την άποψη πως αρκετές ευρωπαϊκές χώρες βρίσκονται ακόμη αρκετά μακριά από την εφαρμογή μίας, τέτοιας λογικής, θεσμικής ενοποίησης (Bouget and Vanhercke, 2016: 109-110, Øverbye et al., 2010).

Όσον αφορά στην ενδυνάμωση των συνεργειών με εργοδότες, στα τέσσερα κράτη μέλη, όπου, προ της έκδοσης της Σύστασης, δεν είχαν ληφθεί μέτρα προς την κατεύθυνση αυτή, ακολούθως της Σύστασης το σκηνικό άλλαξε. Η παροχή κινήτρων προς τους εργοδότες και συμβουλευτικών υπηρεσιών εντός του πλαισίου της επιχείρησης είναι από τα πλέον συνήθη εργαλεία που αξιοποιούνται για τον σκοπό αυτό. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Ιρλανδίας, όπου πρόγραμμα επιδότησης ονόματι 'JobsPlus'¹⁷ θεωρείται ιδιαίτερος αποτελεσματικό στην ενίσχυση της απασχολησιμότητας των μακροχρόνια ανέργων.

Σε γενικές γραμμές, η αξιολόγηση της εφαρμογής της Σύστασης έδειξε πως αυτή λειτούργησε σε αρκετές περιπτώσεις ως κινητήριος δύναμη για τη λήψη μέτρων με στόχο την

¹⁷ Η επιδότηση ανέρχεται σε 7.500 ευρώ στην περίπτωση πρόσληψης ατόμου που έχει παραμείνει άνεργο για περίοδο 12-24 μηνών και 10.000 ευρώ στην περίπτωση πρόσληψης ατόμου που έχει παραμείνει άνεργο για περίοδο μεγαλύτερη των 24 μηνών.

καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας και την ένταξη ή επανένταξη των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας, ιδίως σε χώρες όπου οι σχετικές πολιτικές ήταν λιγότερο αναπτυγμένες. Ως αποτέλεσμα, θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι ενισχύθηκε η σύγκλιση στα εργαλεία πολιτικής που αξιοποιούνται προς την κατεύθυνση αυτή. Είναι, ωστόσο, προφανές ότι για μία περισσότερο πλήρη αποτίμηση της επίδρασης της Σύστασης του 2016 στις πολιτικές που υιοθετήθηκαν σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο στην Ευρώπη είναι απαραίτητο να παρέλθει μεγαλύτερο χρονικό διάστημα (European Commission, 2019k).

Προτού προχωρήσουμε, όμως, στην παρουσίαση βασικών αρχών πολιτικής και πρακτικών κατά της μακροχρόνιας ανεργίας που χρησιμοποιούνται με επιτυχία σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες, χρήσιμη είναι μία περισσότερο αναλυτική αναφορά σε παραδείγματα από την εφαρμογή της Σύστασης¹⁸. Στην περίπτωση π.χ. της Κροατίας, όπου η μακροχρόνια ανεργία ανερχόταν το 2014 στο 61,1% της συνολικής ανεργίας, ενώ το 2017 κατέγραψε πτώση στο 44%, ακολούθως της έκδοσης της Σύστασης πραγματοποιήθηκαν αλλαγές, όπως είναι η επέκταση της κάλυψης των μακροχρόνια ανέργων και διαδικασιών που στοχεύουν στην αποτίμηση της ατομικής τους κατάστασης (κατά την εγγραφή τους στο μητρώο ανέργων, π.χ. μέσω της συλλογής πληροφοριών για το εκπαιδευτικό τους επίπεδο, την εργασιακή τους πορεία, κ.ά.), καθώς και η υιοθέτηση συμφωνιών ένταξης στην αγορά εργασίας (European Commission, 2019a: 18-21).

Η Σύσταση οδήγησε στον ανασχεδιασμό των εσωτερικών διαδικασιών που αξιοποιεί η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης στη χώρα, με στόχο, μεταξύ άλλων, να ενθαρρύνει την παραμονή των μακροχρόνια ανέργων στα μητρώα της υπηρεσίας, ακόμη και στην περίπτωση που δεν είναι ιδιαίτερος ενεργός στην αναζήτηση εργασίας. Άνοιξε, επίσης, τον δρόμο για τον ανασχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ενώ ενθάρρυνε την μετατόπιση προς μία πιο εξατομικευμένη προσέγγιση στην ένταξη ή επανένταξη των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας και την εκπαίδευση των συμβούλων απασχόλησης, ώστε να είναι σε θέση να παρέχουν συγκεκριμένες συμβουλές σε μακροχρόνια ανέργους (π.χ. λαμβάνοντας υπόψη δεδομένα που αφορούν στην ιατρική και οικογενειακή τους κατάσταση]. Δεν πρέπει, όμως, να παραγνωρίσει κανείς και ότι τα θεμέλια της προαναφερθείσας προσέγγισης είχαν ήδη τεθεί τα

¹⁸ Γίνεται αναφορά σε παραδείγματα από τις οχτώ χώρες-μελέτες περίπτωσης, οι οποίες τέθηκαν στο επίκεντρο μελέτης προς υποστήριξη της αξιολόγησης της Σύστασης του Συμβουλίου της ΕΕ. Βλ. σχετικά και European Commission, 2019l.

προηγούμενα χρόνια, μέσω π.χ. της ανάπτυξης ενός δικτύου Κέντρων Ενημέρωσης και Συμβουλευτικής Επαγγελματικής Σταδιοδρομίας (European Commission, 2019b).

Παρά το γεγονός ότι η μακροχρόνια ανεργία στη Φινλανδία δεν αποτελεί σοβαρό δομικό πρόβλημα, κατέγραψε παρόλα αυτά αύξηση εν μέσω της κρίσης: από μόνον 1,3% του ενεργού πληθυσμού ανήλθε στο 2,4% το 2016, ενώ σημείωσε μικρή πτώση το 2017 (2,3%)¹⁹. Τα τόσο χαμηλά ποσοστά θεωρείται ότι είναι ενδεικτικά της σχετικά εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς εργασίας στη χώρα, όπως και της ιδιαίτερης αποτελεσματικότητας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, οι οποίες δεν επιτρέπουν να κυλήσει κάποιος εύκολα από την ανεργία στη μακροχρόνια ανεργία. Χαρακτηριστικό του συστηματοποιημένου τρόπου, με τον οποίο αντιμετωπίζεται εν γένει το φαινόμενο της ανεργίας στη Φινλανδία είναι ότι η εγγραφή των ανέργων μπορεί να γίνει ηλεκτρονικά και εξ αποστάσεως, και χωρίς τη φυσική τους παρουσία στα αρμόδια γραφεία.

Η μακροχρόνια ανεργία αντιμετωπίζεται ως ιδιαίτερος σημαντικό ζήτημα στον δημόσιο και πολιτικό διάλογο, με αποτέλεσμα η Φινλανδία να διαθέτει, ήδη από το 2005, πολιτικές που στοχεύουν αποκλειστικά στους μακροχρόνια ανέργους. Ιδιαίτερα ενδιαφέρον είναι π.χ. νομοθέτημα του 2017 (ονόματι 'Lex Lindström'), βάσει του οποίου, μακροχρόνια άνεργοι, οι οποίοι έχουν γεννηθεί πριν από την 1^η Σεπτεμβρίου 1956 και που βρίσκονται εκτός αγοράς εργασίας για περισσότερα από πέντε χρόνια, αποκτούν πρόσβαση στην είσπραξη μίας, προσωρινού χαρακτήρα, σύνταξης. Στόχος είναι η παροχή αρωγής σε άτομα που πιθανότατα δεν θα καταφέρουν να επανενταχθούν στην αγορά εργασίας και η παράλληλη απελευθέρωση πόρων της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης, με σκοπό την ανάπτυξη δράσεων για άτομα τα οποία θεωρείται περισσότερο πιθανό να βρουν εργασία. Το νομοθέτημα δεν αποτελεί, ωστόσο, συνέπεια της Σύστασης του Συμβουλίου της ΕΕ του 2016.

Η έκδοση της Σύστασης δεν συνδέεται (αν συνδέεται καθόλου) παρά με ήσσονος σημασίας αλλαγές στις πολιτικές καταπολέμησης της μακροχρόνιας ανεργίας που εφαρμόζονται στη Φινλανδία. Διατυπώνεται η εκτίμηση πως η επικείμενη (το 2021) μεταρρύθμιση στον τομέα της υγείας και των κοινωνικών υπηρεσιών, η οποία θα ενισχύσει τον ρόλο των διοικητικών περιφερειών στο μοντέλο διοίκησης των σχετικών με την απασχόληση υπηρεσιών στη χώρα, ενδέχεται να επηρεάσει με τρόπο αρνητικό τις πολιτικές με ομάδα-στόχο τους μακροχρόνια ανέργους. Ο λόγος είναι πως στο προηγούμενο μοντέλο διοίκησης διασφαλιζόταν μεγαλύτερη

¹⁹ Αυτή και οι επόμενες δύο παράγραφοι βασίζονται στο European Commission, 2019c.

εγγύτητα με τους μακροχρόνια ανέργους (η οποία, κατά κανόνα, θεωρείται παράμετρος που συμβάλει στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών), μέσω της αξιοποίησης από το κράτος των τοπικών γραφείων για την απασχόληση και την οικονομική ανάπτυξη.

Σε αντίθεση με ό,τι συνέβη στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες κατά τη διάρκεια της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, στη Γερμανία, μεταξύ του 2008 και του 2017, κατεγράφη διαρκής πτώση της μακροχρόνιας ανεργίας (από 4,1% σε 1,6%)²⁰. Κατέχει ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας στην ΕΕ και έχει ήδη εκπληρώσει τον, προβλεπόμενο στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», στόχο για μείωση στο αριθμό των μακροχρόνια ανέργων κατά 20% (έως το 2020, και με αφετηρία τα στατιστικά δεδομένα του 2008).

Παρά το γεγονός ότι στοιχεία όπως τα παραπάνω οφείλει κανείς να δει υπό το φως άλλων στοιχείων, όπως ότι τα ποσοστά των μακροχρόνια ανέργων που είναι πιθανό να αντιμετωπίσουν κίνδυνο υλικής αποστέρησης ή φτώχειας στη Γερμανία είναι μεγαλύτερα από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, η πτωτική τάση που σημειώθηκε στη μακροχρόνια ανεργία εντός της κρίσης στη Γερμανία είναι αδιαμφισβήτητη. Αποδίδεται σε παραμέτρους, όπως η οικονομική ανάπτυξη των τελευταίων ετών και στην εισαγωγή μεταρρυθμίσεων γνωστών ως «Μεταρρυθμίσεων Hartz»²¹. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές πραγματοποιήθηκαν μεταξύ του 2004 και του 2006 και περιλάμβαναν εκτενείς δομικές αλλαγές σε πολιτικές που αφορούσαν στην αγορά εργασίας, όπως π.χ. η υιοθέτηση συμφωνιών ένταξης στην αγορά εργασίας. Την περίοδο έκδοσης της Σύστασης, η χώρα ήδη πληρούσε πολλά από αυτά που συστήνονταν για την αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας. Μάλιστα, πολλά από τα εργαλεία πολιτικής που αξιοποιούνταν σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο στη Γερμανία για τον σκοπό αυτό, φαίνεται να λειτούργησαν ως έμπνευση για τον συντάκτη της Σύστασης.

Τα τελευταία χρόνια, ως αποτελεσματική φέρεται η εφαρμογή προσέγγισης που συνδυάζει την επιδότηση θέσεων εργασίας για τους μακροχρόνια ανέργους με την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών, ενώ ιδιαίτερος επιτυχημένα είναι προγράμματα, τα οποία αποδίδουν μεγάλη σημασία στην «προπαρασκευαστική» φάση (μέσω της προσπάθειας επίλυσης οικογενειακών προβλημάτων ή προβλημάτων υγείας που αντιμετωπίζουν οι μακροχρόνια άνεργοι). Έτσι, το 2018, περίπου το 80% των Κέντρων Εργασίας, τα οποία είναι επιφορτισμένα

²⁰ Αυτή και οι επόμενες τρεις παράγραφοι βασίζονται στο European Commission, 2019d.

²¹ Από το όνομα του Προέδρου της Επιτροπής που τις εισήγαγε, ονόματι Peter Hartz.

με την οργάνωση των υπηρεσιών και παροχών για την υποστήριξη των μακροχρόνια ανέργων σε τοπικό επίπεδο, έχουν αναπτύξει πακέτο ειδικών συμβουλευτικών υπηρεσιών για τα μέλη των οικογενειών των μακροχρόνια ανέργων που αντιμετωπίζουν τέτοια προβλήματα.

Ως αποτελεσματικό θεωρείται, επίσης, πρόγραμμα δικτύωσης (με την ονομασία 'Netzwerke ABC'), το οποίο λειτουργεί ως δικλείδα ασφαλείας για τη μεταφορά σχετικής τεχνογνωσίας στα Κέντρα Εργασίας και χρηματοδοτείται από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Ενδεικτικό της συστηματικότητας με την οποία αντιμετωπίζεται το ζήτημα της μακροχρόνιας ανεργίας στη Γερμανία είναι ότι κάθε νέα ιδέα για την αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας δοκιμάζεται κατ' αρχάς μέσω πιλοτικών προγραμμάτων. Σε περίπτωση που τα προγράμματα αυτά, κατόπιν αξιολόγησης, αποδειχθούν επιτυχημένα, τότε δρομολογείται η εφαρμογή τους σε μεγαλύτερη κλίμακα.

Στην Ελλάδα, δηλαδή την ευρωπαϊκή χώρα που κατά κοινή ομολογία ταλανίστηκε περισσότερο από τις επιπτώσεις της κρίσης και των μέτρων λιτότητας, με αποτέλεσμα την εκτίναξη των ποσοστών της ανεργίας και της μακροχρόνιας ανεργίας, η αξιολόγηση της εφαρμογής της Σύστασης του Συμβουλίου της ΕΕ ανέδειξε την ανάληψη διαφόρων πρωτοβουλιών που βρίσκονταν σε συμφωνία με το πνεύμα της Σύστασης (European Commission, 2019e). Σε αυτές περιλαμβάνονται π.χ. η κατάρτιση των στελεχών του ΟΑΕΔ, ώστε να καταστεί εφικτή η καλύτερη ανταπόκρισή τους στις ανάγκες μίας περισσότερο εξατομικευμένης υποστήριξης των μακροχρόνια ανέργων, η θέσπιση των Κέντρων Κοινότητας, στα οποία σύντομη αναφορά έγινε σε προγενέστερο σημείο της μελέτης, και η προσπάθεια ενίσχυσης της συνεργασίας με τους εργοδότες (π.χ. μέσω της δημιουργίας στον ΟΑΕΔ διοικητικής μονάδας στοχευμένης στις μεγάλες επιχειρήσεις). Σημαντική είναι, επίσης, η επέκταση της εγγραφής των μακροχρόνια ανέργων στα μητρώο ανέργων. Ως καινοτόμος μπορεί, τέλος, να θεωρηθεί ακόμη και η παρακολούθηση της εφαρμογής της Σύστασης για την ένταξη στην αγορά εργασίας των μακροχρόνια ανέργων²².

Μόνον εν μέρει θα μπορούσε, ωστόσο, να ισχυριστεί κανείς ότι πρωτοβουλίες, όπως αυτές που αναφέρονται παραπάνω, ανελήφθησαν με στόχο τη συμμόρφωση στο περιεχόμενο της Σύστασης. Αντιθέτως, παρά το γεγονός πως εν τέλει βρίσκονται στην ίδια κατεύθυνση με τη

²² Σε γενικές γραμμές, η παρακολούθηση της εφαρμογής πολιτικών απασχόλησης και των συναφών δράσεων λαμβάνει χώρα στην Ελλάδα ανά περίπτωση, όπως π.χ. συμβαίνει στο πλαίσιο της παρακολούθησης της εφαρμογής της Σύστασης της «Εγγύησης για τη Νεολαία» (Youth Guarantee) ή δημόσιων, επιλεκτικών παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας, υπέρ πληθυσμιακών ομάδων που συναντούν δυσκολίες στην αγορά εργασίας.

φιλοσοφία και το περιεχόμενο της Σύστασης, κατ' ουσίαν η υιοθέτησή τους συνδέεται περισσότερο με μνημονιακές επιταγές. Ενδεικτικά αναφέρεται η κατάρτιση στρατηγικού πλαισίου για τον ανασχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, η οποία βασίζεται στα κείμενα πολιτικής για την απασχόληση που έχουν ενσωματωθεί στο Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων, τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση και τις προκλήσεις που έχει εντοπίσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Ελλάδα στην ετήσια επισκόπηση για την ανάπτυξη για το 2018²³.

Σύμφωνα με το εν λόγω πλαίσιο, το οποίο βρίθεται αναφορών στη μακροχρόνια ανεργία και τους μακροχρόνια ανέργους, προτείνεται ανασχεδιασμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης²⁴, με τρόπο τέτοιο ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων, όπως οι μακροχρόνια άνεργοι με χαμηλές δεξιότητες²⁵. Επιδιώκεται η ενίσχυση της αξιοπιστίας των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης (μέσω π.χ. της πιο συστηματικής αξιοποίησης και εφαρμογής διαδικασιών, όπως η αποτύπωση του προφίλ των μακροχρόνια ανέργων), καθώς και η ενίσχυση της αποτίμησης και μέτρησης των αποτελεσμάτων τους (βάσει ποιοτικών και ποσοτικών χαρακτηριστικών και στοιχείων). Στόχος είναι, επίσης, τα ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης να επιφέρουν οφέλη για περιοχές με υψηλά ποσοστά ανεργίας και χαμηλό ρυθμό δημιουργίας θέσεων εργασίας (μέσω π.χ. της ανάπτυξης παρεμβάσεων με έντονα χωρικά χαρακτηριστικά).

Για την ευόδωση των ανωτέρω στοχεύσεων αξιοποιούνται σε συστηματική βάση πόροι από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση», μέσω του οποίου χρηματοδοτούνται, μεταξύ άλλων, προγράμματα, τα οποία επιτρέπουν την «ενεργοποίηση» του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας που δεν έχει ακόμη απορροφηθεί από την αγορά εργασίας. Έμφαση δίνεται σε προγράμματα αναβάθμισης γνώσεων

²³ Αυτή και οι επόμενες τρεις παράγραφοι βασίζονται κατά κύριο λόγο στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 2018. Σε αντίθετη περίπτωση αναφέρεται η πηγή.

²⁴ Υπό την αιγίδα του ΟΑΕΔ υλοποιούνται και ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης με ομάδα-στόχο τους μακροχρόνια ανέργους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η επιχορήγηση επιχειρήσεων, φορέων και οργανισμών του δημόσιου τομέα, καθώς και επιχειρήσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης, με ωφελούμενους ανέργους ηλικίας 55-67 ετών, εγγεγραμμένους στο μητρώο ανέργων του ΟΑΕΔ για χρονικό διάστημα τουλάχιστον δώδεκα μηνών. Τέτοιου τύπου προγράμματα πρέπει να δει κανείς σε συνδυασμό με το ειδικό επίδομα, ύψους 200 ευρώ τον μήνα, το οποίο χορηγεί ο ΟΑΕΔ σε μακροχρόνια ανέργους, υπό την προϋπόθεση, μεταξύ άλλων, της εξάντλησης δωδεκάμηνης τακτικής επιδότησης ανεργίας.

²⁵ Βλ. π.χ. πρόγραμμα με την ονομασία «Ανάπτυξη των επαγγελματικών προσόντων μακροχρόνια ανέργων με χαμηλά εκπαιδευτικά προσόντα», το οποίο απευθυνόταν σε μακροχρόνια ανέργους έως 25 ετών ή άνω των 50 ετών, οι οποίοι είχαν ως τόπο διαμονής ορισμένες Περιφερειακές Ενότητες της Κεντρικής Μακεδονίας (βλ. π.χ. σχετικά <https://www.tovima.gr/2019/01/31/society/oaed-programma-gia-anergous-pos-mporoun-na-paroun-eos-e2-270/>)

και δεξιοτήτων ως εργαλείων για την ένταξη ή/και επανένταξη των ωφελουμένων στην αγορά εργασίας.

Στην Ιρλανδία, όπου η μακροχρόνια ανεργία κατέγραψε αύξηση μεταξύ του 2007 και του 2012 (με τον αριθμό των μακροχρόνια ανέργων να διαμορφώνεται από 31.000 σε 216.000, αριθμό που αντιστοιχούσε στις αρχές του 2012 στο 62% του συνόλου των ανέργων) και πτώση μεταξύ του 2014 και του 2017 (από το 6,5% στο 3%)²⁶, η έκδοση της Σύστασης του Συμβουλίου της ΕΕ ενθάρρυνε μία στροφή από την αξιοποίηση μέσω «παθητικής» εισοδηματικής υποστήριξης των μακροχρόνια ανέργων σε εργαλεία πολιτικής επικεντρωμένα στην «ενεργοποίηση». Ενδεικτική της στροφής αυτής είναι η υιοθέτηση ενός μοντέλου ενισχυμένων υπηρεσιών και εξατομικευμένης υποστήριξης, με ομάδα-στόχο τους μακροχρόνια ανέργους ('JobPath'), στο πλαίσιο του οποίου η παροχή υπηρεσιών έχει ανατεθεί σε δύο ιδιωτικές επιχειρήσεις. Στις πρωτοβουλίες που ανελήφθησαν ακολούθως της έκδοσης της Σύστασης περιλαμβάνονται, επίσης, πρωτοβουλίες όπως η ενίσχυση της ευελιξίας του προσωπικού που παρέχει τις ανωτέρω υπηρεσίες, η δημιουργία μίας Μονάδας Σχέσεων με Εργοδότες, με στόχο την ενδυνάμωση των εν λόγω σχέσεων, και η ενίσχυση της επιβολής κυρώσεων για τους μη συμμετέχοντες στο JobPath.

Η Ιταλία είναι μία από τις ευρωπαϊκές χώρες με τη χειρότερη επίδοση στη μετάβαση από τη μακροχρόνια ανεργία στην αγορά εργασίας (ακόμη και σε σχέση με άλλες χώρες που χαρακτηρίζονται από υψηλά ποσοστά ανεργίας, όπως η Ισπανία και η Πορτογαλία)²⁷. Το 2016, το ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων ήταν πάνω από δέκα μονάδες υψηλότερο (57,4%) του ευρωπαϊκού μέσου όρου (46,8%), ενώ το 2017 το ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων στη χώρα ανερχόταν στο 59,8% του συνολικού ποσοστού των ανέργων. Παρά το οξύ πρόβλημα που αντιμετωπίζει η χώρα με τη μακροχρόνια ανεργία, στα χρόνια πριν από την έκδοση της Σύστασης του Συμβουλίου της ΕΕ (από το 2002 έως και το 2015), οι αλλαγές που υιοθετήθηκαν, με στόχο την καλύτερη ενσωμάτωση των μακροχρόνια ανέργων (όπως π.χ. η ενίσχυση του ρόλου του ιδιωτικού τομέα στην παροχή υπηρεσιών), σε γενικές γραμμές, υπονομεύθηκαν από τους μειωμένους πόρους, οργανωτικά εμπόδια και τη μειωμένη θεσμική ικανότητα της κρατικής και τοπικής διοίκησης.

²⁶ Αυτή η παράγραφος βασίζεται στο European Commission, 2019f.

²⁷ Αυτή και οι επόμενες δύο παράγραφοι βασίζονται στο European Commission, 2019g.

Η αξιολόγηση της εφαρμογής της Σύστασης αποκαλύπτει τη σημαντική συμβολή της στην καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας, καθώς έστρεψε την προσοχή σε αδυναμίες του Ιταλικού κράτους πρόνοιας που έθεταν περιορισμούς στην πρόληψη και την αντιμετώπιση των συνεπειών του φαινομένου, παρέχοντας ταυτόχρονα ένα σαφές πλαίσιο και μία ατζέντα πολιτικής για τον σκοπό αυτό. Μεταξύ άλλων, έγινε μία προσπάθεια για τη χάραξη και την υλοποίηση μίας ολιστικής στρατηγικής για τους μακροχρόνια ανέργους, όπως αυτή αντανακλάται π.χ. στην ενίσχυση του ρόλου της Εθνικής Υπηρεσίας για τις Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης, η οποία είχε θεσπιστεί έναν χρόνο πριν, καθώς και στην υιοθέτηση νέων διαδικασιών.

Σε συμφωνία με τις προτεραιότητες της Σύστασης ανελήφθη, επίσης, σειρά πρωτοβουλιών για την επέκταση της εγγραφής των μακροχρόνια ανέργων στα μητρώα ανέργων που τηρούνταν από τις αρμόδιες υπηρεσίες, την ενδυνάμωση της εξατομικευμένης προσέγγιση των μακροχρόνια ανέργων, τη βελτίωση του συντονισμού των παρεχομένων υπηρεσιών και, σε μικρότερο βαθμό, τη συνεργασία με τους εργοδότες. Για μία ακόμη φορά, ωστόσο, εκτιμάται ότι παράμετροι όπως το σύνθετο θεσμικό τοπίο που διέπει τη διαχείριση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ελλειμματικές υποδομές και περιορισμένο προσωπικό, στάθηκαν εμπόδια στην πλήρη εφαρμογή των πρωτοβουλιών που ανελήφθησαν.

Η Ρουμανία αποτελεί περίπτωση χώρας, όπου η βραχυπρόθεσμη ανεργία αποτελεί οξύτερο πρόβλημα από ό,τι η μακροχρόνια ανεργία, ενώ η τελευταία σημείωσε και πτώση μεταξύ του 2014 και της αρχής του 2018 (από 2,4% σε 1,5%)²⁸. Εξήγηση, τουλάχιστον εν μέρει, για την τάση αυτή θεωρείται ότι προσφέρουν παράμετροι, όπως οι υψηλές μεταναστευτικές εκροές και το πολύ χαμηλό ποσοστό εγγραφής των μακροχρόνια ανέργων στα μητρώα ανέργων που τηρούνται από τις αρμόδιες υπηρεσίες (12,3%), συγκριτικά με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (71.8% το 2017).

Τον Δεκέμβριο 2015, η Ρουμανική κυβέρνηση εξέδωσε ένα γνωμοδοτικό κείμενο, το οποίο αποτέλεσε σημείο εκκίνησης για την εφαρμογή των αρχών της Σύστασης. Είχε προηγηθεί βέβαια η ανάληψη πρωτοβουλιών με στόχο την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας, όπως ο επίσημος προσδιορισμός του περιεχομένου του όρου «μακροχρόνια ανεργία» στην εθνική νομοθεσία και η αναγνώριση (το 2013) των μακροχρόνια ανέργων ως ομάδας-στόχου των δράσεων που υλοποιούνταν από τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης. Ακολούθως της

²⁸ Αυτή και οι επόμενες δύο παράγραφοι βασίζονται στο European Commission, 2019h.

έκδοσης της Σύστασης ανελήφθησαν περαιτέρω πρωτοβουλίες, όπως η αύξηση της επιδότησης του μισθολογικού κόστους για τους εργοδότες και η ενίσχυση των διαδικασιών που αφορούν στην αποτύπωση του προφίλ των ανέργων. Απώτερος στόχος είναι, επίσης, η ενοποίηση των παρεχόμενων στους μακροχρόνια ανέργους υπηρεσιών.

Σε αντίθεση προς τη Ρουμανία, στη Σλοβακία η μακροχρόνια ανεργία συνιστά ένα από τα μεγαλύτερα κοινωνικο-οικονομικά προβλήματα²⁹. Για την ακρίβεια, μαζί με την Ελλάδα, η Σλοβακία είναι η ευρωπαϊκή εκείνη χώρα που εμφανίζει τη μεγαλύτερη αναλογία μακροχρόνια ανέργων σε σχέση με τον συνολικό αριθμό των ανέργων. Ωστόσο, μεταξύ του 2014 και του 2017 κατεγράφη πτωτική τάση, με το ποσοστό της μακροχρόνιας ανεργίας να διαμορφώνεται στο 4,6% (από 9,5%).

Την έκδοση της Σύστασης ακολούθησε η διοργάνωση ενός σεμιναρίου από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικών Υποθέσεων και Οικογένειας, με τη συμμετοχή διαφόρων φορέων, συμπεριλαμβανομένων εκπροσώπων των κοινωνικών εταίρων και μη κυβερνητικών οργανώσεων. Στο σεμινάριο αποφασίστηκε η προετοιμασία ενός σχεδίου δράσης, το οποίο αποσκοπούσε στην ενίσχυση της ενσωμάτωσης των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας. Το σχέδιο έκανε αναφορά σε διάφορες μορφές υποστήριξης της ομάδας-στόχου, όπως η πρόσληψη εξειδικευμένων συμβούλων απασχόλησης, η ανάπτυξη εξατομικευμένων συμβουλευτικών δράσεων και η υλοποίηση στοχευμένων προγραμμάτων.

Σε γενικές γραμμές, η Σύσταση φέρεται να λειτούργησε στη Σλοβακία ως καταλύτης για την υιοθέτηση δράσεων, όπως συμφωνιών ένταξης στην αγορά εργασίας, οι οποίες εισάγονται και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες την ίδια χρονική περίοδο. Μεταξύ άλλων, δημιουργήθηκαν, επίσης, σημεία επαφής για τους μακροχρόνια ανέργους, τα οποία παρέχουν ευρεία γκάμα υπηρεσιών και συχνά εδράζονται στη συνεργασία ευρείας γκάμας φορέων (αναλόγως των ιδιαίτερων αναγκών κάθε κράτους μέλους και των ικανοτήτων των διαφόρων φορέων).

Αφήνοντας, ωστόσο, κατά μέρος τη Σύσταση και τα αποτελέσματα που προκύπτουν από την αξιολόγηση της εφαρμογής της, και προτού στραφούμε στις πρακτικές που αξιοποιούνται επιτυχώς σε εθνικό (αλλά και υποεθνικό επίπεδο) για την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας, είναι σημαντικό να καταστεί σαφές πως σχετικές πρωτοβουλίες ανέλαβαν και άλλοι οργανισμοί (π.χ. ερευνητικά κέντρα και φορείς που, όπως θα δούμε αναλυτικότερα στη συνέχεια της μελέτης, δραστηριοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας). Ορισμένες φορές, οι

²⁹ Αυτή και η επόμενη παράγραφος βασίζονται στο European Commission, 2019i.

πρωτοβουλίες αυτές στόχευαν στην ευόδωση μίας επιμέρους στόχευσης, όπως είναι π.χ. η μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας των νέων.

Ενδεικτικά αναφέρονται έργο που υλοποιήθηκε υπό την αιγίδα του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας (γνωστού ως Eurofound), με στόχο τον προσδιορισμό των βέλτιστων πρακτικών για την ενσωμάτωση των νέων μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας (Eurofound, 2017)· ή του Ευρωπαϊκού Κέντρου για την Κοινωνική Πολιτική και την Κοινωνική Έρευνα (European Centre for Social Welfare Policy and Research), το οποίο για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ανέδειξε τη σπουδαιότητα του έγκαιρου εντοπισμού εκείνων που αντιμετωπίζουν τον μεγαλύτερο κίνδυνο μακροχρόνιας ανεργίας, με στόχο την ανάληψη δράσης. Ανέδειξε, επίσης, τη σπουδαιότητα της ανάπτυξης δράσεων επικοινωνίας και δημοσιότητας, με σκοπό την προσέγγιση δύσκολα προσεγγίσιμων ομάδων του πληθυσμού, τα μέλη των οποίων πιθανώς δεν θα εγγραφούν στα μητρώα των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης ή αντιμετωπίζουν κίνδυνο να καταστούν ανενεργά (Scoppetta and Buckenleib, 2018).

Στο ίδιο πνεύμα, ακολούθως της έκδοσης της Σύστασης του Συμβουλίου της ΕΕ, φορείς όπως το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης (European Network of Public Employment Services)³⁰ προχώρησαν στην αποτύπωση πρακτικών που αξιοποιούσαν τα μέλη τους και του εάν και πώς αυτές ανταποκρίνονταν στη φιλοσοφία της Σύστασης. Διατύπωσαν, επίσης, βελτιωτικές προτάσεις (PES Network, undated, βλ. επίσης και European Union, 2016, που περιλαμβάνει τα αποτελέσματα συνεδρίου του Δικτύου, το οποίο πραγματοποιήθηκε τον Ιούνιο 2016, με στόχο τον διάλογο επί της Σύστασης).

Όσον αφορά τώρα στις πρακτικές που αξιοποιούνται σε εθνικό (αλλά και υποεθνικό) επίπεδο για την πρόληψη και την αντιμετώπιση των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας, η επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας ρίχνει φως σε διάφορα εργαλεία πολιτικής που αξιοποιούνται προς την κατεύθυνση αυτή. Σε αυτά περιλαμβάνονται π.χ. αλλαγές στο καθεστώς προστασίας της απασχόλησης και στο ύψος και τη διάρκεια των επιδομάτων μακροχρόνιας ανεργίας, με συχνό τον συνδυασμό επιδοματικής πολιτικής με παροχές από κοινωνικές υπηρεσίες (Aaronson, Mazumder and Schechter, 2010: 68-69).

³⁰ Για αναφορές σε άλλους φορείς που τοποθετήθηκαν επί του περιεχομένου της Σύστασης και των αποτελεσμάτων της αξιολόγησής της βλ. European Commission, 2019m.

Το πλέον διαδεδομένο, ωστόσο, εργαλείο αποτελούν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, δηλαδή πολιτικές που εντάσσονται στην ευρύτερη κατηγορία πολιτικών που είναι γνωστή ως «πολιτικές απασχόλησης» και κεντρικός στόχος των οποίων είναι η ενίσχυση της απασχολησιμότητας των ωφελουμένων (βλ. π.χ. Λαλιώτη, 2019). Σημειωτέον ότι ακόμη και στην περίπτωση που η καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας δεν αναφέρεται ρητά ως διακηρυκτικός στόχος των πολιτικών αυτών, οι πολιτικές που στοχεύουν στην ενίσχυση της απασχόλησης (π.χ. η παροχή κινήτρων για την πρόσληψη μελών ευπαθών κοινωνικών ομάδων, τα οποία συχνά αντιμετωπίζουν στην πράξη κίνδυνο μακροχρόνιας ανεργίας) χρησιμοποιούνται ευρέως για την πρόληψη και την αντιμετώπιση των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας. Σύνηθες είναι, επίσης, η αναφορά στην αναγκαιότητα υιοθέτησης πλέγματος πολιτικών για την καταπολέμηση της ανεργίας γενικότερα, να συνοδεύεται από την αναφορά σε πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης.

Η εξέταση του (σχετικά περιορισμένου) αριθμού των επιστημονικών εργασιών που πραγματεύονται την «αποτελεσματικότητα» των πολιτικών που στοχεύουν στην αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας αναδεικνύει κατ' αρχάς την προσπάθεια συσχέτισης της δαπάνης σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης με τη μετάβαση από ένα καθεστώς μακροχρόνιας ανεργίας στην απασχόληση³¹. Καθιστά σαφή, επίσης, την ύπαρξη διαφορών, αναλόγως του χωρικού πλαισίου. Έτσι, χώρες όπως η Αυστρία και η Ολλανδία, οι οποίες δαπανούν πολλά για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, διακρίνονται από ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά μετάβασης από τη μακροχρόνια ανεργία στην αγορά εργασίας.

Ως οι πλέον «αποτελεσματικές», από την άποψη της σχέσης κόστους-οφέλους, θα μπορούσαν να θεωρηθούν η Εσθονία και το Ηνωμένο Βασίλειο, όπου, παρά την πολύ χαμηλή σχετική δαπάνη, τα ποσοστά μετάβασης είναι πολύ υψηλά. Στον αντίποδα βρίσκονται χώρες όπως η Ελλάδα και η Ρουμανία, όπου τόσο η δαπάνη για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης όσο και το ποσοστό μετάβασης από τη μακροχρόνια ανεργία στην απασχόληση είναι εξαιρετικά χαμηλά: υπό την επιφύλαξη ότι παράμετροι, όπως π.χ. ο βαθμός της προστασίας της απασχόλησης, ενδέχεται να επηρεάζουν την εν λόγω μετάβαση.

Η εκτίμηση της ξεκάθαρης επίδρασης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης είναι λοιπόν δυσχερής. Φαίνεται, ωστόσο, πως η συμμετοχή σε ενεργητικά προγράμματα

³¹ Αυτή και η επόμενη παράγραφος βασίζεται στο Eichhorst et al., 2015: 14-15. Σε αντίθετη περίπτωση αναφέρεται η πηγή.

απασχόλησης αποφέρει περισσότερα οφέλη για τους μακροχρόνια ανέργους από ό,τι για άλλες κατηγορίες ανέργων. Η θετική αυτή επίδραση ισχύει ιδίως στην περίπτωση προγραμμάτων που δίνουν έμφαση στη βελτίωση του ανθρώπινου κεφαλαίου των συμμετεχόντων (Card et al., 2015).

Επίσης, τα αποτελέσματα από την αξιολόγηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης με ομάδα-στόχο τους ανέργους, όπως είναι π.χ. το εύρημα ότι η συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης αποβαίνει ωφέλιμη, κατά κύριο λόγο, σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα, ισχύουν, σε γενικές γραμμές, και για τους μακροχρόνια ανέργους (Card et al., 2010). Ομοίως, το εύρημα πως η «επιτυχία» προγραμμάτων επιδότησης του μισθολογικού κόστους θέσεων εργασίας και η αντιμετώπιση φαινομένων, όπως το λεγόμενο «φαινόμενο υποκατάστασης» ('substitution effect')³², εξαρτάται από τη στόχευση και την παρακολούθηση των προγραμμάτων (βλ. π.χ. Duell and Vogler-Ludwig, 2011). Παράλληλα, φαίνεται ότι η συμμετοχή σε κοινωφελή προγράμματα εργασίας δεν συμβάλει στη μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας, πέραν του ότι προσφέρει προσωρινή ανακούφιση και βοηθά στην άμβλυνση των κοινωνικών εντάσεων σε τοπικό επίπεδο (βλ. π.χ. Köllö and Scharle, 2012).

Τις παρατηρήσεις αυτές πρέπει, επίσης, να δει κανείς, υπό το φως της κριτικής που ασκείται σε κεντρικά χαρακτηριστικά των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, όπως είναι η «λογική του μαστιγίου και του καρότου» που τις διακρίνει ή την άποψη ότι είναι αμφίβολο το κατά πόσο οι τακτικές επισκέψεις των μακροχρόνια ανέργων στις Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης και σε άλλες υπηρεσίες θα τους καταστήσουν αποτελεσματικότερους στην εύρεση εργασίας (Petrongolo, 2013/2014). Η μελέτη της βιβλιογραφίας που αφορά στους πλέον ενδεδειγμένους τρόπους πρόληψης και αντιμετώπισης των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας αναδεικνύει, επίσης, μία σειρά από στοιχεία και μέσα που θεωρείται ότι ενδέχεται να οδηγήσουν στη βελτιστοποίηση των παραγόμενων αποτελεσμάτων. Σε αυτά περιλαμβάνονται π.χ. η ενίσχυση της εξατομικευμένης προσέγγισης, ο κεντρικός ρόλος των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης, με παράλληλη, ωστόσο, ενθάρρυνση της ανάπτυξης συνεργειών με φορείς του δημόσιου, ιδιωτικού και εθελοντικού τομέα, η ενίσχυση της δημοσιοποίησης των σχετικών δράσεων, κ.ά..

³² Βάσει του οποίου, θέσεις εργασίας που δημιουργούνται, μέσω ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, για συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων, «αντικαθιστούν» θέσεις για άλλες κατηγορίες. Πρόκειται για φαινόμενο, το οποίο θεωρείται πως οφείλεται ιδίως στη μεταβολή του σχετικού μισθολογικού κόστους (Klune, 2016: 3).

Με το πέρασμα του χρόνου η σπουδαιότητα της εξατομικευμένης προσέγγισης για τη βελτίωση της απασχολησιμότητας και την ένταξη ή επανένταξη στην αγορά εργασίας των μακροχρόνια ανέργων γίνεται όλο και περισσότερο προφανής. Ένα από τα επιχειρήματα που χρησιμοποιείται υπέρ της υιοθέτησής της είναι η προσπάθεια να ληφθούν υπόψη στον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικής η πολυπλοκότητα και η πολλαπλότητα των συνεπειών που συνοδεύουν το βίωμα της μακροχρόνιας ανεργίας, αλλά και το ότι οι μακροχρόνια άνεργοι συχνά προέρχονται από διαφορετικές κοινωνικοοικονομικές ομάδες (Bouget and Vanhercke, 2016: 106).

Στο πλαίσιο αυτής της προσέγγισης αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στον σχεδιασμό εξατομικευμένων πλάνων δράσης, αλλά και στον έγκαιρο εντοπισμό των εν δυνάμει μακροχρόνια ανέργων. Για τον σκοπό αυτό αξιοποιούνται, μεταξύ άλλων, μέθοδοι και συστήματα αποτύπωσης του προφίλ των ανέργων³³, με έμφαση στη σκιαγράφηση των πλεονεκτημάτων και των αδυναμιών τους, καθώς και στα άτομα εκείνα που, βάσει των κοινωνικών και άλλων χαρακτηριστικών τους, φαίνεται ότι αντιμετωπίζουν κίνδυνο να βιώσουν εμπειρία μακροχρόνιας ανεργίας³⁴.

Εξαίρεται μάλιστα μία «ολιστική» θεώρηση και αποτύπωση του προφίλ των ανέργων, στο πλαίσιο της οποίας οι πληροφορίες που θα συλλέγονται θα αφορούν όχι μόνον στην προηγούμενη εργασιακή πορεία τους, αλλά και σε στοιχεία, όπως οι δεξιότητες που κατέχουν, η κατάσταση της υγείας τους, κ.ά.. Γενικά μιλώντας, η υιοθέτηση εξατομικευμένων και ολιστικών προσεγγίσεων, οι οποίες να λαμβάνουν υπόψη τα χαρακτηριστικά των μακροχρόνια ανέργων, αλλά και τις ανάγκες της αγοράς εργασίας των επιχειρήσεων μοιάζει να αποτελεί αναγκαία συνθήκη για την ανταπόκριση ενός προγράμματος στους διακηρυκτικούς του στόχους. Αναγνωρίζεται, επίσης, όλο και περισσότερο, η σπουδαιότητα παρεμβάσεων σε πρώιμο στάδιο, οι οποίες, με τρόπο προληπτικό, καλούνται να αποτρέψουν και να ανακόψουν την πορεία προς τη μακροχρόνια ανεργία.

Παρά την οργανωτική διάσπαση και τον κατακερματισμό των φορέων που χειρίζονται τέτοιες πολιτικές, όπως παρατηρείται ορισμένες φορές στην πράξη, ιδιαίτερα σημαντικός για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών κατά της μακροχρόνιας ανεργίας θεωρείται ο κεντρικός ρόλος των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης (Bouget and Vanhercke, 2016: 103, 109). Ο

³³ Βλ. Weber (2011) για μία σύνοψη των ευρημάτων από την αξιολόγηση τέτοιων μεθόδων και συστημάτων.

³⁴ Αυτή και οι επόμενες τρεις παράγραφοι βασίζονται κατά κύριο λόγο στο Eichhorst et al., 2015: 17-19. Σε αντίθετη περίπτωση αναφέρεται η πηγή.

λόγος είναι η σχετική τεχνογνωσία που διαθέτουν και η δυνατότητά τους για εποπτεία των διαδικασιών και των παροχών που αξιοποιούνται, τόσο σε εθνικό όσο και υποεθνικό επίπεδο, για την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας (European Commission, 2006: 16-17, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, 2011: 178)

Στο πλαίσιο αυτό, πέραν από την ανάγκη αξιοποίησης σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και οργάνωσης από τις Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης, η επισκόπηση της βιβλιογραφίας αποκαλύπτει τη σημασία της ενίσχυσης του ρόλου των συμβούλων απασχόλησης. Η πρόσληψη μεγαλύτερου αριθμού καταρτισμένων συμβούλων, με στόχο και τη μείωση του (συχνά υψηλού) εργασιακού τους φόρτου, φέρεται ως παράγοντας που συμβάλλει καθοριστικά στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δράσεων για μακροχρόνια ανέργους (μέσω π.χ. της συμβολής των συμβούλων στη διαμόρφωση ατομικών σχεδίων δράσης, που να συνάδουν με το προφίλ των μακροχρόνια ανέργων, λαμβάνοντας όμως υπόψη και τις ανάγκες της εθνικής και τοπικής αγοράς εργασίας) (βλ. π.χ. Manoudi et al., 2014).

Καίριας σημασίας είναι και η διενέργεια τακτικών συναντήσεων με τους συμβούλους (ή/και άλλο προσωπικό, το οποίο είναι επιφορτισμένο με την υποστήριξη των ατομικών σχεδίων δράσης) (βλ. π.χ. Rosholm, 2014). Παράμετρο επιτυχίας θεωρείται πως αποτελεί και η παρουσία ειδικών συμβούλων απασχόλησης (ή εξειδικευμένων για την άσκηση του καθήκοντος αυτού εργαζομένων), οι οποίοι ασχολούνται μόνον με ανέργους με αυξημένα χαρακτηριστικά ευαλωτότητας, όπως είναι οι μακροχρόνια άνεργοι.

Δεν πρέπει, ωστόσο, να παραγνωρίσει κανείς την ύπαρξη διαφορών από χώρα σε χώρα, όπως π.χ. συμβαίνει στην περίπτωση της μεθοδολογίας που χρησιμοποιούν οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης για τον προσδιορισμό και την αποτύπωση του προφίλ των ανέργων (συμπεριλαμβανομένων των μακροχρόνια ανέργων)· και οι οποίες δείχνουν, ωστόσο, και πάλι την έμφαση που δίνεται στις αρχές μίας εξατομικευμένης προσέγγισης. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι σε χώρες όπως η Γαλλία, η Πορτογαλία και η Αυστρία, οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης κατηγοριοποιούν τους ανέργους σε τρεις κατηγορίες, οι οποίες περιλαμβάνουν και τους πλέον έως τους λιγότερο πιθανούς να βρουν απασχόληση. Στην περίπτωση που κάποιος ενταχθεί στην κατηγορία των λιγότερο πιθανών για απασχόληση, τότε αναμένεται να αποκτήσει πρόσβαση σε εντατικές συμβουλευτικές υπηρεσίες και να λάβει σημαντική υποστήριξη, με στόχο την υπέρβαση προβλημάτων που αντιμετωπίζει και ενδέχεται να σταθούν εμπόδιο στην εύρεση εργασίας. Σε χώρες όπως η Πολωνία, η Γερμανία και η Εσθονία γίνεται, επίσης,

διάκριση μεταξύ της παροχής μίας «τυπικής» υποστήριξης και της στοχευμένης σε μία μεμονωμένη περίπτωση, μέσω της αξιοποίησης γκάμας εργαλείων και σύμφωνα με τη λογική μίας εξατομικευμένης προσέγγισης (PES Network, undated).

Ως θετική αποτιμάται και η ενισχυόμενη τάση προς ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ των κρατικών υπηρεσιών που εμπλέκονται στη χάραξη και την υλοποίηση πολιτικών κατά της μακροχρόνιας ανεργίας και φορέων του δημόσιου, ιδιωτικού και εθελοντικού τομέα. Απώτερος στόχος είναι η παροχή ολοκληρωμένων υπηρεσιών. Πρόκειται για λογική την οποία υπηρετεί και η τάση προς ενοποίηση υπηρεσιών, υπό τη σκέπη του ίδιου φορέα, όπως στην περίπτωση των one-stop-shops.

Πρόσθετο στοιχείο που, βάσει της βιβλιογραφίας, θεωρείται πως συμβάλει στην αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, αποτελεί, για αρκετούς, η δυνατότητα ευελιξίας των τοπικών φορέων, αναλόγως των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της τοπικής οικονομίας και κοινωνίας. Έχει διατυπωθεί μάλιστα το επιχείρημα ότι η μεγαλύτερη εμπλοκή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαμόρφωση και την υλοποίηση πολιτικών κατά της μακροχρόνιας ανεργίας λειτουργεί ως εχέγγυο βέλτιστης ανταπόκρισης στις ανάγκες των μακροχρόνια ανέργων. Ως αίτια αναφέρονται, μεταξύ άλλων, η εγγύτητα που εκ των πραγμάτων διακρίνει τη σχέση πολιτών και τοπικών φορέων (ακόμη και στην περίπτωση ενός λιγότερο κεντροποιημένου μοντέλου) και, κατά συνέπεια, παράμετροι, όπως η μεγαλύτερη δυνατότητα προσέγγισης μελών ευάλωτων πληθυσμιακών μονάδων και δημιουργίας δεσμών εμπιστοσύνης ανάμεσα στα μέλη των ομάδων αυτών και εκπροσώπους των τοπικών κοινωνιών (OECD, 2013: 11, 34-35).

Στο πλαίσιο της ενθάρρυνσης συνεργειών και αυξημένου ρόλου των τοπικών φορέων που αναφέρθηκε προηγουμένως, εκφράζεται συχνά και η άποψη ότι πρέπει να βρεθούν νέοι μηχανισμοί χρηματοδότησης, οι οποίοι να μεταφέρουν μέρος αυτής σε τοπικούς φορείς και τον τρίτο τομέα της οικονομίας, και να αξιοποιούν μεθόδους και εργαλεία μικρο-χρηματοδότησης (OECD, 2013: 13, 53-61). Ωστόσο, φαίνεται ότι η επιτυχία τους εξαρτάται από το ευρύτερο εθνικό πλαίσιο και την οργανωσιακή κουλτούρα κάθε χώρας (European Commission, 2006: 17).

Γίνεται, επίσης, αναφορά στην ανάγκη ενίσχυσης της δημοσιοποίησης των υπηρεσιών που στοχεύουν στην πρόληψη και την αντιμετώπιση των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας, ως παράγοντα που καθιστά τις παρεχόμενες υπηρεσίες περισσότερο αποτελεσματικές. Βάσει της βιβλιογραφίας, πρόκειται για μέσο με εξαιρετικά αποτελέσματα στην προσέγγιση πληθυσμιακών

ομάδων που, παραδοσιακά, είναι δύσκολα προσεγγίσιμες, όπως οι μετανάστες και τα μέλη εθνικών μειονοτήτων. Η αποτελεσματικότητά του φέρεται μάλιστα να αυξάνεται, στην περίπτωση που η παροχή των σχετικών υπηρεσιών γίνεται σε τοπικό επίπεδο και με την ανάμειξη φορέων που είναι ιδιαίτερος εξοικειωμένοι με τα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες των εν λόγω ομάδων (Scoppetta and Buckenleib, 2018: 20-21).

Ως στοιχείο που αποφέρει θετικά αποτελέσματα αναφέρεται και η καθιέρωση συστηματικών μηχανισμών αξιολόγησης των πολιτικών που εφαρμόζονται. Δεν πρέπει, τέλος, να παραγνωρίσει κανείς και τη (μάλλον δυνητική) συμβολή φωνών, από την επιστημονική κοινότητα και άλλους φορείς, που κάνουν λόγο για την ανάγκη οι πολιτικές με ομάδα-στόχο τους μακροχρόνια ανέργους να συνοδευτούν και από μία έμφαση σε «ποιοτικά» χαρακτηριστικά των προσφερόμενων ή/και πληρούμενων θέσεων εργασίας, όπως είναι π.χ. οι καλές εργασιακές συνθήκες (βλ. π.χ. Theodore, 2007, Eurofound, 2015).

Οι πρακτικές που υιοθετήθηκαν από εθνικές αρχές και άλλους φορείς σε ευρωπαϊκό επίπεδο, και οι οποίες θα παρουσιαστούν στη συνέχεια του κειμένου, συνάδουν με αρκετές από τις αρχές και τάσεις που αναφέρθηκαν προηγουμένως. Υιοθετήθηκαν, επίσης, κάτω από την επίδραση υπερεθνικών αρχών όπως η ΕΕ, αλλά και κάτω από τη σκιά των συνεπειών της κρίσης στο πεδίο της μακροχρόνιας ανεργίας, στις οποίες έγινε σύντομη αναφορά στην εισαγωγική ενότητα. Στο πλαίσιο αυτό, η λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας σε μικρο- και μακρο-επίπεδο, αλλά και την πρόληψη μελλοντικής αναζωπύρωσής της, απέκτησε συχνά επείγοντα χαρακτήρα.

Ενδεικτικά αναφέρονται και πάλι ορισμένα παραδείγματα, με έμφαση σε πρακτικές που φέρονται ως υποσχόμενες, καλές και άριστες. Αρκετές από τις πρακτικές αυτές κατεγράφησαν μάλιστα στο πλαίσιο έργου, το οποίο βασίζεται στην αρχή της αμοιβαίας μάθησης και χρηματοδοτείται από το ΕΚΤ (υπό τον τίτλο 'ESF Transnational Platform')³⁵.

Έτσι, στο Ηνωμένο Βασίλειο, παροχές όπως το 'Jobseeker's Allowance' και προγράμματα όπως τα 'New Deals' προγράμματα, τα οποία θέσπισε η κυβέρνηση των Εργατικών το 1998 και συνέχισαν να υφίστανται με διαφορετικές μορφές, μετά και τη μετονομασία τους το 2009, έχουν αποδειχθεί ιδιαίτερος επιτυχημένα στην αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας (τα New Deals ιδίως στη μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας στους νέους). Στην περίπτωση του

³⁵ Βλ. σχετικά <https://ec.europa.eu/esf/transnationality/>.

Jobseeker's Allowance, η επιδοματική παροχή συνδυαζόταν με την τακτική παρουσία στο Jobcentre και την υποχρεωτική συμμετοχή σε συνεντεύξεις για θέσεις εργασίας. Στο πλαίσιο των New Deals, οι ωφελούμενοι είχαν πρόσβαση σε εντατικές συμβουλευτικές υπηρεσίες και υποστήριξη, ενώ στην περίπτωση που ο άνεργος εξακολουθούσε, ακόμη και μετά το πέρας της συμμετοχής στο πρόγραμμα, να μην μπορεί να βρει απασχόληση, υπήρχε η δυνατότητα για μία σειρά από πρόσθετες επιλογές (π.χ. συμμετοχή σε πρόγραμμα κατάρτισης). Για τους δικαιούχους του Jobseeker's Allowance, η συμμετοχή στα New Deals ήταν υποχρεωτική (European Commission, 2006: 6).

Ως επιτυχημένο παράδειγμα προγράμματος κατά της μακροχρόνιας ανεργίας σε τοπικό επίπεδο στο Ηνωμένο Βασίλειο αναφέρεται, επίσης, και πρόγραμμα υπό τον τίτλο 'Gloucester Works'³⁶. Υλοποιήθηκε στο Gloucester, στη νοτιοδυτική Αγγλία και αποσκοπούσε στην ενίσχυση της απασχολησιμότητας ατόμων που βρίσκονταν εκτός αγοράς εργασίας και διέθεταν χαμηλές δεξιότητες. Δόθηκε προτεραιότητα σε γειτονιές, οι οποίες αντιμετώπιζαν ιδιαιτέρως οξύ πρόβλημα ανεργίας.

Ανάμεσα στα στοιχεία που εξηγούν την επιτυχία του προγράμματος στην ευόδωση του διακηρυκτικού του στόχου θεωρείται πως είναι η διάγνωση, σε αρχικό στάδιο, των αναγκών των συμμετεχόντων στο πρόγραμμα σε δεξιότητες, η διαμόρφωση ενός ατομικού πλάνου καλλιέργειας δεξιοτήτων και απασχόλησης (με ανάμειξη μίας ιδιωτικής εταιρείας), η παροχή ευρείας γκάμας υπηρεσιών συμβουλευτικής και η ανάπτυξη συνεργειών με μεγάλο αριθμό φορέων, όπως κέντρα απασχόλησης και ιδίως εργοδότες. Η παροχή υποστήριξης στους συμμετέχοντες στο πρόγραμμα συνεχιζόταν και μετά από την εύρεση θέσης εργασίας (μέσω π.χ. πρόσθετης κατάρτισης).

Καίριας σημασίας για την επιτυχία του προγράμματος ήταν, ωστόσο, η ευρεία λίστα των παρόχων κατάρτισης (40 πάροχοι), η οποία περιλάμβανε από οργανώσεις του εθελοντικού τομέα και κολλέγια έως «μεγάλους» παρόχους από τον ιδιωτικό τομέα, και διασφάλιζε την απαραίτητη για την ανταπόκριση στις ανάγκες των διαφορετικών συμμετεχόντων στο πρόγραμμα ευελιξία. Εξυπηρετούσε, επίσης, τις σύνθετες ανάγκες των μελών της ομάδας-στόχου. Σημειωτέον μάλιστα πως οι «μικρότεροι» πάροχοι ήταν εκείνοι με τη μεγαλύτερη ευελιξία και την καλύτερη απόδοση στις προσφερόμενες υπηρεσίες. Ομοίως, σημαντική εκτιμάται πως ήταν και η

³⁶ Αυτή και οι επόμενες δύο παράγραφοι βασίζονται στο OECD, 2013: 20-22, 27, 32.

«κεντροποιημένη» παρακολούθηση της προόδου των συμμετεχόντων στα διάφορα στάδια της συμμετοχής τους στο πρόγραμμα.

Στην Ισπανία, επιτυχές³⁷, ιδιαίτερος όσον αφορά στη βιωσιμότητα των θέσεων εργασίας που καταλαμβάνονται από τους μακροχρόνια ανέργους, είναι πρόγραμμα με την ονομασία 'lanzaderas de empleo'³⁸. Το πρόγραμμα είναι, επίσης, ενδεικτικό και των ωφελειών που προκύπτουν από την ενίσχυση και βελτίωση της στόχευσης. Πάνω από 60% των συμμετεχόντων υπέγραψαν συμβόλαια για απασχόληση διάρκειας πάνω από δύο μήνες. Το ποσοστό αυτό είναι κατά 20,9% υψηλότερο από αυτό που επέτυχαν τα μέλη ομάδας ελέγχου που δεν συμμετείχαν στο πρόγραμμα. Εκτιμάται, επίσης, πως, για κάθε ευρώ που επενδύεται στο πρόγραμμα, το κέρδος ανέρχεται σε 2,8 ευρώ.

Σημείο εκκίνησης του 'lanzaderas', το οποίο αξιοποιεί το μοντέλο της συνεταιριστικής κοινωνίας, είναι το 2013. Στο πλαίσιο του προγράμματος και για μία περίοδο έως και πέντε μηνών, ομάδες εθελοντών, οι οποίοι βιώνουν καθεστώς μακροχρόνιας ανεργίας, αναπτύσσουν συνεργασία στο πλαίσιο αυτοδιαχειριζόμενων ομάδων μάθησης. Στόχος είναι η παροχή αμοιβαίας αρωγής, ώστε να βρουν εργασία, να ξεκινήσουν κάποια δική τους δουλειά ή να βελτιώσουν τα προσόντα τους. Μία από τις σημαντικότερες παραμέτρους πίσω από την επιτυχία του προγράμματος είναι πως επιτρέπει στους συμμετέχοντες να ανακαλύψουν μόνοι τους τι είναι αυτό που είναι περισσότερο αποτελεσματικό για αυτούς. Ενθαρρύνει, επίσης, σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα την αυτονομία και την ενσωμάτωση. Προσπάθειες όπως αυτές πρέπει να δει κανείς από κοινού με την κατάρτιση τριετούς σχεδίου της Ισπανικής κυβέρνησης για την πρόληψη και τη μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας κατά τα έτη 2019-2021, όπου γίνεται αναφορά σε μία σειρά βασικών αξόνων και προτεραιοτήτων δράσης (π.χ. συμβουλευτική, κατάρτιση, επιχειρηματικότητα και βελτίωση του θεσμικού πλαισίου) (Servicio Público de Empleo Estatal, undated).

Στην περίπτωση του Βελγίου επιτυχημένο θεωρείται πρόγραμμα με την ονομασία 'Webwerkt'³⁹, το οποίο άρχισε να υλοποιείται το 2016. Το 2017, το 38% των συμμετεχόντων κατάφερε, μετά το πέρας του προγράμματος, να ενταχθεί/επανενταχθεί στην αγορά εργασίας.

³⁷ Οι πληροφορίες σε αυτή και την επόμενη σελίδα προέρχονται από τη Διεθνή Πλατφόρμα του ΕΚΤ, όπου περιγράφονται, μεταξύ άλλων, βασικά χαρακτηριστικά πρακτικών που χαρακτηρίζονται, βάσει των αποτελεσμάτων τους, ως «υποσχόμενες» (<https://ec.europa.eu/esf/transnationality/>). Σε αντίθετη περίπτωση αναφέρεται η πηγή.

³⁸ Βλ. σχετικά <https://lanzaderasdeempleo.es/>, καθώς και <https://ec.europa.eu/esf/transnationality/ltu-project-key-steps#ltu-videos>.

³⁹ Βλ. σχετικά και <https://www.werkt.be/en/>.

Στο πλαίσιο του Webwerkt παρέχεται συνδυασμός υπηρεσιών, όπως εξατομικευμένες υπηρεσίες συμβουλευτικής για τους μακροχρόνια ανέργους και υποστήριξη στους εργοδότες (μέσω π.χ. βοήθειας για τον ανασχεδιασμό του προφίλ θέσεων εργασίας). Στην επιτυχία του προγράμματος συνέβαλαν η προσπάθεια για εξισορρόπηση μεταξύ των αναγκών των μακροχρόνια ανέργων και των εργοδοτών και η ενδεδειγμένη αναζήτηση και ο προσδιορισμός ευκαιριών απασχόλησης.

Πετυχημένο θεωρείται και το παράδειγμα της θέσπισης Κέντρων Δεξιοτήτων, επίσης από το Βέλγιο (και πιο συγκεκριμένα την Περιφέρεια Βαλλωνίας). Στόχος τους είναι η παροχή αρωγής στους απολυμένους μεταλλεργάτες, ώστε να επικαιροποιήσουν τις δεξιότητές τους, αλλά και σε εργαζομένους, ώστε να διατηρήσουν τη θέση εργασίας τους⁴⁰. Λειτουργούν από το 2001. Εκτός από κατάρτιση, παρέχουν υπηρεσίες ανάλυσης της αγοράς εργασίας και των αναγκών σε δεξιότητες, καθώς και πληροφόρηση για τις υφιστάμενες ευκαιρίες για θέσεις που απαιτούν τεχνικές δεξιότητες. Τα Κέντρα Δεξιοτήτων αναπτύσσουν τριετή πλάνα και απασχολούν περισσότερους από 600 εκπαιδευτές.

Ένα άλλο παράδειγμα έρχεται από τη σκανδιναβική χερσόνησο και συγκεκριμένα τη Φινλανδία, όπου από το 2015 εφαρμόστηκε πρόγραμμα με την ονομασία 'Helsinki TYP' και το οποίο προσφέρει πακέτο υποστήριξης σε μακροχρόνια ανέργους άνω των 30 ετών, οι οποίοι διαμένουν στο Ελσίνκι⁴¹. Το πακέτο συνδυάζει, μεταξύ άλλων, υπηρεσίες της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης, με κοινωνικές υπηρεσίες και υπηρεσίες υγείας που παρέχονται από την κοινότητα. Αξιοποιεί με τρόπο επιτυχημένο την αποτίμηση των αναγκών των μακροχρόνια ανέργων, όπως και χρηματοδότηση, από το σύνολο των υπηρεσιών που συμμετέχουν στο πρόγραμμα. Παράμετρος που θεωρείται ότι συνέβαλε κατά πολύ στην επιτυχία του προγράμματος είναι πως κοινωνικά ζητήματα και ζητήματα υγείας γίνονται αντιληπτά ως αναπόσπαστο κομμάτι του πακέτου των υπηρεσιών για την ενσωμάτωση των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας.

Στην Κροατία, με τρόπο αποτελεσματικό αξιοποιούνται από τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης κινητές μονάδες/ομάδες, οι οποίες παρέχουν υπηρεσίες σε επιχειρήσεις που βρίσκονται σε φάση αναδιάρθρωσης και/ή αντιμετωπίζουν δυσκολίες, με αποτέλεσμα, και στις

⁴⁰ Βλ. σχετικά και <https://www.leforem.be/centres-de-competence.html>.

⁴¹ Βλ. σχετικά και <https://www.hel.fi/helsinki/en/administration/enterprises/employment/adult-services/helsinki-typ-adult-services/>.

δύο περιπτώσεις, την απόλυση εργαζομένων⁴². Οι υπηρεσίες που παρέχονται περιλαμβάνουν ατομική και ομαδική συμβουλευτική, κατάρτιση σε δεξιότητες απαραίτητες για την ανεύρεση εργασίας και/ή επαγγελματικές δεξιότητες, αρωγή στην ανάληψη δραστηριοτήτων αυτοαπασχόλησης, κ.ά.. Κάθε περιφερειακό γραφείο της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης στην Κροατία διαθέτει τέτοιου τύπου κινητές μονάδες/ομάδες. Τις ομάδες απαρτίζουν, μεταξύ άλλων, σύμβουλος απασχόλησης, νομικός σύμβουλος και ψυχολόγος, ενώ, σε περίπτωση που κρίνεται αναγκαίο, μπορεί να περιληφθούν και άλλοι ειδικοί.

Ως αποτελεσματικό φέρεται, επίσης, πρόγραμμα «Προγύμνασης για την Επαγγελματική Ζωή» της Εσθονικής Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης, στόχος του οποίου είναι η προετοιμασία των μακροχρόνια ανέργων για την ένταξη ή την επανένταξή τους στην αγορά εργασίας και, κατά συνέπεια, η ενίσχυση της προοπτικής κοινωνικής τους ενσωμάτωσης⁴³. Στο πλαίσιο του προγράμματος, παρέχονται, μεταξύ άλλων, υπηρεσίες διαχείρισης του χρόνου και ανάπτυξης πρακτικών δεξιοτήτων, αλλά και δεξιοτήτων ανεύρεσης εργασίας. Στην περίπτωση των παρεχόμενων υπηρεσιών κατάρτισης, οι συμμετέχοντες έχουν την ευκαιρία απόκτησης τόσο θεωρητικής γνώσης όσο και επαγγελματικής εμπειρίας. Η κατάρτιση (σε καθημερινή βάση) διαρκεί έξι μήνες.

Καινοτόμος και με σημαντικά οφέλη θεωρείται η αξιοποίηση του «Ισλανδικού Ερωτηματολογίου για την Ποιότητα της Ζωής», το οποίο περιλαμβάνει 32 ερωτήσεις που ο μακροχρόνια άνεργος συμπληρώνει διαδικτυακά, ως κομμάτι της συνέντευξης με έναν σύμβουλο απασχόλησης. Οι ερωτήσεις αφορούν σε ζητήματα, όπως το επίπεδο της γενικής υγείας του μακροχρόνια ανέργου, της αντοχής, της δυνατότητας αυτοελέγχου, κ.λπ.. Ο υπολογισμός των αποτελεσμάτων γίνεται αυτομάτως και τα αποτελέσματα αξιοποιούνται ως βάση για την αντιμετώπιση προβλημάτων που συνδέονται με τα ανωτέρω και, κατά συνέπεια, για την ενίσχυση της απασχολησιμότητας των μακροχρόνια ανέργων. Σε περίπτωση μάλιστα που τα αποτελέσματα καταδεικνύουν την ύπαρξη σημαντικών προβλημάτων (π.χ. ψυχικής υγείας), τότε αξιοποιείται και η κλίμακα DASS ('Depression Anxiety Stress Scales'⁴⁴) (σε συνεργασία με το λεγόμενο «Επαγγελματικό Ταμείο Αποκατάστασης»).

⁴² Αυτή και οι επόμενες δύο περίπου σελίδες βασίζονται, κατά κύριο λόγο, στο PES Network, undated: 15-23. Σε αντίθετη περίπτωση αναφέρεται η πηγή.

⁴³ Βλ. σχετικά τη τη Διεθνική Πλατφόρμα του EKT (<https://ec.europa.eu/esf/transnationality/>), καθώς και <https://www.tootukassa.ee/eng/content/work-ability-reforms>.

⁴⁴ Βλ. σχετικά <http://www2.psy.unsw.edu.au/dass/>.

Η Ισλανδία, χώρα που ανέστειλε τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την ΕΕ το 2013, αποδίδει, επίσης, ιδιαίτερη σημασία στο μορφωτικό επίπεδο και την εξειδίκευση των συμβούλων απασχόλησης, οι οποίοι διαθέτουν κατ' ελάχιστον βασικό τίτλο σπουδών και πολύ συχνά μεταπτυχιακό τίτλο στη συμβουλευτική. Πρόκειται για παραμέτρους που θεωρείται ότι συμβάλλουν περαιτέρω στην καλή απόδοση της χώρας στην καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας.

Στην περίπτωση της Σλοβενίας, πολύ καλή πρακτική αποτελεί ερωτηματολόγιο υπό τον τίτλο «Το Μονοπάτι μου στην Απασχόληση». Το ερωτηματολόγιο διανέμεται στους ανέργους αμέσως μετά την έγγραφη τους στα μητρώα των αρμόδιων υπηρεσιών. Υποχρεούνται να το συμπληρώσουν και να το φέρουν μαζί τους κατά την πρώτη τους συνάντηση με σύμβουλο απασχόλησης. Κατ' αυτό τον τρόπο, προσέρχονται στις αρμόδιες υπηρεσίες πολύ καλά προετοιμασμένοι, με θετικές επιπτώσεις για τη μελλοντική τους απασχόληση.

Ένα άλλο παράδειγμα, από πρόγραμμα, το οποίο εφαρμόστηκε πιλοτικά το 2013-2014 στη Λεττονία, αξιοποιούσε, επιτυχημένα, τη συνεργασία με τους μακροχρόνια ανέργους. Εκτιμάται ότι το 40% περίπου των ωφελουμένων ήταν άτομα, τα οποία έρχονταν συχνά σε επαφή με κοινωνικές υπηρεσίες ή αντιμετώπιζαν προβλήματα εξάρτησης. Στο πλαίσιο του προγράμματος, οι σύμβουλοι απασχόλησης εργάζονταν εντατικά με μακροχρόνια ανέργους, ανά ομάδες των δέκα ατόμων (τουλάχιστον). Στις παρεχόμενες υπηρεσίες περιλαμβάνονταν π.χ. υπηρεσίες αποτίμησης των παραμέτρων εκείνων που εμπόδιζαν την επιστροφή των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας, καθώς και συνεργασία με κοινωνικές υπηρεσίες για την ανάπτυξη εξειδικευμένων σχεδίων δράσης.

Στην περίπτωση της Πορτογαλίας, ιδιαίτερος επιτυχημένη θεωρείται η ίδρυση Μονάδων Επαγγελματικής Ενσωμάτωσης. Πρόκειται για δομές, οι οποίες αναπτύσσουν συνέργεια με τα τοπικά κέντρα απασχόλησης και διάφορες δραστηριότητες, με στόχο την ενίσχυση των προοπτικών ένταξης ή επανένταξης των ανέργων, συμπεριλαμβανομένων των μακροχρόνια ανέργων (π.χ. δράσεις ατομικής συμβουλευτικής, πληροφόρησης σχετικά με τα διαθέσιμα εργαλεία ενίσχυσης της απασχολησιμότητας, κατάρτισης, κ.ά.). Κάθε μονάδα υποχρεούται να υποβάλει τακτικές αναφορές στο τοπικό κέντρο προώθησης της απασχόλησης, με το οποίο συνεργάζεται.

Στην περίπτωση της χώρας μας, παράδειγμα προγράμματος, η υλοποίηση του οποίου συνοδεύτηκε από θετική επίδοση, όσον αφορά στη μετάβαση των μακροχρόνια ανέργων στην

αγορά εργασίας, αποτελεί πρόγραμμα με την ονομασία «Νέα Κοινωφελής». Το πρόγραμμα, η συντριπτική πλειοψηφία των ωφελουμένων του οποίου βρισκόταν σε καθεστώς ανεργίας για περίοδο τριών έως πέντε συναπτών ετών⁴⁵, εφαρμόστηκε πιλοτικά σε 17 και 34 δήμους-θύλακες υψηλής ανεργίας (καθώς με τα υψηλότερα επίπεδα μακροχρόνιας ανεργίας στην επικράτεια). Εν συνεχεία, εφαρμόστηκε και στους υπόλοιπους 274 δήμους. Στα καινοτόμα στοιχεία του προγράμματος περιλαμβάνονταν, μεταξύ άλλων, η προτεραιότητα που δινόταν στις πιο ευάλωτες κατηγορίες των μακροχρόνια ανέργων, η επέκταση του χρονικού διαστήματος απασχόλησης των συμμετεχόντων (από πέντε σε οχτώ μήνες), η υιοθέτηση δράσεων συμβουλευτικής υποστήριξης, καθώς και η σύνδεση της θέσης εργασίας με την αναβάθμιση των δεξιοτήτων των ωφελουμένων (ώστε να καταστεί βιώσιμη η ένταξη ή η επανένταξή τους στην αγορά εργασίας, π.χ. μέσω της υιοθέτησης προαιρετικής εκπαίδευσης στον τομέα της πληροφορικής, πιστοποίησης του επιπέδου των γνώσεων στην πληροφορική, και σεμιναρίων σχετικά με τις ευκαιρίες απασχόλησης στον τομέα της κοινωνικής οικονομίας) (Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 2018: 29-31).

Ως παραδείγματα προγραμμάτων με θετικά αποτελέσματα αναφέρονται, επίσης, ορισμένα προγράμματα επιδότησης. Ενδεικτικά αναφέρονται πρόγραμμα υπό τον τίτλο 'START Extra' και πρόγραμμα με την ονομασία 'Flexjobs'. Το πρώτο, με ομάδα-στόχο τους άνω των 50 ετών μακροχρόνια ανέργους, εφαρμόστηκε στην Ουγγαρία κατά τα έτη 2007 έως 2011, αυξάνοντας σημαντικά την πιθανότητα εύρεσης εργασίας, ιδίως για άνδρες με δευτεροβάθμια επαγγελματική εκπαίδευση (Cseres-Gergely, Foldessy and Scharle, 2012). Το δεύτερο, μεγάλης εμβέλειας και χρονικής διάρκειας, εφαρμόστηκε στη Δανία, και είχε ως ομάδα-στόχο μακροχρόνια ανέργους, οι οποίοι αντιμετώπιζαν και προβλήματα μερικής αναπηρίας (Datta Gupta, Larsen and Thomsen, 2015).

Όπως δείχνει και το παράδειγμα του 'Flexjobs', συχνά τα εργαλεία πολιτικής που αξιοποιούνται για την πρόληψη ή την αντιμετώπιση των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας και την ένταξη ή επανένταξη των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας δεν θέτουν στο επίκεντρό τους τον συνολικό πληθυσμό, αλλά συγκεκριμένη πληθυσμιακή ομάδα: π.χ. τους νέους, άτομα με χαμηλές δεξιότητες, τους άνω των 50 ετών ή άτομα, τα οποία αντιμετωπίζουν διάφορα προβλήματα (π.χ. αναπηρίες ή άλλες δυσκολίες) που θέτουν εμπόδια στην πρόσβασή

⁴⁵ Σημειωτέον ότι, σε γενικές γραμμές, και η πλειοψηφία των συμμετεχόντων σε προγράμματα κοινωφελούς εργασίας είναι μακροχρόνια άνεργοι.

τους στην αγορά εργασίας και ενισχύουν την πιθανότητα μακροχρόνιας ανεργίας (βλ. π.χ. OECD, 2013: 10, 17). Η εν λόγω τάση συνάδει με τα ερευνητικά ευρήματα. Όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή, οι μελλοντικές επιπτώσεις της μακροχρόνιας ανεργίας ενδέχεται να είναι οδυνηρές. Ανάμεσα στις ομάδες, ωστόσο, που πιθανώς θα επηρεαστούν περισσότερο από αυτές είναι οι νέοι που βρίσκονται εκτός εκπαίδευσης, απασχόλησης ή κατάρτισης (οι γνωστοί ως 'NEETs', από τα αρχικά των λέξεων 'not in education, employment or training') [βλ. π.χ. Bell and Blanchflower, 2010· όπως και τη συζήτηση για το λεγόμενο φαινόμενο του 'scarring effect', δηλαδή των «σημαδιών» που μπορεί να αφήσει η μακροχρόνια ανεργία στην αρχή της σταδιοδρομίας ενός ατόμου (π.χ. χαμηλότερο μελλοντικό εισόδημα και επιδείνωση των προοπτικών απασχόλησης) (βλ. π.χ. Fondeville and Ward, 2014)]. Βρίσκεται, επίσης, στην ίδια γραμμή με τη διαπίστωση πως υπάρχει υπεραντιπροσώπηση ορισμένων πληθυσμιακών ομάδων στους μακροχρόνια ανέργους. Στις ομάδες αυτές περιλαμβάνονται οι άστεγοι, οι εθνικές μειονότητες, οι μετανάστες, άτομα με αναπηρίες, και άτομα που διαβιούν σε καθεστώς ακραίας φτώχειας.

Έτσι, παράδειγμα άριστης πρακτικής, ιδίως όσον αφορά στην αποτίμηση του προφίλ των ωφελουμένων και την παρέμβαση σε αρχικό στάδιο με στόχο την πρόληψη του φαινομένου της μακροχρόνιας ανεργίας και των συνεπειών του, αποτελεί π.χ. η προετοιμασία που γίνεται από τις Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης στο Βέλγιο για συμμετοχή των νέων σε πρόγραμμα Εγγυήσεων για τη Νεολαία⁴⁶. Πιο συγκεκριμένα, η ανίχνευση του βαθμού ετοιμότητας ενός νέου για συμμετοχή στο εν λόγω πρόγραμμα λαμβάνει χώρα μέσω μίας ακολουθίας τεσσάρων φάσεων: την ανάπτυξη ενός εξατομικευμένου σχεδίου δράσης, την παροχή αρωγής για τη συγγραφή βιογραφικού και επιστολής εκδήλωσης ενδιαφέροντος, και την εξέταση της γλωσσικής επάρκειας, καθώς και της βασικής γνώσης της γαλλικής/ολλανδικής γλώσσας από τον συμμετέχοντα.

Στην περίπτωση που η έλλειψη κατάρτισης αξιολογηθεί ως κάτι που εμποδίζει την πρόσβαση του νέου στην αγορά εργασίας, τότε το ατομικό σχέδιο δράσης δίνει προτεραιότητα στην κατάρτιση. Ενώ στην περίπτωση που το όποιο εμπόδιο μοιάζει ανυπέβλητο, επιστρατεύεται συνδυασμός δράσεων υποστήριξης των συμμετεχόντων (ψυχολογικής και άλλης). Οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης αποδίδουν, επίσης, ιδιαίτερη σημασία στην παρακολούθηση της πορείας των συμμετεχόντων στο πρόγραμμα και σε ορόσημα, όπως το

⁴⁶ Αυτή και η επόμενη παράγραφος βασίζονται στο PES Network, undated: 14.

τέλος της περιόδου κατάρτισης και η ολοκλήρωση της βραχυπρόθεσμης απασχόλησης των νέων σε επιχειρήσεις.

Υπηρετώντας παρόμοια λογική, στη Σουηδία, στο πλαίσιο προγράμματος με την ονομασία 'UngKOMP', το οποίο εφαρμόστηκε σε 20 δήμους τα έτη 2015-2018, ρόλο-κλειδί για τη στήριξη νέων που είναι μακροχρόνια άνεργοι ή διατρέχουν κίνδυνο μακροχρόνιας ανεργίας, με έμφαση σε εκείνους που αντιμετωπίζουν πιο «σύνθετες» ανάγκες, παίζουν οι λεγόμενες «ομάδες πολλαπλών δεξιοτήτων». Η συμμετοχή στο πρόγραμμα, το οποίο βασίστηκε σε μία ολοκληρωμένη, ανθρωποκεντρικού χαρακτήρα, προσέγγιση, ήταν εθελοντική. Κάθε ομάδα πολλαπλών δεξιοτήτων απαρτιζόταν από 12-17 υπαλλήλους της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης και δύο δημοτικούς υπαλλήλους. Περιλάμβανε, επίσης, σύμβουλο απασχόλησης, κοινωνικό σύμβουλο, σύμβουλο εκπαίδευσης και κοινωνικό λειτουργό. Η συμμετοχή των νέων στο πρόγραμμα ήταν εθελοντική, ενώ το «χαλαρό» περιβάλλον, εντός του οποίου πραγματοποιούνταν οι συναντήσεις με τα μέλη της ομάδας, θεωρείται πως συνετέλεσε στην ευόδωση των διακηρυκτικών στόχων του προγράμματος (European Commission, 2017α: 22-23).

Από το Βέλγιο, και συγκεκριμένα τη Φλαμανδική περιοχή του Βελγίου, έρχονται δύο ακόμη παραδείγματα καλών πρακτικών⁴⁷. Πρόκειται για δύο προγράμματα, τα οποία υλοποιήθηκαν αντιστοίχως σε δύο πόλεις, στο πλαίσιο ευρύτερου σχεδιασμού της περιφερειακής κυβέρνησης της Φλάνδρας υπό τον τίτλο «Πλάνο Απασχόλησης και Επένδυσης». Στόχος τους ήταν η ένταξη στην αγορά εργασίας ατόμων που διαβιούσαν σε συνθήκες φτώχειας⁴⁸.

Ένα από τα σημαντικότερα καινοτόμα στοιχεία των προγραμμάτων ήταν η έμφαση που δινόταν στις αποκαλούμενες «πειραματικές διαδρομές προς την απασχόληση». Για τη «χάραξη» των διαδρομών αυτών αξιοποιούνταν ένα «περιεκτικό» μοντέλο συμβουλευτικών υπηρεσιών, με πιθανή διάρκεια έως και άνω των 18 μηνών, καθώς και ένας «μεσολαβητής/σύντροφος» για κάθε συμμετέχοντα στο πρόγραμμα. Το άτομο αυτό διατηρούσε στενή επαφή με τον ωφελούμενο καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος και βοηθούσε, μεταξύ άλλων, στη «χαρτογράφηση» των προσόντων και των προσδοκιών του μακροχρόνια ανέργου.

Σύμφωνα και με την ευρύτερη τάση που παρατηρείται, όπως έχει ήδη αναφερθεί, στην προσέγγιση των μακροχρόνια ανέργων, αλλά και άλλων ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων, κάθε

⁴⁷ Αυτή και οι επόμενες δύο παράγραφοι βασίζονται στο OECD, 2013: 17-18, 27.

⁴⁸ Στο ένα εκ των δύο προγραμμάτων μάλιστα και οι γονείς των συμμετεχόντων διαβιούσαν σε συνθήκες φτώχειας.

«διαδρομή προς την απασχόληση» ήταν εξατομικευμένη, αλλά και «ολιστική», όπως αντανακλάται π.χ. στον συνδυασμό συμβουλευτικών και άλλων υπηρεσιών με προνοιακές παροχές. Για τον σχεδιασμό της εν λόγω διαδρομής, η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης συνεργαζόταν με τοπικούς φορείς και οργανώσεις, στις οποίες δραστηριοποιούνταν και άτομα από την ομάδα-στόχο. Πρόσθετο στοιχείο που θεωρείται ότι συνέβαλε στην επιτυχία των προγραμμάτων είναι ο ρόλος-κλειδί συνεργαζόμενου Πανεπιστημίου/ερευνητικού κέντρου για τη διαμόρφωση εγχειριδίου που αποσκοπούσε στη δημοσιοποίηση της μεθοδολογίας και των καινοτόμων στοιχείων των δύο προγραμμάτων, με στόχο την αξιοποίησή τους και σε άλλες περιπτώσεις.

Παράδειγμα επιτυχημένου προγράμματος, με την ονομασία 'JobsPlus', το οποίο άρχισε να υλοποιείται στη Μάλτα το 2016, στοχεύει στην ενίσχυση της απασχολησιμότητας ατόμων με αναπηρία (μέσω της δημιουργίας θέσεων εργασίας για τα άτομα αυτά και με διοικητικής φύσεως, κατά κύριο λόγο, αντικείμενα)⁴⁹. Διακρίνονται τρία στάδια: στο πρώτο στάδιο πραγματοποιούνται η εγγραφή, η αποτύπωση του προφίλ και η παροχή υπηρεσιών συμβουλευτικής στους ενδιαφερόμενους, ενώ στο δεύτερο συναντήσεις με εργοδότες, η ανάλυση των απαιτούμενων χαρακτηριστικών των νέων θέσεων εργασίας, και εν συνεχεία η δημιουργία των εν λόγω θέσεων. Στο τρίτο στάδιο, παρέχονται υπηρεσίες υποστήριξης των συμμετεχόντων στο πρόγραμμα (στον χώρο πλέον εργασίας τους). Εκτιμάται ότι το 90% των συμμετεχόντων στο πρόγραμμα διατήρησαν τη θέση εργασίας τους και μετά το πέρας της συμμετοχής τους σε αυτό. Στους παράγοντες που συνέβαλαν στην επιτυχία του προγράμματος συγκαταλέγονται το ισχύον νομικό πλαίσιο για την ένταξη ατόμων με αναπηρία στην αγορά εργασίας στη Μάλτα (βάσει ποσόστωσης) και η παροχή ισχυρών κινήτρων στους εργοδότες, όπως και η στενή συνεργασία με αυτούς.

Από τη Μάλτα έρχεται ένα ακόμη παράδειγμα άριστης πρακτικής: η απογραφή των NEETs, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας «Εγγυήσεις για τη Νεολαία», με την υποστήριξη εκπαιδευτικών φορέων και κοινωνικών υπηρεσιών. Η απογραφή παρείχε στη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης μία πλήρη εικόνα για το πρόβλημα των NEETs στη Μάλτα.

Ιδιαίτερος αποτελεσματικός είναι και παράδειγμα παρέμβασης από την Κροατία, το οποίο εντάσσεται στην κατηγορία των πρώιμων δράσεων, με στόχο την πρόληψη της μακροχρόνιας

⁴⁹ Βλ. σχετικά και <https://linospiterifoundation.org/>. Επιπρόσθετα, οι πληροφορίες σε αυτή τη σελίδα προέρχονται από τη Διεθνική Πλατφόρμα του ΕΚΤ (<https://ec.europa.eu/esf/transnationality/>). Σε αντίθετη περίπτωση αναφέρεται η πηγή.

ανεργίας⁵⁰. Πιο συγκεκριμένα, η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης παρέχει υπηρεσίες επαγγελματικού προσανατολισμού σε μαθητές. Για τον σκοπό αυτό, αναπτύσσει συνεργασίες με σχολεία, εργοδότες και υπηρεσίες που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας. Υιοθετείται, επίσης, μία εξατομικευμένη προσέγγιση, η οποία αποσκοπεί στην ανάπτυξη και προσφορά υπηρεσιών που να ανταποκρίνονται στις συγκεκριμένες ανάγκες μαθητών που αντιμετωπίζουν προβλήματα υγείας, κοινωνικά προβλήματα, μαθησιακές δυσκολίες, κ.λπ.. Έμφαση δίνεται σε μαθητές με προβλήματα ανάπτυξης και υγείας.

Ο προσδιορισμός των ατόμων και ομάδων-στόχων, που ενδέχεται, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους, να χρειάζονται περισσότερη αρωγή και υποστήριξη, αποτελεί αντικείμενο διεπιστημονικής ομάδας. Για τη διατύπωση προτάσεων που αφορούν στη μελλοντική επαγγελματική σταδιοδρομία των μαθητών λαμβάνονται, ωστόσο, υπόψη όχι μόνον οι ανάγκες και οι ατομικές τους ικανότητες, αλλά και οι διαθέσιμες εκπαιδευτικές ευκαιρίες, καθώς και οι ανάγκες της αγοράς εργασίας.

Δύο ακόμη παραδείγματα καλών πρακτικών, από την Πολωνία και την Ιρλανδία, ρίχνουν αντίστοιχα φως στη σημασία της ευέλικτης και συνδυαστικής χρήσης διαφόρων εργαλείων, καθώς και σε αυτή της κατάρτισης. Στην πρώτη περίπτωση, τα λεγόμενα «ειδικά προγράμματα» υλοποιούνται υπό την αιγίδα των τοπικών γραφείων απασχόλησης στην Πολωνία, συχνά σε συνεργασία με άλλες μονάδες/ενότητες ή εργοδότες. Στο πλαίσιο αυτών, υιοθετείται μία εξατομικευμένη προσέγγιση, βάσει της οποίας δίνεται στους συμμετέχοντες η δυνατότητα επιλογής, μέσα από μία ευρεία γκάμα εργαλείων. Η δυνατότητα αυτή λειτουργεί ως ασφαλιστική δικλείδα για έναν ευέλικτο τρόπο υποστήριξης, αναλόγως των προσωπικών και των επαγγελματικών χαρακτηριστικών αυτών που συμμετέχουν στα προγράμματα.

Στην περίπτωση της Ιρλανδίας, η ανάπτυξη των δεξιοτήτων των μακροχρόνια ανέργων, μέσα από διαφορετικά προγράμματα και «μονοπάτια» κατάρτισης και εκπαίδευσης, αξιοποιήθηκε συχνά ως ένα ικανό μέσο ενίσχυσης της απασχολησιμότητας των μακροχρόνια ανέργων (και σε επίπεδο κοινότητας). Τη λογική αυτή, η οποία βρίσκεται σε συμφωνία και με το πνεύμα συστάσεων διεθνών οργανισμών, όπως ο ΟΟΣΑ, για τους μακροχρόνια ανέργους, υπηρέτησε πρωτοβουλία ονόματι 'Momentum'. Η εφαρμογή της ξεκίνησε τον Δεκέμβριο 2012

⁵⁰ Σημειωτέον ότι το ποσοστό εκείνων που εγκαταλείπουν το σχολείο στην Κροατία (2,8% το 2015) είναι πολύ χαμηλό σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες (όπου ο μέσος όρος κυμαίνεται στο 10%). Επιπρόσθετα, οι πληροφορίες σε αυτή τη σελίδα βασίζονται ιδίως στο PES Network, undated. Σε αντίθετη περίπτωση αναφέρεται η πηγή.

και αφορούσε σε υπηρεσίες εκπαίδευσης και κατάρτισης από 36 παρόχους σε ολόκληρη την επικράτεια. (AONTAS, 2013).

Τις δράσεις που αναπτύσσονται, κατά κύριο λόγο, από κρατικούς φορείς, με στόχο την πρόληψη ή την άμβλυνση των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας, καθώς και την ένταξη ή την επανένταξη των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας, πρέπει να δει κανείς σε συνδυασμό με ανάλογης φιλοσοφίας (και συχνά περιεχομένου) δράσεις που αναπτύσσονται και από μη κρατικούς φορείς· αν και συνήθως (αν και όχι αποκλειστικά) με χρηματοδότηση από εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους. Οι δράσεις αυτές στοχεύουν κατά βάση στα μέλη συγκεκριμένων πληθυσμιακών ομάδων, οι οποίες αντιμετωπίζουν μεγάλη δυσκολία ένταξης στην αγορά εργασίας και αυξημένο κίνδυνο μακροχρόνιας ανεργίας.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, οι πρακτικές που επιστρατεύονται από τους εν λόγω φορείς διακρίνονται από χαρακτηριστικά, των οποίων το πνεύμα βρίσκεται σε συμφωνία με τις τάσεις που επικρατούν στη διαμόρφωση και την υλοποίηση πολιτικών κατά της μακροχρόνιας ανεργίας από κρατικούς φορείς. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της υιοθέτησης εξατομικευμένης και ολιστικής προσέγγισης. Διακρίνονται, επίσης, από καινοτόμα στοιχεία, όπως είναι π.χ. η αξιοποίηση του θεσμού των κοινωνικών επιχειρήσεων ως μέσου για την ένταξη ή επανένταξη των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας ('Work Integration Social Enterprises', WISE) (βλ. σχετικά και Buckingham and Teasdale, 2012).

Η συμβολή των φορέων αυτών είναι σημαντική. Πέραν της πρακτικής προσφοράς τους στην καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας, οι πρακτικές που αξιοποιούν μπορούν να αποτελέσουν πηγή έμπνευσης για τους φορείς που κατεξοχήν παίζουν κεντρικό ρόλο στη χάραξη και την εφαρμογή των σχετικών πολιτικών (π.χ. Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης). Η τεχνογνωσία των μη κρατικών φορέων (π.χ. φιλανθρωπικά σωματεία, εθελοντικές ή μη κυβερνητικές οργανώσεις και σύλλογοι) στην παροχή υπηρεσιών μπορεί και πρέπει, επίσης, να αξιοποιηθεί από κρατικούς φορείς (και με στόχο την καλύτερη διαχείριση των προβλημάτων που ανακύπτουν) (Eurodiaconia, 2016: 5).

Έτσι, στην ελληνική περίπτωση, ιδιαίτερης μνείας χρήζει π.χ. το «Εργαστήρι Ειδικής Αγωγής Μαργαρίτα», το οποίο από το 1979 και ύστερα υλοποιεί δράσεις, οι οποίες αποσκοπούν στην ενίσχυση της απασχολησιμότητας ατόμων με διανοητικές αδυναμίες⁵¹. Κατά τη διάρκεια της μακράς λειτουργίας του έχουν ωφεληθεί τριακόσια άτομα με τέτοιου τύπου αδυναμίες. Στο

⁵¹ Βλ. σχετικά και <https://www.eeamargarita.gr/en/>.

πλαίσιο της εξατομικευμένης προσέγγισης που υιοθετεί το εργαστήρι συνδυάζονται, μεταξύ άλλων, δράσεις κατάρτισης με την παροχή υπηρεσιών από κοινωνικούς λειτουργούς.

Παρόμοιας λογικής είναι προγράμματα, όπως πρόγραμμα που υλοποιείται υπό την αιγίδα της 'Orchandville Society' στη Βόρεια Ιρλανδία, εθελοντικής οργάνωσης που παρέχει υποστήριξη σε άτομα που αντιμετωπίζουν διαταραχές αυτιστικού φάσματος, με στόχο την ένταξή τους στην αγορά εργασίας· καθώς και πρόγραμμα που πραγματοποιείται από τη γνωστή για το φιλανθρωπικό της έργο καθολική οργάνωση Caritas στην Ισπανία, με έμφαση σε άτομα με αναπηρίες, ειδικές μαθησιακές ανάγκες κ.ά.. Στην πρώτη περίπτωση, το πρόγραμμα, υπό τον τίτλο 'ABLE' (από τα αρχικά των λέξεων της φράσης 'Autism: Building Links to Employment'), βασίζεται, για μία ακόμη φορά, στην υιοθέτηση μίας εξατομικευμένης προσέγγισης που δίνει προτεραιότητα στην ανάπτυξη δεξιοτήτων των συμμετεχόντων και τους τοποθετεί σε θέσεις εργασίας, σε συμφωνία με τις ειδικές ικανότητες και τις ανάγκες τους. Στη δεύτερη περίπτωση, αναπτύσσεται συνεργασία μεταξύ της Caritas και της SPAR, εταιρείας που δραστηριοποιείται στον τομέα των σούπερ μάρκετ. Λειτουργούν δύο κέντρα εκπαίδευσης και κατάρτισης, ενώ δίνεται η δυνατότητα στους συμμετέχοντες στο πρόγραμμα για απόκτηση εργασιακής εμπειρίας στα καταστήματα της SPAR (ή αλλού) (EASPD, 2013: 13, 16).

Ομοίως, σημαντική υπηρεσία κατά της μακροχρόνιας ανεργίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο προσφέρουν τα μέλη δικτύων, όπως η «ΕυρωΔιακονία», η οποία αποτελεί το μεγαλύτερο ευρωπαϊκό χριστιανικό δίκτυο οργανισμών κοινωνικής πρόνοιας⁵². Εκπροσωπεί 47 μέλη σε 30 χώρες, συμπεριλαμβανομένων εκκλησιών και μη κυβερνητικών οργανώσεων. Ένα παράδειγμα δράσης μέλους του δικτύου είναι πρόγραμμα με την ονομασία «Υπηρεσία για την Υποστήριξη της Απασχόλησης και την Κοινωνική Αποκατάσταση» στην Τσεχική Δημοκρατία, μέσω του οποίου παρέχονται υπηρεσίες σε άτομα, ηλικίας από 16 έως 64 ετών που αντιμετωπίζουν μαθησιακές δυσκολίες ή πάσχουν από ψυχική ασθένεια. Στόχος είναι η ενίσχυση της αυτονομίας και εν τέλει της απασχολησιμότητας των εν λόγω ατόμων (μέσω π.χ. της εκμάθησης του τρόπου σύνταξης ενός βιογραφικού σημειώματος ή της καλλιέργειας των δεξιοτήτων που απαιτούνται για την άσκηση ενός επαγγέλματος).

Το πρόγραμμα είναι διετούς διάρκειας και βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στη συνεργασία με εργοδότες σε τοπικό επίπεδο. Οι συνεργαζόμενες επιχειρήσεις, οι οποίες προσφέρουν απασχόληση στους συμμετέχοντες στο πρόγραμμα, επωφελούνται, μεταξύ άλλων, από

⁵² Αυτή και η επόμενη παράγραφος βασίζονται στο Eurodiaconia, 2016: 10-13.

φοροελαφρύνσεις. Το πρόγραμμα χρηματοδοτείται από τις τοπικές αρχές, αλλά και από ιδιώτες και δωρεές.

Άλλο μέλος της ΕυρωΔιακονίας, αυτή τη φορά ανεξάρτητη χριστιανική φιλανθρωπική οργάνωση με την ονομασία 'Kofoeds Skole', η οποία δραστηριοποιείται στη Δανία, παρέχει υπηρεσίες εκπαίδευσης και κατάρτισης, συμβουλευτικής και στέγασης, σε άτομα με χαρακτηριστικά ευαλωτότητας, όπως οι μακροχρόνια άνεργοι. Λειτουργεί με τη μορφή σχολείου, ενώ διαθέτει ακόμη και το δικό της νόμισμα, το οποίο χρησιμοποιείται ως «αποζημίωση» για την εργασία των «μαθητών», οι οποίοι συμμετέχουν σε διάφορα εργαστήρια (π.χ. κηπουρικής, ξυλουργικής, κ.λπ.).

Ειδική αναφορά πρέπει να γίνει, ωστόσο, και στις υπηρεσίες που συμβάλλουν στην ένταξη ή επανένταξη των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας και που προσφέρονται από φορείς που δραστηριοποιούνται αποκλειστικά στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας: με βασικό στόχο, κατά συνέπεια, και την αποκόμιση κέρδους. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν τα ιδιωτικά γραφεία ευρέσεως εργασίας, συμπεριλαμβανομένων και των μεγάλων εταιρειών διαχείρισης και ανάπτυξης ανθρωπίνου δυναμικού που συνήθως διαθέτουν ευρύ διεθνές δίκτυο υποκαταστημάτων⁵³.

Πρόκειται για μικρό, αλλά γρήγορα αναπτυσσόμενο κλάδο. Σε πολλά κράτη μέλη της ΕΕ τα γραφεία αυτά αποτελούν μάλιστα σημαντικούς εταίρους των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης. Στο πλαίσιο της συνεργασίας, την οποία ενθαρρύνουν και οργανισμοί διεθνούς εμβέλειας, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, ανταλλάσσουν π.χ. μεταξύ τους βάσεις δεδομένων υποψηφίων/ατόμων αναζητούντων εργασία, καθώς και κενών θέσεων εργασίας.

Πολύτιμη είναι, επίσης, η συμβολή των εν λόγω γραφείων στην παροχή υπηρεσιών, όπως η διευκόλυνση της κινητικότητας των εργαζομένων (π.χ. από την εκπαίδευση στην εργασία) ή η προσαρμογή και βελτίωση των επαγγελματικών και άλλων γνώσεων και δεξιοτήτων των ανέργων νέων πτυχιούχων. Π.χ. στην περίπτωση της Γαλλίας, η συνεργασία μεταξύ της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης και της Εθνικής Ομοσπονδίας των Γραφείων Εύρεσης Εργασίας, η οποία έχει τις ρίζες της στα μέσα της δεκαετίας του 1990, συνέβαλε στη

⁵³ Αυτή και οι επόμενες τρεις παράγραφοι βασίζονται στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, 2011: 132-134, 138-139.

διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών για κενές θέσεις εργασίας και , εν τέλει, στη γρήγορη κάλυψή τους.

Ομοίως, στο Ηνωμένο Βασίλειο, η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (μέσω των Job Centre Plus) έχει αναπτύξει πολυετή συνεργασία με την Εθνική Συνομοσπονδία των Γραφείων Κατάρτισης και Εύρεσης Απασχόλησης. Τα γραφεία αυτά διαφημίζουν π.χ. τις κενές θέσεις εργασίας, τις οποίες έχουν καταχωρήσει στις βάσεις δεδομένων τους, αξιοποιώντας τις πλατφόρμες της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης. Παράδειγμα χώρας στην οποία τα αποτελέσματα από τη συνεργασία της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης και των γραφείων ευρέσεως εργασίας είναι πολύ θετικά αποτελεί και η Ολλανδία.

Σημειωτέον πως οι τάσεις και πρακτικές που σκιαγραφήθηκαν προηγουμένως συνάδουν με αυτές που αξιοποιούνται για την πρόληψη και την αντιμετώπιση των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας και σε κράτη εκτός των ευρωπαϊκών ορίων. Ενδεικτικά γίνεται εδώ σύντομη αναφορά σε πρωτοβουλίες που ανελήφθησαν, τόσο από εθνικές αρχές, όσο και από άλλους φορείς, εν μέσω της πρόσφατης οικονομικής κρίσης στις ΗΠΑ· και όπου, όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή, το ποσοστό της μακροχρόνιας ανεργίας κατέγραψε ιστορικό υψηλό. Έτσι, στις αρχές του 2014 ο τότε Πρόεδρος των ΗΠΑ, Barack Obama, ανακοίνωσε την έκδοση ενός Προεδρικού Μνημονίου, το οποίο έστρεφε την προσοχή στο ζήτημα της μακροχρόνιας ανεργίας και καλούσε την ομοσπονδιακή κυβέρνηση να πράξει και αυτή το ίδιο. Ανακοίνωσε, επίσης, τη διενέργεια διαγωνισμού, μέσω του οποίου ποσό 150 εκατομμυρίων δολαρίων θα κατευθύνονταν σε τοπικές επιχειρήσεις και διευθύνοντες συμβούλους επιχειρήσεων. Στόχος ήταν η ανάπτυξη συνεργειών για την ένταξη ή επανένταξη των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας (Lee, 2014).

Επιπρόσθετα, με την υποστήριξη του Προέδρου και κυβερνητικών αρχών, μεγάλος αριθμός επιχειρήσεων⁵⁴ συνυπέγραψε κείμενο, στο οποίο υιοθετούνταν μία σειρά από «άριστες» πρακτικές (best practices), όπως άλλωστε τιτλοφορείται και το σχετικό κείμενο. Αναγνωρίζοντας ότι πολλές φορές οι μακροχρόνια άνεργοι αποκλείονται από ευκαιρίες απασχόλησης, ακόμη και στην περίπτωση που διαθέτουν πανομοιότυπα προσόντα και δεξιότητες με άλλους υποψηφίους⁵⁵, οι επιχειρήσεις αυτές δεσμεύτηκαν πως, μεταξύ άλλων, οι πρακτικές που θα εφαρμόζουν για την πρόσληψη εργαζομένων θα παρέχουν ίσες ευκαιρίες για

⁵⁴ Γύρω στις 300, συμπεριλαμβανομένων επιχειρήσεων κολοσσών, όπως η Walmart, η Apple, η General Motors και η Ford.

⁵⁵ Βλ. σχετικά και Gavett, 2013.

απασχόληση σε όλους τους εργαζομένους (ανεξαρτήτως του τρέχοντος ή του πρόσφατου εργασιακού καθεστώτος τους, π.χ. με το να μην αποκλείουν από τη διαδικασία των συνεντεύξεων τους μακροχρόνια ανέργους). Και το ότι θα «μοιράζονται» με άλλους φορείς (π.χ. εταιρείες ανθρωπίνου δυναμικού, εργοδοτικές οργανώσεις και την ευρύτερη επιχειρηματική κοινότητα) πρακτικές που οδήγησαν στην επιτυχή ενσωμάτωση των μακροχρόνια ανέργων στο περιβάλλον της επιχείρησής τους (The White House, Undated, Baker, 2014).

Σε υποστήριξη των πρωτοβουλιών του Λευκού Οίκου, η Deloitte, σε συνεργασία με το Ίδρυμα Rockefeller, ανέπτυξε, επίσης, σειρά εγχειριδίων, με σκοπό την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας. Τα εγχειρίδια απευθύνονταν τόσο στους ίδιους τους μακροχρόνια ανέργους όσο και σε φορείς, όπως οι επιχειρήσεις (βλ. σχετικά Deloitte, 2014a, b).

Παράλληλα, όπως και στις ευρωπαϊκές χώρες, δεν απουσιάζουν στις ΗΠΑ πρακτικές, οι οποίες θεωρούνται αποτελεσματικές στην ενίσχυση της απασχολησιμότητας των μακροχρόνια ανέργων. Π.χ. στο πλαίσιο προγράμματος με την ονομασία 'Charlotte Works' παρέχονται υπηρεσίες επανακατάρτισης μακροχρόνια ανέργων, σε συμφωνία με τις ανάγκες των επιχειρήσεων στην τοπική αγορά εργασίας, υπηρεσίες δικτύωσης και επαφής των μακροχρόνια ανέργων με εργοδότες, καθώς και ευρεία γκάμα εκπαιδευτικών και συμβουλευτικών υπηρεσιών⁵⁶. Το πρόγραμμα βασίζεται στη συνέργεια δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, όπως άλλωστε συμβαίνει και με άλλα προγράμματα στις ΗΠΑ, στόχος των οποίων είναι η πρόληψη και η μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας (π.χ. πρόγραμμα με την ονομασία 'Skills for Chicagoland's Future'⁵⁷) (Leonard, 2014).

Προγράμματα όπως το γνωστό ως 'Platform 2 Employment', στο πλαίσιο του οποίου παρέχονταν ευρεία γκάμα υπηρεσιών, με στόχο την ανταπόκριση σε προκλήσεις που συνδέονταν με ελλείμματα σε κοινωνικές, συναισθηματικές και άλλου τύπου δεξιότητες των συμμετεχόντων, στέφθηκαν, επίσης, με μεγάλη επιτυχία, με το ποσοστό εύρεσης θέσεων εργασίας των συμμετεχόντων στο πρόγραμμα να ανέρχεται σε 90%⁵⁸. Επιπρόσθετα, από το 2007 και πέρα το «Εθνικό Ταμείο για την Ανεύρεση Λύσεων για το Εργατικό Δυναμικό» έχει αναπτύξει μεγάλο αριθμό συνεργασιών με εργοδότες, οι οποίες, κρίνοντας από το υψηλό ποσοστό των μακροχρόνια ανέργων που βρήκαν πλήρους απασχόλησης θέση εργασίας (70%), απεδείχθησαν εξαιρετικά πετυχημένες.

⁵⁶ Βλ. σχετικά και <http://www.charlotteworks.com/>.

⁵⁷ Βλ. σχετικά και <http://www.skillsforchicagolandfuture.com>.

⁵⁸ Αυτή και η επόμενη παράγραφος βασίζονται στο Rockefeller Foundation, 2013: 9.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η επισκόπηση των πολιτικών που αξιοποιούνται στις ΗΠΑ αποκαλύπτει ομοιότητες με την ευρωπαϊκή εμπειρία. Έτσι, στα στοιχεία που θεωρείται ότι οδηγούν σε καλύτερα αποτελέσματα περιλαμβάνονται π.χ. η αξιοποίηση ενός εξατομικευμένου, σύμφωνου με τις ανάγκες του «πελάτη», αλλά και της αγοράς εργασίας, «περιεκτικού» μοντέλου υπηρεσιών, ο συνδυασμός οικονομικών κινήτρων με υπηρεσίες συμβουλευτικής (ακόμη και μετά την τοποθέτηση των μακροχρόνια ανέργων σε θέσεις εργασίας), καθώς και η ανάπτυξη προγραμμάτων κατάρτισης από κοινού με εργοδότες.

Σε γενικές γραμμές, η εξέταση της βιβλιογραφίας αναδεικνύει ευρεία γκάμα καλών πρακτικών κατά της μακροχρόνιας ανεργίας, σε χώρες με χαρακτηριστικά τόσο διαφορετικά, όπως είναι π.χ. οι χώρες της νοτιοανατολικής Ασίας, αυτές των Αντιπόδων ή της Βόρειας Αμερικής, όπως ο Καναδάς (βλ. π.χ. OECD, 2013, ILO, 2017). Ένα παράδειγμα «επιτυχημένου» σχετικού προγράμματος από τον Καναδά, με την ονομασία 'BladeRunners Program', στόχευε σε νέους ηλικίας 15 έως 30 ετών, οι οποίοι αντιμετώπιζαν πολλαπλά προβλήματα που εμπόδιζαν την πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας⁵⁹.

Στο πλαίσιο του προγράμματος παρέχονταν υπηρεσίες υποστήριξης για τη δραστηριοποίηση των συμμετεχόντων στον τομέα των κατασκευών και άλλους τομείς της οικονομίας [σε μία επαρχία του Καναδά (τη Βρετανική Κολομβία)]. Το φάσμα των υπηρεσιών που καλύπτονταν ήταν εξαιρετικά ευρύ. Περιλάμβανε, μεταξύ άλλων, την ενημέρωση και παραπομπή των συμμετεχόντων σε υπηρεσίες υγείας, όπως και σε εκπαιδευτικές και κοινωνικές υπηρεσίες, την παροχή οικονομικής στήριξης για απόκτηση σταθερής στέγης ή συμμετοχή σε πρόσθετα προγράμματα κατάρτισης, κ.ά.. Επίσης, 24ωρο σύστημα υποστήριξης, διαθέσιμο σε καθημερινή βάση, έδινε τη δυνατότητα στους συμμετέχοντες να έρθουν σε επαφή με τους συντονιστές του προγράμματος, όποτε το έκριναν αναγκαίο (π.χ. για να ζητήσουν γενικής φύσεως συμβουλές).

Στοιχείο-κλειδί για την επιτυχία του προγράμματος αποτελούσε η ανάπτυξη τυπικών και άτυπων συνεργειών με εργοδότες και άλλους φορείς, όπως και το μεγάλο εύρος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Οι συντονιστές μάλιστα του προγράμματος συχνά αποτελούσαν άτομα που στο παρελθόν είχαν αντιμετωπίσει ορισμένες από τις δυσκολίες που βίωναν οι συμμετέχοντες. Ως αποτέλεσμα, δημιουργούνταν καλές προϋποθέσεις για την ανάπτυξη μίας σχέσης εμπιστοσύνης και κατανόησης μεταξύ των συντονιστών και των ωφελουμένων.

⁵⁹ Αυτή και οι επόμενες δύο παράγραφοι βασίζονται στο OECD, 2013: 16, 29.

Μία περιεκτική προσέγγιση στις πρακτικές που αξιοποιούνται, με σχετική επιτυχία, κατά της μακροχρόνιας ανεργίας πρέπει, τέλος, να λαμβάνει υπόψη και εκείνες που, ακόμη και αν δεν είναι δυνατό να αντιστοιχηθούν με μία συγκεκριμένη κατηγορία προγραμμάτων, ενδέχεται να συμβάλουν στη βελτίωση της λειτουργίας των κατεξοχήν φορέων που παίζουν κεντρικό ρόλο στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των σχετικών πολιτικών, δηλαδή των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης⁶⁰. Και, κατά συνέπεια, μπορεί να συμβάλουν σε βελτιώσεις στην εφαρμογή των πολιτικών, που διακηρυκτικός τους στόχος είναι η καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν καλές πρακτικές των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης που αφορούν στα πεδία της οργάνωσης, της διοίκησης και της παρακολούθησης της αγοράς εργασίας.

Τα παραδοσιακά μοντέλα οργάνωσης και διοίκησης, τα οποία είχαν σχεδιαστεί έχοντας κατά νου ιδίως τις «παθητικές» πολιτικές απασχόλησης και βασίζονταν στην εφαρμογή ομοίμορφων υπηρεσιών και διαδικασιών, αποδείχτηκαν δυσλειτουργικά. Εκχώρησαν τη θέση τους σε περισσότερο ευέλικτα και αποκεντρωμένα μοντέλα. Σε αυτό το πλαίσιο, συχνή είναι η έμφαση που δίνεται στην οργανωτική αναδιάρθρωση των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης και την αναθεώρηση των διοικητικών διαδικασιών τους, βάσει επιχειρησιακών προτύπων (π.χ. ενσωμάτωση τεχνικών διοίκησης από τον ιδιωτικό τομέα, όπως είναι ο στρατηγικός σχεδιασμός βάσει στόχων, ο έλεγχος της ποιότητας και η υιοθέτηση μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης).

Πολύτιμη είναι και η ανάπτυξη καινοτόμων εργαλείων και τεχνικών, όπως είναι η διαβάθμιση των υπηρεσιών στήριξης της ομάδας- στόχου, αναλόγως του βαθμού δυσκολίας της εργασιακής ένταξης ή επανένταξης των μελών της. Για τον σκοπό αυτό άλλωστε, σε χώρες όπως η Φινλανδία, θεσπίστηκε και δίκτυο εξειδικευμένων δομών για την εξυπηρέτηση μακροχρόνια ανέργων (υπό την ονομασία 'LAFOS')⁶¹, το οποίο, μέσω της συνεργασίας της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης με τοπικές και περιφερειακές αρχές, παρείχε ευρεία γκάμα υπηρεσιών.

Γ. Συμπεράσματα

Στο επίκεντρο της μελέτης αυτής βρέθηκε η μακροχρόνια ανεργία, και πιο συγκεκριμένα οι βασικές αρχές και τάσεις πολιτικής, καθώς και οι πρακτικές, υποσχόμενες, καλές και/ή

⁶⁰ Αυτή και οι επόμενες δύο παράγραφοι βασίζονται στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, 2011: 147-148, 160, 168.

⁶¹ Βλ. σχετικά <https://www.esn-eu.org/content/labour-force-service-centre-lafos-long-term-unemployed>.

άριστες, οι οποίες αξιοποιούνται για την πρόληψη και την αντιμετώπιση των συνεπειών του φαινομένου (συμπεριλαμβανομένης της ένταξης ή επανένταξης των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας). Έμφαση δόθηκε στην ευρωπαϊκή εμπειρία, χωρίς να απουσιάζουν, ωστόσο, και αναφορές σε παραδείγματα εκτός των ευρωπαϊκών ορίων.

Όπως σχολιάστηκε, η πρόσφατη οικονομική κρίση και η σημαντική άνοδος που κατεγράφη στον αριθμό των μακροχρόνια ανέργων στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, σε συνδυασμό με την αναγνώριση των πολλών και σοβαρών επιπτώσεων της μακροχρόνιας ανεργίας σε μικρο- και μακρο-επίπεδο, αποτέλεσε έναυσμα για μία ευρεία συζήτηση αναφορικά με τους βέλτιστους τρόπους καταπολέμησής της (τα θεμέλια της οποίας είχαν τεθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο τη δεκαετία του 1990). Στο πλαίσιο αυτό, ανελήφθησαν διάφορες πρωτοβουλίες τόσο σε υπερεθνικό όσο και σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο.

Σταθμό αποτελεί π.χ. η Σύσταση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την ένταξη των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας, η οποία κινητοποίησε, μεταξύ άλλων, σειρά φορέων να τοποθετηθούν επί των βέλτιστων πρακτικών για την ευόδωση του διακηρυκτικού στόχου της Σύστασης. Κεντρικός ήταν ο ρόλος που έπαιζαν κρατικές υπηρεσίες, όπως οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης. Πρωτοβουλίες ανελήφθησαν, ωστόσο, και από φορείς που δραστηριοποιούνταν σε άλλους τομείς της οικονομίας (π.χ. τον μη κερδοσκοπικό και τον ιδιωτικό).

Η επισκόπηση της βιβλιογραφίας αποκάλυψε την ύπαρξη διαφορών στη στάση των ευρωπαϊκών χωρών απέναντι στη μακροχρόνια ανεργία, όπως καθιστά προφανή π.χ. ο διαφορετικός βαθμός επένδυσης των χωρών αυτών σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, οι οποίες κατά κόρον αξιοποιούνται, τόσο για την πρόληψη όσο και για την άμβλυνση των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας. Έριξε, ωστόσο, φως και σε ομοιότητες, όπως η τάση προς μία εξατομικευμένη και ολιστική προσέγγιση στους μακροχρόνια ανέργους· και για τις οποίες, θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς, ότι αποτελούν ένδειξη μίας κίνησης προς την υιοθέτηση κοινών αρχών στα εργαλεία πολιτικής και τις πρακτικές που επιστρατεύονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο (αλλά και αλλού, βλ. π.χ. το παράδειγμα των ΗΠΑ) κατά της μακροχρόνιας ανεργίας.

Η μελέτη της βιβλιογραφίας ανέδειξε, επίσης, την ύπαρξη στοιχείων που θεωρείται πως καθιστούν περισσότερο αποτελεσματικές τις πολιτικές που εφαρμόζονται κατά της μακροχρόνιας ανεργίας. Ενδεικτικά αναφέρονται, η ενδυνάμωση του ρόλου των συμβούλων

απασχόλησης, η ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ κρατικών και άλλων φορέων, η ενίσχυση της δυνατότητας ευελιξίας των τοπικών φορέων, η βελτίωση του συντονισμού των παρεχόμενων υπηρεσιών (μέσω π.χ. της δημιουργίας σημείων επαφής που παρέχουν ευρεία γκάμα υπηρεσιών), κ.ά..

Σε γενικές γραμμές, το ενδιαφέρον για τις πολιτικές κατά της μακροχρόνιας ανεργίας, όπως αυτό αντανακλάται στην ανάπτυξη υποσχόμενων, καλών και/ή άριστων πρακτικών στην Ευρώπη και αλλού (και, ακόμη περισσότερο, στην πρωτική πορεία των ποσοστών μακροχρόνιας ανεργίας), θα μπορούσε ενδεχομένως να συμβάλλει στη δημιουργία ενός αισθήματος μεγαλύτερης αισιοδοξίας για το μέλλον της εργασίας. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει, ωστόσο, να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή σε ζητήματα, τα οποία, όπως σχολιάζεται στη συνέχεια, ιδίως εν μέσω της κρίσης, συχνά παραγνωρίζονταν και αγνοούνταν.

Κλείνοντας, και παρά τη σχετικά περιορισμένη αναφορά που έγινε στην ελληνική περίπτωση, διαπιστώνει κανείς πως η χώρα μας εντάσσεται στην πλειοψηφία των κρατών μελών της ΕΕ που φέρεται να έχει αναπτύξει έναν βηματισμό, ο οποίος βρίσκεται στην ίδια γραμμή με την κυρίαρχη, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τάση αναφορικά με τις πολιτικές κατά της μακροχρόνιας ανεργίας. Ενδεικτική της εν λόγω τάσης είναι, όπως σχολιάστηκε στο πλαίσιο της μελέτης, η δημιουργία των Κέντρων Κοινότητας, η οποία αποτελεί παράδειγμα μετατόπισης προς ένα πιο «ολιστικό» μοντέλο διαχείρισης των παρεχόμενων στους μακροχρόνια ανέργους υπηρεσιών· ή ο ανασχεδιασμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, με σκοπό π.χ. να λαμβάνονται περισσότερο υπόψη οι ανάγκες ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων, όπως οι μακροχρόνια άνεργοι χαμηλών προσόντων, καθώς και να ενισχυθεί η συστηματοποίηση διαδικασιών, όπως η αποτύπωση του προφίλ των μακροχρόνια ανέργων.

Πρέπει, όμως, παράλληλα, να γίνει κατανοητό ότι κάθε προσπάθεια για μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας (αλλά και της ανεργίας γενικότερα) οφείλει να συνοδεύεται από μία μεγαλύτερη προσοχή στα «ποιοτικά» χαρακτηριστικά των προσφερόμενων θέσεων εργασίας, όπως είναι η επαγγελματική ασφάλεια, η μη έκθεση σε κινδύνους και η εναρμόνιση επαγγελματικής και προσωπικής ζωής. Πρόκειται για παραμέτρους που, ιδίως σε χώρες που αντιμετώπιζαν (και αντιμετωπίζουν) υψηλό πρόβλημα μακροπρόθεσμης ή/και βραχυπρόθεσμης ανεργίας, όπως η δική μας, συχνά καταλήγουν δυστυχώς να αντιμετωπίζονται ως μία περιττή και ασύμφορη από πλευρά κόστους «πολυτέλεια». Βγάζοντάς τις, ωστόσο, από την εξίσωση, τα οφέλη από πολιτικές που, περισσότερο επιτυχημένα ή μη, προλαμβάνουν και αμβλύνουν τις

συνέπειες της μακροχρόνιας ανεργίας δεν μπορεί παρά να είναι εν τέλει χαμηλότερα των προσδοκιών.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

European Commission (2017α), *Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Απασχόληση των Νέων*, 28 Σεπτεμβρίου.

Λαλιώτη, Β. (2019), *Σχεδιασμός και Αξιολόγηση Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης: Βιβλιογραφική Ανασκόπηση*, Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού, Σειρά: Διάγνωση Αναγκών, 4, 57 σελ..

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (2011), *Αναπροσδιορισμός Πεδίων Πολιτικής Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης/Σχεδιασμός και Προσδιορισμός Εφαρμογής Σθγκεκριμένων Δράσεων Ανά Πεδίο Πολιτικής* (μελέτη η συγγραφή της οποίας έγινε από την ΕΕΟ Group Εταιρεία Συμβούλων).

Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (2018), *Στρατηγικό Πλαίσιο για τον Ανασχεδιασμό των Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης*, Αθήνα.

Ξενόγλωσση

Aaronson, D., Mazumder, B. and Schechter, S. (2010), 'What is Behind the Rise in Long-Term Unemployment?', Federal Reserve Bank of Chicago, *Economic Perspectives*, 2Q, pp. 28-51.

Abraham, K. G., and Shimer, R. (2002), 'Changes in Unemployment Duration and Labor Force Attachment', in Al. B. Krueger and R. M. Solow (eds.), *The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?*, New York: Russell Sage Foundation and Century Foundation, pp. 367-420.

Abraham, K.G. et al. (2016), *The Consequences of Long Term Unemployment: Evidence from Matched Employer-Employee Data*, Center for Economic Studies (CES) 16-40.

AONTAS (2013), *Community Education, Long Term Unemployment and the Labour Market*, Action Plan for Jobs 2014, Submission to the Department of Jobs, Enterprise and Innovation, and Forfás, September.

- Baker, P. (2014), 'Big Business Joins Obama Effort to Aid Long-Term Unemployed', *New York Times*, 31 January.
- Bell, D. N. F. and D. G. Blanchflower (2010), 'UK Unemployment in the Great Recession', *National Institute Economic Review*, 214: 3-25.
- Blanchard, Ol. J. and Diamond, P. (1994), 'Ranking, Unemployment Duration, and Wages', *Review of Economic Studies*, 61(3): 417-434.
- Bouget, D. and Vanhercke, B. (2016), 'Tackling Long-Term Unemployment in Europe Through a Council Recommendation?', in *Social Policy in the European Union: State of Play 2016*, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), pp. 93-130.
- Buckingham, H. and S. Teasdale (2012), *Job Creation through the Social Economy and Social Entrepreneurship*, OECD LEED Working Paper.
- Card, D., Kluve, J. and Weber, A. (2010), 'Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis', *The Economic Journal*, 120(546): 452-477.
- Card, D., Kluve, J. and Weber, A. (2015), *What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*, IZA Discussion Paper No. 9236, Bonn: IZA.
- Cedefop (2015), *Tackling Unemployment While Addressing Skills Mismatch. Lessons from Policy and Practice in European Union Countries*, Cedefop Research Paper No. 46, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Cseres-Gergely, Zs., Foldessy, Á. and Scharle, Á. (2012), 'The Impact of a Wage Subsidy for Older Workers', in k. Fazekas, P. Benczúr and Á. Teledgy (eds), *The Hungarian Labour Market 2013*, Budapest: Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-Profit Public Company LTD, pp. 142-148.
- Datta Gupta, N., Larsen, M. and Thomsen, L.S. (2015), 'Do Wage Subsidies For Disabled Workers Reduce their Non-Employment? Evidence from the Danish Flexjob Scheme', *IZA Journal of Labor Policy*, 4:10.
- Davis, St. J., and von Wachter, T. (2011), *Recessions and the Costs of Job Loss*, Brookings Papers on Economic Activity Conference Proceedings.
- Deloitte (2014a), *New Guide, New Destinations. A Handbook for Job Seekers to Navigate Out of Long-Term Unemployment*, Deloitte Development LLC.

- Deloitte (2014b), *A Guide to Recruiting and Hiring the Long-Term Unemployed. A Handbook for Employers*, Deloitte Development LLC.
- Duell, N. and Vogler-Ludwig, K. (2011), *The Role of Public Employment Services in Youth Integration. A Review of Good Practice*, Analytical Paper, PES to PES Dialogue, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, April.
- EAPN (undated), *Proposal for a Council Recommendation on the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market. EAPN Internal Briefing*.
- EASPD (2013), *10 Best Practices in Employment Support for People with Disabilities*, EASPD (European Association of Service Providers for Persons with Disabilities).
- Edin, Per-Anders, and Gustavsson, M. (2008), 'Time Out of Work and Skill Depreciation', *Industrial and Labor Relations Review*, 61(2): 163-180.
- Eichhorst, W. et al. (2015), *A European Perspective on Long-Term Unemployment*, IZA Discussion Paper No. 9321, Bonn: IZA.
- Eurodiaconia (2016), *Services for Work and Social Inclusion of Long-Term Unemployed Persons. Good Practice from Eurodiaconia Members*, Brussels: Eurodiaconia.
- Eurofound (2015), *Sustainable Work Over the Life Course: Concept Paper*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2017), *Long-Term Unemployed Youth: Characteristics and Policy Responses*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2006), *Approaches of Public Employment Services (PES) to Long Term Unemployment*, Draft Report from Seminar in Budapest, 22-24 March.
- European Commission (2013), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020*.
- European Commission (2015), *Roadmap on the Initiative of 'Integration of the Long-Term Unemployed'*, Lead DG – Responsible Unit EMPL – Unit C.3, Brussels.
- European Commission (2017a), *Results of the First Administrative Data Collection on the Implementation of the Recommendation on the Integration of the Long-Term Unemployed*

into the Labour Market, Written by ICON INSTITUT Public Sector GmbH and Quantos S.A..

European Commission (2019a), *Commission Staff Working Document*. Evaluation Accompanying the Document 'Report from the Commission to the Council' on the Evaluation of the Council Recommendation on the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market, Ramboll Management Consortium for the European Commission.

European Commission (2019b), *Commission Staff Working Document*. *Case Study – Croatia*. Accompanying the Document 'Report from the Commission to the Council' on the Evaluation of the Council Recommendation on the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market, Ramboll Management Consortium for the European Commission.

European Commission (2019c), *Commission Staff Working Document*. *Case Study – Finland*. Accompanying the Document 'Report from the Commission to the Council' on the Evaluation of the Council Recommendation on the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market, Ramboll Management Consortium for the European Commission.

European Commission (2019d), *Commission Staff Working Document*. *Case Study – Germany*. Accompanying the Document 'Report from the Commission to the Council' on the Evaluation of the Council Recommendation on the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market, Ramboll Management Consortium for the European Commission.

European Commission (2019e), *Commission Staff Working Document*. *Case Study – Greece*. Accompanying the Document 'Report from the Commission to the Council' on the Evaluation of the Council Recommendation on the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market, Ramboll Management Consortium for the European Commission.

European Commission (2019f), *Commission Staff Working Document*. *Case Study – Ireland*. Accompanying the Document 'Report from the Commission to the Council' on the Evaluation of the Council Recommendation on the Integration of the Long-Term

Unemployed into the Labour Market, Ramboll Management Consortium for the European Commission.

European Commission (2019g), *Commission Staff Working Document. Case Study – Italy*. Accompanying the Document 'Report from the Commission to the Council' on the Evaluation of the Council Recommendation on the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market, Ramboll Management Consortium for the European Commission.

European Commission (2019h), *Commission Staff Working Document. Case Study – Romania*. Accompanying the Document 'Report from the Commission to the Council' on the Evaluation of the Council Recommendation on the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market, Ramboll Management Consortium for the European Commission.

European Commission (2019i), *Commission Staff Working Document. Case Study – Slovakia*. Accompanying the Document 'Report from the Commission to the Council' on the Evaluation of the Council Recommendation on the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market, Ramboll Management Consortium for the European Commission.

European Commission (2019k), *Report from the Commission to the Council. Evaluation of the Council Recommendation on the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market*.

European Commission (2019l), *Study Supporting the Evaluation of the Council Recommendation on the Integration of Long-Term Unemployed into the Labour Market*, Ramboll Management Consortium for the European Commission.

European Commission (2019m), *Commission Staff Working Document. Stakeholder Consultation-Synopsis Report Accompanying the Document 'Report from the Commission to the Council' on the Evaluation of the Council Recommendation on the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market*, Ramboll Management Consortium for the European Commission.

European Union (2016), *Summary Report. PES Network Conference: Integration of the Long-Term Unemployed*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Fondeville, N. and Ward, T. (2014), *Scarring Effects of the Crisis*, Research Note 06/2014, Social Situation Monitor, European Commission.
- Gavett, G. (2013), 'The American Way of Hiring is Making Long-Term Unemployment Worse', *Harvard Business Review*, December 13.
- Hornstein, An. and Lubik, Th. (2015), 'The Rise in Long-Term Unemployment: Potential Causes and Implications', *Economic Quarterly*, 101(2), 125-149.
- Jacobson, L. S., LaLonde, R. J. and Sullivan, D. G. (1993), 'Earnings Losses of Displaced Workers', *American Economic Review*, 83(4): 685-709.
- Junankar, P.N. (2011), *The Global Economic Crisis: Long-Term Unemployment in the OECD*, IZA Discussion Paper No. 6057, Bonn: Institute for the Study of Labor.
- ILO (2016), *Key Indicators of the Labour Market, Ninth Edition*, Geneva: International Labour Office.
- ILO (2017), *Unemployment Protection: A Good Practices Guide and Training Package. Experiences from ASEAN*, ILO.
- Kluve, J. (2016), *A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a Focus on Latin America and the Caribbean*, Research Department Working Paper No. 9, Geneva: ILO.
- Kokko, K., Pulkkinen, L. and Puustinen, M. (2000), 'Selection into Long-Term Unemployment and its Psychological Consequences', *International Journal of Behavioral Development*, 24 (3): 310-320.
- Köllő, J. and Scharle, Á. (2012), 'The Impact of the Expansion of Public Work Programs on Long-Term Unemployment', in K. Fazekas and G. Kezdi (eds). *The Hungarian Labour Market 2012*, Budapest, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, pp. 123-137.
- Lee, M.J. (2014), 'Obama Targets Long-Term Unemployed', *Politico*, 31 January.
- Leonard, B. (2014), 'Rethink HR Policies that Overlook the Long-Term Unemployed', *HR Magazine*, 21 May.
- Lindsay, C. (2009), 'In a Lonely Place? Social Networks, Job Seeking and the Experience of Long-Term Unemployment', *Social Policy & Society*, 9(1): 25-37.
- Machin, St. and Manning, Al. (1998), *The Causes and Consequences of Long-Term Unemployment in Europe*, Centre for Economic Performance, No. 400, Paper Produced as

- Part of the Centre's Industrial Relations Programme, London School of Economics and Political Science.
- Manoudi, A. et al. (2014), *Small Scale Study on PES Business Models*, European Commission, June 2014.
- Meager, N. with Evans, C. (1997), *The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-Term Unemployed*, Employment and Training Department, Employment and Training Papers 16, Geneva: International Labour Organization.
- Milner, Al., Page, An. and LaMontagne, An. (2013), *Long-Term Unemployment and Suicide: A Systematic Review and Meta-Analysis*, PLoS ONE8(1):E51333.
- Neal, D. (1995), 'Industry-Specific Human Capital: Evidence from Displaced Workers', *Journal of Labor Economics*, 13(4): 653-677.
- Nichols, Au., Mitchell, J. and Lindner, St. (2013), *Consequences of Long-Term Unemployment*, Urban Institute.
- OECD (2013), *Tackling Long-Term Unemployment Amongst Vulnerable Groups*, OECD.
- Øverbye, E. et al. (2010), 'The Coordination Challenge', in Kazepov Y. (ed.), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Farnham: Ashgate, pp. 389-414.
- PES Network (undated), *European Public Employment Services (PES) Network Study on Assessment and Early Intervention to Prevent Long Term Unemployment Following the Council Recommendation on The Integration of The Long-Term Unemployed into the Labour Market*.
- Petrongolo, B. (2013/2014), 'Tackling Long-Term Unemployment: The Research Evidence', CentrePiece, pp. 26-28.
- Rockefeller Foundation (2013), *Long-Term Unemployment*.
- Rosholm, M. (2014), 'Do Case Workers Help the Unemployed?', *IZA World of Labor*, 72.
- Ruhm, Ch. J. (2007), 'A Healthy Economy Can Break Your Heart', *Demography*, 44(4): 829-848.
- Scoppetta, An. and Buckenleib, Ar. (2018), *Tackling Long-Term Unemployment Through Risk Profiling and Outreach*, A Discussion Paper from the Employment Thematic Network, ESF-Technical Dossier No. 6, Published on Behalf of the European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Servicio Público de Empleo Estatal (undated), *Plan Reincorpora-T. Triennial Plan for Preventing and Reducing Long-Term Unemployment*, Madrid: Servicio Público de Empleo Estatal.
- Theodore, N. (2007), 'New Labour at Work: Long-Term Unemployment and the Geography of Opportunity', *Cambridge Journal of Economics*, 31: 927-939.
- Von Wachter, T., Song, J. and Manchester, J. (2009), 'Long-Term Earnings Losses due to Mass Layoffs during the 1982 Recession: An Analysis Using US Administrative Data from 1974 to 2004', Unpublished Paper, Columbia University.
- Weber, T. (2011), Profiling Systems for Effective Labour Market Integration. Thematic Synthesis.
- The White House (Undated), *Best Practices for Recruiting and Hiring the Long-Term Unemployed*.